

Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal oppgavedifferensiering

Oversikt og status fra forsøkskommunene

Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal oppgavedifferensiering

Oversikt og status fra forsøkskommunene

AGENDA Utredning & Utvikling AS
Malmskrivervn 35 • Postboks 542 • 1302 Sandvika
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01
Ref: R4688-2

AGENDA Utredning & Utvikling AS

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

Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet

Rapportnr.: R4688-2

Rapportens tittel: Kommunal oppgavedifferensiering

Spesifikasjon:

Tidsfrist: iflg

Ansvarlig: Tor Dølvik

Kvalitetssikring: Geir Vinsand

Verifisert:

(dato) (sign)

Forord

AGENDA har fått i oppdrag av KRD å evaluere erfaringene og resultatene med ti forsøk med oppgavedifferensiering i kommunene. Forsøkene ble satt i gang 1. januar 2004 og varer fram til 31. desember 2007. Det er vedtatt at ett av forsøkene skal videreføres til 2009.

Første rapport fra prosjekt var en prinsipiell drøfting av generalistkommunesystemet og et system med differensiert oppgavefordeling, som ble levert i april 2005.

Andre delrapport legges med dette fram og inneholder en oversikt over de pågående forsøkene, med vekt på å beskrive forsøkernes mål og intensjoner, det formelle innholdet, status for implementeringen det første året, og en konkretisering av sentrale kartleggings- og evalueringstemaer for det videre arbeidet. Rapporten danner utgangspunktet for den nærmere resultatevalueringen som skal rapporteres i 2006.

Rapporten er skrevet av Tor Dølvik i samarbeid med Geir Vinsand.

Sandvika, august 2005

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Innhold

1	INNLEDNING	9
1.1	Formål og problemstillinger	9
1.2	Evalueringsforståelse	11
2	BAKGRUNN	13
2.1	Forsøk som metode for fornying i forvaltningen	13
2.2	Tidligere bruk av forsøksmetoden	14
3	DRAMMEN: VEI OG TRAFIKK	15
3.1	Bakgrunn	15
3.2	Mål	16
3.3	Innhold	16
3.4	Status	16
3.5	Videre kartleggings- og evalueringstemaer	17
4	BÅTSFJORD: VIDEREGÅENDE OPPLÆRING	18
4.1	Bakgrunn	18
4.2	Mål	18
4.3	Innhold	18
4.4	Status	19
4.5	Videre kartleggings- og evalueringstemaer	21
5	TRONDHEIM: BARNEVERN	22
5.1	Bakgrunn og mål	22
5.2	Innholdet i forsøket	22
5.3	Status	23
5.4	Videre kartleggings- og evalueringstemaer	25

6	KULTURMINNEFORSØK I BERGEN, STAVANGER, KRISTIANSAND	27
6.1	Bakgrunn	27
6.2	Bergen	27
6.3	Stavanger	29
6.4	Kristiansand	29
6.5	Videre kartleggings- og evalueringstemaer	30
7	BU-MIDLER: VALDRES OG NORD-GUDBRANDSDALEN	31
7.1	Bakgrunn	31
7.2	Mål	31
7.3	Innhold	31
7.4	Nasjonale føringer	32
7.5	Nærmere om BU-forsøket i Valdres	33
7.6	Nærmere om BU-forsøket i Nord-Gudbrandsdalen	34
7.7	Videre kartleggings- og evalueringstemaer	35
8	ARBEIDSMARKEDSMIDLER: OSLO	36
8.1	Bakgrunn	36
8.2	Mål	36
8.3	Innhold	37
8.4	Status	37
8.5	Videre kartleggings- og evalueringstemaer	38
9	UTEROM, FORSØPLING: OSLO	39
9.1	Bakgrunn	39
9.2	Mål	39
9.3	Innhold	39
9.4	Status	40
9.5	Videre kartleggings- og evalueringstemaer	40
10	OPPSUMMERING	41

1 Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet har initiert en rekke forsøk med differensiert oppavefordeling. 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 NIBR har fått i oppdrag å evaluere og som derfor ikke er en del av vårt mandat.

I denne rapporten gis det en kortfattet beskrivelse av innhold og status for de forsøkene som skal evalueres. Hensikten er å framskaffe en oversikt over implementeringen, framdriften og om hvordan aktiviteten i forsøkene har utviklet seg. Denne fasen av evalueringen lagt opp som en ren beskrivelse, mens analyser av forsøkenes virkninger er gjenstand for senere rapporter fra prosjektet.

1.1 Formål og problemstillinger

Formålet med den samlede evalueringen er å beskrive resultater som oppnås i forsøkene og analysere virkningene av oppgaveoverføringen. Resultatene fra forsøkene skal videre inngå i en bredere sammenheng, som en del av erfaringsgrunnlaget for diskusjonen om kommunesystemets framtidige utforming. Forsøkene inngår i en forvaltningspolitiske utviklingstenkning basert på eksperimentering, utprøving og læring som metode.

Spørsmålet om generalistkommunesystemets egenskaper kontra et system med differensiert oppgavefordeling, er et sentralt tema i moderniseringsdiskusjonen om kommunesektoren. Dette temaet ble nærmere drøftet i vår første rapport ”*Bør kommunene ha forskjellige oppgaver*” fra april 2005. Her presenterte vi skissen til et system med differensiert oppgavefordeling som kunne utvikles i retning av tre hovedtyper av kommuner:

- Sentrale kommuner med utvidet oppgaveportefølje i storbyregionene
- Dagens generalistkommuner med i hovedsak dagens oppgaveportefølje
- Små kommuner i uttynningsamfunn som avlastes for enkelte oppgaver som stiller særlige krav til kompetanse eller ressurser

Alle forsøkene som omfattes av evalueringen dreier seg om at myndighet er overført til kommunene, enten fra stat eller fylkeskommune. Ingen av forsøkene omfatter avlastning eller redusert oppgaveportefølje i

kommunene. To av forsøkene går ut på interkommunalt ansvar for utviklingsoppgaver. Forsøkene kan dermed si noe om eventuelle gevinster ved påfylling av oppgaver til kommunene, men ikke om avlastning.

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

- (1) *Ressursallokering*: Konsekvenser for ressursbruk hos mottaker og avgiver og samlet offentlig ressursbruk/nettovirking. Effekt på prioritering av øvrige oppgaver.
- (2) *Innretning på tjenesten*: Endring i tjenesteinnhold eller utføring av tjenesten 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 utnyttelse av fagkompetanse og virkemidler innenfor tilgrensende oppgaver.
- (3) *Kvalitet på tjenesten*, herunder endret tilgjengelighet, servicenivå, 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
- (6) *Betingelser for statlig styring*: Endringer i styringsdialog, kontaktmønster, kontroll- og tilsynsrutiner, rapporteringsrutiner, innretning av virkemidler

Det vil variere fra forsøk til forsøk hvordan disse temaene skal operasjonaliseres, noe vi kommer tilbake til.

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 Oversikt over oppgaveendringer i forsøkene

1.2 Evalueringsforståelse

Utgangspunktet for å evaluere forsøkene, er antakelsen om at myndighetsoverføringen fører til en annen oppgaveløsning enn det som følger av den ordinære ansvars plasseringen. Evalueringen vil i prinsippet måtte omfatte følgende steg:

- Beskrive den faktiske oppgaveløsningen i forsøkene, ut fra de måletemaene som er presentert ovenfor
- Sammenligne om oppgaveløsningen i forsøkene er annerledes enn innenfor ordinær forvaltningsmodell. Sammenligningen krever at det så langt som mulig kontrolleres for andre forhold som kan ha skapt endringer, slik at vi kan tolke den direkte virkningen av forsøkene
- Vurdere i hvilken grad forsøkene har ivaretatt sentrale samfunnsmessige mål og målene med det enkelte forsøket

- Drøfte implikasjonene av resultatene for videre reformarbeid innenfor den enkelte oppgaven eller mer generelt for utformingen av kommunesystemet.

Forsøksporteføljen og rammene for evalueringen gjør at det er vanskelig å legge en slik eksperimenttilnærming til grunn for evalueringsopplegget, som skissert ovenfor. Kildene til vår beskrivelse og forståelse av forsøkene er den oppgaveløsningen som faktisk finner sted innenfor det enkelte forsøk. Informasjonsgrunnlaget bygger på en kartlegging av sentrale sider ved oppgaveløsningen, basert på dokumentstudier og informantintervjuer med aktører i forsøkskommunene og hos avgivende myndigheter. På dette grunnlaget vil erfaringene som høstes i forsøkene systematiseres og virkningen av selve oppgaveoverføringen drøftes.

Det er lagt opp til en breddekartlegging av alle forsøkene. I tillegg skal vi gjennomføre en dybdekartleggingen med mer omfattende informasjonsinnhenting i følgende forsøk:

- Trondheim kommunes forsøk med utvidet ansvar innenfor barnevernet
- Bergen kommunes forsøk med overtakelse av myndighet innenfor kulturminnevernet
- Båtsfjord kommunes forsøk med overtakelse av videregående opplæring
- Valdreskommunenes overtakelse av BU-midler
- Drammen kommunes forsøk med veg- og trafikkregulering.

For disse forsøkene legger vi i neste fase av evalueringen opp til nettverksmøter og intervjuer med de sentrale aktørene som er involvert i forsøkene, som grunnlag for rapporteringen våren 2006.

For alle forsøkene vil det være de forvaltningsmessige betingelsene knyttet til kommunenes utvidete ansvar som skal undersøkes. Det innebærer at vi i begrenset grad kan måle hvordan sektorvise fagspørsmål påvirkes av forsøkene. Ved å undersøke de kritiske betingelsene for at kommunene skal ivareta ansvaret, vil vi kunne drøfte hvordan ansvarsoverføringen påvirker sentrale sider ved oppgaveutførelsen, knyttet til kvalitet og standard.

2 Bakgrunn

2.1 Forsøk som metode for fornying i forvaltningen

Forsøkene med differensiert oppgavefordeling introduserer endringer i en av de grunnleggende rammebetingelser for kommunesektoren og for offentlig forvaltning. De siste 10-15 årene har både spørsmålet om kommunal- og fylkeskommunal *inndeling*, omfanget og innretningen på *statlig styring* og spørsmålet om *oppgavefordeling* vært oppe til reformdiskusjon gjennom konkrete forslag i stortingsmeldinger, i offentlige utredninger og i samfunnsdebatten.

Utgangspunktet for diskusjonene har vært erkjennelsen av at offentlig forvaltning, - og kommunesektoren spesielt, kan utnytte ressursene bedre, oppnå bedre resultater for brukerne og ha større legitimitet og demokratisk forankring. Et sentralt tema har vært spørsmålet om kommunenes forutsetninger for å ivareta kompetansekrevene tjenester.

Forsøkene med differensiert oppgavefordeling kan betraktes som et ledd i å etablere erfaringsbasert kunnskap om virkningene av å endre én av disse rammebetingelsene. Endringer i oppgavefordeling for enkelte sektorer eller funksjoner, eller mer vidtgående - et system med differensiert oppgavefordeling -kan tenkes å romme praktiske løsninger som besvarer deler av reformbehovet i offentlig forvaltning. Men slike endringer må også vurderes prinsipielt i forhold til utformingen av statlig styring og valg av kommunesystem.

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).

Opgavefordelingsutvalgets arbeid hadde utspring i Stortingets behandling av forslaget til nasjonal reform i kommune- og fylkesinndelingen (St. meld. nr 32 1994-95), som ble avvist av Stortinget (Inst. S. nr. 225 1995-96). Regjeringen fikk derimot i oppgave å vurdere å nedsette et utvalg som skulle vurdere ansvars-, oppgave- og funksjonsfordelingen.

Stortinget sluttet seg sommeren 2001 til hovedtrekkene i regjeringen Stoltenbergs oppfølging av oppgavefordelingsutvalgets utredning. Hovedvekten ble lagt på endringer som kunne styrke fylkeskommunenes regionale utviklingsrolle, etter at Stortinget tidligere samme år hadde sluttet seg til at staten skulle overta ansvaret for spesialisthelsetjenesten.

Regjeringsskiftet høsten 2001 innebar et justert opplegg for endringer i oppgavefordelingen. Regjeringen Bondevik II understreket i St. meld. nr. 19 (2001-02) vekten på det kommunale nivåets rolle i forvaltningssystemet, og skisserte blant annet at *forsøksmetoden* skulle tas i bruk for å høste erfaringer med alternative organiseringsformer og for å myke opp generalistkommunesystemet.

Oppgaveforsøkene er mao. initiert av staten med sikte på å høste erfaringer og framskaffe bedre grunnlag for videre reformdiskusjoner. Og de tar utgangspunkt i lokale ønsker om å teste ut endret oppgavefordeling.

2.2 Tidligere bruk av forsøksmetoden

I Norge ble forsøk i bred skala introdusert som redskap i forvaltningspolitisk utviklingsarbeid gjennom frikommuneforsøkene 1986-1992. Opprinnelig åpnet frikommuneloven for forsøk med unntak fra bestemmelser om intern organisering i kommunene og fylkeskommunene. Etter hvert ble det gitt adgang til forsøk med endret oppgavefordeling. Erfaringene ble analysert og dokumentert gjennom et eget forskningsprogram, og betydningene av forsøkene ble oppsummert i St. meld. nr. 38 (1990-91).

Frikommuneforsøkene hadde et eksplisitt læringsmotiv, både for staten og kommunesektoren, og forsøks erfaringene ble trukket inn som en del av informasjonsgrunnlaget i det pågående reformarbeidet med kommunallovgivningen. Noen av forsøkene ble innhentet av løpende reformarbeid, andre leverte grunnlag for videre og endrete reformdiskusjoner, mens enkelte reformideer ble parkert, til tross for lokale ønsker om å føre dem videre. Et av resultatene var ellers at forsøksloven ble innført som permanent hjemmelsgrunnlag for å benytte forsøk som metode i framtidig utviklings- og reformarbeid, Ot. prp. nr 54 (1991-92).

Forsøkene med differensiert oppgavefordeling kan tenkes å spille en tilsvarende rolle som frikommuneforsøkene gjorde for 10-15 år siden: Reformdiskusjonen tilføres flere nye momenter og nyanserte perspektiver enn om den utelukkende føres på grunnlag av prinsipielle vurderinger og utredninger. Ved å dokumentere, systematisere og oppsummere erfaringene som høstes, kan evalueringen av forsøkene levere kunnskap som kan bidra til å klargjøre praktiske og prinsipielle sider ved utformingen av oppgavefordelingen.

3 Drammen: Vei og trafikk

3.1 Bakgrunn

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.

Forsøket i Drammen springer ut av kommunes generelle erfaringer med byutvikling, reguleringsaker og arbeidet for et bedre sentrumsmiljø i byen. Blant annet for å kunne gjennomføre intensjonene i arbeidet med en miljøzone i Drammen, så kommunen et behov for bedre samordning og mer helhetlig ansvar for veg- og trafikkspørsmål.

Drammen kommunen opplevde den ordinære myndighetsfordelingen innenfor vei og trafikkregulering som oppsplittet og ineffektiv.

Kommunen ønsket et klarere og enklere forvaltnings- og saksbehandlingsregime, ved å overta vedtaksmyndighet fra fylkeskommunen, 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.

Ordinær rollefordeling ved skilting og oppmerking

Ved gangfelt i en kommunal gate vedtar kommunen gangfeltskiltet mens Statens vegvesen vedtar oppmerkingen. Men 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.

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, bla. 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. 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.

3.2 Mål

Kommunenes intensjoner med forsøket er å 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. Ved å få hånd om flere virkemidler for trafikkregulering, antok kommunen at det kunne oppnås gevinster i form av bl.a. raskere og mer likeartet saksbehandling og bedre bymiljø.

3.3 Innhold

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, fylkeskommune, statens vegvesen og politiet forvaltningsmyndighet for bl.a. avkjørsler, skilt, trafikkregulerende tiltak mm overfor det samlede lokalveinett i byen.

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

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

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

3.4 Status

Internt i kommunen er vedtaksmyndigheten delegert fra bystyret via rådmannen til den enkelte virksomhet. Prosjektlederansvaret er plassert i

byplankontoret (virksomhet *Byplan*), som samarbeider med nært med *Trafikk, parkering og torg* og *Kart- og geodata* ved virksomhet *Byggesak*.

Disse tjenestene samarbeide nært med det lokale vegvesen og politiet.

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

Før forsøket gjennomførte kommunen i praksis all vedtaksforberedende saksbehandling, og oversendte sin innstilling til hhv 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.

Det holdes faste månedlige møter 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-sone i alle boligområder unntatt sentrum.
- Samlet plan for samlegatene unntatt sentrum, med 40 km fartsgrense
- Kommunedelplan for sentrum, med juridisk bindende bestemmelser om fartsgrenser og utforming av gatene.

3.5 Videre kartleggings- og evalueringstemaer

- Hvilke endringer i praktiseringen av myndigheten kan spores, sett fra kommunen, politiet, vegvesenet og fylkeskommunen?
- I hvilken grad og evt. i hvilke typer saker har politi og vegvesen hatt innvendinger mot kommunens myndighetsutøvelse?
- Hvordan har forsøket påvirket saksbehandlingstid og ressursinnsats i kommunen og samarbeidende myndigheter?
- Hvor stor har saksmengden vært, for de ulike typene myndighet og hva slags kompetanse krever saksfeltet?
- I hvilken grad har forsøket forenklet samordningen mellom trafikkregulering og andre planoppgaver i kommunen?

4 Båtsfjord: Videregående opplæring

4.1 Bakgrunn

Båtsfjord kommune i Finnmark er en kystkommune med 2185 innbyggere. 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.

Før forsøket startet, var det etablert et tilbud om videregående opplæring i Båtsfjord, som en filial av fiskerifagskolen i Honningsvåg, der Båtsfjord kommune i sin helhet dekket kostnadene til VK1 og VK2. Kommunen var i gang med å forberede en søknad om å etablere en privat videregående skole i Båtsfjord, 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.

4.2 Mål

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.

Et sentralt mål var å kunne etablere videregående utdanningstilbud i lokalsamfunnet, framfor at ungdommen måtte flytte hjemmefra for å få denne utdanningen. Kommunen anså også 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 at en større del av disse årskullene ble boende i hjemkommunen. Normalt er det svært få ungdommer i disse årskullene som bor i Båtsfjord kommune, noe som anses som et tap for det lokale organisasjons- og kulturliv, og for lokalt næringsliv.

4.3 Innhold

Forsøket innebærer at Båtsfjord kommune har overtatt hele fylkeskommunenes ansvar for å gi videregående opplæring etter opplæringsloven. Forsøket omfatter dermed også spesialundervisning og oppfølgingstjenesten. Det er inngått en egen avtale med Finnmark

fylkeskommune om den praktiske gjennomføringen av forsøket, bl.a. om opptak, kjøp av plasser, kjøp av støttetjenester, eksamensavvikling, fagopplæring osv.

Forsøket er finansiert gjennom et uttrekk av rammetilskuddet til Finnmark fylkeskommune, som er lagt inn i rammetilskuddet til Båtsfjord kommune. Til grunn form 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 likestilles med søkere fra det øvrige fylket til opptak i videregående opplæring i Finnmark fylkeskommune.

4.4 Status

Omfang og økonomi

Forsøket startet med virkning fra skoleåret 2003/04. I grunnskolen i Båtsfjord er det anslagsvis 30 elever per trinn, og ca 20 av dem fortsetter på Båtsfjord videregående skole. Kommunen har hvert år brukt av "egne midler" for å dekke merutgifter knyttet til forsøket. Skolens direkte utgifter oppfattes som forutsigbare, mens kommunen det i budsjettprosessen har noe større usikkerhet om størrelsen på refusjonen til fylkeskommunen.

Elevplassene i Båtsfjord er koster mer enn tilsvarende plasser i Finnmark og ellers i landet. For fylkeskommunen innebærer forsøket at inntektssiden reduseres med 10-11 mill kr per år, mens de direkte innsparingene som følge av forsøket oppgis å være mindre. Dette bidrar til redusert økonomisk handlefrihet innenfor fylkeskommunens opplæringssektor, i en situasjon der fylkeskommunene samtidig gjennomfører økonomiske innsparinger. Oversikt over elevtall og ressursbruk er gitt i tabell 4.

Tabell 4.1 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
2004/2005	28	13	9	11,7	10,4	9,4

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

Fagtilbud og lokale samordningsmuligheter

Skolen har tilbud om grunnkurs og VK innenfor allmenfag. De to første skoleårene har det også vært tilbud om grunnkurs og VK innenfor helse- og sosialfag, med til sammen 9 jenteelever. Skoleåret 2004/2005 var det seks elever på GK i helse- og sosialfag, men søknaden for neste skoleår gjør at det ikke er grunnlag for å opprettholde tilbudet, slik at disse seks elevene fra høsten 2005 må reise bort for å fortsette på VK1. Grunnkurs i mekaniske fag startes høsten 2005, i samarbeid med den lokale båtslippen, der to medarbeidere frikjøpes i halv stilling for å undervise på kurset.

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

Et sentralt motiv i forsøket er å utvikle et helhetlig 13-årig opplæringsløp for elever i Båtsfjord. Det er utarbeidet en felles pedagogisk plattform for barneskolen, ungdomsskolen og videregående skole, som ble behandlet i kommunestyret i april 2005. Videre har kommunen satt i gang prosjektet "seksjon på tvers" innenfor basisfagene norsk, matematikk og engelsk. Her har faglærere fra de tre skolene møttes for å utveksle faglige utfordringer, arbeidsmåter og muligheter for brobygging mellom skolene.

Rektorene ved de tre skolene holder jevnlig fellesmøter, og det holdes felles kurs for lærerne ved de tre skolene, felles skolerute er innført og det holdes felles planleggingsmøter. Det legges vekt på å styrke kvaliteten innenfor skolene, og det er særlig oppmerksomhet mot å lette overgangene mellom skoletrinnene.

Kommunen rapporterer om økt skolefaglig kompetanse i kommunen, som også kommer barneskolen og ungdomsskolen til gode. Det er også etablert et bredere skoleadministrativt samarbeid mellom de tre skolene.

Kommunen framhever at innbyggerne er tilfreds med at det nå er etablert en videregående skole i kommunen, som gjør at ungdom slipper å reise bort fra kommunen allerede i 16-årsalderen.

4.5 Videre kartleggings- og evalueringstemaer

- Pedagogisk kompetanse og kvalitet, sammenlignet med Finnmark for øvrig
- Frafall og gjennomføring for elever fra Båtsfjord
- Kontinuiteten i de lokale tilbudene gjennom tre skoleår
- Økonomisk analyse (kostnader og besparelser ved forsøket, der både kommunale, fylkeskommunale og statlige økonomiske endringer sammenstilles)
- Lokalsamfunnsgevinster (arbeidsliv og lokal kompetanse, sosiale og velferdsmessige gevinster)
- På hvilken måte har kommunestyret og lokalpolitikere involvert seg i innhold og drift av den videregående skolen underveis?
- Hva kjennetegner samarbeidet med fylkeskommunen?
- Hvordan vurderes forsøket av fylkeskommunen, næringslivet og utdanningsdirektøren?
- Hvordan ivaretas elevenes rettigheter til valg og opptak?
- Hva må fylkeskommunen fortsatt bidra med overfor det videregående opplæringstilbudet i Båtsfjord? Hvilke oppgaver er vanskelig for Båtsfjord kommune å ivareta?

5 Trondheim: Barnevern

5.1 Bakgrunn og mål

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.

5.2 Innholdet i forsøket

Forsøket innebærer at kommunen har overtatt de statlige barnvernsoppgavene for innbyggere i Trondheim. Det omfatter ansvaret for å plassere barn utenfor hjemmet, rekruttere og formidle fosterhjem, drive veiledning og opplæring av fosterhjem, etablere og drive institusjoner, godkjenne og finansiere institusjoner. Kommunen har også ansvar for å sikre at institusjonene tilfredsstiller nasjonal krav til kvalitet. Forsøket innebar at kommunen overtok det direkte ansvaret for en rekke barnevernsinstitusjoner, og barn som var plassert der. Ingen barn skulle flyttes fra institusjonene som følge av barnevernsforsøket.

Forsøket ble satt i gang samtidig med at Trondheim kommune etablerte en ny helhetlig barne- og familietjeneste, som omfatter barnevern, sosiale tjenester, PP-tjenester, 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.

Forsøket ble etablert samtidig med at barnevernsreformen trådte i kraft, som innebar at det fylkeskommunale barnevernet ble overført til staten. Den statlige barne- og familieetaten er inndelt i fem landsdelsregioner, som har ansvar for de oppgavene som gjennom forsøket er overført til Trondheim kommune.

Kommunen har gjennom forsøket et helhetlig ansvar for barnevernstilbudet, som både omfatter første- og andrelinjetjenesten, med unntak av det de statlige MST-teamene (multisystemisk terapi).

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

ekstrabevilgninger 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. Det er forutsatt at tilskuddet til Trondheim kommune i forsøksperioden skal ha samme årlige økonomiske vekst som det statlige barnevernet.

5.3 Status

Hensikten med forsøket er å åpne for en helhetlig tilnærming i kommunens arbeid overfor barn, unge og familier. Kommunens ansvar for de statlige oppgavene som er overført, er organisert på følgende måte:

- Fire forvaltningskontorer på bydelsnivå, som fatter vedtak i barnevernssakene
- En byomfattende oppfølgingsenhet for barn i fosterhjem og på institusjon
- Et byomfattende ressurscenter 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 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.

Det første forsøksåret (2004) var preget av implementering og omorganisering, både for å etablere den nye familietjenesten og for å ivareta ansvaret for de nye oppgavene som ble overført fra staten. Kommunen rapporterer at de nye oppgavene gjennom forsøket er blitt integrert som en del av den helhetlige barne- og familietjenesten.

Kommunen grupperer sine tiltak innenfor barnevernet i følgende hovedkategorier:

- Tiltak i hjemmet
- Fosterhjem
- Institusjon

- Hybel med oppfølging

Institusjonsplassering er den økonomisk mest kostbare tiltaksformen, med årlige enhetskostnader på 1-3 millioner per plass, avhengig av institusjonstype, mens hjelpetiltak i hjemmene er rimeligst med årlige kostnader på ca kr 45 000. Per juli 2004 var om lag halvpartene av barna innenfor barnevernet omfattet av tiltak i hjemmene.

Økonomiske utfordringer og tiltak

De senere årene har det vært en betydelig økning i antall barnevernssaker i Trondheim, fra snaut 1100 barn med hjelpebehov i juli 2001 til nær 1260 i juli 2004. Utviklingen første halvår i 2005 indikerer at veksten blir sterkere enn det kommunen opprinnelig hadde forutsatt. Kommunen har derfor utformet flere strategier som kan bidra til å forbedre tjenestene innenfor tilgjengelig økonomiske rammer. Forsøket er finansiert på basis av et uttrekk på grunnlag av regnskapstallene for 2002, som etter kommunens vurdering gir en for lav inngangsverdi, noe som skaper utfordringer for kommunen når aktiviteten i Trondheim øker mer enn opprinnelig antatt.

I løpet av det første driftsåret (2004) lå det an til en betydelig budsjettoverskridelse innenfor barne- og familietjenesten hvorav barnevernstjenesten var en viktig forklaring. Våren 2004 ble det prognostisert en overskridelse på 19 mill, i et samlet budsjett på 410 mill kr for hele barne- og familietjenesten. Det ble gjennomført en rekke tiltak for å bedre den økonomiske kontrollen, slik at utviklingen kom i bedre balanse, og overskridelsen på årsbasis ble begrenset til 4,5 mill. kr.

I 2005 er det fortsatt økonomiske utfordringer innenfor barnevernet, noe som også gjelder for forsøket. Innenfor barnevernet har det lenge vært en utfordring å sikre god økonomistyring, noe som synes å ha blitt forsterket gjennom den samtidige etableringen av barne- og familietjenesten med overtakelsen av statlige barnvernsoppgaver.

Kommunen gjennomfører et økonomistyringsprosjekt i barne- og familietjenesten, som følger varigheten for barnevernsforsøket. Her inngår det å bruke nye styringsverktøy for å registrere vedtak og omfanget av økonomiske forpliktelser, til bruk i budsjettarbeid, prognoser og som grunnlag for sammenligninger mellom bydeler. Videre skal ulike sakstyper kategoriseres i en tiltakstrapp med kostnadsrammer for å gi støtte til skjønnsutøvelse, fremme mer likeartet forvaltningspraksis og gi grunnlag for kostnadssammenligning mellom bydelene. Det skal tas i bruk nye budsjettfordelingsmodeller og det arbeides med på tilpasse organisasjonen til barnevernsforsøket. Kommunen vil utvikle bedre prosedyrer og retningslinjer for anbud og forhandlinger med private tilbydere av plasser, og kommunen vil benytte

kostnadssammenligninger mellom kommunale og private institusjoner som ledd i sin institusjonsplan.

Institusjonsplan

Kommunen har overtatt ansvaret for fire statlige barnevernsinstitusjoner med til sammen 20 plasser, tre institusjoner som har driftsavtale med kommunen, samt kjøp av plasser i en rekke private og statlige institusjoner, med til sammen 30-34 plasser. Mange av plassene i disse institusjonene var inngåtte avtaler før kommunen overtok ansvaret.

Tabell 5.1 Fordelingen av opphold, beleggsdøgn og antall barn i 2004

Institusjoner	Antall opphold	Antall døgn	Antall barn pr 31.12
Kommunale og private med driftsavtale	27	8751	27
Private og statlige	59	9746	41
Sum	86	18497	68

Kommunen anser at forsøket har åpnet for mer tverrfaglig og sektorovgripende samordning av tiltakskjedene og for nye metoder og tilnærminger i barnevernet.

Kommunen anslår at de samlede samordningsgevinstene har medført besparelser innenfor sentraladministrasjon. Kommunen er imidlertid bekymret for om den økonomiske kompensasjonen for forsøket videre er tilstrekkelig, sett i lys av den økte aktiviteten på feltet. I den videre evalueringen vil dette drøftes i lys av bevilgningene som det statlige barnevernet får.

5.4 Videre kartleggings- og evalueringstemaer

Som evalueringsoppgaver er det vanskelig å isolere virkningene som knytter seg til selve forsøket (overtakelsen av statlige oppgaver) fra endringer som følger av kommunens interne omorganisering av barne- og familietjenesten. I det videre arbeidet vil virkningene av forsøket belyses ved å kartlegge følgende forhold nærmere:

- Trondheim kommunes kompetanse og kapasitet innenfor de overførte tjenestene.
- Er prioriteringen av ulike barnevernstiltak (tiltak i hjemmet, fosterhjem, institusjon, hybel med oppfølging) endret under forsøksperioden?

- I hvilken grad har kommunen sett tiltak og aktiviteter innenfor barne- og familietjenesten i sammenheng med skole og andre deler av tjenesteapparatet?
 - Hvordan er den interne faglige samordningen i barne- og familietjenesten og kontakten mellom institusjonene og de andre tilbudene i ”tjenestetrappe”?
 - Hvordan endrer økonomistyringsprosjektet i barne- og familietjenesten den interne vurderingen av tilbud til barn i barnevernet?
 - Hvordan vurderer tilsynsmyndighetene og det regionale statlige barnevernet tjenesten i Trondheim?
 - Hvordan påvirker forsøket i Trondheim oppgaveløsningen og driften innenfor den gjenværende delen av det regionale barnevernet?
 - Hva kjennetegner utviklingen av omfang og innretning på barnevernstjenester i Trondheim sammenlignet med andre kommuner i forsøksperioden?
-

6 Kulturminneforsøk i Bergen, Stavanger, Kristiansand

6.1 Bakgrunn

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 og samordnende ansvaret for kulturminnepolitikken, med Riksantikvaren som et sentralt rådgivende og utøvende direktorat med myndighetsansvar.

Fylkeskommunene og kommunene er tillagt roller og myndighet for ulike deler av kulturminneforvaltningen. Kommunene er gjennom sin rolle innenfor areal- og kommuneplanleggingen en sentral aktør i kulturminnepolitikken. Også gjennom kunnskapen om de enkelte lokalmiljøer og som lokal miljøvernmyndighet, landbruksmyndighet mv er kommunene et grunnleggende ledd i kulturminneforvaltningen.

Differensieringsforsøkene 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 hhv Hordaland, Rogaland og Vest Agder som gjennom forsøkene har fått utvidet myndighet innenfor kulturminnefeltet.

6.2 Bergen

Overordnet mål

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, så kommunen muligheter til å etablere bedre oversikt for brukere, og 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 i byutviklingsstrategien

Forsøkets formelle innhold

Forsøket i Bergen innebærer at kommunen i perioden 01.02.2004 – 31.12.2007 overtar myndighet som etter kulturminneforskriften ordinært ligger til staten (Riksantikvaren) eller fylkeskommunen, på følgende områder.

- Myndighet som i dag ligger til regional kulturminneforvaltning, dvs fylkeskommunens myndighet på følgende områder:
 - ansvaret for automatisk fredete kulturminner
 - myndighet til å fatte vedtak om midlertidig fredning
 - myndighet til å dispensere fra fredet kulturminne.
- Overtakelse av Riksantikvarens rådgivningsoppgaver innenfor kirkesaksbehandling
- Tildeling av midler fra post 72 ”Vern og sikring av fredete og verneverdige bygninger og anlegg”. Kommunene tildeler etter søknad støtte til eiere, innenfor en ramme på kr 500 000 i 2004.

Forsøket berører ikke Riksantikvarens myndighet overfor automatisk fredete kulturminner, likeledes er oppgaver og myndighet som Universitetet i Bergen, Bergen Museum og Bergen Sjøfartsmuseum har overfor automatisk fredete kulturminner og løse kulturminner heller ikke omfattet av forsøket.

Status

Byantikvaren i Bergen er kommunens faginstans for å ivareta de nye myndighetsoppgavene, som er blitt styrket med om lag en stilling. Byantikvaren er også delegert ansvaret for avgjørelsesmyndighet for deler av de overførte oppgavene.

Foreløpig rapporterer kommunen om at forsøket synes å ha medført kortere saksbehandlingstid, bedre samordning overfor plan- og byggesaksbehandlingen i kommunen og mer oversiktlig offentlig

forvaltning for tiltakshavere og publikum. Kommunen rapporterer også at den løser enkelte av de overtatte driftsoppgavene på andre måter enn det fylkeskommunen gjorde (drift av databaser over kulturminner mv, som har gitt grunnlag for nye verktøy i kommunal planlegging, bl.a. arkeologiske temakart). Det første året av forsøket var det ikke saker som gikk til politisk behandling.

6.3 Stavanger

Forsøket i Stavanger omfatter i hovedsak de samme myndighetsoppgavene som i Bergen, men er noe mer begrenset når det gjelder myndighetsoverføringen fra fylkeskommunen. Kommunen disponerte i 2004 kr 300 000 i tilskuddsmidler til eiere av fredete bygg og anlegg, som tidligere ble forvaltet av Riksantikvaren.

Opgavene i Stavanger er lagt til byantikvaren, som har økt bemanningen med en 40% stilling for å håndtere de nye oppgavene.

Kommunen har rapportert om tettere oppfølging av de enkelte fredete bygg og anlegg samt en generell styrking av saksbehandlingskapasiteten hos byantikvaren.

6.4 Kristiansand

Forsøket i Kristiansand omfatter i hovedsak den samme myndigheten som i Stavanger.

Kommunens ansvar under forsøket er delegert til Byantikvaren. Det er etablert en egen nettverksgruppe for kulturminnesakene i kommuneadministrasjonen, der kulturdirektør, teknisk direktør, miljøvernssjef, parksjef og plan- og bygningssjef inngår. Kommunen rapporterer om bedre koordinering og tidligere integrering av kultutminneinteressene 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.

Kommunen disponerte i 2004 kr 300 000 i tilskuddsmidler til eiere av fredete bygg og anlegg, som tidligere ble forvaltet av Riksantikvaren.

Det første året av forsøket ble det ikke fremmet saker til politisk behandling i kommunestyre eller formannskap i tilknytning til forsøket.

6.5 Videre kartleggings- og evalueringstemaer

- Hvilke deler av den overførte myndigheten har kommunene særlig anvendt? Hvilket omfang har det vært på antall saker?
 - Hvordan håndterer kommunene myndigheten til både å vedta midlertidig fredning samtidig som de også kan vedta dispensasjon fra fredningsbestemmelsene i særlig tilfeller?
 - Kan det spores endret profil på tildeling av tilskudd sammenlignet med Riksantikvarens profil? I hvilken grad innebærer forsøkene endringer i forhold til prinsippet om likebehandling?
 - Hvordan vurderer fylkeskommunen og Riksantikvaren kommunenes praktisering av myndighet og tilskuddsfordeling?
 - Hvordan har forsøkene påvirket fylkeskommunenes og Riksantikvarens saksmengde, rolleutforming og oppgaveløsning? Hvordan påvirker det myndighetsutøvelsen overfor de andre kommunene i fylket at fylkeshovedstedene har fått utvidet myndighet?
 - Hvilke rutiner og interne prosesser er utviklet for å samordne og koordinere kulturminneoppgavene med kommunale planoppgaver og andre tilgrensende kommunale roller?
 - Hva slags kompetanse har kommunene knyttet til seg i arbeidet med de nye oppgavene?
-

7 **BU-midler: Valdres og Nord-Gudbrandsdalen**

7.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for forsøkene i Valdres og Nord-Gudbrandsdalen er ønsket om å styrke næringsutviklingen, innovasjonsevnen og nyskapingen i to regioner der landbrukets utviklingsmuligheter anses som sentrale for framtidig vekst, utvikling og bosetting.

Landbrukspolitikken er under omlegging, med større vekt på lokal medvirkning og forankring i virkemiddelbruken, basert på lokale planer og strategier. På landsbasis er BU-midlene et sentralt virkemiddel i utviklingsarbeidet overfor brukere i landbruksnæringen, som forvaltes av Innovasjon Norge og Fylkesmannens landbruksavdeling.

7.2 Mål

Intensjonen med forsøkene har vært at lokalt ansvar skulle virke mobiliserende, føre til en raskere saksbehandling og en større grad av lokal forankring for bruken av BU-midlene. Det overordnede målet er at en slik lokal forankring skal forbedre muligheten til å fremme målene om næringsutvikling i de to regionene.

7.3 Innhold

Regionrådene i Valdres og Nord-Gudbrandsdalen har overtatt forvaltningsansvaret for Bygdeutviklingsmidler som ordinært forvaltes av distriktskontorene til Innovasjon Norge og Fylkesmannens landbruksavdeling. Størrelsen på de lokale BU-rammene er fastsatt ut fra de respektive regionenes andel av samlet tildeling tidligere.

Alle kommunene i de to regionene har vedtatt vedtektene for forsøket. I begge regioner er det opprettet et regionalt BU-styre med ordførerne fra deltakerkommunen som medlemmer, i tillegg til representanter for næringsorganisasjonene.

Tabell 7.1 Tildelte økonomiske rammer i BU-forsøkene 2004

Region	Utviklingsmidler	Utviklingsmidler	Tradisjonelt	Låneramme
	FMLA	Innovasjon Norge	Innovasjon Norge	rentestøtte
Valdres	700 000	1 400 000	1 600 000	7 200 000
Nord-Gudbrandsdal	500 000	900 000	3 000 000	9 400 000
Tilleggsbevilgn.		500 000		
SUM	1 200 000	2 800 000	4 600 000	16 600 000

Rammene for 2004 sammen med overføringer av tidligere ubenyttede midler (regionalt BU-prosjekt i Valdres), har gitt grunnlag for regionrådenes tilsagn i 2004. Innvilget BU-tilskudd og rentestøtte framgår av tabell 7.2.

Tabell 7.2 BU-styrenes bruk av rammene i 2004

Region	BU-tilskudd		Lån innvilget rentestøtte
	Utviklingstiltak/ tilrettelegging	Investeringer tradisjonelt	
Valdres	2 234 100	1 858 900	7 156 185
Nord-Gudbrandsdal	1 630 900	3 172 795	9 514 550
SUM	3 865 000	5 031 695	16 670 735

Gjennom BU-forsøkene i Valdres og Nord-Gudbrandalen har kommunene fått innflytelse over virkemidler som normalt fordeles av statlige organer. De statlige premissene for hvordan midlene skal anvendes, fastlegges ordinært av Landbruksdepartementet, som ledd i den nasjonale landbrukspolitikken. Den kommunale styringen foregår indirekte gjennom et interkommunalt styre, der hver kommune er representerte med én representant (ordføreren). Det er mao ikke et organ med forholdsmessig politisk representasjon som treffer beslutninger.

7.4 Nasjonale føringer

I rundskrivet for BU-midlene for 2005 understreker Landbruks- og matdepartementet (LMD) utfordringene knyttet til strukturendringer og internasjonal konkurranse i landbrukssektoren. De nye strategiene i landbrukspolitikken er samlet under overskriften Landbruk Pluss. Målet

er å sikre attraktive bygder og forsterke næringspolitikken gjennom nyskapende virksomhet og en videre effektivisering av det tradisjonelle landbruket. BU-midlene omtales som det viktigste økonomiske virkemidlet til Landbruksdepartementet for å nå målet om næringsutvikling i og i tilknytning til landbruket.

I rundskrivet fra LMD heter det at bruken av BU-midlene skal bygge på følgende overordnede strategier:

- Samspill mellom landbruk og nye næringer
- Utvikling av lokale ressurser
- Innovasjon og nyskaping
- Markedstilpasning
- Kunnskapsbasert næringsutvikling
- Mobilisering

I bruken av midlene skal det legges vekt på følgende hensyn:

- Likestilling
- Rekruttering
- Miljømessig bærekraft
- Modernisering, forenkling og effektivisering av forvaltningen

BU-ordningen kan omfatte et mangfold av næringsaktiviteter. I de nasjonale policydokumentene legges det vekt på at satsingene bidrar til nyskaping og økt konkurransevne, slik at lønnsomheten i næringen kan øke.

Ordningen med BU-midler er ingen automatisk virkende ordning der alle har krav på støtte. Forvaltningen av BU-midlene hviler på at de lokale forvaltningsenhetene utarbeider strategiske planer for bruken, tilpasset lokale forhold, samordnet med fylkesplanens målsettinger og handlingsprogram. Det er brukerne innenfor landbruksnæringen som kan søke om støtte. Det kan gis støtte til stipend, bedriftsutvikling, investeringstilskudd/rentestøtte, tilskudd ved generasjonsskifte og andre tiltak. Disse nasjonale rammene for BU-midlene danner utgangspunktet for forsøkene med lokalt ansvar i Valdres og Nord-Gudbrandsdalen.

7.5 Nærmere om BU-forsøket i Valdres

Det er de seks kommunene i Regionrådet for Valdres som sammen forvalter BU-midlene. Forsøket omfatter kommunene Øystre Slidre, Sør-Aurdal, Vestre Slidre, Vang, Etnedal og Nord-Aurdal.

Noe av bakgrunnen for forsøket var at søkningen til BU-midler fra Valdres var lav sammenlignet med andre regioner. Målet var å mobilisere til større interesse, engasjement og aktivitet i regionen, basert på større lokalt ansvar.

Gjennom 2004 har regionrådet markedsført ordningen gjennom bygdemøter i Valdres. Hver kommune har vedtatt vedtektene for ordningen. Regionrådet har vedtatt overordnede rammer for ordningen. BU-styret har vedtatt enkeltsaker av prinsipiell betydning, mens kurante saker er delegert til administrativt nivå.

Det er ansatt egen BU-konsulent i regionrådets administrasjon, for å administrere BU-ordningen.

Det er ikke utviklet en egen prosjektplan for selve forsøket, men bruken av midlene skal følge de nasjonale retningslinjene, samtidig som de skal bygge på det bygdeutviklingsprogrammet som er vedtatt av BU-styret og regionrådet i januar 2005 og en egen strategisk plan for Valdres, som regionrådet vedtok i 2004.

I 2004 er det behandlet i alt 44 saker, hvorav 8 fikk avslag.

7.6 Nærmere om BU-forsøket i Nord-Gudbrandsdalen

Kommunene Lesja, Dovre, Sel, Vågå, Lom og Skjåk samarbeider gjennom Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal.

Forsøket skjer i et nært samarbeid mellom landbrukskontorene i de seks kommunene og regionrådets administrasjon. Veiledning av søkere og oppsummering av faktiske forhold knyttet til den enkelte søker, gjøres av de kommunale landbrukskontorene. Den videre saksbehandling skjer gjennom regionkontoret som har engasjert to saksbehandlere med landbruksfaglig bakgrunn i henholdsvis 30% og 40 % stilling, med hvert sitt arbeidsfelt som er inndelt etter sakstype. Disse samarbeider tett med ansvarlig for BU-ordningen på regionkontoret (50 %). Sistnevnte har ansvar for saksframlegg til BU-styret.

I 2004 er det utarbeidet egne mål og strategier for hvordan BU-midlene i regionen skal forvaltes. Det er også laget retningslinjer for hvordan støtten skal utmåles, og hvilke tiltak som skal prioriteres. I 2004 er det behandlet i alt 30 søknader, hvorav 17 fikk avslag. Etter klage ble tre avslåtte søknader innvilget.

7.7 Videre kartleggings- og evalueringstemaer

- Hvilke rutiner er nedfelt for å håndtere nærhetsproblematikken, som følge av kortere avstand mellom søkere og tildelingsmyndighet?
- I hvilken grad kan det spores endrete prioriteringer i tildelingen sammenlignet med tildelingene fra FMLA og IN?
- Hvordan har forsøkene påvirket saksmengde og oppgaveløsning hos IN og fylkesmannens landbruksavdeling?
- Hvordan påvirker de overordnede strategiene gjennom Strategisk plan for Valdres og Bygdeutviklingsprogrammet den faktiske tildelingspolitikken?
- Hvordan inngår BU-midlene i de overordnede strategiene som er nedfelt i fylkesplanen for Oppland og det øvrige partnerskapet for regional utvikling?
- I hvilken grad vurderes bruken av BU-midlene i sammenheng med annen næringsrettet støtte, og hvilke retningslinjer er lagt for det?
- Hvordan har kommunenes utviklingsarbeid blitt påvirket av forsøket?
- Hvordan fungerer for kommunene at BU-midlene er delegert direkte til regionrådet? Hvordan påvirker det utviklingsrollen for øvrige politikere i kommunestyrene, og hvordan blir sammenhengen med andre utviklingsmidler som kommunene råder over?
- I hvilken grad innebærer det lokale ansvaret at det er utviklet en regionspesifikk filosofi, strategi og prioritering som er forskjellig i Valdres og Nord-Gudbrandsdalen?

8 Arbeidsmarkedsmidler: Oslo

8.1 Bakgrunn

Den kommunale sosialtjenesten og Aetats virkemidler for å fremme kvalifisering og sysselsetting, berører mange av de samme brukerne og klientene.

Aetats hovedoppgaver er formidling og kvalifisering av arbeidssøkere og forvaltning av attføringspenger og dagpenger under ledighet. Den kommunale sosialtjenesten er et sikkerhetsnett for mennesker som ikke får dekket sine materielle behov på andre måter eller som trenger råd, veiledning eller annen hjelp og støtte.

Fordi mange av klientene har behov for hjelp fra flere instanser, har kommunen vært interessert i å overta ansvaret for tjenester overfor disse felles brukerne. Både Aetat og sosialtjenesten har påpekt økt behov for innsats overfor sosialhjelpsmottakere med minoritetsbakgrunn, langtidsledige sosialhjelpsmottakere og sosialt yrkeshemmede.

I Oslo har flere bydeler 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.

Den modellen som det drives forsøk med i Oslo kommune, vil bli en permanent ordning med den nye arbeids- og velferdsforvaltningen – der større kommuner vil få mulighet til å søke om å overta det ansvaret som Oslo kommune har.

8.2 Mål

Formålet med forsøket er at bydelen skal kunne ta et helhetlig og sammenhengende ansvar for kvalifisering av arbeidsledige og yrkeshemmede sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde. Intensjonen er at dette skal føre til bedre kvalifiseringstiltak for brukerne, bedre utnyttelse av ressurser og samlet kompetanse, raskere og mer brukervennlig bistand til dem som trenger det. En kan si at forsøket innebærer en uttesting av hvordan en sterkere lokal samordning i kommunal regi kan bidra til arbeidslinjen i velferdspolitikken.

8.3 Innhold

Forsøket innebærer at to bydeler i Oslo (Sagene og Gamle Oslo) har overtatt ansvaret for forvaltning av tilbud om arbeidsmarkedsopplæring og arbeidsmarkedstiltak for arbeidsledige som har sosialhjelp som hovedinntektskilde. Ansvaret for å gjennomføre disse arbeidsmarkedstiltakene og å tildele praksisplasser er overført fra Aetat til de to bydelene. Forsøket innebærer dermed at sosiale og arbeidsrettete virkemidler er samlet under en organisatorisk enhet, i bydelene.

Forsøket er fom 2005 utvidet til å omfatte personer som får introduksjonsprogram. I tillegg utvides forsøket til også å omfatte bydelene St. Hanshaugen og Alna.

I 2004 fikk de to bydelen som da var omfattet av forsøket, overført drøyt 40 mill kr. til dekning av utgifter til tiltak og administrasjon.

Bydelene kjøper praksisplasser fra arbeidsmarkedsbedriftene og avtaler direkte inntak av klienter. Innenfor den tidligere ordinære forvaltningsmodellen søkte bydelene praksisplasser i bedriftene via Aetat.

8.4 Status

Organisatorisk ivaretas ledelsen av forsøkene av Byrådsavdeling for velferd og sosial tjenester. Byrådet rapporterer årlig til Oslo bystyre 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, ser det ut til at de øvrige bydelene (som ikke er omfattet av forsøket) har tettere og mer omfattende kontakt med de lokale arbeidskontorene.

Kommunen har gjennom flere rapporter dokumentert hvordan driften av forsøkene utvikler seg, hvor mange som er omfattet av tiltakene og hva som er de foreløpige virkningene av samordningen. Disse rapportene er omfattende og inneholder detaljert 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.

Som en kortversjon kan følgende hovedpunkter i kommunens rapportering refereres:

- Det brukes mindre tid på administrasjon og saksbehandling, brukerne får raskere tilbud om opplæringsplass

- Bydelen har lavere kostnader til kvalifiseringstiltakene enn Aetat, og kan dermed gi tilbud til flere
- Sosialhjelpsforbruket er redusert, bl.a. fordi brukerne får kvalifiseringstiltak raskere. Helhetlig ansvar for sosialfaglig veiledning og kvalifisering fører til at færre brukere kommer tilbake gjennom ”svingdøreffekter”
- Bevisstheten om arbeidslinja i sosialtjenestens virksomhet er styrket
- Færre brukere er blitt ”kasteballer” mellom ulike deler av hjelpeapparatet
- Utbetalingen av ytelser fra Aetat og sosialkontoret skjer samlet og til samme tidspunkt, noe som kan gjøre det enklere for brukerne å holde oversikt over egne inntekter
- Forsøket har hatt positive virkninger for den tverrfaglige kompetansen

Kommunen planlegger å gjennomføre brukerundersøkelser.

8.5 Videre kartleggings- og evalueringstemaer

- Kritisk etterprøving av gjennomstrømning og videre karriere for brukerne. Nærmere analyse av foreliggende statistikk fra forsøkene, for å oppsummere om det er forskjeller mellom prøvebydelene og forløpet for brukere i bydeler som opererer innenfor ordinær oppgavefordeling.
 - Hva er samlet ressursinnsats overfor brukerne i prøvebydelene?
 - Hvilke rutiner etablerer prøvebydelene for å dimensjonere kvalifiseringstiltakene innenfor gitte rammer? Hvordan prioriterer bydelene og hvordan er praksisen sammenlignet med Aetats tilsvarende?
 - Hvordan påvirkes sosialtjenestens arbeid overfor brukere som ikke er omfattet av forsøket? Foreligger det kompetansegevinster i tjenesten eller erfaringer som har overføringsverdi innenfor sosialtjenesten eller mellom sosialtjenesten og Aetat?
 - Hva er Aetats vurderinger av forsøkene, og hvilke virkninger har forsøket for de øvrige oppgavene på berørte arbeidskontorer?
-

9 Uterom, forsøpling: Oslo

9.1 Bakgrunn

Oslo kommune bruker 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 tømming av søppelkasser, rengjøring av gater, parker, friområder, plasser og returpunkter.

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

Overtredelse av politivedtektene kan føre til gebyr på kr 500.

Kommunen ser mulighet til å sørge for en bedre håndhevelse av vedtektene ved at kommunen overtar myndigheten fra politiet.

9.2 Mål

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 strøing.

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.

9.3 Innhold

Gjennom forsøket har Oslo kommune overtatt myndigheten til å håndheve politivedtektene i indre sone av Oslo. Det betyr at kommunen

kan skrive ut gebyr 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.

9.4 Status

Oslo kommune opprettet en sentral styringsgruppe med deltakeren fra en rekke etater for å implementere forsøket, men i driftsfasen er oppgaven lagt til Trafikketaten.

Samferdselsetaten har utarbeidet et eget evalueringssopplegg for å vurdere forsøket. Her er det gjennomført en innledende brukerundersøkelse blant gårdeiere og en publikumsundersøkelse. I tillegg gjennomfører trafikketaten faktiske målinger av forsøpling sentrum. På basis av undersøkelsene oppsummerer Samferdselsetaten foreløpig med at de sentrale målene for forsøket synes ivaretatt.

Kommunen anslår en ressursinnsats på 10 årsverk for å gjennomføre de nye kontrolloppgavene. Kommunen har drevet en betydelig informasjonsvirksomhet for å gjøre ordningen kjent blant næringsdrivende og for egne ansatte. Alle trafikkbetjenter har fått opplæring i den nye oppgaven.

I sin rapport for 2004 opplyser kommunen at det i perioden april – desember ble ilagt 492 gebyrer, hvorav 325 gebyrer dreide seg om overtredelse av bestemmelsen om renhold på steder som er alminnelig beferdet, 51 gebyrer for hus- og grunneieres overtredelse av plikt til renhold og 116 gebyrer for overtredelse av bestemmelsene om trygging av ferdsel.

9.5 Videre kartleggings- og evalueringstemaer

- Oppsummere kommunens løpende egevaluering av publikums vurderinger, brukernes vurderinger og faktisk måling av forsøpling.
 - Innhente politiets vurdering kommunens praktisering
 - Kartlegge omfang av kontroller og gebyrer sammenlignet med tidligere
 - Innhente Trafikketatens egenvurdering av den nye rollen og utfordringene knytte til å håndheve myndigheten.
-

10 Oppsummering

Alle forsøkene er i løpet av 2004 etablert etter intensjonene, kommunene driver tjenester og forvalter myndighet etter forsøksbestemmelsene. Det foreligger årsrapporter og innberetninger som dokumenterer administrative rutiner, driftsmessige forhold og kommunenes egne vurderinger av virkninger etter første driftsår.

I denne underveisrapporten er noen hovedopplysninger fra disse rapportene gjengitt på en beskrivende måte. Vi har i begrenset grad gjengitt kommunenes egenvurderinger, siden det er et tema som skal belyses på en kritisk måte i lys av flere kilder og innfallsvinkler i neste rapportering.

Et fellestrekk ved forsøkene, er at kommunene understreker betydningen av å kunne samordne virkemidler og myndighet som ellers er fragmentert, ut fra en lokale interesser og rasjonalitet.

I det videre evalueringsarbeidet blir det derfor interessant å undersøke i hvilken grad kommunene utnytter denne muligheten og dette handlingsrommet innenfor nasjonale retningslinjer og hvilke resultater de oppnår.