

Notat
utarbeidd etter oppdrag frå Kommunenes Sentralforbund
Oktober 2003

Forhandlingsordningar mellom stat og kommune: Konsekvensar for lokaldemokratiet

Harald Baldersheim
Institutt for statsvitskap
Universitetet i Oslo



Dette oppdraget har tittelen ”Demokratiske og konstitusjonelle konsekvenser av en mer forpliktende konsultasjonsordning – statsvitenskapelig vurdering”. Det inneber nærmare bestemt drøftingar av følgjande tema (kontrakten pkt. 1):

”Det skal fokuseres spesielt på er de lokaldemokratiske konsekvensene av en mer forpliktende konsultasjonsordning. Viktig her vil være å vurdere:

- Konsekvensene av et avtaledemokrati mot et representativt demokrati
- Vil et avtaledemokrati bare bli en ny form for sentralstyring
- Hvordan sikre avtaler som tar hensyn til ulikhetene i norsk kommunesektor
- Hvordan skape forankring og legitimitet for en slik ordning med eksempler fra Norge og andre land det er naturleg å sammenligne seg med
- Foreta punktstudier i kommuner for å kartlegge problemstillinger rundt det å leve opp til stadig nye statlige reformer og krav.”

Gangen i drøftingane er denne: I to innleiande avsnitt peikar eg på dilemma og utfordringar som ei utvikling mot eit meir forhandlings- og avtalebasert samkvem mellom stat og kommunar vil reise. Deretter skisserer eg nokre framgangsmåtar som kan veljast for å forankre eller forplikte kommunane i forhold til (eventuelle) inngåtte avtalar; dette temaet blir analysert som spørsmål om val av iverksettingsstrategiar. Desse strategiane kan ha ulike, meir eller mindre vidtgåande konsekvensar for lokaldemokratiet. Erfaringar frå tre store statlege reformprogram i forhold til eller i samspel med kommunesektoren blir gjennomgått (HVPU, Reform 97, MIK). Desse erfaringane blir til slutt nytta som grunnlag for ei skisse av ein modell for samspel mellom stat og kommune i eit avtalebasert system med rom for lokaldemokrati.

1: Dilemmaet: Nasjonal velferd, lokalt demokrati

Kommunane har utvikla seg til iverksettingsorgan for velferdsstaten. Staten ved dei nasjonale politiske institusjonane har tatt på seg ansvaret for velferdsoppgaver. Kommunane blir pålagt jobben med å innfri løfte og iverksetje ordningane. Rasjonalet ved kommunalt sjølvstyre og lokalt demokrati er styringsordningar som kan ta høgde for lokale variasjonar i samfunnsvilkår og politiske preferansar. Livsvilkår og service-preferansar varierer frå Oslo til Kirkenes. Det samla forvaltningssystemet blir meir effektivt og rasjonelt ved at lokale variasjonar i behov og preferansar kan imøtekommast. Velferdsøkonomisk teori seier at standardisering vil føre til effektivitets- og velferdsstap i ein situasjon med faktiske variasjonar i preferansar og produksjonskostnader (Tiebout 1956, Hagen og Sørensen 2001:18). Spelerommet for lokalt demokrati og engasjement er i tillegg ei sjølvstendig grunngeving for kommunalt sjølvstyre. Dette tilseier at nasjonale styresmakter bør vere tilbakehaldne med å gripe direkte inn i lokale disposisjonar når oppgåvene først er overlatne til kommunane. I forholdet mellom stat og kommune er det rammestyring, ikkje detaljstyring og diktat som gir grunnlag for rasjonelt samkvem. Dilemmaet er at kommunane har fått ansvar for sentrale samfunnsoppgåver som også nasjonale styresmakter kjenner ansvar for. Og nasjonale parti og folkevalde har politiske ambisjonar på desse områda også (skolar, barnehagar, eldreomsorg, osv). Korleis kan samspelet mellom stat og kommune organiserast slik at det blir rom for meningsfullt lokaldemokrati? Mange meiner at Storting og regjering har detaljregulert kommunale ansvarsområde så langt at rommet for lokaldemokrati er blitt for lite; kommunepolitikarane gir uttrykk for avmakt, og innbyggjarane ser ut til å miste interessa for lokalpolitikken. Kommunesektoren har i mange år hevda at reformiveren på statleg nivå er for stor i forhold til tilgjengelege ressursar; det har bygd seg opp ei ubalanse mellom oppgåver og ressursar. Dette ser ut til å vere bakgrunnen for at KS ønskjer eit informasjons- og forhandlingsforum i forhold til staten.

Makt- og demokratiutgreiinga stilte i 2000 spørsmål til ordførarar og rådmenn om kva dei såg som dei viktigaste hindringane for å løyse dei høgast prioriterte oppgåvene i kommunen. Den største hindringa var veike økonomiske ressursar, i følgje om lag halvparten av dei spurte. Deretter kom ”manglende støtte fra sentrale styresmakter”. På det siste punktet framkom det også ei klart negativ utvikling i forhold til ei tilsvarande undersøking som var gjort i 1976 (Andersen m fl 2002: 28). Det var også ein markant vekst i kommunar som

meinte at kommuneøkonomien var eit dominerande problem (ibid. s. 35). Endå meir markant var veksten i kommunar som meinte seg mindre bra handsama av staten i 2000 samanlikna med 1976 (f eks svara 46 prosent av ordførarane i 1976 at kommunen blei handsama mindre bra, mot 20 prosent i 1976; s. 47). Det var også tydeleg at fleire ordførarar og rådmenn enn før meinte at statens politikk var for standardiserande og tok for lite omsyn til lokale variasjonar (s. 49). Makt- og demokratiutgreiinga dokumenterer altså stigande misnøye med statens politikk overfor kommunane.

Men vil ei meir forpliktande forhandlingsordning mellom stat og kommune vere endå eit steg mot utholing av lokaldemokratiet heller enn i boteråd mot sentralisering?

”Forpliktande” inneber at forhandlingspartane - staten og KS - stiller seg bak og søker å leve opp til avtalte mål, med press på den enkelte kommune til å tilpasse seg detaljar eller mål i avtalen. Ein slik intensjon reiser to problem: På kva måte kan kommunane forpliktast og avtalen forankrast lokalt? Gjennom sanksjonar? I så fall kva slag og korleis? Eller på andre måtar enn gjennom sanksjonar? Det andre problemet gjeld omsynet til lokaldemokratiet. Vil ein slik avtale innebere nok ei innsnevring av rommet for lokale val og initiativ? Eller kan det tenkjast utformingar av forhandlingssystemet som ikkje gjerder inn det lokale sjølvstyret? Som kanskje til og med utvidar det gjennom å skape større lokal handlingsevne (”systemkapasitet” – jfr. Dahl og Tufte 1973)?

2: Forhandlingskonteksten: Mindretalsparlamentarisme, forvaltningspluralisme og lokal autonomi.

Forhandlingskonteksten som avtalar mellom stat og kommune skal fungere i, er kompleks og gjer bindande avtalar vanskelege å oppnå og overhalde. I utgangspunktet er det to hovudpartar i prosessen: Regjeringa ved Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Kommunenes Sentralforbund (KS). Men forhandlingar mellom desse to partane skjer innanfor ein kontekst prega av mindretalsparlamentarisme, forvaltningspluralisme og lokal autonomi. Mindretalsparlamentarismen som har utvikla seg i seinare år, inneber at opposisjonspartia på Stortinget har rom for og søker å markere seg gjennom eigne initiativ som kan går langt inn på kommunale ansvarsområde. Barnehagesaka er den som i siste stortingsperiode særleg illustrerer korleis stortingsinitiativ grip inn i og legg føringar på

forholdet mellom stat og kommune. Det er dermed grenser kor langt ein avtale med staten er å stole på for kommunane. Mindretalsparlamentarismen representerer ein politisk risikofaktor for alle avtalar. Undersøkingar viser at partia på Stortinget har interessert seg meir og meir for kommunale spørsmål utover på 1980- og 1990-talet. Og partiprogramma er blitt meir og meir detaljerte når det gjeld kommunane (Hansen m fl. 2000).

Det statlege forvaltningssystemet er prega av ei utvikling mot meir sjølvstendige departement og underliggjande institusjonar. Dette er ei utvikling som er karakterisert som ”forvaltningspluralisme” (Fimreite 1995). Dels er utviklinga tilsikta og dels er ho ein sideverknad av mindretalsparlamentarismen, med sterke statsrådar og veike regjeringar. Forvaltningspluralismen inneber dels ein kompleks prosess for å nå fram til ein avtale med staten, med mange statlege interessentar som må høyrast, og dels vil dei statlege forhandlarane ha vanskar med å forplikte den lange rekkja av statsinstitusjonar som blir del-partar i ein avtale (dette trekket kjem tydeleg fram i referata frå konsultasjonsmøta som har vore haldne innanfor den nåverande ordninga).

I eit forvaltningssystem med autonome kommunar er kommunane i utgangspunktet berre forplikta av nasjonale pålegg med heimel i lov og forskrifter (Bernt, Overå og Hove 1994:70). Avtalar som går ut over lovheimla pålegg, kan den enkelte kommune i prinsippet velje å la vere å ta omsyn til. Kommunale disposisjonar skal i utgangspunktet vere styrt av lokalt skjøn. Det er også spelerommet for lokalt skjøn som gir grunnlag for lokalt demokrati (jfr ovanfor). Kommunane klagar stadig over at dette rommet er for lite. Likevel er det ikkje tvil om at det er mykje variasjon i kommunale vedtak og kommunalt tenestetilbod. Det kommunale systemet fungerer difor langt på veg etter intensjonane (om det kunne fungerer endå betre med mindre statlege inngrep, er ein diskusjon eg ikkje vil gå inn på her). Å skape eit forpliktingsgrunnlag i kommunane for ein avtale med staten er difor både eit prinsipielt og eit praktisk problem. Det prinsipielle spørsmålet skal eg også la liggje her. Men er det praktisk mogleg å oppnå frivillig tilslutning til eit nasjonalt forhandlingsresultat på ein måte som ikkje avgrensar det kommunale demokratiet på ein uheldig måte?

I den vidare drøftinga av spørsmålet skal eg sjå bort frå dei komplikasjonane som mindretalsparlamentarisme og statleg forvaltningspluralisme representerer og ta som utgangspunkt at det er mogleg å nå fram til ein avtale som staten på ein eintydig måte stiller seg bak. Er det mogleg å oppnå tilsvarende oppslutning frå kommunesektoren?

3: Modellar for samstyre ("multi-level governance")

Ei utvikling mot eit avtalebasert forhold mellom stat og kommune er i realiteten ei utvikling mot ei viss form for *samstyre* av kommunane på tvers av styringsnivå (eller "multi-level governance" som er uttrykket som blir brukt i faglitteraturen). Samstyre treng ikkje å innebere noko jamstelt partnerskap men medfører i alle fall ein viss grad av deling av innverknad på og ansvar for vedtak. Samstyre har vekt aukande interesse i forvaltningsdrøftingar internasjonalt i seinare år, etter som raske samfunnsendingar har gjort at tradisjonelle forvaltningsinndelingar har komme i utakt med politiske utfordringar. OECD gav for nokre år sidan ut eit oversyn over samstyreordningar i ei rekkje land (OECD/PUMA 1997). Den franske modellen med "plankontraktar" har vekt interesse i mange land. Det same gjeld den spanske modellen med variabel regional geometri. I Norden har samstyret i stor grad vore prega av ein forsøksmodell (ulike former for forvaltningsforsøk), som kanskje var tatt mest systematisk i bruk i det såkalla "frikommuneforsøket" (Baldersheim 1991, Rose 1991).

Kva konsekvensar eit forhandlings- og avtalebasert samstyre har for lokaldemokratiet, vil avhenge av den nærmare utforminga av dette samstyret. Dette kan variere ein god del. Det er ikkje med i denne delen av oppdraget å drøfte i detalj korleis forhandlingsordninga kan/bør utformast, men det er likevel nødvendig å nemne nokre prinsipielle variantar som bakgrunn for vurderingar av konsekvensar for lokaldemokratiet.

Forhandlingssamstyret kan delast inn i ein forhandlingsfase, ein avtalefase og ein iverksettingsfase¹. Dei tre fasane kan utformast som meir eller mindre opne (eller lukka) prosessar.

Tabell 1: Alternativ for utforming av eit forhandlingssamstyre stat-kommune: Tre prosessledd

	Form	
	Open prosess ←	→ Lukka prosess
Forhandling	Informasjon/konsultasjon	Felles målutforming
Avtale	Intensjonsfråsegn	Detaljert kontrakt
Iverksetjing	Utviklingsprosess	Standardisering

Forhandlingsfasen kan variere frå relativt opne informasjons- og konsultasjonsprosessar (omtrent som i dag) til eit fokus mot detaljert, felles målutforming. *Avtalane* kan variere frå heller lause intensjonsfråsegner til spesifiserte kontraktar. Som eit yttertilfelle kan ein tenkje seg kontraktar mellom staten og enkeltkommunar (jfr den franske modellen) eller med KS som kontraktspart som mellomledd mellom staten og kommunane. Endeleg kan *iverksetjingsfasen* ha preg av frie utviklingsprosessar (t.d. som frikommuneforsøket) eller innebere meir eller mindre styrte steg mot standardisering av tenestene på tvers av kommunar (det er mange krefter som prøver å dra i den retninga). Det kan sjølvsagt tenkjast ulike kombinasjonar av element frå dei ulike fasane, frå kombinasjonar som inneber eit ope regime til kombinasjonar som inneber eit lukka regime. Eit ope regime vil vere prega av informasjons- og konsultasjonsorienterte forhandlingar, intensjonsprega avtalar og frie utviklingsprosessar i iverksetjingsfasen. Eit lukka regime inneber målorienterte forhandlingar, kontraktprega avtalar og standardiseringskrav i iverksettingsstadiet.

Eit lukka regime vil gjerne setje snevrare rammer for lokaldemokratiet enn eit ope regime, men samanhengen er ikkje eintydig. Eg skal nedanfor konsentrere meg om strategiar for iverksettingsfasen. Spørsmålet er kva konsekvensar ulike strategiar kan tenkjast å ha for lokalt demokrati. Eg skal spesifisere iverksettingsstrategiane meir detaljert enn ovanfor.

4: Iverksettingsstrategiar og lokalt demokrati

Spørsmålet om konsekvensane for lokalt demokrati krev ei nærmare presisering av vurderingskriteria for lokaldemokrati. Eg tar utgangspunkt i tre sentrale demokratinormer:

At det er mogleg for borgarane å halde dei styrande til ansvar for vedtak og konsekvensar av vedtak (ansvarsprinsippet). At det er rom for lokalt skjøn og lokale val og prioriteringar (prioriteringsprinsippet). Og at (lokal) meiningsdanning spelar ei rolle for kva vedtak som blir gjort lokalt (opinionsprinsippet)¹.

Ansvarsprinsippet krev at borgarane har tilgang til informasjon om lokalpolitikken, kjenner sakene og kan identifisere dei styrande og ansvarleg. I samstyre er dette eit grunnproblem sidan det kan bli uklart om det er staten eller kommunen, folkevalde på stortinget eller i kommunestyret, som er ansvarleg for det som skjer i kommunen. *Prioriteringsprinsippet* inneber at det må vere grenser for kor langt ein framforhandla avtale går i å spesifisere mål og virkemiddel. Det må også vere slik at kommunen har eit minstemål av frie midlar å disponere innanfor, elles blir prioritering umogleg (dette vil dels vere eit spørsmål om omfanget av lovpålagte oppgåver og dels om god lokal økonomistyring). Gjennom *opinionsprinsippet* kjem folkemeininga til uttrykk og er med på å farge dei prioriteringane som folkevalde gjer (om dette skjer gjennom ordningar for direkte medvirkning, via lesarbrev i lokalavisa, brukarundersøkingar eller gjennom at kommunestyremedlemmene møter folk på Samvirkelaget, spelar mindre rolle).

Det er ein indre samanheng mellom desse tre normene. Utan prioriteringsrom lokalt blir det meiningslaust å søkje å halde lokale folkevalde ansvarleg gjennom val. Utan lokal meiningsdanning blir lokal prioritering meiningslaus (utan kjennskap til eller albogerom for lokale preferansar har det lite meining å gi rom for lokale prioriteringar). Lokal meiningsdanning er også med på spreie informasjon om politikken, medrekna framforhandla tiltak, og klargjere ansvarsforhold.

Iverksetting

Eg skal kort skissere fire prinsipielle iverksetjingsstrategiar og drøfte konsekvensar for lokaldemokratiet: Standardmodellen, inspeksjonsmodellen, kompetansemodellen og utviklingsmodellen. Eg går altså frå den meir lukka til den meir opne modellen. I tillegg knyter eg nokre merknader til ulike finansieringsmodellar.

Standardmodellen:

¹ For ei drøfting av ulike demokratiomgrep, jfr. Rose 2000.

I denne kategorien tar eg med ulike former for spesifisering av *standardar* for kommunale tenester, slik som

- nasjonale (minste-) standardar
- brukarrettar (nasjonale eller lokale)
- lokale service-deklarasjonar

Nasjonale standardar stiller absolutte krav til kommunane. Kor innsnevrande krava er for lokaldemokratiet, avheng av kor høge standardar som blir formulert (pga kravet til ressursar) eller kor detaljerte standardane er. Lovbaserte brukarrettar er også sterkt innsnevrande for lokalt skjøn; korleis dei fungerer i praksis vil m. a. avhenge av om dei kan handhevast rettsvegen av den enkelte innbyggjar (Fusa-saka). Lokale service-deklarasjonar gir informasjon til innbyggjarane om kva dei kan vente seg av tenestene (men inneber ikkje ”rettar” i juridisk tyding). Service-deklarasjonar vil likevel innebere eit ”konformitetspress” på kommunane ved at dei er eit slag offentleg løfte til innbyggjarane.

Inspeksjonsmodellen:

Dette er tiltak som tar sikte på undersøkje i kva grad kommunane oppfyller nasjonale mål (lovpålagte eller avtalte), gjerne knytt til sanksjonar. Siktemålet med inspeksjon kan vere dels kontroll som grunnlag for sanksjonar ved avvik, eller det kan vere å skape transparens i lokal forvaltning (informasjonsdeling). Element frå inspeksjonsmodellen vil ofte henge saman med standardmodellen (staten knyter gjerne inspeksjonsordningar til innføring av nasjonale standardar, t.d utdanningsverket).

- Tilsyn
- Pålagt rapportering
- Godkjenning
- Evaluering
- Målstyring
- Benchmarking

Tilsyn, pålagt rapportering og godkjenning er harde former for inspeksjon, evaluering og benchmarking representerer mjukare former. Målstyring kjem i ein midtkategori. Dei mjuke formene kan vere vel så effektive mot. til å oppnå transparens og konformitet i forhold til nasjonale mål. Benchmarkingresultat vil td informere lokale brukarar om korleis kommunen

står seg i samanlikning med andre kommunar. Slike informasjon, om den er allment tilgjengeleg, kan vere med på å skape eit press på kommunen frå brukargrupper eller media i retning av konformitet med ønskelege, framforhandla service-standardar.

Kompetansemodellen:

Her tenkjer eg på ulike tiltak som siktar mot å betre *medarbeidarane* si evne til å nå visse mål (utanom finansiell støtte), slik som skoloring og kursing av funksjonærane, motivasjonstiltak, betre arbeidsreidskapar, innføring av ny teknologi (IKT), mm.

Utviklingsmodellen:

Denne omfattar fornyingstiltak på *organisasjonsnivå*, slik som deltaking i læringssirkklar, organisasjonsutvikling, forsøk, evaluering av eigne tiltak, mm. Dei nyleg oppstarta effektivitetsnettverka er døme på slike strategiar. Frikommuneforsøket var også det i si tid. Dei fleste strategiar av denne typen er relativt uproblematisk i forhold til lokaldemokratiet.

Finansielle strategiar:

Finansielle strategiar tar sikte på å påvirke kommunale prioriteringar gjennom økonomiske incentiv via øymerka tilskot eller ved å utvide det kommunale handlingsrommet allement ved å utvide rammeoverføringane for å gi rom for nye tiltak. Øymerka tilskot kan vere knytt til eigenløyvingar frå kommunane ("matching grants"), men treng ikkje å vere det. Øymerka tilskot legg sterke føringar på lokale prioriteringar, særleg om dei gjeld oppgåver som i utgangspunktet alt er lovpålagte. Dersom oppgåvene ikkje er lovpålagte, har kommunane eit val m. o. t. om dei vil ta dei på seg, og dermed eit rom for lokalt skjøn. Incentiveeffekten og preferansevridinga vil likevel gjere seg gjeldande. Allmenn auke av rammeoverføringane medfører ikkje slike effektar, her må avtalepartane lite på at forventningseffekten knytt til mål og intensjonar i avtalen vil styre ressursbruken i ønska retning (men truleg vil det vere knytt andre oppfølgingsstrategiar – standardar, kompetanseheving mm. – til eit eventuelt tillegg til rammetilskotet). Det finst likevel røyster i kommunane som forsvargar øymerka tilskot; øymerking blir oppfatta som ein garanti for at staten vil halde oppe nivået på løyvingar til eit gitt formål og ei sikring mot finansielt Svarteper-spel.

Konsekvensar for lokaldemokratiet

I tabellen nedanfor er dei ulike iverksettings- og forankringsstrategiane vurdert i lys av dei nemnde demokratinormene.

Tabell 2: Iverksettingsstrategiar og lokaldemokratiske konsekvensar

	<i>Lokaldemokratiske normer</i>		
	Ansvars- prinsippet	Prioriterings- prinsippet	Opinions- prinsippet
<i>Iverksettings- strategiar:</i>			
Standardisering	Tydeleggjer lokalt ansvar <i>oppover</i>	Lite rom for lokal prioritering	Lokal opinion irrelevant
Inspeksjon	Tydeleggjer lokalt ansvar <i>oppover</i>	Sterkt press på lokal prioritering	Lokal opinion kan få informasjonsgrunnlag
Kompetanse	Diffust lokalt ansvar	Ope for lokal prioritering	Interne prosjekt
Utvikling	Rom for tydeleg lokalt ansvar	Ope for lokal prioritering	Grunnlag for lokalt engasjement

I tabellen er hovudtrekk ved dei lokaldemokratiske konsekvensane påpeikt. Det vil gå fram av det som er skrive ovanfor om dei ulike strategiane, at konsekvensane i dei fleste tilfelle vil vere meir nyanserte.

5: Erfaringer fra iverksetting av store reformprogrammer i kommunesektoren²

Problemstilling: Kan man stole på at kommunene iverksetter nasjonale reformer/programmer etter intensjonene?

Inntak: Har kommunene iverksatt sentrale statlige reformer etter intensjonene? Hvilke faktorer forklarer eventuelle avvik mellom intensjoner og faktisk iverksetting?

Case: Reform 97, HVPU-reformen og programmet Miljøvern i kommunene (MIK).

Metode: Dokumentstudier av evalueringer av disse reformene.

Reform 97 og HVPU representerer lovbaserte pålegg til kommunene angående nye oppgaver mens MIK var et forsøks- og utviklingsprogram som det var frivillig for kommunene å engasjere seg i. De to typene av styringsstrategier utgjør derfor begge interessante testsituasjoner, men på ulik måte. I begge tilfeller varierte kommunenes oppslutning og innsats i forhold til intensjonene, både der det lå lovpåbud til grunn og der medvirkningen var frivillig, dvs. basert på en individuelt inngått ”kontrakt” med staten. Hva forklarer disse variasjonene i oppslutning og innsats? Svaret på spørsmålet er tenkt å skulle gi pekepinner om hva som påvirker eller driver den lokale forankring når kommunene er medspillere i nasjonalt (eller sentralt) utformede programmer.

Reform 97

Om reformen

Reform 97 ble lansert i St.meld. nr. 40 (1992-93) og innebar en eksplisitt kobling av skolepolitikk, familiepolitikk, barne- og oppvekstpolitikk og kulturpolitikk. Det er vanlig å betegne Reform 97 som bestående av fire delreformer (Homme 2002: 63):

- En skolereform, som innebar tiårig grunnskole, skolestart for seksåringer og nytt læreplanverk.

² Dette avsnittet er skrevet sammen med Jostein Askim.

- En barnereform som innebar at skolen fikk ansvar for å gi barn impulser gjennom lek og læring i samvær med voksne i ulike roller. Dette innebar forskolelærernes og de ufaglærte (les: ikke pedagogutdannede) assistentenes inntreden i skolen.
- En familierreform som gjennom innføring av skolefritidsordning (SFO) utvidet skolen til et heldagstilbud for småskolebarn.
- En kulturreform som la vekt på at skolen skulle knyttes til det lokale kulturlivet.

Gjennomføringsperioden for reformen var årene 1997-2000.

Begrunnelsen for innføringen av Reform 97 var ifølge St.meld. nr. 29 (1994-95)³ at levekårene for de minste hadde endret seg radikalt i det siste hundreåret. Fra et liv der de kom nær innpå de voksnes virke og lærte å ta del i familiens praktiske arbeid, var barna nå i en lengre periode enn noen gang stengt ute fra arbeidslivet, fjernere fra de voksnes verden og i en verden med nye medier der de møtte mangfoldige og motstridende verdiimpulser.

Skolestart for seksåringer ble begrunnet med at tidligere skolestart ville kunne motvirke utslagene av forskjeller i læringsevne og læringsvilje som skyldes ulike oppvekstvilkår og sosial bakgrunn (NOU 2003:16).

Hvordan var konfliktnivået rundt reformen?

Homme (2002:35, 63) skriver at konfliktnivået generelt var relativt lavt, men at det var visse forskjeller mellom de ulike delreformene (Homme 2003:63). Minst støy var det i tilknytning til de to delreformene ”kulturreformen” og ”familierformen” (SFO). Når det gjelder innføringen av SFO sier NOU 2003:16 følgende:

”Opprettelsen av SFO kan ses som en konsekvens av samfunnsutviklingen.

Tokarrierefamiliene har behov for andres tilsyn med barna fordi deres arbeidsdag er lengre enn skoledagen hos de minste skoleelevene. Denne økende institusjonalisering av barndommen ble møtt med skepsis blant mange i begynnelsen av 1990-årene, men debatten stilnet etter hvert av”.

Konfliktnivået synes å ha vært noe høyere rundt ”barnereformen”. Særlig var det protester fra lærerprofesjonen knyttet til de ufaglærte assistentenes inntreden i skolen.

Førskolelærernes inntreden betegnes imidlertid som ”smertefri” (Homme 2002:63).

³ St.meld. nr. 29 (1994-95) *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole - ny læreplan*

Det var en del politisk uenighet knyttet til ”skolereformens” innføring av tiårig grunnskole og skolestart for seksåringer. Debatten var preget av uenighet om når barna burde begynne i et obligatorisk opplæringsløp, hvor de burde begynne (barnehage eller skole), og om hva de burde lære. Debatten ble lagt død som følge av et politisk kompromiss mellom Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Kompromisset innebar blant annet at det første året for 6-åringene skulle være et førskoleår som i høy grad var preget av lek og førskolens pedagogikk (NOU 2003:16).

Konflikt har det også vært i forbindelse med det nye læreplanverket ”skolereformen” innførte, den såkalte L97. Denne læreplanen søker å bryte med en formidlingsorientert pedagogikk og erstatte denne med ulike former for pedagogisk progressivisme, som for eksempel såkalt aktivitetspedagogikk (Haug 2003). Dette er en videreføring av retningen i norske utdannelsesreformer gjennom flere tiår, og i tråd med lærerprofesjonens ønsker. Kritikken går i hovedsak på at L97 er for ambisiøs, både når det gjelder det faglige og det pedagogiske. Haug (2003) skriver at ”ambisjonsnivået synes å vere langt i overkant av kva ein kan vente å få til i en skule for alle”.

Hvor klare var målene i Reform 97?

På mange sentrale områder var målsetningene i reformen svært klare. Det synes for eksempel ikke å ha vært uklarheter knyttet til strukturelle forhold, slik som tilpassing av skoleanlegg, utvidelse til tiårig grunnskole, etablering av SFO og videreutdanning av lærere (Homme 2002:35, Haug 2003).

Også læreplanen er klar og detaljert. Det har imidlertid blitt hevdet at den høye detaljeringsgraden sto i strid med andre mål i reformen, som det å se ulike fag i sammenheng og større bruk av tema- og prosjektarbeid. Særlig gjaldt dette på ungdomskoletrinnet (Haug 2003, NOU 2003:16).

Hvilke virkemidler tok staten i bruk for å sikre at Reform 97 ble iverksatt i tråd med intensjonene?

Staten tok i bruk hele arsenalet av mulige styringsinstrumenter for å få iverksatt Reform 97. Dette innebærer bruk av både ”harde” instrumenter som lovgivning og økonomi, og ”mykere” virkemidler, som verdimeslig påvirkning gjennom blant annet informasjonsvirksomhet, konferanser, samlinger og opplæring (Haugan 1999:36).

Implementering

Evalueringene synes å være enige om at Reform 97 i stor grad er iverksatt etter intensjonene. Haug (2003) skriver følgende:

”Dei mange strukturelle sidene ved reforma har stort sett kome på plass. (...) Dette gjeld t.d. ny læreplan for norsk og samisk skule, den samiske skulen, skule for 6-åringar, tiårig grunnskule, skulefritidsordningar, engelsk i første klasse, nye fag (...)”

Finstad og Kvåle (2003) skriver imidlertid at skolene sliter med å få til de nye arbeids- og læreformene. Dette ”synes å være frustrerende for de lærerne som ikke mestrer dette så godt”. Haug (2003) skriver at ”[s]amla sett er konklusjonen at aktivitetspedagogikken er sterkere forankra ideologisk og retorisk enn i praksis”.

Finstad og Kvåle (2003) skriver videre at implementeringen av læreplanen er mer i tråd med intensjonene i barneskolen enn i ungdomskolen. Ungdomskolen har i størst grad opplevd et dilemma mellom på den ene siden faste, detaljerte fagkrav og på den andre siden fri, utprøvende pedagogikk, basert på tema- og prosjektundervisning. Forfatterne hevder at disse problemene forsterkes av at ungdomskolen har blitt nedprioritert i skoleutbygging.

Forklaringer på avvik mellom statlige intensjoner og kommunesektorens iverksetting

Vi ser at det området med størst avvik mellom reformens mål og den faktiske iverksettingen er målet om overgang fra formidlingsbasert til aktivitetsbasert pedagogikk. Evalueringene forklarer i hovedsak dette med at ambisjonene var for høye. Kampen for innføring av mer progressiv pedagogikk er langvarig. Som Haug (2003) skriver, dette har vært et mål for norsk utdanningspolitikk helt siden Normalplanen fra 1939.

Haug (2003) hevder at reformen ikke har stilt til rådighet de virkemidler som trengs for å understøtte en slik overgang. Han peker på at de nye læreverkene (bøkene) i for liten grad har vært til hjelp og at forberedelsene av lærerne har vært for svak. Han skriver:

”Det er ein stor tankevekkjar at det i mellom personalet i skulen ikkje eksisterer ei klarare og meir eintydig forståing av kva dei mest grunnleggande omgrepa i frå læreplanen tyder på både teoretisk og praktisk”.

Fra stort til lite bilde – variasjoner mellom kommunene

Haug (2003) skriver at ”det er svært store variasjonar mellom kommunar og skular i kva grad dei har gripe og utført det ansvaret som Stortinget har lagt på dei når det gjeld å implementere Reform 97”. Andre evalueringer støtter dette. Men ingen av evalueringene

søker å forklare disse forskjellene med "usual suspects" som kommunestørrelse, økonomi eller sentralitet.

Haug (2003) viser til to faktorer som forklarende for variasjonene mellom kommunene. For det første peker han på hvorvidt og i hvilken grad rådmannen har tatt ansvar for implementering, og gjort "både reforma og læreplanen (...) til eit formelt institusjonelt ansvar". For det andre viser han til i hvilken grad skoleledere har tatt ansvar for implementering.

Når det gjelder "kulturreformen" peker Homme (2002:63) på betydningen av økonomi, geografisk kommunestørrelse og sentralitet. Hun finner at realisering av kulturreformen er mest i tråd med intensjonene i kommuner som har god økonomi, er langt fra nærmeste by og som har stort flateareal.

Homme (2002:64) viser også til betydningen av nettverksdannelser i den enkelte kommune. Hun skriver at "koplingen mellom kommuneinstitusjonen, skolen og andre lokale aktører er viktig i gjennomføringen av reformen".

HVPU-reformen

Om reformen

Reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming, HVPU-reformen, var en levekårsreform med mål om å "bedre og normalisere levekårene for mennesker med psykisk utviklingshemming" (Ot.prp. 49, 1987-88, s. 31).

Hovedgrepet var å overføre ansvaret for psykisk utviklingshemmede fra fylkeskommunene til kommunene. Forventningen var at kommunene i større grad enn fylkeskommunene skulle legge forholdene til rette for at psykisk utviklingshemmede kunne inngå som en naturlig del av lokalmiljøet. Tiltak og tjenester skulle gis i tilknytning til lokalmiljøet og det vanlige serviceapparatet i lokalsamfunnet, ikke som særomsorg gjennom egne institusjoner (Hovik og Myrvold 2001: 55).

Det endelige vedtaket om HVPU-reformen ble tatt i mai 1988, og reformens iverksettingsperiode var 1991-1995 (Haugan 1999: 53).

Hvordan var konfliktnivået rundt reformen?

Evalueringene skiller mellom en ”ekspertmodell” og en ”folkemodell” i debatten rundt omsorg for psykisk utviklingshemmede. Dette skillet har kommet til syne på ulike tidspunkt og på ulike måter i reformperioden.

I ekspertmodellen er det samfunnet som skaper ulikhetene i livsvilkår mellom utviklingshemmede og andre. Verst av alt er institusjonslivet. Målet er normalisering og integrering i det øvrige samfunnet. Fjerner man institusjonsomsorgen fjerner men også den viktigste årsaken til segregering, mistriivsel og overgrep”. Folkemodellen, for eksempel målbåret av mange pårørende, hevder derimot at psykisk utviklingshemmede er sårbare fra naturens hånd. Det finnes grenser for hvor langt man skal betrakte psykisk utviklingshemmede som ”normale”. I denne modellen er det å fjerne institusjonene løsningen på noen problemer, men langt i fra alle (Romøren 1995:18).

Hvor klare var målene i HVPU-reformen?

På enkelte områder, som det at omsorgen skulle overføres fra fylkeskommunene til kommunene, var reformen entydig.

På andre områder var målene mer uklare. Sandvin (1996: 128) betegner HVPU-reformen som ”uferdig” fra statens hånd, og argumenterer for at dette ga kommunene en betydelig innflytelse over implementeringen.

Hvilke virkemidler tok staten i bruk for å sikre at HVPU-reformen ble iverksatt i tråd med intensjonene?

Staten tok i bruk flere legale virkemidler for å sikre iverksetting av HVPU-reformen. Staten påla kommunene å ta på seg omsorgen for denne gruppen, og det ble stilt strenge krav til planlegging i kommunene. Staten krevde blant annet at ”det ble foretatt en individuell behovskartlegging for alle personer med utviklingshemming, både de som bodde i kommunen, og de som skulle flytte tilbake til kommunen fra en institusjon (Sandvin 1995: 179).

Når det gjelder økonomiske virkemidler var HVPU-reformen i hovedsak rammefinansiert, ikke øremerket. Hovedtyngden av de statlige bevilgningene knyttet til reformen gikk allerede i 1992 inn rammetilskuddet (Haugan 1999: 82).

Haugan (1999 s. 81) viser også til at lovgrunnlaget hadde begrenset nytte som styringsmiddel overfor kommunene i dette tilfellet. Staten kunne pålegge kommunene å ta på seg omsorgen, den kunne legge ned krav om utarbeidelse av planer på området, men den

kunne - etter den nye kommuneloven av 1992 – i langt mindre grad pålegge kommunene en spesiell måte å organisere og utføre omsorgen på.

Implementering

Ble HVPU-reformen iverksatt etter intensjonene? På noen punkter er svaret ja. Det er ingen tvil om at staten lyktes i å overføre omsorgen for de psykisk utviklingshemmede fra fylkeskommunene til kommunene. Sandvin (1992:157) antyder endog at utflyttingen fra institusjoner kan ha gått for fort. Dette skyldtes at kommunene allerede fra 1.1.1991 fikk det fulle økonomiske ansvaret, og at opphold på institusjon i avviklingsfasen var svært kostbart.

Videre er det klart at de detaljerte statlige plankravene i stor grad ble overholdt av kommunene (Haugan 1999:60). Sandvin (1996:307) skriver oppsummeringsvis at ”gjennomføringen av de organisatoriske og strukturelle sidene av reformen [var] gjennomgående ... svært vellykket”.

Det er imidlertid gjennomført en rekke evalueringer av HVPU-reformen som viser betydelige avvik mellom statens mål for den kommunale omsorgen og det som faktisk ble iverksatt. Vetvik og Hem (1995: 257) viser til ”et tildels betydelig avvik fra de statlige intensjoner i den praktiske gjennomføring i kommunene”. Særlig gjelder dette hvordan kommunene valgte å organisere tjenestetilbudet. Romøren (1995:26) konkluderer med at med at ”løsningene kommunene har valgt, både når det gjelder boliger, organisering av tjenester, undervisning, arbeid og fritidsaktiviteter, representerer en begrenset grad av integrering”.

Det store bildet er derfor at kommunene har tatt på seg ansvaret for omsorgen, men at de i liten grad har evnet å legge til rette for ”normalisering” av psykisk utviklingshemmedes hverdag.

Forklaringer på avvik mellom statlige intensjoner og kommunesektorens iverksetting

Evalueringene peker på forskjellige årsaker til dette. Noen viser til urealistiske mål, noen til uklare mål, andre peker på finansiering og atter andre på manglende lovgrunnlag.

Flere evaluatorene legger an et bottom-up-perspektiv og sier at man ikke kunne vente fullt samsvar mellom intensjoner og iverksetting, ettersom reformens målsetninger var urealistiske. Vetvik og Hem (1995) vurderer den kommunale implementeringen som ”en fornuftig oppmykning og praktisk tilpasning av statlige intensjoner til brukernes og

lokalsamfunnenes virkelighet”. Romøren (1995:26) sier at man ”kan selvsagt klandre kommunene [og] si at de ikke har forstått hva normalisering er. Men man kan også si at kommunene viser hva det var mulig å få til. Utviklingen speiler forholdet mellom utviklingshemmete og lokalsamfunnene på en sannferdig måte”.

Andre forklarer avviket med at reformens mål var uklare. Haugan (1999) beskriver HVPU-reformen som top-down i planleggingsfasen og bottom-up i iverksettingsfasen. Sandvin (1996: 128) forklarer avviket med at betegner reformen som ”uferdig” fra statens hånd, og argumenterer for at dette ga kommunene en betydelig innflytelse over implementeringen.

Haugan (1999: 81) viser til at lovgrunnlaget hadde begrenset nytte som styringsmiddel overfor kommunene i dette tilfellet. Staten kunne pålegge kommunene å ta på seg omsorgen, den kunne legge ned krav om utarbeidelse av planer på området, men den kunne - etter den nye kommuneloven av 1992 – i langt mindre grad pålegge kommunene en spesiell måte å organisere og utføre omsorgen på.

Andre peker på ulike aspekter ved reformens finansiering som årsak til avvik. Som nevnt var reformen i hovedsak rammefinansiert. Enkelte vil hevde at dette medførte at enkelte kommuner brukte tilskuddet til andre formål enn iverksetting av HVPU-reformen. I tillegg har det blitt hevdet at de statlige overføringene ikke var treffsikre nok. Vetvik og Hem (1995:192f) skriver at midlene i for liten grad gikk til de kommunene som trengte dem mest.

Videre blir det hevdet at de økonomiske midlene som ble stilt til rådighet ikke var tilstrekkelige for iverksetting i tråd med reformens målsetninger. KS beregnet at reformen var underfinansiert med 1 milliard kroner (Haugan 1999: 83). Vetvik og Hem (1995:192f) skriver at ressursmangelen førte til forsinkelser i gjennomføring av reformen. De skriver videre (ibid.:200) at det særlig var de store kommunene som hadde økonomiske problemer med gjennomføringen.

Andre har pekt på forhold i kommunene som årsak til at man ikke har fått til ”reell integrering” av de psykisk utviklingshemmede. Flere har hevdet at noe av problemet skyldes at reformen medførte en kollisjon i kommuneorganisasjonen mellom pleiefaget og miljøfaget; to faggrupper med motstridende perspektiver.

Wuttudal (1995:233) skriver at de ansatte i hjemmetjenesten oppfattet miljøarbeiderne som del av institusjonskulturen, og at de dermed ”sto for noe en skulle bli kvitt”. For miljøarbeiderne representerte hjemmetjenesten en medisinsk kultur som de selv ikke identifiserte seg med.

Andersen (1995:214) skriver at "[i]nnholdet i de kommunale hjemmetjenestene innebærer tradisjonelt at tjenesteyter gjør det praktiske arbeidet for brukerne. Tjenesteyterne er pleiefaglig orientert, og sjølstendigjøring av brukerne er ikke noe framtreddende element. (...) Når to 'omsorger' med ulike brukergrupper og forskjellige mål har blitt forsøkt blandet sammen, har det altså skjedd en kollisjon."

Fra stort til lite bilde – variasjoner mellom kommunene

Selv om det store bildet viser en kommunesektor som ikke har greid å "normalisere" de psykisk utviklingshemmetes hverdag, er det betydelige forskjeller mellom kommunene. Hva kan forklare dette?

Hovik og Myrvold (2001a) tar utgangspunkt i reformens mål om å sikre de psykisk utviklingshemmete boliger, aktiviseringsstilbud og sosiale tilbud i nærmiljøet. De bruker indikatorer for disse målene som avhengige variable, og tester forklaringskraften i en rekke uavhengige variable. Disse inkluderer indikatorer for strukturelle forhold som kommunestørrelse og sentralitet, kommuneøkonomi, kostnadsforhold og politiske forhold.

Hovik og Myrvold påviser svake tendenser til at implementeringen på enkelte punkter var "bedre" med henholdsvis økt kommunestørrelse, bedre økonomisk situasjon og høyere andel sosialistiske kommunestyrerepresentanter. De konkluderer imidlertid med at deres forklaringsmodeller forklarer svært lite - mellom to og fire prosent - av variasjonen i kommunenes HVPU-implementering (ibid.: 62).

Når det gjelder effekten av kommunestørrelse påviser Hovik og Myrvold at forskjellene i implementering på visse punkter er vesentlig større mellom små enn mellom store kommuner. "[N]oen små kommuner løser disse oppgavene på en god måte, mens andre småkommuner ikke i samme grad klarer dette" (ibid.: 57). I en case-studie av fire småkommuners implementering av HVPU-reformen konkluderer Hovik og Myrvold (2001b) med at engasjementet til enkeltpersoner i kommuneadministrasjonen kan ha stor betydning for småkommunens tilbud til psykisk utviklingshemmete.

Når det gjelder planleggingsarbeidet, peker Sandvin (1992: 153) på to faktorer som forklarende på variasjoner mellom kommunene. Den ene faktoren er hvorvidt kommunen hadde engasjert en egen person til å lede planarbeidet på området. Den andre er i hvilken grad kommunen sikret en direkte medvirkning i planarbeidet fra berørte grupper og etater. Begge forklaringsfaktorene går altså på institusjonalisering av planarbeid i kommunen.

MIK-programmet

Om programmet

”Miljøvern i kommunene” (MIK) skulle aktivisere kommunene i utviklingen av et bærekraftig samfunn. MIK skulle få på plass forutsetninger (i) for utforming og iverksetting av egen kommunal miljøvernpolitikk og (ii) for iverksetting av statlig miljøvernpolitikk.

MIK startet som et forsøk med 91 kommuner i perioden 1988-1991, og ble en nasjonal reform i 1992, markert med St.meld. nr. 34 (1990-91) Om miljøvern i kommunene. MIK-reformen ble avsluttet ved utgangen av 1996, da Miljøverndepartementet med St. meld. Nr. 58 (1996-97) markerte at Lokal Agenda 21 skulle erstatte MIK som overskrift for det kommunale miljøvernet. Miljøvern er fra 1997 å anse som en integrert del av kommunenes virksomhet.

Målsettingen med MIK var å etablere og utvikle miljøvern som et politikkområde i kommunene, og å utvikle et tverrsektorielt miljøansvar på kommunalt nivå. Den enkelte kommune skulle definere seg noe som lokale miljøproblemer.

En annen sentral målsetning i MIK var at den enkelte kommune skulle videre øke sin kompetanse og etablere egnede arbeidsformer for miljøarbeid. Staten konkretiserte denne forventningen til at den enkelte kommune skulle etablere en eksplisitt miljøforvaltning, gjerne en miljøvernleder. Kommunene fikk øremerket midler til en miljøvernlederstilling i perioden 1992-1996.

Hvordan var konfliktnivået rundt programmet?

Det var lite kontrovers rundt MIK. Miljøvern sto sterkt på den nasjonale og internasjonale politiske agendaen, og kommunene ble sett på som naturlige agenter for iverksetting av statlig miljøpolitikk og som eslet for å utvikle egne miljøagendaer.

Hvor klare var målene i MIK?

Programmet sa ingenting om hva slags miljøoppgaver kommunene skulle ta for seg. Programmet var derimot svært klar når det gjaldt hva slags institusjonelt rammeverk staten ville kommunene skulle bygge opp. Kommunene skulle for det første ha en miljøvernleder. For det andre var det ”ønskelig” at kommunene utarbeidet en miljøplan med definerte

satsingsområder og mål. For det tredje ble det formidlet en noe mindre entydig forventning om at kommunene skulle innarbeide, videreføre og følge opp denne miljødimensjonen i ordinære handlingsplaner.

Hvilke virkemidler tok staten i bruk for å sikre at MIK ble iverksatt i tråd med intensjonene?

Det viktigste virkemidlet var øremerkede midler til miljøvernlederstillinger. Totalt ble det bevilget ca. 700 millioner kroner over statsbudsjettet til MIK-reformen (St meld nr 58, 1996-97)⁴. For øvrig satset staten på verdimeessig påvirkning gjennom konferanser, samlinger og nettverk mellom miljøvernledere.

Implementering

Evalueringene av MIK-reformen viser at de aller fleste kommuner utarbeidet egne handlingsplaner for miljøvern, men at koordineringen med annen kommunal planlegging ofte var svak (Lafferty et.al. 1998: 75ff).

Flere viser til at det generelt er lokale problemstillinger som vann, avløp, renovasjon, friluftsliv og naturressursforvaltning som havner på den kommunale miljøagendaen. Kommunene tar altså i liten grad ansvar for de mer overlokale miljøproblemene (Naustdalslid 1994: 25)

Evalueringer har vist at ved reformens avslutning hadde 89 prosent av kommunene tilsatt miljøvernleder i fast eller midlertidig stilling. I perioden etter 1996 har imidlertid andelen kommuner med miljøvernleder sunket betydelig.

Forklaringer på avvik mellom statlige intensjoner og kommunesektorens iverksetting

Aall et.al. (2002: 59) betegner den kommunale miljøorganisasjonen som er bygget opp gjennom MIK som skjør. For eksempel tror han andelen kommuner med miljøvernleder kan synke. Aall et.al. sier at "[e]t forhold som antakelig har bidratt vesentlig til denne skjørheten er at målet om å overføre nye miljøvernoppgaver fra staten til kommunene ikke ble fulgt opp (...) i MIK-reformen". Aall et.al. mener altså at staten har bygget opp et skall i kommunene, men ikke vært modig nok til å fylle det med det forespeilte innhold.

Vi ser at det er avvik mellom kommunenes iverksetting og statens mål om at kommunene skulle definere også overlokale temaer som kommunale miljøspørsmål. Også her peker evalueringene på statens rolle som forklaringsfaktor. Hovik og Johnsen (1994: 23) mener at

dette for det første var et urealistisk mål. For det andre peker de på uklarhet i mål. Forfatterne hevder at staten ”uttrykker de klareste forventninger om kommunal handling” på andre, mer lokale miljøtemaområder.

Fra stort til lite bilde – variasjoner mellom kommunene

Når det gjelder forskjeller mellom kommunene har evalueringene særlig fokusert på iverksetting knyttet til miljøvernlederstillingen. Her er det nemlig store forskjeller mellom kommunene. Aall et.al. (2002: 40) peker på to forklaringsfaktorer; kommunestørrelse og geografi.

Når det gjelder størrelse viser Aall et.al. til at ved reformens avslutning fant man 75 prosent av alle midlertidige stillinger og 85 prosent av alle kommuner uten miljøvernlederstillinger i kommuner med under 5.000 innbyggere. Vi ser altså en tendens til at iverksetting av reformen blir ”dårligere” med mindre kommunestørrelse.

Når det gjelder geografi skriver Aall et.al. at det var betydelige forskjeller mellom fylkene. Ved reformens avslutning varierte andelen kommuner med fast ansatt miljøvernleder fra 100 prosent i Østfold til under 60 prosent i Nordland og Troms. Det er altså en tendens til at de nordligste fylkene i mindre grad iverksetter reformen etter intensjonen. [Sammenheng med kommunestørrelse?]

Samlet vurdering av iverksettingen av tre reformer

Variasjon i iverksettingsevne og –iver: På bakgrunn av de gjennomgåtte reformene er det tydelig at det kan variere en god del mht. til i hvilken utstrekning kommunene evner eller ønsker å iverksette nasjonalt initierte reformprogrammer. Interessant nok er verken lovpåbud eller eget, frivillig valg en garanti for at oppslutningen og utfallet blir som tenkt. Mange faktorer kan spille inn underveis. Dette er for så vidt ikke noen overraskende konklusjon men er velkjent fra iverksettingsforskning fra mange land (Kjellberg og Reitan 1995, Offerdal 2000). Noen av disse faktorene kommenteres nærmere nedenfor.

⁴ St meld nr 58 (1996-97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida.*

Planlegging og målstruktur ofte diffus eller idealistisk: Programmene som er gjennomgått ovenfor, kjennetegnes av idealistiske målsettinger – av en del kommentatorer omtalt som manglende realisme. Til dels var målene motstridende. Kommunene ble ikke bare forventet å gjennomføre en del konkret mål og planer og gjøre endringer i sitt sevice-tilbud. I alle tre tilfeller kunne intensjonene karakteriseres som ønske om en ”kulturrevolusjon” (f eks m. h. t. hvordan psykisk utviklingshemmede skulle behandles eller hvilken pedagogikk som skulle bedrives overfor 6-åringer). Dette kunne skape både forståelses- og motivasjonsproblemer hos personalet som i siste instans skulle ha driftsansvar for programmene. En forhandlingsordning kan bl. a. tenkes å bidra til bedre planlegging av og større realisme i pålegg til kommunesektoren.

Underfinansiering og incentiv-effekter: I alle tre programmer stilte staten opp med ekstra bevilgninger, enten som øremerking eller som en utvidelse av rammetilskuddet. Særlig i forbindelse med Reform 97 klagde kommunene over underfinansiering. I HVPU-reformen var det tydelig at kommunene tilpasset det lokale tilbudet i forhold til hva som ble oppfattet som tilgjengelige ressurser lokalt. I MIK ble den kommunale innsatsen merkbart redusert når det statlige tilskuddet til en kommunal miljøvernlederstilling falt bort. Kommunene er m. a. o. sterkt incentivstyrt. Staten har kanskje vel så store påvirkningsmuligheter gjennom økonomiske incentiver som gjennom lovpålegg. Gjennomgangen av de nevnte reformene viser at beregninger av kostnader ved reformer kan være høyst mangelfulle, og at kommunene kan ha gode grunner for sin skepsis til finansielle løfter. Samtidig demonstreres det at incentiv-effekter kan være kortvarige, dvs. av samme varighet som incentivene.

Kompetanse nødvendig men ildsjeler viktig: Hva kommunene kunne få til i forhold til programmene intensjoner, avhang til dels av den lokale kompetansen. I alle tre tilfeller ble det brukt ressurser på kompetanseutvikling og motivasjon (kurs, seminarer, samlinger). Særlig i små kommuner er forekomsten av ildsjeler en avgjørende faktor, dvs. lokale forvaltningsentreprenører som brenner for saken eller som finner at programmet er en interessant utfordring og derfor søker å engasjere seg i den. Ildsjel- eller motivasjonsfaktoren er spesielt avgjørende når programmene har så komplekse målstrukturer som i de tre vi har gjennomgått. Hvilke sider som vies spesiell oppmerksomhet, preges av kompetanse og interesse blant lokalt personale. I små kommuner befinner disse seg i en konstant presset arbeidssituasjon, der valg må treffes hele tiden. Særlig der det er snakk om å gjennomføre

nyskapende programmer, er det avgjørende at det settes av tilstrekkelig med midler til kompetanseutvikling.

6: Kan ei forhandlingsordning gi klarare rollefordeling mellom stat og kommune?

Den norske velferdsmodellen er gjennomgåande prega av samstyre og felles ansvar delt mellom stat og kommunar. Som vist i avsnittet over er ikkje rollefordelinga alltid like klar. Staten opptrer i mange ulike roller overfor kommunane. Dette trekket vil bli understreka av ei eventuell vidare utvikling mot eit avtalebasert samkvem mellom stat og kommune. Samstyre og fellesansvar kan gi opphav til rolleblanding, ansvarspulverisering og –vegring. Det finst slike tendensar i dag. Kan dei motvirkast? Eg trur svaret må søkjast i ein analyse av *rollefordelinga* mellom aktørane med ansvar for lokal oppgåveløysing. Ei klar rollefordeling er nøkkelen til å ivareta omsynet til lokalt demokrati under ei forhandlingsordning.

Eg finn det nyttig å skilje mellom fire ulike styringsroller: Stiftar, driftar, finansiør og kontrollør (delvis etter inspirasjon av Savas 1987). *Stiftar*-rolla innber å vere sentral i å etablere eller innstifte eit tiltak; ofte vil dette vere rolla staten har som lovgjevar, som legg lovgrunnlaget for eit kommunalt tiltak. Ei slik rolle er nødvendig i alle samanhengar der det kommunale tiltaket medfører plikter eller pålegg for tredjepartar (arealregulering, utvida skolegang, rettar til sosiale ytingar, osv).

Driftaren har det daglege ansvaret for løpande tenesteproduksjon. Kommnuane kan ivareta denne rolla fullt ut innanfor eigen organisasjon eller kan setje ut drifta eller delar av den til andre, I ein del tilfelle har stiftaren lagt føringar på korleis drifta skal organiserast. Føringane kan gå så langt at stiftaren de facto tar over ein del av driftsansvaret. Under eit samstyre-regime er det særleg på driftssida at rommet for lokalt demokrati ligg, dvs. lokal tilpassing av organisering, standard og volum på tenestene. Det vil vere viktig at staten viser atterhald når det gjeld organisering av kommunal drift, for ikkje å overta rommet for lokalt demokrati. Den ”stifinnarmodellen” som er etablert for samspel omkring utviklingsarbeid, kan vere ein god modell for samkvemet, sjølv om det ligg innebygde farar i den utbygginga av

støtteapparatet som er under gjennomføring i fylkesmannsembeta ((jfr ”Retningslinjer for fylkesmannens arbeid med kommunal omstilling og modernisering”, 03/2328-5 TAB, 16.10.2003. <http://www.dep.no/krd/norsk/kommune/modernisering/016051-110037/index-dok000-b-n-a.html>).

Finansiøren har ansvaret for å skaffe ressursar til drifta. Finansiering kan vere eit reint kommunalt eller reint statleg ansvar men i dei tilfelle som interesserer oss her, er det som oftast eit delt ansvar. Det finst mange modellar for å dele eit slikt ansvar: Øyremerka tilskot, matching grants, rammeoverføring med eller utan stykkpris, osv. (I tillegg kan vi forestille oss statleg finansiering utan lokal medvirkning, t d rein innsatsstyrt finansiering eller stykkpris, som for integrasjonstiltak for flyktningar). Lokalt demokrati krev rom for prioritering, dvs. kommunane må kunne velje nivået på eigen ressursinnsats i tillegg til det statlege tilskotet.

Kontrollør-rolla vil oftast vere knytt til stiftar-rolla. Dette er kanskje det mest sentral punket i forhold til lokalt demokrati og lokal forankring. Kontrollør-rolla er i all hovudsak retta mot måten driftaren ivaretar ansvaret sitt på. Jo meir autonomi som blir tildelt driftaren, jo viktigare blir det med ein uavhengig kontrollør for å ivareta rettstryggleik og lokalt demokrati. Staten kan ivareta rolla som kontrollør med utgangspunkt i rettstryggingsomsyn, finansielle omsyn eller av omsyn til fagleg standard på lokal oppgåveløysing. Både som stiftar og medfinansiør vil staten ha ein naturleg motivasjon til å ivareta denne rolla, men den kan sjølvstøtt delegerast til andre. I Danmark ivaretar amtskommunen til dels rolla som kontrollør på vegne av staten. I Norge har det vore motstand mot ei tilsvarende løysing pga overkommune-problematikken. Kontrollør-rolla kan også vere kopla saman med funksjonen som klageinstans slik fylkesmannen er det (mens Finland og Danmark har eigne forvaltningsdomstolar som klageinstansar vedrørande kommunesektoren).

Kontrollør-rolla kan fungere offentleg og informerande i etterhand (f eks benchmarking) eller ha preg av godkjenning- og løyveinstans i forkant av kommunale vedtak. Den norske kontrollør-rolla i forhold til kommunane har nok mest preg av det siste. Mens den siste legg skrankar på det representative demokratiet i kommunane, kan den første modellen stimulere eit deliberativt demokrati gjennom open kunnskap om kommunale resultat.

Eit hovudproblem i utforminga av kontrollordningar er å finne fram til ein balanse mellom kommunalt ansvar og rapportering oppover til staten og ansvar og rapportering utover mot det lokale elektoratet i lys av lokale forventningar og prioriteringar. På dette punktet er det norske kommunale systemet i dag svært ugjennomsiktig. I samband med forhandlingar mellom stat og kommune bør difor fokus også rettast mot utforming av kontrollordningar, og ikkje berre mot fordelingsnøklar for finansiering av tenester eller mål for drifta.

7: Konklusjonar

Nedanfor gir eg kortfatta svar på dei spørsmål som var utgangspunkt for oppdraget.

a) Konsekvensar av avtaledemokrati for eit representativt demokrati og b) vil eit avtaledemokrati bli ny form for sentralstyring? På desse spørsmåla vil eg svare at ei konsultasjons-/avtaleordning *kan vere* steg mot mindre sentralstyring. Ei slik ordning kan vere ein kanal for *dagsorden-setting* på nasjonalt nivå for kommunane. Ein føresetnad er at KS konsulterer med kommunesektoren i forkant og kjem fram til eit mindre tal med tema som blir drøfta grundig i samtalanane med staten (i dag synest dagsorden for konsultasjonsmøta noko overlasta). Det er altså ein føresetnad at *kommunesektoren sjølv prioriterer klart kva som er viktige tema å ta opp og sjølv driv ein reform-agenda.*

c) Korleis sikre avtalar som tar omsyn til ulikskapar i norsk kommunestruktur? Dei gjennomgatte reformane viser ujamn planlegging og uklar målstruktur – sektorreformar som blir drivne fram av ambisiøse idealistar. Det må utarbeidast driftsmodellar for ulike kommunetypar, dvs. modellar som simulerer drift av tenester i ulike kommunetypar. KOSTRA er eit steg på vegen men er ennå underutvikla når det gjeld å ta høgde for variasjon i kostnadsdrivande faktorar (vel så gode alternativ finst). Tilsvarande kan det lagast simuleringsmodellar som tillet enkelt-kommunar å rekne ut konsekvensar av endringar i driftssituasjonar når kostnadsfaktorane er kjende. Er usikker på kor langt TBU er kommen med slikt arbeid. Eit panel av rådmenn som representerte variasjonsbreidda i norske kommunar, kunne truleg gi verdifulle råd i denne samanhengen. Ein kan også forestille seg

ei form for puljevise forhandlingar: Særleg små-kommuneorienterte forhandlingar eitt år, storby-orienterte forhandlingar eit anna år, fylkeskommunen som tema eit tredje, osv.

d) Korleis skape forankring og legitimitet for ei slik (forhandlings-) ordning? Eg ser dette som spørsmål om forankring på tre nivå: I kommunesektoren samla, i enkeltkommunar og mellom innbyggjarane. For forankring i kommunesektoren er truleg dei etablerte strategikonferansane ein god kanal. Men jfr det eg skreiv ovafor om konsentrasjon om viktige tema og ambisjon om dagsordensetting. Forankring i enkeltkommunar vil vere spørsmål om kommunen ser ordninga som nyttig som interessekanal. Det vil igjen variere med i kva grad kommunen ser seg som berørt av dei tema som avtalen omhandlar. Ordninga kan jo både virke utvidande og innsnevrande på det kommunale sjølvstyret. Forhandlingsresultat som virkar utvidande (f eks lettare rapporteringskrav til staten eller mindre øyremerkning), vil det sikkert ikkje vere vanskeleg å få oppslutning om. Eit springande punkt vil vere om konsultasjon/forhandlingar blir ein kanal for å formidla statlege definerte ambisjonar og problemstillingar nedover til kommunane, eller om kommunane ser at dei er med og set dagsorden.

I forhold til *innbyggjarane* er det først og fremst relevant å spørje om konsultasjon/forhandlingar mellom kommunar og stat kan vere med på å forbetre det lokale demokratiet. Kan det vere effektar av ordninga som er med på å gjere lokaldemokratiet meir gjennomsiiktig og forståeleg for innbyggjarane? Her kan ein tenkje seg interessante informasjonseffektar av ordninga dersom det blir lagt til rette for det. Eg tenkjer særleg på utforming av kontrollør-rolla (jfr ovanfor). Kontrollen med etterlevinga av visse forhandlingsresultat kan gir innbyggjarane informasjon om kor godt deira kommune fungerer, kor god kvaliteten er på tenestene i samanlikning med andre kommunar, osv. Det grunnleggjande punktet her er ei klar *rollefordeling* mellom stat, kommune og KS slik at innbyggjarane tydeleg ser ansvarlinene.

Som eit avsluttande hovudpunkt vil eg understreke at punkta a – c ovanfor vil kunne ivaretaast innanfor ei forhandlingsordning som har som overordna rettesnor at kommunane gjer best nytte for seg i ein nasjonal samanheng når dei får fridom til å fungere som *stifinnarar* for velferdsstaten (Baldersheim 1987, 1991).

Referansar

- Andersen, J. (1995). Organiseringsen av omsorgen for psykisk utviklingshemmede i kommunene, i T.I. Romøren (red.): *HVPU-reformen i forskningens lys*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Andersen, Magnar, Arild Buanes og Nils Aarsæther (2002). *Kommunene ser på staten. En sammenlikning av det kommunale lederskaps holdninger i 1976 og år 2000*. Tromsø/Oslo: Makt- og demokratiutredningen, rapportserien nr 51.
- Baldersheim Harald (1987). "Kommunane 1970 - 1987. Frå statstenar til stifinnar", i Hans Egil Næss m.fl. : *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, Harald, red. (1991). *Hvor skal grensen gå? Samspillet mellom staten og kommunene i frikommuneforsøkene*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Bernt, Jan Fridthjof, Oddvar Overå og Harald Hove (1994). *Kommunalrett*. Oslo: Tano, 3. utg.
- Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford Ca.: Stanford University Press.
- Fimreite, Anne Lise red. (1997). *Forskerblikk på Norge: en oppsummering fra satsningsområdet: Ledelse, organisasjon og styring*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Finstad, N. og G. Kvåle (2003): *Prosjekt Reform 97 og kommunene – en synteserapport*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Hagen, Terje P. og Rune J. Sørensen (2001). *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, Tore, Sissel Hovik og Jan Erling Klausen (2000). *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Pluss-serie 3-2000.
- Haug, P. (2003): *Evalueringa av Reform 97: Sentrale resultat*. Paper presentert på sluttkonferansen i program for evaluering av Reform 97, Oslo, 26.-27. mai 2003.
- Haugan, L. (1999): *Kommunal iverksetting av statlig politikk – aldri slik som intendert? En sammenlikning av iverksettingsprosessene rundt Reform 97 ... og HVPU-reformen*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Hovedoppgave.
- Homme, A. (2003): *Skolen som styringsarena? Lokalt handlingsrom og gjennomføringen av Reform 97*. Bergen: Rokkansenteret. Rapport 2003:6.
- Hovik, S. og T.M. Myrvold (2001a): *Kommunale oppgaver – hvorfor varierer omfang og kvalitet?* Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning. NIBR-prosjektrapport 2001:19.
- Hovik, S. og T.M. Myrvold (2001b): *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning. NIBR-prosjektrapport 2001:20.
- Hovik, S. og V. Johnsen (1994): *Fra forsøk til reform. Evaluering av MIK-programmet*. NIBR-rapport 1994:23
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995). *Studiet av offentlig politikk. En innføring*. Oslo: Tano.
- Lafferty, W.M., C. Aall og Ø. Seippel (1998): *Fra MIK til bærekrafting utvikling*. Oslo: KS-forskning. Rapport 2:98.
- Naustadslid, J. (1994): Globale miljøproblem – lokale løysingar, i J. Naustadslid og S. Hovik (red.): *Lokalt miljøvern*. Oslo: Tano.
- NOU 2003:16: *I første rekke*. Utdannings- og forskningsdepartementet
- OECD (1997): *Managing Across Levels of Government*. Paris: OECD. The PUMA Report.
- Offerdal, Audun (2000). "Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?" i Harald Baldersheim og Lawrence Rose, red. *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ot.prp. 49 (1987-88): *Ansvar for tiltak og tjenester for mennesker med psykisk utviklingshemming*.

- Romøren, T.I. (1995): Reformen for psykisk utviklingshemmede, i T.I. Romøren (red.): *HVPU-reformen i forskningens lys*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Rose, Lawrence (2000). "Demokratiteori – forventninger og virkelighet", i Harald Baldersheim og Lawrence Rose, red. *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, Lawrence, red. (1991). *Det er lov å prøve seg! Forsøk, reorganisering og ledelse i kommunene*. Oslo: Kommuneoforlaget.
- Sandvin, J. (1992): *Reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming: Bakgrunn, utforming og iverksetting*. Mørkved: Nordlandsforskning. NF-rapport nr. 11/92-60.
- Sandvin, J.T. (1995): *Fra utbygging til avvikling*, i T.I. Romøren (red.): *HVPU-reformen i forskningens lys*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Sandvin, J.T. (1996): *Velferdsstatens vendepunkt. En analyse av reformen for personer med utviklingshemming som uttrykk for brytninger i velferdsstaten*. Tromsø: Universitetet i Tromsø, Institutt for statsvitenskap. Avhandling dr.polit. graden.
- Savas, E. S. (1987). *Privatization. The Key to Better Government*. N. J.: Chatham House Publishers.
- St. meld. nr. 58 (1996-97): *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*. Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 29 (1994-95): *Om prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole - ny læreplan*. Kirke- utdannings og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 34 (1990-91) *Om miljøvern i kommunene*. Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 40 (1992-93): *... vi smaa, en Alen lange: Om 6-åringer i skolen – konsekvenser for skoleløpet og retningslinjer for dets innhold*. Kirke- utdannings og forskningsdepartementet.
- Tiebout, C. 1956. "A Pure Theory of Local Government Expenditures". *Journal of Political Economy*, 64: 416 – 424
- Vetvik, E. og S.M. Hem (1995): Økonomien og gjennomføringen av ansvarsreformen i kommunene, i T.I. Romøren (red.): *HVPU-reformen i forskningens lys*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Wuttudal, K. (1995): *Organisering av hjemmebaserte tjenester: Et møte mellom to kulturer*, i T.I. Romøren (red.): *HVPU-forskningen i forskningens lys*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Aall, C., K.G. Høyer og W.M. Lafferty (2002): *Fra Miljøvern til bærekraftig utvikling. Lokale agendaer, tiltak og utfordringer i kommunene*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

¹ Nyttige innspel til utforming av forhandlingsregime kan finnast i forhandlingsteori, agentteori og iverksettingsteori. Forhandlingsteori: Teorien om "two-level games" fangar opp trekk ved den forhandlingskonteksten som er skissert ovanfor. I denne teorien er utgangspunktet to partar som representerer kvar si "heimegruppe", dvs. interessegruppa som er mandatgjevar for forhandlarane. Det er grenser for kva forhandlingsresultat dei respektive heimegruppene vil godta. Det endelege forhandlingsresultatet må liggje innanfor eit utfallsrom som kan akseptast av begge grupper dersom det skal vere mogleg å iverksetje det. Problemet for forhandlarane er ofte at dei er usikre på kva som er akseptanserommet for heimegruppa (men denne uvissa kan også vere eit effektivt forhandlingskort). I stat-kommune-forhandlingar vil dette vere eit problem særleg for dei kommunale forhandlarane, gitt at det er så mange og ulike kommunar. Forhandlingane bør difor organiserast slik at forhandlarane har høve til å sondere meiningane i heimegruppa om dei skal bli vellykka. Når forhandlingar dreg ut i tid, kan ofte velvalde lekkasjar frå forhandlingane gi grunnlag for tilbakemeldingar til forhandlarane.

Agent-/kontraktteori: Agentteorien tar utgangspunkt i at forholdet mellom oppdragsgjevar og –utførar kan vere prega av informasjonsasymmetri. Oppdragsgjevaren veit mindre om lokale forhold enn utføraren, som dermed kan ta høgare "pris" for jobben enn dei egentlege kostnadene tilseier. Dette stiller krav til informasjonsgrunnlaget for forhandlingane og til utforminga av kontraktane. Det kan som regel vere rimeleg å oppfatte staten som "prinsipal" eller oppdragsgjevar og kommunane som "agent" eller utførar i denne relasjonen. Korleis bør så kontraktar eller avtalar utformast for at det skal vere rasjonelt for begge parter, og

særleg med omsyn til lokaldemokratiet? Eit sentralt omsyn vil vere å byggje inn transparens eller kontrollpunkt i kontraktane.

Iverksettingsteori: Denne teorien stiller spørsmål om vilkåra for vellykka iverksetting av politiske vedtak, på bakgrunn av erfaring med at offentlege tiltak ofte berre er måteleg vellykka eller kanskje direkte mislykka eit stykke ut i iverksettingsfasen. Fire faktorar blir gjerne framheva som vilkår for vellykka iverksetting: Klare mål, tilstrekkeleg ressursar, teknisk kompetanse og interesse for saka i dei organ som er ansvarleg for iverksetting. Det siste forholdet har gitt opphav til ein eigen ”skoleretning” i iverksettingsforskinga: ”Nedanfrå- og – opp- advokatane”, som m a understrekar kor viktig det er med gode læringsløyper i ein iverksettingsprosess (for oversyn over iverksettingsteori, jfr. Kjellberg og Reitan 1994, Offerdal 2000). .

Med utgangspunkt i desse tre teoriane kan det peikast på følgjande utfordringar for forhandlingsbasert samstyre:

- forhandlingar med sonderingskanalar bakover
- kontraktar med kontrollpunkt (”transparens”)
- iverksetting med læringsløyper