

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 tjenestekområdet	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	Kommunenens 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	Kommunenens 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 lovoppfyllelse. Basert på tilgjengelige data har vi operasjonalisert indikatorer på lovoppfyllelse 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 lovoppfyllelse 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

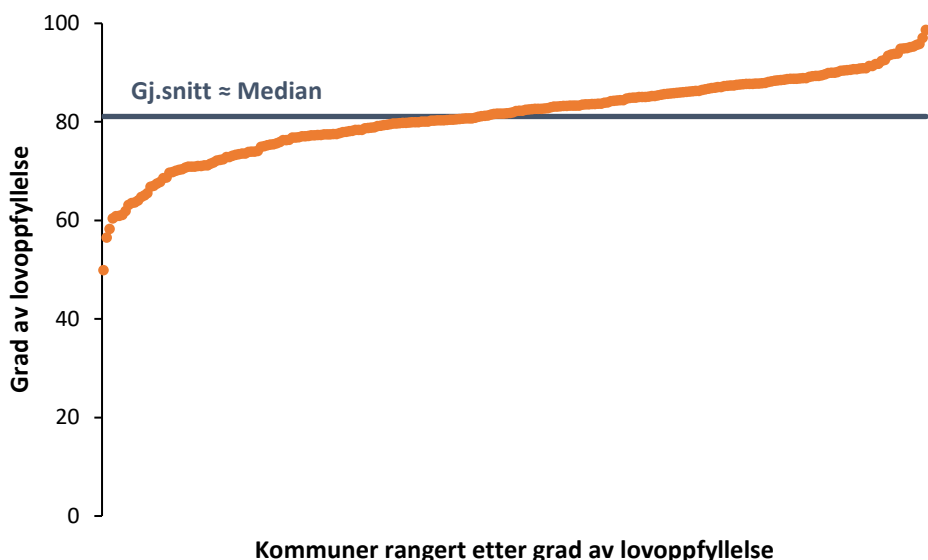
I kartleggingen har vi sett på 40 utvalgte indikatorer/datasett knyttet til lovkrav innenfor elleve ulike områder hvor kommunene har ansvar. I tillegg til å se på hver av indikatorene og områdene for seg, har vi etablert en samlet indikator som bygger på alle de 40 indikatorene. Samleindikatoren tar 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 lovoppfyllelse 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 lovoppfyllelse. 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/indikatorene 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

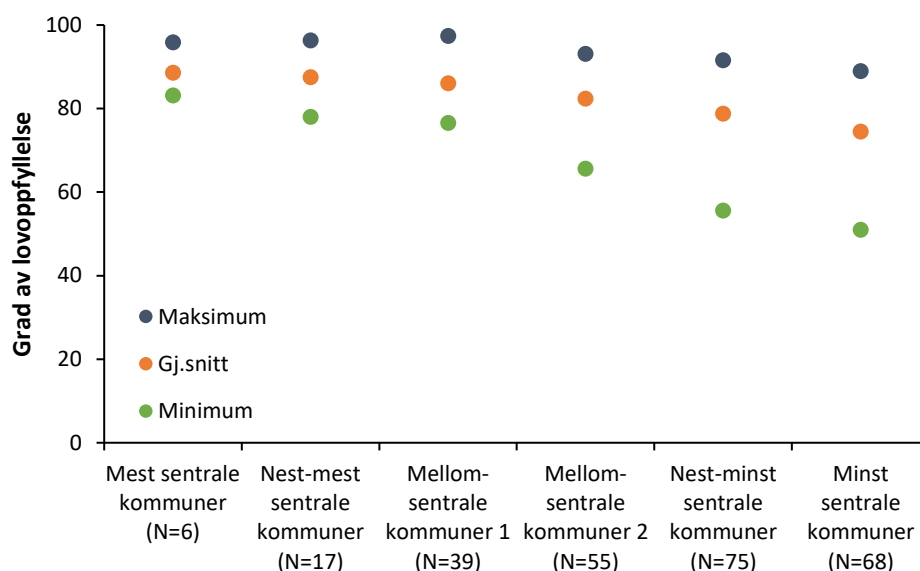
Små distriktskommuner har størst utfordringer med å tilfredsstille loven

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

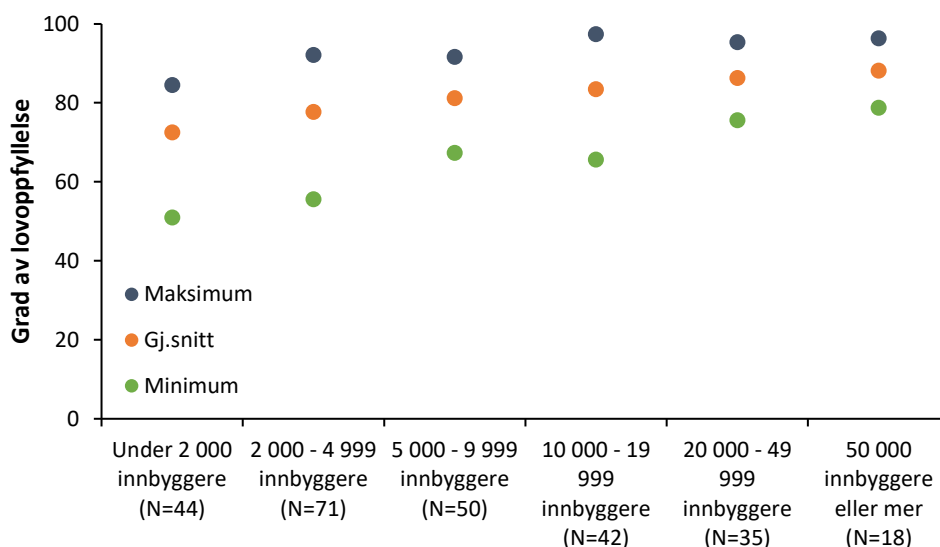


N=260. Kilde: Menon Economics

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.

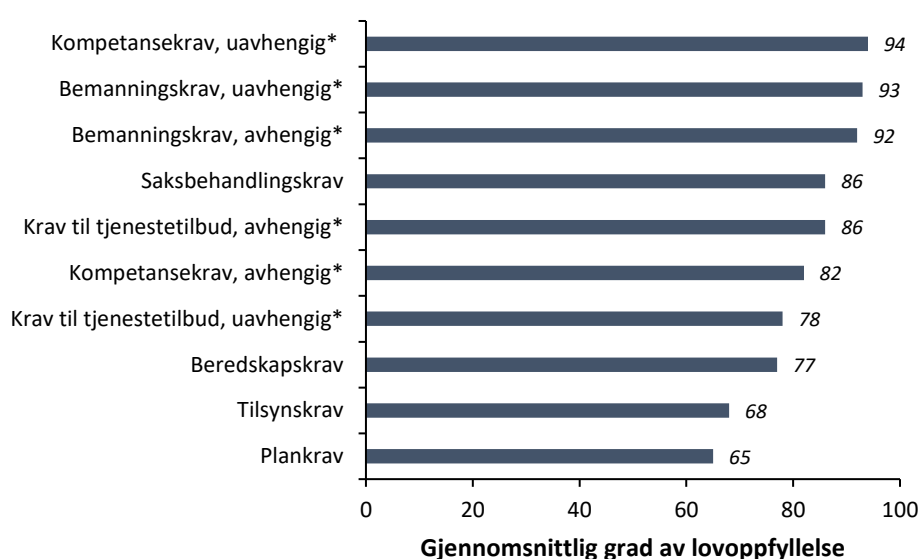
Lovkrav som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljø er særlig utfordrende

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 tilfredsstille 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 tilfredsstiller 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 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 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.

10 Oppsummering og konklusjoner

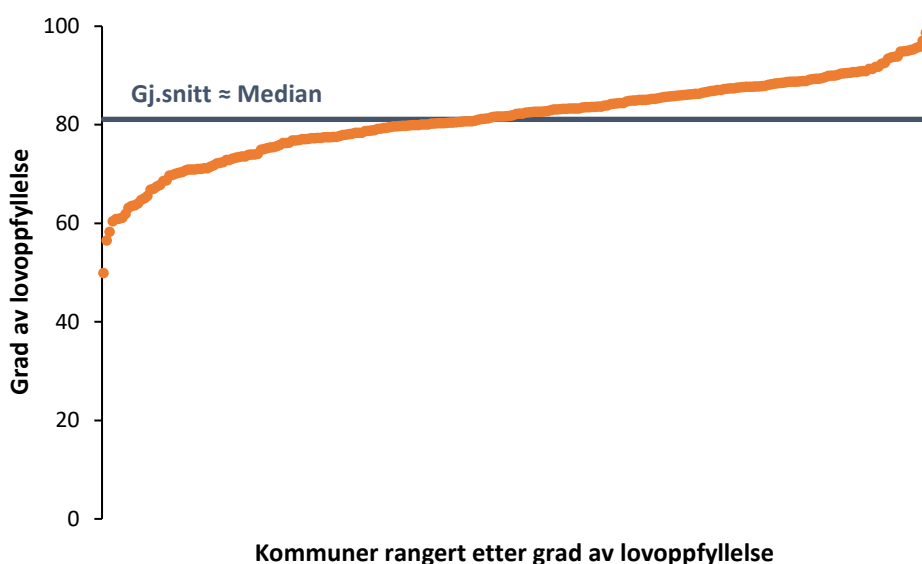
Ingen kommuner i utvalget tilfredsstiller alle lovkrav fullt ut. Det er imidlertid stor variasjon mellom kommunene. Vi finner vi at graden av lovoppfyllelse for norske kommuner varierer mellom 50 og 99 prosent. Gjennomsnittet og medianen utgjør litt over 80 prosent. Totalt sett taler funnene for at kommuner 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 tilfredsstilt og verdien 100 dersom alle lovkravene er tilfredsstilt 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 tilfredsstiller alle lovkrav. Funnene taler derfor for at alle norske kommuner har utfordringer med å tilfredsstille lovkravene. Det er samtidig stor variasjon mellom kommunene.

Figur 10.1 Prosentandel av de 40 lovkravene/indikatorene 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

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 ivare tatt, 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.

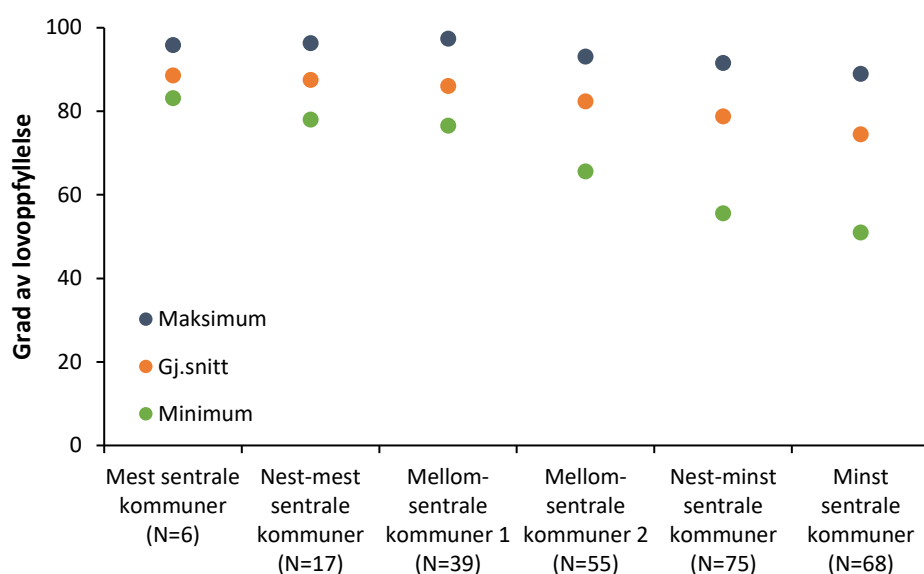
10.2 Hva kjennetegner kommunene som har størst utfordringer?

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.

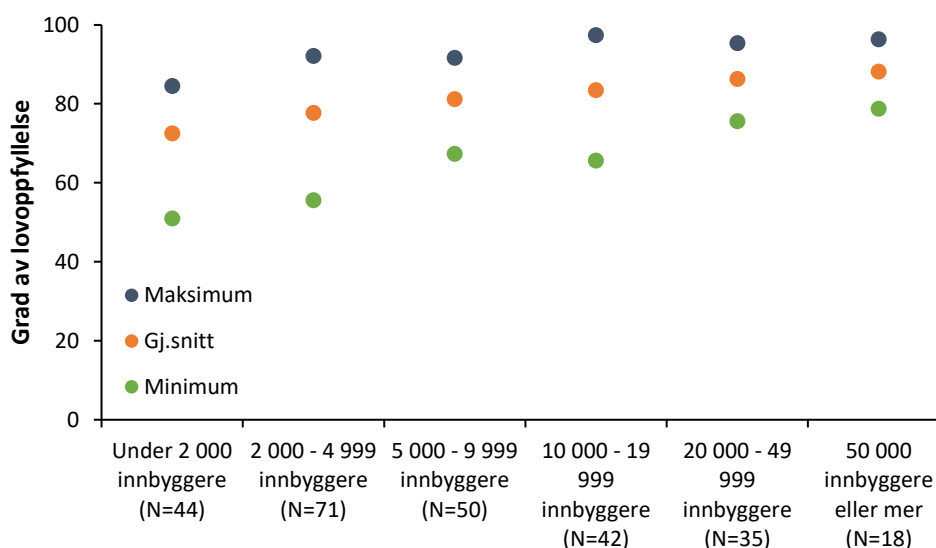
Figur 10.2 Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse fordelt på Statistisk sentralbyrås seks sentralitetsklasser



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.

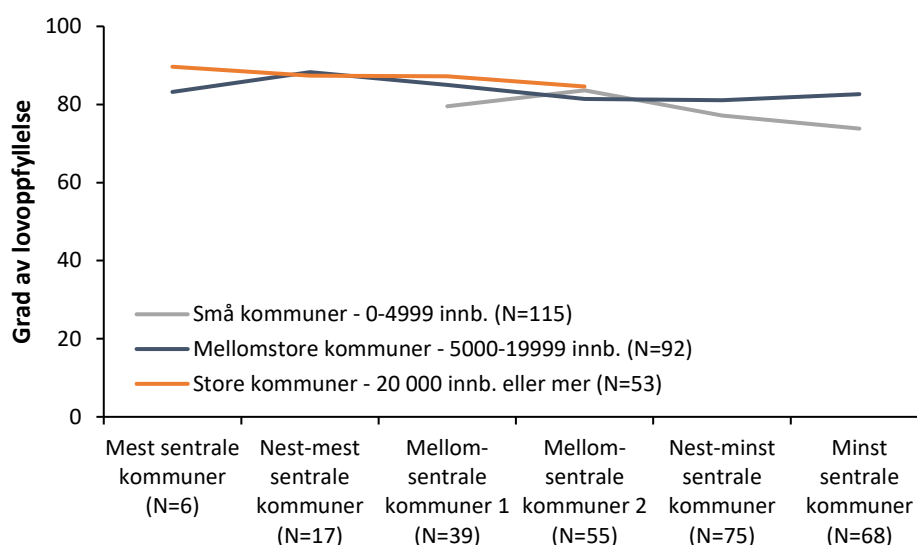
Figur 10.3 Summarisk statistikk for grad av lovoppfyllelse fordelt på små, mellomstore og store kommuner



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.

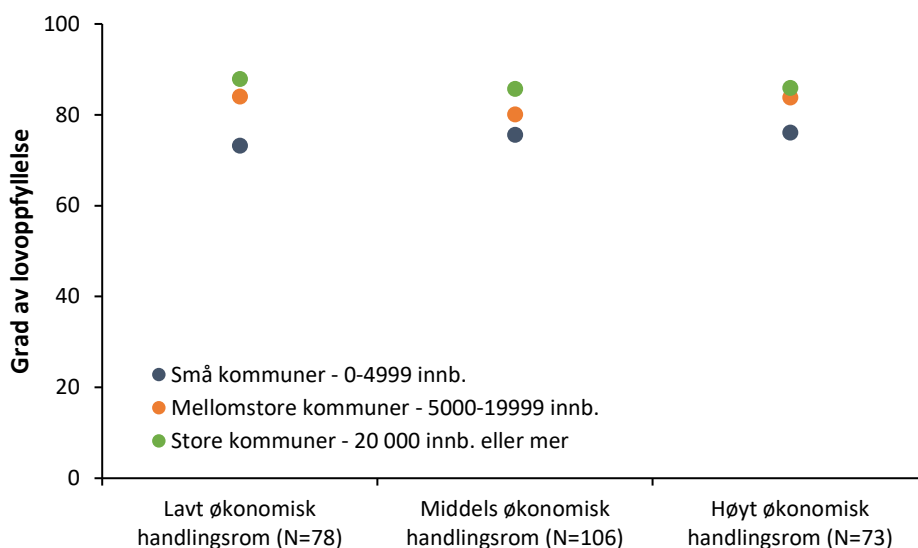
Figur 10.4 Faktisk gjennomsnittlig grad av lovoppfyllelse for kommuner i ulike sentralitetsklasse og størrelse*



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 utgiftsulemper 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 korrigerte 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 tilfredsstiller 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 tilfredsstiller 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 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 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 lærerressurser. 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.

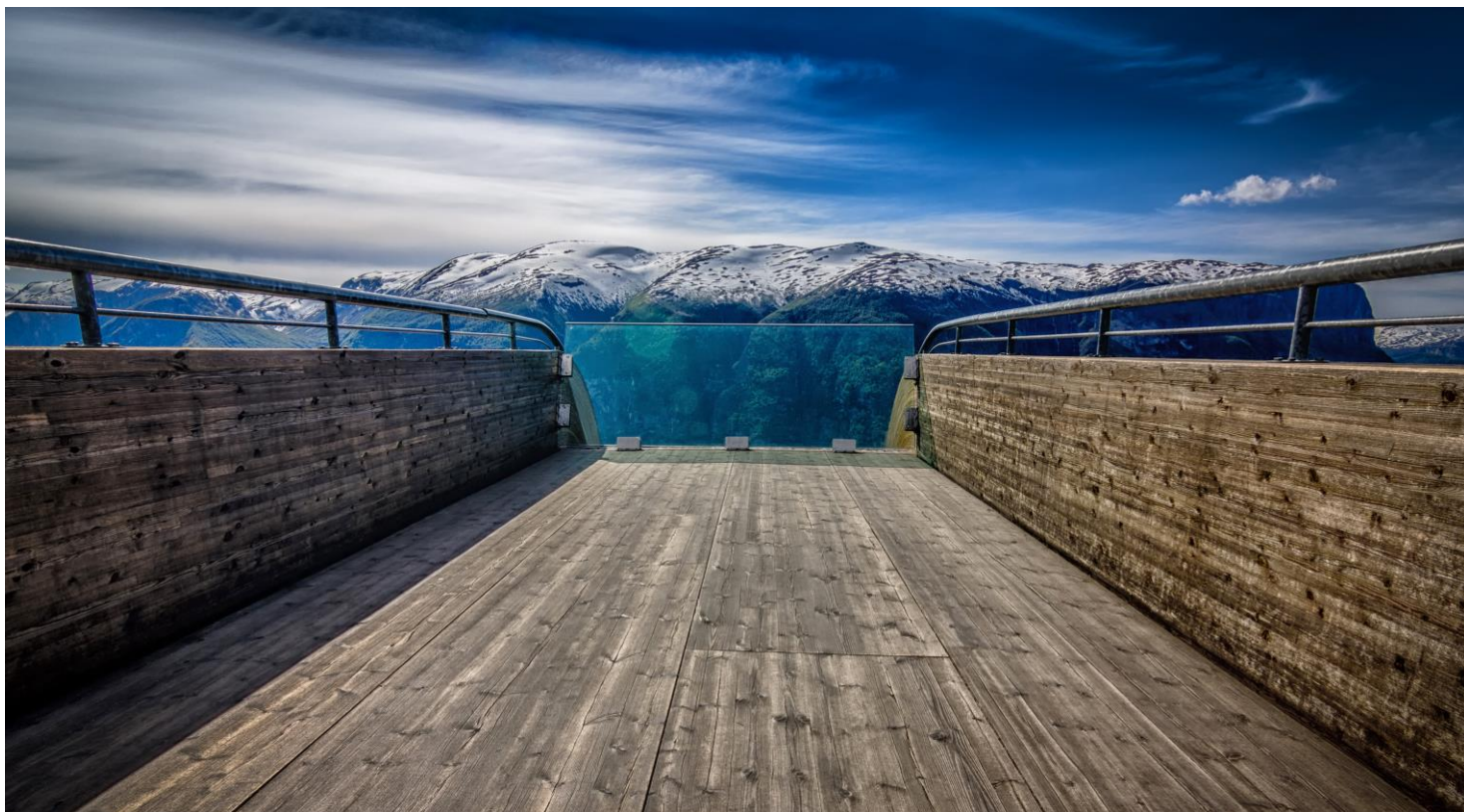
Brudd på lovverket som kommunene står overfor har i dag få konsekvenser for kommunene. Det er normalt å ikke oppfylle de lovpålagte oppgavene. Et drastisk tiltak vil være at staten i større grad ansvarliggjør kommunene for lovbrudd på en systematisk måte, utover ansvarliggjøringen som skjer gjennom tilsyn, 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 lovoppfyllelse, hjelper det lite hvis ikke forutsetningene for lovoppfyllelse er til stede. Det taler for at tiltakene for å øke graden av lovoppfyllelse 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 lovoppfyllelsen. 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 fagmiljø 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 tjenestoområder 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.



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