

FAGSEMINAR I ØKONOMI OG STYRING
Høgskolen i Oslo, avd. ØKS
17. mars 2004

BRUKERMEDVIRNING OG MODERNISERING I BARNEVERNET

Harald Koht

Høgskolen i Oslo
Avdeling for økonomi-, kommunal- og sosialfag
Postboks 4, St. Olavs plass
0130 Oslo
harald.koht@oks.hio.no
Tlf. 22 45 35 47

BRUKERMEDVIRNING OG MODERNISERING I BARNEVERNET

[Abstrakt]

Hvilken plass har brukermedvirkning i moderniseringen av norsk forvaltning? Argumenter for økt brukerinnflytelse bygger både på innarbeidede forestillinger om demokratisering, men også på nyere ideer om tilpassing av offentlige tjenester til kundenes behov. Denne artikkelen tar for seg resultatene av en undersøkelse av organisasjonsmessige endringer i barnevernet. Undersøkelsen viser at endringene kan identifiseres med elementer som inngår i vanlige definisjoner av New Public Management, selv om de samlet vanskelig kan sies å være uttrykk for en helhetlig administrativ reformpolitikk. Artikkelen tar særlig for seg reformer som har betydning for brukernes medvirkning og nytte av tjenestene. En foreløpig konklusjon går ut på at impulsen til styrket brukermedvirkning synes å komme fra de profesjonsansatte selv snarere enn fra overordnede instanser.

Bakgrunn for undersøkelsen

Artikkelen tar for seg funn fra en enkelt undersøkelse som inngår i et større forskningsprosjekt om brukermedvirkning og profesjonell utvikling i barnevernet.¹ Mens dataene i denne artikkelen er hentet fra intervjuer med ledere og mellomledere, foreligger det også et betydelig materiale som bygger på intervjuer og observasjoner av andre barnevernsarbeidere, klienter og pårørende, som ennå ikke er analysert. Lederintervjuene egner seg til å analyseres særskilt fordi de fokuserer på endringer i de organisasjonsmessige vilkårene for barnevernsarbeidet.

Teori: Normative begrunnelser for brukermedvirkning

Begrunnelsen for at brukerne skal delta aktivt i utformingen av hjelpetilbud i barnevernet har sammenheng med klienten og pårørende som handlende mennesker, med teoretiske perspektiver om forholdet mellom stat og borger, og med oppfatninger om brukerrollen som

¹Forskningsprosjektet er delfinansiert av Norges forskningsråds program for kunnskapsutvikling i profesjonsutdanning og profesjonsutøving.

gjør seg gjeldende ved aktuelle administrative reformer². Begrunnelsene for brukermedvirkning henger sammen med aktuelle idéer om medborgerskap og modernisering av forvaltningen.

Et samfunnsperspektiv: Klienten som borger og handlende aktør

Samfunnsmessig deltakelse og medbestemmelse anses som et gode og representerer en grunnleggende demokratisk menneskerett i vårt samfunn. Erik Oddvar Eriksen (1993) peker på at den offentlige sektors ekspansjon i moderne samfunn har medført nye relasjoner mellom borgerne og myndighetene. Borgerne har i mange sammenhenger kommet inn i rollen som klienter som er avhengige av velferdsstatlige ytelser. De defineres oftere som brukere av offentlige institusjoners tjenester, og de står i økende omfang også i kundeforhold til offentlige etater, mer eller mindre på linje med forholdet til private produsenter i markedet. Det er mange som bidrar til å definere hvem som skal bli brukere av de ulike velferdsordningene: nasjonale politiske myndigheter, lokale politiske myndigheter, saksbehandlere og fagfolk, pårørende og kjente, og den enkelte søker. Denne utviklingen av klient-, bruker- og kunderollen kan bidra til å undergrave statsborgerrollen.

Brukermedvirkning kan være et tiltak for at klientene skal gjenerobre sin status som medborger, som likeverdig, kompetent og meningsberettiget samfunnsmedlem. Brukermedvirkning begrunnes også med rot i teorier om «livsverden» og «hverdagsliv». Med utgangspunkt i Habermas' begreper om «system» og «livsverden» kritiseres sosialt arbeid som deltaker i det velferdsstatlige systemet for å representere en form for «kolonisering av livsverden» (Otto og Schaarschuch 1999). Brukerne ses i dette perspektivet som handlende og kompetente aktører, som de profesjonelle ikke har rett til å frata ansvar for sitt eget livsprosjekt (Folkesson 1996). Det er et synspunkt at brukermedvirkning i barnevernet kan bidra til mindre kontroll over brukernes liv, dersom det innebærer reell innflytelse. Det har også vært antatt at brukerdeltakelse kan utvikle deltakernes evne til å få makt over eget liv og øke deres selvaktelse og derved oppøve evne til deltakelse i andre deler av samfunnet (Seim og Hjelmdal 1992).

Mens brukermedvirkning på kollektivt nivå (community participation) gjerne har vært forbundet med komplekse planleggingsprosesser med sterkt motstridende brukerinteresser,

² Dette avsnittet bygger på bidrag fra Sissel Seim og Tor Slettebø.

synes sjansen for å oppnå samarbeidspregete beslutninger større når det er snakk om små, klart avgrensede grupper med klare normer for løsning av konflikter (Ostrom 1990, 90).

Samtidig har det vært hevdet at dersom et element av makt er et iboende trekk ved menneskelig samhandling, kan det være direkte farlig for de avmektige å late som den ikke finnes ved å lage formelle relasjoner som om alle stiller på like fot når de rent faktisk ikke gjør det. Maktutøvelsen kan gå fra å være åpen og synlig til å bli lukket og vanskelig å se klart. Dette innebærer også en fare for misbruk av brukere. Deltakende brukere som ikke blir hørt, er kanskje verre stilt enn passive mottakere som er åpenlyst avmektige (Ørstavik 1996). Manglende representasjon og myndighet til å fatte beslutninger forårsaker situasjoner der brukermedvirkning slår feil og bidrar til økt misnøye (Irvin og Stansbury 2004).

I administrativt moderniseringsarbeid kan en skille mellom to hovedretninger for økt brukermedvirkning. Den ene omfatter tiltak med sikte på myndiggjøring (empowerment) av ellers avhengige klienter. Den andre går ut på å styrke klientens rettigheter som konsument av offentlige tjenester.

Empowerment: Klienten som myndiggjort person.

Empowerment kan beskrives på ulike måter, men det brukes som oftest som en fellesbetegnelse for tilnærminger hvor overføring av makt fra profesjonelle yrkesutøvere og hjelpeapparatet står sentralt. Et hovedpoeng er å gi brukeren legitimitet som politisk deltaker (Irvin og Stansbury 2004).

Begrepet blir ofte oversatt til myndiggjøring (Sandbæk og Tveiten 1996), mens andre har valgt å beholde den engelske oversettelsen (Askheim 1998, NOU 1998:18). En kritisk innvending til både det engelske begrepet og den norske oversettelsen myndiggjøring er at begrepene antyder at myndiggjøring blir «gitt» til klienter av sosialarbeiderne (Slettebø 2000b). Empowerment retter seg mot klienters manglende kontroll over egen livssituasjon ved å fremme deltakelse i aktiviteter i lokalsamfunnet, styrke følelsen av tilhørighet i lokalsamfunnet og sosialt nettverk, og ved å fremme en tro hos folk på at de kan kontrollere og påvirke sine livsbetingelser. På denne måten kan empowerment også lede til sosial og miljømessig endring (Rappaport 1987, Guitérrez 1990, Adams 1996). Begrepet empowerment brukes her som en fellesbetegnelse på tilnærminger hvor overføring av makt fra profesjonelle yrkesutøvere og hjelpeapparatet til brukerne står sentralt.

New Public Management: Klienten som forbruker og medaktør

Styrking av brukerinnflytelse begrunnes også fra andre perspektiver enn ønsker om å styrke klienten som borger med makt over sitt eget liv. Styrket brukerinnflytelse inngår derfor i administrative reformer der det forventes at brukernes medvirkning vil styrke kvaliteten og treffsikkerheten på tjenestene og dermed redusere sløsing på mistilpassete oppgaver.

Parallelt med velferdspolitiske reformer som tar sikte på å endre innholdet og kvaliteten av ytelsene til utsatte grupper, gjennomføres administrative reformer uavhengig av disse som påvirker brukernes muligheter for innflytelse på tiltakene som berører dem. De siste 10-15 årene preges av nye styringsmodeller basert på desentralisering, markedstilpassing, privatisering, fristilling, målstyring, og regelforenkling (Christensen og Læg Reid 2000, Johansen 1998, Meier 1999) Reformene kan innebære bevisste brudd med tidligere forestillinger om sentralisering, harmonisering og regelstyring, men kan samtidig komme i konflikt med andre administrative endringer som vektlegger medbestemmelse og likebehandling.

New Public Management (NPM) er internasjonalt en mye brukt fellesbetegnelse for administrativ modernisering. Mens tradisjonell administrasjon vektlegger de normative verdiene som ligger nedfelt i rettsstat og demokrati, innebærer NPM en tilpassing til et mer instrumentelt syn på offentlig administrasjon hentet fra næringslivet. I følge denne tankegangen gangen har offentlig sektor mye å lære av risikovilligheten, fleksibiliteten, mål- og resultatorienteringen som man antar finnes i næringslivet. Selv om bestrebelsene synes fokusert på en forenklet offentlig forvaltning med sikte på større valgmuligheter og innflytelse for den enkelte borger, omfatter NPM en rekke forskjellige initiativ og tiltak som ikke uten videre harmoniserer (Christensen og Læg Reid 1999). Handler (1996, 5) påpeker at desentralisering, delegering og privatisering kan medføre omfordeling av makt som styrker visse former for brukerinnflytelse, men også kan tjene som nye hindre for grupper som på forhånd allerede har liten innflytelse.

Andre er opptatt av administrative reformer som et demokratiproblem, som berører brukernes muligheter til å ivareta sine interesser gjennom politiske kanaler (Sand 1997). Fristilling av institusjoner innebærer at klienter omgjøres til kunder med endrede rettigheter og kommunikasjonskanaler. Nedbemanning kan innebære redusert brukerinnflytelse på tidsressursen som behandlere har til disposisjon for den enkelte klient (jf. Brehm og Gates 1997). En annen kritiker (Vigoda 2002) hevder at NPM på den ene siden forutsetter borgere

som opptrer som sofistikerte klienter i komplekse omgivelser, men den på den annen side oppmuntrer dem til passivitet. Økte valgmuligheter gir den enkelte kunde muligheten til å velge vekk tjenester ('exit'), framfor å kreve endringer ('voice').

I norsk sammenheng argumenteres det for at NPM-pregede reformer har hatt spesielt liten gjennomslagskraft (Christensen og Læg Reid 1999, Hansen 1999). Dette kan nok være riktig fra et top-down perspektiv med utgangspunkt i oppfatningene blant sentralt plasserte byråkrater. Sett «nedefra,» det vil si fra bruker- og institusjonssiden, har det likevel vært gjennomført en rekke NPM-liknende reformer i den sosiale sektor også i Norge, ikke minst i regi av enkelte kommuner (Koht 2000, Slettebø 2000a, Blegen og Nylehn 2003).

Forfattere som har tatt for seg sosialsektoren har påpekt hvor forskjellig brukerperspektivet kan oppfattes fra et ståsted preget av NPM-tankegang i forhold til et sosialarbeiderperspektiv. Særlig kritisk er britiske John Harris (2003) som ser reformene gjennomført av statsminister Margaret Thatcher og hennes etterfølgere, inkludert John Blair, som en atomisering og individualisering av klientgruppen. I Storbritannia fungerer dermed den faglig-administrative ledelsen av sosialtjenesten som budsjettstyrte portvoktere med ansvar for produksjonen av standardiserte ytelser. Saksbehandlere med profesjonsutdanning ser derimot brukervedvirkning som et tiltak for å øke valgmulighetene mellom tjenester tilpasset den enkeltes behov (Harris 2003, 149). Amerikanerne Brehm og Gates betoner at sosialarbeidere trass i felles trekk med andre byråkrater, skiller seg ut ved solidariske preferanser som innebærer at de lett lar seg styre av klientenes krav om fair behandling (1997, 128-9). Mens NPM-orienterte ledere kan måle forbedringer for brukerne som reduksjon i ventelister og korrekt siling av ulike brukergrupper, kan saksbehandlere foretrekke tiltak som forbedrer tilpassingen av ytelser til den enkelte klient.

Støkken og Nylehn (2003, 19) tar med brukerstyring og -deltakelse som det siste av elleve hovedelementer i NPM, men føyer til at:

Dette siste punktet er forskjellig fra de andre og i en viss forstand i konflikt med dem. Det er intet i troen på markedet og ønsket om forenkling som tilsier brukerstyring. Tvert imot kan det hevdes at brukerne bidrar både til komplikasjoner og til å redusere vekten på det faglige. Når brukerne likevel tillegges en viktig rolle, kan det forstås som et ønske om å holde ekspertene under oppsikt, men også om å realisere enkeltindividers valgmuligheter.

Selv om flere forfattere (Christensen og Lægreid 2002, 20-22, Politt & Bouchart 2000, 174) advarer mot å betrakte NPM som en konsistent og enhetlig tilnærming til administrativt reformarbeid, synes det tydelig at brukermedvirkning utgjør det mest problematiske hovedelementet. Vanskelighetene gjelder både definisjon og implementering.

Brukeren fra undersått til partner

Så langt har vi sett på “empowerment” og New Public Management som alternative argumenter for brukermedvirkning. Den første basert på en demokratisk basert visjon om likeverdig samarbeid mellom borgere og forvaltning; den andre bygget på et mer pragmatisk syn på borgeren som klient og konsument. Vigoda (2002) mener vi heller må se på disse alternativene som ulike trinn i utviklingen av forholdet mellom borger og myndigheter. NPM representerer for så vidt et framskritt i forhold til et utgangspunkt der den enkelte oppfattes som undersått og velger til dagens syn på individet som kunde med rimelige forventninger om å bli hørt. Neste trinn i en ønsket utvikling vil være borgere og myndigheter som partnere som ikke bare er gjensidig lydhøre (“responsive”), men også samarbeider på en likeverdig måte. For Vigoda vil dette samarbeidet ikke bare omfatte den tosidige relasjonen mellom klient og forvaltning, men også andre partnere som mediene, frivillige organisasjoner og forskere (s. 543).

Hovedtyngden av litteraturen om brukermedvirkning som vi hittil har drøftet, handler om ulike former for kollektiv medvirkning (“community participation”). På den annen side har lovgivningen og profesjonene i barnevernet tradisjonelt fokusert på den enkeltes muligheter til å påvirke sin egen sak. I dette forskningsprosjektet har det vært viktig å ta for seg på begge former for medvirkning. Fordi begrepet har et så vidt innhold, har det vært vesentlig å finne fram til hvordan de som arbeider på feltet selv forstår med økt brukermedvirkning.

Det som blir skrevet om brukermedvirkning har videre en tendens til å beskrive fenomenet som et utvilsomt demokratisk og forvaltningsmessig gode. Fordelene knyttes gjerne både til beslutningsprosesser og resultater både for myndighetene og borgerne. Problemer knytter seg først og fremst til gjennomføringen. Irvin og Stansbury (2004) peker på at brukermedvirkning kan ha vesentlige ulemper. Beslutningsprosesser kan bli tidsødende, kostbare og føre til økt motvilje mot myndighetene. Sterke interessegrupper kan påvirke utfallet på en måte som går ut over svake grupper, og det finnes kanskje ikke midler til å

gjennomføre det man blir enig om. Derfor bør en klarlegge vilkårene for at medvirkning kan gi høy nytteverdi med lave kostnader for de involverte partene. Irvin og Stansbury nevner at kostnadene reduseres når frivillige er lette å rekruttere, deltakerne er geografisk samlet, de frivillige har tilstrekkelig inntekt, lokalsamfunnet er homogent, og sakene ikke krever betydelig teknisk innsikt. Utbyttet kan bli stort når saken er fastlåst og medvirkning kan bidra til å løse den, mistilliten til myndighetene er høy, de frivillige er personer med stor innflytelse, og sakens utfall er av stor interesse for alle de involverte. Det kommunale barnevernet oppfyller tilsynelatende flere av disse ideelle kriteriene. På den annen side kan medvirkning mislykkes når sakene er ukontroversielle eller løsningene man kommer fram til blir tilsidesatt (s. 62). Et mislykt forsøk på brukermedvirkning kan være både lite demokratisk og lite effektivt. Det kan derfor være grunn til å vurdere brukermedvirkning i forhold til andre mulige administrative reformer. Et hovedpoeng med denne artikkelen går ut på å ta for seg hvor sterkt satsingen på økt brukermedvirkning står i forhold til andre aktuelle moderniseringstiltak i barnevernet.

Normer om brukermedvirkning i barnevernet

Den felles referanserammen for ansatte i det kommunale barnevernet er lov om barneverntjenester fra 1992. Hovedbegrunnelsen for å gjennomføre tiltak etter denne loven er at de tjener til barnas beste. Den spesifiserer hva slags tiltak som kan være aktuelle og angir hvilke prosedyrer som skal følges og hvordan vedtak skal fattes. Når det gjelder brukermedvirkning, heter det generelt at opplysninger “så langt som mulig innhentes i samarbeid med den saken gjelder” (bvl §6-4). Om barn heter det i et eget punkt at det “skal informeres og tas med på råd når barnets utvikling og sakens art tilsier det” (bvl §6-3). Denne retten til å bli hørt styrkes med barnets alder. For øvrig vil foreldre og andre voksne pårørende ha rett til å bli hørt etter bestemmelsene i forvaltningsloven.

Retten til kollektiv medvirkning er ikke spesielt presisert i barnevernloven, men det er gitt en åpning for slik innflytelse ved at barneverntjensten er pålagt å samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge (bvl §3-3).

I tillegg til disse juridisk-baserte normene kan den enkelte barnvernsarbeider være påvirket av mer eller mindre klare profesjonsbaserte retningslinjer, idealer og oppfatninger om brukermedvirkning.

Metode: Intervju ved tre utvalgte barnevernssentre

Utvalg

Undersøkelsen omfatter tre barnevernssentre. To kontorer som dekker mindre geografiske distrikter på bydelsnivå i Oslo og ett byomfattende senter i Drammen. Kontorene ble valgt ut fordi de selv hadde uttrykt interesse for å være med på et forskningsprosjekt om brukermedvirkning og profesjonell praksis i barnevernet. Selv om disse kontorene alt mente å ha erfaring med brukermedvirkning, var de interesserte i å samarbeide med forskerne om utviklingen av alternativer modeller for individuell og kollektiv brukermedvirkning. Kontorene ble med andre ord ikke utvalgt som representative for barnevernssentre i alminnelighet, men kan heller karakteriseres som spesielt endringsvillige og med et visst overskudd til å påta seg oppgaver i forbindelse med utviklingsdelen av forskningsprosjektet. Det ble videre raskt klart at de utvalgte kontorene hadde medarbeidere med langvarig erfaring og tilsetning ved det enkelte senter.

At alle kontorene i startfasen gav inntrykk av historisk stabilitet, viste seg etter kort tid å være en illusjon. I løpet av prosjektperioden på to år har alle kontorene vært gjennom betydelige omorganiseringer. Det ene av Oslo-sentrene ble sågar slått sammen med kontoret for et nabolokale.

Mens de to Oslo-sentrene i prosjektperioden hadde åtte til elleve medarbeidere hver, tilhørte Drammen barnevernsenter de største kontorene i landet med sine 37 ansatte. Den interne organiseringen av det største kontoret var rimeligvis mer kompleks med én barnevernssjef og tre faglige gruppeledere, mens Oslo-kontorene hadde en flat struktur med én leder, og for ett kontors vedkommende også en nestleder. Alle kontorene hadde en stor overvekt av kvinnelige medarbeidere; i ledelsen derimot var imidlertid begge kjønn likt representert om man betrakter de tre sentrene under ett.

Undersøkelsen

Denne rapporten bygger i det alt vesentlige på informasjon gitt av åtte ledere og mellomledere, som ble valgt ut fordi de hadde administrative oppgaver i tillegg til kontakt med klienter. Man kunne dermed regne med at de hadde spesiell innsikt i virksomhetens organisasjon og ledelsesformer.

Dataene ble innsamlet gjennom spørreskjemaer med faste svaralternativer og supplert med intervjuer med åpne spørsmål og svar som begrunnet valgene mellom de fastlagte svaralternativene. Fordelen ved denne framgangsmåten er at svarene lar seg tabulere for gruppen som helhet samtidig som det enkelte svar kan begrunnes og utdypes.

New Public Management omfatter en hele rekke administrative reformtiltak som lar seg kategorisere på ulike måter. I en oversikt over feltet lander Hays og Kearny (1997) på fem hovedkategorier: (1) Reduksjon av offentlig virksomhet, (2) innføring av forretningsledelse, (3) desentralisering, (4) avbyråkratisering og (5) privatisering.³ Christensen og Læg Reid (1999, 175) benytter på sin side bare tre kategorier: Ledelse, organisasjon og marked. Innenfor hver kategori fører de på sin side opp en rekke enkelttiltak, som også går forholdet til brukere. Det er disse tiltakene som i hovedsak er lagt til grunn ved utformingen av intervju spørsmålene som er brukt i undersøkelsen som omtales her, se *vedlegg 1*. Dette gjør det mulig å sammenligne de fleste av svarene med resultatene fra tidligere undersøkelser. Særlig verdifullt som sammenligningsgrunnlag er nettopp Christensen og Læg Reids landsomfattende utvalgsundersøkelse blant norske tjenestemenn fra slutten av det forrige århundre. Den gjør det mulig å reise spørsmål både om de undersøkte sentrene skiller seg ut på noen måte, eller om det har skjedd endringer av betydning de senere årene. Det går nemlig fram av deres undersøkelse at NPM-inspirerte reformer, særlig de mest markedsorienterte, har satt lite preg på norsk forvaltning sammenliknet med andre land (1999, 184). Videre lar svarene fra barnevernsenterundersøkelsen seg sammenligne med resultatene fra et case-studium av en hel-privatisert institusjon (Koht 2000). Dermed kan resultatene også sammenlignes med hensyn til administrativt nivå: statlig, kommunalt og privat.

Resultater: Mange, men lite samkjørte reformer

I *tabell 1* er tatt med resultatene av 22 mulige reformer som omfatter ledelse, organisasjon og markedstilpassing ved de tre utvalgte barnevernssentrene. Ryen og Schous er små enheter som på undersøkelsestidspunktet dekket et mindre område innen hver sin bydel i Oslo,

³Ved siden av klassifisering kan disse kategoriene like gjerne betegne ulike retninger eller visjoner for administrativt reformarbeid (Pollitt og Bouckaert 2000, 126-8).

henholdsvis Grünerløkka-Sofienberg Manglerud⁴. Drammen barnevernsenter dekker hele kommunen på 52.000 innbyggere.

Ledelsen ved alle tre kontorer er samstemte om at man nylig har gjennomført flere administrative reformer som kan karakteriseres som store. Derimot er det stor spredning på typen av reformer som er blitt gjennomført, og det er heller ikke alltid enighet i ledelsen ved hvert enkelt senter om betydningen av de enkelte reformene. Manglende konsensus er markert ved en strek i tabellen. Selv om to av de tre kontorene ligger i Oslo, har de administrative reformene lite felles preg. For reformer som kommer under kategorien ledelse, er det kun satsing på økt kvalitetssikring (5) som inngår som et reformtiltak ved alle de tre kontorene.

Selv om økt kvalitetssikring er viktig for alle kontorene, varierer synet på om opphavet til satsingen på dette området kommer utenfra eller er initiert internt. Ved Drammen barnevernsenter betoner lederne at initiativet er kommet fra kontoret selv gjennom utvikling av en rutinehåndbok for klientsaker, regelmessig veiledning av saksbehandlere og særlig grundig gjennomgang av vanskelige enkeltsaker. Ved Ryen-senteret har satsingen bakgrunn i økt rapporteringsplikt og at kontoret inngår i et nettverk der man sammenlikner en del tall og ser på kvaliteten når det gjelder inntak av saker. På tilsvarende måte er kvalitetssikring nedfelt i de pålagte handlingsplanene for virksomheten ved Schous plass.

Når det gjelder organisasjonsreformer er det satset mye på dette i Drammen, men ikke ved de to barnevernsentrene i Oslo. Blant markedsreformer er det økt bruk av kontrakter (16) og innføring eller endring av priser av tjenester (17) som ledelsen ved alle tre sentre anser å ha stor betydning. Det er også verdt å merke seg at regelforenkling, et faneelement i NPM, helt mangler på listen over betydningsfulle reformtiltak.

For sentrene har kontraktene betydning som ledd både i forhold til tjenesteleverandører og klienter. For klienter skal det utarbeides forpliktende tiltaksplaner i forhold til hver sak man jobber med. Overfor ungdom fungerer kontrakter i flere tilfeller som et pedagogisk verktøy. Når det gjelder samarbeid med institusjoner, besøkshjem, fosterhjem og støttekontakter inngås det avtaler om ytelser, juridiske forpliktelser og økonomiske vilkår. Disse avtalene er i stor grad standardisert, «ikke minst ved at dataprogrammet har lagt inn maler som man må bruke rundt en del kontrakter.»

⁴Disse Oslo-bydelene ble omorganisert fra 1. januar 2004. Antallet ble redusert fra 25 til 15 bydeler.

Når det gjelder innføring eller endret prissetting av tjenester, framgår det av intervjuene at det er en prosess som er styrt av sentrale etater i fylkeskommune eller bykommunen. I Drammen har barnevernet fått en økonomisk stimulans til å etablere såkalte nærmiljøtiltak framfor å plassere klienter i heldøgnsinstitusjoner. Som en leder sier: «Vi er inne i en veldig prosjekt- og forsøkstenkning på det, men det er jo en ganske dramatisk omlegging av tenkningen på det.» Økningen i kommunale egenandeler på institusjonsplasser fra 11.000 til 22.000 har dermed «hatt den innvirkningen av den psykologiske grensa for hvor tunge, frivillige tiltak vi kan sette inn, den har sånn umerkelig blitt øka.» Lederne ved Oslo-sentrene nevner tilsvarende vridninger av tjenestetilbudet med utgangspunkt i en sentralt fastsatt prispolitikk.

Denne gjennomgangen viser at reformtiltak som går ut på bruk av kontrakter og aktiv prispolitikk ofte blir initiert sentralt. Derimot kan tiltak for økt kvalitetssikring like gjerne settes i gang lokalt, kanskje ikke minst fordi det er en reform som er vel egnet til å ta vare på og styrke profesjonsgruppens verdier og ferdigheter.

Økt medvirkning for brukere og klienter

Formålet med denne artikkelen er særlig å ta for seg betydningen av reformer for å fremme økt brukermedvirkning. Hva har så lederne ved barnevernsentrene å si om brukermedvirkning som reformtiltak?

Av *tabell 1 [se vedlegg]* går det fram at økt brukermedvirkning ligger forholdsvis lavt på listen over reformer som har hatt stor betydning. Likevel ved to av de tre barnevernsentrene, Ryen og Drammen, er det stort sett enighet om at økt medvirkning for brukere og klienter hører med blant reformene som har preget senteret i senere tid. I Drammen går det fram av intervjuene at det nok er den enkelte saksbehandler som har vært den primære pådriveren, men fordi kontoret på intervjutidspunktet var blitt engasjert i et prosjekt om økt brukerinnflytelse, så har man fått satt det mer i system: «Vi har nok hatt samtaler, dialoger, tenkt og hatt visjoner og mål over en lengre periode enn dette samarbeidet, men det er vel nå først i den aller siste tida at dette har hatt en innvirkning på kontoret.» En mellomleder sier at «hver enkelt medarbeider i sin jobbing tenker nok brukermedvirkning,» men at man ikke har kommet så langt når det gjelder å tenke på brukermedvirkning for eksempel ved omorganisering av kontoret.

Ved Ryen barnevernsenter påpeker en av lederne at den nye barnevernloven fra 1992 er en mye klarere rettighetslov for brukere og klienter enn den gamle var. «Det har blitt mye mer bevissthet rundt det at man skal trekke klienten med i alt for så vidt barnevernsarbeidet som angår dem.» En risiko ligger i at «man blir så opptatt av brukermedvirkning at det blir for skummelt rett og slett å gå inn og gjøre litt drastiske grep for å få til forandring for barn.» En annen leder ved samme kontor mener derimot at det nok har vært satset på økt medvirkning ved hjelp av en relativt fersk spørreundersøkelse, men at det «resultatmessig nok

ikke har skjedd noen endringer enda.» Ved Schous konstaterer en av lederne at «klienter har alt en god del medbestemmelse,» dermed kan en ikke si at det har vært noen målbar økning i medvirkning fra brukernes side.

Disse kommentarene sier imidlertid lite om hva slags brukermedvirkning sentrene praktiserer. Det kan dreie seg om alt fra å bli spurt om å gi opplysninger om seg selv til å være med på å bestemme om utformingen og gjennomføringen av tiltak.

Virkninger av reformtiltak

Har de administrative reformene ført med seg resultater som kan merkes for virksomheten ved de tre utvalgte barnevernssentrene sett fra de stedlige ledernes perspektiv? Av *tabell 2* går det fram at ledere og mellomledere er enige om at reformene har bidratt til økt ved på formidling av mål og resultater (23), men ellers er uenigheten stor. Ved Schous barnevernsenter er man enige om at reformene nok har styrket oppdragsgivernes kontroll over barnevernet (24-25), men ikke uten videre klientenes behov for bedre tjenester (27). Ved de to andre sentrene mener ledelsen omvendt at det nok har skjedd en bedring av brukernes situasjon, men ingen styrking av overordnet kontroll.

Tabell 2. Mulige resultater av reformene. Konsensus ved tre barnevernsentre.

Tilslutning til påstander om mulige resultater av reformene:

	Ryen	Schous	Drammen
23. Økt vekt på formidling av mål og resultater	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■
24. Mer effektiv kontroll fra kommunens og bydelsadministrasjonens side	-	■ ■ ■ ■ ■	-
25. Bedre politisk kontroll	-	■ ■ ■ ■ ■	■
26. Bedre kostnadskontroll	-	■ ■ ■ ■ ■	-
27. Bedre tjenester for klienter og andre brukere	■ ■ ■	-	■ ■ ■ ■ ■

Bedre tjenester for klienter og andre brukere

Som nevnt er ledelsen ved to sentre enige om at administrative reformer sett under ett har bidratt til å sikre bedre tjenester for klientene og andre brukere. Innen hvert av kontorene er det imidlertid ingen konsensus om hva denne bedringen består i og hvordan den kan måles. Skal en legge interne kriterier til grunn eller vektlegge senterets omdømme? I Drammen sier én leder: «Jeg synes vi utfører bedre barnevern enn vi har gjort tidligere. Da har jeg jobbet her lenge.» Tjenestene er blitt bedre og barnevernet fanger opp flere barn. En annen sier: «Vi sliter med organisering, sparing, økonomi, og nye krav til effektivisering, så det gjør at resultatene våre blir ikke bedre.» En tredje mener at ry og renommé blant folk flest, men også samarbeidspartnere som fylkeskommunen, fylkesmannen og nabokommunen tilsier at

kontoret faglig sett jobber bra. En fjerde leder mener det har skjedd en forbedring av tjenester ved at barnevernet har utviklet sin kompetanse og raskhet og utvidet spekteret av tiltak.

Ved Ryen hevder den ene av de to lederne at i den grad at det har vært bedringer til fordel for klientene, kommer de av endringer i barnevernsloven. «Jeg er veldig sikker på at den nye lovens inntreden har vært veldig bra for veldig mange i den forstand at den er en veldig klar forpliktelse til barnevernstjenesten om å ta sakene og gjøre dem unna. Det har vært en soleklar forbedring.» Derimot er han usikker på om alle de andre administrative reformene kommer klientene til gode.

Den andre lederen mener forbedringen ligger i at «vi greier å spisse tjenestene mer i forhold til den enkelte bruker som vi definerer har mer behov for den tjenesten.» På den annen side kan det bety at andre klienter synes at de har behov som senteret ikke kan innfri.

Ved Schous er en leder opptatt av «handlingstyrke,» det vil si at selv om utfordringene er blitt større, er det ikke blitt flere, men heller færre tilbud å velge mellom for klientene. En annen sier likevel: «Ingen har fått dårligere tilbud. Jeg skal ikke klage.»

Barnevernssentrene sammenliknet med andre

Resultatene fra denne undersøkelsen lar seg ikke generalisere verken til andre barnevernssentre eller til annen offentlig virksomhet. Derimot kan en vurdere om svarene fra spørreskjemaundersøkelsene samsvarer eller avviker fra resultatene fra tilsvarende undersøkelser. En kan dermed få svar på om visse reformer er gjennomgående eller om det er områder hvor de utvalgte sentrene særmerker seg. *Tabell 3* viser hovedtendensen i svarene fra tre atskilte undersøkelser. Den første kolonnen omfatter de tre utvalgte barnevernssentrene. Den andre forfatterens case-undersøkelse av en institusjon som formelt alltid har vært privat-eid, men tidligere ble detaljstyrt av Oslo kommunes sentrale administrasjon for psykisk utviklingshemmede (HVPU). Den tredje undersøkelsen omfatter data fra Christensen og Lægreids store tjenestemannsundersøkelse publisert 1999.

Tabell 3. Betydning av NPM-reformer sett fra ledersynspunkt. Sammenlikning av resultater fra tre norske undersøkelser.

Betydning av reformer:

■ ■ ■ ■ ■	Stor
■ ■ ■ ■	Stor/middels
■ ■ ■	Middels
■ ■	Middels/liten
■	Liten
-	Manglende konsensus

Reformer som gjelder ledelse

	Barneverns- sentre	Privatisert dagsenter ¹	Statstjeneste- menn ¹
1. Klargjøring av mål	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■
2. Måling av resultater, evaluering	■ ■	■	■ ■ ■ ■ ■
3. Oppfølging av resultater	■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■
4. Driftsplanlegging (virksomhetsplanlegging)	-	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■
5. Kvalitetssikring	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■
6. Ledelse- og personalutvikling	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■
7. Nye kommunale budsjett- og kontrollrutiner	■ ■ ■ ■ ■	-	■ ■ ■ ■ ■
8. Økt frihet i disponering av budsjettet	■ ■ ■ ■ ■	■	■ ■
9. Økt frihet mht. lønns- og personalpolitikk	■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■
10. Fokus på økt effektivitet	■ ■ ■ ■ ■	-	-
11. Profesjonalisering av lederrollen	■ ■ ■ ■	-	-
12. Klarere produktivitetskrav	■ ■ ■ ■ ■	-	-

Organisasjonsreformer

13. Delegering av oppgaver til kontoret fra kommunen eller etaten sentralt.	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■	-
14. Endringer i kontorets interne struktur	■ ■ ■ ■ ■	-	-
15. Forenkling av regler	■	■	■

Markedsreformer

16. Økt bruk av kontrakter	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■	-
17. Innføring eller endret prising av tjenester	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■	-
18. Overføring av oppgaver til private bedrifter eller frivillige organisasjoner	■ ■ ■ ■ ■	-	-
19. Friere stilling for organisasjonen generelt	-	■ ■ ■ ■ ■	-
20. Økt medvirkning for brukere og klienter	■ ■ ■ ■ ■	-	-
21. Innføring av servicegarantier	■	-	-
22. Økt bruk av brukerundersøkelser	■ ■	-	-
23. Økt bruk av brukermøter og høringer	■ ■	-	-

Noter: ¹Tidligere HVPU-institusjon, nå dagsenter for psykisk utviklingshemmede. Data fra Koht (2000) ²Data fra Christensen og Lægred (1999) er transformert fra prosenttall for å vise flertallssynspunkter. N=2,397 (gjennomsnitt).

En sammenlikning på tvers av tre undersøkelser som også omfatter tre administrative nivåer, stat, kommune og privat sektor, viser betydelige divergenser mellom gjennomføringen av katalogen av NPM-inspirerte reformer. Dette gjelder også om man holder seg til oppfatningene som har største oppslutning. Når det gjelder ledelsesreformer er det stort sett oppslutning om betydningen av satsingen på målstyring (2), kvalitetssikring (5) og personal- og ledelsesutvikling (6). For organisasjons- og markedsreformer gjelder det derimot knapt noen enighet i det hele tatt. For barnevernssentrene og den private institusjonen har utvidet delegering (13) spilt avgjørende rolle når det gjelder ledelse, og de har vært omfattet av opp

til fire markedsreformer (16-20), som statstjenestemenn knapt har merket noe til, iallfall ikke i 1999.

Tabell 4. Mulige resultater av administrative reformer. Sammenligning av svar fra tre norske undersøkelser.

Tilslutning til påstander om mulige resultater av reformene:

- ■ ■ ■ ■ Helt enig
- ■ ■ ■ Helt/ganske enig
- ■ ■ Ganske enig (verken enig eller uenig)
- ■ Ganske enig/uenig
- Uenig
- Ingen konsensus/ikke relevant

	Barneverns- sentre	Privat dagsenter ¹	Statstjeneste- menn ²
24. Økt vekt på formidling av mål og resultater	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■
25. Mer effektiv kontroll fra statens, kommunens eller bydelsadministrasjonens side	-	■	■ ■ ■ ■ ■
26. Bedre politisk kontroll	■	-	■ ■ ■ ■ ■
27. Bedre kostnadskontroll	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■
28. Bedre tjenester for klienter og andre brukere	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■
29. Endret forhold til egne eiere ²	-	■ ■ ■ ■ ■	-

Noter: ¹ Se noter til tabell 3. ² Spørsmål rettet til dagsenterledelse.

På samme måte som det har vært satset på økt målstyring i de fleste etater, har det gitt seg utslag i økt formidling av mål og resultater (24) tilsynelatende over alt (tabell 4). Men ellers er det igjen de eksterne instansene som har merket effekten av administrative reformer. Det gjelder primært en styrking av den sentrale kostnadskontrollen (27) uten at dette har gått bekostning av en bedring av klientbehandlingen (28).

Konklusjon

En tentativ konklusjon på bakgrunn av denne undersøkelsen er at barneverntjenesten har vært gjennom flere omfattende, men fragmenterte, administrative reformer som har positiv betydning for både styrket overordnet kontroll og forbedret brukerservice. Utbredte reformtiltak som økt bruk av kontrakter og en bevisst prispolitikk er gjerne virkemidler hvor initiativet tas av sentrale instanser. Direkte satsing på økt brukermvirkning kommer lenger ned på listen over utbredte reformer. På den annen side kan nettopp innsats for brukernære reformer, som kvalitetssikring, like gjerne komme fra de profesjonsansatte selv. Kilden til økt brukermvirkning synes i det vesentlige å komme fra barnevernet selv – i all fall sett med lokale ledes øyne.

Referanser

- Adams, R. 1996. *Social Work and Empowerment*, Macmillan, London.
- Askheim, O.P. 1998. *Omsorgspolitiske endringer – profesjonelle utfordringer*, Ad Notam Gyldendal, Oslo,.
- Brehm, John og Scott Gates. 1997. *Working, Shirking, and Sabotage*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid. 1999. New public management—design, resistance, or transformation? A study of how modern reforms are received in a civil service system, *Public Productivity and Management Review* 23, s. 169-193.
- , red. 2000. *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*. Ashgate, Aldershot.
- Eriksen, Erik Oddvar. 1993. *Den offentlige dimensjon. Verdier og styring i offentlig sektor*. Tano, Oslo
- Folkesson, P. 1996. Perspektiv på familien ved slutten av et årtusen, i Mona Sandbæk og G. Tveiten(red). *Sammen med familien*. Kommuneforlaget, Oslo, s. 13-41.
- Guitérrez, L. 1990: Working with women of color: an empowerment perspective. *Social Work* 35, s. 149-153.
- Handler, Joel F. 1996. *Down from Bureacracy: The Ambiguity of Privatization and Empowerment*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Hansen, Karin. 1999. New Public Management på det kommale niveau: En dansk NPM modell. *Nordisk administrativt tidsskrift* 80, s. 333-338
- Harris, John. 2003. *The Social Work Business*. Routledge, London.
- Hays, Steven W., og Richard C. Kearney. 1997. Riding the crest of a wave: the National Performance Review and public management reform. *International Journal of Public Administration* 20, s. 11-40.
- Irvin, Renée A., og John Stansbury. 2004. Citizen participation in decision making: is it worth the effort? *Public Administration Review* 64, s. 55-65.
- Johansen, Inger Johanne. 1998. Trekk ved norsk og svensk forvaltningspolitikk på åtti- og nittitallet, *Nordisk administrativt tidsskrift* 79, s. 79-92.
- Koht, Harald. 2000. Erfahrungen mit dem Outsourcing öffentlicher Dienste – Ein Fallbeispiel, i Hans-Uwe Otto og Stefan Schnurr, red.: *Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe*. Luchterhand, Neuwied.
- Meier, Kenneth J. 1999. The scientific study of bureaucracy: a roadmap, *Administration and Politics* 9 (1). [Http://h-net.msu.edu/~pubadmin/newsletters/1999/aandp4.htm](http://h-net.msu.edu/~pubadmin/newsletters/1999/aandp4.htm).

- NOU1998:18: *Det er bruk for alle: Styrking av folkehelsearbeidet i kommunene.*
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action.* Cambridge University Press, Cambridge.
- Otto, Hans-Uwe, og A. Schaarschuch. 1999. A new social service professionalism? The developments of social work theory in Germany. *International Journal of Social Welfare* 1999 (8), s. 38-46
- Otto, Hans-Uwe, og Stefan Schnurr, red. 2000. *Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe.* Luchterhand, Neuwied.
- Pollitt, Christopher, og Geert Bouchart. 2000. *Public Management Reform: a Comparative Analysis.* Oxford University Press, Oxford.
- Rappaport, J. 1987. Terms of empowerment/examples of prevention: towards a theory for community psychology, *American Journal of Community Psychology* 15, s. 121-148.
- Sand, Inger-Johanne. 1997. Demokrati og forvaltningspolitisk diskurs *Nordisk administrativt tidsskrift* 78, s. 32-47.
- Sandbæk, Mona, og G. Tveiten, red. 1996. *Sammen med familien.* Kommuneforlaget, Oslo
- Seim, Sissel og Ole Kristian Hjemdal. 1992. *Mellom makt og mulighet.* NKSH-rapport 1992:5, Oslo
- Slettebø, Tor. 2000a. Privatisierung in der norwegischen Heimerziehung, i Hans-Uwe Otto og Stefan Schnurr (red.). *Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe.* Luchterhand, Neuwied.
- 2000b. Empowerment som tilnærming i sosialt arbeid. *Nordisk sosialt arbeid* 2000:2.
- Støkken, Anne Marie og Børre Nylehn. 2003. *Et velferdsmarked i vekst: privat barnevern i det offentlige.* Høyskoleforlaget, Kristiansand S.
- Vigoda, Eran. 2002. From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration, *Public Administration Review* 62, s. 527-540.
- Ørstavik, Sunniva. 1996. Brukerperspektivet – en kritisk gjennomgang. INAS-notat:8, Oslo.

Brukermedvirkning og profesjonell praksis i barne- og ungdomsvernet

hko/-

STATUS FOR OMSTILLING I EGEN ORGANISASJON

Dette intervjukjemaet tar sikte på å måle betydningen av eventuelle administrative reformer i på ditt tjenestested. Skjemaet del omfatter en liste over forhold eller faktorer som kan tenkes å ha blitt introdusert eller påvirket driften ved dette kontoret i løpet av de siste (fem) årene.

Kan du fortelle meg om du synes hvert av dem har vært av stor betydning, middels betydning eller liten/ingen betydning for virksomheten her? — Og i tilfelle forholdet har hatt betydning, på hvilken måte?

Reformer som gjelder ledelse:

1. Klargjøring av mål for kontoret	Stor	Middels	Liten/ingen
2. Måling av resultater, evaluering	Stor	Middels	Liten/ingen
3. Oppfølging av resultater	Stor	Middels	Liten/ingen
4. Driftsplanlegging (virksomhetsplanlegging)	Stor	Middels	Liten/ingen
5. Kvalitetssikring	Stor	Middels	Liten/ingen
6. Ledelse- og personalutvikling	Stor	Middels	Liten/ingen
7. Nye kommunale budsjett- og kontrollrutiner	Stor	Middels	Liten/ingen
8. Økt frihet i disponering av budsjettet	Stor	Middels	Liten/ingen
9. Økt frihet mht. lønns- og personalpolitikk	Stor	Middels	Liten/ingen
10. Fokus på økt effektivitet	Stor	Middels	Liten/ingen
11. Profesjonalisering av lederrollen	Stor	Middels	Liten/ingen
12. Klarere produktivitetskrav	Stor	Middels	Liten/ingen

Organisasjonsreformer

13. Delegering av oppgaver til kontoret fra kommunen eller etaten sentralt	Stor	Middels	Liten/ingen
14. Endringer i kontorets interne struktur	Stor	Middels	Liten/ingen
15. Forenkling av regler	Stor	Middels	Liten/ingen

Markedsreformer

16. Økt bruk av kontrakter	Stor	Middels	Liten/ingen
17. Innføring eller endret prising av tjenester	Stor	Middels	Liten/ingen

18. Overføring av oppgaver til private bedrifter eller frivillige organisasjoner	Stor	Middels	Liten/ingen
19. Økt medvirkning for brukere og klienter	Stor	Middels	Liten/ingen
20. Innføring av servicegarantier	Stor	Middels	Liten/ingen
21. Økt bruk av brukerundersøkelser	Stor	Middels	Liten/ingen
22. Økt bruk av brukermøter og høringer	Stor	Middels	Liten/ingen

Mulige resultater reformene: Har noen av tiltakene ovenfor hver for seg eller samlet bidratt til:

23. Økt vekt på formidling av mål og resultater	Helt enig	Ganske enig	Uenig
24. Mer effektiv kontroll fra kommunens og bydels-administrasjonens side	Helt enig	Ganske enig	Uenig
25. Bedre politisk kontroll	Helt enig	Ganske enig	Uenig
26. Bedre kostnadskontroll	Helt enig	Ganske enig	Uenig
27. Bedre tjenester for klienter og andre brukere	Helt enig	Ganske enig	Uenig

Tabell 1. Status for omstilling i egen organisasjon. Konsensus om betydningen av reformer ved tre barnevernssentre.

■ ■ ■ ■ ■	Stor
■ ■ ■ ■	Stor/middels
■ ■ ■	Middels
■ ■	Middels/liten
■	Liten
—	Manglende konsensus

Reformer som gjelder ledelse

	Ryen	Schous	Drammen
1. Klargjøring av mål for kontoret	■ ■ ■ ■ ■	■	■ ■ ■ ■ ■
2. Måling av resultater, evaluering	■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■	■
3. Oppfølging av resultater	■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■	■ ■
4. Driftsplanlegging (virksomhetsplanlegging)	■ ■ ■ ■ ■	■	-
5. Kvalitetssikring	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■
6. Ledelse- og personalutvikling	■ ■ ■	-	■ ■
7. Nye kommunale budsjett- og kontrollrutiner	-	■ ■ ■ ■ ■	-
8. Økt frihet i disponering av budsjettet	-	■ ■ ■ ■ ■	-
9. Økt frihet mht. lønns- og personalpolitikk	■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■
10. Fokus på økt effektivitet	-	-	■ ■ ■ ■ ■
11. Profesjonalisering av lederrollen	-	■	■ ■ ■ ■
12. Klarere produktivetskrav	■ ■ ■ ■ ■	-	■ ■ ■ ■

Organisasjonsreformer

13. Delegering av oppgaver til kontoret fra kommunen eller etaten sentralt.	■ ■	■ ■	■ ■ ■ ■ ■
14. Endringer i kontorets interne struktur	-	■	■ ■ ■ ■ ■
15. Forenkling av regler	-	■	■

Markedsreformer

16. Økt bruk av kontrakter	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■
17. Innføring eller endret prising av tjenester	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■
18. Overføring av oppgaver til private bedrifter eller frivillige organisasjoner	■ ■ ■ ■	-	■ ■ ■ ■
19. Økt medvirkning for brukere og klienter	■ ■ ■ ■	-	■ ■ ■
20. Innføring av servicegarantier	■ ■ ■ ■	■	■
21. Økt bruk av brukerundersøkelser	■ ■ ■ ■	■ ■	■
22. Økt bruk av brukermøter og høringer	■ ■	■ ■	■