

Sammendrag

Samspeilet mellom stat og kommune er i kontinuerlig endring. Reformen i sentrale velferdstjenester bidrar til spenninger mellom statens mål om likebehandling og kommunens ønske om selvstyre og lokal tilpasning. Dette er med på å skape dynamikk i stat-kommuneforholdet. Denne dynamikken etter spør et behov for å studere hva som skjer og diskutere om det finnes alternative måter å organisere forholdet på. I prosjektet "Hvis kommunen ikke fantes" er det satt fokus på spenningsforholdet mellom stat og kommune på sentrale velferdsområder som skole, barnehager, helse og omsorg. Det redegjøres for utviklingen på disse områdene, men den viktigste oppgaven har vært å identifisere og konkretisere alternative modeller til dagens organisering av stat-kommuneforholdet på disse viktige velferdsområdene. Prosjektet har hatt en todelt målsetning:

- a) Utvikle idealmodeller som illustrerer hvordan staten kan ta et større ansvar for disse kommunale velferdstjenestene ved ulike former for økt statliggjøring. I tillegg skisseres et alternativ til en slik utvikling gjennom en modell for økt kommunalisering.
- b) Anvende idealmodellene ved å diskutere potensielle konsekvenser av at staten tar et større ansvar for skole, barnehager, helse og omsorg.

Idealmodellene er utviklet langs et kontinuum hvor staten i økende grad styrer og forvalter nåværende kommunale velferdstjenestene. Hva slags modeller kan tenkes til dagens stat-kommunemodell? Hva slags konsekvenser kan det få om staten i stadig sterkere grad velger å styre, eventuelt overtar, skole, barnehager, helse og omsorg? Hva om utviklingen snus, og kommunene får mer innflytelse og styring med disse sentrale velferdstjenestene?

I prosjektet er det konstruert tre idealmodeller for økt statliggjøring, *integrasjonsmodellen*, den *statlige områdemodellen* og den *statlige sektormodellen*. Dessuten har vi pekt på sentrale elementer i det vi har kalt *kommunemodellen*. Modellene er bygget opp langs tre organisatoriske dimensjoner som tar utgangspunkt i prinsipielle trekk ved stat-kommuneforholdet i dag: A) *Den demokratiske dimensjon* tar for seg organisatoriske prinsipper for hvordan politiske ytringer og befolkningens preferanser kan komme til uttrykk i ulike idealmodeller. B) *Stat/kommunerelasjonen* viser prinsipper for sentral styring og lokalt handlingsrom og hvordan dette balanseforholdet reguleres gjennom ansvarsfordeling og samspeilet mellom stat og kommune. C) *Den territorielle/funksjonelle dimensjonen* viser prinsipper for hvordan løsning og samordning av velferdsoppgaver kan skje innenfor ulike geografiske områder eller ved sektorvis organisering hvor den geografiske dimensjonen er tonet ned.

Konstruksjonen av idealmodellene er basert på ulike datasett. Erfaringer fra norske velferdsreformer og fra sammenliknbare land, er brukt i utviklingen av modellene og til dels i vurderinger av modellenes konsekvenser. Den viktigste kilden for å uteske konsekvenser av de ulike modellene har vært to elektroniske laboratorier (E-lab). Disse ble arrangert som én dags arbeidssesjoner hvor svært kunnskapsrike og erfarne deltakere fra hele landet ble samlet for kritisk å vurdere modellene og diskutere

tenkelige konsekvenser. Dataene fra disse samlingene utgjør et omfattende materiale og preger derfor diskusjonen av de tenkelige konsekvenser av modellene.

Ved hjelp av datasettene har modellene blitt utviklet, bygd ut og klargjort. Fortellinger med utgangspunkt i den enkelte modell er brukt for å fremprovosere debatt og respons. Fortellingene dannet også opptakten til å diskutere konsekvenser. Diskusjonen av konsekvenser tok utgangspunkt i sentrale verdier forbundet med statlig styring og kommunalt selvstyre: 1) *Likhet og likeverd* peker på hvordan tjenester standardiseres og/eller tilpasses til brukeren i de ulike modellene. 2) *Prioriteringseffektivitet* peker på hvorvidt tjenester leveres i tråd med lokale ønsker og behov i de ulike idealmodellene. 3) *Deltakelse* viser til hvordan borgeren kan påvirke beslutninger i politikktutforming i de ulike modellene. 4) *Ansvars plassering* viser til hvordan ansvarslinjer utformes i idealmodellene og hvordan de ansvarlige kan holdes ansvarlig. De tre organisatoriske dimensjonene og de fire mulige konsekvensene, ble valgt for å etablere forenklede kategorier som kunne strukturere diskusjonen rundt idealmodellene. Modellenes strukturelle hovedtrekk og potensielle konsekvenser kan oppsummeres som følger:

Integrasjonsmodellen beskriver en situasjon hvor velferdstjenestene skole, barnehager, helse og omsorg fortsatt er på kommunale hender, men hvor kommunene har liten handlefrihet til både å velge mål og virkemidler. Rammestyring som prinsipp er erstattet med mer målrettet og detaljert statlig styring. Lokalpolitikkerne har få muligheter til å gjøre egne prioriteringer og tilpasse den statlige politikken til lokale forhold. I stedet har det vokst fram tette forbindelser mellom kommunale og statlige sektoradministrasjoner, som sammen med brukerorganisasjonene, har stor innflytelse på innholdet i velferdstjenestene. Kommunen er fortsatt formelt ansvarlig for skole, barnehager, helse og omsorg, og er arbeidsgiver for de ansatte i disse tjenestene. Kommunen eier lokaler og bygninger og har det overordnede ansvaret for at innbyggerne får de tjenester de har rett på. Brukerutvalg er opprettet ved mange av tjenestestedene der brukerne (eller deres pårørende) påser at de får tilgang på de lovfestede rettigheter som Stortinget har fastsatt. *Mulige konsekvenser:* Integrasjonsmodellen ble av mange av deltakerne i E-labene ansett som nærmest et uunngåelig resultat av en utvikling som har pågått lenge. Andre mente at vi allerede har en modell som ligner på integrasjonsmodellen. Denne utviklingen mente mange ville ha negative konsekvenser for likeverdighet og prioriteringseffektivitet ved at tjenestene i større grad standardiseres og reduserer muligheten for lokale og individuelle tilpasninger. Økt byråkratisering i form av rapportering, tilsyn og kontroll – særlig på skolefeltet, var og en uønsket konsekvens som ble fremhevet. Innenfor helse og omsorg ble likevel økt standardisering betraktet som en positiv utvikling uten at det ville gå utover prioriteringseffektiviteten. Det ble også argumentert for at lokaldemokratiet ville bli ytterligere svekket med integrasjonsmodellen, og at det ville vokse fram andre former for deltakelse mellom lokalsamfunn og kommunen (eksempelvis økt lobbyvirksomhet). Spesielt ville ulike brukergrupper knyttet til tjenestene bli viktige i denne modellen. Både redusert lokal frihet og en ansvarsforskyvning i retning staten, ble sett på som faktorer som ville svekke det lokale politiske engasjementet og gjøre det mindre relevant for innbyggerne å stille lokalpolitikkerne til ansvar. Integrasjonsmodellen ble og vurdert som utfordrende med tanke på ansvars plassering. Samstyring mellom kommunalt og statlig nivå kan skape et komplekst styringssystem som fører til uklare ansvarsforhold.

Den statlige områdemodellen beskriver en situasjon hvor det lokale folkestyret fjernes på velferdsområdene skole, barnehager, helse og omsorg. Fra å ha vært et delt politisk ansvar mellom stat og kommune, har nå Stortinget og regjeringen fått det fulle ansvaret for å utforme velferdspolitikken og påse at den blir iverksatt som intendert. Velferdstjenestene er organiserte i fylkesvise og kommunevise områdeadministrasjoner ledet av henholdsvis regionale og lokale områdesjefer. De regionale områdesjefenes oppgave er å formidle og iverksette statlig politikk og de er ansvarlige for eierstyring og "bestilling" overfor de lokale områdesjefene. De lokale områdesjefene (som har ansvar for de lokale tjenestene, skoler, barnehager, helse og omsorg) har relativt stor frihet til å velge sine "utførere" og har anledning til å organisere tjenestene innenfor rammen av bestilling og resultatkrav. Den lokale områdesjefen er også ansvarlig for å samordne de statlige velferdstjenestene med relevante, gjenværende tjenester i kommunen. Tilsyns- og kontrollvirksomheten er skjerpet og skjer gjennom Fylkesmannen og uavhengige statlige tilsyn. Det at det lokale selvstyret og den politiske handlefriheten er tatt bort i områdemodellen, betyr at det er mindre interesse blant lokalsamfunnsaktører, interessegrupper, brukere etc., for å hevde sine interesser lokalt. *Mulige konsekvenser:* Den statlige områdemodellen ble møtt med skepsis av e-lab deltakerne. Enkelte trakk fram at det ville bli enklere å standardisere velferdstjenestene, både som følge av det statlige eierskapet og mer utstrakt rettighetslovgivning, men mange mente at den lokale tilpasningen (likeverdighet) av tjenestene til lokale og individuelle behov ville bli dårligere, altså svekke prioriteringseffektiviteten. Det ble rettet skepsis til områdesjefenes posisjon og flere var usikker på om modellen faktisk ville føre til likhet på grunn av den lange styringskjeden og områdesjefens handlingsfrihet. Konsekvensen for deltakelsen ville imidlertid være nye former for brukermedvirkning og mer aksjonistiske former for lokal påvirkning, noe som kunne sikre at områdeadministrasjonene ble mer sensitive og åpne for impulser og krav utenfra. Den største bekymringen var for stor makt til byråkratiet og administrative "småkonger", som ble omtalt som "administrasjonspartiet". Sammen med stor avstand til sentrale beslutningstakere i regjering og Storting var det bekymring for at dette ville forsterke brukernes opplevelse av avmakt. En slik utvikling ville føre til reduserte mulighetene for eksterne aktører å få innflytelse på saker og beslutninger. Unntaket her ville være sterke og velorganiserte brukergrupper. Mye av argumentasjonen mot områdemodellen tok utgangspunkt i et brukerperspektiv. Langt færre tok utgangspunkt i et lokaldemokratisk perspektiv i den forstand at folkestyret har en verdi i seg selv. I den grad dette perspektivet gjorde seg gjeldende, ble det argumentert med at lokalpolitikere utgjør et korrektiv for administrasjonen, at de har en ombudsrolle i forhold til innbyggerne, at de sikrer åpenhet rundt ulike beslutningsprosesser og at de ivaretar svake grupper i lokalsamfunnet. Med områdemodellen ville disse mekanismene falle bort, noe enkelte så som problematisk.

Den statlige sektormodellen beskriver en situasjon der kommunene er fritatt for de store velferdsoppgavene, slik som helse og omsorg, skole og barnehager. Staten styrer målrettet og detaljert gjennom sektorvise «velferdssøyler». Selv om det er rom for skjønn i tjenesteytingen, er likhet forstått som standardisering av tjenester et sentralt mål. Alle har rett på det samme tjenestetilbudet uavhengig av hvilken kommune de bor i. Endringer i det territorielle landskapet gjør at velferdstjenestene er iverksatt ut fra regionale sektoradministrasjoner som nå tilsvarende fem landsdelsregioner, mens det

lokale nivået er organisert rundt en befolkningsmasse på ca. 10 000 innbyggere. Dette innebærer at etatssjefene innenfor de enkelte tjenestene rapporterer til regionalnivået og videre til statsforvaltningen. Brukerorganisasjoner og -råd er i tillegg til nasjonale valg de viktigste deltakerdemokratiske kanalene for innbyggere som benytter seg av velferdstjenestene. *Mulige konsekvenser:* Den statlige sektormodellen ble vurdert å fremme standardisering, men hemme likeverdighet, det vil si lokal tilpasning til brukernes behov. Sektorisering og standardisering ble av flere sett på som positivt for ansatte og profesjoner i tjenestene, fordi det ville gi like arbeidsbetingelser og fremme kompetanseheving. Når det gjelder prioriteringseffektivitet var flesteparten opptatt av at tjenestene ville bli mer tungroddede med økt vekt på rapportering, testing og kontroll. Andre pekte på at dette også kunne føre til smidigere tjenesteutøvelse ved at tjenestene valgte felles administrative løsninger. Mange mente at deltakerdemokratiet ville bli amputert gjennom sektormodellen og at brukerinteressene ville måtte hevdes innenfor andre kanaler enn valgkanalen. Det ble imidlertid også påpekt at rommet for lokaldemokrati kan oppfattes som større fordi kommunen har blitt avlastet for de tunge velferdsoppgavene og ville kunne konsentrere seg om rene, lokale spørsmål. Ansvarsforskyvning fra kommune til stat ble på den ene siden vurdert som en klargjøring av ansvarsforhold. På den andre siden mente deltakerne at sektorisering ville gi ansvarspulverisering for brukere som er avhengig av flere typer tjenester.

Kommunemodellen skisserer en situasjon der staten har trukket seg tilbake, og hvor kommunal autonomi er styrket gjennom økt handlingsrom og handlingsmuligheter. Økt ansvar og handlingsrom for velferdstjenestene skole, barnehage, helse og omsorg gir lokalpolitikken en renessanse. Lokaldemokratiet er på denne måten styrket, samtidig som det stilles større krav til lokalpolitikkerne som nå må ta et større ansvar for å holde orden i eget hus. En viktig faktor i kommunemodellen er større kommuner. Store, nye kommuner kan gjøre det mulig å håndtere flere og større oppgaver. *Mulige konsekvenser:* Kommunemodellen ble møtt med både optimisme og skepsis. Vitalisering av lokaldemokratiet ble betraktet som positivt, men det ble uttrykt skepsis til mer lokale beslutninger, særlig mht. sikring av de svakeste gruppene i lokalsamfunnet. Til tross for økt mulighet for lokalt tilpassede tjenester, ble det stilt spørsmål ved om dette bidrar til bedre tjenester i forhold til kvalitet. Et bredt kommunalt ansvar i kommunemodellen gjorde at enkelte stilte spørsmål ved om lokalpolitikkerne var i stand til å ta på seg dette ansvaret. Det ble imidlertid pekt på at ansvars plasseringen kunne bli tydeligere i denne modellen slik at det ville bli lettere for velgerne å stille de folkevalgte til ansvar.

Idealmodellene som er utviklet gjennom prosjektet gir perspektiver på at det finnes mange ulike måter å organisere velferdstjenestene på. I dette prosjektet er det hovedsakelig fokusert på modeller for økt statliggjøring. Modellene som er utviklet i prosjektet setter i sentrum det dynamiske forholdet mellom stat og kommune og de styringsdilemmaene som kan oppstå. Slike dilemmaer oppstår i stor grad fordi statlige og kommunale verdier og mål ikke alltid lar seg forene. Erfaringene fra dette prosjektet er at disse dilemmaene neppe lar seg reformere bort. En kan vinne noe, men tape noe annet om en velger den ene eller andre modellen. Det er et spørsmål om prioritering. Dagens stat-kommunemodell får ganske godt skussmål av E-lab deltakerne og blir oppfattet som robust, samtidig som den er fleksibel og tilpassningsdyktig. De sentrale forslagene til forbedringer av dagens modell peker i retning av å utvikle et mer

samsnakkende, samstyrende og samhandlende stat-kommuneforhold. Også større kommuner som kan håndtere bredden av velferdstjenester blir trukket fram som en løsning sammen med et styrket folkestyre og et redusert kommunalt og statlig byråkrati.

Dette prosjektet gir en erkjennelse av at det ikke finnes én løsning på forholdet mellom stat og kommune, men at det kontinuerlig må søkes etter bedre løsninger innenfor et velferdssamfunn som hele tiden endrer seg. Dermed koker det i stor grad ned til hvilke verdier en ønsker å ivareta gjennom stat-kommuneforholdet. Dette er i høyeste grad et politisk spørsmål.

