

**EVALUERING AV
FORSØKET MED
ØREMERKEDE
TILSKUDD**

Av

*Lars Håkonsen, Trond Erik Lunder
og Knut Løyland*

*Med bidrag fra
Heidi Haukelien, Geir Møller
og Halvard Vike*

Rapport nr 220

2005

TELEMARKSFORSKING-BØ

© Telemarksforsking-Bø 2005
Rapport nr. 220
ISBN 82-7401-240-2
ISSN 1501-9918
Pris: kr. 290

Telemarksforsking-Bø
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: 35 061500
Fax: 35 061501
www.telemarksforsking.no

FORORD

Telemarksforsking-Bø fikk tildelt oppdraget med å evaluere forsøket med øremerkede tilskudd for Kommunal- og regionaldepartementet sommeren 2000. Dette var et stort oppdrag, som i drøyt fire og et halvt år har involvert en rekke av våre medarbeidere og krevd en betydelig innsats på flere områder.

Noe av det mest tidkrevende i denne prosessen har vært det rent praktiske arbeidet knyttet til gjennomføring av spørreundersøkelser i de til sammen 40 forsøks- og sammenligningskommunene. Det totale antall utsendte spørreskjema har kommet opp mot 40.000, og det å organisere utskrift, sortering, pakking, utsendelse, mottak/registrering, purring osv. har nødvendigvis tatt sin tid. Selve registreringsarbeidet har vært gjennomført raskt, punktlig og rimelig av Brede-sen's Puncheservice, og disse takkes for det utførte arbeidet!

De kvantitative analysene i forbindelse med forsøket har i stor grad foregått i løpet av 2004, og da særlig i siste halvdel. Dette pga at vi her har vært avhengige av å vente på ferdige data både fra spørreundersøkelsene og fra KOSTRA. Det var først da KOSTRA-tallene fra 2003 ble frigjort i løpet av sommeren 2004 at vi fikk et komplett datasett til bruk for evalueringen.

Før arbeidet med de formelle analysene startet, har vi imidlertid også gjennomført kvalitativt orienterte analyser basert på samtaler med rådmenn, annet administrativt personale og politikere i forsøkskommunene. Dette kunne foregå uavhengig av de kvantitativt orienterte analysene, slik at det var de kvalitative delene av evalueringen som ble først ferdig (sommeren 2004).

I forhold til den opprinnelige tidsplanen for gjennomføringen av evalueringen har vi hele tiden ligget noe på etterskudd. Dette blant annet på grunn av at det nevnte praktiske arbeidet med spørreskjemaene har tatt mer tid enn opprinnelig tiltenkt. På grunn av at mange deler av evalueringen har vært gjensidig avhengige av hverandre, har en forsinkelse ett sted hatt en tendens til å forplante seg videre. Vi beklager disse forsinkelsene, men håper og tror at evalueringen totalt sett kan sies å være i god overensstemmelse med det som var forespeilet i prosjektbeskrivelsen.

Redigeringen og utarbeidelsen av sluttrapporten har foregått i samarbeid mellom Lars Håkonsen, Trond Erik Lunder og Knut Løyland. Imidlertid er kapittel 12 i hovedsak hentet fra Heidi Haukelien og Halvard Vikes arbeidsrapport basert på intervjuer med politikere og administrasjon i forsøkskommunene, mens Geir Møller har utarbeidet mesteparten av kapittel 9.

Totalt sett har sluttrapporten blitt av en anelig størrelse, og det er mange av leserne som neppe vil være interessert i å lese alt fra perm til perm. Det kan derfor være nyttig med en liten leserveiledning. De som er interessert i å få med

seg hovedtrekkene, bør først og fremst lese sammendragkapittelet og det avsluttende kapittel 13. I tillegg inneholder de fleste av de andre kapitlene et oppsummeringsavsnitt der de viktigste konklusjonene fra hvert enkelt kapittel framgår. For øvrig henvises også det til den relativt detaljerte innholdsfortegnelsen som hjelp til å orientere seg i rapporten.

Bø i Telemark, januar 2005

Lars Håkonsen, prosjektleder

INNHALDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG.....	9
1 INNLEDNING.....	15
2 OM FORSØKSORDNINGEN OG VÅR INNDELING AV KOMMUNALE TJENESTER	17
2.1 OM FORSØKSORDNINGENS UTFORMING.....	17
2.2 OM DE DELTAKENDE FORSØKS- OG SAMMENLIGNINGSKOMMUNER	20
2.3 INNDELING AV KOMMUNALE TJENESTER	24
3 HYPOTESER OM EFFEKTER AV FORSØKET	29
3.1 INNLEDENDE DISKUSJON	29
3.2 FORVENTET EFFEKT AV BORTFALL AV PRISVRIDENDE TILSKUDD	31
3.3 FORVENTET EFFEKT AV BORTFALT KRAV TIL AKTIVITETSØKNING.....	34
3.4 OPPSUMMERING	36
3.5 DISKUSJON OMKRING BEGREPENE ”HANDLINGSROM” /”HANDLEFRIHET”	37
4 METODISK TILNÆRMING I KVANTITATIVE ANALYSER.....	41
5 ANALYSER AV KOSTRADATA	45
5.1 INNLEDNING OM KOSTRA	45
5.2 ØKONOMETRISKE MODELLER FOR TESTING AV FORSØKSEFFEKTER.....	47
5.3 RESULTATER	50
5.4 BARNEHAGETILSKUDDETS EFFEKT PÅ SAMLET OVERFØRING	55
5.5 OPPSUMMERING AV RESULTATER.....	59
6 OM SPØRRSKJEMAUNDERSØKELSENE.....	63
6.1 INNLEDNING OM SPØRRSKJEMAUTSENDELSENE.....	63
6.2 UTVALG OG SVARPROSENTER	64
6.2.1 <i>Innbyggerundersøkelsen</i>	64
6.2.2 <i>Politikerundersøkelsen</i>	67
6.2.3 <i>Sentraladministrasjonen</i>	70
6.3 DATAMATERIALE	71
7 VURDERING AV KVALITETEN PÅ KOMMUNALE TJENESTER.....	75
7.1 OM DATAMATERIALET OG MODELLEN.....	75
7.2 HOVEDRESULTATER - INNBYGGERE	77
7.3 HOVEDRESULTATER - KOMMUNESTYREREPRERANTER.....	83

8	ØNSKEDE OMPRIORITERINGER MELLOM SEKTORER.....	85
8.1	INNLEDNING OM PRIORITERINGSEFFEKTIVITET	85
8.2	MODELLFORMULERING.....	86
8.3	OM DATAMATERIALET FRA SPØRSMÅL OM PRIORITERINGSEFFEKTIVITET	90
8.4	ØKT ELLER REDUSERT KONSENSUS?	90
9	POLITISK DELTAKELSE	95
9.1	INNLEDNING.....	95
9.1.1	<i>Svekket politisk deltakelse.....</i>	<i>95</i>
9.1.2	<i>Den politiske deltakelsen tar nye former</i>	<i>96</i>
9.1.3	<i>Preferansegapet mellom de styrte og de styrende.....</i>	<i>96</i>
9.2	ANALYSEMODELL OG UNDERSØKELSESDSIGN	98
9.2.1	<i>Analysedesign og effekter</i>	<i>98</i>
9.3	FORSKJELLER I VALGDELTAKELSE	99
9.4	ALTERNATIVE FORMER FOR POLITISK DELTAKELSE (INNBYGGERUNDERSØKELSE).....	101
9.5	PÅVIRKNING AV POLITIKERNE.....	104
9.5.1	<i>Sektorvise effekter.....</i>	<i>106</i>
9.5.2	<i>Hvorfor slår ikke forventingene til?.....</i>	<i>107</i>
9.6	RESULTATER – POLITISK DELTAKELSE OG PREFERANSESAMSVAR MELLOM INNBYGGERE OG POLITIKERE.....	111
9.7	OPPSUMMERING.....	112
10	DIREKTE SPØRSMÅL OM FORSØKSORDNINGEN	115
10.1	GRAD AV ENGASJEMENT OMKRING FORSØKSORDNINGEN	115
10.2	FORSØKETS BETYDNING FOR SAMLET INNTEKT.....	117
10.3	INNBYGGERNES KJENNSKAP TIL FORSØKET	119
10.4	SAMLET VURDERING AV FORSØKETS BETYDNING	121
11	RÅDMENNENES SYNSPUNKTER	127
11.1	INNLEDNING – NOEN HOVEDTREKK.....	127
11.2	POSITIVE ERFARINGER – ØKT HANDLINGSROM/BEDRE LOKAL TILPASNING	130
11.3	NÆRMERE DISKUSJON OM ”HANDLINGSROMMET”	134
11.4	KRITIKK OG NEGATIVE ERFARINGER	136
11.4.1	<i>For lite omfang og for stor ustabilitet rundt forsøksordningen.....</i>	<i>136</i>
11.4.2	<i>Uheldig håndtering av tilskudd omfattet av beregningsmodell 3</i>	<i>137</i>
11.4.3	<i>Usammenlignbare KOSTRA-tall</i>	<i>139</i>
11.4.4	<i>Dårlig oppfølging fra fylkesmann/fylkeslege.....</i>	<i>140</i>
11.4.5	<i>Kritikk av manglende øremerking!</i>	<i>141</i>
11.5	OPPSUMMERING AV ERFARINGENE – HVA HAR VI LÆRT AV FORSØKET?.....	142

12	KVALITATIVE UNDERSØKELSER, DEL II	145
12.1	INNLEDNING	145
12.2	METODE	146
12.2.1	<i>Første intervjurunde</i>	146
12.2.2	<i>Andre intervjurunde</i>	149
12.3	POSITIVE ERFARINGER	150
12.3.1	<i>Lokalpolitiske roller</i>	151
12.3.2	<i>Mindre "sektorisering"</i>	152
12.3.3	<i>Forholdet mellom politikk og administrasjon</i>	153
12.3.4	<i>Prioriteringer</i>	155
12.3.5	<i>Ikke sterke politiske skillelinjer</i>	156
12.3.6	<i>Større handlefrihet</i>	158
12.3.7	<i>Økt politisk engasjement</i>	159
12.3.8	<i>Avvenningsperiode</i>	160
12.3.9	<i>Oppsummering</i>	161
12.4	OM LOKALPOLITIKKENS DILEMMA OG FORSØKETS SVAKE EFFEKTER	163
12.4.1	<i>Innledende kommentarer</i>	163
12.4.2	<i>Lokaldemokratisk legitimitet</i>	165
12.4.3	<i>Autonomi og ansvar</i>	166
12.4.4	<i>Knapphetens kontekst</i>	167
12.4.5	<i>Et kapasitetsproblem?</i>	168
12.4.6	<i>Politisk representasjon</i>	170
12.4.7	<i>Prioritering og begrunnelse</i>	172
12.4.8	<i>Rolleutforming i lokaldemokratiet</i>	174
12.4.9	<i>Nye betingelser for legitimitetsdannelse</i>	176
12.4.10	<i>Hva er "handlefrihet"?</i>	176
13	AVSLUTTENDE DISKUSJON	179
13.1	HVOR STERKT REAGERER KOMMUNENE PÅ ENDREDE KOSTNADER?	179
13.2	ARGUMENTER FOR ØREMERKING	181
13.3	HVA ER HANDLINGSROM?	182
13.4	OM FORSØKSDESIGNET	184
	REFERANSER	189

SAMMENDRAG

I forbindelse med dette sammendraget, kan det være nyttig å starte med de hovedspørsmålene som KRD i sin prosjektbeskrivelse ønsket å få belyst i forbindelse med forsøksordningen. Disse var som følger:

- Opplevs det nye forsøksrammetilskuddet som økt frihet?
- Endres de lokale prioriteringene?
- Produseres tjenestene billigere?
- Endres administrasjon og saksbehandling i forsøkskommunene?
- Endres politikerrollen vs administrasjonens rolle?
- Endres engasjementet for lokalpolitikken blant innbyggerne?
- Merker innbyggerne noen endringer på tjenestetilbudet?

Som forklart i kapittel 3.1 har vi ikke analysert spørsmålet om tjenestene produseres billigere. Dette fordi vi ikke har hatt grunn til å anta at tilskuddene som har vært involvert har påvirket kommunenes incitament til kostnadseffektiv drift. Våre hovedkonklusjoner omkring de øvrige spørsmålene presenteres i det følgende. I tillegg viser vi til kapittel 13, der vi foretar en avsluttende diskusjon omkring utvalgte og viktige problemstillinger i forbindelse med forsøket og forsøksdesignet.

Omprioriteringer

Det mest konkret målbare i listen av spørsmål ovenfor er spørsmålet om de lokale prioriteringene har blitt endret som følge av forsøket. Svaret er at de i noen grad har blitt endret. Det kan påvises at veksten i samlet ressursinnsats til barnehagene har vært mindre i forsøkskommunene enn i landets øvrige kommuner. Vi presiserer at det er snakk om mindre vekst, ikke reduserte bevilgninger i absolutt forstand. Nærmere bestemt har veksten i budsjettandel i forsøkskommunene fra år til år gjennom forsøksperioden vært om lag 50 % lavere enn gjennomsnittet av alle andre kommuner. Dette gir seg også utslag på dekningsgraden av barnehageplasser (andel 1-5-åringer med barnehageplass), der det finnes en signifikant negativ forsøkseffekt. I tillegg finner vi at *andel barn i barnehage med kommunalt driftstilskudd* har blitt lavere i forsøkskommunene enn i andre kommuner. Færre private barnehager ser dermed ut til å ha fått kommunal støtte i forsøkskommunene. Vi har også sammenlignet den delen av forsøksrammetilskuddet som relaterer seg til barnehagetilskuddet med hva for-

søkskommunene ville fått som statstilskudd til barnehager hvis de ikke hadde deltatt i forsøket. Disse beregningene viser også relativt tydelig at forsøkskommunene har sakkert akterut i utbyggingstakt i forhold til gjennomsnittet for andre kommuner. Totalt har gruppen av forsøkskommuner fått 7% eller 103,2 millioner kroner mer i forsøksrammetilskudd enn det de ville ha fått ut fra faktisk antall barnehageplasser under ordinær tilskuddstildeling. Målt som kroner per innbygger utgjør dette en akkumulert inntektsøkning gjennom forsøksperioden på 376 kroner, hvilket utgjør noe under 1 % av gjennomsnittlig nivå på årlig inntekt per innbygger i forsøkskommunene.

Vi finner også forsøksspesifikke effekter innen musikk- og kulturskoler samt kultursektoren – i begge tilfeller positive. Siden tilskuddet til musikk- og kulturskolene inngikk i forsøket, kunne man her i utgangspunktet forventet det motsatte. En *mulig* forklaring på den positive effekten, kan være at frigjorte midler fra barnehageområdet har blitt benyttet til en styrking av musikk- og kulturskolene. Det samme kan anføres som en mulig sammenheng for økningen til kultursektoren.

Den siste omprioriteringseffekten finnes innenfor pleie og omsorgstjenester. Der har pleie og omsorg i institusjoner hatt en klar økning i forsøkskommunene, mens en tilsvarende effekt ikke finnes blant gjennomsnittet av landets øvrige kommuner. For hjemmehjelp/hjemmesykepleie/botilbud utenfor institusjoner finner vi motsatt tendens. Her har det foregått en betydelig opptrapping av ressursbruken i landets øvrige kommuner. Denne opptrappingen har imidlertid vært svakere i forsøkskommunene. Det kan altså synes som om det har foregått en intern omprioritering innenfor den samlede pleie og omsorgssektoren. Det bør imidlertid tas forbehold om at grensene mellom de ulike KOSTRA-funksjonene innen pleie- og omsorgstjenestene trolig ikke er krystallklare, slik at det påviste utslaget også kan være preget av endringer i føringspraksis.

Merker innbyggerne endringer på tjenestekvaliteten?

Det har blitt gjennomført analyser av innbyggernes tilfredshetsnivå med de enkelte kommunale tjenestene, samt kommunale tjenester totalt sett. Disse analysene viser generelt få signifikante utslag av forsøket. Det klareste resultatet er et negativt utslag på tilfredsheten med *næringsutvikling* i forsøkskommunene. Her er signifikansnivået på 1 %. Dette området var berørt av forsøket de to første årene, siden tilskudd til kommunale næringsfond inngikk i 2000 og 2001. Imidlertid kan det ikke spores noen reduksjon til næringsutvikling i analysene av KOSTRA-data. Likevel er det altså en klart signifikant reduksjon i tilfredsheten med dette området i forsøkskommunene.

Vi finner også to andre negative utslag på tilfredshetsnivået i forsøkskommunene. Dette er innenfor private barnehager og miljø- og naturvern. I

begge tilfellene er resultatene kun signifikante på 10% nivå, hvilket indikerer at utslagene ikke er særlig klare. Utslaget på miljø og naturvern synes ikke å ha noen opplagt begrunnelse i forhold til forsøket, og er således et uventet resultat. Det negative utslaget på tilfredsheten med private barnehager er imidlertid lettere å forklare ut fra de allerede kommenterte effektene fra KOSTRA-analysene. Det at forsøkskommunene har hatt en mindre opptrapping til barnehagene, ser dermed ut til å slå ut på tilfredshetsnivået for private barnehager. For de kommunale barnehagene er forsøkseffekten ikke signifikant forskjellig fra null. Dette kan tyde på at omprioriteringseffekten i barnehagesektoren i størst grad har gått ut over de private barnehagene.

Ønsker innbyggerne endrede prioriteringer?

Vi har også gjennomført analyser av innbyggernes ønsker om budsjettmessig omprioritering mellom tjenester. Tjenesteinndelingen er den samme som i tilfredshetsundersøkelsene. Ideen bak denne analysen er at dersom forsøkskommunenes prioritering kunne sies å ha blitt bedre i tråd med innbyggernes preferanser, skulle vi forvente at færre innbyggere i forsøkskommunene ville uttrykke ønsker om omprioritering mellom de ulike tjenestesektorene. Denne hypotesen viste seg klart å måtte forkastes. Det vi finner er i stedet at det er tendenser til *sterkere ønsker* om budsjettmessige omprioriteringer i forsøkskommunene. I halvparten av de studerte sektorene, finner vi mindre konsensus eller sterkere ønsker om endringer i budsjettprioriteringen i forsøkskommunene. Ved nærmere analyse, viser det seg imidlertid at dette er et resultat som er sterkt preget av oppfatningene i de to største forsøkskommunene, Stavanger og Tønsberg. Når disse to blir behandlet som en egen gruppe, viser det seg at det kun gjenstår 2 sektorer (hjemmehjelp/hjemmesykepleie og øvrige tekniske tjenester) der innbyggerne i restgruppen av 18 forsøkskommuner har sterkere ønsker om omprioriteringer enn i sammenligningskommunene. Konklusjonen er uansett at dette materialet *ikke viser noen tegn til økt konsensus eller reduserte ønsker om budsjettmessige omprioriteringer som følge av forsøket.*

Endres innbyggernes engasjement for lokalpolitikken?

Også dette spørsmålet har blitt analysert ved hjelp av spørreskjemadataene, samt ved å studere valgdeltakelsen ved kommunevalgene. Når det gjelder valgdeltakelse, finner vi ingen signifikante utslag av forsøket. Engasjementet for lokalpolitikken har også blitt forsøkt kartlagt ved å spørre innbyggerne om diverse former for politiske deltakelse utenom valgene. Spørsmålene omfatter alt fra hvor ofte man diskuterer lokalpolitiske saker hjemme eller på jobben til å kontakte en kommunepolitiker direkte eller fremme forslag til kommunestyret. I

tillegg har kommunestyrerepresentantene blitt spurt om betydningen av ulike former for politisk deltakelse fra innbyggernes side.

Blant de ulike former for politisk aktivitet blant innbyggerne, finner vi to signifikante resultater for forsøket: i) forsøk på å påvirke avgjørelser i kommunestyret og ii) deltakelse i aksjoner/demonstrasjoner. Når vi går over til kommunestyrerepresentantenes vurderinger, viser det seg imidlertid at verken kontakthyppheten eller den opplevde innflytelsen denne kontakten har, oppleves forskjellig i forsøkskommunene i forhold til i sammenligningskommunene.

Totalt sett blir dermed konklusjonen at det finnes enkelte svake spor i retning av økt politisk engasjement i forsøkskommunene. I forhold til det totale antall studerte variabler som kan belyse dette spørsmålet, må imidlertid hovedkonklusjonen bli at forsøket i svært liten grad har påvirket innbyggernes engasjement overfor lokalpolitikken.

Endres rollene til politikere/administrasjon eller administrative rutiner og saksbehandling?

Problemstillingene i denne overskriften har blitt belyst av de to kvalitative delene av evalueringen, jf. kapittel 11 og 12. Det kan til forskjell fra resultatene beskrevet hittil derfor ikke identifiseres *signifikante* effekter av forsøket ved hjelp av statistiske analyser. Det er av denne grunn også vanskeligere å komme med kortfattede og presise konklusjoner.

Det mest slående inntrykket fra det kvalitative materialet er at svarene når det gjelder hvordan forsøket har påvirket arbeidsdelingen og rolleutformingen for politikere og administrasjon viser stor variasjon fra kommune til kommune. Her har utvilsomt den ”menneskelige faktor” vært klart og sterkt til stede. Som et eksempel varierer svaret på et spørsmål som ”hvem som i størst grad er premissleverandør” mellom ytterpunktene ”Politikerne er premissleverandører, det er det ingen tvil om” og ”Det er administrasjonen som er premissleverandør!”.

Vi vil likevel framheve at det i et mindretall av forsøkskommuner synes som om forsøket har påvirket lokalpolitikken (og samspillet med administrasjonen) på en til dels meget positiv måte. I disse kommunene har trolig forsøket blitt gjort til noe ”større enn seg selv”. Med dette mener vi at oppfattelsen av forsøket ikke har vært særlig konkret knyttet til de spesifikke og i realiteten – slik vi oppfatter det – beskjedne endringer i budsjettmessige forhold og øvrige rutiner som forsøket snevert sett har bestått av. I stedet virker det som om forsøket i disse kommunene har blitt oppfattet som om kommunene har hatt status som ”frikommuner” i forhold til de fleste former for statlig styring fra departementer, fylkesmann, fylkesleger med videre. Dermed har både politikere og administrasjonen til sammen og i sammen oppnådd en ny giv i lokalpolitikken, der debattene om prioriteringene har skiftet karakter. I stedet for å fokusere på

hva staten oppmuntrer, stimulerer og pålegger dem å gjøre, har de fokusert på egne oppfattede behov, og følt seg frie til å utforme politikken ut fra dette. I så fall må en kunne si at forsøket har blitt utnyttet maksimalt, eller endog mer enn maksimalt i forhold til en mer objektiv eller snever oppfattelse av hvilke endringer av rammebetingelser forsøket i realiteten har forårsaket. Til tross for en slik motforestilling, er det interessant at disse kommunene sender ut såpass tydelige signaler om at de ønsker mindre øremerking og andre former for statlig styring, og at de på et generelt plan har fått mye positivt ut av forsøksordningen. Det kan synes som om disse kommunene har stått klare til å ta tak i egen situasjon og benyttet forsøket til å ta et generelt skippertak for å gjennomføre ønskede endringer i både konkrete prioriteringer og måten lokalpolitikken generelt fungerer på. På den annen side er disse positive beskrivelsene av forsøkets effekter i hovedsak formidlet gjennom rådmennene. Enkelte kommunestyrerepresentanter fra disse "positive" kommunene har skrevet noen tilleggs kommentarer i spørreskjemaene fra 2003. Disse formuleringene kan tyde på at rådmennenes beskrivelser er noe overdrevne i forhold til hvordan administrasjon og politikere i fellesskap har fått til et løft og en positiv reorientering av lokalpolitikken. Dette kan indikere at det først og fremst er sentraladministrasjonen som har hatt et større spillerom i sine saks- og budsjettframlegg og følt at det har vært lettere å fokusere på helheten i stedet for hvilke enkeltsektorer som har særlige tilskuddsordninger, mens kommunestyret har blitt mindre involvert og påvirket av forsøket når saks- og budsjettframleggene har blitt presentert for dem.

Motstykket til mindretallet av til dels svært positive rådmenn/forsøkskommuner, er at det samtidig har skjedd lite i de fleste andre forsøkskommuner. Mange forsøkskommuner framhever at de har hatt lite generelt handlingsrom for utøvelsen av lokalpolitikken, og at forsøket ikke har bidratt med vesentlige endringer. Mange kommuner er også relativt sterkt preget av desillusjonisme eller defaitisme. Her er det tydelig at man ikke har sett forsøket som en markant nok endring i positiv retning til at det har blitt noen "ny giv" verken på den ene eller andre måte. Samtlige rådmenn ble i etterkant av forsøket spurt om de følte at kommunen selv på en best mulig måte hadde utnyttet de mulighetene til lokal tilpasning som (eventuelt) lå i forsøksordningen. Åtte av kommunene svarte at de bare i noen grad hadde fått realisert mulighetene som lå i ordningen, mens fire kommuner svarte at de hadde vært passive og i liten grad utnyttet mulighetene som lå i forsøksordningen. Mange av forsøkskommunene er derfor selvkritiske på dette punktet, og synes å mene at forsøksordningen kunne ha bidratt til mer positive resultater – hvis de lokale forholdene og samspillet mellom administrasjon og politikere bedre hadde vært i stand til å utnytte dem.

1 INNLEDNING

Denne rapporten utgjør sluttproduktet fra vår evaluering av forsøket med øremerkede tilskudd i 20 kommuner. Dette forsøket har foregått i perioden 01.01.2000 – 31.12.2003, og utformingen av forsøksordningen er beskrevet i mer detalj i kapittel 2. I løpet av evalueringen har vi utarbeidet en serie med arbeidsrapporter som hver for seg har tatt for seg ulike temaer:

- Arbeidsrapport nr 2/2002. 20-kommuners forsøket. Resultater fra første runde med spørreundersøkelser, 2001 (Lars Håkonsen og Geir Møller)
- Arbeidsrapport nr 13/2003. Beskrivende statistikk for kommunene i 20-kommuners-forsøket. KOSTRA-data fra år 2000 (Lars Håkonsen og Knut Løyland).
- Arbeidsrapport nr 18/2004. Problemer og muligheter! Rådmennenes synspunkter omkring forsøket med øremerkede tilskudd 2000-2003. (Lars Håkonsen)
- Arbeidsrapport nr 21/2004. Autonomi, ansvar og legitimitet i lokalpolitikken (Halvard Vike og Heidi Haukelien)
- Arbeidsrapport nr 25/2004. Hva har forsøket med øremerkede tilskudd betydd for tjenestetilbud og lokaldemokrati? Resultater basert på spørreundersøkelser blant innbyggere og kommunestyrerepresentanter. (Lars Håkonsen, Trond Erik Lunder, Geir Møller og Knut Løyland)
- Arbeidsrapport nr 40/2004. Forsøket med øremerkede tilskudd – kan effekter spores i KOSTRA? (Trond Erik Lunder og Lars Håkonsen)

I denne sluttrapporten skal vi etter beste evne forsøke å trekke ut og oppsummere de viktigste funnene fra de ulike delementene ovenfor. Som et overordnet prinsipp for sammenhengen mellom arbeidsrapportene og sluttrapporten, inneholder arbeidsrapportene de mest komplette beskrivelsene av de ulike analysene og elementene som har blitt gjennomført i forbindelse med evalueringen. Sluttrapporten har vi forsøkt å gjøre noe mer kortfattet og mindre detaljert. I tillegg forsøker vi å trekke opp en slags fellesnevner – der dette finnes – fra de ulike delanalysene. De som ønsker en mest mulig detaljert beskrivelse av hvert enkelt tema som har blitt analysert, bør skaffe seg de opprinnelige arbeidsrapportene i tillegg til sluttrapporten.

I sluttrapporten har vi ikke inkludert særlig mye materiale fra den andre arbeidsrapporten i punktlisten ovenfor. Denne inneholder betydelige mengder av beskrivende statistikk for ulike tjenesteområder og den generelle økonomiske

situasjonen i forsøkskommunene ved inngangen til forsøket. Dette materialet viser først og fremst at det er betydelig variasjon fra kommune til kommune og fra tjeneste til tjeneste. Denne variasjonen tas det naturligvis hensyn til i de statistiske analysene som gjennomføres, men vi har ikke valgt å bruke plass i slutt-rapporten på å vise dette datamaterialet i seg selv.

Resten av rapporten er organisert som følger: I kapittel 2 gir vi en beskrivelse av forsøksordningen, hvilke tilskudd som har vært inkludert og når de eventuelt har blitt tatt ut av ordningen, hvordan de er blitt beregnet, samt vår tilordning av ulike tjenester til i alt 16 sektorer som benyttes gjennom hele evalueringen. I tillegg beskrives gruppen av forsøks- og sammenligningskommuner. I kapittel 3 gjør vi rede for hvordan konverteringen av øremerkede tilskudd til rammeinntekt har påvirket kommunenes budsjettbetingelser og relative priser mellom tjenester, og etablerer noen hypoteser omkring hva slags tilpasningsendringer som kan forventes. Kapittel 4 gir en beskrivelse av vår metodiske innfallsvinkel i de kvantitative analysene. Første kapittel med kvantitative resultater kommer i kapittel 5, der vi analyserer kommunenes budsjettandeler til ulike områder, samt en del øvrige data fra KOSTRA.

De 5 neste kapitlene er alle knyttet til de spørreundersøkelsene som har blitt gjennomført i forbindelse med evalueringen. Kapittel 6 gir en innledende beskrivelse av spørreundersøkelsene, mens kapittel 7 redegjør for resultater angående tilfredshet med kommunale tjenester. I kapittel 8 følger en analyse av ønskede omprioriteringer mellom de ulike tjenestesektorene, mens vi i kapittel 9 analyserer ulike former for politisk deltakelse. Endelig avsluttes denne sekvensen med en del direkte spørsmål omkring selve forsøksordningen i kapittel 10.

Kapittel 11 og 12 inneholder resultatene fra den kvalitative delen av evalueringen, der vi har gjennomført intervjuer med rådmenn, lokalpolitikere samt en del representanter for administrasjonen utenom rådmennene. Endelig kommer vi til det avsluttende kapittel 13, der vi basert på det samlede materialet trekker fram noen utvalgte tema for en avsluttende diskusjon.

2 OM FORSØKSORDNINGEN OG VÅR INNDELING AV KOMMUNALE TJENESTER

2.1 Om forsøksordningens utforming

Opprinnelig var det til sammen 15 øremerkede tilskudd som inngikk i forsøket. Disse framgår av Tabell 2.1 nedenfor. Tabellen viser også hvilket departement tilskuddet skriver seg fra, hvilken statsbudsjettpost det er snakk om, hvilken beregningsmodell eller prinsipp som har blitt benyttet når tilskuddsbeløpene skulle konverteres til rammetilskudd, og eventuelt tidspunkt der tilskuddet har blitt tatt ut av forsøksordningen. Det siste har vært tilfelle dersom tilskuddet har blitt enten avviklet eller innlemmet i løpet av forsøksperioden.

De ulike beregningsmodellene som vises i kolonne 3 i tabellen har følgende forklaring: Beregningsmodell 1 innebærer at den enkelte forsøkskommune har fått utbetalt det samme beløpet den fikk til formålet i 1999, pluss eller minus den samme veksten/reduksjonen som gjennomsnittet av alle andre kommuner i landet har fått gjennom forsøksperioden.

Beregningsmodell 2a fordeler hele tilskuddet etter objektive kriterier. Igjen ble tilskuddstildelingen i 1999 benyttet som grunnlag. Dermed har først de 20 forsøkskommunenes tilskudd for 1999 blitt summert, deretter har denne summen blitt justert i takt med økningen eller reduksjonen i alle andre kommuners tilskuddsmottak i løpet av forsøksperioden. Beregningen av hvor mye hver enkelt forsøkskommune skulle ha av denne beregnede summen, skjedde utelukkende etter objektive kriterier (eksempelvis antall eldre for å fordele driftstilskudd til eldreomsorg). Denne modellen har medført at endringene fra 1999 til forsøksperioden 2000-2003 kan ha blitt stor for den enkelte forsøkskommune; alle bånd til det opprinnelige tilskuddsbeløpet året før forsøksperioden ble kuttet for den enkelte kommune.

Beregningsmodell 2b tar på samme måte som modell 1 utgangspunkt i hver enkelt kommunes tilskudd i 1999, og igjen har forsøkskommunene samlet fått den samme veksten på tilskuddsposten som alle andre kommuner i løpet av forsøksperioden. Fordelingen av *veksten* (endringene fra 1999) har skjedd etter objektive kriterier (eks. antall barn i alder 1-5 år).

Beregningsmodell 3 innebærer at *tilskuddet i realiteten vil bli det samme for hver enkelt forsøkskommune som om de ikke hadde deltatt i forsøket*. Tidspunktet for mottak av tilskuddsbeløpet har imidlertid blitt endret. Med denne beregningsmodellen gjøres det først et anslag på omfanget av det kriteriet som tilskuddet tildeles etter på forhånd. Så skjer utbetalingen for det enkelte forsøksåret på grunnlag av dette anslaget. Anslaget vil imidlertid bli korrigert etter

hvert som de faktiske tallene blir kjent, og denne korreksjonen eller avregningen foregår 2 år i etterkant.

Tabell 2.1. Oversikt over tilskudd som har inngått i forsøket

Departement og kapittel /post	Tilskudsnavn	Beregningsmodell	Tidspunkt for avvikling/ Innlemming	Evt. kommentar
KUF 221.63	SFO	2b	Tatt ut fra forsøket 1. aug. 2003	
221.65	Opplæring til språklige minoriteter i grunnskolen	3		
221.66	Lønn leirskoleopp- hold	2b	Deler av tilskuddet innlemmes fra 1.jan 2004	Den delen av tilskuddet som skal erstatte egenbetaling innlemmes fra 1. januar 2004, mens tilskudd til lønn for lærere videreføres.
221.67	Kommunale musikk- og kulturskoler	2b		Innlemmet fra 1. jan 2004
254.60	Opplæring for voksne innvandrere	3		Overtatt av KRD fra 2004 (kap. 521, post 61)
KRD 521.60	Integreringstilskudd	3		Uunntatt tilskudd til spesielt krevende funksjonshemmede og til midlertidig bosetting
550.61	Kommunale næringsfond	1	Tatt ut av forsøket 1. jan 2002	
586.63	Kompensasjon for utgifter til renter og avdrag	3		Handlingsplan for eldreomsorg endelig avsluttet etter 2003. Fortsatt utbetaling over tilskuddet i 2004 for allerede gitte tilsagn.
SHD 614.63	Utvikling av sosiale tjenester og rusmiddeltiltak	1	Tatt ut av forsøket fra og med 1. jan 2001	Gjelder kun rusmisbrukere med langvarig misbruk
670.61	Omsorgstjenester (drift)	2a	Tatt ut av forsøket fra 1. jan 2002	

Tabell 2.1 (forts.)

670.61	Omsorgstjenester	1	Tatt ut av forsøket fra 1. jan 2002	Underpost skjønn, unntatt den delen av skjønnstilskuddet som går til kompetansehevede tiltak
673.61	Vertskommune-tilskudd	1		Gjelder kun Meldal og Nord-Aurdal
673.63	Begrenset bruk av tvang	2a	Tatt ut av forsøket fra 1. jan. 2002	
743.62	Tilskudd til psykiatri i kommuner	2a		
BFD				
840.60	Tilskudd til kommuner til krisetiltak	1		Gjelder kun Stavanger, Tønsberg og Lillehammer
856.60	Driftstilskudd til barnehager	2b		

Allerede i vår prosjektbeskrivelse fra år 2000, argumenterte vi for at tilskuddene tilhørende beregningsmodell 3 var lite interessante i forbindelse med evaluering av effekter av forsøket. Dette på grunn av at det syntes som om det var liten grunn til å anta at kommunene ville endre sin adferd i noen systematisk retning når de kronene de ville motta kom til å bli den samme i forsøket som utenfor forsøket. Den samme oppfatningen har vi i hovedsak fortsatt. Imidlertid har tilskuddene tilhørende beregningsmodell 3 fått større implikasjoner for forsøkskommunene enn vi på forhånd trodde. Dette fordi de etterskuddsvise korreksjonene har blitt temmelig store i en del av kommunene. Det er også tydelig at flere kommuner ikke i tilstrekkelig grad har forstått hvordan disse tilskuddene kom til å virke på forhånd. En del kommuner har derfor brukt opp alle inntekter gjennom forsøks-rammetilskuddet i løpet av det året de fikk pengene overført, og ikke tatt hensyn til at en del av disse inntektene kom til å bli trukket tilbake to år i etterkant. Dette har skapt en problematisk uforutsigbarhet og variasjon i inntekten fra år til år. Det potensielt interessante med de tilskuddene dette gjelder, kunne dermed være at denne beregningsmodellen til en viss grad kunne fungert som en test på kommunenes evne til økonomisk planlegging og å gjøre prioriteringer over tid. Imidlertid tyder kommunenes kommentarer omkring disse tilskuddene på at forsøkskommunene ikke i tilstrekkelig grad har trent igjennom måten dette ville fungere på på forhånd. Dermed har det i realiteten heller ikke blitt en fullgod test på om kommunene har vist evne til å planlegge og prioritere over tid, men kun en dokumentasjon på hva slags problemer uventet variasjon i inntektsrammen skaper for å få budsjettet for det enkelte år til å

gå opp. Når det gjelder de sentrale temaene for evalueringen – prioritering mellom kommunens ulike tjenestoområder, og styrking av lokaldemokratiet – gjelder fortsatt vårt opprinnelige syn, nemlig av tilskuddene tilhørende beregningsmodell 3 er av liten interesse. For en nærmere beskrivelse av kommunenes synspunkter angående tilskudd tilhørende beregningsmodell 3, vises det til avsnitt 11.4.2.

Gitt at vi ser bort fra de fire tilskuddene der beregningsmodell 3 har vært benyttet, står vi igjen med i alt 11 tilskudd. Av disse 11, ble ett tilskudd tatt ut av forsøket allerede fra 1. januar 2001 (utvikling av sosiale tjenester og rusmid-deltiltak). Videre ble nye tre tilskudd tatt ut fra 1. januar 2002 (kommunale næringsfond, omsorgstjenester og begrenset bruk av tvang). To år er såpass lite tid i en forbindelse som dette at også disse tilskuddene blir relativt lite interessante i forbindelse med evalueringen. Endelig ble SFO tilskuddet fjernet fra 1. august 2003.

De øremerkede tilskuddene som har overlevd hele forsøksperioden, og som ikke i realiteten har vært øremerket også for forsøkskommunene, er dermed kun 6 tilskudd. Siden SFO-tilskuddet tross alt var med i forsøket helt til august 2003, kan vi i praksis regne forsøket som bestående av 7 tilskudd: Lønn til leirskoleopphold, tilskudd til musikk- og kulturskoler, vertskommunetilskudd, psykiatritilskudd, tilskudd til kommuner til krisetiltak, barnehagetilskuddet og SFO-tilskuddet.¹

2.2 Om de deltagende forsøks- og sammenligningskommuner

Alle kommuner ble invitert til å søke om deltakelse i forsøket. Ved søknadsfristens utløp hadde 125 kommuner søkt. Blant disse 125 ble det plukket ut 20 forsøkskommuner. Målsetningen med utvalget var at det skulle være mest mulig representativt for den norske kommunesektoren. Dermed måtte utvalget spenne over en del variasjon i innbyggertall, landsdel, inntektsnivå m.v. I tillegg ble det ansett som en fordel at kommunene var KOSTRA-kommuner. SSB bisto KR D med denne utvelgelsen. Til hver av forsøkskommunene ble det så pekt ut en sammenligningskommune. Denne tilordningen skjedde på grunnlag av beregninger fra SSB, jf. Langørgen (1999), som beskriver et sett av kriterier for å finne par eller grupper av kommuner som i størst mulig grad kan sies å være mest mulig like hverandre. Sammenligningskommunene ble også plukket ut fra

¹ Et tilleggsmoment når det gjelder uthulingen av forsøksordningen underveis i forsøksperioden, er at det har vært mye usikkerhet knyttet til innlemming eller ikke-innlemming også til de resterende tilskuddene. Dette gjelder særlig leirskoletilskuddet, musikk- og kulturskoletilskuddet og SFO-tilskuddet, se nærmere omtale i avsnitt 11.4.1. I tillegg har det vært stor usikkerhet rundt barnehageområdet i forbindelse med innføring av nye bestemmelser om maksimalpriser og full barnehagedekning, samt finansieringsmodellen som skulle bidra til å gjøre dette mulig.

søkergruppen av 125 kommuner. Dette bidro til å sikre seg mot en potensiell kilde til selvseleksjon. En kunne tenke seg at de 125 interesserte kommunene representerte et skjevt utvalg i forhold til den totale populasjonen av norske kommuner. Ved at både forsøks- og sammenligningskommuner ble plukket fra dette eventuelt skjeve utvalget på 125, ville i så fall den samme skjevhet være til stede både i eksperiment- og kontrollgruppen.

Sammenligningskommunene har i våre analyser fungert som kontrollgruppe i den delen av analysene som er basert på spørreskjemaundersøkelser. I analysene av KOSTRA-data, har vi imidlertid benyttet alle tilgjengelige norske kommuner utenfor forsøket som kontrollgruppe.² Nedenfor vises en tabell med hver forsøkskommune og deres respektive sammenligningskommuner, samt gjennomsnittet for antall innbyggere i disse kommunene i forsøksperioden.

Tabell 2.2. Oversikt over forsøks- og sammenligningskommuner

Forsøkskommune	Gj.sn. antall innbyggere 2000-2003	Sammenligningskommune	Gj.sn. antall innbyggere 2000-2003
Råde	6356	Sande	7537
Frogn	13063	Ås	14106
Hurdal	2652	Trøgstad	4949
Nord-Odal	5069	Eidskog	6425
Lillehammer	24921	Hamar	27038
Nord-Aurdal	6546	Trysil	7016
Nore og Uvdal	2727	Hjartdal	1641
Tønsberg	35543	Horten	24395
Søgne	9280	Lillesand	8938
Stavanger	110493	Trondheim	152156
Randaberg	8929	Klepp	14085
Etne	3947	Ølen	3358
Norddal	1901	Luster	4944
Neset	3238	Smøla	2313
Meldal	3991	Vågå	3812
Orkdal	10379	Skaun	5945
Namdalseid	1805	Mosvik	909
Flakstad	1526	Moskenes	1262
Nordreisa	4748	Lyngen	3180
Alta	17259	Hammerfest	9105

Ut over variasjon i forhold til landsdeler og innbyggertall viser vi også noen utvalgte økonomiske nøkkeltall; brutto driftsinntekter, netto driftsresultat, langsiktig gjeld og akkumulert regnskapsresultat. Alle tallene er uttrykt som kroner per innbygger. For alle regnskapsbegrepene har vi først regnet ut gjennomsnittet

² Vi har også i de KOSTRA-baserte analysene gjennomført beregninger med kun forsøks- og sammenligningskommunene i stedet for alle kommuner, men en mister da så mange observasjoner at det blir få eller ingen signifikante resultater.

for perioden 2000 til 2003, og deretter dividert på det gjennomsnittlige innbyggertallet vist i tabellen ovenfor.

Tabell 2.3. Utvalgte økonomiske nøkkeltall i kroner per innbygger - forsøkskommuner

Kommune	Brutto drifts- inntekter	Netto drifts- resultat	Langsiktig gjeld	Akkumulert regnskaps- resultat
Råde	30629	-606	18004	-1339
Frogn	33198	717	19047	33
Hurdal	37887	56	21676	-219
Nord-Odal	36100	-847	21428	-896
Lillehammer	35451	389	20245	0
Nord-Aurdal	33496	-372	21192	-432
Nore og Uvdal	59137	2933	31643	435
Tønsberg	36661	717	19755	-442
Søgne	30751	670	18241	-132
Stavanger	35415	1	20151	-386
Randaberg	32104	-205	18272	-515
Etne	36004	625	21622	71
Norddal	55646	-318	32378	-492
Nesset	44048	-699	24691	-1987
Meldal	44884	926	24727	908
Orkdal	34956	972	20430	188
Namdalseid	46996	601	27549	12
Flakstad	46664	219	29220	680
Nordreisa	49392	-505	28637	-934
Alta	42404	632	25330	-23
Gj.sn. forsøks- kommuner	40091	295	23212	-274

Tabell 2.4. Utvalgte økonomiske nøkkeltall i kroner per innbygger – sammenligningskommuner

Kommune	Brutto drifts- inntekter	Netto drifts- resultat	Langsiktig gjeld	Akkumulert regnskaps- resultat
Sande	34482	-125	19032	151
Ås	33748	211	18629	0
Trøgstad	33998	747	19510	0
Eidskog	36075	-1435	20437	-3350
Hamar	35935	1565	19741	349

Tabell 2.4 (forts.)

Trysil	40654	363	22851	92
Hjartdal	52161	100	28903	-1129
Horten	33368	481	18131	54
Lillesand	33069	-346	18900	-844
Trondheim	36174	698	19175	0
Klepp	29738	901	16818	16
Ølen	40086	1052	22911	595
Luster	54701	4133	28876	878
Smøla	47155	1015	26709	0
Vågå	40239	2954	21649	62
Skaun	32840	368	19007	85
Mosvik	57653	244	32650	-1150
Moskenes	47636	824	25749	1025
Lyngen	45217	348	25794	-2568
Hammerfest	44820	-374	25068	-1442
Gj.sn. sammenlig- ningskommuner	40487	686	22527	-359

Tabellene ovenfor viser at de involverte kommunene varierer betydelig i nivået på bruttoinntekter per innbygger. Blant forsøkskommunene finner vi kommuner som Nore og Uvdal og Norddal med hhv. 59 og 56 tusen kroner per innbygger på den ene siden, og kommune som Råde og Søgne på den annen, med omtrent på 30 tusen kroner. I gruppen av sammenligningskommuner finner vi høyest inntekter i Hjartdal, Luster og Mosvik, med hhv. 52, 55 og 58 tusen kroner per innbygger, mens Klepp ligger like under 30 tusen kroner per innbygger. Som kommunegrupper betraktet, er gjennomsnittsnivåene for inntekt meget likt i forsøks- og sammenligningskommunene, med drøyt 40 tusen kroner per innbyggere i begge gruppene.

Det er betydelig variasjon fra kommune til kommune også når det gjelder netto driftsresultat. Vi finner det ikke nødvendig å kommentere enkeltkommuner spesielt, men påpeker at det gjennomsnittlige driftsresultatet i forsøkskommunene gjennom forsøksperioden kun er på 295 kroner per innbygger. Dette utgjør om lag 0,7% av brutto driftsinntekter, og er således langt under det som ofte omtales som et ”normalnivå” på 3 %. I sammenligningskommunene er gjennomsnittlig netto driftsresultat per innbygger på 686. Dette utgjør 1,7 % av brutto driftsutgifter, og er dermed ikke ubetydelig høyere.

Langsiktig gjeld varierer noe mindre fra kommune til kommune, og vi ser at gruppegjennomsnittene igjen ligger relativt likt – riktignok noe høyere i for-

søkskommunene. Det ”normale” nivået ser her ut til å være en langsiktig gjeld på noe under 20 til om lag 25 tusen kroner per innbygger.

Endelig kommer vi til akkumulert regnskapsresultat, der kommunene er pliktige til å dekke inn eventuelle negative resultater i løpet av de kommende to budsjettår. De kommunene som er verst ute finnes her blant sammenligningskommunene, der Eidskog og Lyngen har hhv. -3350 og -2568 kroner per innbygger i gjennomsnittlig akkumulert regnskapsresultat i forsøksperioden. Kun to av forsøkskommunene har her et større negativt beløp enn 1000 kroner per innbygger som gjennomsnittlig akkumulert regnskapsresultat, nemlig Nesset (-1987) og Råde (-1339). Den gruppevise sammenligningen viser at forsøkskommunene har et noe lavere inndekningskrav, med -274 mot -359 i sammenligningskommunene.

Totalbildet vi får fra disse oppstillingene, er at det er betydelig variasjon fra kommune til kommune for alle de viste variablene. Som grupper betraktet, ligger imidlertid forsøks- og sammenligningskommunene ikke altfor langt fra hverandre. Den største forskjellen i gruppegjennomsnittene finnes for netto driftsresultat, som har ligget om lag ett prosentpoeng høyere (målt som prosent av brutto driftsinntekter) i sammenligningskommunene.

Når det gjelder hvert matchet par av forsøks- og sammenligningskommuner, ser vi at variasjonen innen størrelser som innbyggertall og inntekt per innbygger er relativt moderat. Tallene for netto driftsresultat og akkumulert regnskapsresultat varierer av naturlige årsaker betydelig mer mellom hvert av parene, siden det her kan skjule seg nokså ulike ”lokale historier” blant kommuner som objektivt sett skulle være relativt like.

2.3 Inndeling av kommunale tjenester

I evalueringen har vi i en rekke sammenhenger vært avhengige av å dele de ulike kommunale tjenestene inn i navngitte grupper. Vi har ønsket å bruke en felles tjenesteinndeling i alle de ulike problemstillingene vi til sammen har analysert i evalueringen. Utvelgelsen av tjenestekategorier har blitt foretatt ut fra følgende hovedkriterier:

- i) Kategoriene skal så godt som mulig fange inn tjenesteområder vi på forhånd forventer kan bli berørt av forsøksordningen. Med andre ord har vi forsøkt å identifisere tjenestekategorier som i størst mulig grad ”matcher” den enkelte tilskuddstype som inngår i ordningen. Basert på den ovenstående diskusjonen, gjelder dette særlig barnehager, SFO, musikk- og kulturskoler og psykiatri.
- ii) Kategoriene skal i størst mulig grad være mulige å identifisere ved hjelp av funksjonsinndelingen i KOSTRA. Dette fordi vi i evalueringen har

- fulgt den regnskapsmessige utviklingen i hver kommunes ressursbruk innenfor de ulike tjenestekategorier, inndelt i funksjoner i KOSTRA.
- iii) Det må i størst mulig grad være mulig for innbyggere, politikere og administrasjon å forstå hvilke tjenester den enkelte kategori inneholder.

Ut fra punktene i) til iii) ovenfor ser vi at det opplagt finnes en del vanskelige (og til dels umulige) valg. I skjæringsflaten mellom i) og ii) har vi til dels støtt på problemer med at enkelte tilskuddstyper vedrører en tjenestekategori som ikke fanges opp av en tilstrekkelig snevert definert KOSTRA-funksjon. Dette gjelder særlig psykiatri, som ”drukner” som et delelement av helseområdet, og leirskoler, som neppe vil kunne bli synlig innenfor grunnskolesektoren. Videre kan det også i noen tilfeller være et problem med at jo nærmere man skal legge seg en spesifikk KOSTRA-funksjon, jo mindre intuitiv eller lettoppfattelig blir tjenesteinndelingen for de som skal svare på spørsmålene. Det endelige valget mellom tjenestekategorier har dermed blitt til som et – forhåpentligvis – godt kompromiss mellom de ovennevnte hensynene. Siden sektorinndelingen går igjen i flere av rapportens kapitler, vises den i sin helhet nedenfor, inkludert hvilke KOSTRA-funksjoner som skjuler seg bak hvert sektorbegrep. I tillegg vises hver enkelt sektors størrelse, målt som gjennomsnittlig andel av totale brutto driftsutgifter blant alle KOSTRA-kommuner i perioden 2000-2003.

Tabell 2.5. Inndeling av kommunale tjenester etter sektorer.³

Sektornavn	KOSTRA-funksjoner	Gjennomsnittlig andel av brutto driftsutgifter, 2000-2003
1. Administrasjon	100+120+130+170+180+190	11,26
2. Grunnskolen	202+222+214+213	23,56
3. Barnehager	201+211+221	6,88
4. Skolefritidsordningen	215	1,08
5. Musikk og kulturskole	383	0,66
6. Alders- og sykehjem (pleie, omsorg og botilbud i institusjon)	253+261	15,55
7. Hjemmehjelp, hjemmesykepleie, oms.- og trygdeboliger m.v.	254+265	12,14
8. Helsetjenester	241+232+233	4,78
9. Sosialtjenester (inkl. sysselsettingstiltak, barnevern)	242+243+244+251+252+273+281+283	5,17

³ Det har foregått noen endringer i KOSTRA-funksjonene i løpet av forsøksperioden, og vår tilordning av funksjoner til sektorer har dermed også blitt noe endret underveis. I tabellen vises den tilordningen som er gjeldende for 2003-dataene.

Tabell 2.5 (forts.)

10. Kultur (bibliotek, kino, idrettsformål, andre kulturaktiviteter)	370+373+375+377+380+385	2,73
11. Samferdsel (veier, brøyting, parker og plasser m.v.)	330+333+334+335	2,25
12. Vann, avløp og renovasjon	340+345+350+353+354+355+357	4,95
13. Næringsutvikling	325	2,04
14. Miljø-og naturvern	360+365	0,34
15. Øvrige tekniske tjenester	300+338+339	2,30
16. Annet (resten)	231+234+285+315+320+390+392+393	4,36

Vi ser av tabellen at vi har benyttet en relativt detaljert inndeling også av sektorer der forsøket i utgangspunktet ikke antas å ha betydning. Motivasjonen er blant annet at vi ønsker å analysere hva eventuelle endringer i de direkte berørte sektorene har ført til for andre sektorer. Hvis forsøkskommunene eksempelvis har redusert bevilgningene til barnehagene, vil det åpenbart også være av interesse å kunne måle hvilke sektorer som eventuelt har fått større bevilgninger.

Tabell 2.6 viser forskjellene i mottatte statlige tilskudd mellom forsøks- og sammenligningskommuner for de ulike tjenestesektorene.

Tabell 2.6. Differanse i tilskuddsmottak per tjenesteområde mellom forsøkskommunene og landets øvrige kommuner.

	1999	2000	2001	2002	2003
Administrasjon	-0,79	0,56	1,16	0,06	1,31
Grunnskole	0,02	3,39	3,57	4,10	4,12
Barnehager	0,31	41,62	44,89	46,79	54,17
SFO	1,36	19,72	20,63	19,63	6,78
Musikk- og kulturskole	2,00	7,05	10,65	10,34	7,02
Alders- og sykehjem	0,12	5,15	6,31	0,72	0,65
Hjemmehjelp/hjemmesykepleie	2,34	10,14	9,22	1,91	2,33
Helse	-3,47	0,12	2,77	3,57	0,93
Sosial	1,65	2,31	3,77	4,50	4,93
Kultur	1,88	1,18	0,75	1,32	0,85
Samferdsel	-0,43	0,64	-1,53	-0,36	-0,77
Vann, avløp og renovasjon	0,05	0,05	-0,05	0,02	0,00
Næringsutvikling	7,88	8,20	11,40	3,35	5,38
Miljø- og naturvern	-0,80	2,43	5,13	4,39	4,25
Øvrig teknisk	0,38	-0,16	0,48	0,39	0,48
Annet	8,76	9,24	8,07	6,25	7,31
Antall obs forsøkskommuner*	15	19	20	20	20
Antall obs øvrige kommuner*	91	178	413	411	405

* For sektorene musikk- og kulturskole og miljø- og naturvern er det noen færre observasjoner fordi ikke alle kommuner har ført utgifter på de tilhørende funksjonene.

Ved utformingen av denne tabellen har vi først beregnet hvor mange prosentpoeng statlige tilskudd utgjør av kommunenes brutto driftsutgifter til hver tjenestesektor. Deretter har vi beregnet differansen i prosentpoengs tilskuddsmottak mellom gruppen av øvrige kommuner og forsøkskommunene. Et positivt tall i denne tabellen viser dermed at landets øvrige kommuner i gjennomsnitt har fått mer tilskudd enn forsøkskommunene.

Tabellen bekrefter vår tidligere argumentasjon omkring hvilke sektorer som har vært viktigst i forbindelse med forsøksordningen: Barnehager, SFO og musikk- og kulturskoler har klart størst differanse mellom forsøkskommunenes og de øvrige kommunenes tilskuddsmottak. Statstilskuddet til barnehager har økt jevnt og trutt gjennom forsøksperioden, og viser derfor klart stigende prosentpoengs differanse fra 2000 (41,6 prosentpoeng) til 2003 (54,2 prosentpoeng). SFO-tilskuddet har utgjort en mindre andel av brutto driftsutgifter, og har også ligget mer stabilt gjennom forsøksperioden med ca. 20 prosentpoeng. Det sterke fallet i 2003 skyldes at dette tilskuddet ble tatt ut av forsøket 1. august 2003. Tilskuddet til musikk- og kulturskoler har utgjort mellom 7 og 10 prosent av brutto driftsutgiftene til dette formålet.

Av de tilskuddene som er blitt tatt ut av forsøket underveis, er det driftstilskuddet til pleie og omsorg samt tilskuddet til kommunale næringsfond som synes best i vår talloppstilling. Begge disse var med i forsøksordningen i 2000 og 2001, og vi ser at det blir et betydelig fall i differansen mellom forsøkskommunene og de øvrige kommunene fra og med 2002 innen disse sektorene.

Psykiatrilskuddet har vært en del av forsøket i hele perioden, men vi ser av tabellen at dette utgjør en nokså liten del av den samlede helsesektoren. KOSTRA har ikke tilrettelagt for en nærmere definisjon av psykiatri, slik at vi ikke regner med å kunne identifisere klare effekter innenfor den samlede helsesektoren.

Tabellen indikerer også at landets øvrige kommuner har fått noe mer statstilskudd enn forsøkskommunene også innenfor tjenestesektorer der forsøksordningen i utgangspunktet *ikke* skal ha hatt noen betydning. Dette gjelder for kultursektoren, miljø- og naturvern samt samleposten ”annet”, men vi ser at disse forskjellene (bortsett fra miljø og naturvern) var til stede også før forsøket ble startet, og skyldes derfor hovedsakelig andre forhold. Det eneste unntaket fra denne tendensen er innenfor samferdsel, der forsøkskommunene har fått noe større tilskudd enn de øvrige kommuner. Denne forskjellen er imidlertid av minimal størrelsesorden.

Hvis vi ser på både Tabell 2.6 og siste kolonne i Tabell 2.5 i sammenheng, får vi et godt samlet grunnlag til å vurdere den økonomiske betydningen av de enkelte elementene i forsøksordningen. Barnehagesektoren har utgjort snaut 7 % av kommunenes brutto driftsutgifter. Samtidig har statstilskuddet utgjort rundt 45 % av bruttoutgiftene til dette området. Mao kan vi si at barnehagetilskuddet har berørt om lag 3,15 % av kommunenes brutto driftsutgifter – hvilket ikke er et ubetydelig tall. Når det gjelder de øvrige tilskuddene, ser vi at disse blir nokså små i forhold til kommunenes totale driftsutgifter. Eksempelvis har tilskuddet til musikk og kulturskolene vært på om lag 10 % av bruttoutgiftene (i 2001 og 2002, mens det kun var 7 % i 2003) til denne sektoren, mens sektoren på sin side har utgjort 0,66 % av totale brutto driftsutgifter. Denne biten av forsøket har dermed maksimalt dreiet seg om ca. 0,66 promille av kommunenes totalbudsjett per år. SFO-tilskuddet utgjør en noe større andel av totalbudsjettet, siden både budjettandelen og tilskuddets andel av bruttoutgiftene er høyere. Vi kommer for dette tilskuddet opp i om lag 0,22 % av totalbudsjettet. Slike beløp er selvsagt ikke neglisjerbare, men disse eksemplene viser med nokså stor tydelighet at det først og fremst er barnehagetilskuddet som har hatt en effekt av betydning for kommunenes totale økonomiske situasjon.

3 HYPOTESER OM EFFEKTER AV FORSØKET

3.1 Innledende diskusjon

Hypoteser omkring konkrete utslag av forsøksordningen må på basis av det foregående kapittel i første rekke knyttes til de 7 tilskuddene vi der konkluderte med var mest relevante/interessante. I tillegg kan det knyttes hypoteser til hele forsøksordningen totalt sett. Mer konkret tenker vi da på at forsøket også må betraktes som en sum, og ikke bare som bestående av de enkelte tilskuddsordninger. I KRD's anbudsbrief av 01.02.2000 blir det listet opp følgende forhold under overskriften "1.6 Hva som ønskes belyst i evalueringen".

- Opplevs det nye forsøksrammetilskuddet som økt frihet?
- Endres de lokale prioriteringene?
- Produseres tjenestene billigere?
- Endres administrasjon og saksbehandling i forsøkskommunene?
- Endres politikerrollen vs administrasjonens rolle?
- Endres engasjementet for lokalpolitikken blant innbyggerne?
- Merker innbyggerne noen endringer på tjenestetilbudet?

Blant disse punktene, signaliserte vi i vår prosjektbeskrivelse at vi fant liten grunn til å anta at kostnadseffektiviteten (om tjenestene ville bli produsert billigere) ville bli påvirket av forsøksordningen. Årsaken til dette er at de fleste tilskuddene har vært stykkpristilskudd som gis med et gitt kronebeløp per tilskuddsberettiget plass eller aktivitet. Da vil kommunen uansett sitte igjen med hver krone i reduserte kostnader – både hvis de mottar og hvis de ikke mottar tilskudd. Kostnadseffektivitet har derfor ikke vært noe tema i evalueringsopplegget. De øvrige temaene i punktlisten ovenfor er imidlertid blitt dekket i en eller flere av de ulike arbeidsrapportene nevnt i innledningskapittelet.

Når det gjelder mer konkrete hypoteser knyttet til de enkelte tilskuddsordningene som har inngått i forsøket, ser vi fra avsnitt 2.1 ovenfor at det neppe er grunn til å forvente svært tydelige og dramatiske endringer. Dette fordi det reelle omfanget av forsøksordningen totalt sett har blitt mindre enn det mange trolig så for seg i utgangspunktet. I tillegg er enkelte av de 7 tilskuddsordningene som har "overlevd" forsøksperioden relativt små og lite betydningsfulle for kommunenes totale virksomhet. Dette gjelder spesielt leirskoletilskuddet, som i meget liten grad vil bli synlig som en endring innenfor den totale grunnskole-

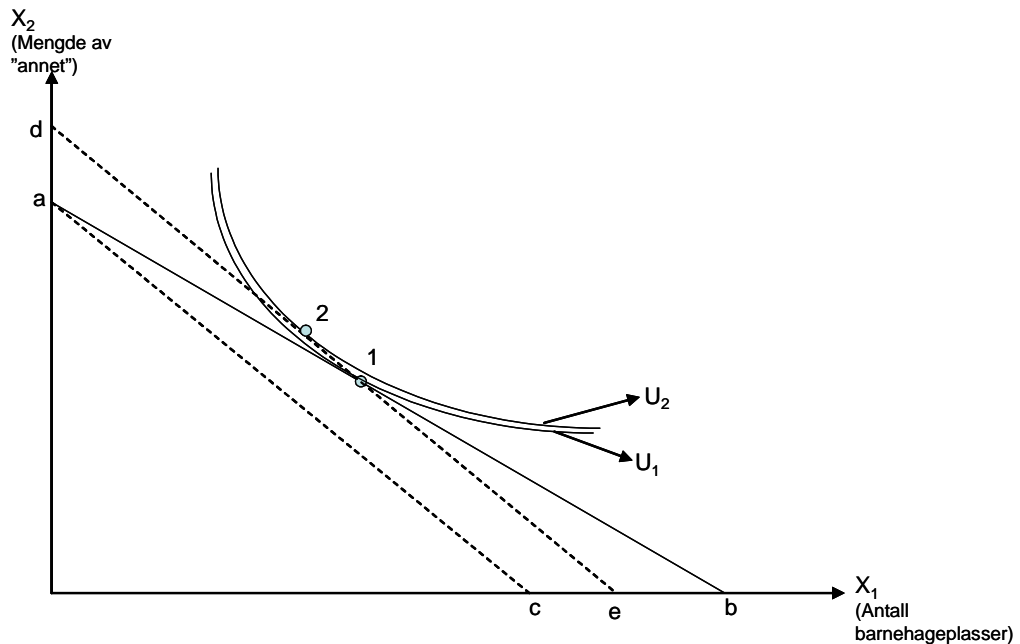
sektoren. Også tilskuddet til krisetiltak (krisesentre, krisetelefoner og støttesentre mot incest) har hatt liten betydning for forsøkskommunene totalt sett, siden dette tilskuddet kun har vært tildelt i 3 av 20 forsøkskommuner (Lillehammer, Tønsberg og Stavanger). Det samme gjelder vertskommunetilskuddet (til kommuner som tidligere hadde institusjoner for psykisk utviklingshemmede), som kun har vært aktuelt for 2 forsøkskommuner (Meldal og Nord-Aurdal). Vårt evalueringsdesign har ikke blitt utformet med tanke på å gjøre spesifikke analyser av disse to tilskuddene. Det ville da også uansett vært vanskelig å få innsikt av mer generell karakter så lenge tilskuddene kun har vært gitt til hhv. 2 og 3 forsøkskommuner.

Våre forventninger om (eventuelt) målbare utslag som følge av forsøket er dermed i første rekke knyttet til fire områder; hhv. barnehager, SFO, musikk- og kulturskole og psykiatritilskuddet. Blant disse faller imidlertid psykiatri ut blant de områdene vi kan få bekreftet eller avkreftet har endret seg i de kvantitative analysene pga at KOSTRA ikke spesifiserer særskilte utgifter til dette formålet. Disse utgiftene vil derfor ”drukne” i de samlede helseutgiftene i kommunene. I så fall er det strengt tatt kun for barnehager, SFO og musikk- og kulturskolene at vi på forhånd kan forvente effekter i de kvantitative analysene. Vi skal imidlertid ikke utelukke at områder der tilskuddene har vært inkludert i forsøket i kortere tid (som tilskudd til eldreomsorg) også kan gi målbare utslag.

Ut over forventninger om konkrete, målbare utslag i KOSTRA-dataene eller de innsamlede spørreskjemadataene, kan det som nevnt ovenfor også etableres hypoteser omkring forsøket på mer overordnet nivå. Dette gjelder særlig spørsmålene om hvorvidt forsøksrammetilskuddet oppleves som større frihet, om administrasjon og saksbehandling endres, om politikerrollen påvirkes, og om engasjementet for lokalpolitikken stiger. Alle disse temaene løfter fokuset opp fra de konkrete tilskuddene og sektorene som får endrede enhetskostnader eller internpriser som følge av forsøket, og fokuserer i stedet på at forsøket kan ha påvirket kommunenes totale rammebetingelser på en måte som gir seg utslag utover det som eventuelt kan måles for enkeltsektorer. Disse temaene kommer vi nærmere tilbake til særlig i kapitlene 11, 12 og 13. I de følgende avsnittene avgrensner vi oss til å analysere hvordan kommunenes økonomiske rammebetingelser rent teknisk sett er blitt påvirket av forsøksordningen. Dette temaet krever trolig visse forhåndskunnskaper i samfunnsøkonomi for å få fullt utbytte av diskusjonen, men vi håper at også ikke-økonomer vil kunne følge framstillingen uten altfor store vanskeligheter.

3.2 Forventet effekt av bortfall av prisvridende tilskudd

Tilskuddene til barnehager, SFO og musikk- og kulturskoler har alle vært ordinære prisvridende tilskudd som har bidratt til at utbygging av disse tilbudene har blitt billigere for kommunene. Staten har betalt deler av driftskostnadene knyttet til disse tjenestene, og kommunene og foreldrene har måttet finansiere resten. Hypotesen om hva slags effekt en på basis av økonomisk teori vil forvente å få dersom et slikt tilskudd fjernes, kan formuleres ved hjelp av Figur 3.1, der vi bruker barnehagetilskuddet som eksempel.



Figur 3.1. Illustrasjon av effekt av bortfall av prisvridende tilskudd

I utgangspunktet (før fjerningen av barnehagetilskuddet) tenker vi oss at kommunens budsjettlinje er linjen (a,b). Denne linjen viser det samlede tjenesteomfang som kommunen har råd til gitt sine frie inntekter og tilskudd til barnehager (vi ser her bort fra alle andre tilskudd). Gitt budsjettlinjen (a,b), antar vi at kommunen vil velge den kombinasjon av barnehageplasser og "annet" som gir høyest behovstilfredsstillelse. Vi antar da at kommunestyret opptrer i tråd med innbyggernes aggregerte preferanser, uttrykt ved indifferenskurven U_1 i figuren. Kommunen vil dermed velge punkt 1 i figuren.

Når de øremerkede tilskuddene fjernes, roteres budsjettlinjen slik at den nye budsjettlinjen isolert sett ville bli (a,c). Bortfallet av tilskuddene vil ikke

påvirke hvor mye av ”annet” kommunen maksimalt har råd til hvis de brukte hele budsjettet til ”annet” (a), men vil føre til at færre barnehageplasser kan tilbys innenfor budsjettet. Dermed blir budsjettlinjen brattere; hver barnehageplass blir dyrere for kommunen, og de får dermed råd til et lavere maksimalt antall plasser (c) enn da de fikk tilskudd (b).

Samtidig legges det inn en økning i rammetilskuddet til alle forsøkskommunene. Dette beløpet har vært beregnet slik at det *for forsøkskommunene som gruppe* skulle være like stort som det antall kroner som ble trukket ut ved fjerningen av de øremerkede tilskuddene. For den gjennomsnittlige forsøkskommune innebærer dette at den akkurat ville ha råd til å velge den opprinnelige tilpasningen i punkt 1. I figuren har vi derfor tegnet inn en ny budsjettlinje (d,e) som akkurat går gjennom punkt 1 og som har samme helning som linjen (a,c). Da har antall kroner i økt rammetilskudd nøyaktig tilsvart antall kroner i reduserte øremerkede tilskudd. Vi kan dermed si at forsøksordningen i prinsippet skulle virke inntektsnøytralt, dvs. at totalinntekten verken skulle gå opp eller ned. Dette gjelder særlig for det første året i forsøksperioden, siden det for de fleste tilskuddene ble benyttet en beregningsmodell der faktisk antall kroner i øremerket tilskudd i 1999 ble brukt som grunnlag for å beregne hvor mye som skulle legges inn i rammetilskuddet i år 2000.⁴ Utviklingen over tid fra år 2000 til og med 2003 kan imidlertid ha gitt grunnlag for en økning eller reduksjon i totalinntekten, sammenlignet med det som ville blitt tilfelle hvis kommunen fortsatt skulle fått øremerkede tilskudd. Forsøkskommunene har nemlig fått den samme veksten i sine forsøks-rammetilskudd, som den veksten det har vært i de øremerkede tilskuddene som alle andre kommuner har fått. Dette betyr at forsøks-rammetilskuddet har økt fra år til år *både* etter hvert som for eksempel antall barnehageplasser har økt i kommunene utenfor forsøket *og* etter hvert som satsene for barnehagetilskuddet har økt.⁵ Uavhengig av om en forsøkskommune faktisk har økt antall barnehageplasser eller ikke i løpet av disse fire årene, har altså rammetilskuddet økt i takt med økningen i antall barnehageplasser i alle andre kommuner. En forsøkskommune som ikke har hatt noen vekst i antall barnehageplasser, vil dermed ha fått en gradvis inntektsøkning

⁴ Unntaket fra dette er tilskuddene til hhv. omsorgstjenester (drift), begrenset bruk av tvang og psykiatri. For disse tre tilskuddene ble beregningen av hvor mye som skulle legges inn i rammetilskuddet fra 2000 i sin helhet foretatt ut fra objektive kriterier. Som et ekstremtilfelle kan vi da tenke oss en kommune som overhodet ikke mottok noe driftstilskudd til omsorgstjenester i 1999. Denne ville likevel få tildelt økt rammetilskudd etter hvor mange eldre som bor i kommunen i 2000.

⁵ For barn fra 3 år og oppover økte tilskuddet med ca 35% fra 2000 til første halvår 2003. For småbarnsplasser var den tilsvarende økningen på 44%. Vi kjenner ikke nøyaktige tall for kostnadsutviklingen i barnehagene, men regner med at denne veksten i tilskudd har vært en god del høyere enn kostnadsveksten, slik at det har vært snakk om en relativt betydelig realvekst i tilskuddssatsene. Fra og med 01.08.2003 ble det innført en differensiering mellom tilskuddssatsene til kommunale og private barnehager som gjør det vanskelig å sammenligne tilskuddsutviklingen for det siste halvåret i forsøksperioden.

gjennom forsøksperioden som den i prinsippet har kunnet benytte til hva som helst. En slik kommune har dermed utvilsomt fått høyere totalinntekt som følge av forsøksordningen. Tilsvarende har selvsagt en forsøkskommune som har økt antall barnehageplasser mer enn den gjennomsnittlige økningen i alle andre kommuner, fått en svakere inntektsvekst enn dersom den ikke var en forsøkskommune.

I resten av framstillingen i dette avsnittet velger vi å se bort fra muligheten for at deltakelsen i forsøket har gitt kommunen høyere eller lavere samlet inntekt (dette kommer vi imidlertid tilbake til i avsnitt 5.4). Vi legger dermed her til grunn at *det samme antall kroner er blitt lagt inn i rammetilskuddet som det antall kroner som kommunen har mistet i øremerkede tilskudd*, dvs. kommunens budsjettlinje har endret seg fra (a,b) til (d,e) i Figur 3.1. De relative prisene er dermed blitt endret slik at kommunen må ofre mer av ”annet” for hver ekstra barnehageplass den tilbyr. Dette innebærer at kommunens netto enhetskostnad for disse tjenestene har økt. Gitt denne økningen i den relative prisen på barnehagetjenester, tilsier økonomisk teori at kommunen vil velge en ny tilpasning med lavere antall barnehageplasser og høyere antall av ”annet” enn før endringen. I figuren er dette vist som overgangen fra punkt 1 til punkt 2. Nøyaktig hvor stor denne endringen vil være avhenger av kommunens preferanser. Vi kan dermed ikke si noe om dette ut fra teoretiske betraktninger alene. I tillegg er det viktig å presisere at endrede relative priser ikke endrer kommunens prioriteringer over natten. Endringen fra punkt 1 til 2 i figuren ovenfor må ses på som den langsiktige effekten av de endrede økonomiske rammebetingelsene, og det kan ta flere år før en slik virkning har materialisert seg. Det kan derfor være tvilsomt om en fireårig forsøksperiode er lang nok til å se de underliggende langsiktige effektene.

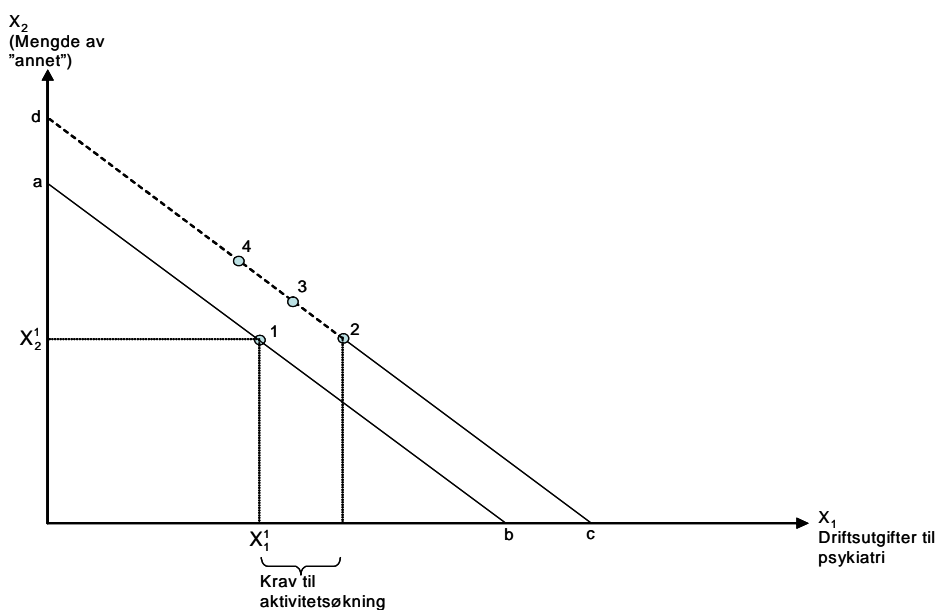
Det har tidligere blitt gjennomført flere empiriske studier som analyserer hvordan kommunene reagerer på endrede relative priser på kommunale tjenester, jf. bl.a. Rongen (1995a), Hagen (1996), Aaberge og Langørgen (1997), ECON (1998) og Håkonsen m.fl. (2000). De empiriske resultatene indikerer at endringen i sammensetningen av tjenestetilbudet som følge av endrede relative priser er relativt moderate. I forhold til vår figurbetraktning i Figur 3.1, innebærer dette at indifferenskurvene er relativt krumme. I så fall blir endringen opp og til venstre fra punkt 1 nokså liten. Uansett størrelsesorden er imidlertid hypotesen som dannes på grunnlag av økonomisk teori at bortfall av tilskudd vil medføre at *de områdene som mister prisvridende tilskudd vil bli redusert, mens tilbudet av ”annet” vil øke*.⁶ I forbindelse med forsøksordningen, gjelder dette

⁶ Det eneste unntaket fra dette er tilfellet der preferansene er såkalte Leontief-preferanser. Da har indifferenskurvene en 90 graders vinkel (L-formet), og i så fall vil det opprinnelige punkt 1 fortsatt bli valgt. I dette

ut fra diskusjonen ovenfor i første rekke områdene barnehager, SFO og musikk- og kulturskoler.

3.3 Forventet effekt av bortfalt krav til aktivitetsøkning

I motsetning til tilskuddene til barnehager, SFO og musikk- og kulturskoler, har tilskuddet til psykiatri (innenfor opptrappingsplanen for psykiatrien) ikke vært gitt som et tradisjonelt prisvridende tilskudd. I stedet har kommunene blitt stilt overfor et krav til "aktivitetsvekst" for å være kvalifisert til tilskuddet. Dette kravet har også vært stilt i forbindelse med driftstilskuddet innenfor handlingsplanen for eldreomsorg, som var med i forsøksordningen i 2000 og 2001. Et eksempel på hvordan slike tilskudd påvirker kommunens budsjettbetingelse og valgmuligheter vises i følgende figur.



Figur 3.2. Tilskudd med krav til aktivitetsøkning

Vi tenker oss her at kommunen har en opprinnelig budsjettlinje (uten tilskudd) som er avtegnet med linje (a,b) i figuren, og at kommunen har valgt en sammensetning av sitt tjenestetilbud gitt ved punkt 1. Så blir det innført et tilskudd til psykiatri (eller eldreomsorg) som gis betinget av at kommunen foretar en utgiftsøkning til dette formålet som er like stort som tilskuddet. Dette skal i

spesialtilfellet er de kommunale tjenestene perfekte komplemente, og endringer i relative priser vil overhodet ikke påvirke sammensetningen av tjenestetilbudet.

prinsippet føre til at lekkasjeeffekten blir null.⁷ I forhold til figurframstillingen innebærer dette at kommunen må flytte sin ressursbruk mot høyre, fra punkt 1 til punkt 2 i figuren for å oppfylle aktivitetskravet. I prinsippet er nå alle tilpasninger fra a til 1 og fra 2 til c mulige for kommunen. I praksis vil trolig de fleste kommuner som tidligere har valgt punkt 1, velge å tilpasse seg i punkt 2, dvs. akkurat oppfylle kravet til aktivitetsøkning.

Forsøkskommunene har imidlertid blitt fritatt for kravet til aktivitetsøkning innenfor psykiatri (hele forsøksperioden) og eldreomsorg (i 2000 og 2001). I stedet har disse tilskuddene blitt tildelt som en ubetinget rammeoverføring. Dette innebærer at forsøkskommunene har kunnet velge fritt langs budsjettlinjen (c,d) i figuren. For en kommune som har valgt punktet 1 i utgangspunktet, er det rimelig å tro at en slik fristilling av midlene ofte vil føre til at det blir brukt mindre på psykiatri/eldreomsorg og mer på annet, for eksempel at kommunen velger punkt 3 i stedet for punkt 2. Kommunen har da brukt midlene til en økning innenfor både ”annet” og psykiatri/eldreomsorg (sammenlignet med punkt 1), i stedet for å bruke alle de ekstra midlene på en aktivitetsøkning til psykiatri/eldreomsorg.

En kan også tenke seg at kommunen faktisk vil bruke *mindre ressurser* enn i utgangspunktet til eldreomsorg/psykiatri, eksempelvis ved å gå fra punkt 1 til punkt 4 i figuren. Dette er en lite sannsynlig virkning hvis vi (som hittil) antar at punkt 1 er fritt valgt av kommunen i utgangspunktet. Vi kan imidlertid tenke oss en situasjon der tidligere krav til aktivitetsøkning eller andre former for statlig styring har presset kommunens ressursbruk lenger i retning av psykiatri/eldreomsorg enn det kommunen selv ville ha valgt for det samme totale driftsbudsjettet. I så fall kan kommunen tenkes å tilpasse seg lenger til venstre og oppover langs budsjettlinjen slik som i punkt 4.

På samme måten som ved bortfall av prisvridende tilskudd, blir konklusjonen at bortfall av krav til aktivitetsøkning vil innebære at forsøkskommunene vil velge et punkt over og til venstre for det opprinnelige punktet. Det kan videre argumenteres for at endringene trolig vil bli sterkere ved bortfall av krav til aktivitetsøkninger enn ved bortfall av prisvridende tilskudd. Dette fordi aktivitetsøkning kan forventes å virke sterkere på kommunenes valg enn prisvridende tilskudd. Den forventede effekten av forsøket er dermed at forsøkskommunene har *benyttet det frafalte kravet til aktivitetsøkning til å foreta en mindre opptrapping av driftsutgifter til psykiatri* (og til eldreomsorg i 2000 og 2001) enn de ellers ville gjort, og dermed frigjør midler til en økning innenfor andre sektorer.

⁷ Et eksempel på det som betegnes som lekkasjeeffekter kan være følgende: Staten bevilger 10.000 kroner ekstra per barnehageplass. Hvis kommunen samtidig velger å redusere sin egen bevilgning per barnehageplass med 5.000 kroner, er lekkasjeeffekten på 50%. Halvparten av tilskuddsøkningen brukes da til andre formål enn innenfor det området tilskuddet økes for.

3.4 Oppsummering

De foregående avsnittene konkluderte med at det i første rekke er områdene barnehager, SFO, musikk- og kulturskole samt psykiatri der forsøkskommunenes økonomiske incitamenter er blitt endret. Nærmere bestemt har forsøkskommunene blitt stimulert økonomisk til å redusere tjenesteomfanget innenfor disse fire områdene. Det de eventuelt har frigjort fra disse tjenestesektorene kan i så fall muliggjøre en sterkere satsning på andre områder. Hvilke andre områder dette kan tenkes å dreie seg om i den enkelte kommune, kan økonomisk teori alene si lite om.

Det bør også presiseres at økonomisk teori ikke utelukker at for eksempel musikk- og kulturskole blir prioritert *sterkere* som følge av forsøksordningen. Dette fordi kommunens enhetskostnader ved å tilby barnehageplasser, SFO-plasser, musikk- og kulturskoleplasser og driftsmidler til psykiatri blir påvirket *samtidig*. Den relative kostnadsøkningen for kommunene er lavere innenfor musikk- og kulturskole og SFO-plasser enn for barnehageplasser, pga at tilskuddets andel av totalkostnaden er lavere for de førstnevnte områdene (jf. Tabell 2.6). Dermed kan det tenkes at forsøkskommuner for eksempel har prioritert ned barnehager og SFO, mens de har prioritert opp musikk- og kulturskoleplasser, selv om sistnevnte område også har blitt dyrere for kommunen absolutt sett.

I denne diskusjonen kan det være nyttig å innføre et skille mellom en ”direkte” og ”indirekte” effekt av tilskuddene. Den forventede *direkte effekten* for en sektor som mister tilskudd er naturlig nok at tjenestetilbudet i sektoren blir lavere. Hvis en slik omprioritering skjer, vil det imidlertid også bli en *indirekte effekt* ved at midlene som tas ut av den aktuelle sektoren overføres til øvrige kommunale tjenester. Når det fjernes øremerkede tilskudd i flere sektorer samtidig, vil de direkte og indirekte effektene i hver enkelt tjenestesektor virke sammen, og totaleffekten for en sektor som mister et øremerket tilskudd blir dermed i prinsippet usikker. Effektene for de tjenestesektorene som *ikke* har mistet tilskudd bør forventes å være positive.

Totaleffekten (summen av direkte og indirekte effekt) for en gitt sektor vil være avhengig av både størrelsen på sektoren selv (jf Tabell 2.5) og størrelsen på det tilskuddet som berøres (jf. Tabell 2.6). Det klart viktigste tilskuddet i forsøket er barnehagetilskuddet, både i absolutt størrelse og relativt til sektorutgiftene. For denne sektoren er det lite sannsynlig at den indirekte effekten av de andre tilskuddene i forsøket vil være den dominerende, slik at den direkte, negative effekten forventes å dominere. Derimot er det – som tidligere påpekt – ikke like sikkert at totaleffekten er negativ i mindre sektorer som musikk- og kulturskole og skolefritidsordningen, der tilskuddene har utgjort en mindre andel

av totale sektorutgifter, og der også budsjettandelene er betydelig lavere. For disse sektorene kan det være et aktuelt scenario at eventuelle frigjorte midler fra barnehageområdet har blitt brukt til å styrke ressursbruken, dvs. at de indirekte effektene fra barnehagetilskuddet er sterkere enn den direkte effekten av tapte tilskudd.

3.5 Diskusjon omkring begrepene ”handlingsrom” eller ”handlefrihet”

Begreper som ”handlingsrom” eller ”handlefrihet” har vært mye benyttede begrep både i den pågående debatten omkring statens politiske styring av kommunesektoren generelt og konkret i forbindelse med denne forsøksordningen. I KRD's anbudsbrief (01.02.2000) finner vi bl.a. følgende formulering: ”I forsøket vil kommunene ha større handlefrihet og muligheter for lokale prioriteringer..... Om større lokal handlefrihet kan styrke det lokalpolitiske engasjementet, er også av sentral betydning.” Videre heter det i pkt 1.2 i den mer utdypende prosjektskissen: ”Det vil si at kommunenes handlingsrom begrenses gjennom de pålegg og føringer fra staten som følger med en øremerket tilskuddsordning”. I pkt. 1.6 kan vi også lese at ”Når forsøkskommunene får en større andel av sine midler som rammetilskudd, økes deres handlefrihet”.

I avsnittene ovenfor har vi skilt mellom prisvridende tilskudd på den ene siden og tilskudd med krav til aktivitetsøkning på den annen. Vi mener at dette skillet er sentralt også i forbindelse med diskusjonen omkring hvordan øremerkede tilskudd påvirker kommunenes handlefrihet. Det er selvsagt ingen tvil om at statlig styring i form av minstekrav, lovpålagte tjenestetilbud m.v. direkte påvirker kommunenes handlingsrom. Det er imidlertid mindre klart om man kan si det samme om øremerkede tilskudd.

Hvis vi først ser på tilfellet med øremerkede tilskudd med et krav til en aktivitetsøkning tilsvarende tilskuddsbeløpet slik som i Figur 3.2 og den tilhørende teksten, ser vi at det stilles et svært konkret krav for å være berettiget til å motta tilskuddet. Denne formen for tilskudd kan derfor klart sies å begrense kommunenes handlingsrom. I forbindelse med handlingsplanen for psykiatri, har totalrammen for planen vært økende fra budsjettår til budsjettår. Hver kommunes andel av totalrammen blir beregnet etter et gitt sett av kriterier. Kommunene kan dermed ikke påvirke ved sine egne valg hvor stort tilskuddsbeløp de vil motta. Etter å ha mottatt tilskuddet, vil så kravet til aktivitetsøkning sørge for at de heller ikke har noe valg når det gjelder hvilke områder tilskuddet kan gå

til, bortsett fra at det selvsagt kan være flere måter å bruke tilskuddet på så lenge det kan sies å gå til å styrke psykiatritilbudet. Totalt sett vil vi derfor klart si at det i dette tilfellet er treffende å si at tilskuddet begrenser kommunenes handlefrihet.

Når vi går over til prisvridende tilskudd av den typen som gis til barnehager, SFO og musikk- og kulturskolene, stiller saken seg annerledes. Disse tilskuddene er mer å betrakte som ”stående tilbud” til kommunene, som kommunene selv fritt kan velge hvor mye de vil benytte. Vi så i Figur 3.1 hvordan denne typen tilskudd virker. Hvis alle midler fra staten kom som rammeinntekt, ville kommunen fritt kunne velge ethvert punkt langs linjen med endepunktene (d,e). Hvis staten trekker inn noe av rammetilskuddet og i stedet legger inn et øremerket tilskudd som gir samme totale utbetaling til kommunesektoren som det beløpet rammetilskuddet ble redusert med, kan kommunene velge ethvert punkt langs budsjettlinjen med endepunkter (a,b). Denne formen for styring legger derfor ingen spesielle bånd på kommunenes valgfrihet når det gjelder hvor mye av de enkelte tjenester kommunen kan velge å tilby. Statens styring er derfor av indirekte karakter, mens selve valgene eller beslutningene overlates fullt ut til kommunene selv. Det eneste som skjer med denne typen øremerkede tilskudd, er at de tjenestene som får tilskudd blir billigere å tilby for kommunene relativt til andre tjenester. Hvis vi legger til grunn at valgene mellom øremerkede midler og rammeoverføring hele tiden gjøres budsjettneøytralt (slik som i Figur 3.1), vil kommunene få råd til mer av de tilskuddsberettigede tjenestene og færre av de tjenestene som ikke får tilskudd, men selve valget skjer uansett fritt.

Oppsummeringsvis kan ikke prisvridende øremerkede tilskudd sies å innskrenke kommunenes valgfrihet på en annen måte enn ved å påvirke hvilke nettokostnader kommunen sitter igjen med per tilbudt tjenesteenheter. Vi mener derfor at begrepsbruken lett kan bli misvisende hvis det argumenteres for at øremerkede tilskudd *generelt* innskrenker kommunenes handlefrihet.

Et annet forhold er imidlertid at selve budsjetteringsarbeidet og den økonomiske planleggingen er enklere hvis alle inntekter fra staten gis som rammeinntekt. Da har kommunen en gitt budsjetttramme å forholde seg til, uansett hva slags sammensetning av tjenestetilbudet den velger i løpet av budsjettprosessen. Hvis en del av midlene fra staten i stedet gis som øremerkede tilskudd, vil ikke budsjettets totale inntektsside være kjent før kommunen har bestemt hvor mye av de tilskuddsberettigede tjenestene den vil tilby. En kan for eksempel tenke seg at en starter budsjettprosessen med å legge inn et anslag på rammeinntekt og skatteinntang, og deretter antar at summen av øremerkede tilskudd er på samme nivå som forrige budsjettår. Hvis kommunen velger å øke omfanget av et område det gis tilskudd til, vil man måtte oppskalere totalbudsjettet slik at det økte tilskuddsmottaket tas hensyn til. Det er derfor

tilskuddsmottaket tas hensyn til. Det er derfor liten tvil om at budsjettarbeidet blir ryddigere og mindre komplisert hvis kommunene gis kun rammetilskudd.

Det er etter vår oppfatning likevel misvisende å si at bruken av tilskudd generelt innskrenker handlingsrommet eller gir lavere valgfrihet. Dette i den snevre betydning at prisvridende tilskudd i seg selv ikke påvirker kommunens fleksibilitet til selv å bestemme omfanget av de enkelte tjenestene. En kommune har for eksempel fram til nå fritt kunnet velge om den vil tilby barnehageplasser til (eksempelvis) 50, 60 eller 70 prosent av alle barn i barnehagealder. Ville det være rimelig å hevde at ”friheten” til å velge mellom 50, 60 eller 70 prosents dekningsgrad har blitt mindre som følge av at det i en årrekke har vært gitt et statstilskudd per barnehageplass, og at det ville blitt større ”frihet” hvis barnehagetilskuddet i stedet hadde vært innlemmet i rammetilskuddet?

4 METODISK TILNÆRMING I KVANTITATIVE ANALYSER

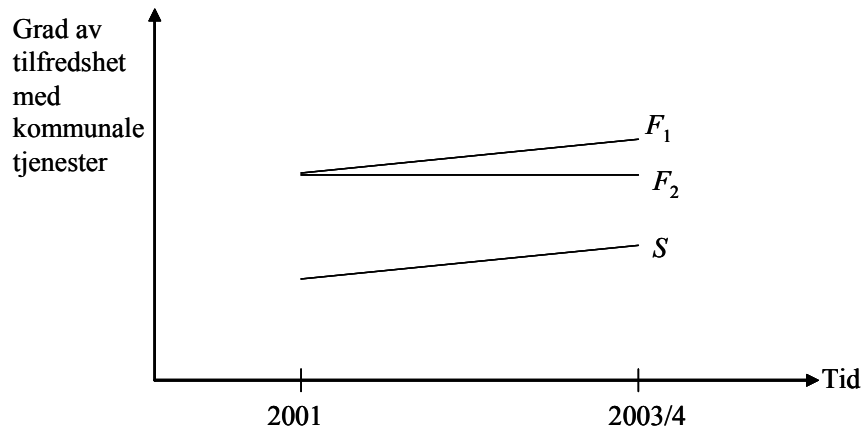
I alle de kvantitative analysene som har blitt gjennomført, har den viktigste problemstillingen vært hvorvidt vi kan måle et utslag av forsøksordningen for de 20 forsøkskommunene, kontrollert mot utviklingen i enten sammenligningskommunene eller alternativt i alle andre norske kommuner. I de spørreskjema-baserte analysene har det blitt sendt ut spørreskjema til både de 20 forsøkskommunene og 20 sammenligningskommuner. Dermed brukes gruppen av sammenligningskommuner som en kontrollgruppe. I analysene av KOSTRA-data har vi imidlertid tilgang til data for både forsøkskommunene og alle andre kommuner. I disse analysene er derfor alle norske kommuner utenom forsøkskommunene vår kontrollgruppe.

For å kunne måle kvantitative utslag av forsøksordningen, vil vi benytte et analytisk opplegg der det inngår to dummyvariabler, D_1 og D_2 , spesifisert på følgende måte:

$$\delta_1 D_1 + \delta_2 D_2 + \delta_3 D_1 D_2 \quad (1)$$

Variabelen D_1 representerer tidspunkt, og har i settet av data fra spørreundersøkelsene verdien 0 ved begynnelsen av forsøksperioden (2001) og 1 ved slutten av forsøksperioden (2003/2004). Videre benyttes D_2 til å skille mellom forsøks- og sammenligningskommuner slik at $D_2 = 0$ for alle sammenligningskommunene og $D_2 = 1$ for forsøkskommunene. Vi har tre regresjonskoeffisienter tilknyttet disse to dummyvariablene; δ_1 , δ_2 og δ_3 . Disse vil til sammen fange opp utviklingen over tid og differansene mellom forsøks- og sammenligningskommunene på følgende måte: δ_1 isolerer tidsutviklingen (endring fra første til annet måletidspunkt). Dette kaller vi for "tidseffekten", og er ment som et uttrykk for den generelle endringen over tid som ikke har noe med forsøket å gjøre. Videre fanger koeffisienten δ_2 opp eventuelle nivåforskjeller mellom forsøks- og sammenligningskommuner, og kalles i det følgende "nivåeffekt". Endelig kommer vi til koeffisienten δ_3 , som står foran interaksjonsleddet $D_1 D_2$. Denne koeffisienten vil fange opp hvorvidt utviklingen over tid (gjennom forsøksperioden) har vært forskjellig i forsøks- og sammenligningskommunene. Formuleringen med de tre koeffisientene δ_1 , δ_2 og δ_3 blir dermed en "forskjeller i forskjeller" eller "differences in differences"-tilnærming, der δ_2 fanger opp "forskjeller" og δ_3 fanger opp "forskjeller i forskjeller". Hvis forsøket har ført til målbare endringer i de variablene vi studerer, må altså koeffisienten δ_3 være signifikant forskjellig fra null. Følgende figur gir en illustrasjon, der vi for eksempel tenker oss at vi måler grad av tilfredshet med det totale kommunale

tjenestetilbudet, basert på data fra spørreskjema utsendt i hhv. 2001 og 2003/2004.



Figur 4.1. Illustrasjon av "forskjeller i forskjeller"-tilnærmingen

I figuren tenker vi oss at linjen S viser utviklingen i tilfredshetsnivået for sammenligningskommunene, mens vi har med to alternative utviklingsbaner for forsøkskommunene, hhv. F_1 og F_2 .

Først tenker vi oss at utviklingen over tid er beskrevet ved linjene S og F_1 . Vi vil da finne at den rene tidseffekten er positiv, dvs. at koeffisienten δ_1 er positiv. Videre ser vi at tilfredshetsnivået generelt ligger på et høyere nivå i forsøkskommunene enn i sammenligningskommunene, slik at δ_2 også vil være positiv. Imidlertid ser vi at det ikke er noen *endring i forskjellen mellom forsøks- og sammenligningskommuner over tid*, slik at δ_3 ikke vil bli signifikant forskjellig fra null. I så fall er det en felles trendmessig bevegelse i retning av høyere tilfredshet som forklarer utviklingen, mens vi ikke kan konkludere med at selve forsøket har hatt noen spesiell betydning. Vi vil dermed konkludere at vi har en positiv tidseffekt og en positiv nivåforskjell, mens selve forsøkseffekten (forskjeller i forskjeller) ikke er målbar.

Alternativt kan vi tenke oss at utviklingen i forsøkskommunene er som beskrevet av linjen merket F_2 . Da ser vi at linjen S fortsatt har positiv helning, mens F_2 er konstant. Koeffisienten δ_1 vil nå fortsatt være positiv, siden denne isolerer effekten av tidsutviklingen i sammenligningskommunene. Videre vil også δ_2 fortsatt være positiv, siden denne isolerer nivåforskjellen mellom forsøks- og sammenligningskommunene på det første tidspunktet. På grunn av at nivåforskjellen mellom forsøks- og sammenligningskommunene nå minker over tid, vil imidlertid interaksjonskoeffisienten δ_3 i dette tilfellet bli negativ. Hvis

denne effekten skal være signifikant, må selvsagt forskjellen i utviklingen over tid være tilstrekkelig stor i forhold til standardavviket i materialet. Gitt en negativ signifikant δ_3 , vil vi konkludere med at forsøket har hatt en negativ betydning for tilfredshetsutviklingen gjennom forsøksperioden, basert på forskjeller-i-forskjeller tilnærmingen. Alternativt formulert; utviklingen over tid har vært mindre positiv i forsøkskommunene, kontrollert for den tilsvarende utviklingen i sammenligningskommunene.

Testprosedyren basert på å estimere de tre dummyvariablene δ_1, δ_2 og δ_3 beskrevet ovenfor har vært benyttet i alle formelle analyser av dataene innhentet fra spørreskjema til innbyggere og kommunestyrerepresentanter. Et lignende, men noe modifisert analytisk opplegg har også vært benyttet i analysene av budsjettandeler og øvrige KOSTRA-data. Forskjellen har for det første ligget i at vi i de KOSTRA-baserte analysene ikke har innskrenket kontrollgruppen til de 20 sammenligningskommunene. I stedet har vi brukt samtlige kommuner utenom gruppen av forsøkskommuner som kontrollgruppe, og sett hvorvidt det finnes noen signifikante forskjeller i utviklingen over tid mellom forsøkskommunene og alle andre kommuner. Dermed har dummyvariablen D_2 verdien 1 for forsøkskommunene og null for alle andre kommuner. For det andre har vi i KOSTRA-dataene tilgang til data fra hvert av forsøksårene 2000, 2001, 2002 og 2003. Dermed blir fortolkningen av tidseffekten (δ_1) ikke lenger endringen fra første til siste måling, men endringen i (eksempelvis) budsjettandel som følge av at vi rykker ett år fram i tid. Se forøvrig nærmere omtale om de modifikasjonene som gjelder analysene av KOSTRA-data i avsnitt 5.2.

5 ANALYSER AV KOSTRADATA

5.1 Innledning om KOSTRA

Et av hovedkriteriene for å bli plukket ut som forsøkskommune var nettopp at kommunene skulle ha gått over til KOSTRA-systemet for rapportering av kommunale regnskapstall. Det samme gjaldt i prinsippet de 20 sammenligningskommunene, men her ble kriteriet håndhevet mindre strengt siden det var flere av dem som ikke fikk KOSTRA-data før i 2001. Forsøket sammenfalt i tid med innføringen av KOSTRA, der den første offisielt publiserte årgangen med KOSTRA-data fra Statistisk Sentralbyrå var 1999. I 2000 var det opp mot halvparten av kommunene som hadde KOSTRA-data, og den første årgangen der det var obligatorisk for alle kommunene å rapportere i KOSTRA-systemet var 2001.

I forhold til datatilfang og datakvalitet har det vært et uheldig sammenreff at ikke arbeidet med KOSTRA hadde kommet noe lenger da forsøket ble igangsatt. For det første fordi det manglet et betydelig antall kommuner både i det første forsøksåret og ikke minst det siste året før forsøket (1999), der alle kommunene i landet hadde like finansielle rammebetingelser. For det andre fordi det også er grunn til å tro at kvaliteten i rapporteringen kan være noe tvilssom siden hele systemet er nytt for kommunene. Det virker rimelig å anta at det har tatt tid for kommunene å definere hvordan de enkelte tjenestekategorier skal sorteres blant alle KOSTRAs funksjoner, og hvordan de ulike typer kostnader og inntekter skal sorteres blant artene i systemet. Dermed er det sannsynlig at føringspraksisen varierer og at det tar noe tid før måten tallene rapporteres inn i systemet blir så sammenlignbare som mulig.

Med det ovenstående som forbehold, er det likevel utvilsomt slik at KOSTRA er den beste kilden til informasjon om kommunenes kostnader, inntekter, ressursbruk og tjenesteproduksjon som finnes. Hvis forsøket har ført til betydelige endringer i hva kommunene har valgt å prioritere blant sine tjenestemråder, vil vi derfor håpe og tro at dette vil la seg fange opp av KOSTRA-dataene.

Det mest naturlige stedet å begynne og lete etter effekter av forsøket, er regnskapsdataene. Vi har benyttet data på arts- og funksjonsnivå til å konstruere et datasett med regnskapstall som passer vår sektorinndeling, jf. Tabell 2.5 ovenfor. Ved å studere utviklingen i sektorenes utgiftsandeler over tid, skal vi i prinsippet kunne måle hvorvidt forsøkskommunene har prioritert annerledes enn andre kommuner. Vi benytter i disse analysene andel av brutto driftsutgifter til de ulike tjenestemråder som avhengig variabel. Netto driftsutgifter presenteres

i KOSTRA-veilederen som den beste indikatoren på prioriteringsforskjeller mellom kommuner. Dette utgiftsbegrepet er dessverre direkte påvirket av selve forsøket fordi netto driftsutgifter er fratrukket øremerkede tilskudd. Forsøkskommunene, der flere tilskudd ble konvertert til rammeoverføring, kommer da ut med høyere netto driftsutgifter enn andre tilsvarende kommuner. Dermed blir tallene for netto driftsutgifter usammenlignbare og ikke brukbare for våre formål.

I KOSTRAs regnskapssammenhenger er brutto driftsutgifter totalt for kommunen ikke definert på samme måte som brutto driftsutgifter på sektornivå, så summen for alle sektorer er ikke lik totale brutto driftsutgifter for kommunen.⁹ Ved beregning av sektorandeler har vi benyttet definisjonen for sektornivået også for kommunens totalutgifter, slik at andelene summerer seg til 1.

For å ta hensyn til at norske kommuner er svært forskjellige, med ulik ressurstilgang, behovsstruktur osv, inkluderer vi en del forklaringsvariabler vist i punktlisten nedenfor. Disse håper vi skal kontrollere for mest mulig av denne variasjonen.¹⁰

- Brutto driftsutgifter per innbygger (1000 kr, indeksregulert med kommunal kostnadsdeflator). Denne benyttes som proxyvariabel for kommunal inntekt.
- Innbyggertall (målt i 1000)
- Andel innbyggere 1 til 5 år (%)
- Andel innbyggere 6-15 år
- Andel innbyggere 16 til 24 år
- Andel innbyggere 25 til 34 år
- Andel innbyggere 35 til 44 år
- Andel innbyggere 45 til 54 år
- Andel innbyggere 55 til 64 år
- Andel innbyggere 65 år og over
- Andel skilte og separerte
- Andel enslige forsørgere
- Andel bosatt i tettsteder
- Andel innvandrerbefolkning
- Gjennomsnittlig reisetid (minutter)
- Andel arbeidsledige i alderen 16 til 66 år
- Psykisk utviklingshemmede per 10.000 innbyggere
- Andel personer med høyere utdanning
- Gjennomsnittlig personinntekt i 100.000 kroner (indeksregulert med KPI)
- Andel SV+AP-representanter i kommunestyret

⁹ Dette fordi art 710, sykkelønsrefusjon, trekkes fra på utgiftsområdene, men ikke i totale brutto driftsutgifter. Dessuten inngår ikke funksjon 392, andre religiøse formål, og finansfunksjonene i 800-serien i noen av de definerte utgiftsområdene. (<http://www.ssb.no/kostra/veiledning/kostra-02.html>).

¹⁰ Nærmere beskrivelse av dette datamaterialet, med gjennomsnittsverdier, maksimal- og minimumsobservasjoner og standardavvik finnes i Lunder og Håkonsen (2004).

- Herfindahls indeks for partikonsentrasjon i kommunestyret.¹¹

Variablene er i hovedsak hentet fra KOSTRA. Andel SV+AP-representanter og Herfindahl-indeksen er imidlertid hentet fra SSB's øvrige statistikk, mens antall psykisk utviklingshemmede per 10.000 innbyggere er hentet fra kriteriedatane i kommunenes inntektssystem.

5.2 Økonometriske modeller for testing av forsøkseffekter

I alle analysene som presenteres i dette kapittelet, er den viktigste problemstillingen hvorvidt vi kan måle et utslag av forsøksordningen for de 20 forsøkskommunene, kontrollert mot utviklingen i øvrige kommuner. Det vil være viktig å formulere en modell som kan plukke opp endringer som skjer gradvis over tid, siden politiske prosesser og andre tilpasningstreggheter vil hindre at alle tilpasninger skjer umiddelbart i det forsøket settes i gang. Samtidig må vi ta hensyn til eventuelle nivåforskjeller ved starten av forsøket. For å kunne måle dette, har vi benyttet en modell der de tre dummyvariablene beskrevet i ligning (1) i kap. 4 inngår. Endringen fra beskrivelsen i kap. 4 er at variabelen D_1 nå ikke har verdien null ved starten av forsøket og 1 ved slutten slik som i dataene fra spørreskjemaundersøkelsene. I stedet har D_1 verdien 0 ved begynnelsen av tidsseriene (1999) og øker med verdien 1 for hvert år i forsøksperioden opp til 4 for 2003. For øvrig gjelder beskrivelsene gitt i det foregående kapittelet.

Det er et par problemer med denne teststrukturen når vi har en "løpende" tids- eller trendvariabel. For det første vil eventuelle effekter av forsøket kunne variere mellom sektorer med hensyn til hvor fort de gjennomføres. Det er dermed usikkert hvordan trendvariabelen bør utformes for best å plukke opp gradvise endringer. Slik den er definert ovenfor, antas en gradvis lineær innføring av endringer i utgiftene. For det andre burde vi ideelt sett hatt med 1999-årgangen for å kunne starte målingen før noen av kommunene var påvirket av forsøket. Imidlertid faller 1999-årgangen ut på grunn av manglende observasjoner for enkelte av de variablene vi benytter. Vi vil anta at eventuelle endringer som følge av forsøket var små det første året (2000), slik at denne årgangen vil fungere som en god tilnærming til tilstanden før forsøket. Men det er også muligheter for at forsøket hadde umiddelbare effekter. Disse vil i så fall påvirke nivåkoefisienten δ_2 .

¹¹ Indeksen H er definert ved $H = \sum_j (P_j/N)^2$, der P_j = antall representanter fra parti j , og N = antall representanter i kommunestyret totalt. Dersom det kun er ett parti i kommunestyret blir $H = 1$ (maksimal konsentrasjon). Jo lavere indekstall, jo mer fragmentert kommunestyre.

¹³ For de som ikke er kjent med terminologien, står OLS for "ordinary least squares" eller minste kvadraters metode.

Utvalget av testvariable og kontrollvariable leder oss til den økonometriske spesifikasjonen av den ordinære OLS-analysen.¹³

$$Y_{it} = \alpha + \beta \mathbf{Z}_{it} + \delta_1 D_{1t} + \delta_2 D_{2i} + \delta_3 D_{1t} D_{2i} + \varepsilon_{it}, \quad (2)$$

hvor Y_{it} angir kommune i 's utgiftsandel til en gitt sektor i år t . \mathbf{Z} er vektoren bestående av kontrollvariable. D_1 og D_2 er som beskrevet tidligere trendvariable og forsøksdummy, mens α , β og δ_1 - δ_3 er parametere som skal estimeres. Til slutt har vi et stokastisk restledd ε_{it} som antas å være uavhengig og identisk normalfordelt.

Ved siden av modellen i ligning (2) velger vi også å benytte en metodisk tilnærming som tar hensyn til at det kan være forhold vi ikke har informasjon i vårt datamateriale (uobserverte heterogenitet, uobserverte effekter, latente variable) som er korrelert med de uavhengige variablene i modellen. Når vi benytter minste kvadraters metode er det spesielt alvorlig dersom vi har korrelasjon mellom testvariablene og eventuelle uobserverte effekter fordi dette kan gi opphav til skjevheter i parametere som er sentrale i evalueringen av forsøket.

Bruk av OLS og "forskjeller i forskjeller" tilnærmingen skal i prinsippet kontrollere for slike effekter ved binærvariabelen D_2 når vi har et kvasiexperimentelt design der forsøks- og sammenlikningskommuner er matchet på observerbare kjennetegn. Dette gir imidlertid ingen fullverdig garanti mot eksistensen av uobserverte effekter innen både forsøks- og sammenlikningskommunene, og det kan derfor være argumenter for å benytte metoder som på en bedre måte sikrer forsøksresultatene mot slike effekter.

Siden vi har tilgang til paneldata, dvs. data som både varierer i tids- og i tverrsnittdimensjonen, gir det muligheter for å anvende metoder som bedre tar hensyn til uobserverte effekter. Den mest nærliggende metoden å benytte i forbindelse med denne analysen er en såkalt "fixed effects"-modell (FE-modell), som kontrollerer for effekten av permanente uobserverte forhold – i dette tilfellet permanente kommunespesifikke effekter.

Til forskjell fra vanlige regresjonsmodeller som måler variasjonen i forhold til gjennomsnittet for hele utvalget, utnytter denne modellen bare variasjonen over tid innenfor hver tverrsnittsenhet. Det betyr i vårt tilfelle at den måler hver kommunes variasjon i forhold til den samme kommunens gjennomsnitt over tid. Dette gir såkalte "within-estimatorer".

FE utnytter altså ikke informasjonen som ligger i tverrsnittdimensjonen av materialet. FE-estimatoren er således ikke effisient fordi den ikke fullt ut utnytter all tilgjengelig informasjonen som finnes i datamaterialet og variansen vil derfor øke. At variansen øker innebærer også at FE er betydelig mer utsatt

for målefeil i de uavhengige variablene (negativ skjevhet). Dessuten vil heller ikke effekten av tidsinvariante variable kunne identifiseres ved FE. Når vi fjerner tverrsnittsvariasjonen får vi heller ingen variasjon mellom forsøkskommuner og andre kommuner, og variabelen "Forsøk" faller dermed ut. FE modellen har dermed følgende utforming:

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta Z_{it} + \delta_1 D_{1t} + \delta_3 D_{1t} D_{2i} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

Fordelen med FE er at den tillater den uobserverte effekten å være korrelert med de uavhengige variablene, og gir dermed forventningsrette estimater i slike situasjoner. Det gjør ikke OLS- og "random effects"-estimatorene (RE-estimatorene). Den siste er et åpenbart alternativ til FE fordi den er mer effisient fordi den også utnytter informasjon i tverrsnittsdimensjonen. Når den uobserverbare effekten er korrelert med de uavhengige variablene er imidlertid ikke RE forventningsrett og kan således lede til skjeve estimater. Hausmann-testen er derfor et vanlig hjelpemiddel i forbindelse med paneldata-analyser, siden den nettopp tester hvorvidt det er korrelasjon mellom de uobserverbare effektene (via restleddene) og de uavhengige variablene. Er det signifikant korrelasjon vil altså RE måtte forkastes til fordel for FE. Og dersom det ikke er signifikante kommunespesifikke effekter overhodet, må FE (og RE) forkastes til fordel for OLS.

I tolkningen av forklaringsvariablene må vi ta hensyn til at tverrsnittdimensjonen er borte ved estimering av FE, og at effektene som presenteres hentes fra tidsdimensjonen innenfor den enkelte kommune. For eksempel viser variabelen "kommunestørrelse" ikke lenger forskjellen i sektorutgift mellom store og små kommuner, men bare hva som skjer når kommunestørrelsen øker eller avtar. Tolkningen av koeffisientene til variabler av denne typen kan dermed avvike en del fra en vanlig OLS-analyse til en FE-analyse.

Tidsvariabelen, som er uavhengig av tverrsnittsdimensjonen, vil ha samme tolkning i begge modellene, men også denne kan avvike mellom de to modellene fordi den blir påvirket av de andre variablene. Kommunestørrelse vil for eksempel vanligvis forklare mye av tverrsnittsvariasjonen, men når vi benytter FE, og måler endring i kommunestørrelse, vil kommunestørrelse kunne bli sterkere korrelert med tidsvariabelen (multikollinearitet). Da vil variabelen "kommunestørrelse" plukke opp mer av tidsvariasjonen i FE-analysen enn i OLS-analysen, og dette vil kunne påvirke koeffisienten til trendvariabelen. På tross av visse svakheter ved FE-modellen, tror vi likevel den er en bedre metode enn OLS og RE fordi den kontrollerer for uobserverbare effekter som vi antar vil

være til stede i informasjonsgrunnlaget vårt og som potensielt kan påvirke resultatene for sentrale testparametere.

5.3 Resultater

Vi vil her kun presentere resultatene for settet av testvariabler δ_1 , δ_2 og δ_3 , dvs. de sentrale variablene i forbindelse med selve evalueringen. De som er interessert i resultatene for settet av kontrollvariabler, henvises til Lunder og Håkonsen (2004).

Antall observasjoner i hver analyse er 728, det vil si 182 kommuner over 4 år.¹⁴ R^2 varierer mellom 0,1569 og 0,7943 i modell 1, og 0,7546 og 0,9748 i modell 2. Gitt at det eksisterer permanente uobserverbare kommunespesifikke effekter vil FE naturlig gi høyere R^2 enn OLS simpelthen fordi mer av variasjonen i datamaterialet forklares. F-tester, som ikke er presentert her, viser da også signifikante permanente kommunespesifikke i alle 16 sektorer.

Vi har videre også testet for RE ved å gjennomføre Hausmannstesten i alle 16 sektorer. Vi finner signifikant korrelasjon mellom de uavhengige variablene og det sammensatte restleddet i 14 av 16 sektorer hvilket betyr at RE gir forventningsrette estimater i kun 2 sektorer. Med andre ord taler dette som antatt for at FE er den relevante metoden bortsett fra i de to som er hhv. samferdsel og miljø- og naturvern. Disse to er av liten betydning for forsøket og vi presenterer derfor ikke egne RE estimater for disse. De gir imidlertid små avvik fra FE-estimatene.

Som følge av resultatene for disse testene mener vi at resultatene for FE-modellen er de mest relevante for evaluering av effekter av forsøket. Vi presenterer likevel også resultatene for OLS-modellen for å gi et best mulig bilde av hvor stor forskjell det er i de estimerte parameterne mellom de to estimeringsmetodene. Som vi skal se, er de relativt betydelige, i hvert fall i enkelte sektorer.¹⁵

¹⁴ Vi definerte opprinnelig et balansert datasett bestående kun av alle kommuner med fulle KOSTRA-datasett fra og med år 2000 til og med 2003. Da blir imidlertid 4 forsøkskommuner (Nord-Aurdal, Nore- og Uvdal, Etne og Flakstad) ekskludert. Resultatene vi da får er dokumentert i tabell 4.2 i Lunder og Håkonsen (2004). I Tabell 5.1 i denne rapporten har vi inkludert flere kommuner ved å være mindre strenge i definisjonen av det balanserte datasettet. For eksempel har noen kommuner ikke hatt utgifter til sektorene miljø- og næringsutvikling eller musikk- og kulturskoler. Disse kommunene har i den reviderte analysen vist her kun blitt fjernet i analysene av den sektoren det er snakk om, mens de er med for alle de andre sektorene. Dermed er det kun Nord-Aurdal av forsøkskommunene som ikke er med (pga manglende data fra år 2000). Vi har også gjort tester med det ubalanserte datasettet med varierende antall kommuner i hvert enkelt år, slik at vi får med enda flere observasjoner, men med få unntak var resultatene omtrent de samme. I enkelte tilfeller er det imidlertid tydelig at koeffisienter blir påvirket av at det er en overvekt av observasjoner fra de siste årene av forsøksperioden, siden flere og flere kommuner får KOSTRA-data etter hvert som tiden går.

¹⁵ Det opprinnelige forsøksdesignet la opp til at mulighetene for å teste eventuelle forsøkeffekter var tilstrekkelig ivare tatt ved analyser basert på et datagrunnlag fra de 40 forsøks- og sammenligningskommunene. Vi har også gjennomført OLS-beregninger av forskjeller i forskjeller med et slikt avgrenset datagrunnlag. Denne tilnærmingen ser imidlertid ikke ut til å klare å fange opp betydningen av uobserverte

Tabell 5.1. Hovedresultater for analysen av budsjettandeler

Sektor	Modell	δ_1 (tid)	δ_2 (forsøk)	δ_3 (tid x forsøk)	R^2
Administrasjon	OLS	-0,420***	+	+	0,472
	FE	-0,230**		+	0,890
Grunnskole	OLS	+	-	+	0,793
	FE	0,267***		+	0,972
Barnehager	OLS	0,150***	+	-	0,509
	FE	0,220***		-0,108**	0,943
Skolefritidsordningen	OLS	-0,047***	-	+	0,665
	FE	-		+	0,976
Musikk- og kulturskole	OLS	-	-0,154*	+	0,247
	FE	0,025*		0,025**	0,936
Alders- og sykehjem m.v. (Pleie, omsorg og botilbud i institusjoner)	OLS	-	-	+	0,373
	FE	+		0,441***	0,905
Hjemmehjelp, hjemmesykepleie, omsorgs- og trygdeboliger m.v. (Pleie, omsorg og botilbud utenfor institusjon)	OLS	0,730***	+	-	0,208
	FE	0,944***		-0,247*	0,929
Helsetjenester	OLS	0,233***	+	-	0,328
	FE	0,159***		-	0,937
Sosialtjenester (inkl. sysselsettingstiltak og barnevern)	OLS	0,217***	-	-	0,671
	FE	+		-	0,944
Kultur	OLS	-0,119***	-	+	0,463
	FE	-		0,072*	0,935
Samferdsel (veier, brøyting, parker og plasser m.v.)	OLS	-0,111***	+	-	0,243
	FE	-0,150***		-	0,866
Vann, avløp og renovasjon	OLS	-	+	-	0,273
	FE	-		-	0,885
Næringsutvikling (Tilrettelegging og bistand for næringslivet)	OLS	-0,105	-	-	0,721
	FE	-0,377***		+	0,924
Miljø- og naturvern	OLS	-	-	+	0,143
	FE	-0,115***		+	0,759
Øvrige tekniske tjenester (brannvern, areal- og reguleringsplaner m.v.)	OLS	-	+	+	0,204
	FE	+		+	0,909
Annet	OLS	-0,376***	1,025**	-	0,225
	FE	-0,694***		-0,193**	0,846

tilnærmingen ser imidlertid ikke ut til å klare å fange opp betydningen av uobserverte effekter. Med andre ord svikter det kvasiseksperimentelle designet på dette punkt.

Leseren bes merke seg at det både i Tabell 5.1 og i øvrige resultattabeller i rapporten er benyttet følgende tegnkonvensjon:

- *** = signifikant på 1%-nivå,
- ** = signifikant på 5%-nivå,
- * = signifikant på 10% nivå.
- For koeffisienter med lavere signifikansnivå enn 10% har vi kun vist fortegnet markert med + eller - .

Det første vi ser fra resultattabellen er at OLS-analysen gir svært få signifikante resultater som indikerer forskjeller mellom forsøkskommuner og øvrige kommuner. δ_3 er ikke signifikant forskjellig fra null i noen av sektorene, og δ_2 gir utslag kun for musikk- og kulturskole, hvor den er signifikant negativ på 10 % nivå.

FE-modellen inneholder som tidligere nevnt ikke variabelen "Forsøk", så der er det kun δ_3 som viser om ressursfordelingen i forsøkskommuner avviker fra fordelingen i andre kommuner. Tabellen viser at δ_3 er signifikant negativ i sektorene barnehage, hjemmehjelp/hjemmesykepleie og samlesektoren "annet", mens den er signifikant positiv for musikk- og kulturskole, alders- og sykehjem og kultur. OLS-resultatene støtter i og for seg resultatene fra FE-modellen ved at fortegnet til δ_3 er sammenfallende i de to modellene for alle unntatt én sektor, men dette er altså ikke signifikante resultater. Den samme trenden ser vi på koeffisienten δ_1 (tidseffekten), som for 13 av 16 sektorer har samme fortegn i de to modellene.

I kapittel 3 pekte vi ut noen sektorer hvor vi kunne forvente å finne effekter av forsøket, og vi vil nå se nærmere på disse. Den sektoren hvor de øremerkede tilskuddene har vært størst, både relativt til totalbudsjettet og i absolutte størrelser, er barnehagesektoren. FE-modellen gir den forventede negative effekten på δ_3 , som er signifikant på 5 % nivå. Det vil si at forsøkskommunene gjennom perioden ikke har hatt en like sterk vekst innenfor barnehagesektoren som de øvrige kommunene har hatt. δ_1 er signifikant positiv og viser at budsjettet til barnehagene økt gjennom perioden i kommunene utenfor forsøksgruppen. Det samme er tilfellet for forsøkskommunene, men her har altså vekstraten over tid vært lavere, siden δ_3 er negativ og korrigerer den positive tidstrenden nedover. Helt konkret blir dermed vekstraten i forsøkskommunene gitt ved $(\delta_1 + \delta_3) = 0,22 - 0,108 = 0,112$. Dette innebærer at veksten i ressursbruk fra år til år i forsøkskommunene har vært om lag *halvparten så stor i forsøkskommunene som i gjennomsnittet av andre kommuner*.

To andre sektorer hvor øremerkede tilskudd utgjorde en tydelig andel av sektorbudsjettet, er SFO og musikk- og kulturskoler. I SFO-sektoren er det ing-

en signifikante utslag, mens musikk- og kulturskolene får en *positiv forsøkseffekt* ved at δ_3 er signifikant positiv på 5 % nivå. På den annen side er δ_2 signifikant negativ for musikk- og kulturskole i OLS-modellen. Dette kan muligens tyde på at forsøket hadde en tidlig negativ effekt på budsjettet til dette tjenestetilbudet i stedet for en gradvis effekt som vi så i barnehagesektoren. Men det kan også være at det skyldes andre forskjeller i de to gruppene av kommuner som våre kontrollvariabler ikke plukker opp, og som heller ikke har noe med forsøket å gjøre. De to sektorene SFO og Musikk- og kulturskoler, er ellers forholdsvis små i forhold til kommunenes totale tjenester, så de indirekte effektene fra blant annet innsparinger i barnehagesektoren, kan godt ha veid opp for mye av en eventuell negativ direkte effekt.

Også i de to pleie- og omsorgssektorene har øremerkede tilskudd utgjort en merkbar andel av finansieringen, men bare til og med 2001. I 2000 og 2001 var forskjellen i tilskuddsandel mellom forsøkskommuner og andre kommuner 5 til 6 %-poeng for alders- og sykehjem og 9 til 10 %-poeng for hjemmehjelp/hjemmesykepleie (jf. Tabell 2.6). Av dette ville man fra forsøkskommunenes side kunne forvente kutt i budsjettet til begge disse sektorene. Analysene fra FE-modellen viser i stedet at mens det har vært kutt ($\delta_3 = -0,247$) i pleie utenfor institusjon (hjemmehjelp/hjemmesykepleie), har det vært en økning ($\delta_3 = 0,441$) i pleie i institusjon (alders- og sykehjem). Det kan altså se ut til at det har vært en viss tilpasning i forhold til forsøket, men at pengene totalt sett har blitt værende innenfor pleie- og omsorgssektoren. Vi skal her imidlertid påpeke at grensene mellom de ulike KOSTRA-funksjonene innen pleie- og omsorgstjenestene trolig ikke er krystallklare, slik at det påviste utslaget også kan være preget av endringer i føringspraksis.

De siste sektorene vi finner signifikante utslag for er kultur og ”annet”, I kultursektoren er δ_3 signifikant positiv på 10 % nivå. Om dette er en effekt av forsøket, er det trolig en indirekte effekt av at kommuner som har spart i de forsøksberørte sektorene har brukt noen av de ekstra midlene til kultursektoren. Samlesektoren ”annet” har en negativ forsøkseffekt med 5% signifikansnivå. Det er imidlertid vanskelig å se for seg hva slags endringer som skjuler seg i denne sektoren.

Som en oppsummering påpeker vi at de signifikant negative utslagene av forsøket ($\delta_3 < 0$) på barnehager og hjemmehjelpssektoren ikke indikerer at det har vært kuttet i budsjettandelene i *absolutt forstand*. I begge disse to sektorene har det vært en klar trend i landet for øvrig mot en økt satsing. Med andre ord er altså δ_3 negativ og δ_1 positiv. Så lenge δ_1 er større enn δ_3 i absoluttverdi, vil totaleffekten være at disse tjenesteområdene har fått høyere budsjettandeler ved slutten av forsøksperioden enn i begynnelsen også i forsøkskommunene. Poenget er imidlertid at denne økningen over tid har vært signifikant mindre enn i

landets øvrige kommuner. Denne forskjellen er tydeligst i barnehagesektoren, der den årlige veksten kun har vært om lag halvparten så stor som i landets øvrige kommuner.

I tillegg til analysene av budsjettandeler vist i Tabell 5.1 ovenfor, har vi også gjennomført en rekke tester på øvrige data fra KOSTRA. Dette gjelder særlig data om dekningsgrader, brukerbetaling og tjenestekvalitet for de mest aktuelle tjenestesektorene.¹⁶ Det er mulig at man ved hjelp av disse tilleggsopplysningene kan plukke opp endringer som man ikke ser i selve regnskapsdataene. For eksempel kan det være slik at ressursene ikke flyttes mellom sektorer men flyttes innenfor tjenesteområdene. Som et mer konkret eksempel kan pengene som spares ved ikke å bygge ut tilbudet i størrelse beholdes innenfor sektoren og i stedet bli brukt til å øke kvaliteten. Med data for dekningsgrad, størrelsen på personalet og personalets utdanning og lignende indikatorer, kan slike effekter fanges opp. På den annen side vil eventuelle endringer på så detaljert nivå sannsynligvis vise stor variasjon innenfor gruppen av forsøkskommuner, slik at de kanskje ikke synes (dvs. ikke gir signifikante resultater) i en økonometrisk analyse.

Vi har benyttet det samme settet med høyresidevariabler som inkluderer individ- og kommunespesifikke variabler samt teststrukturen med dummyvariabler. Vi har også fortsatt benyttet vanlig OLS og FE parallelt.

Etter å ha testet en rekke indikatorer for kvalitet, brukerbetaling og dekningsgrader, har vi funnet noen få signifikante utslag for forsøkskommunene på 10 % nivå eller bedre som kommenteres i det følgende. For barnehagesektoren finner vi at barnehagedekningen er lavere; *andelen barn mellom 1 og 5 år som har barnehageplass* har blitt signifikant lavere enn i øvrige kommuner i løpet av forsøksperioden i FE-modellen. Deler vi barna i to aldersgrupper, 1 til 2 år og 3 til 5 år, ser vi at denne effekten er sterkest for de eldste barna. *Andel barn med kommunal barnehageplass i forhold til alle barn i barnehage* er ikke signifikant forskjellig mellom forsøkskommuner og andre kommuner, så sammensetningen av kommunale og private barnehager ser ikke ut til å ha endret seg. Derimot har *andel barn i barnehage med kommunalt driftstilskudd* blitt lavere i forsøkskommunene enn i andre kommuner, så relativt færre private barnehager ser dermed ut til å ha fått kommunal støtte. Her må det imidlertid tas forbehold i forhold til datamaterialet. Informasjonen om hvorvidt barnehager får kommunal støtte eller ikke er hentet fra årsmeldingsskjemaene til de private barnehagene,

¹⁶ Vi har også testet indikatorer for kommunenes totale økonomiske situasjon, for å se om forsøkskommunene har hatt en sunnere og mer romslig økonomi enn andre kommuner, eller eventuelt motsatt. Blant annet ble brutto og netto driftsresultat, langsiktig gjeld og kommunenes regnskapsmessige mer-/mindreforbruk brukt som avhengige variabler, men vi fant her ingen signifikante forskjeller mellom forsøkskommuner og øvrige kommuner.

og det er usikkert hvor klart definert de ulike tilskuddene har vært i forsøkskommunene. KOSTRA-tall viser at det har vært noe ulik føring av tilskudd til private barnehager, hvor tilskudd i noe varierende grad er ført som overføring av statsmidler, kjøp av tjenester og overføring uten krav til motytelser.

Vi finner fra OLS-modellen at foreldrebetalingen til SFO var signifikant høyere i forsøkskommuner ved begynnelsen av forsøket (δ_2 er positiv) med 5 % signifikansnivå. Samtidig finner vi en signifikant δ_3 i FE-modellen som tyder på at forskjellen har blitt mindre i årene etterpå. En mulig forklaring på at δ_2 har vært positiv for SFO, er at det kan være enklere å argumentere for økt pris når man kan begrunne økningen med at den statlige støtten er falt bort.

Den siste signifikante effekten vi finner gjelder sammensetningen av pleie- og omsorgssektoren. Som vi også fant tegn til i analysen av utgiftsandel, har forholdet mellom antall brukere av hjemmetjenester og antall plasser i institusjoner endret seg i forsøkskommunene i forhold til øvrige kommuner. Fra FE-modellen finner vi at δ_1 er positiv og δ_3 er negativ med omtrent samme absolutte størrelse. Det vil si at mens kommunene som ikke er med i forsøket har økt antall brukere av hjemmetjenester i forhold til institusjonsplasser, har dette ikke skjedd i forsøkskommunene. Dette er et relativt svakt resultat siden δ_3 kun er signifikant på 10 % nivå. Men det støtter på den annen side opp om resultater fra analysene av budsjettandeler, og kan således fortjenes å bli nevnt.

5.4 Barnehagetilskuddets effekt på samlet overføring¹⁷

Underveis i forsøksperioden har det – naturlig nok – blant flere av forsøkskommunene vært et betydelig fokus på om deltakelsen i forsøket har påvirket deres totalinntekt positivt eller negativt. Hvis en skulle gitt et fullstendig svar på dette, måtte en hatt tilgang til et komplett sett av kriteriedata som alle tilskuddene ble tildelt etter. Da kunne vi ha beregnet hvilket beløp kommunene ville ha mottatt som ordinært statstilskudd, og sammenlignet dette beløpet med det de har fått tildelt som forsøksrammetilskudd. Oss bekjent finnes det ikke slike komplette kriteriedata for hvert av tilskuddene som har inngått. Fra SSB har vi imidlertid fått beregnet hva forsøkskommunene *ville fått av statsstilskudd til barnehagene* dersom de fikk disse beregnet som alle andre kommuner. Disse beregningene har skjedd ut fra leverte årsmeldinger fra barnehagene i forsøkskommunene. Videre har vi fra KRD fått tilgang til samlet overføring gjennom forsøksrammetilskuddet hvert år, og hvor mye av dette beløpet som rent teknisk kommer fra barnehageområdet. Disse beregningene kan selvsagt ikke gi

¹⁷ Selv om de viste beregningen i dette avsnittet ikke direkte skriver seg fra KOSTRA-data, er de likevel inkludert i kapittel 5 pga at de er nært knyttet til de kvantitative endringene i kommunenes ressursbruk til barnehageområdet.

noen fullstendig konklusjon i forhold til om forsøkskommunene totalt sett har fått høyere eller lavere totale overføringer fra staten ved å delta i forsøksordningen. Siden barnehagetilskuddet er det desidert største tilskuddet innenfor forsøksordningen og utgjorde hhv. 41, 38, 53 og 55 prosent av den totale forsøksrammen i 2000-2003, vil vi imidlertid få en brukbar indikasjon på hvordan forsøket har påvirket kommunenes samlede overføringer.

Siden barnehagetilskuddet har vært beregnet ut fra modell 2b (jf. kap. 2.1), har forsøkskommunene mottatt tilskudd fra barnehageområdet basert på hva de fikk i 1999 pluss *gjennomsnittlig vekst for dette tilskuddet i landets øvrige kommuner, fordelt etter antall innbyggere i barnehagealder i hver forsøkskommune*. Hvis forsøkskommunene har hatt samme utvikling i barnehagedekning som landets øvrige kommuner, skal de dermed jevnt over ha mottatt det samme som om de ikke var med i forsøket. Resultatene i forrige avsnitt viste imidlertid at veksten i utgiftsandel til barnehager var lavere enn i landets øvrige kommuner. Tilsvarende fant vi også at dekningsgraden blant 1-5 åringer har vokst mindre raskt i forsøkskommunene. Ut fra dette burde vi forvente at forsøkskommunene som gruppe har fått tilført mer i rammeinntekt knyttet til barnehagene enn det de ville ha fått dersom tildelingen skulle ha fulgt deres egen utbygging av barnehageplasser. Nettopp dette viser seg å være tilfelle, jf. følgende tabell. I denne tabellen har vi beregnet prosentvis differanse mellom det kommunene ville ha fått i statstilskudd ut fra det faktiske antall barnehageplasser – hvis de ikke hadde vært forsøkskommuner – og det de faktisk har fått fra den delen av forsøksrammetilskuddet som skriver seg fra barnehageområdet. Tabellen er rangert etter størst total prosentvis inntektsøkning summert over alle forsøksårene.

Tabell 5.2. Prosentvis inntektsøkning i forhold til det beløp kommunene ville ha fått som ordinært øremerket tilskudd.

Kommune	2000	2001	2002	2003	Sum 2000-2003
1	19,2	62,5	32,8	43,3	38,4
2	12,1	6,5	30,2	50,8	28,3
3	14,9	23,4	24,8	38,1	26,5
4	13,3	9,2	28,0	39,9	24,6
5	10,0	11,4	32,7	20,3	19,2
6	5,8	7,0	18,3	28,4	16,1
7	7,9	3,9	18,5	27,0	15,3
8	3,5	0,4	16,9	33,1	15,2
9	7,8	9,1	12,3	26,0	14,8
10	4,7	7,8	17,7	16,8	12,6
11	-0,2	0,4	5,8	33,1	11,4
12	6,2	2,6	11,5	13,7	9,1

Tabell 5.2 (forts.)

13	14,0	-5,0	-6,9	30,1	8,6
14	6,1	4,2	8,5	12,6	8,4
15	0,7	-5,9	12,2	19,0	8,0
16	-0,4	-2,5	7,0	20,9	7,5
17	7,0	-7,2	0,4	17,7	5,1
18	1,9	-1,2	5,9	8,8	4,4
19	6,1	-1,0	-6,2	0,2	-0,7
20	5,4	-3,8	-6,2	-3,9	-2,8
I alt 20 kommuner	4,3	0,9	7,4	12,7	7,0

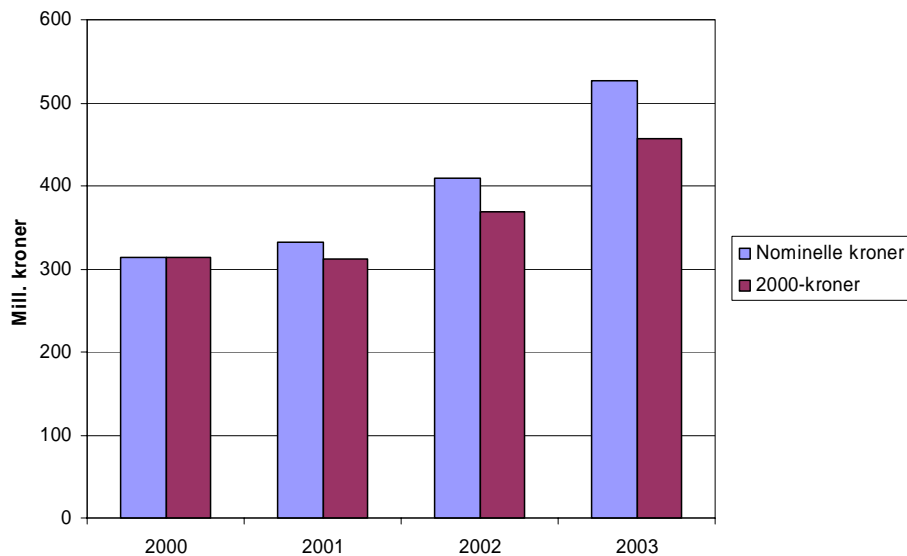
Vi ser at hele 18 av 20 forsøkskommuner har fått høyere overføringer som forsøkskommuner enn det de ville ha fått med ordinær tilskuddstildeling ut fra det faktiske antall barnehageplasser i hver kommune. Dette er et tydelig tegn på at forsøkskommunene i gjennomsnitt har blitt hengende etter i utbyggingen av barnehageplasser i forhold til det som har foregått i landets øvrige kommuner. I en del kommuner er det også snakk om betydelige inntektsøkninger. Den kommunen som har kommet best ut, har fått hele 38,4% mer enn den ville ha fått som ordinært barnehagetilskudd. Videre er det totalt 4 kommuner som har fått mer enn 20% inntektsøkning. Den nederste raden i tabellen viser sum for samtlige 20 kommuner. Hele gruppen av forsøkskommuner har fått 7% mer enn det de ville ha fått dersom tildelingen skulle skjedd etter faktisk antall plasser. Den største delen av denne gevinsten har kommet i de to siste årene (2002 og 2003), da veksten i antall barnehageplasser har vært betydelig i landet for øvrig, samtidig som også tilskuddssatsene per plass har blitt trappet kraftig opp.

Motstykket til dette generelle bildet finnes i to av forsøkskommunene, som ville ha fått mer i ordinært barnehagetilskudd enn ved å delta i forsøksordningen. Imidlertid ser vi at de prosentvise utslagene her er relativt små, med hhv. 2,8 og 0,7 prosents reduksjon.

Hvis vi oversetter prosentene til kronebeløp, finner vi at den totale inntektsøkningen for hele gruppen av forsøkskommuner (summert over hele forsøksperioden) er på 103,2 millioner kroner. Per innbygger utgjør dette en økning på 376 kroner. Dette er noe under en prosent av gjennomsnittlig nivå på årlig bruttoinntekt per innbygger i forsøkskommunene, jf. Tabell 2.3. Den kommunen som har hatt størst inntektsøkning i rene kroner over hele perioden har fått i alt 30,3 millioner ekstra, mens den kommunen som har hatt størst reduksjon har fått 1,3 millioner mindre enn ved ordinær tilskuddstildeling. Disse tallene er naturlig nok sterkt preget av kommunestørrelse. Den kommunen som har hatt *størst inntektsøkning per innbygger*, har fått en økning på snaut 1300 kroner, mens kommunen med størst inntektsreduksjon har tapt 121 kroner. Samlet sett kan vi uansett konkludere med at forsøkskommunene som gruppe

har all grunn til å være fornøyde med hvordan deltakelsen i forsøksordningen har påvirket deres totalinntekt.

Enkelte av forsøkskommunene har som nevnt ovenfor vært svært opptatt av hvordan forsøket har påvirket totalinntekten. En del kommuner har argumentert for at det har blitt ”umulig” å bygge ut barnehagene i retning av full dekning når det ikke lenger var slik at økte kostnader ble fulgt av økte inntekter fra staten. Denne argumentasjonen kan tyde på at disse kommunene ikke fullt ut har trengt igjennom måten beregningsmodellen fungerte på. Nærmere bestemt har de trolig ikke sett klart nok at også forsøkskommunene fikk en betydelig inntektsvekst som fulgte både satsøkningen for tilskuddet og utbyggingstakten i alle andre kommuner i landet. Forsøkskommunene har selvsagt hatt helt rett i at hver ekstra barnehageplass ville bli dyrere i form av hva de måtte ofre av ressursinnsats på andre områder, jf. kap. 3.2 De har imidlertid ikke hatt rett i at de totalt sett ikke har blitt tilført midler som gjorde det mulig å følge samme utbyggingstakt som i landet for øvrig. I følgende figur viser vi utviklingen av den delen av forsøksrammetilskuddet som skriver seg fra barnehagetilskuddet til forsøkskommunene fra 2000 til 2003 i hhv. nominelle kroner og realbeløpet i 2000-kroner. Realbeløp i 2000-kroner er beregnet ved å benytte den kommunale kostnadsdeflatoren, hentet fra rapporter fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.



Figur 5.1. Del av rammetilskudd som skriver seg fra barnehagetilskuddet; nominelle kroner og 2000-kroner.

Figuren viser at det var en liten nominell vekst fra 2000 til 2001, men at denne nominelle veksten var for liten til å kompensere for kommunenes gjennomsnittlige kostnadsøkning, slik at overføringene i reelle kroner gikk litt ned (en reduksjon på 0,77 %). I 2002 og særlig 2003 fikk derimot forsøkskommunene en meget betydelig vekst – både nominell og reell. Tallene viser dermed at forsøkskommuner som har økt antall barnehageplasser fra 2000 til 2001 har fått en lavere inntektsvekst enn hvis de hadde mottatt ordinære tilskudd, men at veksten i overføringer over hele perioden totalt sett har vært tilstrekkelig til at forsøkskommunene har kunnet følge den samme utbyggingstakten som resten av kommune-Norge uten å komme dårligere ut.

Enkelte kommunestyrerepresentanter har skrevet inn tilleggsopplysninger med egne ord i åpne felter i spørreskjemaene de fikk tilsendt i 2003. Her følger eksempler fra en av forsøkskommunene som belyser hvordan de folkevalgte i denne kommunen har oppfattet forsøketts effekt på barnehagerelaterte overføringer:

- ”Økning av antall barnehageplasser har ikke skjedd i forsøksperioden pga at staten ikke har vært villig til å gi økning i budsjettet pga forsøksprosjektet. En stor hemske for kommunen. Sterkt misfornøyd med forsøket. Skeptisk til nye forsøk.” (representant 1)
- ”Ingen økning av ant. barnehageplasser siden 1999. Ingen forståelse fra departementet – eller statsråden. Vi er misfornøyd.” (representant 2)
- ”Forsøket har skadet kommunens økonomi!” (representant 3)

Våre beregninger over forskjell mellom ordinært tilskudd tildelt etter antall plasser og faktisk overføring gjennom forsøksrammetilskuddet viser imidlertid at denne forsøkskommunen har gått omtrent i null i de to første årene, mens de to siste forsøksårene har resultert i en inntektsøkning på hhv 5,7 og 33,1 prosent (jf. kommune nr. 11 i Tabell 5.2). Dette konkretiserer på en god måte hva som skjer dersom en forsøkskommune har valgt å la antall barnehageplasser være konstant samtidig som kommunene ellers i landet gradvis har økt antall plasser. Eksemplet konkretiserer også at enkelte kommuner tydeligvis har fått et noe fordreid inntrykk av hvordan forsøksordningen har påvirket deres totale inntekter.

5.5 Oppsummering av resultater

Blant de områdene vi faktisk har funnet utslag på i KOSTRA-dataene er barnehageområdet av størst interesse. På dette området har det foregått en betydelig opptrapping av den samlede ressursinnsatsen i løpet av forsøksperioden i alle

landets kommuner. En slik opptrapping har også foregått i forsøkskommunene, men den har vært tilstrekkelig mye svakere enn i landets øvrige kommuner til at det gir et signifikant utslag i de økonometriske analysene. Både utgiftsandeler til barnehagene og dekningsgraden har derfor blitt påvirket negativt av forsøksordningen. Vi ser dette også i beregningene av inntektsendring ved å ha deltatt i forsøksordningen. Langt de fleste av forsøkskommunene har fått tilført mer midler enn det deres egen utbygging av tilskuddsberettigede barnehageplasser skulle tilsi. De har dermed fått en inntektsøkning av å ha deltatt i forsøksordningen, og har kunnet benytte denne til andre tjenesteområder eller formål enn økt barnehageutbygging.

De tjenesteområdene der analysene påviser en *positiv effekt* av forsøksordningen, er musikk- og kulturskolene, alders- og sykehjem (pleie, omsorg og botilbud i institusjoner) og kultur. Det vi på forhånd har etablert hypoteser om, er at de sektorene som mistet tilskudd ville få en relativt høyere pris i forsøkskommunene og dermed kunne forventes å bli nedprioritert. Det kan på basis av teoretiske betraktninger sies lite om hvilke områder som eventuelt ville bli oppprioritert. Her har det utvilsomt vært en del variasjon fra forsøkskommune til forsøkskommune, siden vi må anta at ”skoen trykker” ulikt ut fra lokale, naturlige variasjoner. Imidlertid har altså tilstrekkelig mange forsøkskommuner gått i samme retning til at de ovenfor nevnte tre områdene viser en signifikant positiv effekt av forsøket.

Blant disse tre tjenestekategoriene har musikk- og kulturskolene vært blant de sektorene som har mistet tilskudd. I utgangspunktet ville vi altså ha forventet at denne sektoren heller ble negativt enn positivt påvirket. Som forklart i avsnitt 3.4 kan den positive effekten skyldes at den indirekte effekten av at andre sektorer også har mistet tilskudd har dominert den direkte effekten for musikk- og kulturskolene. En mulig årsakssammenheng er derfor at frigjorte midler fra barnehagene har blitt benyttet til å styrke musikk- og kulturskolene.

Driftstilskudd til eldreomsorgen var med i forsøket de to første årene, slik at pleie- og omsorgssektoren kan tenkes å ha blitt direkte påvirket i den første halvdel av forsøksperioden. Forsøkskommunene har sluppet å ta hensyn til kravet om en aktivitetsøkning som tilsvarer tilskuddstildelingen. I våre analyser er det imidlertid slik at pleie, omsorg og botilbud i institusjoner kommer positivt ut, mens hjemmehjelp og hjemmesykepleie (pleie, omsorg og botilbud utenfor institusjon) kommer dårligere ut. Det kan dermed synes som om det har foregått en viss omprioritering innenfor den samlede pleie- og omsorgssektoren i forsøkskommunene. Imidlertid skal vi her ta et stort forbehold om at oppsplittingen av den samlede pleie- og omsorgssektoren til i alt fire KOSTRA-funksjoner neppe har blitt praktisert på nøyaktig samme måte rundt om i landets kommu-

ner. Det kan dermed være fare for at det påviste resultatet skyldes ulik regnskapspraksis.

Den siste sektoren der forsøkseffekten er positiv i de økonometriske analysene, er kultur. Denne var ikke blant de tjenesteområdene det kunne etableres noen spesielle hypoteser omkring på forhånd. Vi har derfor ingen særskilt forklaring på at akkurat denne sektoren ser ut til å ha blitt prioritert sterkere i forsøkskommunene. Det samme gjelder samlesektoren ”annet”, der forsøkseffekten er negativ.

Det viktigste og mest interessante resultatet fra denne delen av evalueringen er dermed den svakere prioriteringen av barnehagene i forsøkskommunene. Etter å ha gjennomført samtaler med samtlige rådmenn i forsøkskommunene etter forsøksperiodens utløp, jf. kapittel 11, fikk vi også et visst inntrykk av at en del forsøkskommuner hadde ventet med å sette i drift nye barnehageplasser til året 2004, da de igjen gikk over til å få tilskudd per plass. Det ble riktignok ikke bekreftet av noen forsøkskommuner at dette var en bevisst strategi. Likevel virket det som om flere av kommunene hadde planene klare for ny-starting av barnehager eller andre tiltak for å øke antall plasser, og at det dermed ville bli et løft for barnehagene i etterkant av forsøksperioden. Det vil derfor være en meget interessant oppfølging av analysene i dette kapittelet å gjennomføre tilsvarende beregninger når det foreligger data fra 2004 og 2005, slik at en kan teste hvorvidt det faktisk har vært slik at forsøkskommunene har fått en ”ny giv” i barnehageutbyggingen i perioden etter forsøksordningen.

6 OM SPØRRSKJEMAUNDERSØKELSENE

6.1 Innledning om spørreskjemaundersøkelsene

Det ble gjennomført to runder med spørreundersøkelser rettet mot hhv. innbyggere, kommunestyrerepresentanter og sentraladministrasjonen. Hensikten med to runder med spørreundersøkelser, har vært å skape et grunnlag for å uttale seg om det har skjedd noen konkrete forandringer eller utviklingstrekk i løpet av de årene som er gått fra kommunene gikk inn i forsøksordningen i 2000 til de gikk ut ved utløpet av 2003. Ideelt sett burde den første målingen derfor funnet sted så tidlig som mulig i år 2000, eller enda bedre i 1999. Imidlertid skjedde ikke tildelingen av evalueringsoppdraget til Telemarksforskning før midt i år 2000. Videre var det behov for å teste ut en del ideer og alternativer med en pilotundersøkelse høsten 2000. Endelig var det heller ikke en ubetydelig mengde arbeid knyttet til klargjøring og organisering av en utsendelse av ca. 12600 spørreskjema til innbyggerne og ca 1200 skjema til kommunestyrerepresentantene. Av disse grunner var det ikke mulig å gjennomføre den første målingen før i begynnelsen av 2001. Vi vil imidlertid neppe tro at det har vært store forskyvinger når det gjelder de fleste av de problemstillingene vi her tar opp fra 2000 til 2001, og håper dermed at vår måling fra begynnelsen av 2001 gir en rimelig god indikator på tilstanden i forsøks- og sammenligningskommunene tidlig i forsøksperioden.

Når det gjelder den andre målingen, ville det ideelle tidspunktet være helt i slutten av forsøksperioden, eller eventuelt like i etterkant, dvs. sent i 2003/tidlig 2004. Vi var imidlertid avhengige av å sende ut spørreskjema til kommunestyrerepresentantene i løpet av sommeren/høsten 2003 for å innhente svar før det ble avholdt valg på nye kommunestyre (som ikke hadde noen tilknytning til forsøket) høsten 2003. Vi gjennomførte derfor den første utsendingen til kommunestyrerepresentantene på forsommeren 2003, og sendte deretter ut en purrerunde i august 2003. For innbyggernes del ble utsendingen gjennomført rett etter nyttår 2004, med en purrerunde i mars måned. Det samme gjaldt sentraladministrasjonen.

Samlet sett er det trolig noe for kort avstand mellom vår første og annen måling til at veldig store endringer er særlig sannsynlige – og dette gjelder særlig for kommunestyrerepresentantene. Det kan muligens også argumenteres for at forsøksperiodens varighet har vært noe for kort til å kunne forvente store endringer. Dette gjelder særlig på områder der det er en del tilpasningstreggheter, slik at hele prosessen fra å ønske/se behov for endringer, planlegge disse, sette de ut i livet, og endelig oppleve konsekvensene av dem, tar tid. Utbygginger av

sykehjemsplasser, endringer i skolestruktur m.v. kan være egnede eksempler på slike områder. På grunn av at perioden mellom målingene er relativt kort, og at en del endringsprosesser må forventes å ta tid, hadde vi derfor på forhånd nokså små forventninger til at vi ut fra det etablerte materialet i spørreundersøkelsene skulle finne mange og klare utslag av forsøksordningen.

6.2 Utvalg og svarprosenter

6.2.1 Innbyggerundersøkelsen

Ved designet av spørreundersøkelsene rettet mot innbyggere, ønsket vi for det første å oppnå en tilstrekkelig representativitet i alle involverte forsøks- og sammenligningskommuner, og for det andre å holde totalantallet nede på et nivå som var forenlig med kostnadsrammene for evalueringsprosjektet. Vi endte da opp med et totalutvalg på drøyt 12600 personer. Dersom den innbyrdes fordelingen mellom de til sammen 40 kommunene ble basert på ren proporsjonalitet, ville de store byene (særlig Trondheim og Stavanger) få et svært høyt antall personer i utvalget, mens de minste kommunene (som Mosvik og Moskenes) ville få svært få. Vi har derfor fraveket ren proporsjonalitet med innbyggertallet, og i stedet fulgt en formel for beregning av antall spørreskjema tilsendt til hver kommune; $X_i = a + bI_i$, der a har vært et konstantledd (såkalt "cutoff") som ble satt til 150 og b en proporsjonalitetsfaktor med antall innbyggere (I_i) i hver kommune, der vi brukte tallverdien 0,0126. Basert på denne framgangsmåten har vi kommet fram til en fordeling av antall respondenter i hver kommune som framgår av de to tabellene nedenfor. Antall respondenter i Trondheim ble manuelt nedjustert til 1500, da dette ble ansett som et tilstrekkelig stort tall (etter den oppgitte formelen ville antall respondenter fra Trondheim blitt 2025).

Trekkingen av utvalget foregikk tilfeldig etter følgende kriterier: Innbyggerne måtte være i alderen 18 til 79 år, ha bostedsadresse i den aktuelle kommunen, og bostedsadressen skulle ikke være den samme for to eller flere respondenter fra hver enkelt kommune. Etter tilfeldig trekking, fikk vi (etter å ha søkt konsesjon) også tilgang til hver respondents personnummer, slik at vi har kunnet koble resultater fra spørreskjemaene til registerdata for hver enkelt respondent. Dette foregikk etter at ferdig registrerte data fra begge rundene med spørreskjemautesendelser forelå våren 2004.

Da den andre runden med spørreundersøkelser skulle foregå (i begynnelsen av 2004), fikk vi trukket et nytt utvalg fra hver kommune på følgende måte: i) Totalt antall respondenter fra hver kommune ble beholdt på samme nivå som i 2001. ii) Alle som svarte på 2001-undersøkelsen og som fortsatt bodde i den samme kommunen, ble med i utvalget også i andre runde. iii) Restantallet (differansen mellom totalantall og antall som tilfredsstilte kriterium ii) ble trukket

tilfeldig blant innbyggerne i kommunen etter samme kriterier som i den første trekkingen, bortsett fra at *alle som ikke svarte i den første undersøkelsen ble ekskludert*. Dette fordi det var lite interessant å forsøke en ny henvendelse til de personene som allerede hadde demonstrert manglende tilbøyelighet til å svare i 2001. Tabellene nedenfor gir en oversikt over totalt antall mottakere av skjema og svarprosent for innbyggerne i hhv. forsøks- og sammenligningskommunene.

Tabell 6.1. Svarprosent for innbyggere i forsøkskommunene

Kommune	Antall utsendte skjema	Svarprosent 2001	Svarprosent 2004
Råde	237	44,7	53,2
Frogn	313	47,0	53,0
Hurdal	183	40,4	55,2
Nord-Odal	213	39,4	44,1
Lillehammer	462	44,6	55,4
Nord-Aurdal	232	47,4	43,5
Nore og Uvdal	185	37,8	42,2
Tønsberg	585	42,4	50,6
Søgne	263	49,0	54,0
Stavanger	1519	41,8	46,9
Randaberg	261	43,7	57,1
Etne	199	43,2	50,8
Norddal	189	47,1	52,1
Nesset	190	42,1	51,6
Meldal	200	42,5	55,0
Orkdal	279	44,8	47,0
Namdalseid	172	45,9	59,9
Flakstad	170	38,2	52,9
Nordreisa	225	40,4	55,8
Alta	361	42,4	40,7
Sum forsøkskommuner	6438	43,1	50,1

Tabell 6.2. Svarprosent for innbyggere i sammenligningskommunene

Kommune	Antall utsendte skjema	Svarprosent 2001	Svarprosent 2004
Trøgstad	210	44,8	48,6
Ås	321	49,5	57,9
Hamar	484	51,2	54,9
Eidskog	230	43,5	48,3
Trysil	239	49,4	48,7
Vågå	198	48,5	53,0
Borre	449	48,6	48,8
Sande	243	44,4	54,7
Hjartdal	171	44,4	49,7
Lillesand	261	48,3	55,6
Klepp	324	42,3	52,2
Ølen	191	41,9	43,5
Luster	212	46,2	56,9
Smøla	181	45,9	48,6
Trondheim	1499	42,6	47,7
Skaun	224	43,8	56,3
Mosvik	162	43,2	45,1
Moskenes	167	24,6	34,7
Lyngen	191	36,1	41,4
Hammerfest	266	34,6	43,6
Sum sammenlign.kommuner	6223	44,2	49,7

Totalt ble det dermed sendt ut 12661 skjemaer i hver av rundene, og den samlede svarprosenten ble 43,6 og 49,9 i hhv. 2001 og 2004. Den viktigste årsaken til høyere svarprosent i 2004 er – som nevnt ovenfor – at alle personer som besvarte skjemaet i 2001 og som fortsatt bodde i den samme kommunen i 2004, fikk tilsendt nytt skjema også i 2004. Disse personene hadde i 2001 vist en tilbøyelighet til å svare som gjør at de kunne forventes å ha høyere svarprosent enn en tilfeldig trukket person. I tillegg fikk disse personene et eget følgebrev der vi påpekte at det var av spesielt stor viktighet for våre undersøkelser at de besvarte skjemaet også denne gang med tanke på å bygge opp et paneldatasett der vi får målinger på to ulike tidspunkt for de samme personene. Svarprosenten blant personer som hadde besvart skjemaet i 2001 var på 69,8 prosent, og dette er derfor med på å dra opp snittet i 2004. I tillegg til disse personene, ble det trukket et tilleggsutvalg i hver kommune som forklart ovenfor. Blant de ”nye” personene i 2004 var svarprosenten på 37,1 prosent, dvs. en del lavere enn i totalutvalget fra 2001.

Vi har gjennomført en frafallsanalyse av materialet som modellerer sannsynligheten for å svare på undersøkelsen gitt variabler for kjønn, alder, person-

inntekt, utdanning, en dummy for om man har vært med på en tidligere runde og en dummy for om man bor i en forsøkskommune for å se etter eventuelle skjevheter i utvalget. I tillegg er det inkludert et interaksjonsledd mellom forsøksdummyen og de øvrige forklaringsvariablene, og mellom tidsdummyen og de øvrige forklaringsvariablene for å se om skjevhetene er forskjellige i forsøks- og sammenligningskommuner eller i tidsdimensjonen.¹⁸

Vi fant i frafallsanalysen visse utvalgsskjevheter, men disse var i all hovedsak nøytrale i fordeling mellom kommunegruppene (forsøk og sammenligning) og i tidsdimensjonen. Skjevhetene er dermed mest alvorlige når det gjelder selve nivået på svarvariabelen. For eksempel kan gjennomsnittlig tilfredshet med kommunale tjenester (uttrykt som et tall) bli 3,4 istedenfor 3,2 eller 3,6 om dette er det faktiske snittet i befolkningen. Utvalgsproblemet er imidlertid mindre alvorlig når vi fokuserer på forskjeller mellom grupper av kommuner, eller endringer over tid. Så lenge skjevhetene ikke er forskjellige i de to kommunegruppene, eller endrer seg fra første til andre spørreunde, vil analyser av disse være uforstyrret. For øvrig viser vi til Håkonsen m.fl. (2004) for en nærmere beskrivelse når det gjelder resultater fra frafallsanalysen.

6.2.2 Politikerundersøkelsen

Går vi over til kommunestyrerepresentantene, var antall respondenter i hver kommune ingen valgvariabel fra vår side; vi sendte ganske enkelt ut spørreskjemaer til hver faste kommunestyrerepresentant. Ved annen gangs utsendelse i 2003, ble våre lister over kommunestyrerepresentanter gjennomgått på nytt, og vi registrerte da at det hadde vært en del endringer i løpet av den mellomliggende perioden (en del representanter som var med i 2001 fantes ikke lenger på listene over kommunestyrerepresentanter, og en del nye representanter hadde kommet inn i stedet). Antall kommunestyrerepresentanter og oppnådde svarprosjenter i hhv. forsøks- og sammenligningskommuner og i hhv. 2001 og 2003 framgår av de følgende tabellene.

Tabell 6.3. Svarprosjenter, kommunestyrerepresentanter i forsøkskommuner.

Kommune	Antall skjema	Svarprosent 2001	Svarprosent 2003
Råde	27	40,7	25,9
Frogn	31	77,4	67,7
Hurdal	17	70,6	41,2
Nord-Odal	25	56,0	40,0
Lillehammer	46	60,9	58,7
Nord-Aurdal	25	68,0	56,0
Nore og Uvdal	23	56,5	52,2

¹⁸ Vi viser til kapittel 4 for en nærmere forklaring og motivasjon for disse interaksjonsleddene.

Tabell 6.3 (forts.)

Tønsberg	49	55,1	34,7
Søgne	25	48,0	28,0
Stavanger	69	56,5	39,1
Randaberg	25	52,0	52,0
Etne	21	57,1	61,9
Norddal	21	61,9	71,4
Nesset	25	72,0	44,0
Meldal	25	64,0	44,0
Orkdal	45	46,7	37,8
Namdalseid	21	57,1	57,1
Flakstad	17	64,7	64,7
Nordreisa	29	31,0	41,4
Alta	35	51,4	42,9
Sum forsøkskomm.	601	56,6	46,4

Tabell 6.4. Svarprosent, kommunestyrerepresentanter i sammenligningskommuner.

Kommune	Antall skjema	Svarprosent 2001	Svarprosent 2003
Trøgstad	25	60,0	36,0
Ås	32	62,5	62,5
Hamar	40	57,5	47,5
Eidskog	29	48,3	44,8
Trysil	25	64,0	44,0
Vågå	21	52,4	52,4
Borre	41	48,8	43,9
Sande	25	80,0	76,0
Hjartdal	17	52,9	29,4
Lillesand	29	51,7	55,2
Klepp	35	51,4	48,6
Ølen	21	52,4	47,6
Luster	29	58,6	55,2
Smøla	21	52,4	38,1
Trondheim	85	41,2	42,4
Skaun	29	51,7	48,3
Mosvik	20	65,0	55,0
Moskenes	17	29,4	35,3
Lyngen	19	42,1	68,4
Hammerfest	29	48,3	55,2
Sum sammenl.komm.	589	52,6	48,9

I 2001-undersøkelsen oppnådde vi en samlet svarprosent blant kommunepoliti-kerne på 54,6%, fordelt på 52,6% i sammenligningskommunene og 56,6% i forsøkskommunene. Det at svarprosenten var noe høyere i forsøkskommunene, kan muligens skyldes at representantene i forsøkskommunene fant våre spørs-

mål noe mer relevante for dem, siden de tross alt visste at forsøksordningen ble evaluert.

Beklageligvis ser vi at svarprosenten gjennomgående er lavere i 2003 (47,6%) enn i 2001 (54,6%). Dette skyldes for det første at vi i 2001 foretok to påminnelser/purringer, først ved et enkelt brev der vi minnet representantene på at de hadde mottatt et spørreskjema, og deretter en fullstendig ny utsendelse med nye spørreskjema vedlagt. I 2003 ble det kun gjennomført en purrerunde (med nye skjema vedlagt). For det andre foregikk utsendelsene sommeren/høsten 2003, og mange av representantene var da på vei ut av lokalpolitikken siden det var relativt kort tid igjen til kommunevalgene. Det faktum at undersøkelsene foregikk like før og like etter sommerferien kan også ha bidratt til å redusere svartilbøyeligheten. Vi ser at fallet i svarprosent beklageligvis har vært særlig stort i forsøkskommunene, med om lag 10 prosentpoeng fra 56,6 til 46,4 prosent. En mulig årsak til dette, kan være at spørreskjemaet som ble sendt til representantene i forsøkskommunene var 2 A4 sider lengre enn det som var tilfellet i sammenligningskommunene (skjemaet inneholdt en del oppsummerende spørsmål omkring forsøksordningen), og at det dermed så mer "avskrekende ut". En ytterligere forklaring på det markante fallet i svarprosent blant forsøkskommunene, kan være at lav tilbøyelighet til å svare kan være et uttrykk for at mange kommunestyrerepresentanter etter hvert har blitt mer negativt innstilt til forsøket. Som vi skal se senere i kapittel 9 og 10, har kommunestyrerepresentantene hatt et avtakende engasjement omkring forsøksordningen over tid, og deres forventninger om forsøkets betydning var trolig høyere enn det som viste seg å bli tilfelle.

I enkelte av kommunene finner vi en særlig lav svarprosent, hvilket nok betyr at informasjonsverdien om kommunestyrets samlede oppfatning blir relativt begrenset. En svarprosent på under 40 % må betegnes som betenkelig lav. Vi ser at dette kun gjelder 1 kommune i 2001-undersøkelsen (Nordreisa), mens 5 forsøkskommuner og 4 sammenligningskommuner har svarprosent på under 40 i 2003.

På samme måte som for innbyggerundersøkelsen, har vi også gjennomført en frafallsanalyse blant kommunestyrerepresentantene. Denne viser at svarprosenten varierer en del fra parti til parti, der gjennomsnittlig svarprosent sortert etter parti er høyest for sentrumspartiene og Arbeiderpartiet, og lavest for hhv. RV og FrP. Forskjellene i svarprosjenter mellom partiene er imidlertid kun signifikante (og negative) for RV (på 1% nivå) og FrP (på 5% nivå). Vi har også testet hvordan det å være hhv. ordfører, varaordfører og formannskapsmedlem påvirker sannsynlighetene for at en kommunestyrerepresentant har svart. Alle disse variablene har positive koeffisienter, men kun formannskapsmedlemskap er signifikant (5% nivå). De mest sentrale politikerne i kommune-

styrene (formannskapsmedlemmene) er altså bedre representert i materialet enn det den totale svarprosenten indikerer.

I de kommunene der svarprosenten har vært særlig lav (under 40%) har vi også gått gjennom den partivise svarfordelingen kommune for kommune. Vi finner da betydelige variasjoner i svarprosentene per parti, og dette gjelder særlig i de mindre kommunene der det totale antall representanter er lavt. En del partier får da null i svarprosent, mens andre kan komme opp i 100 %. Slik må det nødvendigvis bli med et lavt antall totale svar fordelt ut over de enkelte partiene. Det er dermed ingen tvil om at de svarene vi har fått inn kan gi et skjevt bilde av oppfatningene i enkelte kommunestyre, og dette må tas i betraktning når vi senere skal beskrive resultater fra politikerundersøkelsene.

Enkelte av kommunestyrerepresentantene i forsøkskommunene har også skrevet inn utfyllende kommentarer til noen av spørsmålene. Dette gjelder spørsmålene omkring forsøkets effekt på det lokale handlingsrommet og engasjementet for lokalpolitikken. Totalt har 88 representanter kommet med slike utfyllende kommentarer. Enkelte av disse er verdiløse ved at det kun står bemerkninger som at ”Jeg kom ikke inn i kommunestyret før i 2002, og kjenner derfor lite til ordningen”. Mange av de øvrige kommentarene er imidlertid interessante og blir benyttet som supplement til vårt øvrige informasjonsmateriale der dette faller naturlig. Det er likevel grunn til å være forsiktig med å generalisere fra disse relativt spredte kommentarene. Det er i gjennomsnitt om lag 4 representanter som har skrevet utfyllende kommentarer fra hvert kommunestyre, og disse kan være lite representative for oppfatningene i det totale kommunestyre de sitter i. Vi ser da også eksempler der representanter fra en og samme forsøkskommune ser ut til å ha nokså sprikende oppfatninger.

6.2.3 Sentraladministrasjonen

For sentraladministrasjonens del, ble det kun sendt ut et enkelt spørreskjema til hver enkelt forsøks- og sammenligningskommune, som var adressert til rådmannen. Det ble gjort klart at det vi var ute etter var sentraladministrasjonens ”helhetlige oppfatninger”, (formuleringen ”dine synspunkter som representant for sentraladministrasjonen” ble benyttet), dvs. ikke nødvendigvis rådmannens personlige vurderinger.

Tidspunktene for disse undersøkelsene fulgte de tilsvarende tidspunktene for innbyggerundersøkelsen, dvs. tidlig i 2001 og tidlig i 2004. På grunn av at det bare ble sendt ut ett skjema per kommune, var vi avhengige av at hver enkelt sentraladministrasjon prioriterte utfylling av skjemaet. Dette lyktes vi med i 2001, riktignok etter gjentatteurringer overfor enkelte kommuner. I 2004 lyktes det imidlertid ikke å få innhentet svar fra alle sammenligningskommuner, til

tross for at vi også da foretok gjentatte purringer. Vi sitter dermed kun med komplette svar fra 2001 og 2004 for forsøkskommunene.

Dataene fra sentraladministrasjonen har ikke blitt benyttet i noen av de formelle analysene. Det har vist seg at kvaliteten av de utfylte svarene i en del tilfeller er heller tvilsom. Dette fordi vi ved å gjennomføre samtaler med hver enkelt rådmann i forsøkskommunene i etterkant har sett at det er en del av informasjonen som oppgis gjennom spørreskjemaene som ikke rimer særlig godt med det som framkom gjennom samtalene. Det har også vært nokså ulik praksis når det gjelder hvem som har besvart skjemaene; rådmannen selv eller andre representanter. Det vi i første rekke har benyttet dette materialet til, er å konstruere en del tabelloversikter som gjelder direkte spørsmål omkring forsøksordningen. Dette materialet presenteres i kapittel 10.

6.3 Datamateriale

Ut over de innsamlede spørreskjemadataene samt settet av dummyvariabler beskrevet i kapittel 4, har vi – på samme måte som i de KOSTRA-baserte analysene – inkludert et sett av individspesifikke og kommunespesifikke variabler som vi på forhånd antok hadde relevans for de problemstillingene vi skulle studere. Motivasjonen for å inkludere disse, var at bruttoeffektene mellom dummyvariablene og respondentenes oppfatninger kan skyldes variasjon i variabler som ikke er inkludert i modellen. Ved å kontrollere for individspesifikke forhold som respondentens inntekt, formue, alder, kjønn osv, reduseres muligheten for at forsøksvariablene fanger opp effekter som skyldes utelatte variabler. Videre vil de kommunespesifikke variablene kontrollere for hvorvidt det er forskjeller i respondentenes preferanser avhengig av om de bor i kommuner med bestemte kjennetegn som bl.a. kommunestørrelse, kommunal ressursbruk osv. Det kan være noe komplisert å vite hvordan en skal tolke eventuelle effekter av disse kommunespesifikke kjennetegnene, siden dette er variabler som kun varierer mellom kommuner og ikke mellom personer i utvalget. Dersom det er forhold på kommunenivå som ikke er fanget opp av modellen, men som burde vært tatt med (uobservert heterogenitet), kan dette føre til at restleddene til personer innen hver kommune er innbyrdes korrelerte. Ved innføring av kommunenivåvariable vil effekten av den uobserverte heterogeniteten kunne fanges opp i de effekter vi finner for disse variable, uten at det nødvendigvis er det forhold variabelen beskriver som er årsaken til den effekten vi observerer. Dette bør vi selvsagt ta med i vurderingen når vi vurderer effekter av de kommunespesifikke variablene. En nærmere beskrivelse av de individ- og kommunespesifikke kjennetegnene gis ved hjelp av to tabeller som presenteres i det følgende.

Tabell 6.5. Beskrivelse av individspesifikke kjennetegn

Kvinne	0 for mann, 1 for kvinne
Alder	respondentens alder
Utdanning	respondentens utdanningsnivå i 2002 (antall utdanningsår 6-21)
Innvandrer	1 hvis person har to utenlandskfødte foreldre, 0 ellers
Ugift	1 hvis ugift i 2000, 0 ellers
Skilt/sep.	1 hvis skilt eller separert i 2000, 0 ellers
Antall pers. i hush.	Antall personer i husholdningen (år 2000)
Inntekt	Respondentens inntektsnivå (gjennomsnitt for 1998-2001)
Formue	Respondentens nettoformue (gjennomsnitt 1998-2001)
Andel næringsinnt.	Netto næringsinntekt som andel av samlet inntekt (gjennomsnitt 1998-2001)
Andel overføringer	Overføringer som andel av samlet inntekt (gjennomsnitt 1998-2001)
Sosialstønad	Mottatt økonomisk sosialhjelp i kr (gjennomsnitt 1999-2002)
Barn i barnehagealder	1 for 'ja' på spørsmål om brukererfaring for barnehager i spørreskjema, 0 ellers
Barn i grunnskolealder	1 for 'ja' på spørsmål om brukererfaring for grunnskolen i spørreskjema, 0 ellers
Synspunkt på skatteinivå	Oppgitt ønsket skatteprosent (kommunalt skattøre) i spørreskjema

Ved hjelp av disse variablene fanger vi opp en del sentrale forhold ved individenes livssituasjon og behovsprofil som vi på forhånd kan forvente påvirker deres synspunkter omkring kommunale tjenester. De første 12 variablene er hentet fra SSBs FD-trygd-register. De ulike variablene i dette registret oppdateres på ulike tidspunkt, og med varierende tidsetterslep. I en del tilfeller er de nyeste dataene som har vært tilgjengelige for vår 2004-undersøkelse fra 2000 eller 2001. Dersom vi skulle hatt symmetrisk tidsetterslep på de to undersøkelsestidspunktene, ville vi dermed måtte bruke registerdata fra 1997 eller 1998 til 2001-undersøkelsen. Vi har i stedet enten valgt å bruke registerdata fra et felles år for begge undersøkelsene (eks. utdanningsnivå i 2002, skilt eller separert per år 2000, antall personer i husholdningen per år 2000), eller gjennomsnittsverdier fra 1998 til 2001 eller 2002 (avhengig av tilgjengelighet). For variabler som inntekt, formue og sosialhjelp har vi antatt at et gjennomsnittstall for de tre eller fire siste tilgjengelige år gir et bedre bilde av respondentenes inntekts- og formuesposisjon m.v. enn et enkeltstående år med betydelig tidsetterslep.¹⁹

De siste tre variablene i tabellen ovenfor er hentet fra spørreskjemasvarene til den enkelte respondent. Disse variablene blir ikke benyttet i analysene av innbyggernes tilfredshetsnivå (kap. 7.2), men er inkludert i spørsmålet om prioritering mellom ulike tjenestesektorer (kap. 8.4).²⁰ De to første av disse

¹⁹ Alternativene er også blitt testet, men disse ga en modell med dårligere forklaringskraft.

²⁰ I analysene om tilfredshetsnivået inkluderes de samme variablene direkte ved at "brukererfaring" inngår på høyresiden. Spørsmålet om ønsket nivå på kommunalt skattøre er utelatt fra analysene om tilfredshet pga at vi

måler hvorvidt respondenten har barn i hhv. barnehage- og grunnskolealder. Dette er opplysninger som også finnes i FD-trygd registeret. På grunn av tidsetterslepet har vi imidlertid antatt at spørsmålet om personlig brukererfaring med barnehager eller grunnskolen gir en bedre indikasjon på hvorvidt respondenten har barn i den aktuelle aldersgruppen enn det vi ville få ved bruk av registerdata som skriver seg fra andre år enn de årene vår måling finner sted. Den siste variabelen, ”skatt”, benyttes som høyresidevariabel i analysene av respondentenes ønskede omprioriteringer. Dette for å kontrollere for om ønsket nivå på kommunalt skattøre påvirker tilbøyeligheten til å ville bruke mer på noen sektorer uten å bruke tilsvarende mindre på andre sektorer. For en nærmere beskrivelse av dette, vises det til avsnitt 6.5 i Håkonsen m.fl. (2004).

Tabell 6.6. Beskrivelse av kommunespesifikke kjennetegn

Antall innbygg.	innbyggertall
Sum driftsutgifter pr innb (log)	kommunens ressursnivå målt ved totale brutto driftsutgifter pr innb i logaritmer
Ledighet	Arbeidsledige som andel av befolkning mellom 16 og 67 år
Innvandrer	Andel innvandrerbefolkning (1. generasjonsinnvandre uten norsk bakgrunn pluss 2. generasjons innvandrere)
Reisetid	Gjennomsnittlig reisetid til kommunesenter
Andel skilt/sep.	Andel skilte og separerte
Bef. andel 1-5 år	Andel innbyggere i alderen 1-5 år
Bef. andel 6-15 år	Andel innbyggere i alderen 6-15 år
Bef. andel > 67 år	Andel innbyggere over 67 år
PU-klinter per 10000 innb.	Antall psykisk utviklingshemmede pr 10000 innbyggere
Andel AP+SV i komm.styre	Andel representanter fra (SV og AP i kommunestyret
Partifragment. i komm.styre	Herfindahls indeks for partikonsentrasjon i kommunestyret

De to politikkvariablene er konstruert fra valgstatistikk hentet fra SSB. Andel psykisk utviklingshemmede er hentet fra kriteriedataene til kommunenes inntektssystem. De øvrige variablene i Tabell 6.6 er hentet fra KOSTRA. Vi har benyttet 2001-data for den første spørreundersøkelsen og 2003-data for den siste. Disse variablene beskriver en del av de mest sentrale kjennetegnene ved de ulike kommunene. Dette gjelder bl.a. størrelse, brutto inntektsnivå og gjennomsnittlig reisetid.²² Videre har vi inkludert en del demografiske data som vil

ikke har antatt at denne dimensjonen er like sentral som i spørsmålet om ønskede omprioriteringer mellom tjenester.

²² Totale brutto driftsutgifter per innbygger er valgt som indikator på kommunens samlede inntektsnivå. Vi antar dermed at nivået på kommunens totale budsjettamme like gjerne kan måles ved hjelp av totale bruttoutgifter som totale bruttoinntekter, siden avviket mellom disse størrelsene per definisjon er meget lite.

påvirke kommunens behovsprofil for de ulike tjenestene. Endelig finnes det to politikkvariabler, nemlig andelen AP-SV-representanter i kommunestyret, samt en indeks som måler graden av konsentrasjon eller fragmentering i kommunestyret.

7 VURDERING AV KVALITETEN PÅ KOMMUNALE TJENESTER

7.1 Om datamaterialet og modellen

De avhengige variablene i denne analysen er svarene på spørsmålet om tilfredshet for 15 tjenestesektorer samt kommunale tjenester totalt, med fem svaralternativer i ordnet rekkefølge.²³ Svaralternativene er gitt verdier fra 1 til 5, hvor 1 er svært misfornøyd og 5 er svært fornøyd, mens ”Vet ikke”-gruppen er fjernet. Som høyresidevariabler har vi (foruten dummyvariablene beskrevet i kapittel 4) en dummyvariabel for respondentenes brukerstatus for hver tjenestesektor der dette er en aktuell problemstilling.²⁴ Dette gjelder kun innbyggerne, mens brukerstatus ikke har vært ansett som relevant blant kommunestyrerepresentantene. Videre har vi inkludert respondentens tilfredshet med seks ikke-kommunale tilbud: Forurensningssituasjonen i kommunen, tilgang til natur- og friluft-sopplevelser, aktivitetsmuligheter i frivillige organisasjoner, handle-/shoppingmuligheter, kulturtilbud utenom kommunalt tilbud og til slutt uteliv/restauranter m.v. Gjennomsnittlig tilfredshet med disse forholdene er blitt benyttet som en ”stemningsindikator”, som er ment å fange opp respondentenes generelle ”stemningsnivå”. Erfaring fra tidligere spørreundersøkelser har vist at det er en sterk positiv korrelasjon mellom respondentenes stemningsnivå og grad av tilfredshet med konkrete kommunale tjenesteområder, jf. Ringstad (2000) for en nærmere analyse omkring dette. Videre har vi inkludert registerdata for hver enkelt respondent og kommunespesifikke variabler som beskrevet i tilknytning til hhv. tabell 6.5 og tabell 6.6.

Etter å ha gjennomført spørreundersøkelser fra både begynnelsen og slutten av forsøksperioden, kan vi gjennomføre analyser som belyser hva som har skjedd i tidsdimensjonen. Det vi først og fremst er interessert i, er om utviklingen i tilfredshetsnivået med hver enkelt tjenestesektor i løpet av forsøksperioden har vært forskjellig i forsøks- og sammenligningskommuner. Vi vil også kunne se om det har vært utvikling over tid uavhengig av forsøket. Modellen vi estimerer har for hver tjenestesektor formen:

²³ Den eneste forskjellen fra sektorinndelingen benyttet i analysene basert på KOSTRA-data (jf. kapittel 5), er at vi i spørsmålene til innbyggerne har skilt mellom private og kommunale barnehager.

²⁴ Brukerstatus (hvorvidt respondenten har personlig brukererfaring med tjenesten) har blitt kartlagt for de ti første tjenestene i spørreskjemaets spørsmål 1. For de siste fem tjenesteområdene har vi derimot ikke funnet det naturlig å skille mellom ”brukere” og ”ikke-brukere”. Dette gjelder eksempelvis områder som kommunal næringsutvikling, samferdsel og vei/vann/renovasjon.

$$Y_{it} = \alpha + \gamma BRUKER_{it} + \eta STEMN_{it} + \beta_1 \mathbf{I}_{it} + \beta_2 \mathbf{K}_{it} + \delta_1 D_{1t} + \delta_2 D_{2t} + \delta_3 D_{1t} D_{2t} + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

hvor $i = 1, \dots, n$ og $t = 2001, 2004$.

Y_{it} er her individ i 's tilfredshet med den aktuelle sektoren ved tidspunkt t . *BRUKER* er en dummy med verdi 1 om personen har benyttet tjenesten i løpet av siste år. Variabelen er bare med i modellen for de ti tjenestesektorene hvor dette spørsmålet er stilt. *STEMN_i* er person i 's stemningsnivå som definert ovenfor, mens \mathbf{I}_i og \mathbf{K}_i er vektorer som inneholder de individ- og kommunespesifikke variablene som er beskrevet i tilknytning til tabell 6.5 og tabell 6.6. Restleddet ε antas å være identisk og uavhengig normalfordelt. For å fange opp den isolerte effekten av forsøket fra første til andre intervjurunde, bruker vi dummyvariablene D_1 og D_2 som forklart i tilknytning til ligning (1). Det er dermed koeffisienten δ_3 som fanger opp eventuelle forskjeller i utviklingen over tid mellom forsøks- og sammenligningskommunene. Modellen estimeres ved hjelp av minste kvadraters metode. Dette innebærer at skalaen gjøres såkalt kardinal. Med dette menes at tilfredshetsnivåene fra 1 til 5 tolkes som en kontinuerlig variabel, slik at spranget fra "svært misfornøyd" til "misfornøyd" (tallverdi 1 til 2) antas å være like stort som for eksempel spranget fra "verken fornøyd eller misfornøyd" til "fornøyd (tallverdi 3 til 4). Dette gjør at de estimerte koeffisientene kan tolkes direkte i svarskaalen fra 1 til 5. Dersom eksempelvis koeffisienten γ i (4) er lik 0,2 for SFO-tjenester, betyr dette at brukerne av SFO i gjennomsnitt ligger 0,2 høyere på tilfredshetsskalaen fra 1 til 5 enn ikke-brukerne. Vi har også estimert modellen som en logit-relasjon med ordnet respons, der det ikke antas en kardinal skala. Resultatene påvirkes imidlertid i liten grad av dette, og vi har dermed benyttet minste kvadraters metode pga at dette gir en mer direkte tolkning av de estimerte koeffisientene.

Et alternativ til formuleringen i (4) er å utnytte panelstrukturen i datasettet. Siden vi har en del personer som har svart i begge rundene, kan vi sette modellen på endringsform og måle virkningen av forsøket ut fra forskjellen mellom hva hver enkelt svarte i første og andre runde. Da er vi mindre utsatt for eventuelle individspesifikke utslag som ikke fanges opp av variablene i modell (4). Problemet er at vi mister mange observasjoner siden vi bare får én observasjon per individ og bare de som har svart i begge årene. Denne alternative modellformuleringen er det gjort nærmere rede for i Håkonsen m.fl. (2004).

7.2 Hovedresultater - innbyggere

Som nevnt ovenfor er det først og fremst koeffisienten δ_3 som skal vise om forsøket har hatt noen effekt på innbyggeres tilfredshet med kommunale tjenester. Om denne er signifikant positiv for en av tjenestesektorene, betyr det at innbyggerne i forsøkskommunene har hatt en større økning eller mindre nedgang i tilfredshetsnivået forbundet med denne sektoren fra 2001 til 2004 enn innbyggerne i sammenligningskommunene har hatt. Som kommentert i tilknytning til Figur 4.1, er det imidlertid sentralt å se alle de tre dummyvariablene δ_1 , δ_2 og δ_3 i sammenheng. I tillegg tar vi i dette avsnittet med resultatene for brukererfaring og stemningsindikatoren, siden begge disse variablene viser seg å ha svært sterk forklaringskraft. Resultatene er basert på modellformuleringen i (4) ovenfor, dvs. at vi i tillegg til variablene som er vist i tabell 7.1 nedenfor også har med individ- og kommunespesifikke kjennetegnene i ligning (4). Resultatene for disse kjennetegnene er av plasshensyn ikke tatt med i hovedrapporten, og vi henviser derfor interesserte lesere til Håkonsen m.fl. (2004) for en mer utførlig resultatdrøfting.

I tillegg til å analysere resultatene ved hjelp av den komplette modellen, har vi også gjennomført analyser der vi trinnvis har inkludert de ulike høyresidevariablene i ligning (4) for å studere stabiliteten til resultatene. Vi har da hele tiden beholdt de tre sentrale dummyvariablene δ_1 , δ_2 og δ_3 , mens vi har testet hvordan resultatene for disse tre dummyene har blitt påvirket etter hvert som hhv. stemningsindikator, brukererfaring, kommunens ressursbruk til den aktuelle tjenestesektoren, samt individ- og kommunespesifikke kjennetegn har blitt inkludert i modellen.²⁵ Disse resultatene er dokumentert nærmere i egne tabeller som kan fås ved henvendelse til forfatterne. Vi kommer i resultatgjennomgangen nedenfor til å kommentere resultater fra enkelte av disse alternative modellformuleringene der dette er relevant og interessant.

²⁵ Kommunens brutto driftsutgifter (målt som utgiftsandel) er her altså skilt ut fra de øvrige elementene i K-vektoren, siden vi på forhånd har forventet at kommunens ressursmessige prioritering av den sektoren tilfredsheten måles for, ville ha særlig stor relevans for grad av tilfredshet.

Tabell 7.1. Brukertilfredshet blant innbyggere, hovedresultater.

	Tid (δ_1)	Forsøk (δ_2)	Tid x Forsøk (δ_3)	Brukererfaring	Stemmingsindikator
Grunnskole	0,0874**	-	+	0,2939***	0,2908***
Barnehager, komm.	0,1449***	+	-	0,5716***	0,2726***
Barnehager, priv.	0,1033***	+	-0,0859*	0,8754***	0,2603***
SFO	0,0681*	-	-	0,4378***	0,2931***
Musikk- og kulturskole	0,1359***	-	-	0,4786***	0,3554***
Alders- og sykehjem	+	-0,1394***	+	0,3051***	0,3299***
Hj.hjelp, hj. sykepl. m.m	+	-0,0847**	+	0,2974***	0,3289***
Helse	0,0664*	-	-	0,3287***	0,3331***
Sosial/ barnev.	+	-	-	+	0,2978***
Kultur	0,1810***	0,0428*	+	0,3338***	0,5510***
Samferdsel	-	+	+		0,4847***
Vann, avløp og renov.	0,1101***	+	-		0,4123***
Næringsutvikling	0,0641*	-	-0,1147***		0,4287***
Miljø- og naturvern	0,1373***	+	-0,0685*		0,4602***
Øvrige tekn. tj.	0,0644**	+	+		0,4186***
Totale komm.tj.	0,1530***	-	-		0,4946***

De som eventuelt hadde forventet tydelige direkte utslag av forsøksordningen på innbyggernes tilfredshetsnivå, blir dessverre skuffet av disse resultatene. Testvariabelen δ_3 er ikke signifikant verken for det totale tjenestetilbudet eller for det store flertallet av enkelvise tjenestesektorer. Det er videre kun ett ”bunn-solid” resultat for δ_3 ; et negativt utslag for næringsutvikling. Både i den fulle modellen og i alle øvrige varianter er δ_3 signifikant negativ på 1 % nivå. Dette er i utgangspunktet relativt overraskende. Riktignok var tilskuddet til kommunale næringsfond inkludert i forsøksordningen de to første årene. (Fra 01.01.2002 ble tilskuddet avviklet og dermed tatt ut av forsøket). Forsøkskommunene har altså i årene 2000 og 2001 fått et beløp tilsvarende tilskuddet til næringsfond inkludert i sitt rammetilskudd, og kan i prinsippet ha omprioritert fra dette tilskuddet til andre formål. Imidlertid virker det for oss lite sannsynlig

at innbyggerne skulle ha noen direkte oppfatning omkring antall kroner bevilget til kommunale næringsfond, iallfall over en så kort periode som to år. I tillegg fant vi i analysene av KOSTRA-data i forrige kapittel ikke resultater som tydet på at budsjettandelen til næringsutvikling hadde blitt negativt påvirket av forsøket. Det faktum at vi her finner et negativt utslag på innbyggernes tilfredshet med næringsutvikling må dermed ansees som et uventet resultat. Når det gjelder nivådummyen δ_2 , er denne ikke signifikant. En kan dermed heller ikke søke en forklaring ut fra en nivåforskjell i utgangspunktet som så er blitt justert i løpet av perioden. Tidsdummyen (δ_1) er imidlertid signifikant positiv på 10 % nivå. Dette betyr at man i sammenligningskommunene har blitt mer fornøyd med næringsutvikling over tid, mens man i forsøkskommunene har blitt mindre fornøyd over tid (pga. at δ_3 er større enn δ_1 i absoluttverdi).

Også i to andre tjenestesektorer finner vi signifikant negative utslag for δ_3 . Dette er hhv. private barnehager samt miljø- og naturvern, i begge tilfeller på 10 % nivå. Miljø og naturvern er et område vi ikke har noen forhåndshypotese knyttet til i forbindelse med forsøket. Vi har dermed ingen åpenbar eller overbevisende forklaring. Resultatet er også følsomt for modellformulering: Utslaget er signifikant negativt på 1 % nivå i den enkleste modellvarianten med kun de tre dummyvariablene, samt når vi inkluderer kommunens utgiftsandel. Når vi i tillegg inkluderer stemningsvariabelen, faller imidlertid signifikansnivået til 10 %. I en ytterligere variant (med stemningsindikator, de individ- og kommunespesifikke variablene, men uten kommunens utgiftsandel til området), er δ_3 ikke signifikant, for så å bli signifikant negativ på 10 %-nivå i den komplette modellen. Totalt sett er dermed resultatet nokså ustabil (følsomt for modellformulering), og i tillegg uten noen åpenbar eller nærliggende forklaring i forhold til de tilskuddsområdene som har vært en del av forsøksordningen.

Det siste signifikante utslaget for δ_3 er av langt større interesse. Dette gjelder private barnehager, der vi finner en signifikant negativ effekt på 10 %-nivå. Barnehager er det området der vi på forhånd hadde størst forventninger om konkrete utslag av forsøket. I tillegg fant vi en negativ effekt på barnehagene i KOSTRA-analysene. Dermed er det også å forvente at graden av tilfredshet ville gå ned sammenlignet mot kontrollgruppen. Denne forventningen blir altså bekreftet av resultatene i tabell 7.1 for de private barnehagens del. I avsnitt 5.3 omtalte vi også en test som viste at sammensetningen av antall kommunale og private barnehageplasser i forsøkskommunene ikke skilte seg signifikant fra den i øvrige kommuner, men at andel barn som gikk i barnehage med kommunalt driftstilskudd hadde gått ned eller hatt lavere vekst i forsøkskommunene. Totalt sett tyder dermed resultatene i kap. 5 og 7 på at færre private barnehager har fått kommunal støtte i forsøkskommunene og at dette har ført til at innbyggerne er mindre fornøyd med denne tjenesten. Vi tok imidlertid forbehold i avsnitt 5.3

om at dette var usikre resultater, og også her må vi presisere at den negative forsøkseffekten på tilfredsheten med private barnehager i forsøkskommunene er et svakt og ustabil resultat. Signifikansnivået varierer fra 5 %, via 10 % til ikke signifikant i de ulike modellvariantene. Variabelen er bl.a. ikke signifikant i den enkleste modellen med kun de tre dummyvariablene, samt når vi inkluderer kommunens budsjettandel til de private barnehagene. Videre er den fortsatt ikke signifikant når de kommunespesifikke variablene inkluderes sammen med stemningsindikator og utgiftsandel, men blir signifikant på 10 %-nivå når også de individspesifikke variablene inkluderes. Totalt sett skal en derfor være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner omkring et negativt utslag av forsøket for tilfredsheten med de private barnehagene, men det er i det minste en negativ tendens i materialet. Vi ser også at nivåforskjellen (δ_2) ikke er signifikant, mens tidseffekten er signifikant positiv (1 %-nivå). Dette innebærer at sammenligningskommunene har hatt en relativt tydelig økning i tilfredshetsskalaen fra 2001 til 2004. I forsøkskommunene har den tilsvarende utviklingen også vært positiv (siden $\delta_1 + \delta_3 > 0$), men langt svakere. Når vi snakker om en negativ forsøkseffekt for private barnehager, basert på forskjeller i forskjeller-tilnærmingen, er dette altså i betydningen en *mindre positiv utvikling i tilfredshet over tid* sammenlignet med utviklingen i sammenligningskommunene.

Det skal også nevnes at resultatene viser tendenser til en negativ forsøkseffekt for det totale eller gjennomsnittlige tilfredshetsnivået (totale kommunale tjenester). I tabell 7.1 ser vi at vi har en negativ, men ikke signifikant effekt for δ_3 . I den enkleste modellen (med kun de tre dummyvariablene), er δ_3 signifikant negativ på 5 %-nivå. Når stemningsindikatoren inkluderes, bortfaller imidlertid den signifikante sammenhengen. Variabelen er signifikant på 10 %-nivå når de individspesifikke kjennetegn inkluderes, men faller ut igjen når også de kommunespesifikke variablene inkluderes. Totalt sett er dermed resultatene relativt ustabile, men det finnes altså tendenser i retning av en negativ forsøkseffekt for tilfredshetsnivået med kommunens tjenestetilbud totalt sett.

Når det gjelder *nivåforskjeller* mellom forsøks- og sammenligningskommunene, ser vi at dummyvariabelen δ_2 er signifikant på minst 10 % nivå for kun tre tjenestesektorer. Disse er de to pleie- og omsorgssektorene (alders- og sykehjem (1 %-nivå), og hjemmehjelp, hjemmesykepleie m.m. (5 %-nivå)) samt kulturområdet (10 %-nivå). Ikke i noen av disse tilfellene er interaksjonsleddet δ_3 signifikant forskjellig fra null. Dette innebærer at nivåforskjellen gjelder både for 2001 og 2004-målingen. Resultatene viser dermed at tilfredshetsnivået med pleie- og omsorgstjenester er lavere i forsøkskommunene, mens kultursektoren har et høyere tilfredshetsnivå i forsøkskommunene.

Den siste dummyvariabelen vi kommenterer, er tidsdummyen δ_1 . Denne viser langt sterkere forklaringskraft enn de øvrige dummyvariablene, og er sig-

nifikant forskjellig fra null på minst 10%-nivå for 12 av 16 sektorer (inklusive det totale tjenestenivået). I alle tilfellene er det snakk om en positiv tidseffekt. Dette vil vi betegne som et interessant resultat med tanke på at perioden fra 2001 til 2004 – slik vi kjenner den – tilsynelatende har vært en nokså problematisk tid for de fleste norske kommuner. Oppgavene ser ut til å ha vokst raskere enn inntektsgrunnlaget for å løse dem, slik at flere og flere kommuner har kommet i økonomisk ubalanse med stadig svekket driftsresultat. Gjennomgangsmelodien ser dermed ut til å ha vært at kommunene har måttet kutte i mange sektorer i et forsøk på å få endene til å møtes. Likevel ser vi altså at det er en tydelig trend i retning av høyere tilfredshet med de ulike kommunale tjenestene. Effekten er størst for hhv. kultur (0,18), totale kommunale tjenester (0,15), kommunale barnehager (0,14) og musikk- og kulturskoler (0,14). Av disse, er resultatet for de kommunale barnehagene minst overraskende, siden det har foregått en betydelig opptrapping overfor denne sektoren i den aktuelle perioden.

Den generelle, positive trenden i tilfredshet vi finner i våre resultater kan muligens betegnes som en ”seier” for kommunene, som tydeligvis leverer gode tjenester generelt sett, til tross for til dels betydelige økonomiske problemer. En kunne på den annen side også argumentere for at årsaken til at mange kommuner har økonomiske problemer, er at de faktisk leverer *for gode tjenester* i forhold til det inntektsgrunnlaget de har. Kommunene har med andre ord ikke villet eller maktet å tilpasse driftsnivået til inntektsgrunnlaget. Et ytterligere moment i denne diskusjonen, kan være at kommunene har signalisert sine økonomiske problemer såpass tydelig at dette har bidratt til å skru ned innbyggernes forventninger. Siden graden av tilfredshet trolig må forstås som en relativ størrelse i forhold til hva man forventer, kan den påviste effekten skyldes at forventningene er blitt lavere over tid.

Som nevnt ovenfor, er brukererfaring tradisjonelt en sentral forklaringsfaktor i undersøkelser av denne type. Vi har inkludert et spørsmål om respondentene har personlig brukererfaring med tjenester for de første 10 sektorene (fra og med grunnskole til og med kulturtjenester). For de øvrige sektorene er brukererfaring vanskelig å definere, og variabelen er dermed utelatt for de siste 6 tjenestebegrepene. Brukererfaring gir et klart signifikant positivt utslag for 9 av ti sektorer. Det eneste unntaket er sosialtjenester, der brukererfaring ikke er signifikant. Dette er et kjent resultat også fra tidligere gjennomførte tilfredshetsmålinger.²⁶ Det klart største utslaget er for de private barnehagene, med en

²⁶ Hind (2003) gir en oversikt over forskjellen i brukertilfredshet mellom brukere og ikke brukere i TNS Gallups nasjonale undersøkelse for 2003. Også der finner vi at brukere gjennomgående har betydelig høyere tilfredshetsnivå enn ikke-brukere innenfor de fleste sektorer. Sosialkontor er imidlertid – på samme måte som i vår måling – omtrent upåvirket av skillet mellom brukere/ikke-brukere.

koeffisient på 0,88. Dette er nesten et helt trinn på svarskalaen fra svært misfornøyd til svært fornøyd (kodet med tallverdier fra 1 til 5). Også de kommunale barnehagene har svært stor økning i tilfredshet blant konkrete brukere, med en koeffisient på 0,57. For de øvrige sektorene øker tilfredshetsnivået med i størrelsesorden om lag 0,3 til 0,4 som følge av brukererfaring.

Til slutt kommer vi til stemningsindikatoren, som viser respondentenes tilfredshetsnivå med andre forhold enn kommunale tjenester. Denne variabelen er – som tidligere beskrevet – ment å fange opp hver enkelt respondents ”generelle tilbøyelighet til å være fornøyd eller misfornøyd”. Hvis man har en tendens til å være relativt fornøyd med andre forhold enn de kommunale tjenestene, vil dette som oftest også gi seg utslag i en større rapportert tilfredshet med kommunale tjenester, jf. Ringstad (2000) for en nærmere analyse av dette fenomenet. Vi ser at stemningsindikatoren har svært sterk forklaringskraft i alle tjenestesektorene; den er signifikant positiv på 1%-nivå i alle sektorbegrepene vi studerer! Utslaget varierer fra +0,26 (private barnehager) til +0,55 (kultur). Kultursektoren var den mest ”stemningsutsatte” sektoren også i analysene av den første runden med spørreundersøkelser (Håkonsen og Møller, 2002). Også for de ulike tekniske tjenestene og det totale tjenestetilbudet er utslaget av stemningsindikatoren meget stort (i området fra +0,4 til +0,5). Når respondentens synspunkter omkring kvaliteten på de kommunale tjenestene i så sterk grad er påvirket av nivået på stemningsindikatoren, kan det lett trekkes konklusjoner på feilaktig grunnlag basert på modeller som ikke inkluderer stemningsindikatoren. En tilsynelatende forskjell i tilfredshetsnivået mellom forsøks- og sammenligningskommuner kan da like gjerne skyldes at ”stemningsnivået” er forskjellig i gruppen av forsøks- og sammenligningskommunene, som at forsøket har hatt medført endringer i det innbyrdes forholdet mellom disse to kommunegruppene. Det er da også mange eksempler på sektorer der signifikansen til forsøksdummyene δ_1 , δ_2 og δ_3 er sterkt påvirket av om stemningsindikatoren er inkludert som forklaringsvariabel eller ikke.

Når det gjelder den alternative modellformuleringen der vi kun analyserer svar fra de innbyggerne som har deltatt i begge rundene, blir det også i denne få signifikante utslag av forsøksordningen. På samme måte som i resultatene fra hovedmodellen presentert ovenfor, finner vi et negativt utslag på tilfredshet med næringsutvikling. De øvrige signifikante resultatene bortfaller. Imidlertid kommer det også to nye, nemlig en negativ forsøkseffekt i kultursektoren og en positiv effekt i grunnskolen. Pga den betydelige reduksjonen i antall observasjoner, vil vi imidlertid legge størst vekt på resultatene fra hovedmodellen der alle gyldige svar har blitt utnyttet.

7.3 Hovedresultater - kommunestyrerepresentanter

Vi stilte kommunestyrerepresentantene i forsøks- og sammenligningskommunene tilsvarende spørsmål om tilfredshet som vi stilte innbyggerne. De ble bedt om å svare på spørsmålene ut i fra sin rolle som kommunepolitikere og ble derfor ikke spurt om brukererfaring. Private barnehager var dessuten tatt ut av rekken av tjenesteområder, ellers var spørsmålet det samme. Analysen av politikerens svar følger opplegget fra analysen av innbyggernes tilfredshet, bortsett fra at vektoren av individdata er byttet ut med data knyttet til den enkeltes politiske oppgaver og partitilhørighet.

Det er langt færre observasjoner i politikerundersøkelsen enn det var i innbyggerundersøkelsen. Dermed blir gjerne variansen høyere og vi får generelt færre signifikante resultater. Det er likevel omkring 1100 observasjoner for hver tjenestesektor, så det er gode muligheter for å kunne plukke opp de viktigste tendensene, og vi ser at stemningsvariabelen, som er konstruert fra samme spørsmål som i innbyggerundersøkelsen, er sterkt signifikant positiv for alle tjenester. På samme måte som med resultatene fra innbyggerundersøkelsen, er det kun hovedresultatene for de tre sentrale testvariablene (samt stemningsindikatoren) som vises og kommenteres her. Resultater for kontrollvariablene finnes i Håkonsen m.fl. (2004).

Tabell 7.2. Tilfredshet blant politikere, hovedresultater.

	Tid (δ_1)	Forsøk (δ_2)	Tid x Forsøk (δ_3)	Stemningsindikator
Grunnskole	0,1447*	+	-	0,4452***
Barnehager	-	-0,1455**	-	0,3085***
SFO	-	-	-	0,3395***
Musikk- og kulturskole	0,1715*	-	-	0,3298***
Alders- og sykehjem	-	-0,5322***	-	0,3616***
Hj.hjelp, hj. sykepl. m.m	+	-0,3185***	-	0,3969***
Helse	-	-0,2659***	+	0,4268***
Sosial/ barnev.	+	-	-	0,4199***
Kultur	+	+	-	0,6948***
Samferdsel	+	+	-	0,3992***
Vann, avløp og renov.	+	-	-	0,3724***
Næringsutvikling	+	+	-	0,4744***
Miljø- og naturvern	-	-	-0,2204**	0,4815***
Øvrige tekn. tj.	+	-	+	0,3370***
Totale komm.tj.	-	-0,1612***	-	0,3858***

I innbyggerundersøkelsen fant vi negative utslag for δ_3 i sektorene private barnehager, næringsutvikling og miljø- og naturvern. Politikerne ble, som nevnt

ovenfor, ikke spurt om sin oppfatning av private barnehager. Resultatene viser som i innbyggerundersøkelsen en negativ koeffisient for kommunale barnehager, men denne er altså ikke signifikant i noen av undersøkelsene. Politikerdataene gir også en negativ forsøkseffekt (δ_3) for næringsutvikling. Koeffisienten er større enn i innbyggerundersøkelsen, og varierer mellom å være signifikant og ikke signifikant (på 10% nivå) etter hvilke variabler som er med i modellen. Den er signifikant på 10 % nivå med en modell uten utgiftsandel, men er ikke signifikant i den fulle modellen med sektorutgift og øvrige politiker- og kommunespesifikke kjennetegn.

Miljø- og naturvern blir dermed den eneste sektoren som har hatt en utvikling over tid som er signifikant forskjellig (på 5 % nivå) i forsøks- og sammenligningskommuner i følge politikernes oppfatninger. Det er interessant at den også var en av få sektorer med δ_3 signifikant forskjellig fra null i innbyggerundersøkelsen (der riktignok på 10 % nivå). De andre testvariablene, tid og forsøk, er negative men ikke signifikante for denne sektoren. Igjen må vi si at en signifikant negativ forsøkseffekt for miljø- og naturvern er et overraskende resultat, siden sektoren ikke direkte er berørt av forsøket, og det heller ikke ser ut til å være noen påviselige effekter i KOSTRA-dataene, jf. forrige kapittel.

Variabelen som viser den *generelle tidseffekten* (δ_1) har to signifikante observasjoner, og bare på 10 % nivå. Disse bekrefter for så vidt resultater fra innbyggerundersøkelsen, som viste større tilfredshet med grunnskole og musikk- og kulturskole, men blant innbyggerne var disse mer en del av en trend mot større tilfredshet i de fleste sektorene. Variabelen som viser *nivåforskjellen mellom forsøks- og sammenligningskommuner* gir noen flere og sterkere resultater. Alders- og sykehjem, hjemmehjelp/hjemmesykepleie, helse og kommunale tjenester totalt har alle negative koeffisienter som er signifikante på 1 % nivå, mens barnehagesektoren har signifikant negativ koeffisient på 5 % nivå. Verken δ_2 eller δ_3 er signifikant positiv for noen av disse sektorene, så det er ingenting som tyder på at forsøket har gitt bedre kommunale tjenester, slik kommunesty-rerepresentantene oppfatter det. Totalt sett må vi dermed konkludere med at forsøket har satt små spor etter seg i politikernes oppfatninger omkring kvaliteten på tjenestetilbudet til kommunen.

8 ØNSKEDE OMPRIORITERINGER MELLOM SEKTORER

8.1 Innledning om prioriteringseffektivitet

Prioriteringseffektivitet er et mye benyttet begrep i forbindelse med kommunal ressursbruk. Prioriteringseffektivitet er et mål på hvorvidt sammensetningen av tjenestetilbudet er godt eller dårlig tilpasset innbyggernes preferanser. Innenfor deler av litteraturen brukes prioriteringseffektivitet og allokeringseffektivitet (evt. Oates-effektivitet etter Oates (1972) eller ytre effektivitet) som synonymer. Borge m.fl. (1999) trekker imidlertid opp et skille mellom allokeringseffektivitet på den ene siden og prioriteringseffektivitet på den annen, som kan være nyttig rent pedagogisk sett. Allokeringseffektivitet defineres av Borge m.fl. som en betingelse for optimal ressursfordeling mellom privat konsum og kommunale tjenester, mens prioriteringseffektivitet defineres som en betingelse for optimal ressursfordeling mellom de ulike kommunale tjenestene. Prioriteringseffektivitet kan dermed i prinsippet betraktes løsrevet fra nivået på kommunens totale budsjett. Prioriteringseffektivitet dreier seg dermed kun om sammensetningen av de kommunale tjenestene i forhold til innbyggernes preferanser – gitt den inntektsramme kommunen må forholde seg til etter at fordelingen mellom kommunal og privat kjøpekraft har funnet sted.²⁷ Det er dette effektivitetsbegrepet vi skal studere i dette kapittelet.

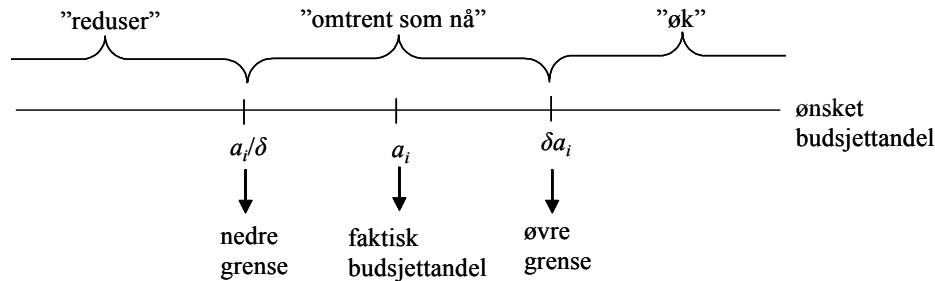
Spørsmål nr. 6 i spørreskjemaet til innbyggerne, med overskriften ”Synspunkter på kommunens prioriteringer mellom tjenester”, fokuserer direkte på grad av prioriteringseffektivitet. Her er det eksplisitt og så tydelig som mulig presisert at kommunens totalbudsjett skal tas som en gitt størrelse, og at det kun er snakk om rene omprioriteringer mellom kommunale sektorer. Skal det gis en økning til en eller flere sektorer, må det samtidig reduseres innenfor en eller flere andre sektorer for at spørsmålet skal besvares på en meningsfylt måte.

Spørsmålet om prioriteringseffektivitet og ønskede omprioriteringer har størst relevans i forhold til innbyggerne, som er de endelige ”dommere” over kommunens ressursbruk. Spørsmålet er imidlertid også stilt til kommunestyre-representantene. Dermed kan vi bl.a. kontrollere i hvor stor grad det finnes sammenfallende oppfatninger mellom innbyggere og politikere. Vi starter med å studere innbyggernes ønsker om budsjettmessige omprioriteringer.

²⁷ Rent teknisk sett kan det likevel være problematisk å skille så klart mellom disse to effektivitetsbegrepene. I Borge m.fl. tas det utgangspunkt i et sett av ligninger som til sammen og samtidig definerer både allokeringseffektivitet og prioriteringseffektivitet. I praksis kan en neppe analysere det optimale nivået på det kommunale budsjettet i forhold til nivået på privat konsum uten samtidig å analysere hvordan det kommunale budsjettet benyttes.

8.2 Modellformulering

En grunnleggende referanse når det gjelder analyser av ønsker om mer/mindre ressurser til ulike områder, er Bergström m.fl. (1982). Et tilsvarende analytisk opplegg er også utprøvd på norske data av Rongen (1995b). Tankegangen bak disse analysene kan illustreres ved hjelp av følgende figur:



Figur 8.1. Sammenheng mellom uttrykte ønsker om forandringer og faktisk budsjettandel

I denne figuren har vi kalt kommunens faktiske budsjettandel til et gitt tjenesteområde for a_i . Når en respondent skal uttrykke hvorvidt han/hun ønsker ”mer”, ”mindre” eller ”omtrent som nå” tildelt til dette området, antar vi at det finnes en kritisk øvre og nedre grense. Disse grensene er definert av en parameter $\delta > 1$. Så lenge respondentens oppfatning/ønske om budsjettandel ikke fraviker for mye fra kommunens faktiske ressursbruk, antas respondenten å svare ”omtrent som nå”. Når respondentens ønskede budsjettandel ligger tilstrekkelig mye over den faktiske, dvs. høyere enn δa_i , vil han eller hun svare ”øk”. Tilsvarende vil svaret bli ”reduser” hvis den ønskede budsjettandelen ligger lavere enn den kritiske grensen a_i/δ .

I analysene til Bergström m.fl. og Rongen, er det benyttet en analytisk formulering som gjør det mulig å estimere grenseparameteren δ direkte. Videre etableres det et sett av etterspørselsfunksjoner etter de enkelte kommunale tjenestene på basis av respondentenes svar om ”reduser”, ”øk” osv. til de enkelte tjenestene.

I vår sammenheng er det mer sentralt å fokusere på hvorvidt vi kan finne en tendens til økt ”harmonii” eller ”konsensus” over tid mellom ønsket og faktisk ressursbruk i forsøkskommunene. Utgangshypotesen er da at forsøket har gjort det lettere for de involverte kommunene å endre sin prioritering mer i samsvar med innbyggernes preferanser. I så fall skulle vi kunne observere en tendens til at vi finner flere svar i ”omtrent som nå” kategorien mot slutten av forsøksperioden enn ved begynnelsen, kontrollert for den tilsvarende utviklingen i

sammenligningskommunene. Fokuset for vår framstilling avviker derfor noe fra Bergström m.fl. og Rongens analyser.

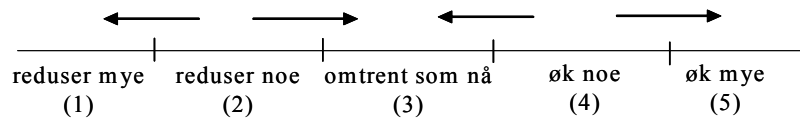
En annen forskjell fra Bergström m.fl., er at vi har inkludert ytterligere et trinn i positiv og negativ retning på skalaen for ønsket ressursbruk. Våre respondenter har dermed kunnet uttrykke sine preferanser i en fem-leddet skala med kategoriene ”øk mye”, ”øk noe”, ”omtrent som nå”, ”reduser noe” og ”reduser mye”. Disse variablene er blitt kodet til numeriske verdier i ordnet rekkefølge fra 1 til 5, og vi estimerer sannsynlighetene for å velge hver av svarkategoriene ved hjelp av en såkalt logit -modell. En ulempe med denne modellformuleringen, er at vi ikke direkte kan se fra regresjonskoeffisientene hvorvidt sannsynligheten for å svare den midterste kategorien ”omtrent som nå” øker eller reduseres. Som et eksempel, la oss si at vi studerer oppfatningene omkring skolesektoren. Videre inngår den samme dummyvariabelstrukturen som i de øvrige analysene, jf. ligning (1). Logit-modellen beregner sannsynlighetene kumulert over den lavest ordnede verdien, så en negativ koeffisient betyr redusert sannsynlighet for å svare i retning av svarkategori 1 (”øk mye”). Hvis vi nå finner at δ_3 er signifikant negativ, vet vi at det har vært en sterkere tendens i forsøkskommunene til å svare mer i retning av ”reduser” enn ”øk” i den siste målingen enn i den første. Fra fortegnet på denne koeffisienten kan vi imidlertid ikke fastslå hvorvidt ”omtrent som nå” er blitt mer eller mindre sannsynlig. Det kan være at forsøkskommunene har gått fra ”øk” til ”omtrent som nå”, eller det kan være at de har gått fra ”omtrent som nå” til ”reduser”. Det eneste vi vet er at det har funnet sted en forflytning oppover i den fem-leddede skalaen fra 1 til 5. Ved å sette inn de estimerte koeffisientene og verdier for høyresidevariablene, kan vi i etterkant regne ut sannsynlighetene for hver av de fem mulige svarkategoriene, gitt verdiene på de uavhengige variablene, og således sjekke om vi finner økt eller redusert konsensus omkring budsjettprioriteringene.

På grunn av at ovennevnte prosedyre bare gir en indirekte indikasjon på om det har blitt større eller mindre grad av konsensus, har vi også benyttet en alternativ formulering der vi direkte får testet hvorvidt oppfatningene omkring prioriteringene viser tendens til økt eller redusert konsensus. Vi har da omskalert svarene som følger:

"omtrent som nå"	→	"enig" (kode=1)	(5)
"reduser noe" og "øk noe"	→	"litt uenig" (kode=2)	
"reduser mye" og "øk mye"	→	"sterkt uenig" (kode=3)	

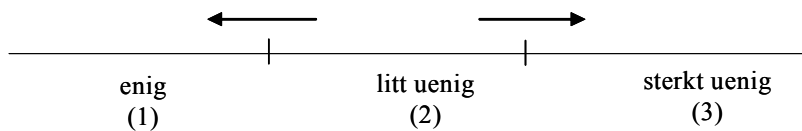
Med dette oppsettet, fjerner vi fortegnsinformasjonen og ser kun på absolutte endringer fra dagens ressursbruk. Gitt skalaen i (5), vil en reduksjon i tallverdi her signalisere større grad av konsensus, dvs. en forflytning i retning av mer

enighet omkring de budsjettmessige prioriteringene. Dersom den estimerte dummykoeffisienten som isolerer forskjellen mellom forsøks- og sammenligningskommunenes endringer over tid (δ_3) er signifikant negativ, vil vi her konkludere med at det er blitt en større endring i retning konsensus i forsøkskommunene enn i sammenligningskommunene i løpet av forsøksperioden. En annen grunn til å benytte formuleringen i (5), er at denne gir et klarere kriterium for økt konsensus enn dersom konsensus måles ut fra andelen av ”omtrent som nå”-svar. Følgende eksempel begrunner dette:



Figur 8.2. Eksempel på endrede oppfatninger, opprinnelig 5-leddet skala.

Pilene i figuren ovenfor viser et eksempel på hvordan svarene kan ha endret seg fra det første til det andre måletidspunktet. Det har i dette eksemplet foregått en endring inn mot midten og ut mot ytterkantene samtidig. Andelen som svarer ”reduser noe” har blitt mindre, og noen fra denne gruppen har beveget seg i retning ”omtrent som nå”, mens andre har beveget seg i retning ”reduser mye”. Tilsvarende har også andelen med ”øk noe” forflyttet seg både til høyre og venstre. Totalt sett har vi derfor fått flere svar i kategorien ”omtrent som nå”, men det vil være høyst tvilsomt å konkludere med økt konsensus siden det også har blitt flere som ønsker store endringer i positiv og negativ retning. Hvis det samme eksemplet framstilles i den omkodede absolute skalaen med tre kategorier i (5), vil vi få følgende bilde:



Figur 8.3. Eksempel på endrede oppfatninger, 3-trinns absolutt skala

Vi finner her at kategori 2 (litt uenig) har blitt mindre, mens de to ytterkategoriene 1 og 3 har blitt større. Fortegnseffekten blir dermed uklar, og vi vil ikke få en signifikant endring i positiv eller negativ retning (med mindre antallet som går til venstre avviker sterkt nok fra antallet som går til høyre). Kriteriet for økt konsensus blir dermed etter vår oppfatning mer veldefinert ved bruk av denne skalaen; vi får økt konsensus dersom det har foregått en signifikant endring mot

venstre i figur 8.3. Dette kan skje ved en overgang fra kategori 3 til 2 (fra sterkt uenig til litt uenig), fra kategori 3 og 2 til 1 (sterkt eller litt uenig til enig), eller en kombinasjon av disse.

Vi konkluderer derfor med at den 3-leddede skalaen fra enig til sterkt uenig gir det klareste kriteriet for økt eller redusert konsensus. Samtidig gir den 5-leddede skalaen på de fleste områder mer interessante og tolkbare resultater ved at vi ser hvilket fortegn bevegelsene har (i retning mer eller i retning mindre ressurser).

De to nye modellene inneholder stort sett de samme uavhengige variablene som vi også har benyttet i analysene av tilfredshetsnivået. De inkluderer de tidligere benyttede dummyvariablene, samt vektorer av individuelle og kommunespesifikke data. Vi har ikke lenger med variabler for stemningsnivå eller brukererfaring, og sektorutgiftene er definert som kroner pr innbygger. Vi har benyttet opplysninger fra spørsmålet om brukererfaring og laget to nye binære variable som har verdien 1 om man har barn i henholdsvis barnehage eller skole. Til slutt har vi benyttet spørsmålet om ønsket skattøre til å lage en variabel som viser personens ønske om skattenivå. Disse variablene er med i samtlige sektoranalyser. For hver enkelt sektor blir dermed modellen for analyse av den 5-leddede skalaen:

$$B_{it}^5 = \beta_0 + \beta_1 \mathbf{I}_{it} + \beta_2 \mathbf{K}_{it} + \beta_3 SK_{it} + \beta_4 BHG_{it} + \beta_5 SKATT_{it} + \beta_6 \ln a_i + \delta_1 D_{1t} + \delta_2 D_{2i} + \delta_3 D_{1t} D_{2i} + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

hvor SK er variabelen for barn i skole, BHG viser om man har barn i barnehage, SKATT er ønsket skatteprosent og a_i er utgift pr innbygger til den aktuelle sektoren i hjemkommunen til individ i . Vektorene \mathbf{I} og \mathbf{K} består av de øvrige variablene i tabell 6.5 og tabell 6.6 med de modifikasjoner som er beskrevet ovenfor. Restleddet ε antas å være logistisk fordelt.

I modellen med 3-trinns-skalaen har vi lagt til variabelen $[\ln a_i - \overline{\ln a}]^2$ for å ta hensyn til at sammenhengen mellom sektorutgift og svarvariabelen nå blir en annen. Denne variabelen blir en test på om graden av konsensus, ved siden av å være avhengig av nivået på sektorutgiftene, også er avhengig av differansen mellom kommunens sektorutgift og gjennomsnittlig sektorutgift. Utgiftsnivåvariabelen $\ln a_i$ vil alene bare vise om økt budsjett entydig gir større eller mindre grad av enighet i ressursbruken til en sektor uavhengig av hvor mye man brukte i utgangspunktet. Modellen for analyse av den 3-leddede skalaen blir dermed:

$$B_{it}^3 = \beta_0 + \beta_1 \mathbf{I}_{it} + \beta_2 \mathbf{K}_{it} + \beta_3 SK_{it} + \beta_4 BHG_{it} + \beta_5 SKATT_{it} + \beta_6 \ln a_{it} + \beta_7 \left[\ln a_{it} - \overline{\ln a} \right]^2 + \delta_1 D_{1t} + \delta_2 D_{2i} + \delta_3 D_{1t} D_{2i} + \varepsilon_{it} \quad (7)$$

8.3 Om datamaterialet fra spørsmål om prioriteringseffektivitet

Selv om vi i spørreskjemaet understreket at hensikten med spørsmålet om omprioriteringer var å endre fordelingen *innenfor et gitt budsjett* og at man burde sørge for å ha omtrent like mange kryss på ”øk” og ”reduser”, er det kanskje ikke overraskende at det er en viss skjevhet i retning av at man har satt flest kryss i retning ”øk”. For å undersøke dette, har vi for den delen av utvalget som har svart for samtlige fjorten sektorer i spørsmålet, kodet om variabelen fra -2 til +2 og summert for alle sektorene slik at hver respondent får en verdi fra -28 til +28, og hvor 0 representerer ren budsjettbalanse. Gjennomsnittet ligger da på 1,84 og gjennomsnittets standardavvik er 0,04. Av 8764 observasjoner har 3780 verdien null, 771 personer har krysset av for flere reduksjoner enn økninger, mens 4213 har flere økninger enn reduksjoner. Det er selvfølgelig ikke nødvendigvis slik at man må ha null, siden ”reduser mye” kan representere en reduksjon på 6 % eller 16 %, men skjevheten er såpass stor at den viser en klar tendens til at mange har gått utover budsjetttrammene.

En enkel analyse av kjennetegn på hvem som ”overbudsjetterer” viser at høyt utdannede, kvinner, eldre og personer fra store husholdninger i mindre grad enn andre faller for fristelsen til å sette flest kryss i ”øk” og ”øk mye”. De tre faste testvariablene viser at δ_1 og δ_2 ikke er signifikante, mens δ_3 er signifikant positiv på 10 % nivå. Det ser dermed ut til at innbyggerne i forsøkskommunene er mindre flinke til å følge intensjonen i spørsmålet i den andre svarrunden.

Personer som har svart at de ønsker høyere inntektsskatt til kommunene, har større tendens til å bryte budsjettet, så slik sett er det også en viss konsistens i svarene. Dette er en grunn til å ta med det ønskede skattenivået som en variabel i analysen av spørsmål om ønskede omprioriteringer.

8.4 Økt eller redusert konsensus?

Som kommentert i avsnitt 8.2, er det den tre-leddede svarskaalen beskrevet i tilknytning til modell (7) som gir den beste formelle testen på hvorvidt det har blitt økt eller redusert konsensus omkring kommunenes prioriteringer. Av plasshensyn tar vi derfor her kun med resultatene for denne modellen. Resultater for den opprinnelige 5-leddede skalaen er analysert i Håkonsen m.fl. (2004). Det samme gjelder resultater for kontrollvariablene. Vi viser her kun resultater

for koeffisientene til dummyvariablene δ_1 , δ_2 og δ_3 , samt sektorutgift pr innbygger i den tre-leddede svarskalaen fra ”enig” til ”sterkt uenig”.

Tabell 8.1. Formell test på økt eller redusert konsensus

Sektor	Utgift pr innb	δ_1 (tid)	δ_2 (forsøk)	δ_3 (tid x forsøk)
Grunnskole	1,7353***	0,3021***	0,2105***	-0,2087**
Barnehager	+	0,2302***	+	-0,2126**
Skolefritidsordningen	-	+	-	+
Musikk- og kulturskole	0,1283*	0,2201***	-	-
Alders- og sykehjem m.v. (Pleie, omsorg og botilbud i institusjoner)	0,6295***	+	-	-0,2356***
Hjemmehjelp, hjemmesykepleie, omsorgs- og trygdeboliger m.v. (Pleie, omsorg og botilbud utenfor institusjon)	0,2254**	0,2378***	-0,1104*	-0,2867***
Helsetjenester	-	0,3712***	+	-0,1802**
Sosialtjenester (inkl. sysselsettingstiltak og barnevern)	-	+	-	+
Kultur	-0,3266***	0,1579**	+	-
Samferdsel (veier, brøyting, parker og plasser m.v.)	-0,2048**	+	0,1242*	+
Vann, avløp og renovasjon	-0,8331***	+	-	+
Næringsutvikling (Tilrettelegging og bistand for næringslivet)	+	0,3178***	+	-0,1636**
Miljø- og naturvern	-0,0638*	0,2337***	+	-
Øvrige tekniske tjenester (brannvern, areal- og reguleringsplaner m.v.)	-0,6784***	0,5306***	+	-0,2380***

En positiv koeffisient for variabelen ”utgift pr innbygger” må i denne analysen tolkes slik at høyere utgifter til sektoren gir større sannsynlighet for ikke å ville endre budsjettet. Dette vil typisk gjelde sektorer hvor et flertall ønsker økt ressursbruk, og vi ser at vi får signifikant positive resultater for grunnskole, musikk- og kulturskole, og de to pleiesektorene. I analysen av den 5-leddede svarskalaen (ikke vist her), er dette sektorer hvor et flertall ønsker mer ressurser. Musikk- og kulturskoler passer ikke inn i denne beskrivelsen siden det i denne sektoren er flere som ønsker å redusere budsjettet enn motsatt. En mulig forklaring for at vi likevel får utslag, er at utgifter til musikk- og kulturskoler er mer varierende mellom kommuner enn utgifter til andre tjenester. Kanskje er man av denne grunn mer opptatt av å opprettholde tilbudet i kommuner som har en god satsing med et etablert miljø for kulturskole, mens det i kommuner med et halv-

godt tilbud er flere som ønsker å redusere bevilgningene. Dette innebærer i så fall at sammenhengen mellom sektorutgift og ønsket om økning/reduksjon skal være svak eller negativ.

Sammenhengen mellom størrelsen på budsjettet og graden av konsensus er signifikant negativ for sektorene kultur, samferdsel, VAR-tjenester, miljø og øvrige tekniske tjenester. For disse sektorene er det i den 5-leddede skalaen en overvekt av respondenter som ønsker å redusere bevilgningene (bortsett fra samferdselssektoren). Dermed gir det god mening at graden av konsensus er negativt påvirket av kommunens ressursinnsats.

Når det gjelder testvariablenes koeffisienter, er δ_3 signifikant forskjellig fra null i sju sektorer, og i alle disse tilfellene er den negativ. Det er dermed en tendens til at det har blitt *mindre konsensus over tid i forsøkskommunene relativt til sammenligningskommunene*. Videre får vi få signifikante utslag på at det har vært ulikhet i graden av konsensus i den første spørreundersøkelsen; δ_2 er signifikant positiv på 1 % nivå i grunnskolesektoren. I tillegg får vi to utslag på 10 % signifikansnivå, positivt for samferdsel og negativt for hjemmehjelp/hjemmesykepleie. Derimot ser vi et klart mønster når vi ser på resultatene for δ_1 og δ_3 samtidig. I samtlige ti sektorer hvor minst én av de to koeffisientene er signifikant, er δ_1 positiv og δ_3 negativ. I seks av disse er begge koeffisientene signifikante på minst 5 % nivå.

Disse resultatene tilsier dermed at en hypotese om økt konsensus som følge av forsøket klart må forkastes. Det har vært en klar trend i retning av økt konsensus over tid i sammenligningskommunene (positiv δ_1). Denne trenden har vært svakere (eller i noen tilfeller motsatt) i forsøkskommunene, slik at ”forskjeller i forskjeller”-effekten av forsøket er negativ. Det finnes så vidt vi kan se ingen åpenbare forklaringer på dette. Effekten skyldes ikke store forskjeller i utgangspunktet (ulike nivåer i 2001), siden nivådummyen δ_2 i de fleste tilfeller ikke er signifikant. Det er også verdt å merke seg at det negative utslaget for interaksjonsleddet δ_3 inntreffer i sektorer som i utgangspunktet har svak eller ingen direkte kobling mot forsøket (eks. grunnskole, helsetjenester, øvrige tekniske tjenester). En mulig forklaring kan være ”de brutte forventningers effekt”. Med dette mener vi at det faktisk at det har foregått noe spesielt i forsøkskommunene, kan ha bidratt til å skape forventninger på forhånd. Hvis resultatene ikke har stått i stil til forventningene, kan dette i seg selv bidra til å forklare en mer negativ utvikling over tid. På den annen side, ville dette resonnetet passe bedre for utviklingen av tilfredshetsnivået som vi studerte i forrige kapittel. Dersom innbyggerne er skuffet over utviklingen gjennom forsøksperioden, skulle vi tro at det ville være både lettere og mer naturlig å uttrykke dette gjennom sin tilfredshet med de kommunale tjenestene enn gjennom det betydelig mer intrikate spørsmålet om ønskede omprioriteringer. Vi fant riktig-

nok enkelte spor av en negativ forsøkseffekt også for tilfredshetsnivået, men disse var både færre og svakere enn i omprioriteringsspørsmålet. En potensielt viktig forskjell mellom analysene av omprioritering og tilfredshet er at vi i tilfredshetsanalysen inkluderte en ”stemningsvariabel” på høyresiden som ikke har vært med i spørsmålet om omprioriteringer. Vi har derfor forsøkt en alternativ modell der vi inkluderer stemningsvariabelen også i omprioriteringsanalysene. De 7 signifikante variablene vist i Tabell 8.1 påvirkes imidlertid ikke av denne endringen.

Ytterligere en mulig forklaring på redusert konsensus, kan være at forsøket har fått særlig mye negativ oppmerksomhet i Tønsberg og Stavanger. Disse to kommunene er de klart største forsøkskommunene, og de veier dermed tungt i det samlede datamaterialet. Samtidig vet vi at forsøket skapte spesielle problemer på barnehageområdet i disse kommunene. Dette skyldes bl.a. at det var flere private barnehager under bygging ved inngangen til forsøket, slik at hele veksten i overføringer til nystartede private barnehageplasser måtte finansieres uten en tilsvarende økning i statstilskuddet. De endringene i økonomiske rammebetingelser forsøket skapte, passet derfor dårlig i forhold til den konkrete situasjonen disse kommunene var i ved inngangen til forsøket.²⁸ Vi har derfor innført en separat dummyvariabel for Tønsberg og Stavanger og en annen dummyvariabel for de øvrige 18 forsøkskommunene, for å teste hvordan resultatene slår ut når vi får separert forsøkskommunene i grupper av hhv 2 og 18 kommuner. Det viser seg at vår mistanke om at Tønsberg og Stavanger kan ha vært spesielle blir bekreftet: Av de opprinnelige 7 sektorene med signifikant negativ δ_3 , er det kun 2 igjen for gruppen av forsøkskommuner unntatt Tønsberg og Stavanger. Dette er hjemmehjelp/hjemmesykepleie og øvrige tekniske tjenester. For Tønsberg og Stavanger blir det et nytt interaksjonsledd med tilsvarende fortolkning som δ_3 i ligning (1) – bortsett fra at det kun gjelder disse to kommunene. Dette interaksjonsleddet er signifikant negativt i 7 sektorer. Av disse 7 er 6 også signifikante når de 20 forsøkskommunene ble behandlet felles slik som i Tabell 8.1, mens kultursektoren blir en ny signifikant sektor for Stavanger og Tønsberg, og øvrige tekniske tjenester ikke er signifikant i disse to kommunene. Det noe uventede resultatet om en negativ forsøkseffekt for en rekke sektorer forsvinner altså med unntak av to sektorer når vi skiller ut Stavanger og Tønsberg som en egen kommunegruppe. Den endelige konklusjonen blir dermed at det i restgruppen av 18 forsøkskommuner er *lite som tyder på at utviklingen i graden av konsensus over tid har fraveket fra sammenligningskommunene*.

²⁸ Gjennom samtaler med representanter for sentraladministrasjonen i Stavanger ble vi informert om at problematikken rundt forsøket og kommunens overføringer til barnehagene ble omtalt hele 12 ganger i Aftenbladet i løpet av januar 2001.

En tilsvarende analyse av konsensus omkring prioriteringene ble også gjennomført på svarmaterialet fra kommunestyrerepresentantene. Politikernes synspunkter omkring dette spørsmålet betraktes imidlertid ikke som like viktig eller interessant, siden det er innbyggerne som er de endelige ”dommerne” i spørsmålet om en best mulig prioritering. Av plasshensyn viser vi derfor ikke resultatene for politikernes ønskede omprioriteringer her, og henviser igjen interesserte lesere til Håkonsen m.fl. (2004). Her nevnes bare at det finnes relativt få signifikante utslag av forsøket i svarmaterialet blant kommunestyrerepresentantene. Den sentrale testvariabelen δ_3 er i analysen av den 5-delte svarvariabel signifikant for hhv. barnehager, alders- og sykehjem og øvrige tekniske tjenester. I de to sistnevnte er fortegnende sammenfallende med innbyggerundersøkelsen. Imidlertid er δ_3 negativ for barnehagene. Dette skyldes at politikerne i sammenligningskommunene har et mye større ønske om å bedre barnehagetilbudet i 2003 enn i 2001. Den samme tendensen finner vi blant politikerne i forsøkskommunene, men i mindre grad enn i sammenligningskommunene. Dermed blir forskjeller i forskjeller-variabelen (δ_3) negativ. Dette resultatet rimer godt med den svakere utbyggingen av antall barnehageplasser som faktisk viser seg å ha funnet sted i forsøkskommunene i følge KOSTRA-dataene analysert i kap. 5.

9 POLITISK DELTAKELSE

9.1 Innledning

I KRDs anbudsbrief var en av problemstillingene som skisseres i forbindelse med forsøksordningen at redusert bruk av øremerkede tilskudd kan styrke det lokale selvstyret og øke interessen for lokalpolitikken. Denne antagelsen er utgangspunktet for dette kapitlet. Vi ønsker med andre ord å undersøke i hvilken grad reduksjonen av øremerkede tilskudd og en tilsvarende økning av rammetilskuddet i de 20 forsøkekommunene har bidratt til å styrke det lokalpolitiske engasjementet. Dette engasjementet kan naturlig nok ikke måles i direkte forstand. Vi antar imidlertid at et eventuelt økt lokalpolitisk engasjement slår ut i målbare størrelser som valgdeltakelse og omfanget av andre former for politisk aktivitet. Vi har derfor målt omfanget av politisk aktivitet blant innbyggerne, samt spurt lokalpolitikkerne hva de på sin side oppfatter om omfanget og betydningen av innbyggernes politiske aktivitet. I tillegg har vi inkludert noen direkte spørsmål til lokalpolitikkerne om forsøksordningens betydning for det lokalpolitiske engasjementet.

9.1.1 Svekket politisk deltakelse

Fallende valgdeltakelse generelt, og ved kommunevalgene spesielt, har skapt en debatt om lokaldemokratiets sunnhetstilstand. Selv om det hersker en viss uenighet om hvorvidt lav valgdeltakelse representerer en trussel for demokratiet, har det blitt gjennomført omfattende forskning på hva som forklarer denne nedgangen. Et skille går her mellom den kommunitære tradisjonen som hevder at valgdeltakelsen skyldes en generell normendring i samfunnet, og en instrumentell (rasjonell) tradisjon som legger vekt på at kostnadene ved å stemme overstiger den nytten valget har for den enkelte.

Å operere med et skarpt skille mellom de to perspektivene kan imidlertid lett bli kunstig. Politisk deltakelse vil være påvirket både av generelle borgernormer (plikt til å delta) og av den enkelte borgers rasjonelle kalkulasjoner. Selv om de rasjonelle begrunnelsene for å stemme svekkes, vil borgernormene kunne bidra til at man likevel går og stemmer. På den annen side er det lite trolig at borgernormene alene vil opprettholde den politiske deltakelsen, uten at de demokratiske institusjonene fremstår som rasjonelle instrumenter for borgerne (representerer rasjonelle begrunnelser overfor borgerne). Dersom den rasjonelle motivasjonen svekkes, er det rimelig å tro at også borgernormene på sikt vil svekkes.

Når man snakker om politisk deltakelse som et rasjonelt instrument, er det også naturlig å være opptatt av spørsmålet om hvor effektive kanalene for politisk deltakelse er. Tradisjonelt har man her vært opptatt av å studere ulike valgsystemers innflytelse på valgdeltakelsen. I denne sammenheng stiller vi spørsmål om i hvilken grad kommunens finansieringsmåte kan bidra til økt politisk deltakelse.

9.1.2 Den politiske deltakelsen tar nye former

Pharr og Putnam (2000) peker på det paradoks at demokratiske verdier aldri har stått sterkere enn i dag, samtidig som tilliten til politikere, partier og politiske institusjoner er sterkt svekket. Videre viser Topf (1995) at andre former for politisk deltakelse enn valgdeltakelse har økt betraktelig. I følge Bjørklund og Saglie (2000) gjelder dette også for norske forhold. For å sette det på spissen kan vi si at mistillit til de tradisjonelle institusjoner kan bidra til en normendring bort fra stemmeplikten, til det vi kan kalle "aksjonsplikt". En antagelse er derfor at nivået på den politiske deltakelsen ikke nødvendigvis svekkes/styrkes som følge av institusjonelle rammer, men tar andre former. Effekten i politisk deltakelse trenger med andre ord ikke komme til uttrykk gjennom stemmegivning ved valg, men kan vel så mye komme til uttrykk i form av andre deltakelsesformer.

Mellom valgperiodene vil deltakelsen kunne ta form av at ulike interessegrupper eller enkeltpersoner forsøker å påvirke politikerne direkte (dvs. ikke gjennom den numeriske valgkanalen). Slik påvirkning kan ta flere former, enten gjennom mer eller mindre strukturerte og formaliserte korporative kanaler, gjennom mer uformell og ustrukturert lobbyvirksomhet eller mer indirekte påvirkning i lokale aviser eller lignende (Torsteinsen 1994, Gabrielsen 1999). Påvirkning kan skje både via forvaltningen og mot politikere direkte. Hvor sterk innflytelse slike grupper har, kan imidlertid variere både avhengig av hvem de er og fra kommune til kommune. Formålet med denne delen av undersøkelsen vil derfor være å måle omfanget av, formen på og betydningen av politiske interessegruppers påvirkning i lokalpolitikken. Vi antar med andre ord at redusert øremerking ikke nødvendigvis gir seg utslag i økt politisk deltakelse gjennom valg, men vel så mye gjennom andre deltakelseskanaler.

9.1.3 Preferansegapet mellom de styrte og de styrende

Vi har ovenfor pekt på svekket politisk deltakelse og endringer i former for politisk deltakelse. Men selv om deltakelsen er høy i den ene eller andre formen, sikrer ikke dette nødvendigvis at politikken blir mer i samsvar med borgernes preferanser. I henhold til Rattsø og Sørensen (1997) er det slik at "Den

viktigste mekanismen for å sikre samsvar mellom befolkningens preferanser og kommunenes ressursprioriteringer synes å være at de folkevalgte tilpasser seg lokalbefolkningens ønskemål.”

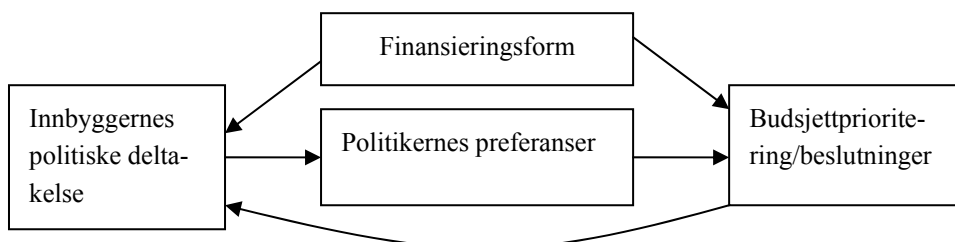
Undersøkelser har imidlertid vist at det ofte er et gap mellom politikernes og velgernes preferanser. Generelt kan vi si at det er større spredning blant velgerne enn blant politikernes. Putnam (1976) viser her til at plasseringen av eliter og massen avviker langs den politiske høyre-venstre aksen. I USA på 50-tallet viste det seg at eliten var langt mer heterogen enn massene, samtidig som median-eliten lå lengre til høyre enn massene. På 70-tallet hadde dette endret seg. Eliten hadde nå dreid mer mot venstre enn elektoratet. Dette gjelder også for europeiske land, der den politiske eliten også ligger mer til venstre enn sitt elektorat (innenfor samtlige partier).

I den grad økt rammefinansiering bidrar til økt politisk handlingsfrihet blant politikernes, vil vi også anta at det politiske engasjementet blant interessegrupper vil øke. I den grad disse er representative for innbyggernes preferanser som helhet, vil dette sannsynligvis bidra til økt samsvar mellom innbyggernes og politikernes preferanser. Man kan også anta at lokalpolitikere mer indirekte tilpasser seg innbyggernes interesse, gjennom påvirkning av interessegrupper, enkeltpersoner eller den politiske debatten i kommunen. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at interessegruppers innflytelse representerer innbyggerne som helhet. Til forskjell fra valgkanalen, der hver stemme teller like mye, er det gjerne de politiske ressursene som avgjør interessegruppenes innflytelse (Rokkan, 1987). Med andre ord kan det like gjerne være slik at minoritetsgrupper med mye ressurser (kompetanse, kontakter eller kapital) vinner frem med sine synspunkter på bekostning av majoriteten av befolkningen, og dermed bidrar til å svekke prioriteringseffektiviteten.

I den første runden av spørreundersøkelsen fant vi imidlertid en viss sammenheng mellom graden av politisk deltakelse (underskriftskampanjer, aksjoner, demonstrasjoner) og preferansegapet mellom politikere og innbyggere. Jo større den politiske deltakelsen var (politikernes opplevelse av borgernes innflytelse), desto mindre var preferansegapet mellom politikere og borgere). Det er dette som kalles demokratiets ytre effektivitet, dvs evnen til å påvirke. Et interessant spørsmål er derfor om et mer effektivt lokaldemokrati bidrar til økt samsvar mellom masse og elite. Videre, vil det naturlige spørsmålet være om reduserte øremerkede tilskudd i kombinasjon med økning i rammetilskuddet eventuelt kan bidra til dette.

9.2 Analysemodell og undersøkelsesdesign

Med basis i hypotesene og antagelsene over, kan vi lansere en enkel analysemodell:



Figur 9.1. Prinsippkisse for finansieringsformens effekter på politisk deltakelse

Modellen viser hvordan man ideelt sett kan tenke seg hvordan innbyggerne påvirker sammensetningen av folkevalgte og dermed politikernes preferansesammensetning, eventuelt hvordan innbyggerne gjennom andre politiske kanaler påvirker politikernes preferanser direkte (mellom valgperiodene). Den øverste boksen viser videre hvordan finansieringsformen kan bidra til å svekke relasjonen mellom innbyggernes preferanser og utfallet av den politiske beslutningsprosessen (budsjettprioriteringer/ beslutninger). Sterk statlig styring vil for det første kunne påvirke politikernes beslutninger slik at det oppstår avvik mellom den prioriteringen de ville ha valgt med ren rammefinansiering og de faktiske budsjettprioriteringer som foretas når finansiering skjer ved øremerkede tilskudd. For det andre vil det kunne svekke innbyggernes incentiver til politisk deltakelse som følge av at politikernes handlingsrom svekkes. Det er den sistnevnte mekanismen vi fokuserer på i dette kapitlet. Dette belyses ved å undersøke sammenhengen mellom innbyggernes politiske deltakelse i forsøks- og sammenligningskommunene. Hypotesen som skal testes er da hvorvidt redusert øremerking fører til et økt politisk engasjement blant innbyggerne, målt ut fra endrede frekvenser av deres politiske ytrings- og påvirkningsformer.

9.2.1 Analysedesign og effekter

I likhet med de øvrige problemstillingene som analyseres i denne arbeidsrapporten, baserer vi oss på spørreundersøkelsene som ble gjennomført i forsøks- og sammenligningskommunene første gang i 2001 og siste gang ved årsskiftet 2003-2004. Generelt har undersøkelsesdesignet, på samme måte som i analyse- ne presentert i de forutgående kapitler, vært lagt opp ut fra at vi har forventet å

finne effekter i forsøkskommunene fra den første til den andre undersøkelsesperioden, kontrollert mot utviklingen i sammenligningskommunene. Når det gjelder politisk deltakelse, er imidlertid ikke dette like åpenbart. Det kan like godt være at forsøksvirksomheten utløste et vel så stort, om ikke større, politisk engasjement *i starten* av forsøksperioden som mot slutten. Dette fordi forsøksvirksomheten i seg selv skaper oppmerksomhet og ikke minst forventninger. For det andre kan det være mer naturlig for politiske interessegrupper å forsøke å påvirke de politiske prosessene i forkant av forsøksperioden fremfor i etterkant. For det tredje startet forsøkene opp året etter at et nytt kommunestyre var på plass, mens det ble avsluttet i utgangen av valgperioden. Uten at vi har empirisk belegg for det, kan det også være at innbyggernes politiske engasjement normalt er større i starten av en kommunestyreperiode enn i slutten. Dette tilsier med andre ord at det ikke er like naturlig eller åpenbart at et eventuelt ”vellykket” forsøk burde føre til at det politiske engasjementet ble relativt større i forsøkskommunene i 2003/2004 enn i 2001. Det vi imidlertid kan forvente under et eventuelt ”vellykket” forsøk, er at det politiske engasjementet generelt sett har vært større i forsøkskommunene enn i sammenligningskommunene. Uansett vil vårt generelle undersøkelsesdesign med bruk av ”forskjeller i forskjeller”-tilnærmingen (jf. kapittel 4) være velegnet til å fange opp både endringer over tid og nivåforskjeller mellom forsøks- og sammenligningskommunene.

9.3 Forskjeller i valgdeltakelse

Siden vi er opptatt av politisk deltakelse, er det naturlig å starte med valgdeltakelse ved kommunevalgene i 1999 og 2003. Forsøket startet opp året etter det første valget og varer ut 2003. I den grad forsøksvirksomheten har påvirket innbyggernes politiske engasjement og deltakelse, kunne en argumentere for at valgdeltakelsen i forsøkskommunene bør ha utviklet seg i en mer positiv retning mellom de to valgene sammenlignet med andre kommuner. Dette argumentet bygger i så fall på at innbyggerne stemmer på bakgrunn av sine erfaringer med lokalpolitikken de siste årene. Hvis forsøket har ført til at innbyggerne mener at lokalpolitikken er blitt mer interessant, bør det slå ut i en relativ økning i valgdeltakelsen i 2003. Et alternativt perspektiv kan være å basere seg på at innbyggernes tilbøyelighet til å stemme preges av hvilke forventninger de har til lokalpolitikkenes betydning i den perioden som følger etter valget. Siden forsøket sluttet ved utløpet av 2003, ville ikke det nyvalgte kommunestyret fra 2003-valget få noen andre rammebetingelser enn alle andre kommuner. Det ville således heller ikke være noen større grunn til å stemme i 2003. Av disse alternative perspektivene, tror vi mest på det første, dvs. at tilbøyeligheten til å stemme

mest er påvirket av de erfaringene om lokalpolitikken velgerne sitter med på det aktuelle stemmetidspunktet.

Vi har her benyttet de offisielle tallene for valgdeltakelse og er ikke bundet til de 20 sammenligningskommunene. I tabellen nedenfor har vi derfor både gjennomført en analyse med samtlige kommuner som sammenligningsgrunnlag og en alternativ analyse der de 20 sammenligningskommunene inngår. I begge analysene har vi laget en dummy for forsøkskommunene, en for tidsutviklingen, og et interaksjonsledd mellom forsøk og tid. Dette gir den samme ”forskjeller i forskjeller” som er blitt benyttet i de øvrige analysene i rapporten (se nærmere forklaring i kapittel 4). I den grad forsøksvirksomheten har hatt betydning for valgdeltakelsen, forventer vi å få signifikant utslag på interaksjonsleddet. I tillegg har vi også vist resultatet for kommunens innbyggertall, som normalt har stor betydning for valgdeltakelsen.²⁹ I tabellen står resultater med kun dummys for forsøkskommuner og år i første kolonne, mens andre kolonne i tillegg inkluderer interaksjonsleddet, og tredje kolonne har med både forsøksdummy, tidsdummy, interaksjonsledd og innbyggerantall (for hhv. tilfellene med alle landets kommuner og kun 40 forsøks- og sammenligningskommuner).

Tabell 9.1. Effekter på valgdeltakelse i forsøkskommunene

	Alle landets kommuner			40-kommuner		
Konstant	62,69	62,71	86,21	62,00	62,41	74,76
Forsøk	–	–	–	–	–	–
Tid	-2,19***	-2,23***	-2,22***	-2,26**	-3,09**	-3,08**
Interaksjon		+	+		+	+
Innbygger (log)			-2,78***			-1,41***
R ²	0,04	0,04	0,31	0,07	0,08	0,20

Tabell 7.1 viser for det første at det ikke er signifikant forskjell i nivået på valgdeltakelsen mellom forsøkskommunene og andre kommuner (Forsøk). Derimot finner vi, som forventet, en signifikant nedgang i valgdeltakelsen fra 1999 til 2003 (Tid). Vi finner imidlertid ingen signifikant effekt av interaksjonsleddet mellom Forsøk og Tid. Med andre ord kan vi konkludere med at forsøkene ikke har hatt noen effekt på den politiske deltakelsen målt i form av valgdeltakelse ved kommunevalgene. Videre finner vi også som forventet at innbyggertallet har negativ effekt på valgdeltakelsen. Denne har imidlertid ingen betydning for hvordan de studerte dummyvariablene slår ut.

²⁹ I tillegg til innbyggerantallet, er det også testet ut modeller med flere individ- og kommunespesifikke forklaringsvariable, men disse påvirker ikke hovedresultatene vist i tabellen.

9.4 *Alternative former for politisk deltakelse (innbyggerundersøkelse)*

Som antydnet ovenfor, har det vært en generell nedgang i valgdeltakelsen i flere år. Selv om vi ikke finner effekt av forsøkene på valgdeltakelsen, kan det likevel tenkes at forsøket har utløst politisk engasjement på andre måter. Nedenfor har vi derfor tatt utgangspunkt i innbyggerundersøkelsen og sett hvorvidt forsøksvirksomheten har bidratt til økt politisk engasjement i forhold til andre former for politisk deltakelse.

Tabell 9.2. Innbyggernes politiske deltakelse, alternative aksjonsformer

	Forsøk			Sammenligning		
	2001	2004	Totalt	2001	2004	Totalt
a) Diskutert lokalpolitiske saker på jobben eller blant venner	86,4	88,1	87,3	86,0	86,4	86,2
b) Diskutert lokalpolitiske saker i familien	86,1	87,1	86,7	85,8	85,8	85,8
c) Deltatt i en underskriftskampanje om en lokalpolitisk sak	26,9	25,5	26,2	31,6	30,4	30,9
d) Vært tilstede på et off. møte/forsamling vedr. din bostedskommune	25,6	24,7	25,1	27,6	25,4	26,5
e) Kontaktet kommunepolitiker for å fremme en politisk sak	13,8	14,6	14,2	13,6	13,9	13,7
f) Forsøkt å påvirke en bestemt avgjørelse i kommunestyret	13,4	13,6	13,5	14,6	11,9	13,2
g) Fremmet en politisk sak i en organisasjon, en forening, et styre e.lign.	11,6	11,8	11,7	13,5	12,2	12,8
h) Kontaktet kommuneadministr. for å fremme en politisk sak	8,4	8,4	8,4	8,5	7,8	8,1
i) Deltatt i en aksjon/demonstrasjon om en lokalpolitisk sak	6,3	6,3	6,3	9,5	7,6	8,5
j) Skrevet avisinnlegg om en lokalpolitisk sak	6,5	6,4	6,4	7,0	7,0	7,0
k) Fremmet en politisk sak i et politisk parti	4,1	4,8	4,5	4,2	4,4	4,3

Vi ser i Tabell 9.2 at den politiske aksjonsformen naturlig nok varierer mye avhengig av hva slags aksjoner det er snakke om. De aller fleste diskuterer politiske saker på jobben eller blant venner (a) eller i familien (b). Av tabellen går det imidlertid frem at det verken i 2001 eller i 2004 var vesentlige forskjeller mellom forsøks- og sammenligningskommunene. Vi ser likevel en anelse økning i aktiviteten i forsøkskommunene fra 2001 til 2004, noe vi ikke finner i

sammenligningskommunene. Økningen er imidlertid ikke signifikant (hvilket framgår av Tabell 9.3 nedenfor).

Det er i overkant av 1/4 av respondentene som svarer at de har deltatt i en underskriftskampanje (c) eller på offentlig møter/forsamlinger vedrørende bostedskommunen (d). Selv om vi kan se at aktivitetsnivået i 2001 var noe høyere i sammenligningskommunene enn i forsøkskommunene, er nedgangen i 2004 omtrent den samme for begge kommunegruppene (i begge kommunegruppene er det en signifikant nedgang).

I underkant av 15% har kontaktet en kommunepolitiker (e) eller forsøkt å påvirke en avgjørelse i kommunestyret (f). Når det gjelder kontakt med kommunepolitikere, finner vi ingen vesentlige forskjeller i aktivitetsnivået verken mellom kommunegruppene eller mellom de to undersøkelsestidspunktene. Derimot finner vi at andelen som har forsøkt å påvirke en bestemt avgjørelse i kommunestyret har gått ned i sammenligningskommunene, men ikke i forsøkskommunene. Siden ”forskjeller i forskjeller” tilnærmingen nettopp viser den relative forskjellen i tidsutvikling mellom forsøks- og sammenligningskommunene, får vi *relativt sett* en positiv utvikling i aktiviteten i forsøkskommunene under punkt f) i tabellen.

Når det gjelder deltakelse i aksjoner/demonstrasjoner (i) ser vi at aktivitetsnivået både i 2001 og 2004 er høyere i sammenligningskommunen enn i forsøkskommunen. I sammenligningskommunene finner vi imidlertid en nedgang i denne aktiviteten. På samme måte som i forhold til aktiviteten ”påvirke en avgjørelse i kommunestyret” kan vi dermed også for kategori i) si at forsøkskommunene *relativt sett* har en positiv utvikling.

Vi ser dermed tendenser til et visst mønster i resultatene. Mens man i sammenligningskommunene har hatt et relativt høyt aktivitetsnivå på flere av indikatorene, finner vi samtidig en generell nedgang i aktiviteten i disse kommunene. I forsøkskommunene derimot ser vi at aktiviteten i utgangspunktet er lavere, men samtidig mer stabil over tid. Effektene vi finner er med andre ord et resultat av en svekket politisk deltakelse i sammenligningskommunene, ikke en økning i den politiske deltakelsen i forsøkskommunene. Det kan derfor være vanskelig å konkludere sikkert i forhold til om denne forskjellen skyldes forsøksvirksomheten eller andre forhold. En alternativ forklaring kan være at det av spesielle grunner har vært særlig høy politisk deltakelse i sammenligningskommunene som har stabilisert eller normalisert seg i den andre perioden. Alternativt kan resultatene tolkes dithen at redusert øremerking har bidratt til å begrense en nedgang i den politiske deltakelsen i forsøkskommunene.

En måte å eliminere eventuelle forskjeller mellom forsøks- og sammenligningskommunene vil være å kontrollere for andre bakenforliggende variabler. I tabellen under har vi gjennomført lineære regresjonsmodeller for 9 av indika-

torene. Vi har her kontrollert for følgende individ- og kommunespesifikke variabler, hentet fra samme datakilder som tidligere beskrevet i tilknytning til tabell 6.5 og 6.6.

For å teste effekten av forsøket har vi lagt inn variabelen tid (dvs. hvorvidt svaret er i 2001 eller 2004), en dummyvariabel for hvorvidt respondenten er bosatt i en forsøkskommune, samt et interaksjonsledd mellom år og forsøkskommune, dvs. den samme dummyvariabelstrukturen som beskrevet i tilknytning til ligning (1) i kapittel 4. Av plasshensyn har vi ikke vist og kommentert resultatene for de individ- og kommunespesifikke variablene. De er derimot med i regresjonene som ligger til grunn for resultatene vist nedenfor.

Tabell 9.3. Effekter av forsøket på innbyggernes politiske deltakelse

	Konstant	Tid (δ_1)	Forsøk (δ_2)	Interaksjonsledd (δ_3).
Fremmet en politisk sak i en org./forening/styre	0,506	-0,035*	-0,034*	0,023
Fremmet en politisk sak i et politisk parti	0,518	-0,004	0,004	0,007
Kontaktet en kommunepolitiker	1,024	-0,013	-0,010	0,020
Kontaktet kommuneadministrasjonen	0,130	-0,008	-0,004	0,005
Forsøkt å påvirke en bestemt avgjørelse i kommunestyret	0,718	-0,059***	-0,027*	0,037*
Vært tilstede på en offentlig møte/forsamling	0,278	-0,058***	-0,031	0,005
Deltatt i underskriftskampanje	0,206	-0,017	-0,084***	-0,003
Deltatt i aksjon/ demonstrasjon	0,020	-0,034***	-0,051***	0,035***
Skrevet avisinnlegg	0,310	-0,002	-0,005	-0,008

Tabellen viser at forsøket kan ha hatt positiv betydning (signifikant positivt interaksjonsledd δ_3) i forhold til to deltakelsesformer: i) forsøk på å påvirke avgjørelser i kommunestyret og ii) deltakelse i aksjoner/demonstrasjoner. Vi ser at i begge tilfeller er det en nedgang i de to deltakelsesformene fra 2001 til 2004 i sammenligningskommunene (målt ved δ_1). Videre ser vi at når det gjelder deltakelse i aksjoner/demonstrasjoner så var forsøkskommunene mindre aktive enn sammenligningskommunene i 2001 (målt ved nivådummyen δ_2). Interaksjonsleddet forteller oss imidlertid at den observerte nedgangen i aktiviteten over tid ikke gjelder (eller gjelder i redusert grad) for forsøkskommunene. Dette ser vi ved å summere tids- og interaksjonseffekten. Tidsutviklingen i forsøkskommunene er nemlig gitt ved ($\delta_1 + \delta_3$). Vi finner da at tidsutviklingen for ”forsøkt å påvirke en bestemt avgjørelse i kommunestyret” er $-0,059 + 0,037 = -0,022$. Tilsvarende får vi for ”Deltatt i aksjon/demonstrasjon” $-0,034 + 0,035 = +0,001$.

Vi presiserer igjen at interaksjonsleddet er signifikant positivt i disse to aksjonsformene selv om vi har kontrollert for de individ- og kommunespesifikke variablene, noe som styrker antagelsen om at disse funnene kan skyldes en forsøksseffekt. Som kommentert i tilknytning til Tabell 9.2, er vi imidlertid noe forsiktige med å trekke klare konklusjoner, siden det kan være andre bakenforliggende eller situasjonsbestemte forskjeller mellom de to kommunegruppene som vi ikke fanger opp i analysemodellen.

9.5 Påvirkning av politikerne

I tillegg til spørsmålene i innbyggerundersøkelsen, har vi også stilt spørsmål til politikerne om betydningen av ulike former for politisk deltakelse fra innbyggernes side. Vi har stilt tre sett av spørsmål til politikerne:

- a) Spørsmål om hvor hyppig kontakt politikerne har med interesseorganisasjoner, institusjoner eller privatpersoner innenfor ulike sektorer.
- b) Spørsmål om hvor stor innflytelse politikerne mener disse sektorinteressene har.
- c) Spørsmål om hvor stor innflytelse ulike interessegrupper eller aksjonsformer har (private interesser, barnehageinteresser, private bedrifter, enkeltpersoner samt underskriftskampanjer, aksjoner/demonstrasjoner og avisinnlegg).

Tabell 9.4. Politisk innflytelse, sektorinteresser: Andel (%) som svarer at de har kontakt en gang i uken eller hyppigere.

	Forsøk		Sammenligning	
	2001	2003	2001	2003
Grunnskole	29	26	34	31
Kultur	22	20	22	23
Alders og sykehjem	22	20	17	15
Næringsutvikling	20	18	18	15
Barnehage	20	17	15	15
Hjemmehjelp	19	18	15	14
Samferdsel	15	11	16	15
Skolefritid	15	12	12	11
Helsetjenester	14	13	11	10
Øvrige tekniske	11	7	12	9
Musikk/kulturskole	10	10	9	7
VAR	10	8	7	7
Sosialtjenester	8	8	8	6
Miljø og naturvern	8	7	8	6

I Tabell 9.4 ser vi at kontakthyppheten er størst innen grunnskole, kultur, alders- og sykehjem. Minst kontakt er det i forhold til miljø og naturvern, sosiale tjenester og VAR. Vi finner imidlertid ikke tendenser til økt politisk kontakt i

forsøkskommunene, noe vi skulle forventet som en følge av forsøket. Tabellen viser derimot at den politiske kontakten gjennomgående er i tilbakegang i både forsøks- og sammenligningskommunene. Det er heller ingenting som tyder på at nedgangen i kontakthyppheten er mindre i forsøks- enn i sammenligningskommunene.

Tabell 9.5. Politisk innflytelse, sektorinteresser: Andel (%) som svarer at brukerinteresser har stor innflytelse (kode 4 og 5)

	Forsøk		Sammenligning	
	2001	2003	2001	2003
Grunnskole	31	32	35	35
Næringsutvikling	31	28	34	27
Alders og sykehjem	28	28	33	29
Hjemmehjelp	25	28	29	23
Kultur	25	27	23	23
Barnehage	23	24	23	27
Helsetjenester	18	18	21	18
Musikk/kulturskole	16	11	23	14
Skolefritid	17	19	12	15
Samferdsel	12	12	17	20
Miljø og naturvern	17	17	12	15
Sosialtjenester	15	13	16	15
VAR	15	15	12	12
Øvrige tekniske	12	13	11	15

Tabell 9.5 viser hvor stor andel av politikerne som svarer at ulike interesseorganisasjoner har stor innflytelse (dvs. kode 4 og 5).³⁰ Vi ser av tabellen at innflytelsen varierer mellom sektorene. Størst innflytelse finner vi innenfor sektorene grunnskole, næringsutvikling, alders og sykehjem. Her svarer rundt 30 % av politikerne at interessegrupper har stor innflytelse. Minst innflytelse har interessegruppene innenfor tekniske tjenester, VAR og sosiale tjenester. Men som vi ser av tabellen er det også her lite som tyder på at det har skjedd noen vesentlig endringer i forsøkskommunene sammenlignet med sammenligningskommunene.

Vi har også sett på hvorvidt det varierer mellom ulike typer interessegrupper og aksjonsformer, jf. tabell 9.6 nedenfor. Heller ikke her ser vi at det er noen spesielle grupper eller aksjonsformer som har fått økt politisk innflytelse i forsøkskommunene, sett i forhold til sammenligningskommunene.

³⁰ Svarkategoriene er her kodet fra 1 til 5, der 1 er svært liten innflytelse og 5 svært stor innflytelse.

Tabell 9.6. Andel (%) av politikere som svarer at de aktuelle interessegrupper/aksjonsformene har stor eller svært stor betydning.

	Forsøk		Sammenligning	
	2001	2003	2001	2003
Private interesser i partssammensatte offentlige utvalg	35	35	30	28
Repr. i barnehagestyret, foeldreutvalg på skoler etc	49	46	42	50
andre interesseorganisasjoner, lokalforeninger etc	51	49	45	49
Private bedrifter	29	31	34	31
Enkeltpersoner	21	23	22	22
Underskriftskampanje	36	34	32	33
Aksjoner/demonstrasjoner	33	33	31	32
Avisinnlegg	30	28	28	27

Som vi har sett i tabellene ovenfor, er det altså lite som tyder på at det er noen effekter av forsøksvirksomheten i forhold til politisk påvirkning av kommunens politikere. Vi har likevel også her gjennomført regresjonsanalyser for å teste effekten. Resultatene bekrefter imidlertid inntrykket fra tabellframstillingene: Det er ingen effekter av forsøket verken i forhold til graden av kontakt med samfunnsinteresser eller i forhold til den innflytelse politikere mener disse aktørene har.

En konklusjon vi kan trekke av dette er at til tross for at innbyggerne i forsøkskommunene i noe større grad har forsøkt å påvirke politiske vedtak og deltatt i aksjoner, synes ikke dette å ha påvirket politikernes kontakt med innbyggerne eller i forhold til den innflytelsen de opplever disse interessene har. Verken kontakthypothet eller den opplevde innflytelsen denne kontakten har, oppleves å ha økt i forsøkskommunene.

9.5.1 Sektorvise effekter

En forklaring på at resultatene ikke innfrir, kan være at vi opererer på et for høyt aggregeringsnivå. Forsøksvirksomheten omfatter kun noen av kommunens sektorer og det er kanskje rimelig å tenke seg at det først og fremst er innenfor disse sektorene at vi kan forvente å finne effekter. Vi har derfor også forsøkt å sjekke resultatene separat blant de politikere som sitter i utvalg/komiteer innenfor de mest aktuelle tjenesteområdene i forbindelse med forsøket. Heller ikke her finner vi effekter av forsøket. Det skal imidlertid her påpekes at antall observasjoner blir betydelig redusert når vi kun studerer politikere som sitter i bestemte utvalg. I den grad vi har funnet effekter (riktignok ikke signifikante) er de heller negative enn positive, dvs. at den politiske deltakelsen er mer svekket enn styrket sett i forhold til sammenligningskommunene.

9.5.2 Hvorfor slår ikke forventningene til?

Selv om vi her ser antydninger til en viss effekt på innbyggernes deltakelse, ser det ikke ut til at dette betyr noe i forhold til omfanget eller styrken på det presset politikerne opplever fra ulike samfunnsinteresser. Det er riktignok mange som lar seg påvirke av politisk press fra enkeltgrupper og pressgrupper, men redusert øremerking slik det er utformet i forsøket, ser ikke ut til å påvirke dette i vesentlig grad. Hva er så forklaringen på at de forventede effektene ikke slår til? Her kan det være minst to hovedforklaringer.

En nærliggende forklaring er at teorien ikke holder stikk. Hvorvidt man har rammetilskudd eller ikke trenger ikke nødvendigvis bety noe for borgernes tilbøyelighet til å påvirke. Andre forklaringsfaktorer spiller trolig en langt større rolle, både individuelle (utdanning, økonomiske forhold m.m.), strukturelle (kommunestørrelse m.m.) og institusjonelle (valgssystem m.m.). Det kan også være slik at innbyggerne eller politikerne er mer opptatt av tekniske forhold rundt forvaltningen av midlene, for eksempel hvor en skole skal ligge, hvilke veier som skal bygges etc. Dette er spørsmål som ikke er knyttet til hvordan ressursene prioriteres, men hvordan de etter prioritering blir benyttet.

Den andre forklaringen tar utgangspunkt i at teorien holder stikk, men at forsøket ikke har virket tilstrekkelig sterkt til å skape noen endringer av betydning. Her er det åpenbart (iallfall) to varianter vi kan skille mellom. En forklaring går ut på at forsøket rent teknisk sett har skapt et økt handlingsrom, men at informasjonen om ordningen ikke har nådd ut til verken politikere eller innbyggere. En annen forklaring kan være at forsøkene har omfattet så lite midler at det ikke har noen praktisk betydning for adferden til verken innbyggere eller politikere, jf. Tabell 2.5 og Tabell 2.6.

I den grad den første hypotesen holder stikk, skulle vi forvente å finne effekter blant innbyggerne som er informert om ordningen. Det viser seg at omtrent 25% av respondentene har kjent til forsøksordningen. I den grad virkningen av forsøket på den politiske deltakelsen forutsetter kunnskap om ordningen, kan vi forvente at det er en sterkere økning i den politiske deltakelsen blant de som kjenner til ordningen sammenlignet med de som ikke kjenner ordningen. Resultatene viser da også at de som kjenner til ordningen er langt mer politisk aktive enn de som ikke kjenner til ordningen. Det er imidlertid ikke slik at de som kjenner til ordningen har blitt mer politisk aktive i 2004 enn i 2001. Det er dermed ikke noe som tyder på at erfaringene gjennom forsøksperioden har hatt noe å bety for den politiske aktiviteten – blant de som har oppfattet at det har foregått et forsøk. Vi vil også påpeke at det finnes et betydelig kausalitetsproblem når en studerer sammenhengen mellom kjennskap til forsøket og politisk aktivitet. Det er vel så sannsynlig at sammenhengen går motsatt vei,

dvs. at de som i utgangspunktet er mest politisk aktive og engasjerte også i større grad enn flertallet av innbyggerne har fått med seg at kommunen deltar i et forsøk.

Den andre hypotesen tar utgangspunkt i at det er nok informasjon, men at forsøkene har omfattet så lite midler at det til alle praktiske formål ikke betyr noe verken for innbyggerne eller de folkevalgte. Med andre ord kan forklaringen være at forsøket har vært for ”svakt” til at vi kan forvente vesentlige og merkbare effekter, på den ene eller andre måten. Dette underbygges langt på vei av politikerundersøkelsen, som viser at det er et gap mellom forventningene til ordningen og de resultatene den skapte. Dette ble kartlagt ved å stille direkte spørsmål om forventninger og erfaringer i forhold til om forsøket ville skape økt rom for tilpasning til lokale behov, samt bidra til å styrke det politiske engasjementet.

Tabell 9.7. Politikernes oppfatning av forsøksordningens betydning (prosentvis svarfordeling)

	2001 Synes du forsøket hittil har bidratt til økt handlingsrom for lokal tilpasning?	2003 Ut fra dine erfaringer gjennom forsøksperioden, synes du deltakelsen i forsøket faktisk har bidratt til bedre tilpasning av budsjettet til lokale behov?	2003 I hvilken grad hadde du forventninger (ved inngangen til forsøket) til at forsøksordningen skulle gi bedre muligheter til å tilpasse kommunens budsjett til lokale behov?
Ingen betydning	30	35	7
Liten grad	47	46	24
Noen grad	22	17	53
Stor grad	1	2	16

Som det fremgår av Tabell 9.7, er det for det første relativt få politikere som opplever at forsøket har hatt særlig betydning for det lokalpolitiske handlingsrommet. Videre ser vi at oppfatningene endrer seg i negativ retning fra 2001 til 2003. Det vil si at flere politikere opplever at forsøket har mindre betydning i 2003 enn i 2001. Disse erfaringene står også i stor kontrast til de forventningene politikerne hadde til forsøket (siste kolonne). Mens nesten 70% hadde noen eller store forventninger til forsøket, var det bare i underkant av 20% som til slutt opplevde at forsøket hadde forbedret handlingsrommet.

Enkelte av kommunestyrerepresentantene har skrevet noen utfyllende kommentarer til dette spørsmålet. Det er naturlig nok en del varierende formuleringer blant disse, men et *gjennomgående trekk* som framheves av representanter fra en rekke av kommunene, er at kommunenes største problem er en *for svak totaløkonomi*. Dermed er handlingsrommet uansett – etter mange av kommunestyrerepresentantenes oppfatning – svært begrenset, og forsøket har i liten grad endret dette. Vi tar med enkelte sitater som viser i hvilken retning flertallet av disse kommentarene går, uten at de nødvendigvis er representative for alle representanters og kommuners oppfatninger:

- ”Overføringer og økonomiske rammer er i utgangspunktet så minimale at alt må foregå på sparebluss. Partier/politikere har ikke muligheter for å utvikle/bygge opp noen ting. Reduseringer og nedskjæringer av samfunnet er resultatet.”
- ”Det har ikke vært rom for de store forskyvninger/forandringer pga en meget stram kommuneøkonomi.”
- ”Det meste av kommunens midler er uansett bundet opp. Derfor lite spillerom for alternative forslag.”
- ”Problemet er at kommuneøkonomien i samme periode har vorte stadig trongare. Det er med andre ord ikkje rom for omfordeling; når ein har betalt dei lovpålagte oppgåvene, er svært lite att.”
- ”Kommunenes økonomiske situasjon gjør at det er lite handlingsrom – vi må prioritere lovpålagte tjenester.”
- ”Stort sett like problematisk å omfordele ei ramme som i utgangspunktet er for trang.”

Det kan også være interessant å bryte ned tallene vist i Tabell 9.7 ovenfor etter partipolitiske skillelinjer. Vi ser da en viss tendens til at de borgerlige partiene er noe mer positive til resultatene av ordningen enn de sosialdemokratiske partiene. Blant de 64% av sosialdemokratiske politikere som hadde noen forventninger til ordningen, var det hele 85% som mente at forventningene ikke ble innfridd. Selv om misnøyen med ordningen ikke er like sterk blant de borgelige politikere, ser vi en tilsvarende tendens her. I alt var det blant de borgelige partiene 71 % som hadde noen forventninger, men hele 70% av disse mente forventningene ikke var innfridd. Dette viser at misnøyen langt på vei er tverrpolitisk, og ikke i særlig stor grad kan knyttes til partimessige skillelinjer når det gjelder politiske holdninger til det lokale selvstyret. Forsøkets svake virkning i forhold til den politiske deltakelsen, kan derfor skyldes at ordningen har virket for svakt i forhold til de forventninger man hadde i utgangspunktet.

Det er heller ingen vesentlige forskjeller i erfaringene mellom politikere i ulike utvalg, noe vi kanskje skulle forvente siden ordningen retter seg sterkere inn mot enkelte sektorer enn andre.

Vi stilte også et direkte spørsmål i 2003-undersøkelsen om hvilke forventninger og erfaringer politikerne hadde med forsøket i forhold til det lokalpolitiske engasjementet. Som vi ser av tabell 9.8, er det over halvparten som hadde forventinger til at det lokalpolitiske engasjementet ville bli styrket i noen eller stor grad. Ser vi på erfaringene, viser det seg imidlertid at nesten 90% svarer at det politiske engasjementet i liten eller ingen grad har blitt styrket.

Tabell 9.8. Politikernes forventninger og erfaringer med forsøkets betydning for det politiske engasjementet (prosentvis svarfordeling)

	I hvilken grad hadde du forventinger (ved inngangen til forsøket) til at forsøksordningen skulle bidra til å styrke det lokalpolitiske engasjementet?	Ut fra dine erfaringer gjennom forsøksperioden, synes du deltakelsen i forsøksordningen faktisk har bidratt til å styrke det lokalpolitiske engasjementet?
Ingen i liten grad i noen grad i stor grad	19,1 28,2 42,4 10,3	57,7 31,4 10,9

Også dette spørsmålet har blitt supplert med utfyllende kommentarer blant noen av kommunestyrerepresentantene. På samme måte som sitatene på forrige side, framheves for svak totaløkonomi som den viktigste årsaken blant de folkevalgte som mener at forsøket har hatt liten eller ingen positiv effekt på det lokalpolitiske engasjementet:

- ”Nedleggelse av skoler og slanking av årsverk gir ingen lyst til å fortsette som lokalpolitiker.”
- ”Frustrerende å være politiker når den største oppgaven har vært å skjære ned tilbudene.”
- ”For snevre rammer. Dette ødelegger engasjementet. Vi er lei av å legge ned.”
- ”Det lokalpolitiske engasjementet hemmes effektivt (lammes) av stramme økonomiske rammer. Den økonomiske handlefriheten til kommunene blir vesentlig redusert ved et investeringspress fra statlig hold, der kommunen blir lokket til store investeringer gjennom statlige tilskudd (forutsatt en kommunal egenandel, som må finansieres gjennom lån). Disse investeringene fører så til økte driftsutgifter – utgifter vi egentlig ikke har penger til å betale, samtidig som vi må betale renter og avdrag på investeringslånene.”
- ”Når ingen sektorer har/får mer enn det de må ha for å opprettholde tjenestenivået fra året før blir hovedoppgaven for administrasjon og politikere å redusere kostnadene slik at det rammer brukerne minst mulig. Når det er hovedoppgaven år etter år, svekkes det politiske engasjementet.”
- ”Hadde kommunene hatt økonomi til å drive framtidsrettet samfunnsbygging, kunne forsøket virkelig hatt positiv virkning, men vi må kun gå på stram line og ikke gjøre noen verdens ting annet enn å spare, knipe inn og legge ned.”

- ”Problemet med forsøket er at det er satt i gang i en periode hvor kommuneøkonomien er svært dårlig. Det er en nedgang på alle nødvendige tjenester uansett hvordan en flytter på pengene.”
- ”Alt handler om å få endene til å møtes. Ikke særlig interessant å gå inn i politikken under slike rammebetingelser.”
- ”Folk og partier ser jo at kommuneøkonomien blir styrt av statsbudsjettet, slik at det er liten lokal påvirkning uansett.”
- ”Når ingen sektorer har/får mer enn det de må ha for å opprettholde tjenestenivået fra året før blir hovedoppgaven for administrasjon og politikere å redusere kostnadene slik at det rammer brukerne minst mulig. Når det er hovedoppgaven år etter år, svekkes det politiske engasjementet.”

Forklaringen på at forsøksordningen i liten grad har bidratt til økt politisk aktivitet, er dermed trolig for det første at forsøket har vært for ”svakt” og ikke gitt tilstrekkelige store endringer i rammebetingelsene til at det har ført til tydelige endringer. For det andre har forsøket sammenfalt i tid med en tiltakende budsjettmessig knapphet som har bidratt til at det lokalpolitiske handlingsrommet uansett oppleves som lite i mange av forsøkskommunene. Dermed kan man kanskje heller ikke forvente at innbyggerne opplever at deres muligheter for politisk innflytelse har økt. Vi viser ellers til avsnitt 12.4 for en mer utførlig diskusjon omkring hvordan mange lokalpolitikere opplever at de befinner seg i en vanskelig situasjon preget av tiltagende økonomisk knapphet.

9.6 Resultater – politisk deltakelse og preferansesamsvar mellom innbyggere og politikere.

I den første undersøkelsen, Håkonsen og Møller (2002), fant vi en negativ sammenheng mellom politisk deltakelse og preferansegapet mellom innbyggerne og politikere. Preferansegapet ble her målt ved at vi har beregnet gjennomsnitt per sektor i spørsmålet om omprioriteringer for hhv. innbyggere og politikere, og deretter beregnet indeksen som kvadratroten av summen av kvadrerte avvik per sektor. Dette blir en form for spredningsmål som er konstruert på tilsvarende måte som de statistiske målene varians og standardavvik. I dette spredningsmålet ble nivået på politisk deltakelse beregnet som gjennomsnittet av tre av svarene på spørsmålene vist i Tabell 9.3.³¹ Funnet fra 2001-undersøkelsen viste at jo mer politisk aktive innbyggerne i kommunen var, desto mindre preferansegap var det mellom politikere og innbyggere. Som antydning innledningsvis kunne vi dermed forventet at en eventuell økt politisk deltakelse/innflytelse ville bidra til å redusere dette preferansegapet. Men siden vi i liten

³¹ Nærmere bestemt er dette aktivitetene ”Vært til stede på offentlig møte/forsamling der spørsmål angående din bostedskommune har vært tatt opp/diskutert”, ”Deltatt i en underskriftskampanje om en lokalpolitisk sak” og ”Deltatt i en aksjon/demonstrasjon om en lokalpolitisk sak”.

grad finner at den politiske aktiviteten har økt, er det heller ikke rimelig å forvente noen effekt i forhold til at man i forsøkskommunene skulle få et mindre preferansegap mellom innbyggere og politikere. Det viser seg heller ikke å være tilfelle; det finnes ingen signifikante forskjeller i sammenhengen mellom politisk deltakelse og preferansegapet mellom hhv. forsøks- og sammenligningskommuner. Den påviste signifikant negative sammenheng mellom politisk deltakelse og preferansegapet, dvs. at høyere politisk deltakelse bidrar til å redusere preferansegapet, fra 2001-undersøkelsen er også blitt svakere når vi inkluderer data fra 2004. Resultatet kan fortsatt påvises, men er ustabil og sårbar i forhold til enkelte "uteliggere", dvs. observasjoner som ligger langt fra de øvrige i preferansegap-dimensjonen. Konklusjonen er uansett at forsøket ikke har hatt noen signifikant effekt på sammenhengen mellom politisk deltakelse og preferansegapet mellom innbyggere og politikere.

9.7 Oppsummering

Oppsummeringen når det gjelder analysene om forsøkets betydning for det lokalpolitiske engasjementet og aktiviteten, må bli at effektene totalt sett er meget beskjedne. Vi har funnet to signifikante resultater i de formelle analysene, nemlig at "forskjeller i forskjeller"-variablen er positiv for to politiske aktivitetsformer blant innbyggerne. Dette er hhv. "forsøkt å påvirke en bestemt avgjørelse i kommunestyret" og "deltatt i aksjon/demonstrasjon". I begge tilfellene skyldes resultatene at hyppigheten til disse aktivitetene har hatt en negativ utvikling i sammenligningskommunene fra 2001 til 2004, mens de har vært om lag uforandret i forsøkskommunene. Som vår tidligere diskusjon om disse funnene har påpekt, er det noe usikkert hvorvidt en skal tolke en slik tendens som et direkte utslag av forsøket. For alle de øvrige aktivitetsformene (inkludert valgdeltakelse) blant innbyggerne, finner vi ingen utslag av forsøket. Det er dermed uansett snakk om svært begrensede utslag av forsøket for innbyggernes politiske aktivitet.

Når vi går over til politikerne, finner vi overhodet ingen signifikante utslag av forsøket. Det er også tydelig at politikerne hadde større forventninger til forsøkets betydning for det lokalpolitiske handlingsrommet og engasjementet enn det som har vist seg å bli tilfelle.

Totalt sett konkluderer vi dermed med at forsøkets effekt på det lokalpolitiske engasjementet er mer eller mindre fraværende. Vi vil tro at hovedforklaringen på dette simpelthen er at forsøket har hatt for lite totalt omfang og dermed også betydd for lite til å kunne resultere i betydelige endringer innenfor de områdene vi her har studert. I tillegg har det vært en god del "støy" og frustrasjon omkring forsøksordningen som nok har bidratt til at ordningens fulle po-

tensial neppe har blitt utløst i mange av de deltakende kommunene. Det kan særlig være en fare for at man fra et optimistisk og forventningsfullt utgangspunkt har blitt skuffet over det forsøket i praksis ble, og at en del av de målte resultatene er preget av brutte forventninger. Endelig viser materialet med supplerende kommentarer fra kommunestyrerepresentantene at det i mange kommuner er betydelig frustrasjon over den totale økonomiske situasjonen. I flere av disse kommentarene er gjennomgangsmelodien at engasjementet for lokalpolitikken er dalende pga. at hovedoppgaven er å kutte i budsjettene for å oppnå budsjettbalanse. Det at forsøket har sammenfalt i tid med en periode der stramheten i kommuneøkonomien har vært større enn vanlig, har dermed trolig bidratt til å svekke mulighetene for at forsøket kunne sette tydelige spor etter seg.

10 DIREKTE SPØRSMÅL OM FORSØKSORDNINGEN

Hittil har forsøksordningens betydning blitt belyst av spørreskjemadataene på en *indirekte måte*. Med dette mener vi at vi har sett hvorvidt bl.a. innbyggernes tilfredshetsnivå, ønskede omprioriteringer mellom sektorer og aktivitet overfor politikerne har blitt påvirket i noen systematisk retning i forsøkskommunene. Vi har også stilt noen direkte spørsmål til kommunestyrerepresentantene og sentraladministrasjonen omkring hvordan de har vurdert forsøksordningens betydning. I likhet med de øvrige spørsmålene er dette gjennomført både i 2001 og i 2003/2004. To av disse spørsmålene er allerede kommentert i forrige kapittel (forventninger og erfaringer om at forsøksordningen ville bidra til å skape økt rom for lokal tilpasning, samt styrke det lokalpolitiske engasjementet), siden de var sentrale for den diskusjonen som der pågikk. Resultater fra de øvrige spørsmålene kommenteres nedenfor.

10.1 Grad av oppmerksomhet/engasjement omkring forsøksordningen

Kommunestyrerepresentantene ble spurt om hvor stor oppmerksomhet/engasjement det har vært i kommunestyrene omkring forsøksordningen hhv. i 2001 og 2003. I 2001 ble det spurt om ”hvor stor oppmerksomhet representanten har inntrykk av at det har vært hittil”, mens det i 2003 ble spurt om ”hvor stor oppmerksomhet du har inntrykk av at det har vært”. Dette kan oppfattes som et tilbakeskuende spørsmål, dvs. totalt gjennom hele forsøksperioden. Imidlertid vil vi tro at svaret fra 2003-undersøkelsen i relativt stor grad er preget av graden av oppmerksomhet/engasjement mot slutten av forsøksperioden. Den prosentvise svarfordelingen blant samtlige kommunestyrerepresentanter (dvs. summert over alle forsøkskommuner) framgår av følgende tabelloppstilling.

Tabell 10.1. Oppmerksomhet og kunnskap om forsøksordningen blant kommunestyrerepresentanter (prosent).

	År	Svært liten	Liten	Verken eller Stor	Svært stor	
Hvor stor oppmerksomhet om ordningen?	2001	9.1	35.6	23.5	28.8	2.9
	2003	7.9	37.5	22.4	30.3	1.8
Hvor stor kunnskap omkring ordningen?	2001	5.3	32.5	38.5	21.6	2.1
	2003	5.4	28.5	42.2	22.7	1.1

Ut fra disse prosentfordelingene, er det lite som tyder på at graden av oppmerksomhet/engasjement har vært særlig annerledes mot slutten av forsøksperioden.

Det er riktignok færre som svarer at oppmerksomheten har vært svært stor i 2003, men samtidig er andelen av svar i ”stor”-kategorien flere.

Vi har stilt et lignende spørsmål også til sentraladministrasjonen, der vi kun har innhentet ett svar fra hver forsøkskommune. Sentraladministrasjonen har blitt spurt om hvordan graden av oppmerksomhet/engasjement omkring forsøksordningen har vært i hhv. kommunestyret, administrative etater/seksjoner og i sentraladministrasjonen selv. Svarene har blitt avgitt i den treleddede skalaen som framgår av tabellen nedenfor.³²

Tabell 10.2. Sentraladministrasjonens oppfatning om grad av oppmerksomhet/engasjement om forsøksordningen (antall kommuner).

	År	Lite oppmerksomhet/engasjement	En del oppmerksomhet/engasjement	Betydelig oppmerksomhet/engasjement
Kommunestyre	2001	8	11	0
	2004	7	12	0
etater/seksjoner	2001	3	14	2
	2004	3	15	1
sentraladm	2001	0	12	7
	2004	1	9	9

Etter sentraladministrasjonens oppfatning, har forsøksordningen blitt viet klart størst oppmerksomhet på administrativt nivå, og da spesielt av sentraladministrasjonen selv. Sektoradministrasjonen har også – slik sentraladministrasjonen ser det – vært mer engasjerte omkring forsøksordningen enn kommunestyrene. Ingen av representantene for sentraladministrasjonen rapporterer om et betydelig engasjement i kommunestyret, verken i 2001 eller i 2004.

Tabellen med prosentfordeling av kommunestyrerepresentantenes svar totalt sett (dvs. summert over alle kommunestyrerepresentantene) dekker over betydelige forskjeller fra kommune til kommune. Hvis vi beregner gjennomsnittlig svar blant kommunestyrerepresentantene separat i hver enkelt forsøkskommune, finner vi at graden av oppmerksomhet/engasjement varierer fra en gjennomsnittsverdi 2,0 til 3,57 i skalaen der 1 er svært liten og 5 er svært stor. Hovedtyngden av disse gjennomsnittsverdiene ligger i området fra 2,5 til 3,0.

Sentraladministrasjonen er også blitt spurt direkte (i 2004) om de i etterkant vurderer det slik at graden av oppmerksomhet/engasjement har vært økende eller fallende over tid gjennom forsøksperioden blant hhv. kommunestyrerepresentantene, administrative etater/seksjoner og i sentraladministrasjonen selv.

³² Det mangler ett svar fra sentraladministrasjonen både i 2001 og 2004-undersøkelsene. Dermed er summen av svarene i de tre kategoriene 19 på de to aktuelle tidspunktene.

Tabell 10.3. Sentraladministrasjonens oppfatning om grad av oppmerksomhet/engasjement har vært avtakende eller økende over tid (antall kommuner).

	Avtakende oppmerksomhet/engasjement	Uforandret oppmerksomhet/engasjement	Økende oppmerksomhet/engasjement
Kommunestyre	10	6	3
Etater/seksjoner	5	11	3
Sentraladm	4	10	5

Vi ser at sentraladministrasjonens oppfatning av kommunestyrets grad av engasjement omkring forsøksordningen avviker betydelig fra den gjennomsnittlige oppfatningen til kommunestyrerepresentantene selv. Ut fra kommunestyrerepresentantenes oppfatninger vist i Tabell 10.1, ser graden av oppmerksomhet ut til å ha vært om lag uforandret, mens 10 av 19 representanter for sentraladministrasjonen mener kommunestyrets oppmerksomhet/engasjement har vært fallende. Det samme inntrykket har vi fått gjennom personlige samtaler med hver enkelt rådmann i forsøkskommunene, jf. kapittel 11. Det nivået i kommunen som har opprettholdt engasjementet i størst grad, ser ut til å være sentraladministrasjonen. Det er kun 4 av 19 kommuner som svarer at sentraladministrasjonens engasjement har vært avtagende over tid, mens 10 svarer at det har vært uforandret og 5 at det har økt. Gjennom samtalene referert til ovenfor, viser det seg imidlertid at graden av oppmerksomhet/engasjement like gjerne kan være ”negativt” som ”positivt”. Flere av rådmennene påpeker at deres oppmerksomhet/engasjement skyldes at forsøket har skapt en del problemer som de har blitt bedre klar over utover i forsøksperioden. Dette gjelder særlig problemet med etterskuddsvis avregning av tilskudd som har blitt tildelt kommunene gjennom beregningsmodell 3, jf. avsnitt 2.1.

10.2 Forsøkets betydning for samlet inntekt

Problemstillingen om hvorvidt forsøket har ført til en inntektsøkning eller inntektsreduksjon er naturlig nok sentralt for de enkelte deltakende kommunene. Forsøkets påvirkning på hver enkelt kommunes totalinntekt er imidlertid relativt komplisert å finne ut av. Svaret på dette spørsmålet vil dels avhenge av hvordan hver enkelt tilskuddsordning har blitt praktisert (jf. avsnitt 2.1) og dels av hvordan hver enkelt forsøkskommune har tilpasset sin drift innenfor de berørte områdene. Det klareste eksemplet på hvordan en forsøkskommune i prinsippet kan ha fått økt sin totalinntekt, er barnehageområdet. Dersom en forsøkskommune har beholdt det samme antall barnehageplasser gjennom hele perioden (eller eventuelt redusert antall plasser), ville totalinntekten økt i forhold til det kommunen ville fått utenfor forsøket. Dette fordi forsøkskommunene har blitt tildelt den samme økningen i den delen av forsøksrammetilskuddet som skriver seg fra

barnehageområdet som den gjennomsnittlige veksten i statstilskudd i alle andre kommuner. Og denne veksten har vært stor – dels på grunn av satsøkning og dels fordi antall barnehageplasser har økt i løpet av perioden. Satsøkningen ville riktignok uansett også tilfalt forsøkskommunene, men veksten i antall plasser i alle andre kommuner ville ikke kommet som en påplussning av inntektene hvis det ikke hadde vært for forsøksordningen. Vi så i avsnitt 5.4 at dette har slått positivt ut (og til dels med betydelige beløp) for totalinntekten i hele 18 av 20 forsøkskommuner.

Det er imidlertid tydelig at kunnskapen om hvorvidt forsøket har bidratt til økt eller redusert totalinntekt er nokså ”skjør”. Full kunnskap om dette, ville kreve at hver enkelt kommune har ført et komplett skyggeregnskap over hva de ville mottatt i tilskudd på alle områder som har inngått i forsøket. Svarene på våre spørsmål om forsøkets påvirkning av totalinntekten har derfor i relativt stor grad vært preget av ”tro” eller ”inntrykk” snarere enn ”kunnskap”.

Tabell 10.4. Forsøkets betydning for samlet inntekt. (antall for sentraladministrasjon, prosent for kommunestyrerepresentanter)

	Redusert inntekt	Ikke påvirket inntekt i nevneverdig grad	Økt inntekt	Ikke svart/Ingen konkret oppfatning
Sentraladministrasjon, 2001	1	10	2	6
Sentraladministrasjon, 2004	2	7	8	2
Kommunestyre, 2001	11,2%	52,6%	14,7%	21,5%
Kommunestyre, 2003	15,1%	48,9%	14,4%	21,6%

Spørsmålene som ble stilt var likelydende i 2001 og 2003. Det er imidlertid naturlig å tro at svaret fra 2003 i første rekke vil bli preget av et eventuelt inntektsutslag i de siste forsøksårene, mens 2001-undersøkelsen naturligvis kun dekker erfaringen med den første delen av forsøksperioden. Vi ser fra tabellen at prosentfordelingen blant kommunestyrerepresentantene er relativt lik fra 2001 og 2003. Det har vært en viss økning i andelen kommunestyrerepresentanter som svarer at forsøket har gitt redusert inntekt. Denne økningen motsvares av en reduksjon i antallet som svarer at inntekten ikke er blitt påvirket i nevneverdig grad.

Svarfordelingen blant sentraladministrasjonen avviker en del fra det bildet vi får fra kommunestyrerepresentantene. Det er langt flere kommuner som oppgir at forsøket har ført til økt inntekt i 2004 (8 kommuner) enn i 2001 (2 kommuner). Samtidig er det to kommuner som svarer at de har tapt inntekter i 2004, mot en kommune i 2001. Det er også tydelig at flere kommuner har gjort seg opp en mer konkret mening om dette forholdet i 2003 enn i 2001 (andelen

som ikke har besvart spørsmålet eller krysset av for ”ingen oppfatning” har gått ned fra 6 til 2 kommuner). Dette indikerer at sentraladministrasjonen i forsøkskommunene i 2004-svarene til en viss grad har fanget opp at forsøket har gitt en økonomisk gevinst. Det er imidlertid også tydelig at det fortsatt hersket mye tvil omkring dette spørsmålet. Det er blant annet slik at de to kommunene som i spørreskjemaet fra 2004 har svart at de har tapt økonomisk, begge kommer ut med gevinst i beregningene vist i Tabell 5.2. De to kommunene som faktisk har tapt økonomisk i følge Tabell 5.2, har svart hhv. ”ingen oppfatning” og at forsøket ikke har påvirket inntekten i nevneverdig grad. Det sistnevnte svaret er for øvrig i god overensstemmelse med de faktiske forhold, siden det beregnede tapet i denne kommunen er av meget beskjeden størrelse (0,7%).

Totalt sett kan vi konkludere med at de økonomiske gevinstene rent faktisk har vært større enn det sentraladministrasjonen i forsøkskommunene ser ut til å ha oppfattet. Dette riktignok med det forbehold at vi kun kjenner de faktiske gevinster eller tap knyttet til barnehageområdet. Siden dette tilskuddet er såpass mye større enn alle andre tilskudd, er det imidlertid små sjanser for at gevinst/tap knyttet til de øvrige tilskuddene mer enn oppveier effekten av barnehagetilskuddet.

10.3 Innbyggernes kjennskap til forsøket

Har innbyggerne i forsøkskommunene kjent til at deres hjemstedskommune har deltatt i et forsøk? Vi har inkludert dette spørsmålet i spørreskjemaene til innbyggerne i de 20 kommunene som har vært med. I tillegg har vi spurt gjennom hvilke av tre alternative kanaler de i så fall har fått denne informasjonen: direkte informasjon fra kommunen, lokalpresse eller andre massemedier, eller fra andre kilder. De kan selvfølgelig ha fått informasjon fra flere enn en av disse, så prosentene i tabellen vil summere seg til minst 100 %. I 2004 ble spørsmålet stilt til den nye delen av utvalget i forsøkskommunene, og det er resultatene fra disse som ligger i den nederste delen av tabellen.

Tabell 10.5 Kjennskap til deltakelse i forsøket, prosent

	Kjenner ikke til at kommunen deltar		Informasjon fra kommunen		Informert via media		Informert via andre kilder	
	2001	2004	2001	2004	2001	2004	2001	2004
Alle kommuner	73.8	74.5	5.8	6.3	16.0	15.1	7.2	8.2
Råde	85.4	57.4	2.9	6.6	7.8	29.5	4.9	6.6
Frogn	87.6	87.1	3.4	4.3	5.5	1.4	4.1	7.1
Hurdal	76.7	78.6	4.1	19.0	8.2	7.1	11.0	7.1
Nord-Odal	78.0	77.8	2.4	6.7	14.6	2.2	6.1	15.6
Lillehammer	74.4	74.5	3.9	3.6	17.2	15.5	6.9	8.2
Nord-Aurdal	74.5	69.7	6.6	9.1	15.1	18.2	7.5	9.1
Nore og Uvdal	74.6	77.8	9.0	8.3	10.4	8.3	6.0	8.3
Tønsberg	85.8	80.8	1.3	2.7	9.2	11.6	5.0	8.2
Søgne	53.9	83.6	4.7	7.3	34.4	14.5	11.7	3.6
Stavanger	78.2	78.1	4.6	3.1	15.8	14.7	4.8	6.9
Randaberg	60.7	60.9	5.4	4.7	29.5	31.3	8.0	6.3
Etne	42.4	53.8	11.8	12.8	36.5	25.6	14.1	15.4
Norddal	73.6	69.0	4.6	9.5	17.2	16.7	10.3	7.1
Neset	64.6	72.7	10.1	9.1	20.3	20.5	10.1	11.4
Meldal	67.5	86.7	14.5	8.9	16.9	6.7	6.0	11.1
Orkdal	81.0	80.0	3.3	3.6	9.1	9.1	6.6	7.3
Namdalseid	48.1	50.0	22.8	16.7	27.8	26.2	7.6	16.7
Flakstad	60.3	82.1	19.0	10.3	12.7	7.7	12.7	7.7
Nordreisa	72.5	68.9	9.9	11.5	6.6	14.8	14.3	4.9
Alta	77.6	66.7	2.0	4.8	15.6	23.8	7.5	9.5

Resultatene viser at de fleste ikke var klar over forsøket og kommunens deltakelse i 2001, og at dette heller ikke har forandret seg i løpet av forsøksperioden. Det er imidlertid store forskjeller mellom kommuner, og i Etne, Namdalseid og Søgne var det henholdsvis 57,6 %, 51,9 % og 46,1 % som i 2001 hadde kjennskap til deltakelsen. Da er det oppsiktsvekkende at det i 2004 bare var 16,4 % av de spurte i Søgne som var informert om det samme. Riktignok er det et delvis nytt utvalg, men det er likevel en svært markant forskjell. Forklaringen er sannsynligvis at mange har glemt noe de leste i avisene for tre-fire år siden; de fleste innbyggerne i Søgne hadde blitt informert gjennom massemedier.

Det er gjennomgående via massemedier at man har plukket opp informasjonen om deltakelse i forsøket. Direkte informasjon fra kommunen selv har stort sett blitt plukket opp i småkommuner.

De store forskjellene i kjennskap til forsøket har en interessant kobling mot de opplysningene vi har fått i våre samtaler med alle rådmennene i forsøkskommunene, jf. kapittel 11. De to kommunene der flest innbyggere kjenner til forsøksordningen, er Etne og Namdalseid. Begge disse kommunene tilhører de kommunene der rådmannens vurdering av forsøket er mest positiv. Rådmenenes vurdering har i begge tilfeller vært at forsøket har bidratt til en sunnere prioriteringsdebatt, der man har lyktes i å skape et økt lokalpolitisk engasjement, og oppnådd en ressursbruk som er bedre tilpasset de lokale behov. Det er derfor interessant å merke seg at innbyggerne i Etne og Namdalseid i større grad enn de andre forsøkskommunene har merket seg at det har foregått noe spesielt.³³

10.4 Samlet vurdering av forsøkets betydning

Deler av spørsmålene som oppsummerer forsøkets betydning er allerede belyst i det foregående kapittel, jf. avsnitt 9.6. Dette gjaldt kommunestyrerepresentantenes oppfatninger om hvorvidt forsøket har bidratt til økt handlingsrom for lokal tilpasning, samt hvilke forventninger de hadde til dette på forhånd. For helhetens skyld gjentar vi noen av disse resultatene her, blant annet for å se samsvaret eller mangelen på samsvar mellom kommunestyrets og sentraladministrasjonens oppfatninger.

Tabell 10.6. Har forsøket bidratt til økt handlingsrom for lokal tilpasning? (antall for sentraladministrasjon, prosenter for kommunestyrerepresentanter)

	År	Nei, ingen betydning	Ja, men i liten grad	Ja, i noen grad	Ja, i stor grad
Sentraladministrasjon	2001	3	6	9	1
Sentraladministrasjon	2004	2	9	7	1
Kommunestyre	2001	29,8%	47,1%	22,2%	0,9%
Kommunestyre	2003	35,1%	46,1%	16,6%	2,2%

Totalt antall svar i de to første kategoriene (ingen betydning+i liten grad) har vært økende over tid, fra 9 til 11 kommuner blant sentraladministrasjonen og fra 76,9% til 81,2% blant kommunestyrerepresentantene. Videre har det vært en

³³ På den annen side er det også eksempler på det motsatte; de to andre kommunene der politiker-nes/sentraladministrasjonens oppfatninger omkring forsøket er mest positive, er Nesset og Hurdal. Vi ser imidlertid fra

Tabell 10.5 at innbyggernes kjennskap til forsøket er omtrent på nivå med gjennomsnittet blant forsøkskommunene.

relativt merkbar reduksjon i den moderate positive kategorien ”Ja, i noen grad”, fra 9 til 7 kommuner og fra 22,2% til 16,6% blant hhv. sentraladministrasjon og kommunestyre. Imidlertid ser vi også at det finnes en rådmann/sentraladministrasjon som tillegger forsøket stor betydning, og at andelen av kommunestyrerepresentantene som mener at forsøket i stor grad har gitt økt handingsrom har økt fra 0,9% til 2,2%. Samtalene med rådmennene, se kapittel 11, gir en god bakgrunn for å forstå spriket i oppfatningene, da det er tydelig at forsøket har gitt til dels svært ulikt utslag fra kommune til kommune. Totalt sett gir imidlertid både kommunestyret og sentraladministrasjonen gjennom sine svar på dette spørsmålet relativt klare signaler om at forsøket i hovedsak har hatt liten betydning. Den betydelige reduksjonen i svarprosent blant kommunestyrerepresentantene fra 2001 til 2003 (jf. Tabell 6.3) kan trolig også tolkes som en indikasjon på dette.

Kommunestyrerepresentantene fikk også følgende oppsummerende spørsmål i 2003-skjemaene: ”Har dine erfaringer med forsøket påvirket din generelle oppfatning om bruken av henholdsvis rammetilskudd og øremerkede tilskudd?” Svaralternativene og den prosentvise svarfordelingen framgår i tabellen nedenfor.

Tabell 10.7. Oppfatning om hhv. øremerkede tilskudd og rammetilskudd

Svarkategori	Prosent
Forsøket har vist/bekreftet at rammetilskudd er å foretrekke.	30,2
Forsøket har vist/bekreftet at øremerkede tilskudd er å foretrekke.	14,6
Forsøket har ikke belyst spørsmålet tilstrekkelig.	41,5
Ingen oppfatning	13,8

Det hyppigste svaret (41,5 %) er her at forsøket ikke har belyst spørsmålet tilstrekkelig. Ut fra det vi har vist og kommentert bl.a. i avsnitt 9.5.2 og ellers i rapporten, er dette ikke overraskende. For øvrig ser vi at det er 30 % som mener at forsøket har vist at rammetilskudd er å foretrekke, mens 15 % mener at forsøket har vist at øremerkede tilskudd er å foretrekke. Disse 15 prosentene peker bl.a. i retning av at det selvsagt finnes sektorinteresser og sektorpolitikere også på lokalpolitisk nivå. Det blir dermed for enkelt å si at kommunene generelt ønsker mest mulig som frie inntekter og minst mulig øremerking. Representanter som i større eller mindre grad er rene sektorpolitikere vil naturlig nok være kritiske til å fjerne tilskudd til ”sine” sektorer. I tillegg vektlegger enkelte folkevalgte sterkt at tjenestetilbudene innenfor utvalgte områder som grunnskolen generelt bør være likest mulig over hele landet.³⁴ Som eksempler på hvor ulike

³⁴ Det er imidlertid langt fra opplagt at dette likhetsidealet taler for bruk av øremerkede tilskudd. Tidligere analyser av øremerkede tilskudd, bl.a. Håkonsen m.fl. (2000), viser at kommuner med høy inntekt per innbygger mottar mer øremerkede tilskudd enn kommuner med lav inntekt per innbygger. Øremerkede tilskudd

oppfatninger det kan være blant kommunestyrerepresentanter omkring dette tema, tar vi med følgende sitater:

Positive til rammetilskudd

- ”Øremerkede tilskudd krever kontroll og mye byråkrati med rapportering og skjemavelde etc. Størst mulig frihet = bra!”
- ”Holdning til prosjektet er et spørsmål om man vil ha lokal handlefrihet eller sentral statlig detaljstyring.”
- ”Det er kommunens innbyggere som selv vet hvor skoen trykker – ikke staten. Økte frie rammer vi gi økt engasjement, muligens økte forskjeller, men sannsynligvis fornuftige ut fra gitte forutsetninger i den enkelte kommune.”

Positive til øremerking

- ”Mange store reformer vert ikkje prioriterte nok lokalt grunna mangel på pengar til andre tiltak ein har. Dersom ein skal få gjennomført statlege satsingsområde og reformer, må ein øymerke.”
- ”Rammetilskudd øker forskjellene i de kommunale tjenester fra kommune til kommune.”
- ”Øremerka tilskot er best til å sikre minste standard. I perioder med dårlig økonomi i kommunane, er rammetilskot lite tenleg for å sikre innbyggarene minstestandard på tilbud.”

Vi påpeker at det er relativt få kommunestyrerepresentanter som har uttrykt sin mening omkring dette spørsmålet med supplerende kommentarer av typen vist ovenfor. Sitatene bør derfor ikke oppfattes som mer enn det de er, nemlig eksempler på hvordan *noen* folkevalgte uttrykker seg om temaet.

De siste resultatene fra spørreundersøkelsene vi viser her, er et spørsmål rettet mot sentraladministrasjonen, der de fikk anledning til å utvise en viss grad av selvkritikk i forhold til deres egen kommunes befatning med forsøket:

Tabell 10.8. Synes du at de (eventuelle) økte mulighetene til lokal tilpasning hittil er blitt godt ivaretatt av kommunen selv? (sentraladministrasjon – svar uttrykt ved antall kommuner)

År	Den lokale tilpasningen har utnyttet de nye mulighetene så godt som mulig	De lokale tilpasningen har bare i noen grad fått realisert mulighetene som ligger i ordningen	Den lokale tilpasningen har vært passiv og i liten grad utnyttet mulighetene som ligger i ordningen
2001	7	7	5
2004	7	8	4

bidrar altså til å forsterke eksisterende inntektsforskjeller, og kan dermed også bidra til større forskjeller mellom kvaliteten på tjenestetilbudene. Andre virkemidler enn øremerkede tilskudd er dermed bedre egnet hvis målet er likest mulig kvalitet på tjenestetilbudet.

Her ser vi at antallet kommuner i de ulike kategoriene har vært omtrent det samme på de to måletidspunktene. Et betydelig flertall av forsøkskommunene mener altså at de bare i noen eller liten grad har fått utnyttet de mulighetene som forsøksordningen faktisk har gitt. Dette er en svært interessant observasjon på bakgrunn av de meget magre resultatene av forsøket i de øvrige kapitlene i rapporten. Det kunne muligens ha blitt klarere utslag dersom flere kommuner hadde vært ”flinkere” til å tilpasse seg de mulighetene som faktisk har blitt åpnet av forsøket. For å vurdere dette nærmere er det interessant å se svarene i Tabell 10.6 og Tabell 10.8 i sammenheng. Dette gjøres ved hjelp av de to følgende tabeller, som viser samvariasjonen mellom disse to spørsmålene for hhv. 2001 (tall før semikolon) og 2004 (tall etter semikolon).

Tabell 10.9. Samvariasjon mellom forsøkets betydning og lokal utnytting av mulighetene.

		Muligheter godt ivaretatt?		
		Utnyttet så godt som mulig	Bare i noen grad realisert	Passiv og i liten grad utnyttet
Økt handlingsrom for lokal tilpasning?	Nei, ingen betydning	2; 0	0; 1	1; 1
	Ja, men i liten grad	1; 2	3; 4	2; 3
	Ja, i noen grad	3; 4	4; 3	2; 0
	Ja, i stor grad	1; 1	0; 0	0; 0

Den absolutt mest negative konklusjonen for forsøkets betydning er kombinasjonen i øverste venstre celle i tabellen ovenfor. Dette innebærer at forsøket ikke har hatt noen betydning for handlingsrommet, samtidig som mulighetene har blitt best mulig utnyttet av kommunen. Vi ser imidlertid at ingen av kommunene har svart dette i 2004, mens to kommuner hadde denne oppfatningen i 2001. Dersom de fleste av kommunene der forsøket har hatt liten betydning for det lokale handlingsrommet (”nei, ingen betydning” eller ”ja, men i liten grad”) samtidig har svart ”passiv og i liten grad”, vil en vesentlig årsak til manglende effekter være knyttet til kommunenes egen manglende tilpasningsevne. Vi ser imidlertid at dette bare gjelder 3 av 9 kommuner i 2001-undersøkelsen og 4 av 11 kommuner i 2004.

Totalt sett spriker svarfordelingen relativt mye, både i 2001 og 2004, slik at det ikke tegnes et særlig klart bilde av denne oppstillingen. Dette er i seg selv en interessant observasjon for evalueringen. En endring av økonomiske rammebetingelser som rent objektivt sett er likt utformet for alle kommunene, blir altså både *oppfattet forskjellig* og *utnyttet forskjellig* av den enkelte deltakende kommune. Dette tyder på at de lokale forholdene er svært viktige, bl.a. hvor

”klare” kommunene har vært til å gå inn i forsøket på det administrative og politiske plan, om forsøket først og fremst har vært forankret på det administrative plan eller også i sterk grad involvert politikerne, hvordan kommunens økonomiske situasjon har vært i utgangspunktet og hvordan forsøket har påvirket kommunens økonomi. Disse temaene bringer oss videre til de to neste kapitlene, som er basert på de to arbeidsrapportene som omhandler de kvalitative delene av evalueringen.

11 RÅDMENNENES SYNSPUNKTER

11.1 Innledning – noen hovedtrekk

Det mest slående poenget etter å ha gjennomført samtaler med rådmennene i samtlige 20 forsøkskommuner, er at erfaringene og synspunktene er nokså sprikende. Den samme objektive endringen i kommunenes rammebetingelser har tydeligvis blitt opplevd på til dels svært forskjellig vis ute i den enkelte kommune. En del av disse forskjellene lar seg nok forklare ut fra hvor god ”match” det har vært mellom kommunens endringsbehov i løpet av forsøksperioden og de endringer som forsøket har stimulert (i økonomisk forstand) til å gjøre. Det mest nærliggende eksemplet på dette er – som så ofte før i rapporten – barnehageområdet. En kommune som allerede hadde full barnehagedekning og ingen økning i etterspørsel etter barnehageplasser i løpet av forsøksperioden, har fått en økning i statlig rammeoverføring som fritt har kunnet brukes til andre formål i løpet av perioden. En kommune som derimot har hatt en betydelig vekst i antall barnehageplasser (større enn gjennomsnittet i alle kommuner utenfor forsøket), har måttet redusere mer på andre områder enn dersom kommunen hadde fått økt tilskudd fra staten i takt med økningen av antall barnehageplasser. Det er derfor naturlig at forsøket oppleves som forskjellig fra kommune til kommune.

Forskjellene i kommunenes erfaringer og synspunkter omkring forsøksordningen er imidlertid større og mer uforutsigbare enn det som lar seg forklare av slike objektive forhold alene. Det er derfor tydelig at erfaringene også er preget av mer subjektive forhold i den enkelte kommune. Dette kan for eksempel dreie seg om hvor sterkt eierskap politikerne i kommunen har hatt til deltakelsen i forsøksordningen, og hvor kritiske kommunens administrasjon og politikere generelt har vært til statens styring overfor kommunesektoren. I de kommunene som later til å være mest kritiske eller negative til erfaringene med forsøksordningen, kan en få et inntrykk av at kritikken mot ordningen kanskje går lenger i negativ retning enn det selve ordningen rent objektivt vurdert skulle tilsi. Vi sitter med et inntrykk av at stemningen generelt (og i forhold til statens styring av kommunesektoren spesielt) har vært nokså negativ i utgangspunktet, og at tiltakslysten, framtidstroen og følelsen av handlingsrom har vært lav. Det har gjerne hersket en viss optimisme knyttet til at det å bli forsøkskommune skulle bidra til å gjøre situasjonen en del bedre. Når de positive forventningene (av ulike grunner) ikke har slått til, har stemningen vendt seg til en tilstand preget av skuffelse og kritikk knyttet til hvordan forsøket konkret har vært utformet og blitt håndtert av de involverte departementer, fylkesmenn m.v.

Andre kommuner ser imidlertid ut til å ha til dels meget positive erfaringer med forsøksordningen, og her kan det virke som om forsøket er blitt løftet opp på et nærmest ”metafysisk” nivå. Med det menes at ordningen er blitt gjort til noe ”større enn seg selv”, og bidratt til en vitalisering og reorientering av lokalpolitikken som har vært mer omfattende enn det endringene forsøket har gitt for kommunens finansielle rammebetingelser isolert sett skulle tilsi. Forsøket ser da ut til å ha bidratt til en slags generell snuoperasjon der man har fokusert mer på muligheter enn på problemer og begrensninger. Det er klart at en slik generelt positivt ladet innfallsvinkel ikke bare kan forklares av objektive forhold. Personlige egenskaper og personlig kjemi mellom de involverte aktørene på administrativt og politisk nivå i kommunene spiller her utvilsomt en betydelig rolle. Det skal imidlertid også påpekes at det synes som om det er noe delte oppfatninger om forsøkets eventuelle positive utslag også i de kommunene der rådmennene er mest entusiastiske. Enkelte kommunestyrerepresentanter som har skrevet utfyllende kommentarer i spørreskjemaene fra 2003 ser ut som om de er mindre positive til forsøket enn det deres rådmann gir uttrykk for. Dette kan tyde på at forsøket har hatt større betydning for kommunenes rådmenn og sentraladministrasjon, og at dette nivået har utnyttet mulighetene som har ligget i forsøket i sine saksframlegg, mens kommunestyrene har merket mindre forandringer. Vi kommer nærmere inn på dette i avsnitt 11.2.

På begge sider av disse ytterlighetlighetene i positiv og negativ retning, befinner det seg en midtgruppe av kommuner som faller i en ”verken-eller” kategori. Deres erfaringer etter fire år som forsøkskommune, er at endringene har vært beskjedne. Forsøksordningen har tross alt bare berørt en nokså liten del av kommunenes rammebetingelser. I kroner og øre er derfor virkningene relativt små. I tillegg har forsøket skrumpet i betydning over tid fordi en del av tilskuddene er blitt innlemmet underveis i forsøksperioden. Videre blir kommunene også styrt av en rekke andre styringssignaler enn gjennom øremerkede tilskudd. Det finnes både rettighetslovgivning og andre former for juridisk/administrativ styring som påvirker kommunenes rammebetingelser ut over måten de blir finansiert på. I tillegg har forsøksperioden 2000-2003 vært preget av at kommunesektoren generelt har opplevd en forverring av de økonomiske rammebetingelsene. I mange kommuner er derfor omkvedet at de i praksis har hatt meget små valgmuligheter, og at de er inne i en situasjon der tjenestetilbudene må nedskjæres og effektiviseres samtidig som forventninger/krav/lover og regler gjør dette vanskelig. Forsøksordningen har derfor lett blitt en ”ikke-begivenhet” i det store bildet, og har kun i meget liten grad påvirket de valgene kommunen har foretatt i løpet av de fire årene fra 2000 til 2003.

Et eksempel på hvordan ett og samme fenomen kan bli oppfattet på svært forskjellig måte fra kommune til kommune, er følgende: Flere kommuner har i

forsøksperioden hatt en meget trang økonomisk situasjon, der de har måttet gjennomføre betydelige kutt og/eller effektiviseringstiltak på driftssiden for å opprettholde (eller gjenopprette) økonomisk balanse. I noen av disse kommunene har det eksplisitt blitt kommentert at det i en slik situasjon har vært *en fordel å være forsøkskommune*: Som forsøkskommune har inntektssiden av budsjettet vært uavhengig av utgiftssiden. Dermed har ikke inntektene blitt redusert i takt med tjenesteomfanget når de har måttet foreta kutt i tjenestetilbudet, hvilket ville ha vært tilfelle dersom de mottok tilskudd i tråd med aktiviteten eller antall plasser osv. I andre kommuner har imidlertid omkvedet vært nærmest det motsatte: På grunn av trang økonomi og nødvendige innskrenkninger i tjenestetilbudet, har det *ikke spilt noen rolle at man har vært forsøkskommune*. Den økonomiske situasjonen har vært så trang at kommunen ikke har opplevd å ha noen handlefrihet, og de gjennomførte kuttene har vært nødvendige, enten man er forsøkskommune eller ikke. I den grad vi skal gjøre oss til dommer over disse oppfatningene, har det førstnevnte resonnementet rent prinsipielt utvilsomt noe for seg. Det er faktisk tilfelle at inntektene går ned hvis en må kutte ned på omfanget av en tjeneste som mottar tilskudd, mens man *ikke* får en tilsvarende innteksreduksjon hvis inntekten kommer som rammetilskudd. Hvis man for eksempel må foreta en reduksjon av antall barnehageplasser for å oppnå en forbedring av driftsresultatet med et visst antall kroner, måtte en forsøkskommune redusere med et lavere antall plasser enn det som ville være tilfelle i en ikke-forsøkskommune som mottok statstilskudd per barnehageplass.

Et fellestrekk for alle forsøkskommunene – både de mest negative, de mest positive og de som faller i ”verken-eller” kategorien – er at de prioriteringsmessige utslagene av ordningen neppe har vært særlig store. Kommunenes holdninger og opplevelser rundt forsøket har derfor variert betydelig mer enn det de rene prioriteringsmessige utslagene skulle tilsi.

Når rådmenn flest argumenterer for at det i liten grad har blitt gjort bevisste omprioriteringer som en direkte følge av forsøksordningen, er dette sikkert i hovedsak korrekt. Det kan imidlertid ikke ses bort fra at enkelte endringer kan ha skjedd uten at de konkret eller bevisst er blitt assosiert direkte til selve forsøksordningen. Det vi kan ane gjennom samtalene med rådmennene som et prioriteringsmessig utslag av forsøket er hovedsakelig to forhold: i) Tempoet i barnehageutbyggingen i forsøkskommunene har muligens vært lavere enn det som ellers ville ha vært tilfelle. Det kan synes som om det i en del forsøkskommuner har ”hopet seg opp” et udekket behov mot slutten av forsøksperioden, og at ekstra mange nye avdelinger eller nye barnehager er blitt eller vil bli åpnet i 2004, etter at kommunene igjen mottar tilskudd per plass. ii) Kommunene har i noen grad utnyttet det faktum at de ikke er blitt stilt overfor et krav om aktivitetssøkning innenfor psykiatriområdet, slik at veksten i bevilgninger innenfor

dette området trolig har vært noe mindre enn det som ville vært tilfelle hvis kommunene ble stilt overfor et krav om aktivitetsøkning tilsvarende tilskuddsbeløpet. Det første av disse inntrykkene har senere blitt bekreftet av analysene av KOSTRA-data i kapittel 5. Det andre lar seg imidlertid ikke verken bekrefte eller avkrefte pga at psykiatri ikke er definert som et eget utgiftsområde i KOSTRA, og vil derfor aldri kunne bli noe mer enn et ”inntrykk”.

11.2 Positive erfaringer – økt handlingsrom og bedre lokal tilpasning

De kommunene som i første rekke har klare og uttalte positive erfaringer å vise til er Etne, Hurdal, Namdalseid, Nesset. Disse kommunene kan vise til at forsøket har bidratt til at en ny type prioriteringsdebatt har oppstått lokalt – den er blitt betydelig vitalisert, og den tidligere tilskuddsorienteringen er blitt mindre.³⁵ Med tilskuddsorientering sikter vi her til at kommunens ledelse (både politisk og administrativ) fokuserer sterkt på til enhver tid å utnytte eksisterende tilskuddsordninger best mulig, slik at blikket i større grad enn ønskelig rettes mot hva som til enhver tid er mest ”lønnsomt” for kommunen, snarere enn mot hvilke av kommunens egne tjenesteområder behovene reelt sett er størst. Rådmenne i de fire kommunene nevnt ovenfor føler at de i forsøksperioden har oppnådd en sunnere og mer naturlig innfallsvinkel til sine egne prioriteringer, nemlig at de i større grad enn før forsøket har foretatt sine prioriteringer ut fra kommunens egne oppfattede behov.

Forsøk fra faglige interesser på å etterlyse hvor ”min sektors penger er blitt av” og lignende, har det vært lettere enn tidligere å avvise, og man har dermed kunnet fokusert sterkere på helheten i kommunens tjenestetilbud. Det er ikke nødvendigvis slik at de konkrete utslagene fra tjeneste til tjeneste har blitt særlig store. Det er snarere tankegangen og den lokale prosessen som har endret seg. Både sentraladministrasjonen og (i følge rådmennene) politikerne har blitt mer fornøyd når de har opplevd at beslutningene i hovedsak er begrunnet ut fra deres egne vurderinger, snarere enn hvilke områder som mottar tilskudd. Det er likevel ikke nødvendigvis slik at en omlegging av prioriteringsdebattene i denne retning har foregått konfliktfritt: Noen fagområder i kommunene har sett sin posisjon truet pga tapte tilskudd, og disse har naturlig nok vært kritiske. Likevel kan vi nok si at forsøket for disse kommunene har bidratt til de effektene en i

³⁵ I Hurdal har det foregått et rådmannsskifte som gjorde at rådmannen på intervjuetidspunktet hadde liten personlig kjennskap til forøket. Vi har imidlertid andre informanter fra Hurdal i forbindelse med intervju materialet i kapittel 12 som gjør det naturlig å inkludere Hurdal blant de ”positive” kommunene. I tillegg hadde vi en samtale med den tidligere ordføreren i Hurdal (som var ordfører i forsøksperioden), som også klart påpekte hvordan forsøket hadde bidratt til en revitalisering av lokalpolitikken langs de linjer vi beskriver i dette avsnittet.

første rekke trolig håpet å få bekreftet: Lokaldemokratiet er blitt vitalisert, politikken har fått en reorientering ved å fokusere sterkere på lokale behov, og kommunene opplever å være mer fornøyd med de prioriteringsvalgene som er blitt foretatt. Som en oppsummering av de positive opplevelsene disse kommunene har hatt, kan begrepet ”ny giv” være dekkende.

Det er verdt å merke seg at alle de fire kommunene med klare positive opplevelser har til dels svært få innbyggere. Innbyggertallene for disse fire kommunene i 2003 var 2679 i Hurdal, 3916 i Etne, 3201 i Nesset og 1779 i Namdalseid. Kommuner av denne størrelsesorden har naturlig nok svært mye mer oversiktlige forhold rent ledelses- og organisasjonsmessig enn middelstore og store bykommuner som Tønsberg, Lillehammer og Stavanger. For at forsøksordningen skal ha kunnet sette tydelige spor etter seg i den enkelte kommune, har det nok vært en viktig forutsetning at både administrasjon og politikere i fellesskap har hatt en bevissthet og et engasjement omkring hva forsøket har betydd og ikke betydd for kommunens rammebetingelser og muligheter. Det virker nokså naturlig at dette har vært lettest å oppnå i små og oversiktlige kommunene, hvilket også bekreftes av resultatene.

De fire nevnte kommunene har eksplisitt pekt på en del av de problemene som kan oppstå som følge av statlig styring preget av øremerkede tilskudd og bruk av tidsavgrensede handlingsplaner. Fra Namdalseids side trekkes det for eksempel fram at det ved inngangen til forsøket til dels var ”overfinansiering” av barnehagesektoren i kommunen. Det var god dekning og til tider også overdekning av barnehageplasser i kommunen. Etter rådmannens oppfatning var flere av de øremerkede tilskuddene forut for forsøksperioden med på å opprettholde et nivå på tilskuddsområdene som var i overkant av etterspørselen. Med rådmannen i Namdalseids egne ord endret imidlertid dette seg i forsøksperioden som følger: ”Med innføringen av forsøket ble det et langt sterkere fokus på helheten i tjenestetilbudet, om driften av de enkelte områdene var kostnadseffektiv, og om det var en god prioritering i forhold til lokale behov”.

Et tilsvarende resonnement framføres av Etne, som ved inngangen til forsøket ut fra rådmannens oppfatning hadde en veldig bra eldreomsorg. Det var dermed en klar fordel for Etne å slippe og forholde seg til kravet om aktivitetsvekst på driftssiden innenfor eldreomsorgen. En frigjorde da midler som i stedet ble brukt til å opprettholde en bedre kvalitet på grunnskoletilbudet enn det som ellers hadde vært mulig. Begge disse eksemplene peker på et generelt problem med tilskudd og handlingsplaner, nemlig at de utpekte tilskuddsområdene kan være velbegrunnet som en gjennomsnittsbetraktning, men at de ikke nødvendigvis treffer behovene godt i mange enkeltstående kommuner. For å sitere rådmannen i Etne, da hun fikk spørsmålet om kommunen angrer på at den hadde deltatt i forsøket: ”Nei! Jeg synes dette har vært veldig positivt for kommu-

nen! Kommunen har sluppet å øke innsatsen på områder der den allerede hadde et godt tilbud.”

Fra rådmannen i Nesset får vi følgende oppsummerende kommentar, som også bygger opp omkring de samme poengene som ovenfor: ”Konklusjonen på dette er enkel! Styring gjennom øremerkede tilskudd innebærer nærmest per definisjon at iallfall noen kommuner bommer på oppgavene. Noen har allerede løst de oppgavene staten med sine tilskudd forsøker å stimulere løsningen av, og da blir kommunene delvis stimulert og delvis tvunget til å prioritere feil. Med forsøket kunne kommunen prioritere mye riktigere, og dette følte glimrende for oss!” Rådmannen i Nesset kommer tidligere i intervjuet med en annen formulering, som også peker på hvordan forsøket har endret fokus i prioriteringsdebatten: ”Dette har vært meget positive erfaringer! Øremerkede tilskudd er ikke det samme tema som det var tidligere. Fagfolkene/sectorinteressene i kommunen har mistet makt. Totalbildet eller helheten for kommunen er det som nå blir fokusert langt sterkere på. Fokuset er på kostnader, resultater og effektivitet i stedet for å investere der staten satser, selv om kommunen egentlig ikke trenger akkurat denne satsingen!”

Det bør påpekes at lignende synspunkter også er blitt framført av kommuner som uttrykker en mer negativ holdning til forsøket totalt sett. Som et eksempel kan vi trekke fra Nordreisa, som særlig har fått negative erfaringer knyttet til uforutsigbare rammer og etterskuddsvis avregning av tilskuddsbeløp, jf. avsnitt 11.4.2. Rådmannen i Nordreisa har tross dette klart sett nytten av å ikke måtte forholde seg til de øremerkede tilskuddene, jf. følgende uttalelse: ”Et eksempel på uheldige utslag kan være innenfor psykiatriområdet. Nordreisa har bygget opp dette området selv, og bruker totalt om lag 5,4 millioner, mens det gis ca. 1,8 millioner i tilskudd. Her har kommunen vært forut for sin tid med prioriteringen av dette området, og blir nå straffet for dette. Det virker absurd at det skal dokumenteres en økning på 160.000 kroner fra 2003 til 2004. Her har det vært en stor fordel å bli fritatt for denne type krav i de fire forsøksårene.”

Et annet viktig poeng som har vært nevnt av flere av rådmennene i vår undersøkelse, er at det kan være lettere å gjenopprette økonomisk balanse – fra en situasjon der kommunen har for lave inntekter i forhold til utgiftsnivået (hvilket flere og flere kommuner har fått i løpet av de siste årene) – dersom inntektssiden ligger fast, dvs. at inntektene i sin helhet kommer som skatteinntekt og rammetilskudd. Enhver reduksjon av utgiftssiden med et visst beløp forbedrer da kommunens resultat eller ”bunmlinje” med det samme beløpet. Med aktivitetsbasert finansiering, vil ikke en reduksjon i driftsutgiftene med et visst beløp gi den samme forbedringen i økonomisk resultat, pga at inntektssiden reduseres (tilskudd mistes) i takt med reduksjonen i aktiviteten. Dette vel og merke så lenge utgiftsreduksjonen berører nivået på de tilskuddsberettigede

aktivitetene. (Hvis utgiftsreduksjonen for eksempel skjer ved å bruke mindre penger per barnehageplass, men uten å redusere antall plasser, vil ikke inntekts-siden berøres.) Vi vil tro at en av flere mulige forklaringer på at så mange kom-muner i dag sliter med å opprettholde økonomisk balanse, kan være statens krav til aktivitets- og utgiftsvekst på noen utpekte områder, samtidig som den samme kommunen totalt sett har for høye driftsutgifter og må foreta kutt for å gjenopprette økonomisk balanse. De nødvendige utgiftsreduksjonene på de områdene som *ikke* skal ha aktivitetsvekst, blir dermed desto større. For kom-muner som av ulike årsaker befinner seg i økonomisk ubalanse, vil vi derfor tro at det oppleves lettere å gjennomføre nødvendige omstillinger og utgiftsreduk-sjoner dersom de ikke samtidig må *dokumentere utgiftsvekst* for å gjøre seg berettiget til å motta tilskudd fra staten. Som et eksempel på hva slags paradok-sale utslag en slik politikk kan skape, nevner rådmannen i Etne at hun kjenner til kommuner i sin region som først har økt driftsnivået og bemanningen innenfor eldreomsorgen i tråd med intensjonen i handlingsplanen for eldreomsorg. Etter at planen nå er avsluttet, og kommuneøkonomien generelt er stram, har kommunene imidlertid måttet nedbemanne sektoren igjen. Det sier seg selv at dette er dårlig ressursbruk over tid, og at forutsigbarheten blir meget dårlig både for brukerne av tjenesten og de ansatte i sektoren. Rådmannen i Etne er ikke alene om å påpeke denne type utslag, jf. følgende uttalelse fra rådmannen i Nordreisa: ”Kommunen har havnet i en paradoksal situasjon. Fylkesmannen passer på at det skal bli en nedskjæring på 10,7 millioner i 2005 for å dekke inn underskuddet. Samtidig passes det på at det skal bli en økning på 160.000 kro-ner innen psykiatrien!”

Som et korrektiv til de mest positive erfaringene som er blitt beskrevet i dette avsnittet, skal det bemerkes at enkelte formuleringer i form av tilleggs-kommentarer i spørreskjemaene fra kommunestyrerepresentanter i 2003 går i en motsatt retning. En representant i en av de fire mest ”positive” kommunene skriver at

”Mangelen er at eg synest det blir delegert for mange saker til administra-sjonen, folkevalgte har for lite innsyn eller vi blir for dårlig informert om kva er fordel/bakdel med forsøket.”

To representanter i en annen av de fire kommunene skriver videre at

”Første periode i kommunestyre for meg. Det har aldri vært nevnt med et ord hva ordningen har betydd for kommunen vår. Så jeg er ikke kompe- tent til å svare noe fornuftig på disse spørsmåla.” (representant 1)

”Forsøket var et ønske fra administrasjonen og var i liten grad diskutert i kommunen.” (representant 2)

Endelig finner vi en representant i en tredje blant de samme fire kommunene som uttrykker seg som følger:

”Stilt om forsøket etter første vedtatte budsjett.”

Til sammen fire kommunestyrerepresentanter fra tre av de kommunene der det i følge rådmennene har vært størst positive effekter av forsøket, tegner dermed et annet og mindre positivt bilde. Dette er selvsagt et nokså tynt materiale å bygge på, men de siterte kommentarene tyder uansett på at bredden i de positive inntrykkene av forsøksordningen neppe er så stor som rådmennenes formuleringer kan tyde på. Det kan ut fra dette antydes at rådmennene/sentraladministrasjonen i noen grad overdriver når de beskriver hvordan lokalpolitikken har blitt revitalisert og forbedret som følge av forsøket.

En rådmann i en kommune som ikke er nevnt blant de fire mest positive i dette avsnittet er svært eksplisitt omkring hvordan forsøket har hatt langt mer å si for sentraladministrasjonen enn for kommunestyret. I følge denne rådmannen har mesteparten av fordelene ”blitt igjen” hos rådmannen og sentraladministrasjonen for øvrig, mens politikerne – i følge rådmannen selv – neppe i samme grad har registrert særlig store endringer. Rådmannen har følt at det har vært større fleksibilitet i prioriteringene, men denne økte fleksibiliteten har først og fremst blitt utnyttet i rådmannens saksframlegg/budsjettforslag til politikerne, mens politikerne trolig har oppfattet budsjettframleggene som like ”låste” som i tiden før forsøket.

11.3 Nærmere diskusjon om ”handlingsrommet”

Enkelte av rådmennene vi har snakket med har eksplisitt nevnt at kommunens *handlingsrom* har blitt større som følge av forsøksordningen. I forbindelse med lokalpolitikk, er begrepet handlingsrom tilsynelatende av stor betydning – det blir stadig brukt av lokalpolitikkerne, og en viser ofte til at ”handlingsrommet er nå så lite at en ikke lenger har noe å drive politikk på”, jf. sitatene vist i avsnitt 9.5.2. Det er dermed av betydelig interesse at enkelte av forsøkskommunene opplever at handlingsrommet faktisk har blitt større på grunn av deres deltakelse i forsøksordningen. Samtidig har vi i avsnitt 3.5 argumentert for at handlingsrommet eller graden av valgfrihet i prinsippet er like stor selv om kommunen gis prisvridende øremerkede tilskudd slik som tilskuddene til barnehager, SFO og musikk- og kulturskoler, og at det først og fremst er tilskudd som stiller krav til aktivitetsøkning som reelt sett innskrenker handlingsrommet.

Ut fra måten begrepet handlingsrom er blitt omtalt på blant flere av forsøkskommunene, er imidlertid vårt inntrykk at det snakkes om ”økt handlingsrom for lokal tilpasning” uavhengig av om det er snakk om tilskudd i den ene

eller den andre kategori. Vi sitter derfor med et inntrykk av at kommunene i noen grad har løftet hele fortolkningen av "handlingsrom" opp på et mer "metafysisk" plan. Når pengene gis i form av rammetilskudd i stedet for gjennom barnehagetilskudd, SFO-tilskudd m.v., oppleves dette nærmest per definisjon som en økt "frihet", selv om tilpasningen i prinsippet kunne velges like "fritt" både med og uten slike tilskudd.

En viktig kvalifikasjon eller innvending fra denne konklusjonen, er å ta hensyn til at noen tilskudd kun gis til kommunene i et avgrenset tidsrom. Etter at tilskuddet har virket en stund, regner staten med at alle kommunene har kommet opp på et økt nivå innenfor det aktuelle området, og innlemmer tilskuddet i inntektssystemet. Da gjelder det selvsagt for kommunen å utnytte tilskuddsordningen mens den er der, jf. oppstartings- og kompensasjonstilskuddene innenfor handlingsplanen for eldreomsorg. Hvis staten styrer gjennom slike tidsbegrensede handlingsplaner, vil det være rasjonelt for kommunene å forsøke og tilpasse seg maksimalt til de tidsbegrensede tilskuddene slik at mest mulig av regningen for en viss opptrapping av antall plasser eller antall boligenheter etc. finansieres av staten. Også i dette tilfellet har kommunene i prinsippet full valgfrihet, men de vil bli økonomisk skadelidende hvis de ikke årvåkent tilpasser seg systemet til enhver tid. Da setter hele tiden staten agendaen for kommunenes prioriteringer, og bidrar til å skyve kommunens fokus over fra "hvilke behov er det viktigst for oss å løse nå?" til "hvilke områder må vi nå prioritere for å få mest mulig ut av de statlige tilskuddene?". Det virker mer treffende at kommunene omtaler dette som manglende "handlefrihet", selv om vi vel også her kan snakke om en viss metafysisk bruk av begrepet.

Et annet interessant moment angående diskusjonen omkring hvordan begrepet "handlingsrom" skal forstås, ble lansert av daværende ordfører i Hurdal kommune. Han påpekte at denne kommunen praktiserer såkalt nettobudsjettering. Dette innebærer at kommunen budsjetterer sine netto driftsutgifter til de ulike formål, dvs. brutto driftsutgifter minus gebyrinntekter, øremerkede tilskudd m.v. Med andre ord trekkes de øremerkede tilskuddene ut av budsjettet, slik at det settes opp et budsjett over hvordan kommunen disponerer sine *netto driftsutgifter*. En forsøkskommune som har budsjettert på denne måten, har fått en større totalramme for sin nettobudsjettering, siden de øremerkede tilskuddene som inngikk i forsøket ikke ble trukket ut av nettobudsjettet, men i stedet ble tilført sammen med ordinær skatteinntekt og rammetilskudd. Som et tenkt eksempel, ville da en forsøkskommune oppleve at totalt antall kroner i nettobudsjettet økte fra (la oss si) 150 millioner kroner i 1999 til 170 millioner kroner i år 2000. En kan dermed nærmest fysisk få inntrykk av at et større antall kroner kan disponeres fritt i forbindelse med budsjettarbeidet etter at kommunen gikk inn i forsøket. Ut fra diskusjonen i tilknytning til Figur 3.1 i avsnitt 3.2 og 3.5,

er imidlertid denne oppfattede økningen i totalrammen for nettobudsjettet strengt tatt en illusjon.

Det som *ikke* har vært en illusjon, er at den nye og høyere totalrammen for nettobudsjettet for en forsøkskommune har vært uavhengig av kommunens egne disponeringer.³⁶ Dermed har det vært lettere å forholde seg til dette faste tallet, og gjøre prioriteringene ut fra en fast nettoramme. Når en skal nettobudsjettere samtidig som kommunen mottar en rekke øremerkede tilskudd til ulike formål, må kommunen egentlig hele tiden omkalkulere budsjettet for å fange opp endringer i mottatte tilskudd. Som et eksempel, hvis man i nettobudsjettet velger å bruke mer av egne midler innenfor nettorammen til et formål som mottar tilskudd, må en passe på å korrigere budsjettet slik at økningen i mottatte tilskudd fanges opp (utenfor nettorammen). Når tilskuddene slås sammen med øvrige rammeinntekter, slipper en altså å gjøre dette. Forklaringen knyttet til kommunenes bruk av nettobudsjettering kom på et relativt sent tidspunkt i prosessen rundt samtalene med rådmennene. Vi har dermed ikke fått samlet inn en mer systematisk informasjon omkring hvor mange av forsøkskommunene som praktiserer nettobudsjettering og hvordan dette eventuelt har hatt betydning for opplevelsen av forsøket. Vi har derfor svakt grunnlag for å vurdere hvor viktig eller dekkende denne mulige forklaringen på et opplevd økt handlingsrom er, men regner med at den kan være relevant iallfall for en del av kommunene.

11.4 Kritikk og negative erfaringer

Rådmennene i forsøkskommunene har uttrykt en rekke kritiske holdninger og negative erfaringer knyttet til forsøksordningen og dennes utforming og oppfølging. De viktigste negative erfaringene og kritikkene er forsøkt kategorisert og diskutert i de kommende underkapitlene.

11.4.1 For lite omfang og for stor ustabilitet rundt forsøksordningen

Avsnitt 2.1 inneholdt en oversikt over hvilke tilskudd som opprinnelig var med i forsøket, og hvilke tilskudd som er blitt tatt ut i løpet av forsøksperioden. Vi viste der at forsøksordningen etter hvert har blitt betydelig uthulet i forhold til det som var utgangspunktet for ordningen. I tillegg har det vært mye usikkerhet knyttet til innlemming eller ikke-innlemming også til de tilskuddene som *ikke* har blitt tatt ut i løpet av forsøksperioden. Særlig gjelder dette leirskoletilskuddet, musikk- og kulturskoletilskuddet og SFO-tilskuddet. Ved flere anledninger

³⁶ Dette med unntak av de tilskuddene som i realiteten har vært øremerkede også for forsøkskommunene, jf. avsnitt 2.1.

har ett eller flere av disse blitt foreslått (av Regjeringen) innlemmet underveis i forsøksperioden, mens Stortinget har utsatt innlemmingstidspunktet. Som kjent ble det endelige utfallet at musikk- og kulturskoletilskuddet ble innlemmet fra 1. januar 2004, mens leirskoletilskuddet delvis ble innlemmet fra det samme tidspunkt, og SFO-tilskuddet ble innlemmet fra 1. august 2003. Vi står dermed igjen med et meget lavt antall tilskudd som ikke enten er blitt tatt ut av forsøket, eller som har blitt vurdert eller foreslått tatt ut i løpet av forsøksperioden på fire år.

Et annet viktig moment når det gjelder usikkerhet og manglende stabilitet rundt forsøksordningen gjelder barnehageområdet. Barnehagetilskuddet har utvilsomt vært det desidert viktigste innen forsøksordningen. For dette tilskuddsområdet har det blitt meget store endringer i løpet av forsøksperioden. Disse endringene var neppe forutsett ved inngangen til forsøksperioden, siden det var det ”ad hoc”-pregede barnehageforliket inngått av et Stortingsflertall utenfor regjeringspartiene som satte i gang endringene på dette området. Etter dette vedtaket, har flere involverte departementer måttet utarbeide en rekke detaljer omkring hvordan Stortingsvedtaket skulle konkretiseres og settes ut i livet. Underveis i denne prosessen har det også vært snakk om å innlemme barnehagetilskuddet allerede fra 2004, mens det nå ligger an til innlemming av barnehagetilskuddet fra 2006.

Totalt sett er det på bakgrunn av det ovenstående en meget forståelig kritikk fra forsøkskommunenes side at det har vært for mye uro og usikkerhet rundt forsøksordningen. For mye har vært endret i og rundt forsøket til at dette har blitt til noe i nærheten av det tydelige eksperimentet det var tiltenkt å være i utgangspunktet. En viktig lærdom av dette er derfor noe som rådmannen i Alta påpekte: ” Det store problemet er at staten ikke er i stand til å binde seg for en fireårsperiode”. Ustabile allianser på Stortinget har bidratt til at statens politikk overfor kommunene har blitt lite helhetlig og langsiktig i løpet av de årene forsøket har vart, og det later til at det er blitt tatt minimalt hensyn til at en rekke av de tilskuddene som har vært gjenstand for endringer og vurderinger har vært en del av en forsøksordning. Totalt sett har nok dette gjort at forsøket har mistet mye av sin betydning og legitimitet, både blant forsøkskommunene selv og blant statlige myndigheter både i departementer og blant fylkesmenn m.v.

11.4.2 Uheldig håndtering av tilskudd omfattet av beregningsmodell 3

Som klargjort i avsnitt 2.1 ble 4 tilskudd i forsøket lagt inn i forsøksrammetilskuddet etter den såkalte ”beregningmodell 3”. Denne beregningsmodellen fungerer slik at tilskuddene følger kommunens aktivitet akkurat på samme måte som ordinære øremerkede tilskudd. Den eneste forskjellen har vært at

inntektene til forsøkskommunene har kommet på andre tidspunkt enn i øvrige kommuner. Det foregår en etterskuddsberegning (to år i etterkant) som sørger for at inntektene totalt sett (vurdert over alle årene under ett) blir den samme som den ville blitt hvis kommunen sto utenfor forsøket. De fire tilskuddene dette gjelder er opplæring til språklige minoriteter i grunnskolen, opplæring for voksne innvandrere, integreringstilskuddet og kompensasjon for renter og avdrag (innenfor handlingsplanen for eldreomsorg).³⁷

I forbindelse med vår evaluering av forsøksordningen kommenterte vi allerede i vår prosjektbeskrivelse fra år 2000 at disse tilskuddene er å betrakte som øremerkede også innenfor forsøksordningen, og at vi av denne grunn ikke kom til å betrakte disse som interessante med tanke på mulige omprioriterings-effekter m.v. Disse 4 tilskuddene har i praksis fungert som en slags ”listefyll” som har fått forsøksordningen til å se mer omfattende ut på papiret enn den i virkeligheten har vært. Flere av rådmennene har uttrykt lignende synspunkter.

Et langt viktigere poeng når det gjelder disse tilskuddene (og da særlig integreringstilskuddet) enn at de har vært lite relevante for forsøket, er at flere av forsøkskommunene har fått betydelige *problemer med manglende forutsigbarhet og store inntektsvariasjoner fra år til år*. Dette skyldes at grunnlaget for å legge tilskuddene inn i forsøksrammen er blitt beregnet på en viss dato, med etterskuddsvis korreksjon. Mange kommuner har dermed fått høyere inntekt enn de ellers ville ha fått i en periode, mot at inntekten har blitt tilsvarende redusert på et senere tidspunkt. På grunn av at beregningene som ligger til grunn for disse tilskuddene har vært relativt uoversiktlige, ser kommunene i liten grad ut til å ha vært fullt klar over hvilken inntekt de ville få på ulike tidspunkter. En del kommuner har dermed i tilsynelatende god tro brukt penger de egentlig ”ikke hadde”, og måttet kutte desto mer i driftsbudsjettet senere. I enkelte av forsøkskommunene har dette skapt betydelige vanskeligheter, og bidratt til at hele forsøket har blitt betraktet mer som et problem enn en mulighet. Fra vår side synes det dermed som om håndteringen av disse tilskuddene har vært meget uheldig. For det første kunne de uansett ikke bidra til noen prinsipielt interessant innsikt av den type alle med interesse i forsøket primært var interessert i, nemlig hvordan rammetilskudd fungerer sammenlignet med øremerkede tilskudd. For det andre har beregningsmodellen bidratt til betydelige problemer med svingende og uforutsigbar totalinntekt fra år til år gjennom forsøksperioden. En nokså åpenbar konklusjon er derfor at disse fire tilskuddene ikke burde vært lagt inn som en del av forsøksordningen.

³⁷ Som omtalt i avsnitt 11.4.1, ble tilskuddet til kompensasjon for renter og avdrag tatt ut av forsøksordningen fra 1. januar 2002.

De etterskuddsvis avregningene fortsetter for øvrig å skape uklarhet for forsøkskommunene også i 2004 og 2005. For eksempel har Stavanger kommune tatt kontakt med KRD for å få oversikt over hvilke beløp som vil bli korrigert i forbindelse med integreringstilskuddet. En slik oversikt kunne ikke gis på det tidspunktet henvendelsen til departementet ble tatt, pga at endelig fastsettelse av beløpene ikke kan foretas før statistikk over bosetting av flyktninger for 2003 ble klar. (Tall for korrigering for året 2002 som foretas i 2004 kunne imidlertid beregnes, og disse beregningene viste at Stavanger kommune ville få etterbetalt 5,65 millioner kroner i 2004).

Fra KRDs side har det blitt hevdet at kommunene *burde vært* klar over måten disse tilskuddene fungerte på, og at de dermed ikke kan påberope seg å ha brukt penger i god tro som de egentlig burde avsatt til senere perioder for å kompensere inntektsreduksjoner. Vi skal ikke ta noen konkret stilling til spørsmålet om god tro og hvor godt forsøkskommunene *burde ha forstått* måten disse tilskuddene kom til å slå ut på, men konstaterer at mange kommuner ser ut til å ha fått betydelige problemer med å skaffe seg oversikt og planlegge ressursbruken i forhold til de årlige tildelte ressursene på en god måte.

11.4.3 Usammenlignbare KOSTRA-tall

En rekke av rådmennene vi har snakket med har uttrykt frustrasjon overfor det faktum at en del av de sentrale KOSTRA-tallene ikke kan brukes til meningsfylt sammenligning mot kommuner som ikke har deltatt i forsøksordningen. Dette skyldes at forsøkskommunenes netto driftsutgifter får en helt annen profil enn alle andre kommuner. Netto driftsutgifter til de ulike tjenesteområdene er grovt sagt definert som brutto driftsutgifter minus øremerkede tilskudd fra staten og gebyrer/foreldrebetaling og annen betaling fra innbyggerne. Når de øremerkede tilskuddene er blitt lagt inn som rammetilskudd, betyr dette at de totale netto driftsutgiftene ligger på et høyere nivå i forsøkskommunene enn i alle andre kommuner. Når en studerer kommunens netto driftsutgifter til områder som barnehager, SFO og musikk- og kulturskoler, blir dermed forsøkskommunenes netto driftsutgifter kraftig blåst opp. Det er en utbredt praksis å foreta sammenlignende analyser basert på netto driftsutgifter per innbygger eller budsjettandeler basert på netto driftsutgifter, siden dette anses som den beste indikatoren på kommunens prioriteringsvalg mellom sine ulike tjenester.

Mange av forsøkskommunene inngår i regionale effektiviseringsnettverk, der det foretas benchmarking eller sammenligning av nøkkeltall. Dette har naturlig nok vært vanskelig så lenge et og samme tall er definert på ulike måter. Flere kommuner kan også berette om mediaoppslag av typen ”kommune X bruker mest penger på barnehager i hele fylke Y” eller ”har de dyreste barneha-

gene av alle kommuner” osv. Vi konstaterer at dette har skapt en del problemer, misforståelser og ekstraarbeid for forsøkskommunene. Vi er mer usikre på hvilken adresse disse problemene eventuelt skal sendes til. Det er trolig ingen åpenbar eller enkel løsning på dette, gitt måten KOSTRA er bygd opp på med sine arter og funksjoner.

11.4.4 Dårlig oppfølging og manglende forståelse fra fylkesmann/fylkeslege

Statlige myndigheter på regionalt nivå spiller en viktig rolle i forbindelse med statens oppfølging, tilsyn, kontroll og styring av primærkommunene, og fungerer som de ulike departementenes ”forlengede arm”. En rekke av forsøkskommunene har kommentert at fylkesmannen og/eller fylkeslegen ser ut til å ha manglet forståelse for at en eller flere kommuner i deres fylke har hatt andre vilkår enn de øvrige kommunene. Noen forsøkskommuner hevder at de i praksis er blitt avkrevd nøyaktig samme informasjon som alle andre kommuner i fylket. Generelt har de fleste kommuner vært skuffet over at deltakelsen i forsøksordningen ikke har gitt en større reduksjon i rapporteringskrav til staten, men det later til at praksisen på dette feltet har variert en del fra fylke til fylke.

I en del fylker kan det også se ut som om de regionale statlige myndigheter ikke fullt ut har akseptert eller respektert forsøksordningen. Noen kommuner har dermed følt at fylkesmannen eller fylkeslegen har hatt et kritisk blikk i deres retning for å se om kommunen følger opp statens satsingsområder på en ”akseptabel måte”, selv om kommunene i prinsippet skulle stå fritt.

Det later også til å være en del uklarhet omkring hvordan avviklingen av forsøksordningen skal håndteres for forsøkskommunenes del. Dette gjelder særlig for psykiatrisatsingen, der det ligger inne et krav om aktivitetsøkning for kommunene. På det tidspunktet samtalene med rådmennene ble gjennomført (mars-mai 2004), ser det ut som om det er noe uklart hvordan kravet til aktivitetsøkning for året 2004 skal defineres for forsøkskommunenes del.

Enkelte rådmenn har argumentert for at forsøket kan ha bestått av et for lite antall kommuner til å bli tatt tilstrekkelig alvorlig av fagdepartementene, regionale myndigheter og fylkeskommuner. I de fleste fylker har det kun vært en forsøkskommune, mens det har vært to forsøkskommuner i Akershus, Oppland, Rogaland og Sør-Trøndelag. Det har dermed muligens blitt en oppfatning om at forsøket kun er noe ”sært” som foregår i et meget lite fåtall av kommuner, og at man dermed har vært lite tilbøyelig til å tilpasse rutiner og tankegang for å gi en best mulig oppfølging av disse få kommunene.

11.4.5 Kritikk av manglende øremerking!

Noen kommuner har mer eller mindre i klartekst argumentert ut fra at forsøksordningen har gitt helt urimelige utslag fordi kommunen selv har måttet finansiere vekst i behov for barnehageplasser og lignende. Dette er en kritikk som etter vårt syn er nokså lite velbegrunnet: Enten er pengene øremerket, eller så er de det ikke! Hvis en kommune først har meldt seg interessert i å delta i et forsøk der en større del av inntektene *ikke* er øremerket, og senere uttrykker frustrasjon over at inntektene ikke lenger direkte følger etter kommunens opptrapping av antall barnehageplasser, antall SFO-plasser eller lignende, vitner dette etter vårt syn om en lite gjennomtenkt holdning fra kommunenes side. Dette kan i og for seg være forståelig – beslutningen om å delta i et forsøk som i prinsippet skulle føre til økt lokalt spillerom, kan ha blitt tatt på rent prinsipielt grunnlag. Når en på et senere tidspunkt har blitt en forsøkskommune, kan en ha erfart (eller trodd) at det ville ha vært en økonomisk fordel hvis midlene fortsatt var øremerket (avhengig av hvilke områder kommunen hadde størst behov for eller ønske om å bygge ut i løpet av disse fire årene). For oss er det vanskelig å innse hvordan utslag av denne typen kunne vært unngått. Det ville vært umulig å utforme et alternativt tildelingssystem som gav en økonomisk gevinst til alle kommunene som deltok – uansett hvordan de valgte å tilpasse seg i løpet av forsøksperioden.³⁸ Hvis forsøkskommuner hadde valgt en ekstraordinært sterk satsing på de områdene der tilskuddene ble fjernet, ligger det i ordningens natur at de ville tape på å få tilskudd omdannet til rammeinntekt og vice versa.

I praksis så vi imidlertid i avsnitt 5.4 at langt de fleste (18 av 20) forsøkskommuner har hatt en økonomisk gevinst på være forsøkskommune – riktignok kun vurdert ut fra barnehagetilskuddet. Vi argumenterte der også for at en del kommuner nok har misforstått eller undervurdert det faktum at forsøkskommunenes opptrapping av inntekter knyttet til barnehagene ville bli betydelig også *innenfor forsøksordningen*. De synspunktene som en del av rådmennene har kommet med, har nettopp bekreftet at det trolig har eksistert en slik misforståelse.

Et moment i forbindelse med diskusjonen omkring tap/gevinst av å delta i forsøksordningen, var at det i følge enkelte av forsøkskommunene ha blitt avgitt løfter fra KRD om at ”ingen kommuner skulle tape på å delta i ordningen”. Hvis kommunene har forstått dette som om det gjelder for den enkelte kommune (sammenlignet med dersom den samme kommunen ikke deltok i forsøket) må imidlertid kommunene ha misforstått de signalene som ble gitt fra departemen-

³⁸ Dette så lenge en ikke har ment at forsøkskommunene i sum skulle få en sterkere inntektsvekst enn alle andre kommuner. Men i så fall ville det jo ikke vært vanskelig å oppnå positive erfaringer av forsøket – det finnes neppe eksempler på kommuner som ikke ville hatt god bruk for mer penger og som kunne vise til positive konsekvenser for tjenestetilbudet dersom inntektene ble økt.

tets side. Det som faktisk ble lovet kan blant annet leses ut fra Kommuneproposisjonen fra år 2000, der det heter at ”For å sikre at kommunene ikke taper økonomisk på å delta, legges det opp til at tildeling av midler gjennom forsøksperioden skal være lik veksten i de aktuelle øremerkede tilskudd til øvrige kommuner”.³⁹ En slik bestemmelse sikrer for eksempel at forsøkskommunene *i gjennomsnitt* vil bli tildelt den samme veksten i tilskudd som landets øvrige kommuner (igjen i gjennomsnitt) har fått i løpet av perioden. Dette forhindrer imidlertid ikke at enkelte forsøkskommuner kan ha tapt på deltakelsen i forsøksordningen, sammenlignet med det tilskuddsbeløpet de hadde fått ved å stå utenfor forsøket. Hvis dette ikke skulle ha vært mulig, måtte alle tilskuddene ha vært øremerket både i og utenfor forsøksordningen, hvilket selvsagt ville ha gjort hele forsøket poengløst.

Noen forsøkskommuner har også etterlyst en overgangsordning for å jevne ut de forskjellene i totalinntekt fra 2003 til 2004 som har med overgangen fra forsøkskommune til ordinær kommune å gjøre. Her tenker man seg trolig en trappetrinnsordning av om lag samme type som ved innlemming av tilskudd i inntektssystemet. Denne etterlysningen har naturlig nok kommet fra kommuner som har fått økt inntekt av å delta i forsøksordningen, og som opplevde et fall i inntektene når øremerkingen ble gjeninnført fra 2004. Forsøkskommunene har imidlertid (så vidt vi kjenner til) ikke på noe tidspunkt blitt forespeilet noen overgangsordning av denne type, og vi har vanskelig for å se at kommunene har noen rimelig grunn til å være skuffet over manglende overgangsordninger. Hvis en kommune har fått en midlertidig inntektsøkning i forsøksperioden, er dette selvsagt positivt for denne kommunen. Hvis en gjør det til noe negativt at inntektsøkningen ikke blir mer permanent, blir dette etter vår oppfatning en nokså ”bakvendt” form for kritikk. Det er tross alt bedre å få høyere inntekt i fire år enn ikke å få det i det hele tatt (hvilket ville vært alternativet dersom kommunen ikke var forsøkskommune).

11.5 Oppsummering av erfaringene – hva har vi lært av forsøket?

Mot slutten av telefonsamtalene med rådmennene ble følgende spørsmål stillet: ”Forsøket ble igangsatt for å framskaffe økt kunnskap om virkningene av øremerking i forhold til rammetilskudd! Hva har forsøket lært dere og oss om dette? Hva er det vi bør ta med oss videre?” Et slikt spørsmål er relativt vanskelig å besvare. Spørsmålet er også nokså åpent formulert, og det har nok vært en tendens til at rådmennene har uttrykt sine meninger om øremerking vs. rammefinansiering like mye på generelt grunnlag som ut fra de konkrete erfaringene de har fått i løpet av forsøksperioden. Her tar vi med det som mest direkte har med

³⁹ Jf. avsnitt 14.5 i St prp nr 69 (1998-99), Om kommuneøkonomien 2000 m.v., KR.D.

selve forsøksordningen å gjøre. Enkelte av de andre synspunktene som framkom i samtalen med rådmennene omkring dette spørsmålet, er også blitt brukt som grunnlag i deler av framstillingen i avslutningskapittelet nedenfor.

Et første oppsummerende poeng er at det har vært betydelig variasjon i graden av bevissthet og engasjement omkring forsøksordningen, og dette gjelder i særlig grad for kommunestyrerepresentantene. De kommunene som har fått mest ut av forsøket i positiv retning, ser ut til å ha vært kommuner der ikke bare administrasjonen men også politikerne har hatt et klart engasjement og eierskap i forsøksordningen. Videre er det også en nokså tydelig tendens til at dette har vært lettest å oppnå i de minste kommunene, jf. også avsnitt 11.2.

Et annet poeng som mange av rådmennene har argumentert for, er at erfaringene fra forsøket har vist at det er liten "fare" forbundet med å redusere øremerkingen og la kommunene selv prioritere innenfor en gitt ramme. Dette er blitt påpekt både av kommuner der det tilsynelatende har skjedd lite, og av kommuner der forsøksordningen har hatt en større betydning. Selv om mange av kommunene er relativt skuffet over de *konkrete* utslagene av forsøket, har så godt som samtlige rådmenn bevart en positiv grunnholdning til å få mer ansvar og større lokal frihet, og sier på prinsipielt grunnlag at rammefinansiering klart er å foretrekke framfor øremerkede tilskudd.

I avslutningen av samtalen ble rådmennene også bedt om å vurdere varigheten av forsøksordningen. Det store flertall mener her at fire år har vært om lag passe varighet. Fire år har ut fra de flestes vurdering vært tilstrekkelig lang tid til at en har fått dannet seg et bilde og trukket de erfaringene det var mulig å få ut av forsøket under de rådende omstendigheter. Tre-fire rådmenn mener imidlertid at fire år trolig har vært i snaueste laget, blant annet fordi det tar lang tid å foreta omstilling i denne type organisasjoner.

Et velegnet siste oppsummerende punkt som sier mye om rådmennenes totale opplevelse av forsøket, er hvorvidt rådmennene angrer på at kommunen deltok i forsøket. Dette spørsmålet ble stilt som et separat spørsmål i samtalen. Selv om mange forsøkskommuner (som vi så i avsnitt 11.4) har hatt en rekke relativt kritiske merknader til forsøket, er det tross alt få rådmenn som uttrykker noen eksplisitt anger på at kommunen deltok. Et slikt standpunkt finner vi kun blant 2 rådmenn, mens 5 rådmenn er litt i tvil (et "tja"-preget svar). De resterende 13 kommunene uttrykker nokså klart at de *ikke* angrer på deltakelsen i forsøksordningen.

Avslutningsvis i dette kapittelet gjør vi oppmerksom på at et referat fra samtalen med hver av rådmennene finnes som vedleggsmateriale i Håkonsen (2004), slik at de som er interessert i nærmere detaljer kan finne dette der.

12 KVALITATIVE UNDERSØKELSER, DEL II

12.1 Innledning

Dette kapittelet springer ut av intervjumaterialet som ligger til grunn for Vike og Haukelien (2004). Førrige kapittel var basert på kun rådmennene som informanter. I materialet som ligger bak dette kapittelet, har også andre personer i kommunene sluppet til med sine synspunkter – lokalpolitikere og enkelte representanter for administrasjonen utenom rådmennene. Det ligger i sakens natur at det finnes en del overlappende stoff i disse to kapitlene. Imidlertid har vi valgt å inkludere begge som separate kapitler i sluttrapporten. Dette blant annet fordi en fullstendig sammensyning syntes vanskelig å få til på en god måte. Videre springer det førrige kapittelet ut av Håkonsen (2004), som dermed er preget av at det er en økonoms ”briller” som har vært med på å filtrere informantenes synspunkter inn mot den endelige teksten. I dette kapittelet har en del av de samme temaene i stedet blitt framstilt gjennom et annet sett av faglige ”briller”; nemlig sosialantropologens. Vi tror det kan være nyttig og viktig å belyse temaene fra flere enn ett faglig utgangspunkt, og håper derfor at de to kapitlene utfyller og kompletterer hverandre på en interessant måte. Vike og Haukeliens (2004) framstilling bærer større preg av å utgjøre en helhetlig tekstlig framstilling enn arbeidsrapportene som ligger til grunn for de øvrige kapitlene. Det er av denne grunn vanskeligere å klippe ut utvalgte hovedresultater. Vi har derfor bare i liten grad modifisert den opprinnelige arbeidsrapportens argumentasjonsrekke. Dette gjør at dette kapitlet tar en del plass, men det har blitt vurdert som et bedre alternativ enn å gjøre for store inngrep i den opprinnelige framstillingen.

Vi viste i avsnitt 3.1 til de hovedpunktene evalueringen var ment å kaste lys over. Som en hovedtanke bak forsøket, ligger det – slik vi oppfatter det – en ide om at de som sitter nærmest oppgavene er best i stand til å foreta disposisjoner som kan sikre effektivitet og gode løsninger lokalt. Dette bygger igjen på Oates’ (1972) desentraliseringsprinsipp. Mange representanter for kommunesektoren har imidlertid uttrykt bekymring for at lokaldemokratiet er i ferd med å svinne hen, og at sterk statlig styring er en del av årsaken. Forsøket kunne i denne forbindelse ses på som å gi lokaldemokratiet en mulig revitalisering ved å gi mindre føringer fra sentralt hold og overlate flere økonomiske og politiske beslutninger til det kommunale nivået. I denne sammenhengen spiller lokalpolitikeren en viktig rolle. I planen for den kvalitative delen av evalueringen sa vi at vi ønsket å fokusere først og fremst på *lokalpolitikerrollen* i denne delen av evalueringen. Vi ønsket å undersøke om og i tilfelle hvordan lokalpolitikere

rolleutforming er blitt påvirket av de endrede rammebetingelsene som dette forsøket innebærer. Har de fått større handlingsrom? Og hvordan oppfattes selve begrepet handlingsrom? Har en eventuell økning i den lokale handlefriheten gitt grobunn for mer intense diskusjoner og skillelinjer mellom de ulike politiske partiene? Har de endrede rammebetingelsene endret på forholdet mellom administrasjonen og de folkevalgte? Dette er eksempler på problemstillinger som vil bli belyst i det følgende.

De innledende spørreundersøkelsene tydet på at opplevelsen av hvorvidt det lokale nivået har fått økt sitt handlingsrom eller ikke, varierte svært fra kommune til kommune, jf Håkonsen og Møller (2002). Dette uten at de økonomiske disposisjonene i form av omprioriteringer nødvendigvis var veldig tydelige. Det ble derfor interessant å forsøke å finne ut hva disse variasjonene besto i og hvilke elementer som spilte inn og skapte så store ulikheter i opplevd handlefrihet, uten at dette nødvendigvis hadde noe motstykke i målbare størrelser som anslått økonomisk/gevinst tap ved å delta i forsøksordningen eller omfanget av faktisk målte omprioriteringer mellom sektorer.

12.2 Metode

12.2.1 Første intervjurunde

For å få grundigere kjennskap til bakgrunnen for variasjonene beskrevet ovenfor, valgte vi ut ti kommuner som representerte ulike erfaringer med forsøket, men som også sto for en bredde med hensyn til variablene: Størrelse, økonomi og sentrum/periferi.

Den første intervjurunden ble gjennomført vår og høst 2001. Vi telefonintervjuet fra en til to personer i hver av disse kommunene, og som regel var det ordføreren, rådmannen og/eller økonomikonsulenten som ble kontaktet. De fleste intervjuene varte fra en time til halvannen. Vi benyttet en felles intervjuguide på alle disse intervjuene (se vedlegg 1 i Vike og Haukelien (2004)), men fordi erfaringene og kunnskapen om forsøket – og det våre informanter ønsket å formidle – varierte fra det ene intervjuet til det andre, ble de ulike aspektene vektlagt forskjellig i hvert intervju. På grunnlag av disse intervjuene har vi laget en enkel inndeling og trukket frem noen uttalelser som antyder hovedlinjene i vurderinger og erfaringer lokalt:

Positive til rammefinansiering, men negative erfaringer

Stor kommune (1) Eldreplanen var lagt og vedtatt, så den måtte gjennomføres uansett. Det eneste positive med forsøket var at gjennomføringen kunne utsettes litt. Økonomisjefen forteller at kommunen har opplevd press fra flere kanter, blant annet fra fylkesmann, som hadde vanskelig for å forstå forsøket. Det har også vært problemer med barnehageplasser til de som bor i andre kommuner pga. tilskuddsordningen. Det har ført til konflikt med andre kommuner. *Det har vært vanskelig å få informasjon når man ringer inn til departementet. Vi blir henvist fra departement til departement. Kommuneadministrasjonen er premissleverandør. Forsøket har ikke endret på det.*

Stor kommune (2) Politikerne (og rådmannen) planla å holde tilbake noen av barnehagemidlene. Det ble en intens debatt i media. Politikerne ga etter. *Det politiske miljøet var ikke modent nok. Med hensyn til integreringstilskuddet: Vi ble ført bak lyset! Vi har to års etterslep på dette tilskuddet. Kommunen har økt aktiviteten ut fra tidligere utbetaling, nå har vi fått 12 mill. mindre enn tidligere, samtidig som vi må opprettholde utgiftene ved økt aktivitet. Det er ingen realitet i dette forsøket – vi har ikke frihet til å disponere. Det politiske miljøet trenger tid på seg for å snu.*

Positive til rammefinansiering, men erfart lite endringer

Liten kommune (3). Forsøket hadde kanskje litt betydning for engasjementet i begynnelsen, men etter hvert er det ikke så mange penger å flytte på. Forsøket har ikke betydd forenkling i rutiner. Vi må rapportere som om vi ikke var med i ordningen. Det er helt klart negativt. På den ene siden vil de gi frislepp, på den andre siden vil de kontrollere hvordan det her slår ut.

Liten kommune (4) Vi hadde forventninger om vitalisering av det politiske miljøet. Det har skjedd til en viss grad, men det må vesentlig mer penger til for å synliggjøre at her er det penger å drive politikk for. Den daglige driften er for tung. Kommunens største uforutsigbarhet er knyttet til KLP-regninga og statlige reformer (skolepakke, barnehagepakke m.m.).

Liten kommune (5) Ordføreren er ny, også som politiker. Han har ikke sterke meninger eller erfaringer å sammenlikne med. Men mener at dette er en rett vei å gå, selv om det trengs noen retningslinjer å forholde seg til. *Budsjettsituasjonene blir ofte: Hvordan skal vi få endene til å møtes? Det setter den lokale diskusjonen bort fra omfordeling, for her er det om å gjøre å beholde barnehager, pleietilbud og kulturtilbud.* Det har skjedd noen omprioriteringer, og de forsøker å opprettholde et godt kulturtilbud. Administrasjonen er premissleverandør.

Stor kommune (6) Forsøket har ikke frigjort penger eller handlefrihet. *Alt ligger sementert.* Økonomisjefen sier han har en følelse av at det her har kookt bort i kålen. *Våre lokalpolitikere har mistet engasjement på grunn av den sentrale styringa, folk i lokalsamfunnet har mistet tilliten til lokalpolitikerne.* Han mener at politikerne burde få ha sin egen pott i budsjettet som de kunne sjonglere med for å ha noe å bidra med ovenfor befolkningen. *Mannen i gata leser aviser, og dersom vi prioriterte på tvers av sentrale føringer, for eksempel hvis vi lot være å redusere kommunale barnehagekostnader, ville vi fått administrativ og politisk juling av folk. Det sies så mye pent om rammefinansiering, men styringa er på detaljnivå likevel*

Liten kommune (7) Forsøket har hatt spesielt stor betydning for diskusjonene innad i administrasjonen. Det har ført til mindre strategisk tilpasning og mindre pukking på at dette er mine penger. Man må ha reelle argumenter dersom man ønsker å tilrive seg en større del av ressursene. Ordføreren mener at friheten likevel ikke er så stor på grunn av krav, forordninger og kvalitetsstandarder som de uansett må forholde seg til. Han er dog forundret over at (...) administrasjonen leser rundskriv som om de skulle vært Norges lover. Jeg prøver å oppmuntre dem til å kutte hjørner(..). Han mener videre at politikernes prioriteringer og ønsker lokalt er i samsvar med de sentrale prioriteringene, men (...) en av våre største hodepiner er at rikspolitikkerne lover befolkningen ting som vi må ta hånd om. Vi blir skjelt ut fordi vi ikke stiller opp til alle som vil ha barnehage.

Liten kommune (8) Rådmannen forteller at politikerne i større grad er premissleverandører nå enn før forsøket. Kommunen har brukt forsøket aktivt og foretatt bedre lokal styring både med hensyn til eldreomsorg, barnehager og næringsfond: Her er det et økt politisk engasjement. Tidligere tok politikerne avgjørelser på handlingsplannivå, nå tar kommunestyret avgjørelser på overordnet nivå. Han tror politikerne er villige til å ta vanskelige politiske prioriteringer til høsten. Likevel opplever han handlingsrommet som lite: Når det blir lite handlingsrom, blir det veldig tydelig i en liten kommune. Det er hovedproblemet til politikerne, og det overskygger totalt fordelene ved å være med i forsøket..

Mellomstor kommune (9) Forsøket har gitt kommunen økt handlefrihet, men det har likevel ikke stor betydning. 32% av det totale budsjettet er involvert. Den kan disponere beløpet slik politikerne vil, og har prioritert skolesatsing. De har positive erfaringer så langt. Forsøket har ikke endret forholdet mellom politikk og administrasjon. Politikerne er premissleverandører. Ordningen med integreringstilskuddet og barnehagetilskuddet har hatt negativ betydning for erfaringene med forsøket.

Liten kommune (10) Vi har prioritert på en riktigere måte. Det er blitt bedre for administrasjonen og enklere for politikerne. Vi har sluppet unna masse rapporteringer. Vi har fått mindre byråkrati og større mulighet til å velge. Politikere og administrasjonen argumenterer på en annen måte. Nå diskuterer vi ut fra erfaringstall, og ikke ut fra øremerkede midler. Vi har effektivisert i pleie- og omsorg, beslutninger blir lagt lengst mulig ned, også i skolesektor. Vi har nedprioritert idrettshall og stort kulturhus. Er det noe som er effektivisert, så er det offentlig sektor. Vi ønsker større tillit til lokaldemokratiet.

12.2.2 Andre intervjurunde

Den andre intervjurunden ble gjennomført vår og høst 2003 (Intervjuguide, se vedlegg 2 og 3 i Vike og Haukelien (2004)). På grunnlag av det materialet vi samlet inn gjennom den første intervjurunden, valgte vi ut to kommuner vi anså

for å representere noen ytterpunkter med hensyn til de samme faktorene som i forrige runde. I utgangspunktet valgte vi en kommune som ut fra de foreløpige tilbakemeldingene hadde benyttet seg av de mulighetene som lå i forsøket til å revitalisere det politiske miljøet og benytte ressursene på en ny måte. Dette var en liten kommune med middels god økonomi. Den andre kommunen vi valgte å undersøke videre, var en stor kommune med relativt god økonomi, og som vi på det tidspunktet anså for å ha fått lite ut av forsøket. Dermed kunne disse to kommunene danne grunnlag for å sammenlikne langs flere variabler.

Intervjuene var av en time til halvannen times varighet. Informantene som ble valgt ut, var gruppelederne for de største posisjonspartiene og opposisjonspartiene, samt etatsledere.

Det viste seg at opplevelsen av handlingsrom ikke bare varierer mellom kommunene, men også internt i kommunen. Dette ser i noen grad ut til å henge sammen med politiske skillelinjer, noe vi kommer tilbake til. Intervjuguiden som er lagt ved, har dannet utgangspunkt for alle intervjuene, selv om ulike deler er blitt vektlagt ettersom hvilke posisjon informantene har hatt, hvor godt de har kjent til de ulike sidene av forsøket, hvor godt de har kjent andre deler av kommunen enn den de selv representerer, og i tillegg hva de har ønsket å formidle utover dette.

Det utfyllende materialet fra de to kommunene har gitt oss materiale som gjør at vi blant annet ønsker å drøfte sammenhengen mellom finansieringsformer, statlig styring og lokalpolitisk handlefrihet, eller sagt med andre ord: om sammenhenger mellom autonomi, ansvar og legitimitet. Framstillingen nedenfor gjør imidlertid bruk av det *samlede materialet*, dvs. fra både den første og den andre intervjurunden.

12.3 Positive erfaringer

Av de ti kommunene vi har undersøkt gjennom telefonintervjuer, kan de fleste fortelle om noen positive endringer i løpet av forsøksperioden. Likevel er det mest påfallende trekket at variasjonene i tilbakemeldingene er svært store. Variasjonen spenner fra de kommunene som har sett på dette forsøket som en redningsplanke som dukket opp til rett tid i en vanskelig periode for kommunen, via de som mener at forsøket ikke har hatt noen betydning verken den ene eller den andre retningen, til de som på grunn av dårlige erfaringer har ønsket å trekke seg ut av forsøket før perioden var avsluttet. Noen kontaktpersoner har endret holdninger underveis, slik at de nå etter avslutningen trekker frem flere positive effekter enn de så midt i perioden. Av ti kommuner er det fire til fem som på en eller annen måte har erfart at forsøket har bidratt til å øke handlingsrom-

met, øke det lokalpolitiske engasjementet, redusere sektoriseringen eller på annen måte skapt endringer som oppleves som viktige skritt i riktig retning.

Vi skal i dette avsnittet konsentrere oss om de positive erfaringene fra forsøket. Disse formidler noen viktige erfaringer som egner seg til å danne grunnlag for videre bestrebelser på å finne den gode balansen mellom statlig og kommunalt forvaltningsnivå. Det er viktig å være klar over at fremstillingen i denne delen er noe mer unyansert positiv enn det bildet informantene selv tegnet. I svært mange tilfeller ble de positive fortellingene rundet av og dempet ved å understreke at de gode konsekvensene av dette forsøket ble mer eller mindre overskygget av forhold som begrenser det lokale handlingsrommet. Mange av forbeholdene og begrensningene ble understreket av flere informanter i flertallet av kommuner, og de ble beskrevet på liknende måter og danner et forholdsvis homogent mønster. Disse forholdene vil vi identifisere og analysere nærmere i avsnitt 12.4.

12.3.1 Lokalpolitiske roller

Et av spørsmålene vi har forsøkt å finne svar på, er hvorvidt endringer i form av økt andel rammefinansiering har hatt noen innflytelse på hvordan de folkevalgte oppfatter sin rolle, og i hvilken grad de eventuelt opplever at de har fått større mulighet til å påvirke avgjørelser i egen kommune. Vi antok at desentralisering av prioriteringsansvar og prioriteringsmuligheter ville kunne endre betingelsene for politiske diskusjoner med hensyn til hva slags type argumenter som ble legitime. Vi stilte oss for eksempel spørsmålet om hvorvidt friere rammer gir endringer i forholdet mellom de idealtypiske figurene ”samvittighetspolitikeren” og ”handlingspolitikeren” (Vike 1996). Dette begrepsparet kan være nyttig å bruke når vi skal forsøke å skille mellom to ulike måter å tilpasse seg en situasjon der ressursene er knappe og kravene til tjenester og tjenestekvalitet er høy. ”Handlingspolitikeren” har en tendens til å tilpasse seg gjennom å rette oppmerksomheten mot hva som er ”realistisk politikk” og dermed hva som er mulig å gjennomføre under de rådende økonomiske omstendigheter. Det gjør at den verdimeessige forankringen er pragmatisk og mer knyttet til abstrakte begreper som ”budsjettbalanse” og ”kontroll over økonomien” og i mindre grad til representasjonsrollen. ”Samvittighetspolitikeren” følger en annen strategi og opererer oftere på grunnlag av absolutte verdier og opplevelsen av forpliktende ansvar ovenfor visse grupper av befolkningen. Derfor har hun/han en tendens til å bli mindre fleksibel og desto mer handlingslammet når hun/han konfronteres med økonomisk knapphet. I møte med kommunens administrative og økonomiske ekspertise, er det ofte ”handlingspolitikeren” som kommuniserer best, og som definerer problemene og tiltakene med et begrepsapparat som likner på det ad-

ministrative språket. Dette er forhold som berører det vi kan beskrive som sentrale kulturelle mønstre i lokalpolitikken, og har nær sammenheng med politikernes egen rolleutforming og forståelse av den sammenhengen de inngår i.

Dette vil vi diskutere nøyere i avsnitt 12.4. I første omgang vil vi undersøke om det har skjedd endringer i den politiske kulturen gjennom å kartlegge hva slags diskusjoner som preger den politiske arenaen nå, sett opp mot de tidligere diskusjonene. Har det skjedd endringer når det gjelder hva slags argumenter som tas i bruk? Hvilke argumenter har fått større legitimitet og hvilke argumenter har eventuelt mistet sin legitimitet? Vårt materiale tyder på at det faktisk har skjedd endringer i diskusjonene i flere forsøkskommuner. Dette gjelder diskusjonene i de politiske fora, men også i de administrative fora, samt i noen grad kommunikasjonen som foregår mellom disse.

12.3.2 Mindre ”sektorisering”

For enkelte kommuners vedkommende kan vi snakke om en radikal endring, idet diskusjonene og argumentene nå refererer til en annen politisk virkelighet enn den som rådet tidligere. Svært mange av informantene har litt oppgitt fortalt om tendensen blant både sektorledere og politikere til først og fremst å fokusere på egne faglige eller politiske særinteresser når budsjettet skal utformes. Når overføringene kommer via ”siloer” fra de forskjellige departementene ned til det enkelte øremerkede prosjektet eller sektoren, opplever mange av informantene at det legger sterke føringer på den lokale diskusjonen. Det begrenser muligheten for, og meningen i å få i gang en diskusjon med utgangspunkt i lokale problemstillinger. En rådmann beskriver situasjonen som ”sementert”. I hans kommune har ikke forsøket endret på følelsen av frihet i det hele tatt. Det har det derimot i et par – tre andre kommuner. Derfra fortelles det at forsøket har gitt opphav til en helt annen type diskusjon i politiske og administrative fora enn det som var tilfellet tidligere. Fra å hevde at: ”det er mine penger, for de er øremerket til min sektor”, har nå diskusjonene i disse kommunene dreid seg mer mot å se kommunen som en helhet, og mot å vurdere de ulike behovene opp mot hverandre. Dermed er det blitt mulig å få en mer lokalt forankret debatt, preget av en mindre strategisk og mer ”harmonisk” diskusjonsform.

I de kommunene som har lyktes i å utnytte dette forsøket til å revitalisere de lokale diskusjonene, har det nå blitt mindre legitimt å referere til at midlene tilhører den eller den sektoren. Forsøket har på den måten bidratt til å redusere ”sektoriseringen” og styrket en mer helhetlig tilnærming både i de politiske og i de administrative foraene. Det har også avfødt et større krav til argumentasjon og kunnskap som henvender seg til kommunen som helhet. Når midlene kommer ”ferdig porsjonert”, kan de lett bli det en informant kaller ”sovepute” for de

lokale politikere. Det skaper mindre debatt når omstridte avgjørelser kan tas med henvisning til sentrale signaler og føringer. Øremerking beskrives av flere som et system som overflødiggjør diskusjoner om prioriteringer, fordi prioriteringene ligger innbakt i overføringene.⁴⁰ Dette forsøket har i en del kommuner revitalisert betydningen av gjennomtenkte begrunnelser og gode argumenter, der de som krever en større del av budsjettet, nå i større grad må begrunne hva som gjør dette til en riktig prioritering. I andre kommuner har forsøket ikke betydd noe for debatten verken i administrasjonen eller de politiske fora. Vi skal senere i rapporten komme tilbake til hvilke lokale forhold som ser ut til å ha betydning for hvorvidt forsøket har hatt en slik effekt eller ikke.

12.3.3 Forholdet mellom politikk og administrasjon

Et annet spørsmål vi ønsket å utrede, var hvorvidt forsøket har hatt noen innflytelse over forholdet mellom den administrative og den politiske ledelsen i kommunene. Vi antok at dette forsøket ville kunne bidra til å tydeliggjøre rollefordelingen mellom politikk og administrasjon ved at politikere ble mer aktive som premissleverandører for prioriteringene i kommunen. Spesielt i de små kommunene kan forholdet mellom (ofte ferske) amatørpolitikere der politikken er en bigesjeft, og en profesjonell administrasjon, være et forhold preget av ulik tilgang på ressurser, kunnskap og tid. Det er derfor ikke så underlig at administrasjonen ofte blir premissleverandører for den politiske debatten. Administrasjonen blir til hjelp og støtte for lokalpolitikere, samtidig som den har stor innflytelse og legger premissene for avgjørelsene som blir tatt. I noen kommuner rapporteres det at forsøket har lagt grunnlag for endringer som har gitt politikere en større innflytelse over hele prosessen. Det er spesielt tilfelle der andre samtidige omorganiseringer i den politisk/administrative strukturen har trukket i den samme retningen. Når vi spør om hvem som i størst grad er premissleverandør – politikere eller administrasjonen – varierer svaret mellom disse ytterpunktene:

- *Politikere er premissleverandører, det er det ingen tvil om!*
- *Det er administrasjonen som er premissleverandør!*

Flere understreker imidlertid at de har en svært god dialog mellom administrasjonen og de folkevalgte, og at det er det viktigste for å oppnå resultater.

⁴⁰ Dette er en interessant tenkemåte, siden den står i et sterkt motsetningsforhold til den argumentasjonen vi selv har benyttet i avsnitt 3.2 og 3.5. Vi kommer derfor tilbake med flere kommentarer omkring dette utsagnet i avslutningskapittelet, avsnitt 13.3.

Uttalelsen fra rådmannen i en liten kommune sier noe om kompleksiteten i forholdet mellom politikk og administrasjon. Det illustrerer også at det er komplisert å skulle beskrive hvorvidt det er den ene eller den andre som er premissleverandør, eller om rollene har forandret seg gjennom forsøksperioden. Denne rådmannen understreker at det er en god dialog mellom politikerne og administrasjonen, men at det er politikerne som setter rammene.

- *(...) Ofte setter politikerne rammene i tråd med det administrasjonen mener. De er med på premissene, men i praksis er det vel vi som leverer premissene for politikerne.*

Ordføreren i en annen liten kommune beskriver det på en liknende måte:

- *(...) det er et faktum at administrasjonen har stor påvirkning på det som skjer. Det er ikke ofte vi går i mot de rådene vi får fra administrasjonen. Det har ikke endret seg som følge av forsøket.*

I enda en kommune sier økonomisjefen dette om forholdet mellom politikerne og administrasjonen.

- *Det blir til at det er administrasjonen som styrer. Det er komplekse saker. Departementet er premissleverandør i høyeste grad. Deretter er det administrasjonen. Det har med kompetanse og kunnskap å gjøre. Politikerne har ikke tid og krefter.*

Ved en av ”de positive” kommunene forteller rådmannen at forsøket *har* gitt økt handlefrihet til en viss grad. Men det at kun en begrenset del av kommunens totale overføringer er tatt inn i forsøket, har begrenset forsøkets betydning og kommunens mulighet til å gjøre radikale grep. Han understreker likevel at politikerne nå har kunnet prioritere beløpet slik de vil, og at erfaringene med det er positive. Forsøket har ikke endret på forholdet mellom politikerne og administrasjonen her, men politikerne er de som legger premissene.

Det ser altså ikke ut til at forsøket i seg selv i noen særlig grad har endret på maktforholdet mellom administrasjon og politikk. Derimot er det et par kommuner som i denne perioden har gjennomført omorganiseringer parallelt med forsøksordningen, og som av den grunn har kunnet utnytte endringspotensialet mer enn det andre har sett seg i stand til.

12.3.4 Prioriteringer

I de ”positive” kommunene blir det understreket at forsøket har hatt stor betydning for politikernes engasjement og for utformingen av deres rolle. Det har blitt tydeligere for politikerne at de har mulighet til å prioritere og omprioritere i løpet av forsøksperioden. Rådmannen i en av disse kommunene mener det er blitt tydeligere for politikerne hva som er politikk, og hva som kan overlates til administrasjon av detaljstyring. Det har også sammenheng med endringer som er gjennomført internt i kommunens styringsstruktur, og er ikke bare en følge av forsøket. Forsøket har imidlertid forsterket effekten av omorganiseringen. En av forandringene innebærer at politikerne nå er tidligere med i prosessene frem mot ferdig økonomiplan. Tidligere kom de inn i arbeidet på et senere tidspunkt, etter at økonomiplanen var lagt. Da var det bare marginale endringer som det var mulig å gjøre i tilknytning til budsjettet. Rådmannen forteller at de nå kan tenke og jobbe mer overordnet med problemstillinger knyttet til tjenesteproduksjon, og bruke mindre tid på enkeltsaker. De har i større grad blitt premissleverandører for hvilke problemstillinger som skal behandles og hvilke beslutninger som skal tas. Konsekvensen er større engasjement, fordi politikerne nå ser muligheten til å være med å forme planen fra begynnelsen av, og ikke bare foreta justeringer på en plan som administrasjonen har lagt.

Rådmannen i en annen liten kommune forteller at dette forsøket har gitt kommunen en mulighet til å prioritere ressursene på en helt annen måte enn tidligere. Han understreker at de også har utnyttet denne muligheten og faktisk brukt midlene på en annen måte enn de ville gjort dersom de var øremerkede. Han mener forsøket har hatt store konsekvenser for diskusjonenes kvalitet både i administrasjonen og i det politiske landskapet.

- *Før argumenterte de ut fra en rettighet om hva de kunne få i stedet for hva vi kunne gjøre sammen for å effektivisere. (...) Nå sitter vi og diskuterer behov og erfaringstall, og ikke øremerkede midler.*

I denne kommunen har forsøket ført til en diskusjon om hvilken standard man skal legge seg på i de ulike tjenestene. Det har gitt en mulighet til å diskutere om man nødvendigvis ønsker å ha den samme standarden som nabokommunene på alle tjenester, og hvorvidt det faktisk er mulig å sammenlikne.

Han bruker uttrykket ”rimelig bra standard” for å understreke at de har gjort vurderinger på å skille mellom hva som får være ”godt nok” og hva det virkelig er behov for å satse på. Han mener øremerkingen er en bremse på effektivitet og oppfinnsomhet lokalt. I likhet med svært mange vi har snakket med, forteller han om hvordan de øremerkede midlene skaper skjevheter ved at

kommunene legger opp til en bedre standard på enkelte områder enn det som strengt tatt er nødvendig, ”bare for å få tak i noen øremerkede midler”.

- *Vi bygger opp ting vi strengt tatt ikke har behov for.*

Gjennom forsøksordningen har kommunen fått økt handlefrihet, og denne muligheten har blitt utnyttet. Forsøket har gitt politikerne en følelse av å bli stolt på, noe som selvsagt betyr mye for motivasjonen. Han understreker at følelsen av ansvar blir veldig nærværende og konkret for politikere i et lite lokalmiljø, og mener at hvis ikke de var egnet til å prioritere, hvem skulle da være egnet? Lover og rettigheter må de jo forholde seg til uansett.

- *Det er vår fordømte plikt å prioritere!*

Som et eksempel på hvordan kommunen har foretatt egne prioriteringer nevner han at de har valgt å la være å bygge kulturhus eller idrettshall slik veldig mange andre kommuner har gjort, med den følge at de har litt mer handlefrihet på andre mer ”daglige behov”.

Hans oppfatning av de øremerkede midlene som et uromoment som de ikke kan forholde seg likegyldige til, finner vi også igjen hos ordføreren, som forteller at de ”dessverre” bygde flere omsorgsboliger da midlene kom i en statlig pakke. Den gangen følte de at det var et tilbud de ikke kunne si nei til, men i dag er det blitt et stort problem for kommunens økonomi. Leilighetene viste seg å være mye dyrere i drift enn det de hadde beregnet.

12.3.5 Ikke sterke politiske skillelinjer

En av antagelsene som lå til grunn for evalueringen var at når kommunene stilles friere til selv å prioritere, ville det kunne skape rom for debatt og tydeligere markeringer av politiske standpunkter mellom de forskjellige partiene. Uenigheten ville bli større innad i det lokale politiske miljøet, og dermed skape rom for ulike alternative veivalg lokalt. Denne antagelsen har i liten grad blitt bekreftet. En ordfører sier det slik:

- *Nei, forsøket har ikke ført til skjerpede politiske skillelinjer. Vi driver tross alt med lokalpolitikk!*

Han forteller at de andre politikerne er nesten forbausende enige, og mener det har litt med avmakt å gjøre. Avmakten skyldes at administrasjonen har mest kunnskap, og at politikerne er prisgitt den. Han mener dessuten at sakene i en

liten kommune blir så konkrete at det er vanskelig å se at de har noe med politikk å gjøre i det hele tatt. Det handler mer om å se på hva som er hensiktsmessige og gode løsninger.

- *Det er typisk for lokalpolitiske saker. De dreier seg ofte om konkrete ting. Det blir ikke så mye politisk sprengstoff i dem.*

I en annen liten kommune forteller ordføreren at konfliktnivået ikke er særlig høyt i det politiske miljøet.

- *Veldig mange saker er enstemmige eller nesten enstemmige.*

Det samme bildet bekreftes fra en av de litt større kommunene:

- *Det har ikke blitt skjerpede skillelinjer som følge av forsøket. Utfordringen er så stor at du har mer enn nok med det!*

I en tredje liten kommune forteller ordføreren at de politiske skillelinjene er veldig små:

- *(...) vi har fokus på at vi klarer å opprettholde de tilbudene vi har. Da er det ikke mye igjen å krangle for!*

Det er interessant å legge merke til at flere beskriver lokalpolitiske avgjørelser som praktiske, nødvendige og ikke-politiske avgjørelser, som det derfor ikke er uenighet om. Det skal vi komme tilbake til senere, men først vil vi slå fast at hovedtegningen blant de små kommunene etter alle disse telefonintervjuene viser et politisk miljø med lite markerte skillelinjer mellom de ulike partiene, og stor vilje til kompromiss.

I de større kommunene får vi inntrykk av at diskusjonene kan være litt friskere, noe som blant annet kan henge sammen med at det politiske spennet er større. I flere av de små kommunene mangler fløypartiene SV og Fremskrittspartiet. Det som er felles for svært mange vi har intervjuet, både i store og små kommuner, er at de understreket betydningen av å kunne legge sine egne kjepphester til side for å komme frem til et kompromiss som tjener den befolkningen de representerer i deres egen kommune. Vi får et inntrykk av at skillet mellom "oss" og "dem" ikke først og fremst går mellom de politiske fløyene lokalt, men mellom lokalpolitikere og rikspolitikere. Dette uttrykkes eksplisitt av enkelte av våre informanter. Forsøket har ikke endret på dette.

12.3.6 Større handlefrihet

I en av de større kommunene som deltar i forsøket, blir det fra en politiker i posisjon understreket at forsøket har vært veldig viktig for kommunen, og at den har brukt forsøket aktivt for å foreta prioriteringer som de ellers ikke ville hatt mulighet til å foreta.

- *Vi har sett hele budsjettet under helhet, og ikke vært bundet opp verken til skole, helse- og sosial, pleie- og omsorg eller noe som helst. Så vi som sitter i flertall har brukt hele rammen uten å tenke på at det tilhører det og det tilhører det.*

Som et eksempel på omprioriteringer som følge av forsøket, forteller hun at i stedet for å redusere barnehageprisene, valgte kommunen å satse på rehabilitering og oppussing av bygningsmassen. Den gangen ble det kommentert og debattert i lokalpressen, uten at dette etter denne politikerens oppfatning var noe stort problem. Hun er av den oppfatning at forsøket har hatt stor betydning, men at flere politikere ikke har vært våkne nok til å se hvilke potensial som har ligget her. Det er årsaken til at ikke forsøket har fått så stor betydning for kommunens administrative og politiske styring som det kunne fått. Det kan se ut til at forsøket i denne kommunen har ført til skjerpede politiske skillelinjer, men ikke på en slik måte vi antok. På spørsmål om forsøket har skapt økt bevisstgjøring blant politikerne, svarer den samme politikeren:

- *Nja...opposisjonen bruker disse sakene og sier at vi nærmest bryter loven og at vi bruker disse pengene helt annerledes enn det som var forutsetningen, og den lekse der.*

I følge denne politikeren har kunnskapen og bevisstheten om selve forsøket vært alt for liten blant opposisjonspolitikere. Det har ført til politiske diskusjoner preget av at opposisjonen påstår at posisjonspolitikernes forslag og vedtak er lovstridige. Det ser altså ut til at selve forsøksordningen har blitt gjenstand for en politiseringsprosess. Opposisjonen har argumentert som om ikke kommunen var med i forsøket.

En annen posisjonspolitiker i den samme kommunen, slutter seg til den positive beskrivelsen av forsøket – at det definitivt har gitt større mulighet for lokale prioriteringer. Han mener at øremerkede tilskudd er et ”skummelt” prinsipp. Han forteller at politikerne i denne perioden har opplevd at de har mer kontroll over prioriteringene selv. De har kunnet planlegge, være mer effektive og målrettede. På spørsmål om annerledes prioriteringer har gitt legitimitetsproblemer vis a vis befolkningen, svarer han avkreftene. Han er overbevist om

at dette er den rette veien å gå, dersom ikke lokalpolitikken skal bli redusert til lokal administrering av sentral politikk. Han forteller videre at forsøket absolutt har hatt positiv betydning for det lokalpolitiske engasjementet. Han nevner spesielt et prosjekt som involverte alle skolene, rektorene og foreldrene. Dette prosjektet var det tverrpolitisk enighet om, og involveringen var stor. Han er helt overbevist om at et slikt engasjement ikke ville vært mulig dersom alt var gitt på forhånd.

Når det gjelder forholdet mellom administrasjonen og politikerne, synes han det er vanskelig å si noe helt presist. Likevel mener han at politikerne i større grad nå enn tidligere er premissleverandører for det som skjer i kommunen, og at de stiller større krav til administrasjonen. De stiller blant annet større krav til kommunens service, standarden på tjenestene og tilgjengelighet for brukerne. Han understreker betydningen av å gripe de mulighetene som byr seg til å finne et lokalt handlingsrom, og håper at dette forsøket kan overbevise nasjonale politikere om at dersom det lokale engasjementet skal opprettholdes og styrkes, må lokalpolitikere må få lov til å bestemme mer enn fargen på skolen. Dette bør ikke nødvendigvis skje i form av mer penger; det krever større handlingsrom.

- (...) *det er muligheter! Det er viktig å se dem, og ikke bare begrensningene – ikke sette seg på flyet til Oslo annenhver uke for å klage!*

Det er interessant å se at de to siste politikerne som representerer en større kommune, forteller om noe større politiske skillelinjer enn de vi, nesten uten unntak, har sett i de mindre kommunene. Her går det et skarpt skille mellom Høyre og Fremskrittspartiet på den ene siden, som ønsker å konkurranseutsette flere tjenester, og Arbeiderpartiet og SV på den andre, som ikke ønsker denne utviklingen. Likevel understreker de at ideologi i mange tilfeller må fare til fordel for mer pragmatiske og praktiske løsninger. Flere lokalpolitikere hevder at det nettopp er her den største forskjellen mellom dem selv og de nasjonale politikerne er å finne. De mener lokale folkevalgtes evne til å finne løsninger og samarbeide på tvers av partigrenser er en grunn til å vise lokaldemokratiet større tillit enn den som uttrykkes gjennom et sterkt statlig incentivsystem der øremerking og handlingsplaner begrenser den lokale friheten.

12.3.7 Økt politisk engasjement

I en mindre kommune forteller gruppelederen for et posisjonsparti at de har fått litt bedre handlingsrom enn de hadde tidligere. Han understreker at det er vanskelig å vite akkurat hva som er en følge av forsøket og hva som er en følge av andre omorganiseringer de har gjennomført. En av de gode endringene som har skjedd, dreier seg om forholdet mellom administrasjonen og politikerne. Tidli-

gere var det administrasjonen som la frem et ferdig budsjettforslag, som politikerne gjorde små endringer på. Nå er politikerne med i prosessen på et mye tidligere stadium. Dette har endret deres rolle og gjort den mer attraktiv og meningsfull for flere. Denne representanten mener politikerne føler at de først nå har fått reell innflytelse, og at det har ført til store endringer i den lokale prioriteringen. Både forsøket og den lokale endringen i politisk struktur har ført til økt politisk engasjement. Det har også betydning her at de økonomiske betingelsene er blitt noe bedre som følge av at de har nedbetalt et lån som lenge har tynget økonomien.

- *Jeg føler at vi nå er på vei til å få gjøre littegrann som vi vil.*

Derfor er han engstelig for hva som skjer etter forsøket.

- *Hvis vi må tilbake til øremerkede midler, da er vi tilbake der vi var før – at vi ikke har så mye vi skulle ha sagt når det gjelder forvaltningen av de midlene vi får.*

12.3.8 Avvenningsperiode

Etatslederne vi har intervjuet i den samme kommunen, gir også uttrykk for at politikerne har fått større spillerom, og at de har grepet det. Det har ikke skjedd over natten, det har tatt flere år før det for alvor gikk opp for politikerne at de faktisk har mulighet til å omrokkere på det som administrasjonen legger frem, og det som tidligere kom som ferdige prioriteringer gjennom øremerkede midler. Men når de etter hvert begynte å løsrive seg, førte det til at politikerne i denne forsøksperioden ble mye mer engasjerte. Lederen for oppvekstetaten understreker at de øremerkede midlene var noe alle følte som et problem. Derfor er de enige om at dette virkelig er den rette veien å gå, selv om de brukte lang tid på ”å snu seg” og utnytte mulighetene.

- *Det er klart – fire år – det er en sånn avvenningsperiode også. Det er vanskelig for politikerne å slippe taket i sånne regler som kommer i statlige føringer. Det tar noen år før de ser muligheten.*

En annen etatsleder støtter beskrivelsen av øremerkede midler som en sentralstyring av lokaldemokratiet; noe som motarbeider kreativitet og initiativ i den enkelte kommunen. Han forteller at denne kommunen har vært blant ”de flinkeste i klassen” til å bygge ut på flere områder, og at de dermed har gått glipp av noen millioner i form av ”eldrepakke” og ”skolepakke” (selv om en del er kompensert for gjennom skjønnsmidler). Han mener videre at et av de største

problemene med det øremerkede systemet er at kommuneledere passiviseres. De lar bygninger forfalle mens de venter på neste ”pakke”. Et annet og like stort problem med øremerking er at ordningen medfører plankrav som bidrar til å øke den administrative byrden, spesielt for en liten kommune. I denne perioden har denne kommunen redusert fra 26 planer til *en* plan, noe som har frigjort ressurser til direkte tjenesteproduksjon.

- *Vi har ikke hatt plankrav i det hele tatt, det har vært veldig behagelig!*

I denne kommunen kom dette forsøket med frie midler i en periode med stor gjeld og store økonomiske problemer. Forsøket blir av de fleste politikerne og etatslederne vi har snakket med, beskrevet som et veldig viktig forsøk til rett tid. Denne etatslederen mener at dersom de hadde fortsatt som før, med øremerkede midler og krav om å øke de øremerkede satsingene hvert år, så ville det tatt ”luven fra” de andre sektorene som ikke hadde slike krav. Om det politiske engasjementet sier han:

- *Det politiske engasjementet var veldig fallende før dette forsøket. Politikerne følte at de ikke hadde noe påvirkningsmulighet lokalt, for det ble styrt sentralt gjennom de øremerkede midlene. Det har det vært mer åpning for i dette prosjektet. Politikerne har følt at de har hatt mer mulighet til å styre og prioritere.*

Det blir likevel understreket at det ikke er mulig å vite nøyaktig hvilke forbedringer som skyldes forsøket og hvilke som skyldes at politikerne nå er involvert i utarbeidelsen av kommunens økonomiplan. Tidligere måtte politikerne nøye seg med å finpusse på det budsjettforslaget som administrasjonen la fram for dem.

Til sammen har disse endringene skapt grunnlaget for et større politisk engasjement, som blant annet innebærer at politikerne nå tar har diskusjoner og foretar avgjørelser på et overordnet plan, mens de tidligere tok avgjørelse på handlingsplannivå.

12.3.9 Oppsummering

Noen få kommuner forteller om svært positive erfaringer ved dette forsøket. Flere forteller om blandede erfaringer, mens flere ikke har erfart at dette forsøket har skapt endringer på noen måte. De som kan fortelle om store bedringer i politisk engasjement og mulighet til å påvirke prioriteringene lokalt, knytter dette også til andre sammenfallende politiske, økonomiske eller organisatoriske endringer, og kan vanskelig skille mellom muligheter dette forsøket har skapt

og muligheter som følge av andre endringer. I de beste tilfellene har forsøket bidratt til:

- Mindre sektortenkning
- Større vekt på argumenter
- Mer helhetskunnskap
- Større politisk engasjement
- Større mulighet til lokale prioriteringer
- Mindre omfattende plankrav

En del av informantene er av den oppfatning at likhetsidealet i norsk politikk, slik det uttrykkes gjennom nasjonal standardisering, er overdrevet og til hinder for sunn kreativitet og utvikling, og de er av prinsipielle grunner motstandere av statlige tiltak som griper inn og styrer.

Mange setter imidlertid samtidig pris på *intensjonen* om likhet, uten at de av den grunn slutter seg til den konkrete utformingen av den. Nasjonale handlingsplaner og øremerking av ressurser får for mange utilsiktede og skjeve konsekvenser, og dette oppleves som en trussel mot det lokale demokratiet. Det de aller fleste har til felles, er at de er mer eller mindre skeptiske til øremerking og handlingsplaner. De ser at dette ikke er gode virkemidler dersom man ønsker å ivareta den lokale handlingsfriheten.

I dette avsnittet har vi isolert de positive erfaringene fra forsøket for at de ikke skal bli borte i alle de kritiske, oppgitte og resignerte kommentarene som kommunepolitikere og administrative ledere retter mot den sentrale stat. De positive fortellingene og erfaringene fra de deltagende kommunene tyder på at KRD's initiativ med dette forsøket har bidratt til å finne frem til en bedre makt- og ansvarsfordeling mellom stat og kommune. Nå er det ikke slik at de "positive" kommunene utelukkende er positive, og andre utelukkende negative. Ved siden av disse positive fortellingene har de aller fleste lagt til at det også må andre tiltak til for at lokaldemokratiet skal bli mer reelt. Forsøket viser at reduksjon i andel øremerkede midler i forhold til rammebevilgning ikke er nok til at kommunene ser seg i stand til å yte tjenester på den måten befolkningen, de selv og statlige myndigheter forventer. Intervjuematerialet danner likevel et rikt og interessant grunnlag for å diskutere vesentlige spørsmål ved vilkårene for norsk lokaldemokrati. I det følgende avsnittet ser vi altså nærmere på de begrensningene lokalpolitikere og lokale administrativt ansvarlige har støtt på når de gjennom dette forsøket har prøvd å gjennomføre større lokalt beslutningsansvar og en friere rolle vis á vis den sentrale stat.

12.4 Om lokalpolitikens dilemma og forsøkets svake effekter

12.4.1 Innledende kommentarer

En av hovedideene bak forsøket var å studere om man ved redusert øremerking ville styrke lokaldemokratiet i de deltagende kommunene. Før vi går nærmere inn på analyser omkring dette tema, ved hjelp av og i forlengelsen av intervju-materialet, vil vi gjøre rede for noen analytiske perspektiver som kan bidra til å kaste relevant lys over temaet. Vi tar utgangspunkt i prosjektets egne premisser, slik disse er gjort rede for i diskusjonen om vilkårene for å styrke norsk lokaldemokrati. Antagelsen er, grovt sett, at norske kommuner har mindre frihet enn det som kanskje er ønskelig, og at dette ikke minst skyldes statlig øremerking av ressurser. Mindre øremerking vil derfor øke den lokalpolitiske friheten. Større frihet fører til prioriteringer i henhold til genuint lokale behov. Dermed styrkes den politiske legitimiteten.

Erfaringene fra kommunene, slik de kommer fram i intervjuundersøkelsen, er i hovedsak at forsøket *ikke* har bidratt sterkt til å øke den lokalpolitiske handlefriheten. Noen få kommuner har – som påvist i forrige avsnitt – positive erfaringer, men svært mange av informantene våre har svært kritiske innvendinger til realismen i forsøkets intensjoner. Dette betyr imidlertid ikke at forsøket ikke har bidratt til å generere prosesser som gir økt innsikt i vilkårene for lokaldemokratisk frihet i dagens Norge. Det har det definitivt. I denne delen av framstillingen vil vi vise til de viktigste erfaringene med forsøket i kommunene som har deltatt, og videre fortolke dem på en måte som vi håper vil etablere en kritisk dialog med forsøket og dets intensjoner. Dette innebærer at vi forsøker å forstå informantene på deres egne premisser, og dessuten forsøker å gå ”bakfor” dem med det formål å forklare dem. Det er i denne forstand at vi samtidig kan etablere en alternativ forståelse av for eksempel begrepet ”lokalpolitisk handlefrihet” enn det som trolig lå til grunn for forsøket i seg selv, og dermed skape grunnlag for analytisk refleksjon.

I debatten om det norske lokaldemokratiet, dets vilkår, kvaliteter og framtidssutsikter, er utgangspunktet som regel er utbredt erkjennelse av at den lokale handlefriheten er truet. Som det heter i KRD's prosjektbeskrivelse:

...kommunenes handlingsrom begrenses gjennom de pålegg og føringer fra staten som følger med en øremerket tilskuddsordning.

Trusselen kommer fra en ekspanderende stat, som setter likhet i høysetet og som derfor prioriterer nasjonale standarder framfor lokal frihet. Det er neppe noen tvil om at dette spenningsforholdet har økt i løpet av de siste par ti-årene.

Men måten dette spenningsforholdet forstås på, varierer mye. La oss derfor se nærmere på disse.

Når statlige myndigheter definerer nasjonale standarder på tjenester, knytter vilkår til bevilgninger og bruker dette som et instrument for å styre lokalpolitiske prioriteringer av tjenester i kommunene, er dette forankret i politisk enighet. Enigheten er selvsagt ikke total, men det er likevel ingen tvil om at den økte statlige innflytelsen over kommunale tjenester er en ønsket politikk; en politikk som ikke kan forstås som en utilsiktet konsekvens av noe annet. Derksom vi aksepterer dette premisset, men likevel antar at det er mulig å unngå de negative konsekvensene dette får for norske kommuner og for lokaldemokratiet, må vi spørre oss hvilke av konsekvensene som er *unødvendige* og eventuelt *tilfeldige*. I forsøket ser det ut til å være innebygd en antagelse om at statlig styring og økt lokalpolitisk handlefrihet primært innebærer et *økonomisk/administrativt* spenningsforhold. Dersom de formelle bindingene løses opp, vil den lokale friheten få anledning til å utfolde seg. Vi viser igjen til KRD's prosjektbeskrivelse:

Gjennom rammefinansiering får kommunene en pott penger som de innenfor lover og regelverk kan disponere fritt, derfor vil det finansielle ansvarsprinsippet bli ivaretatt.

Hensikten med forsøket er å se om overføring av øremerkede tilskudd som rammetilskudd vil gi en annen disponering av midlene i forsøkskommunene enn de ellers ville ha gjort, og om dette igjen fører til endringer i prioriteringene og/eller mer effektiv bruk av midlene.

Det er klare koblinger mellom ønsket om å styrke det lokale selvstyret og bruk av rammefinansiering. Nettopp gjennom rammefinansiering kan forholdene legges til rette for at mål og virkemidler i tjenesteproduksjonen blir et resultat av et samspill mellom politikere og innbyggere i kommunen. Selv om øremerkede tilskudd kan gis en god begrunnelse, f. eks. tilskudd til forsøk, vil utstrakt bruk av øremerking over tid kunne medføre en statlig detaljstyring som svekker lokaldemokratiet.

Når forsøkskommunene får en større andel av sine midler som rammetilskudd, økes deres handlefrihet.

Antagelsen om at den statlige styringen av kommunene kan reduseres gjennom reduksjon av øremerking av midler, er svært interessant. Svært mange av våre informanter støtter den og ønsker atskillig mindre øremerking av ressursene deres respektive kommuner disponerer. Men hva er lokaldemokratisk handlefrihet? Vårt intervjumateriale viser svært tydelig at det eksisterer en problematisk logisk avstand mellom forsøkets generelt formulerte begrep om handlefrihet på

den ene siden, og de praktiske erfaringene deltakerne har med handlefrihet i konkrete prioriteringssituasjoner på den andre.

12.4.2 Lokaldemokratisk legitimitet

Lokaldemokratisk handlefrihet dreier seg om at lokale folkevalgte kanalisere ressursene i henhold til egne vurderinger, og at ingen annen myndighet kan overprøve disse vurderingene så sant de oppfyller formelle prosedyrekrav. Den handler selvsagt om mye annet også, men her er det altså bruken av økonomiske ressurser som er av størst interesse. Prioriteringen av disse ressursene anerkjennes og oppnår legitimitet dersom lokale folkevalgte følger demokratiske prosedyrer og er i stand til å begrunne sine prioriteringer. Lokaldemokratiske prioriteringers legitimitet henger nært sammen med politisk deltakelse. Gjennom politisk deltakelse utvikler befolkningen identifikasjon med demokratiet, kommunen og de folkevalgte som sine representanter. Det kanskje mest sentrale aspektet ved politisk legitimitet er graden av anerkjennelse av valgte representanters funksjon som forvaltere av knappe, kollektive goder. Når lokale folkevalgte anerkjennes som legitime prioriteringsagenter, og det har de utvilsomt gjort i svært høy grad i Norge, må statlig styring anses som prinsipielt uønsket og praktisk unødvendig.

Hvis det er riktig at demokratiet hviler på et levende gjensidighetsforhold mellom folkevalgte og borgere, er det selvsagt grunnleggende at lokale folkevalgte er i stand til å foreta valg og prioriteringer som borgerne finner rimelige i relasjon til folkevalgtes samlede ansvar, så vel som deres økonomiske og institusjonelle autonomi. Dersom lokale folkevalgte ikke har autonomi, har de ingen mulighet til å stå til ansvar overfor borgerne på en rasjonell måte. Da forsvinner hensikten med lokaldemokratiet, slik vi kjenner det. Det er dette spørsmålet som framfor alt gjøres relevant i våre informanters vurderinger av forsøket. Mange føler at deres autonomi er undergravet og at forsøket bare i liten grad har maktet å modifisere denne. Spissformulert: Dersom norske kommuners funksjon som effektueringsorgan for statlig definerte oppgaver skal stå i høysetet, er lokal autonomi og politisk handlefrihet verken nødvendig eller ønskelig.

Vi har fylkesleger og andre statlige organer som på relativt mange områder ønsker å detaljstyre. Hvis kommunenorge får øremerkede midler, så får befolkningen formening om at kommunen har plikt på seg til å gjøre akkurat det. Selv om vår kommune er en frikommune og formelt kan prioritere annerledes, så ligger det så mange typer underliggende forventninger som gjør at det i praktisk politikk vil være vanskelig å gjøre slike omprioriteringer
Etatsleder

12.4.3 *Autonomi og ansvar*

Når kommunene får en generell økonomisk ramme, og selv blir ansvarlig for å bruke ressursene, er *en* forutsetning for meningsfulle lokaldemokratiske prosesser selvsagt til stede. Men denne forutsetningen alene er åpenbart ikke tilstrekkelig. Andre forutsetninger har ikke vært viet like stor interesse i forsøket, selv om våre informanter gjennomgående tillegger disse meget stor vekt. Disse forutsetningene angår den generelle relasjonen mellom staten og kommunene, og dreier seg om de forhold som påvirker *autonomi* og *ansvar* i lokaldemokratiet. De dreier seg ikke bare om penger og styringsteknikk, men også om politisk kultur, altså de verdier, rollemønstre, identiteter, fortolkninger og strategier norske folkevalgte – på sentralt og lokalt plan – har tilegnet seg i løpet av etterkrigstiden, og mer spesielt de siste par årtier. Vi må anta at disse omfatter noe langt mer enn spørsmålet om øremerkede tilskudd. Dersom de faktisk gjør det, er det ikke rimelig å anta at et reduksjon av øremerkede tilskudd over en periode på fire år vil kunne løse problemet, eller i det minste redusere omfanget av det. Vi er i denne sammenhengen spesielt opptatt av hvordan den lokalpolitiske handlefriheten har blitt påvirket av (1) *opplevd knapphet* og (2) av det faktum at *staten, i økende grad, definerer standarden for velferdsstatens ytelser til befolkningen.*

Norsk politikk har utviklet seg under svært fordelaktige økonomiske vekstbetingelser, og hatt en sterkere *folkelig* forankring enn de fleste andre nasjonale politiske tradisjoner (Sørensen og Strådt 1997, Slagstad 1998). Lokalpolitikken synes å være sterkt preget av dette. Norske lokalpolitikere har, i det minste inntil svært nylig, utformet sin rolle i en velferdspolitisk ekspansjonsprosess der oppgaven framfor alt har bestått i å *fordele vekst*. Dette har fått omfattende konsekvenser, blant annet for det vi kan kalle *knapphetens politiske logikk*. Økonomisk knapphet er, slik den nå gjør seg gjeldende i politikken, selvsagt både et økonomisk og et kulturelt fenomen. Det ser vi blant annet når det gjelder nedskjæring i norske kommuner. Ingen politiske partier har, så vidt vi har kunnet fastslå, et politisk program for reduksjon av kommunale tjenester, til tross for at mange kommuner faktisk har måttet gjennomføre harde innstramminger, og da særlig i løpet av de siste årene. Slike innstramminger, som ofte innebærer en faktisk reduksjon av tjenester og tjenestekvalitet, oppfattes gjennomgående som verken ønsket eller ”normalt”; tvert i mot betraktes de som oftest som midlertidige og resultatet av omstendigheter man håper å frigjøre seg fra. Det er grunn til å anta at norsk lokalpolitikk, i større grad enn tilfellet er i de fleste andre land, er preget av en sterk forventning om at lokale folkevalgtes rolle og funksjon er å fungere som agenter for, og pionerer i et velferdssamfunn i ekspansjon (Vike 1996, Vike m.fl. 2002, Fimreite 2003). Denne forventningen

har altså solide røtter. Den har blitt formet av en historisk utvikling som er forholdsviss særegen i europeisk sammenheng. Ikke bare har de økonomiske betingelsene vært svært gode; den allmenne oppslutningen om statens ansvar for å bygge ut velferdsstaten har vært sterk, og kommunenes ansvar for å operasjonalisere velferdsstaten har vært vidtrekkende. Det er neppe urimelig å hevde at dette har gitt helt unike muligheter for norske lokalpolitikere når det gjelder å ivareta sin funksjon som lokalbefolkningens representanter.

12.4.4 Knapphetens kontekst

Enda viktigere enn dette er trolig det faktum at det vi kan kalle *knapphetens organisatoriske kontekst* synes å ha endret seg. Med dette mener vi spesielt statlige myndigheters innflytelse over lokale folkevalgte oppfatning av knapphetens natur. Opplevelsen av knapphet blir selvsagt påvirket av hvor store og hvor realistiske ambisjonene som knappheten måles mot, er. I løpet av de siste par ti-år har forholdet mellom staten og kommunene endret seg og påvirket dette forholdet i høy grad (Bernt 1997, Kleven 1997, Aarsæter og Vabo 2002). Til tross for at statlige myndigheter riktignok alltid har påtatt seg ansvaret for å definere velferdsstatens ambisjoner, har den avstanden som har eksistert mellom ambisjoner og den faktiske evnen til å realisere dem, sjelden blitt oppfattet som dypt problematisk. Den felles erkjennelsen av at ekspansjonen pågår, og at velferdsstaten er i ferd med å bli stadig mer komplett, har hatt stor betydning for befolkningens aksept for dens til enhver tid foreløpige utilstrekkelighet.

Men dette er altså i ferd med å endre seg. Når kommunene selv, statlige myndigheter og befolkningen i dag yter kritikk mot at kommunene ikke yter nok, skjer dette med referanse til at standarden for hva kommunene skal yte har hevet seg raskere enn kommunenes evne til å følge den. Og denne standarden tar ikke lenger primært form som en utopi; et ideal det skal være mulig å nå en gang i framtiden, men snarere som en *konkret* standard som de eksisterende kommunale tjenester – på hvert enkelt område – måles mot, og ofte som en serie individuelle rettigheter (Aarsæter og Vabo 2002). Kontrasten til velferdsstatens opprinnelige formål, som var å *etablere kollektive muligheter*, er slående. Kommunens relasjon til staten og befolkningen er endret, og der er også selve forståelsen av innholdet i, og begrunnelsen for dens ytelser. Kommunen framtrer stadig mer som en utilstrekkelig organisasjon.

Det blir et tankekors at man på den ene siden skal utvikle innholdet i en lokalpolitikk, og på den andre siden erkjenne at det ikke er rammer til å praktisere dette.

Rådmann

Endringene i forholdet mellom statlige myndigheter og kommunene har altså en sentral kulturell dimensjon, og forholdet mellom etablerte rolleforståelser og nye betingelser har påvirket opplevelsen av lokaldemokrati langt sterkere enn det vi kanskje har en tendens til å tro (Kleven 1997, Vike m.fl. 2002). Statlige myndigheter er langt mer aktive enn tidligere når det gjelder å definere ambisjonsnivået. Øremerkede midler er et uttrykk for nettopp dette. Ambisjonen om et visst nivå på tjenestene på prioriterte områder skal gjøres gjeldene nasjonalt, og dette har vært ansett for å være viktigere enn lokal handlefrihet. Dette har bidratt til å synliggjøre utilstrekkeligheten. Det viktigste i denne sammenhengen er imidlertid den effekt at kommunenes manglende evne til å yte det de skal yte, ikke lenger blir akseptert. Det er forholdsvis nytt at synet på kommunene har endret seg fra å være en motor og iverksetter av velferdsekspanasjon til å bli utilstrekkelige tjenesteleverandører. Konsekvensen for legitimitet i lokaldemokratiet er etter alt å dømme svært omfattende.

..(..) La meg komme med et lite eksempel. Dette med leirskoler. Ja altså sett att kommunen ønsket å ikke gi tilskudd til leirskoleopphold – da ble jo dette et rabalder uten like med en eneste gang. Har dere forsøkt det?

Det ble fra administrasjonen forsøkt. Politikerne ble da utsatt for et voldsomt pressog ga etter. Fordi at du har jo disse leirskoleforkjemperne på stortinget som allierer seg med fagforeninger osv. med mer, og det er flere slike eksempler.

...(..) Presset politikerne kommer i – krysspress mellom lovnader fra sentralt hold og forventninger fra befolkningen – er det som gjør det umuligja også at vi ikke har kontroll over egne inntekter. Tror at hvis en skal ha et slikt forsøk må en også gjøre noe i forhold til beskatningsretten.

...(..) De statlige reformene og påleggene kommer raskere innover oss enn vi får tid til å snu oss rundt.

Rådmann

12.4.5 Et kapasitetsproblem?

Lokalpolitikerrollen blir på en langt mer direkte måte enn tidligere ansvarliggjort med referanse til mengden og kvaliteten i tjenester som ytes. Når lokalpolitikere ofte opplever at de ikke maktet å tilfredsstille kravene til tjenestene, viser det seg å være svært vanskelig for mange å begrunne dette som utslaget av villet politikk, altså en prioritering. Manglende kapasitet, for eksempel uttrykt som pengemangel, synes å være en langt vanligere begrunnelse. Dette anskueliggjør det nære forholdet mellom evnen til å prioritere på den ene siden, og *autonomi* og *avgrenset ansvar* på den andre. Det kan oppfattes som akseptabelt

at lokale folkevalgte velger å prioritere skole framfor omsorg, for eksempel, og at de begrunner dette med referanse til sine politiske verdier. Men i det øyeblikk de prioriterer mellom ytelser som uansett betraktes som mindre enn dem brukerne av kommunale tjenester med rimelighet kan forvente, er prioriteringen ikke lenger reell. Da kan ikke lokaldemokratimodellen, slik vi kjenner den i Norge, lenger gjelde som meningsfull referanse.

Mange forskningsbidrag de siste årene har uttrykt sterkt bekymring for nettopp dette. Ledende norske statsvitere og andre samfunnsforskere som har studert lokaldemokratiets vilkår synes langt på vei å være enige om at disse vilkårene til dels er dramatisk forverret. Dette skyldes i større grad strukturelle endringer i forholdet mellom den sentrale staten og kommunene enn den konkrete størrelsen på budsjettene. Jusprofessor Jan Fridthjof Bernt uttrykker dette på følgende måte:

Det er Stortinget, ikke kommunestyrene, som har herredømme over de faktorene som har størst betydning for volumet på den kommunale virksomhet (Bernt 1997: 177).

Han legger til at denne sentraliseringen av kontroll samtidig innebærer en motsatt prosess med hensyn til ansvar:

Denne desentraliseringen er i betydelig grad ikke bare flytting av politisk makt og administrativt ansvar, men også et forsøk på å flytte politisk ansvar ut av rikspolitikken. Dysfunksjoner i velferdsstaten søkes omdefinert til konsekvenser av lokale prioriteringer (ibid.:182).

Anne Lise Fimreite ved Universitetet i Bergen har nylig konkludert på denne måten:

Dagens statlige kommunalpolitikk er basert på en allianse mellom (sektor-)staten og individet, der individets beste er det viktigste, og der staten har en funksjon som innovatør ved å utforme og fastsette rettigheter, som rettsstat ved å sikre prosedyrer som garanterer at individet får det det har krav på, og som "forsikrings-selskap" gjennom sin rolle som finansiell garantist. Kommunalt selvstyre blir i denne sammenhengen en institusjon som kan forkludre politikken på vei fra sentrale myndigheter til individet; et potensielt hinder, av nærmest akademisk interesse (Fimreite 2003: 352)(..) Dramatisk sagt: Velferdsstaten er i ferd med å knekke etterkrigs- og nåtidskommunen (ibid.: 355).

Lokalpolitisk handlefrihet må forstås i relasjon til størrelsen på de tilgjengelige ressursene på den ene siden, og styrken og mengden av forventninger på den andre. Dersom forventningene overstiger ressursmengden, er den lokalpolitiske

handlingsfriheten truet. Det avgjørende spørsmålet i denne sammenhengen, er hva slags forventninger det dreier seg om, og hvorvidt de kan håndteres på en meningsfull måte av lokale folkevalgte. Til grunn for forsøket som her evalueres, ligger det premiss at kommunene kan tilfredsstillende statlige forventninger på de sentrale områdene og *samtidig* øke sin politiske handlefrihet. Hvis antagelsen er rimelig, og denne muligheten faktisk viser seg å være reell, må vi anta at øremerking og ”detaljstyring” faktisk er fenomener som lar seg skille fra det begge er uttrykk for: de samlede, statlig definerte ytelseskravene som rettes til norske kommuner. Dersom det faktisk er disse som begrenser den lokalpolitiske handlefriheten, snarere enn det før omtalte kapasitetsproblemet i kommunene, har vi å gjøre med et lokalpolitisk rolleproblem. Det skal vi komme tilbake til. La oss imidlertid allerede her slå fast at kommunenes vurdering av dette forsøket, slik vi har fått tilgang til dem i intervjuer, antyder at kombinasjonen av disse to fenomenene utgjør en nøkkel til å forstå sentrale utfordringer i norsk lokaldemokrati. Dette får støtte fra Makt- og demokratiutredningens sluttbok, der Øyvind Østerud, Fredrik Engelstad og Per Selle peker på rettighetslovgivningens konsekvenser for lokaldemokratisk handlefrihet.

I en situasjon med utilstrekkelige kommunale ressurser har rettighetslovgivningen bidratt til å redusere folkevalgte organers handlingsrom. Rettighetspolitikken har vært urealistisk på egne premisser fordi de samlede ressursene har vært for knappe. Kildene til ulikhet i velferdstjenester er flyttet fra flertallsvedtak om fordeling gjennom folkevalgte organer til ulik slagkraft i å forfølge rettskrav (Østerud, Engelstad og Selle 2003: 111).

Mange av våre informanter – det vil si flertallet av lokalpolitikere, rådmenn og annet administrativt personell vi har intervjuet – opplever at de er forholdsvis maktesløse. De forteller på ulike måter at de befinner seg i et *dilemma*. Dilemmaet består i at *de opplever at de i svært liten grad er i stand til å foreta prioriteringer i henhold til lokale verdier og forhold uten samtidig å måtte yte færre og/eller dårligere tjenester enn det statlige myndigheter krever*. Spørsmålet om hvorvidt dette dilemmaet er uttrykk for en faktisk manglende handlefrihet, eller om det kan tilskrives andre faktorer som hindrer dem i å foreta prioriteringer de føler de kan stå inne for, finner vi altså svært interessant. La oss se nærmere på det minst studerte aspektet ved dette: *utformingen av lokalpolitikerrollen*.

12.4.6 Politisk representasjon

Norsk lokalpolitikk er sterkt preget av det vi kan kalle *en robust kjede av representasjon* (Bernt 1997, Kleven 1997, Vike m.fl.2002) På samme måte som i de øvrige nordiske land har det kommunale selvstyret stått sterkt. I et internasjonalt

perspektiv er det bemerkelsesverdig at det kommunale selvstyret, og det vi kan kalle lokalpolitisk kultur, i så høy grad har gitt form og innhold til nasjonale politiske institusjoner og statlig politikk. Folkebevegelsene har hatt en spesielt stor innflytelse, og de har bidratt til at politiske prosesser har hentet usedvanlig mye kraft "nedenfra". Dette gjenspeiles i det faktum at folkevalgte har blitt sterkt preget av sin *representantfunksjon*. De politiske partiene har vært sterke, de har vært svært godt forankret lokalt, og de har vært i stand til å utøve en høy grad av kontroll over sine valgte ledere. Dessuten har lokale folkevalgte vært nært knyttet til sine lokale miljøer i mer allmenn forstand.

Norske kommuner er små, og avstanden mellom lokale politiske representanter og velgere/lokalmiljøer/partimedlemmer har alltid vært liten. Denne minimale avstanden har i norsk politisk tradisjon også vært preget av at folkevalgte i svært liten grad har vært i stand til å "løsrive" seg fra den moralske kontroll som utøves lokalt (Vike 1997). I etterkrigstidens ekspansjonsperiode, som grovt sett kan tidfestes til perioden fra 1945 til omkring 1970-årene, skapte dette ikke sterke spenninger fordi lokale folkevalgte hadde gode muligheter til å sikre legitimitet gjennom å forvalte vekst.

Men i løpet av de siste par årtier har deres sterke lojalitet overfor lokal-samfunnet og dets behov blitt satt på prøve på nye måter. Folkevalgte i kommunene opplever i økende grad et spenningsforhold mellom denne lojaliteten "nedover" på den ene siden, og lojaliteten "oppover" på den andre. Med oppadgående lojalitet mener vi den forpliktelsen som følger med oppgaven å forvalte økonomisk knapphet (balansere budsjettet) og å følge opp statlig definerte standarder på tjenester. Dette spenningsforholdet kan true folkevalgtes identitet som representanter, siden de risikerer å måtte velge mellom hvilken av disse rollene de skal legge vekt på. I en del kommuner har spenningsforholdet ofte, i det minste inntil prinsippet om gjennomgående representasjon ble gjort gjeldende som politisk praksis, blitt uttrykt som en konflikt mellom "sektorpolitikere" og politikere som har betraktet seg som forvaltere av "helheten". Den har også fått sitt uttrykk som mer eller mindre sterke konflikter mellom politikere og kommuneadministrasjonen, og i noen situasjoner mellom partiene. Endelig har den aksentuert spenningen mellom den sektorvise ekspansjonen i velferdsstatens standarder som har økt i omfang og intensitet på sentralt hold, og den integrerende, holistiske dimensjonen ved kommunal politikk.

Kommunen som politisk arena er trengt tilbake til fordel for kommunen som tjenesteproducent. Innbyggerne er gjennomgående mindre opptatt av å bidra som velgere og politiske aktører, men ser seg mer som servicemottakere. Effektiv tjenesteyting fremstår som viktigere enn lokalt folkestyre og kommunal autonomi. Slik er holdningsendringer i befolkningen parallell til endringer i kommunenes

oppgaver. Borgerrollen er redusert til fordel for bruker- og mottakerrollen (Østerud, Engelstad og Selle 2003: 11-112).

12.4.7 Prioritering og begrunnelse

Rollekonflikten er imidlertid langt tydeligere som et identitetsproblem for den enkelte enn den var tidligere. Færre lokale folkevalgte har muligheten for å ”melde seg ut” av forpliktelsen til å øve budsjettdisiplin og økonomisk ansvarlighet. Dette utfordrer lokale folkevalgtes evne til å forsvare vanskelige og/eller uønskede tiltak overfor dem de representerer. Stilt overfor lokalbefolkningens forventninger må de folkevalgte på en eller annen måte etablere ”avstand”. De må *begrunne* hvorfor de for eksempel reduserer sosialbudsjettet, legger ned grendeskoler, reduserer omfanget av hjemmehjelp eller lignende, og dette kan de selvsagt ikke gjøre i kraft av å være advokater for brukere. De kan bare gi akseptable begrunnelser for dette ved å henvise til at det faktisk er andre ting som har høyere prioritet. Men dersom lokalbefolkningens forventninger faller sammen med statlige, er det ikke realistisk å forvente at slike prioriteringer oppfattes som legitime. Da blir selvsagt ”avstanden” mellom representanter og representerte problematisk; den kan med rette forstås som manglende sensitivitet og lydighet. Sosialpolitikken utgjør det ekstreme eksemplet i så henseende (Vike 1996). Fylkesmannen skal overprøve den kommunale skjønnsutøvelsen.

Men for å unngå at dette skulle føre til at ansvaret for den kommunale sosialpolitikk ble veltet over på statlige klageinstanser, har man etterlatt sosialhjelpssøkere i et rettsikkerhetsmessig ingenmannsland, uten klagerett internt i det kommunale system etter reglene om dette i forvaltningsloven (..), men også uten annen fullverdig overprøvningsmulighet, slik parter i alle andre forvaltningssaker har (Bernt 1997: 172).

Lokale folkevalgtes rolle som forvaltere av kollektive goder blir selvsagt vanskeligere jo større knappheten er. Det demokratiske problemet, og det lokalpolitiske problemet mer spesielt, er imidlertid at det har utviklet seg en sterk grad av tvil om hvorvidt lokale folkevalgtes mandat faktisk er å forvalte kollektive goder. Dette dreier seg om noe langt viktigere enn mengden av ressurser. Lokale folkevalgte er utsatt for et dobbelt press mellom statlige myndigheter som ”bestiller” på den ene siden, og borgerne som ”brukere” på den andre. Begge retter naturlig nok blikket mot individuelle tjenester. Når det oppstår et spenningsforhold mellom det som summen av rettmessige krav til individuelle tjenester koster på den ene siden, og disponible ressurser på den andre, oppstår et problem av institusjonell art. I en slik situasjon er selve den lokaldemokratiske funksjonen undergravet, og lokale folkevalgtes begrunnelsesansvar blir i prinsippet umulig å ivareta (Bernt 1997).

*Befolkningen vil egentlig ha mer velferdsstat, men har sluttet å snakke om den i moralske kategorier. Vi har fått en diskurs om den enkeltes andel av velferden. En er mindre opptatt av solidaritet og kollektiv rettferdighet. Mentaliteten har endret seg fra å dreie seg om hva vi skal gjøre i fellesskap for å løse fellesoppgaver – for å skape et humant og solidarisk samfunn – til å dreie seg om hva den enkelte får igjen. (...) Denne mentalitet underbygges effektivt av den nye reformtenkningen i offentlig sektor basert på forestillingen om en **serviceytende offentlig sektor**. Denne tenkningen utfordrer den tradisjonelle forståelsen av velferdsstaten. Den er nå bare blitt et middel på linje med markedet til å tilfredsstille våre individuelle behov og krav til service (Eriksen 2002: 193).*

Det har vært tverrpolitisk enighet om å satse på skole og omsorg. Men det vil ha liten betydning om du er i en frikommune eller ikke. De ressursene som må til der har vi så liten styring over fordi vi på den ene siden må spare – på den andre siden kommer det både leger, fylkesmyndigheter og sentrale myndigheter og sier at sånn og sånn skal det gjøres ovenfor de eldre – og i skolen. Ofte er det fordyrende – og vi er nødt til å ta hensyn til det.

Gruppeleder

Uansett er det trolig viktig å være oppmerksom på at lokale folkevalgte rolle som ”balansekunstnere” mellom forventninger og roller som i økende grad kommer i konflikt med hverandre, er forholdsvis ny. I den forstand er det rimelig å hevde at norske lokalpolitiske tradisjoner befinner seg i en omformingstid. Nye roller er trolig under utvikling. Dersom lokalpolitikere skal evne å etablere en sterkere rolle som prioriteringsagenter, er det trolig helt nødvendig at de unngår å bli ”ensomme” i sin rolle som forvaltere av kollektive goder i en situasjon der statlige myndigheter og befolkningen i praksis ikke anerkjenner kommunal ”fattigdom” som en relevant grunn for ikke å strekke til. I abstrakt forstand avhenger dette av hva deres institusjonelle autonomi faktisk består av.

I mer praktisk forstand betyr det at lokale folkevalgte blir bedre i stand til å *kommunisere den status de gir sine prioriteringer* (Eriksen, 2002). Betingelsen for at prioriteringer skal anses som legitime (til tross for at de kanskje ikke er ønsket av særlig mange), er at *sammenhengen mellom makt, verdier og prioriteringene som foretas er synlig og troverdig blant dem de angår*. Det er i denne sammenhengen vi finner det interessant å problematisere rollen som lokalpolitikere i den norske tradisjonen, og måten denne henger sammen med mer ”objektive” fakta som omfanget av ressurser de disponerer. For å si det samme med andre ord: lokale folkevalgte må trolig bli bedre i stand til å kommunisere sitt særegne ansvar som forvaltere av knappe, kollektive goder i møtet med eksterne forventninger som ”automatisk” legger beslag på ressursene de disponerer.

Spørsmålet er altså hvorvidt dette kan gjøres uten å ”bryte loven”, slik en av våre informanter uttrykker det.

12.4.8 Rolleutforming i lokaldemokratiet

De mange negative vurderingene våre informanter har gitt oss i intervjuene, følger et forholdsvis klart mønster. De er uttrykk for at lokalpolitikere, så vel som flertallet av det administrative personalet vi har intervjuet, mener at de befinner seg *i en annen kontekst* enn den sentrale stat ser ut til å definere på deres vegne. De erfarer at deres handlingskontekst defineres av det totale forholdet mellom økonomi og oppgaver som har utviklet seg i deres respektive kommuner over tid, og som også har blitt påvirket av prosesser som har pågått samtidig med og hinsides forsøket. Det som problematiseres i langt mindre grad, er spørsmålet om hvorvidt denne konteksten er influert av en rolleforståelse som faktisk kan endres og gjøres mer levelig.

Den stramme kommuneøkonomien, og de mange begrensningene dette skaper, er selvsagt en viktig del av de mange negative erfaringene med forsøket. Likevel viser det tilgjengelige materialet i undersøkelsen at kommunerepresentantenes (lokalpolitikere og administrativt ansatte) måte å forstå sin egen rolle på, faktisk varierer en god del. Dette er i det minste en sterk indikasjon på at opplevelsen av handlefrihet også må antas å bli påvirket av andre forhold enn ressursmangel alene. La oss her gjøre oppmerksom på at vårt mål i denne sammenhengen ikke er å skille disse klart fra hverandre, men å sannsynliggjøre at det er mer enn én faktor som spiller inn, og videre at det er noen forholdsvis klare sammenhenger mellom disse.

Et eksempel: I *kommune A* har lokalpolitikerne vært gjennom en slags mobiliseringsfase. De har fått bedre oversikt over økonomien, de har foretatt en administrativ reform, gjennomført en kommuneplanprosess og de har derfor en opplevelse av å starte med ”blanke ark”. Det politiske ansvaret er klarere atskilt fra det administrative enn tidligere. Til tross for en trang økonomi gjør deres generelle politiske optimisme at de er i stand til å se de fleste tiltak som uttrykk for politisk prioritering, selv tiltak som innebærer at de skrinlegger drømmen om ny svømmehall eller ser seg i stand til å yte tjenester som oppleves som ”nødvendige”, men som likevel ikke har blitt realisert tidligere.

I *kommune B* har følelsen av resignasjon vært stigende en stund, og politikere preges av den opplevelse av at uansett hva de gjør, er de likevel på etterskudd når det gjelder å realisere mål staten og befolkningen allerede har etablert for dem. Dersom det dukker opp økonomiske muligheter som tidligere ikke var der, erfarer de derfor ikke nødvendigvis de tiltak dette gir mulighet for å realisere som en prioritering, siden de ”ikke hadde noe valg” likevel. De er på etter-

skudd uansett, og valgene de gjør oppleves i hovedsak som responser på pålagte tiltak som i beste fall reduserer opplevelsen av å ikke strekke til.

Lokalpolitikere i begge disse kommuner kan ha "rett". Erfaringene begge steder gjenspeiler det faktum at (a) det hersker en utbredt enighet i norsk politikk om at velferdsstaten har et omfattende ansvar for å yte velferd og god skolegang i vid forstand, og at (b) avstanden mellom det som ytes og det som forventes, ikke synes å bli redusert. Følelsen av å være på etterskudd er derfor forholdsvis lett å forklare. Den er på ingen måte uavhengig av de krav staten pålegger kommunene å realisere, men skyldes neppe denne ene faktoren alene. Dette kan illustreres ved hjelp av *kommune C*. Denne kommunen har forholdsvis god økonomi og rapporterer at forsøket har hatt liten effekt. Lite tyder videre på at lokalpolitikere føler at de foretar mange store og interessante prioriteringer. Det er som om den politikken som gjennomføres i en viss forstand er "avpolitisert" gjennom en allmenn enighet om hva det er verdt å bruke ressursene på. *Statlige ambisjoner om å øke det offentlige innsats på vesentlige velferdsområder synes i svært høy grad å falle sammen med lokale behov.*

Hvis dette er en riktig observasjon, eller en fruktbar antagelse, framtrer et interessant mønster. Lokalpolitikere er, som vi skal se nedenfor, ofte svært frustrert over at statlige myndigheter påfører dem et overveldende ansvar som fratir dem autonomi og handlefrihet. *Men i de tilfeller der denne autonomien faktisk økes, fører dette ikke nødvendigvis til en større opplevd handlefrihet.* De oppgavene man da er fri til å gå løs på for egen regning, kan framstå som så nødvendige at de kanskje bare oppleves som et skritt videre i arbeidet med å ta igjen det tapte. Av denne grunn er det grunnlag for å anta at forholdet mellom statlige myndigheter og kommunene ofte preges av en slags konkurranse om hvem som skal ha initiativet og ansvaret. Det ligger selvsagt ingen moralisme i denne vurderingen, bare en erkjennelse av at evnen til å definere velferdsstatens horisont er et vesentlig vilkår for politisk legitimitet.

I en situasjon der de fleste problemer blir definert og forstått som manglende evne til å realisere mål de fleste er enige om, og som oppfattes som nødvendige, oppleves politiske institusjoner som mer eller mindre *utilstrekkelige* (som altså er noe annet enn ikke-legitime). Dette er en forholdsvis ny situasjon i Norge, og dens konsekvens er uten tvil at det oppstår en ny form for knapphet med hensyn til (a) retten til å ha initiativet til å yte mer og bedre velferd, og samtidig (b) evnen til å avgrense seg fra overveldende forventninger.

12.4.9 Nye betingelser for legitimitetsdannelse

Det vanligste ankepunktet kommunerepresentanter har mot forsøket dreier seg om forholdet mellom ressurser og ansvar. Som var inne på ovenfor, avspeiler dette et svært sentralt institusjonelt problem. I det øyeblikk statlige ambisjoner blir så omfattende at de overbelaster kommunene, eller tilstrekkelig mange kommuner, gjør staten kommunene utilstrekkelige og lokale folkevalgte blir ”skyldige” overfor lokalbefolkningen. Hvorvidt dette er situasjonen i Norge i dag, kan neppe slås entydig fast, men dette forsøket forsterker inntrykket av at problemet er stort nok til at det er vanskelig å vite hvor det lokale ansvaret for velferdsstaten begynner og slutter. Dette må antas å være svært problematisk når det gjelder politisk legitimitet.

Samtidig er norske lokalpolitikere så sterkt preget av de tradisjoner som ble etablert i den perioden den økonomiske veksten gjorde prioriteringsoppgavene forholdsvis enkle, at det er vanskelig og risikofyllt å utforme nye og kanskje mer hensiktsmessige roller (Kleven 1997, Vike 2004). Spissformulert kan vi si at den enestående suksess norske kommuner har hatt som velferdsprodusenter (i allianse med staten), nødvendigvis må ha gjort de roller dette har frambrakt forholdsvis resistente mot ubehagelige endringer. Vårt materiale, og mye annen erfaring, tyder på at lokalpolitikere har en sterk tendens til å forme sin identitet på grunnlag av hva de ikke makter å få til. Nærheten norske lokalpolitikere har hatt til dem de representerer, har betydd at lokalmiljøer, partier og grupper har hatt evnen til å øve politisk innflytelse og moralsk press overfor dem. Når behovet for prioriteringer øker, er det sannsynlig at denne nærheten blir mer problematisk. Representantene får et visst behov for å løsrive seg. *Men i en situasjon der de man representerer kan styrke evnen til å gjøre sine moralske krav på sine representanter gjeldende ved hjelp av mer konkrete rettigheter, og samtidig kan bruke dem til å unnlate å anerkjenne det faktum at kommunen kanskje ikke har økonomisk bæreevne til å innfri dem, har nærheten blitt gjenskapt i en helt ny, og dessuten i forsterket og mindre fleksibel form.*

12.4.10 Hva er ”handlefrihet”?

Erfaringene fra forsøket viser forholdsvis tydelig at den konverteringen av øremerkede tilskudd til rammeinntekt som har foregått ikke i seg selv har betydd særlig mye for den lokalpolitiske handlefriheten. Dette er etter vår oppfatning en langt mer interessant konklusjon enn det det kan se ut til, fordi det krever at vi retter oppmerksomheten mot selve forestillingen om ”handlefrihet”. Det er slående at denne forestillingen i så liten grad er gjenstand for analyse og problematisering. Det er derfor kanskje fruktbart å spørre: hvordan forstås ”handlefrihet”,

og er det realistisk å tro at det er mulig å tilfredsstillere ønsket om ”handlefrihet” i norske kommuner?

Den forståelse av handlefrihet som preger våre informanters utsagn, kan litt løselig karakteriseres som *å ha tilgang til ressurser som overstiger dem som går med til å finansiere det man oppfatter at man må gjøre*.⁴¹ Som vi har antydnet ovenfor, er det man oppfatter at man må gjøre verken utvetydig objektivt eller subjektivt. Men det er liten tvil om at kommunene, på vesentlige tjenestemråder, enten ikke makter å tilfredsstillere kravene til mengde og standard på tjenestene slik de er spesifisert av staten, eller strekker seg uforsvarlig langt i forsøket på å gjøre det. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at lokalpolitikere, så vel som de velferdsytende profesjonene i kommunene, er svært opptatt av å strekke seg etter høye velferdspolitiske idealer. Med dette mener vi ikke å idealisere, men å peke på betydningen av det faktum at ingen av disse gruppene rett og slett tilpasser sine egne ambisjoner til de faktiske økonomiske rammer. Deres evne og vilje til å respondere på voksende lokale behov, er sterk. Dette har, slik vi har påpekt ovenfor, åpenbare historiske årsaker. Deres identifikasjon med velferdsstaten er ikke bare sterk; den er intimt knyttet til dens ekspansjon.

Det betyr blant annet at opplevelsen av å være på etterskudd i forhold til høye, men likevel realistiske idealer, på ingen måte er ny. Men for dagens lokalpolitikere derimot, har opplevelsen av å være på etterskudd skiftet karakter. Den er både ”intuitiv”, i den forstand at den formes av opplevde behov i lokalsamfunnet kommunen burde ta ansvar for, og samtidig formet av at lokalpolitikeren har blitt en iverksetter av standarder som i hovedsak defineres av andre. Vi kan betrakte opplevelsen av å mangle handlefrihet som en konsekvens av samspillet mellom disse to faktorene. Hvis vi har rett i dette, er det lite realistisk å tro at ønsket om lokalpolitisk handlefrihet overhodet kan tilfredsstillers. Når lokalpolitikeren ikke lenger kan høste fruktene fra evnen til å definere de mål de skal realisere, men måles i henhold til i hvilken grad de evner å iverksette dem på vegne av de som definerer dem, har grunnlaget for legitimeringen av deres funksjon blitt vesentlig endret.

Forholdet mellom forventninger og evnen til å tilfredsstillere disse er i norsk sammenheng særlig viktig av tre grunner. *For det første* har velferdsstatens ekspansjon ennå ikke blitt vesentlig svekket av økonomiske og politiske kriser. Dette har ført til at den politiske optimismen knyttet til hva staten og kommunene er i stand til å yte, fortsatt er usedvanlig sterk. *For det andre* har arbeidsdelingen mellom staten og kommunene endret karakter. Mye tyder på at

⁴¹ Denne forståelsen av begrepet handlefrihet underbygges også tydelig av de viste sitatene fra kommunestyre-representanter i avsnitt 9.5.2.

dette har fått omfattende konsekvenser, men det er foreløpig vanskelig å slå fast nøyaktig hvilke. Vi har lagt vekt på den økonomiske dimensjonen, som våre informanter legger stor vekt på. Men sammen med denne henger den mer fundamentale institusjonelle dimensjonen, som altså dreier seg om hvilket ansvar det er rimelig å tillegge norske kommuner i en situasjon preget av kapasitetsproblemer. *For det tredje* har vi å gjøre med et rolleproblem som angår lokale folkevalgtes funksjon som forvaltere av autonomi. Denne autonomien er uten tvil i ferd med å bli redusert, men samtidig er det viktig å være klar over at lokale folkevalgte i Norge ikke har en sterk tradisjon for å foreta problematiske prioriteringer og å begrunne dem med referanse til egen makt og verdier.

I forbindelse med diskusjonen omkring lokalpolitikkenes legitimitet og opplevde handlefrihet synes et sentralt spørsmål å være *hvorvidt befolkningen har rimelige forutsetninger for å kunne evaluere kritisk når lokaldemokratiske avgjørelser faktisk er prioriteringer, når de er iverksettingsavgjørelser på vegne av statlige myndigheter, og når de er utslag av utilstrekkelighet og/eller manglende mot*. Det intervju materialet vi har samlet i våre undersøkelser, gir ikke noe entydig svar på dette. Men det er mer enn tilstrekkelig til å antyde at spørsmålet er svært relevant.

Litt enklere formulert, er spørsmålet dette: *Hvordan kan lokale folkevalgtes prioriteringsoppgaver settes i en meningsfull sammenheng med det ansvaret det er realistisk å tro at de faktisk kan ta, og som de kan gjøres ansvarlige for?* Forutsetningen for å nærme seg dette spørsmålet praktisk, synes å være at man tar utgangspunkt i at *lokalpolitisk legitimitet er avhengig av avgrenset ansvar*. Økt "handlefrihet" er neppe så nært knyttet til mengden av ressurser som mange synes å tro; den er i langt større grad knyttet til politiske roller, identiteter og forståelsesformer som i norsk politisk kultur i løpet av de siste par årtier har blitt videreført og umodifisert innenfor radikalt endrede rammer. Avgrensning av politisk ansvar har lenge vært et sentralt tema på det rikspolitiske nivået i Norge (Vike m.fl. 2002). Det synes å være allmenn enighet om at dette henger nært sammen med den økende spenningen mellom ressurser og velferdsstatlige ambisjoner. Det er etter vår oppfatning interessant at denne erkjennelsen i så liten grad har fått konsekvenser for måten vi tenker om kommunenes og lokale folkevalgtes roller på. Som vi har forsøkt å vise i denne diskusjonen, tyder svært mye på at spenningen er langt sterkere lokalt enn sentralt.

13 AVSLUTTENDE DISKUSJON

Våre hovedkonklusjoner i kortfattet form har allerede blitt framstilt i sammen-
dragskapittelet fremst i rapporten. Vi finner det derfor ikke hensiktsmessig å
gjenta disse her. I dette avslutningskapitlet har vi i stedet valgt å trekke fram
enkelte temaer som vi har funnet det interessant og viktig å knytte noen avslut-
tende kommentarer til.

13.1 Hvor sterkt reagerer kommunene på endrede kostnader?

Det overordnede spørsmålet for de som skal gjøre seg bruk av denne evaluate-
ringen for den videre politikktutforming overfor den norske kommunesekto-
ren, er hvorvidt den negative forsøkeffekten for ressursbruk til barnehagesekto-
ren vi har påvist i analysene av KOSTRA-data skal betraktes som et *utslag av
bortfalt øremerking som sådan*, eller om det heller bør kategoriseres som *tilpas-
ninger til en midlertidig forsøksordning*. Det er selvsagt liten tvil om at det ge-
nerelt er lettere å foreta en utbygging av en tjeneste til et gitt nivå dersom det gis
et øremerket tilskudd til akkurat dette formålet. Tilskuddet bidrar til at kommu-
nens kostnad per økt plass blir mindre, og dette gjør igjen at et vedtak om økt
antall plasser blir lettere å gjennomføre. Det er imidlertid heller ingen tvil om at
forsøkskommunene har vært i en spesiell situasjon siden bortfallet av øremer-
kede tilskudd bare har vært midlertidig, slik at man fra og med 01.01.2004 igjen
ville få tilskudd til hver barnehageplass. Dermed har disse kommunene fått en
ekstra ”premie” hvis de – mer eller mindre bevisst – tok en kort pause i å igang-
sette barnehager mot slutten av forsøksordningen, i påvente av å få tilskuddene
tilbake. Vi vil tro at dette kan ha blitt både mer aktuelt og mer fristende jo nær-
mere man kom slutten av forsøksperioden. Disse spesielle incitamentene kan ha
gitt opphav til en prioritering langs tidsaksen som har *slått sterkere ut* enn der-
som kommunene hadde hatt en permanent overgang til rammefinansiering. For-
søkskommunene har – på linje med alle andre kommuner – vært klar over at det
uansett vil bli tatt sterke virkemidler i bruk for å oppnå full barnehagedekning i
løpet av nær framtid. Ved å flytte mer av dette løftet til perioden etter
01.01.2004, ville forsøkskommunene komme bedre ut rent økonomisk, og har
hatt sterke incitamenten til å følge en slik strategi. En skal derfor være forsiktig
med å trekke bastante konklusjoner i retning av at ”øremerking er generelt nød-
vendig for å få kommunene til å prioritere et område”. Så lenge det er åpent
kjent at finansieringsmodellen vil endre seg etter en viss dato, er det naturlig at
de berørte kommunene vil kunne bli fristet til å tilpasse seg dette.

Denne argumentasjonen peker på det viktige forhold at det er vanskelig i
praksis å utforme et forsøk med økonomiske variabler som får testet ut nøyaktig

det man egentlig er ute etter å teste. I forbindelse med dette forsøket, har hovedsiktemålet hele tiden vært å teste *hvordan rammefinansiering generelt virker sammenlignet med øremerkede tilskudd*. En står imidlertid i fare for å fange opp effekter som skyldes selve forsøksutformingen, snarere enn den generelle forskjellen mellom øremerking og rammefinansiering, og vi finner all grunn til å understreke dette poenget i forbindelse med barnehageområdet og denne konkrete forsøksordningen.

Et ytterligere interessant poeng i den mer generelle diskusjonen omkring virkninger av øremerkede tilskudd, ble framført av en ordfører i en av forsøkskommunene. Denne ordføreren har hatt inntrykk av at øremerkede tilskudd i en del tilfeller kan få en *sterkere betydning på kommunens prioriteringer enn det de rent økonomiske incitamentene isolert sett skulle tilsi*. Lokalpolitikerne og sektoradministrasjonen får via de øremerkede tilskuddene også vektige *argumenter* i de lokale prioriteringsdebattene. Når det kan vises til at ”Stortingspolitikerne har sagt at...”, ”Ministeren har uttalt at...” og lignende, er dette en type argumenter som kan få stort gjennomslag i de lokale debattene. De enkeltområdene som til enhver tid er i rikspolitisk fokus og som mottar øremerkede tilskudd, kommer dermed lett i et særlig sterkt fokus også i de lokale prioriteringsdebattene. Ut fra denne ordførerens erfaringer, ble hele fokuset og argumentasjonsmåten i mye større grad rettet mot de lokale behovene når øremerkingen forsvant. Denne ordføreren trekker også fram at øremerkede tilskudd har lett for å vri argumentasjonen til at ”kommunen ikke har råd til å la være”. Med andre ord fokuserer man på hva kommunen ville *tape* på ikke å utnytte tilskuddet i stedet for på hva tjenestene faktisk koster. Her kan det trekkes en parallell til en type kjøpsadferd som kan observeres når man står overfor gode tilbud i butikkene. De fleste kjenner sikkert til argumenter om hvor mye man har ”spart” på å kjøpe ekstra mye av en vare på tilbud.⁴² På tilsvarende måte kan øremerkede tilskudd lokke kommuner til å foreta prioriteringer der man overutbygger områder på ”tilbud”, dvs. områder som mottar tilskudd, mens de samme pengene trolig ville blitt brukt på en annen måte hvis en skulle vurdert ut fra der de lokale behovene er sterkest.

Det interessante med dette poenget er at det gir spor av en ”sosiologisk” eller ”psykologisk” forklaring på hvordan de rent objektive budsjettmessige endringene et øremerket tilskudd skaper, forplanter seg videre i språkføringen og argumentasjonen når beslutninger skal fattes i kommunestyrene. Den konkrete bevisstheten omkring hvordan øremerkede tilskudd påvirker kommunens relative kostnader ser ikke ut til å være særlig sterk, selv ikke på rådmannsnivå.

⁴² Det kan selvsagt være snakk om en reell besparelse i tilfeller der man uansett måtte ha kjøpt det samme antall og samme type varer uansett om varen var på tilbud eller ikke. I andre tilfeller blir imidlertid ”besparelsen” brukt som et argument for å kjøpe noe man kanskje ellers ikke ville brukt penger på i det hele tatt.

Dette inntrykket kan stadfestes ved å studere vedleggsmaterialet dokumentert i Håkonsen (2004). Det at øremerkede tilskudd brukes som *argumenter* blant sektorinteressene – ut over de rent økonomiske effektene tilskuddene skaper – er derfor en interessant observasjon å ta med seg inn i den generelle debatten omkring virkninger av øremerkede tilskudd.

13.2 Argumenter for øremerking

Det har gjennom hele denne rapporten blitt framsatt en rekke *mulige positive effekter* av redusert øremerking. For balansens skyld bør en imidlertid ikke glemme at øremerkede tilskudd faktisk kan ha gode begrunnelser. Fra Rattsø-II utredningen nevnes blant annet i) bruk av tilskudd for å dra i gang en utvikling innenfor nye tjenester som i utgangspunktet står (for) svakt i den lokale prioriteringskampen, ii) tilskudd til områder som gir positive ringvirkninger (eksterne virkninger) ut over kommunegrensene, og iii) tilskudd som korrektiv til de lokale beslutningene dersom lokaldemokratiet generelt ikke fungerer tilfredsstillende, for eksempel ved for liten ivaretagelse av svake gruppers behov.

I de oppsummerende samtale med rådmennene, jf. kap. 11, var det tydelig at så godt som samtlige rådmenn – både på rent prinsipielt grunnlag og basert på de spesifikke erfaringene forsøket hadde gitt dem – var positive til redusert øremerking. En av rådmennene framhevet imidlertid at øremerkede tilskudd kan fungere bedre enn rammetilskudd i situasjoner der det er spesielle eller enkeltstående begivenheter som krever store ressurser for den enkelte kommune.⁴³ Inntektssystemet er bygget opp omkring objektive kriterier basert på bl.a. alderssammensetning for å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov. Et slikt system kan vanskelig fange opp ressursbruk knyttet til spesielt krevende brukere, som kan kreve en svært stor ressursinnsats fra kommunens side. Hvorvidt en kommune har mange, få eller ingen slike krevende brukere er først og fremst styrt av tilfeldighetene. Kommuner som har et uproporsjonalt høyt antall krevende brukere vil kunne få en svært presset økonomi hvis inntektsrammen er uavhengig av antallet slike brukere. Hvis brukerne også har klare rettigheter, slik at kommunene i realiteten har lite valg når det gjelder hvilket tilbud som må gis, vil det derfor i prinsippet være gode argumenter for et penger-følger-bruker-prinsipp på dette feltet. Det er imidlertid også lett å se motforestillinger mot et slikt system: Det vil kunne oppstå en form for spill om å få flest mulig av sine pleietrengende brukere definert som så ”tunge” at en statlig særfinansiering utløses. Hvis et slikt system skulle fungere, må det der-

⁴³ Det skal påpekes at også denne rådmannen uttalte at ”Bortsett fra i slike spesielle tilfeller, bør imidlertid øremerkingen holdes på et minimum.”

med kreves en meget klar og etterprøvable definisjon av hva en ”tung” bruker er.⁴⁴

13.3 Hva er handlingsrom?

I flere av kapitlene i rapporten har vi på ulike vis diskutert og analysert begrepet ”handlingsrom”. Dette begrepet har stått sentralt i både grunnlaget for evalueringen (KRD’s prosjektbeskrivelse) og har også vært med som et eget tema i spørreskjemaene rettet mot kommunestyrerepresentanter og sentraladministrasjon, samt blitt belyst i de kvalitative delene av evalueringsprosjektet. En skal naturlig nok være forsiktig med å gi begreper som ”handlingsrom” eller ”handlefrihet” et eksakt innhold. Det materialet vi sitter på gir da også et godt grunnlag for å hevde at ulike aktører i ulike situasjoner eller roller tillegger disse begrepene ulik betydning.

KRDs utgangspunkt, jf. sitater vist i avsnitt 12.4.1, later til å ha vært at øremerkede tilskudd generelt bidrar til å svekke kommunenes handlefrihet. I så fall ville en omdanning av tilskudd til rammeinntekt i seg selv bidra til større handlefrihet eller handlingsrom. Vi har i avsnitt 3.5 vært kritiske til en slik tolkning i forhold til ordinære prisvridende stykk- eller prosenttilskudd. Etter vårt syn har kommunene like stor handlefrihet når det gjelder *selv å bestemme* for eksempel antall barnehageplasser i egen kommune både med og uten et slikt tilskudd. Om drift av barnehager gis et statstilskudd per plass, påvirker det hvor stor kostnad per barnehageplass kommunen selv må dekke, men heller ikke mer.

Det kan innvendes at denne argumentasjonen kan være formelt sett korrekt, men likevel noe for snever. Vi tenker da eksempelvis på forhold som i KRDs prosjektbeskrivelse omtales som følger:

”Selv om øremerkede tilskudd kan gis en god begrunnelse, for eksempel tilskudd til forsøk, vil utstrakt bruk av øremerking over tid kunne medføre en statlig detaljstyring som svekker lokaldemokratiet.”

Dette sitatet peker på det faktum at de fleste øremerkede tilskudd i praksis blir koblet til egne rapporteringskrav og særskilte vilkår som må oppfylles for å være berettiget til å motta tilskuddene. Dermed kan de bidra til mindre fleksibilitet, og dermed også til en reduksjon av kommunenes handlefrihet. I tillegg

⁴⁴ Fram til og med 2003 ble slike spesielle forhold (i større eller mindre grad) tatt hensyn til ved tildeling av ordinære skjønnstilskudd til den enkelte kommune. Fra 01.01.2004 har det imidlertid blitt etablert en ny tilskuddsordning som fungerer langs de linjer som denne rådmann argumenterer for, nemlig ”Statlig toppfinansieringsordning for særlige ressurskrevende brukere”. Denne ordningen skal for øvrig bli evaluert i løpet av 2005.

peker sitatet på et annet viktig forhold, nemlig ”over tid”. Som vi tidligere har argumentert for i Håkonsen og Løyland (2000), vil et system der ulike øremerkede tilskudd innføres og avvikles over tid, bidra til at staten setter dagsorden for hva slags områder som skal prioriteres. Det blir da viktig for kommunene å være påpasselige med å utnytte tilskuddene best mulig mens de gjelder. Det er nærmere bestemt særlig viktig å unngå å løse egne problemer for tidlig (før de gis tilskudd), og heller utsette problemene til staten bidrar med særskilte bevilgninger til dette formål. Dette vil over tid kunne føre til en sterk passivisering av kommunene, og til at en fokuserer mer på hva staten kan tenkes å bidra med penger til enn hva som er de ”egentlige” lokale behovene. Over tid vil dette kunne bidra til en kraftig fordreining av lokaldemokratiets viktigste oppgaver, og til at opplevelsen av å være lokalpolitiker blir langt mindre meningsfylt enn med en finansieringsmodell som hovedsakelig er basert på rammetilskudd. Lignende argumenter har også blitt presentert av enkelte av våre informanter, jf. bl.a. avsnitt 12.3.8.

Til tross for de ovennevnte innvendingene, mener vi likevel det er grunn til opprettholde vårt forbehold mot en argumentasjon i retning av at øremerkede tilskudd i seg selv bidrar til å båndlegge eller begrense handlingsrommet for kommunens egne prioriteringer. Vi vil spesielt framheve at argumenter i retning av at ”øremerking er et system som overflødiggjør diskusjoner om prioriteringer, fordi prioriteringene ligger innbakt i overføringene” (jf. avsnitt 12.3.2), innebærer en betydelig overdrivelse hvis et slikt utsagn er ment å ha gyldighet overfor øremerkede tilskudd i sin alminnelighet.

Når det gjelder forsøkskommunenes egne opplevelser av hvordan forsøket har påvirket deres handlingsrom, spriker vårt materiale en god del. Men det finnes flere eksempler på kommuner som på en klar og overbevisende måte argumenterer for at spillerommet for lokale prioriteringer har blitt større. Spørsmålet er likevel hva rådmennene eller andre informanter mer konkret har ment med dette. Fra en mer praktisk eller budsjetteknisk synsvinkel, kan det argumenteres for at bortfall av øremerkede tilskudd forenkler budsjettprosessen i betydelig grad. Med øremerkede tilskudd vil en endret prioritering av kommunestyret (for eksempel av antall barnehageplasser) utløse behov for å korrigere kommunens totale inntektsramme for budsjettet tilsvarende. Med kun rammeinntekt er derimot inntektsrammen låst en gang for alle, og alle prioriteringer mellom tjenester kan gjøres innenfor denne gitte inntektsrammen. Enkelte av de rådmennene vi har snakket med har særlig påpekt fordelaktigheten ved dette hvis man er i økonomisk ubalanse, dvs. med totalutgifter som i utgangspunktet er for høye i forhold til totalinntekten. I en slik situasjon er det enklere å gjenopprette økonomisk balanse hvis inntektssiden ligger fast. Hvis kommunen kutter 500.000 kroner på et område, vil nettobesparelsen nettopp bli 500.000 så

lengde inntektene ligger fast. Hvis dette område mottar et tilskudd på 40 %, vil imidlertid nettobesparelsen kun bli 300.000 pga. at kommunen mister tilskudd på 200.000. I så fall må det aktuelle området nedskjæres med kr 833.333 for å gi en netto resultatforbedring på 500.000. Slike forhold av mer ”praktisk” karakter kan ha bidratt til å gi en opplevelse av å ha et større lokalt spillerom når de vanskelige prioriteringene skal gjøres.

Et annet perspektiv omkring begrepet handlingsrom trekkes opp i avsnitt 12.4.10, og ble opprinnelig formulert av Vike og Haukelien (2004). Det ble der lansert en forståelse av begrepet handlingsrom som ”...å ha tilgang til ressurser som overstiger dem som går med til å finansiere det man oppfatter at man må gjøre.” Videre kan ”det man oppfatter at man må gjøre” her forstås som både det man er forpliktet til gjennom statlige reguleringer og forskrifter, samt det man som kommunepolitiker føler seg *moralsk eller normmessig forpliktet* til å yte som et minimum overfor sine innbyggere. Vi finner denne måten å definere handlingsrommet på som svært interessant og trolig treffende i forhold til hvordan mange representanter for kommunene i praksis tenker. Dette bekreftes også av de viste sitatene i avsnitt 9.5.2. Ut fra denne forståelsen av begrepet handlingsrom må en definere en mengde av ytelser innenfor de ulike tjenestoområder som oppfattes som minimumsløsninger. Det er først hvis det er midler igjen på budsjettet, *ut over disse minimumsløsningene*, at en rent intuitivt opplever å ha et handlingsrom. I så fall blir trolig den viktigste årsaken til at mange norske kommuner opplever et manglende handlingsrom, at kommunesektorens totale økonomiske situasjon i løpet av de senere årene har vært relativt sterkt presset. Denne forklaringen kan – tror vi – være langt viktigere enn selve måten de samlede midlene blir tildelt på, øremerket eller ikke. I så fall kan det argumenteres for at forsøkets isolerte betydning for spørsmålet om opplevelsen av handlingsrom kan være sterkt influert av at stadig flere norske kommuner – både forsøkskommuner og andre – har hatt overforbruk og derav følgende innstramninger og nedskjæringer i akkurat den perioden forsøket har foregått.

13.4 Om forsøksdesignet

Det var utvilsomt mange hensyn å ta da man opprinnelig utformet dette forsøket. For at forsøket skulle få et stort nok totalt innhold til at det kunne tenkes å belyse de problemstillingene man ønsket at det skulle, måtte det bestå av et tilstrekkelig antall øremerkede tilskudd. I etterpåklokskapens lys har dette kun i begrenset grad blitt oppfylt. Dette bl.a. fordi antallet tilskudd i ordningen gradvis har blitt redusert i løpet av forsøksperioden, men også fordi fire av tilskuddene reelt sett var øremerket både for forsøkskommunene og alle andre kom-

muner, se avsnitt 2.1 for nærmere detaljer. Av to grunner var det etter vår oppfatning meget uheldig at disse fire tilskuddene ble inkludert i ordningen.

For det første har disse tilskuddene kun vært ”listefyll” i forhold til spørsmålet om kommunene prioriterer annerledes når deres kostnader ved å tilby tjenester endres. Det virker lite hensiktsmessig å ha med tilskudd som i realiteten *ikke endrer kommunenes egne kostnader*. For det andre har de skapt en god del problemer for forsøkskommunene. Dette fordi antall kroner bevilget til hvert av disse fire tilskuddsområdene ikke var et endelig tall, men kun et foreløpig anslag. Tildelingen har dermed vært gjenstand for etterskuddsvise korreksjoner, og dette har skapt til dels store variasjoner i summen av forsøksrammetilskudd til den enkelte kommune fra år til år. Flere av forsøkskommunene har tilsynelatende ikke satt seg tilstrekkelig godt inn i måten dette fungerte på, og de har av denne grunn brukt opp inntekter i ett år, som de egentlig kun hadde på forskudd. Medaljens bakside ble da at de to år senere fikk en tilsvarende inntektsreduksjon som de fikk problemer med å dekke inn. Dette fenomenet har medført svært mye kritikk av forsøksordningen, og har bidratt til å forsure forholdet mellom forsøkskommunene og det forsøket de var en del av. Det kan dermed synes som om disse fire tilskuddene har hatt en verst tenkelig rolle i forsøksordningen: de har aldri kunnet bidra til de effekter man egentlig ønsket å studere, men de har likevel skapt betydelige problemer og frustrasjon og bidratt til at hele forsøket har blitt betraktet mer som et problem enn en mulighet i enkelte av de deltakende kommunene.

Det skal i denne sammenhengen også gjøres oppmerksom på at enkelte forsøkskommuner forsøkte å gjøre ”opprør” mot forsøket i 2002 ved at de ønsket å trekke seg fra ordningen. Det ble derfor i august 2002 sendt en forespørsel fra KRD til oss der vi ble bedt om å uttale oss om hvordan vi vurderte en eventuell avslutning av forsøket ved utløpet av 2002 i stedet for 2003. Vi påpekte da at en tidligere avslutning både ville være uheldig for selve forsøket som sådan og for mulighetene til å få gjennomført en grundig evaluering. Fra vårt ståsted er det derfor meget positivt at forsøket tross alt ble gjennomført som planlagt – selv om enkelte kommuner var motvillige deltakere mot slutten av forsøksperioden.

Et annet sentralt forhold i designet av forsøket er valget av antall forsøkskommuner. I analysene av KOSTRA-data har vi hatt tilgang til data fra alle norske kommuner – inklusive forsøkskommunene. Dermed har alle kommuner utenfor forsøket kunnet fungere som kontrollgruppe i disse analysene. Da blir en forsøksgruppe på 20 kommuner mindre enn det ideelle. Dette fordi en gitt endring i for eksempel budsjettandel til barnehager vil framstå som mindre signifikant når forsøksgruppen består av et lite antall kommuner. Sagt på en annen måte; anta at forsøkskommunene i gjennomsnitt reduserte sin budsjettandel til

barnehager med et halvt prosentpoeng sammenlignet med kommunene utenfor forsøket. Er dette en signifikant endring? Svaret på dette spørsmålet avhenger blant annet av antall forsøkskommuner. Hvis vi for eksempel hadde 100 forsøkskommuner, ville en gitt gjennomsnittlig endring av budsjettandelen fått betydelig større signifikans enn det som er tilfelle når vi har 20 forsøkskommuner.

På den annen side ble forsøket også utformet med tanke på at det skulle gjennomføres spørreskjemabaserte analyser rettet mot forsøkskommunene og en gruppe sammenligningskommuner. Videre skulle det gjennomføres intervjuer i forsøkskommunene for å framskaffe informasjon av kvalitativ og prosessorientert karakter. Hvis forsøksgruppen ble gjort større, måtte man i så fall satset på å dekke kun et *utvalg* av forsøkskommuner (og eventuelle sammenligningskommuner) med spørreskjemaundersøkelser og intervjuer.⁴⁵

Spørsmålet blir dermed hva slags type analyser som forsøksdesignet best skal legges til rette for. I forhold til analyser av regnskapsdata og andre KOSTRA-data, vil vi for eventuelle framtidige forsøk av lignende type argumentere for at en forsøksgruppe bestående av flere kommuner ville være en fordel. Ulempen blir at en i så fall (innenfor et gitt budsjett) kan dekke et mindre utvalg av de berørte kommunene med spørreskjemaanalyser og intervjuer. Så lenge en velger et slikt utvalg blant forsøkskommunene med omhu, tror vi imidlertid at et forsøksdesign med flere forsøkskommuner totalt sett ville vært en fordel.

Avslutningsvis vil vi trekke fram igjen og bygge videre på et tema som også ble kommentert i avsnitt 13.1 ovenfor: I hvilken grad vil et forsøk med økonomiske rammebetingelser belyse de prinsipielle problemstillingene en i første rekke er ute etter? Vi trakk der fram det forhold at en midlertidig forsøksordning gir spesielle incitamenter til å *tilpasse seg langs tidsaksen*, dvs. endre tidspunktet for vedtak en kanskje uansett ville ha gjort. I så fall blir det vanskelig å isolere denne type tilpasninger fra det man helst ville vite noe om, nemlig forskjeller mellom rammefinansiering og øremerking på mer permanent basis.

Et annet moment i denne diskusjonen, er hvorvidt økonomiske rammebetingelser av den type vi her har studert egner seg godt til å bli eksperimentert med. Erfaringene fra dette forsøket er ikke udelt positive i forhold til dette spørsmålet. Når det opprettes et alternativt sett av økonomiske rammebetingelser for noen kommuner, mens resten av kommunene har det allmenne systemet, blir sammenligninger og spekulasjoner omkring hvordan det alternative systemet har påvirket totalinntekten lett et sentralt tema. Enkelte av forsøkskommu-

⁴⁵ Dette ble for øvrig gjort i de kvalitative analysene beskrevet i kapittel 12, der vi baserte oss på å gjennomføre intervjuer i 10 av de 20 forsøkskommunene, og dernest gjennomføre utdypende samtaler i 2 kommuner blant de 10 vi først snakket med.

nene har tilsynelatende brukt mye tid og energi til å vurdere om de har fått ”det de skulle” osv. Dette har trolig tatt fokuset bort fra andre og viktigere aspekter ved forsøksordningen og generelt skapt mye ”støy” som kan forstyrre informasjonsverdien av både kvalitative og kvantitative data.

Et tredje og avsluttende moment er at man ved å eksperimentere med økonomiske rammebetingelser slik som i dette forsøket, kan stå overfor et omfattende seleksjonsproblem. Hvis alle detaljer omkring forsøksdesignet er kjent på det tidspunktet kommunene kan melde seg interessert i å delta, vil kommuner som gjennomskuer at forsøket vil gi dem økonomiske fordeler kunne bli sterkt overrepresentert blant søkerne. Dette kan være kommuner som har en initial ressursfordeling og/eller demografiske forhold som gjør at de kommer særlig godt ut i forhold til forsøkets kriterier for tildeling av ressurser. I forbindelse med dette forsøket var imidlertid ikke alle detaljer klare når det gjaldt kriterier for hvordan det enkelte tilskudd ville bli omregnet til rammeoverføring. Dermed svekkes dette potensielt alvorlige seleksjonsproblemet. I tillegg ble de 20 sammenligningskommunene plukket ut blant den samme gruppen av søkerkommuner som forsøkskommunene selv, hvilket i prinsippet burde nøytralisere den eventuelle effekten av dette selvseleksjonsproblemet i de sammenhenger der det er gruppen av forsøks- og sammenligningskommuner som analyseres. For eventuelle framtidige forsøk av lignende karakter, vil vi imidlertid generelt påpeke viktigheten av å gardere seg mot denne type seleksjonsproblemer.

Det kan avslutningsvis også være nyttig å diskutere hvor godt egnet et kvasiexperimentelt design er til å belyse effektene av den type forsøk som her er gjennomført. Parvis matching av forsøks- og sammenligningskommuner etter observerbare kriterier er blitt lagt til grunn ved trekking av forsøks- og sammenligningskommuner i dette forsøket, jf. Langørgen (1999). Det finnes en rekke ulike modeller for gjennomføring av slik matching, og metoden har hatt et visst gjennomslag i evalueringslitteraturen, bl.a. som følge av resultatene i Dehejia og Wahba (1999). Rent intuitivt er vi imidlertid skeptiske til i hvilken grad man kan forvente å få kontroll med alle uobserverte forhold som kan tenkes å påvirke forsøksvariablene så lenge matchingen tross alt foregår etter observerbare kjennetegn. Smith og Todd (2005) maner da også til forsiktighet ved bruk av matching metoder etter å ha gjennomført omfattende analyser basert på det samme datamaterialet som ble benyttet av Dehejia og Wahba (1999).

En viktig erfaring fra forsøket er at vi i forbindelse med evaluering av effektene har støtt på problemer som er knyttet til forsøksdesignet basert på parvis matching. Både i analysene av KOSTRA-dataene og i analysene av individdataene er det åpenbart at uobserverbare forhold på kommunenivå påvirker resultatene på en slik måte at det forstyrrer eventuelle konklusjoner fra forsøket. Tilgang til paneldata, og de mulighetene det gir, har imidlertid gjort det mulig å

benytte andre metodiske innfallsvinkler som muliggjør en noe mer sikker identifikasjon av forsøkseffekter. En erfaring å bringe med seg til framtidige forsøk av beslektet karakter er derfor at forsøk bør utformes på en slik måte at flere ulike metodiske innfallsvinkler kan benyttes. Ikke minst vil det være viktig at mulighet for analyser basert på paneldata ivaretas i forbindelse med planlegging av forsøk.

REFERANSER

- Bergstrom T.C., D.L. Rubinfeld og P. Shapiro (1982): Micro-based estimates of demand functions for local school expenditures. *Econometrica* 50, 1183-1205.
- Bernt, J.F. 1997. Statlig kontroll med kommunene – en trussel mot eller en forutsetning for det kommunale folkestyrets legitimitet?, i Baldersheim, H, J.F. Bernt, Kleven, T. og J. Rattsø (red.). *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Bjørklund, T. og J. Saglie (2000): Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse, Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2000:12.
- Borge, L.-E., F. Carlsen og J. Rattsø (1999): Lokal beskatningsfrihet. Argumentoversikt. *Sosialøkonomen* nr. 6/99.
- ECON (1998): Effekter av øremerkede tilskudd. Rapport 63/98. Oslo.
- Dehejia, R og S. Wahba (1999): Causal effects in nonexperimental studies: reevaluating the evaluation of training programs. *Journal of the American Statistical Association* 94, 1053-1062.
- Eriksen, E.O. 2002. Demokratiets sorte hull – om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Fimreite, A.L. 2003. Velferdsstat og lokaldemokrati – uforenelige størrelser?, i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* nr. 3. (334-360).
- Gabrielsen, K. (1999): Lobbying – et egnet begrep? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, årg. 15 nr. 3.
- Hagen, T. P. (1996): Effekter av øremerkede tilskudd til fylkeskommunen. NIBR notat 1996:112, Oslo.
- Hind, R. (2003): Noen hovedfunn fra TNS Gallups nasjonale undersøkelse i 2003, Notat datert 04.08.03, utlagt på www.tns-gallup.no.
- Håkonsen, L. (2004): Problemer og muligheter! Rådmennenes synspunkter omkring forsøket med øremerkede tilskudd 2000-2003, Arbeidsrapport nr 18/2004, Telemarksforskning-Bø.
- Håkonsen, L. og K. Løyland (2000): Kommunal tilpasning 2000 – når forventninger får malinga på skolene til å flasse, *Sosialøkonomen* nr. 4/2000, s. 11-16.
- Håkonsen, L. og K. Løyland (2003): Beskrivende statistikk for kommunene i 20-kommuners-forsøket. KOSTRA-data fra år 2000 Arbeidsrapport nr 13/2003, Telemarksforskning-Bø.
- Håkonsen, L., K. Løyland og K. Lie (2000): Statlig styring av kommunene. Effektivitets- og fordelingsvirkninger, Rapport nr 180, Telemarksforskning-Bø.

- Håkonsen, L. og G. Møller (2002): 20-kommuners forsøket. Resultater fra første runde med spørreundersøkelser, 2001, Arbeidsrapport nr 2/2002, Telemarksforsking-Bø.
- Håkonsen, L., T.E.Lunder, G. Møller og K.Løyland (2004): Hva har forsøket med øremerkede tilskudd betydd for tjenestetilbud og lokaldemokrati? Resultater basert på spørreundersøkelser blant innbyggere og kommunestyrerepresentanter, Arbeidsrapport nr 25/2004, Telemarksforsking-Bø.
- Kleven, T. 1997. Forholdet kommune-stat i et legitimeringsperspektiv, i Baldersheim, H, J.F. Bernt, Kleven, T. og J. Rattsø (red.). Kommunalt selvstyre i velferdsstaten. Oslo: Tano Aschehoug.
- Kleven, T. 1997. Kommunen som lokalpolitisk arena – inn i solnedgangen?, i Baldersheim, H, J.F. Bernt, Kleven, T. og J. Rattsø (red.). Kommunalt selvstyre i velferdsstaten. Oslo: Tano Aschehoug.
- KRD (2000): Prosjektskisse. Evaluering av forsøk med tildeling av øremerkede tilskudd som rammetilskudd i 20 kommuner, 2000-2003.
- Langørgen, J. (1999): Noen kommuner er mer like enn andre kommuner, Økonomiske Analyser nr 5/1999, Statistisk Sentralbyrå.
- Lunder, T.E. og L. Håkonsen (2004): Forsøket med øremerkede tilskudd – kan effekter spores i KOSTRA?, Arbeidsrapport nr 40/2004, Telemarksforsking-Bø.
- NOU 1997:8, Om finansiering av kommunesektoren, Delutredning II fra Inntektssystemutvalget, Kommunal og arbeidsdepartementet.
- Oates, W. E. (1972): Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Pharr, S.J. og Putnam, R. (2000): Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?, Princeton University Press, New York.
- Putnam, R. (1976): The comparative study of political elites, Prentice-Hall contemporary politics series.
- Rattsø, Jørn & Rune J. Sørensen, (1997): "Kommunen som serviceprodusent/ tjenester: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet", i Harald Baldersheim, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven, og Jørn Rattsø (red.): Kommunalt selvstyre i velferdsstaten, Oslo: Tano Aschehoug, s. 127-157.
- Ringstad, V. (2000): Om subjektivitet i tilfredshetsundersøkelser, Sosialøkonomen nr. 8/2000.
- Rokkan, S. (1987): Stat, nasjon, klasse: essays i politisk sosiologi, Universitetsforlaget.
- Rongen, G. (1995a): Effekter av øremerkede tilskudd til kommunene. Arbeidsnotat, BI-Forskningssenteret, Sandvika.
- Rongen, G. (1995b): Efficiency in the provision of local public goods in Norway, European Journal of Political Economy vol 11, s. 253-264.

- Topf, R. (1995): "Beyond Electoral Participation", in *Citizens and the State* (red) Hans-Dieter Klingemann and Dieter Fuchs. Vol 1 of *Beliefs in Government* (red) Kenneth Newton. Oxford: Oxford university Press.
- Slagstad, R. 1998. *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax Forlag.
- Smith, J.A og P.E. Todd (2005): Does matching overcome LaLonde's critique of non-experimental estimators? *Journal of Econometrics* 125, 305-353.
- St prp nr 69 (1998-99), Om kommuneøkonomien 2000 m.v., KRD.
- Sørensen, Ø., og B. Strådt 1997. *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Torsteinsen, H. (1994): "Lokal korporatisme? : en kritisk vurdering av en teori om korporatisme på lokalplan", *Arbeidsnotat / Høgskolen i Harstad* ; 1994/12.
- Vike, H. 1996. *Conquering the Unreal. Politics and Bureaucracy in a Norwegian Town*. Dr.polit.-avhandling, Sosialantropologisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Vike, H. 1997. *Reform and Resistance. A Norwegian Illustration*, i Short, C. & S. Wright (eds.). *Anthropology of Policy*. London: Routledge.
- Vike, H. 2004. *Velferd uten grenser. Den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Oslo: Akribe.
- Vike, H. m.fl. 2002. *Maktens samvittighet. Politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Vike, H. og H. Haukelien (2004): *Autonomi, ansvar og legitimitet i lokalpolitikken*, Arbeidsrapport nr 21/2004, Telemarksforskning-Bø.
- Østerud, Ø., F. Engelstad og P. Selle 2003. *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratitutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Aaberge, R. og A. Langørgen (1997): *Fiscal and Spending Behavior of Local Governments: An Empirical Analysis Based on Norwegian Data*, Discussion Papers No. 196, Statistisk sentralbyrå.
- Aarsæter, N. og S.I. Vabo 2002. *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo: Samlaget.