

RAPPORT

STÅA I NORSKE KOMMUNER

En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver



MENON-PUBLIKASJON NR. 46/2022

Av Simen Pedersen, Iselin Kjelsaas, Caroline Aarre Halvorsen og Peter Aalen



Forord

Menon Economics har på oppdrag fra Kommunal- og distriksdepartementet (KDD) vurdert omfanget av kommuner som har utfordringer med å løse lovpålagte oppgaver.

Våre kontaktpersoner hos KDD har vært Tonje Areng Skaara, Ina Kathrine Ruud og Stein Ove Pettersen. Medlemmene i Generalistkommuneutvalget, alle ti statsforvalterembetene, Arkivverket, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Mattilsynet, Norsk Vann, Senter for omsorgsforskning, Helsetilsynet og Utdanningsdirektoratet har kommet med nyttige innspill til arbeidet og bidratt med data når disse ikke har ligget offentlig tilgjengelig. Vi har også fått nyttige innspill fra utvalgte kommuner vi har vært i dialog med.

Arbeidet er gjennomført i perioden fra mai 2021 til april 2022. Rapporten er skrevet av Simen Pedersen, Iselin Kjelsaas, Caroline Aare Halvorsen og Peter Aalen. Gjermund Grimsby har kvalitetssikret arbeidet.

Tusen takk for et spennende prosjekt og et godt samarbeid!

Mai 2022

Simen Pedersen
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	5
1 BAKGRUNN, PROBLEMSTILLINGER OG METODISK TILNÆRMING	12
1.1 Bakgrunn	12
1.2 Formål og problemstillinger	13
1.3 Metodisk tilnærming	13
1.4 Spesielt om vurdering av datakvalitet	14
1.5 Disposisjon av rapporten	15
2 PRINSIPIELLE AVKLARINGER OG AVGRENSINGER	16
2.1 Lovpålagte oppgaver, ikke prioriteringer	16
2.2 Operasjonalisering av lovkrav	17
3 AVGRENSING AV DEN KVANTITATIVE DELEN AV KARTLEGGINGEN	18
4 KOMMUNENE SOM TJENESTEYTER	22
4.1 Helse- og omsorgstjenester	23
4.1.1 Definisjon av tjenesteområdet	23
4.1.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater	25
4.2 Barnehage og grunnskole	36
4.2.1 Definisjon av tjenesteområdene	37
4.2.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater	37
4.3 Barnevern	42
4.3.1 Definisjon av tjenesteområdet	43
4.3.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater	43
4.4 Rus og psykiatri	51
4.4.1 Definisjon av tjenesteområdet	52
4.4.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater	52
4.5 Brann og redning	56
4.5.1 Definisjon av tjenesteområdet	56
4.5.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater	57
4.6 Vannforsyning	59
4.6.1 Definisjon av tjenesteområdet	59
4.6.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater	60
5 KOMMUNENE SOM MYNDIGHETSUTØVER	64
5.1 Byggtilsyn og byggesak	65
5.1.1 Definisjon av myndighetsoppgaven	65
5.1.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater	65
5.2 Arkiv	67
5.2.1 Definisjon av myndighetsoppgaven	67
5.2.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater	68
6 KOMMUNENE SOM SAMFUNNSUTVIKLER	74
6.1 Kommunenes overordnede planer	74
6.1.1 Definisjon av området	74
6.1.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater	75
6.2 Risiko og sårbarhet	80
6.2.1 Definisjon av tjenesteområdet	80
6.2.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater	80

6.3	Klima og miljø i arealplanleggingen	83
6.3.1	Definisjon av tjenestområdet	83
6.3.2	Datagrunnlag og diskusjon av indikatorer på oppgaveløsning	85
7	SAMMENSTILLING AV INDIKATORER, OPPSUMMERING AV DESKRIPTIVE FUNN OG KOMMUNENES VURDERINGER	89
7.1	Sammenstilling av indikatorer	89
7.2	Tilfredsstillelse av de 40 utvalgte lovkravene	90
7.3	Kommunenes tilbakemelding til resultatene	93
8	STATSFORVALTERS ERFARINGER	96
8.1	Statsforvalters overordnede erfaringer	96
8.2	Oppgavetyper og fagområder som er spesielt utfordrende	98
8.3	Kommunenes kapasitet og kompetanse til å utvikle kommunen i ønsket retning	100
9	KJENNETEGN VED KOMMUNENE SOM HAR UTFORDRINGER	102
9.1	Relevante forklaringsvariabler og hypoteser	102
9.1.1	Befolkningsstørrelse	103
9.1.2	Endringer i folketall	103
9.1.3	Økonomisk handlingsrom	104
9.1.4	Sentralitetsgrad	105
9.1.5	Partifragmentering	105
9.1.6	Sammenheng mellom forklaringsvariabler	106
9.2	Vurdering av representativitet	106
9.3	Totale resultater	108
10	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	113
10.1	Omfanget av kommuner som har utfordringer med å løse sine lovpålagte oppgaver og krav	113
10.2	Hva kjennetegner kommunene som har størst utfordringer?	114
10.3	Hvilke typer lovkrav er mest krevende?	117
10.4	Hva er kommunens kapasitet og kompetanse til å utvikle kommunen i ønsket retning?	118
11	FORSLAG TIL TILTAK FOR Å BEDRE SITUASJONEN	120
11.1	Konkretisering av utfordringen som må løses	120
11.2	Staten bør forenkle de lovpålagte oppgavene	120
11.3	Staten bør ta tilretteleggerrollen på alvor	121
11.4	Diskusjon av mer inngripende tiltak	122
	REFERANSELISTE	124
	VEDLEGG 1 – VIRKSOMHETER SOM VI HAR INTERVJUET OG HATT SAMTALER MED I PROSJEKTET	129
	VEDLEGG 2 – LOVER, FORSKRIFTER MV. SOM VI DELVIS MÅLER OPPFYLLELSEN AV	130
	VEDLEGG 3 – VEKTING AV VARIABLER INN I SEKTORER OG PÅ TVERS AV SEKTORER	132
V3.1	Vekting innad i hver sektor og samlet	132
V3.2	Vekting i de tverrsektorielle analysene	133
	VEDLEGG 4 – UTVIKLING I INDIKATORER OVER TID	138
V4.1	Indikatorer som viser absolutt grad av lovoppfyllelse	138
V4.2	Indikatorer som viser relativ grad av lovoppfyllelse	142
	VEDLEGG 5 – FORKLARING AV VARIASJON I ENKELTINDIKATORER	145
	VEDLEGG 6 – YTTERLIGERE ESTIMERINGSRESULTATER	149
V6.1	Totale resultater – absolutt og relativ lovoppfyllelse	149
V6.2	Tverrsektorielle resultater – Kommunens roller	150
V6.3	Tverrsektorielle resultater – oppgavetyper, absolutt lovoppfyllelse	151

V6.4 Tverrsektorielle resultater – oppgavetyper, relativ lovoppfyllelse	155
V6.5 Resultater per område/tjenesteområde	156
Relativ definisjon av lovoppfyllelse	157
Nærmere undersøkelse av lovoppfyllelse innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg	159
VEDLEGG 7 - STABILITET I ESTIMERINGSRESULTATENE OVER TID	162
V7.1 Forhold som forklarer ustabilitet i estimeringsresultatene	162
V7.2 Estimeringsresultater fra 2016 til 2020	163

Sammendrag

Dagens kommunesystem er basert på generalistkommuneprinsippet. Det innebærer at alle kommuner, uavhengig av folketall, geografisk plassering og andre forhold, skal ivareta de samme funksjonene knyttet til tjenesteproduksjon, demokrati, myndighetsutøving og samfunnsutvikling. Selv om alle kommuner har det samme lovpålagte ansvaret for å løse oppgaver, har de ulike forutsetninger for å ivareta funksjonene som generalistkommune. På denne bakgrunn er det behov for mer kunnskap om hvordan kommunene løser de lovpålagte oppgavene i praksis.

Basert på 40 indikatorer som fanger opp kommunenes lovoppfyllelse innenfor elleve utvalgte tjenestoområder, finner vi følgende sammenhenger:

- Jo mer perifere kommuner, desto lavere grad av lovoppfyllelse.
- Jo mindre kommuner, desto lavere grad av lovoppfyllelse.
- God økonomi kan til en viss grad kompensere – men ikke fullt ut – for de to effektene av sentralitet og størrelse.

Det er viktig å påpeke at det finnes eksempler på små distriktskommuner med relativt lavt økonomisk handlingsrom som har høy grad av lovoppfyllelse. Mange små kommuner opplever befolkningsnedgang, økende andel eldre, færre i yrkesaktiv alder og mangel på kompetanse for å oppfylle lovkrav. Det er derfor grunn til å tro at de små distriktskommunenes forutsetninger for å tilfredsstille de lovpålagte oppgavene gradvis kan forverres og at forskjellene mellom norske kommuner kan øke. Dette vil over tid kunne bidra til å redusere ivaretagelse av de lovpålagte oppgavene i norske distriktskommuner, som allerede kan bli bedre. Konsekvensen vil i så fall bli store variasjoner i tjenestekvalitet mellom kommuner.

Helt overordnet, basert på datagrunnlaget vi har hatt tilgang til, finner vi indikasjoner på at norske kommuner har størst utfordringer med å tilfredsstille lovpålagte oppgaver som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljøer. Et eksempel på en slik oppgave er utredning av konsekvenser av kommuneplanens arealdel, som uten tilstrekkelig tverrfaglig fagmiljø kan resultere i unødvendig nedbygging av natur og økte klimagassutslipp. To andre eksempler er barnevern og rus og psykiatri. Statsforvaltere og kommuner vi har snakket med understreker at disse fagområdene er utfordrende for mange kommuner, og at tjenestene krever en viss størrelse for å ivareta krav til kvalitet og avstand til enkeltsaker.

Kommunene står sannsynligvis overfor flere tusen konkrete lov- og forskriftskrav. Innspill fra statsforvaltere og kommuner tyder på at det generelt sett oppfattes som at kommunene stilles overfor for mange lovkrav, og at det er krevende for kommunene å ivareta alle krav fullt ut. Det er i seg selv også interessant at vi ikke har lyktes i å finne en oversikt over alle krav kommunene stilles overfor. At ingen kommuner i utvalget vi har data for ivaretar alle indikatorer/lovkrav fullt ut, er også en indikasjon på at kommunene stilles overfor et for stort omfang av lovkrav. Vår analyse taler derfor for at det bør gjøres en gjennomgang av det totale omfanget av lov- og forskriftskrav som norske kommuner står ovenfor.

Oppdraget handlet om å øke kunnskapen om kommunenes oppgaveløsning

Regjeringen har satt ned et offentlig utvalg som skal vurdere dagens generalistkommunesystem. For å vurdere systemet er det nødvendig med god forståelse av hvordan kommunene løser sine oppgaver i praksis. På denne bakgrunn har utvalget behov for:

- Kunnskap om omfanget av kommuner som har utfordringer med å løse sine lovpålagte oppgaver og krav, på tvers av sektorene, for å få et helhetlig bilde av hvordan kommunene leverer.

- Innsikt i hvor mange kommuner som har utfordringer med å løse sine oppgaver, kjennetegn ved kommunene, hvilke fagområder som oppleves som mest krevende og hvilke typer krav som er krevende for kommunene.
- Kommunenes kapasitet og kompetanse til å utvikle kommunen i ønsket retning.
- Hva et utvalg av kommuner med utfordringer ser på som hovedutfordringen for å løse lovpålagte oppgaver, og hva kommunene selv anser som løsning på disse utfordringene.

Menons kartlegging er basert på en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder og datakilder. Den kvantitative kartleggingen bygger på offentlig tilgjengelige data som direkte fanger opp eller indikerer kommunenes grad av lovoppgjørelse. Basert på tilgjengelige data har vi operasjonalisert indikatorer på lovoppgjørelse for hvert lovkrav. Disse indikatorene er så vektet sammen innenfor hvert tjenesteområde og samlet til en totalindikator.

Prosjektet var i utgangspunktet avgrenset til å svare på overordnede problemstillinger for 2020. I løpet av prosjektet ble det bestemt at vi også skulle se nærmere på utvikling i grad av lovoppgjørelse over tid og stabiliteten i resultatene vi har kommet frem til for 2020. Analysen ble derfor utvidet til å omfatte årene fra 2016 til 2020.

Kommunene kan selv velge å prioritere tjenesteområdene høyere enn kravene til de de lovpålagte oppgavene tilsier. Det kan både handle om at kommunene har valgt å etablere særegne tilbud som ikke er lovpålagte eller at kommunene tilbyr tjenester med en høyere kvalitet enn hva som er pålagt i lov eller forskrift. I kartleggingen setter vi søkelys på de lovpålagte oppgavene og avgrenser oss bort fra kommuners prioriteringer.

Det er viktig å ha med seg at indikatorene som vi kommer frem til i kartleggingen ikke direkte måler god eller dårlig kvalitet på tjenestene og oppgavene som kommunene har ansvar for. Tilfredsstillelse av lovkrav gir en viss pekepinn på god kvalitet, men vil i mange tilfeller være langt fra tilstrekkelig. Vi har ikke tatt stilling til om lovkravene er utformet slik at de sikrer god kvalitet, og vi gjør ikke forsøk på å måle den komplekse størrelsen kvalitet. Indikatorene, og dermed også resultatene, omhandler det snevrere spørsmålet om lovpålagte krav tilfredsstilles eller ikke og hva som kjennetegner kommunene som har utfordringer med å tilfredsstille kravene.

Ingen kommuner tilfredsstiller alle lovpålagte oppgaver og variasjonen er stor

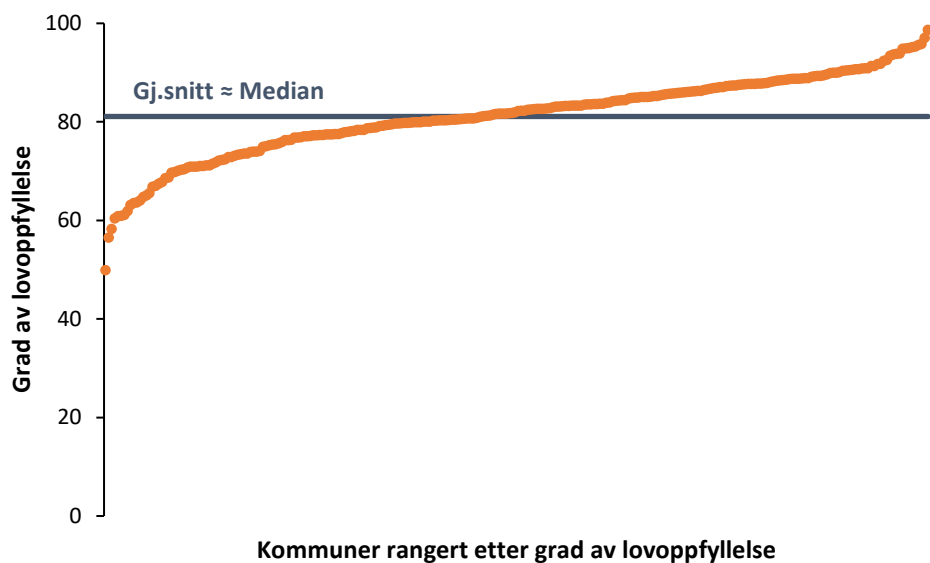
I kartleggingen har vi sett på 40 utvalgte indikatorer/datasett knyttet til lovkrav innenfor elleve ulike områder hvor kommunene har ansvar. I tillegg til å se på hver av indikatorene og områdene for seg, har vi etablert en samlet indikator som bygger på alle de 40 indikatorene. Samleindikatoren tar verdien null dersom ingen av lovkravene er tilfredsstilt fullt ut og verdien 100 dersom alle lovkravene er tilfredsstilt fullt ut.

Vi finner vi at graden av lovoppgjørelse for norske kommuner varierer mellom 50 og 99 prosent. Gjennomsnittet og median utgjør litt over 80 prosent. På overordnet nivå er det ingen av kommunene i utvalget som tilfredsstiller alle lovkrav fullt ut. Funnene taler derfor for at alle norske kommuner har utfordringer med å tilfredsstille lovkravene. Det er samtidig stor variasjon mellom kommunene.

Vurderingen er basert på data for 262 kommuner, altså om lag 74 prosent av kommunene. Årsaken til at ikke alle kommunene er med er at de ikke har rapportert tilstrekkelig med data, slik at de ikke kan inngå i analysen. Frafallsanalyse av kommunene som ikke inngår i analysen forteller oss at disse kommunene systematisk er mindre og mer perifere, altså sammenfallende kjennetegn med kommunene som vi har funnet har lavere grad av lovoppgjørelse. Det er dermed sannsynlig at de identifiserte sammenhengene hadde vært enda sterkere om alle kommunene inngikk i analysen.

Figur A

Prosentandel av de 40 lovkravene/indikatorerne som er tilfredsstilt for hver kommune i utvalget vi har data for i 2020, rangert fra kommunen som tilfredsstiller færrest lovkrav til kommunen som tilfredsstiller flest*



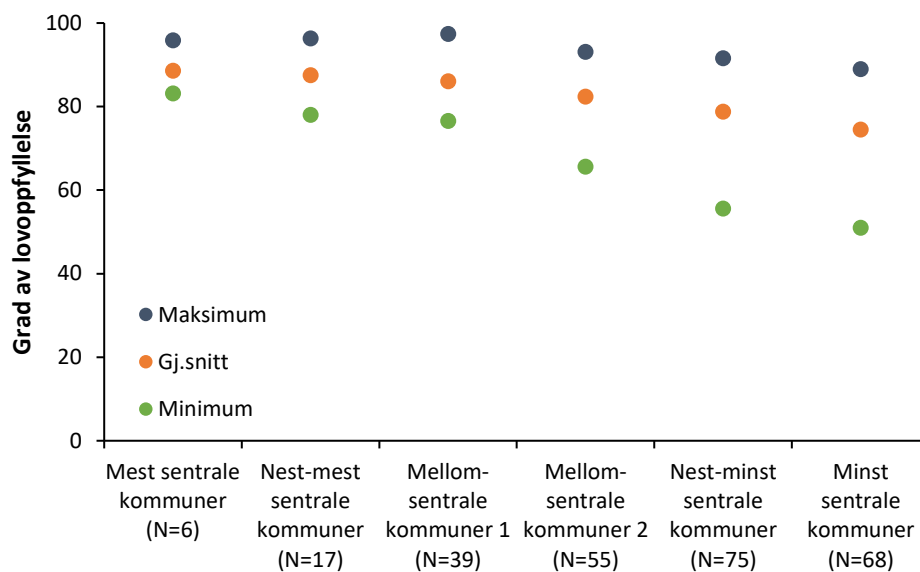
*Hver prikk representerer én kommune. N=262. Kilde: Menon Economics

Små distriktskommuner har størst utfordringer med å tilfredsstille loven

Basert på relevant litteratur og kvalitative innspill fra statsforvaltere og fagpersoner har vi identifisert fem forklaringsvariabler for å teste hypoteser om hva som kjennetegner kommuner som ikke oppfyller lovpålagte krav. Disse er befolkningsstørrelse, endringer i folketall, økonomisk handlingsrom, sentralitetsgrad og partifragmentering. I en statistisk analyse av datagrunnlaget finner vi at tre av disse forholdene påvirker kommunenes grad av lovoppfyllelse: befolkningsstørrelse, sentralitetsgrad og økonomisk handlingsrom. Den statistiske analysen viser at små distriktskommuner med relativt lavt økonomisk handlingsrom har størst utfordringer med å løse de lovpålagte oppgavene. De estimerte sammenhengene mellom forklaringsvariablene og grad av lovoppfyllelse er overordnet sett stabile over tid. Gjennomsnittlig grad av lovoppfyllelse økte spesielt i perioden 2016-2018. Kommunesammenslåinger og dårligere datatilgang bakover i tid kompliserer direkte sammenligninger, men vi finner indikasjoner på at økonomisk handlingsrom hadde mindre betydning for grad av lovoppfyllelse før 2020.

Figur B viser maksimums-, minimums- og gjennomsnittsverdier for grad av lovoppfyllelse fordelt på sentralitetsklassene til Statistisk sentralbyrå. Som vi ser fra figuren, har de minst sentrale klassene av kommuner lavere grad av lovoppfyllelse og større avvik mellom maksimums- og minimumsverdiene enn de mest sentrale kommunene. Vi ser samtidig at også mellom-sentrale kommuner har høy grad av lovoppfyllelse og at maksimumsverdien i gruppen er litt høyere enn for de mest sentrale kommunene. Vi ser også at det finnes eksempler på desentrale kommuner med relativt høy grad av måloppnåelse.

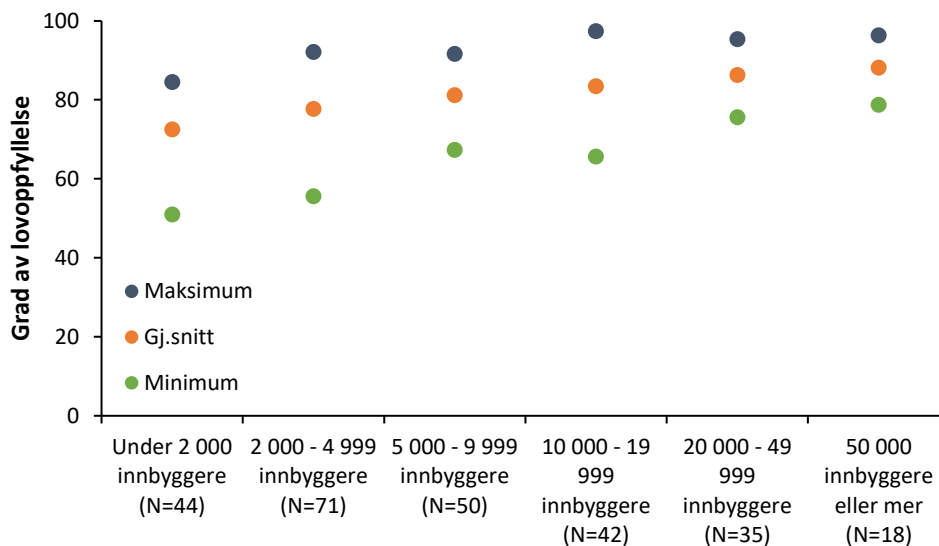
Figur B Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse i 2020 fordelt på Statistisk sentralbyrås seks sentralitetsklasser



N=260. Kilde: Menon Economics

Tilsvarende ser vi at store kommuner i gjennomsnitt har høyere grad av lovoppfyllelse enn mellomstore og små kommuner, og mindre forskjell mellom høyeste og laveste verdi, jf. Figur C. Maksimumsverdien for mellomstore kommuner ligger samtidig høyere enn for store kommuner, og det finnes eksempler på små kommuner med relativ høy grad av lovoppfyllelse.

Figur C Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse i 2020 fordelt på små, mellomstore og store kommuner



N= 260. Kilde: Menon Economics

Sentralitetsgrad og innbyggertall er samvarierende størrelser. Det vil si at kommuner med høyt innbyggertall ofte er sentrale kommuner og motsatt. I den statistiske analysen med formål om å identifisere hva som kjennetegner

kommuner som har spesielt store utfordringer med lovoppfyllelsen finner vi at denne korrelasjonen ikke er avgjørende for estimeringsresultatene.

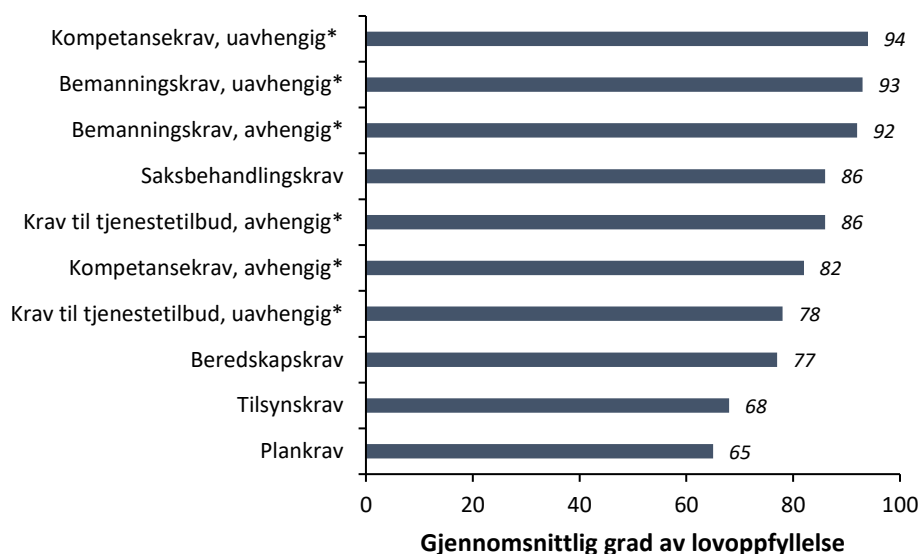
Lovkrav som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljø er særlig utfordrende

Vår analyse startet med at vi kategoriserte lovkravene vi har sett på i ti kategorier. I kategoriseringen har vi overordnet skilt på syv typer av lovkrav:

- Kompetansekrav - kommunen skal ha ansatte med spesiell formell kompetanse, som ergoterapeut.
- Bemanningskrav - f.eks. at kommunen skal ha maksimalt 15 elever per lærer på 1.–4. årstrinn.
- Krav til tjenestetilbud - kommunen skal et tjenestetilbud, eksempelvis helsestasjon.
- Saksbehandlingskrav - kommunen skal gjennomføre saksbehandlingen i tråd med loven, bl.a. innenfor krav til saksbehandlingstid.
- Beredskapskrav - kommunene skal ha beredskap i tråd med lov.
- Tilsynskrav - kommunene skal gjennomføre tilsyn i tråd med lov.
- Plankrav - kommunene skal tilfredsstillere krav til planlegging, eksempelvis er det krav til frekvens på oppdatering av planstrategi.

Vi har også valgt å skille kompetansekrav, bemanningskrav og krav til tjenestetilbud i to grupper med bakgrunn i at disse kravene kan skilles mellom de som avhenger og de som er uavhengig av størrelsen på målgruppen. Eksempelvis vil et lovkrav som er avhengig av størrelsen på målgruppen være antall elever per lærer, mens lovkrav som ikke avhenger av størrelsen på målgruppen er at kommunene minst skal ha én ergoterapeut. Gjennomsnittlig lovoppfyllelse for de ulike kategoriene er vist i Figur D. Det må påpekes at det finnes typer lovkrav som ikke er dekket av vår kartlegging. Det er eksempelvis lite data som fanger opp tjenestekvalitet/resultater til innbyggere. Et konkret eksempel på dette er tjenestekvalitetskrav som for eksempel krav til forsvarlige tiltak i barnevernet. Hovedårsaken for at det ikke finnes mye statistikk for slike krav er at det er utfordrende å operasjonalisere entydige indikatorer for slike kvalitetskrav.

Figur D Gjennomsnittlig grad av lovoppfyllelse for ulike typer lovkrav, i prosent*



*Avhengig/uavhengig av størrelsen på målgruppen som tjenesten er innrettet mot. N=288-356. Kilde: Menon Economics

Helt overordnet, basert på datagrunnlaget vi har hatt tilgang til, finner vi at norske kommuner generelt i størst grad tilfredsstillt kompetansekrav og bemanningskrav som er uavhengig av størrelsen på målgruppen. Det er eksempelvis en betydelig del av kommunene som har ansatt minst én ergoterapeut, og mange kommuner som har satt av årsverk til forebygging innenfor brann og redning. Kommunene har generelt utfordringer med å tilfredsstille plankrav, tilsynskrav og beredskapskrav. En fellesnevner for disse kravene er at oppgavene krever spesialisert kompetanse og tverrfaglighet. Det krever eksempelvis et visst fagmiljø for å utrede konsekvenser av kommuneplanens arealdel, gjennomføre tilsyn av nye bygninger og utarbeide en ROS-analyse med beredskapsplan. En annen fellesnevner er at disse lovkravene retter seg mot administrative oppgaver som ingen innbyggere direkte har krav på, og dermed kan være mer politisk akseptable å nedprioritere.

Statsforvaltere vi har hatt en dialog med har uttrykt at kompetansekrav innen helse og omsorg, grunnskole og rus og psykiatri kan være spesielt utfordrende for kommunene å ivareta. Statsforvaltere synes blant annet å være bekymret for kvalitet og stabilitet i kompetansen. Samtidig tilsier innspill fra statsforvaltere og kommuner at de største tjenesteområdene prioriteres, det vil si helse og omsorg og barnehage og grunnskole. Vi finner at det er relativt høy grad av lovoppfyllelse for kompetansekrav innen helse og omsorg og rus og psykiatri, men lavere og mer variert grad av lovoppfyllelse for kompetansekrav i grunnskolen. Våre utvalgte indikatorer for kompetansekrav innen disse områdene fanger ikke direkte opp kvalitet og stabilitet ved kompetansen, bare hvorvidt kommunen ivaretar krav om å ha en gitt kompetanse. Barnevern har av våre informanter også blitt trukket fram som et krevende område for mange kommuner, og at tjenesten krever en viss størrelse for å ivareta krav til kvalitet og avstand til enkeltsaker.

Kapasitet og kompetanse til å utvikle kommunen i ønsket retning

Kommunenes kapasitet og kompetanse til å utvikle kommunen i ønsket retning avhenger blant annet av kommunenes økonomiske handlingsrom og tilgang på egnet kompetanse, men også av hvor høyt ambisjonene settes og hvilke oppgaver som skal ivaretas. Hvilke oppgaver som skal ivaretas avhenger av de kravene som stilles til kommunene gjennom lover og forskrifter, så vel som gjennom nasjonale forventninger til kommunene, retningslinjer og annet. Det stilles en rekke krav til kommunene, innenfor et bredt spekter av oppgaver og typer krav. Jo flere og krevende krav som stilles, jo mer skal det til for å ivareta krav og forventninger. Innspill fra statsforvaltere og kommuner tyder på at det generelt sett oppfattes som at kommunene stilles overfor mange krav, og at det kan være krevende for kommunene å ivareta alle krav fullt ut. Det er i seg selv også interessant at vi ikke har lykkes i å finne en oversikt over alle krav kommunene stilles overfor. At ingen kommuner i utvalget vi har data for ivaretar alle indikatorer/lovkrav fullt ut, er også en indikasjon på kommunene stilles overfor et for krevende omfang av krav.

Statsforvalterne pekte generelt på dels store utfordringer med kapasitet og kompetanse i små kommuner i forbindelse med vurderinger og analyser høsten 2016 relatert til kommunereformen. I påfølgende årsrapporter har også flere av statsforvalterne stadfestet de samme utfordringene. Gjennom intervjuer med statsforvaltere har vi fått innspill om at tilrettelegging av større og mer attraktive fagmiljøer er en nøkkelfaktor for å sikre og bedre kommunenes kapasitet og kompetanse. Vi har gjennom kartleggingen funnet at det er utfordrende for spesielt mindre og/eller desentrale kommuner å tiltrekke og beholde fagkompetanse innen flere områder. Dessuten er det krevende å skulle ivareta gode fagmiljøer innenfor områder hvor det er behov for spesifikk fagkompetanse, men hvor behovet likevel er begrenset og/eller varierende over tid.

Kommunenes kapasitet og kompetanse til å utvikle kommunen i ønsket retning henger også tett sammen med kommunenes rolle som samfunnsutvikler. Samfunnsutviklerollen handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønstre, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand og utvikling og innovasjon av tjenestene som kommunen leverer. Kommunene har også en rolle i å

ivareta et sikkert samfunn, som igjen kan bidra til bedre samfunnsutvikling. Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på samarbeid med, og mobilisering av, aktører i og utenfor egen kommune. Gjennomsnittlig lovoppfyllelse for samfunnsutviklerrollen for de 280 kommunene vi har data på er på 64 prosent. Våre funn viser at kommuner med høy befolkning gjør det signifikant bedre enn små kommuner.

1 Bakgrunn, problemstillinger og metodisk tilnærming

Oppdraget handler om å kartlegge omfanget av kommuner som har utfordringer med å løse lovpålagte krav og oppgaver, hva som kjennetegner kommunene og hvilke krav som oppleves som mest krevende. Vi skal også vurdere kommunenes kapasitet og kompetanse til å utvikle kommunene i ønsket retning, både med tanke på samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon. Basert på hovedfunnene i den første delen av kartleggingen har vi videre undersøkt i hvilken grad utvalgte kommuner som har utfordringer kjenner seg igjen i funnene.

1.1 Bakgrunn

Regjeringen har satt ned et offentlig utvalg som skal vurdere dagens generalistkommunesystem. I mandatet bes utvalget blant annet om å gjøre en bred kartlegging og analyse av dagens generalistkommunesystem og vurdere forutsetninger og rammer kommunene har for å kunne være generalistkommune i dagens og framtidens velferdssamfunn. Utvalget skal også vurdere eventuelle alternativer til generalistkommunesystemet.

Dagens kommuner er svært forskjellige med hensyn til blant annet folketall, befolkningsutvikling, avstander og sentralitet, og de har ulike forutsetninger for å ivareta funksjonene som generalistkommune. For å vurdere systemet er det nødvendig med god forståelse av hvordan kommunene løser sine oppgaver i praksis.

Som en del av kommunereformen ga statsforvalterne høsten 2016 faglige tilrådninger om kommunestruktur i eget fylke, på kort og lang sikt. Statsforvalterne leverte vurderinger og analyser av status for kommunene i hvert enkelt fylke. Tilrådingene ble skrevet på bakgrunn av statsforvalterens generelle arbeid og kjennskap til kommunene og hva kommunene selv rapporterte til statsforvalterne. Et fellestrekk var at det ble pekt på til dels store utfordringer med kapasitet og kompetanse i små kommuner. I de påfølgende årsrapportene har også flere av statsforvalterne stadfestet de samme utfordringene.

Basert på statsforvalternes vurderinger ifm. kommunereformen, og påfølgende årsrapporter, ser det offentlige utvalget behov for at omfanget av kommuner som ikke oppfyller kravene fastsatt i lover og forskrifter undersøkes nærmere. De ønsker også å få identifisert eventuelle kjennetegn ved disse kommunene. Videre anses det som viktig å få oversikt over i hvilken grad lovpålagte kompetansekrav, rutiner for egenkontroll og etterlevelse av forvaltningsloven med hensyn til prosedyrer for enkeltvedtak oppleves som krevende for kommunene. Menon Economics har på bakgrunn av dette fått i oppdrag av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) å kartlegge kommuner som har utfordringer med å løse lovpålagte oppgaver.

Framover vil kommunene møte både utfordringer og muligheter gjennom den økende andelen eldre, samtidig som de teknologiske løsningene utvikles raskt. Det vil derfor være et stort behov for utvikling og innovasjon på kommunale tjenesteområder. Systematisk oversikt over kommunenes administrative kapasitet, herunder plankapasitet, og kunnskap om hvorvidt plansystemet brukes som et reelt styringsverktøy i kommunene vil være viktig for å vurdere kommunenes muligheter og kapasitet til å utvikle tjenester og lokalsamfunn framover.

Som en del av oppdraget ønsker utvalget også kunnskap om kommuner som ifølge kartleggingen har utfordringer med å løse sine oppgaver kjenner seg igjen i funn og vurderinger, hva kommunene ser på som årsaker til utfordringene, og hvordan kommunene selv mener at disse utfordringene kan løses.

Variasjon i kommunenes tjenestetilbud utover de lovfestede kravene er etter utvalgets vurdering en del av det lokale selvstyret, og derfor ikke hovedfokuset i denne kartleggingen.

1.2 Formål og problemstillinger

I konkurransegrunnlaget konkretiseres tre sentrale temaer og problemstillinger fra utvalget, oppsummert i tabellen under.

Tabell 1.1 Sentrale temaer og problemstillinger for kartleggingen

Tematikk	Beskrivelse/problemstillinger
1 – Omfang av kommuner	<ul style="list-style-type: none">• Kunnskap om omfanget av kommuner som har utfordringer med å løse sine lovpålagte oppgaver og krav, på tvers av sektorene, for et helhetlig bilde av hvordan kommunene leverer.• Hvor mange kommuner som har utfordringer med å løse sine oppgaver, kjennetegn ved kommunene, hvilke fagområder som oppleves som mest krevende og hvilke typer krav som er krevende for kommunene.
2 - Kapasitet og kompetanse	<ul style="list-style-type: none">• Kommunenes kapasitet og kompetanse til å utvikle kommunen i ønsket retning.
3 – Kommunenes vurderinger	<ul style="list-style-type: none">• Hva et utvalg av kommuner med utfordringer ser på som hovedutfordringen for å løse lovpålagte oppgaver, og hva kommunene selv anser som løsning på disse utfordringene.

I tillegg til punktene 1-3 må funnene fra kartleggingen nyanseres med vekt på å identifisere kjennetegn ved kommunene slik at en kan identifisere hvilke kommuner som har utfordringer og på hvilke temaområder. Dette er viktig både for å forstå problemene og å lære av sammenlignbare kommuner som løser oppgavene etter gjeldende lover og forskrifter.

Prosjektet var i utgangspunktet avgrenset til å svare på overordnede problemstillinger for 2020, det siste året med offentlig tilgjengelig statistikk fra datakilder som fanger opp kommunenes grad av lovoppgjørelse. I løpet av prosjektet ble det bestemt at vi også skulle se nærmere på utvikling i grad av lovoppgjørelse over tid og stabiliteten i resultatene vi har kommet frem til for 2020. Analysen ble derfor utvidet til å omfatte årene fra 2015 til 2020.

1.3 Metodisk tilnærming

Denne undersøkelsen er basert på en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder og datakilder. Den kvantitative delen av kartleggingen omfatter at vi har etablert et variabelsett med 40 variabler som fanger opp kommunenes lovoppgjørelse innenfor elleve utvalgte tjenesteområder. Vi har stilt krav til at det skal være en klar sammenheng mellom lovparagrafer (§) som kommunene står overfor og hva variablene fanger opp. Vi har imidlertid noen få unntak fra dette prinsippet. Unntak skyldes enten at det er uttrykt klare forventninger fra staten på et område, uten at det kan knyttes direkte til en konkret lovparagraf, eller at en tilsynsmyndighet mener at en variabel er en spesielt god indikator på lovoppgjørelse. Unntakene er omtalt nærmere når vi gjennomgår hver og én av indikatorene i kapittel 4-6. Siden det ikke har vært rom for å gjennomføre egen datainnsamling i prosjektet, har variabelsettet blitt avgrenset av data som er offentlig tilgjengelig eller som vi har fått tilgang til i prosjektet og som inneholder informasjon om et representativt antall kommuner.

Oppdragsgiver, alle ti statsforvalterembetene, Arkiverket, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Mattilsynet, Norsk Vann, Senter for omsorgsforskning, Helsetilsynet og Utdanningsdirektoratet har kommet med nyttige innspill til tidlige versjoner av variabelsettet.

Det har gitt oss grunnlag for å justere, bytte ut og fjerne variabler som enten ikke var treffende eller hadde for dårlig datakvalitet. Variabelsettet har lagt grunnlag for å gjennomføre deskriptive analyser av omfanget av kommuner som ikke løser ulike lovkrav. Vi har sett på lovoppfyllelse for hver variabel/lovparagraf¹ innenfor hvert av de elleve tjenesteområdene og totalt. Analysene er basert på en skjønnsmessig fastsatt vektning mellom variablene, nærmere utdypet i vedlegg 3. Variabelsettet har også gitt grunnlag for å gjennomføre statistiske analyser av hva som kjennetegner kommuner som ikke oppfyller hvert av lovkravene, lovkravene innenfor det aktuelle tjenesteområdet og totalt. Vi har også gjennomført analyser for ulike oppgavetyper på tvers av tjenesteområder. De tverrgående analysene innebærer at vi har sett på lovoppfyllelsen innenfor ulike roller (tjenesterollen, myndighetsrollen og samfunnsutviklerrollen).

Samtalene vi har hatt med alle statsforvalterembeter har gitt oss kvalitative data om hvilke kommuner som har spesielt store utfordringer med å oppfylle de lovpålagte oppgavene, hvilke fagområder og oppgaver som oppleves som mest krevende og kommunenes kapasitet og kompetanse til å utvikle kommunen i ønsket retning. Vi har også intervjuet kommunedirektører i fire kommuner og undersøkt i hvilken grad de kjenner seg igjen i foreløpige resultater og hva kommunene eventuelt selv anser som løsningen på sine utfordringer. Kommunene er valgt ut blant kommunene som ifølge foreløpige resultater i lav grad ivaretok lovkravene vi har vurdert, sammenliknet med øvrige kommuner. Vi har valgt ut kommuner fra ulike KOSTRA-grupper og fra ulike steder i landet. I tillegg har vi supplert analysene med funn fra andre relevante studier, der det er relevant.

1.4 Spesielt om vurdering av datakvalitet

For den kvantitative delen av analysen og valg av datasett som fanger opp lovoppfyllelse har det stått sentralt å vurdere datakvalitet. Vår metode for å sikre at vi velger ut valide datasett for å fange opp lovoppfyllelsen har vært at vi har gjennomgått og diskutert tidligere versjoner av indikatorsett med statsforvaltere, relevante statlige virksomheter og utvalgte forskere. Dialogen med aktørene har gitt oss informasjon om hvilke data som anses å ha tilstrekkelig kvalitet og hvilke data som anses å ha for dårlig kvalitet. Disse innspillene har vært avgjørende for indikatorene på lovoppfyllelse vi har endt opp med i det endelige datasettet.

I vurderingen av datakvalitet er det verdt å nevne at det meste av datagrunnlaget vi har endt opp med er basert på selvrapporterte tall gjennom KOSTRA og spesifikke spørreundersøkelser. Begrunnelsen for at vi har endt opp med en stor andel selvrapporterte tall er at de fleste tilgjengelige data som beskriver grad av lovoppfyllelse for en betydelig andel av norske kommuner er selvrapportert. Utfordringen med selvrapporterte data er at de kan være bevisst eller ubevisst feilrapportert. En annen utfordring med KOSTRA-data er at KOSTRA-veiledningen er tydelig på at stillingsandeler som er større eller lik 20 prosent skal fordeles (SSB, 2021). Når lovkrav omfatter at det skal settes av tid til ulike oppgaver kan og det ikke rapporteres årsverk lavere enn 0,2 kan statistikken gi et misvisende bilde av kommunenes lovoppfyllelse. Når vi ser på rapporterte tall er det en god del kommuner som rapporterer årsverkstørrelser under 0,2. Slik sett er det ikke sikkert at det er et problem for vår analyse av grad av lovoppfyllelse.

Det kan argumenteres for at kommunene har incitament til å rapportere høyere grad av lovoppfyllelse enn reelt eller ikke rapportere i det hele tatt, siden konsekvensene av reell rapportering kan utløse tilsyn, negative oppslag i media mv. Implikasjonen av dette resonnementet er at incitamentet for å rapportere høyere grad av lovoppfyllelse enn reelt eller ikke rapportere er størst for kommuner med lav grad av lovoppfyllelse. Vi har ingen mulighet til å kvalitetssikre i hvilken grad tilgjengelige data er overrapportert, men vi har undersøkt om det er

¹ En lovparagraf representerer i flere sammenhenger flere lovkrav som kommunen står overfor.

spesielle kjennetegn ved kommuner som ikke har rapportert (se delkapittel 9.2). Kort fortalt finner vi at kommunene som ikke rapporterer tilstrekkelig med data for å inngå i analysen har signifikant lavere befolkningsmengde, lavere befolkningsvekst og er mindre sentralt beliggende enn kommunene med tilstrekkelige data for å konstruere totalindikatoren. Isolert sett kan det vært en indikasjon på at små distriktskommuner systematisk har lavere lovoppfyllelse og i mindre grad rapporterer enn større, mer sentrale kommuner. I de tilfeller der overrapportering eller manglende rapportering er lite utbredt vil feilen i liten grad ha innvirkning på resultatene i vår analyse. Hvis det er systematisk overrapportering av lovkrav eller manglende rapportering blant kommunene som har lav grad av lovoppfyllelse, er det en risiko for at resultatene er feil. Basert på at små distriktskommuner både har lavere grad av lovoppfyllelse og i mindre grad rapporterer fullstendig er det grunn til å tro at tallene for de minste distriktskommunene gir et for positivt bilde. Basert på innspill fra statsforvaltere og tilbakemeldinger fra kommunene er det grunn til å tro at sammenhengene vi har identifisert er riktige – men at mer fullstendige og valide data ville gjort sammenhengene enda sterkere.

Det er som nevnt også en risiko for at de selvrapporterte dataene er rapportert feil ubevisst. Det er generelt ikke grunn til å tro at ubevisst feilrapportering representerer en systematikk som påvirker våre resultater i nevneverdig grad. En mulig risikofaktor er imidlertid at de som har rapportert data og svart på spørreundersøkelser i kommunene ikke har full informasjon om kommunenes oppfyllelse av lovkrav. Siden interkommunale samarbeid gjør at informasjon om kommunenes oppgaveløsning kan være vanskelig å få tak i, og at de som rapporterer i kommunen er mellompersoner, er det fare for at interkommunale samarbeid kan være årsak til ubevisst feilrapportering. Vi har imidlertid vært klar over denne problemstillingen og løpende stilt spørsmål om dataene vi har valgt ut tar høyde for oppgaveløsning i interkommunale samarbeid. Kjøp av tjenester fra private aktører for å tilfredsstille lovkrav kan også bidra til at KOSTRA-data er feilrapportert. Disse forholdene har løpende blitt diskutert når vi har valgt ut datakilder og har bidratt til at vi har sett bort fra flere aktuelle datakilder. Vi kan likevel ikke utelukke at dataene vi anvender er feilrapporterte data. Samtidig har vår tilnærming utelukket datakilder som anses å være av dårlig kvalitet. Basert på at analysen er gjennomført med mange ulike datasett, vanner vi også ut eventuell systematisk feilrapportering på indikatornivå. Vi er derfor trygge på at hovedresultatene står seg, også i en situasjon hvor det viser seg at enkelte indikatorer er systematisk feilrapportert.

1.5 Disposisjon av rapporten

I kapittel 2 og 3 gjennomgås prinsipielle avklaringer og avgrensinger som er nødvendige for vår kartlegging. I kapittel 4, 5 og 6 gjennomgås utvalgte indikatorer innenfor henholdsvis kommunen som tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. Vi viser grad av lovoppfyllelse for 40 enkeltindikatorer og hvordan lovoppfyllelsen har utviklet seg over tid. I kapittel 7 sammenstilles de 40 enkeltindikatorerne til totalindikatorer, som vi viser statistikk for. Vektingen som ligger til grunn for å summere opp enkeltindikatorer til samleindikatorer er vist i vedlegg 3. I kapittel 7 dokumenterer vi også kommunenes tilbakemeldinger på om de kjenner seg igjen i de deskriptive resultatene. I kapittel 8 gjengis statsforvalters vurdering av kommunenes ivaretagelse av lovpålagte oppgaver. Med formålet om å identifisere kjennetegn ved kommuner som har utfordringer med å løse de lovpålagte oppgavene, har vi i kapittel 9 etablert en statistisk modell og viser resultater fra modellkjøringene. Vedlegg 5 og 6 supplerer kapittel 9 ved at vi i disse vedleggene går mer i dybden på kjennetegn ved kommuner som har utfordringer med ulike roller, oppgavetyper, tjenesteområder/områder og hver av de 40 indikatorerne. Disse kapitlene må også ses i sammenheng med vedlegg 7 der det gjøres en separat vurdering av stabilitet i estimeringsresultatene fra 2015 til 2020. I kapittel 10 oppsummerer vi svar på problemstillingene som skal besvares. Til slutt, i kapittel 11, kommer vi med forslag til tiltak for å bedre situasjonen.

2 Prinsipielle avklaringer og avgrensinger

Kartleggingen handler om å vurdere kommunenes lovoppfyllelse, ikke prioriteringer. I de tilfeller hvor data tillater det har vi valgt å operasjonalisere indikatorene slik at de fanger opp grad av lovoppfyllelse i analysen. Lovkravene kan være absolutte i den forstand at kommunen enten tilfredsstiller lovkravet eller ikke. Tilgjengelige data kan også være begrensende for å fange opp variasjon i grad av lovoppfyllelse mellom kommuner.

Det er behov for å gjøre noen prinsipielle avklaringer og avgrensinger av kartleggingen, kort omtalt i dette kapittelet.

2.1 Lovpålagte oppgaver, ikke prioriteringer

Dagens kommunesystem er basert på generalistkommuneprinsippet. Det innebærer at kommuner uavhengig av folketall, geografisk plassering og andre forhold skal ivareta de samme funksjonene knyttet til tjenesteproduksjon, demokrati, myndighetsutøving og samfunnsutvikling, jf. Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*. Likeverdige tjenester til alle innbyggere, uavhengig av bosted, har vært et viktig mål i den norske velferdsstaten.

Gjennom kommuneloven og en rekke andre lover og forskrifter stilles det krav til oppgaver som hver kommune er pliktet å ivareta, herunder krav til omfang og kvalitet på de kommunale tjenestene. Selv om alle kommuner som utgangspunkt har det samme lovpålagte ansvaret for å løse oppgaver, har de ulike forutsetninger for å ivareta funksjonene som generalistkommune. Kommunene i Norge har blant annet ulike geografiske forhold og innbyggere med ulik alderssammensetning, livssituasjon og levekår. Dette kan blant annet føre til variasjon i kostnader blant kommuner for å tilby kommunale tjenester innen grunnskole, barnehage og helse- og omsorgstjenester. Samtidig skal det kommunale inntektssystemet bidra til at kommunene kan gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggere gjennom å kompensere for slike ufrivillige kostnadsforskjeller. Kommunene har også stor organisasjonsfrihet i hvordan de vil ivareta ansvaret - gjennom egen driftsorganisasjon, interkommunalt samarbeid eller kjøp av tjenester.

Kommunene kan selv velge å prioritere tjenesteområdene mer enn kravene til de de lovpålagte oppgavene tilsier. Det kan både handle om at kommunene har valgt å etablere særegne tilbud som ikke er lovpålagte eller at kommunene tilbyr tjenester med en høyere kvalitet enn hva som er pålagt i lov eller forskrift. I kartleggingen setter vi søkelys på de lovpålagte oppgavene og avgrenser oss bort fra kommuners prioriteringer som går utover dette.

Det er viktig å ha med seg at indikatorene som vi kommer frem til i kartleggingen ikke direkte vil måle god eller dårlig kvalitet på tjenestene og oppgavene som kommune har ansvar for. Tilfredsstillelse av lovkrav gir en viss pekepinn på god kvalitet, men vil i mange tilfeller være langt fra tilstrekkelig. Eksempelvis vil det å ha en jordmor tilknyttet kommunen i en én prosents stillingsbrøk være tilstrekkelig for å tilfredsstille lovkravet, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig til å gi god kvalitet på tjenestetilbudet. Vi har i denne utredningen ikke tatt stilling til om lovkravene er utformet slik at de sikrer god kvalitet, og vi gjør ikke forsøk på å måle den komplekse størrelsen kvalitet. Indikatorene, og dermed også resultatene, omhandler det snevrere spørsmålet om lovpålagte krav tilfredsstilles eller ikke og hva som kjennetegner kommunene som har utfordringer med å tilfredsstille kravene.

2.2 Operasjonalisering av lovkrav

En rekke av kravene som stilles til kommuner gjennom lov og forskrift er vanskelige å operasjonalisere i objektive indikatorer. I prosjektet har vi måttet ta utgangspunkt i krav som det er mulig å etablere målbare, objektive indikatorer for og som det finnes tilstrekkelig med data på. Det innebærer at vi naturligvis ikke fanger opp alle krav som stilles til kommunene eller kvaliteten i tjenestetilbudet. Forsvarlighet og kvalitet ved tjenester vil eksempelvis kunne vurderes gjennom funn fra tilsyn, men som regel ikke dekke et tilstrekkelig antall representative kommuner.

Vurdering av kommunenes lovoppfyllelse kan operasjonaliseres på flere måter. Én måte er å legge til grunn en absolutt definisjon av lovoppfyllelse. Det innebærer at en kommune enten ivaretar kravet fullt ut eller ikke ivaretar kravet. Nyanser i grad av lovoppfyllelse vil med en slik tilnærming ikke fanges opp. Fordelen med å legge til grunn en absolutt definisjon av lovoppfyllelse er at vi ikke, direkte eller indirekte, legger subjektive fortolkninger til grunn av hva som er tilstrekkelig lovoppfyllelse. Vi legger derimot til grunn at loven uansett ikke skal brytes. En ulempe med tilnærmingen er at alle kommuner som ikke ivaretar kravet fullt ut sidestilles. En kommune med 99 prosent ivaretagelse av et krav vil dermed sidestilles med en kommune med 1 prosent ivaretagelse av det samme kravet – og de vil begge anses å bryte loven.

Et alternativ til den absolutte definisjonen av lovoppfyllelse er å legge til grunn relativ lovoppfyllelse av et krav der det er aktuelt. Dette vil i større grad få fram nyanser mellom kommuner og grad av lovoppfyllelse. Kommunene kan også ha gode grunner til å avvike fra lovkrav og det kan være grunner til å si at man må regne med en viss grad av lovbrudd.

For å gi et så godt belyst beslutningsgrunnlag som mulig, har vi valgt å legge til grunn relativ grad av lovoppfyllelse i de statistiske analysene. Både lovkravets innretning og tilgjengelige data kan være begrensende for om det er mulig å måle variasjoner i grad av lovoppfyllelse mellom kommuner. I vedlegg 6 gir vi imidlertid en gjennomgang av de statistiske analysene hvis den absolutte definisjonen legges til grunn.

3 Avgrensning av den kvantitative delen av kartleggingen

Basert på at kommunene sannsynligvis står overfor flere tusen konkrete lov- og forskriftskrav er det behov for at vi avgrenser kartleggingen. Vi har avgrenset oss bort fra kommunen som demokratisk arena. Vi vurderer lovoppfyllelsen innenfor elleve områder og gjør en konkret måling av 40 lov- og forskriftskrav.

En avgrenset kartlegging som er gjennomført av studenter på oppdrag fra KDD forteller oss at norske kommuner minst står overfor 420 kommunale oppgaver i lov og 564 oppgaver i forskrift.² Det er sannsynlig at kommune står overfor flere tusen konkrete lov- og forskriftskrav. I tillegg må kommunene oppfylle statlige planretningslinjer og det er formalisert nasjonale forventninger til den lokale planleggingen (KMD, 2019). Vi kan ikke dekke alle krav i vår kartlegging av kommuner som har utfordringer med å løse de lovpålagte oppgavene, og det er derfor avgjørende at vi har en fornuftig avgrensning.

Det er vanlig å inndele kommunens roller i fire - rollen som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena, jf. bl.a. Meld. St. 12 (2011-2012) og KMD (2014). Den første avgrensingen vi har tatt er at vi ikke kartlegger kommunenes lovoppfyllelse innenfor rollen demokratisk arena. Selv om det finnes konkrete lovkrav for den lokale demokratiutøvelsen i kommuneloven³ og valgloven, finnes det lite systematisert statistikk som gjør det mulig å kartlegge omfanget av kommuner som har utfordringer med disse lovkravene.⁴ De tre øvrige rollene er nærmere omtalt i kapittel 4, 5 og 6.⁵

Figur 3.1 Kommunens fire roller og vår avgrensning



Med bakgrunn i at kommunene løser lovpålagte oppgaver i administrasjonen og innenfor en lang rekke tjenestekområder, har vi også vært avhengig av å gjennomføre avgrensninger av hvilke områder som inngår i kartleggingen.

² På oppdrag fra KDD har studenter telt opp 420 kommunale oppgaver i lov og 564 oppgaver i forskrift. Kartleggingen omfatter ikke plikter etter kommuneloven og aktørplikter (først fordi de er kommuner, men fordi de er arbeidsgiver, forvaltningsorgan, driver storkjøkken osv.). Aktørpliktene omfatter blant annet forpliktelser etter forvaltningslov, offentlighetslov, arbeidsmiljølov, anskaffelseslov osv. I tillegg er det noen plikter de ikke har fått med seg. Basert på denne begrensede kartleggingen nevnes det at antall forpliktelser etter lov og forskrift er flere tusen. Vår vurdering er at det er et realistisk anslag.

³ Et konkret eksempel på lovkrav i kommuneloven som skal bidra til økt demokrati er § 5-12 som sier at kommunestyret selv skal velge et eldreråd, et råd for personer med funksjonsnedsettelse og et ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom.

⁴ I denne sammenheng er det også verdt å nevne at vi fikk et tips om at Pressens offentlighetsutvalg og Kommunal rapport har gransket hvor åpne landets kommuner er i tråd med offentlighetsloven. Åpenhetsbarometeret lister alle kommunene i landet ut fra hvordan de overfor presse og publikum oppfattes å tilgjengeliggjøre dokumentasjon som berører kommunene. Det hadde vært en mulighet å inkludere dette i analysen. Vi ville imidlertid kun ha fanget opp en liten del av kommunen som demografiske arena og har derfor likevel valgt å se bort fra kommunen som demokratisk arena..

⁵ Den innledende teksten i kapitlene er i all hovedsak basert på et notat fra Generalistkommuneutvalget, som igjen er basert på KMD (2014).

Vi har endt opp med å se på kommunenes lovoppfyllelse innenfor elleve områder. De overordnede kriteriene for å velge ut områdene har vært følgende:

- Det er en god balanse mellom rollene slik at vi fanger opp lovoppfyllelse både innenfor kommunenes rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler.
- Oppdragsgiver og landets ti statsforvaltere mener at de utvalgte områdene er fornuftige.
- Vi har fått tilgang til valide kvantitative data som fanger opp kommunenes lovoppfyllelse innenfor de utvalgte områdene.

Det innebærer at vi i prosjektet har gått flere runder og iterert mot det vi mener er den beste sammensetningen av områder, som vi senere har vurdert lovoppfyllelsen innenfor. Det er imidlertid viktig å påpeke at den kvantitative delen av kartleggingen i stor grad er styrt av tilgjengelige data, og gjennom det kan kritiseres for å være for lite balansert og nyansert. Resultatene fra hvert enkelt område vil dermed også være avhengig av hva slags type krav som vurderes og ikke nødvendigvis gi et balansert bilde. Totalt sett vil imidlertid disse utfordringene være mindre, og vi har muligheter for å gjøre analyser ut fra type krav på tvers av områder. Dette impliserer at man må være varsom med å trekke for bastante konklusjoner basert på analysen av de ulike områdene hver for seg, og at kartleggingen gir mest verdi når man vurderer lovoppfyllelsen for likeartede oppgaver på tvers av de utvalgte områdene.

Innenfor kommunene som tjenesteyter har vi forsøkt å få en balanse mellom tjenesteområder som representerer store tjenester, spesialiserte tjenester mot sårbare grupper og samfunnskritiske tjenester. Tabell 3.1 gir en oversikt over områder som tilfredsstiller de overnevnte kriteriene og som vi har valgt å se nærmere på i kartleggingen.

Tabell 3.1 Oversikt over utvalgte områder i kartleggingen

Rolle	Undernivå (kun for kommunale tjenester)	Område
Tjenesteyter	Store tjenester	Helse og omsorg Barnehage og grunnskole
	Spesialiserte tjenester mot sårbare grupper	Barnevern Psykiatri
	Samfunnskritiske tjenester	Brann og redning Vannforsyning
Myndighetsutøver		Byggtilsyn og byggesak Arkiv
	Samfunnsutvikler	Kommuneplan Risiko og sårbarhet Klima og miljø

Kilde: Menon Economics

Under begrunnes valg av områder før vi går nærmere inn på hvert av tjenesteområdene.

Kommunene som tjenesteyter – store tjenester. Kommunenes utgifter til helse og omsorg og til barnehage og grunnskole sto samlet sett for om lag 74 prosent av kommunenes driftsutgifter i 2020.⁶ I seg selv er det et godt argument for å ta med disse tjenesteområdene i kartleggingen.

Kommunene som tjenesteyter – spesialiserte tjenester mot sårbare grupper. Denne kategorien er inspirert av ekspertutvalget (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014) som gjorde et skille mellom spesialiserte tjenesteområder som spesialundervisning, pedagogisk-psykologiske tjenester (PPT) og barnevern og større tjenester som grunnskole og pleie og omsorg. Vi har imidlertid avgrenset kategorien til spesielt sårbare grupper, og valgt ut barnevern og rus og psykiatri. Begrunnelsen for avgrensingen er at vi ikke har funnet gode data som fanger opp kommunenes lovoppfyllelse innenfor spesialundervisning og PPT.

Kommunene som tjenesteyter – samfunnskritiske tjenester. Innenfor kategorien vi har kalt samfunnskritiske tjenester har vi ledd etter tjenester som er avgjørende for alle innbyggernes helse og sikkerhet. Vi endte opp med brann og redning og vannforsyning.

Kommunene som myndighetsutøver. Innenfor kommunen som myndighetsutøver har vi vurdert og undersøkt datatilgangen for en lang rekke myndighetsoppgaver som barnehagetilsyn, landbruksforvaltning, byggtilsyn og byggesak, tilsyn med miljørettet helsevern / folkehelse og skjenkebevilgninger. Blant disse valgte vi å gå videre med byggtilsyn regulert i plan- og bygningsloven. Vi har også valgt ut kommunale arkiver. Ifølge arkivforskriften § 4 skal arkivarbeidet omfattes av virksomhetens internkontroll, et ansvar som også er lagt til øverste administrative ledelse i kommunen. Slik sett kan arkivering defineres som en myndighetsoppgave i egen organisasjon. Arkiv er dessuten viktig for å ivareta hensyn til rettssikkerhet og forsvarlig og effektiv saksbehandling. Disse tre samfunnsmessige hensynene var noe ekspertutvalget la vekt på og mente var sentrale i kommunenes rolle som myndighetsutøver.

Kommunene som samfunnsutvikler. Innenfor samfunnsutvikling har vi valgt å sette søkelys på kommuneplanens samfunnsdel, arealdel og handlingsdel. Vi har vært spesielt opptatt av å fange opp klima- og miljøtemaer i planleggingen. Vi har også valgt ut risiko og sårbarhet (ROS). Basert på innspill fra statsforvaltere, som indikator på kommunenes lovoppfyllelse, har vi innenfor denne delen også valgt å sette søkelys på oppfyllelsen av nasjonale forventninger, som KMD (2019). Dette avviker fra oppgaven om å vurdere de lovpålagte oppgavene. Begrunnelsen for avviket er at de nasjonale forventningene er noe kommunene som utfører for staten skal forholde seg til og ivareta.

I dialog med statsforvaltere har vi fått en rekke innspill til områder som kunne ha vært med i kartleggingen:

- Landbruksforvaltning (herav reindrift), konsesjonslov, jordlov og særlov med begrunnelsen om at det er lovpålagte oppgaver som er betydningsfulle for samfunnsutvikling og myndighetsrollen.
- Avløpsrensing som kan sies å være en samfunnskritisk tjeneste for miljøet.
- Den kommunale siden av NAV, siden det er det siste sikkerhetsnett for de sårbare som NAV og kommunene har ansvar for.

⁶ For å komme fram til andelen på om lag 74 prosent startet vi med å summere kommunenes samlede netto driftsutgifter over KOSTRA-funksjonene 201 (Barnehage), 202 (Grunnskole), 211 (Styrket tilbud til førskolebarn), 215 (Skolefritidstilbud), 221 (Barnehagelokaler og skyss), 222 (Skolelokaler), 223 (Skoleskyss), 232 (Helsestasjons- og skolehelsetjeneste), 233 (Annet forebyggende helsearbeid), 234 (Aktiviserings- og servicetjenester til eldre og personer med funksjonsnedsettelse mv.), 241 (Diagnose, behandling, habilitering og rehabilitering), 253 (Helse- og omsorgstjenester i institusjon), 254 (Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende), 256 (Øyeblikkelig hjelp døgntilbud) og 261 (Institusjonslokaler). Deretter delte vi summen på kommunenes samlede netto driftsutgifter. Beregningen er gjennomført med bakgrunn i SSB-tabell 12362.

- Veterinærtjeneste, siden kommunene er ansvarlige for at det er en veterinærtjeneste i kommunen, men det er lite veterinærer i markedet.
- Brukermedvirkning, som er en lovfestet rettighet som betyr at kommunene må forholde seg til at de har en plikt om å involvere brukerne av tjenester som kommunen tilbyr. Brukermedvirkning kan medføre økt kvalitet og mer skreddersydde tilbud til innbyggerne.

Innenfor hvert område har vi valgt ut indikatorer/datasett som direkte eller indirekte fanger opp kommunenes lovoppfyllelse innenfor relevante lover og forskrifter.⁷ Samlet sett har vi endt opp med 40 indikatorer. Vi har stilt krav til at indikatorene på en entydig måte fanger opp om kommunene løser de lovpålagte oppgavene. Datakvaliteten på de utvalgte indikatorene skal samtidig være vurdert til å være tilstrekkelig god, se drøfting i delkapittel 1.4. Vi viser ellers til vurderinger av representativitet i kapittel 9.2. Av hensyn til sammenliknbare resultater på tvers av indikatorer og områder, har vi valgt å ta utgangspunkt i data for 2020 dersom det finnes. En svakhet ved denne tilnærmingen er graden av lovoppfyllelse på enkelte områder kan være påvirket faktorer som covid-19 og kommunereformen. Under hver indikator påpeker vi imidlertid hvordan utviklingen har vært i perioden fra 2016 til 2020. Nærmere oversikt over utviklingen i indikatorer over tid finnes i vedlegg 4. I vedlegg 6 undersøker vi nærmere hvordan resultatene påvirkes at vi operasjonaliserer lovkravet strengt. Stabiliteten i resultatene av å legge til grunn data for andre år er også vurdert nærmere i vedlegg 7.

I det følgende går vi nærmere inn på de ulike områdene. Vi er tydelige på hvordan vi definerer de ulike områdene, begrunner datagrunnlaget og hvorfor indikatorene er valgt, og viser deskriptive resultater.

⁷ Basert på innspill fra statsforvaltere har vi i mangel på indikatorer som direkte fanger opp i hvilken grad kommunene ivaretar lovkrav innenfor et område valgt å inkludere utvalgte indikatorer som indirekte fanger opp lovoppfyllelsen. Basert på at formålet med kartleggingen er å vurdere oppfyllelsen lovkrav er det derfor viktig å huske på at de indirekte indikatorene, som kan fange opp om kommunene følger retningslinjer mv., er valgt ut fordi de er vurdert til å indikere om kommunene oppfyller lovkrav innenfor bestemte områder.

4 Kommunene som tjenesteyter

Norske kommuner har ansvar for å tilby velferdstjenester innenfor en rekke områder til sine innbyggere. I vår kartlegging har vi sett nærmere på kommunenes lovoppgyelse innenfor følgende seks tjenesteområder: helse og omsorg, barnehage og grunnskole, barnevern, rus og psykiatri, brann og redning og vannforsyning.⁸

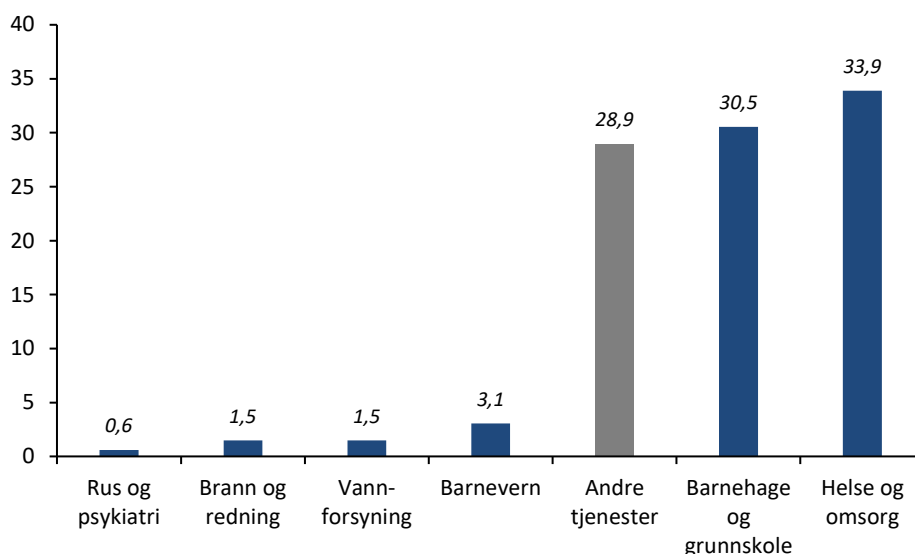
Norske kommuner har ansvar for en bred og omfattende oppgaveportefølje, som påvirker innbyggernes hverdag. Store velferdstjenester omfatter bl.a. barnehager, grunnskoler, skolefritidsordning, sosiale tjenester og helse- og omsorgstjenester, herunder fastlegeordning, sykehjem, hjemmetjenester og helsestasjon. Kommunene har også ansvar for viktige oppgaver i mer spesialiserte/små tjenesteområder som spesialundervisning, barnevern, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), brann- og eksplosjonsvern, bibliotek, ulike kulturtiltak, rusarbeid og psykisk helsearbeid, sivil beredskap, havner, kommunale veier, vann og avløp, lokalt miljøvern og renovasjon.

Det er en sentral målsetting at innbyggerne skal ha tilgang på gode og likeverdige tjenester uavhengig av hvor i landet de bor. Kommunene har ulike forutsetninger for tjenesteproduksjonen både på inntektssiden og utgiftssiden. På inntektssiden er det betydelig variasjon i skatteinntektene, og på utgiftssiden varierer kostnadene i tjenesteproduksjon med innbyggertall, bosettingsmønster og sosiale faktorer. Inntektssystemet legger til grunn at en rettferdig inntektsfordeling er en fordeling som gir alle kommuner like muligheter til å tilby sine innbyggere gode og likeverdige tjenester. Siden det er store forskjeller i kommunenes eget inntektsgrunnlag, er det en relativt høy grad av utjevning mellom kommunene i Norge.

Innenfor kommunenes rolle som tjenesteyter ser vi på seks tjenesteområder, som gjennomgås i påfølgende delkapitler: helse og omsorg, barnehage og grunnskole, barnevern, rus og psykiatri, brann og redning og vannforsyning. Figur 4.1 viser fordelingen av netto driftsutgifter til de tjenesteområdene som inngår i kartleggingen. Som vi ser fra figuren, dekker tjenesteområdene helse og omsorg, barnehage og grunnskole, barnevern, vannforsyning, brann og redning og rus og psykiatri over 70 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter. Basert på at vi også kartlegger kommunes oppgaveløsning innenfor en del administrative oppgaver, som planlegging og risiko og sårbarhet, kan vi si at sektorene som inngår i kartleggingen sannsynligvis representerer opp mot 75 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter.

⁸ Det finnes flere andre tjenesteområder som ikke inngår i kartleggingen. Årsaken til at disse ikke er tatt med er mangel på treffende indikatorer. Avgrensningene er forankret med statsforvalterne vi har snakket med. Et eksempel på et viktig område som ikke er tatt med er sosiale tjenester.

Figur 4.1 **Brutto driftsutgifter for de tjenesteområder som inngår i kartleggingen i 2020**



N=455 mrd. kroner. Kilde: KOSTRA-tabell 12362, bearbeidet av Menon Economics

4.1 Helse- og omsorgstjenester

Helse- og omsorgstjenester betegnes som en av de store oppgavene som kommunene har ansvar for. Over en tredjedel av kommunenes samlede ressurser blir brukt på helse- og omsorgstjenester, og det er det største tjenesteområdet målt i brutto driftsutgifter.⁹ Ifølge IPLOS-registeret var det 365 000 unike mottakere av helse- og omsorgstjenester i 2018, noe som tilsvarer 6,8 prosent av hele Norges befolkning. Eldre mottar klart flest tjenester. 89,7 prosent av alle over 90 år mottar helse- og omsorgstjenester, sammenliknet med kun 1,5 prosent av dem mellom 0-17 år. Med tanke på den demografiske utviklingen er det grunn til å tro at antall unike mottakere av helse- og omsorgstjenester kommer til å stige frem mot 2040 (Pedersen & Kjelsaas, 2021). Flere instanser peker allerede på kapasitets- og ressursutfordringer i helse- og omsorgstjenesten (Riksrevisjonen, 2019).

4.1.1 Definisjon av tjenesteområdet

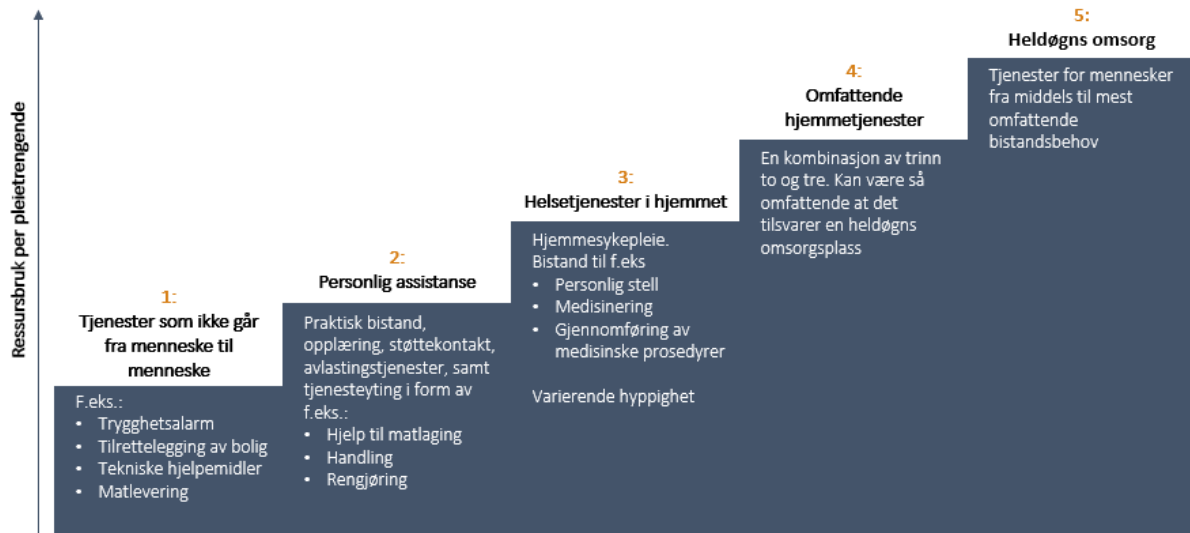
Kommunene har ansvar for at alle innbyggere i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Både pasient- og brukergrupper med somatisk eller psykisk sykdom har rett på nødvendige og likeverdige tjenester i samsvar med fastsatte krav i lov eller forskrift, jf. Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1. Kravet innebærer at kommunen har ansvar for etablering, utforming og organisering av et tilstrekkelig tjenestetilbud, men hver enkelt kommune står nokså fritt til hvordan organiseringen skal foregå.

Tjenestetilbudet i kommuner blir ofte illustrert gjennom en omsorgstrapp. Omsorgstrappen viser de ulike tjenestene i en sammenheng der økende bistandsbehov møtes av økende ressursinnsats og økende grad av spesialisering. Kommunene bruker omsorgstrappen som et verktøy for å ivareta brukernes sammensatte bistandsbehov, med utgangspunkt i LEON-prinsippet: at brukeren alltid skal motta tjenester på lavest mulig omsorgsnivå. Omsorgstrappen gjenspeiler at behovet for hjelp og bistand vil være relativt enkelt og lite for noen,

⁹<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/finansiering-av-kommunesektoren/finansiering-av-sektoren-samlet-herunder/id552048/>

mens det for andre er snakk om omfattende og sammensatte behov for tjenester. Figur 4.2 viser et eksempel på hvordan en omsorgstrapp kan se ut.

Figur 4.2 Et eksempel på en omsorgstrapp som gir en oversikt over tjenestetilbud på ulike nivå



Kilde: Nasjonalt Kompetansemiljø om Utviklingshemming (NAKU).

Institusjonsplasser befinner seg på øverste trinn i omsorgstrappen, og innebærer et mye større ressursbehov sammenlignet med for eksempel hjemmetjenester på trinn tre og fire. I lys av kapasitets- og ressursutfordringene som helse- og omsorgstjenesten står overfor, vil helsetjenesten tilstrebe å levere tjenester på lavest mulig omsorgsnivå. Westberg mfl. (2019) og Håkonsen og Løyland (2011) argumenterer for at det kan være relativt store substitusjonsmuligheter mellom hjemmetjenester og institusjonstjenester i helse- og omsorgssektoren. Å flytte tjenester til et lavere omsorgsnivå, uten at det går ut over tjenestekvaliteten, kan være med på å begrense kapasitets- og ressursutfordringene i helsetjenesten.

Iht. hvordan tjenesteområdene beskrives i helse- og omsorgstjenesteloven, deles kommunens ansvar inn i helsefremmende og forebyggende tjenester, svangerskaps- og barselomsorgstjenester, hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner, utredning, diagnostisering og behandling, sosial, psykososial og medisinsk habilitering og rehabilitering, andre helse- og omsorgstjenester samt dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens.¹⁰ I tillegg til de overordnede ansvarsområdene har kommunene også ansvar for øyeblikkelig hjelp, ansvar overfor pårørende, anskaffelse av boliger til vanskeligstilte og tilbud om brukerstyrt personlig assistanse (BPA).¹¹ Under hvert ansvarsområde finner man en rekke krav i lov og forskrift knyttet både til innhold i tjenestetilbudet og kompetanse i ulike tjenester.

Folkehelseloven, Helsepersonelloven, Pasient- og brukerrettighetsloven og Smittevernloven er eksempler på andre lover som beskriver både statlig og kommunalt ansvar innen helse- og omsorgstjenester.

¹⁰ Jf. § 3-2 i Helse- og omsorgstjenesteloven

¹¹ Jf. §§ 3-5, 3-6, 3-7 og 3-8 i Helse- og omsorgstjenesteloven

4.1.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer forskjellig helse- og omsorgsstatistikk. Gjennom KOSTRA rapporterer kommunene en rekke forhold knyttet til helse- og omsorgssektoren, både knyttet til kommuneøkonomi og tjenestetilbud. Flere av indikatorene er relevante for analyser av kjennetegn ved kommunene. Det er imidlertid begrenset hvorvidt dataene kan kobles direkte mot lovkrav som kommunene står overfor.

Helsedirektoratet publiserer også en rekke kvalitetsindikatorer både på statlig, regionalt og kommunalt nivå, kalt Nasjonalt kvalitetsindikatorsystem (NKI). Indikatorene samles inn gjennom årlig rapportering fra kommunene til SSB. Formålet med registeret er å bidra til å sikre gode og likeverdige tjenester innen helse- og omsorgssektoren som også fanger opp kvalitetsdimensjonen i tjenestetilbudet. Imidlertid er det også her begrenset hvorvidt indikatorene kan kobles direkte mot lovkrav som kommunene står overfor.

Det er også gjennomført en rekke kartlegginger og utredninger knyttet til ulike områder innen helse- og omsorgstjenester. Blant annet gjennomførte Riksrevisjonen i 2018 en undersøkelse av tilgjengelighet og kvalitet i eldreomsorgen (Riksrevisjonen, 2018). To år tidligere undersøkte de ressursutnyttelsen og kvaliteten i helsetjenesten i kommunene etter innføringen av samhandlingsreformen (Riksrevisjonen, 2016). I tillegg produserer Helsedirektoratet egne rapporter som inneholder utviklingstall av kommunale helse- og omsorgstjenester (Helsedirektoratet, 2017).

I vurderingen av aktuelle indikatorer har vi sett på hvilke lovkrav og anbefalinger som skal ivaretas opp imot hvilke data som finnes tilgjengelig. Basert på samtaler med Senter for omsorgsforskning, Helsetilsynet og statsforvaltere har vi valgt å benytte syv indikatorer både fra rapporteringen i KOSTRA og NKI som knytter seg både direkte til lovkrav og anbefalinger i nasjonale retningslinjer. Tabell 4.1 oppsummerer disse.

Tabell 4.1 Indikatorene/datasettene som er lagt til grunn for å måle lovoppfyllelse innen helse og omsorg*

Lovkrav/Retningslinje	Lovparagraf/Retningslinjer	Indikator
Kommunen skal knytte til seg helsesykepleier, jordmor, sykepleier, fysioterapeut og ergoterapeut.	hol § 3-2	Kommuner som har årsverk i de respektive stillingene står til lovkravet, ellers ikke.
Tilbud om helsestasjon til ungdom opp til 20 år.	Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten § 3 første ledd bokstav b	Kommuner som har tilbudet (ja) indikerer lovoppfyllelse, ellers ikke.
Tilbud om øyeblikkelig hjelp døgntilbud innen somatikk og psykisk helse og rus.	hol § 3-5	Kommuner som enten har rapportert årsverk, utgifter eller kjøp av varer og tjenester knyttet til øyeblikkelig hjelp døgntilbud står til lovkravet, ellers ikke.
Mottakere av habilitering og rehabilitering ved institusjon eller hjem skal ha vedtak om individuell plan.	hol § 7-1	Andel mottakere av habiliterings- og rehabiliteringstjenester, med vedtak om individuell plan, justert for dem som ikke ønsker eller det ikke er

		relevant for, på en skala fra 0 til 1, hvor 1 representerer 100 prosent lovoppfyllelse i kommunen.
Kommunen skal ha ledige plasser på fastlegelisten.	FPBF § 6 og pasient- og brukerrettighetsloven	Kommuner som rapporterer å ha minst én åpen fastlegeliste i kommunen står til kravet, ellers ikke.
Dagaktivitetstilbud for personer med demens.	hol § 3-2	Kommuner som rapporterer at de har et dagaktivitetstilbud står til kravet, ellers ikke.
Kartleggingskrav av ernæringsstatus for beboere i institusjon og personer innskrevet i hjemme-sykepleien.	Nasjonale faglige retningslinjer for forebygging og behandling av underernæring	Andel personer med vedtak, som tilfredsstillt krav om kartlegging av ernæringsstatus (ekskl. dem det ikke er relevant for), på en skala fra 0 til 1, hvor 1 representerer 100 prosent lovoppfyllelse i kommunen.

**hol, forkortelse for helse- og omsorgstjenesteloven, fpbf står for forskrift om pasient- og brukerrettigheter i fastlegeordningen.*

Tallgrunnlaget for indikatorene er kommunens egen årlige rapportering inn i KOSTRA og til NKI. Siste tilgjengelige tall er per 31. desember 2020. Både SSB og Helsedirektoratet understreker at statistikken må tolkes med varsomhet og at den først og fremst skal brukes for å følge med på utviklingstrekk i den kommunale helse- og omsorgssektoren. I avsnittene under beskriver vi indikatorene nærmere, påpeker svakheter ved hver indikator og gjennomgår deskriptive resultater.

Grovt sett kan vi dele helse- og omsorgskravene som inngår i kartleggingen inn i to typer. Det første er kompetansekrav, som sier noe om krav til faglig kompetanse for ansatte. Det andre er tjenestekrav, som enten handler om tilbud om tjenester i kommunen eller pasientspesifikke tjenestekrav. Pasientspesifikke tjenestekrav vil kunne si mer om selve innholdet, og dermed kvaliteten i tjenesten, sammenliknet med krav som kun sier noe om hvorvidt et tilbud finnes i kommunen eller ei. Vi presenterer først indikatorene knyttet til kompetansekrav, deretter de utvalgte tjenestekravene.

Tilknytningskrav av forskjellig fagkompetanse hos helsepersonell i kommunen, herunder helsesykepleier, jordmor, sykepleier, fysioterapeut og ergoterapeut

For å oppfylle ansvaret etter Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 skal kommunen ha knyttet til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor, helsesykepleier, ergoterapeut og psykolog, jf. § 3-2 annet ledd. Dette innebærer at hver enkelt kommune må tilsette ressurser med denne kompetansen selv eller knytte til seg helsepersonellkompetansen på andre måter.

Indikatoren «Tilknytningskrav av forskjellig fagkompetanse hos helsepersonell i kommunen, herunder helsesykepleier, jordmor, sykepleier, fysioterapeut og ergoterapeut» viser hvorvidt kommunen har knyttet til seg denne kompetansen. Tallene er hentet fra kommunens egenrapportering gjennom KOSTRA, som viser avtalte årsverk for de ulike stillingene. Dersom en kommune har null årsverk, indikerer det at kommunen strengt tatt bryter loven.

Dersom vi ser på de ulike kompetansekravene innen helse og omsorg samlet, finner vi en høy oppnåelse av lovkrav for de kommunene som har rapportert tall, se Figur 4.3. Alle kommuner oppfyller lovkrav om å knytte til seg årsverk innen sykepleie og fysioterapi. Dette samsvarer med tall fra Helsedirektoratet, som rapporterer

utviklingstrekk i årsverk i den kommunale helsetjenesten. Rapporten understreker at antall årsverk har hatt en økende trend mellom blant annet 2010 og 2015, som både skyldes økt etterspørsel, men også tiltak for å heve kvaliteten på tilbudet (Helsedirektoratet, 2017). Alle kommuner som har rapportert inn tall i KOSTRA oppfyller også lovkravet om å knytte seg til en ergoterapeut. Vi ser imidlertid at det er 51 kommuner som ikke har rapportert inn tall, noe som kan indikere at disse kommunene ikke oppfyller lovkravet. Ifølge en oversikt Ergoterapeutene selv har fått av SSB, var det 51 kommuner som sto uten ergoterapeut i 2020.¹²

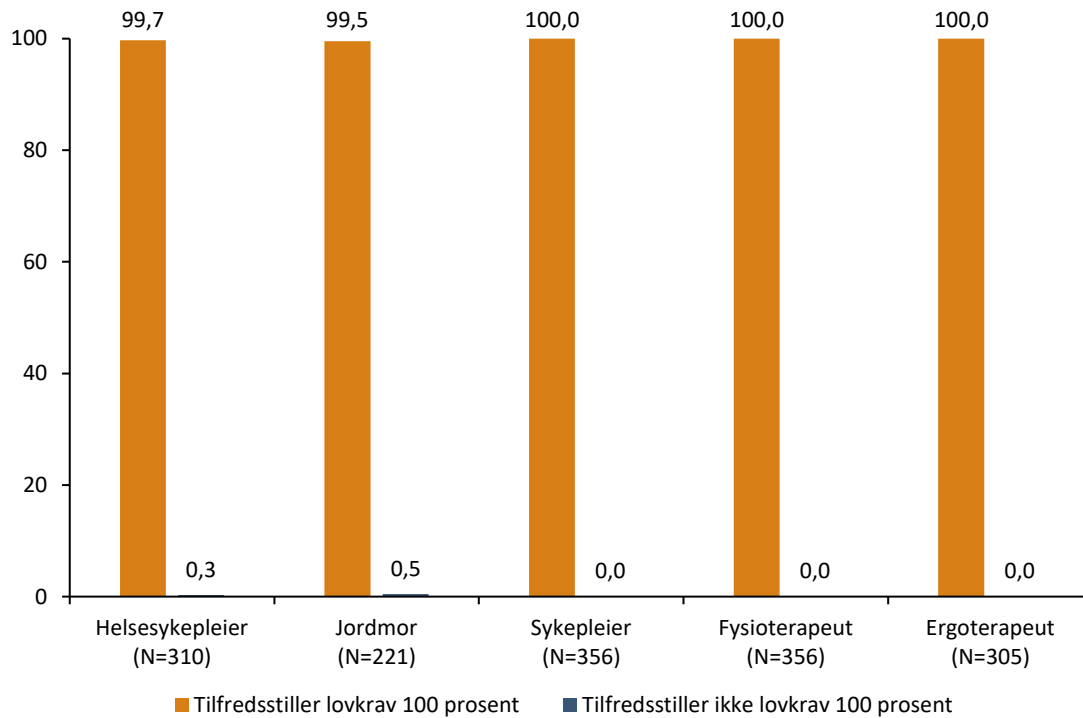
Kun et fåtall av kommunene ser ut til å ikke tilfredsstillere kravet om å knytte til seg helsesykepleier eller jordmor. Til tross for at ikke alle kommuner har rapportert inn årsverk for helsesykepleiere og jordmødre, er det grunn til å tro at de fleste kommuner likevel tilfredsstiller lovkravet. Tall fra SSB sine egne rapporter påpeker en kraftig økning i antall årsverk for både jordmødre og helsesykepleiere i kommunene etter at tilskuddsordningen om å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten startet i 2016. Rapporten viser til at hele tre av fire kommuner har egen jordmor, mens de resterende kommunene kjøper tjenesten av andre kommuner (SSB, 2020).

Det er viktig å understreke at kompetansekravene i loven ikke stiller krav til et minimum antall ressurser per innbygger. Dersom man har tilknytning til en helsesykepleier, uavhengig av hvorvidt det dekker behovet til innbyggerne, bryter man ikke med loven. På bakgrunn av dette må man også tolke resultatene med varsomhet, ettersom indikatorene kun sier noe om minimumskompetansen i kommunen og ikke noe om det faktiske innholdet i tjenesten. I en kartlegging av helsesykepleiere i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, gjennomført av SINTEF i 2020, konkluderer rapporten med at selv om behovet for antall helsesykepleiere ser ut til å være godt dekket jevnt over i kommunene, finnes det et stort merbehov for helsesykepleiere (Lassemo & Melby, 2020). Dette samsvarer med våre funn og antakelser rundt usikkerheten ved å kun se på oppfyllelse av lovkravene. I tillegg finner SINTEF at arbeidet preges av mye deltids- og prosjektstillinger, noe som kan være et positivt virkemiddel dersom man ikke har behov eller mulighet for hele faste stillinger, men gir utfordringer med å sikre kontinuitet, fagmiljøer og kompetanseutvikling. Gitt våre deskriptive resultater er det grunn til å tro at tilsvarende problemstilling også gjelder for andre typer helsefagpersonell utover helsesykepleiere. Utviklingen i andel kommuner som tilfredsstiller lovkravene om å knytte til seg hhv. helsesykepleier, jordmor, sykepleier, fysioterapeut og ergoterapeut har ligget stabilt høyt gjennom perioden 2015 til 2020. Andelen som ivaretar kravene vært på rundt 99 prosent eller høyere. Kravet om å knytte til seg sykepleier er 100 prosent ivaretatt hvert år fra 2015 til og med 2020.

¹² Se artikkelen: Bjerkaas (2021) Tall fra SSB: 51 kommuner er fortsatt uten ergoterapeut - <https://ergoterapeutene.org/nyheter/tall-fra-ssb-51-kommuner-er-fortsatt-uten-ergoterapeut/>

Figur 4.3

Andel kommuner som fullt ut ivaretar kravet om å knytte seg til ulike kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesteloven i 2020, fordelt etter kompetansekrav i prosent*



*Kompetansekravene er konkretisert i helse- og omsorgstjenestelovens § 3-2. Kilde: KOSTRA-tabell 12191 for ergoterapeuter, KOSTRA-tabell 11994 for helsesykepleier og jordmor, KOSTRA-tabell 11995 for fysioterapeut og KOSTRA-tabell 07944 for sykepleier, bearbeidet av Menon Economics.

Tilbud om helsestasjon til barn og unge opp til 20 år

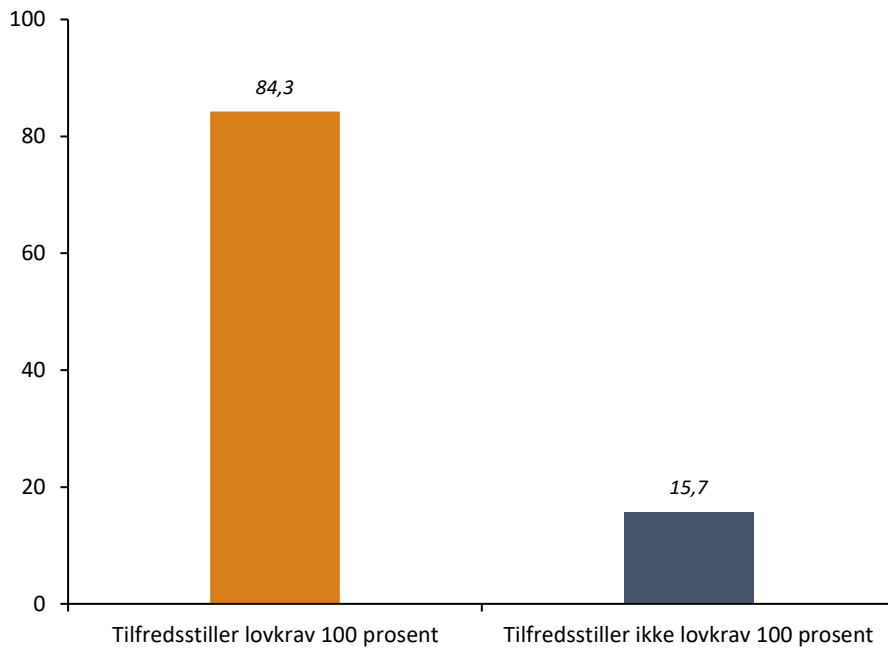
Iht. forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten § 3 første ledd bokstav b skal alle kommuner tilby helsestasjons- og skolehelsetjeneste til barn og unge i alderen mellom 0 og 20 år. Tilbudet skal være gratis. Videre i § 5 følger konkrete krav til innhold i helsestasjonstjenesten for gravide, nyfødte, barselkvinner og deres partnere samt barn og ungdom opptil 20 år. I forskriftens § 6 beskrives konkrete krav til innhold i helsetjenesten i skolen.

Indikatoren «tilbud om helsestasjon til ungdom opp til 20 år» viser antall kommuner som har et tilbud om helsestasjon for barn og unge, som er en del av lovkravet om tilbud om helsestasjons- og skolehelsetjeneste til barn og unge opptil 20 år. Indikatoren sier ikke noe om selve innholdet eller kvaliteten på tilbudet. I tillegg kan det hende at enkelte kommuner har organisert seg slik at man tilbyr tjenesten under en annen enhet enn for helsestasjon for ungdom, og at de dermed faktisk har tilbudet indirekte. Det vil i så fall ikke denne indikatoren fange opp.

Figur 4.4 viser at 84,3 prosent av alle kommuner ivaretar kravet om et tilbud om helsestasjon for barn og unge mellom 0 og 20 år. Tilsvarende er det 15,7 prosent som ikke tilfredsstillter kravet. Det er viktig å understreke at resultatene må tolkes med forsiktighet ettersom indikatoren ikke fanger opp hvorvidt denne tjenesten ivaretas eller organiseres på en annen måte, eksempelvis gjennom et interkommunalt samarbeid. Enkelte kommuner kan for eksempel også ha et skolehelsetjenestetilbud uten at de har en helsestasjon for ungdom, og på denne måten tilfredsstille tjenestekravet til en viss grad uten at det fremkommer i våre resultater. Andelen kommuner som tilfredsstillter lovkravet har gått fra 80,0 prosent i 2017 til 84,3 prosent i 2020.

Figur 4.4

Andel av kommuner som fullt ut ivaretar tilbud om helsestasjon for barn og unge opp til 20 år i 2020, i prosent



N = 356. Kilde: KOSTRA-tabell 12191, bearbejdet av Menon Economics.

Tilbud om øyeblikkelig hjelp døgntilbud innen somatikk og psykisk helse og rus

Iht. Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-5, fra og med 1. januar 2016, skal alle kommuner sørge for tilbud om døgnoophold for helse- og omsorgstjenester til pasienter og brukere med behov for øyeblikkelig hjelp i somatikken. Ett år senere ble lovkravet utvidet til også å gjelde psykisk helse. Kommunene står fritt i hvordan de vil organisere dette tilbudet, og man ser ofte at tilbudet blir lagt under sykehjem, legevakt eller egne helsehus.¹³ Plassene kan være samlokalisert med, og med eller uten øremerking til, somatikk og/eller psykisk helse og rus.

Indikatoren «tilbud om øyeblikkelig hjelp døgntilbud» viser både årsverk og kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal eller interkommunal tjenesteproduksjon øremerket øyeblikkelig hjelp døgntilbud. Dette innebærer at dersom en kommune verken har rapportert noen årsverk eller noen utgifter¹⁴, verken kommunalt eller interkommunalt, antar vi at det er en indikasjon på lovbrudd ettersom dette skal være et stående tilbud. Vår definisjon er at alle kommuner med over 0 i årsverk eller utgifter ivaretar kravet. En slik avgrensing gjør at nyansene ikke nødvendigvis fanges opp. En kommune med 0,01 årsverk per 1 000 innbyggere vil like fullt oppfylle lovkravet som en kommune som har 10 årsverk per 1 000 innbygger gitt definisjonen.

I dialog med kommunene har det blitt nevnt at noen opplever at de foreløpig ikke har hatt behov for å ha dette tilbudet. Dette kan være en mulig årsak til at enkelte kommuner ikke oppfyller lovkravet. Samtidig innebærer lovkravet at man sitter på en slags beredskap, derav navnet øyeblikkelig hjelp. Statsforvaltere og fageksperter innen omsorgsforskning vi har hatt samtaler med poengterer viktigheten av å inkludere en indikator som kan si

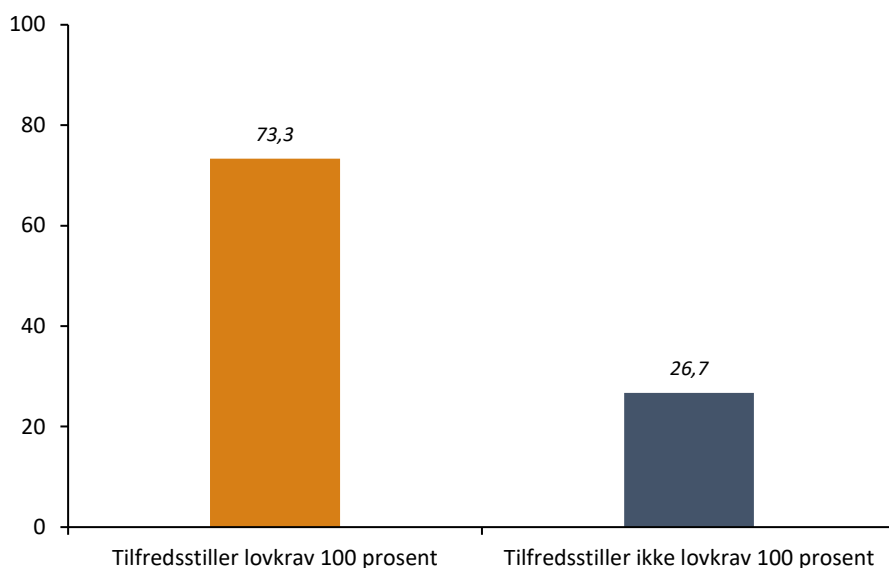
¹³ Lokal- og distriktmedisinske sentre

¹⁴ I form av korrigerede brutto driftsutgifter eller kjøp av varer og tjenester

noe om lovoppnåelsen innen øyeblikkelig hjelp døgntilbud, ettersom man opplever store utfordringer rundt dette tilbudet.

Omtrent 73 prosent av kommunene tilfredsstiller lovkravet om et tilbud om øyeblikkelig hjelp døgntilbud, se Figur 4.5. Det er viktig å understreke at indikatoren ikke differensierer mellom hvorvidt tilbudet gjelder somatikk eller psykisk helse. Det innebærer at dersom kommunen tilfredsstiller kravet iht. hvordan vi har definert indikatoren, kan det bety at man har plasser både innen somatikk og psykisk helse eller kun for ett av alternativene. Utviklingen i andelen kommuner som tilfredsstiller lovkravet har vært positiv i perioden 2015 til 2020. Andelen kommuner som tilfredsstiller lovkravet har gått fra 31,1 til 73,3 prosent fra 2015 til 2020. Fra 2016 til 2017 øker antall kommuner som oppfyller lovkravet fra 36 til 69 prosent, trolig som en følge av at lovkravet trådte i kraft fra januar 2016.

Figur 4.5 Andel kommuner som fullt ut ivaretar krav om tilbud om øyeblikkelig hjelp døgntilbud i 2020, i prosent



N = 356. Kilde: KOSTRA-tabell 12367 for korrigerede brutto driftsutgifter eller kjøp av varer og tjenester innen øyeblikkelig hjelp døgntilbud, og KOSTRA-tabell 11996 legeårsverk innen øyeblikkelig hjelp døgntilbud, bearbejdet av Menon Economics.

Mottakere av habilitering og rehabilitering ved institusjon eller hjem som har vedtak om individuell plan

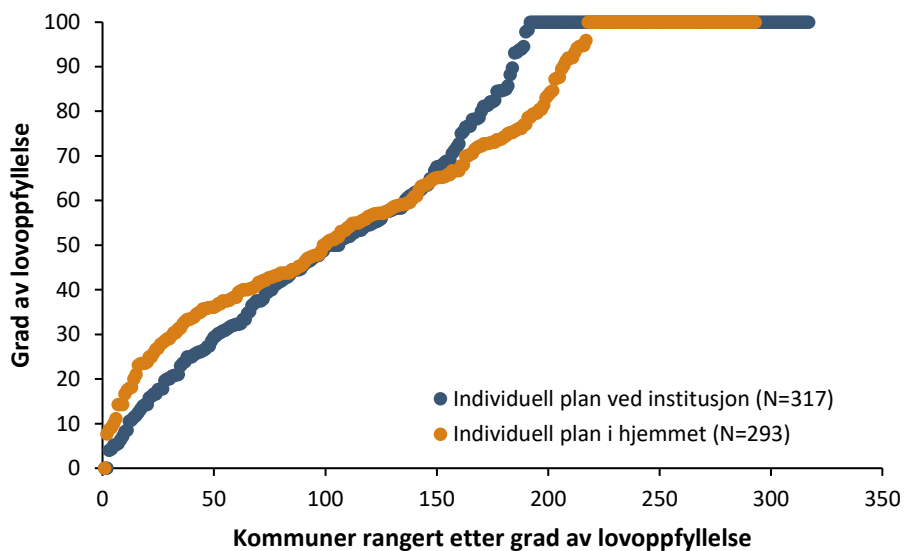
Iht. Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 7-1 skal kommunen «utarbeide en individuell plan for pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester etter loven.» Dette gjentas også i pasient- og brukerrettighetsloven hvor det videre utdypes at pasientenes mål, ressurser og behov skal danne utgangspunktet for tiltak i individuell plan ved behov.

Indikatoren «mottakere av habilitering og rehabilitering ved institusjon eller hjem som har vedtak om individuell plan» kan sees i sammenheng med dette lovkravet ettersom pasienter og brukere med behov for habilitering eller rehabilitering antas å oppfylle retten til individuell plan. Indikatoren er hentet fra NKI og viser andelen mottakere av rehabilitering og rehabilitering i kommunen, som har vedtak om individuell plan. Helsedirektoratet påpeker selv at indikatoren gir en god indikasjon på oppnåelse av en lovpålagt oppgave i kommunen. Indikatoren justerer også for mottakere av habilitering eller rehabilitering der det ikke er ønskelig eller relevant med individuell plan. Helsedirektoratet påpeker samtidig at det er viktig å ta enkelte forbehold rundt tolkningen av

resultatene. Forskjellig praksis rundt tildeling av individuell plan, samt ulikheter blant kommuner, kan skyldes underrapportering og mangel på kunnskap om regelverket.

Figur 4.6 viser grad av lovoppgyldelse i hver kommune for krav om individuell plan for mottakere av habiliterings- og rehabiliterings-tjenester ved hhv. institusjon og i hjemmet. Flertallet av de kommunene vi har tall på tilfredsstillende ikke kravet 100 prosent.. Kun 39,7 prosent (ved institusjon) og 25,9 prosent (i hjemmet) oppfylder kravet i hele kommunen fullt ut. Det innebærer at om lag 60 prosent av kommunene kun delvis oppfylder kravet om individuell plan for mottakere av habilitering og rehabilitering gjennom institusjon, mens over 74 av kommunene oppfylder kravet kun delvis for mottakere av habilitering og rehabilitering i hjemmet. Gjennomsnittlig grad av lovoppgyldelse er på 65 prosent for mottakere av habilitering og rehabiliteringstjenester i hjemmet og på 68 prosent på institusjon, se Tabell 4.2.

Figur 4.6 Grad av lovoppgyldelse for krav om individuell plan for mottakere av habiliterings- og rehabiliterings-tjenester i 2020, i prosent*



*Hver prikk representerer én kommune. Kilde: NKI, Nasjonalt kvalitetsindikatorsystem, bearbejdet av Menon Economics.

Tabell 4.2 Summarisk statistikk for grad av lovoppgyldelse for krav om individuell plan for mottakere av habiliterings- og rehabiliteringstjenester i 2020, i prosent

	Gj.snitt	Median	Min.	Maks.	N
Individuell plan for mottakere av habiliterings- og rehabiliteringstjenester på institusjon	68,1	71,9	0,0	100,0	317
Individuell plan for mottakere av habiliterings- og rehabiliteringstjenester i hjemmet	65,1	64,2	0,0	100,0	293

Kilde: NKI, Nasjonalt kvalitetsindikatorsystem

Ledige plasser på fastlegelisten

Ifølge helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 første ledd skal kommunen sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. For å oppfylle dette ansvaret skal kommunen blant annet tilby en fastlegeordning, jf. § 3-2 punkt 4. Ifølge pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 c har enhver som er bosatt i en norsk kommune rett til å stå på liste hos lege med fastlegeavtale. Det samme gjelder asylsøkere og

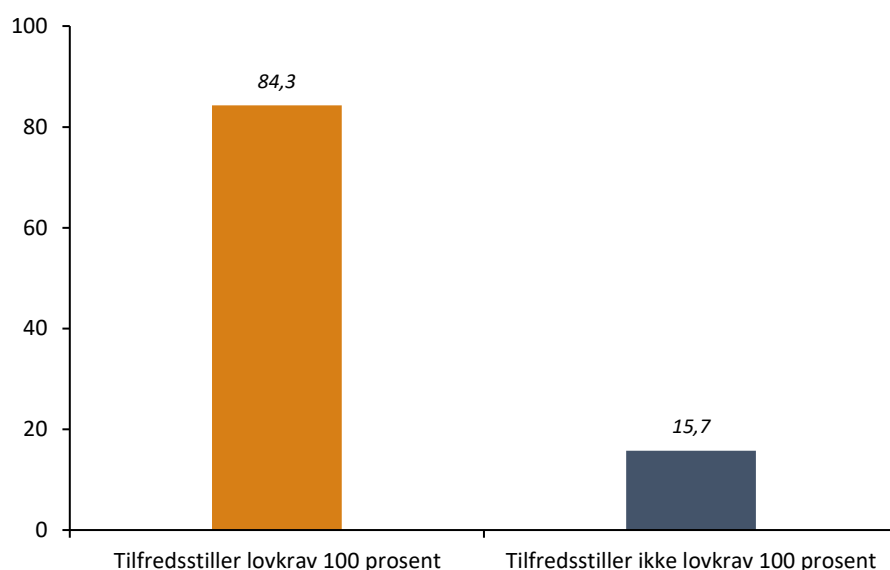
deres familie når de er medlemmer av folketrygden. I Forskrift om fastlegeordning i kommunene § 4 presiseres det som står i helse- og omsorgstjenesteloven om organisering av fastlegeordningen. I § 4 første og andre ledd i forskriften presiseres det at kommunen skal organisere fastlegeordningen og sørge for at alle som ønsker det skal få plass på fastleges liste. I forskrift om pasient- og brukerrettigheter i fastlegeordningen § 6 står det at personer på fastlegelisten har rett til å skifte fastlege inntil to ganger i året og til å få en ny vurdering av sin helsetilstand hos en annen lege med fastlegeavtale. I merknadene til forskriften står det at kommunen gjennom fastlegeordningen må sikre at det er ledig plass på listene til fastlegene i kommunen eller gjennom interkommunalt samarbeid slik at kommunens forpliktelser kan oppfylles.

Indikatoren «Ledige plasser på fastlegelisten» sier noe om hvorvidt en kommune etterlever kravet om å ha minst én åpen fastlegeliste i kommunen, slik at det er mulig å bytte fastlege. Dersom man ikke har dette, bryter man med pasient- og brukerrettighetsloven knyttet til forskrift om fastlegeordning i kommunene. Indikatoren gir samtidig en indikasjon på kapasiteten i kommunen. Tallene er hentet fra egenrapporteringen til kommunene i KOSTRA.

På lik linje som for øyeblikkelig hjelp døgntilbud, er heller ikke denne indikatoren nyansert. Én ledig plass per 1 000 innbyggere oppfyller lovkravet på lik linje som 10 ledige plasser per 1 000 innbyggere. Ledig plass på fastlegelistene trenger heller ikke å bety at man har en reell valgmulighet. Dersom den ledige plassen på fastlegelisten er langt utenfor sentrum i en kommune med store avstander vil kommunen på papiret ha ledige plasser på listene, men realiteten er det ikke en reell valgmulighet. Gjennom intervjuene med flere statsforvaltere påpekes det at én av de største utfordringene med fastlegeordningen skyldes rekrutteringsproblemer.

84,3 prosent av alle kommuner tilfredsstillt kravet om åpne plasser på fastlegelistene, jf. Figur 4.7. Våre resultater samsvarer med en rapport utgitt av KS og Helseøkonomisk Analyse A/S i 2021, som blant annet kartla utfordringer og muligheter ved finansieringen av fastlegeordningen (KS; Helseøkonomisk analyse A/S, 2021). Rapporten peker også på at utviklingen i åpne fastlegelister er negativ og at andelen fastleger med åpne lister har hatt en avtakende trend siden 2001. Dette innebærer at reservekapasiteten til fastlegene gradvis har blitt redusert de seneste årene. Andelen kommuner som ivaretar lovkravet har ligget på rundt 93 prosent i perioden 2015 til 2017, for så å ha en nedgang mot 2020 hvor nivået lå på 84,3 prosent.

Figur 4.7 Andel kommuner som fullt ut ivaretar kravet om ledige plasser på fastlegeliste i 2020, i prosent



N = 356. Kilde: KOSTRA-tabell 12005, bearbeidet av Menon Economics.

Tilbud om dagaktivitetstilbud for personer med demens

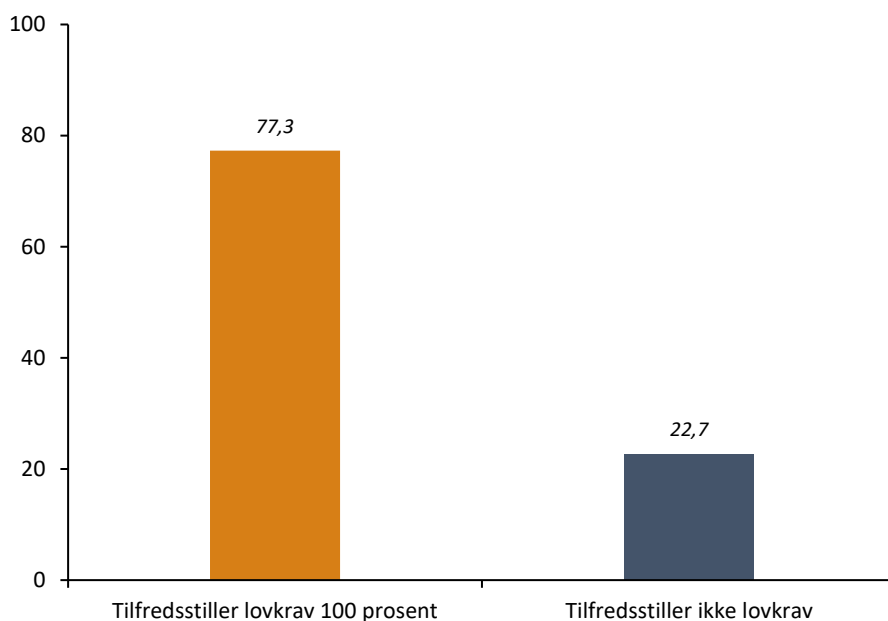
I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 skal alle kommuner tilby dagaktivitetstilbud til personer med demens. Tilbudet bør inneholde både sosiale, fysiske og kognitive aktiviteter som ivaretar deltakernes funksjoner i dagliglivet. Avlastning og støtte til pårørende vil også kunne inngå i tilbudet, avhengig av kommunens egne bestemmelser. Tilbudsplikten var gjeldende fra 1. januar 2020.

Indikatoren «Tilbud om dagaktivitetstilbud for personer med demens» er hentet fra Helsedirektoratet sitt kvalitetsindikatorregister (NKI) og viser andelen hjemmeboende med demens som har vedtak om et dagaktivitetstilbud i hver kommune.

Omtrent 77 prosent av kommunene vi har tall på oppfyller kravet om å ha et dagtilbud til personer med demens, se Figur 4.8. Med tanke på at det nesten er 100 kommuner som ikke har rapportert data, må andelen som tilfredsstillter lovkravet tolkes med varsomhet.

Gjennom samtaler med statsforvaltere og kommuner kommer det også fram at enkelte kommuner organiserer et tilsvarende tilbud, uten at det nødvendigvis kommer fram gjennom rapporteringen. Dermed kan man argumentere for at enkelte kommuner tilfredsstillter kravet om et slikt tilbud, uten at de ivaretar kravet iht. hvordan det registreres i Helsedirektoratet sitt register. Andel kommuner som tilfredsstillter lovkravet har gått fra 48,8 i 2016 til 77,3 prosent 2020, noe som viser en positiv utvikling. Én mulig forklaring er at lovkravet ble gjeldende fra 2020.

Figur 4.8 Andel kommuner som fullt ut ivaretar lovkrav om dagtilbud til personer med demens i 2020, i prosent



N = 260. Kilde: NKI, bearbejdet av Menon Economics.

Kartlegging av ernæringsstatus for beboere i institusjon og personer innskrevet i hjemmesykepleien

Iht. nasjonale faglige retningslinjer for forebygging og behandling av underernæring er det anbefalt at alle beboere i institusjon og personer innskrevet i hjemmesykepleien vurderes for ernæringsmessig risiko ved innleggelse/vedtak og deretter månedlig eller etter et annet faglig begrunnet individuelt opplegg.

I den forbindelse har Helsedirektoratet laget en kvalitetsindikator som viser antall personer (67 år og eldre) som mottar helsetjenester i hjemmet eller i institusjon som har fått kartlagt sin ernæringsstatus i løpet av de siste tolv månedene, justert for relevans og ønske. Indikatoren knytter seg til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nummer 6 bokstav a og c og omtales som en kvalitetsindikator. Det påpekes fra flere statsforvaltere at underrapportering av underernæring, spesielt i hjemmetjenesten, er et stort problem, og dette underbygges fra Senter for omsorgsforskning.

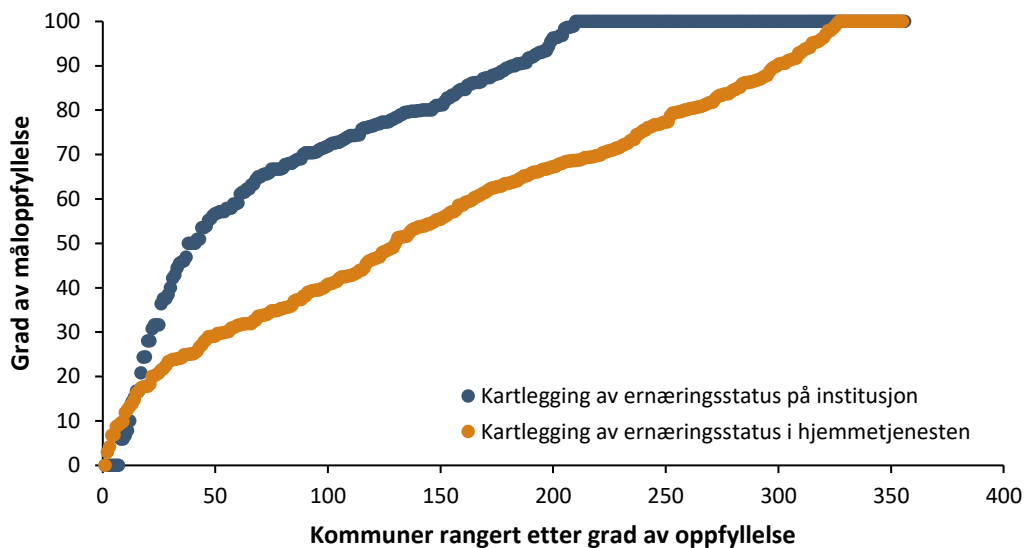
Helsedirektoratet selv konstaterer at ernæringsarbeidet er viktig for å styrke kvaliteten og ikke minst risikoen for komplikasjoner og andre følgesykdommer pasientene kan oppleve. Samtidig må indikatoren tolkes med varsomhet på grunn av mulig feilrapportering eller tekniske feil i kommunenes journalsystemer.

På lik linje som for mottakere av habilitering og rehabilitering med vedtak om individuell plan, er andelen kommuner som ikke tilfredsstillter de sterke anbefalingene knyttet til kartlegging av ernæringsstatus i flertall. Andelen kommuner som fullt ut ivaretar anbefaling om kartlegging av ernæringsstatus for beboere i institusjon og gjennom hjemmetjenesten er kun på hhv. 39,8 og 8,2 prosent. Det er kun to kommuner som ikke har rapportert inn tall for 2020. Tilsvarende som for kravet om individuell plan, er dette et pasientspesifikt krav, som krever at kommunen følger opp hver enkelt som har behov. Til sammenligning er kravet om tilbud om helsestasjonstjenester et krav som kun sier noe om kommunen har tilbudet eller ei, og ikke noe om hvor mange som får benyttet seg av tilbudet som har behov. Derfor kan oppfølging av ernæringsstatus, sammen med kravet om individuell plan, være mer utfordrende å tilfredsstille i absolutt forstand. Til tross for at våre resultater må tolkes med forsiktighet, samsvarer de likevel med Riksrevisjonens undersøkelse av tilgjengelighet og kvalitet i eldre-

omsorgen (Riksrevisjonen, 2018). Rapporten avdekker store utfordringer knyttet til ernæring og legemiddel-håndtering som går utover pasientsikkerheten. Riksrevisjonen kommer med sterke anbefalinger om å styrke dette arbeidet.

Til tross for at få kommuner oppfyller anbefalingen 100 prosent, er det få kommuner som ikke ivaretar anbefalingen i det hele tatt i institusjon eller personene innskrevet i hjemmesykepleien. Kommunene fordeler seg forholdsvis jevnt mellom 0 og 100 i grad av måloppnåelse, spesielt for hjemmetjenesten. Gjennomsnittlig måloppnåelse ligger på 80,5 ved institusjon og på 60,1 i hjemmetjenesten.

Figur 4.9 Grad av oppfyllelse av anbefaling om kartlegging av ernæringsstatus i 2020, i prosent*



*Hver prikk representerer én kommune. N=354. Kilde: NKI, Nasjonalt kvalitetsindikatorssystem, bearbeidet av Menon Economics.

Tabell 4.3 Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse for krav om kartlegging av ernæringsstatus i 2020, i prosent

	Gj.snitt	Median	Min.	Maks.	N
Kartlegging av ernæringsstatus på institusjon	80,5	89,1	0	100,0	354
Kartlegging av ernæringsstatus i hjemme-tjenesten	60,1	63,3	0	100,0	354

Kilde: NKI, Nasjonalt kvalitetsindikatorssystem

Andre mulige indikatorer

Både gjennom KOSTRA og NKI publiseres det en rekke andre indikatorer som vi ikke har inkludert i denne analysen. I all hovedsak begrunnes dette i mangel på data, i tillegg til at kvaliteten på noen av indikatorene er så usikker at vi har valgt å ekskludere dem.

Kommunens ansvar overfor pårørende er lovfestet i § 3-6 i helse- og omsorgstjenesteloven. Gjennom samtaler med statsforvaltere nevnes dette som et viktig ansvarsområde, både fordi pårørendebyrden vokser, men også fordi det er et område som ofte blir nedprioritert. Både omsorgstønader, arbeid ved frisklivssentraler og avlastning inngår som ulike tilbud for pårørende i kommunen. Til tross for at det er et viktig område, finnes det

ikke, til vår kunnskap, datasett som sier noe om hvorvidt kommunen bryter loven ved å ikke følge opp ansvaret overfor pårørende.

I lys av pandemien har *smittevern* blitt et viktig ansvarsområde både for de små og store kommunene, noe som påpekes av flere statsforvaltere gjennom intervjuene. Gjennom smittevernloven § 7-1 har kommunene blant annet ansvar for å skaffe seg en oversikt over smittesituasjonen i kommunen, samt ansvar for å drive med opplysning og gi råd om forebyggende tiltak. Vi har likevel ikke klart å finne relevante indikatorer som knytter seg til disse lovkravene og vi er ikke kjent med at det finnes relevant statistikk på området.

Som en del av det forebyggende arbeidet kommunen har ansvar for, er det å fremme befolkningens helse, trivsel og miljømessige forhold viktig. Kommunens ansvar på folkehelseområdet er lovfestet i folkehelseloven kapittel to, hvor kommunen blant annet skal ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen.¹⁵ Dette er et lovkrav som i utgangspunktet knytter seg direkte til en indikator som årlig rapporteres inn i KOSTRA. Likevel har vi, på bakgrunn av tilbakemeldinger fra statsforvaltere, valgt å ikke ta med folkehelse som en egen indikator. Dette begrunnes i at erfaring tilsier at indikatoren ikke fanger opp det riktige bildet av hvorvidt en kommune oppfyller lovkravet rundt folkehelsearbeidet.

Iht. forskrift om *legemiddelhåndtering* for virksomheter og helsepersonell som yter helsehjelp § 5a skal kommunene gjennomføre en systematisk legemiddelgjennomgang på sykehjem utført av lege eller i samarbeid med annet helsepersonell. Dette er et lovkrav som også sier noe om kvalitetsdimensjonen i en tjeneste, og flere av statsforvalterne peker på at dette er et viktig ansvarsområde for kommuner med store utfordringer. Helse- og sosialdepartementet rapporterer årlig om legemiddelgjennomgangen ved sykehjemmene på kommunalt nivå, men på grunn av lave rapporteringstall vurderer vi at indikatoren ikke ville blitt representativ nok.

Utover de nevnte indikatorene har vi ikke identifisert andre indikatorer som mer eller mindre kan knyttes direkte til et lovkrav og som det finnes data på for et representativt antall kommuner.

4.2 Barnehage og grunnskole

Norske kommuner har ansvar for å tilby barnehage og grunnskole til kommunens barn og unge. Samlet for alle kommunene sto de to tjenestekområdene for over 30 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter i 2020 (se Figur 4.1).

Ifølge barnehagelovens formålsparagraf (§ 1) skal barnehagen i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling. I 2020 var det om lag 272 000 barn i barnehage fordelt på 5 620 barnehager. Cirka 50 prosent av barnehagebarna gikk i en kommunal barnehage. Barnehage finansieres delvis av foreldrebetaling.¹⁶

Ifølge opplæringslovas formålsparagraf (§ 1-1) skal opplæringen i skole, i samarbeid og forståelse fra hjemmet, åpne dører mot verden og framtiden og gi elevene historisk og kulturell innsikt og forankring. Grunnskolen er en gratis, obligatorisk skolegang for barn i alderen 6–16 år. Også asylsøkere og andre som kommer til Norge med ønske om å bosette seg her kan ha rett og plikt til opplæring. Grunnskolen er delt i to nivåer: barnetrinn (1.-7. trinn) og ungdomstrinn (8.-10. trinn). Dersom eleven bor langt fra skolen eller har en funksjonshemming eller

¹⁵ Folkehelseloven §5

¹⁶ Foreldre skal ikke betalte mer enn maksprisen for en barnehageplass. Maksprisen ble fastsatt til kroner 3 230 per måned fra og med 1. januar 2021 og kroner 3 315 per måned fra og med 1. januar 2022. Maksprisen gjelder både for private og offentlige barnehager.

skade, kan hun eller han ha rett til gratis transport til skolen. I 2020 var det om lag 607 000 barn på grunnskolen fordelt på nesten 2 800 grunnskoler. Nesten 96 prosent av grunnskoleelevene mottok undervisning fra kommunale skoler.

4.2.1 Definisjon av tjenesteområdene

Vi har kalt dette delkapittelet definisjon av tjenesteområdene fordi barnehage og grunnskole i de aller fleste sammenhenger defineres som to forskjellige tjenester. Barnehageloven legger rammene for barnehage, og opplæringslova legger rammene for grunnskolen. Under disse lovene ligger det flere forskrifter, to av de mest sentrale forskriftene er forskrift til opplæringslova og forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjoner i barnehager. Basert på at barnehage og grunnskole henges tett sammen og har samme departement og direktorat, har vi valgt å definere barnehage og grunnskole som ett sektorområde.

4.2.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater

Dialogen med statsforvalter og oppdragsgiver har vært viktig for å komme fram til de mest sentrale lovkravene for tjenesteområdene. Det har vært stor enighet i at indikatorer som fanger opp lærernormen og kompetansekravet til lærere som er regulert av forskrift til opplæringslova er naturlige å ha med. Alle var også enige om at pedagognormen i barnehage, regulert i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjoner i barnehager, er en viktig indikator å ta med. Basert på at Utdanningsdirektoratet / Grunnskolens informasjonssystem (GSI) sitter på disse dataene og har delt dem med oss, har vi endt opp med indikatorer vist i Tabell 4.4.

Tabell 4.4 **Indikatorene/datasettene som er lagt til grunn for å måle lovoppfyllelse i barnehage og grunnskole***

Lovkrav (hentet fra lovteksten)	Lovparagraf	Indikator
Maksimalt 15 elever per lærer på 1.–4. årstrinn	FOL § 14A-1	Andel av skolene i kommunen som tilfredsstillt lærernormen for 1.-4. trinn.
Maksimalt 20 elever per lærer på 5.–7. årstrinn	FOL § 14A-1	Andel av skolene i kommunen som tilfredsstillt lærernormen for 5.-7. trinn.
Maksimalt 20 elever per lærer på 8.–10. årstrinn.	FOL § 14A-1	Andel av skolene i kommunen som tilfredsstillt lærernormen for 8.-10. trinn.
Den som skal tilsetjast i undervisningsstilling [...], må oppfylle tilsetjingskrava. For å undervise i norsk, samisk, norsk teiknspråk, matematikk eller engelsk på barnetrinnet krevst det at vedkommande har minst 30 studiepoeng som er relevante for faget.	FOL §§ 14-1, 14-2 og 14-3	Andel av undervisningen som gis av lærere som oppfyller kompetansekravet for tilsetting. Andel lærere som underviser i norsk, matematikk og engelsk som oppfyller kompetansekravene for undervisning i hhv. norsk, matematikk og engelsk.
Barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år.	FPD § 1	Andel av de kommunale barnehagene i kommunen som tilfredsstillt pedagognormen.

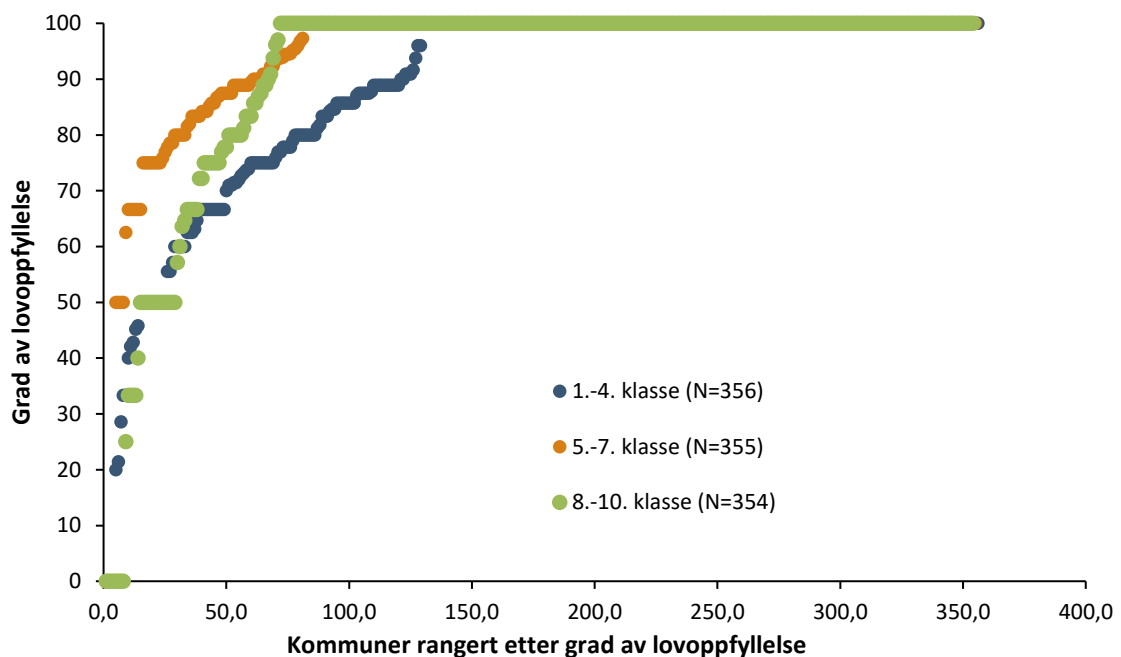
*FOL er en forkortelse for forskrift til opplæringslova, mens FPD er en forkortelse for forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjoner i barnehage.

Lærertetthet i grunnskolen

Utdanningsdirektoratet har gitt oss data på antall elever per lærer i ordinær undervisning per skole for de ulike trinnene. Ut ifra lovkravene knyttet til lærertetthet for de ulike trinnene, har vi beregnet andel skolene i kommunen som oppfyller lærernormen, se Figur 4.10. Vi starter med å se nærmere på andelen av skolene i kommunen som ivaretar de tre lovkravene til lærertetthet, se Figur 4.10. En høy andel av kommunene ivaretar kravene til lærertetthet for samtlige skoler. Nesten 90 prosent av kommunene tilfredstilte kravet om lærertetthet for 1.-4. trinn i skoleåret 2020-2021. For 5.-7. trinn var tilsvarende andel 95 prosent, og for ungdomsskolen (8.-10. trinn) var andelen om lag 92 prosent. Medianen ligger på 100 prosent for alle trinn og funnene indikerer at grad av lovoppfyllelse er noe høyere for 5.-7. klasse enn 1.-4. og 8.-10. trinn.

Kravet om lærertetthet kan være spesielt vanskelig i kommuner med kraftig befolkningsvekst, som får kontinuerlig påfyll av elever underveis i skoleåret. Slik vekst er vanskelig å planlegge og budsjettere for, spesielt fordi elevene har rett på tjenester før kommunene får kompensert for de ufrivillige kostnadsulempene gjennom inntektssystemet.

Figur 4.10 Andel av kommunale grunnskoler per kommune som ivaretar lovkrav knyttet til lærertetthet i skoleåret 2020-2021, i prosent*



*Hver prikk representerer én kommune. N=287-355. Kilde: Utdanningsdirektoratet, bearbejdet av Menon Economics.

Tabell 4.5 Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse for krav til lærertetthet i grunnskolen for skoleåret 2020-2021, i prosent

	Gj.snitt	Median	Min.	Maks.	N
1.-4. klasse	89,1	100,0	0,0	100,0	356
5.-7. klasse	95,0	100,0	0,0	100,0	355
8.-10. klasse	91,9	100,0	0,0	100,0	354

Kilde: Utdanningsdirektoratet

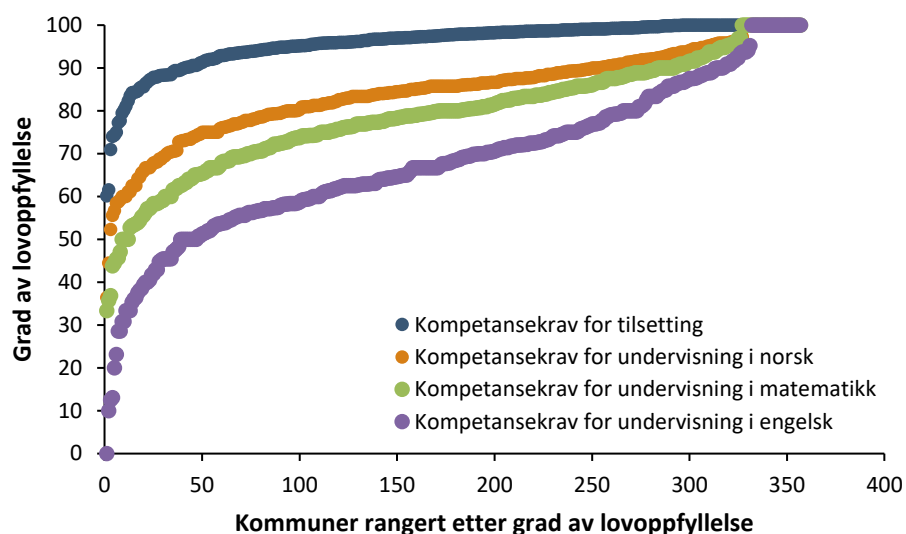
Utviklingen i andel kommuner som ivaretar lovkravet har vært spesielt positiv for 1-4. trinn i perioden 2015 til 2020. Vi observerer at andelen skoler som tilfredsstillt lovkravet i hver kommune fra 69,7 til 89,1 prosent. For 5.-7. trinn har andelen skoler som ivaretar lovkravet per kommune ligget mellom 89,6 (2017) og 95,0 prosent (2019). For 8.-10. trinn har andelen skoler som ivaretar lovkravet per kommune ligget mellom 87,3 prosent i 2015 til 91,9 prosent i 2020.

Kompetansekrav i grunnskolen

Forskrift til opplæringslova §§ 14-2 og 14-3 sier at for at noen skal kunne undervise i norsk, matematikk eller engelsk på barnetrinnet, kreves det at vedkommende har minst 30 studiepoeng som er relevante for faget.¹⁷ Iht. § 14-1 stilles det krav til pedagogisk kompetanse for alle som skal tilsettes i undervisningsstilling.¹⁸

17,1 prosent av kommunene tilfredstilte krav om pedagogisk kompetanse ved tilsetning fullt ut. For kompetansekrav i henholdsvis norsk, matematikk og engelsk var det kun 8,4 prosent, 8,7 prosent og 7,3 prosent av kommunene som oppfylte kravet fullt ut. Det er størst grad av lovoppfyllelse når det gjelder tilsetningskravet og lavest grad av lovoppfyllelse for kompetansekravet til lærere som underviser i engelsk. Vi finner også at det er stor variasjon mellom kommunene, se Figur 4.11. Forskjellene er størst for kompetansekravet for undervisning i engelsk. For dette lovkravet varierer graden av lovoppfyllelsen mellom 0 og 100 prosent.

Figur 4.11 Grad av lovoppfyllelse for kompetansekravene i grunnskolen for skoleåret 2020-2021, i prosent*



*Hver prikk representerer én kommune. N=356. Kilde: GSI, Norges offisielle oversikt over grunnskoleundervisningen i landet, bearbeidet av Menon Economics.

Tabell 4.6 viser deskriptiv statistikk for de fire fordelingene. Graden av gjennomsnittlig lovoppfyllelse varierer mellom 95,9 prosent (tilsetningskravet) og 68,4 prosent (kompetansekravet i engelsk). Medianen er tilnærmet lik gjennomsnittet, som forteller oss at ekstremverdier har liten innvirkning på resultatene.

¹⁷ Det er tilsvarende krav for å undervise i samisk og norsk tegnspråk. Vi har valgt å se bort fra disse kravene siden det ikke er en problemstilling i alle landets kommuner.

¹⁸ Pedagogisk kompetanse for tilsetning beregnes ved å undersøke andelen undervisningspersonale som ikke oppfyller kompetansekrav basert på det totale antall lærertimer som gis til undervisning. Fagkravene i norsk, matematikk og engelsk beregnes ved å se på andelen lærere som har under studiepoengkravet basert på det totale antall lærere som underviser i hhv. norsk, matematikk og engelsk.

Tabell 4.6 Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse for kompetansekravene i grunnskolen for skoleåret 2020-2021, i prosent

	Gj.snitt	Median	Min.	Maks.	N
Kompetansekrav for tilsetning	95,9	97,8	60,1	100,0	356
Kompetansekrav for undervisning i norsk	84,6	85,7	36,4	100,0	356
Kompetansekrav for undervisning i matematikk	79,3	80,0	33,3	100,0	356
Kompetansekrav for undervisning i engelsk	68,4	68,3	0,0	100,0	356

Kilde: GSI, Norges offisielle oversikt over grunnskoleundervisningen i landet

Andelen kommuner som ivaretok lovkravet fullt ut om kompetansekrav for tilsetning lå på 12,4 prosent i 2015 og 10 prosent i 2016, for deretter å øke til 17,1 prosent i 2020. For kravene om undervisning i norsk og matematikk har andelen som ivaretar kravet fullt ligget på under 1 prosent fra 2015 til 2019. For kompetansekravet i norsk økte andelen deretter til 8,4 prosent i 2020, og for matematikk 8,7 prosent. Fagkompetanse i engelsk har også ligget på mellom rundt 1 og 2 prosent mellom 2015 og 2019, for deretter å øke til 7,3 prosent i 2020.

Pedagognormen i barnehage

Ifølge pedagognormen skal det være minimum én pedagogisk leder per syv barn under tre år, og minimum én pedagogisk leder per 14 barn for barn over tre år, jf. forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning på høghskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk. Sett opp mot grunnskole, som har atskilte krav til lærertetthet og kompetansekrav, skiller pedagognormen seg ut ved at lærertetthet og kompetanse reguleres i ett sammensatt lovkrav. Vi har avgrenset vurderingen til de kommunale barnehagene (inkludert dem som oppfyller normen med dispensasjon) fordi kommunen ikke har et direkte driftsansvar for de private barnehagene.¹⁹ På bakgrunn av denne avgrensningen er det fire kommuner som ekskluderes fra indikatoren ettersom disse kommunene kun har private barnehager.

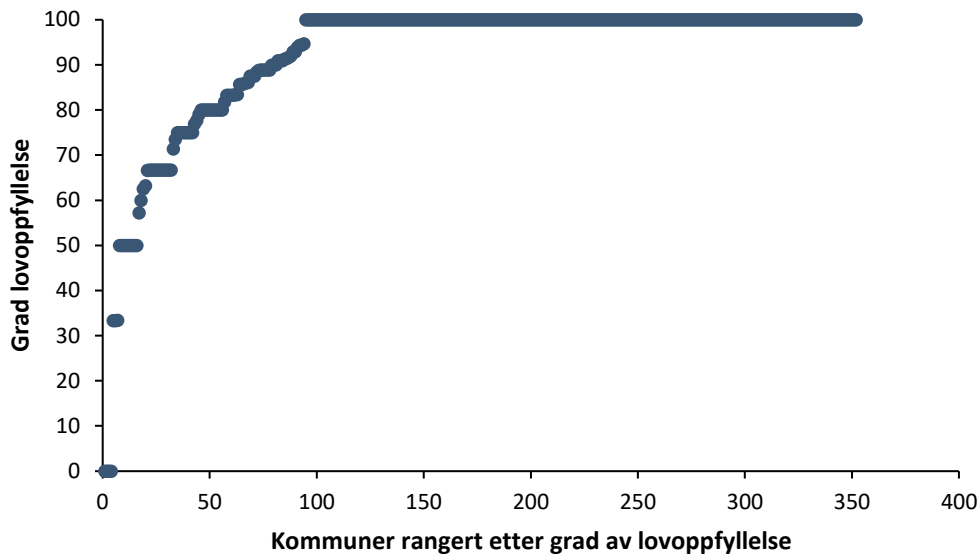
73,3 prosent av landets kommuner tilfredsstiller dette lovkravet fullt ut og lovoppfyllelsen har økt fra 40,1 prosent i 2015 til 73,3 prosent i 2020.

Figur 4.12 viser andel av de kommunale barnehagene som tilfredsstiller pedagognormen i kommunen i 2020. Gjennomsnittet ligger på 92,7 prosent og medianen på 100, jf. Tabell 4.7.

¹⁹ Kommunene har imidlertid ansvar for å føre tilsyn både med kommunale og private barnehager. Fra 1. januar 2022 har Utdanningsdirektoratet ansvar for å føre økonomisk tilsyn med private barnehager. Hovedformålet med endringen er å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommuner barna i barnehagen til gode. URL: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/tilsyn-med-barnehager/> [Lastet ned 21. februar 2022]

Figur 4.12

Andel av de kommunale barnehagene i kommunen som tilfredsstilte pedagognormen i 2020



N=356. Kilde: Utdanningsdirektoratet, bearbejdet av Menon Economics.

Tabell 4.7

Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse for pedagognormen i barnehage i 2020 for kommunale barnehager, i prosent

	Gj.snitt	Median	Min.	Maks.	N
Pedagognormen	92,7	100	0	100,0	352

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Andre relevante lovkrav

Resten av kapittelet dekker rettigheter og krav som statsforvaltere mener at ideelt sett burde bli dekket i kartleggingen, men som vi ikke har funnet indikatorer for.

Dersom en elev ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære tilpassede undervisningen, har han eller hun rett til spesialundervisning. Det er samtidig frivillig å motta spesialundervisning. Spesialundervisning er et enkeltvedtak som kan påklages av eleven eller foresatte. Det skal utarbeides en individuell opplæringsplan i fagene en elev mottar spesialundervisning i, jf. opplæringslova § 5-5. Eleven må ikke ha en diagnose for å ha rett til spesialundervisning, men en diagnose kan være til hjelp når kartlegging skal gjøres og tiltak fastsettes. Det hadde vært interessant å undersøke hvorvidt kommunene ivaretar retten til spesialundervisning. Det finnes statistikk for antall barn og unge som får spesialundervisning per kommune. Derimot har vi ikke oversikt over hvor mange som har vedtak eller hvem som har rett på vedtak, men som likevel ikke får spesialundervisning. Dette bekreftes gjennom dialogen med statsforvaltere. De påpeker også at det ikke finnes data for kvaliteten på tilbudet/undervisningen.

Ifølge opplæringslova § 1-3 skal all undervisning i barne- og ungdomskolen tilpasses til elevens evner og forutsetninger. Å tilpasse opplæringen betyr å tilrettelegge med varierte vurderingsformer, læringsressurser, læringsarenaer og læringsaktiviteter slik at alle får best mulig utbytte av opplæringen.

Opplæring i morsmål for språklige minoriteter har som hovedformål å styrke elevenes forutsetninger for å beherske det norske språket og derved deres læringsmuligheter. Den tospråklige fagopplæringen har til hensikt å sikre elevenes forståelse av kunnskapsinnholdet i fagene. Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring er

forankret i retten til særskilt språkopplæring i opplæringslovas §§ 2-8 og 3-12. I 2019 gjennomførte Pedersen mfl. (2019) en vurdering av drifts- og finansieringsmodell for en læringsplattform med bakgrunn i at man flere steder i landet ikke får tak i tospråklige faglærere. I praksis vil det si at flere kommuner ikke har forutsetninger for å følge opplæringsloven med å tilby tospråklig fagopplæring. Det er noe vi naturligvis skulle hatt en indikator på i vår kartlegging. Utfordringen er at vi bare vet hvor mange som får tilbudet, ikke hvor mange som faktisk har behov for tospråklig fagopplæring. Det har derfor ikke vært mulig å etablere indikatorer som det gir mening å anvende.

Boks 4.1 Eksempel på statlig tilrettelegging for at kommunene skal kunne tilby tospråklig fagopplæring i tråd med krav i opplæringsloven

Tospråklig fagopplæring innebærer at elever får undervisning i ett eller flere fag (for eksempel matematikk eller naturfag), både på norsk og på elevens morsmål eller et annet språk som eleven kan. Hensikten med tospråklig fagopplæring er å bidra til at eleven får faglig progresjon i aktuelt fag mens eleven er i en norskinnlæringsfase. Undervisningen gis av tospråklige lærere etter læreplanen i det aktuelle faget.

Utdanningsdirektoratet ga høsten 2012 Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) i oppdrag å utrede og vurdere fjernundervisningstiltak og -modeller rettet mot minoritetsspråklige elever. Gjennom prosjektet Fleksibel opplæring prøves det ut og tilbys tospråklig fagopplæring gjennom nettbaserte løsninger for fagene matematikk og naturfag på språkene arabisk, tigrinja og somali, i tillegg til norsk. Elever og kommunen tilbys Fleksibel opplæring når kommunen ikke er i stand til å tilby elever tospråklig fagopplæring med stedlige læreresressurser. Bakgrunnen for etableringen av undervisningsplattformen er at man flere steder i landet ikke får tak i tospråklige faglærere, som i praksis vil si at flere kommuner ikke har forutsetninger for å følge opplæringsloven med å tilby tospråklig fagopplæring.

Kilde: Pedersen mfl. (2019).

Elever i grunnskolen kan ha rett til gratis skyss til skolen. Retten er i utgangspunktet fastsatt etter lengden på skolereisen (1. trinn – mer enn 2 km, 2.–10. trinn – mer enn 4 km). Elever som har en farlig eller vanskelig skolevei, har rett til gratis skyss uavhengig av hvor langt unna skolen de bor. Elever har rett til båttransport når det er nødvendig, uavhengig av reiselengde. Elever med midlertidig skade eller sykdom som har behov for skyss har rett til gratis skyss. Elever med funksjonshemninger som har behov for skyss har rett til gratis skyss. Flere statsforvaltere forteller oss at når kommuner legger ned skoler, kommer også rettigheter til skyss stadig på bordet hos dem.

Det har også kommet innspill til at skolemiljøet er en dimensjon som burde vært med i kartleggingen. Ifølge opplæringslova § 9 A-2 har alle elever rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. I påfølgende paragraf (omtalt som mobbeparagrafen) skal skolen ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Tilbakemeldinger fra flere statsforvaltere er at dette er et område med store kvalitetsforskjeller mellom skolene og kommunene. Vi har imidlertid ikke funnet en valid datakilde som fanger opp dette lovkravet.

4.3 Barnevern

I 2020 fikk om lag 53 000 barn og unge hjelp av barnevernet i Norge. De fleste av disse mottok hjelpetiltak i hjemmet, men cirka 10 600 barn til og med 17 år var ved utgangen av 2020 plassert utenfor hjemmet av barneverntjenesten.²⁰ Forvaltningen av barnevernet er i hovedsak lagt til kommunal barneverntjeneste. Kommunenes

²⁰ https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Oppsummert_status_i_tall_for_barnevernet/

innsats på området er derfor avgjørende for å sikre at barn og unge som har behov for det får rett hjelp til rett tid.

4.3.1 Definisjon av tjenesteområdet

Barnevernet i Norge jobber for at barn og unge skal ha en trygg barndom og gode oppvekstvilkår. Lov om barneverntjenester (barnevernloven) skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid og bidra til at barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår, jf. barnevernloven § 1-1. Tjenesteområdet treffer sårbare grupper i samfunnet og er valgt ut fordi kommunenes innsats på området er avgjørende for barn og unges utvikling, trivsel, velferd og rettssikkerhet.

Det er tre hovedprinsipper som ligger til grunn for avgjørelser som fattes etter barnevernloven: hensynet til barnets beste, det biologiske prinsipp og minste inngreps prinsipp. I tillegg gjelder legalitetsprinsippet, eller at ethvert tiltak skal være hjemlet i lov. Barnets rett til medvirkning og innflytelse har også fått stor selvstendig betydning særlig de senere årene.

Barnevernloven med tilhørende forskrifter regulerer oppgave- og ansvarsdelingen mellom det kommunale barnevernet og statlig barnevernmyndighet. Forvaltningen av barnevernet i Norge er i hovedsak lagt til den kommunale barneverntjenesten, jf. barnevernloven §§ 2-1 til 2-3, og alle kommuner skal ha en barneverntjeneste. Den statlige delen av barnevernet har bl.a. ansvar for å etablere og drifte institusjoner og å bistå kommuner med rekruttering og formidling av fosterhjem. Kommunalt barnevern har ansvar for²¹:

- forebyggende arbeid
- utredning av saker og gjennomføring av undersøkelser
- hjelpetiltak i hjemmet
- plassering av barn utenfor hjemmet (enten ved at kommunen selv treffer vedtak (frivillige tiltak) eller ved at kommunen fremmer sak for fylkesnemnda (tvangstiltak))
- oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet
- godkjenning av fosterhjem.

Krav til kommunalt barnevern er nærmere operasjonalisert bl.a. i forskrift om fosterhjem.

4.3.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer en rekke tabeller innenfor barnevernsområdet.²² Dataene er interessante og kan være relevante for analyser av kjennetegn ved kommunene. Det er imidlertid begrenset hvorvidt dataene kan kobles direkte mot lovkrav som kommunene står overfor. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) publiserer også diverse statistikk på barnevernsområdet. De har blant annet samlet indikatorer som kan brukes til å sammenlikne kommuner og barneverntjenester og se utvikling over tid gjennom barnevern kommune-monitor²³. Under kvalitetsdimensjonen er det samlet indikatorer som knytter seg til overholdelse av lovkrav og som gjerne følges opp som en del av internkontrollen i kommunene.

Statens helsetilsyn er sentral tilsynsmyndighet for blant sosiale tjenester, barneverntjenester, helse- og omsorgstjenester og folkehelsearbeid. De sammenfatter bl.a. landsomfattende tilsyn og publiserer relevante rapporter

²¹ Basert på https://bufdir.no/Barnevern/Om_barnevernet/Organisering_og_oppgaver/

²² Se <https://www.ssb.no/statbank/list/barnevernq>

²³ Se https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/

innenfor barnevernsområdet. Tilsynene er imidlertid i hovedsak risikobasert. Funnene gjelder derfor som regel et utvalg av kommuner og gir ikke nødvendigvis et riktig bilde av kommunesektoren som helhet. Det er også gjennomført en rekke kartlegginger og utredninger av barnevernet. For eksempel har Bufdir gjennomført en kartlegging av kompetansebehovet i det kommunale barnevernet (Bufdir, 2018), og Menon evaluerte i 2018 tilsynsordningen for barn i fosterhjem (Kjelsaas, Bruvoll, Ellingsen, & Basso, 2018).

I vurderingen av aktuelle indikatorer har vi sett på hvilke lovkrav som skal ivaretas og hvilke data som finnes tilgjengelig og kan knyttes opp mot de konkrete lovkravene. Basert på samtaler med Bufdir, Helsetilsynet og statsforvaltere har vi valgt å benytte fire indikatorer fra Bufdirs kommunemonitor som knytter seg direkte til lovkrav:

- Barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging i tråd med lovkrav.
- Tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt.
- Fristbrudd i undersøkelsessaker.
- Barn i hjelpetiltak med tiltaksplan.

Disse er nærmere forklart i Tabell 4.8.

Tabell 4.8 Indikatorene/datasettene som er lagt til grunn for å måle lovoppfyllelse på barnevernsområdet

Lovkrav	Lovparagraf	Indikator
Barneverntjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minimum fire, ev. to, ganger i året.	Forskrift om fosterhjem § 7	Andel barn og unge som får oppfølgingsbesøk iht. krav (0-100 prosent).
Fosterhjems kommunen skal føre tilsyn med barn i fosterhjem så ofte som nødvendig, men minimum fire, ev. to, ganger i året.	Forskrift om fosterhjem § 9	Andel barn og unge som har fått fire (ev. to) tilsynsbesøk (0-100 prosent).
En undersøkelse etter bvl § 4-3 skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder, ev. seks måneder.	Barnevernloven § 6-9	Andel avsluttede undersøkelsessaker uten fristbrudd (0-100 prosent).
Barneverntjenesten skal utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan når hjelpetiltak vedtas.	Barnevernloven § 4-5	Andel barn og unge som mottar hjelpetiltak og som har tiltaksplan (0-100 prosent).

Tallgrunnlaget for indikatorene i kommunemonitoren er kommunenes halvårsrapportering til Bufdir, via statsforvalter. Bufdir presiserer at dataene som rapporteres først og fremst brukes for å følge med på utviklingen i det kommunale barnevernet over tid og at én rapporteringsperiode ikke er tilstrekkelig for å kunne si noe representativt om oppfyllelse av lovkrav i det kommunale barnevernet. Vi har fått innspill om at oppfyllelse av lovkrav kan variere over tid, spesielt for kommuner med relativt få innbyggere/saker, og at det derfor bør legges til grunn et snitt over flere måleperioder. Vi har i dialog med Bufdir derfor tatt utgangspunkt i gjennomsnittet av andeler per 30.06.2020 (30.06.2019-30.06.2020) og 31.12.2020 (31.12.2019-31.12.2020).²⁴ Bufdir har imidlertid også gitt innspill om at 2020 kan være et uheldig måletidspunkt å ta utgangspunkt i fordi kommunene som følge

²⁴ For kommuner hvor det kun finnes data for én av periodene har vi imidlertid tatt utgangspunkt i perioden med data.

av pandemien og smittetiltak ble bedt om å prioritere akutt saker fremfor oppfølging av fosterhjem som barneverntjenesten erfarte som trygge og stabile plasseringer.

I avsnittene under beskriver vi indikatorene, påpeker mulige svakheter/begrensninger og oppsummerer deskriptive resultater.

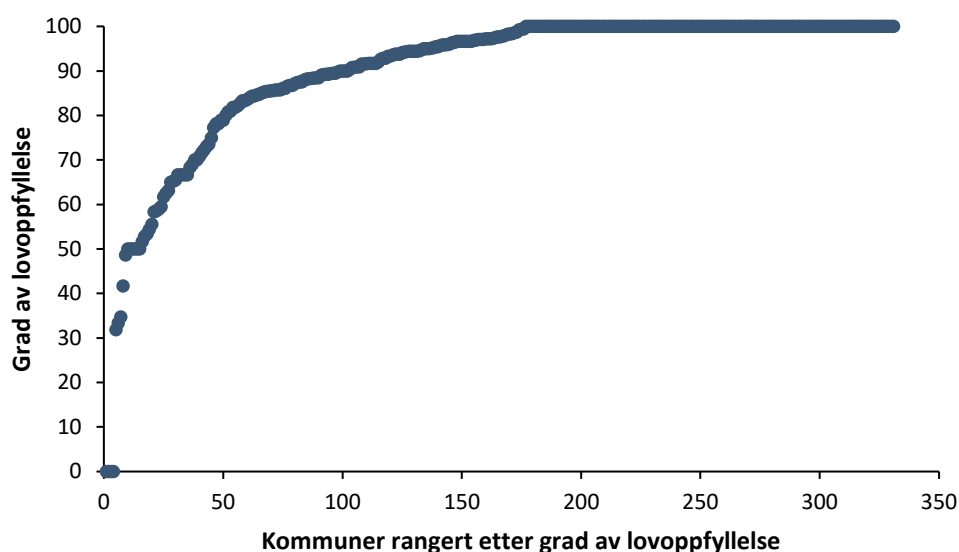
Barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging i tråd med lovkrav

Iht. forskrift om fosterhjem § 7 skal barneverntjenesten i omsorgskommunen følge opp og føre kontroll med hvert barns situasjon i fosterhjemmet. Barneverntjenesten skal bl.a. besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, men minimum fire ganger i året. Dersom et barn har vært plassert i et fosterhjem i mer enn to år og barneverntjenesten vurderer at forholdene i fosterhjemmet er gode, kan barneverntjenesten vedta at antall besøk skal reduseres til minimum to ganger i året.

Indikatoren «barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging i tråd med lovkrav» viser andelen barn som ikke har fått fire (ev. to) oppfølgingsbesøk fra den kommunale barneverntjenesten, blant barn under 18 år som har bodd i fosterhjem i over ett år og som kommunen har oppfølgings- og kontrollansvar for. Indikatoren knytter seg derfor direkte til kravet i forskrift om antall oppfølgingsbesøk. Som Bufdir også nevner i beskrivelsen av indikatoren, viser imidlertid ikke indikatoren hvor mange oppfølgingsbesøk som er gjennomført. Det innebærer at en kommune vil bli registrert med brudd på lovkravet både hvis de ikke har gjennomført noen besøk og dersom de har gjennomført tre besøk siste år (gitt krav om fire). Videre skal kommunen iht. forskriftskravet besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig. Dersom det er behov for å besøke fosterhjemmet flere ganger enn minimumskravet tilsier, og kommunen gjennomfører fire (ev. to) besøk, vil dette ikke registreres som et brudd på lovkravet. Indikatoren tar heller ikke høyde for antall barn den enkelte kommune har oppfølgings- og kontrollansvar for. Indikatoren gir dessuten ikke informasjon om kvaliteten ved oppfølgingen eller om barnet har blitt hørt og snakket med. Samtidig belyser tilsyn og utredninger svikt på flere områder knyttet til kommunenes oppfølging av fosterhjem og fosterbarn. Blant annet ble det gjennom landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem funnet lovbrudd og/eller forbedringsområder i 71 av 94 barneverntjenester (Helsetilsynet, 2015). Hovedfunn omfattet bl.a. manglende barnevernsfaglige vurderinger og dokumentasjon og at barns rett til medvirkning ikke ble godt nok ivaretatt. utfordringer knyttet til oppfølging av fosterhjem fremheves også i Meld. St. 17 (2015-2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barnets beste*.

Figur 4.13 viser at en relativt stor andel av kommunene har høy grad av lovoppfyllelse, det vil si at en høy andel barn og unge i kommunen fikk antall oppfølgingsbesøk iht. krav. Som vi ser fra Tabell 4.9, ligger gjennomsnittet på 90,2 prosent og medianen på 97,6 prosent. 47,3 prosent av kommunene ivaretok lovkravet fullt ut for alle barn og unge i perioden (100 prosent lovoppfyllelse).

Figur 4.13 Andel barn og unge som fikk antall oppfølgingsbesøk iht. krav. per kommune, gjennomsnitt av andeler per 30.06 og 31.12.2020



N=334 Kilde: Bufdir kommunemonitor, bearbejdet av Menon Economics.

Tabell 4.9 Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse for krav til antall oppfølgingsbesøk for barn i fosterhjem, gjennomsnitt av andeler i prosent per 30.06 og 31.12.2020

	Gj.snitt	Median	Min.	Maks.	N
Grad av lovoppfyllelse for krav til oppfølgingsbesøk	90,2	97,6	0,0	100,0	334

Kilde: Bufdir kommunemonitor

Utviklingen i andel kommuner som tilfredsstillr lovkravet har vært positiv gjennom perioden 2015 til 2020. Gjennomsnittlig andel kommuner som tilfredsstillr lovkravet har gått fra 83,3 til 90,2 prosent fra 2015 til 2020, jf. vedlegg 4.2. I 2019 lå gjennomsnittet på 91,8 prosent. Merk at prosentandelene ikke tilsvarer andelen barn og unge som har fått oppfølging i tråd med lovkrav totalt ettersom det ikke er tatt direkte hensyn til antall barn i hver kommune.

Tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt

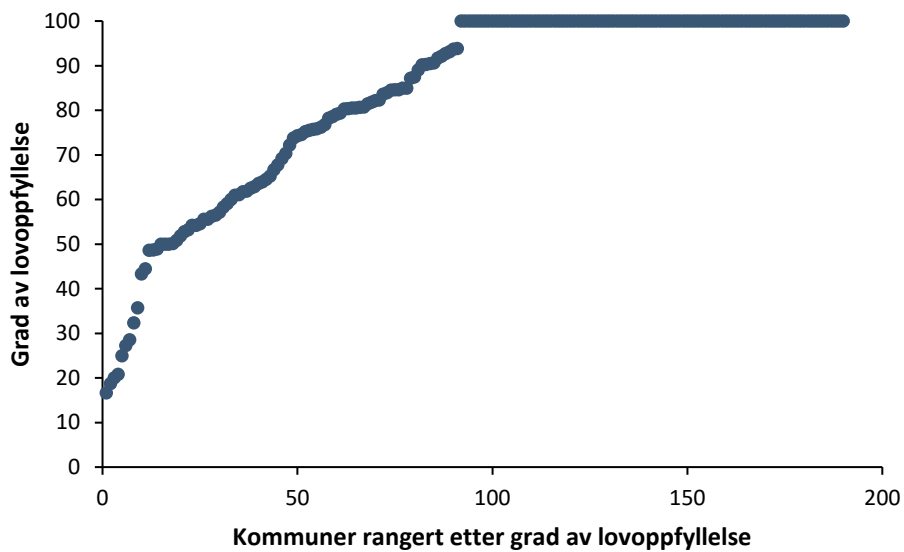
Iht. forskrift om fosterhjem § 8 skal fosterhjems kommunen føre tilsyn med at hvert enkelt barn i fosterhjemmet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at forutsetninger lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. § 9 sier at fosterhjems kommunen skal føre tilsyn med barnet så ofte som nødvendig, men minimum fire ganger i året. Fosterhjems kommunen kan vedta at tilsynet skal reduseres til minimum to ganger i året dersom forholdene i fosterhjemmet vurderes som gode, barnet samtykker, barnet er fylt 15 år og har vært plassert i fosterhjemmet i mer enn to år og barneverntjenesten i omsorgskommunen samtykker.

Indikatoren «tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt» viser andelen av barn som ikke har fått fire (ev. to) tilsynsbesøk fra fosterhjems kommunen, blant barn under 18 år som har bodd i fosterhjem i over ett år og som kommunen har tilsynsansvar for. Indikatoren er dermed tett knyttet til kravet i forskrift om antall tilsynsbesøk. Indikatoren viser samtidig ikke hvor mange tilsynsbesøk som er gjennomført. I likhet med indikatoren om oppfølgingsbesøk, vil en kommune få brudd på lovkravet både hvis det ikke er gjennomført noen tilsyn og dersom

det er gjennomført tre tilsyn (gitt krav om fire) det siste året. Indikatoren sier heller ikke noe om kvaliteten ved tilsynet eller antall barn og unge kommunen har ansvar for.

Figur 4.14 viser at andelen kommuner som ivaretar lovkravet om antall tilsynsbesøk varierer, men er relativt høyt for et flertall av kommunene. Gjennomsnittet ligger på 83,9 prosent og medianen på 100, jf. Tabell 4.10. Vi har imidlertid bare data for 231 kommuner. 60,6 prosent av kommunene vi har data for ivaretar kravet fullt ut (100 prosent lovoppfyllelse).

Figur 4.14 Andel barn og unge som fikk tilsynsbesøk iht. krav. per kommune, gjennomsnitt av andeler per 30.06 og 31.12.2020



N=231. Kilde: Bufdir kommunemonitor, bearbeidet av Menon Economics.

Tabell 4.10 Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse for krav til antall tilsynsbesøk for barn i fosterhjem, gjennomsnitt av andeler i prosent per 30.06 og 31.12.2020

	Gj.snitt	Median	Min.	Maks.	N
Andel av barn og unge som har fått fire (ev. to) tilsynsbesøk	83,9	100,0	16,7	100,0	231

Kilde: Bufdir kommunemonitor

Utviklingen i andel kommuner som tilfredsstillt lovkravet har vært svært positiv gjennom perioden 2015 til 2020. Gjennomsnittlig andel kommuner som tilfredsstillt lovkravet har gått fra 66,6 til 83,9 prosent fra 2015 til 2020, jf. vedlegg 4.2. Andelen som ivaretok kravet var høyest i 2019, med 88,8 prosent.

Fristbrudd i undersøkelsessaker

Barnevernloven § 6-9 sier at en undersøkelse etter § 4-3 skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder. En undersøkelse regnes som gjennomført når barneverntjenesten har truffet vedtak om tiltak, saken er henlagt eller når barneverntjenesten har framlagt begjæring om tiltak for fylkesnemnda iht. § 7-11.

Indikatoren «fristbrudd i undersøkelsessaker» viser andelen fristbrudd på behandlingstid i avsluttede undersøkelsessaker. Ifølge Bufdir sine nettsider vil et fristbrudd si at en undersøkelse har tatt lenger tid enn tre

måneder, ev. seks måneder i noen tilfeller.²⁵ Tallene for andre halvår baserer seg på andel fristbrudd i undersøkelser som er avsluttet i løpet av første halvår samme år. Avsluttede undersøkelser som har tatt mer enn tre måneder hvor søknad om utsettelse ikke er godkjent av statsforvalter blir regnet som fristbrudd.

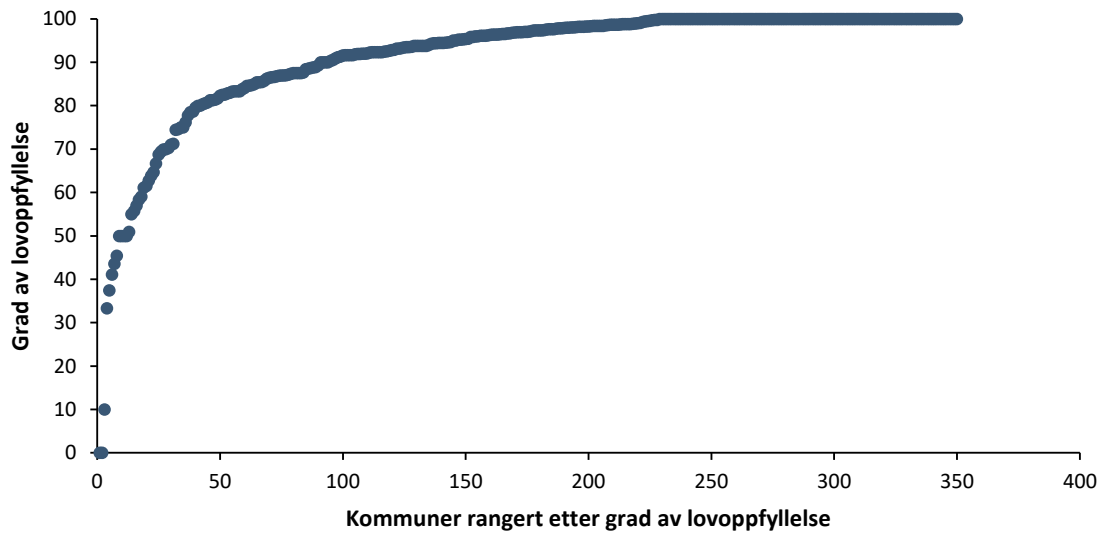
Bufdir poengterer at en høy andel fristbrudd i undersøkelsessaker blant annet kan skyldes for lav saksbehandlingskapasitet, mangelfulle rutiner og svak internkontroll. Det kan imidlertid også skyldes at tjenestene har komplekse saker som tar tid. Variasjon ved kompleksiteten i sakene vil ikke fanges opp direkte av indikatoren, ei heller antall barn med undersøkelser eller andel per stilling i barnevernet. Indikatoren sier heller ingenting om kvaliteten ved undersøkelsene. Bufdir poengterer også at oppfyllelse av lovkrav er målt på en grov måte. Dersom det går én dag over grensen, vil dette utgjøre et fristbrudd på samme måte som dersom det er snakk om en fristoverskridelse av betydelig varighet.²⁶

Figur 4.15 viser at de aller fleste kommuner i stor grad tilfredsstillt krav til behandlingstid på avsluttede undersøkelsessaker. Gjennomsnittlig nivå ligger på 91,3 prosent og medianen er på 97,1, jf. Tabell 4.11. Det er imidlertid enkelte kommuner med lav grad av lovoppfyllelse, og noen med registrerte fristbrudd for alle saker. 35,8 prosent av kommunene ivaretar kravet fullt ut (100 prosent lovoppfyllelse).

²⁵ URL: https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/ [Lastet ned 10. mars 2022]

²⁶ En kan også se for seg at fremoverlente barneverntjenester kan få flere saker å følge opp enn passive barneverntjenester. Dessuten kan samarbeid og sammenslåinger ha innvirkning på antall meldinger. I en evaluering av forsøk med interkommunale barnevern (Brandtzæg, 2006) fant de at samarbeid kunne bidra til at antall meldinger økte, og at bl.a. større fysisk avstand kunne gjøre det lettere å ta kontakt med barneverntjenesten. Dette er også noe som understøttes av innspill fra statsforvaltere vi har vært i kontakt med. Utover antall saker er det naturligvis også av betydning hvordan sakene tas imot, vurderes og følges opp. Helsetilsynet (2017) fant ifm. landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 svikt i hvordan meldinger ble tatt imot og vurdert. Blant annet ble meldinger henlagt som åpenbart skulle vært undersøkt. De konkluderte med at noen barn ikke fikk nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Dette er åpenbart forhold som er av betydning i tillegg til krav til behandlingstid, men som ikke fanges opp av indikatoren.

Figur 4.15 Grad av lovoppfyllelse for krav til behandlingstid i undersøkelsessaker per kommune, gjennomsnitt av andeler per 30.06 og 31.12.2020



N=355. Kilde: Bufdir kommunemonitor, indikator «Fristbrudd i undersøkelsessaker», bearbejdet av Menon Economics.

Tabell 4.11 Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse for krav til behandlingstid i undersøkelsessaker, gjennomsnitt av andeler i prosent per 30.06 og 31.12.2020

	Gj.snitt	Median	Min.	Maks.	N
Andel undersøkelsessaker uten fristbrudd	91,3	97,1	0,0	100,0	355

Kilde: Bufdir kommunemonitor

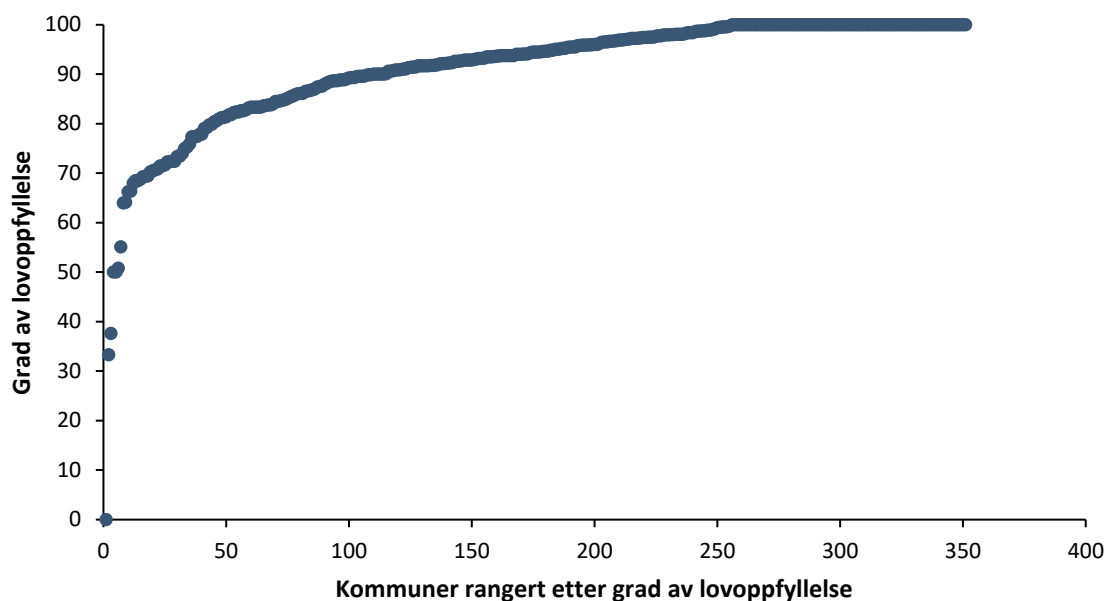
Gjennomsnittlig andel kommuner som tilfredsstillr lovkravet har gått fra 89,0 til 91,3 prosent fra 2015 til 2020, jf. vedlegg 4.2.

Barn i hjelpetiltak med tiltaksplan

Barnevernloven § 4-5 sier at barneverntjenesten skal utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan når hjelpetiltak vedtas. Indikatoren «barn i hjelpetiltak med tiltaksplan» viser hvor stor andel av barn og unge i alderen 0-22 år som mottar hjelpetiltak og som har en tiltaksplan. Indikatoren sier ikke noe om kvaliteten på tiltaket eller tiltaksplanen eller hvorvidt planen blir fulgt opp. Indikatoren tar heller ikke høyde for antall barn og unge med hjelpetiltak.

Figur 4.16 og Tabell 4.12 viser at en høy andel av kommunene har høy grad av måloppnåelse. Gjennomsnittet ligger på 91,1 prosent og medianen er på 94,4 prosent. Samtidig er det 28,2 prosent av kommunene som ivaretar lovkravet fullt ut (100 prosent lovoppfyllelse).

Figur 4.16 Grad av måloppnåelse for krav om at barn i hjelpetiltak skal ha en tiltaksplan, gjennomsnitt av andeler i prosent per 30.06 og 31.12.2020



N=355. Kilde: Bufdir kommunemonitor, indikator «Barn i hjelpetiltak med tiltaksplan», bearbejdet av Menon Economics.

Tabell 4.12 Summarisk statistikk for grad av lovoppgyelse for krav om at barn i hjelpetiltak skal ha en tiltaksplan, gjennomsnitt av andeler i prosent per 30.06 og 31.12.2020

	Gj.snitt	Median	Min.	Maks.	N
Andelen barn og unge som mottar hjelpetiltak og som har tiltaksplan	91,1	94,4	0,0	100,0	355

Kilde: Bufdir kommunemonitor

Utviklingen i andelen kommuner som tilfredsstillor lovkravet har vært positiv gjennom perioden 2015 til 2020. Gjennomsnittlig andel kommuner som tilfredsstillor lovkravet har gått fra 87,4 til 91,1 prosent fra 2015 til 2020, jf. vedlegg 4.2.

Andre mulige indikatorer

I barnevern kommunemonitor publiseres det også andre indikatorer enn de fire indikatorene nevnt over. Barn i hjelpetiltak med evaluert tiltaksplan viser for eksempel andelen barn som har hatt tiltaksplanen sin evaluert siste halvår, blant barna med tiltaksplan og som har hatt sammenhengende hjelpetiltak i tre måneder eller mer på registreringstidspunktet. Iht. barnevernloven § 4-5 skal tiltaksplanen evalueres regelmessig. I retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4 (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016) står det at tiltaksplaner som hovedregel bør evalueres hvert kvartal, men i enkelttilfeller kan det vurderes at evalueringer kan skje sjeldnere, for eksempel ved langvarige forebyggende tiltak hvor det er vanskelig å måle raske endringer. Iht. Ot.prp. nr. 69 (2008-2009) kan avvik fra minimumskravet også gjelde tiltak overfor de eldste ungdommene. Indikatoren i barnevern kommunemonitor bør ifølge Bufdir være høyest mulig. Det er likevel ikke åpenbart at indikatoren kan benyttes direkte for å vurdere lovoppgyelse eller ikke, og vi har derfor valgt å ikke ta den med direkte i analysene.

UNICEFs kommuneanalyse 2021 (UNICEF, 2021) benyttet tre indikatorer i vurderingene av barnevernsområdet: brutto driftsutgifter per barn 0-17 år, antall stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år og andel undersøkelser med behandlingstid innen tre måneder. Sistnevnte sammenfaller med våre indikatorer. De øvrige

to reflekterer imidlertid kommunenes prioriteringer av barnevern, som er utenfor vårt mandat å si noe om. Det er per nå ikke direkte krav til antall stillinger i barneverntjenesten med fagutdanning. Det er imidlertid flere som har påpekt at det er behov for krav til kompetanse og bemanning i barnevernet. Barnevernpanelet anbefalte blant annet i 2011 at ingen barneverntjenester skal ha under fem fagårsverk (Barnevernpanelet, 2011). Regjeringen iverksatte i 2018 en kompetansestrategi for kommunalt barnevern. Det gjennomføres for tiden en egen følgeevaluering for kompetansesatsingen 2018-2024. Bufdir leverte i 2019 en utredning om kompetansehevingstiltak i barnevernet (Bufdir, 2019) hvor de blant annet anbefalte relevant femårig masterutdanning for alle som jobber med kjerneoppgaver i det kommunale barnevernet og minst treårig utdanning for alle som arbeider i barnevernsinstitusjoner. Ifm. ny barnevernlov er det foreslått å innføre flere kompetansekrav til ansatte i barneverntjenesten. Krav til kompetanse for barneverntjenestens personell er tatt inn i bvl §§ 2-1 a og 2-1 b (ikr. 1. januar 2022) og gjelder først fra 1. januar 2031.

Vi har også fått innspill om at andelen barneverntjenester med akuttberedskap kunne vært en interessant indikator. Barnevernloven § 1-1 første punktum sier at «loven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid». For å ivareta dette bør kommunene ha en beredskap hele døgnet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2014). Ideelt sett burde vi inkludert indikatoren i analysene. Ved tidspunkt for valg av indikatorer ble imidlertid ikke indikatoren vurdert å være like aktuell som de øvrige vi har inkludert, blant annet som følge av usikkerhet ved tilgjengelige data og kvaliteten på disse. Ifølge de vi har snakket med er akuttberedskap et område hvor kommunene i dag gjennomgående har høy lovoppfyllelse.

Andre relevante momenter

Utover de nevnte indikatorene har vi ikke identifisert andre indikatorer som mer eller mindre kan knyttes direkte til et lovkrav og som det finnes data på for et representativt antall kommuner. Med utgangspunkt i diskusjonen over har vi derfor valgt å gå videre med de fire nevnte indikatorene fra Bufdirs kommunemonitor som knytter seg direkte til krav i lov eller forskrift. Utover begrensningene som ligger i den enkelte indikator vil ikke indikatortsettet fange opp hvorvidt kommunene ivaretar alle lovkravene på barnevernsområdet eller reflektere kvaliteten i utførelsen. Et eksempel på et viktig lovkrav som ikke fanges opp er at barnevernloven stiller krav til at tjenester og tiltak skal være forsvarlige, jf. bvl § 1-4. Dette er noe som blant annet vurderes i tilsyn, men som det er vanskelig å finne en indikator for som omfavner alle kommuner.

Barnevernsreformen og ny barnevernlov vil påvirke både hvilke lovkrav kommunene stilles overfor, og hvilke forutsetninger de har for å kunne ivareta oppgavene. Blant annet får kommunene et større ansvar på fosterhjemsområdet og økt finansieringsansvar for barnevernstiltak. Barnevernsreformen skal styrke forebyggende arbeid og tidlig innsats gjennom blant annet tverrfaglig samhandling. Det vil fremover også komme nye kompetansekrav for ansatte i barnevernet, som nevnt over.

4.4 Rus og psykiatri

Rus og psykiatri betegnes som et tjenesteområde som favner om sårbare personer som allerede står i en krevende situasjon. Tall fra Riksrevisjonen (Riksrevisjonen, 2020) viser at omtrent 60 000 barn var i kontakt med fastlege eller legevakt for å få hjelp med psykiske plager i 2019 - en økning på 15 prosent siden 2015. Tilsvarende tall for voksne lå på 600 000, med en økning på 5 prosent fra 2015. Flere statsforvaltere og kommuner vi har snakket med omtaler rus og psykiatri som ett av de mest krevende områdene. Samme rapport konkluderer med at unge med både psykiske problemer og rusmiddelproblemer ikke får tilstrekkelig behandling i kommunene. Over 40 prosent av kommunene rapporterer at tjenestetilbudet til denne gruppen ikke er godt nok, hvor kapasitetsmangel er den største utfordringen.

4.4.1 Definisjon av tjenesteområdet

Kommunene har et stort ansvar overfor personer med rusproblemer og/eller psykiske problemer. I lov om kommunale helse- og omsorgstjenester finner man en rekke paragrafer som er direkte rettet mot denne pasientgruppen. I § 3-1, som omtaler det overordnede ansvaret kommunene har innen helse- og omsorgstjenester, blir personer med rus- eller psykiske problemer spesifikt nevnt. Kommunene har ansvar for å tilby en rekke tjenester samt oppfølging av enkeltindivider. Personer med rus- eller psykiske problemer opplever store belastninger i livet og har et ekstra behov for oppfølging og behandling, og defineres som en sårbar gruppe i samfunnet.

Gjennom de siste årene har kommunene fått overført et større ansvar fra staten overfor denne pasientgruppen, i tråd med samhandlingsreformen (St. meld. 47 (2008-2009) *Samhandlingsreformen*). Dette innebærer at det stilles flere og mer omfattende krav til ulike tjenester rettet mot personer med rus- og psykiske problemer. Blant annet ble krav om psykologkompetanse i kommunen innført fra januar 2020.

Flere av tjenestetilbudene består også av et samarbeid mellom kommune og stat, hvor blant annet koordinerte team bestående av både den kommunale helsetjenesten og spesialisthelsetjenesten kan inngå. Formålet med dette er å kunne tilby mer tilpassede og integrerte pakkeforløp. Fastlegen er også et viktig ledd i behandlingen og oppfølgingen av personer med rus- eller psykiske problemer. Gjennom samtaler med statsforvalter understrekes det at fastlegen ofte er første instans for å hjelpe personer med problemer innen psykisk helse og rus.

Pasient- og brukerrettighetsloven, som er tett knyttet opp mot helse- og omsorgstjenesteloven, beskriver også ansvaret kommunen har for målgruppen.

4.4.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater

På samme måte som for helse- og omsorgsområdet samlet sett, publiserer Helsedirektoratet også flere indikatorer som sier noe om både tilbud og kvalitet i tjenester knyttet til psykisk helse og rusbehandling. Samtidig er det begrenset hvorvidt indikatorene kan kobles direkte mot lovkrav som kommunene står overfor.

Flere kartlegginger har blitt gjennomført knyttet til rus og psykiatri. På oppdrag fra Helsedirektoratet gjennomfører SINTEF en årlig undersøkelse hvor de samler inn tall for det kommunale arbeidet med rus og psykisk helse (SINTEF, 2020). Disse kartleggingene avdekker hvordan det står til i de ulike kommunene og ser samtidig på utviklingen. Riksrevisjonen gjorde også en kartlegging i 2020 hvor de undersøkte hvordan det sto til med de psykiske helsetjenestene både på statlig og kommunalt nivå (Riksrevisjonen, 2020).

I vurderingen av aktuelle indikatorer har vi sett på hvilke lovkrav som skal ivaretas og hvilke data som finnes tilgjengelig og kan knyttes opp mot de konkrete lovkravene. Basert på samtaler med Helsetilsynet, Senter for omsorgsforskning og statsforvaltere har vi valgt å benytte følgende to indikatorer for tjenesteområdet rus og psykiatri:

- Tilknytningskrav om psykologkompetanse i kommunen.
- Tilbud om øyeblikkelig hjelp døgntilbud innen somatikk og psykisk helse og rus.

Tallgrunnlaget for indikatorene er basert på siste tilgjengelige tall per 31. desember 2020 for tilbud om øyeblikkelig hjelp døgntilbud og per 2021 for psykologkompetanse i kommunene. I avsnittene under beskriver vi indikatorene nærmere, påpeker svakheter ved hver indikator og gjennomgår deskriptive resultater.

Utover de nevnte indikatorene har vi ikke identifisert andre indikatorer som mer eller mindre kan knyttes direkte til et lovkrav og som det finnes data på for et representativt antall kommuner.

Tilknytningskrav av psykologkompetanse i kommunen

For å oppfylle ansvaret etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 skal kommunen ha knyttet til seg psykolog fra og med januar 2020, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 annet ledd. Dette innebærer at hver enkelt kommune selv må tilsette, eller på andre måter knytte til seg, psykologkompetanse.

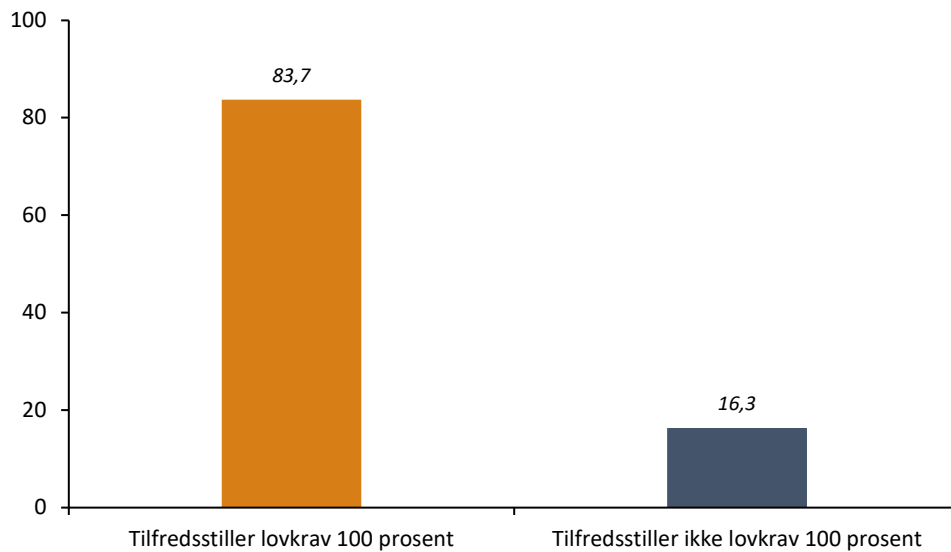
Indikatoren «Tilknytningskrav av psykologkompetanse i kommunen» viser hvorvidt kommunen har denne kompetansen i kommunen eller gjennom et samarbeid med andre kommuner. Tallene er hentet fra kommunens egenrapportering gjennom KOSTRA, som skiller på hvorvidt man har en ansatt i kommunen eller tilbyr tjenesten gjennom et samarbeid. Et samarbeid kan også være gjennom kjøp av tjenesten fra andre kommuner, privatpraktiserende psykologer eller fra spesialisthelsetjenesten. KOSTRA fører også statistikk på hvorvidt kommunen har hatt utlysning om en stilling det samme året.

På lik linje med øvrige krav til kompetanse innen helse og omsorg sier ikke indikatoren noe om selve innholdet i tjenestetilbudet. Dersom en kommune av ulike årsaker ikke har tilsatt eller har knyttet til seg en psykolog på andre måter, bryter de loven, men det betyr ikke nødvendigvis at det ikke finnes et tilbud for innbyggerne. Som nevnt påpeker flere statsforvaltere at fastlegen ofte er første instans når det kommer til personer med rus- og psykiske problemer. Det arbeidet fanges ikke opp i denne indikatoren.

Omtrent 84 prosent av alle kommuner har enten ansatt psykolog eller tilknyttet seg psykologkompetanse gjennom et samarbeid i 2020, samme året som lovkravet trådte i kraft (se Figur 4.17). Flertallet av kommunene har ansatt egen psykolog, og det er kun 20 prosent av de som ivaretar kravet som kun tilbyr tjenesten gjennom et interkommunalt samarbeid. Over 60 prosent av de kommunene som ikke ivaretar kravet utlyste en psykologstilling samme år. Den høye andelen av kommuner som tilfredsstiller kravet skyldes trolig i stor grad tilskuddsordningen for rekruttering av psykologer,²⁷ som samsvarer med funn fra SINTEF sin devaluering av tilskudd til rekruttering av psykologer i kommunalhelsetjenesten (Kaspersen mfl., 2018). SINTEF konkluderer med at tilskuddsordningen har vært avgjørende for å ansette nye psykologer i kommunene.

²⁷ Tilskuddsordningen var en del av regjeringens plan for rekruttering, kompetanse- og fagutvikling i den kommunale helse- og omsorgstjenesten fram mot 2020.

Figur 4.17 Andel kommuner som fullt ut ivaretar kravet om å knytte seg til psykolog i 2020, i prosent



N = 356. Kilde: *ssb.no/helse*, bearbejdet av Menon Economics

Tilbud om øyeblikkelig hjelp døgntilbud innen somatikk og psykisk helse og rus

Ifølge lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 3-5 skal alle kommuner sørge for tilbud om døgnopphold for helse- og omsorgstjenester til pasienter og brukere med behov for øyeblikkelig hjelp. Som tidligere nevnt i kapittel 4.1, ble plikten først innført for somatiske diagnoser i januar 2016, før det fra 1. januar 2017 også ble et krav for personer med problemer med rus og psykisk helse. På bakgrunn av at indikatoren er relevant både for helse- og omsorgstjenesten, som en del av de store tjenesteoppgavene kommunen står overfor, og også relevant for rus og psykiatri, et av de sårbare tjenesteområdene til kommunen, har vi valgt å inkludere indikatoren begge steder. Vektingen av variabelen er spesifisert i Vedlegg 3.

Kommunene står fritt i hvordan de vil organisere døgntilbud for personer som sliter med psykisk helse eller rus. Ofte er tilbudet lagt under sykehjem, legevakt eller egne helsehus²⁸. Plassene kan være samlokalisert med, og med eller uten øremerking til, somatikk og/eller psykisk helse og rus.

Indikatoren «tilbud om øyeblikkelig hjelp døgntilbud» viser både årsverk og kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunal eller interkommunal tjenesteproduksjon øremerket øyeblikkelig hjelp døgntilbud. Dette innebærer at dersom en kommune verken har rapportert noen årsverk eller noen utgifter²⁹, verken kommunalt eller interkommunalt, antar vi at det er en indikasjon på lovbrudd ettersom dette skal være et stående tilbud. Ut fra vår definisjon vil alle kommuner med over 0 i årsverk eller utgifter ivareta kravet. En slik avgrensing gjør at nyansene ikke nødvendigvis fanges opp.

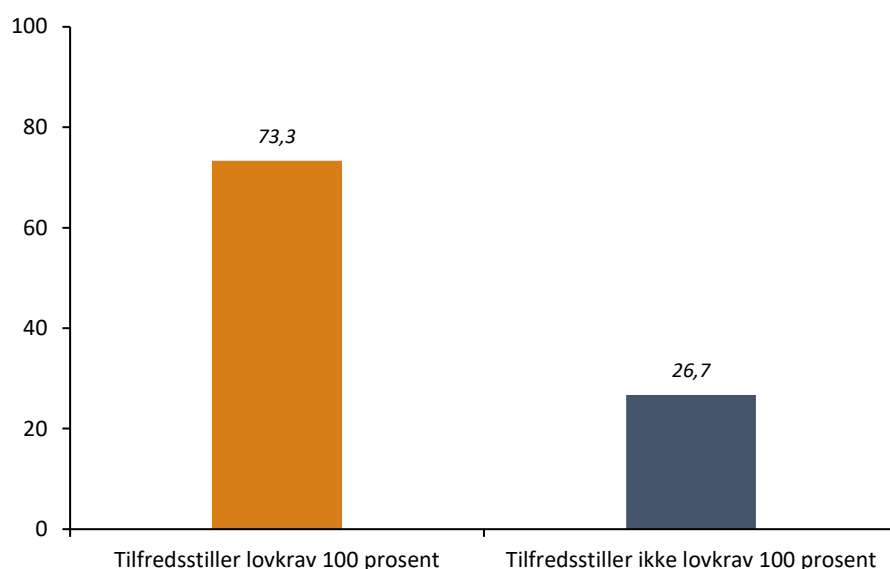
Det er viktig å poengtere at null årsverk eller utgifter også kan skyldes at man ikke har hatt behov for et slikt tilbud, og at mulige dedikerte døgnplasser blir brukt til andre helse- og omsorgstjenester. Dette fanges i så fall ikke opp av indikatoren. Det er også viktig å understreke at resultatene her må tolkes med varsomhet, ettersom man ikke vet hvor stor andel av arbeidet som går til psykisk helse og rus, og ikke til somatisk hjelp.

²⁸ Lokal- og distriktmedisinske sentre

²⁹ I form av korrigerede brutto driftsutgifter eller kjøp av varer og tjenester

Omtrent 73 prosent av kommunene tilfredsstillt lovkravet om et tilbud om øyeblikkelig hjelp døgntilbud, jf. Figur 4.18. Det er viktig å understreke at indikatoren ikke differensierer på hvorvidt tilbudet gjelder somatisk eller psykisk helse. Det innebærer at dersom kommunen tilfredsstillt kravet slik det er definert i denne analysen, kan det både bety at man har plasser både innen somatisk og psykisk helse eller kun ved ett av alternativene. I tillegg er det viktig å understreke at kommuner som ifølge vår definisjon ikke oppfyller lovkravet kan ha organisert tilbudet på en måte som ikke fanges opp gjennom rapportering av årsverk, utgifter eller kjøp av tjenester i KOSTRA. Antakelsen om at tilbudet kan være organisert på en annen måte underbygges av funnene i en rapport fra Riksrevisjonen, som undersøker psykiske helsetjenester i kommunen (Riksrevisjonen, 2020). I deres undersøkelse finner de at kun 8 prosent ikke tilfredsstilte lovkravet om et øyeblikkelig hjelp døgntilbud innen psykisk helse og rus i 2019, dvs. 18,7 prosentpoeng lavere enn våre resultater. Én forklaring på resultatavviket er ulike måleår. En annen forklaring kan være at Riksrevisjonen har hatt tilgang til data som har gjort det mulig å isolere tilbud om øyeblikkelig hjelp døgntilbud innenfor psykisk helse og rus.

Figur 4.18 Andel kommuner som fullt ut ivaretar krav om tilbud om øyeblikkelig hjelp døgntilbud per 31. desember 2020, i prosent



N = 356. Kilde: KOSTRA-tabell 12367 for korrigerede brutto driftsutgifter eller kjøp av varer og tjenester innen øyeblikkelig hjelp døgntilbud, og KOSTRA-tabell 11996 legeårsverk innen øyeblikkelig hjelp døgntilbud, bearbeidet av Menon Economics

Andre mulige indikatorer

Det finnes en rekke lavterskeltilbud som berører sårbare grupper som har problemer med rus og psykiatri. Arbeidstrening og bostøtteordninger er eksempler på andre tiltak som kommunen tilbyr for denne gruppen. Gjennom intervjuer med statsforvaltere understrekes viktigheten av slike tilbud og at det er store variasjoner fra kommune til kommune i hvordan disse tilbudene organiseres og gjennomføres. Det finnes en del statistikk gjennom KOSTRA på ulike tilbud og utgiftsposter knyttet til slike tiltak, hvor blant annet kommunene rapporterer om man har et frisklivssentraltilbud til innbyggerne. På bakgrunn av at de ulike tilbudene inneholder forskjellige ting og kan være rettet både mot psykisk helse, pårørende og/eller eldre, er det utfordrende å knytte tilbudene opp mot spesifikke lovkrav. Vi har derfor ikke inkludert noen av disse lavterskeltilbudene som indikatorer i analysen.

4.5 Brann og redning

Brannvesenet har en viktig samfunnsrolle gjennom forebygging og å rykke ut i en rekke situasjoner hvor det er en ulykke eller krise, for eksempel ved branner. I gjennomsnitt har 61 personer omkommet hvert år i brann siden 1979, de aller fleste i boligbranner.³⁰ I 2020 var det 45 personer som omkom i brann. Enkelte grupper er spesielt utsatte, blant annet eldre og pleietrengende. Brannvesenet hadde i 2020 om lag 85 000 utrykninger, som fordelte seg på unødige og falske utrykninger (47 086), ulykker (14 127), brann (13 450) og andre typer oppdrag (10 478).³¹

4.5.1 Definisjon av tjenesteområdet

Kommunenes plikter og fullmakter innenfor brann- og redningsområdet er definert i brann- og eksplosjonsvernloven og tilhørende forskrifter. Kommunene er bl.a. ansvarlig for etablering og drift av et brannvesen som kan ivareta oppgaver innenfor forebygging og beredskap på en effektiv og sikker måte, og kommunen skal gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) slik at brannvesenet er best mulig tilpasset oppgavene brannvesenet kan bli stilt overfor, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 9. ROS er nærmere omtalt i kapittel 6. Det stilles også krav til kvalifikasjoner slik at oppgavene kan ivaretas på en forsvarlig måte. Hensikten med loven er å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon, ulykker med farlig stoff og farlig gods og andre akutte ulykker, så vel som uønskede tilsiktede hendelser, jf. § 1. Brannvesenets oppgaver er oppsummert i Boks 4-2.

Boks 4-2 Brannvesenets oppgaver

Brannvesenet skal:

- a) gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak i kommunen om fare for brann, farer ved brann, brannverntiltak og opptreden i tilfelle av brann og andre akutte ulykker
- b) gjennomføre brannforebyggende tilsyn
- c) gjennomføre ulykkesforebyggende oppgaver i forbindelse med håndtering av farlig stoff og ved transport av farlig gods på veg og jernbane
- d) utføre nærmere bestemte forebyggende og beredskapsmessige oppgaver i krigs- og krisesituasjoner
- e) være innsatsstyrke ved brann
- f) være innsatsstyrke ved andre akutte ulykker der det er bestemt med grunnlag i kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse
- g) etter anmodning yte innsats ved brann og ulykker i sjøområder innenfor eller utenfor den norske territorialgrensen
- h) sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg.

Kommunen kan legge andre oppgaver til brannvesenet så langt dette ikke svekker brannvesenets gjennomføring av oppgavene i første ledd.

Departementet kan gi forskrifter om brannvesenets oppgaver.

Kilde: Brann- og eksplosjonsvernloven § 11

³⁰ <https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/omkomne-i-brann/> [Lastet ned 10. februar 2022]

³¹ Brannstatistikk.no [Lastet ned 10. februar 2022]

4.5.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) utgir årlig rapporten Melding om brannvernet (MOB). MOB omtales som brann- og redningsvesenets selvangivelse og er en sammenstilling og analyse av informasjon som hvert brann- og redningsvesen har rapportert til DSB. Siste tilgjengelige MOB gjelder for 2019. Hensikten med MOB er å belyse om krav i lov og forskrift på brannvernområdet er ivaretatt og utviklingen i hvordan brann- og redningsvesenet jobber (DSB, 2020). DSB publiserer også diverse statistikk om utrykninger på brannstatistikk.no. I KOSTRA publiseres det også data på bl.a. årsverk til forebygging og beredskap og antall branner og utrykninger.³²

Både MOB og KOSTRA er naturlige kilder å ta utgangspunkt i ved valg av indikatorer på brann- og redningsområdet. I samråd med DSB og med utgangspunkt i dialog med statsforvaltere har vi valgt ut følgende indikatorer for å belyse lovoppfyllelse innenfor brann og redning:

- Årsverk til forebygging.
- Årsverk til beredskap.
- Ivaretagelse av krav til dimensjonering for beredskap.

Årsverk til forebygging og beredskap

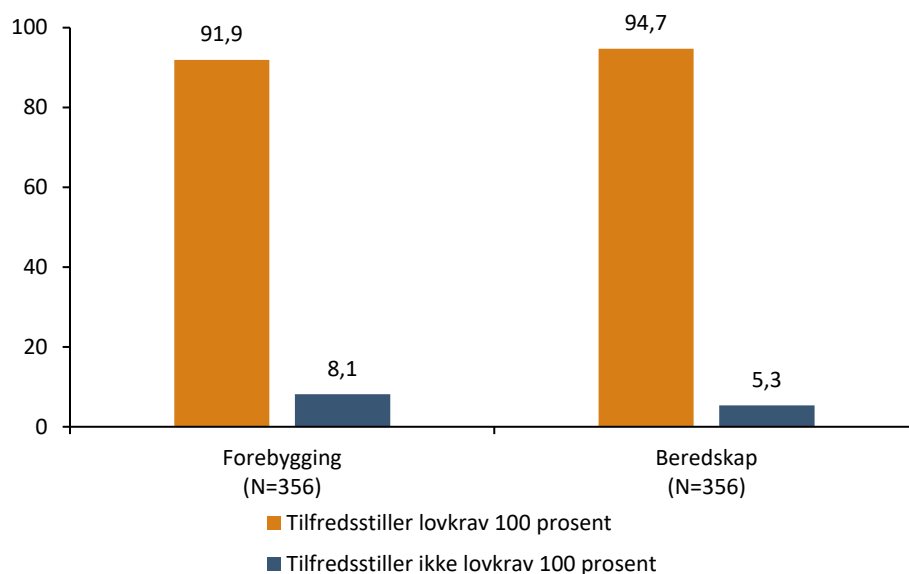
En forutsetning for at en kommune skal kunne ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver etter loven på en effektiv og sikker måte, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 9, er at de har ressurser som kan ivareta oppgavene. Dette er også noe DSB legger vekt på i vurdering av brannvesen og tilsyn. Iht. forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen § 3-2 skal brannvesenets forebyggende avdeling være bemannet og ha kompetanse slik at kravene som stilles til brannvesenets gjennomføring av forebyggende og kontrollerende oppgaver oppfylles. Videre skal det utføres minst ett årsverk brannforebyggende arbeid etter forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn per 10 000 innbyggere i kommunen eller brannvernregionen.

Vi har tatt utgangspunkt i årsverk til hhv. forebygging og beredskap fra SSB tabell 11997/12058 som indikator for hvorvidt kommunene ivaretar krav til bemanning. Statistikken er oppgitt som årsverk til hhv. forebygging og beredskap per 1 000 innbyggere. Vi har lagt til grunn at en kommune ivaretar lovkravet dersom årsverk per 1 000 innbyggere er større enn null, og at en kommune bryter kravet dersom det er oppgitt 0. Tallene gjelder for 2020, med unntak av enkelte kommuner som SSB har lagt inn 2019-tall for som følge av at kommunene ikke hadde levert fullstendig data.

Som vist i Figur 4.19 er det hhv. 8,1 og 5,3 prosent av kommunene som ikke ivaretar krav om bemanning innen forebygging og beredskap. Det vil i denne sammenheng si andelen som har rapportert om 0 årsverk per 1 000 innbyggere til hhv. forebygging og beredskap. Den store majoriteten av kommuner ivaretar imidlertid kravet både for forebygging og beredskap. Indikatoren skiller ikke på kommuner med relativt høy eller lav bemanning per 1 000 innbyggere utover de som har 0 årsverk. Den viser heller ikke hvorvidt bemanningen er tilstrekkelig dimensjonert for å ivareta behovet. Andelen kommuner som ivaretar kravet om årsverk til forebygging har ligget på over 90 prosent i perioden 2015-2019.

³² Se https://www.ssb.no/statbank/list/brann_kostr

Figur 4.19 Andel kommuner som fullt ut ivaretar lovkrav knyttet til bemanning innen brann og redning i 2020, i prosent



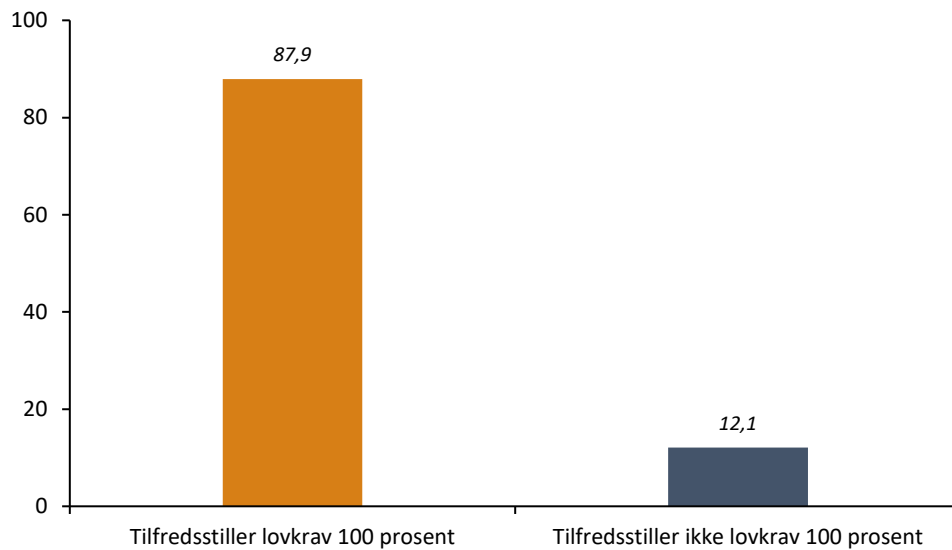
Kilde: KOSTRA-tabell 12058, bearbejdet av Menon Economics

Ivaretagelse av krav til dimensjonering for beredskap

Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen stiller diverse krav til dimensjonering av beredskap. Blant annet stilles det i kapittel 5 krav til størrelse på samlet innsatsstyrke, vaktlag og støttestyrke, og at enhver kommune skal ha beredskap for brann og ulykker som sikrer innsats i hele kommunen innenfor krav til innsattider etter § 4-8. I den årlige rapporteringen til DSB ifm. MOB ble brannvesen bedt om å besvare spørsmålet «Oppfyller brann- og redningsvesenet kravene til dimensjonering for beredskap i forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen?», med tilleggsspørsmål om hvilke av følgende beredskapskrav som ev. ikke oppfylles: antall beredskapspersonell, vaktordning, innsattider eller egen ROS-analyse. Vi har benyttet spørsmålet om krav til dimensjonering for beredskap oppfylles som indikasjon på om kravene stilt i forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen ivaretas. Tallene gjelder for 2019. Det er verdt å påpeke at det vil være en viss grad av overlapp mellom indikatoren og årsverk til beredskap, ettersom begge omfatter krav til antall beredskapspersonell. Kravene til dimensjonering for beredskap er imidlertid mer overordnet og inneholder flere forhold i tillegg til antall årsverk.

Figur 4.20 viser at det er 12,1 prosent av kommunene som selv har vurdert at de ikke ivaretar kravene til dimensjonering for beredskap iht. i forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen.

Figur 4.20 Andel kommuner som fullt ut ivaretar lovkrav om dimensjonering for beredskap i brannvesenet i 2019, i prosent



N = 356. Kilde: DSB, bearbejdet av Menon Economics

4.6 Vannforsyning

Vann er menneskets viktigste næringsmiddel. Ifølge Norsk vann bruker hver person i Norge ca. 140 liter vann per dag. Rundt 10 liter går til drikke og matlaging, mens det øvrige går til andre formål, som renhold, hygiene, klesvask, toalettspyling mm. Vannforsyningen dekker også behovene til andre enn husholdningene, som næringsliv, brannvesen, skoler, barnehager og helseinstitusjoner.

Ifølge FHI (2021) sørger cirka 1 340 vannforsyningssystemer for vannforsyning til om lag 88,6 prosent av Norges befolkning. De resterende 11,4 prosentene har egen brønn eller mindre fellesanlegg. Av disse 1 340 vannforsyningssystemene er om lag 930 kommunale eller interkommunale og forsyner 4,6 millioner personer.

4.6.1 Definisjon av tjenesteområdet

Bruk av vann i naturen til drikkevannsproduksjon styres bl.a. av vannressursloven. Det er Olje- og energidepartementet som er overordnet myndighet, med Norges vassdrags- og energidirektorat som direktorat. Kvaliteten på drikkevannet er underlagt Helse- og omsorgsdepartementet og styres bl.a. av reglene i folkehelse-loven, matloven og drikkevannsforskriften. Mattilsynet er godkjenningmyndighet og fører tilsyn med vannverkene.

Planlegging og bygging av vann- og avløpsanlegg reguleres bl.a. av plan- og bygningsloven med forskrifter. KDD har ansvar for denne loven, og Direktoratet for byggkvalitet er sentralt direktorat. Det er også krav i drikkevannsforskriften at planene for nye vannforsyninger skal godkjennes av Mattilsynet.

Vann og avløp er definert som såkalt kritisk infrastruktur i samfunnet, med egne krav til sikkerhet og beredskap. Her er både Justis- og beredskapsdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sentrale, i tillegg til helse- og miljømyndighetene.

Vann- og avløpstjenestene finansieres gjennom gebyrer som abonnentene betaler til kommunen til selvkost. Selvkost reguleres av kommuneloven og selvkostforskriften tilhørende Kommunal- og moderniseringsdepartementet, samt forurensingsforskriften tilhørende Klima- og miljødepartementet.

Kravene til vannforsyningen, som vi har avgrenset oss til i denne kartleggingen, er i all hovedsak gitt av drikkevannsforskriften.

4.6.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater

For å komme fram til indikatorene innenfor vannforsyning har vi hatt dialog med Norsk Vann og Mattilsynet. I dialogen med dem identifiserte vi tre sentrale lovkrav i drikkevannsforskriften som det også finnes data på i KOSTRA. De tre indikatorene er oppsummert i Tabell 4.13 og gjennomgås nærmere under.

Tabell 4.13 Indikatorene/datasettene som er lagt til grunn for å måle lovoppfyllelse innen vannforsyning*

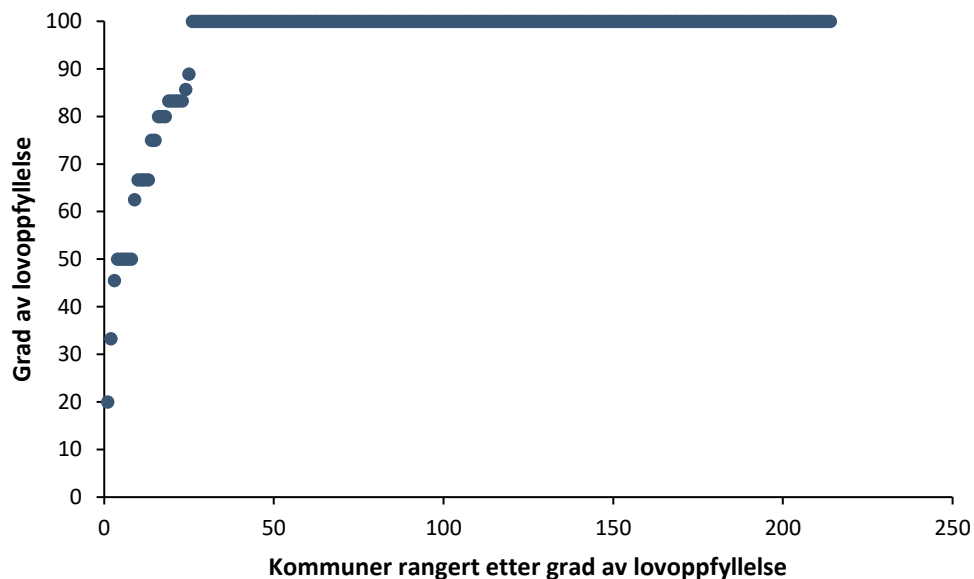
Krav	Lovparagraf	Indikator
Vannverkseieren skal sikre at vannforsyningssystemet er utstyrt og dimensjonert samt har driftsplaner og beredskapsplaner for å kunne levere tilstrekkelige mengder drikkevann til enhver tid.	DF § 9 første ledd	Andelen av de kommunale vannverkene i hver kommune som har beredskapsplaner (0-100 prosent).**
Vannverkseier skal sikre at vannforsyningssystemet er utstyrt og dimensjonert [...] for å kunne levere tilstrekkelig mengder drikkevann til enhver tid.	DF § 9 første ledd	Omfang av ikke-planlagte avbrudd (målt i innbyggertimer) som andel av totalt antall innbyggertimer forsynt av kommunale vannverk.***
Vannverkseier skal ta drikkevannsprøver [...] i et omfang som bestemmes av hvor mye vann (m ³) som produseres per døgn. Drikkevannsprøvene skal analyseres for <i>E. coli</i> . Formålet med forskriften er å beskytte menneskers helse ved å stille krav om sikker levering av tilstrekkelige mengder helsemessig trygt drikkevann som er klart og uten fremtredende lukt, smak og farge.	DF §§ 1 og 21	Andel av innbyggerne i hver kommune som har tilfredsstillende prøveresultat (<i>E. coli</i>).

* DF er en forkortelse for drikkevannsforskriften. **KOSTRA-data omfatter både omfanget av kommuner og kommunale vannverk som har beredskapsplaner: totalt og omfanget av vannverkene som har oppdaterte planer. Siden datagrunnlaget for omfanget av kommunale vannverk som har oppdaterte planer er betydelig dårligere enn for omfanget av kommunale som har en plan (selv om den ikke er oppdatert), har vi valgt å legge til grunn andelen av kommuner og andel av kommunale vannverk som ikke har beredskapsplan. Ideelt sett skulle vi sett på andelen av kommuner og andel av kommunale vannverk som har oppdaterte beredskapsplaner. ***Mattilsynet har kommet med innspill om at DF § 9 første ledd må sees i sammenheng med DF § 9 andre ledd, som sier at vannverkseieren skal legge til rette for at vannforsyningssystemet kan levere nødvann til drikke og personlig hygiene uten bruk av det ordinære distribusjonssystemet. Det er ikke et absolutt krav at vannverkseieren skal levere drikkevann i krana til enhver tid, kravet er at folk skal få drikkevann på en eller annen måte i den perioden det eventuelt kan være borte fra krana og at det er gode planer ved drikkevannsforsyning ved avbrudd.

Kommunale vannverk med beredskapsplan

Ifølge drikkevannsforskriften § 9 første ledd skal vannverkseier sikre at vannforsyningssystemet er utstyrt og dimensjonert samt har driftsplaner og beredskapsplaner for å kunne levere tilstrekkelige mengder drikkevann til enhver tid. Vi har sett på grad av lovoppfyllelse, her definert som andelen av de kommunale vannverkene i hver kommune som har beredskapsplaner, se Figur 4.21. Figuren viser at de fleste kommuner har beredskapsplaner for alle de kommunale vannverkene. Samtidig er det en del variasjon blant kommunene som ikke ivaretar lovkravet fullt ut. Tabell 4.14 viser at gjennomsnittet ligger på 97,6 prosent, mens medianen er på 100 prosent.

Figur 4.21 Andel av kommunenes vannverk som hadde beredskapsplaner i 2020 per kommune, i prosent*



*Hver prikk representerer én kommune. N=344. Kilde: KOSTRA-tabell 11787, bearbeidet av Menon Economics

Tabell 4.14 Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse for kommunale vannverk med beredskapsplan, i prosent per 2020

	Gj.snitt	Median	Min.	Maks.	N
Andel av kommunenes vannverk som hadde beredskapsplaner i 2020	97,6	100,0	20,0	100,0	344

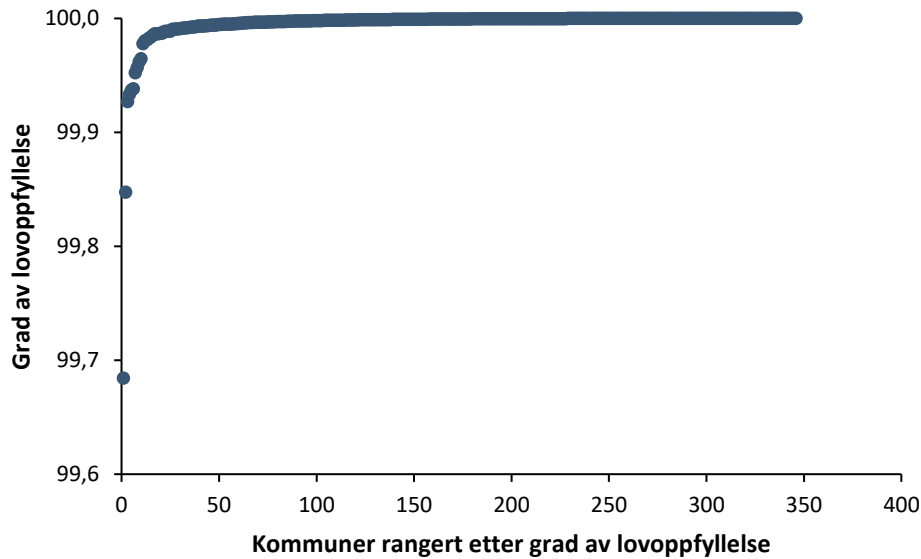
Kilde: KOSTRA-tabell 11787

Ikke-planlagte avbrudd i den kommunale vannforsyningen

Ifølge drikkevannsforskriften § 9 første ledd skal vannverkseier sikre at vannforsyningssystemet er utstyrt og dimensjonert [...] for å kunne levere tilstrekkelig mengder drikkevann til enhver tid. Vi har valgt en nyansert tilnærming til denne indikatoren ved å se på omfanget av ikke-planlagte avbrudd (målt i innbyggertimer) som andel av totalt antall innbyggertimer forsynt av kommunale vannverk, se Figur 4.22. Figuren viser at de aller fleste kommunene hadde en svært lav andel ikke-planlagte brudd (nær 100 prosent måloppnåelse). Mattilsynet påpeker at denne indikatoren gir et ganske realistisk bilde av konsekvensene av ikke-planlagte avbrudd, siden slike avbrudd ofte er begrenset i omfang og som regel er ikke alle abonnenter berørt. Som Tabell 4.15 også viser, var gjennomsnittet blant alle kommuner vi har data for på 99,99 prosent. Kommunen med størst andel brudd lå på 99,7 prosent.

Figur 4.22

Grad av lovoppfyllelse når det gjelder ikke-planlagte avbrudd (målt i innbyggertimer)* fra kommunal vannforsyning som andel av total forsyning (målt i innbyggertimer)** fra den kommunale vannforsyningen i 2020, i prosent***



*Ikke-planlagte avbrutt målt i innbyggertimer omfatter antall personer som er berørt av avbruddet multiplisert med antall timer de er berørt – summert over alle hendelser i 2020. **Total vannforsyning målt i innbyggertimer representerer antall innbyggere multiplisert med antall timer i løpet av året de har vannforsyning. ***Hver prikk representerer én kommune. N=347. Kilde: KOSTRA-tabell 11787, bearbeidet av Menon Economics

Tabell 4.15 Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse for ikke-planlagte avbrudd i den kommunale vannforsyningen, i prosent per 2020

	Gj.snitt	Median	Min.	Maks.	N
Grad av lovoppfyllelse for ikke-planlagte avbrudd i kommunal vannforsyning	99,99	100,00	99,68	100,0	347

KOSTRA-tabell 11787

Andelen kommuner som ivaretar lovkravet har ligget på 100 prosent i perioden 2015-2019.

Identifisert *E. coli*³³ ved drikkevannsprøver

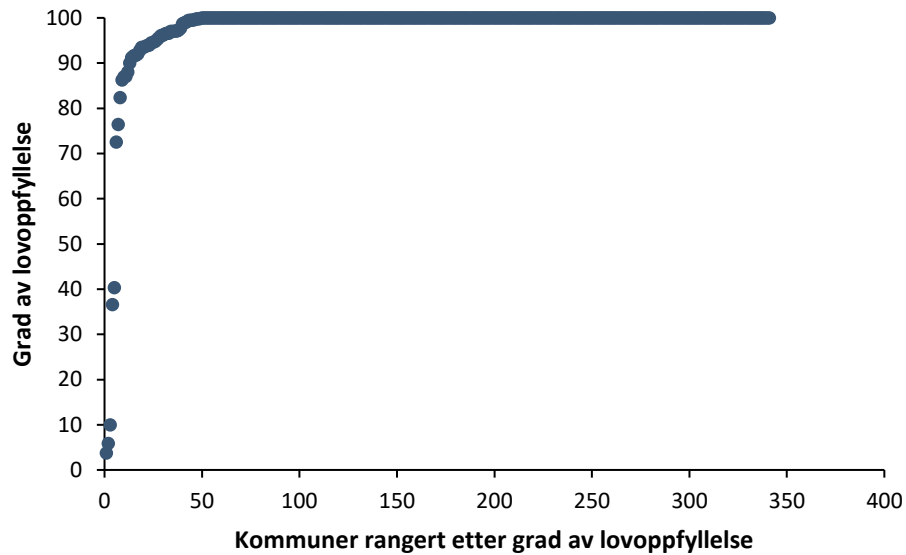
Ifølge drikkevannsforskriften § 21 første ledd skal vannverkseier ta drikkevannsprøver [...] i et omfang som bestemmes av hvor mye vann (m³) som produseres per døgn. I tråd med § 21 andre ledd skal drikkevannsprøvene blant annet analyseres for *E. coli*. Formålsparagrafen (§ 1) i forskriften tydeliggjør at formålet med forskriften er å beskytte menneskers helse ved å stille krav om sikker levering av tilstrekkelige mengder helsemessig trygt drikkevann som er klart og uten fremtredende lukt, smak og farge.

Vi har valgt ut andelen av innbyggerne som er tilknyttet kommunalt vannverk med tilfredsstillende prøve-resultater for *E. coli* som indikator, se Figur 4.23. Som vi ser fra figuren, har de aller fleste kommuner høy grad av lovoppfyllelse. Det er imidlertid enkelte kommuner hvor en høy andel av innbyggerne ikke har tilfredsstillende

³³ *E. coli*-bakterier (*Escherichia coli*) er en fellesbetegnelse for bakterier som finnes naturlig i tykktarmen hos alle mennesker og varmblodige dyr. De aller fleste forårsaker ikke sykdom, men har en viktig funksjon for fordøyelsen. EHEC er en *E.coli*-bakterie som i enkelte tilfeller kan gi alvorlig sykdom. [Kilde: Helse Norge]

prøveresultater (*E. coli*). Laveste verdi er 3,8 prosent, jf. Tabell 4.16. Gjennomsnittet ligger imidlertid på 98 prosent.

Figur 4.23 Andel av innbyggerne i hver kommune som har tilfredsstillende prøveresultat (e.coli.), i prosent*



*Hver prikk representerer én kommune. N=340. Kilde: KOSTRA-tabell 11787, bearbejdet av Menon Economics

Tabell 4.16 Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse for Identifisert *E. coli*. ved drikkevannsprøver, per 2020

	Gj.snitt	Median	Min.	Maks.	N
Andel av innbyggerne i hver kommune som har tilfredsstillende prøveresultat (<i>E. coli</i>), i prosent	98,0	100,0	3,8	100,0	340

Kilde: KOSTRA-tabell 11787

I et leveringssikkerhetsperspektiv hadde det også vært nyttig å fange opp om kommunene har en alternativ vannforsyning, som også er regulert gjennom drikkevannsforskriftens § 9. Mattilsynet sitter på data, men deres vurdering er at dataene er av for dårlig kvalitet til å anvendes i kartleggingen.

5 Kommunene som myndighetsutøver

Norske kommuner utøver myndighet innenfor flere felt, blant annet gjennom ulike former for vedtak. I vår kartlegging har vi sett nærmere på to områder innenfor kommunene som myndighetsutøver: byggtilsyn og byggesak og arkiv.

Kommunene utøver myndighet innenfor en rekke saksfelter. Kommunene kan for eksempel fatte vedtak om tildeling av tjenester, kreve inn skatter og avgifter, gi tillatelser, fordele tilskudd og gi bevilgninger. Myndighetsutøvelsen kan være rettet mot enkeltindivider, bedrifter eller organisasjoner. Kommunenes mangfoldige oppgaveportefølje innebærer at kommunen for eksempel fatter vedtak innenfor grunnopplæringen, vedtak om tildeling av sykehjemsplass, vedtak om byggetillatelser og ulike tilskudd til kulturformål og fatter vedtak knyttet til spesialiserte oppgaver som psykiske helsetjenester og barnevern.

Rollen som myndighetsutøver er nært beslektet med kommunens rolle som *tjenesteleverandør*. Offentlig virksomhet har tradisjonelt håndtert ansvaret for myndighetsutøvelsen og tjenesteutøvelsen parallelt i samme organisatoriske enhet. Myndighetsutøvelse er i denne sammenhengen å forstå som utmåling av tjenester til en part i form av et enkeltvedtak. Tjenesteutøvelse er å yte den aktuelle tjenesten i det volumet og med den kvaliteten som vedtaket regulerer.

Myndighetsutøving inngår også som et sentralt element i kommunenes rolle som *samfunnsutvikler*. For eksempel er utbyggere og grunneiere avhengige av planvedtak og byggetillatelser fra kommunen. Gjennom effektiv og korrekt sakshandling kan kommunene legge til rette for samfunns- og næringsutvikling. Det har også betydning at informasjon fra kommunen er lett tilgjengelig og at saksbehandlere (kommunen) er tilgjengelige, gir god veiledning og har en konstruktiv måte å møte innbyggere og næringsliv på.

Kommunene må utøve sin myndighetsrolle ut fra et faglig og politisk skjønn, men innenfor de rammene lovgivingen setter. Det er derfor sentralt at kommunene ivaretar hensynet til innbyggernes rettssikkerhet ved myndighetsutøvelse. Kravene til rettssikkerhet retter seg både mot innholdet i de vedtakene som fattes (materiell rettssikkerhet) og mot prosessene knyttet til disse (prosessuell rettssikkerhet).

Vedtak som fastlegger plikter, fratrukket rettigheter eller begrenser den enkeltes frihet skal ha en klar hjemmel i loven (legalitetsprinsippet). Forvaltningens avgjørelser skal ha hjemmel i lov og oppfylle lovens krav. Der hvor loven gir rettigheter til borgerne, har forvaltningen plikt til å tilstå disse rettighetene. Prosessuell rettssikkerhet skal sikre brukerne en rettferdig, hensynsfull og korrekt behandling både forut for at beslutningen fattes og ved iverksettelse.

For å belyse noen av kommunenes oppgaver som myndighetsutøver har vi valgt å se nærmere på byggtilsyn og byggesak, hvor kommunene har tilsynsplikt med byggarbeider slik at byggfeil kan unngås og rettes opp. Vi har også valgt å se nærmere på arkivområdet. Arkiv er viktig for å ivareta hensyn til rettssikkerhet og forsvarlig og effektiv saksbehandling. Disse tre samfunnsmessige hensynene var noe ekspertutvalget for kommunereformen³⁴ la vekt på og mente var sentrale i kommunenes rolle som myndighetsutøver.

³⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som skal foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene.

5.1 Byggtilsyn og byggesak

Ifølge DiBK (2018) er bygg- og anleggsbransjen en av Norges viktigste næringer og omsetter for over 500 milliarder kroner i året.³⁵ I tillegg til å være en sentral del av norsk økonomi leverer næringen boliger og næringsbygg av stor betydning for innbyggere og næringsliv. Det er derfor avgjørende at næringen leverer bygninger av god kvalitet.

5.1.1 Definisjon av myndighetsoppgaven

Som en del av virkemiddelapparatet for å bidra til mindre byggfeil har kommunene tilsynsplikt med byggearbeider. Formålet med tilsynsvirksomheten er at konkrete byggfeil oppdages slik at disse kan rettes opp på et tidlig stadium. Tilsynet er regulert i plan- og bygningsloven § 25-1. Kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser og at ansvarlig foretak er kvalifisert. Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold.

Kommunen har også ansvar for byggesaksbehandling. Plan- og bygningslovgivningen kap. 21 og byggesaksforskriften (SAK10) kap. 6 omfatter blant annet forhåndskonferanse, kommunens samordningsplikt, godkjenning av plassering av tiltak, behandling av rammetillatelse, rapportering til andre myndigheter, personlig ansvarsrett for selvbygger og fratakelse av ansvarsrett. Den overordnede målsettingen for saksbehandlingsreglene er å legge til rette for en prosess som er rask og effektiv, samtidig som hensynet til samfunnets rammer, forutberegnelighet, rettsikkerhet og kvalitet ivaretas.

5.1.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater

Basert på gjennomgang av plan- og bygningsloven, tilgjengelige data i KOSTRA og innspill fra statsforvaltere har vi endt opp med to indikatorer for byggtilsyn og byggesak: omfang av byggtilsyn og oppfyllelse av saksbehandlingsfrister.

Omfang av byggtilsyn

Ifølge plan- og bygningsloven § 25-1 har kommunen plikt til å føre tilsyn i byggesaker med at tiltaket gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser gitt i eller i medhold av loven og at ansvarlig foretak er kvalifisert. Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. I KOSTRA finner vi at det er flere kommuner som har rapportert null byggtilsynsårsverk i 2020. Med fraværende tilsynsaktivitet kan det argumenteres for at forskriften ikke følges. Vi har derfor valgt å legge til grunn følgende indikator i beregningene: *Kommuner som gjennomfører tilsyn oppfyller loven, mens de som ikke gjennomfører tilsyn oppfyller ikke loven.*

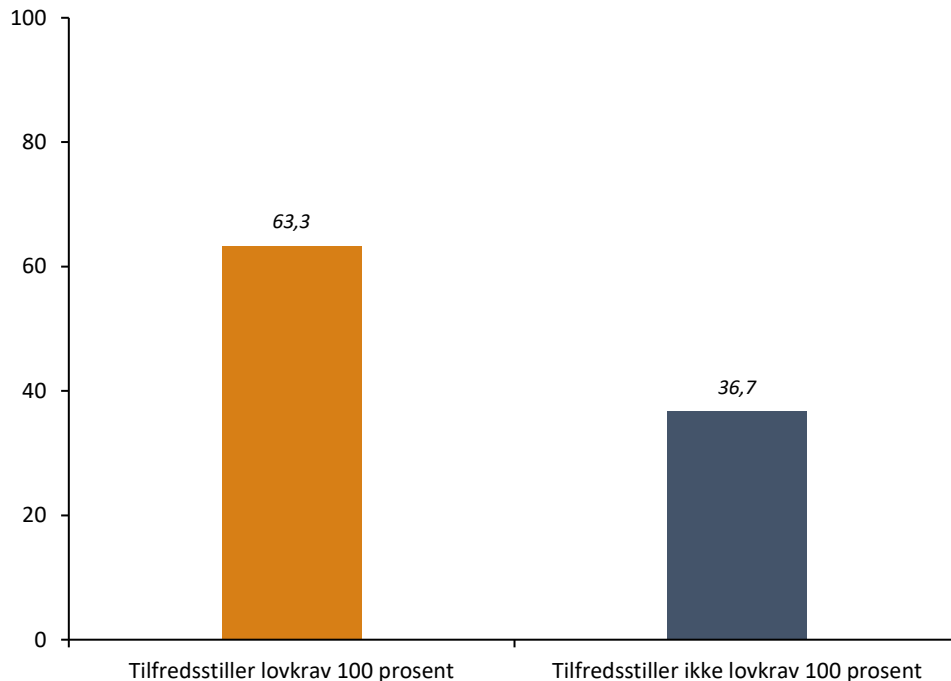
En sentral svakhet ved indikatoren er at den ikke fanger opp at behovet for tilsyn varierer mellom kommuner. Det kan eksempelvis finnes kommuner uten nevneverdig nybyggingsaktivitet, som innebærer at det reelle behovet for byggtilsyn er tilnærmet lik null. I vekstkommuner med mye nybyggingsaktivitet kan det være slik at det gjennomføres for lite tilsyn. Indikatoren kan dermed både undervurdere og overvurdere graden av lovoppfyllelse.

Som vi ser fra Figur 5.1, er det 63,6 prosent av kommunene som har rapportert i KOSTRA som tilfredsstillende lovkravet, her definert som at kommunen har årsverk til byggtilsyn i 2020. 36,7 prosent oppgir at de ikke bruker tid på tilsynet. Andelen kommuner som ivaretar lovkravet lå på mellom 97,4 og 98,5 prosent i perioden 2015-2018,

³⁵ SSB-tabell 07420 (avsluttet serie).

før andelen gikk ned til 64,9 prosent i 2019 og 63,3 i 2020. Dette taler isolert sett for at undersøkelsesåret skiller seg ut fra hva som kan sies å være normalt.³⁶

Figur 5.1 Andel kommuner som rapporterer tidsbruk til tilsyn for å avdekke regelbrudd i 2020, i prosent



N = 335. Kilde = KOSTRA-tabell 13124, bearbejdet av Menon Economics

Oppfyllelse av saksbehandlingsfrister

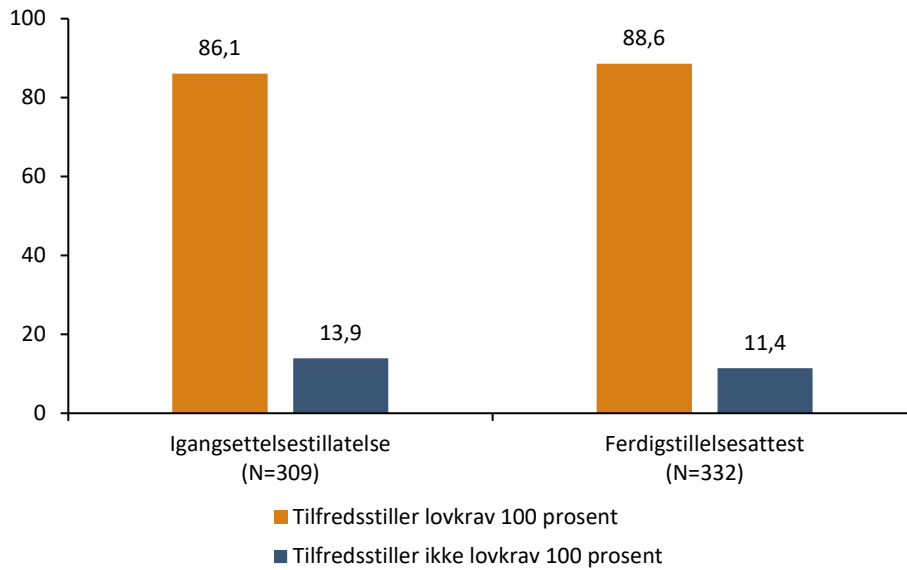
I plan- og bygningsloven § 21-7 er det konkretisert en rekke saksbehandlingsfrister kommunene skal forholde seg til. Under paragrafens sjettede ledd står det at søknad om igangsettingstillatelse skal behandles av kommunen innen tre uker. Under den samme paragrafens syvende ledd står det at ferdigattest skal utstedes av kommunen innen tre uker etter at kravet er mottatt sammen med nødvendig dokumentasjon. Fra KOSTRA har vi kommunenes gjennomsnittlige saksbehandlingstid for igangsettingstillatelse og ferdigattest. Det er derfor mulig å vurdere om hver og én av kommunene som har rapportert i gjennomsnitt oppfyller disse saksbehandlingskravene. Ved å se på gjennomsnittlig saksbehandlingstid kan det imidlertid være flere kommuner som bryter loven enn de som fanges opp av oss. For å være konsistent mot de øvrige indikatorene skulle vi visst om det forelå brudd på fristene og i hvilket omfang.

Resultatene er vist i Figur 5.2. Figuren viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid er høyere enn tre uker (lovkravet) for 13,9 prosent av kommunene når det gjelder igangsettelsestillatelse og for 11,4 prosent av kommunene når det gjelder ferdigstillingsattest. Det bør også påpekes at vi mangler data for henholdsvis 47 og 24 kommuner for igangsettelsestillatelse og ferdigstillingsattest.

³⁶ For å ivareta denne usikkerheten har vi valgt å se nærmere på stabiliteten i hva som kjennetegner kommuner med ulik grad av lovoppfyllelse over tid, se vedlegg 7. Vi finner at hovedkonklusjonene våre er robuste for endring i variasjon av i enkeltindikatorer.

Figur 5.2

Andel kommuner som i gjennomsnitt har lavere og høyere saksbehandlingstid enn tre uker, i løpet av 2020 i prosent



Kilde: KOSTRA-tabell 13026, bearbeidet av Menon Economics

Andelen kommuner som ivaretar lovkravet om saksbehandlingsfrist for igangsettelse har ligget på mellom 86,1 prosent (2020) og 88,7 prosent (2018) i perioden 2016-2020. For saksbehandlingsfrist for ferdigstillelsesattest er andelen kommuner som ivaretar kravet lavere i 2020 enn i perioden 2016-2019, hvor andelen har ligget på mellom 90,9 og 92,1 prosent.

Kort oppsummert bidrar datagrunnlaget for disse indikatorene til at vi er nødt til å legge oss på en mindre streng linje enn hva vi legger til grunn for de øvrige indikatorene.

5.2 Arkiv

Arkiv handler om ivaretagelse av data og å kunne dokumentere beslutninger og handlinger for ettertiden. Arkiv er viktig for offentlighet, demokrati og rettsikkerhet, og det er grunnleggende for rettsstaten og tillit til det offentlige. Som det påpekes i NOU 2019: 9, utarbeidet av Arkivlovutvalget i 2019, er dokumentasjon av prosesser og beslutninger «en forutsetning for en rekke sentrale samfunnsverdier som gjennomsiktighet, offentlig kontroll, rettsikkerhet og likebehandling». Innsyn og arkiv er av betydning og relevant for alle områder i kommunal sektor. Pedersen mfl. (2020) fant samtidig at det trolig er betydelige mengder arkivverdige dokumentasjon som ikke tas vare på for ettertiden, og at arkivering og journalføring i offentlig sektor er tidkrevende og vanskelig.

5.2.1 Definisjon av myndighetsoppgaven

Ansvar for arkivering følger av Lov om arkiv (arkivloven). Iht. § 6 er alle offentlige virksomheter pliktige til å ha arkiv, som skal være ordnet og innrettet på en måte som gjør at dokumentene kan fungere som informasjonskilder både for samtiden og ettertiden. Dette innebærer at offentlige virksomheter, herunder kommuner, skal innrette sine arkiver på en måte hvor de ikke bare dekker det kortsiktige forvaltningsmessige behovet, men også det langsiktige samfunnsmessige behovet for å ta vare på viktig dokumentasjon. Det innebærer også ivaretagelse

av de arkivfaglige verdiene autentisitet, integritet, anvendbarhet og pålitelighet.³⁷ Som nevnt innledningsvis i kapittelet la ekspertutvalget vekt på tre samfunnsmessige hensyn som er sentrale ifm. kommunenes rolle som myndighetsutøver – rettssikkerhet, forsvarlig saksbehandling og effektiv saksbehandling. Arkiv er viktig for å ivareta disse hensynene.

5.2.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater

Arkivverket gjennomfører årlige undersøkelser av arkivholdet i kommuner og fylkeskommuner.³⁸ Hensikten med undersøkelsene er ifølge Arkivverket å få et overordnet bilde av arkivholdet i kommunene og å måle endringer på sentrale områder over tid. Undersøkelsen sendes ut til alle kommuner og fylkeskommuner, og bydelene og virksomhetene i Oslo får en egen undersøkelse tilpasset det desentraliserte arkivansvaret. Vi har tatt utgangspunkt i undersøkelsen fra 2020, hvor 343 av 366 kommuner og fylkeskommuner svarte på hele eller deler av undersøkelsen. Kommuneundersøkelsen har flere skala-spørsmål fra 1-5, hvor svarene vil være delvis basert på respondentenes subjektive vurderinger. Alle spørsmål tar utgangspunkt i lovkrav, men egenvurderinger kan likevel innebære feilkilder ved dataene. Av andre aktuelle datakilder kan det nevnes at Menon på oppdrag fra Arkivverket har gjennomført en spørreundersøkelse til ansatte i kommunesektoren om i hvilken grad arkivverdig og journalpliktig informasjon lagres for ettertiden (Pedersen, mfl., 2020).

I samråd med Arkivverket har vi diskutert og valgt ut aktuelle indikatorer fra Kommuneundersøkelsen, som samlet sett er ment å gi et relativt godt bilde av arkivholdet i kommunene. Indikatorene er knyttet til lovverket og treffer ulike deler av verdikjeden, fra danning til lagring og tilgjengeliggjøring:

- Om det er tydelige fullmakter og delegeringer for alt arkivarbeid i kommunen.
- Om kommunen har dokumentert rutinebeskrivelser som omfatter alt arkivarbeid (inkl. både daglige og periodiske oppgaver).
- Om kommunen har dokumentert alle sine elektroniske systemer som inneholder arkivverdig informasjon i arkivplanen (sakarkiv, fagsystem, databaser mv.).
- Om kommunen noensinne har tatt uttrekk fra elektroniske systemer som inneholder bevaringsverdig informasjon.

Disse er nærmere forklart i Tabell 5.1 og i påfølgende avsnitt.

Tabell 5.1 Indikatorene/datasettene som er lagt til grunn for å måle lovoppfyllelse på arkivområdet

Krav	Lovparagraf	Indikator **
Arkivplanen skal dokumentere hvordan arkivansvaret blir ivarettatt, hvordan arkivfunksjonen er organisert og delegeringsfullmakter på arkivområdet, inkludert hvor ansvaret for å forvalte	FOA § 4 og RAF § 1-1	I Kommuneundersøkelsen ble kommunene bedt om å angi hvor godt følgende påstand beskriver kommunen, på en skala fra 1 til 5: « <i>Det er tydelige fullmakter og delegasjoner for alt arkiv-</i>

³⁷ Som omtalt i Pedersen mfl. (2020) er autentisk dokumentasjon noe hvor det kan bevises at den er hva den hevder å være, er produsert eller sendt av den personen som hevder å ha produsert eller sendt den og er produsert eller sendt på det påståtte tidspunktet (ISO 30300/15489). Integritet vil si at egenskapen (til et dokument) er fullstendig og uendret. Anvendbarhet betyr at dokumentasjonen kan gjenfinnes, hentes frem, presenteres og tolkes på tvers av teknologi- og systemskifter. Pålitelighet vil si at et dokumentets egenskap kan bli stolt på som en fullstendig og presis representasjon av den beskrevne hendelse, aktivitet eller faktum.

³⁸ Se <https://www.arkivverket.no/arkivutvikling/tall-og-data-statistikk/kommunearkiver>

arkivene er plassert og eventuelle avtaler om kjøp av arkivtjenester.		<i>arbeidet i kommunen</i> ». Kommuner som har oppgitt 2, 3, 4 eller 5 ivaretar lovkravet, de som har angitt 1 ivaretar det ikke.
Alle offentlige organ skal til enhver tid ha en ajourført arkivplan som viser hva slags instruksjer, regler, planer med videre som gjelder for arkivarbeidet. Offentlige organer skal utarbeide rutiner for oppretting, mottak, utveksling, arkivering, vedlikehold og bruk av dokument som skal inngå i et arkiv.	FOA §§ 4 og 12 og RAF § 1-1	I Kommuneundersøkelsen ble kommunene bedt om å angi hvor godt følgende påstand beskriver kommunen, på en skala fra 1 til 5: « <i>Kommunen har dokumentert rutinebeskrivelser som omfatter alt av arkivarbeid (inkl. både daglige og periodiske oppgaver)</i> ». Kommuner som har oppgitt 2, 3, 4 eller 5 ivaretar lovkravet, de som har angitt 1 ivaretar det ikke.
Alle offentlige organ skal til enhver tid ha en ajourført arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal gi en samlet oversikt over organets arkiv.	FOA § 4 og RAF § 1-1	I Kommuneundersøkelsen ble kommunene bedt om å angi hvor godt følgende påstand beskriver kommunen, på en skala fra 1 til 5: « <i>Kommunen har dokumentert alle sine elektroniske systemer som inneholder arkivverdig informasjon i arkivplanen (sakarkiv, fag-system, databaser mv.)</i> ». Kommuner som har oppgitt 2, 3, 4 eller 5 ivaretar lovkravet, de som har angitt 1 ivaretar det ikke.
Offentlige organer skal avlevere eldre og avsluttede arkiv til arkivdepot. (Uttrekk er en forutsetning for avlevering av digitale arkiv.)	FOA § 18	Dersom kommunen oppgir at de aldri har tatt uttrekk fra noe elektronisk system som inneholder bevaringsverdig informasjon, vurderes kommunen å ikke ivareta lovkravet, øvrige ivaretar lovkrav.

* FOA er en forkortelse for forskrift om offentlige arkiv. RAF er en forkortelse for Riksarkivarens forskrift. ** Vi har for de tre første indikatorene på arkivområdet satt som krav at kommunene må ha oppgitt minst 2 på skala-spørsmålene. De som har oppgitt 1 «ikke i det hele tatt» ivaretar ikke kravet. Årsaken til at vi ikke har satt kravet om 100 prosent måloppnåelse høyere, for eksempel ved 5 «svært godt», er at det ikke er åpenbart hvor grensen for ivaretagelse av minimumskravene i loven bør settes. Spørsmålene i Kommuneundersøkelsen er dessuten nært knyttet til krav i lov og forskrift, men har ikke nødvendigvis nøyaktig samme ordlyd.

Tydelige fullmakter og delegeringer for alt arkivarbeid i kommunen

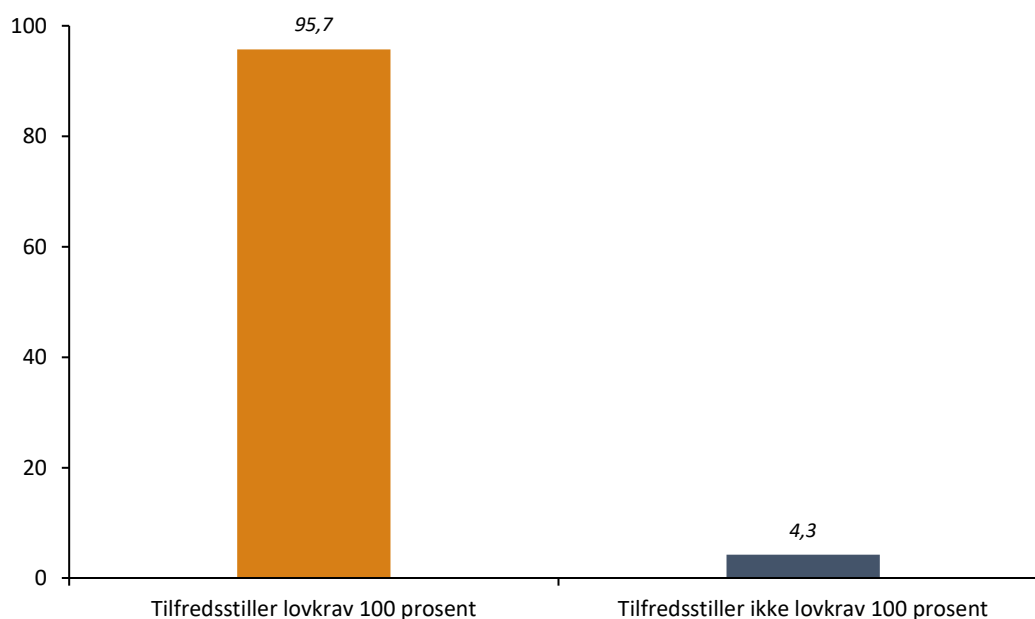
Iht. Forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) § 1 ligger det overordnede ansvaret for arkivarbeidet i et offentlig organ til den øverste ledelsen i organet. § 4 krever at offentlige organer til enhver tid skal ha en ajourført arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Riksarkivarens forskrift³⁹ § 1-1 stiller videre krav om at arkivplanen skal dokumentere hvordan arkivansvaret blir ivaretatt, hvordan arkivfunksjonen er organisert og delegeringsfullmakter på arkivområdet, inkludert hvor ansvaret for å forvalte arkivene er plassert

³⁹ Se https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-12-19-2286/KAPITTEL_1#%C2%A71-1 [lastet ned 2. november 2021]

og eventuelle avtaler om kjøp av arkivtjenester. Offentlige virksomheters plikt til å dokumentere hvordan de ivaretar arkivansvaret sitt er nærmere utdypet i Arkivverkets veileder for dokumentasjon av arkivansvar⁴⁰. I spørsmål 2a i Kommuneundersøkelsen ble kommunene bedt om å angi hvor godt følgende påstand beskriver kommunen, på en skala fra 1 til 5: «Det er tydelige fullmakter og delegasjoner for alt arkivarbeid i kommunen». 1 er «ikke i det hele tatt» og 5 er «svært godt». Med arkivarbeid menes både styring og planlegging, daglige driftsoppgaver og periodiske oppgaver, og det omfatter arkivarbeid som gjøres i ytre enheter og fagavdelinger som skoler, barnevern, plan og bygg m.m. Ettersom svarene baserer seg på egenrapportering og skulle angis fra 1 til 5, er det ikke åpenbart hvor grenseskillet mellom ivaretagelse av lovkravet og brudd skal settes. Ettersom 1 representerer ikke i det hele tatt, har vi lagt til grunn at kommuner som angir 1 på spørsmålet ikke ivaretar lovkravet.

Figur 5.3 viser at 95,7 prosent av kommunene i utvalget ivaretar krav om tydelige fullmakter og delegeringer for alt arkivarbeid. 4,3 prosent har oppgitt 1 på spørsmålet og ivaretar dermed ikke lovkravet. Det bør påpekes at vi mangler data fra noen kommuner. Utviklingen i andel kommuner som tilfredsstillende lovkravet fullt ut har holdt seg tilnærmet uendret fra 2018 til 2020.

Figur 5.3 Andel kommuner som fullt ut ivaretar lovkrav om fullmakter og delegasjoner for alt arkivarbeid i kommunen, per 2020



N=329. Kilde: Arkivverket, bearbejdet av Menon Economics

Kommunen har dokumentert rutinebeskrivelser som omfatter alt arkivarbeid

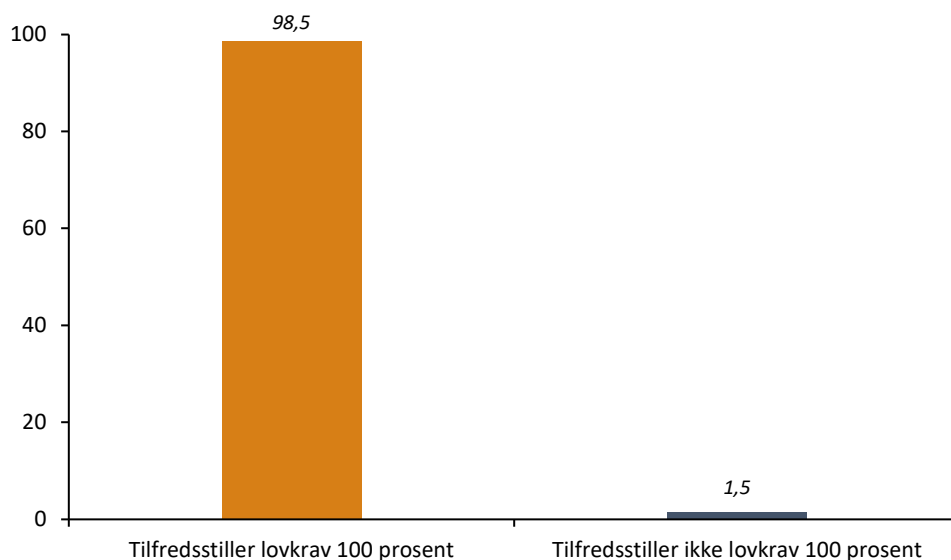
Iht. forskrift om offentlige arkiv § 4 skal alle offentlige organ til enhver tid ha en ajourført arkivplan som viser hva slags instruksjer, regler, planer med videre som gjelder for arkivarbeidet. § 12 sier at offentlige organer skal utarbeide rutiner for oppretting, mottak, utveksling, arkivering, vedlikehold og bruk av dokument som skal inngå

⁴⁰ Se <https://www.arkivverket.no/veiledere-for-offentlig-sektor/veileder-for-dokumentasjon-av-arkivansvar#!#step-innledning> [lastet ned 2. november 2021]

i et arkiv. Iht. Riksarkivarens forskrift § 1-1 skal arkivplanen bl.a. inneholde rutiner for dokumentfangst, journalføring, tilgangsstyring og kvalitetssikring av arkivene, rutiner for oppbevaring og sikring av arkivene og rutiner for bevaring og kassasjon. I spørsmål 4a i Kommuneundersøkelsen ble kommunene bedt om å angi hvor godt følgende påstand beskriver kommunen, på en skala fra 1 til 5: «Kommunen har dokumentert rutinebeskrivelser som omfatter alt av arkivarbeid (inkl. både daglige og periodiske oppgaver)». Som for den første indikatoren, har vi lagt til grunn at kommuner som angir 1 på spørsmålet ikke ivaretar lovkravet.

Som Figur 5.4 viser, er det hele 98,5 prosent av kommunene som har besvart spørsmålet som ivaretar lovkrav om dokumentasjon og rutinebeskrivelser for alt arkivarbeid i 2020. Lovoppgjørelse er her definert som de som har oppgitt mer enn 1, på en skala fra 1-5, på spørsmål om i hvilken grad kommunen har dokumentert rutinebeskrivelser som omfatter alt av arkivarbeid. Utviklingen i andel kommuner som tilfredsstiller lovkravet har ligget noenlunde jevnt i perioden 2018 til 2020. Andelen kommuner som tilfredsstilte det lovkravet var 97,0 prosent i 2018 og 98,5 prosent i 2020.

Figur 5.4 Andel kommuner som fullt ut ivaretar lovkrav for dokumentasjon og rutinebeskrivelser som omfatter alt av arkivarbeid, i 2020



N=330. Kilde: Arkivverket, bearbeidet med Menon Economics

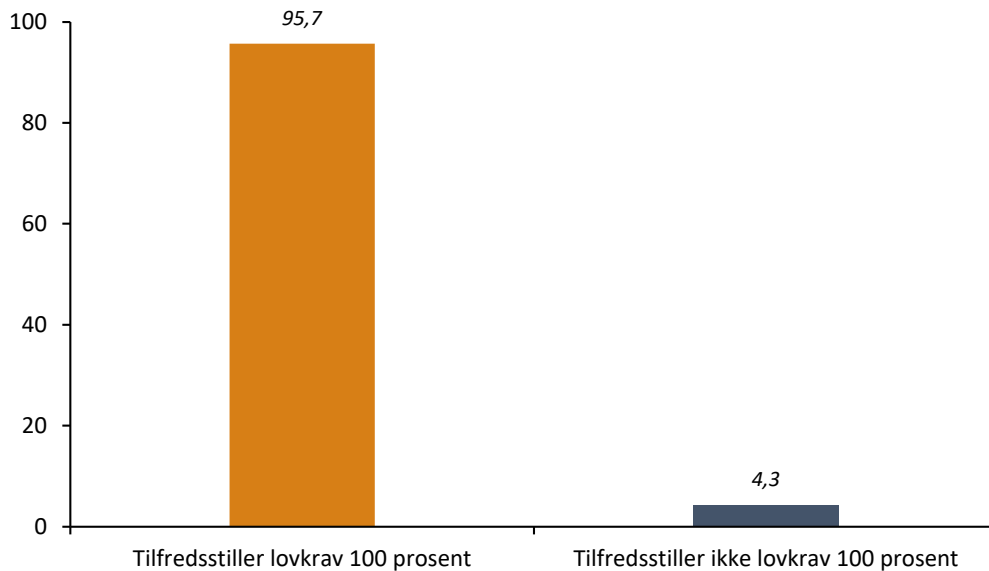
Kommunen har dokumentert elektroniske systemer som inneholder arkivverdig informasjon i arkivplanen

Iht. forskrift om offentlige arkiv § 4 skal alle offentlige organ til enhver tid ha en ajourført arkivplan som viser hva arkivet omfatter og hvordan det er organisert. Arkivplanen skal gi en samlet oversikt over organets arkiv, jf. Riksarkivarens forskrift § 1-1. I spørsmål 4b i Kommuneundersøkelsen ble kommunene bedt om å angi hvor godt følgende påstand beskriver kommunen, på en skala fra 1 til 5: «Kommunen har dokumentert alle sine elektroniske systemer som inneholder arkivverdig informasjon i arkivplanen (sakarkiv, fagsystem, databaser mv.)». Ettersom svarene baserer seg på egenrapportering og skulle angis fra 1 til 5, er det heller ikke her åpenbart hvor grenseskillet mellom ivaretagelse av lovkravet og brudd skal settes. Vi har som for de øvrige indikatorene lagt til grunn at kommuner som angir 1 på spørsmålet ikke ivaretar lovkravet.

Figur 5.5 viser at en høy andel av kommunene ivaretar lovkravet, her definert som de som har angitt mellom 2 og 5 på det aktuelle spørsmålet i Kommuneundersøkelsen til Arkivverket. 4,3 prosent ivaretar ikke kravet.

Utviklingen i andel kommuner som tilfredsstillt lovkravet har ligget noenlunde jevnt i perioden 2018 til 2020. Andelen kommuner som tilfredsstilte lovkravet var 93,0 prosent i 2018 og 95,7 prosent i 2020.

Figur 5.5 Andel kommuner som fullt ut ivaretar lovkrav om dokumentasjon av alle elektroniske systemer som inneholder arkivverdig informasjon i arkivplanen, i 2020



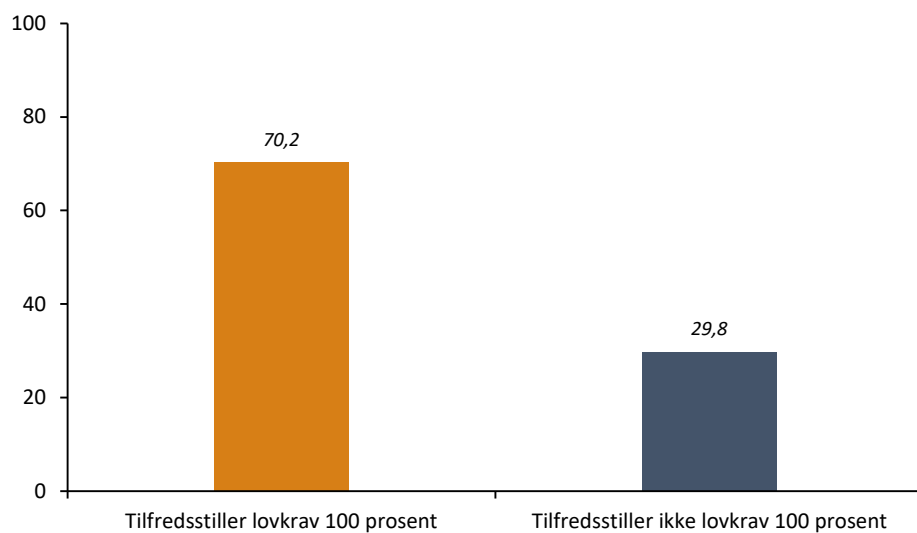
N=323. Kilde: Arkivverket, bearbejdet av Menon Economics

Om kommunen noensinne har tatt uttrekk fra elektroniske systemer med bevaringsverdig informasjon

Iht. forskrift om offentlige arkiv § 18 skal offentlige organer avlevere eldre og avsluttede arkiv til arkivdepot. Uttrekk er en forutsetning for avlevering av digitale arkiv og gjøres ved at den digitale informasjonen i et system gjøres systemuavhengig (fjernes fra systemet den er skapt i) og klargjøres for langtidsbevaring i et digitalt depot. Samtidig må den systemuavhengige informasjonen tilfredsstillte de arkivfaglige prinsippene. Spørsmål 9 fra kommuneundersøkelsen i 2020 er «Har kommunen noensinne tatt uttrekk fra elektroniske systemer som inneholder bevaringsverdig informasjon?». Svaralternativene er «Ja, fra Noark-system», «Ja, fra fagsystem» og «Nei, har aldri tatt uttrekk fra noe system». Dersom kommunen svarer nei på spørsmålet, vil det være en tydelig indikasjon på at kravet ikke er ivaretatt, noe som ifølge Arkivverket er bekymringsverdig. Uttrekk for langtidslagring er også ifølge Arkivverket et område det har blitt rettet oppmerksomhet mot. Dersom det aldri er gjort et uttrekk, kan det bl.a. indikere at dokumentasjonen ikke er sikkert lagret. Samtidig kan kommunesammenslåinger bidra til utfordringer ved datakvaliteten. I hjelpetekst til undersøkelsen for 2021 står det at for kommuner som ble sammenslått i 2020, gjelder det både for den nye og de gamle kommunene.

Figur 5.6 viser at i underkant av 30 prosent av kommunene ikke ivaretok kravet om å avlevere eldre og avsluttede arkiv til arkivdepot i 2020. Blant indikatorene på arkivområdet er dette altså indikatoren hvor det samlet sett er lavest lovoppfyllelse. Samtidig er dette vurdert å være én av de viktigste indikatorene av Arkivverket. Utviklingen i andel kommuner som tilfredsstillt lovkravet har vært positiv gjennom perioden 2016 til 2020. Andelen kommuner som tilfredsstillt lovkravet har gått fra 47,6 til 70,2 prosent fra 2016 til 2020.

Figur 5.6 Andel kommuner som fullt ut ivaretar lovkrav om å avlevere eldre og avslutta arkiv til arkivdepot i 2020, i prosent



N=356. Kilde: Arkivverket, bearbejdet av Menon Economics

6 Kommunene som samfunnsutvikler

Norske kommuner har en sentral rolle i den lokale samfunnsutviklingen. I vår kartlegging har vi sett nærmere på i hvilken grad kommunene følger lovkravene som er gitt til kommunenes overordnede planer, risiko og sårbarhet og konsekvensutredninger av kommuneplanens arealdel.

Kommunenes rolle som samfunnsutvikler handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand. Kommunene har også en rolle i å ivareta et sikkert samfunn, som igjen kan bidra til mer samfunnsutvikling. Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på samarbeid med, og mobilisering av, aktører i og utenfor egen kommune. Det er lagt til rette for satsing på kommunens utviklingsrolle gjennom flere statlige programmer og prosjekter de senere årene.

Innenfor kommunenes rolle som samfunnsutvikler ser vi nærmere på kommunenes overordnede planer, risiko og sårbarhet og klima og miljø i arealplanleggingen. Gjennom dette vil vi naturligvis ikke dekke alle aspekter knyttet til utvikling av kommunen, som blant annet også handler om utvikling og innovasjon av tjenestene kommunen leverer.⁴¹ Områdene vi ser på er like fullt viktige i kommunens rolle som samfunnsutvikler.

6.1 Kommunenes overordnede planer

Kommunen er lokal planmyndighet. Kommuneplanen er det overordnede styringsdokumentet i kommunen der alle viktige mål og oppgaver i kommunen er beskrevet (KRD, 2013) Kommuneplanen er delt i en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel. Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Arealdelen skal være et kartmessig bilde av prioriteringer og satsinger i samfunnsdelen, samtidig som kommunens arealressurser og infrastruktur påvirker utviklingsmulighetene. Handlingsdelen skal vise kommunens prioriteringer og hva kommunen skal arbeide med i løpet av de neste fire budsjettår eller mer. Handlingsdelen angir ressursfordeling og spesifiserer resultatmål og/eller tiltak som er tenkt gjennomført for å følge opp målene i kommuneplanen.

6.1.1 Definisjon av området

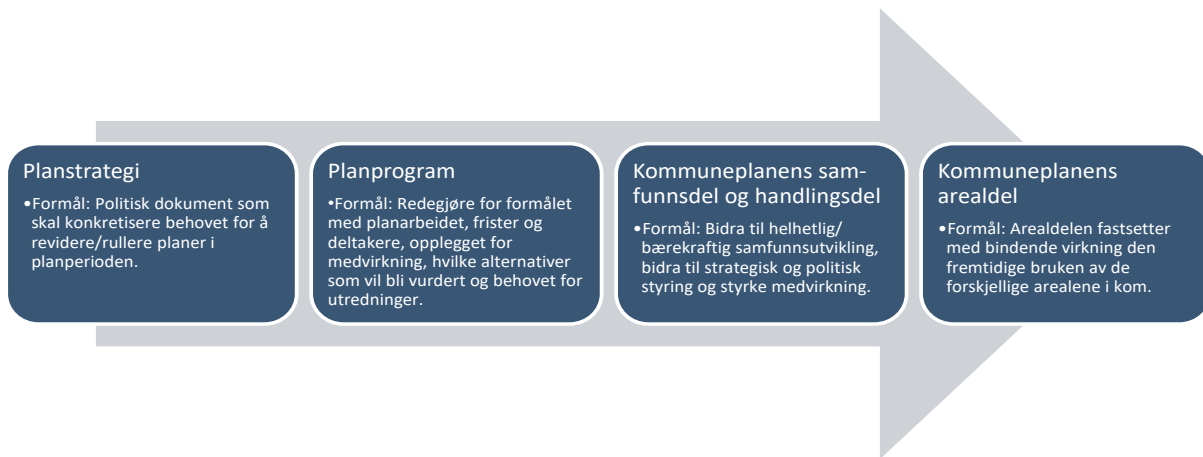
Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. I begynnelsen av hver valgperiode blir det vedtatt en kommunal planstrategi, der kommunestyret bestemmer hvilke planer som skal utarbeides i perioden. Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan kommuneplanen skal følges opp i fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen i kommuneplanen, jf. plan- og bygningsloven § 11-1. Arealdelen fastlegger med bindende virkning den framtidige bruken av de forskjellige arealene, jf. plan- og bygningsloven § 11-6. Kommunene må også forholde seg til statlige planretningslinjer⁴² og nasjonale forventninger til kommunal planlegging⁴³.

⁴¹ Samfunnsutviklerrollen favner altså videre enn områdene vi har sett på, noe som bl.a. er belyst i Meld. St. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver.

⁴² Eksempelvis: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/statlige-planretningslinjer-for-klima--og-energiplanlegging-og-klimatilpasning/id2612821/> [Lastet ned 24.11.21]

⁴³ Se: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20192023/id2645090/> [Lastet ned 24.11.21]

Figur 6.1 Kommunens overordnede planer



Kilde: Menon Economics

6.1.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater

Innenfor området vi har kalt kommunenes overordnede planer har vi valgt ut tre indikatorer:

- Oppdatert planstrategi.
- I hvilken grad kommunene følger de nasjonale forventningene og statlige planretningslinjene.
- Om økonomiplanen og kommuneplanens handlingsdel er samme dokument.

De to siste indikatorene fanger ikke opp oppfyllelsen av lovkrav direkte. Årsaken til at vi allikevel har tatt de med er at statsforvalterne at oppfyllelsen av retningslinjen er en god indikasjon på om kommunene oppfyller lovkrav innenfor overordnet planlegging.

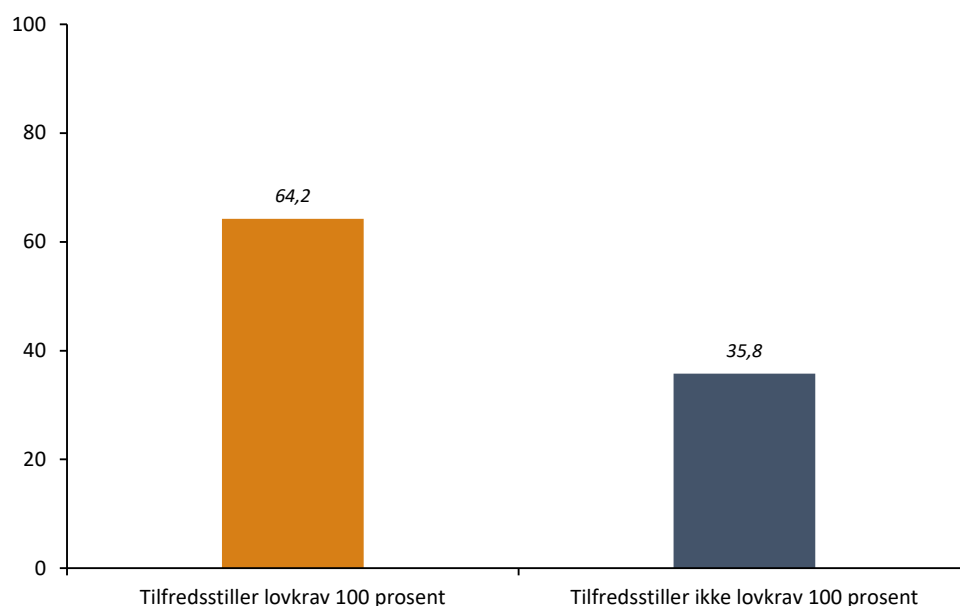
Oppdatert planstrategi

Ifølge plan- og bygningsloven § 10-1 skal kommunestyret minst én gang i hver valgperiode og senest innen ett år etter konstituering av nytt kommunestyre utarbeide og vedta en planstrategi. I planstrategien, som vedtas av kommunestyret og dermed er et politisk dokument, fastsettes hvilke planer som skal revideres, rulleres og/eller utarbeides i den neste fireårige valgperioden. Hvis kommunen ikke har en planstrategi som er oppdatert senest ett år etter konstituering, kan man si at plan- og bygningsloven brytes. Basert på fordelene ved å ha en oppdatert planstrategi påpekt i Miljøverndepartementet (2011) kan vi si at kommunene som ikke følger lovkravet:

- kan ha en dårligere og mindre behovsstyrt planlegging
- i mindre grad kan få til en politisk prioritering av plandokumentene
- kan ha et dårligere samarbeid om planoppgaver på tvers av kommune- og fylkesgrenser

Figur 6.2 viser at nesten 36 prosent av kommunene ikke tilfredsstillt kravet om at planstrategien skal rulleres minst én gang hvert fjerde år i tråd med plan- og bygningsloven § 10-1 i 2020. Målingen i 2020 skjedde året etter kommunevalget i 2019. Det er derfor interessant å sammenligne graden av lovopplyllelse som vi kan observere i 2020 opp mot 2016 (ett år etter kommunevalget i 2015). Andelen kommuner som tilfredsstillt lovkravet lå på 63 prosent, tilnærmet likt som i 2020. For årene 2015 og 2017 til 2019 finner vi en høyere andel av kommuner som oppfyller lovkravet sammenlignet med 2015 og 2020. En mulig forklaring på det er at man i 2015 og 2017-2019 har hatt bedre tid til å oppdatere planstrategien uten å bryte lovkravet.

Figur 6.2 Andel kommuner som har en oppdatert kommunal planstrategi i tråd med plan- og bygningsloven § 10-1 per 31.12.2020, i prosent



N=344. Kilde: KOSTRA-tabell 12594, bearbejdet av Menon Economics

I hvilken grad kommunene følger de nasjonale forventningene og statlige planretningslinjene

Regjeringen skal hvert fjerde år legge fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet. Dette går fram av plan- og bygningsloven § 6-1. De nasjonale forventningene (KMD, 2019) skal følges opp i fylkeskommunenes og kommunenes arbeid med planstrategier og planer og legges til grunn for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen (KRD, 2013).

Kommunene må også forholde seg til statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.⁴⁴ I de nasjonale forventningene fremkommer det at regjeringen forventer at kommunene ivaretar en lang rekke temaområder i den overordnede planleggingen i kommunen. Temaområdene er overlappende med statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning når det gjelder klima og klimatilpasning.

Disse indikatorene kan kritiseres fordi de ikke direkte fanger opp lov- eller forskriftskrav. Vi har allikevel valgt å ta med indikatorene i mangel på andre gode alternativer. Valget er tatt basert på statsforvalteres vurdering om at indikatorene indikerer lovoppfyllelse på området.⁴⁵

I KOSTRA⁴⁶ finnes data om kommunenes ivaretagelse av naturmangfold, friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer, landskap, universell utforming, klima og energi, klimatilpasning og folkehelse i de overordnede planene. Kommuner som ivaretar disse temaområdene i sin overordnede planlegging tilfredsstiller forventningen. Som vi ser fra Figur 6.3 og Figur 6.4, varierer det stort i hvilke forventninger som er ivaretatt. Temaområdene natur-

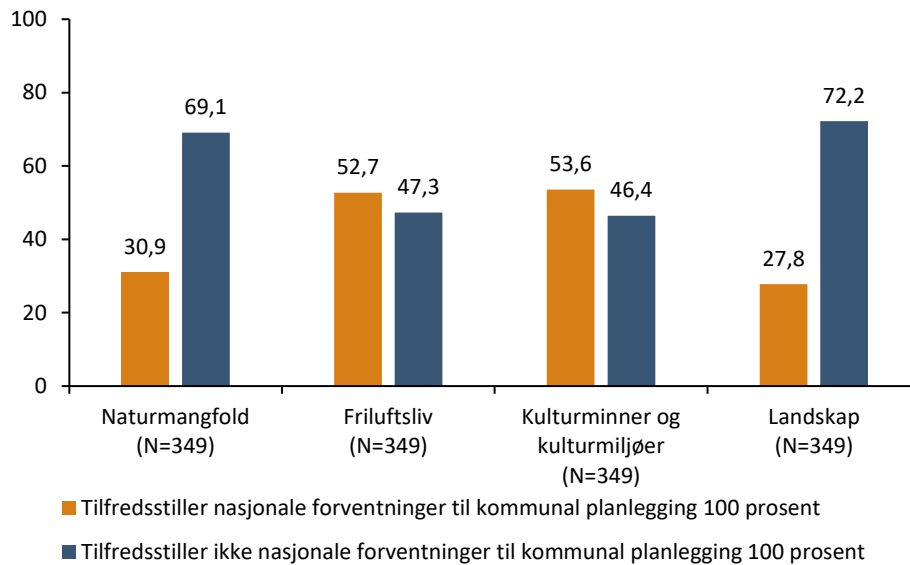
⁴⁴ Se: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/statlige-planretningslinjer-for-klima--og-energiplanlegging-og-klimatilpasning/id2612821/> [Lastet ned 12.11.21]

⁴⁵ Som vi kommer tilbake til i kapittel 9 vurderer vi hvordan hovedresultatene endres av at vi ser bort fra indikatorer som ikke direkte fanger opp lovkrav.

⁴⁶ KOSTRA-tabell 13118.

mangfold, landskap, universell utforming og klimatilpasning skiller seg ut ved at rundt 70 prosent av kommunene ikke tilfredsstill disse forventningene. Klima og energi er temaområdet som kommer best ut. Nesten to av tre kommuner ivaretar denne forventningen.

Figur 6.3 Andel kommuner som har forankret ulike temaområder i overordnede planer i tråd med nasjonale forventninger i 2020, i prosent



Kilde: KOSTRA-tabell 13118, bearbejdet av Menon Economics

Når det gjelder klima og energi, som kommer best ut, er det verdt å nevne at det ble innført en egen statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene i 2009. Retningslinjen inneholdt krav om at kommunene i sin kommuneplan eller i egen kommunedelplan skulle innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser og sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging med en rekke innholds-krav. Pedersen og Bruvoll (2014) konkluderte med at det i stor grad ble fulgt, selv om det var en del mangler knyttet til de konkrete innholdskravene i retningslinjene. Sett i sammenheng med det økte fokuset på klima i samfunnet kan retningslinjen være en forklaring på at klima og energi kommer relativt godt ut blant temaområdene.⁴⁷ Vi vet også at Riksantikvaren har jobbet systematisk og har gitt tilskudd for å få kommunene til å utarbeide kulturminneplaner og derigjennom å ta den lokale kulturminneforvaltningen på alvor.⁴⁸ Ifølge Pedersen mfl. (2020) har innsatsen og tilskuddet bidratt til økt søkelys på ivaretagelse av kulturminner og -miljøer i kommunene.

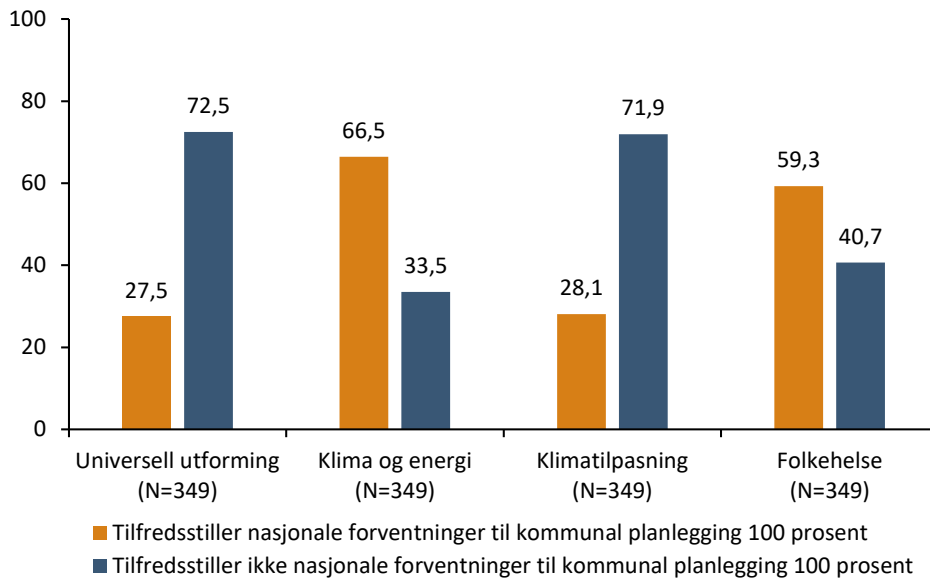
Det er verdt å nevne at den statlige planretningslinjen for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning ble revidert i 2018. Utover at klimatilpasning ble lagt til som et temaområde som dekkes gjennom retningslinjen, omfattet revideringen at det ble stilt mer eksplisitt krav om at klima og energi skal ivaretas i kommunenes overordnede planlegging. Det er eksplisitte krav til at klimaendringer og klimatilpasning skal ivaretas i planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens handlingsdel og kommuneplanens arealdel.

⁴⁷ Det var nok også medvirkende at kommunene kunne søke Enova om tilskudd til å utarbeide førstegenerasjons klima- og energiplaner (Enova, 2008).

⁴⁸ Riksantikvaren har gitt et tilskudd på 100 000 kroner til hver kommune som ønsker å lage kulturminneplan.

Figur 6.4

Andel kommuner som har forankret ulike temaområder i overordnede planer i tråd med nasjonale forventninger og statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning i 2020, i prosent



Kilde: KOSTRA-tabell 13118, bearbejdet av Menon Economics

I perioden 2015-2020 har andelen kommuner som ivaretar de nasjonale forventninger gått ned for naturmangfold (fra 53,4 prosent i 2015 til 30,9 prosent i 2020), friluftsliv (fra 56,8 prosent i 2015 til 52,7 prosent i 2020), landskap (fra 46,8 prosent i 2015 til 27,8 prosent i 2020) og universell utforming (fra 39,7 prosent i 2015 til 27,5 prosent i 2020). For klima og energi var andelen kommuner som ivaretar kravet på 44,6 prosent i 2015 og 66,5 prosent i 2020. For folkehelse var andelen 31,4 prosent i 2015 og 59,3 prosent i 2020. Ellers har andelen ligget på mellom 55 og 58 prosent i perioden.

Om økonomiplanen og kommuneplanens handlingsdel er samme dokument

I dialogen med statsforvaltere var det flere som påpekte viktigheten av at økonomiplanen er det samme dokumentet som kommuneplanens handlingsdel, og at det i flere embeter jobbes systematisk mot kommunene for å sikre nettopp det. Ved at disse to dokumentene er samme dokument, bidrar man til at den operative økonomistyringen og årsbudsjettet (det første året i økonomiplanen) i større grad får en knytning mot kommunens langsiktige mål og utfordringer (KRD, 2013). Vi har derfor valgt å legge til grunn en indikator som fanger opp om økonomiplanen og kommuneplanens handlingsdel er samme dokument. Hvis det er samme dokument tilfredsstilles forventningen.

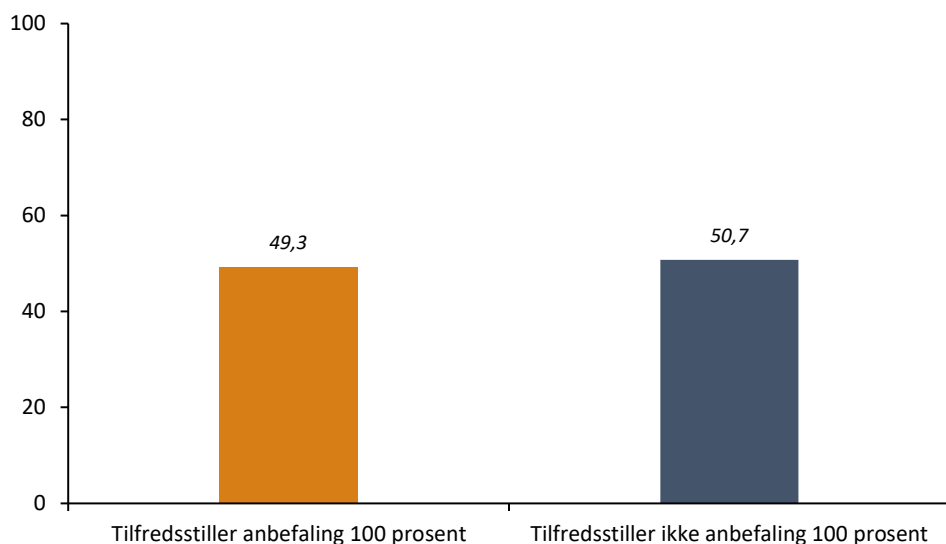
Denne indikatoren kan kritiseres fordi den ikke fanger opp lov- eller forskriftskrav direkte. Vi har allikevel valgt å ta med indikatorene i mangel på andre gode alternativer. Valget er tatt basert på statsforvalteres vurdering om at indikatoren indikerer lovoppfyllelse på området.⁴⁹

Omfanget av kommuner som ikke har innlemmet økonomiplanen i kommuneplanens handlingsdel er vist i Figur 6.5. Figuren viser at om lag halvparten av landets kommuner ivaretar anbefalingen. Sammenliknet med 2015-2019 lå andelen kommuner som ivaretar kravet vesentlig lavere i 2020. For årene fra 2015 til 2019 var andelen

⁴⁹ Som vi kommer tilbake til i kapittel 9 vurderer vi hvordan hovedresultatene endres av at vi ser bort fra indikatorer som ikke direkte fanger opp lovkrav.

mellom 89,2 og 94,8 prosent. Antall kommuner som har rapportert dette er imidlertid betraktelig mye lavere for 2015-2019. I disse årene var antall kommuner som rapporterte på mellom 180-190, mens for 2020 rapporterte 349 kommuner. Det kan dermed se ut som at kommuner som har valgt å koble disse dokumentene sammen i større grad har rapportert i KOSTRA i 2015-2019.

Figur 6.5 Andel kommuner som ivaretar anbefaling om at økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel, i 2020, i prosent



N=349. Kilde: KOSTRA-tabell 12594, bearbejdet av Menon Economics

Andre indikatorer som er vurdert

Enkelte statsforvaltere var overrasket over at vi ikke hadde med indikatorer innenfor arealplanlegging, spesielt fordi det finnes tall for når arealplanen sist ble oppdatert. Basert på at plan- og bygningsloven ikke regulerer hvor ofte kommuneplanens arealdel skal rulleres, har vi valgt å se bort fra indikatoren. Et tilleggsmoment er at behovet for å rullere arealplanen varierer mye mellom kommuner med vekst i innbyggertallet og kommuner med nedgang i innbyggertallet. Argumentet for å ta med indikatoren er at kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. I de kommunene der kommuneplanens arealdel ikke oppdateres jevnlig, risikerer man derfor at planen i mindre grad er harmonisert opp mot kommunens mål, regionale og nasjonale mål. I slike tilfeller vil det være fare for at arealbruken utvikles i en retning som avviker med disse målene.

Det ble også påpekt at det i senere tid har blitt satt et større søkelys på samfunnsdelen, og at det er riktig å trekke denne fram. Det er viktig at det settes mer søkelys på samfunnsdelen fordi arealdelen ofte får mest oppmerksomhet. Det er i samfunnsdelen at politikere må tilkjenne hvilke utfordringer kommunene har og hva man vil få til i fireårsperioden.

6.2 Risiko og sårbarhet

Samfunnssikkerhet handler om samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner eller setter liv og helse i fare.⁵⁰ Her spiller kommunene en viktig rolle, og de har flere oppgaver knyttet til å beskytte blant annet liv, helse og miljø.

6.2.1 Definisjon av tjenesteområdet

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) har til formål å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur gjennom ikke-militær makt, både ved krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare og ved uønskede hendelser i fredstid, jf. § 1. Sivilbeskyttelsesloven definerer en rekke kommunale plikter og oppgaver. Blant annet skal kommunen iht. § 12 bidra til gjennomføring av Sivilforsvarets oppgaver og tiltak, kommunen skal iht. § 14 utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) og iht. § 15 utarbeide en beredskapsplan.

6.2.2 Indikatorvalg og deskriptive resultater

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har siden 2002 gjennomført spørreundersøkelser om kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid. Resultatene publiseres gjennom Kommuneundersøkelsen. Nyeste undersøkelse er fra 2021 og baserer seg på datainnsamling i januar samme år. Spørsmålene i Kommuneundersøkelsen er ifølge DSB nært knyttet til formuleringer i sivilbeskyttelsesloven. Undersøkelsen sier noe om status på det systematiske samfunnssikkerhetsarbeidet, men ikke noe om status på kommunens krisehåndteringsevne. Undersøkelsen er sendt ut til beredskapskoordinator/-ansvarlig i alle kommuner, og dataene er basert på egenrapportering fra kommunene.⁵¹ 80 prosent av kommunene svarte på Kommuneundersøkelsen 2021.

I samråd med DSB, og med bakgrunn i diskusjon med statsforvaltere, har vi definert fire indikatorer som er relevante for å vurdere kommunenes ivaretagelse av lovkrav innenfor risiko og sårbarhet:

- Hvorvidt kommunen har en oppdatert og helhetlig ROS-analyse.
- Hvorvidt kommunen har en oppdatert beredskapsplan.
- Hvorvidt den helhetlige ROS-analysen er forankret i kommunestyret.
- Hvorvidt kommunen har en plan for oppfølging av samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet.

Oppdatert og helhetlig ROS-analyse og oppdatert beredskapsplan

Iht. sivilbeskyttelsesloven § 14 skal kommunen kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Dette skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. ROS-analysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner og ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. Plan- og bygningsloven § 11-4 sier videre at ved revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplaner gjelder bestemmelsene om kommunal planstrategi, jf. § 10-1. § 10-1 sier igjen at kommunestyret minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, skal utarbeide og vedta kommunal planstrategi.

⁵⁰ URL: <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/samfunnssikkerhetskjedden/id2340021/>

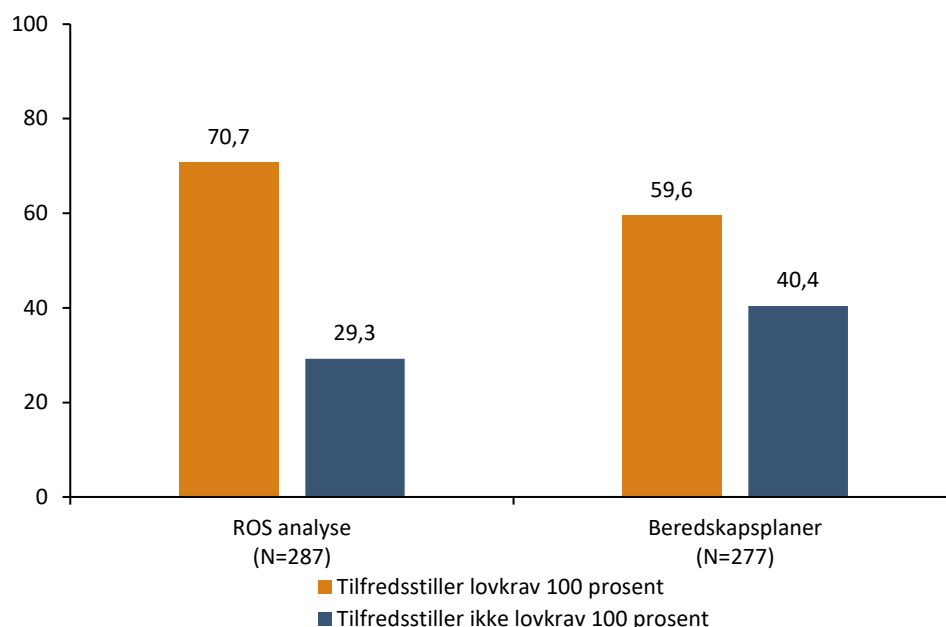
⁵¹ Se nærmere informasjon om undersøkelsen her: <https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/kommuneundersokelsen/>

Vi har tatt utgangspunkt i rapporteringen ifm. Kommuneundersøkelsen til DSB for å vurdere lovoppfyllelse knyttet til å ha en oppdatert og helhetlig ROS-analyse. Her ble det stilt spørsmålet «*Har kommunen gjennomført helhetlig ROS? I så fall, når ble den siste gjennomført?*». Vi har lagt til grunn at kommunen må ha oppgitt å ha gjennomført ROS i 2017 eller senere for å tilfredsstille kravet om å ha en oppdatert og helhetlig ROS-analyse.

Iht. sivilbeskyttelsesloven § 15 skal kommunen videre utarbeide en beredskapsplan med utgangspunkt i den helhetlige ROS-analysen. Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser, og skal som et minimum inneholde en plan for kommunenes kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media. Beredskapsplanen skal være oppdatert, revideres minst én gang i året og jevnlig øves. I Kommuneundersøkelsen er det stilt spørsmålene «*Har kommunen utarbeidet en overordnet beredskapsplan?*» og «*Når ble gjeldende overordnet beredskapsplan sist revidert? Kryss av for når planen er utarbeidet hvis den ikke er revidert.*» Vi har lagt til grunn at kravet om oppdatert beredskapsplan er ivaretatt dersom kommunen oppgir å ha en overordnet beredskapsplan og denne sist ble revidert i 2020 eller 2021.

97 prosent av kommunene som besvarte Kommuneundersøkelsen 2021 oppgir at de har gjennomført en helhetlig ROS-analyse for kommunen (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2021). 97 prosent svarer også at de har utarbeidet en overordnet beredskapsplan. Det er imidlertid ikke alle som har en oppdatert ROS-analyse eller beredskapsplan iht. krav. Som Figur 6.6 viser, er det hhv. 29,3 og 40,4 prosent av kommunene som har besvart relevante spørsmål i Kommuneundersøkelsen som ikke ivaretar krav om hhv. oppdatert ROS-analyse og oppdatert beredskapsplan. Funnene må ses i lys av at ikke alle kommuner har besvart spørsmålene. Andelen kommuner som tilfredsstiller kravet om oppdatert og helhetlig ROS-analyse var på 60 prosent i 2015, 67 prosent i 2016, 69 prosent i 2017, 67 prosent i 2018 og 63 prosent i 2019. Når det gjelder beredskapsplaner, var andelen på 61 prosent i 2015, 60 prosent i 2016, 65 prosent i 2017, 74 prosent i 2018 og 75 prosent i 2019.

Figur 6.6 Andel kommuner som fullt ut ivaretar lovkrav om oppdaterte planer, for hhv. ROS-analyser og beredskapsplaner per januar 2021, i prosent



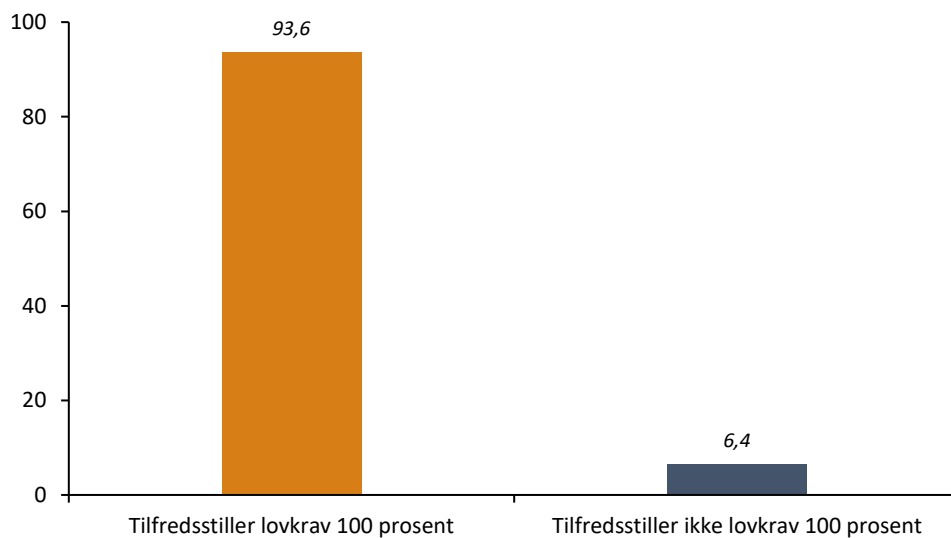
Kilde: DSB, bearbeidet av Menon Economics

ROS-analyse forankret i kommunestyret

Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2 sier bl.a. at kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og at denne skal forankres i kommunestyret. I Kommuneundersøkelsen ble det stilt spørsmål «Er helhetlig ROS forankret i kommunestyret?». Vi har lagt til grunn at de som svarer «ja» på spørsmålet ivaretar kravet.

Når det gjelder kravet om forankring av ROS-analysen i kommunestyret, ivaretar majoriteten av kommunene som har besvart spørsmålet i Kommuneundersøkelsen kravet. 6,4 prosent ivaretar ikke kravet, se Figur 6.7. Andelen kommuner som ikke tilfredsstilte lovkravet har vært synkende. I 2015 var det 13 prosent av kommunene som ikke tilfredsstilte kravet, i 2016 og 2017 var det 9,2, i 2018 var det 7 prosent og i 2019 gikk andelen helt ned til 4 prosent.

Figur 6.7 Andel kommuner som fullt ut ivaretar lovkrav om forankring av ROS-analysen i kommunestyret per januar 2021, i prosent

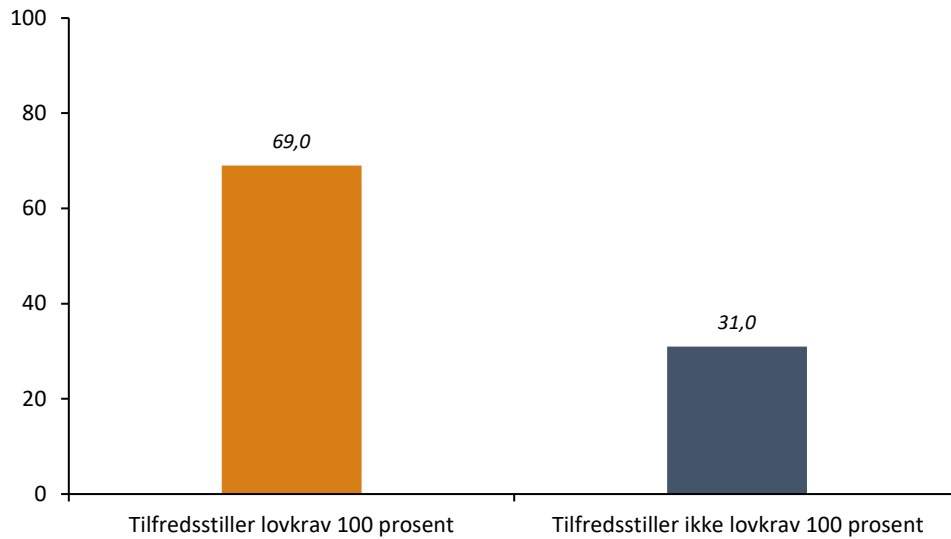


N=281. Kilde: DSB, bearbejdet av Menon Economics

Plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid

Iht. forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3 bokstav a skal kommunen på bakgrunn av den helhetlige ROS-analysen utarbeide langsiktige mål, strategier, prioriteringer og plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. I Kommuneundersøkelsen står det: «Plan for oppfølging skal utarbeides på bakgrunn av helhetlig ROS. Planen skal fungere som bindeledd mellom helhetlig ROS og kommunens øvrige planer og være navet i det systematiske samfunnssikkerhetsarbeidet. Planen bør inneholde langsiktige mål, strategier og prioriterte tiltak innen forebygging, beredskap og krisehåndtering.», med påfølgende spørsmål «Har kommunen utarbeidet plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet?». Vi har lagt til grunn at kommuner som svarer «ja» på spørsmålet ivaretar kravet.

Figur 6.8 viser at per januar 2021 var 31 prosent som ikke ivaretok kravet om plan for oppfølging av samfunnssikkerhet og beredskap. Andelen kommuner som ikke tilfredsstilte lovkravet ble redusert fra 41 prosent i 2015 til 21 prosent i 2019.

Figur 6.8**Andel kommuner som ivaretar lovkrav om plan for oppfølging av samfunnssikkerhet og beredskap per januar 2021, i prosent**

N = 284. Kilde: DSB, bearbejdet av Menon Economics

6.3 Klima og miljø i arealplanleggingen

Formålsparagrafen i plan- og bygningsloven (pbl) tydeliggjør at loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Kommunene som lokal planmyndighet (jf. pbl § 3-3) har dermed et viktig ansvar for å sikre bærekraftig arealbruk. Samtidig har kommunene incitamentet å tiltrekke seg mest mulig næringsaktivitet slik at kommunen får en positiv utvikling. Selv om ikke den enkelte beslutningen om å bygge nye hytteområder, kraftanlegg og veier alene har stor innvirkning på de totale naturverdiene, er det fare for at den totale belastningen blir for stor når en ser på arealbruken samlet sett.

6.3.1 Definisjon av tjenesteområdet

Kommunenes mest sentrale virkemiddel for å motvirke klima- og naturkrisen er arealplanleggingen. Ifølge forskrift om konsekvensutredninger § 6 første ledd bokstav a skal det utarbeides konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel. Jf. § 21 skal konsekvensutredningen identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn for alle temaområdene vist i Tabell 6.1.

Tabell 6.1 **Temaområdene som skal vurderes i en konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel ***

- Naturmangfold, jf. naturmangfoldloven
 - Økosystemtjenester (f.o.m. siste revisjon av forskriften i 2017)
 - Nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål
 - Kulturminner og kulturmiljø
 - Friluftsliv
 - Landskap
 - Forurensning (utslipp til luft, herunder klimagassutslipp, forurensning av vann og grunn, samt støyy)
 - Vannmiljø, jf. vannforskriften
 - Jordressurser (jordvern) og viktige mineralressurser
-
- Samisk natur og kulturgrunnlag
 - Transportbehov, energiforbruk og energiløsninger
 - Beredskap og ulykkesrisiko
 - Virkninger som følge av klimaendringer, herunder risiko ved havnivåstigning, stormflo, flom og skred
 - Befolkningens helse og helsens fordeling i befolkningen
 - Tilgjengelighet for alle til uteområder og gang- og sykkelveinett
 - Barn og unges oppvekstvilkår
 - Kriminalitetsforebygging
 - Arkitektonisk og estetisk utforming, uttrykk og kvalitet

**Hvis kommunene begrunner hvorfor man ser bort fra utvalgte temaområder i planprogrammet, bryter man ikke forskriften. Kilde: Forskrift om konsekvensutredninger § 21 første ledd.*

Pedersen mfl. (2019) kartla kvaliteten på konsekvensutredninger av klima- og miljøtemaer i kommuneplanens arealdel. Gjennomgangen av et representativt utvalg konsekvensutredninger (med tilhørende planprogram og saksfremlegg der de var tilgjengelige) og intervjuer med utvalgte fylkesmenn og kommuner viste at kvaliteten på konsekvensutredningene kan forbedres *betydelig*. De gjennomgåtte konsekvensutredningene begrunner i liten grad fastsettelse av verdi, påvirkning og konsekvens for klima- og miljøtemaer. Det redegjøres nesten ikke for usikkerhet og manglende kunnskap, samtidig som det i liten grad gjennomføres supplerende undersøkelser for å øke kunnskapsgrunnlaget. Planalternativer for den samlede arealbruken eller for enkeltområder utredes i liten grad.

Vi har valgt å bruke resultater fra Pedersen mfl. (2019) for å kartlegge omfanget av kommuner som ikke har gjennomført utredning iht. konsekvensutredningsforskriften for klima- og miljøtemaer. I kartleggingen fra 2019 definerte vi klima- og miljøtemaer som: naturmangfold, kulturminner og kulturmiljø, friluftsliv, landskap, forurensning (utslipp til luft, herunder klimagassutslipp, forurensning av vann og grunn, samt støyy) og vannmiljø. I siste revisjon av forskriften (2017) ble det innført at kommunene skulle vurdere arealbrukens konsekvenser på økosystemtjenester. Med begrunnelsen om at en betydelig andel av de gjennomgåtte konsekvensutredningene er utarbeidet før 2017, så vi bort fra økosystemtjenester i vurderingene av klima- og miljøtemaer.

Grunnlaget for vurderingen er gjennomgang av konsekvensutredninger av kommuneplanens arealdel for 90 norske kommuner. Utvalget som inngikk i kartleggingen er signifikant større målt i innbyggertall, er mer sentrale kommuner og har høyere befolkningsvekst. Dette er naturlig, siden disse kommunen oftere oppdaterer sin arealplan med konsekvensutredning, som derigjennom har vært lettere for oss å finne. Siden det er en utvalgs-

undersøkelse, er det naturlig å vurdere feilmargin⁵², som er beregnet til å være lik +/- 9,2 prosent. Det vil si at vi kan være 95 prosent sikre på at dersom alle kommunene (hele populasjonen) hadde inngått i kartleggingen, så ville svarene falle innenfor +/- 9,2 prosent av alle svarene vi kom frem til i kartleggingen.

6.3.2 Datagrunnlag og diskusjon av indikatorer på oppgaveløsning

Basert på datagrunnlaget fra Pedersen mfl. (2019) har vi valgt ut følgende tre indikatorer:

- Om planalternativer er utredet for den samlede arealbruken eller enkeltområder.
- Om klima- og miljøtemaene er utredet.
- Om konsekvensutredningen inneholder beskrivelser av tekniske mangler og kunnskapsmangler.

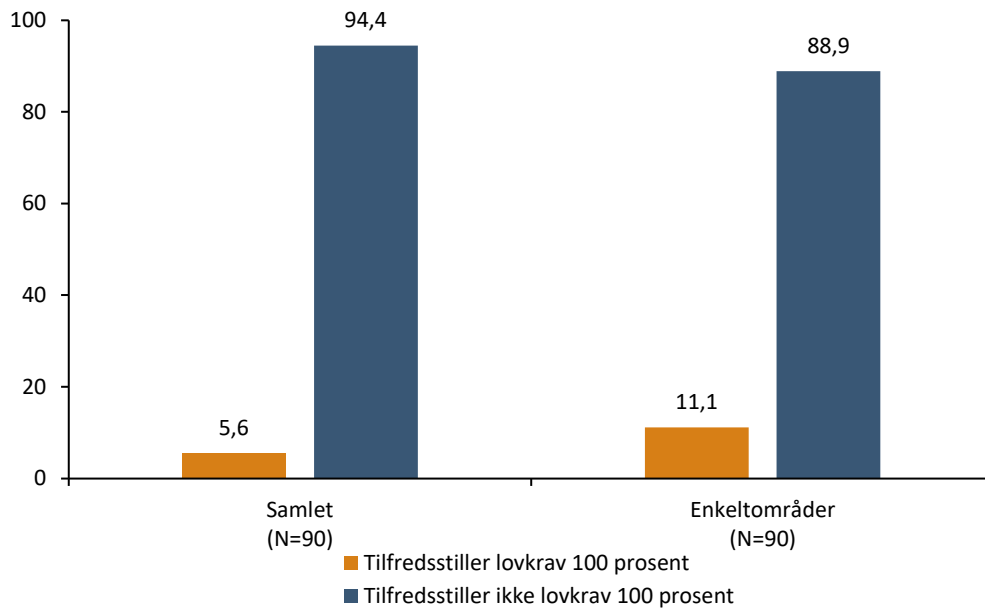
Om planalternativer er utredet for den samlede arealbruken eller enkeltområder

Ifølge forskrift om konsekvensutredninger § 19 andre ledd skal konsekvensutredningen omfatte en utredning av relevante og realistiske alternativer. Valget skal begrunnes mot de ulike alternativene, og sammenligninger av virkningene for miljø og samfunn av de ulike alternativene skal fremgå. Hvis man ikke har ett eller flere alternativer for arealbruken (totalt eller innenfor delområder), vil konsekvensvurderingene handle om å sammenligne det nye forslaget til arealbruk opp mot nullalternativet. Hvis nullalternativet ikke representerer et realistisk alternativ, i form av at man ikke får dekket de kommende arealmessige behovene i kommunen, vil verdien av konsekvensvurderingen være lav. I en slik situasjon kan det argumenteres med at bruken av areal er avgjort før virkningene av arealbruken vurdert. Konsekvensutredningen har i så fall liten innvirkning på arealbruken som besluttes, noe som har konsekvenser for klima, miljø og samfunn. Vi har derfor valgt å legge til grunn en indikator som fanger opp hvor stor andel av kommunene som har lagt til grunn planalternativer for planen samlet eller for enkeltområder. Figur 6.9 viser at henholdsvis 5,6 og 11,1 prosent av kommunene vi har data for har planalternativer for planen samlet eller for enkeltområder. Det er altså snakk om en relativt liten andel av kommunene. Vi har fått tilbakemeldinger fra statsforvaltere om at de kjenner seg igjen i dette bildet.

⁵² Feilmarginer uttrykker påliteligheten av et tall. Ingen målinger eller estimater av reelle størrelser eller modellparametere er helt feilfrie eller nøyaktige. For å kunne danne seg et bilde av hvor nøyaktig en måling eller et estimat har vært, angir man derfor ofte feilmarginer.

Figur 6.9

Andel kommuner som fullt ut ivaretar lovkrav om vurdering av planalternativer i 2019, i prosent



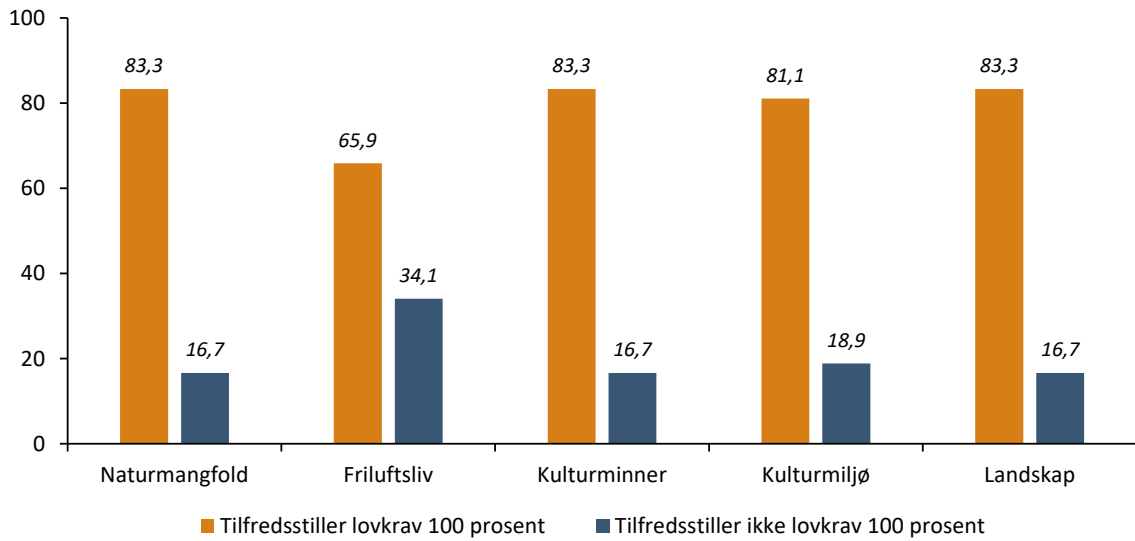
Kilde: Menon Economics

Om klima- og miljøtemaene er utredet

Forskrift om konsekvensutredninger § 21 første og andre ledd sier at konsekvensutredningen skal identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn [...]. Beskrivelsen skal omfatte positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger. Det er derfor interessant å se om klima- og miljøtemaene, definert i delkapittel 6.3.1, har slike beskrivelser som en indikator. Det kan imidlertid være gode grunner for at enkelte temaområder ikke er beskrevet i konsekvensutredningen. Hvis det er tilfelle, bør det være begrunnet i kommunens planprogram. Vi har derfor operasjonalisert indikatoren på følgende måte: *Er klima- og miljøtemaene (hver for seg), som ikke er avgrenset bort i planprogrammet, beskrevet i tråd med kravene som er stilt i forskriften? Ja eller nei.* Figur 6.10 og Figur 6.11 viser omfanget av kommuner som har identifisert og beskrevet de faktorene som kan bli påvirket og vurdert vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kontrollert for at man kan ha avgrenset seg bort fra temaene i planprogrammet. Vi finner at det er stor variasjon i hvor godt de ulike temaområdene ivaretas.

Figur 6.10

Andel kommuner som fullt ut ivaretar lovkrav om å beskrive klima- og miljøtemaene (hver for seg), som ikke er avgrenset bort i planprogrammet i tråd med krav forskrift i 2019, i prosent

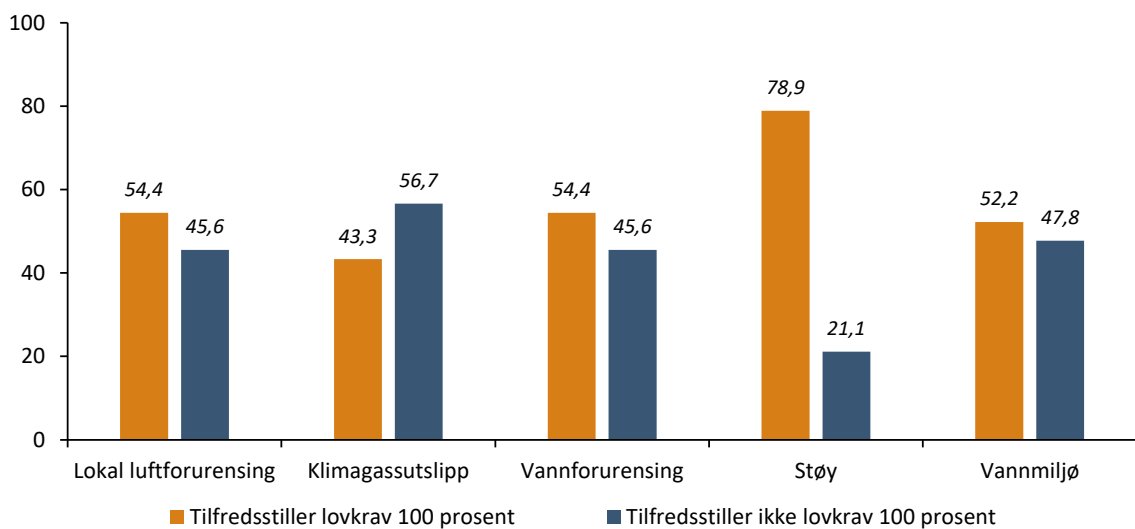


N=90. Kilde: Menon Economics

Blant de ti klima- og miljøtemaene er det noen områder som skiller seg spesielt negativt ut. Det er klimagassutslipp, vannmiljø, vannforurensing og lokal luftforurensing. Disse temaene vurderes ikke av 45,6-56,7 prosent av kommunene. Friluftsliv er også et tema som om lag 34 prosent av kommunene ikke vurderer. Temaområdene som kommer best ut er naturmangfold, kulturminner, kulturmiljø, landskap og støy. For disse temaene finner vi at mellom 79 og 83 prosent av konsekvensutredningene inkluderer beskrivelser av tematikken. Sett i sammenheng med at få kommuner vurderer arealbruken opp mot planalternativer, er det imidlertid ikke sikkert at det er snakk om vurderinger som beskriver konsekvenser på en riktig måte.

Figur 6.11

Andel kommuner som fullt ut ivaretar lovkrav om å beskrive klima- og miljøtemaene (hver for seg), som ikke er avgrenset bort i planprogrammet i tråd med krav i forskrift i 2019, i prosent

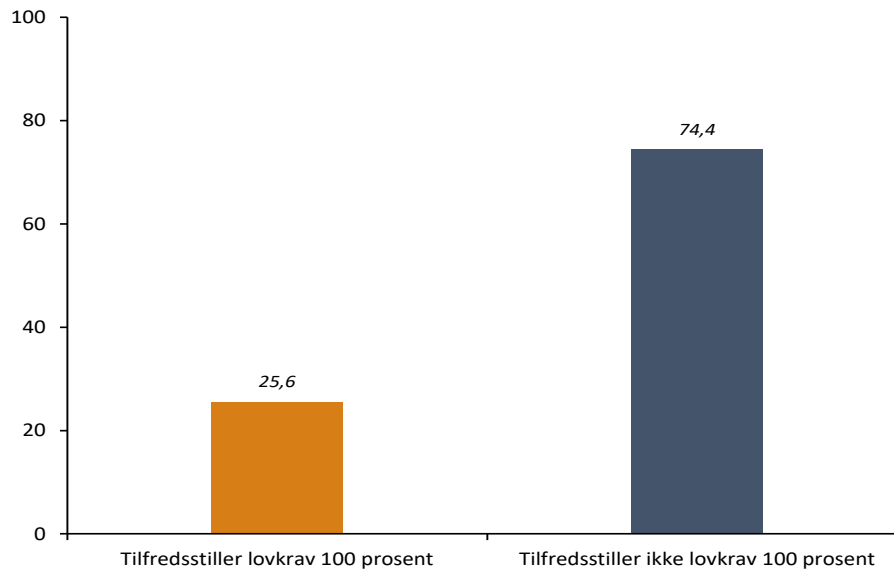


N=90. Kilde: Menon Economics

Om konsekvensutredningen inneholder beskrivelser av tekniske mangler og kunnskapsmangler

Ifølge forskrift om konsekvensutredninger § 22 første ledd skal konsekvensutredningen inneholde en beskrivelse av [...] utfordringer, tekniske mangler og kunnskapsmangler mv. Fra undersøkelsen har vi data på hvor stor andel av kommunene som har slike beskrivelser. Siden det står sentralt at kunnskapshull omtales i slike utredninger, og derigjennom ikke gir mangelfull informasjon til beslutningstaker, har vi valgt å benytte det som en indikator. Indikatoren omfatter hvor stor del av kommunene (vi har data for) som har slike beskrivelser, og ikke. Figur 6.12 viser at om lag tre av fire av kommunene som inngikk i kartleggingen mangler slike beskrivelser.

Figur 6.12 Andel kommuner som ivaretar lovkrav om hvorvidt konsekvensutredningen inneholder beskrivelser i tråd med forskrift i 2019, i prosent



N=90. Kilde: Menon Economics

7 Sammenstilling av indikatorer, oppsummering av deskriptive funn og kommunenes vurderinger

Vår gjennomgang har gitt oss tilgang til 40 indikatorer/datasett som sammenfaller med lovkrav innenfor elleve områder/tjenesteområder. Vi finner at graden av lovoppfyllelse på kommunenivå varierer mellom 50 og 99 prosent. Dette taler for at alle norske kommuner har utfordringer med å tilfredsstille lovkravene, samtidig som det er stor variasjon mellom kommunene. Tilbakemeldinger fra utvalgte kommuner vi har snakket med tyder på at kommunene kjenner seg igjen i resultatene. Blant årsaker til manglende lovoppfyllelse nevnes blant annet geografi og tilgang på relevante ressurser.

7.1 Sammenstilling av indikatorer

Basert på gjennomgangen i kapittel 4, 5 og 6 har vi endt opp med et sted mellom to og syv indikatorer per område/tjenesteområde, se Tabell 7.1.

Tabell 7.1 Oversikt over områder, lover/forskrifter og indikatorer/datasett som inngår i kartleggingen*

Område/tjenesteområde	Rolle	De mest sentrale lovene og forskriftene	Antall identifiserte indikatorer knyttet opp til lovkrav
1 Helse og omsorg	Tjeneste- produsent	Helse- og omsorgstjenesteloven, Pasient- og brukerrettighetsloven og en rekke forskrifter	7
2 Barnehage og grunnskole	Tjeneste- produsent	Barnehageloven og Opplæringsloven + forskrifter	6
3 Barnevern	Tjeneste- produsent	Barnevernsloven + forskrift om fosterhjem	4
4 Rus og psykiatri	Tjeneste- produsent	Helse- og omsorgstjenesteloven	2
5 Brann- og redningstjenesten	Tjeneste- produsent	Brann- og eksplosjonsvernloven + forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen	2
6 Vannforsyning	Tjeneste- produsent	Drikkevannsloven og vass- og avløpsanleggloven	3
7 Byggtilsyn og byggesak	Myndighets- utøver	Plan- og bygningsloven	3
8 Arkiv	Myndighets- utøver	Arkivloven + forskrift om offentlige arkiv	4
9 Kommunens overordnede planer	Samfunns- utviklerrolle	Kommuneloven og Plan- og bygningsloven	3
10 Risiko og sårbarhet	Samfunns- utviklerrolle	Sivilbeskyttelsesloven + forskrift om kommunal beredskapsplikt	4
11 Klima og miljø i arealplanleggingen	Samfunns- utviklerrolle	Plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften	3
Samlet antall indikatorer			40

*Summen av indikator på tvers av områder/tjenesteområder utgjør 41 indikatorer. Vi ender allikevel på 40 siden indikatoren øyeblikkelig hjelp døgntilbud både inngår i helse og omsorg og rus og psykiatri. Kilde: Menon Economics

Tabellen viser at vi har flest indikatorer/datasett for å fange opp lovoppfyllelse innenfor de to største sektorene helse og omsorg og barnehage og grunnskole.

7.2 Tilfredsstillelse av de 40 utvalgte lovkravene

Som vi kommer tilbake til i kapittel 9 har vi valgt å gjennomføre en økonometrisk analyse, også omtalt som statistisk analyse, for å forklare sammenhengene mellom grad av lovoppfyllelse og kjennetegn ved kommunene. Formålet med den økonometriske analysen er å teste hypoteser om hva som påvirker graden av lovoppfyllelse statistisk og påvise empiriske sammenhenger. Selv om vi kan påvise empiriske sammenhenger kan vi imidlertid ikke dra slutningen om at vi har funnet årsaksbestemte⁵³ sammenhenger. Man sier gjerne at to fenomener har en årsaksbestemt sammenheng hvis det er en årsakssammenheng mellom dem, eller med andre ord at det ene fenomenet er årsak til det andre.

Å gjennomføre en økonometrisk analyse av kommunenes samlede tilfredsstillelse av alle lovkravene vi undersøker fordrer at vi oversetter den samlede tilfredsstillelsen til én variabel. Å gjøre det vil av nødvendighet kreve at man, implisitt eller eksplisitt, vekter de nærmere 40 indikatorene på tilfredsstillelse av lovkrav opp mot hverandre. Det er viktig å huske på at å summere indikatorene også er en form for implisitt vektning, der alle indikatorer vektet nøyaktig likt. Det er essensielt å skjønne hvordan utfallsvariabelen i analysen er beregnet for å forstå resultatene av den økonometriske analysen. Vi starter derfor med å gi en kort redegjørelse for hvordan vi har definert den overordnede oppfyllelsen av lovkrav i kommunene.

Det finnes svært mange indikatorer innen enkelte tjenesteområder og få på andre vel så viktige tjenesteområder. I tillegg måler enkelte indikatorer en liten bit av et større tjenesteområde, mens andre er svært betydningsfulle for å måle overordnet lovoppfyllelse av krav innen et tjenesteområde. Vi har derfor valgt å benytte en skjønnsmessig eksplisitt vektning av indikatorene. Vi har først gitt hver indikator innen de enkelte tjenesteområdet en gitt vekt, satt på bakgrunn av den enkeltes viktighet for å belyse samlet lovoppfyllelse innen tjenesteområdet. Vektene er dokumentert i vedlegg V3.1. Videre har vi i totalindikatoren valgt å gi lik vekt til hver av de resulterende indikatorene for det enkelte tjenesteområde. Dette på bakgrunn av at vi ikke har grunnlag for å forutsette at å bryte loven på ett tjenesteområde er verre enn å gjøre det på et annet.

For en rekke av indikatorene kan lovoppfyllelse tolkes enten absolutt eller operasjonaliseres relativt, som grad av lovoppfyllelse. Absolutt definisjon innebærer vi operasjonaliserer tilfredsstillelse av lovkravet som at alle i den aktuelle målgruppen, uten unntak, tilfredsstiller kravet. Ved absolutt tolkning gjør man ikke forskjell på om kommunen ikke tilfredsstiller kravet for 1 eller 99 prosent av målgruppen, og begge deler betegnes som brudd. Med grad av lovoppfyllelse eller relativ tolkning tar vi hensyn til andelen av målgruppen som kravet er tilfredsstilt for. Vi analyserer den totale lovoppfyllelsen ved bruk av relativ tolkning, og viser i vedlegg hva som ville blitt resultatet hvis vi hadde lagt en absolutt tolkning til grunn. Enkeltindikatorer vektet imidlertid mot hverandre på samme måte ved beregning av de to variantene av totalindikatorer.

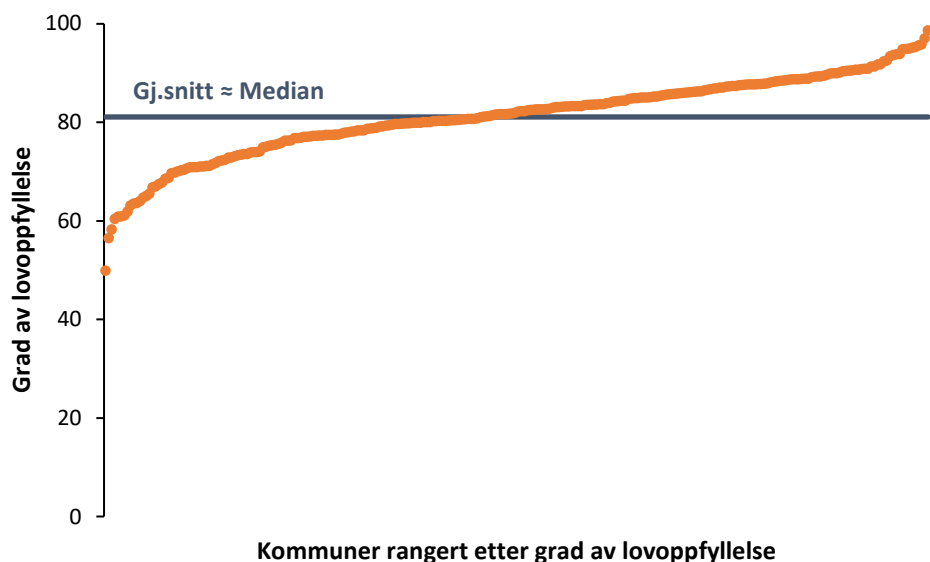
Vi har kun utelatt kommuner som mangler data tilsvarende over halvparten av vektet indikator innen et tjenesteområde, og vektet opp øvrige indikatorer innen tjenesteområdet dersom indikatorer med samlet vekt under 50 prosent av tjenesteområdet mangler. Dette er nødvendig ettersom svært få kommuner har rapportert på absolutt alle indikatorer. Denne tilnærmingen innebærer eksempelvis at dersom en kommune ikke har rapportert på indikator for kartlegging av ernæringsstatus for personer innskrevet i hjemmesykepleien, men har rapportert på kartlegging av ernæringsstatus for beboere i institusjon, så forutsetter vi at sistnevnte er

⁵³ Også omtalt som kausale sammenhenger.

representativt for kommunens tilfredsstillelse av krav innen kartlegging av ernæring for både beboere innen i institusjon og de innskrevet i hjemmesykepleien. Mer generelt vil det si at vi antar tilsvarende grad av tilfredsstillelse av loven for indikatorer kommuner ikke har rapportert på som for øvrige indikatorer innen det enkelte tjenesteområdet. Vi har benyttet samme metodikk i beregning av de tverrsektorielle indikatorene, men en noe annen vektning og sammensetning av enkeltindikatorer.

Samleindikatoren for en relativ definisjon av lovoppfyllelse er vist i Figur 7.1. Figuren viser at totalindikatoren varierer mellom 50 prosent og 99 prosent. Gjennomsnittlig lovoppfyllelse, for kommunene vi har data for, utgjør litt over 80 prosent. Gjennomsnittet er tilnærmet lik medianen, som innebærer at om lag 50 prosent av kommunene har høyere lovoppfyllelse enn gjennomsnittet og 50 prosent av kommunene har lavere lovoppfyllelse enn gjennomsnittet.

Figur 7.1 Prosentandel av de 40 lovkravene/indikatorerne som er tilfredsstilt for hver kommune i utvalget vi har data for i 2020, rangert fra kommunen som tilfredsstiller færrest lovkrav til kommunen som tilfredsstiller flest*

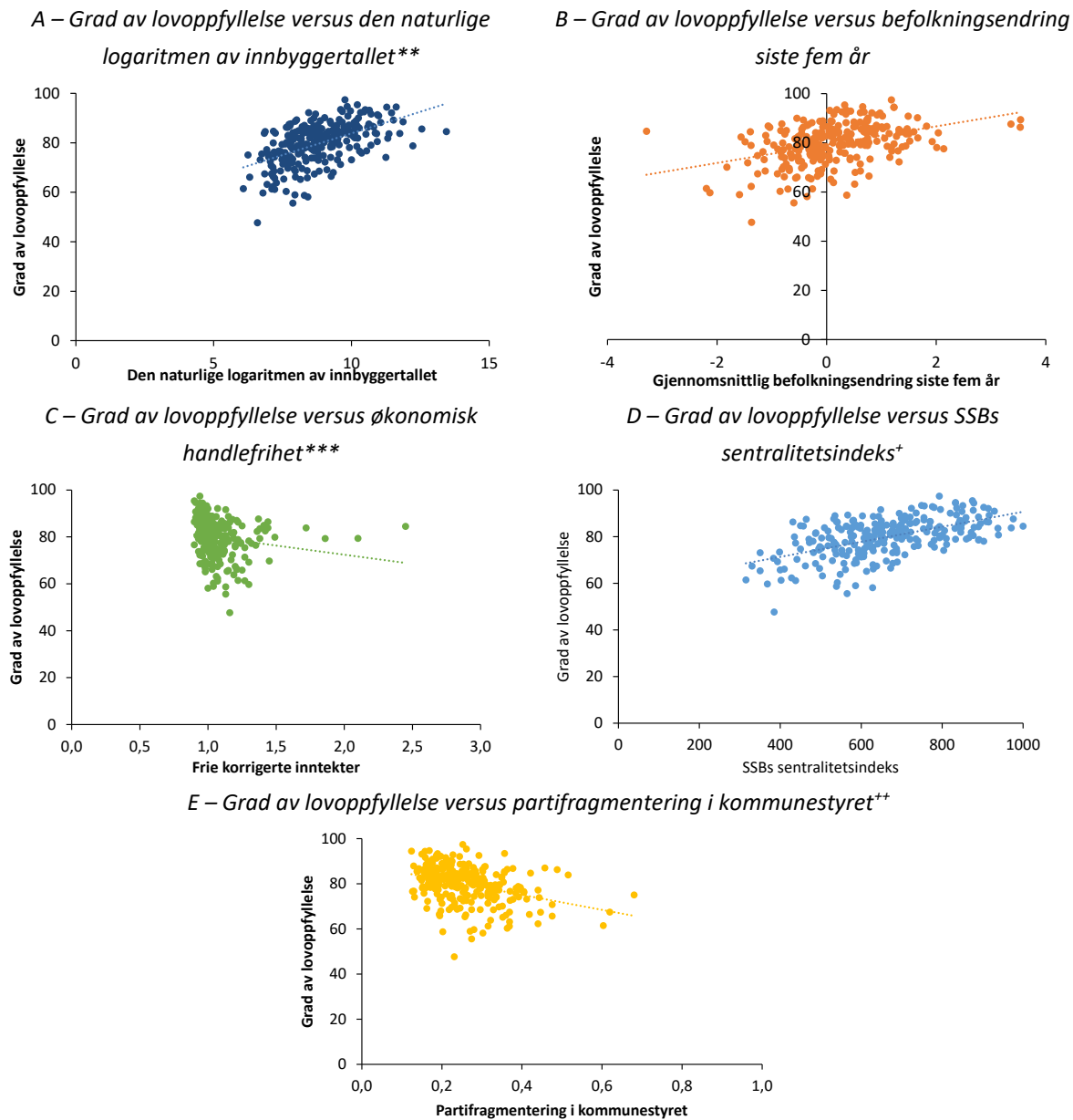


*Hver prikk representerer én kommune. N=262. Kilde: Menon Economics

Som vi kommer tilbake til og begrunner i delkapittel 9.1, er det interessant å studere hvordan graden av lovoppfyllelse samvarierer med kommunens innbyggertall, befolkningsutvikling, økonomiske handlingsrom, sentralitetsgrad og partifragmentering i kommunestyret. Vi starter med å studere sammenhengen mellom vår samleindikator og disse fem mulige forklaringsvariablene, se Figur 7.2. Figuren viser sammenhenger mellom totalindikatoren. Vi ser antydning til en positiv sammenheng mellom kommunenes grad av lovoppfyllelse og innbyggertall. Det indikerer at større kommuner har høyere grad av lovoppfyllelse enn små kommuner. Sammenhengen mellom kommunenes grad av lovoppfyllelse og sentralitetsgrad har også en slik positiv utvikling. Det indikerer at sentrale kommuner har høyere grad av lovoppfyllelse enn mindre sentrale kommuner. Ut fra Figur 7.2E kan det også se ut som at det er en negativ sammenheng mellom partifragmentering i kommunestyret og grad av lovoppnåelse. Det indikerer at kommuner med flere partier i kommunestyret i større grad løser de lovpålagte oppgavene.

Figur 7.2

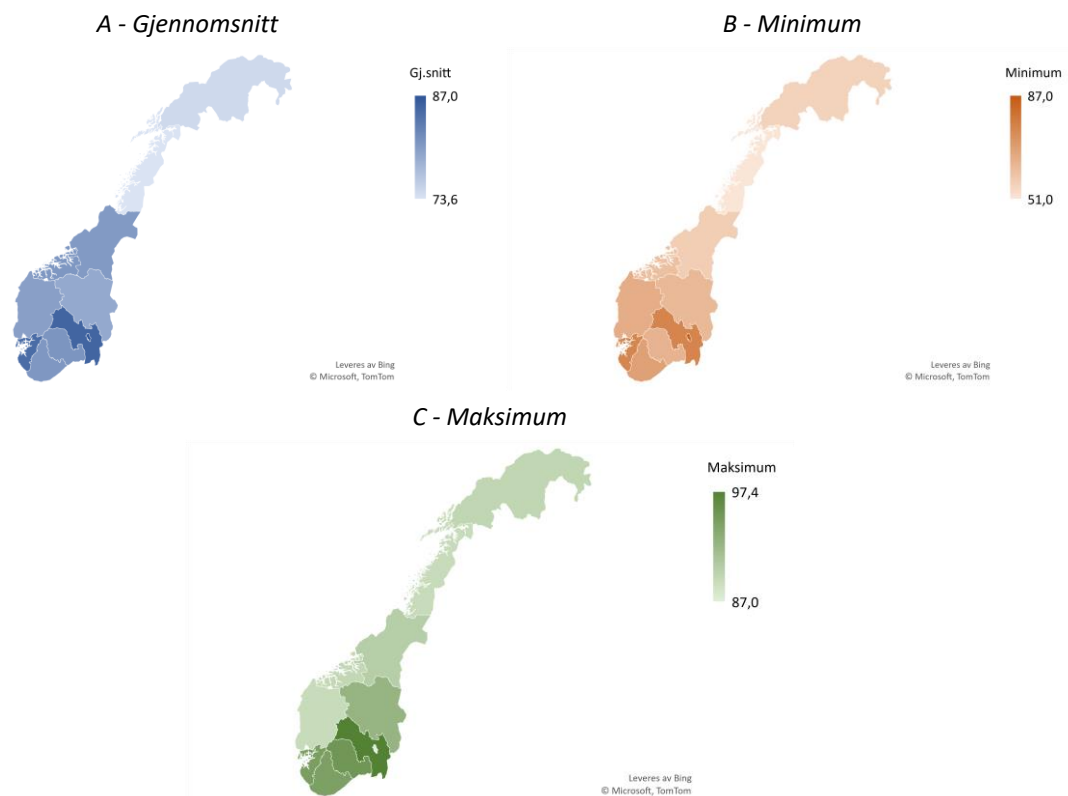
Plottdiagram – Grad av lovoppfyllelse versus fem mulige forklaringsvariabler, gitt relativ definisjon av lovoppfyllelse*



*Hver prikk representerer én kommune. **Vi har valgt å ta den naturlige logaritmen for innbyggertallet (begrunnet nærmere i kapittel 9.1). ***Som mål på økonomisk handlefrihet i kommunene har vi anvendt frie korrigerte inntekter. Frie inntekter korrigert for beregnet utgiftsbehov er en indikator på kommunens økonomiske handlefrihet. Variabelen er i utgangspunktet normalisert slik at landsgjennomsnittet er 1,0, men KDD som vi har fått dataene fra har også lagt til eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter. +SSBs sentralitetsindeks gir en verdi til hver kommune ut fra deres sentralitetsgrad, der 1000 angir at kommunen er 100 prosent sentral. ++Partifragmenteringen i kommunestyret angir en verdi mellom 0 og 1, der verdien 0 angir en situasjon med uendelig mange partier mens 1 angir at kommunestyret består av ett parti. N=262. Kilde: Menon Economics

Figur 7.3 viser kart over gjennomsnittlig, minimum og maksimum grad av lovoppfyllelse for kommuner i hvert av Norges elleve fylker. I figuren har vi lagt til grunn relativ grad av lovoppfyllelse. Som vi ser fra figuren er graden av lovoppfyllelse høyest i fylkene Oslo, Viken og Rogaland og lavest i Nordland og Troms og Finnmark. Kartene indikerer at fylker med relativ stor andel små distriktskommuner kommer har størst utfordringer med å løse de lovpålagte oppgavene.

Figur 7.3 Kart over gjennomsnittlig, minimum og maksimum grad av lovoppfyllelse per fylke*



*Relativ definisjon av lovoppfyllelse. N=260. Kilde: Menon Economics

7.3 Kommunenes tilbakemelding til resultatene

Våre resultater er i stor grad gjenkjennbare

Vi har gjennomført intervjuer med utvalgte kommuner som har blitt forelagt foreløpige deskriptive resultater. Utvalget av kommuner er begrenset, men tilbakemeldingene er likevel forholdsvis samsvarende på tvers av kommunene. Kommunene er valgt ut blant kommunene som ifølge foreløpige resultater i lavest grad ivaretok lovkravene vi har vurdert, sammenliknet med øvrige kommuner. Vi har valgt ut kommuner fra ulike KOSTRA-grupper og fra ulike steder i landet.

Overordnet sett oppfatter vi at kommunene kjenner seg igjen i våre deskriptive resultater beskrevet i kapittel 4, 5 og 6, både på områder hvor kommunene tilfredsstillter og ikke tilfredsstillter lovkravene. Samtidig er det enkelte funn kommunene i mindre grad kjenner seg igjen i. Basert på samtaler med kommuner har vi oppsummert mulige årsaker til dette:

- *Mangelfull rapportering.* Det virker å være noe uklart hvorfor det mangler rapportering på enkelte indikatorer. Det kan ha sammenheng med at det er rapportert feil, faktisk ikke har blitt rapportert eller at vi ikke har klart å eksempelvis fange opp et vertskommunesamarbeid. Det virker å være noe mer usikkerhet rundt dette i tilfellene med vertskommunesamarbeid. Dette synes spesielt å gjelde for områdene helse og omsorg og barnevern.
- *Endringer fra rapporteringsperiode til i dag gjør at situasjonen er annerledes.* Våre data er i stor grad basert på tall fra 2020. Flere av kommunene kjenner seg ikke igjen i funnene for områder hvor det har skjedd forbedringer i 2021. Dette synes bl.a. å gjelde vannforsyning, men kanskje spesielt kommuneplanens samfunnsdel. Flere kommuner har hatt dette som satsningsområde det siste året, med særlig

søkelys på en bærekraftig utvikling av kommunen. I flere av samtalen ble nye og reviderte planstrategier og arealdeler vist frem.

Årsaker til at kommuner kommer godt eller dårlig ut

I tillegg til å undersøke hvorvidt kommunene kjenner seg igjen i våre funn, undersøkte vi om det var noen klare fellestrekk rundt hvorfor kommunene kommer godt eller dårlig ut på ulike områder. Svarene fra kommunene samsvarer i stor grad med statsforvaltere sine erfaringer, omtalt i påfølgende kapittel.

Geografi fremheves som en viktig dimensjon blant kommunene vi har snakket med. Store avstander mellom innbyggere kan gjøre det krevende og kostbart å tilby gode tjenester. Eksempelvis kan det være kostnads-krevende å levere hjemmetjenester i kommuner med store avstander mellom innbyggere fordi det krever mye tid til transport og logistikk. Er derimot innbyggere man skal levere tjenester til mer konsentrert til ett område, kan man lettere levere tjenester hjemme på en ressurseffektiv måte. Én fremhever at det da ikke ville løst utfordringene å slå sammen kommuner, ettersom geografiske forutsetninger er uendret, men at det ev. kan effektivisere administrasjon e.l.

Tilgang på relevante ressurser er viktig for å kunne ivareta lovkravene som kommunene er stilt overfor. Kommuner som ligger sentralt, virker i mindre grad å ha rekrutteringsutfordringer sammenliknet med kommuner i mer grisgrendte strøk. Kommuner som er del av et større bo- og arbeidsmarked, kan lettere tiltrekke seg kompetanse. Omvendt ser kommuner i mer grisgrendte strøk ut til å ha større rekrutteringsproblemer. Én uttrykker at tilgang til kompetent personell er den største utfordringen, ikke kommuneøkonomien. En kommune vi har snakket med som har forholdsvis god tilgang på ressurser sier samtidig at kommuneøkonomi er noe av det som er mest utfordrende. Vi får også inntrykk av at grad av lovoppfyllelse i mindre kommuner i større grad avhenger av enkeltpersoner enn i større kommuner. Dette kan slå enten positivt eller negativt ut for lovoppfyllelsen i små kommuner, men det vil uansett være sårbart.

Flere vi har snakket med oppgir at de har brukt lønn som virkemiddel for å tiltrekke seg spesifikk kompetanse, blant annet sykepleiere. Dette ser ut til å ha bidratt til å tiltrekke seg ressurser, og én av kommunene peker på at man klarte å oppnå god sykepleierdekning på denne måten. Samtidig kan det være krevende å følge opp et høyere lønnsnivå. Evnen til å skape gode fagmiljøer trekkes også fram som en nøkkelfaktor for å sikre kompetanse og stabilitet.

Blant de mindre kommunene vi har intervjuet er lærertettheten forholdsvis høy. Kommunene påpeker at lav befolkningsvekst i kommunen kombinert med at det er utfordrende å endre organiseringen bidrar til dette. Høy lærertetthet bidrar til at kommunene ivaretar det lovpålagte kravet, men er også kostbart for kommunene.

Vi har fått innspill om at kommunene stilles overfor mange og omfattende lovkrav. Én kommune påpeker at kommuner kanskje ikke alltid er klar over hva som er lovkravene, at noen lovkrav ikke prioriteres og/eller at det er vanskelig å ivareta lovkravene. Vi har fått innspill om at enkelte ansvarsområder som er krevende og omfattende, samtidig som kommunene har begrenset med ressurser, kan bidra til at et område ikke prioriteres. Som eksempel trekkes byggtilsyn fram. Kommunene kjenner seg igjen i at de ikke tilfredsstiller alle kravene på området. Innenfor byggtilsyn er det flere som oppgir at arbeidet kommunen gjør trolig ikke er tilstrekkelig iht. lovkrav. Enkelte uttrykker at de er positive til at staten kan ta en større rolle på området. Kommuneplanens samfunnsdel er et annet område som trekkes fram som utfordrende, men her har flere av kommunene vi har snakket med tatt grep og forbedret seg det siste året.

Samhandling og ivaretagelse av lokal myndighet er viktig

Flere av kommunene er avhengige av gode samarbeid med andre kommuner for å kunne tilby gode tjenester til innbyggerne. I tillegg bidrar samarbeid til erfaringsutveksling, læring, felles opplæring og diskusjoner. Eksempelvis har det blitt etablert samarbeid mellom ulike øyer for å løse kommunale oppgaver. Én kommune trekker fram at der det er behov for spesifikk kompetanse, eksempelvis innenfor vann, har man løst utfordringer gjennom vertskommunesamarbeid. Flere trekker fram barnevern som område hvor det er nødvendig med gode samarbeid. Helse og omsorg er et annet eksempel. Én uttrykker eksempelvis at kommunen kun har behov for en jordmor på noen få prosent og derfor ikke kan forsvare å tilsette noen i en full stilling som jordmor. Isteden benytter de seg av samarbeid.

Samtidig fremhever enkelte at det er viktig å ivareta lokaldemokrati og ta ansvar for egen organisasjon. Én uttrykker at kommunen må ta ansvar for å løse oppgavene, og dersom man ikke klarer det selv, må man søke andre løsninger som vertskommunesamarbeid og sammenslutninger. Flere fremhever også internkontroll og ledelse som viktig, og noe kommunene kan bli bedre på. Det handler blant annet om å etablere og følge rutiner, dokumentere prosesser og beslutninger og benytte kvalitetssystemer.

Indikatorene gjenspeiler ikke nødvendigvis kvaliteten på tjenestene

Indikatorene vi har benyttet reflekterer ikke nødvendigvis kvaliteten på tjenestene som kommunene leverer. Enkelte kommuner uttrykker at selv om de ikke på papiret ivaretar et krav, ivaretas behovet på andre måter. Et eksempel er dagaktivitetstilbud for hjemmeboende personer med demens organisert gjennom en institusjon eller en frisklivssentral. Med en slik organisering av tilbudet kan rapportering til KOSTRA undervurdere det reelle tilbudet. I tillegg bidrar streng tolkning av lovoppgjørelse til at kommuner som nesten, men ikke fullt ut, ivaretar et krav, kommer dårlig ut. Et annet eksempel som er nevnt er at dersom en kommune er opptatt av vannkvalitet og tar mange prøver, vil man lettere få et avvik på *E. coli*, uten at situasjonen nødvendigvis er verre enn steder uten avvik.

8 Statsforvalters erfaringer

Statsforvaltere erfarer at å sikre og beholde kompetanse er en utfordring på flere områder, blant annet helse og omsorg. Dette henger blant annet sammen med utfordringer med små fagmiljøer, spesielt i mindre kommuner. Juridisk kompetanse og plankompetanse er ett av områdene som oppleves som spesielt mangelfullt. Kommunene står overfor en rekke ulike krav på mange områder. Utover at det er krevende å ivareta alle kravene, oppleves det også som krevende for kommunene å orientere seg og holde oversikt over alle kravene.

Innledningsvis vurderte vi om det også kunne være hensiktsmessig med egne indikatorer basert på statsforvalteres vurderinger av kommuner. Basert på innspill fra statsforvaltere har vi imidlertid ikke gått videre med dette. Blant annet er det varierende hvor mye kontakt statsforvaltere har med ulike kommuner, som kan gi et skjevt bilde. Én statsforvalter stiller eksempelvis spørsmål om man skal være mest bekymret for kommunene det stadig klages fra eller for de som man nesten ikke hører noe fra. Videre kan det være utfordrende å ivareta taushetsplikt dersom det skal settes karakterer på mindre kommuner med få personer. Gjennom intervjuene med statsforvalterne har vi imidlertid fått flere innspill til hvordan de oppfatter situasjonen i ulike kommuner, hva som kjennetegner kommunene med de største utfordringene og ulike innspill om tiltak som kan bidra til positiv utvikling av kommunen. I de neste delkapitlene har vi sammenfattet innspillene.

8.1 Statsforvalters overordnede erfaringer

Enkelte utfordringer er mer fremtredende i små kommuner

Generalistkommuneprinsippet innebærer at kravene til lovpålagte oppgaver er likt uavhengig av kommune-størrelse. For mindre kommuner kan det være krevende å sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på alle områder. Statsforvaltere trekker fram at små kommuner overordnet sett synes å ha større utfordringer med å både etablere og ivareta robuste fagmiljøer og å tiltrekke og beholde kompetanse. Det fremheves fra flere at mindre kommuner er sårbare for fravær og vakante stillinger, som igjen gjør det enda vanskeligere å få til gode fagmiljøer og kompetanseutvikling. Dette har naturligvis sammenheng med at det totale behovet for tjenester vil være lavere jo færre innbyggere, eller innbyggere i målgruppen, en kommune har. Det er for eksempel ikke gitt at det er behov for en hel stilling som jordmor i en kommune. Dessuten vil lengre geografiske avstander mellom innbyggere og tjenester gjøre det mer krevende å levere gode tjenester på en effektiv måte. Hvorvidt en kommune har tilstrekkelig tilgang på kompetanse henger naturligvis sammen med hvor mange som anser det som attraktivt å bosette seg i kommunen, hvor bl.a. tilhørighet, familieforhold, lønn, hvor mange og hvor spennende stillinger som finnes spiller inn.

Flere statsforvaltere påpeker dessuten at mindre kommuner lettere kan ha utfordringer knyttet til habilitet eller at «alle kjenner alle». Det kan for eksempel komme til uttrykk gjennom at grunneiere har sentrale posisjoner i kommunen og kan påvirke byggesaker eller at bekymringsmeldinger ikke meldes inn til barnevernet. Det kan for eksempel både være mindre belastende å varsle barnevernet i et samfunn der ikke alle kjenner alle og lettere å ivareta anonymitet i en større kommune.

Når det er sagt, er det ifølge statsforvaltere ikke bare de små kommunene som har utfordringer, og små kommuner kan også levere bedre på noen områder enn større kommuner. Blant annet trekkes det fram som positivt at mindre kommuner i større grad kjenner innbyggerne og dermed kan levere gode tjenester. Utfordringene kan imidlertid oppstå ved mer krevende situasjoner, for eksempel ved behov for å bruke tvang, noe som bl.a. krever en viss grad av regelverks- og saksbehandlerkompetanse. Få ressurskrevende brukere kan

dessuten utgjøre en relativt stor andel av kommunebudsjettet i de aller minste kommunene, noe som kan påvirke andre områder negativt. Det har også blitt nevnt at mindre kommuner gjerne kan mobilisere raskt ut fra en «alle mann til pumpene» - tankegang dersom det skjer en hendelse. Dessuten trekkes det fram at ildsjeler i en mindre kommune kan ha stor positiv innvirkning på kvalitet og lovpåfyllelse i en kommune. I motsatt fall kan det imidlertid spille mer negativt inn enn hva som ville vært tilfelle i en større kommune. Det har også blitt påpekt at større kommuner bl.a. kan ha andre og større utfordringer knyttet til rus enn hva som er tilfelle i mindre kommuner. Dette begrunnes blant annet i at større kommuner ofte har et mer tilgjengelig tjenestetilbud rettet mot rusmisbrukere, og at personer med rusproblemer bosetter seg nært slike tilbud.

De største tjenesteområdene prioriteres

Med et stort omfang av lovpålagte oppgaver som kommunene står overfor, er det naturlig å gjøre enkelte prioriteringer. Statsforvalterne gir innspill om at store tjenester i kommunen, som helse og omsorg, barnehage og grunnskole, ofte blir prioritert og får mye oppmerksomhet i kommunene. Områder som byggtilsyn, klima og miljø og arkiv virker til sammenlikning å bli nedprioritert eller ikke i like stor grad å være fulgt opp iht. lovkrav. Gjennom intervjuene understrekes det at selv om problemene innenfor slike områder ofte kan være størst i små kommuner, er dette også en utfordring for større kommuner.

Flere kommuner har rekrutteringsutfordringer og behov for større stabilitet i stillinger

Ifølge statsforvalterne er det flere kommuner som har rekrutterings- og stabilitetsutfordringer. Mangel på attraktive fagmiljøer trekkes fram som én av årsakene til dette. Riktig og tilstrekkelig kompetanse og bemanning over tid ser ut til å være et generelt problem blant kommuner. Særlig for mindre kommuner virker det være utfordrende å sikre og beholde kompetanse grunnet hyppig utskiftning og lav kontinuitet, som nevnt over. Et eksempel som er trukket fram er at selv om man på papiret har god legedekning, ser man ofte at legen skiftes hyppig ut og at det er mangelfull stabilitet i tjenesten. Dette svekker tjenestekvaliteten og går først og fremst ut over innbyggerne.

Gode samarbeid kan være avgjørende for at en kommune lykkes

Statsforvaltere fremhever at interkommunale samarbeid er nødvendig for at mindre kommuner skal kunne løse enkelte oppgaver på en god måte. Dette begrunnes både ut fra muligheten til få et bredere kompetansenettverk med mer robuste fagmiljøer og ut fra at enkelte tjenesteområder i kommunen krever en viss avstand for å sikre habilitet og personvern. Dessuten vil det kunne tilrettelegge for bedre utnyttelse av ressurser dersom det eksempelvis er begrenset og/eller varierende behov for kompetansen. Behovet for samarbeid trekkes særlig fram innenfor sårbare tjenester og arealplanlegging. Flere statsforvaltere fremhever samarbeid innen barnevern og rus og psykiatri som positivt. Når det kommer til arealplanlegging, er det noen av statsforvalterne som peker på eksempler der interkommunale samarbeid og kommunesammenslåinger har satt saker knyttet til grunneierinteresser på dagsorden, som tidligere har blitt ignorert eller feilbehandlet.

Statsforvaltere fremhever likevel at visse forutsetninger må være på plass for at et samarbeid skal fungere godt. For det første understrekes viktigheten av at både vertskommunen og andre kommuner som inngår i samarbeidet tar ansvar for gjennomføringen av tjenesten. Enkelte viser til at vertskommunen kan ha høyere kompetanse og i større grad levere kvalitet enn øvrige kommuner i samarbeidet og det kan være en viss grad av ansvarsfraskrivelse eller opplevelse av å miste kontroll fra øvrige kommuner som deltar.

Store geografiske avstander kan også gjøre det utfordrende med interkommunale samarbeid. Geografiske utfordringer som lange avstander til innbyggere vil dessuten uansett være til stede dersom kommuner samarbeider eller slås sammen. I tillegg påpekes det at kultur spiller en rolle for om interkommunale samarbeid er

inngått og/eller fungerer godt. For eksempel kan det i enkelte deler av landet være en sterkere holdning om å klare seg selv, som kan begrense samarbeid.

Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i ledelsen er viktig

Gjennom tilbakemeldingene fra statsforvaltere trekkes det fram at en velorganisert ledelse og god regelverksforståelse på ledelsesnivå er vesentlig for å gjennomføre oppgavene i kommunen på en forsvarlig måte. Kapasitet og kompetanse i ledelsen kan være ekstra viktig for å tilfredsstille lovkrav for områder som ellers kan bli nedprioritert, eksempelvis kommuneplanens samfunnsdel, klima og miljø, byggtilsyn og arkiv. Én statsforvalter påpeker at det gjennomgående svikter på internkontroll, systemer og rutiner og kapasiteten på ledelse og styring.

8.2 Oppgavetyper og fagområder som er spesielt utfordrende

Innspill fra statsforvaltere tilsier at enkelte oppgavetyper og fagområder er spesielt utfordrende, oppsummert i påfølgende avsnitt.

Kompetansekrav

I omfanget av lovkrav som kommunen står overfor er flere kompetansekrav. Ut ifra våre utvalgte sektorområder gjelder det spesielt helse og omsorg, barnehage og grunnskole og rus og psykiatri. Det er viktig å understreke at vi her skiller mellom kompetanse- og bemanningskrav. Kompetansekrav handler om å knytte til seg en spesifikk kompetanse, uavhengig av kapasitetsbehov, mens et bemanningskrav handler om å skaffe tilstrekkelig bemanning, uavhengig av krav til kompetanse. Et krav kan imidlertid knytte seg både til bemanning og kompetanse. Flere statsforvaltere trekker fram helse og omsorg som ett av områdene med størst rekrutteringsutfordringer, sammen med rekruttering til mer spesialiserte tjenester rettet mot barn og unge.

Å ivareta kompetansekrav virker spesielt å være utfordrende innen helse og omsorg og rus og psykiatri. Dette henger trolig sammen med omfanget av spesifikke kompetansekrav til ulike typer helsepersonell. Å tiltrekke seg fastleger over tid ser ut til å være et gjennomgående problem i flere kommuner, og enkelte statsforvaltere går så langt som å hevde at fastlegeordningen er i ferd med å kollapse. Å tiltrekke seg sykepleiere med spesialkompetanse trekkes også fram som krevende for flere kommuner. Til tross for at tilskuddsordningen for å rekruttere psykologer ser ut til å ha virket positivt, påpeker flere statsforvaltere at det er en utfordring for mange kommuner å oppfylle lovkravet om å knytte seg til en psykolog. Vi får også innspill om at utfordring med tilgang til ressurser ikke bare handler om å ha kompetente ressurser, men hvorvidt det er kontinuitet i tjenesten. En kommune kan eksempelvis ha god legedekning, men likevel ha en lite gjennomgående tjeneste med lav kontinuitet dersom det er høy rulling og utskifting av personell. Vi får også innspill om at utfordringene ikke bare handler om økonomi, men å klare å rekruttere og beholde kompetanse. På flere områder vil kommuner kunne konkurrere om de samme personene. Videre er det flere som trekker fram at andelen brukere som mottar ressurskrevende helse- og omsorgstjenester i en kommune kan gi utfordringer ikke bare for økonomi, men også for kompetanse.

Flere av statsforvalterne påpeker også at flere kommuner har mangelfull spesialkompetanse i grunnskolen. Bekymringen ligger først og fremst i at krav om spesialundervisning ikke tilfredsstilles på grunn av manglende kompetanse.

Samtlige statsforvaltere understreker at krav som omhandler å skaffe spesifikk kompetanse er et større problem i små avsidesliggende kommuner enn i større sentrale kommuner. Dette henger sammen med de generelle rekrutteringsutfordringene man har i kommunene, hvor det er krevende å skape gode fagmiljøer over hele landet

som tiltrekker seg riktig kompetanse. I tråd med samhandlingsreformen (St. meld. 47 (2008-2009) *Samhandlingsreformen*), har kommunene fått overført et større tjenesteanvar innen helse- og omsorgssektoren. Ansvarsforskyvingen fra stat til kommune trekkes fram som ressurskrevende og som én forklaring på at man ikke har tilstrekkelig kompetanse innen helse og omsorg. Dette innebærer blant annet at det stilles flere og mer omfattende krav til ulike tjenester rettet mot personer med rus- og psykiske problemer. Blant annet ble krav om psykologkompetanse i kommunen innført fra januar 2020.

Det understrekes av flere at mange av utfordringene har lite med kommuneøkonomien å gjøre. Det at det ikke finnes et attraktivt fagmiljø eller at man ikke kan tilby 100 prosent stillinger på grunn av et lavt innbyggertall trekkes fram som noen av hovedårsakene til utfordringene.

Plankrav

I omfanget av lovkrav som kommunen står overfor kan flere av dem kategoriseres som plankrav. Gjennom intervjuene med statsforvaltere er det flere som påpeker at plan er et nøkkelord for å belyse flere av de store utfordringene i kommunene. Plankompetanse og juridisk kompetanse er områder som trekkes fram som mangelfulle av flere statsforvaltere, spesielt i små kommuner. Det kan blant annet komme til uttrykk gjennom for dårlig saksbehandling og klagesaker. Enkelte uttrykker at regelverksforståelsen og forvaltningskompetansen gjerne er for svak. På samme måte som for kompetansekrav, er små kommuner mer sårbare. Én statsforvalter uttrykker for eksempel at kompetanse til analyse og planlegging er veldig viktig for å møte utfordringer som kommer bl.a. pga. demografiske endringer, men at kompetansen på bl.a. plan- og bygningsloven er for svak. Dersom mindre kommuner isteden bruker konsulenter, for eksempel ifm. arealplanlegging og klima og miljø - spørsmål, kan det også bidra til at en kommune får mindre eierskap til problemstillingene og/eller at kompetansen ikke blir værende internt i kommunen. Likevel er det flere som understreker at store kommuner også sliter med lovopnåelsen på plankrav, spesielt innen klima og miljø.

Utfordringene er bl.a. knyttet til at det sjeldent finnes en full stilling for de ulike områdene som krever ulike plankrav. Utarbeidelse og revidering av planer består av mye detaljarbeid med et komplekst regelverk som er tidskrevende. Dette kan føre til at arbeidet blir nedprioritert. Flere av statsforvalterne peker også på en manglende forståelse for hvor viktig planarbeidet er. Utfordringene er også knyttet til mangler på juridisk kompetanse. For å illustrere utfordringene har det bl.a. blitt vist til en undersøkelse gjennomført av Rambøll på oppdrag for Juristforbundet. Undersøkelsen viste at 55 prosent av kommunene som besvarte undersøkelsen hadde ansatt én eller flere jurister, og at det var en klar tendens til at de større kommunene oftere hadde jurister enn de mindre.⁵⁴ Vi har fått innspill om at bl.a. mangelfull juridisk kompetanse i kommunene kan gå ut over rettsikkerheten til innbyggerne.

Med utgangspunkt i sektorområdene vi har valgt ut, synes utfordringene knyttet til plankrav spesielt å gjelde planer innen klima og miljø, ROS og kommuneplanens samfunnsdel. Flere peker på at det er utfordrende å vedta en ny planstrategi det første året etter ny kommunestyreperiode, samtidig som også arealplanen nevnes som en stor utfordring. Enkelte kommuner ivaretar ikke klima- og miljøtema i sin overordnede planlegging, og det pekes på at det er utfordrende å utarbeide relevante og realistiske planalternativ. Det har også blitt trukket fram at politikere gjerne ønsker å styre fra sak til sak heller enn gjennom plan.

Tilsynskrav

⁵⁴ Se (*Juristforbundet, 2021*).

Tilsynskrav trekkes også fram som en type krav som oppleves krevende. Flere statsforvaltere påpeker at mange kommuner sliter med å oppfylle lovkrav knyttet til eksempelvis byggtilsyn og at flere kommuner sliter med ufullstendig dokumentasjon. På lik linje som for plankrav virker manglende kompetanse og ressurser å være en hovedutfordring, spesielt for små kommuner. Habilitetsspørsmål kan også begrense hvem som kan gjennomføre tilsyn. Det kan også være begrenset hvor mange tips mindre kommuner mottar dersom «alle kjenner alle». Dessuten er ikke tilsyn nødvendigvis det mest populære å drive med.

Barnevern

Samtlige statsforvaltere nevner også at barnevernstjenesten, en spesialisert tjeneste som berører sårbare grupper i samfunnet, kan være krevende for mange kommuner. Det virker å være bred enighet om at tjenesten krever en viss størrelse bl.a. for å få tilstrekkelig avstand til enkeltsaker. Flere av statsforvalterne er bekymret for den faktiske kvaliteten i barnevernet. Enkelte uttrykker også bekymring for om kommunene er klare til å ta det økte faglige og økonomiske ansvaret de får gjennom barnevernsreformen fra 2022. Enkelte uttrykker også bekymring for kjerneoppgavene i barnevernet, i lys av barnevernsreformen omtales som en oppvekstreform som bl.a. fordrer samarbeid mellom ulike tjenester. Bekymringen virker å være størst for små avsidesliggende kommuner hvor heller ikke interkommunale samarbeid ser til å fungere godt. Tjenesten er bl.a. sårbar for ferieavvikling og sykefravær, som igjen kan gå utover barns rettssikkerhet.

Vannforsyning og avløp

Vannforsyning blir også nevnt av flere statsforvaltere som et utfordrende område for kommunen. Dette henger sammen med at området kan kreve større investerings- og vedlikeholdskostnader. Flere trekker også fram utfordringer innenfor avløp og kloakksystem. Investeringene er gjerne tunge og langsiktige og ikke nødvendigvis noe politikere ønsker å prioritere. Som én statsforvalter uttrykker det: «du skal lete lenge etter den som går til valg på å bytte ut kloakksystem». Én statsforvalter påpeker at utfordringene kan være større i mindre kommuner med spredt bebyggelse og små vannverk. En annen trakk fram at investeringsetterslepet for kommunenes vann- og avløpsanlegg er anslått til å utgjøre om lag 320 mrd. kroner fram til 2040 (Bruaset, Becker, Reksten, & Baade-Mathiese, 2021), og at klimaendringene med mer ekstremregn og flom ikke gjør jobben noe enklere.

8.3 Kommunenes kapasitet og kompetanse til å utvikle kommunen i ønsket retning

Å sikre og beholde kompetanse er noe statsforvaltere gjennomgående fremhever som viktig for å kunne utvikle en kommune i ønsket retning. I den sammenheng blir tilrettelegging for større og mer attraktive fagmiljøer nevnt av flere som en nøkkelfaktor. Flere statsforvaltere peker på interkommunale løsninger for å sikre robuste tjenester. Samtidig understrekes viktigheten av å ha en balansert vertskommunemodell, som verken fører til ansvarsfraskrivelse eller at man «tapper» enkeltvis kommuner for kompetanse eller mister noe av den demokratiske kontrollen. Økt samhandling mellom tjenester kan også bidra til mer interessante og større fagmiljøer. Å ta i bruk mer digitale hjelpemidler, blant annet innen helse og omsorg og i undervisning, nevnes også som mulige løsninger for å minske kapasitetsproblemer samtidig som man ikke reduserer kompetansen. Samtidig kan det også være en kompetanseutfordring å ta i bruk nye hjelpemidler.

Enkelte statsforvaltere peker på at kommunesammenslåinger er det mest effektive tiltaket for å løse utfordringene med mangelfull lovoppfyllelse. I tillegg nevnes det at statsforvalter spiller en viktig rolle som veilednings- og støttefunksjon for kommunene. Én sier for eksempel at de har etablert et opplegg hvor kommuner gis opplæring i plan- og bygningsloven og forvaltningsloven ettersom de opplever at kompetansen på området

er for svakt. Nasjonale støtteordninger på statlig nivå, blant annet innen klima og miljø, kan også avhjelpe. En annen påpeker at det også er viktig med kunnskap og opplæring for rollen som folkevalgt.

Vi har fått innspill fra flere statsforvaltere om at kommunene er stilt overfor mange krav. Utover å ivareta kravene i seg selv, oppfattes det også som krevende for kommunene å orientere seg og holde oversikt over alle kravene. Flere nevner at kommunene ikke nødvendigvis er satt ordentlig i stand til å løse alle oppgaver, eller at kommunene er dimensjonert for alle oppgavene. Å ivareta alle krav kan bli særlig utfordrende dersom man skal dimensjonere opp samtidig som man skal kutte i budsjetter. Dessuten har vi fått innspill om at det på noen områder skal være likhet for alle, mens man på andre områder kan akseptere større forskjellighet. Enkelte stiller spørsmål ved om staten kan gjøre mer for å tilrettelegge for at kommunene kan ivareta alle kravene og/eller om man bør redusere forventningene og detaljeringsnivået på noen områder. Samtidig påpeker én at det ikke nødvendigvis er heldig å redusere lovkrav som følge av at man ikke oppnår dem. Det kan bl.a. gjøre noe med mulighetene til å nå FNs bærekraftsmål⁵⁵, som det er viktig at kommunene strekker seg etter. Imidlertid kunne man hatt mindre spesifikke lovkrav, for eksempel til enkeltvis yrkesgrupper når kanskje flere kan dekke de samme behovene.

⁵⁵URL: https://globalcompact.no/barekraftsmalene/?qclid=Cj0KCQiA7oyNBhDiARIsADtGRZaqQt-uwMa0cPWIN1_mvZIXvAQG5RHBfKfqrq_voELIOsbZaUshIlaAtRNEALw_wcB [Lastet ned 28.11.21]

9 Kjennetegn ved kommunene som har utfordringer

Våre økonomiske resultater peker for det første på at kommuner med mindre økonomisk handlingsrom har større utfordringer med å tilfredsstille lovkravene de står overfor. Videre er det tydelig at enkelte lovkrav er utformet på en måte som gjør dem vanskeligere å tilfredsstille fullt ut for en stor kommune, mens andre krav er lettere å tilfredsstille for større kommuner. Alt annet likt har mer sentralt plasserte kommuner med høyt økonomisk handlingsrom noe mindre utfordringer med å tilfredsstille en rekke krav.

I foregående kapitler har vi sett på deskriptive resultater for ulike områder hvor kommunen har lovpålagte oppgaver. I dette kapitlet diskuterer og tester vi hypoteser om hva som kjennetegner kommuner som har utfordringer med å ivareta lovpålagte krav, innad i og på tvers av de ulike områdene, en økonomisk modell og aktuelle forklaringsvariabler og resultater. Se vedlegg 3-8 for en nærmere beskrivelse av metodisk tilnærming. I vedlegg 6 går vi dessuten nærmere inn på tverrsektorielle resultater og resultater per område/tjenesteområde. Vedlegg 7 dokumenterer stabilitet i estimeringsresultatene over tid.

9.1 Relevante forklaringsvariabler og hypoteser

For å utvikle den økonomiske modellen har vi tatt utgangspunkt i at det er mulig å finne interessante sammenhenger mellom demografiske, økonomiske og politiske kjennetegn ved kommunene og sannsynligheten for at de har utfordringer med å løse de lovpålagte oppgavene. Vi tar i bruk observasjonelle data og etablerer en strukturell, økonomisk modell basert på lineære regresjoner. Formålet med den økonomiske analysen er å dokumentere hvordan hver av forklaringsvariablene samvarierer med den samlede tilfredsstillelsen av lovkrav, alt annet likt.

En viktig aktivitet for å ende opp med en god økonomisk modell er å identifisere, begrunne og velge ut de forklaringsvariablene som skal tas med videre i analysen. En utfordring med å finne en god økonomisk modell for samvariasjon mellom kommunenes økonomiske og politiske kjennetegn (forklaringsvariabler) og om kommunene tilfredsstiller lovkrav innenfor ulike områder (den forklarte variabelen) er at det kan være vanskelig å finne tilgjengelig informasjon av høy kvalitet om potensielle forklaringsvariabler. Grunlaget vårt for å identifisere variabelkandidatene er relevant litteratur og kvalitative innspill vi har fått fra statsforvaltere og fagpersoner. Basert på denne gjennomgangen har vi identifisert fem forklaringsvariabler som vi mener kan påvirke sannsynligheten for at kommuner har utfordringer med å tilfredsstille lovkrav. Vi har også utarbeidet hypoteser knyttet til hver av forklaringsvariablene om hva som kjennetegner kommuner som ikke oppfyller lovpålagte krav.

I det følgende gjennomgås forklaringsvariablene og begrunnelsen for hvorfor de er kandidater til å inngå i endelig modellspesifikasjon. På slutten av gjennomgangen av hver forklaringsvariabel har vi formulert en hypotese som senere er testet i den mikroøkonomiske modellen. Alle fem hovedhypoteser må sees opp mot nullhypotesene som sier at det ikke er en statistisk signifikant⁵⁶ sammenheng mellom forklaringsvariabelen og om kommunene tilfredsstiller de lovpålagte oppgavene.

⁵⁶ Statistisk signifikans er i statistikken et mål på hvor sannsynlig det er at de dataene man har, skyldes tilfældigheter. Statistisk signifikans har man dersom observasjonene i en vitenskapelig studie er fordelt på en måte som ikke kan antas å skyldes tilfældige variasjoner i forhold til den oppstilte nullhypotesen. Man har da et rimelig grunnlag for å forkaste nullhypotesen som er lagt til grunn for studien.

9.1.1 Befolkningsstørrelse

Det er svært store forskjeller i befolkningsstørrelse fra de minste til de største kommunene. Kommuner med flere innbyggere har i gjennomsnitt tilgang til arbeidskraft med mer spesialisert og differensiert kompetanse. Det kan i tillegg eksistere stordriftsfordeler i større kommuner som muliggjør å løse kommunens lovpålagte oppgaver mer effektivt. Hvor ressurskrevende det er å oppfylle enkelte lovkrav avhenger ikke av størrelsen på målgruppen. I slike tilfeller vil det bli flere å «dele» kostnaden av å oppfylle kravet på i kommuner med høyere befolkning. Samtidig vil en stor kommune også ha en større befolkning den skal levere tjenester til og overholde lovpålagte oppgaver for. For lovkrav som er uformet slik at *alle* innen en målgruppe har krav på et visst tjenestenivå eller *alle* innen en stor yrkesgruppe må tilfredsstillende gitte minimumskrav, vil oppgaven med å opprettholde et fast minimumsnivå for *alle* kunne være mer krevende. Dette er rett og slett fordi *alle* i en stor kommune er mange flere enn i en liten kommune, og at det selv i godt drevne kommuner alltid vil kunne forekomme tilfeldigheter og velbegrunnede avvik for enkelte brukere eller ansatte. Vi forventer at dette spesielt vil være gjeldende gitt absolutt definisjon av lovoppfyllelse.

Å benytte befolkning i absolutte tall som forklaringsvariabel vil tilsvare å anta at virkningen av at ti personer ekstra bor i kommunen er den samme uavhengig av om ti personer utgjør fem prosent av befolkningen, som på Utsira, eller 0,0014 prosent, som i Oslo. Vi benytter derfor den naturlige logaritmen av befolkningsstørrelse som forklaringsvariabel. Dette innebærer den langt rimeligere antagelsen om at én prosent høyere befolkning har den samme virkningen i alle kommuner.

Boks 9.1 Hypoteser knyttet til forklaringsvariabelen befolkningsstørrelse

H1a: Mer befolkningsrike kommuner tilfredsstiller i større grad lovkrav der ressursene som kreves for å tilfredsstillende kravet ikke avhenger av størrelsen på målgruppen.

H1b: Mer befolkningsrike kommuner tilfredsstiller i mindre grad lovkrav der ressursene som kreves for å tilfredsstillende kravet avhenger av størrelsen på målgruppen.

9.1.2 Endringer i folketall

Kommunenes primære oppgave er å tilby tjenester til sine innbyggere i tråd med deres oppgaveansvar. Det innebærer at kommuner som opplever en positiv befolkningsutvikling normalt må skalere opp tjenestetilbudet, mens kommuner som opplever en befolkningsnedgang må skalere ned tilbudet.

Befolkningsvekst i en kommune vil øke kommunens inntekter ved at vekstkommunene får økte statlige overføringer og skatteinntekter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021a). Hvis en kommune opplever en særlig høy befolkningsvekst, vil den i tillegg motta et veksttilskudd. Innbyggertilskuddet, som utgjør et likt tilskudd per innbygger, er grunnplanken i overføringssystemet. Kommunen får større overføringer hvis veksten representerer innbyggerkjennetegn (eksempelvis alder) som sammenfaller med kriteriene for utgiftsutjevning i inntektssystemet. Disse kriteriene ivaretar eksempelvis at et barn i grunnskolealder bidrar til et høyere utgiftsbehov og at den eldre delen av befolkningen har større behov for pleie- og omsorgstjenester.

Skatteinntektene avhenger av de nye innbyggernes skatteevne, samtidig som også disse inntektene delvis utjevnes. Delvis utjevning av skatteinntekter virker stabiliserende på kommunenes inntekter (Idsø & Årethun, 2003). Får kommunen tilvekst av personer med høy inntekt, vil derfor noe av den «ekstra» skatten disse betaler

tilfalle kommunen selv, mens en andel blir inndratt og fordelt på kommuner med lav skatteinntang per innbygger.

Som følge av at befolkningsveksten i små kommuner kan være sensitiv for tilfeldige endringer fra år til år, har vi har valgt å operasjonalisere forklaringsvariabelen som gjennomsnittlig befolkningsvekst de siste fem årene. Ved å benytte en lengre periode sikrer vi at variabelen i større grad plukker opp befolkningstrender heller enn tilfeldige årlige variasjoner.

Haraldsen mfl. (2018) trekker fram at endringer i kommunenes folketall må anses som en økonomisk utfordring. De begrunner dette med at befolkningsendringer utløser behov for opp- og nedskalering av tjenestetilbudet som kan være utfordrende å implementere. De påpeker også at nedskalering er spesielt krevende, siden det innebærer lavere overføringer fra staten. Det er derfor interessant å undersøke om befolkningsveksten kan forklare i hvilken grad kommunene løser de lovpålagte oppgavene. Samtidig kan det argumenteres for at befolkningsnedgang kan gjøre det lettere å tilfredsstillende enkelte lovkrav. For eksempel kan krav om lærertetthet være lettere å ivareta dersom kommunen beholder samme antall lærere, mens antall elever per trinn synker. Telemarksforskning (2020) trekker fram at både utgifter og inntekter per innbygger øker når befolkningen reduseres, men det er uklart om de samlede rammene for å levere gode kommunale tjenester svekkes. Totalt sett er det ikke åpenbart hvordan endringer i befolkning vil kunne påvirke oppfyllelse av lovkrav. Vi ønsker likevel å teste hypotesen om at befolkningsnedgang øker sannsynligheten for at kommunene ikke oppfyller de lovpålagte oppgavene.

Boks 9.2 Hypotese knyttet til forklaringsvariabelen endringer i folketall

H2: Befolkningsnedgang øker sannsynligheten for at kommunene ikke oppfyller de lovpålagte oppgavene.

9.1.3 Økonomisk handlingsrom

Norske kommuner har ulike økonomiske forutsetninger. Noen kommuner er relativt sett rike, for eksempel hvis de mottar store skatteinntekter⁵⁷ og kan utnytte stordriftsfordeler, mens andre har lavere økonomisk handlingsrom med bakgrunn i at de mottar mindre skatteinntekter og har store ufrivillige kostnadsulempere. Lav økonomisk handlefrihet gir et mindre mulighetsrom for å gjøre feilvurderinger og krever i større grad god langsiktig planlegging. Det er derfor grunn til å tro at kommunenes økonomiske forutsetninger kan være en årsak til at kommuner ikke løser de lovpålagte oppgavene.

Ifølge Borge mfl. (2017) er korrigerede frie inntekter det mest vanlige inntektsbegrepet for å fange opp kommunenes økonomiske handlingsrom. De frie inntektene inkluderer både rammetilskudd og skatteinntekter. Basert på denne størrelsen beregnes det i Prop. 1 S (2020-2021) frie inntekter korrigert for beregnet utgiftsbehov. Tallene og beregningsgrunnlaget dokumenteres i Grønt hefte. Ifølge Borge mfl. (2017) er korrigeringen basert på kostnadsnøkkelen i inntektssystemet, og tar hensyn til forskjeller i antall innbyggere, alderssammensetning, stordriftsfordeler, reiseavstander og sosiale faktorer. Variabelen representerer en indeks hvor landsgjennomsnittet (per innbygger) settes lik 100 hvert år. I tillegg er det lagt til eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter. Variabelen er dermed sammenlignbar på tvers av kommuner.

⁵⁷ Utover inntekter fra skatt på inntekt og formue kan kommunene motta eiendomsskatteinntekter, kraftinntekter (konsesjonskraftsinntekter, konsesjonsavgifter, utbytte, eiendomsskatt på kraftverk og naturressursskatt) og havbruksinntekter. I dataene vi har fått tilgang til inkluderes ordinære skatteinntekter, rammetilskudd, eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter.

H3: Lavere økonomisk handlefrihet, målt ved frie inntekter korrigert for beregnet utgiftsbehov, øker sannsynligheten for at kommunene ikke løser de lovpålagte oppgavene.

9.1.4 Sentralitetsgrad

SSBs sentralitetsindeks er beregnet på bakgrunn av antall arbeidsplasser og ulike typer servicefunksjoner (varer og tjenester) de som bor i den enkelte grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter. Arbeidsplasser og servicefunksjoner som er kortere reisetid unna gis høyere vekt enn de langt unna. Sentralitetsindeksen er utformet som en kontinuerlig skala der den enkelte kommune måles opp mot Oslo, som har høyest verdi med 1000. Mens befolkningsstørrelse avgjøres av de administrative grensene til kommunene, er denne indeksen et mål på hvor sentralt beliggende kommunen er, uavhengig av slike administrative grenser. Vi anser denne som en relevant forklaringsvariabel eksempelvis som følge av at det ikke bare er antallet arbeidstakere eller antall bosatte i en kommune som avgjør hvor god tilgangen på arbeidskraft i en kommune er, men heller antall arbeidstakere innen rimelig pendleavstand til kommunen. Mer sentrale kommuner er også tettere på flere mennesker og befolkningstettheten er gjerne høyere, noe som bidrar til at infrastrukturnettverket også er bedre utbygd og at det er kortere avstander mellom husstandene som det skal gis tjenester og opprettholde infrastruktur for. På grunnlag av dette har vi følgende hypotese:

H4: Mer sentrale kommuner tilfredsstiller i større grad lovpålagte oppgaver.

9.1.5 Partifragmentering

Kvalitative og kvantitative studier som har vurdert kjennetegn ved kommuner på vei inn i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), kommuner i ROBEK og kommuner som har kommet seg ut av registeret, påpeker at den politiske situasjonen er avgjørende. Haraldsvik mfl. (2018) konkluderer blant annet med at dersom kommunestyret er fragmentert med mange jevnstore partier målt i omfanget av kommunestyrerepresentanter, øker sannsynligheten for dårlig økonomisk styring og planlegging og innmelding på ROBEK-listen. Høy grad av partifragmentering kan virke både positivt og negativt på grad av lovoppfyllelse. Høy grad av partifragmentering kan bidra til flere kritiske spørsmål i kommunestyret som igjen kan bidra til høyere grad av lovoppfyllelse, samtidig som høy fragmentering kan gjøre det mer utfordrende å utvikle kommunen i ønsket retning.

Haraldsvik mfl. (2018) påpeker at politisk fragmentering kan være utfordrende å måle, fordi det både kan handle om fragmentering mellom partier og internt i partier. Lalim (2016) nyanserer bildet når han trekker fram at fragmenteringen også kan handle om fragmenterte styringsmodeller. Basert på data vi har hatt tilgang til er det imidlertid kun mulig å si noe om den politiske situasjonen i kommunen. Grad av partifragmentering kan fanges opp ved å beregne den såkalte Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI), som ofte benyttes som mål på markeds-konsentrasjonen i et marked (Rhoades, 1993). HHI representerer her summen av kvadrerte andeler (a) for alle N partier med representanter i kommunestyret for kommune i .

Formel 1
$$HHI_i = \sum_{j=1}^N (a_{j,i}^2)$$

Hvis eksempelvis tre partier har 30 prosent hver av plassene i kommunestyret og et fjerde parti har ti prosent av plassene, er HHI 0,28. På dette grunnlaget har vi valgt å teste hypotesen:

H5: Høy politisk partifragmentering, i form av lave verdier på HHI i år t, bidrar til høyere grad av lovoppfyllelse for områder opposisjonen bidrar til bevissthet rundt.

9.1.6 Sammenheng mellom forklaringsvariabler

I regresjonsanalyser kan høy korrelasjon mellom forklaringsvariabler bidra til økte standardfeil og mindre presisjon i resultatene, nærmere beskrevet i vedlegg 6. Å ta med to høyt korrelerte variabler kan samtidig bidra til økt forklaringskraft i modellen, kun på bekostning av presisjonen på koeffisientene til de høyt korrelerte variablene.

I Tabell 9.1 vises en korrelasjonsmatrise for de fem utvalgte forklaringsvariablene. Som man kan se, er korrelasjonen mellom dem. Korrelasjonen mellom sentralitetsindeksen og befolkningsstørrelse er spesielt høy. Vår vurdering er at den ikke er tilstrekkelig høy til at det krever at én av de to bør utelates, men at det fordrer større grad av forsiktighet ved tolkning av koeffisientene av disse to variablene og at det bør kjøres robusthetssjekker av utfallet dersom én av dem utelates.

Tabell 9.1 Korrelasjonsmatrise for forklaringsvariablene

	Befolkning (ln)	Befolkningsvekst	Sentralitetsindeks	Partifragmentering	Økonomisk handlingsrom
Befolkning (ln)	1.0				
Befolkningsvekst	0.63	1.0			
Sentralitetsindeks	0.87	0.69	1.0		
Partifragmentering	-0.64	-0.45	-0.56	1.0	
Økonomisk handlingsrom	-0.49	-0.31	-0.50	0.39	1.0

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Grønt hefte, bearbeidet av Menon Economics

9.2 Vurdering av representativitet

Vi har ikke data for alle indikatorer for alle kommuner. Det er derfor relevant å vurdere om utvalget av kommuner vi har data for skiller seg fra utvalget av kommuner vi ikke har data for. Vi har avgrenset vurderingen til å undersøke om det er signifikante forskjeller mellom kommuner vi har datagrunnlag for å beregne totalindikatoren for (262 kommuner) og kommuner med et for dårlig datagrunnlag (92 kommuner). Vi har gjort denne vurderingen for hver og én av forklaringsvariablene som er gjennomgått i delkapittel 9.1. For eksempel undersøker vi om kommunene vi har data for har signifikant høyere eller lavere innbyggertall. Hvis det er signifikante forskjeller mellom de to utvalgene er det en indikasjon på at utvalget som inngår i analysen er skjevt. Konsekvensen av slike skjevheter er at resultatene fra analysen av totalindikatoren ikke lar seg fullt ut generalisere til kommunene som mangler data for.

For en rekke av tjenesteområdene og typene lovkrav finnes det tilstrekkelige data for nær sagt alle kommuner. Representativitet er derfor ikke en utfordring i en klar majoritet av analysene vi presenterer. Enkelte områder, som ROS og bemanningskrav innen grunnskolen der det er benyttet data på skolenivå, har imidlertid dårligere dekning, med opp mot 60-70 kommuner uten data.

Når vi konstruerer en samlet indikator, som inkluderer områder med lavere datadekning, vil den samlede indikatoren ikke kunne ha bedre dekning enn disse. En slik totalindikator vil kun dekke kommunene som har tilstrekkelig data på *alle* delindikatorerne som inngår i totalindikatoren, og dette gjelder for om lag 260 kommuner. Siden det da er i overkant av 90 kommuner som ikke dekkes, er det naturlig å sjekke om det finnes signifikante forskjeller i de underliggende forklaringsvariablene mellom kommunene som mangler tilstrekkelige data for totalindikatoren og de som har tilstrekkelige data. Resultater kan da tolkes i lys av forskjellene og hvilke kommuner som er med og ikke med i utvalget. Vi undersøker dette ved hjelp av tosidige t-tester. Slike tester viser om det er signifikante forskjeller i gjennomsnittlig størrelse på forklaringsvariablene diskutert i foregående delkapittel mellom to grupper.

Vi har også gjennomført en statistisk analyse for å undersøke om det er statistisk signifikante forskjeller mellom kommuner som vi har tilstrekkelig med data for og de vi ikke har tilstrekkelig data for, se Tabell 5.1. Tabellen viser at kommunene med utilstrekkelige data har signifikant lavere befolkningsmengde, lavere befolkningsvekst og er mindre sentralt beliggende enn kommunene med tilstrekkelige data for å konstruere totalindikatoren. I tillegg har kommunene med utilstrekkelige data i noen grad større økonomisk handlingsrom. Signifikansen til sistnevnte resultat forsvinner dersom ROS ikke inkluderes i totalindikatoren, men de øvrige forskjellene består. Dersom ROS ikke inkluderes, er det kun om lag 30 kommuner som ikke har tilstrekkelige data til å konstruere totalindikatoren.

Tabell 9.2 Resultater av tosidig t-test blant kommuner som vi har tilstrekkelige data for og de som vi ikke har tilstrekkelige data for*

	Antall kommuner totalindikator		Gjennomsnitt		P-verdi for differanse
	Kommuner uten til- strekkelige data	Kommuner med til- strekkelige data	Kommuner uten til- strekkelige data	Kommuner med til- strekkelige data	
Befolkning (ln)	94	262	8,15	8,81	<0,001 ⁺⁺⁺
Befolkningsvekst	94	262	-0,20%	0,12%	0,002 ⁺⁺⁺
Sentralitetsindeks	94	262	598	660	<0,001 ⁺⁺⁺
Partifragmentering	94	262	0,32	0,27	0,13
Økonomisk handlingsrom	94	262	112%	107%	0,061 ⁺

* Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusstegn (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusstegn (++) og tilegnet ett plusstegn (+) hvis p-verdien tilfredsstillende 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics

Testene tilsier at det finnes systematiske forskjeller mellom de to utvalgene. Det er ikke dermed gitt at resultatene fra analysen av totalindikatoren lar seg fullt ut generalisere til kommunene som mangler data, da disse er mindre, mindre sentrale og har lavere befolkningsvekst enn kommunene som har tilstrekkelig data. Samtidig er det viktig å ha med seg at alle, eller så godt som alle, kommuner har tilstrekkelige data i en klar majoritet av våre analyser. I tillegg vil resultatene for totalindikatoren i alle tilfeller være gyldige for de i overkant av 260 kommunene som er en del av utvalget i denne analysen, og øvrige analyser som inkluderer ROS og andre variabler med dårligere datadekning.

9.3 Totale resultater

Et utvalg på 260 kommuner har tilstrekkelig data til å beregne en totalindikator. Dette økes til 322 dersom tjenesteområdet med dårligst datadekning, ROS, utelates fra totalindikatoren. Dersom ROS utelates i totalindikatoren, og vi dermed får et utvalg på 322 istedenfor 260 kommuner, blir resultatet at økonomisk handlingsrom som variabel betyr mindre for grad av lovoppfyllelse. Øvrige resultater lar seg overføre til disse 322 kommunene, til tross for at de 62 ekstra kommunene som blir med i utvalget dersom ROS utelates er signifikant forskjellige fra de 260 som er med i utvalget i utgangspunktet, slik vist i kapittel 9.2.

Indikatorerne er tall som teoretisk spenner seg kontinuerlig fra 0 til 100, der 0 vil si at ingen lovkrav tilfredsstilles av en kommune, mens 100 tilsier at alle lovkrav tilfredsstilles gitt vår definisjon. Gitt en mer nyansert grad av lovoppfyllelse varierer totalindikatoren fra 50 til 98. Gjennomsnittet ligger på 81.

Tabell 9.3 Summarisk statistikk for totalindikatoren*

Totalindikator	Gj.snitt	Standard-avvik	Minimum	Maks.	N
Grad av lovoppfyllelse	81	8	50	99	260

*Grad av lovoppfyllelse kan variere mellom 0 prosent og 100 prosent. Kilde: Menon Economics

Boks 9.6 Sentrale begreper for å forstå resultatene fra den økonometriske modellen

Koeffisienter og lineære regresjoner. En koeffisient er et tall, en konstant eller en funksjon som står som faktor i et matematisk uttrykk⁵⁸. I resultatene vises koeffisienten først som et tall, med tilhørende p-verdi i parentes. Vi har valgt å benytte lineære regresjoner i våre analyser. En slik modell forutsetter at en enhetsøkning i forklaringsvariabelen gir en endring tilsvarende forklaringsvariabelens *koeffisient* i utfallsvariabelen. Det vil eksempelvis si at hvis koeffisienten knyttet til (den naturlige logaritmen til) befolkningsstørrelse er 0,02, tilsier 1 prosent høyere befolkning at total lovoppfyllelse øker med 0,02 prosentpoeng forutsatt at de øvrige variabler er like. Denne virkningen forutsettes å være lineær, dvs. at den er lik uavhengig av om endringen skjer fra et lavt til et litt høyere eller fra et høyt til et litt høyere nivå. Modellteknisk kan det å benytte lineær regresjon for en utfallsvariabel som teoretisk ikke kan være under 0 eller over 1 være problematisk, ettersom modellen teoretisk kunne predikert under null eller over 100 prosent lovoppfyllelse. Vi har imidlertid gjennomført tester som tilsier at dette ikke er et problem i praksis i dette tilfellet. På bakgrunn av dette og at det er langt enklere å tolke resultatene fra lineære regresjoner enn eksempelvis de fra logistiske regresjoner, velger vi å benytte lineære regresjoner.

P-verdi. Hver koeffisient har en tilhørende p-verdi, oppgitt i parentes bak koeffisienten. P-verdien er et mål på hvor usikker koeffisienten er. Mer konkret måler den sannsynligheten for at koeffisientene er målt til å bli slik de ble ved en tilfeldighet (dersom nullhypotesen er sann). Nullhypotesen er i alle tilfeller at det ikke finnes en sammenheng mellom forklaringsvariabelen og utfallsvariabelen. En p-verdi på 0,05 kan dermed løst defineres som at det er fem prosent sannsynlighet for at vi har målt en koeffisient forskjellig fra null, dersom det i realiteten er sant at det ikke finnes noen sammenheng mellom forklaringsvariabelen og vår totalindikator. Jo lavere p-verdien er, jo sikrere er resultatene. I våre tabeller har vi markert mulige, men usikre resultater ($p < 0.1$) med ett plusstegn, noe sikrere resultater ($p < 0.05$) med to plusstegn, og relativt sikre

⁵⁸ URL: [https://snl.no/koeffisient - matematikk](https://snl.no/koeffisient-matematikk) [Lastet ned 25. februar 2022]

resultater ($p < 0.01$) med tre plusstegn. Koeffisienter som ikke er markert med plusstegn er svært usikre, og vi legger heller ikke vekt på disse resultatene.

Justert- R^2 er et mål på hvor stor del av variasjonen i utfallsvariabelen som forklares av forklaringsvariablene (og en konstant). Ujustert- R^2 vil mekanisk øke dersom man legger flere forklaringsvariabler, også dersom disse ikke i realiteten øker modellens forklaringskraft. Vi benytter justert- R^2 heller enn ujustert- R^2 , da førstnevnte gjør fratrekk for den mekaniske økningen i forklaringskraft av å legge til flere forklaringsfaktorer.

Predikerte verdier vil vi at vi anvender de estimerte sammenhengene til å anslå grad av lovoppfyllelse for hver enkelt kommune. Siden det skal mye til for at den estimerte modellen og koeffisientene gjenspeiler den faktiske graden av lovoppfyllelsen perfekt, er det grunn til å tro at det er avvik mellom faktiske og predikerte verdier. Selv om faktisk grad av lovoppfyllelse avviker, er summen av alle avvik over alle kommuner i forventning lik null. Fordelen med å operere med predikerte verdier er at vi kan anslå verdier for kommuner som har mangelfulle data, og vi unngår å henge ut enkeltkommuner for lav grad av lovoppfyllelse.

Tabell 9.4 under viser resultatene for totalindikatoren gitt totalindikatoren som fanger opp grad av lovoppfyllelse.

Tabell 9.4 Estimerte sammenhenger (med p-verdier i parentes) mellom lovoppfyllelse og kjennetegn ved kommunene for alle områder/tjenesteområder som inngår i kartleggingen, estimeringsår 2020*

	Modell 1 - uten samspillsledd
Befolkningsstørrelse (ln)	0,022 ⁺⁺⁺ (0,001)
Befolkningsendring siste 5 år	0,432 (0,474)
Frie korrigerede inntekter	0,066 ⁺⁺⁺ (0,004)
Grad av sentralitet	0,00021 ⁺⁺⁺ (0,000)
Partifragmentering	0,058 (0,390)
R²-justert	0,392
Antall observasjoner	259

* Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre pluser (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to pluser (++) og tilegnet et pluss (+) hvis p-verdien tilfredsstillende 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics

Ser vi på relativ grad av lovoppfyllelse, samvarierer befolkningsstørrelse (ln) signifikant med totalindikatoren. Dette forutsetter at alt annet, inkludert sentralitet, holdes likt. Tolkningen av de estimerte sammenhengene som er statistisk signifikante er gjennomgått i Tabell 9.5.

Tabell 9.5 Tolkning av de signifikante estimerte koeffisientene

Responsvariabel	Forklaringsvariabel	Tolkning: En kommunes grad av lovoppfyllelse...
Relativ lovoppfyllelse	Befolkningsstørrelse (ln)	...øker med 0,022 prosentpoeng hvis antall innbyggere øker med én prosent.

Relativ lovoppgyldelse	Frie korrigerede inntekter	...øker med 0,066 prosentpoeng hvis frie korrigerede inntekter øker med ett prosentpoeng relativt til landsgjennomsnittet.
Relativ lovoppgyldelse	Grad av sentralitet	...øker med 0,00021 prosentpoeng hvis graden av sentralitet øker med én prosent.*

*Sentralitetsindikatoren spenner seg fra 295 for Utsira som er minst sentral til Oslo med verdi 1000. Kilde: Menon Economics

Hypotese 1b innebærer at mer befolkningsrike kommuner i mindre grad tilfredsstillende lovkrav der ressursene som kreves for å tilfredsstillende kravet avhenger av størrelsen på målgruppen. Hypotese 1a innebærer at mer befolkningsrike kommuner i større grad tilfredsstillende lovkrav der ressursene som kreves for å tilfredsstillende kravet ikke avhenger av størrelsen på målgruppen. Som vi kommer tilbake til i den tversektorielle analysen i vedlegg 6, finner vi støtte for begge disse hypotesene. For totalindikatoren dominerer hypotese 1a. Det er viktig å ha med seg at disse resultatet påvirkes av hvordan å tilfredsstillende et lovkrav er definert, samt indikatorene vi har valgt ut og hvordan vi har vektet disse i den samlede indikatoren. Sannsynligheten for at ett eneste avvik forekommer vil nødvendigvis øke dersom man har en stor befolkning relativt til å ha en liten, som trolig spesielt påvirker totalindikatoren gitt absolutt definisjon av lovoppgyldelse.

Samtidig ser vi at mer sentralt beliggende kommuner i større grad tilfredsstillende krav, i tråd med hypotese 4. Resultatet tyder på at eksempelvis mindre kommuner som ligger i nærheten av større kommuner i større grad tilfredsstillende krav enn andre. Resultatene for sentralitet og befolkning må leses i sammenheng og med varsomhet, ettersom de to korrelerer.

Videre finner vi støtte for hypotese 3, det vil si at større økonomisk handlingsrom samvarierer med større grad av tilfredsstillende av lovkrav. Som vi skal se i den tversektorielle analysen i vedlegg 7, drives dette spesielt av økt oppfyllelse av krav knyttet til bemanning, kompetanse og andre tilbud der oppfyllelsen er avhengig av størrelsen på målgruppen. Resultatet tyder på at kommunene med relativt større handlingsrom i større grad tilfredsstillende lovkravene. Det er verdt å merke seg at forklaringsvariablene forklarer om lag 39 prosent av variasjonen i totalindikatoren. Modellen forklarer dermed mye av variasjonen i samlet tilfredsstillende av lovkrav, men en betydelig del av den er fortsatt uforklart og kommer av lokale forhold og omstendigheter utenfor modellen.

For lovkravene samlet sett finner vi altså følgende:

- Kommuner med mindre økonomisk handlingsrom har større utfordringer med å tilfredsstillende lovkravene de står overfor. Dette resultatet lar seg imidlertid ikke nødvendigvis overføre til kommunene som mangler data, som er noe mindre enn de uten større datamangler.
- Mindre kommuner har noe lavere lovoppgyldelse, dersom man benytter en relativ grad av lovoppgyldelse.
- Mindre sentralt plasserte kommuner har noe større utfordringer med å tilfredsstillende den samlede mengden krav.

Disse hovedresultatene er stabile for endringer. Vi finner blant annet at resultatene er stabile ved:

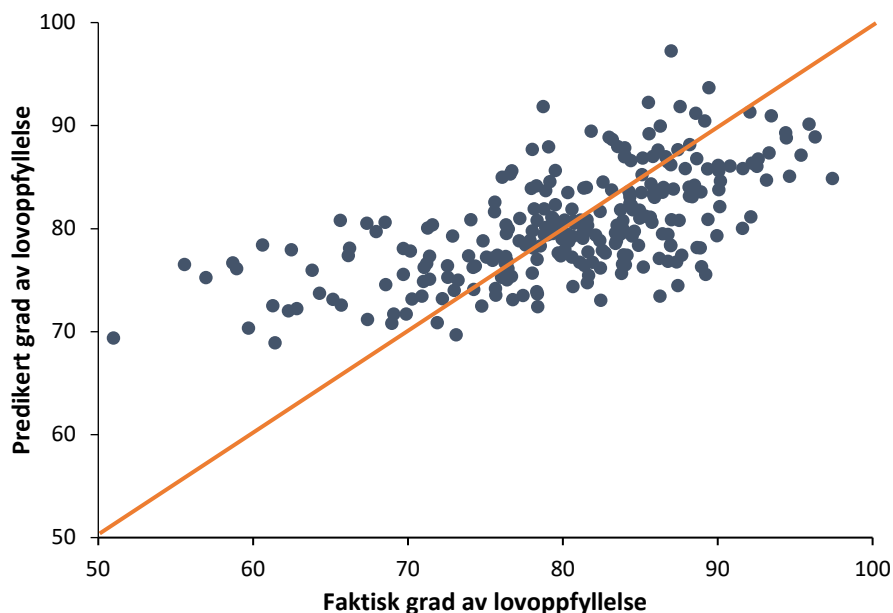
- **Endringer i definisjonen av totalindikatoren.** Vi har undersøkt om resultatene endres om indikatorene i større grad fanger opp en absolutt lovoppgyldelse. I den absolutte definisjonen tolker vi lovkravet strengt. Det vil eksempelvis si at kommuner som tilbyr 99 prosent av sine innbyggere en lovpålagt tjeneste ikke oppfyller loven. I totalindikatoren som ligger til grunn for hovedresultatene (presentert over) lar vi lovoppgyldelse i hver enkelt kommune kan variere mellom 0 og 100 prosent. I eksempelet vil det si at kommunen får verdien 99 prosent.

- **Fjerning av kommuner som skiller seg ut.** Vi har eksempelvis undersøkt om resultatene endres av at Norges minste kommune Utsira og Norges største kommune Oslo tas ut av analysen.
- **Estimering av modellen over flere år.** Vi har undersøkt stabiliteten i resultatene over perioden fra 2016-2020.
- **Fjerning av indikatorer som ikke direkte fanger opp lovkrav.** Vi har undersøkt hvordan resultatene påvirkes av at vi fjerner indikatorer som ikke fanger opp lovkrav direkte.
- **Å legge til samspillsledd mellom innbyggertall og grad av sentralitet.** Når vi legger til produktet av de to variablene som en forklaringsvariabel er det begrunnet med at korrelasjonen mellom innbyggertall (ln) og grad av sentralitet er spesielt høy. Samspillsleddet er signifikant negativt, mens de identifiserte sammenhengene med befolkningsstørrelse og grad av sentralitet blir enda sterkere.

Samlet sett konkluderer vi med at modellen treffer godt, og resultatene er robuste for hvordan vi definerer indikatorer på lovoppfyllelse, for uteliggere, for tidspunktet analysen gjennomføres for, når vi fjerner indikatorer som ikke direkte fanger opp lovkrav og nå vi inkluderer av samspillsledd.

Predikerte resultater vil si at vi anvender modellen til å anslå utfallet for hver enkelt kommune. Figur 9.1 viser et plottdiagram med sammenhengen mellom predikert grad av lovoppfyllelse (y-aksen) og faktisk grad av lovoppfyllelse (x-aksen). Dersom de predikerte og faktiske resultatene var helt like, ville alle observasjoner ligget langs den oransje streken med 45-graderslinjen. Vi ser at modellen treffer forholdsvis godt, men predikerer grad av lovoppfyllelse høyere for kommuner som har lav grad av lovoppfyllelse (til venstre i figuren) og lavere grad av lovoppfyllelse for kommuner som i større grad løser de lovpålagte oppgavene (til høyre i figuren).

Figur 9.1 Plottdiagram – faktisk grad av lovoppfyllelse versus predikert grad av lovoppfyllelse*,**

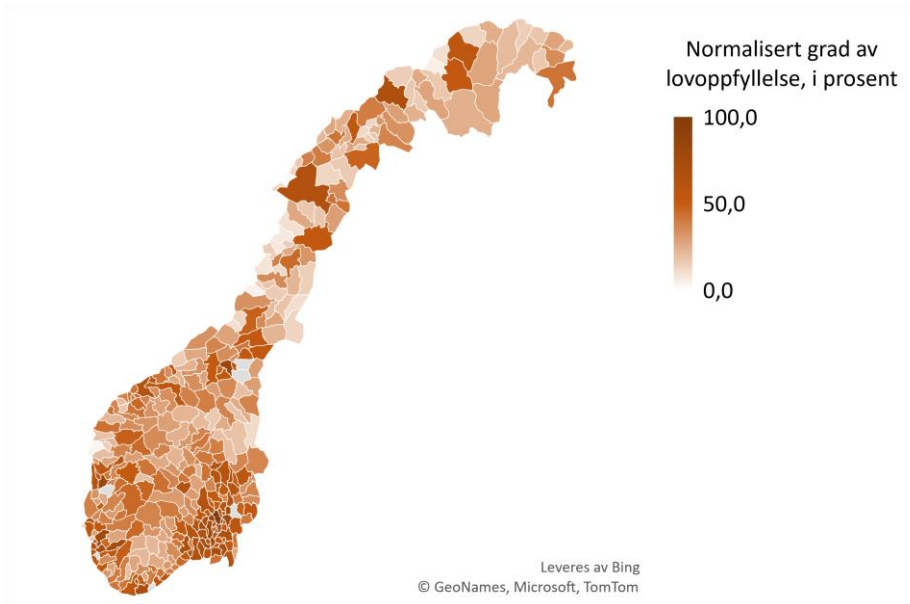


*Figuren viser faktiske og predikerte verdier for totalindikatoren relativ grad av lovoppfyllelse. **Som følge av manglende data var det ikke mulig å predikere utfallet for seks kommuner. N=350. Kilde: Menon Economics

Figur 9.2 viser variasjon i predikert grad av lovoppfyllelse på tvers av kommuner. Som kartet viser, er det forholdsvis stor geografisk variasjon i predikert lovoppfyllelse.

Figur 9.2

Variasjon i predikert grad av lovoppgyrelse på tvers av kommuner, normalisert fra 0 til 100*,**

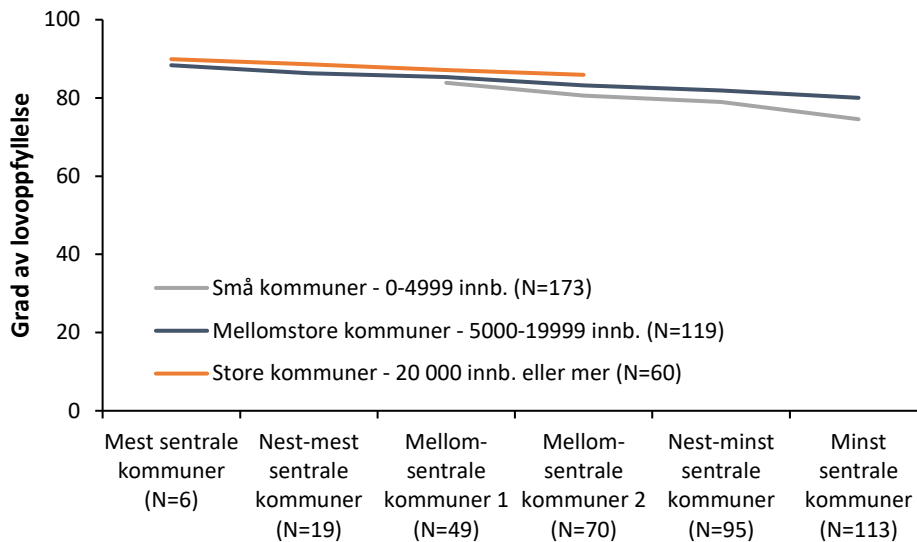


*Normaliseringen er gjennomført ved at kommunen med lavest predikert grad av lovoppgyrelse har verdien null og kommunen med høyest grad av lovoppgyrelse har verdien 100. **Som følge av manglende data var det ikke mulig å predikere utfallet for seks kommuner. N=350. Kilde: Menon Economics

Figur 9.3 viser gjennomsnittlig grad av lovoppgyrelse for kommuner med ulik grad av sentralitet og befolkningsstørrelse. Modellen predikerer at grad av lovoppgyrelse stiger med grad av sentralitet og befolkningsstørrelse.

Figur 9.3

Predikert gjennomsnittlig relativ grad av lovoppgyrelse for kommuner i ulik sentralitetsklasse og størrelse*



N=352. Kilde: Menon Economics

10 Oppsummering og konklusjoner

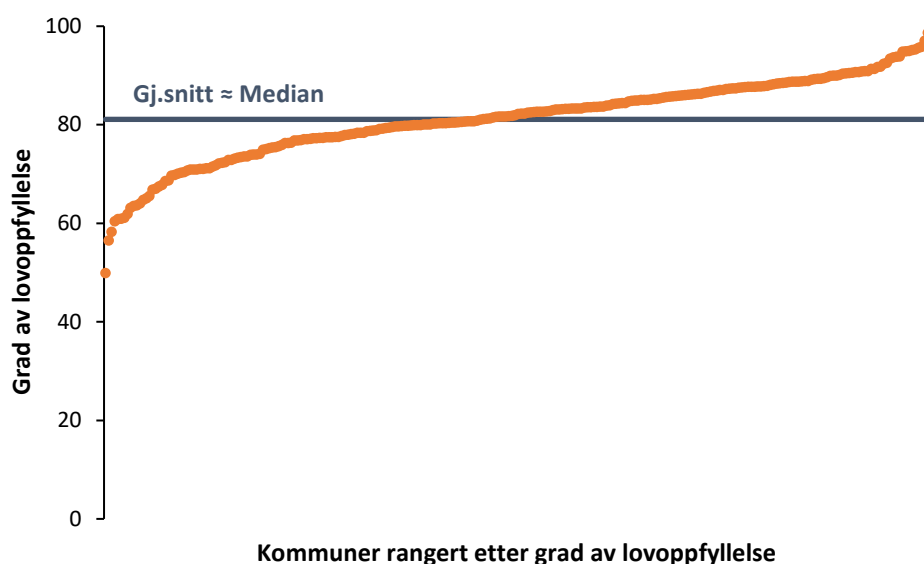
Ingen kommuner i utvalget tilfredsstill alle lovkrav fullt ut. Det er imidlertid stor variasjon mellom kommunene. Vi finner vi at graden av lovoppfyllelse for norske kommuner varierer mellom 50 og 99 prosent. Gjennomsnittet og medianen utgjør litt over 80 prosent. Totalt sett taler funnene for at kommuner med få innbyggere, lav sentralitetsgrad og/eller lite økonomisk handlingsrom har størst utfordringer med å løse de lovpålagte oppgavene vi har sett på. Blant annet plankrav og tilsynskrav virker å være spesielt krevende å ivareta. Innspill fra statsforvaltere og kommuner tyder på at det generelt sett oppfattes som at kommunene stilles overfor for mange lovkrav, og at det kan være krevende for kommunene å ivareta alle krav fullt ut.

10.1 Omfanget av kommuner som har utfordringer med å løse sine lovpålagte oppgaver og krav

I kartleggingen har vi sett på 40 utvalgte indikatorer knyttet til lovkrav innenfor elleve ulike områder hvor kommunene har ansvar. I tillegg til å se på hver av indikatorene og områdene for seg, har vi etablert en samlet indikator som bygger på alle de 40 indikatorene. Samleindikatoren vil ta verdien null dersom ingen av lovkravene er tilfredsstillt og verdien 100 dersom alle lovkravene er tilfredsstillt fullt ut. Kartleggingen viser at grad av lovoppfyllelse varierer mellom 51 og 97 prosent. Gjennomsnittet utgjør om lag 80 prosent.

På overordnet nivå er det altså ingen av kommunene i utvalget som tilfredsstill alle lovkrav. Funnene taler derfor for at alle norske kommuner har utfordringer med å tilfredsstill lovkravene. Det er samtidig stor variasjon mellom kommunene.

Figur 10.1 Prosentandel av de 40 lovkravene/indikatorene som er tilfredsstillt for hver kommune i utvalget vi har data for i 2020, rangert fra kommunen som tilfredsstill færrest lovkrav til kommunen som tilfredsstill flest*



*Hver prikk representerer én kommune. N=262. Kilde: Menon Economics

Funnene må ses i lys av eventuelle skjevheter ved utvalget av kommuner og lovkrav. For en klar majoritet av både tverrsektorielle indikatorer har vi data for alle, eller nær sagt alle, kommuner. For disse analysene dekkes dermed alle eller så godt som alle kommuner, og skjevhet i utvalget er dermed ikke et problem. Indikatorer for risiko- og sårbarhet (ROS) og øvrige indikatorer der ROS inngår har imidlertid dårligere dekning. Dette påvirker

også totalindikatoren for lovoppfyllelse, som vi har tilstrekkelige data til å beregne for 260 kommuner. Det er altså 96 kommuner som vi ikke har data for på alle tjenesteområder. Som nærmere diskutert i kapittel 9.2 har kommunene vi mangler data for noe lavere befolkning, befolkningsvekst og sentralitet. Basert på funnene om at disse kommunetypene har større utfordringer, er det grunn til å tro at de som har lavere lovoppfyllelse i mindre grad har rapportert data om lovoppfyllelse. Skjevhetene kan dermed innebære at funnene innen den samlede lovoppfyllelsen og ROS ville vært enda tydeligere dersom alle kommuner var med i utvalget. Det kan altså tale for at vi undervurderer hvor lav lovoppfyllelse små distriktskommuner har. Samtidig kan blant annet interkommunale samarbeid komplisere kommunenes rapportering og være en mulig feilkilde. Vi har ikke all informasjon om oppgaveløsning i interkommunale samarbeid er ivaretatt, men mindre kommuner vi har vært i dialog med antydnet at det var rapporteringsmangler for områder med interkommunale samarbeid. Det kan tale for at vi undervurderer grad av måloppnåelse. Disse mulige skjevhetene går med andre ord motsatt vei, og det er uklart hvor stor påvirkning det eventuelt har på resultatene.

Det må også påpekes at kommunene står overfor en rekke lovkrav, trolig flere tusen. Selv om vi blant annet har valgt ut indikatorer fra flere områder, vil funnene naturligvis ikke representere alle krav kommunene står overfor eller kvaliteten i tjenestetilbudet som leveres.

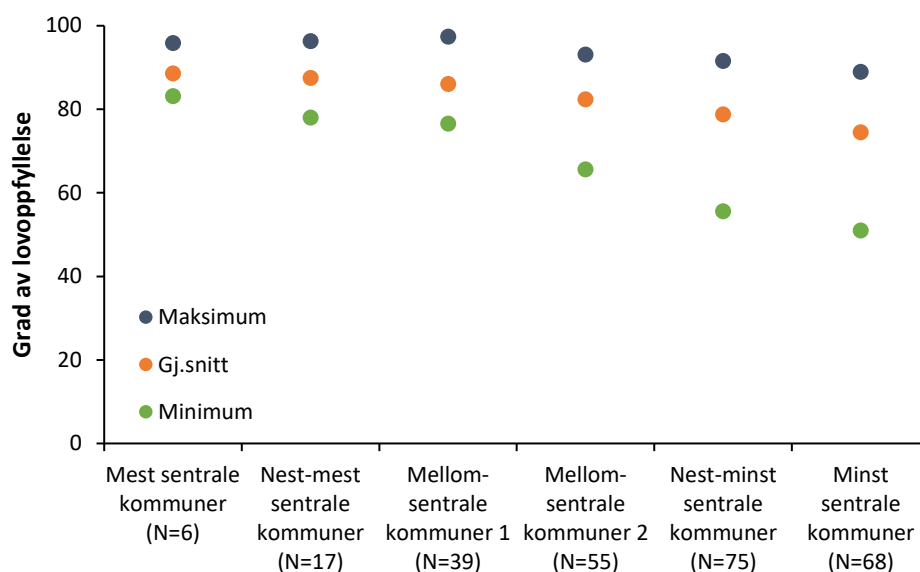
10.2 Hva kjennetegner kommunene som har størst utfordringer?

Basert på relevant litteratur og kvalitative innspill fra statsforvaltere og fagpersoner har vi identifisert fem forklaringsvariabler for å teste hypoteser om hva som kjennetegner kommuner som ikke oppfyller lovpålagte krav. Disse er befolkningsstørrelse, endringer i folketall, økonomisk handlingsrom, sentralitetsgrad og partifragmentering.

Vi finner at befolkningsstørrelse samvarierer signifikant positivt med totalindikatoren, forutsatt at alt annet holdes likt. Det vil si at kommuner med høyere innbyggertall i større grad oppfyller de lovpålagte oppgavene. Motsatt har mindre kommuner større utfordringer med å ivareta lovkrav. Vi ser også at mer sentralt beliggende kommuner i større grad tilfredsstiller lovkrav på overordnet nivå. Funnene er signifikante.

Figur 10.2 viser maksimums-, minimums og gjennomsnittsverdier for grad av lovoppfyllelse fordelt på sentralitetsklassene til SSB. Som vi ser fra figuren, har de minst sentrale gruppene av kommuner lavere grad av lovoppfyllelse og større avvik mellom maksimums- og minimumsverdiene enn de mest sentrale kommunene. Vi ser samtidig at også mellom-sentrale kommuner har høy grad av lovoppfyllelse og at maksimumsverdien i gruppen er litt høyere enn for de mest sentrale kommunene.

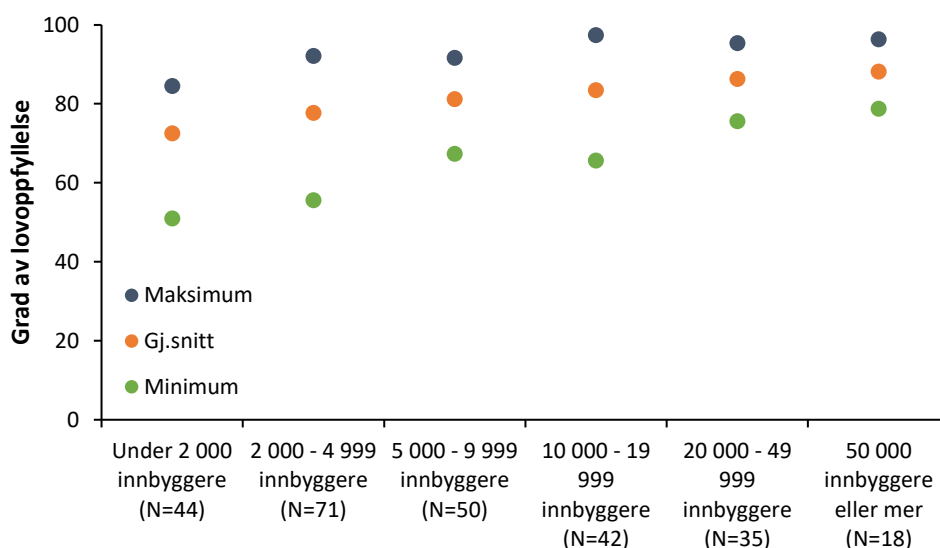
Figur 10.2 Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse fordelt på Statistisk sentralbyrås seks sentralitetsklasser



Kilde: Menon Economics

Tilsvarende ser vi at store kommuner i gjennomsnitt har høyere grad av lovoppfyllelse enn mellomstore og små kommuner, jf. Figur 10.3. Maksimumsverdien for kommuner med innbyggere på mellom 10 000 og 19 999 ligger samtidig høyere enn for kommuner med mer enn 20 000 innbyggere.

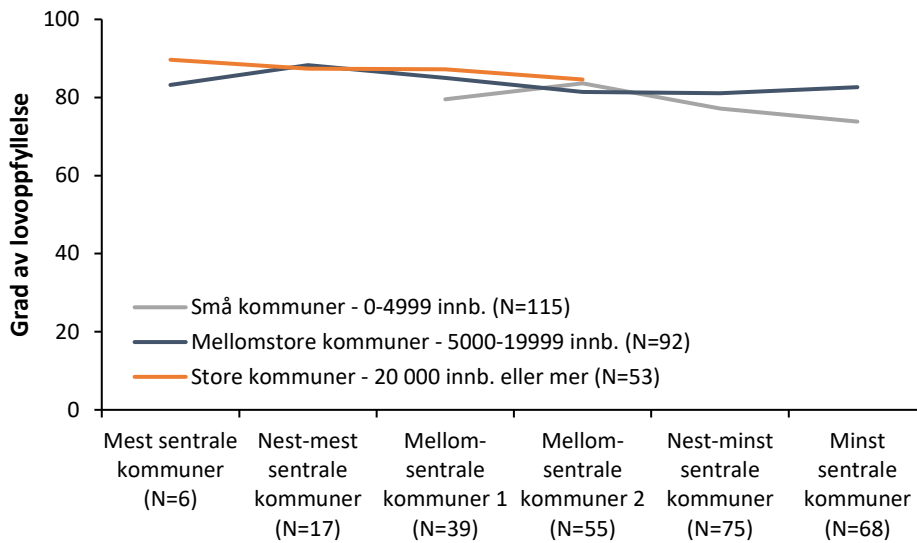
Figur 10.3 Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse fordelt på små, mellomstore og store kommuner



Kilde: Menon Economics

Befolkningsstørrelse og sentralitet korrelerer og bør derfor sees i sammenheng. Figur 10.4 viser at store og sentrale kommuner har høyere relativ grad av lovoppfyllelse enn øvrige. Vi ser også at de minst sentrale og små kommunene har lavest grad av lovoppfyllelse. Det er samtidig interessant at det ikke er så stor variasjon i gjennomsnittlig grad av lovoppfyllelse for mellomstore kommuner gitt ulike sentralitetsklasser.

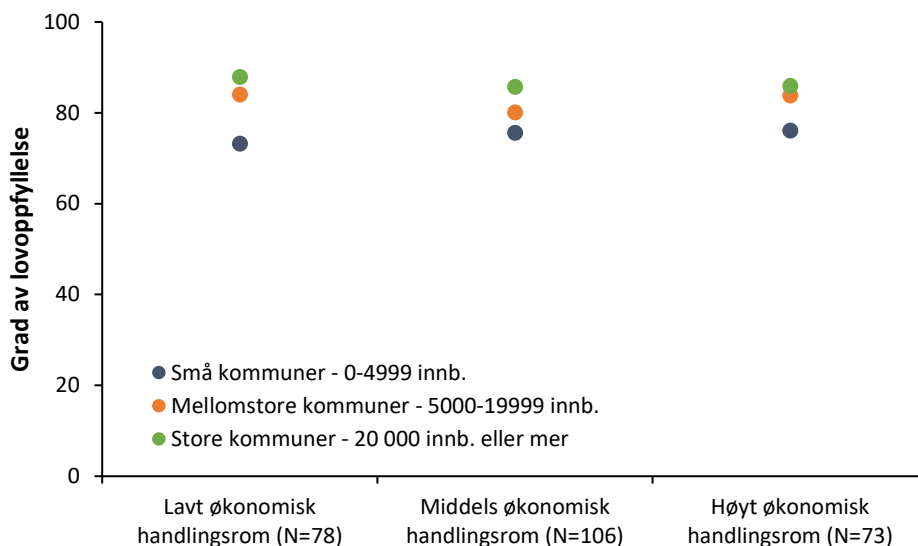
Figur 10.4 Faktisk gjennomsnittlig grad av lovoppfyllelse for kommuner i ulike sentralitetsklasse og størrelse*



Kilde: Menon Economics

Vi finner også at større økonomisk handlingsrom samvarierer positivt med større grad av lovoppfyllelse på overordnet nivå. Figur 10.5 viser sammenhengen mellom små, mellomstore og store kommuner, økonomisk handlingsrom og gjennomsnittlig grad av lovoppfyllelse. Vi ser at store kommuner har høy gjennomsnittlig grad av lovoppfyllelse også gitt lavt økonomisk handlingsrom. Mellomstore kommuner med høyt økonomisk handlingsrom gjør det samtidig nesten like bra i snitt som store kommuner med høyt økonomisk handlingsrom. Små kommuner med lavt økonomisk handlingsrom har lavest grad av lovoppfyllelse.

Figur 10.5 Gjennomsnittlig grad av lovoppfyllelse for små, mellomstore og store kommuner med ulikt økonomisk handlingsrom*



*For å måle kommunenes økonomiske handlingsrom har vi anvendt frie inntekter korrigert for utgiftsulempet fra Grønt hefte. Kilde: Menon Economics

For totalindikatoren er ikke befolkningsvekst og partifragmentering signifikante forklaringsvariabler.

Totalt sett taler disse funnene altså for at kommuner med hhv. få innbyggere, lav sentralitetsgrad og lite økonomisk handlingsrom har størst utfordringer med å løse de lovpålagte oppgavene vi har sett på. Funnene sammenfaller stort sett med innspill vi har fått både fra statsforvaltere, kommuner og fagpersoner. Imidlertid er det flere statsforvaltere som har påpekt at utfordringene til kommunene vel så ofte er knyttet til å tiltrekke og beholde fagkompetanse som det økonomiske handlingsrommet. Statsforvaltere trekker blant annet fram at små kommuner overordnet sett synes å ha større utfordringer både med å etablere og ivareta robuste fagmiljøer og å tiltrekke og beholde kompetanse. Det fremheves fra flere at mindre kommuner i større grad er sårbare for fravær og vakante stillinger, som igjen gjør det vanskeligere å få til gode fagmiljøer og kompetanseutvikling. Kommuner vi har vært i dialog med bekrefter også at større geografiske avstander mellom innbyggere og tjenester gjør det mer krevende å levere gode tjenester på en effektiv måte. Dette samsvarer med funnene om at høyre grad av sentralitet og befolkningsstørrelse henger sammen med høyere grad av lovoppfyllelse.

Overordnet sett bekrefter i stor grad analysene på tverrsektorielt nivå funnene fra analysen av totalindikatoren (se vedlegg 6). Resultatene bidrar til nyansering ved å vise at enkelte lovkrav er utformet på en måte som gjør dem vanskeligere å tilfredsstille fullt ut for en stor kommune, mens andre krav er lettere å tilfredsstille for større kommuner.

Samlet grad av lovoppfyllelse økte kraftig fra 2016 til 2018 og har deretter holdt seg stabil. Samtidig er de estimerte sammenhengene mellom forklaringsvariablene og lovoppfyllelse overordnet sett stabile over tid. Et unntak er sammenhengen mellom lovoppfyllelse og befolkningsvekst, men vi viser at å inkludere eller utelate denne variabelen har svært liten påvirkning på modellens forklaringskraft og samlede prediksjoner. Bakgrunnen for at dette estimatet mangler stabilitet er trolig multikollinearitet med sentralitet og befolkningsmengde. Vi finner i tillegg at sammenhengen mellom korrigerede frie inntekter og lovoppfyllelse var mer usikker og signifikant svakere i perioden 2016-2019 enn det vi finner for 2020. Utover at graden av lovoppfyllelse økte generelt i perioden 2016-2018 og de to nevnte sammenhengene, finner vi ingen signifikante forskjeller mellom estimeringsresultatene for 2016-2019 og 2020.

10.3 Hvilke typer lovkrav er mest krevende?

Vi har kategorisert kravene vi har sett på i ti kategorier. Gjennomsnittlig grad av lovoppfyllelse for de ulike kategoriene er vist i Tabell 10.1.

Tabell 10.1 Deskriptiv statistikk for tverrsektorielle indikatorer ved grad av lovoppfyllelse

Type lovkrav	Gj. snitt	N
Kompetansekrav, uavhengig*	94	345
Kompetansekrav, avhengig*	82	356
Bemanningskrav, uavhengig*	93	356
Bemanningskrav, avhengig*	92	291
Krav til tjenestetilbud, uavhengig*	78	356
Krav til tjenestetilbud, avhengig*	86	354
Beredskapskrav	77	356
Plankrav	65	288
Saksbehandlingskrav	86	355
Tilsynskrav	68	342

*Avhengig/uavhengig av størrelsen på målgruppen som tjenesten er innrettet mot. Kilde: Menon Economics

Større kommuner ivaretar i større grad krav som er uavhengig av størrelse på målgruppe

Både kompetansekrav og bemanningskrav som er uavhengig av størrelsen på målgruppen er områder der kommunene i svært stor grad tilfredsstillt lovkravene. Krav innenfor disse kategoriene kan for eksempel være at kommunen skal ha knyttet til seg en ergoterapeut. Bemanningskrav som er avhengig av størrelsen på målgruppen har også svært høy grad av lovoppfyllelse

Vi finner støtte for at befolkningsrike kommuner i større grad tilfredsstillt kompetansekrav og krav til tjenestetilbud som ikke avhenger av størrelse på målgruppen. Dette gjelder også krav til planer og beredskap, samt bemanningskrav som ikke avhenger av størrelsen på målgruppen, men for sistnevnte kun dersom sentralitet utelates som forklaringsvariabel fra regresjonen.

Plankrav og tilsynskrav virker å være spesielt krevende å ivareta

Gjennomsnittlig lovoppfyllelse for plankrav er på 65 prosent samlet sett. For tilsynskrav er gjennomsnittet på 68 prosent. Disse kravene virker derfor å være særskilt krevende for kommunene. Vi finner at det er en signifikant sammenheng mellom befolkningsstørrelse og ivaretagelse av både plankrav og tilsynskrav. Med andre ord virker mindre kommuner i mindre grad å ivareta krav til plan og tilsyn. Vi finner også en signifikant sammenheng mellom økonomisk handlingsrom og ivaretagelse av plankrav, men ikke tilsvarende for tilsynskrav. For plankrav finner vi også at lav partifragmentering samvarierer signifikant positivt med ivaretagelse av lovkrav. Dette kan komme av at det er større rom for å tenke langsiktig i utarbeidelsen av planer der ett eller få partier er dominerende. Samtidig samvarierer høy partifragmentering med ivaretagelse av andre krav. Både for plankrav og tilsynskrav er det en positiv signifikant samvariasjon mellom sentralitet og ivaretagelse av lovkrav.

Funnene samsvarer i stor grad med innspill vi har fått fra statsforvaltere og kommuner. Statsforvaltere vi har vært i dialog med har pekt på at mange, men spesielt mindre kommuner, kan ha utfordringer med krav som krever spesifikk kompetanse og kan ha bl.a. begrenset juridisk kompetanse og forvaltningskompetanse. Dette kan komme til uttrykk på områder som byggtilsyn og byggesak, planer og klima og miljø i arealplanleggingen.

10.4 Hva er kommunens kapasitet og kompetanse til å utvikle kommunen i ønsket retning?

Kommunenes kapasitet og kompetanse til å utvikle kommunen i ønsket retning avhenger blant annet av kommunenes økonomiske handlingsrom og tilgang på egnet kompetanse, men også av hvor store ambisjoner som settes og hvilke oppgaver som skal ivaretas. Hvilke oppgaver som skal ivaretas avhenger av de kravene som stilles til kommunene gjennom lover og forskrifter, så vel som gjennom nasjonale forventninger til kommunene, retningslinjer og annet. Som tidligere omtalt stilles det en rekke krav til kommunene, innenfor et bredt spekter av oppgaver og type krav. Jo flere og krevende krav som stilles, jo mer skal det til for å ivareta krav og forventninger. Innspill fra statsforvaltere og kommuner tyder på at det generelt sett oppfattes som at kommunene stilles overfor mange krav, og at det kan være krevende for kommunene å ivareta alle krav fullt ut. Det er i seg selv også interessant at vi ikke har lyktes i å finne en oversikt over alle krav kommunene stilles overfor. At ingen kommuner i utvalget vi har data for ivaretar alle indikatorer/lovkrav fullt ut, er også en indikasjon på kommunene stilles overfor et krevende omfang av krav.

Statsforvalterne pekte generelt på dels store utfordringer med kapasitet og kompetanse i små kommuner ifm. vurderinger og analyser høsten 2016 relatert til kommunereformen. I påfølgende årsrapporter har også flere av statsforvalterne stadfestet de samme utfordringene. Gjennom intervjuer med statsforvaltere har vi fått innspill om at tilrettelegging av større og mer attraktive fagmiljøer er en nøkkelfaktor for å sikre og bedre kommunenes kapasitet og kompetanse. Vi har gjennom kartleggingen funnet at det er utfordrende for spesielt mindre

kommuner å tiltrekke og beholde fagkompetanse innen flere områder. Dessuten er det krevende å skulle ivareta gode fagmiljøer innenfor områder hvor det er behov for spesifikk fagkompetanse, men hvor behovet likevel er begrenset og/eller varierende over tid. I en undersøkelse av Norut i 2009 av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling (Ringholm, Aarsæther, Nygaard, & Selle, 2009) mente imidlertid kommunene generelt at de hadde relativt god kompetanse på områder av betydning i lokalt utviklingsarbeid, og at den øker med økende kommunestørrelse. Samtidig utfordres oppfatningen av andre aktører som kommunene samarbeidet med, som opplevde at behovet etter hjelp og medvirkning i utviklingsprosjekter var større enn kommunene klarte å tilfredsstille.

Kommunenes kapasitet og kompetanse til å utvikle kommunen i ønsket retning henger også tett sammen med kommunenes rolle som samfunnsutvikler. Som omtalt i kapittel 6 handler dette om langsiktig arealbruk og utbyggingmønstre, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand og utvikling og innovasjon av tjenestene som kommunen leverer. Kommunene har også en rolle i å ivareta et sikkert samfunn, som igjen kan bidra til mer samfunnsutvikling. Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på samarbeid med, og mobilisering av, aktører i og utenfor egen kommune. Gjennomsnittlig lovoppfyllelse for samfunnsutviklerrollen for de 280 kommunene vi har data på er på 64 prosent.⁵⁹ Antallet kommuner med data på indikatorene trekkes spesielt ned av manglende data innen risiko og sårbarhet. Våre funn tyder på at kommuner med høy befolkning gjør det signifikant bedre enn små kommuner. Vi finner også at lav grad av politisk fragmentering bidrar til større lovoppfyllelse innenfor denne rollen. Ser vi nærmere på områdene innenfor kommunen som samfunnsutvikler – kommunenes overordnede planer, risiko og sårbarhet og klima og miljø i arealplanleggingen – finner vi at det kun er en signifikant positiv samvariasjon mellom befolkningsstørrelse og kommunenes overordnede planer. Det er også en signifikant samvariasjon mellom sentralitet og ivaretagelse av krav på risiko- og sårbarhetsområdet. Det er kanskje særlig interessant at mindre partifragmentering synes å gjøre det lettere å få til god samfunnsutvikling i tråd med lovkravene. Samtidig ser vi at det er en signifikant motsatt sammenheng innenfor klima og miljø i arealplanleggingen. Her indikerer funnene at høy politisk fragmentering bidrar til ivaretagelse av lovkravene. En mulig forklaring er at mindre partier med en sterkere klima- og miljøprofil bidrar til diskusjon rundt og ivaretagelse av krav til klima og miljø, men at disse i større grad vil ta del i kommunestyret i samarbeid med andre.

⁵⁹ Se vedlegg 6 for nærmere detaljer.

11 Forslag til tiltak for å bedre situasjonen

Vår kartlegging taler for at ingen av landets kommuner oppfyller alle lovpålagte oppgaver og at potensialet for å øke graden av lovoppfyllelse er størst for små distriktskommuner. Samtidig opplever mange små kommuner befolkningsnedgang, økende andel eldre, færre i yrkesaktiv alder og mangel på kompetanse. Det er derfor grunn til å tro at de små distriktskommuners forutsetninger for å tilfredsstille de lovpålagte oppgavene gradvis kan forverres og at forskjellene mellom norske kommuner kan øke. For å motvirke denne utviklingen diskuterer vi i dette kapitlet tiltak for å bedre situasjonen. Enkelte tiltak er åpenbare og går ikke på tross av ivaretagelsen av det lokale selvstyret. Andre tiltak er mer inngripende. Helt overordnet står avveiningen mellom kvalitet på tjenestene og ivaretagelse av innbyggers rettigheter på den ene siden og lokal selvråderett på den andre siden.

11.1 Konkretisering av utfordringen som må løses

Basert på 40 indikatorer som fanger opp kommunenes lovoppfyllelse innenfor elleve utvalgte tjenesteområder, finner vi at ingen av landets kommuner oppfyller alle lovpålagte oppgaver. Potensialet for å øke graden av lovoppfyllelse er imidlertid størst for små distriktskommuner. Mulighetene for å tilfredsstille de lovpålagte oppgavene ser også ut til å avhenge av størrelsen på kommunenes økonomiske handlingsrom. Disse resultatene er statistisk signifikante. Mange små kommuner opplever befolkningsnedgang, økende andel eldre, færre i yrkesaktiv alder og mangel på kompetanse. Det er derfor grunn til å tro at de små distriktskommuners forutsetninger for å tilfredsstille de lovpålagte oppgavene gradvis kan forverres og at forskjellene mellom norske kommuner kan øke. Dette vil over tid kunne bidra til å redusere ivaretagelse av de lovpålagte oppgavene i norske distriktskommuner, som allerede er for dårlig. Konsekvensen vil bli store variasjoner i tjenestekvalitet mellom kommuner.

Helt overordnet, basert på datagrunnlaget vi har hatt tilgang til, finner vi indikasjoner på at norske kommuner har størst utfordringer med å tilfredsstille lovpålagte oppgaver som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljø. Et eksempel på en slik oppgave er utredning av konsekvenser av kommuneplanens arealdel, som uten tilstrekkelig tverrfaglig fagmiljø kan resultere i unødvendig nedbygging av natur og klimagassutslipp. To andre eksempler er barnevern og rus og psykiatri. Statsforvaltere og kommuner vi har snakket med understreker at disse fagområdene er utfordrende for mange kommuner, og at tjenesten krever en viss størrelse for å ivareta krav til kvalitet og avstand til enkeltsaker.

11.2 Staten bør forenkle de lovpålagte oppgavene

Innspill fra statsforvaltere og kommuner tyder på at det generelt sett oppfattes som at kommunene stilles overfor for mange lovkrav, og at det oppleves som umulig for kommunene å ivareta alle krav fullt ut. Det er i seg selv også interessant at vi ikke har lyktes i å finne en oversikt over alle krav kommunene stilles overfor. At ingen kommuner i utvalget vi har data for ivaretar alle indikatorer/lovkrav fullt ut, er også en indikasjon på kommunene stilles overfor et for stort omfang av krav. I seg selv er det et argument for å gjøre de lovpålagte oppgavene lettere å løse. Økt samlet realisme kan i seg selv også bidra til at kommunene tar oppgavene mer på alvor.

Det er gode argumenter for at kommunenes lovpålagte oppgaver bør kartlegges nærmere og at realismen av dagens oppgaver og oppgaveportefølje vurderes. I denne prosessen bør man vurdere om lovkrav er hensiktsmessige eller bør kuttes, slik at det samlede omfanget av lovkrav reduseres til en størrelse som det er realistisk at kommunene tilfredsstiller. Arbeidet bør lede frem til en pedagogisk og systematisert oversikt over alle lover

og lovkrav landets kommuner skal oppfylle. Det ville også vært en fordel om alle veiledning og forventninger som kommunene må og bør forholde seg til samles samme sted. Slik at det er lett å få oversikt og finne frem.

Basert på at lovverk som berører kommunene er i kontinuerlig endring, kan det også vurderes å etableres et utvalg (i regi av KDD), som løpende vurderer nye lovkrav. Utvalget bør som et utgangspunkt balansere sektorbehov opp mot realismen av samlet oppgaveportefølje – sett i lys av kommunenes tilgjengelige kompetanse, kapasitet og økonomisk handlingsrom.

Vi finner at det er stor variasjon i grad av lovoppfyllelse mellom små distriktskommuner. Det er et argument for at man bør studere nærmere hva små distriktskommuner med høy grad av lovoppfyllelse gjør, som andre små distriktskommuner kan lære av. Det er også enkelte mellomstore kommuner med svært høy lovoppfyllelse, som andre kommuner kan lære av.

Det er verdt å nevne at det er et potensiale for å øke grad av rapportering fra kommune til stat. Det er en rekke kommuner som ikke rapporterer. Høyere respons på rapportering til KOSTRA og statlig initierte spørreundersøkelser vil gjøre det lettere å løpende følge med på utviklingen i kommunal sektor og identifisere forbedringer.

11.3 Staten bør ta tilretteleggerrollen på alvor

Dagens lovpålagte oppgaver forutsetter at alle kommunene har fagmiljøer på en lang rekke områder. Eksempler på områder som kommunene må ha fagmiljøer på for å tilfredsstille loven er juss, klimarisiko, landbruk, barnevern, kulturminner, ergoterapi, vannforsyning, arkiv og digitalisering – for å nevne noen områder. Spennvidden i kompetansen som trengs er stor, og selv om kommunene har greid å gjennomføre gode ansettelser skal det også være kapasitet til å løse oppgavene med en tilstrekkelig kvalitet. Det sier seg selv at det er utfordrende å løse alle oppgavene på en tilfredsstillende måte, spesielt for små distriktskommuner. Et tiltak som kan gjøre situasjonen bedre, uten nødvendigvis å påvirke det lokale selvstyret, er at staten tar en mer aktiv rolle i å gi kommunene nødvendig informasjon og utarbeide kunnskapsgrunnlag. Et konkret eksempel på en slik tilretteleggerrolle er Noregs vassdrag- og energidirektorat som gjennom sine kartløsninger gir kommunene kunnskap og informasjon som de ville hatt store utfordringer med å skaffe til veie på egenhånd. Et annet eksempel er Miljødirektoratet som med jevne mellomrom gjennomfører webinarer innenfor klima og klima-tilpasning som gjør kommunene i større grad i stand til å løse lovpålagte oppgaver. Det er også eksempler på at statlige virksomhet utvikler tjenester for å hjelpe kommunene med å løse oppgaver de ikke har forutsetninger for å løse selv, se boks 1.1. Eksempelet illustrerer at Utdanningsdirektoratet har valgt å tilby tospråklige lærere gjennom en digital læringsplattform.

Elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk kan ha rett til tospråklig fagopplæring, med bakgrunn i opplæringslova § 2-8. Tospråklig fagopplæring innebærer at elever får undervisning i ett eller flere fag (for eksempel matematikk eller naturfag), både på norsk og på elevens morsmål eller et annet språk som eleven kan. Hensikten med tospråklig fagopplæring er å bidra til at eleven får faglig progresjon i aktuelt fag mens eleven er i en norskinnlæringsfase. Undervisningen gis av tospråklige lærere etter læreplanen i det aktuelle faget.

Utdanningsdirektoratet ga høsten 2012 Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) i oppdrag å utrede og vurdere fjernundervisningstiltak og -modeller rettet mot minoritetsspråklige elever. Gjennom prosjektet Fleksibel opplæring prøves det ut og tilbys tospråklig fagopplæring gjennom nettbaserte løsninger for fagene matematikk og naturfag på språkene arabisk, tigrinja og somali, i tillegg til norsk. Elever og kommunen tilbys Fleksibel opplæring når kommunen ikke er i stand til å tilby elever tospråklig fagopplæring med stedlige læreresressurser. Bakgrunnen for etableringen av undervisningsplattformen er at man flere steder i landet ikke får tak i tospråklige faglærere, som i praksis vil si at flere kommuner ikke har forutsetninger for å følge opplæringsloven med å tilby tospråklig fagopplæring.

Kilde: Pedersen mfl. (2019)

Statens tilrettelegging for bedre kommunal oppgaveløsning kan i mange sammenhenger innebære at jobben gjøres én gang istedenfor 365 ganger og kan dermed utløse stordriftsfordeler. Selv om mange direktorater tar en slik rolle i dag, kan slike initiativer videreutvikles enda mer for å avlaste kommunenes lovpålagte oppgaveløsning. Slike initiativer krever naturligvis en bevisst holdning til om tilretteleggingen går på bekostning av det lokale selvstyret.

11.4 Diskusjon av mer inngripende tiltak

De overnevnte forslagene er ikke nødvendigvis tilstrekkelige for å forsvare generalistkommuneprinsippet og sikre likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Det er derfor argumenter som taler i retning av at tiltakene for å bedre situasjonen bør være mer inngripende. Ulempen med mer inngripende tiltak er naturligvis at det går på bekostning av kommunenes selvråderett. Det er prinsipielt tre retninger man kan gå:

- Ansvarliggjøring og strengere kontroll.
- Differensiering av oppgaveansvar mellom kommuner.
- Reduksjon av lovpålagte oppgaver.

Brudd på lovverket som kommunene står overfor har i dag få konsekvenser for kommunene. Det er normalt å ikke oppfylle de lovpålagte oppgavene. Et drastisk tiltak vil være at staten i større grad ansvarliggjør kommunene for lovbrudd på en systematisk måte, utover ansvarliggjøringen som skjer gjennom tilsyn, medie- og forsikringsaker. Ansvarliggjøringen kan eksempelvis skje ved at omfanget av statsforvalters tilsyn av kommunene økes. Ev. økt tilsyn bør være balansert slik at oppretting av avvik på ett område ikke skjer på bekostning av avvik på andre områder i kommunen. Et supplerende tiltak kan være at kommunen underlegges statlig kontroll ved alvorlige avvik. Det er tilfelle i dag for kommuner som oppføres i ROBEK⁶⁰. Kommuner oppført på ROBEK må ha en godkjenning fra statsforvalter for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak, langsiktige leieavtaler og budsjett, og deres politiske og økonomiske handlefrihet svekkes. Kommunene må lage en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse.

⁶⁰ Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). URL: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/ropek-2/id449305/> [Lastet ned 27. februar 2022]

Selv om ansvarliggjøring gjennom tilsyn og statlig kontroll kan ha en disiplinerende effekt på kommunenes grad av lovoppgjøring, hjelper det lite hvis ikke forutsetningene for lovoppgjøring er til stede. Det taler for at tiltakene for å øke graden av lovoppgjøring i kommunesektoren i størst mulig grad bør handle om å øke realismen ved å løse de lovpålagte oppgavene gjennom å gi kommunene en mer overkommelig oppgaveportefølje. Slike tiltak kan både omfatte flytting av oppgaver fra kommuner til fylkeskommuner eller stat, eller særtiltak for kommuner med spesielt store utfordringer:

- **Spesialisert kompetanse fra staten til kommunene som har størst utfordringer.** Spesialisert kompetanse ansettes og lønnes av staten/fylkeskommunene og tilbys til kommunene i det omfang som kreves for at kommunene skal følge loven. Det kan bidra til å sikre tilgang på knappe ressurser til en kostnads-effektiv måte i distriktsområder, og samtidig legge til rette for utvikling av fagmiljøer i distriktsområder som oppleves som attraktive. Et slikt grep egner seg kanskje best til kompetanse som ikke er avgjørende for normal drift av små kommuner, men som er avgjørende for lovoppgjøringen. Eksempler kan være plankompetanse, juridisk kompetanse, digitaliseringskompetanse, ergoterapeuter mv. Grepet utfordrer generalistkommuneprinsippet ved at kommunene forskjellsbehandles, men med riktig balansering kan kommunene gis forutsetninger for å tilby likeverdige tjenester. Grepet trenger ikke å utfordre det lokale selvstyret og det finansielle ansvarsprinsipp⁶¹ hvis leie av personell fra stat/fylkeskommune er en lokal beslutning og betales av kommunen.
- **Differensiert oppgaveansvar.** Man kan se for seg at større kommuner med etablerte fagmiljøer innenfor spesialiserte små fagområder får et større geografisk ansvar for utvalgte oppgaver. Eksempler på fagområder som kan passe for en slik innretning er barnevern og rus og psykiatri. Fordelen med en slik modell er at man gir muligheten til at eksisterende fagmiljøer kan utvikle seg videre og bli spennende arbeidsplasser. Ulempen er brudd med generalistkommuneprinsippet.
- **Pålegg om samarbeid.** En tilnærming er å pålegge små distriktskommuner til å samarbeide og derigjennom øke forutsetningene for å bygge opp fagmiljøer og løse de lovpålagte oppgavene. Et konkret forslag kan være at kommunesamarbeidet omfatter flere tjenester slik at kommunene kan spesialisere seg på ulike områder. Man kan eksempelvis se for seg at to kommuner blir pålagt å samarbeide om to tjenesteområder og at hver kommune får ansvar for hver sin tjeneste. En slik modell utfordrer både generalistkommuneprinsippet og lokalt selvstyre, men kan bidra til likeverdig tjenestetilbud og oppbygging av fagmiljøer i distrikts-Norge.
- **Flytting av oppgaver fra kommune til stat og/eller fylkeskommune.** Et drastisk tiltak er at kommunenes lovpålagte oppgaveportefølje reduseres til det som er realistisk for alle landets kommuner å tilfredsstille. Konsekvensen av et slikt grep er at generalistkommuneprinsippet opprettholdes på bekostning av lokal selvråderett.

⁶¹ Det finansielle ansvarsprinsipp betyr at det faglige og det økonomiske ansvaret legges til samme forvaltningsnivå.

Referanseliste

- Angrist, J. D., & Pischke, J. (2009). *Most Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton University Press.
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2016). *Rundskriv Nr. Q-0982 Retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/8d3be0078d4d496e8f7a64d55b10ec0f/no/pdfs/2016_05-retningslinjer-om-hjelpetiltak.pdf
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2014). *Akuttarbeid i kommunalt barnevern*. Retrieved from <https://www.bufdir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00002457>
- Barnevernpanelet. (2011). *Barnevernpanelets rapport*. Retrieved from http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Barnevern/2011/barnevernpanelets_rapport.pdf.
- Bjerkaas, K.-E. T. (2021). *Tall fra SSB: 51 kommuner er fortsatt uten ergoterapeut*. Retrieved mars 2022, from ergoterapeutene.org: <https://ergoterapeutene.org/nyheter/tall-fra-ssb-51-kommuner-er-fortsatt-uten-ergoterapeut/>
- Borge, L., Brandtzæg, B. A., Flatval, V. S., Kråkenes, T., Rattsø, J., Røtnes, R., . . . Vinsand, G. (2017). Nullpunktsmåling: Hovedrapport. *SØF-rapport nr. 01/17. Senter for Økonomisk Forskning AS*.
- Borge, L.-E., Kråkenes, T., Marcino, L., & Nyhus, O. H. (2020). *Betydningen av kostnads- og etterspørselsfaktorer: Sammenlikning av simultane utgiftsanalyser, partielle utgiftsanalyser og partielle analyser av enhetskostnader*. SØF-rapport nr. 06/20.
- Brandtzæg, B. (2006). *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*. Telemarksforskning-Bø. Rapport nummer 229/2006. Retrieved from <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/evaluering-av-forsok-med-interkommunale-barnevern/1188/>
- Brandtzæg, B. (2016). *Evaluering av interkommunale barneverntjenester i Sør-Trøndelag*. Retrieved from Telemarksforskning: <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/evaluering-av-interkommunale-barneverntjenester-i-sor-trondelag/2966/>
- Bruaset, S., Becker, M. A., Reksten, H., & Baade-Mathiese, T. (2021). *Kommunalt investeringsbehov for vann og avløp 2021-2040*. Norsk Vann Rapport 259/2021.
- Bufdir. (2018). *Kartlegging av kompetansebehov i det kommunale barnevernet. Deloppdrag D i tillegg to til tildelingsbrev 2016*. Retrieved from <https://www.bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00004452>
- Bufdir. (2019). *Utredning om kompetansehevingstiltak i barnevernet*. Retrieved from <https://www.bufdir.no/globalassets/bufdirs-kompetanseutredning-endelig.pdf>
- Carlos, S., Hendry, D. F., & Johansen, S. (2008). *Automatic selection of indicators in a fully saturated regression*. Computational Statistics volume 23: 317–335.
- DiBK. (2018). *ÅRSRAPPORT 2018 Gode bygg for et godt samfunn*. Direktoratet for byggkvalitet. Retrieved from https://dibk.no/globalassets/02.-om-oss/rapporter-og-publikasjoner/dibk_arsrapport-20182.pdf

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2021). *Kommuneundersøkelsen 2021*. Retrieved from https://www.dsb.no/contentassets/2e46c5ab2c37436db36ba80a85cfbc51/kommuneundersokelsen-2021_publisert.pdf
- DSB. (2020). *Melding om brannvernet 2019*. Retrieved from <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/melding-om-brannvernet-2019/>
- Folkehelseinstituttet. (2021). *Rapportering av data for vannforsyningsystemer i Norge for 2020*. Retrieved from https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2021/vannverksrapport_2021_endelig-versjon.pdf
- Haraldsvik, M., Hopland, A. O., & Nyhus, O. L. (2018). ROBEK – kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut? *SØF-rapport nr. 03/18, Senter for Økonomisk Forskning AS*.
- Heldal, J. (2006). Logistisk regresjon – kurskompendium i byråskolens kurs SM507. *SSB-rapport 2006/54*.
- Helsedirektoratet. (2017). *SAMDATA kommune*. Retrieved from https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/samdata-kommune/Samdata%20kommune.pdf/_/attachment/inline/c3461b21-28b0-4cc3-9844-b59dc73978e5:1b63de546d206bf102410e207dd6e9b7dbfd3ed8/Samdata%20kommune.pdf
- Helsedirektoratet. (2019). *Kommunale helse- og omsorgstjenester 2019*. Retrieved from https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/kommunale-helse-og-omsorgstjenester-2019/Kommunale%20helse-%20og%20omsorgstjenester%202019.pdf/_/attachment/inline/47dc922a-6df8-499c-ac22-75895392f211:7392130011de41d3d199d1c16bb34b1bc7d9b22e/Kommunale%20helse-%
- Helsetilsynet. (2015). *"Bare en ekstra tallerken på bordet?" Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem*. Retrieved from https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/rapporter2015/helsetilsynetra pport1_2015.pdf
- Helsetilsynet. (2017). *Bekymring i skuffen. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 med barnevernets arbeid med meldinger og tilbakemelding til den som har meldt. Rapport 1/2017*. Retrieved from https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/Publikasjoner/rapporter2017/helsetilsynetra pport1_2017.pdf/
- Håkonsen, L., & Løyland, K. (2011). *Er øremerking treffsikkerhet? Om hvordan kommunene påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring*. Telemarksforskning.
- Idsø, J., & Årethun, T. (2003). Kommunale inntektsutjevningssystem. *Samfunnsøkonomen Nr. 3*.
- Juristforbundet. (2021). *Ambisiøst prosjekt for flere kommunejurister*. Retrieved from <https://juristforbundet.no/om-oss/organisasjon/kommune/ambisiost-prosjekt-for-flere-kommunejurister/>
- Kaspersen, S. L., Lassemo, E., Kroken, A., Ose, S. O., & Ådnanes, M. (2018). *Tilskudd til rekruttering av psykologer i kommunale helse- og omsorgstjenester*. SINTEF. Retrieved from

https://www.sintef.no/globalassets/sintef-teknologi-og-samfunn/rapporter-sintef-ts/rapport_devaluering_psykologer_i_kommunen_sintef2018.pdf

- Kjelsaas, I., Bruvoll, A., Ellingsen, D., & Basso, M. N. (2018). *Evaluering av tilsynsordningen for barn i fosterhjem*. Retrieved from https://bibliotek.buudir.no/BUF/101/Evaluering_av_tilsynsordningen_med_barn_i_fosterhjem_2018.pdf
- KMD. (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur. Delrapport fra ekspertutvalg*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommune_struktur_rettet.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Prop. 1 S (2020-2021). Grønt hefte - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/gront-hefte/id547024/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021a, Juni 13). *Om inntektssystemet*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/>
- KRD. (2013). *Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/okonomiplanveileder_krd_net.pdf
- KS; Helseøkonomisk analyse A/S. (2021). *Finansiering av fastlegeordningen*. Retrieved from <https://www.ks.no/contentassets/4ffa30e1af594c08b3dc1e53572d79a7/finansiering-av-fastlegeordningen.pdf>
- Lalim, I. B. (2016). *Politiske kjennetegn ved ROBEK-kommuner. Mastergradsavhandling i samfunnsvitenskap*. Høgskolen i Sørøst-Norge.
- Lassemo, E., & Melby, L. (2020). *Helsesykepleiere i helsestasjons- og skolehelsetjenesten*. SINTEF. Retrieved from https://www.sintef.no/globalassets/sintef-digital/helse/2020_01346_rapport-part-1---signert.pdf
- Lunder, T., Kvernenes, M., & Thorstensen, A. (2020). *Økonomi i kommuner med svak befolkningsutvikling. Utviklingens betydning for inntekter, utgifter og tjenester. TF-rapport nr. 557*. Retrieved from <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/kommuner-med-svak-befolkningsutvikling/3815/>
- Miljøverndepartementet. (2011). *Veileder - Kommunal planstrategi*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/83801c9c858d402ea2958e1930fc421a/t-1494.pdf>
- Pedersen, S., & Bruvoll, A. (2014). *Erfaringer og utfordringer med klima- og energiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*. Vista analyse. Retrieved from <https://vista-analyse.no/site/assets/files/5746/va->

rapport_2014-23_-_erfaringer_og_utfordringer_med_klima-
_og_energiplanlegging_i_kommuner_og_fylkeskommuner.pdf

- Pedersen, S., & Kjelsaas, I. (2021). *Brutto produksjonstap av pårørendeinnsats i Norge*. Menon Economics.
- Pedersen, S., & Kjelsaas, I. (2021). *Brutto produksjonstap av pårørendeinnsats i Norge. Menon-rapport 47/2021*. Oslo: Menon Economics. Retrieved from Menon.
- Pedersen, S., Handberg, Ø. N., & Løset, F. (2019). *Kvalitet på konsekvensutredninger av klima- og miljøtemaer i kommuneplanens arealdel*. Menon Economics.
- Pedersen, S., Høiseth-Gilje, K., Hernes, S. M., & Fesche, B. I. (2020). *Evaluering av satsningen kulturminner i kommunene (KIK) - Erfaringer fra kommunene*. Menon Economics.
- Pedersen, S., Kjelsaas, I., Hernes, S. M., Høiseth-Gilje, K., Denstad, H., & Wang Gierløff, C. (2020). *Tidsbruk og kostnader av arkivering i offentlig sektor*. Retrieved from Menon-publikasjon nr. 111/2020: <https://www.arkivverket.no/nyheter/ny-rapport-mangelfull-arkivering-koster-norge-dyrt>
- Pedersen, S., Kjelsaas, I., Johnsen, P. F., & Fjose, S. (2019). *SAMFUNNSØKONOMISKE VURDERINGER AV DRIFTS- OG FINANSIERINGSMODELL FOR FLEKSIBEL OPPLÆRING*. Menon Economics.
- Rhoades, S. A. (1993). The Herfindahl-Hirschman Index. *Federal Reserve Bulletin*, 1993, 79, p. 188.
- Riksrevisjonen. (2015). *Riksrevisjonens undersøkelse av offentlig folkehelsearbeid*. Retrieved from <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2014-2015/offentligfolkehelsearbeid.pdf>
- Riksrevisjonen. (2016). *Riksrevisjonens undersøkelse av ressursutnyttelse og kvalitet i helsetjenesten etter innføringen av samhandlingsreformen*. Retrieved from <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2015-2016/samhandlingsreformen.pdf>
- Riksrevisjonen. (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilgjengelighet og kvalitet i eldreomsorgen*. Retrieved from <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/tilgjengelighetkvaliteteldreomsorgen.pdf>
- Riksrevisjonen. (2019). *Riksrevisjonens undersøkelse av bemanningsutfordringer i helseforetakene*.
- Riksrevisjonen. (2020). *Riksrevisjonens undersøkelse av psykiske helsetjenester*. Retrieved from <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2020-2021/psykiske-helsetjenester.pdf>
- Ringholm, T., Aarsæther, N., Nygaard, V., & Selle, P. (2009). *Kommunen som samfunnsutvikler. En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling*. Retrieved from https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/11250/2732593/norut_rapport_8_2009.pdf?sequence=2
- SINTEF. (2020). *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2020*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/d7875972fb5843ef92a3d20ebbe32e1c/endeligrapportis24_8_2020.pdf
- SSB. (2020). *3 av 4 kommuner har tilsett jordmor, resten kjøper tenesta*. Retrieved from <https://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/3-av-4-kommunar-har-tilsett-jordmor-resten-kjoper-tenesta>

SSB. (2021). *Veileder til Kontoplanen i KOSTRA*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/2022/veileder-til-kostra-kontoplanen-2022-endelig-til-publisering.pdf>

St. meld. 47 (2008-2009) Samhandlingsreformen. (2010). Regjeringen.

UNICEF. (2021). *Kommuneanalysen 2021 - Alle barn har rett til god og trygg oppvekst*.

Westberg, N. B., Skjeflo, S. W., Hveem, E. B., Pedersen, S., Øien, H., & Sørvoll, J. (2019). *EVALUERING AV INVESTERINGSTILSKUDD TIL OMSORGSBOLIGER OG SYKEHJEM*. Menon Economics.

Vedlegg 1 – Virksomheter som vi har intervjuet og hatt samtaler med i prosjektet

Virksomhet	Deltakere	Dato
Statsforvalter i Nordland	Hele ledergruppa	22. september 2021
Statsforvalter i Agder	Assisterende statsforvalter	04. oktober 2021
Statsforvalter i Møre og Romsdal	Hele ledergruppa	13. oktober 2021
Statsforvalter i Vestland	Store deler av ledergruppa	18. oktober 2021
Statsforvalter i Troms og Finnmark	Assisterende statsforvalter + utvalgsmedlem	18. oktober 2021
Statsforvalter i Vestfold og Telemark	Hele ledergruppa	18. oktober 2021
Statsforvalter i Rogaland	Store deler av ledergruppa	25. oktober 2021
Statsforvalter i Trøndelag	Store deler av ledergruppa	25. oktober 2021
Statsforvalter i Innlandet	Deler av ledergruppa	26. oktober 2021
Statsforvalter i Oslo og Viken	Store deler av ledergruppa	12. november 2021
Arkivverket		8. oktober 2021
Bufdir		13. oktober og 29. november 2021
Direktoratet for samfunns-sikkerhet og beredskap		20. oktober 2021
Helsetilsynet		21. oktober 2021
Mattilsynet		11. november 2021
Norsk Vann		1. oktober 2021
Senter for omsorgsforskning		22. oktober 2021

Vedlegg 2 – Lover, forskrifter mv. som vi delvis måler oppfyllelsen av

Barnehageloven - <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>

Drikkevannsforskriften - <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-12-22-1868?q=drikkevannsforskriften>

Forskrift om brannforebygging - <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-17-1710>

Forskrift om fosterhjem - <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-12-18-1659>

Forskrift om kommunal beredskapsplikt - <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>

Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten - <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2018-10-19-1584>

Forskrift om konsekvensutredninger - <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-21-854>

Forskrift om offentlege arkiv - <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-12-15-2105>

Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen - <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2002-06-26-729>

Forskrift om pasient- og brukerrettigheter i fastlegeordningen - <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-08-29-843/%C2%A73#%C2%A73>

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjoner i barnehage - <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-22-1049>

Forskrift til opplæringslova - <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-23-724>

Lov om arkiv (arkivlova) - <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-12-04-126>

Lov om barneverntjenester (barnevernloven) - <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100>

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) - <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) - <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) - <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>

Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) - <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-63>

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) - https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_2-4-2#%C2%A711-4

Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) - <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-14-20>

Nasjonale faglige retningslinjer for forebygging og behandling av underernæring - https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/underernaering/Forebygging%20og%20behandling%20av%20underern%C3%A6ring%20%E2%80%93%20Nasjonal%20faglig%20retningslinje.pdf/_attachment/inline/a69263ff-b40e-4d23-a7c6-67acce28a88e:48ba11770eaa7f7a1d18145aa0e1f30086ca5dcd/Forebygging%20og%20behandling%20av%20underern%C3%A6ring%20%E2%80%93%20Nasjonal%20faglig%20retningslinje.pdf

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 - [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/regionale-og-kommunale-planlegging-2019-2023/id2744118)

Plan- og bygningsloven – <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan-%20og%20bygningsloven>

Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning - <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469>

Vedlegg 3 – Vekting av variabler inn i sektorer og på tvers av sektorer

V3.1 Vekting innad i hver sektor og samlet

Som et utgangspunkt er variablene innenfor hvert tjenesteområde vektet likt når vi analyserer tjenesteområdet samlet. Hvert tjenesteområde er også vektet likt inn i analysen av lovoppfyllelse i alle utvalgte tjenesteområder. I denne delen gis en gjennomgang av avvik fra utgangspunktet, tjenesteområde for tjenesteområde.

Helse og omsorg. Innenfor helse og omsorg har vi identifisert 13 variabler som indikerer oppfyllelse av lovkrav innen Helse- og omsorgstjenesteloven og Pasient- og brukerrettighetsloven. Grovt sett kan de ulike variablene deles inn i to hovedkategorier, kompetanse- og tjenestekrav. Vi har inkludert fem kompetansekrav og åtte tjenestekrav. På bakgrunn av at de ulike kompetansekravene er festet i samme paragraf (§3-2 i helse- og omsorgstjenesteloven) har vi vurdert at de fem ulike kompetansekravene skal ses som ett viktig felt. Tjenestekravene deles i to hvor vi skiller mellom tjenester til eldre og andre. Hvert av tjenestekravene ansees som ett lovkrav hver, med unntak for de tjenestekravene som har to variabler for samme tjenestekrav, men med ulike boforhold, herunder ved institusjon eller i hjemmet. Dette gjelder både lovkravet om individuell plan og kartlegging av ernæringsstatus. Helsesykepleier, jordmor, sykepleier, fysioterapeut og ergoterapeut får dermed 1/15-vekt hver. Tilbud om helsestasjon til barn og ungdom 0-20 år, tilbud om øyeblikkelig hjelp døgntilbud innen somatikk og psykisk helse og rus, ledige plasser på fastlegelisten og tilbud om dagaktivitetstilbud for personer med demens får dermed 1/15-vekt hver. Mottakere av habilitering og rehabilitering ved institusjon som har vedtak om individuell plan, mottakere av habilitering og rehabilitering i hjemmet som har vedtak om individuell plan, kartlegging av ernæringsstatus for beboere i institusjon og kartlegging av ernæringsstatus for personer innskrevet i hjemmesykepleien får dermed henholdsvis 1/30 og 1/6-vekt hver. Tabell V3.1 oppsummerer denne vektingen.

Tabell V3.1 Oversikt over vekting av variabler innen helse og omsorg

Navn på krav	Type krav	Vekt
Helsesykepleier	Kompetansekrav	1/15
Jordmor	Kompetansekrav	1/15
Sykepleier	Kompetansekrav	1/15
Fysioterapeut	Kompetansekrav	1/15
Ergoterapeut	Kompetansekrav	1/15
Helsestasjon for ungdom	Tjenestekrav	1/15
Øyeblikkelig hjelp døgntilbud	Tjenestekrav	1/15
Ledige plasser på fastlegelisten	Tjenestekrav	1/15
Dagaktivitetstilbud for personer med demens	Tjenestekrav	1/15
Mottakere av habilitering og rehabilitering ved institusjon som har vedtak om individuell plan	Tjenestekrav	1/30
Mottakere av habilitering og rehabilitering i hjemmet som har vedtak om individuell plan	Tjenestekrav	1/30
Kartlegging av ernæringsstatus for beboere i institusjon	Tjenestekrav	1/6

Kartlegging av ernæringsstatus for personer innskrevet i hjemmesykepleien	Tjenestekrav	1/6
Sum		1

Barnehage og grunnskole. Innenfor barnehage og grunnskole har vi identifisert 8 variabler som indikerer oppfyllelse av opplærings- og barnehageloven. Den ene av disse, representerer pedagognormen, fire av dem viser til kompetansekrav i grunnskolen, mens de resterende tre er bemanningskrav i grunnskolen. Vi vekter disse «tre» kravene likt. På denne måten får kravet om pedagognormen vekten 1/3. De fire kompetansekravene i grunnskolen, hvorvidt man tilfredsstiller krav til pedagogisk kompetanse og hvorvidt man tilfredsstiller krav om norsk, matematikk eller engelsk, får 1/12-vekt hver. De tre bemanningskravene i grunnskolen, hvorvidt man tilfredsstiller krav til lærertetthet for 1.-4.klasse, 5.-7.klasse og 8.-10.klasse, får 1/9-vekt hver. De 8 variablene summerer seg da til 1.

Brann og redning. Innenfor brann og redning har vi identifisert 3 variabler som indikerer oppfyllelse av Forskrift om brannforebygging. Det ene kravet ser på hvorvidt kommunen oppfyller brann- og redningsvesenets krav til dimensjonering for beredskap, mens de andre to sier hvorvidt kommunen oppfyller krav om kartlegging av sannsynlighet for brann gjennom å ha årsverk til forebygging og beredskap. Det første kravet har fått ½-vekt, mens de andre to kravene har fått ¼-vekt hver.

Byggtilsyn. Innenfor byggtilsyn har vi identifisert 3 variabler som indikerer oppfyllelse av Plan- og bygningsloven. Den ene av dem er et tilsynskrav, mens de andre to er begge saksbehandlingskrav. Dermed har tilsynskravet, hvorvidt kommunen fører tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd, fått ½-vekt, mens hvert saksbehandlingskrav, hvorvidt søknad om igangsettelse eller ferdigstilling behandles av kommunen innen den gitte tidsfristen, har fått ¼-vekt.

Arkiv. Innenfor arkiv har vi identifisert fire variabler som indikerer oppfyllelse av Arkivloven. Den ene av disse, i hvilken grad kommunen noensinne har tatt uttrekk fra sine elektroniske systemer, antar å være en mer treffende indikator enn de øvrige tre indikatorene. Vi har derfor gitt den mest treffende variabelen ½-vekt og de tre øvrige variablene 1/6-vekt. De fire summerer seg da til 1.

Kommuneplan. Innenfor kommuneplan samfunnsdel har vi identifisert 10 variabler som indikerer lovopplyllelse av Plan- og bygningsloven, og hvorvidt kommunen følger anbefalinger rundt planretningslinjer og nasjonale forventninger til kommunal planlegging. Grovt sett kan vi dele dem inn i 3 ulike kategorier. Den ene av dem, som indikerer hvorvidt kommunestyret har utarbeidet en kommunal planstrategi, har fått 1/3-vekt. Den andre, som indikerer hvorvidt økonomiplanen utgjør eller inngår i kommuneplanens handlingsdel, har fått 1/3-vekt. De resterende 8 variablene indikerer hvorvidt naturmangfold, friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer, landskap, universell utforming, klimatilpasning og folkehelse inngår i overordnede planer og har fått 1/24-vekt hver.

V3.2 Vekting i de tverrsektorielle analysene

Vi har gjennomført to tverrsektorielle analyser. Den første analyserer kommunene på tvers av de ulike rollene, herunder kommunen som tjenesteyter, myndighetsutøver og som samfunnsutvikler. Tabell 3.1 viser hvilken rolle hvert område i utgangspunktet er plassert under. Som et utgangspunkt er variablene innenfor hvert område vektet likt i den tverrsektorielle analysen som for vektingen innenfor hver sektor. Likevel er det enkelte variabler som hører til i en annen rolle enn den området i utgangspunktet er definert under (dette gjelder barnevern). I tillegg, er enkelte variabler viktigere enn andre, når man analyserer på tvers av roller. I samråd med fagekspert

har vi dermed gitt noen variabler en høyere vekt når vi analyserer på tvers av roller (det gjelder barnevern, arkiv og byggtilsyn). Tabell V3.2 viser hvilke variabler med tilhørende område og rolle som avviker fra utgangspunktet. (Dette gjelder kun kommunens rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver, og ikke samfunnsutvikler.)

Tabell V3.2 Vekting i den tverrsektorielle analysen, fordelt etter roller, som avviker fra utgangspunktet

Variabel	Område	Rolle	Vekt
Barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging i tråd med lovkrav.	Barnevern	Tjenesteyter	1/3
Fristbrudd i undersøkelsessaker			1/3
Barn i hjelpetiltak med tiltaksplan			1/3
Tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt	Byggtilsyn	Myndighetsrolle	1
Omfang av byggtilsyn			1/2
Saksbehandlingsfrist for igangsettelse			1/4
Saksbehandlingsfrist for ferdigstillelse			1/4
Har kommunen noensinne tatt uttrekk fra elektroniske systemer som inneholder bevaringsverdig informasjon?	Arkiv	Myndighetsrolle	1/2
Det er tydelige fullmakter og delegeringer for alt arkivarbeid i kommunen			1/6
Kommunen har dokumentert rutinebeskrivelser som omfatter alt arkivarbeid			1/6
Kommunen har dokumentert alle sine elektroniske systemer som inneholder arkivverdig informasjon i arkivplanen			1/6

Kilde: Menon Economics

Den andre tverrsektorielle analysen ser på kommunene på tvers av følgende 11 identifiserte oppgavetyper:

- 1) Kompetansekrav som er uavhengig av størrelsen på målgruppen (6 indikatorer)
- 2) Kompetansekrav som er avhengig av størrelsen på målgruppen (4 indikatorer)
- 3) Bemanningskrav som er uavhengig av størrelsen på målgruppen (2 indikatorer)
- 4) Bemanningskrav som er avhengig av størrelsen på målgruppen (3 indikatorer)
- 5) Bemannings- og kompetansekrav avhengig av størrelsen på målgruppen (1 indikator)
- 6) Krav om tjenestetilbud som er uavhengig av størrelsen på målgruppen (4 indikatorer)
- 7) Krav om tjenestetilbud som er avhengig av størrelsen på målgruppen (6 indikatorer)
- 8) Beredskapskrav (3 indikatorer)
- 9) Plankrav (6 indikatorer)
- 10) Saksbehandlingskrav (2 indikatorer)
- 11) Tilsynskrav (6 indikatorer)

En detaljert beskrivelse av de ulike oppgavetyperne finnes i kapittel 0. Hver variabel er plassert under én oppgavetype, hvor hver oppgavetype til sammen summerer 1 i vektingen. Tabell V3.3 viser hvilken oppgavetype hvert krav er lagt under med tilhørende vekt.

Tabell V3.3 Fullstendig oversikt over hvilken oppgavetype tilegnet hver indikator samt tilhørende vekting.

Indikator	Oppgavetype	Vekt
-----------	-------------	------

Helse og omsorg		
Årsverk helsesykepleier	Kompetansekrav - uavhengig av størrelse på målgruppe	1/6
Årsverk jordmor	Kompetansekrav - uavhengig av størrelse på målgruppe	1/6
Årsverk sykepleier	Kompetansekrav - uavhengig av størrelse på målgruppe	1/6
Årsverk fysioterapeut	Kompetansekrav - uavhengig av størrelse på målgruppe	1/6
Årsverk ergoterapeut	Kompetansekrav - uavhengig av størrelse på målgruppe	1/6
Tilbud om helsestasjon til ungdom opp til 20 år	Tjenestetilbud - uavhengig av størrelse på målgruppe	1/4
Tilbud om øyeblikkelig hjelp døgntilbud innen somatikk og psykisk helse og rus	Tjenestetilbud - uavhengig av størrelse på målgruppe	1/4
Mottakere av habilitering og rehabilitering ved institusjon eller hjem som har vedtak om individuell plan	Tjenestetilbud - avhengig av størrelse på målgruppe	1/6
Ledige plasser på fastlegelisten	Kompetansekrav - uavhengig av størrelse på målgruppe	1/4
Dagaktivitetstilbud for personer med demens	Tjenestetilbud - uavhengig av størrelse på målgruppe	1/4
Kartlegging av ernæringsstatus for beboere i institusjon og personer innskrevet i hjemmesykepleien	Tjenestetilbud - avhengig av størrelse på målgruppe	1/6
Barnehage og grunnskole		
Maksimalt 15 elever per lærer på 1.–4. årstrinn	Bemanningskrav - avhengig av størrelsen på målgruppen	1/3
Maksimalt 20 elever per lærer på 5.–7. årstrinn	Bemanningskrav - avhengig av størrelsen på målgruppen	1/3
Maksimalt 20 elever per lærer på 8.–10. årstrinn	Bemanningskrav - avhengig av størrelsen på målgruppen	1/3
Tilsetningskrav til undervisningsstilling	Kompetansekrav - avhengig av størrelse på målgruppe	1/4
Fagkompetanse i norsk	Kompetansekrav - avhengig av størrelse på målgruppe	1/4
Fagkompetanse i matematikk	Kompetansekrav - avhengig av størrelse på målgruppe	1/4
Fagkompetanse i engelsk	Kompetansekrav - avhengig av størrelse på målgruppe	1/4
Pedagogormen	Bemannings- og kompetansekrav - avhengig av størrelse på målgruppe	1
Barnevern		
Barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging i tråd med lovkrav	Tjenestetilbud - avhengig av størrelse på målgruppe	1/6
Fristbrudd i undersøkelsessaker	Sakshandlingskrav	1/2
Barn i hjelpetiltak med tiltaksplan	Tjenestetilbud - avhengig av størrelse på målgruppe	1/6
Tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt	Tilsynskrav	1/6

	Rus og psykiatri	
Psykologkompetanse	Kompetansekrav - uavhengig av størrelse på målgruppe	1/6
	Brann og redning	
Årsverk til forebygging	Bemanningskrav - uavhengig av størrelse på målgruppe	¼
Årsverk til beredskap	Bemanningskrav - uavhengig av størrelse på målgruppe	¼
Ivaretagelse av krav til dimensjonering for beredskap	Beredskapskrav	½
	Vannforsyning	
Kommunale vannverk med beredskapsplan	Beredskapskrav	1/3
Ikke-planlagte avbrudd i den kommunale vannforsyningen	Tjenestetilbud - avhengig av størrelse på målgruppe	1/3
Identifisert e.coli ved drikkevannsprøver	Tjenestetilbud - avhengig av størrelse på målgruppe	1/3
	Byggtilsyn	
Omfang av byggtilsyn	Tilsynskrav	1/6
Saksbehandlingsfrist for igangsettelse	Sakshandlingskrav	¼
Saksbehandlingsfrist for ferdigstillelse	Sakshandlingskrav	¼
	Arkiv	
Har kommunen noensinne tatt uttrekk fra elektroniske systemer som inneholder bevaringsverdig informasjon?	Tilsynskrav	1/6
Det er tydelige fullmakter og delegeringer for alt arkivarbeid i kommunen	Tilsynskrav	1/6
Kommunen har dokumentert rutinebeskrivelser som omfatter alt arkivarbeid	Tilsynskrav	1/6
Kommunen har dokumentert alle sine elektroniske systemer som inneholder arkivverdig informasjon i arkivplanen	Tilsynskrav	1/6
	Kommuneplan	
Oppdatert planstrategi	Plankrav	1/6
Forankring av naturmangfold i overordnede planer	Plankrav	1/40
Forankring av friluftsliv i overordnede planer	Plankrav	1/40
Forankring av kulturminner og kulturmiljøer i overordnede planer	Plankrav	1/40
Forankring av landskap i overordnede planer	Plankrav	1/40
Forankring av universell utforming i overordnede planer	Plankrav	1/40
Forankring av klima og energi i overordnede planer	Plankrav	1/40
Forankring av klimatilpasning i overordnede planer	Plankrav	1/40
Forankring av folkehelse i overordnede planer	Plankrav	1/40
Økonomiplan inngår eller utgjør kommuneplanens handlingsdel	Plankrav	1/6
	ROS	
Hvorvidt kommunen har en oppdatert og helhetlig ROS-analyse	Plankrav	1/6
Hvorvidt kommunen har en oppdatert beredskapsplan	Plan- og beredskapskrav	1/3

Hvorvidt den helhetlige ROS-analysen er forankret i kommunestyret	Plankrav	1/6
Hvorvidt kommunen har en plan for oppfølging av samfunnsikkerhet- og beredskapsarbeidet	Plankrav	1/6

Kilde: Menon Economics

Vedlegg 4 – Utvikling i indikatorer over tid

V4.1 Indikatorer som viser absolutt grad av lovoppfyllelse

Tabell V4.1 Antall kommuner vi har data for

Indikator	Område/Sektor	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Årsverk helsesykepleier	Helse og omsorg	374	366	359	361	361	310
Årsverk jordmor	Helse og omsorg	234	244	240	246	253	221
Årsverk sykepleier	Helse og omsorg	427	426	425	422	422	356
Årsverk fysioterapeut	Helse og omsorg	371	371	372	362	363	356
Årsverk ergoterapeut	Helse og omsorg	331	341	340	343	346	305
Tilbud om helsestasjon til ungdom opp til 20 år	Helse og omsorg	NA	NA	426	422	422	356
Tilbud om øyeblikkelig hjelp døgntilbud innen somatikk og psykisk helse og rus	Helse og omsorg	427	427	426	422	422	356
Mottakere av habilitering og rehabilitering ved institusjon eller hjem som har vedtak om individuell plan	Helse og omsorg	NA	NA	NA	NA	NA	317
Ledige plasser på fastlegelisten	Helse og omsorg	423	421	419	413	413	356
Dagaktivitetstilbud for personer med demens	Helse og omsorg	NA	426	283	293	306	260
Kartlegging av ernæringsstatus for beboere i institusjon og personer innskrevet i hjemmesykepleien	Helse og omsorg	NA	NA	NA	NA	NA	325
Maksimalt 15 elever per lærer på 1.-4. årstrinn	Barnehage og grunnskole	427	427	426	422	422	356
Maksimalt 20 elever per lærer på 5.-7. årstrinn	Barnehage og grunnskole	427	427	426	422	422	356
Maksimalt 20 elever per lærer på 8.-10. årstrinn	Barnehage og grunnskole	425	425	424	422	420	356
Tilsetningskrav til undervisningsstilling	Barnehage og grunnskole	411	411	409	422	422	356
Fagkompetanse i norsk	Barnehage og grunnskole	410	411	409	422	422	356
Fagkompetanse i matematikk	Barnehage og grunnskole	411	411	409	422	422	356
Fagkompetanse i engelsk	Barnehage og grunnskole	409	409	409	422	422	356
Pedagogormen	Barnehage og grunnskole	426	421	421	422	421	356
Barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging i tråd med lovkrav	Barnevern	385	394	393	395	395	330
Tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt	Barnevern	242	231	236	211	227	190
Fristbrudd i undersøkelsessaker	Barnevern	400	407	406	414	403	349
Barn i hjelpetiltak med tiltaksplan	Barnevern	406	410	414	416	410	350
Psykologkompetanse	Rus og psykiatri	NA	NA	NA	NA	NA	356
Årsverk til forebygging	Brann og redning	427	427	426	422	422	356
Årsverk til beredskap	Brann og redning	427	427	426	422	422	356

Ivaretagelse av krav til dimensjonering for beredskap	Brann og redning	NA	NA	NA	NA	NA	356
Kommunale vannverk med beredskapsplan	Vannforsyning	404	402	401	402	397	344
Ikke-planlagte avbrudd i den kommunale vannforsyningen	Vannforsyning	407	406	406	408	390	347
Identifisert E. coli ved drikkevannsprøver	Vannforsyning	400	397	401	403	387	340
Omfang av byggtilsyn	Byggtilsyn og byggesak	251	268	279	273	388	335
Saksbehandlingsfrist for igangsettelsestillatelse	Byggtilsyn og byggesak	NA	366	373	380	377	309
Saksbehandlingsfrist for ferdigstillelesattest	Byggtilsyn og byggesak	NA	378	385	393	391	332
Det er tydelige fullmakter og delegeringer for alt arkivarbeid i kommunen	Arkiv	NA	NA	NA	394	401	329
Kommunen har dokumentert rutinebeskrivelser som omfatter alt arkivarbeid	Arkiv	NA	NA	NA	396	403	330
Har kommunen noensinne tatt uttrekk fra elektroniske systemer som inneholder bevaringsverdig informasjon?	Arkiv	NA	NA	NA	374	388	356
Kommunen har dokumentert alle sine elektroniske systemer som inneholder arkivverdig informasjon i arkivplanen	Arkiv	NA	418	329	422	421	356
Oppdatert planstrategi	Kommuneplan	402	408	401	410	399	344
Forankring av naturmangfold i overordnede planer	Kommuneplan	408	416	406	410	400	349
Forankring av friluftsliv i overordnede planer	Kommuneplan	408	416	406	410	400	349
Forankring av kulturminner og kulturmiljøer i overordnede planer	Kommuneplan	408	416	406	410	400	349
Forankring av landskap i overordnede planer	Kommuneplan	408	416	406	410	400	349
Forankring av universell utforming i overordnede planer	Kommuneplan	408	416	406	410	400	349
Forankring av klima og energi i overordnede planer	Kommuneplan	408	416	406	410	400	349
Forankring av klimatilpasning i overordnede planer	Kommuneplan	NA	NA	NA	NA	NA	349
Forankring av folkehelse i overordnede planer	Kommuneplan	408	416	406	410	400	349
Økonomiplan inngår eller utgjør kommuneplanens handlingsdel	Kommuneplan	186	180	182	191	185	349
Hvorvidt kommunen har en oppdatert og helhetlig ROS-analyse	ROS	385	378	381	373	398	287
Hvorvidt kommunen har en oppdatert beredskapsplan	ROS	351	347	362	357	374	277

Hvorvidt den helhetlige ROS-analysen er forankret i kommunestyret	ROS	330	349	364	364	390	281
Hvorvidt kommunen har en plan for oppfølging av samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet	ROS	384	374	377	371	397	284
Antall kommuner		428	428	426	422	422	356

Kilde: Menon Economics

Tabell V4.2 Utvikling i andelen av kommuner som tilfredsstillter lovkravet

Indikator	Område/sector	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Årsverk helsesykepleier	Helse og omsorg	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,99
Årsverk jordmor	Helse og omsorg	0,99	0,99	0,99	1,00	1,00	0,99
Årsverk sykepleier	Helse og omsorg	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1
Årsverk fysioterapeut	Helse og omsorg	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	1
Årsverk ergoterapeut	Helse og omsorg	1,00	0,99	1,00	1,00	1,00	1
Tilbud om helsestasjon til ungdom opp til 20 år	Helse og omsorg	NA	NA	0,80	0,84	0,83	0,84
Tilbud om øyeblikkelig hjelp døgntilbud innen somatikk og psykisk helse og rus	Helse og omsorg	0,31	0,36	0,69	0,72	0,72	0,73
Mottakere av habilitering og rehabilitering ved institusjon eller hjem som har vedtak om individuell plan	Helse og omsorg	NA	NA	NA	NA	NA	0,26-0,40
Ledige plasser på fastlegelisten	Helse og omsorg	0,93	0,93	0,93	0,92	0,88	0,84
Dagaktivitetstilbud for personer med demens	Helse og omsorg	NA	0,49	0,66	0,70	0,69	0,77
Kartlegging av ernæringsstatus for beboere i institusjon og personer innskrevet i hjemmesykepleien	Helse og omsorg	NA	NA	NA	NA	NA	0,08-0,40
Maksimalt 15 elever per lærer på 1.-4. årstrinn	Barnehage og grunnskole	0,67	0,70	0,75	0,79	0,91	0,95
Maksimalt 20 elever per lærer på 5.-7. årstrinn	Barnehage og grunnskole	0,98	0,96	0,96	0,98	0,99	0,98
Maksimalt 20 elever per lærer på 8.-10. årstrinn	Barnehage og grunnskole	0,90	0,90	0,87	0,88	0,93	0,94
Tilsetningskrav til undervisningsstilling	Barnehage og grunnskole	0,12	0,10	0,11	0,11	0,13	0,17
Fagkompetanse i norsk	Barnehage og grunnskole	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08
Fagkompetanse i matematikk	Barnehage og grunnskole	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08
Fagkompetanse i engelsk	Barnehage og grunnskole	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,07

Pedagogormen	Barnehage og grunnskole	0,69	0,65	0,68	0,64	0,70	0,73
Barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging i tråd med lovkrav	Barnevern	0,36	0,35	0,41	0,49	0,49	0,61
Tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt	Barnevern	0,22	0,26	0,33	0,48	0,56	0,64
Fristbrudd i undersøkelsessaker	Barnevern	0,37	0,33	0,39	0,36	0,39	0,54
Barn i hjelpetiltak med tiltaksplan	Barnevern	0,25	0,25	0,31	0,33	0,36	0,43
Psykologkompetanse	Rus og psykiatri	NA	NA	NA	NA	NA	0,84
Årsverk til forebygging	Brann og redning	0,91	0,90	0,91	0,91	0,91	0,92
Årsverk til beredskap	Brann og redning	0,94	0,93	0,93	0,93	0,93	0,95
Ivaretagelse av krav til dimensjonering for beredskap	Brann og redning	NA	NA	NA	NA	NA	0,88
Kommunale vannverk med beredskapsplan	Vannforsyning	0,94	0,93	0,95	0,93	0,94	0,93
Ikke-planlagte avbrudd i den kommunale vannforsyningen	Vannforsyning	0,26	0,26	0,24	0,23	0,22	0,22
Identifisert e.coli ved drikkevannsprøver	Vannforsyning	0,92	0,89	0,85	0,87	0,89	0,86
Omfang av byggtilsyn	Byggtilsyn og byggesak	0,98	0,99	0,97	0,97	0,65	0,63
Saksbehandlingsfrist for igangsettelsestillatelse	Byggtilsyn og byggesak	NA	0,88	0,88	0,89	0,89	0,86
Saksbehandlingsfrist for ferdigstillelsesattest	Byggtilsyn og byggesak	NA	0,92	0,91	0,92	0,92	0,89
Det er tydelige fullmakter og delegeringer for alt arkivarbeid i kommunen	Arkiv	NA	NA	NA	0,97	0,98	0,96
Kommunen har dokumentert rutinebeskrivelser som omfatter alt arkivarbeid	Arkiv	NA	NA	NA	0,97	0,99	0,98
Kommunen har dokumentert alle sine elektroniske systemer som inneholder arkivverdig informasjon i arkivplanen	Arkiv	NA	NA	NA	0,93	0,96	0,96
Har kommunen noensinne tatt uttrekk fra elektroniske systemer som inneholder bevaringsverdig informasjon?	Arkiv	NA	0,48	0,60	0,62	0,72	0,70
Oppdatert planstrategi	Kommuneplan	0,96	0,63	0,84	0,87	0,89	0,64
Forankring av naturmangfold i overordnede planer	Kommuneplan	0,53	0,37	0,33	0,36	0,36	0,31

Forankring av friluftsliv i overordnede planer	Kommuneplan	0,57	0,56	0,55	0,57	0,53	0,53
Forankring av kulturminner og kulturmiljøer i overordnede planer	Kommuneplan	0,63	0,48	0,45	0,47	0,54	0,54
Forankring av landskap i overordnede planer	Kommuneplan	0,47	0,34	0,30	0,30	0,28	0,28
Forankring av universell utforming i overordnede planer	Kommuneplan	0,40	0,29	0,32	0,31	0,28	0,28
Forankring av klima og energi i overordnede planer	Kommuneplan	0,45	0,63	0,64	0,67	0,65	0,66
Forankring av klimatilpasning i overordnede planer	Kommuneplan	NA	NA	NA	NA	NA	0,28
Forankring av folkehelse i overordnede planer	Kommuneplan	0,31	0,55	0,55	0,58	0,55	0,59
Økonomiplan inngår eller utgjør kommuneplanens handlingsdel	Kommuneplan	0,89	0,92	0,95	0,95	0,95	0,49
Hvorvidt kommunen har en oppdatert og helhetlig ROS-analyse	ROS	0,60	0,67	0,69	0,67	0,63	0,71
Hvorvidt kommunen har en oppdatert beredskapsplan	ROS	0,61	0,60	0,65	0,74	0,75	0,60
Hvorvidt den helhetlige ROS-analysen er forankret i kommunestyret	ROS	0,87	0,91	0,91	0,93	0,96	0,94
Hvorvidt kommunen har en plan for oppfølging av samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet	ROS	0,59	0,66	0,67	0,80	0,79	0,69

Kilde: Menon Economics

V4.2 Indikatorer som viser relativ grad av lovoppfyllelse

Tabell V4.3 Deskriptiv statistikk for Andel barn og unge som får oppfølgingsbesøk iht. lovkrav

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gj.snitt	83,3	83,9	85,9	90,1	91,8	90,2
Median	91,7	93,1	95	97,6	98,8	97,6
Minimum	0	0	0	0	0	0
Maksimum	100	100	100	100	100	100
N	379	388	386	387	389	334

Tabell V4.4 Deskriptiv statistikk for Andel av barn og unge som har fått fire (ev. to) tilsynsbesøk iht. lovkrav

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gj.snitt	66,6	73,1	76,4	80,8	88,8	83,9
Median	70,0	77,8	82,6	100	100	100
Minimum	0	0	0	0	12,5	16,7
Maksimum	100	100	100	100	100	100
N	230	216	228	221	229	231

Tabell V4.5 Deskriptiv statistikk for Andel undersøkelsessaker uten fristbrudd iht. lovkrav

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gj.snitt	89,0	90,5	91,0	90,1	90,1	91,3
Median	96,1	96,7	97,0	96,3	97,1	97,1
Minimum	0	0	0	0	0	0
Maksimum	100	100	100	100	100	100
N	410	424	415	427	416	355

Tabell V4.6 Deskriptiv statistikk for Andelen barn og unge som mottar hjelpetiltak og som har tiltaksplan iht. lovkrav

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gj.snitt	87,4	88,0	90,1	90,0	90,8	91,1
Median	93,8	93,9	95,1	95,3	95,7	94,4
Minimum	0	0	13,6	20	0	0
Maksimum	100	100	100	100	100	100
N	419	427	422	427	423	355

Tabell V4.7 Deskriptiv statistikk for Maksimalt 15 elever per lærer på 1.–4. årstrinn iht. lovkrav

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gj.snitt	69,7	71,5	73,9	76,2	88,2	90
Median	80	80	96,4	90,3	100	100
Minimum	0	0	0	0	0	0
Maksimum	100	100	100	100	100	100
N	421	422	420	416	415	356

Tabell V4.8 Deskriptiv statistikk for Maksimalt 20 elever per lærer på 5.–7. årstrinn iht. lovkrav

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gj.snitt	92,4	89,9	89,6	91,4	94,8	93,9
Median	100	100	100	100	100	100
Minimum	0	0	0	0	0	0
Maksimum	100	100	100	100	100	100
N	424	424	422	416	417	355

Tabell V4.9 Deskriptiv statistikk for Maksimalt 20 elever per lærer på 8.–10. årstrinn iht. lovkrav

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gj.snitt	87,6	87,5	87,4	87,5	91,3	91,9
Median	100	100	100	100	100	100
Minimum	0	0	0	0	0	0
Maksimum	100	100	100	100	100	100
N	426	426	425	417	416	354

Tabell V4.10 Deskriptiv statistikk for Ikke-planlagte avbrudd i den kommunale vannforsyningen iht. lovkrav

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gj.snitt	100	100	100	100	100	99,9
Median	100	100	100	100	100	100
Minimum	100	100	100	100	100	99,7
Maksimum	100	100	100	100	100	100
N	407	406	405	407	389	346

**Vi har kun sett på utviklingen i relativ lovoppfyllelse for utvalgte indikatorer. Kilde: Menon Economics*

Vedlegg 5 – Forklaring av variasjon i enkeltindikatorer

Tabell V5.1 Estimerte sammenhenger mellom samlet relativ lovoppfyllelse og kjennetegn ved kommunene for alle områder/tjenesteområder som inngår i kartleggingen, estimeringsår 2020*

Indikator	Befolkning- størrelse	Befolknings- endring	Økt handlings- rom	Grad av sentralitet	Partifrag- mentering	Antall obs.	R ² -justert
Årsverk helseyskepleier	0,013	0,856	0,009	0,000	0,017	306	0,030
Årsverk jordmor	-0,001	-0,412	-0,001	0,000	-0,098	217	0,015
Årsverk sykepleier	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	352	
Årsverk fysioterapeut	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	352	
Årsverk ergoterapeut	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	301	
Tilbud om helsestasjon til ungdom opp til 20 år	0,040**	0,050	0,009	0,001**	-0,224	352	0,167
Tilbud om øyeblikkelig hjelp døgntilbud innen somatikk og psykisk helse og rus	0,148***	-1,996	-0,004	0,000	-0,372	352	0,179
Mottakere av habilitering og rehabilitering ved institusjon eller hjem som har vedtak om individuell plan	-0,09***	2,047	-0,080	0,000	-0,184	314	0,080
Ledige plasser på fastlegelisten	0,026	2,198	0,264**	0,000	-0,131	352	0,051
Dagaktivitetstilbud for personer med demens	0,111***	-0,942	-0,054	0,000	-0,703***	256	0,254
Kartlegging av ernæringsstatus for beboere i institusjon og personer innskrevet i hjemmesykepleien	-0,001	1,485	-0,040	0,000	0,028	350	0,003
Maksimalt 15 elever per lærer på 1.-4. årstrinn	-0,003	0,205	0,042	0,000	-0,081	284	0,150
Maksimalt 20 elever per lærer på 5.-7. årstrinn	0,003	-0,529	-0,005	0,000	0,157*	288	0,045
Maksimalt 20 elever per lærer på 8.-10. årstrinn	0,012	-0,983	-0,008	-0,001***	0,108	350	0,130
Tilsetningskrav til undervisningsstilling	-0,004	-1,287**	0,019	,000***	-0,040	352	0,149
Fagkompetanse i norsk	-0,003	0,384	0,052*	0,000	0,050	352	0,020
Fagkompetanse i matematikk	-0,004	-0,216	0,032	0,000	0,108	352	0,012
Fagkompetanse i engelsk	0,001	-2,444	0,091	0,000	0,216**	352	0,034
Pedagogormen	-0,001	-1,730	-0,023	0,000**	-0,120	352	0,052

Barn i fosterhjem som ikke har fått oppfølging i tråd med lovkrav	-0,009	1,586	-0,003	0,000	0,247	326	0,026
Tilsynskrav i fosterhjem som ikke er oppfylt	-0,060 ^{***}	1,841	0,234	0,001 ^{**}	0,047	188	0,046
Fristbrudd i undersøkelsessaker	-0,002	-1,380	-0,062	0,000	-0,323	345	0,062
Barn i hjelpetiltak med tiltaksplan	-0,011	0,941	0,050	0,000	-0,034	346	0,011
Psykologkompetanse	0,086 ^{***}	2,232	0,209 ^{***}	0,000	0,461 ^{**}	352	0,081
Årsverk til forebygging	0,044 ^{**}	5,457 ^{**}	-0,088	0,000	0,050	352	0,088
Årsverk til beredskap	0,004	4,292 ^{**}	0,060	0,000	0,094	352	0,057
Ivaretagelse av krav til dimensjonering for beredskap	0,026	-0,297	-0,085	0,000 [*]	0,182	352	0,051
Kommunale vannverk med beredskapsplan	-0,091 ^{***}	-1,126	0,058	0,001 ^{***}	0,108	212	0,082
Ikke-planlagte avbrudd i den kommunale vannforsyningen	0,000	0,000	0,000 ^{***}	0,000	0,000	342	0,017
Identifisert e.coli ved drikkevannsprøver	0,002	-1,133	-0,006	0,000	0,024	337	0,032
Omfang av byggtilsyn	0,133 ^{***}	6,976 ^{**}	0,112	0,000	0,602 [*]	331	0,218
Saksbehandlingsfrist for igangsettelse	-0,039	0,298	0,067	0,000	-0,037	305	0,017
Saksbehandlingsfrist for ferdigstillelse	-0,041	-1,884	-0,052	0,000	-0,294	328	0,012
Det er tydelige fullmakter og delegeringer for alt arkivarbeid i kommunen	-0,013	-1,333	-0,067	0,000 ^{**}	0,167	351	0,029
Kommunen har dokumentert rutinebeskrivelser som omfatter alt arkivarbeid	-0,019	-1,351	-0,086	,000 [*]	0,048	351	0,024
Kommunen har dokumentert alle sine elektroniske systemer som inneholder arkivverdig informasjon i arkivplanen	0,005	-1,373	-0,098	0,000	0,109	319	0,011
Har kommunen noensinne tatt uttrekk fra elektroniske systemer som inneholder bevaringsverdig informasjon?	0,015	-9,766 ^{***}	0,314 ^{***}	,001 ^{**}	-0,888 ^{***}	352	0,104

Oppdatert planstrategi	0,008	5,621	-0,161	0,000	0,098	340	0,013
Forankring av naturmangfold i overordnede planer	0,130 ⁺⁺⁺	1,050	0,166	0,000	0,676 ⁺⁺	345	0,092
Forankring av friluftsliv i overordnede planer	,088 ⁺⁺	6,684 ⁺	0,141	0,000	0,160	345	0,048
Forankring av kulturminner og kulturmiljøer i overordnede planer	0,061	-2,753	0,146	0,001 ⁺	0,630 ⁺⁺	345	0,063
Forankring av landskap i overordnede planer	0,153 ⁺⁺⁺	-2,101	0,224 ⁺	0,000	0,689 ⁺⁺	345	0,111
Forankring av universell utforming i overordnede planer	0,157 ⁺⁺⁺	-2,812	0,087	0,000	0,457 ⁺	345	0,116
Forankring av klima og energi i overordnede planer	0,105 ⁺⁺	-1,071	0,018	0,000	0,828 ⁺⁺⁺	345	0,048
Forankring av klimatilpasning i overordnede planer	0,156 ⁺⁺⁺	-2,597	0,056	0,000	0,418 ⁺	345	0,078
Forankring av folkehelse i overordnede planer	0,062	4,475	-0,024	0,000	0,664 ⁺⁺	345	0,034
Økonomiplan inngår eller utgjør kommuneplanens handlingsdel	0,063	3,237	-0,021	0,000	0,308	345	0,058
Hvorvidt kommunen har en oppdatert og helhetlig ROS-analyse	-0,018	3,556	0,327 ⁺⁺	0,000	-0,329	283	0,029
Hvorvidt kommunen har en oppdatert beredskapsplan	0,048	-1,884	-0,149	0,000	0,558	273	0,036
Hvorvidt den helhetlige ROS-analysen er forankret i kommunestyret	-0,004	-1,847	0,152 ⁺⁺⁺	0,000 ⁺⁺	0,191	277	0,032
Hvorvidt kommunen har en plan for oppfølging av samfunnsikkerhet - og beredskapsarbeidet	0,104 ⁺⁺	-0,511	0,177	0,000	0,451	280	0,041

* Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusser (***), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusser (**) og tilegnet et pluss (+) hvis p-verdien tilfredsstillende 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics

Vedlegg 6 – Ytterligere estimeringsresultater

I vår hovedberegning dokumentert i kapittel 9 har vi tatt utgangspunkt i én samleindikator. Denne indikatoren tar utgangspunkt i at vi ønsker å fange opp relativ grad av lovoppfyllelse. Vi har kun hatt mulighet til å gradere 17 av 40 delindikatorer (som til sammen utgjør totalindikatoren), altså nesten halvparten. En årsak til at vi ikke har hatt mulighet til å gradere 23 av 40 lovkrav er at flere lovkrav er utformet på en måte som gjør det umulig å ha delvis lovoppfyllelse. Et eksempel på det er at kommunene skal ha et tilbud om helsestasjon til ungdom opp til 20 år. Enten har man et tilbud, eller så har man ikke det. Den andre årsaken er at vi for flere av indikatorene ikke har et statistisk grunnlag for å nyansere grad av lovoppfyllelse. Et eksempel på det er at vi ikke har data for hvor stor andel av søknader om igangsettingstillatelse som blir behandlet før det har gått tre uker. Det er derfor umulig for oss å ha en gradert tilnærming til lovoppfyllelse for dette lovkravet. Tabell V6.1 gir en oversikt over omfanget av absolutte og relative delindikatorer som inngår i de to totalindikatorene.

Tabell V6.1 Omfanget av ulike typer delindikatorer i de to totalindikatorene

Navn på totalindikator	Absolutte delindikatorer	Relative delindikatorer
Vår hovedindikator (relativ grad av lovoppfyllelse)	23	17
Alternativ samleindikator (absolutt grad av lovoppfyllelse)	40	0

V6.1 Totale resultater – absolutt og relativ lovoppfyllelse

Tabell V6.2 viser resultatene av de statistiske analysene av å endre vår hovedindikator til en samleindikator som rendyrker absolutt grad av lovoppfyllelse. Som vi ser fra tabellen er grad av sentralitet nesten uendret, mens befolkningsstørrelse skrifter fortegn.

Tabell V6.2 Estimerte sammenhenger (med p-verdier i parentes) mellom lovoppfyllelse og kjennetegn ved kommunene for alle områder/tjenesteområder som inngår i kartleggingen, estimeringsår 2020*

	Vår hovedindikator (omtalt som relativ grad av lovoppfyllelse)	Alternativ samleindikator (absolutt grad av lovoppfyllelse)
Befolkningsstørrelse (ln)	0,022 ⁺⁺⁺ (0,001)	-0,012 ⁺ (0,084)
Befolkningsendring siste 5 år	0,432 (0,474)	1,09 (0,113)
Frie korrigerte inntekter	0,066 ⁺⁺⁺ (0,004)	0,088 ⁺⁺ (0,014)
Grad av sentralitet	0,00021 ⁺⁺⁺ (0,000)	0,00026 ⁺⁺⁺ (0,000)
Partifragmentering	0,058 (0,390)	0,060 (0,447)
R²-justert	0,392	0,105
Antall observasjoner	259	258

* Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre pluser (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to pluser (++) og tilegnet et pluss (+) hvis p-verdien tilfredsstiller 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics

V6.2 Tverrsektorielle resultater – Kommunens roller

For å svare ut problemstillingen om hvilke typer lovkrav som er mest krevende for kommunene, har vi vært nødt til å kategorisere lovkravene som inngår i kartleggingen. En grov inndeling innebærer å se på kommunens tre roller som inngår i kartleggingen, altså kommunen som tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. I de tverrsektorielle analysene vi presenterer i dette underkapittelet benytter vi en relativ definisjon av lovoppfyllelse.

Tabell V6.3 viser oppsummerende statistikk ved relativ tolkning. Hvilke enkeltindikatorer hver av de tverrsektorielle indikatorene består av og hvordan disse er vektet sammen omtales i vedlegg V3.2. Alle indikatorer har teoretisk minimum på null, som tilsier at ingen av lovkravene indikatoren omfatter tilfredsstilles, og teoretisk maksimum på 1, som tilsier at alle lovkravene indikatoren omfatter tilfredsstilles. Antallet kommuner som har data på indikatorene for de tre rollene (N) trekkes ned av manglende data innen ROS for samfunnsutviklerrollen, mens manglende data for tilsyn innen barnevern trekker ned antallet innen rollen som myndighetsutøver.

Tabell V6.3 Deskriptiv statistikk for grad av lovoppfyllelse med en relativ definisjon, fordelt på kommunens tre roller i prosent*

Type lovkrav	Gj.snitt	Standard-avvik	Minimum	Maks.	N
Tjenesteyter	88	8	62	99	341
Myndighetsutøver	83	13	26	100	225
Samfunnsutvikler	64	20	6	100	280

*Grad av lovoppfyllelse kan variere mellom 0 prosent og 100 prosent. Kilde: Menon Economics

Tabell V6.4 viser resultatene for de tre rollene, der signifikante resultater er markert med én til tre plusstegn, og flere plusstegn tilsier sikrere resultater. Kommuner med høy befolkning tilfredsstiller i signifikant større grad krav innen tjeneste- og samfunnsutviklerrollene. For krav innen myndighets- og samfunnsutviklerrollen tilfredsstiller sentralt beliggende kommuner kravene i signifikant større grad. Innen myndighetsrollen tilfredsstiller også kommuner med større økonomisk handlingsrom lovkrav i signifikant større grad, mens lav grad av politisk fragmentering bidrar til større lovoppfyllelse innen samfunnsutvikling. Når det gjelder både krav innen myndighetsrollen og krav innen samfunnsutvikling, mangler vi data for en betydelig andel av kommunene, og vi så i kapittel 9.2 at kommuner med og uten tilstrekkelige data skiller seg signifikant fra hverandre. Resultatene for disse to rollene må derfor tolkes med ekstra varsomhet. For å bedre forstå disse resultatene er det nødvendig å nansere resultatene ved å dykke ned i hva slags type krav som inngår i hver og én av dem og dele inn analysen i henhold til dette.

Tabell V6.4 Estimerte sammenhenger (med p-verdier i parentes) mellom lovoppfyllelse innenfor de tre rollene og kjennetegnet ved kommunene, gitt relativ definisjon av lovoppfyllelse, estimeringsår 2020*

	Tjenesterolle	Myndighetsrolle	Samfunnsutviklerrollen
Befolkningsstørrelse (ln)	0,0241 ⁺⁺⁺ (0,000)	-0,0052 (0,722)	0,0407 ⁺⁺ (0,039)
Befolkningsendring siste 5 år	-0,240 (0,674)	-0,628 (0,655)	1,139 (0,499)
Frie korrigerede inntekter	-0,0008 (0,963)	0,277 ⁺⁺⁺ (0,003)	0,0932 (0,143)
Grad av sentralitet	0,00008 (0,123)	0,00045 ⁺⁺⁺ (0,002)	0,000323 ⁺ (0,097)
Partifragmentering	-0,00886 (0,857)	-0,00656 (0,661)	0,408 ⁺⁺⁺ (0,004)
R²-justert	0,283	0,110	0,139
Antall observasjoner	338	223	276

* Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusser (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusser (++) og tilegnet et pluss (+) hvis p-verdien tilfredsstillende 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics

V6.3 Tverrsektorielle resultater – oppgavetyper, absolutt lovoppfyllelse

En mer nyansert tilnærming er at vi snakker om oppgavetyper istedenfor roller. Basert på de avgrensningene vi har gjort, har vi 40 lovkrav som kan kategoriseres i ulike kategorier. Vi har valgt å kategorisere oppgavene i følgende ti kategorier:

1. *Kompetansekrav som er uavhengig av størrelsen på målgruppen.* Dette representerer krav om at kommunen skal ha knyttet til seg en ergoterapeut, jordmor, sykepleier, fysioterapeut og helsesykepleier mv. Siden det er tilstrekkelig at man har knyttet til seg én person med den aktuelle kompetansen, avhenger ikke lovkravet av størrelsen på målgruppen.
2. *Kompetansekrav som er avhengig av størrelsen på målgruppen.* Dette representerer lovkrav som sier at man skal ha en bestemt kompetanse knyttet til seg i et omfang i forhold til størrelsen på målgruppen. Eksempelvis skal alle ha en fastlege og man skal ha kvalifiserte lærere (omfanget av lærere avhenger av antall klasser som igjen avhenger av antall barn og unge på hvert trinn).
3. *Bemanningskrav som er uavhengig av størrelsen på målgruppen.* Dette er lovkrav som regulerer omfanget av bemanning som ikke er knyttet til størrelsen på målgruppen. Et eksempel på det er at kommunene skal ha bemanning på forebygging og beredskap innen brann og redning.
4. *Bemanningskrav som er avhengig av størrelsen på målgruppen.* Lovkrav som regulerer omfanget av bemanning som avhenger av størrelsen på målgruppen. Eksempel på det er at lærertettheten per barn representerer et lovkrav.
5. *Krav om tjenestetilbud som er uavhengig av størrelsen på målgruppen.* Lovkrav om at kommunene skal ha et tjenestetilbud som ikke avhenger av størrelsen på målgruppen. Eksempler på det er at kommunene skal ha et helsestasjonstilbud og dagtilbud for demente.
6. *Krav om tjenestetilbud som er avhengig av størrelsen på målgruppen.* Kommunene skal også ifølge lov ha ulike tilbud som avhenger av størrelsen på målgruppen. Et eksempel på dette er at det skal utarbeides individuell plan for alle som har behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester.
7. *Beredskapskrav.* Kommunene står også overfor krav om å ha en beredskap. Eksempelvis skal kommunene ha en beredskap for brann og redning.

8. *Plankrav.* Det er en rekke krav som tydeliggjør planer som skal utarbeides og detaljer som skal ivaretas i planene. Eksempler på det er at kommunene skal ha en ROS-analyse som er oppdatert siste fire år og skal ha forankret ROS-analysen i kommunestyret.
9. *Saksbehandlingskrav.* Det finnes krav til tidsfrister for saksbehandlingen av for eksempel byggesaker.
10. *Tilsynskrav.* Kommunene har eksempelvis krav om å gjennomføre tilsyn med barn i fosterhjem og tilsyn av bygg.

Det er viktig å påpeke at det finnes typer lovkrav som ikke er nevnt i listen over, eller som er en kombinasjon av to typer krav. Noen av disse har vi identifisert i kartleggingen. Et eksempel på det er bemannings- og kompetansekrav som er avhengig av størrelsen på målgruppen, som pedagognormen er et eksempel på. Pedagognormen stiller krav til omfanget av førskolelærere per barn i barnehagen og er nærmere omtalt i delkapittel 4.2. Vi er også kjent med at kommunene står overfor detaljerte utredningskrav, omtalt nærmere i delkapittel 6.3 – og som peker på at det er noe de fleste kommunene har utfordringer med. Siden antall observasjoner er for lavt, har vi ikke inkludert det i den tverrgående analysen. Det finnes også oppgavetyper som ikke er dekket av kartleggingen. Verken krav til internkontroll, krav til særskilte organ eller funksjoner eller krav til samordning mellom tjenester dekkes i vår kartlegging.

Vi gjennomgår først tverrsektorielle resultater ved absolutt definisjon av lovoppfyllelse, før vi i neste underkapittel presenterer resultater ved relativ tolkning, for indikatorene som påvirkes av tolkningen. Tabell V6.5 under viser oppsummerende statistikk for de tverrsektorielle indikatorene ved absolutt tolkning. Hvilke enkeltindikatorer hver av de tverrsektorielle indikatorene består av og hvordan disse er vektet sammen omtales i vedlegg V3.2. Alle indikatorer har teoretisk minimum på null, som tilsier at ingen av lovkravene indikatorene omfatter tilfredsstilles, og teoretisk maksimum på 100, som tilsier at alle lovkravene indikatorene omfatter tilfredsstilles. Som man kan se av tabellen, er graden av tilfredsstillelse klart lavest for kompetansekrav som er avhengig av størrelsen på målgruppen, med et gjennomsnitt på 10. Dette har sterk sammenheng med at vi her benytter en absolutt definisjon av hva det vil si å tilfredsstille disse kravene, der alle, uten unntak, må tilfredsstille kompetansekravet for at vi ikke skal definere det som et brudd. Videre er krav til tjenestetilbud som er avhengig av størrelsen på målgruppen også et område der kommunene i mindre grad tilfredsstiller loven, med en gjennomsnittlig indikator på 45. Både kompetansekrav og bemanningskrav som er uavhengig av størrelsen på målgruppen er i andre enden av skalaen og er områder der kommunene i svært liten grad ikke tilfredsstiller lovkravene. Bemanningskrav som er avhengig av størrelsen på målgruppen har også svært høy grad av lovoppfyllelse. Det er størst variasjon i hvor stor grad kommunene tilfredsstiller lovkravene når det kommer til krav til tilsyn, samt krav til saksbehandling og krav til tjenestetilbud som ikke avhenger av størrelsen på målgruppen.

Tabell V6.5 Deskriptiv statistikk for tverrsektorielle indikatorer ved absolutt tolkning av lovoppfyllelse, i prosent

Type lovkrav	Gj.snitt	Standard- avvik	Minimum	Maks.	N
Kompetansekrav, uavhengig**	94	9	60	100	345
Kompetansekrav, avhengig**	10	21	0	100	356
Bemanningskrav, uavhengig**	93	22	0	100	356
Bemanningskrav, avhengig**	96	14	0	100	356
Krav til tjenestetilbud, uavhengig**	78	30	0	100	356
Krav til tjenestetilbud, avhengig**	45	23	0	100	354
Beredskapskrav	79	21	0	100	356
Plankrav	65	20	5	100	288

Saksbehandlingskrav	68	31	0	100	355
Tilsynskrav	61	41	0	100	342

*Grad av lovoppfyllelse kan variere mellom 0 prosent og 100 prosent. **Avhengig/uavhengig av størrelsen på målgruppen som tjenesten er innrettet mot. Kilde: Menon Economics

Tabell V6.6 og V6.7 viser de estimerte resultatene ved absolutt tolkning av lovoppfyllelse. Signifikante resultater er merket med én til tre plusstegn, der flere plusstegn kan leses som økt grad av signifikans. Øvrige sammenhenger er ikke statistisk signifikante. I tråd med hypotese 1a finner vi at befolkningsrike kommuner i større grad tilfredsstillter kompetansekrav og krav til tjenestetilbud der ressursene som kreves for å tilfredsstillere kravet ikke avhenger av størrelsen på målgruppen. Dette gjelder også krav til planer og beredskap, samt bemanningskrav som ikke avhenger av størrelsen på målgruppen, men for sistnevnte kun dersom sentralitet utelates som forklaringsvariabel fra regresjonen. Noe overraskende samvarierer befolkningsstørrelse også signifikant positivt med bemanningskrav som er avhengig av størrelsen på målgruppen, samtidig som mindre sentrale kommuner, gitt like stor befolkning, gjør det dårligere på denne indikatoren. Det er her viktig å huske på at sentralitet og befolkning er tett korrelert og at det dermed er vanskeligere å isolere effekten av hver av dem fra hverandre. Dersom sentralitet utelukkes fra regresjonen, forsvinner sammenhengen med befolkning. Dette kan tolkes som at den positive sammenhengen av befolkning oppveies av den negative sammenhengen med sentralitet for bemanningskrav avhengig av størrelsen på målgruppen.

Tabell V6.6 Estimerte sammenhenger (med p-verdier i parentes) mellom absolutt lovoppfyllelse innenfor tverrsektorielt inndelte type krav og kjennetegn ved kommunene – del 1, estimeringsår 2020*

	Kompetanse krav, uavhengig	Kompetanse krav, avhengig	Bemannings krav, uavhengig	Bemannings krav, avhengig	Krav til tjenestetilbud, uavhengig	Krav til tjenestetilbud, avhengig
Befolkningsstørrelse (ln)	0,0203 ⁺⁺ (0,012)	-0,0902 ⁺⁺⁺ (0,000)	0,0238 (0,109)	0,0357 ⁺⁺ (0,028)	0,0963 ⁺⁺⁺ (0,000)	-0,124 ⁺⁺⁺ (0,000)
Befolkningsendring siste 5 år	0,888 (0,242)	-0,0451 (0,979)	4,874 ⁺⁺⁺ (0,007)	-2,705 ⁺⁺ (0,017)	-0,653 (0,745)	3,787 ⁺⁺⁺ (0,009)
Frie korrigerte inntekter	0,0775 ⁺⁺⁺ (0,000)	0,214 ⁺⁺ (0,022)	-0,0141 (0,835)	0,0408 ⁺⁺ (0,016)	0,00939 (0,933)	0,101 ⁺ (0,094)
Grad av sentralitet	0,0000824 (0,263)	0,000502 ⁺⁺⁺ (0,009)	0,0000138 (0,920)	0,000373 ⁺⁺⁺ (0,004)	0,00203 (0,339)	0,0000981 (0,475)
Partifragmentering	0,0405 (0,498)	0,284 ⁺⁺ (0,047)	0,0721 (0,697)	0,0626 (0,208)	-0,338 ⁺⁺ (0,033)	-0,0503 (0,617)
R²-justert	0,139	0,272	0,089	0,116	0,337	0,342
Antall obs.	352	352	352	352	352	350

* Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusser (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusser (++) og tilegnet et pluss (+) hvis p-verdien tilfredsstillter 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics

På den andre siden finner vi også støtte for hypotese 1b, ved at kommuner med høyere befolkning i mindre grad fullt ut tilfredsstillter krav til tjenestetilbud og kompetanse som avhenger av størrelsen på målgruppen, samt krav til saksbehandling. Dette gjelder også slike bemanningskrav, dersom sentralitet utelates fra modellen. At krav som avhenger av størrelsen på målgruppen er mer problematisk å tilfredsstillere for større kommuner, kommer til dels som følge av at vi her benytter en absolutt definisjon av lovoppfyllelse. Vi finner noe støtte for hypotese H4, ettersom det er en signifikant samvariasjon mellom sentralitet og kompetansekrav, samt beredskap, planer og tilsyn. Sentralitet og befolkningsstørrelse er relativt høyt korrelert, noe som medfører at koeffisientene for de to

er sensitive for om begge variablene er inkludert i modellen. De nøyaktige punktestimatene til disse to forklaringsvariablene bør derfor tolkes med ekstra forsiktighet. Tester med en modell der sentralitet ikke er inkludert som forklaringsvariabel, gir overordnet sett kvalitativt like resultater, men punktestimater med større absoluttverdi og lavere p-verdi for befolkningsstørrelse som forklaringsvariabel.

Tabell V6.7 Estimerte sammenhenger (med p-verdier i parentes) mellom absolutt lovoppfyllelse innenfor tverrsektorielt inndelte type krav og kjennetegnet ved kommunene – del 2, estimeringsår 2020*

	Beredskapskrav	Plankrav	Saksbehandling skrav	Tilsynskrav
Befolkningsstørrelse (ln)	0,0405 ⁺⁺⁺ (0,010)	0,0390 ⁺⁺ (0,041)	-0,108 ⁺⁺⁺ (0,000)	0,000458 (0,0891)
Befolkningsendring siste 5 år	-1,861 (0,245)	0,609 (0,707)	-2,820 (0,244)	6,044 ⁺ (0,069)
Frie korrigerede inntekter	-0,0714 (0,240)	0,102 ⁺⁺ (0,088)	-0,0148 (0,870)	-0,0220 (0,891)
Grad av sentralitet	0,00029 ⁺ (0,068)	0,000336 ⁺ (0,071)	0,00021 (0,416)	0,00073 ⁺⁺ (0,023)
Partifragmentering	0,117 (0,302)	0,388 ⁺⁺⁺ (0,005)	-0,476 ⁺⁺ (0,019)	0,369 (0,223)
R²-justert	0,144	0,134	0,112	0,106
Antall observasjoner	352	284	351	338

* Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusser (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusser (++) og tilegnet et pluss (+) hvis p-verdien tilfredsstillende er 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics

Videre ser vi at det i tråd med hypotese 3 finnes signifikant sammenheng mellom økonomisk handlingsrom og tilfredsstillelse av plankrav, samt krav til både tjenestetilbud, bemanning og kompetanse som avhenger av størrelsen på målgruppen. Med unntak av krav til kompetanse, finner imidlertid ingen sammenheng mellom tilsvarende krav som ikke avhenger av størrelsen på målgruppen og økonomisk handlingsrom.

Vi finner noe støtte for hypotese 2, ved at lav eller negativ befolkningsvekst samvarierer med mindre grad av tilfredsstillelse av krav til tjenestetilbud som er avhengig av størrelsen på målgruppa, bemanningskrav som er uavhengig av størrelsen på målgruppa og tilsynskrav. Videre finner vi at bemanningskravene som avhenger av størrelsen på målgruppa samvarierer med lav befolkningsvekst. Disse kravene består av krav om lærertetthet i grunnskolen, og en naturlig forklaring på at disse er enklere å tilfredsstillende i kommuner med lav befolkningsvekst er at antall elever er fallende mens antall lærere ikke reduseres tilsvarende.

Til slutt finner vi at lav partifragmentering samvarierer signifikant positivt med tilfredsstillende av kompetansekrav som avhenger av størrelsen på målgruppen og krav til planer. Sistnevnte kan komme av at det er større fokus og rom for å tenke langsiktig utarbeide planer i kommuner der ett eller få partier er dominerende. Samtidig ser vi også at høy partifragmentering samvarierer med økt grad av tilfredsstillende av krav til tjenestetilbud som ikke er avhengig av størrelsen på målgruppen og krav til saksbehandling.

Det er verdt å merke seg at forklaringsvariablene forklarer en større andel av variasjonen i de tverrsektorielle indikatorene enn for totalindeksen. Dette har trolig blant annet sammenheng med at flere variabler trekker både i positiv og negativ retning, avhengig av type krav. For totalindikatoren utligner disse konkurrerende effektene seg til en viss grad, noe som bidrar til at forklaringsvariablene i mindre grad kan forklare variasjonen. Spesielt i modellene for de to formene for krav til tjenestetilbud, har forklaringsvariablene høy samlet forklaringskraft.

Overordnet sett bekrefter i stor grad analysene på tverrsektorielt nivå funnene fra analysen av totalindikatoren. Blant annet øker økonomisk handlingsrom og sentralitet lovoppfyllelsen for mange typer krav. Samtidig bidrar resultatene til nyansering ved å vise at enkelte lovkrav er utformet på en måte som gjør dem vanskeligere å tilfredsstille fullt ut for en stor kommune, mens andre krav er lettere å tilfredsstille for større kommuner. Dette gjelder, som vi kommer tilbake til, spesielt ved en absolutt tolkning av lovoppfyllelse.

V6.4 Tverrsektorielle resultater – oppgavetyper, relativ lovoppfyllelse

I dette underkapittelet analyserer vi lovoppfyllelsen dersom vi legger til grunn relativ grad av lovoppfyllelse innen hver kommune heller enn en absolutt definisjon. Denne forskjellen er imidlertid kun relevant for enkelte typer lovkrav, dvs. krav til kompetanse, bemanning og tjenestetilbud som er avhengige av størrelsen på målgruppen, samt indikatorer innen beredskap, saksbehandlings- og tilsynskrav.

Tabell V6.8 viser oppsummerende statistikk for de aktuelle tverrsektorielle indikatorene ved slik relativ tolkning av lovoppfyllelse. Hvilke enkeltindikatorer hver av de tverrsektorielle indikatorene består av og hvordan disse er vektet sammen omtales i vedlegg V3.2. Alle indikatorer har teoretisk minimum på null, som tilsier at ingen av lovkravene indikatoren omfatter tilfredsstilles, og teoretisk maksimum på 1, som tilsier at alle lovkravene indikatoren omfatter tilfredsstilles. Ser man tabellen under opp mot Tabell V6.1, som viser deskriptiv statistikk ved absolutt definisjon, ser vi at gjennomsnittet øker for de fleste inkluderte indikatorer.⁶² Dette er naturlig med tanke på at en kommune som tilfredsstiller et krav i 99 prosent av tilfellene ved absolutt definisjon får verdien null, mens den ved relativ definisjon får verdien 99. Spesielt kompetansekrav som avhenger av størrelsen på målgruppen gjør et solid byks, fra 10 til 82, da svært få kommuner tilfredsstiller disse kravene fullt ut, men mange er nære å gjøre det. Som tidligere finnes den største variasjonen innen lovoppfyllelse mellom kommunene innen tilsynskrav.

Tabell V6.8 Deskriptiv statistikk for tverrsektorielle indikatorer ved relativ tolkning av lovoppfyllelse

Type lovkrav	Gj.snitt	Standard-avvik	Minimum	Maks.	N
Kompetansekrav, avhengig*	82	9	54	100	356
Bemanningskrav, avhengig*	92	15	0	100	291
Krav til tjenestetilbud, avhengig*	86	8	62	100	354
Beredskapskrav	77	23	0	100	356
Saksbehandlingskrav	86	21	0	100	355
Tilsynskrav	68	40	0	100	342

Kilde: Menon Economics

Tabell V6.9 under viser de estimerte tverrsektorielle resultatene ved relativ tolkning av lovoppfyllelse. Signifikante resultater er merket med én til tre plusstegn, der flere plusstegn kan leses som økt grad av signifikans. Øvrige sammenhenger er ikke statistisk signifikante. Det første man kan merke seg er at både den

⁶² Unntaket er beredskap og bemanningskrav. Førstnevnte kommer av at indikatoren for beredskapsplan for vannverk er basert på en annen variabel KOSTRA med lavere datadekning og lavere gjennomsnitt. Sistnevnte kommer av at variabelen er basert på indikatorer rundt antall lærere per elev i grunnskoler, der vi har benyttet andelen skoler i kommunen som tilfredsstiller det enkelte kravet ved den relative definisjonen, mens vi har benyttet om kommunen sett under ett tilfredsstiller kravene eller ikke ved absolutt definisjon. Ettersom en kommune kan tilfredsstille kravene i gjennomsnitt, men ikke på den enkelte skole, gir dette et lavere gjennomsnitt ved relativ definisjon.

negative samvariasjonen mellom befolkning og lovoppfyllelse av kompetansekrav avhengig av størrelsen på målgruppen og den negative samvariasjonen mellom befolkning og tilsvarende bemanningskrav ikke lenger er signifikante ved relativ lovtolkning. Samtidig ser vi at det, til forskjell fra ved absolutt definisjon, finnes en signifikant sammenheng mellom befolkning og grad av lovoppfyllelse av tilsynskrav. For saksbehandling er det motsatt, hvor det ved en absolutt definisjon var signifikant negativ samvariasjon med befolkning, mens denne ikke lenger er signifikant ved relativ tolkning. For tilbudskrav og beredskap er imidlertid resultatene rundt befolkning kvalitativt like uavhengig av definisjon, men samvariasjonen mellom befolkningsvekst og tilbudskrav blir noe svakere.

Resultatene for politisk fragmentering og sentralitet endres heller ikke kvalitativt, bortsett fra samvariasjonen mellom kompetanse avhengig av størrelse på målgruppen og politisk fragmentering går fra signifikant til ikke signifikant. Den signifikante samvariasjon mellom økonomisk handlingsrom og en rekke av indikatorene forsvinner også ved overgang til relativ definisjon.

Tabell V6.9 Estimerte sammenhenger (med p-verdier i parentes) mellom lovoppfyllelse innenfor tverrsektorielt inndelte type krav ved relativ tolkning av lovoppfyllelse og kjennetegn ved kommunene, estimeringsår 2020*

	Kompetanse- krav, avhengig	Bemannings- krav, avhengig	Krav til tjeneste- tilbud, avhengig	Beredsk.- krav	Saks- behandl.- krav	Tilsyns- krav
Befolknings- størrelse (ln)	-0,00244 (0,778)	-0,0102 (0,479)	-0,0144 ⁺⁺ (0,013)	0,0434 ⁺⁺ (0,013)	-0,124 ⁺⁺⁺ (0,000)	0,0771 ⁺⁺⁺ (0,009)
Befolknings- endring siste 5 år	-0,891 (0,251)	-0,161 (0,886)	-2,791 (0,102)	-2,791 (0,102)	3,787 ⁺⁺⁺ (0,009)	5,244 ⁺ (0,091)
Frie korrigerete inntekter	0,0486 ⁺ (0,091)	0,00925 (0,793)	-0,0590 (0,292)	-0,0590 (0,292)	0,101 ⁺ (0,094)	-0,0168 (0,914)
Grad av sentralitet	0,000165 ⁺⁺ (0,034)	-0,00033 ⁺⁺⁺ (0,005)	0,0003 ⁺ (0,054)	0,00033 ⁺ (0,054)	0,0001 (0,475)	0,0006 ⁺ (0,050)
Partifragmentering	0,0835 (0,114)	0,0362 (0,532)	0,0408 (0,765)	0,0408 (0,765)	-0,0503 (0,617)	0,395 (0,171)
R²-justert	0,032	0,190	0,023	0,140	0,342	0,213
Antall obs.	352	289	352	352	351	338

* Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusser (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusser (++) og tilegnet et pluss (+) hvis p-verdien tilfredsstillende er 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics

Overordnet sett er resultatene ved relativ definisjon av lovoppfyllelse relativt like som ved absolutt definisjon. De bidrar imidlertid til en nyansering ved å vise at større kommuner kommer bedre ut på enkelte typer lovkrav dersom man legger til grunn en relativ definisjon.

V6.5 Resultater per område/tjenesteområde

Det er også interessant å utforske sammenhenger mellom grad av tilfredsstillelse av krav tilknyttet forskjellige tjenesteområder.

Relativ definisjon av lovoppgjørelse

Tabell V6.10 viser oppsummerende statistikk for indikatorene innen de elleve tjenesteområdene ved relativ definisjon av lovoppgjørelse. Valget mellom absolutt og relativ definisjon har kun betydning for tjenesteområdene helse og omsorg, barnehage og grunnskole, barnevern, vannforsyning og arkiv. I tabellen angis også en forkortelse for hver sektor som benyttes i tabellene med regresjonsresultater. Hvilke enkeltindikatorer hver av indikatorene består av og hvordan disse er vektet sammen omtales i vedlegg V3.1. Alle indikatorer har teoretisk minimum på null, som tilsier at ingen av lovkravene indikatorene omfatter tilfredsstillende, og teoretisk maksimum på 1, som tilsier at alle lovkravene indikatorene omfatter tilfredsstillende fullt ut. Som man kan se av tabellen, er graden av tilfredsstillende lavest for klima og miljø og barnehage og grunnskole, med gjennomsnitt på henholdsvis 32 og 45. Merk at klima og miljø-indikatoren er basert på en representativ spørreundersøkelse fra 2019, med 90 kommuner som respondenter. De øvrige er for 2020 og basert på statistikk som i prinsippet skal finnes for alle kommuner. Videre er krav innen kommunale planer også tjenesteområder der kommunene i mindre grad tilfredsstillende loven, med en gjennomsnittlig grad av lovoppgjørelse på 52. Vannforsyning utmerker seg ved å være et tjenesteområde der kommunene i svært stor grad tilfredsstillende lovkravene. Det er størst variasjon i hvor stor grad kommunene tilfredsstillende lovkravene innen rus og psykiatri, byggtilsyn og byggesak og kommunale planer.

Tabell V6.10 Oppsummerende statistikk for indikatorer fordelt på tjenesteområde, ved relativ definisjon av lovoppgjørelse

Område / tjenesteområde	Gj.snitt	Standard-avvik	Minimum	Maksimum	N
Helse og omsorg (HO)	80	10	43	100	356
Barnehage og grunnskole (BG)	87	8	52	100	356
Barnevern (BV)	91	12	38	100	351
Rus og psykiatri (RP)	79	29	0	100	356
Brann og redning (BR)	91	19	0	100	356
Vannforsyning (VF)	97	8	52	100	343
Byggtilsyn og byggesak (BT)	74	28	0	100	341
Arkiv (AR)	71	25	4	100	356
Kommunale planer (KS)	52	30	0	100	349
ROS	73	24	0	100	286
Klima og miljø*	32	19	0	80	90

*Klima og miljø er basert på en spørreundersøkelse blant 90 representative kommuner og er fra 2019 og med 2019-kommunestruktur. Resterende indikatorer er for 2020 og med 2020-kommunestruktur. Kilde: Menon Economics

Tabell V6.11 og V6.12 viser resultatene av regresjonsanalysen for indikatorene for hvert tjenesteområde, gitt relativ tolkning av lovoppgjørelse. Også her benyttes én til tre plusstegn for å markere signifikante resultater.

For det første ser vi at kommuner med større befolkning, alt annet likt, i mindre grad oppfyller lovkrav innen barnevern og vannforsyning. Dette er imidlertid delvis en følge av at kravene innen disse områdene i stor grad avhenger av størrelsen på målgruppen, og de dermed er vanskeligere å tilfredsstillende fullt ut for store kommuner. Ved å benytte relativ definisjon av lovoppgjørelse av disse kravene, dempes denne effekten imidlertid noe. Større kommuner oppfyller, ved relativ definisjon, samtidig i større grad krav innen helse og omsorg, rus og psykiatri og kommunale planer. Dersom vi benytter en modell der sentralitet ikke inngår som forklaringsvariabel, samvarierer befolkningsstørrelse også positivt med tilfredsstillende av krav innen brann og redning, byggtilsyn og byggesak,

arkiv og ROS. Kravene tilknyttet disse tjenesteområdene er i stor grad ikke avhengig av størrelsen på målgruppen og større kommuner har dermed en større befolkning som kan dele kostnaden av å tilfredsstillere kravene.

Vi finner videre, alt annet likt, at mer sentrale kommuner i større grad tilfredsstiller krav innen barnevern, brann og redning, vannforsyning, arkiv og ROS. Dette er i tråd med hypotese H4. Sentralitet og befolkningsstørrelse er relativt høyt korrelert, noe som medfører at koeffisientene for de to er sensitive for om begge variablene er inkludert i modellen. De nøyaktige punkttestimatene til disse to forklaringsvariablene bør derfor tolkes med ekstra forsiktighet. Vi har derfor testet en modell der sentralitet ikke er inkludert som forklaringsvariabel og påpeker det der de to modellene gir noe avvikende resultater. Dersom sentralitet ikke inkluderes som forklaringsvariabel er det ikke befolkning signifikant negativ samvariasjon med lovoppfyllelse innen barnevern.

Lav eller negativ befolkningsvekst samvarierer noe overraskende med større grad av tilfredstillelse av krav knyttet til arkiv. Dette er et resultat som ikke er i tråd med hypotese 2. Mindre overraskende er det at lav eller negativ befolkningsvekst samvarierer signifikant med større grad av tilfredstillelse av krav innen barnehage og skole. Det er ikke unaturlig om kravene er enklere å tilfredsstillere ved stabilt eller fallende elevtall og barn i barnehagealder. Vi finner i tråd med hypotese 3 at større økonomisk handlingsrom har en signifikant positiv samvariasjon med å tilfredsstillere krav tilknyttet arkiv. Med tanke på at å tilfredsstillere krav innen arkiv er kostbart, er dette naturlig. Høy partifragmentering samvarierer også positivt med å tilfredsstillere krav knyttet til arkiv og klima og miljø, mens lav partifragmentering samvarierer med større grad at tilfredsstillere av krav tilknyttet kommunale planer. Merk at resultatene for klima og miljø er basert på en utvalgsundersøkelse blant kommunene fra 2019, og dermed ikke er direkte sammenlignbar med øvrige resultater.

Som forventet er variasjonen i indikatorene som forklares av forklaringsvariablene gjennomgående lavere enn i de tverrsektorielle analysene. Dette er naturlig med tanke på at kravene innen de fleste tjenesteområdene består av flere forskjellige typer krav, som både avhenger eller ikke avhenger av størrelsen på målgruppa. Spesielt innen barnevern, men også innen barnehage og grunnskole, vannforsyning, klima og miljø og ROS har modellen liten forklaringskraft.

Tabell V6.11 Estimerte sammenhenger (med p-verdier i parentes) mellom lovoppfyllelse innenfor hvert tjenesteområde ved relativ tolkning av lovoppfyllelse og kjennetegn ved kommunene – del 1, estimeringsår 2020*

	Helse og omsorg	Barnehage og grunnskole	Barnevern	Rus og psykiatri	Brann og redning
Befolkningsstørrelse (ln)	0,0200 ⁺⁺⁺ (0,008)	-0,0053 (0,461)	-0,0164 ⁺ (0,076)	0,117 ⁺⁺⁺ (0,000)	0,0248 (0,108)
Befolkningsendring siste 5 år	0,654 (0,418)	-1,231 ⁺⁺ (0,046)	-0,0477 (0,960)	0,118 (0,964)	-0,250 (0,874)
Frie korrigerte inntekter	0,0336 (0,462)	0,0168 (0,471)	0,00357 (0,937)	0,102 (0,209)	-0,0494 (0,378)
Grad av sentralitet	0,000032 (0,681)	0,000025 (0,691)	0,00019 ⁺ (0,051)	-0,000014 (0,951)	0,000244 ⁺ (0,076)
Partifragmentering	-0,0766 (0,271)	0,0377 (0,523)	-0,0967 (0,500)	0,0449 (0,744)	0,127 (0,316)
R²-justert	0,145	0,056	0,022	0,222	0,096
Antall observasjoner	352	352	347	352	352

* Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusser (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusser (++) og tilegnet et pluss (+) hvis p-verdien tilfredsstiller 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics

Tabell V6.12 Estimerte sammenhenger (med p-verdier i parentes) mellom lovoppfyllelse innenfor hvert tjenesteområde ved relativ tolkning av lovoppfyllelse og kjennetegn ved kommunene – del 2, estimeringsår 2020*

	Vann- forsyning	Byggtilsyn	Arkiv	Kommune- plan	ROS	Klima og miljø
Befolknings- størrelse (ln)	-0,0210 ⁺⁺ (0,011)	0,0399 (0,124)	0,00506 (0,816)	0,0582 ⁺⁺ (0,034)	0,0274 (0,223)	0,0063 (0,695)
Befolknings- endring siste 5 år	-0,763 (0,278)	2,324 (0,299)	-5,491 ⁺⁺ (0,010)	2,866 (0,229)	-1,580 (0,404)	-1,440 (0,624)
Frie korrigerete inntekter	-0,00755 (0,714)	0,0822 (0,475)	0,120 ⁺⁺ (0,049)	-0,0232 (0,820)	0,128 (0,154)	0,0661 (0,505)
Grad av sentralitet	0,00026 ⁺⁺⁺ (0,001)	0,00039 (0,103)	0,00059 ⁺⁺⁺ (0,003)	0,00011 (0,667)	0,00039 ⁺ (0,084)	- -
Partifragmentering	0,00910 (0,825)	0,0346 (0,830)	-0,353 ⁺⁺⁺ (0,009)	0,326 ⁺⁺ (0,041)	0,245 (0,178)	-0,378 ⁺⁺ (0,043)
R²-justert	0,045	0,152	0,110	0,088	0,061	0,047
Antall obs.	340	337	352	345	282	76

* Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusser (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusser (++) og tilegnet et pluss (+) hvis p-verdien tilfredsstillende 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics

Nærmere undersøkelse av lovoppfyllelse innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg

Barnehage og grunnskole og pleie og omsorg er kommunenes klart største tjenesteområder, målt i brutto driftsutgifter. I tillegg er kostnader til disse tett knyttet til størrelsen på konkrete aldersgrupper, som derfor bør legges til som forklaringsvariabler i analyse av disse områdene. I tillegg inneholder disse områdene hovedvekten av indikatorene som både kan defineres absolutt og relativt. Av disse grunnene gjennomfører vi en noe mer grundig analyse av disse tre tjenesteområdene, der vi benytter både absolutt og relativ definisjon av lovoppfyllelse. Merk at vi til forskjell fra rapporten for øvrig skiller ut pleie og omsorg fra helse og omsorg i denne analysen, og kun analyserer sistnevnte. Dette ettersom det kun er pleie og omsorg som på samme vis kan knyttes direkte til demografiske variabler.

Innenfor barnehage er kravet om å innfri pedagognormen den eneste indikatoren vi har. Pedagognormen stiller krav til omfanget av førskolelærere per barn i barnehagen og er både et bemannings- og kompetansekrav. Det avhenger dessuten av størrelsen på målgruppen, dvs. barn i alderen 1-5 år. Innen grunnskole benytter vi fire kompetansekrav og tre bemanningskrav og vekter disse sammen til en samlet indikator. Hvorvidt man tilfredsstillende krav til pedagogisk kompetanse og hvorvidt man tilfredsstillende krav om norsk, matematikk eller engelsk, får 1/8-vekt hver. De tre bemanningskravene i grunnskolen, hvorvidt man tilfredsstillende krav til lærertetthet for 1.-4.klasse, 5.-7.klasse og 8.-10.klasse, får 1/6-vekt hver. Begge typene krav avhenger her av størrelsen på målgruppen, dvs. barn i alderen 6-15 år. For pleie og omsorg består vår indikator av krav om dagaktivitetstilbud for personer med demens, som får vekt ½, og krav om kartlegging av ernæringsstatus for henholdsvis beboere i institusjon og personer innskrevet i hjemmetjenesten, som gis ¼ vekt hver. I tråd med Borge et al. (2020) velger vi andel personer innen aldersgruppene 67-79 og 80 år og eldre som våre to demografiske forklaringsvariabler innen dette tjenesteområdet. Også for barnehage og for grunnskole benytter vi andel av befolkningen innenfor henholdsvis 1 til 5 år og 6 til 15 år som våre forklaringsvariabler.

Tabell V6.13 viser oppsummerende statistikk for indikatorene for de aktuelle tjenesteområdene ved relativ og absolutt tolkning av lovoppfyllelse. For disse tre sektorene er vektingen mellom enkeltindikatorer gjennomgått i avsnittet over, mens vektingen kan finnes i vedlegg V3.1 for barnevern, arkiv og vannforsyning. Alle indikatorer

har teoretisk minimum på null, som tilsier at ingen av lovkravene indikatoren omfatter tilfredsstilltes, og teoretisk maksimum på 1, som tilsier at alle lovkravene indikatoren omfatter tilfredsstilltes. Ser man gjennomsnittene ved absolutt og relativ tolkning opp mot hverandre, ser vi at gjennomsnittene gjennomgående er langt høyere ved relativ definisjon.⁶³ Dette er naturlig med tanke på at en kommune som tilfredsstillter et krav i 99 prosent av tilfellene ved absolutt definisjon får verdien null, mens den ved relativ definisjon får verdien 99. Spesielt barnehage gjør et solid byks, fra henholdsvis 28 til 88 og 55 til 91, da få kommuner tilfredsstillter disse kravene fullt ut, men mange er nære å gjøre det. Det laveste gjennomsnittet og den største variasjonen mellom kommunene innen lovoppfyllelse ved relativ definisjon finnes innen helse og omsorg.

Tabell V6.13 Deskriptiv statistikk for utvalgte tjenesteområder, absolutt og relativ definisjon av lovoppfyllelse

Område/tjenesteområde	Gj.snitt	Standard-avvik	Minimum	Maksimum	N
Pleie og omsorg (HO), absolutt	40	27	0	100	356
Pleie og omsorg (HO), relativ	63	27	0	100	356
Grunnskole (GS), absolutt	53	13	0	100	356
Grunnskole (GS), relativt	87	10	41	100	356
Barnehage (BH), absolutt	28	45	0	100	356
Barnehage (BH), relativ	88	11	0	100	356

*Absolutt/relativ definisjon av lovoppfyllelse. Kilde: Menon Economics

Tabell V6.14 viser resultatene for helse og omsorg, grunnskole og barnehage – for absolutt og relativ lovoppfyllelse. Som tidligere er signifikante resultater markert med én til tre plusstegn, der flere plusstegn vil si større grad av sikkerhet.

For pleie og omsorgs del forklares lite av variasjonen av våre forklaringsvariabler, ved absolutt definisjon av lovoppfyllelse. Det eneste signifikante resultatet er at høy befolkning samvarierer med å tilfredsstillte kravene, dersom man ikke legger en absolutt definisjon av lovoppfyllelse til grunn. At andelen eldre ikke er signifikant, kan tyde på at inntektsutjevningssystemet overordnet sett evner å sikre at lovkravene tilfredsstilltes også i kommuner med stor andel eldre.

Når det kommer til grunnskole, finner vi flere interessante resultater. Indeksen består av bemannings- og kompetansekrav som avhenger av størrelsen på målgruppen, så det er ikke overaskende at vi i tråd med hypotese 1b finner at større befolkning samvarierer signifikant med mindre grad av tilfredsstillte kravene ved absolutt tolkning av lovoppfyllelse. Videre ser vi som forventet at kravene er vanskeligere å tilfredsstillte dersom andelen barn i grunnskolealder er høyere. Vi ser også at økonomisk handlingsrom henger tett sammen med om kravene tilfredsstilltes innen dette tjenesteområdet ved absolutt tolkning, men ikke ved relativ tolkning. Dette kan ha sammenheng med at kommunene med større økonomisk handlingsrom i større grad evner å tilfredsstillte kravene absolutt, samtidig som andre faktorer forklarer hvor liten andel av grunnskolene som ikke tilfredsstillter kravene,

⁶³ Unntaket er arkiv. Dette kommer av at færre kommuner mangler data på enkeltindikatorer ved relativ definisjon. Dersom kommuner mangler data på tilsvarende under 50 prosent av vektete enkeltindikatorer for en indikator, har vi benyttet gjennomsnittlig måloppnåelse innen indikatorene kommunene har data på til å konstruere indikatoren. Kommunene som manglet data ved absolutt definisjon, viser seg å ha svært lav grad av oppfyllelse innen indikatorene de har data for ved relativ definisjon. Det trekker gjennomsnittet noe ned.

blant kommunene som ikke tilfredsstillt kravene absolutt. Til slutt viser resultatene at lav partifragmentering øker graden av lovoppgjørelse.

Når det kommer til barnehage/pedagognormen, forklarer modellen en lav andel av variasjonen i tilfredsstillelsen av kravet. Barnehageindikatoren består kun av krav om å tilfredsstillt pedagognormen, og utfallsvariabelen tar derfor utelukkende verdiene 1 og 0 ved absolutt definisjon. Dette bidrar til at den er mindre egnet til å forklares med en lineær modell. I tråd med hypotese 1b finner vi en signifikant samvariasjon mellom å ikke tilfredsstillt dette kombinerte kompetanse- og bemanningskravet og befolkningsstørrelse, både ved absolutt og relativ tolkning. Vi finner samtidig, i tråd med hypotese 4, at mer sentrale kommuner, alt annet likt, i større grad tilfredsstillt kravet. Øvrige hypoteser finner vi ikke støtte for på dette tjenesteområdet. Vi får ikke signifikante resultater for andelen barn i barnehagealder. Dette kan også her tyde på at inntektsutjevningssystemet i stor grad evner å kompensere for behovet.

Tabell V6.14 Estimerte sammenhenger (med p-verdier i parentes) mellom lovoppgjørelse innenfor pleie og omsorg, grunnskole og barnehage og kjennetegn ved kommunene, estimeringsår 2020*

	Absolutt lovoppgjørelse for pleie og omsorg	Relativ lovoppgjørelse for pleie og omsorg	Absolutt lovoppgjørelse for kompetansekrav i skolen	Relativ lovoppgjørelse for kompetansekrav i skolen	Absolutt lovoppgjørelse for barnehage	Relativ lovoppgjørelse for barnehage
Befolkningsstørrelse (ln)	0,0149 (0,0513)	0,0820 ⁺⁺⁺ (0,000)	-0,0292 ⁺⁺ (0,032)	0,00119 (0,899)	-0,0739 ⁺ (0,085)	-0,000192 ⁺ (0,058)
Befolkningsendring siste 5 år	3,325 (0,162)	2,035 (0,325)	-0,839 (0,431)	-0,851 (0,183)	-0,308 (0,949)	-0,0175 (0,163)
Frie korrigerte inntekter	0,00974 (0,892)	-0,00083 (0,991)	0,129 ⁺⁺⁺ (0,007)	0,0370 (0,129)	-0,248 ⁺⁺ (0,016)	-0,000226 (0,508)
Grad av sentralitet	0,00006 (0,765)	0,00002 (0,914)	0,0001 (0,407)	-0,00009 (0,220)	0,0005 (0,211)	0,00003 ⁺⁺ (0,012)
Partifragmentering	-0,102 (0,475)	-0,137 (0,320)	0,170 ⁺⁺ (0,025)	0,116 ⁺⁺⁺ (0,006)	-0,129 (0,688)	-0,00120 (0,401)
Alder 67 til 79 år	0,405 (0,637)	0,446 (0,579)				
Over 80 år	-2,258 (0,147)	-1,204 (0,380)				
Alder 6 til 15 år			-0,843 ⁺ (0,055)	-0,206 (0,570)		
Alder 1 til 5 år					2,968 (0,408)	0,000422 (0,960)
R²-justert	0,082	0,245	0,270	0,120	0,024	0,052
Antall obs.	351	352	352	352	352	352

* Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre pluser (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to pluser (++) og tilegnet et pluss (+) hvis p-verdien tilfredsstillt 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics

Resultatene fra analysene av kommunenes tre roller og de forskjellige tjenesteområdene bærer noe preg av at forskjellige typer krav finnes innen flere av tjenesteområdene, og dette bidrar til mindre klare resultater enn ved de tverrsektorielle analysene. Mer befolkningsrike og sentrale kommuner kommer noe bedre ut ved relativt heller enn absolutt definisjon av lovoppgjørelse, men resultatene er likevel langt på vei i tråd med øvrige analyser.

Vedlegg 7 - Stabilitet i estimeringsresultatene over tid

V7.1 Forhold som forklarer ustabilitet i estimeringsresultatene

De viktigste forholdene som forklarer ustabilitet i estimeringsresultatene er:

- Statistisk usikkerhet
- Modellusikkerhet
 - Kommuner som ikke passer inn i modellen
 - Multikollinearitet
 - Utelatte forklaringsvariabler
- Dynamiske effekter
 - Tilpasningstreggheter
 - Konjunktoreffekter
- Politik- og preferanseendringer
 - Endringer i statlige reguleringer
 - Lokalt initierte atferdsendringer

Statistisk usikkerhet. Anta at vi befinner oss i en situasjon der vi har klart å identifisere den "sanne" modellen, slik at alle økonomiske problemer er løst på en perfekt måte. Anta at det ikke forekommer målefeil i dataene, slik at alle kommuner passer inn i modellen. Anta videre at kommunenes rammebetingelser og preferanser ikke endrer seg over tid. Selv om dette var tilfellet, kunne vi forvente en viss ustabilitet i koeffisienter som er estimert på forskjellige tverrsnitt. Dette skyldes såkalt statistisk usikkerhet. Denne typen usikkerhet har sammenheng med at hvert sampel (eller tverrsnitt av kommuner) består av et begrenset antall observasjoner. Hvert sampel kan betraktes som en trekning fra en ukjent sannsynlighetsfordeling som beskrives av parameterne i modellen. De estimerte koeffisientene vil derfor bli forskjellige i forskjellige trekninger, og på forskjellige tverrsnitt. Den statistiske usikkerheten vil avta med antall observasjoner i analysen, men blir også påvirket av graden av samvariasjon mellom forklaringsvariablene og de avhengige variablene i analysen. Den statistiske usikkerheten som er knyttet til ulike koeffisienter i modellen er derfor varierende.

Modellusikkerhet. Modellusikkerhet fanger opp at ustabilitet i parameterestimatene kan skyldes forskjellige problemer med den økonomiske spesifikasjonen av modellen. Eksempler på slike økonomiske problemer er uteliggere, multikollinearitet og utelatte forklaringsvariabler.

Dynamiske effekter. Modellen vi har anvendt er en statisk mikroøkonomisk modell. Et statisk modellrammeverk legger begrensninger på modelleringsmulighetene knyttet til dynamiske effekter. Tilpasningstreggheter i kommunene og konjunktoreffekter er dynamiske effekter som ikke fanges opp av modellutformingene. Disse forholdene kan dermed påvirke nivået på parameterestimatene i modellen.

Politikk- og preferanseendringer. Politik- og preferanseendringer kan bidra til endringer i de estimerte parametrene. Politikendringer refererer til endringer i statens regulering av kommunesektoren, mens preferanseendringer refererer til genuine endringer i atferden som ikke kan tilbakeføres til endringer i de statlige reguleringene eller andre endringer i rammebetingelsene. Politik- og preferanseendringer kan karakteriseres som substansielle forklaringer på ustabilitet i modellens estimater. Disse endringene beskriver faktiske endringer i atferden til kommunene. Det er ønskelig å skille slike substansielle forklaringer fra de metodologiske forklaringene som ble diskutert ovenfor. Metodologiske forklaringer på ustabilitet refererer til statistisk usikkerhet, modellusikkerhet og dynamiske effekter. De substansielle forklaringene på ustabilitet bidrar til å forstå hvordan

kommunenes atferd har endret seg over tid, mens de metodologiske forklaringene gir grunnlag for en diskusjon om hvordan modellen eventuelt kan forbedres

V7.2 Estimeringsresultater fra 2016 til 2020

Når vi skal teste stabiliteten til resultatene over tid, er det essensielt å så langt det lar seg gjøre sammenligne epler og epler og pærer og pærer. Som følge av at vi ikke har gode data for alle indikatorer bakover i tid, er det ikke mulig å beregne en helt tilsvarende totalindikator for 2015-2019 som for 2020. Se Vedlegg 4 – Utvikling i indikatorer over tid for en oversikt over datatilgangen bakover i tid. For at robusthetstestene ikke kun skal plukke opp forskjeller i definisjonene av totalindikatoren, har vi beregnet en ny totalindikator for 2020 og for perioden 2016-2020, der enkeltindikatorer uten god dekning for hele perioden ikke inngår. Dette medfører blant annet endringer innen indikatorsett for helse og omsorg, samt at rus og psykiatri utgår. Vi velger også å ikke benytte 2015, da det da ville vært nødvendig å fjerne ytterligere indikatorer fra totalindikatoren.

Et ytterligere og kanskje enda viktigere poeng er at kommunereformen tredde i kraft i 2020 og medførte en lang rekke kommunesammenslåinger. Dette medfører at studieenheter har endret seg, og det er for en rekke indikatorer enten ikke mulig, eller ikke tilstrekkelige data til, å lage «sammenslåtte» tidsserier bakover i tid. For å sikre at studieenheter i 2020 og perioden før er sammenlignbare har vi derfor estimert modellene under for kun de 220 kommunene som ikke var en del av noen kommunesammenslåing og har tilstrekkelig med data. Dette for å sikre at eventuelle forskjeller i sammenhenger ikke kommer av kommunesammenslåinger og endringer i utvalget.

Tabell V7.1 viser resultater for totalindikatoren ved absolutt lovoppfyllelse for en rekke forskjellige utvalg. Lengst til høyre gjengis resultatene fra kapittel 9.3. Deretter følger modeller for 2020 og 2016-2019 der totalindikatoren er definert på bakgrunn av datatilgjengeligheten for perioden 2016-2019 og utvalget kommuner er begrenset til kommuner som ikke var del av sammenslåinger i 2020. Til slutt har vi, av grunner vi kommer tilbake til, tatt med tilsvarende modeller, men der befolkningsvekst ikke benyttes som forklaringsvariabler. For modellene for 2016-2019 har vi inkludert dummier for år for å kontrollere for oppadstigende trend i lovoppfyllelse som treffer alle kommuner likt.

Det første å merke seg er at både signifikans og størrelse på de aller fleste koeffisienter er svært stabile på tvers av modeller. Ved å gå fra den fulle modellen for 2020 til den begrensede modellen for 2020 blir koeffisienten for befolkning signifikant forskjellig fra null. En t-test viser imidlertid at de to koeffisientene ikke er signifikant forskjellige fra hverandre.⁶⁴ Med unntak av koeffisienter for befolkningsendring er alle øvrige sammenhenger stabile og ikke signifikant forskjellige på tvers av tidsperiode eller modell for øvrig. Når det kommer til befolkningsendring er imidlertid sammenhengen signifikant negativ for perioden 2016-2019 og signifikant forskjellig og positiv for 2020-modellene. Dette kommer imidlertid i stor grad av multikollinearitet mellom befolkningsstørrelse, befolkningsvekst og sentralitet. I de to modellene lengst til venstre er befolkningsvekst utelatt som forklaringsvariabel. Som man kan se, endrer å utelate denne i svært liten og ikke-signifikant grad øvrige koeffisienter og modellens forklaringskraft. Modellene med og uten befolkningsvekst gir svært lik predikert grad av lovoppfyllelse. Resultatene er med andre ord robuste, men tyder på at nøyaktig koeffisient for befolkningsvekt ikke burde tillegges stor vekt.

⁶⁴ Alle tester av koeffisientlikhet på tvers av modeller er gjennomført ved bruk av teknikken «*Seemingly unrelated regressions*».

Tabell V7.1 Estimerte sammenhenger (med p-verdier i parentes) mellom samlet absolutt lovoppfyllelse og kjennetegn ved kommunene for alle områder/tjenesteområder som inngår i kartleggingen, estimeringsår 2015-2020*

	Begrenset modell uten befolkningsendring som forklaringsvariabel		Begrenset modell		Hoved-resultater (full modell)
	2016-2019	2020	2016-2019	2020	2020
Befolkningsstørrelse (ln)	-0,016 ⁺⁺⁺ (0,001)	-0,022 ⁺⁺⁺ (0,008)	-0,016 ⁺⁺⁺ (0,000)	-0,023 ⁺⁺⁺ (0,007)	-0,01 (0,200)
Befolkningsendring siste 5 år	NA	NA	-0,79 ⁺ (0,093)	1,33 (0,116)	1,30 ⁺ (0,077)
Frie korrigerede inntekter	0,05 ⁺ (0,056)	0,11 ⁺⁺⁺ (0,003)	0,05 ⁺⁺ (0,027)	0,11 ⁺⁺⁺ (0,005)	0,09 ⁺⁺⁺ (0,006)
Grad av sentralitet	0,0003 ⁺⁺⁺ (0,000)	0,0004 ⁺⁺⁺ (0,003)	0,0003 ⁺⁺⁺ (0,000)	0,0003 ⁺⁺⁺ (0,000)	0,0003 ⁺⁺⁺ (0,000)
Partifragmentering	-0,001 (0,975)	-0,063 (0,909)	-0,004 (0,909)	-0,044 (0,629)	0,05 (0,491)
Årsdummy	Ja	Nei	Ja	Nei	Nei
R²-justert	0,294	0,113	0,295	0,122	0,117
Antall observasjoner	934	220	912	220	258

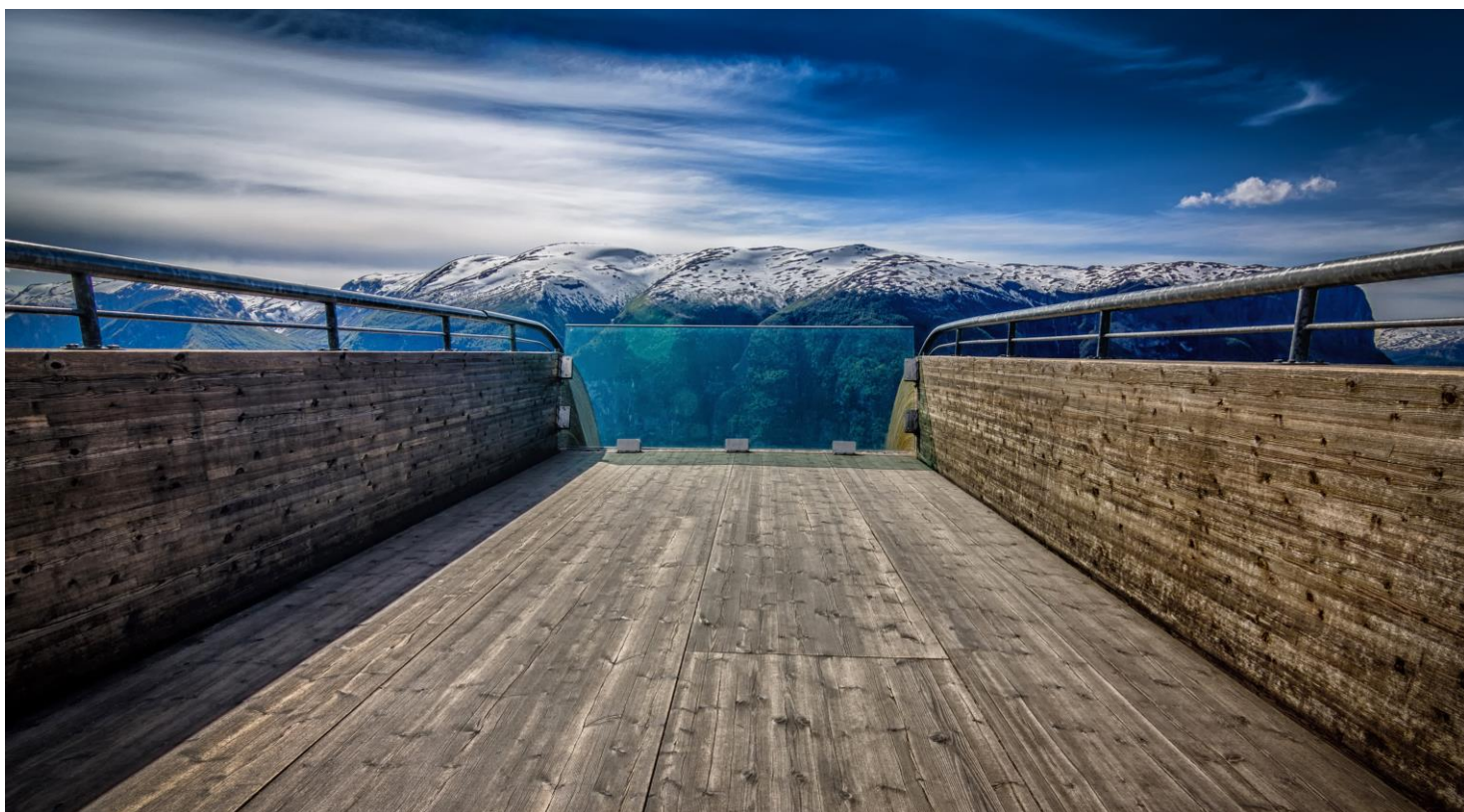
* Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusser (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusser (++) og tilegnet et pluss (+) hvis p-verdien tilfredsstillende 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics

Tabell V7.2 under viser tilsvarende resultater ved relativ definisjon av lovoppfyllelse. Det er her noe mindre stabilitet i resultatene over tid. T-tester viser imidlertid at koeffisientene for partifragmentering, befolkningsstørrelse og sentralitet ikke er signifikant forskjellige fra tilsvarende koeffisient på tvers av modellene for 2016-2019 og 2020. Dette gjelder også for befolkningsstørrelse - til tross for at koeffisienten er signifikant forskjellig fra null i modellene for 2016-2019 er de ikke signifikant forskjellige fra koeffisientene for 2020-modellene, ettersom sistnevnte i realiteten kan være positive. Når det kommer til befolkningsvekst, er koeffisientene signifikant forskjellige fra hverandre på tvers av tidsperioder, men i likhet med for absolutt lovoppfyllelse kommer dette trolig av multikollinearitet og modellens predikerte lovoppfyllelse påvirkes svært lite av å utelate denne forklaringsvariabelen. Ved relativ definisjon av lovoppfyllelse er sammenhengen mellom korrigerede frie inntekter og lovoppfyllelse mer usikker og signifikant svakere for perioden 2016-2019 enn for 2020.

Tabell V7.2 Estimerte sammenhenger (med p-verdier i parentes) mellom samlet relativ lovoppgyldelse og kjennetegn ved kommunene for alle områder/tjenesteområder som inngår i kartleggingen, estimeringsår 2015-2020*

	Begrenset modell uten befolkningsendring som forklaringsvariabel		Begrenset modell		Hovedresultater (full modell)
	2016-2019	2020	2016-2019	2020	2020
Befolkningsstørrelse (ln)	0,008 ⁺ (0,077)	-0,001 (0,86)	0,008 ⁺ (0,085)	-0,002 (0,81)	0,02 ⁺⁺ (0,003)
Befolkningsendring siste 5 år	NA	NA	-0,54 (0,20)	1,31 (0,11)	0,40 (0,53)
Frie korrigerte inntekter	0,027 (0,18)	0,10 ⁺⁺⁺ (0,001)	0,033 (0,10)	0,09 ⁺⁺⁺ (0,002)	0,07 ⁺⁺⁺ (0,004)
Grad av sentralitet	0,00025 ⁺⁺⁺ (0,000)	0,00036 ⁺⁺⁺ (0,000)	0,00027 ⁺⁺⁺ (0,000)	0,00031 ⁺⁺⁺ (0,000)	0,00024 ⁺⁺⁺ (0,004)
Partifragmentering	-0,002 (0,96)	-0,054 (0,66)	-0,008 (0,81)	-0,036 (0,66)	0,058 (0,39)
Årsdummy	Ja	Nei	Ja	Nei	Nei
R²-justert	0,40	0,282	0,399	0,291	0,117
Antall observasjoner	932	220	912	220	258

* Hvis de estimerte koeffisientene innebærer at p-verdien er mindre eller lik én prosent (0,01), er de tilegnet tre plusser (+++), hvis p-verdien er mindre eller lik 5 prosent (0,05), er de tilegnet to plusser (++) og tilegnet et pluss (+) hvis p-verdien tilfredsstillende er 10 prosent-nivå (0,1). Kilde: Menon Economics



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no