

SØF-rapport nr. 01/17

NULLPUNKTSMÅLING: HOVEDRAPPORT

**Lars-Erik Borge
Bent A. Brandtzæg
Vegard Salte Flatval
Torgeir Kråkenes
Jørn Rattsø
Rolf Røtnes
Rune J. Sørensen
Geir Vinsand**

SØF-prosjekt nr. 1260: «Nullpunktsmåling»

Prosjektet er finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet

**SENER FOR ØKONOMISK FORSKNING AS
TRONDHEIM, JANUAR 2017**

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no)
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

ISBN 978-82-8150-148-5 Trykt versjon

ISBN 978-82-8150-149-2 Elektronisk versjon

ISSN 1504-5226

Forord

Prosjektet nullpunktsmåling er utført på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og er utført av Senter for økonomisk forskning ved NTNU (SØF), NIVI Analyse, Handelshøyskolen BI, Samfunnsøkonomisk analyse (SA) og Telemarksforskning (TF) med SØF som hovedleverandør. Prosjektet startet opp høsten 2015 og har hatt som formål å gjennomføre en nullpunktsmåling for å legge grunnlag for at det i ettertid kan evalueres om eller i hvor stor grad kommunereformen oppnådde sine mål. I gjennomføringen av prosjektet har prosjektgruppen hatt flere møter med representanter fra KMD under ledelse av Ina-Kathrine Ruud. Disse skal ha stor takk for tilbakemeldinger og nyttige diskusjoner, men uten at de på noen måte er ansvarlige for sluttproduktene. I november 2015 ble det arrangert en workshop med deltakere fra Danmark (Kurt Holberg), Finland (Antti Moisio) og Sverige (Niklas Hanes) for å diskutere erfaringer med analyser av kommunereformer.

Formålet med denne hovedrapporten er å gi et samlet situasjonsbilde basert på utvalgte indikatorer for de overordnede målene med kommunereformen. I tillegg består leveransen av delrapporter om typeproblemer og interkommunalt samarbeid, samt dokumentasjoner av en rådmannsundersøkelse og en politikerundersøkelse som er gjennomført i forbindelse med prosjektet. I leveransen inngår også en database hvor tall for enkeltkommuner og kommunegrupper lett kan hentes ut. Databasen ligger på www.kommunedata.no.

Trondheim/Oslo, januar 2017

Lars-Erik Borge (SØF, prosjektleder), Bent A. Brandtzæg (TF), Vegard Salte Flatval (SA), Torgeir Kråkenes (SØF), Jørn Rattsø (SØF), Rolf Røtnes (SA), Rune J. Sørensen (BI) og Geir Vinsand (NIVI)

Innhold

1. Innledning	1
1.1 Nullpunktsmåling	1
1.2 Kommunene etter folketall og geografisk integrasjon	1
1.3 Leserveiledning	4
2. Kommunereform: Forståelsesmodell	7
3. Metodetilnærming	9
4. Indikatorutvikling og datagrunnlag	12
4.1 Innledning	12
4.2 Krav til gode indikatorer	12
4.3 Lokalpolitikerundersøkelsen	13
4.4 Rådmannsundersøkelsen	14
4.5 Statistikkenhet	14
5. Typeproblemer	16
5.1 Innledning	16
5.2 Små kommuner i folketall	16
5.3 Flerkommunale by- og tettstedsområder	18
5.4 Forekomst av tettstedsoppsplitting	18
5.5 Kommunetyper etter regiontranghet målt ved pendling	21
5.6 U hensiktsmessige avgrensninger og kommunetyper ut fra spesielle kjennetegn	24
5.7 Oppsummering	26
6. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne	27
6.1 Innledning	27
6.2 En enkel forståelsesmodell for kommunal tjenesteproduksjon	27
6.3 Økonomiske rammebetingelser	28
6.4 Indikatorer for tjenesteproduksjon	31
6.5 Oppsummering	43
7. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner	44
7.1 Innledning	44
7.2 Skatteinntekter og overføringsavhengighet	45
7.3 Netto driftsresultat og økonomisk balanse	48
7.4 Investering og gjeld	51
7.5 Økonomi- og finansforvaltning	53
7.6 Oppsummering	55
8. Samfunnsutvikling	56
8.1 Innledning	56
8.2 Utviklingstrekk	58
8.3 Sysselsetting og næringsliv	61
8.4 Kapasitet til samfunnsplanlegging	67
8.5 Kommunenes attraktivitet for barnefamilier	70
8.6 Miljø, klima og transport	72
8.7 Oppsummering	75

9. Det kommunale demokratiet	77
9.1 Innledning.....	77
9.2 Borgernes politiske deltakelse og tilhørighet.....	78
9.3 Befolkningens tilgang på relevant informasjon	82
9.4 Tilfang av politiske partier	83
9.5 Kommunestyrets representativitet	84
9.6 Lokalpolitikernes lydhørhet.....	87
9.7 Kommunestyrets innflytelse	89
9.8 Oppsummering	90
10. Interkommunalt samarbeid	91
10.1 Innledning.....	91
10.2 Omfang av samarbeid	91
10.3 Trender i samarbeidet.....	97
10.4 Erfaringer og styringsmodeller	97
10.5 Oppsummering.....	99
Vedlegg 1: Kommunestruktur og typeproblemer.....	105
Vedlegg 2: Oversikt over indikatorer i databasen	108

1. Innledning

1.1. Nullpunktsmåling

Regjeringen la våren 2014 fram Kommunereform - Meldingsdel i kommune-proposisjonen 2015. Her redegjorde Regjeringen for bakgrunn, formål, prosess og virkemidler for kommunereformen. Kommunene har fått et utredningsansvar når det gjelder framtidig kommunestruktur. Alle landets kommuner er invitert til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner.

Regjeringen framhever følgende overordnede mål med kommunereformen:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Bærekraftig og robuste kommuner
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Styrket lokaldemokrati

Nullpunktsmålingen gir et situasjonsbilde av kommune-Norge før reformen for å legge grunnlag for senere bedømming av reformens virkninger. Det etableres et sett av indikatorer som senere kan brukes for å evaluere realiseringen av de overordnede mål. I denne rapporten gir vi et samlende bilde av kommunenes situasjon i forkant av kommunereformen. De data som trekkes fram representerer et utvalg av det samlede settet av indikatorer. Vi inkluderer både en tilstandsbeskrivelse og utviklingstrekk.

Det er et fordelingsbilde som gis her, ikke en årsaksanalyse. Rapporten gir ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om hvordan kommunesammenslåing vil påvirke kommunenes virksomhet og samfunnsutviklingen for øvrig. Små kommuner i folketall har felles kjennetegn, men også store forskjeller. Blant de små finner vi kommuner med lavest og høyest privat inntektsnivå per innbygger, de fleste i utgangspunktet orientert mot primærnæringer, mens andre høster av særlig verdifulle ressurser som kraft og fiskeoppdrett, de fleste ligger i utkanten mens noen ligger nært byer. Når vi beskriver forskjeller etter folketall, sier ikke det noe om hvilke faktorer som bestemmer forskjellene.

1.2 Kommunene etter folketall og geografisk integrasjon

Reformen handler om inndeling av kommuner langs to sentrale dimensjoner – størrelse i folketall og geografisk integrasjon innenfor felles bo- og arbeidsregioner. I framstillingen vil vi bruke følgende grupperinger definert på grunnlag av data for 2015:

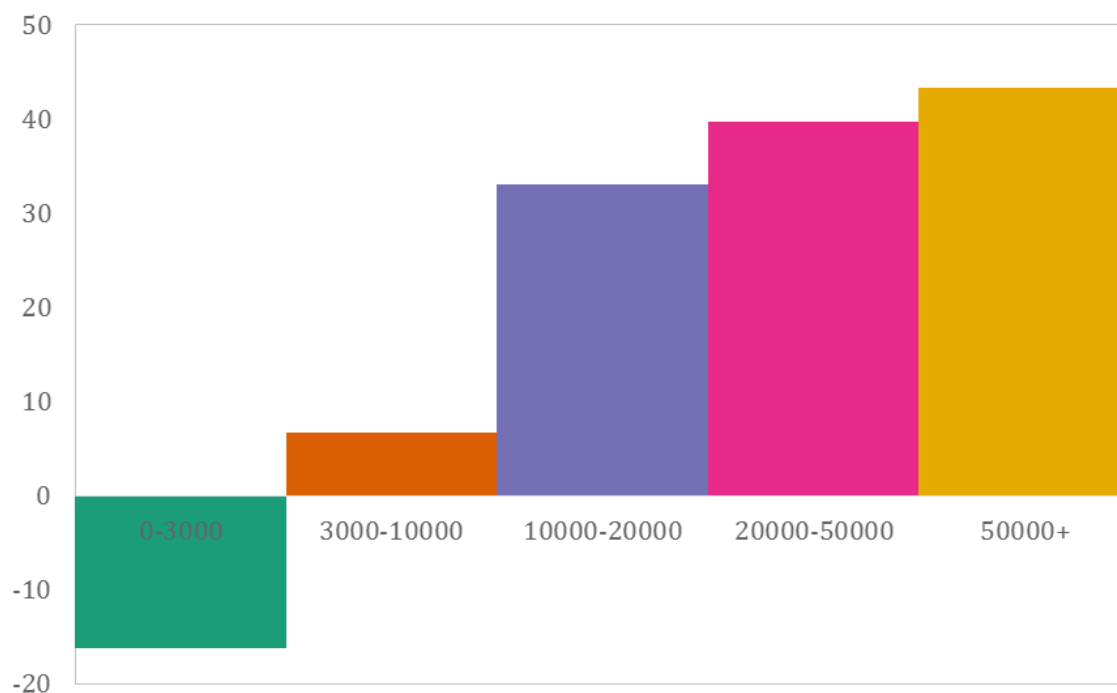
Kommunetype etter folketall skiller mellom fem størrelsesgrupper – under 3.000 innbyggere (158 kommuner), mellom 3.000 og 10.000 innbyggere (156 kommuner), mellom 10.000 og 20.000 innbyggere (59 kommuner), mellom 20.000 og 50.000 innbyggere (40 kommuner) og over 50.000 innbyggere (15 kommuner).

Inndelingen i kommunegrupper etter regional integrasjon er basert på følgende kriterier:

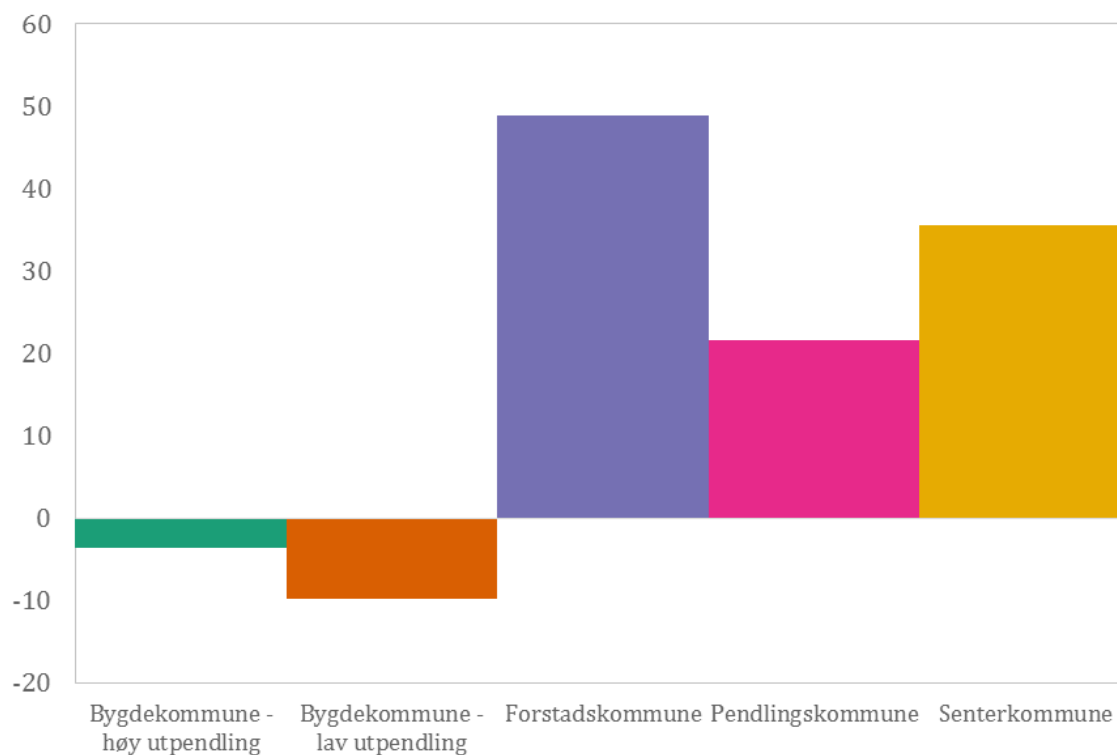
- Senterkommuner (54 kommuner), som består av de mest folkerike og sentrale kommunene i hver bo- og arbeidsregion, slik disse er definert av NIBR dokumentert i Gundersen og Jukvam (2013). Fra NIBRs definisjon er kommuner definert som 'Bygdesentra 1' eller mindre sentrale kommuner tatt ut.
- Forstadskommuner (78 kommuner), som er kommuner med over 25 prosent daglig utpendling til senterkommunen.
- Pendlingskommuner (101 kommuner), som er kommuner med 10-25 prosent daglig utpendling til senterkommunen.
- Andre kommuner, som er kommuner med under 10 prosent daglig utpendling til senterkommune. Denne gruppen er delt i to undergrupper, henholdsvis 'Bygdekommune med høy utpendling' (131 kommuner) som har en samlet utpendling på over 20 prosent (til hvilken som helst kommune), og 'Bygdekommune med lav utpendling' (64 kommuner) som har under 20 prosent samlet utpendling.

Befolkningsveksten 1980-2015 for kommunene gruppert etter antall innbyggere er vist i figur 1.1a. Befolkningen innenfor hver kommunegruppe er summert i 1980 og 2015 og samlet prosentvis vekst er beregnet. Kommuner med under 3000 innbyggere har hatt en reduksjon i folketallet på 16 prosent, mens de øvrige kommunetypene har hatt vekst. Veksten er stigende med folketall. Kommuner over 50.000 innbyggere har hatt vekst på 43 prosent. På kommunenivå innebærer utviklingen divergens – det blir stadig større forskjell i kommunestørrelse målt ved innbyggertall.

Det tilsvarende bildet for kommunetyper etter regional integrasjon er vist i figur 1.1b. Det framkommer at veksten er konsentrert om senterkommuner og forstadskommuner. Forstadskommunene har hatt sterkest befolkningsvekst med nærmere 50 prosent i perioden 1980 til 2015. Veksten i forstedene avspeiler at mange senterkommuner har for trange grenser til å bosette den økte befolkningen i regionen. Pendlingskommunene har også befolkningsvekst, til sammen over 20 prosent i perioden. Kommuner som ligger lenger fra sentra, her skilt mellom bygdekommuner med høy og lav utpendling, har negativ befolkningsutvikling.



Figur 1.1a: Befolkningsvekst 1980-2015 for kommunene gruppert etter antall innbyggere, prosent.



Figur 1.1b: Befolkningsvekst 1980-2015 for kommunene gruppert etter regional integrasjon, prosent.

Kommuneinndelingen defineres som den geografiske inndelingen av landet i kommuner, mens kommunestrukturen forstås som befolkningens fordeling på kommuner. Mens kommuneinndelingen kan ligge fast, vil kommunestrukturen være dynamisk som følge av den løpende befolkningsutviklingen. Den utviklingen som er vist i figurene 1.1a og 1.1b viser at de siste 35 årene har vært store endringer i kommunestrukturen til tross for at det ikke er gjort større endringer i kommuneinndelingen. Som følge av befolkningsutviklingen har folketallet gått ned i de mindre distriktskommunene og økt i tettsteds- og bykommuner. Spørsmålet om reform i kommuneinndelingen er kommet opp på grunn av disse forskjeller i forutsetninger mellom kommuner og på bakgrunn av at kommunene har fått flere oppgaver. Denne hovedrapporten og den tilhørende databasen gir en bred beskrivelse knyttet til de fire overordnede målene om tjenestetilbud, bærekraft, samfunnsutvikling og lokaldemokrati.

1.3 Leserveiledning

Rapportens første kapitler 2-4 gir viktig bakgrunnsmateriale. Kapittel 2 gir en forståelsesmodell for kommunereformen og kapittel 3 beskriver metodetilnærminger som vil bli benyttet ved framtidige evalueringer av reformen. Dette gir en nødvendig forståelsesramme for hvordan sentrale kriterier for målrealiseringen skal operasjonaliseres og måles. Indikatorutvikling og datagrunnlag beskrives i kapittel 4.

I kapittel 5 gjennomfører vi en kartlegging av geografiske typeproblemer ved dagens kommuneinndeling. Med utgangspunkt i mål og prinsipper fra Christiansenutvalget (NOU 1992: 15) og Regjeringens ekspertutvalg (Ekspertutvalget, 2014ab) er det særlig tre typeproblemer som trekkes fram: (i) en kommunestruktur preget av mange små kommuner, (ii) oppsplitting av større tettsteder og sammenhørende byregioner og (iii) uhensiktsmessige avgrensninger av kommuner. Eksempler på typeproblemer illustreres ved hjelp av kart som er utarbeidet som del av nullpunktsmålingen. Den underliggende delrapporten (Vinsand og Flatval, 2016) gir en fullstendig kartlegging av typeproblemene.

Kommunene har ansvaret for både velferdstjenester og lokale oppgaver, og det er en sentral målsetting at innbyggerne skal ha tilgang på gode og likeverdige tjenester uavhengig av hvor i landet de bor. I kapittel 6 presenterer vi utvalgte indikatorer for økonomiske rammebetingelser og tjenestetilbud. Indikatorene er i stor grad basert på offisiell statistikk. Regjeringens ekspertutvalg la vekt på faglig og administrativ kapasitet for (spesialiserte) tjenester, noe det er begrenset informasjon om i offisiell statistikk. Som del av nullpunktsmålingen har vi derfor utført en rådmannsundersøkelse (Vinsand og Eidset 2016) for å kartlegge kommunenes faglige og administrative kapasitet og bruk av kvalitetsutviklingsverktøy. Gjennomgangen i kapittel 6 viser at de minste kommunene i gjennomsnitt har bedre økonomiske rammebetingelser enn de større, noe som gir seg utslag i bedre tjenestetilbud målt ved indikatorer som gruppestørrelse og dekningsgrader. De minste kommunene har imidlertid utfordringer knyttet til innhold og kvalitet i tjenestene, og de vurderer egen kapasitet og kompetanse som relativt lav.

Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner er tema for kapittel 7. Bærekraft forstås som i hvilken grad kommunene kan opprettholde og bygge ut tjenestetilbudet over tid, mens økonomisk robusthet handler om å kunne skjerme tjenestetilbudet mot reduserte inntekter eller kostnadsdrivende sjokk på utgiftssiden. Det utvikles indikatorer basert på offisiell statistikk (i all hovedsak regnskapsinformasjon fra KOSTRA) og på rådmannsundersøkelsen. De største kommunene har høye skatteinntekter og liten avhengighet av statlige overføringer sammenliknet med de mindre kommunene. En mer variert næringsstruktur bidrar videre til at de største kommunene har større stabilitet i skatteinntekter og netto driftsresultat, og de er i langt mindre grad enn de mindre kommunene registrert i ROBEK. For de største kommunene er det en utfordring å håndtere den raske befolkningsveksten, og de har de senere årene hatt høye investeringer og kraftig økning i gjelden. Rådmannsundersøkelsen viser at de større kommunene vurderer egen kompetanse på økonomi- og finansforvaltning som høyere enn de mindre kommunene. Det er også mer utbredt at de større kommunene har formulert målsettinger for netto driftsresultat og andre finansielle størrelser.

Kommunene har en sentral oppgave i å utvikle egne lokalsamfunn og gi gode levekår for innbyggerne. Denne samfunnsutviklerrollen er tema for kapittel 8. Indikatorer for samfunnsutvikling er basert på offisiell statistikk (for eksempel privat inntekt, utdanningsnivå, sysselsetting og klimagassutslipp), rådmannsundersøkelsen (kompetanse og kapasitet knyttet til planlegging og miljø) og TØIs reisevaneundersøkelse (reisetid for arbeidsreiser). Det er en viss tendens til at det private inntektsnivået øker mer i de større kommunene enn i de små, noe som blant har sammenheng med økende forskjeller i utdanningsnivå og sterkere vekst i kunnskapsbaserte basisnæringer. Utfordringene for de mindre kommunene forsterkes av svak kapasitet og kompetanse på planleggingsoppgaver.

Det kommunale demokratiet er tema for kapittel 9. Et velfungerende lokaldemokrati krever bred deltakelse, informasjon og valgmuligheter. Med dette som utgangspunkt har vi i nullpunktsmålingen identifisert seks viktige dimensjoner for en evaluering av det kommunale demokratiet: (i) borgernes politiske deltakelse, (ii) borgernes tilgang på relevant informasjon, (iii) tilfang av politiske partier, (iv) kommunestyrets representativitet, (v) kommunestyrets lydhørhet og (vi) kommunepolitikernes innflytelse. I prosjektet er det utviklet nye indikatorer for informasjonstilfang slik som avisdekning og nyhetssaker om kommunale politiske organer i papiraviser, nettaviser, radio og fjernsyn. Videre er det gjennomført en egen politikerundersøkelse for å kartlegge lokalpolitikernes vurdering av innflytelse, rolleforståelse og prioriteringer. Politikerundersøkelsen er dokumentert i Sørensen og Flatval (2016). I tillegg inngår indikatorer basert på offisiell statistikk (herunder registerdata for kandidater ved lokalvalgene) og DIFIs innbyggerundersøkelser. Gjennomgangen viser at små kommuner har fortrinn med hensyn til valgdeltakelse, partimedlemskap og færre borgere per folkevalgt. På den andre siden er avisdekningen bedre i folkerike kommuner og folkerike kommuner har bredere tilfang av lister ved kommunevalgene. Mest slående er likevel fraværet av forskjeller mellom kommuner med stort og lite folketall når det gjelder tilhørighet, tillit, vurdering av informasjonstilgang, politikernes rolle som ombud for enkeltpersoner og offentlig ansattes representasjon i kommunestyrene.

Kommunereformen vil kunne endre omfanget av interkommunalt samarbeid mellom kommuner. I nullpunktsmålingen har det derfor vært viktig å kartlegge samarbeidsmønsteret før reformen. Kartleggingen av interkommunalt samarbeid (Vinsand og Langset, 2016), basert på informasjon fra rådmannsundersøkelsen, er oppsummert i kapittel 10 i denne rapporten. Antall samarbeidsordninger per kommune varierer fra under 20 til over 50, men det er ikke systematiske forskjeller i antall ordninger etter kommunestørrelse. Det er imidlertid systematiske variasjoner i hvilke oppgaver det samarbeides om. Store kommuner samarbeider mer om oppgaver innenfor teknisk sektor, mens små kommuner i større grad deltar i samarbeid om IKT, PPT, øyeblikkelig hjelp, barnevern og NAV. Kommunene rapporterer om betydelige faglige og økonomiske gevinster som følge av samarbeidet, men også om betydelige styringsmessige og demokratiske utfordringer.

Formålet med nullpunktsmålingen har vært å gi et situasjonsbilde av kommune-Norge for å legge grunnlag for senere analyser av reformens virkninger. I prosjektet er det utviklet indikatorer for (i) gode og likeverdige tjenester, (ii) bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, (iii) samfunnsutvikling og (iv) det kommunale demokratiet. I utgangspunktet vil registerdata som samles inn regelmessig være det foretrukne datagrunnlaget for indikatorene, og slike data er utnyttet så langt det er mulig. De kartlegginger og surveyundersøkelser som er gjennomført som del av prosjektet gir imidlertid viktig informasjon utover det registerdataene gir. Vi vil særlig framheve (i) kartleggingen av typeproblemer, (ii) informasjon om kapasitet, kompetanse og interkommunalt samarbeid fra rådmannsundersøkelsen og (iii) informasjon om innflytelse, rolleforståelse og prioriteringer fra politikerundersøkelsen. Vi har også utnyttet data fra Norske avisers landsforening og Retriever til å utvikle interessante indikatorer for informasjonstilfang. En viktig del av prosjektet har også vært å sammenstille indikatorene, som kommer fra en rekke ulike datakilder, i en database hvor tall for enkeltkommuner og kommunegrupper lett kan hentes ut.

2. Kommunereform: Forståelsesmodell

Endring i kommuneinndelingen skaper nye kommuner med ny geografisk inndeling. Det må lages en ny politisk og administrativ forvaltning som smelter sammen gamle kommuner og kommunedeler og har ansvar for en større befolkning.

Virkningene av kommuneinndeling handler om hvordan den nye kommuneenheten løser sine oppgaver annerledes enn under den gamle organiseringen. Det er ingen automatikk i virkningene, de følger av administrative og politiske prosesser basert på nye forutsetninger. Virkningene av kommunereform vil være resultatet av en rekke handlingsvalg som vil avhenge av lokale forutsetninger og innflytelse fra mange aktører. For å analysere virkningene på et senere tidspunkt må man fange opp sammenhengen mellom kommunens handlingsvalg, indre og ytre aktører som påvirker kommunen, og lokale forhold av betydning både for handlingsvalg og resultater.

De nye sammenslåtte kommunene må finne fram nye interne styringsformer. De ventes å bruke beste praksis av de kommunene som inngår og å starte prosesser for nye organisasjonsformer og styringssystemer. Det kan også være intern dynamikk som leder de nye enhetene til dårligere løsninger enn de hadde, for eksempel mer byråkrati som går ut over arbeidsinnsats i tjenesteproduksjonen. Ved senere evaluering av reformen vil det være av interesse å ha kartlagt organisering og styring for å identifisere hvilke endringer som er med på å forklare forskjeller i utfall.

Virkningene av kommunereform vil være heterogene og betinget på lokale karakteristika. Sentrale elementer av denne heterogeniteten må være med i en nullpunktsmåling. Vi kan skille mellom sosio-økonomiske og politisk-administrative forhold. Kravene til kommunal politikk og mulighetsområdet for å gjennomføre politikken avhenger av forutsetninger som næringssammensetning, befolkningssammensetning, bosettingsmønster, og infrastruktur. Det vil også avhenge av hvordan kommunen inngår i en arbeidsmarkedsregion og hvilken næringsmessig kompetanse og teknologi som er til stede i regionen.

Samtidig vil karakteristika ved det politiske og administrative beslutningssystemet påvirke handlingsvalgene. Karakteristika ved partisystem og partikonkurranse og mediasituasjonen for kommunen påvirker kommunale beslutninger. Et eksempel kan illustrere betydningen: En reform kan bidra til mer byråkrati eller slanking av byråkrati og overføring av ressurser til tjenester rettet mot befolkningen. Utfallet vil variere med lokale forutsetninger, spesielt samspillet mellom politikk, administrativ ledelse og ansattes organisasjoner.

I tillegg til nye lokale forutsetninger for å løse oppgavene i kommunene, vil virkningene også følge av nye relasjoner til nabokommuner og annen forvaltning. Mange kommuner er i dag involvert i interkommunalt samarbeid, gjerne med ulike samarbeidende kommuner for ulike oppgaver. Kommunesammenslåing vil dels kunne erstatte og dels endre dette samarbeidsmønsteret. Det kan også gjelde kommuner som har spesielle samarbeidsordninger med fylkeskommune eller statlig forvaltning. Nullpunktsmålingen må baseres på en landsdekkende oversikt over geografiske typeproblemer og beskrive samarbeidsmønsteret før reformen.

Kommunene har ulike økonomiske forutsetninger for sin drift når det gjelder skattegrunnlag, utnyttelse av skatter og avgifter (spesielt eiendomsskatt), statlige overføringer, formue og gjeld. Formuen består av bygg/anlegg og finansielle plasseringer, gjelden er hovedsakelig knyttet til tidligere investeringer. Det kan være store forskjeller mellom kommuner som inngår i sammenslåing, det gjelder spesielt kommuner med store kraftinntekter og med stor gjeld. De økonomiske forutsetningene må kartlegges. Kommunesammenslåing krever tilpasning av finansieringsordningene og samordningen av økonomien til ny enhet. Deler av virkningene vil således følge av hvordan kommunene tilpasser skatter og avgifter og hvordan reformen slår ut i overføringssystemet.

Siktemålet med reformen er bedre realisering av nasjonale samfunnsmessige målsettinger blant annet ved at de nasjonale rammebetingelser overfor kommunene kan forbedres. Det er tre hovedelementer av rammebetingelser – oppgavefordeling, finansieringssystem og styringsopplegg. Regjeringen har diskutert mulige oppgaveendringer i Meld. St. 14 (2014-15) Kommunereformen – Nye oppgaver til kommunene. Hvis oppgaveendring blir en del av reformen, vil det være ønskelig å beskrive hvordan de oppgaver som flyttes løses nå. Et eksempel er videregående skole, hvor flytting fra fylkeskommune til kommuner tilsier en tilstandsbeskrivelse av videregående skole før reform. Intensjonene for reformen peker i retning av mulige endringer også i finansieringssystemet (større vektlegging av lokale skatteinntekter, forenklinger i inntektssystemet) og styringsopplegget (mer delegering). Endringer i nasjonale rammebetingelser vil påvirke virkningen av reformen og vil være avhengig av lokale forutsetninger.

Kombinasjoner av ulike utgangspunkt mellom kommuner, ulike handlingsvalg i kommuner, endringer i nasjonale rammebetingelser og samfunnsmessige endringer for øvrig skaper viktige metodiske utfordringer for en framtidig evaluering. Vi har sett det som viktig å ha et bevisst forhold til disse metodiske utfordringene ved etableringen av nullpunktsanalysen. Neste kapittel drøfter derfor et metodeopplegg som tar hensyn til de evalueringsmessige metodeutfordringene.

I nullpunktsmålingen er søkelyset satt på kommunene og deres virksomhet. Data om nasjonale rammebetingelser og styringssystemer er ikke inkludert – de antas å være tilgjengelige som historisk materiale som beskriver forvaltningen.

3. Metodetilnærming

Ekspertutvalgets delrapport (2014a) ga en bred gjennomgang av samfunnsmessige endringer og utviklingstrekk som har betydning for kommunenes forutsetninger og muligheter for å løse sine oppgaver. Siden forrige reform pekes det blant annet på store endringer når det gjelder utviklingen av velferdsstaten, og hvor kommunene har fått stadig nye oppgaver og ansvar.

- Kommunenes oppgaveportefølje er betydelig utvidet og de har fått ansvar for nye kompetansekreverende oppgaver innen tjenesteproduksjon og planlegging.
- Det har skjedd store endringer når det gjelder befolkningsutvikling, sysselsetting, utdanning, bosetting, teknologi og infrastruktur.
- Vi har i økende grad blitt en del av en global økonomi som stiller økte krav til omstilling og utvikling i både privat og offentlig sektor.
- Det har skjedd en økende integrasjon og pendling på tvers av kommunegrensene.
- Befolkningen har vokst kraftig i og rundt de store byene samtidig som de minste kommunene har nedgang i folketallet.
- I byregionene er det utfordringer med å planlegge og legge til rette for å kunne håndtere veksten på en god måte, mens de minste kommunene i større grad har utfordringer med kapasitet og kompetanse knyttet til små og sårbare fagmiljøer og å motvirke befolkningstilbakegang.
- Økende vektlegging av klimapolitikk kan medføre store konsekvenser, særlig for rammebetingelsene for byområdene.

Bakteppet for kommunereformen er både de samfunnsmessige endringer nevnt ovenfor og pågående reformarbeid på andre områder i offentlig sektor. For kommunesektoren vil særlig reformarbeid knyttet til organisering av offentlige sektorer som utdanning, helse og omsorg og samferdsel ha betydning. Det vil være krevende å identifisere virkningene av reform på grunn av de samtidige samfunnsendringer og endringer i nasjonal politikk. De dynamiske virkningene kan på grunn av disse endringsprosessene variere betydelig mellom kommuner, avhengig av utgangspunkt, selv om eventuelle sammenslåinger kan se like ut.

For å få en god evaluering av virkninger, er det ikke tilstrekkelig at nullpunktsanalysen gir en statisk tilstandsbeskrivelse. For det første vil reformen være del av større endringsprosesser, både internt i kommunene og i rammebetingelser og omgivelser, som må identifiseres for å kunne isolere virkning av reform. For det andre vil virkningene av reform være bestemt av kommunale handlingsvalg etter reformen, som igjen vil være avhengig av forhistorie og lokale betingelser. For det tredje er det et sterkt metodisk argument for å sammenligne tidsforløp før og etter reform som kan få fram skift i utviklingsbaner.

Etter vår vurdering vil en ren statisk sammenligning av før og etter tilstander gi et for svakt grunnlag for evaluering. Vi har derfor lagt opp til en nullpunktsmåling som – så langt data tillater - fanger opp dynamikken i tilpasningen i en reformprosess.

Vårt metodiske utgangspunkt er at reformen kan betraktes som et naturlig eksperiment for de berørte kommuner. En framtidig evaluering av reformen skal svare på følgende spørsmål: Hvordan ville utviklingen i sammenslåtte kommuner vært i fravær av reform? Empirisk analyse av en slik reform kan basere seg på endring-mot-endring (*difference in difference*) analyse. Den statistiske analysen av reformvirkninger konsentrerer seg om endringer i variabler i en type kommuner vi kaller behandlingsgruppe sammenlignet med kommuner i en kontrollgruppe. Behandlingsgruppen er berørt av kommunesammenslåing, mens kontrollgruppen er uberørt. Dette er standard økonometrisk metode og legger til grunn paneldata (observasjoner over tid før og etter reform). Det forutsettes at vi har et veldefinert sett av behandlingskommuner som har gjort kommunesammenslåinger og et annet sett kontrollkommuner som ikke er berørt av kommunesammenslåinger. I kjølvannet av kommunereformen i Danmark i 2007 er det utført flere empiriske analyser med moderne økonometrisk design, hvor det skilles mellom behandlingsgruppe og kontrollgruppe. Fordelen med en slik design er at effektene i større grad kan tolkes som kausale. Dette designet er benyttet av Blom-Hansen, Houlberg og Serritzlew (2014) som finner at det er stordriftsfordeler i kommunal administrasjon.

For å svare på det kontrafaktiske spørsmål om hva som ville skjedd uten kommune-reform må man kunne følge de gamle kommuneenhetene i statistikken framover i tid. Behandlingen (sammenslåingen) vil ikke være lik for alle kommuner. En liten kommune som slår seg sammen med en stor vil oppleve mye større endringer enn den store. Enkelte kommuner vil bare delvis være berørt av reform (når en del av kommunen slås sammen med annen kommune), og for mange kommuner vil sammenslåingen erstatte eksisterende interkommunalt samarbeid. Dette begrunner nødvendigheten av å kartlegge eksisterende samarbeidsmønstre.

En annen utfordring er seleksjon, som her betyr at sammenslåingen berører kommuner som har samme type behov for reform. Problemet er særlig viktig ved en reform basert på frivillige sammenslåinger. Etablering av gode sammenligningskommuner vil kunne avhjelpe problemet. I nyere litteratur brukes syntetisk kontroll for å etablere sammenlignbare enheter – det betyr at kontrollgruppen består av enheter som er vektete gjennomsnitt av karakteristika ved eksisterende kommuner.

Reformens utforming vil ha betydning for muligheten for å etablere en god sammenlignbar kontrollgruppe. Med en liten reform som berører få kommuner vil det kunne være enkelt å finne sammenlignbare kommuner for en kontrollgruppe. En stor reform som omfatter de fleste kommuner betyr at det vil være få kommuner igjen for sammenligning. Man må da hovedsakelig basere seg på endring i utviklingsforløp for (typer av) kommuner. Det vil også være et sammenligningsproblem om de fleste av en type kommuner gjør sammenslåing, for eksempel de fleste bykommuner eller de fleste distriktskommuner. Da blir det lite uberørte kommuner igjen for sammenligning med tilsvarende karakteristika.

Det sentrale budskap for nullpunktsmålingen er at det må etableres en tidsserie i perioden før reform. I prinsippet vil det være ønskelig med lengst mulig tidsserie. Generelt har vi søkt å etablere tidsserier tilbake mot 2000, men bruker i noen tilfeller lengre tidsserier. En statisk analyse av sammenlignbarhet gir et mye svakere grunnlag for

evaluering av reform. Kjernen i dynamisk analyse er at man følger kommuner som berøres av sammenslåing og kontrollkommuner over tid før reform og studerer om de får ulik utvikling etter reform. Dette gjelder alle typer data, men er selvfølgelig vanskeligere å gjennomføre for spørreskjemadata/intervjudata.

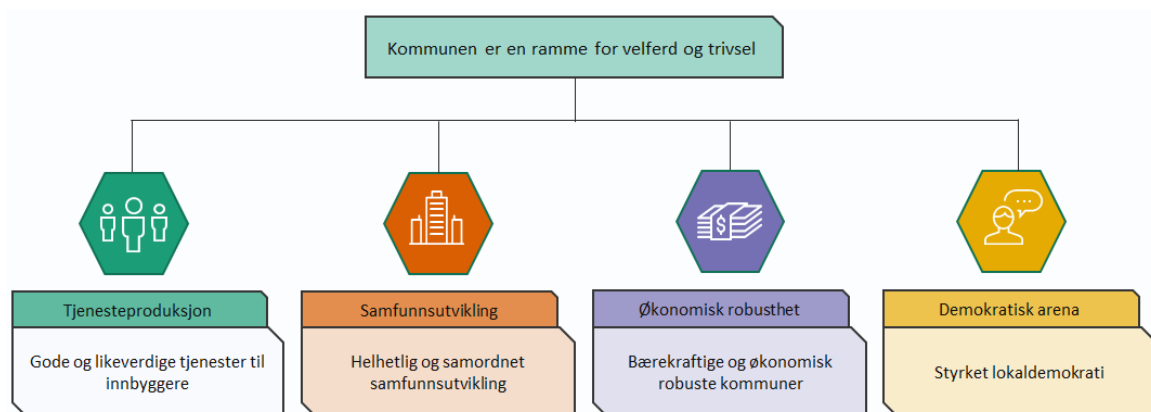
Det vil i tillegg være en metodeutfordring å takle endrede forutsetninger samtidig med kommunereformen. Som diskutert ovenfor vil en reform kunne ha stor betydning for kommunesektorens funksjonsmåtem, hvis den kombineres med endringer i oppgavefordeling, regulering og/eller finansiering. Også for å håndtere samtidige endringer i forutsetninger er dynamisk analyse en fordel fordi den utnytter ulikheter i tidsutvikling. Det må skilles mellom endringer i statlig styringsopplegg som utløses av kommunereformen (for eksempel endringer i inntektssystemet) og statlige reformer som gjennomføres som oppfølging av endret kommuneinndeling. I analysen må man utnytte heterogenitet i de forutsetninger som endres. For eksempel vil en økning i skatteandelen til kommunene kunne ha forskjellig betydning for kommuner som tidligere har vært sterkt overføringsavhengig sammenlignet med kommuner som tidligere har hatt høy skatteandel.

Ulikhet mellom kommuner begrunner innhenting av tidsseriedata om sosio-økonomiske og politisk-administrative forutsetninger i kommunene. De skal fange opp samfunnsendringer som påvirker reformens virkninger. I ettertid må en evaluering også få med en god beskrivelse av endringer i nasjonale rammebetingelser for kommunene, både i øvrig styringsopplegg overfor kommunene og generelt reformarbeid i offentlig sektor som har betydning for kommunene.

4. Indikatorutvikling og datagrunnlag

4.1 Innledning

Nullpunktsmålingen skal danne grunnlag for senere evalueringer av kommunereformen. Hovedformålet med nullpunktsmålingen er å utvikle gode indikatorer for kommunenes oppgaveløsning. I beskrivelsen av oppgaveløsningen har vi tatt utgangspunkt i Ekspertutvalgets forslag til kriterier. Hoveddelen av arbeidet har gått ut på å utvikle mål på kommunens oppgaveløsning med utgangspunkt i målene for reformen: (i) gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, (ii) helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, (iii) bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, og (iv) styrket lokaldemokrati.



Figur 4.1: Målene med kommunereformen.

4.2 Krav til gode indikatorer

Nullpunktsanalysen skal bli et verktøy for å forstå hvordan kommunens oppgaveløsning endres som følge av kommunereformen. For at en nullpunktsmåling skal fylle denne rollen, må nullpunktsanalysen hvile på en stringent forståelse av hva de enkelte indikatorer måler – og ikke måler. Det er spesielt viktig å forstå forskjell mellom endringer i:

- Aktiviteter som må til for å løse kommunale oppgaver (aktivitetsindikatorer), som måler ressursinnsats på et område
- Resultater av innsatsen (resultatindikatorer), såkalt 'D-output', som måler hva kommunen leverer, f.eks. undervisningstilbudet i skolen, andel av befolkning som nås av et offentlig servicetilbud
- Resultatindikatorer som måler virkninger av det kommunen leverer for befolkningen, såkalt 'C-output', for eksempel helseutviklingen for de eldre i omsorg, elevenes prestasjoner i skolen og videre utdannings- og yrkesforløp, befolkningens opplevelse av tjenestene
- Effekter for kommunens virksomhet (effektindikator på kommunenivå), som bedre kommuneøkonomi
- Bredere samfunnsmessige virkninger (effektindikator på samfunnsnivå), som regional utvikling, folkehelse, miljø

Krav til samvariasjon med målene for kommunereformen er naturligvis avgjørende for at nullpunktsmålingen skal være relevant. Det er ikke opplagt at det foreligger identifiserbare data som samvarierer perfekt med reformens mål, men samvariasjonen må være god nok til at det er rimelig å tolke endringer i valgte indikatorer som bevegelse mot (eller bort fra) hensikten med reformen. Som diskutert i kapittel 3 krever bruk av nullpunktsanalysen til evalueringsformål at datasettene indikatorene bygger på er tilgjengelig i en lengre tidsperiode før kommunereform.

Tilstandsmålingen innebærer utvikling av indikatorer som gir informasjon om tilstanden på alle områder som kan tenkes å bli berørt av reformen. Det vil være fordelaktig med indikatorer som bygger på data som produseres kontinuerlig som en del av offentlig dataproduksjon (SSB) og som har en tidsserie. De indikatorene som er innhentet i forbindelse med prosjektet er listet opp i et vedlegg til denne rapporten og er grundigere dokumentert i et notat som beskriver databasen.

I utgangspunktet vil indikatorer som bygger på registerbaserte data som samles inn regelmessig være å foretrekke. I nullpunktsmålingen har vi utnyttet en rekke registerbaserte data for å beskrive tjenestetilbud, økonomisk robusthet, samfunnsutvikling og lokaldemokrati. På enkelte områder har det imidlertid vært nødvendig å supplere registerbaserte data med surveyundersøkelser for å utvikle gode indikatorer som beskriver reformens formål. Som en del av nullpunktsmålingen har vi gjennomført en lokalpolitikerundersøkelse og en rådmannsundersøkelse.

4.3 Lokalpolitikerundersøkelsen

Arbeidet med lokalpolitikerundersøkelsen startet opp høsten 2015 med utvikling av spørreskjema. Formålet var å innhente informasjon for å utvikle relevante indikatorer som ikke er tilgjengelig i offisiell statistikk og andre dataregistre. Dette gjelder blant annet:

- Vurdering av kommunestyrets innflytelse
- Lokalpolitikernes rolleforståelse, herunder vektleggingen av rollen som ombud for enkeltpersoner og enkeltsaker versus vektlegging av rollen som overordnet beslutningstaker
- Lokalpolitikernes prioritering av inntekter og fordeling av inntektene mellom ulike kommunale oppgaver

Spørreskjemaet ble kvalitetssikret gjennom interne arbeidsmøter i prosjektgruppen, møter med oppdragsgiver, bistand fra surveyekspert Erik Dalen og pilotering til tre utvalgte kommuner.

Undersøkelsen ble rettet mot de 10.725 valgte representantene i kommunestyrene og ble utført via e-post. Alle representanter (7.907) med aktive e-postadresser mottok spørreundersøkelsen. Etter i alt ni purringer hadde 4.073 representanter (51,5 prosent) helt eller delvis gjennomført spørreundersøkelsen.

Lokalpolitikerundersøkelsen er dokumentert i Sørensen og Flatval (2016). Et utvalg av indikatorer basert på undersøkelsen presenteres i kapittel 9 i denne rapporten.

4.4 Rådmannsundersøkelsen

Hensynet til kapasitet og kompetanse var blant ekspertutvalgets viktigste begrunnelser for en minstestørrelse på 15.000-20.000 innbyggere. KOSTRA og annen offentlig statistikk gir begrenset informasjon om administrativ og faglig kapasitet på definerte oppgavefelt som barnevern, pedagogiske utviklingstiltak i grunnskolen, forebyggende psykisk helse, samfunnssikkerhet og beredskap, og miljøvern og klima.

Rådmannsundersøkelsen ble utformet våren 2016 og ble kvalitetssikret gjennom interne arbeidsmøter i prosjektgruppen, møter med oppdragsgiver og bistand fra Idar Eidset i Respons Analyse. Undersøkelsen var rettet mot rådmennene i alle landets kommuner som ble kontaktet via e-post. Undersøkelsen ble gjennomført i august-september 2016. Det ble gjennomført to purringer, og alle ledere i KSs rådmannsutvalg ble oppfordret til å informere om undersøkelsen i sine fylker. Etter at sluttstrek var satt hadde vi mottatt svar fra 206 kommuner (48 prosent).

Rådmannsundersøkelsen gir informasjonsgrunnlag for indikatorer for administrativ og faglig kapasitet for 17 definerte oppgavefelt, og kompetanse og rekruttering for 15 ulike profesjonsgrupper i egen organisasjon. I tillegg gir undersøkelsen informasjon om interkommunalt samarbeid, kvalitetsutvikling i grunnskole og pleie og omsorg, økonomistyring og administrasjonens veivalg i kommunereformen.

Rådmannsundersøkelsen er dokumentert i en egen rapport. I tillegg presenteres en rekke indikatorer fra undersøkelsen i denne rapportens kapittel 6 (gode og likeverdige tjenester til innbyggerne), 7 (bærekraftige og økonomisk robuste kommuner), 8 (samfunnsutvikling) og 10 (interkommunalt samarbeid).

4.5 Statistikkenhet

For flere indikatorer vil kommune være den laveste statistikkenheten. Det betyr at evalueringer av reformen må sammenlikne tjenestetilbudet i den nye kommunen med gjennomsnittlig tjenestetilbud i de gamle kommunene før reformen. Vi får da liten informasjon om hvordan kommunesammenslåinger påvirker tjenestetilbudet i hver av de opprinnelige kommunene. I en del tilfeller vil det imidlertid være mulig å etablere indikatorer for de gamle kommunene også etter sammenslåingen. Grunnskolen er et godt eksempel. Her finnes mye statistikk på skolenivå (GSI, Utdanningsdirektoratets elevundersøkelse, nasjonale prøver etc.), slik at det er mulig å følge skolene i de opprinnelige kommunene. Videre kan informasjon om karakterer og nasjonale prøver på elevnivå knyttes til de opprinnelige kommunene også etter reformen ved å koble på informasjon om bosted.

Framtidige evalueringer av kommunereformen er avhengige av at statistikkprodusenter (SSB og andre) sørger for at det er mulig å «følge» de gamle kommunene inn i den nye. For en del indikatorer (som for eksempel statlige overføringer og driftsresultat) vil ikke dette være mulig, men i mange tilfeller vil det være mulig. Ett eksempel er valgdeltakelse hvor minste statistikkenhet i dag er kommune selv om kommunene er delt inn i

valgkretser. Dersom informasjon fra de enkelte valgkretser samles inn, vil det kunne være mulig å etablere indikatorer for de gamle kommunene etter kommunereformen.

5. Typeproblemer

5.1 Innledning

I prosjektet er det gjennomført en nærmere kartlegging av mulige hovedsvakheter ved dagens kommuneinndeling. I både Christiansenutvalget og Regjeringens ekspertutvalg for kommunereformen er forslag til mål og prinsipper knyttet opp mot tre geografiske typeproblemer:

- En kommunestruktur preget av mange små kommuner i folketall og store forskjeller i befolkningsgrunnlag internt i fylker og mellom landsdeler
- Flerkommunale by- og tettstedsområder der dagens kommune- og fylkesgrenser deler opp større tettsteder og sammenhørende byregioner
- U hensiktsmessige avgrensinger av kommuner, der kommunegrensene ikke lenger gjenspeiler lokale kommunikasjonsforhold og hva som i dag er naturlige geografiske skillelinjer

I det følgende gis et sammendrag av NIVI Rapport 2016:4 Dokumentasjon av dagens kommuneinndeling med vekt på geografiske typeproblemer 2016 (Vinsand og Flatval, 2016). NIVI-rapporten inneholder et omfattende kartvedlegg som dokumenterer de geografiske typeproblemene.

5.2 Små kommuner i folketall

Mange kommuner med lavt folketall påvirker kommunenes evne til å løse krevende velferds- og samfunnsutviklingsoppgaver. Ubalanser i kommunestrukturen kan utfordre generalistkommunemodellen, som forutsetter at alle kommuner har kompetanse og kapasitet til å løse de samme lovpålagte oppgaver. Strukturelle ubalanser kan også medføre utfordringer for den statlige styringen, for finansieringssystemets oppbygging og virkemåte og ikke minst for omfanget på den øvrige offentlige forvaltning.

I alle tidligere inndelingskommisjoner er det angitt et veiledende krav til minste befolkningsgrunnlag begrunnet i de oppgaver og den kompetanse som må til for å løse kommunenes oppgaver, både eksisterende oppgaver og nye oppgaver som er aktuelle å desentralisere til kommunene.

I 1956 vedtok Stortinget inndelingsprinsipper for Scheikomiteens arbeid som tilsa at en norsk kommune burde ha minst 2.500-3.000 innbyggere, helst 5-10.000 innbyggere der de geografiske forholdene lå til rette for det. Begrunnelsen var knyttet til at alle kommuner skulle ha en kvalitetsutbygget minimumsadministrasjon og ikke minst faglig og økonomisk bærekraft til å bære fram kommende velferdsreformer. 9-årig grunnskole ble nevnt eksplisitt i inndelingsprinsippene til Scheikomiteen.

Christiansenutvalget foreslo 5.000 innbyggere som veiledende minstegrense. Hovedbegrunnelsen var ønske om å videreføre kommunene som generalistorganer under en enhetlig funksjonsfordeling og et felles nasjonalt styringssystem for kommunesektoren.

Regjeringens ekspertutvalg mente kommunene bør ha minst 15-20.000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning, begrunnet i kompetansekrevede velferds- og utviklingsoppgaver og ikke minst krevende utfordringer for kommunene de neste tiårene.

I både Scheikomiteen, Christiansenutvalget og det siste ekspertutvalget ble det lagt til grunn at kravet til minste befolkningsgrunnlag er en veiledende norm som må avveies mot geografiske utfordringer. Christiansenutvalget foreslo et prinsipp om at kommunenes utstrekning ikke bør være større enn at kommunens innbyggere får en akseptabel tilgjengelighet til kommunesenteret og de viktigste offentlige tjenestetilbud. En reisetid på inntil en time én vei ble vurdert som veiledende norm for akseptabel reisetid. Ekspertutvalget foreslo ikke klare prinsipper for tilgjengelighet og viste til at det har skjedd store endringer i infrastrukturen knyttet til vei, jernbane og bredbånd etter at Christiansenutvalget la fram sin utredning.

I Norge ligger den gjennomsnittlige kommunestørrelsen på 12.182 innbyggere. Median-kommunen har 4.700 innbyggere. Dagens kommunestruktur preges av noen ganske få store bykommuner og mange små kommuner hvor det bor relativt lite folk, jf. tabell 5.1 og 5.2.

Tabell 5.1: Antall kommuner etter antall innbyggere, per 1. januar 2016.

Innbyggere			Kumulative tall	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Under 1000	27	6,3	27	6,3
1000-2000	131	30,6	158	36,9
3000-5000	67	15,7	225	52,9
5000-10000	89	20,8	314	73,4
10000-20000	58	13,6	372	86,9
20000-50000	41	9,6	413	96,5
50000-100000	10	2,3	423	98,8
Over 100000	5	1,2	428	100,0

Kilde: SSB

Tabell 5.2: Folketall i kommuner etter antall innbyggere, per 1. januar 2016.

Innbyggere	Kommuner		Innbyggere	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Under 1000	20.071	0,4	20.071	0,4
1000-2000	253.867	4,9	389.648	7,5
3000-5000	264.793	5,1	538.731	10,3
5000-10000	614.950	11,8	1 153.681	22,1
10000-20000	822.100	15,8	1 975.781	37,9
20000-50000	1 204.723	23,1	3 180.504	61,0
50000-100000	655.355	12,6	3 835.859	73,6
Over 100000	1 378.126	26,4	5 213.985	100,0

Kilde: SSB

Gjennom de siste tiårene har kommunestrukturen blitt stadig mer polarisert. Det skyldes en skjev befolkningsutvikling der store kommuner har blitt stadig større i folketall, mens mange distriktskommuner har gått i motsatt retning. Trenden i retning av økt polarisering er langsiktig og gjelder ikke bare folketallet, men også befolkningens sammensetning. Mange små kommuner med fallende folketall opplever samtidig en trend i retning færre unge og flere eldre.

Følgende særtrekk kan framheves ved dagens kommunestruktur etter folketall:

- Over halvparten av landets kommuner er små kommuner med under 5.000 innbyggere (225 kommuner). I disse bor i overkant av 500.000 innbyggere, som utgjør 10 prosent av folketallet. I landets 27 minste kommuner med under 1.000 innbyggere (mikrokommuner) bor det til sammen vel 20.000 innbyggere.
- 56 kommuner har over 20.000 innbyggere. Disse har til sammen 3,2 mill. innbyggere som utgjør 62 prosent av samlet folketall. I 2016 bor hver fjerde nordmann i en av landets fem storbykommuner med over 100.000 innbyggere (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger eller Bærum).
- De fire nordligste fylkene har sterkest overvekt av småkommuner. I Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark har mellom 70 og 80 prosent av kommunene under 5.000 innbyggere. I Sør-Norge er det først og fremst Sogn og Fjordane som har en liknende kommunestruktur med 65 prosent av kommunene med under 5.000 innbyggere.

5.3 Flerkommunale by- og tettstedsområder

Både Christiansenutvalget og Regjeringens ekspertutvalg vurderte tettstedsoppsplitting som den mest alvorlige formen for administrativ oppsplitting. Det gjelder særlig hovedstadsområdet og landets største byregioner. Begge utvalgene foreslo at kommune- og fylkesgrensene bør tilpasses grensene for felles bolig- og arbeidsmarkedsområder. Det ble bl.a. begrunnet med helhetlig areal- og transportplanlegging og hensynet til en effektiv og oversiktlig forvaltning for innbyggere og næringsliv.

Regjeringens ekspertutvalg formulerte to relevante inndelingsprinsipper:

1. Et tettsted (slik dette er definert i SSBs tettstedsdefinisjon) bør i sin helhet ligge i én kommune

Utvalget mente dette prinsippet bør komme til anvendelse både der tettsteder har vokst ut over sine kommunegrenser og tilfeller der to tettsteder har vokst sammen. Utvalget mente det kan være aktuelt å gjøre unntak fra prinsippet kun for Oslo tettsted, med henvisning til at hovedstadsområdet bør utgjøre flere store kommuner som kan samarbeide om den regionale oppgaveløsningen.

2. Et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune

Utvalget mente at arbeidsmarkedet er tett integrert når rundt 25 prosent eller flere av de sysselsatte bosatt i en kommune jobber i regionens senterkommune(r). Utvalget vektla at den eksakte grensen for en funksjonelt avgrenset kommune, bør avgjøres ut fra lokale og regionale forhold.

5.4 Forekomst av tettstedsoppsplitting

Som nevnt har ulike inndelingskommisjoner betraktet oppdeling av tettsteder som den mest alvorlige formen for administrativ fragmentering. Et tettsted er etter SSBs definisjon en hussamling hvor det bor minst 200 personer og hvor avstanden mellom husene normalt ikke overstiger 50 meter. Det er tillatt med skjønnsmessig avvik utover 50 meter

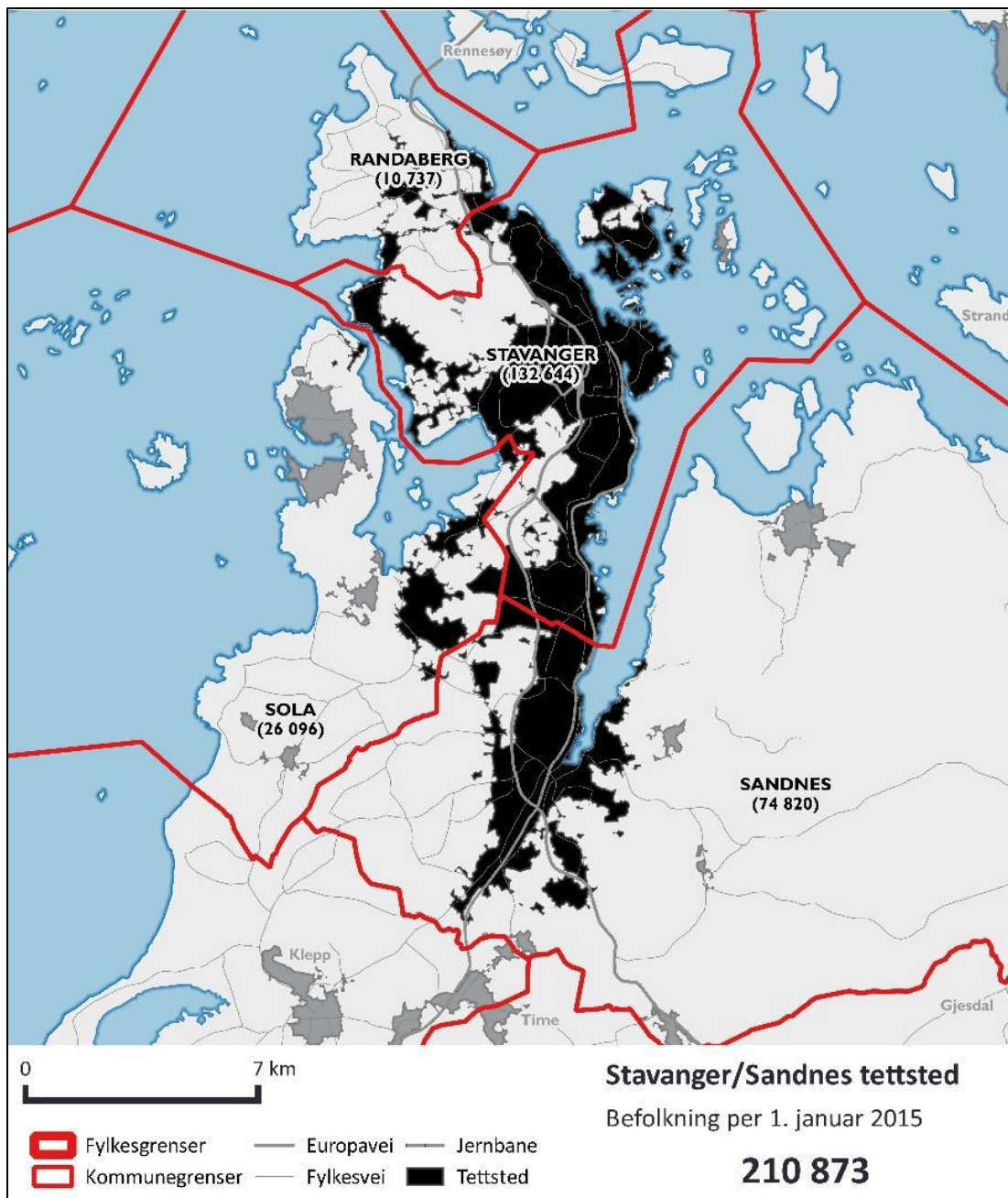
mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Husklynger som naturlig hører med til tettstedet tas med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen. Per 1. januar 2015 bodde det i alt 4.172.800 personer i totalt 981 tettsteder i Norge. Det utgjorde 81 prosent av landets befolkning.

En nærmere kartlegging viser at 41 av disse tettstedene i dag deles opp av kommunegrenser. Tettstedsoppsplitting berører i dag 71 kommuner med til sammen 1,9 millioner innbyggere. I minst 18 av disse tilfellene er tettstedsoppsplittingen av alvorlig karakter, fordi den berører store bysamfunn eller fordi den innebærer at minst 1.000 innbyggere bor i en annen kommune enn senterkommunen.

En utvikling i retning av flere og større eksempler på administrativ oppdeling av tettsteder følger som en konsekvens av befolknings- og næringsveksten i byene. Norge har vært gjennom en langsiktig sentralisering og urbaniseringstrend. Etter krigen bodde omkring halvparten av alle nordmenn i spredtbygde strøk. I dag er bosettingsmønsteret snudd i urban retning ved at over 80 prosent bor i tettbygde strøk. Tall fra de siste årene viser at tettstedsveksten fortsetter. Bare på ett år fra 2014 til 2015 økte antall bosatte i tettsteder med 58.400 personer. Det utgjør en vekst på 1,4 prosent som er mer enn den samlede befolkningsveksten for hele landet for dette ene året som var på 1,1 prosent.

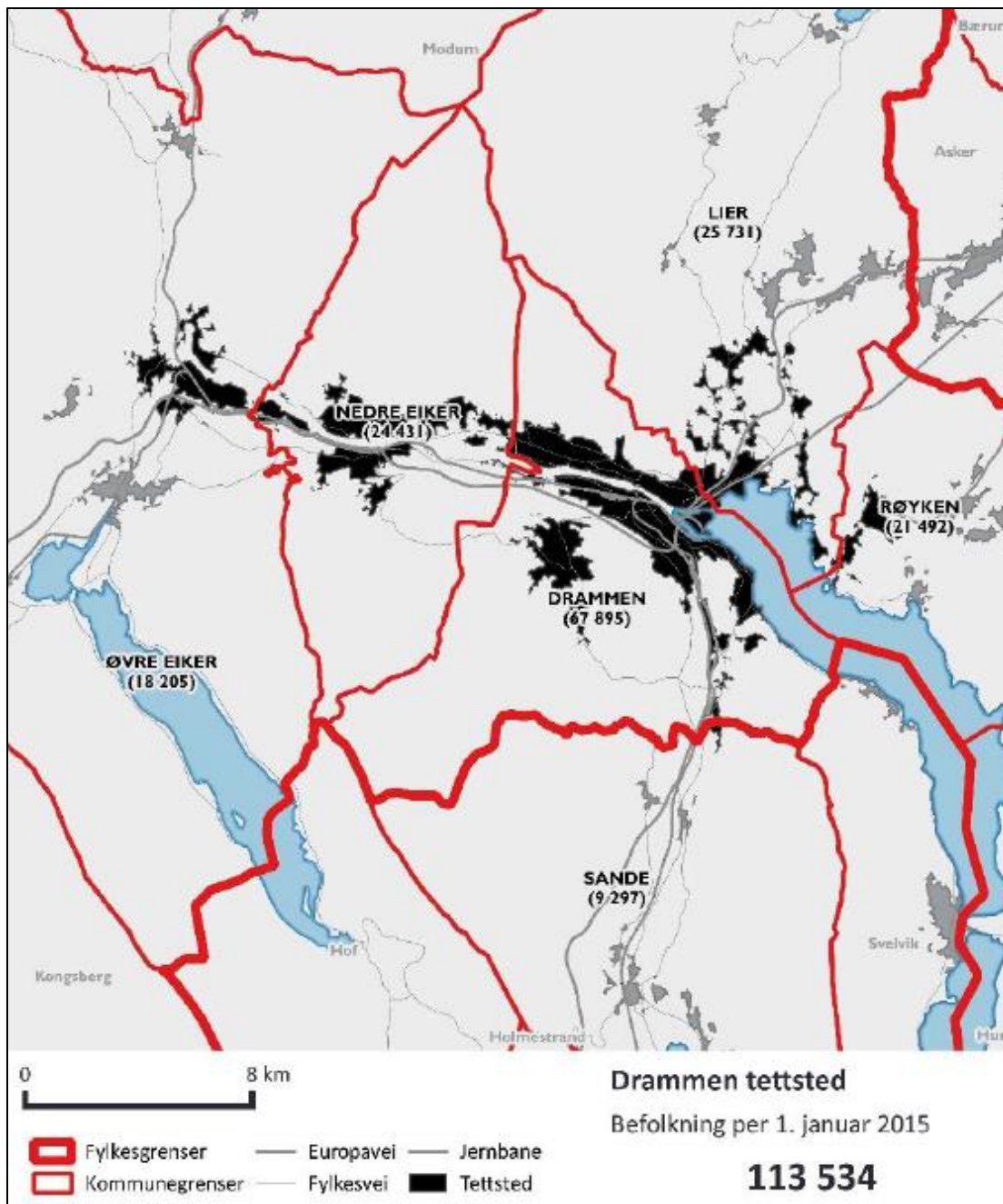
Forekomst av tettstedsoppsplitting kan sammenfattes i følgende punkter:

- Blant 41 berørte tettsteder finner vi sentraltettstedene i to storbyområder (hhv. Oslo og Stavanger/Sandnes) og ni andre bysamfunn, herunder Drammen, Fredrikstad/-Sarpsborg, Porsgrunn/Skien, Ålesund, Tønsberg, Moss, Haugesund, Arendal og Hamar.
- Ytterligere syv større tettsteder er berørt av oppsplitting, der minst 1.000 innbyggere bor i en annen kommune enn der hoveddelen av tettstedet ligger. Det gjelder Kvernaland, Ski, Vennesla, Ålgård/Figgjo, Spydeberg, Vear og Bryne. Blant disse er kommunegrensen gjennom Vear nylig løst gjennom vedtak i Regjeringen. Vear tettsted overføres i sin helhet til Tønsberg med virkning fra 1.1.2017, samtidig med iverksettingen av nye Sandefjord kommune.
- Oslo tettsted er det eneste tettstedet i landet som også er delt opp av fylkesgrenser, dvs. fylkesgrensen mellom Oslo og Akershus og mellom Akershus og Buskerud. Oppdelingen innebærer at tre fylkeskommunale myndigheter og tolv kommuner er involvert i planlegging og utvikling av sentraltettstedet, herunder Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune og følgende andre kommuner: Bærum, Asker, Røyken, Lier, Ski, Oppegård, Lørenskog, Skedsmo, Rælingen, Nittedal og Sørumsdal. Oslo tettsted er landets største tettsted med nesten 1 million innbyggere, hvorav 640.000 bor i Oslo kommune.
- Tettstedsoppsplitting forekommer i 16 av landets fylker, alle unntatt Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Finnmark. Antall berørte tettsteder pr. fylke er som følger: Vestfold (8), Buskerud (7), Akershus (7), Østfold (6), Rogaland (6), Aust-Agder (2), Hedmark (2), Møre og Romsdal (2), Oslo (1), Oppland (1), Telemark (1), Vest-Agder (1), Hordaland (1), Sør-Trøndelag (1), Nordland (1), Troms (1).



Figur 5.1a: Tettstedsoppsplitting Stavanger/Sandes. Tettsted merket svart viser utbredelse av Stavanger/Sandnes tettsted. Tettsted merket grå er andre tettsteder som ikke inngår i sentraltettstedet.

Tabell V1.2 gir en komplett oversikt over de 41 tettstedsoppsplittingene med navn på tettsted, senterkommune og berørte kommuner. Figurene 5.1a og 5.1b gir eksempler på kart som viser tettstedsoppsplitting i Stavanger/Sandnes og Drammen. I begge disse tilfellene er senterkommunens andel av tettstedsbefolkningen om lag 60 prosent.



Figur 5.1b: Tettstedsoppsplitting Drammen. Tettsted merket svart viser utbredelse av Drammen tettsted. Tettsted merket grå er andre tettsteder som ikke inngår i sentral-tettstedet.

5.5 Kommunetyper etter regiontranghet målt ved pendling

Selv om en del av våre byregioner preges av tettstedsoppsplitting, er det regiontranghet i form av avhengighet og samhandling mellom en senterkommune og omlandskommuner som er det mest vanlige ellers i landet.

Regiontranghet målt gjennom f.eks. daglig arbeidspendling og utveksling av tjenester kan oppfattes som en mildere form for administrativ oppdeling enn tilfeller der sentral-tettstedene er delt opp. Med dagens funksjonstunge kommuner kan likevel også de mer

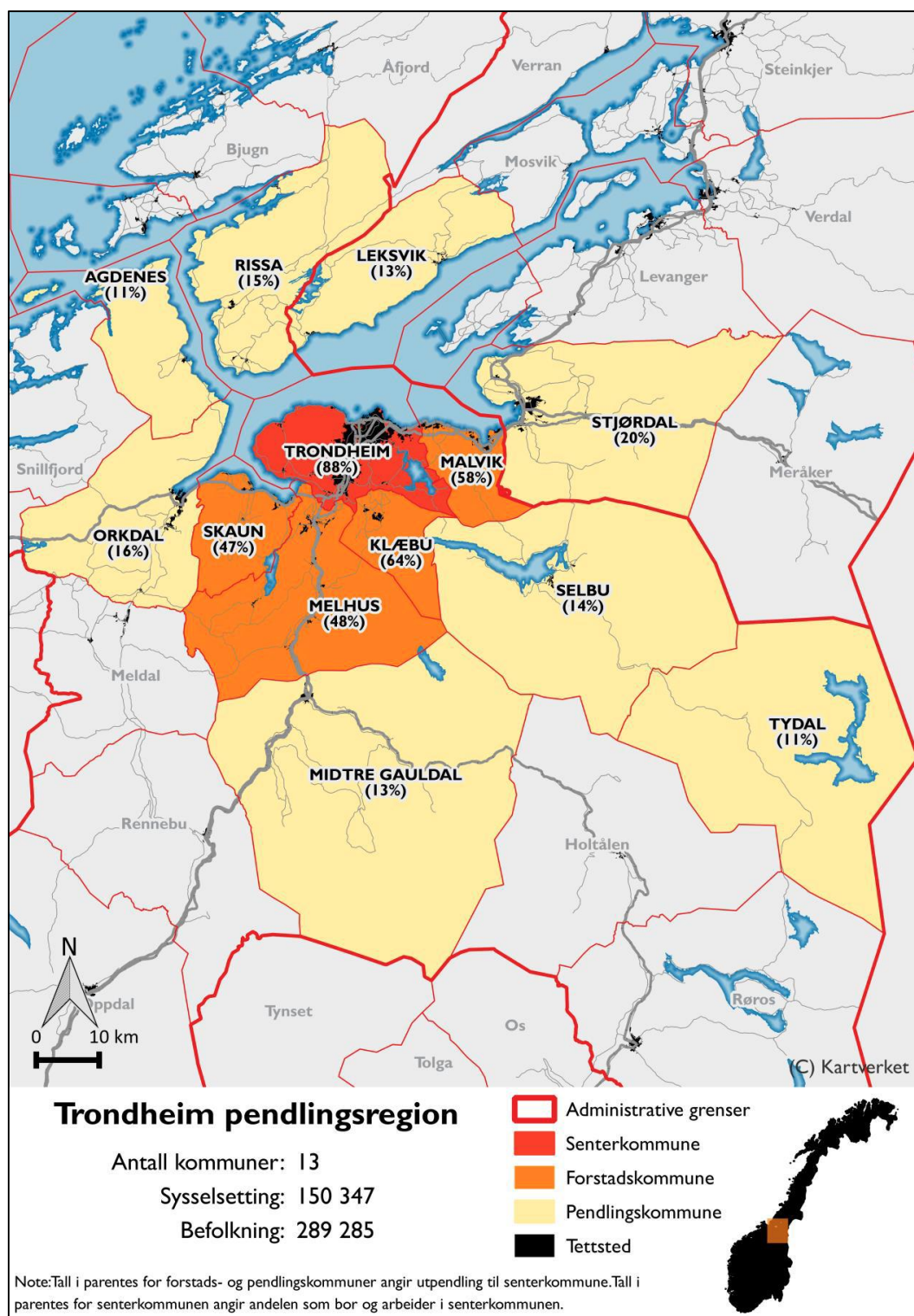
vanlige formene for oppdeling av felles bolig-, arbeids- og serviceområder medføre negative konsekvenser for innbyggerne og den samlede kommunale forvaltning.

Blant flere mulige indikatorer på regional integrasjon er andelen av de yrkesaktive som daglig pendler fra en omegnskommune til en senterkommune, regnet som særlig relevant i inndelingssammenheng. Regjeringens ekspertutvalg for kommunereformen angir som nevnt at alle kommuner med en utpendlingsandel på 25 prosent eller mer må sies inngå i et tett integrert arbeidsmarkedsområde. Ekspertutvalget angir omtrent samme nivå som veiledende grense for tett integrasjon som Christiansenutvalget.

Som del av nullpunktsprosjektet (se kapittel 1.2) er det utviklet en indikator på regional integrasjon. I denne sammenheng konsentreres interessen til landets største og mest integrerte bo- og arbeidsmarkedsområder, som alle preges av omfattende administrativ fragmentering.

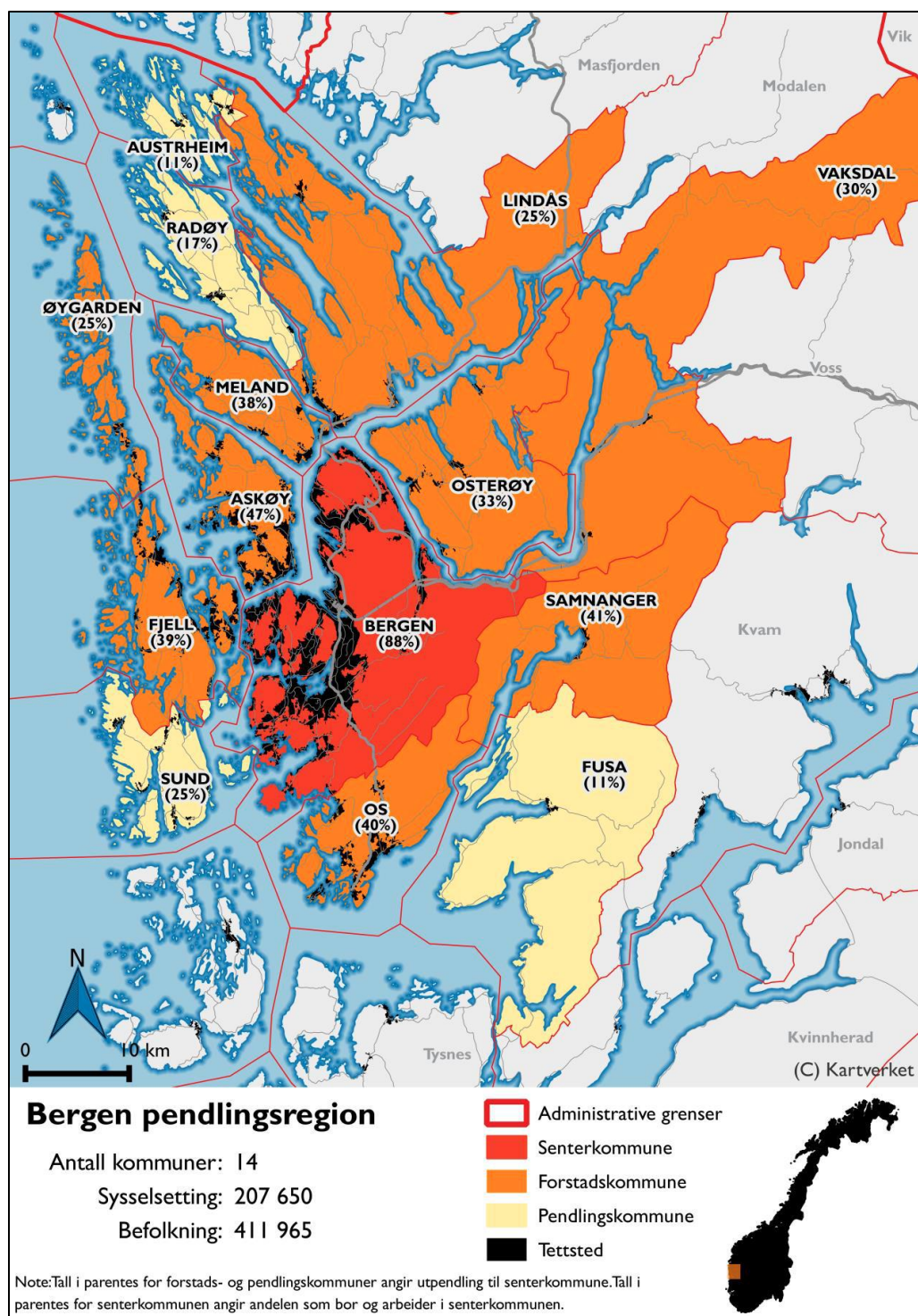
Nedenfor følger også oversikt over utpendlingsandel til senterkommune for alle definerte forstadskommuner. Fra oversikten kan det pekes på flere interessante trekk:

- De 78 forstadskommunene inngår i 29 forskjellige byregioner, hvorav 25 ligger i Sør-Norge.
- I hele Nord-Norge finnes kun seks eksempler på forstadskommuner, herunder Leirfjord og Ballangen i Nordland, Kvæfjord, Tranøy og Sørreisa i Troms og Kvalsund i Finnmark.
- Tallene tilsier at det i hele Nord-Norge kun finnes fem flerkommunale byregioner som tilfredsstiller Ekspertutvalgets kriterium for et tett arbeidsmarkedsområde (Sandnessjøen, Narvik, Harstad, Lenvik og Hammerfest).
- Omegnskommunene til Trondheim, herunder Klæbu, Malvik, Melhus og Skaun er blant landets mest typiske forstadskommuner med daglig arbeidspendling til Trondheim på rundt 50-60 prosent.
- Oslo har 16 forstadskommuner, hvorav Oppegård, Nittedal, Lørenskog og Nesodden i Akershus har størst utpendling på over 40 prosent. Hovedstadsområdet kan forstås som en sentrert byregion med Oslo som senterkommune, men også som en flerkjernet byregion med tydelige underliggende subregionale strukturer representert ved kommunene i Follo med Ski som regionsenter, Nedre og Øvre Romerike med hhv. Lillestrøm og Jessheim som klare regionsentre, samt Vestregionen som består av kommunene Bærum, Asker, Hurum og Røyken, ev. også deler av Lier og Hole.
- Bergen har også flere typiske forstadskommuner med rundt 40 prosent daglig innpendling, herunder i første rekke Askøy, Samnanger, Os og Fjell. Diskusjonene om framtidig kommuneinndeling i Bergen peker klart i retning av en flerkjernet byutvikling der omegnskommunene slår seg sammen til større og mer likeverdige enheter til Bergen.
- I alt 20 av forstadskommunene har over 40 prosent daglig utpendling til en senterkommune. Foruten Oslo, Bergen og Trondheim inngår disse kommunene i seks andre byregioner, herunder Stavanger, Kristiansand, Skien, Arendal, Ålesund og Førde.
- De aller fleste forstadskommuner er folkerike kommuner, men ikke alle. Samtlige forstadskommuner i Nord-Norge har under 3-4.000 innbyggere. Landets minste forstadskommuner målt i folketall er Kvitsøy (524 innb.) som er nabokommune til Stavanger, fulgt av Aremark (1404 innb.) som er nabokommune til Halden og Granvin (920 innb.) som er nabokommune til Voss.



Figur 5.2a: Trondheim pendlingsregion, 2015.

Tabell V1.3 gir en oversikt over alle landets forstadskommuner med over 25 prosent utpendling til senterkommunene. Figurene 5.2a og 5.2b illustrerer Trondheim og Bergen som eksempler på byregioner med høy grad av innpendling. Verken Trondheim eller Bergen er kjennetegnet ved tettstedsoppsplitting, men har høy grad av innpendling. I de fire nabokommunene til Trondheim pendler mer enn halvparten av de sysselsatte inn til senterkommunen. Andelen er noe lavere blant kommunene som inngår i Bergen pendlingsregion (25-50 prosent).



Figur 5.2b: Bergen pendlingsregion, 2015.

5.6 Uhensiktsmessige avgrensninger og kommunetyper ut fra spesielle kjennetegn

Dagens kommuneinndeling rommer en rekke andre og mer spesielle inndelings-situasjoner, som kan være viktig å finne tidsriktige og gode løsninger på. Lokale svakheter i inndelingen kan skyldes at innbyggere i deler av en kommune har tilhørighetsforhold og lettere tilgjengelighet til kommunesenteret i en annen kommune. Det kan også bety at kommunegrensene deler opp mindre tettsteder og bryter med grensene for felles bolig-,

arbeids- og serviceområder. I noen tilfeller kan grensedragningen aktualisere deling av kommuner, f.eks. fjord- og tidligere øykommuner der kommunikasjonene er bygd ut på land.

I vurderinger av Scheikomiteens arbeid har det blitt vektlagt at den siste nasjonale inndelingsreformen sørget for at kommuneinndelingen i Norge ble tilpasset overgang fra sjøverts til landverts kommunikasjon. Det er bare delvis riktig. Vi har fortsatt mange kommuner som er tilpasset og begrunnet ut fra et gammelt kommunikasjonsmønster. Det gjelder bl.a. fjordkommuner og øykommuner som har fått fastlandsforbindelse. Det gjelder også mange kommuner på fastlandet der dagens kommunegrenser er identisk med gamle prestegjeldsgrenser fra 1837.

Slike uhensiktsmessige avgrensninger av kommuner kan representere utfordringer for innbyggernes tilgjengelighet til tjenester og deres mulighet for deltakelse og demokratisk påvirkning i den kommunen som det er mest naturlig å høre til. Uhensiktsmessige avgrensninger kan også medføre utfordringer for berørte kommuner når det gjelder tjenesteproduksjon, og ikke minst fordeling av store kraft- og andre naturressursinntekter.

En landsdekkende kartlegging foretatt av Christiansenutvalget tyder på at omfanget av uhensiktsmessige avgrensninger er omfattende. I en egen undersøkelse ble alle deler av kommuner som har kortere reisetid til kommunesenteret i nabokommunen enn til eget kommunesenter kartlagt. I undersøkelsen ble det funnet 250 slike tilfeller (Sveistrup, 1991). I fylkesmennenes tilrådninger i forbindelse med kommunereformen i 2016 er det fremmet forslag om en rekke grensereguleringer, inkludert deling av eksisterende kommuner.

Utover et generelt behov for grensereguleringer som antakelig berører et flertall av dagens kommuner, kan det pekes på følgende mer spesielle typeproblemer:

- *Isolerte øykommuner med lavt folketall.* De mest typiske og mest isolerte blant disse er Hasvik, Røst, Værøy, Træna, Leka, Solund, Fedje og Utsira. En kommune som Kvitsøy er ikke naturlig å ta med i denne gruppen fordi kommunen er en forstadskommune med 28 prosent daglig arbeidspendling til Stavanger. I en gruppe 2 med litt mindre isolerte øykommuner kan det pekes på kommuner som Sandøy, Smøla, Vega, Lurøy, Rødøy, Herøy og Dønna. I en gruppe 3 kan større og mer sentrale øykommuner «godt innaskjærs» inngå, som f.eks. Austevoll kommune i Hordaland, som for øvrig er landets største øykommune i folketall (5.118 innbyggere i 2016). I en gruppe 4 kan det pekes på øykommuner som har fått fastlandsforbindelse, som f.eks. Hvaler, Rennesøy, Finnøy, Bokn, Stord, Fitjar, Bømlo, Hitra, Frøya, Ibestad og Skjervøy.
- *Fjordkommuner* er kommuner som er omrammet av en fjord eller som går på tvers av et større fjordsystem. Over tid er som regel kommunikasjonene utbygd på land, noe som kan tilsi at dagens kommuneinndeling er lite funksjonell. Eksempler på typiske fjordkommuner er Lebesby, Kvæfjord, Hadsel, Tysfjord og Bindal.
- *Fragmenterte landfaste øyer og halvøyer.* Gode eksempler kan være Senja som er delt på fire kommuner, Stord, Fitjar og Bømlo som er knyttet sammen gjennom det såkalte trekantsambandet, Fosenhalvøya som er delt opp i fem-seks kommuner og Ytre Søre Sunnmøre som består av fire-fem kommuner.
- *Delingskandidater* er kommuner som kan være aktuelt å dele opp og fordele på to eller flere nabokommuner. Eksempler på slike kommuner kan være Tysfjord, Snillfjord, Norddal, Gjemnes og Kvæfjord.

- *Tvillingkommuner* utenom de tre klassiske tvillingbyene Fredrikstad/Sarpsborg, Skien/Porsgrunn og Stavanger/Sandnes. Eksempler på slike mer eller mindre likeverdige tvillingssituasjoner finnes i de fleste fylker over hele landet. Noen typiske eksempler er Askim/Eidsberg, Ørsta/Volda, Ulstein/Herøy/Hareid, Ørland/Bjugn og Levanger/Verdal.
- *Sammenvokste byområder* innenfor korte reiseavstander kan stille særskilte krav til felles areal- og transportplanlegging og annen samordning av kommunenes virksomhet. Agderbyen, Vestfoldbyen, Buskerudbyen og Østfoldbyen er typiske eksempler på slike sammenvokste byområder, bl.a. drevet fram av nye og bedre kommunikasjoner. I Trondheimsregionen, som rommer transportaksen og et snart sammenhengende bybånd fra Orkdal til Stjørdal, er et tilsvarende eksempel. Den samme type utvikling kan komme flere steder i landet, f.eks. mellom Molde og Kristiansund der lokalisering av nytt sykehus kan være en viktig drivkraft for sterkere regional integrasjon mellom byene. Denne typen bosettingsmønster i befolkningstunge områder kan skape forutsetninger for nye typer storbyorganisering og flersenterkommuner, eventuelt med en underkommunal struktur for å ivareta lokal forvaltning og lokaldemokrati.

5.7 Oppsummering

Med kommunestruktur menes befolkningens fordeling på kommuner. Kommunestrukturen er dynamisk som følge av den løpende befolkningsutviklingen, mens kommuneinndelingen ligger fast. Dagens kommunestruktur er i hovedsak kjennetegnet ved tre typeproblemer:

- En kommunestruktur preget av mange små kommuner i folketall og store forskjeller i befolkningsgrunnlag internt i fylker og mellom landsdeler
- Flerkommunale by- og tettstedsområder der dagens kommune- og fylkesgrenser deler opp større tettsteder og sammenhørende byregioner
- Uhensiktsmessige avgrensninger av kommuner, der kommunegrensene ikke lenger gjenspeiler lokale kommunikasjonsforhold og hva som i dag er naturlige geografiske skillelinjer

I tillegg kommer uhensiktsmessige avgrensninger og kommunetyper ut fra spesielle lokale forhold. Dette omfatter øy- og fjordkommuner, tvillingkommuner og kommuner det kan være aktuelt å dele opp og fordele på to eller flere nabokommuner. Spesielle inndelingssituasjoner omfatter også sammenvokste byområder med korte reiseavstander.

6. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

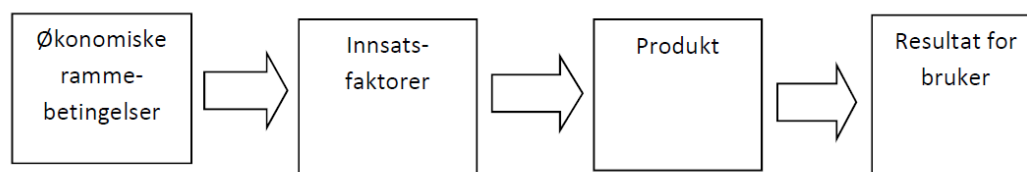
6.1 Innledning

Kommunene har ansvaret for velferdstjenester som barnehage, grunnskole, barnevern, sosialtjenester, primærhelsetjeneste og pleie og omsorg, og lokale oppgaver som kultur og tekniske tjenester. 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. De økonomiske forutsetningene for tjenesteproduksjonen utjevnes gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

I dette kapitlet presenterer vi først en enkel forståelsesmodell for kommunal tjenesteproduksjon. Deretter dokumenterer vi de forskjeller i økonomiske rammebetingelser som gjenstår etter utjevningen som foretas gjennom inntektssystemet. Ulike økonomiske rammebetingelser, ulik politisk prioritering og andre forhold bidrar til ulikheter i tjenestetilbudet. Vi konsentrerer oss her om velferdstjenestene, men indikatorer for lokale oppgaver som for eksempel kultur inngår også i nullpunkts-målingen.

6.2 En enkel forståelsesmodell for kommunal tjenesteproduksjon

I nullpunktsmålingen har vi tatt utgangspunkt i en enkel modell for kommunal tjenesteproduksjon. En slik modell, inspirert av Bradford og Oates (1969), er illustrert i figur 6.1. Utgangspunktet for tjenesteproduksjonen er kommunens økonomiske rammebetingelser i form av skatteinntekter og statlige overføringer. Deretter er første steg i produksjonsprosessen kjøp av innsatsfaktorer som arbeidskraft, bygninger og utstyr. Andre steg er transformasjonen av innsatsfaktorer til tjenesteproduksjon (D-output), mens tredje steg er effekten av tjenesteproduksjonen for brukerne (C-output). I grunnskolen er for eksempel lærere, bygninger og læremateriell viktige innsatsfaktorer. Skolens organisering og bruk av innsatsfaktorer er bestemmende for det utdannings-tilbudet (produktet) elevene tilbys, og utdanningstilbudet vil i neste omgang (sammen med en rekke andre faktorer) påvirke læringsutbytte, videre utdanning og framtidig deltakelse i arbeidsmarkedet.



Figur 6.1: Produksjon av kommunale tjenester.

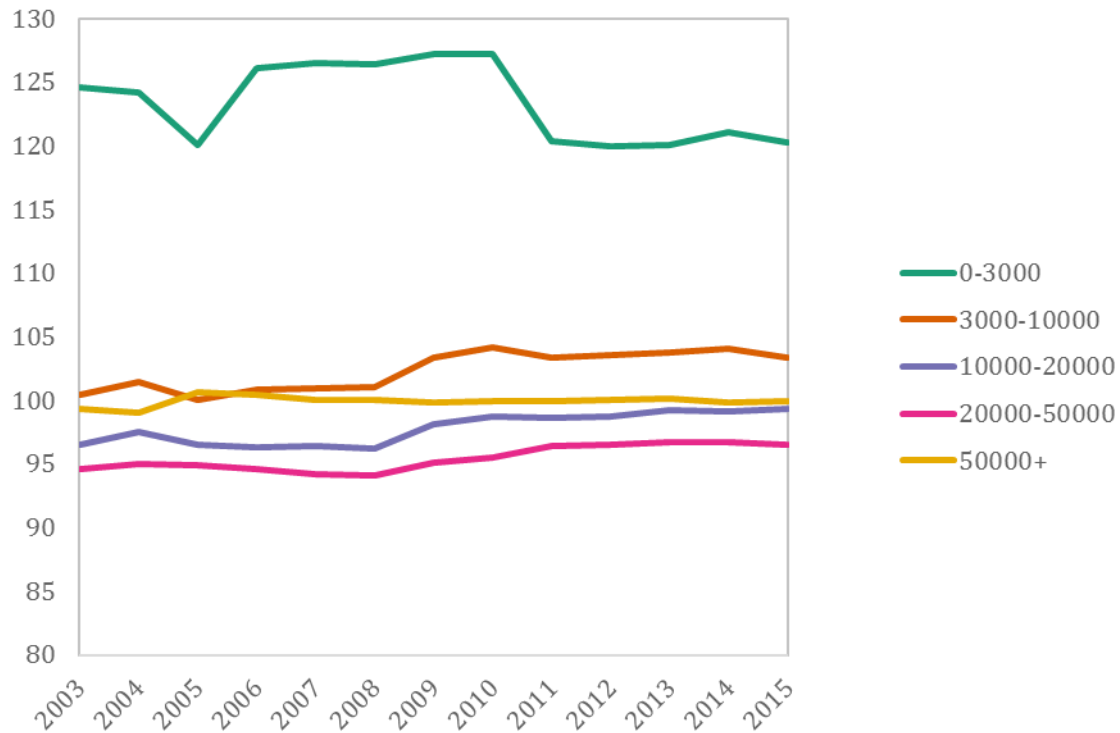
Kommunereformen vil potensielt ha betydning for alle stegene i produksjonsprosessen. For det første vil kommunesammenslåinger påvirke størrelsen på fagmiljøene og derigjennom evnen til å rekruttere medarbeidere med riktige kvalifikasjoner. For det andre vil kommunesammenslåinger kunne påvirke organiseringen av tjenesteproduksjonen. Dette gjelder blant annet omfanget av interkommunalt samarbeid, målstyring, systematiske sammenlikninger med andre kommuner, utviklingstiltak og insentivmekanismer. Endringer i innsatsfaktorbruk og organisering vil påvirke tjenestene og derigjennom også resultatet for brukerne.

I nullpunktsmålingen har vi etablert indikatorer som beskriver produksjonsprosessen i figur 6.1. Informasjonen er i hovedsak hentet fra KOSTRA, Utdanningsdirektoratet og rådmannsundersøkelsen. I det følgende fokuserer vi på økonomiske rammebetingelser, produkter og resultater for brukerne. En komplett oversikt over indikatorene finnes i vedlegg 2 til denne rapporten.

6.3 Økonomiske rammebetingelser

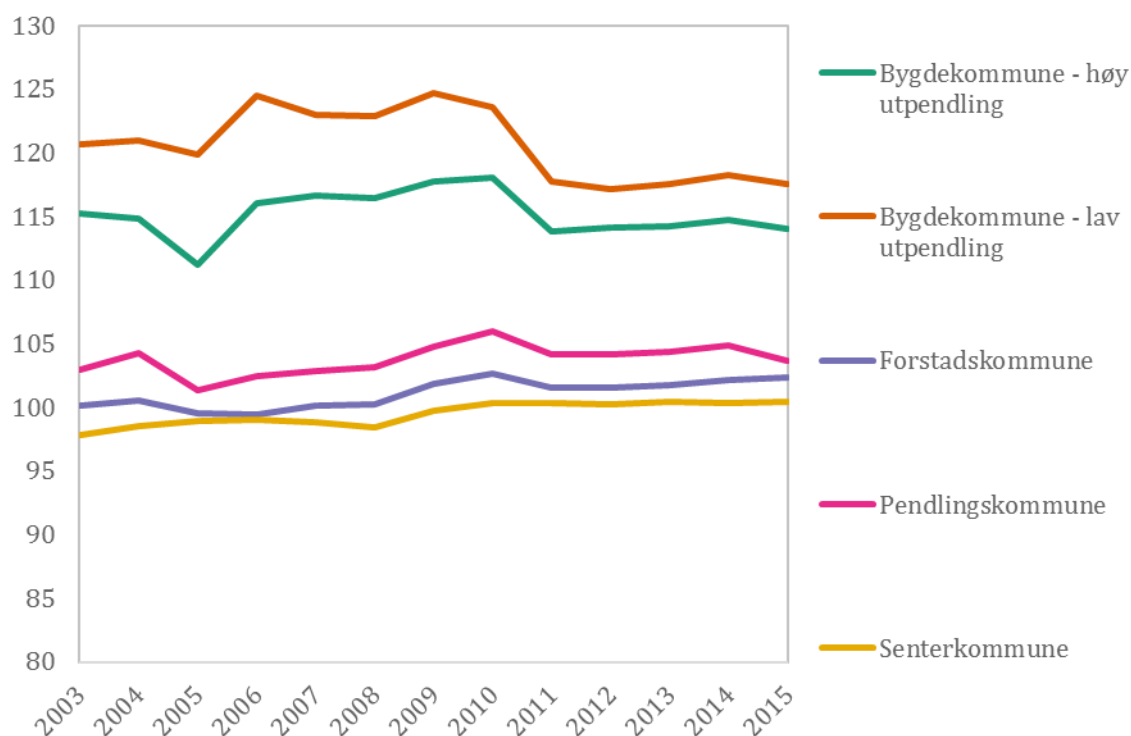
Kommunenes økonomiske rammebetingelser i form av skatteinntekter og overføringer er utgangspunktet for tjenesteproduksjonen. Korrigerte frie inntekter er det inntektsbegrepet som vanligvis benyttes for å beskrive de økonomiske rammebetingelsene. Korrigerte frie inntekter omfatter skatteinntekter og rammeoverføringer gjennom inntektssystemet, målt per innbygger og korrigert for forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Korrigeringen for forskjeller i utgiftsbehov er basert på kostnadsnøkkelen i inntektssystemet, og tar hensyn til forskjeller i antall innbyggere, bosettingsmønster, alderssammensetning og sosiale faktorer. Korrigerte frie inntekter måles som en indeks hvor landsgjennomsnittet hvert år er satt lik 100, og for kommunene som helhet vil dermed korrigerte frie inntekter være stabile over tid. For kommunegruppene vil det imidlertid være endringer over tid som følge av endringer i skatteinntekter, overføringer eller beregnet utgiftsbehov.

Figur 6.2a viser korrigerte frie inntekter for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Det framgår at det er de minste kommunene (under 3.000 innbyggere) som har høyest korrigert inntekt og dermed de beste økonomiske rammebetingelsene. Det høye inntektsnivået skyldes i hovedsak kraftinntekter og regionalpolitiske tilskudd gjennom inntektssystemet. Fra og med 2011 har de minste kommunene hatt korrigert inntekt 20 prosent over landsgjennomsnittet. Reduksjonen fra 2010 til 2011 skyldes endringer i kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. I de øvrige kommunegruppene ligger korrigerte frie inntekter per innbygger mindre enn 5 prosent unna landsgjennomsnittet.



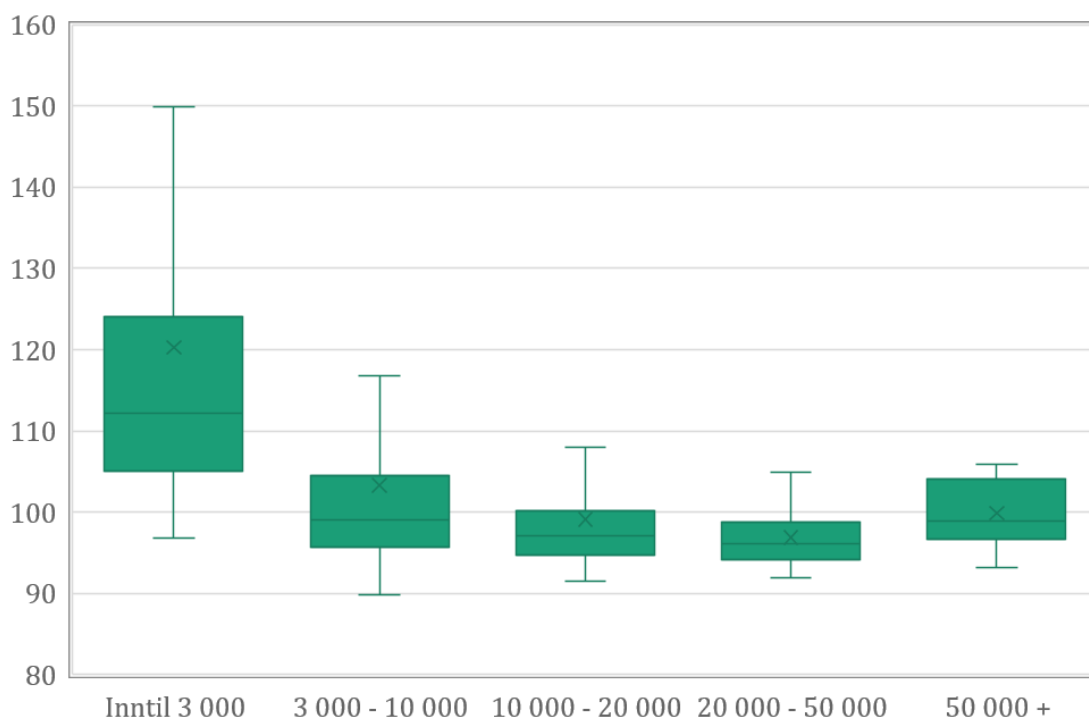
Figur 6.2a: Korrigerte frie inntekter per innbygger for kommunene gruppert etter antall innbyggere, 2003-2015. Landsgjennomsnittet er satt lik 100.

Når kommunene er gruppert etter regional integrasjon (figur 6.2b), er det bygdekommunene (som i gjennomsnitt har lavt innbyggertall) som skiller seg ut med høyt inntektsnivå.



Figur 6.2b: Korrigerte frie inntekter per innbygger for kommunene gruppert etter regional integrasjon, 2003-2015. Landsgjennomsnittet er satt lik 100.

Figurene 6.2a og 6.2b skjuler at det er betydelige inntektsforskjeller innad i de enkelte kommunegruppene. Innen hver gruppe er det både kommuner med høye inntekter og kommuner med lave inntekter. Dette er illustrert i figur 6.3 som viser et boxplot for korrigert inntekt i 2015 for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Et boxplot gir informasjon både om nivået og spredningen i hver gruppe. Strekene i boksene er medianen, mens topp og bunn av boksene er henholdsvis 3. kvartil og 1. kvartil. Videre er den øvre streken observasjonen som er nærmeste 3. kvartil pluss 150 prosent av kvartilbredden, mens den nedre streken er observasjonen som er nærmest 1. kvartil minus 150 prosent av kvartilbredden. Krysset angir gjennomsnittsverdien. Både høyden på boksene og lengden på linjene er en indikasjon på spredningen innad i gruppene. Det framgår at det er betydelig inntektsforskjeller innad i gruppene, og forskjellene er spesielt store i de to kommunegruppene med færre enn 10.000 innbyggere. Inntektsforskjellene innad i gruppene vil være en kilde til tilsvarende variasjon i tjenestetilbudet.



Figur 6.3: Boxplot for korrigert inntekt for kommunene gruppert etter antall innbyggere, 2015. Landsgjennomsnittet er satt lik 100.

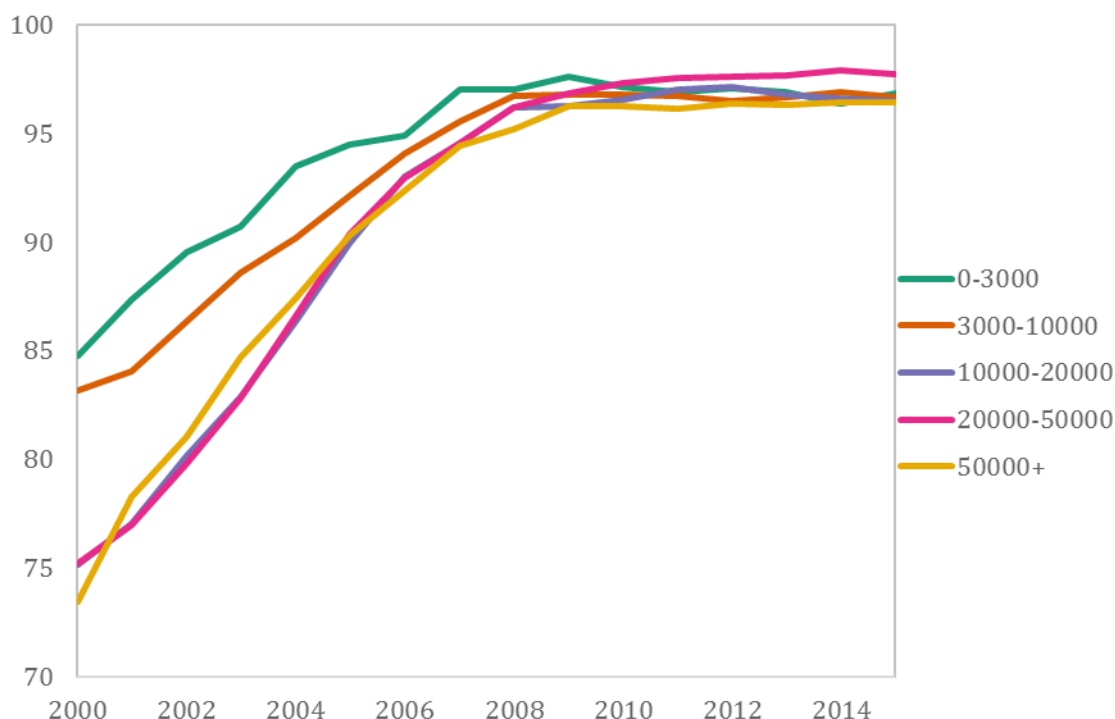
Kommunesammenslåinger vil kunne redusere inntektsforskjellene kommunene imellom. Hvor mye inntektsforskjellene reduseres avhenger av inntektsnivået i kommunene som slår seg sammen. Dersom en kommune med høy inntekt slås sammen med en kommune med lav inntekt, vil inntektsforskjellene kunne reduseres mye. Reduksjonen blir mindre dersom sammenslåingen gjelder to kommuner med lave inntekter eller to kommuner med høye inntekter.

6.4 Indikatorer for tjenesteproduksjon

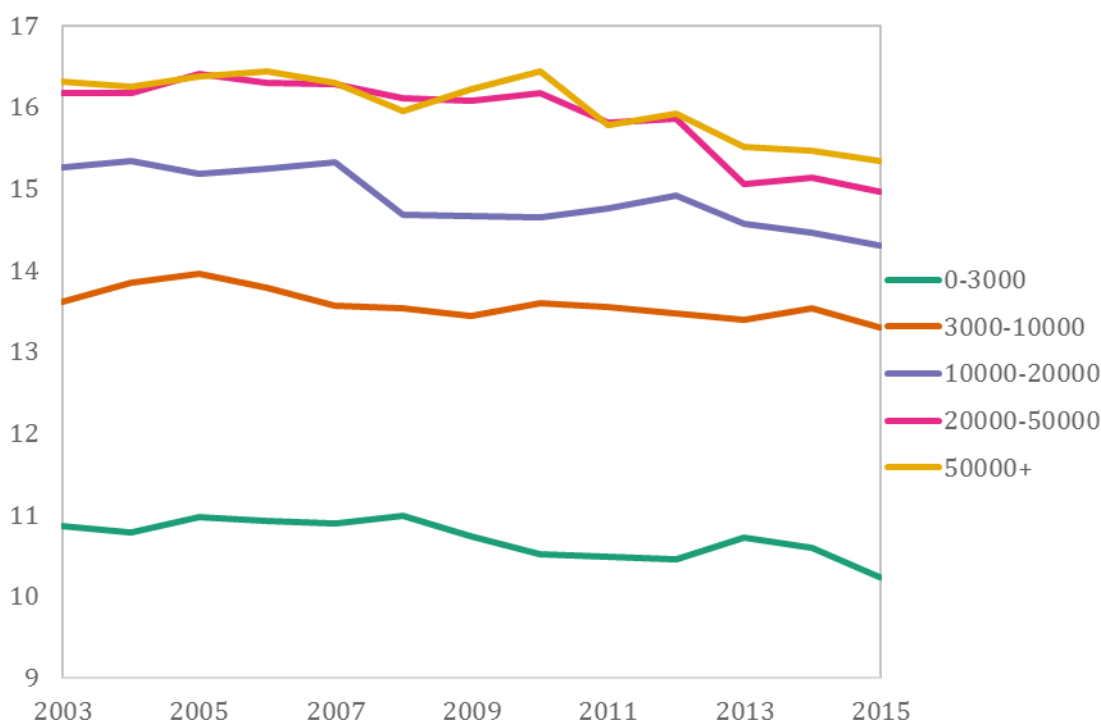
I det følgende presenteres sentrale indikatorer for kommunal tjenesteproduksjon. Ekspertutvalget gjorde et skille mellom spesialiserte tjenesteområder som spesialundervisning, PPT og barnevern og større tjenester som grunnskole og pleie og omsorg. Utvalget anbefalte kommunesammenslåinger for å utnytte stordriftsfordeler, for å oppnå tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i tjenesteytingen og for å sikre ressurser til videre utvikling av tjenestene. Blant større tjenester fokuserer vi i det følgende på barnehage, grunnskole, primærhelsetjeneste og pleie og omsorg, og blant de spesialiserte tjenestene på spesialundervisning, barnevern og rusarbeid og psykisk helse.

Større tjenester

Figurene 6.4a-d viser dekningsgrader i barnehage, gruppestørrelse i grunnskolen, dekningsgrad i institusjonsomsorgen og legedekning for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Hovedbildet er at de minste kommunene kommer best ut på disse indikatorene. Figur 6.4a viser at før barnehagereformen var andelen 3-5-åringer med barnehageplass om lag 10 prosentpoeng høyere i kommunene med under 10.000 innbyggere sammenliknet med kommunene med over 10.000 innbyggere. Barnehagereformen med utbygging til full dekning og innføring av rett til barnehageplass har bidratt til økt dekning og utjevning av forskjellene knyttet til innbyggertall.

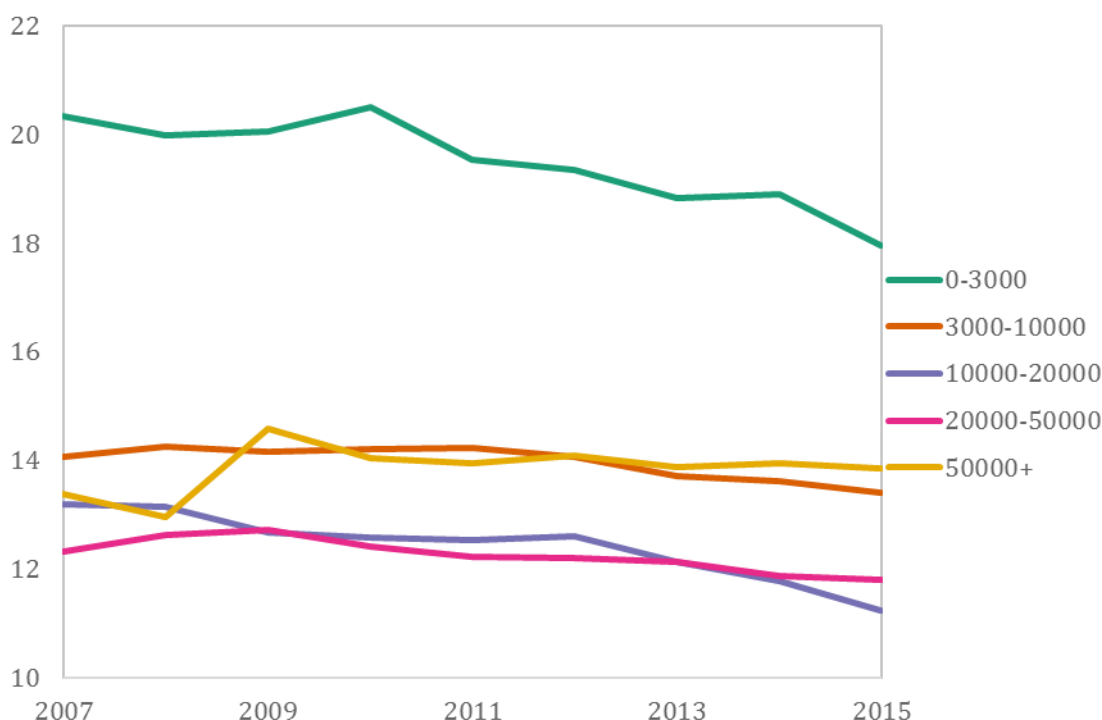


Figur 6.4a: Barnehagedekning 3-5 år for kommunene gruppert etter antall innbyggere, 2000-2015. Prosent.



Figur 6.4b: Gruppestørrelse 8.-10. trinn for kommunene gruppert etter antall innbyggere, 2003-2015.

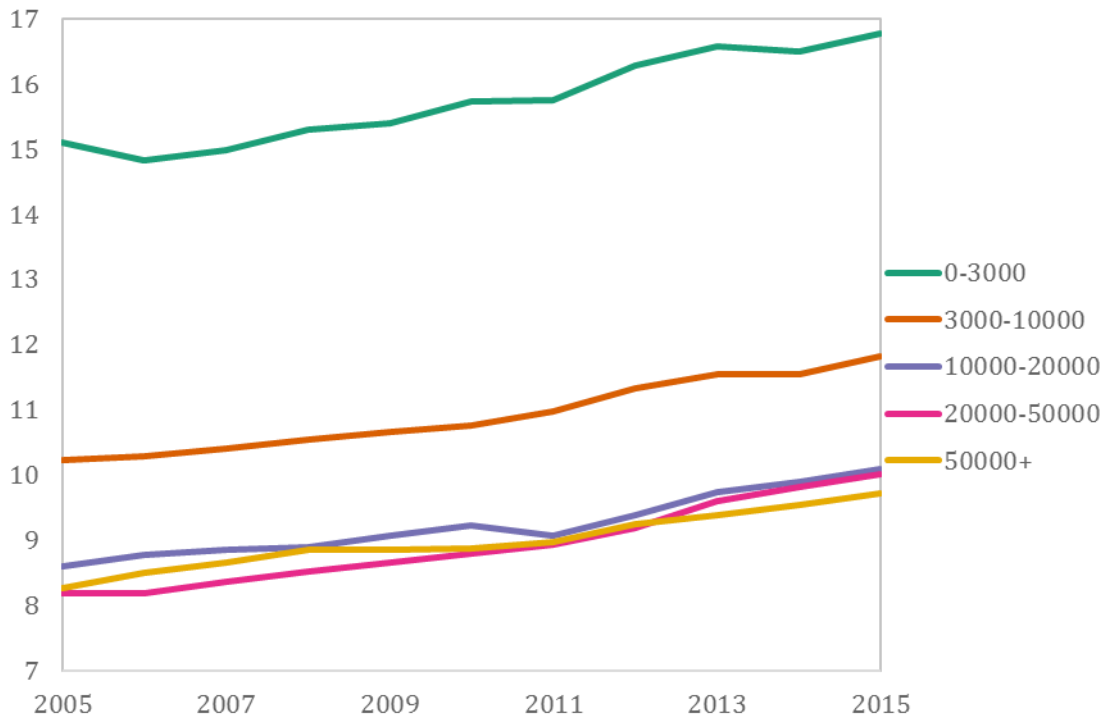
Lærertetthet er en sentral indikator i grunnskolen. I figur 6.4b vises utvikling i gruppestørrelse (beregnet som forholdet mellom elevtimer og lærertimer). Lav gruppestørrelse betyr høy lærertetthet. Det framgår at gruppestørrelsen ble redusert i perioden 2003-2015, og reduksjonen var størst i de største kommunene. Videre er det en klar sammenheng mellom gruppestørrelse og antall innbyggere. Jo færre innbyggere kommunene har, dess lavere er gjennomsnittlig gruppestørrelse. I 2015 var gjennomsnittlig gruppestørrelse i overkant av 10 i de minste kommunene (under 3.000 innbyggere), mens den var over 15 eller høyere i kommuner med over 20.000 innbyggere. Lav gruppestørrelse i de minste kommunene har dels sammenheng med at de på grunn av få elever og spredt bosettingsmønster har små skoler, og at de dermed ikke kan utnytte stordriftsfordeler på skolenivå.



Figur 6.4c: Andel innbyggere 80 år og over i institusjon for kommunene gruppert etter antall innbyggere, 2007-2015. Prosent.

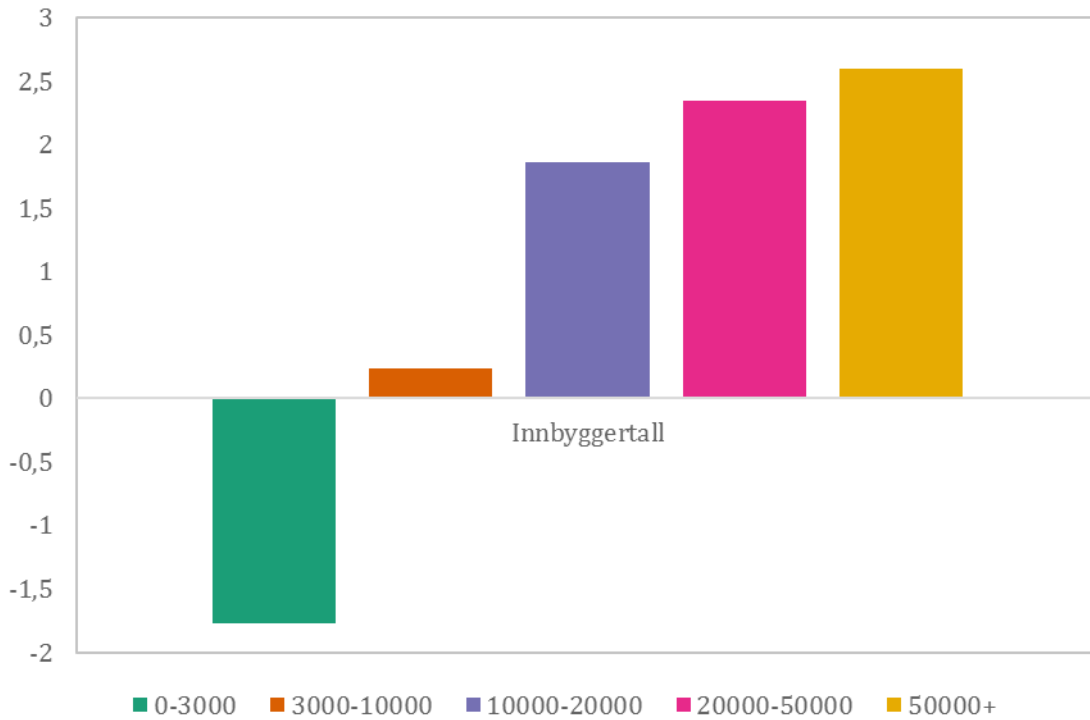
Figur 6.4c viser dekningsgraden i institusjonsomsorgen målt ved antall innbyggere 80 år og over som bor i institusjon. Det framgår at institusjonsdekningen er langt høyere blant de minste kommunene (under 3.000) innbyggere enn i de øvrige kommunegruppene. Det har i noen grad sammenheng med at pleie- og omsorgstjenestene i de minste kommunene er «institusjonsbasert» (Borge og Haraldsvik, 2005), men disse kommunene skiller seg også ut med høy dekning i hjemmetjenesten. Både institusjons- og hjemmetjenestdekningen viser en nedadgående trend i alle kommunegrupper, noe som har sammenheng med at antall yngre brukere (under 67 år) i hjemmetjenesten har økt kraftig de senere årene.

Utviklingen i legedekningen (målt ved antall legeårsverk per 10.000 innbyggere) er illustrert i figur 6.4d. Legedekningen har økt de siste ti årene i alle kommunegrupper, og det er de minste kommunene som skiller seg ut med den høyeste legedekningen.

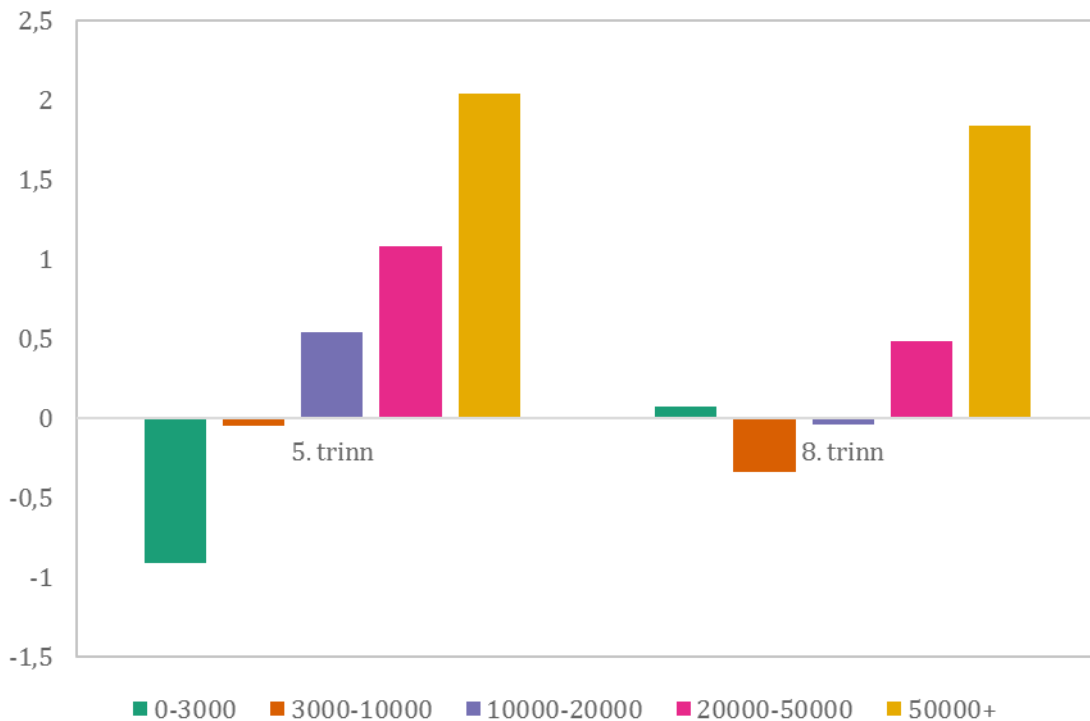


Figur 6.4d: Legeårsverk per 10.000 innbyggere for kommunene gruppert etter antall innbyggere, 2005-2015.

Figur 6.5a-c viser at bildet nyanseres når vi betrakter resultatindikatorer og kvalitative indikatorer for tjenestetilbudet. Andel ansatte i barnehage med barnehagelærerutdanning er i gjennomsnitt 35 prosent. Andelen øker med økende innbyggertall (figur 6.5a). Kommuner med over 10.000 innbyggere ligger 2-3 prosentpoeng over landsgjennomsnittet, mens kommunene med færre enn 3.000 innbyggere ligger nesten 2 prosentpoeng under.

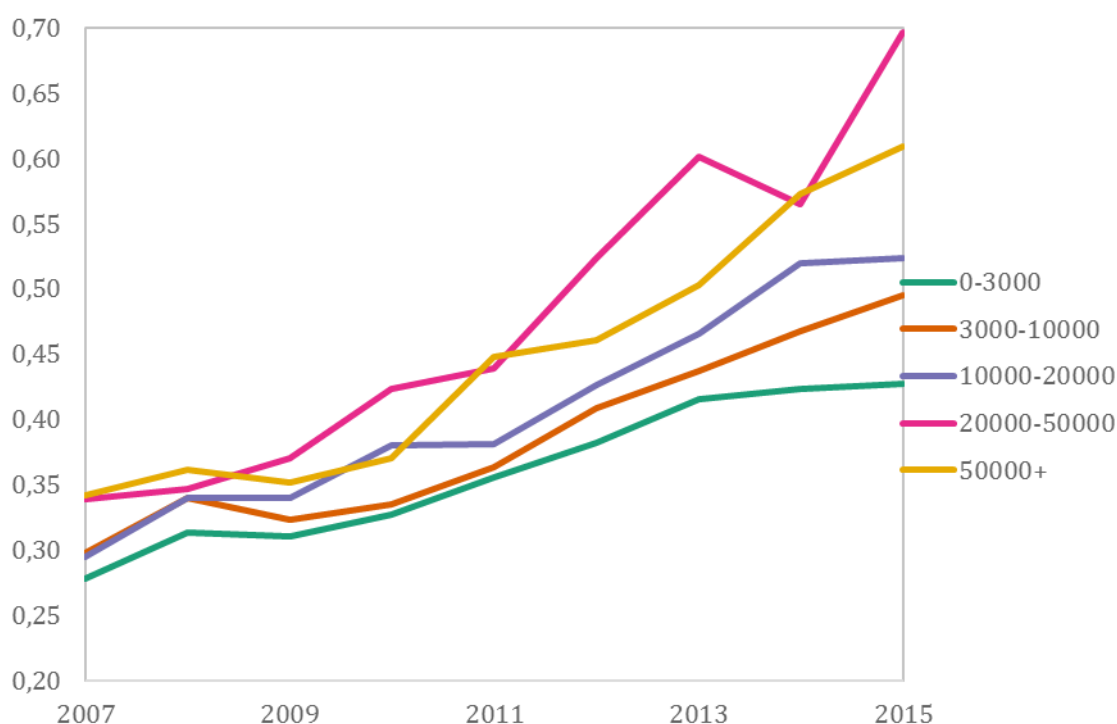


Figur 6.5a: Andel ansatte i barnehage med barnehagelærerutdanning for kommunene gruppert etter antall innbyggere, 2015. Avvik fra landsgjennomsnitt.



Figur 6.5b: Resultater for nasjonale prøver, kommunene gruppert etter antall innbyggere. Avvik fra landsgjennomsnitt.

Det er en positiv samvariasjon mellom kommunenes innbyggertall og elevenes resultater på nasjonale prøver i grunnskolen, se også Bonesrønning og Iversen (2010). Det gjelder både på 5. og 8. trinn, men sammenhengen er tydeligst på 5. trinn. På begge trinn skiller de største kommunene (over 50.000 innbyggere) seg ut med gode resultater, mens de minste kommunene (under 3.000 innbyggere) scorer spesielt lavt på 5. trinn. Det er godt dokumentert at foreldrenes utdanningsnivå har betydning for elevprestasjonene. Den positive samvariasjonen mellom kommunens innbyggertall og resultater på nasjonale prøver kan derfor reflektere at befolkningens utdanningsnivå er høyere i store enn i små kommuner.



Figur 6.5c: Legetimer per uke per beboer i sykehjem for kommunene gruppert etter antall innbyggere, 2007-2015.

I pleie og omsorg benyttes andel enerom og lege- og fysioterapitimer som kvalitetsindikatorer i institusjonsomsorgen. Figur 6.5c viser at det er stor variasjon i antall legetimer per beboer i sykehjem kommunene imellom, og at det er en nokså klar samvariasjon med antall innbyggere. Antall legetimer per beboer er høyere i de største kommunene enn i de minste. Når det gjelder enerom, er tendensen motsatt, det vil si at andelen enerom er høyere i de mindre kommunene. Det er ingen systematisk sammenheng mellom fysioterapitimer og antall innbyggere.

Rådmannsundersøkelsen gir informasjon om kommunenes vurdering av egen kompetanse og kapasitet innenfor ulike tjenesteområder. For de større tjenestene fokuserer vi her på grunnskole og pleie og omsorg, hvor undersøkelsen også inneholdt spørsmål om kvalitetsutvikling.

Tabell 6.1a: Administrativ og faglig kapasitet for arbeid med kvalitetssystem og pedagogiske utviklingstiltak i grunnskolen, kommunene gruppert etter antall innbyggere.

Innbyggere	Personellkapasitet	Kompetanse	Rekrutteringsproblemer
Under 3000	3,3	3,8	2,4
3000-5000	3,3	3,9	2,5
5000-15000	3,4	4,0	2,1
Over 15000	4,0	4,4	1,5

Merknad: For personellkapasitet og kompetanse er svarene angitt på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er «svært dårlig» og 5 er «svært god». For rekrutteringsproblemer er svarene angitt på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er «ikke i det hele tatt» og 5 er «i stor grad». De som har svart «ikke sikker» er ikke inkludert.

Tabell 6.1b: Administrativ og faglig kapasitet for pleie- og omsorgsoppgaver som krever spesialkompetanse, kommunene gruppert etter antall innbyggere.

Innbyggere	Personellkapasitet	Kompetanse	Rekrutteringsproblemer
Under 3000	3,4	3,4	3,1
3000-5000	3,4	3,7	2,7
5000-15000	3,4	3,8	2,6
Over 15000	4,1	4,4	2,4

Merknad: For personellkapasitet og kompetanse er svarene angitt på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er «svært dårlig» og 5 er «svært god». For rekrutteringsproblemer er svarene angitt på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er «ikke i det hele tatt» og 5 er «i stor grad». De som har svart «ikke sikker» er ikke inkludert.

Tabellene 6.1a og 6.1b gir informasjon om kapasitet og kompetanse for arbeid med kvalitetssystem og pedagogiske utviklingstiltak i grunnskolen og pleie- og omsorgsoppgaver som krever spesialkompetanse. For personellkapasitet er det de største kommunene (over 15.000 innbyggere) som skiller seg ut med høy vurdering av egen kapasitet, mens det i gjennomsnitt er liten forskjell mellom kommunene med under 15.000 innbyggere. Bildet er det samme for vurderingen av kompetanse i grunnskolen. Innen pleie og omsorg skiller de minste kommunene (under 3.000 innbyggere) seg ut med lav vurdering av egen kompetanse, mens de største kommunene skiller seg ut med høy vurdering av egen kompetanse. I både grunnskole og pleie og omsorg har de mindre kommunene større rekrutteringsproblemer enn de store. Rekrutteringsproblemene rapporteres å være større for spesialiserte pleie- og omsorgsoppgaver enn for arbeid med kvalitetssystem og pedagogiske utviklingstiltak i grunnskolen.

Skolereformen Kunnskapsløftet la vekt på å forbedre elevenes læringsutbytte blant annet ved å ta i bruk ulike kvalitetsutviklingsverktøy (Bonesrønning, 2013). Rådmannsundersøkelsen viser at de fleste kommuner (over 90 prosent) gjennomfører systematiske evalueringer av grunnskolene i kommunene, og at $\frac{2}{3}$ av kommunene gjennomfører individuelle samtaler med rektorene oftere enn to ganger i året. De minste kommunene (under 3.000 innbyggere) gjennomfører i noe mindre grad systematiske evalueringer, men har oftere individuelle samtaler med rektorene. Dette kan reflektere at det er enklere å ha løpende kontakt med rektorene, og at behovet for formelle byråkratiske ordninger dermed er mindre.

Tabell 6.2a gir nærmere informasjon om hvilket grunnlag som benyttes for de systematiske evalueringene av grunnskolen. Det framgår at de fleste kommuner i stor grad gjør bruk av nasjonale prøver og elevundersøkelsen, og at det er nokså liten forskjell mellom kommuner av ulik størrelse. På den andre siden er det en positiv samvariasjon mellom kommunestørrelse og bruk av egne undersøkelser. Dette tyder på at utvikling av nasjonale verktøy (som nasjonale prøver og elevundersøkelsen) er spesielt viktig for de mindre kommunene.

Tabell 6.2a: Grunnlag for evaluering av skolene, kommunene gruppert etter antall innbyggere.

Innbyggere	Nasjonale prøver	Elevundersøkelsen	Egne undersøkelser
Under 3000	4,4	4,3	3,3
3000-5000	4,3	4,4	3,3
5000-15000	4,4	4,5	3,6
Over 15000	4,6	4,8	4,1

Merknad: Svarene angitt på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er «ikke i det hele tatt» og 5 er «i stor grad». De som har svart «ikke sikker» er ikke inkludert.

Tabell 6.2b: Bruk av kvalitetsutviklingsverktøy i pleie og omsorg, kommunene gruppert etter antall innbyggere.

Innbyggere	Hjemmetjenesten			Institusjonsomsorgen		
	Evaluering	Intern	Ekstern	Evaluering	Intern	Ekstern
Under 3000	48	1,7	3,9	53	2,2	3,8
3000-5000	61	2,7	4,1	65	2,8	3,9
5000-15000	73	3,4	4,1	73	3,1	4,0
Over 15000	78	3,8	4,2	81	3,6	4,2

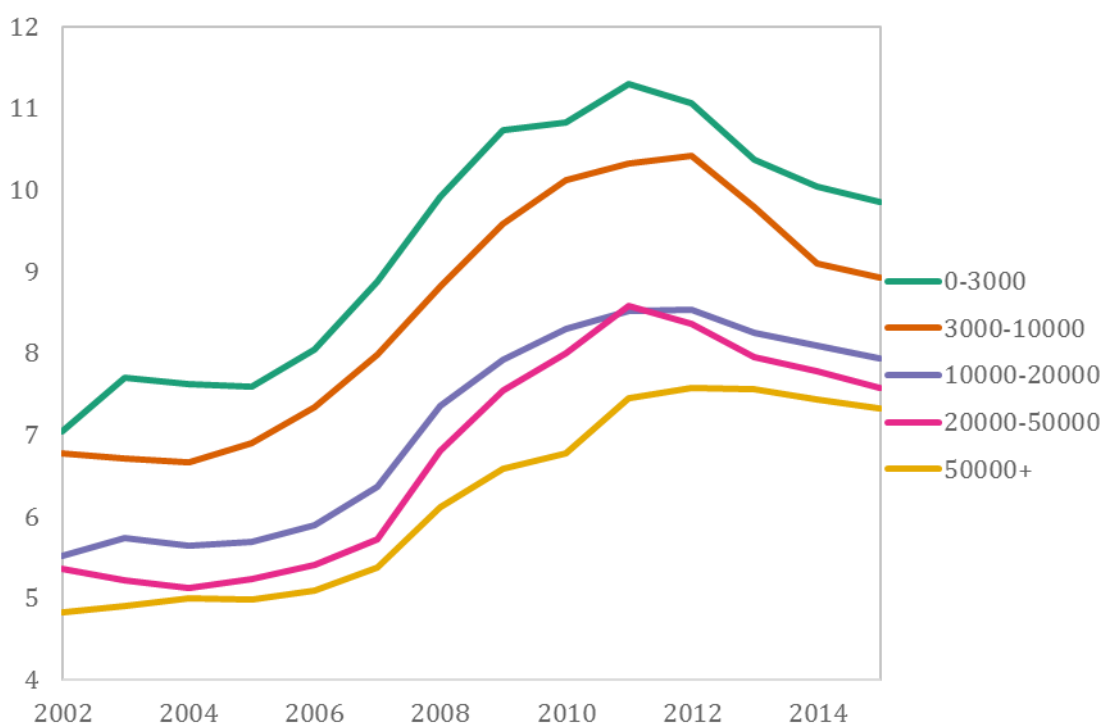
Merknad: Evaluering er andelen av kommunene (i %) som oppgir at kommunen gjennomfører systematiske evalueringer av tjenesten. Intern (ekstern) er i hvilken grad virksomheter i egen kommune (andre kommuner) benyttes som sammenlikningsgrunnlag på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er «ikke i det hele tatt» og 5 er «i stor grad». De som har svart «ikke sikker» er ikke inkludert.

Tabell 6.2b gir informasjon om arbeid med kvalitetsutvikling i pleie og omsorg. Det er en klar tendens til at systematiske evalueringer er mer utbredt i store kommuner enn i små, og sammenhengen er tydeligere enn i grunnskolen. Mens om lag 80 prosent av kommunene med over 15.000 innbyggere gjennomfører systematiske evalueringer i hjemmetjenesten og institusjonsomsorgen, er andelen om lag 50 prosent blant kommunene med færre enn 3.000 innbyggere.

Kommunene som gjennomfører systematiske evalueringer ble også spurt om å oppgi i hvilken grad evalueringen baseres på sammenlikninger med virksomheter i egen kommune (intern), og i hvilken grad den baseres på sammenlikning med andre kommuner (ekstern). De større kommunene vil naturlig nok ha bedre tilgang på internt sammenlikningsgrunnlag, noe som reflekteres i svarfordelingen. Stor bruk av intern sammenlikning i de større kommunene går imidlertid ikke på bekostning av sammenlikning med andre kommuner.

Spesialiserte tjenester

Utviklingen i dekningsgrader for de mer spesialiserte tjenestene spesialundervisning og barnevern er illustrert i figurene 6.6 og 6.7. Fra 2005 til 2011 var det en kraftig vekst i andelen elever i grunnskolen med spesialundervisning i alle kommunegrupper (se Bonesrønning, Iversen og Pettersen, 2010), men etter 2011 har andelen blitt redusert. I hele perioden 2002-2015 har andelen elever som får spesialundervisning vært høyest i de minste kommunene (under 3.000 innbyggere) og lavest i de største (over 50.000 innbyggere).

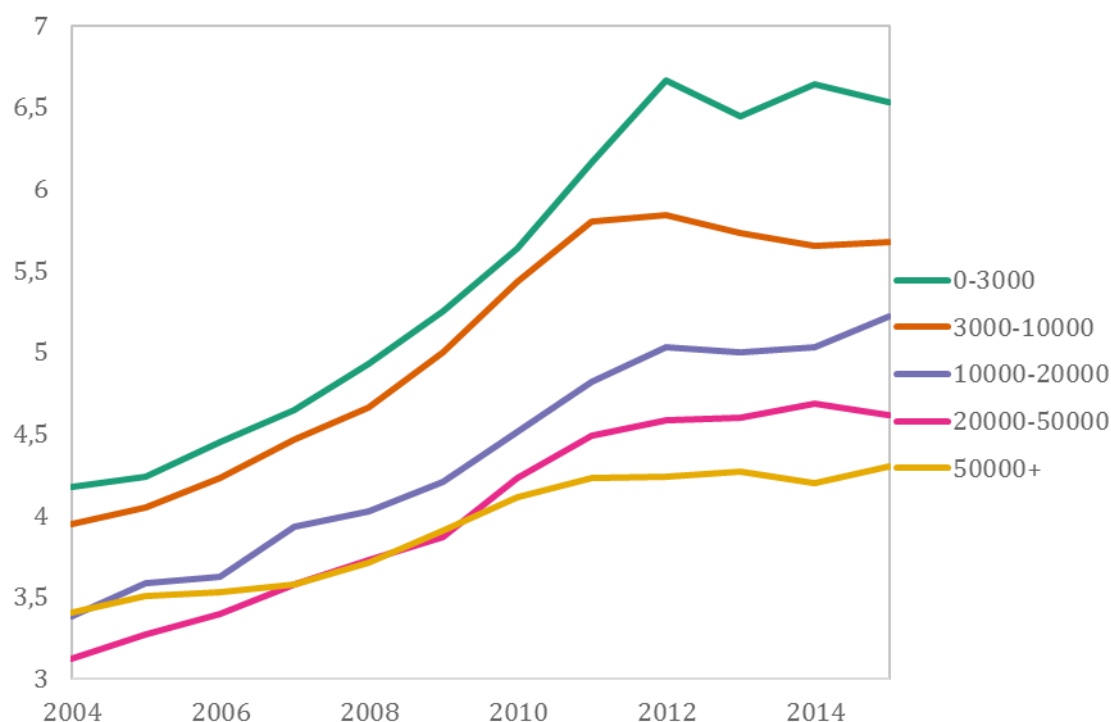


Figur 6.6: Andel elever i grunnskolen som mottar spesialundervisning for kommunene gruppert etter antall innbyggere, 2002-2015. Prosent.

Det er noe overraskende at små kommuner har stort omfang av spesialundervisning samtidig som lærertettheten er høy og elevgruppene er små. Det burde da ligge bedre til rette for å håndtere elever med spesielle behov i den ordinære undervisningen. Analyser utført av Bonesrønning, Iversen og Pettersen (2011) finner imidlertid at det ikke lenger er slik at ekstra ordinære undervisningsressurser bidrar til å redusere ressursene som brukes på spesialundervisning. Videre finner de at typiske kjennetegn ved de små kommunene, som høye kommunale inntekter og lavt utdanningsnivå i befolkningen øker omfanget av spesialundervisning.

Andelen barn 0-17 år med barnevernstiltak økte fra 2004-2012 og har deretter vært stabil. Utviklingen har sammenheng med øremerkede tilskudd for å styrke det kommunale barnevernet, samt at kommunene også har prioritert barnevernet innenfor

sine frie midler. Som for spesialundervisning, er andelen barn med barnevernstiltak høyest i de minste kommunene og lavest i de største.



Figur 6.7: Andel barn 0-17 år med barnevernstiltak for kommunene gruppert etter antall innbyggere, 2004-2015. Prosent.

At små kommuner har en høyere andel barn med barnevernstiltak kan gi inntrykk av at barnevernet er bedre i små kommuner enn i store, men det er ikke nødvendigvis riktig (Brandtzæg, 2016). I en del tilfeller synes små kommuner å ha et høyt antall avlastningstiltak som i varierende grad blir evaluert og fulgt opp, og et lavt antall kompetansekrevenende endringsorienterte tiltak i familiene. I mindre kommuner kan det også være krevende å ta tak i, og håndtere, større krevende omsorgssaker på grunn av manglende kapasitet og kompetanse.

Ekspertutvalgets anbefaling om en minstestørrelse på 15.000-20.000 innbyggere var blant annet begrunnet med hensynet til tilstrekkelig kapasitet og kompetanse innenfor de spesialiserte tjenestene. Indikatorer for kapasitet og kompetanse innenfor barnevern og rusarbeid og psykisk helse fra rådmannsundersøkelsen er rapportert i tabell 6.3. Den samlede vurderingen av kapasitet og kompetanse er noe høyere i barnevernet enn i rusarbeid og psykisk helse, noe som må ses i sammenheng med oppbyggingen av barnevernet dokumentert i figur 6.7. I begge tjenester er det kommunene med over 15.000 innbyggere som skiller seg ut med vesentlig høyere personellkapasitet og kompetanse enn de øvrige kommunene. De største kommunene rapporterer også om vesentlig mindre rekrutteringsproblemer for sosialfaglig kompetanse som psykolog, sosionom, spesialpedagog og barnevernspedagog.

Tabell 6.3: Administrativ og faglig kapasitet for spesialiserte tjenester, kommunene gruppert etter antall innbyggere.

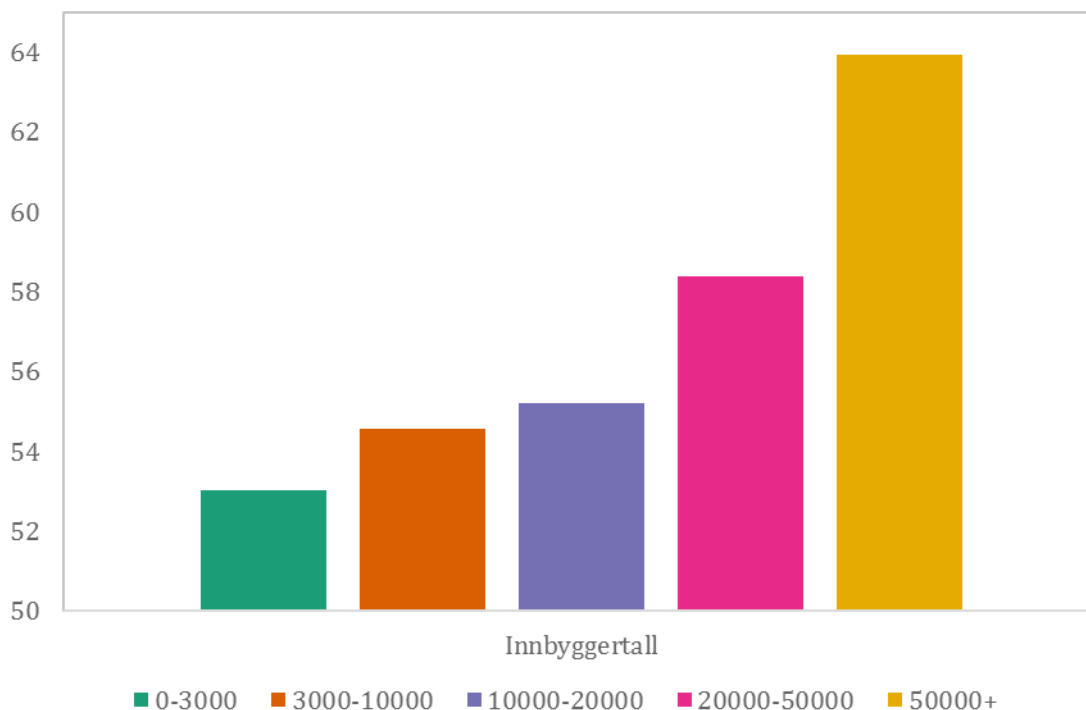
	Barnevern		Rusarbeid og psykisk helse		Sosialfaglig kompetanse
Innbyggere	Personell-kapasitet	Komp.	Personell-kapasitet	Komp.	Rekrutteringsproblemer
Under 3000	3,7	3,9	3,2	3,4	2,7
3000-5000	3,8	3,8	3,3	3,5	2,6
5000-15000	3,6	4,0	3,5	3,8	2,4
Over 15000	4,1	4,5	4,0	4,3	1,9

Merknad: For personellkapasitet og kompetanse er svarene angitt på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er «svært dårlig» og 5 er «svært god». For rekrutteringsproblemer er svarene angitt på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er «ikke i det hele tatt» og 5 er «i stor grad». De som har svart «ikke sikker» er ikke inkludert.

Service, tilgjengelighet og informasjonskvalitet

Forbrukerrådet tester med jevne mellomrom undersøkelser av kommunenes service, tilgjengelighet og informasjonskvalitet på telefon, e-post og internett. Undersøkelsene gjennomføres ved at testmedarbeidere utgir seg for å være privatpersoner som henvender seg til kommunene med spørsmål folk flest lur på. Det kan for eksempel være prisinformasjon om SFO, saksbehandlingstid for byggesak og åpningstider i svømmehallen. På telefon og e-post vektlegges svartid og svarkvalitet, mens det på internett vektlegges hvor lang tid det tar å finne relevant informasjon.

Forbrukerrådet benytter en karakterskala som går fra 0-100, hvor 100 er best. Karakteren er et veid gjennomsnitt av delkarakterer for tjenesteområder. Figur 6.8 viser karakteren for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Det framgår at service, tilgjengelighet og informasjonskvalitet vurderes å være bedre i store kommuner enn i små. Det kan trolig tolkes som at service, tilgjengelighet og informasjonskvalitet i noen grad er ikke-rivaliserende goder hvor store kommuner har en kostnadsfordel i oppbygging og drift.



Figur 6.8: Forbrukerrådets kommunetest for service, tilgjengelighet og informasjonskvalitet på telefon, e-post og internett for kommunene gruppert etter antall innbyggere, 2016. Karakterskala 0-100.

6.5 Oppsummering

Norske kommuner har ansvar for viktige velferdstjenester innenfor utdanning og helse- og sosialsektoren. Det er sentral målsetting at velferdstjenestene skal nå alle uavhengig av hvor i landet de bor. De økonomiske forutsetningene for tjenesteproduksjonen utjevnes gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen i inntektssystemet. På grunn av betydelige kraftinntekter og regionalpolitisk motiverte tilskudd ender de minste kommunene i gjennomsnitt opp med bedre økonomiske rammebetingelser (høyere korrigert inntekt) enn de større. Dette gir seg utslag i lavere gruppestørrelse i grunnskolen, en høyere andel elever med spesialundervisning, høyere dekningsgrader i pleie og omsorg, bedre legedekning og en høyere andel barn som omfattes av barnevernstiltak. De mindre kommunene har imidlertid utfordringer knyttet til innholdet i tjenestene slik som resultater på nasjonale prøver, utdanningsnivå blant de ansatte og legetilbud i institusjonsomsorgen. Kommunene med færre enn 15.000 innbyggere vurderer egen kapasitet og kompetanse som relativt lav, både innenfor større tjenester som grunnskole og pleie og omsorg og spesialiserte tjenester som barnevern og rusarbeid og psykisk helse. De minste kommunene har også kommet relativt kort med hensyn til arbeid med kvalitetsutvikling i pleie og omsorg.

7. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

7.1 Innledning

Bærekraftige kommuner forstås her som i hvilken grad kommunene kan opprettholde og bygge ut tjenestetilbudet over tid, mens økonomisk robusthet handler om å kunne skjerme innbyggernes tjenestetilbud mot fall i skatteinntekter og kostnadsdrivende sjokk på utgiftssiden, som for eksempel en økning i antall ressurskrevende brukere i pleie og omsorg. Bærekraft og økonomisk robusthet vil gi grunnlag for jevn og stabil utvikling av tjenestetilbudet.

Denne forståelsen av bærekraft og økonomisk robusthet fokuserer på kommunen som organisasjon og evnen til å levere tjenester til innbyggere og næringsliv. Bærekraft og økonomisk robusthet kan alternativt defineres med utgangspunkt i befolkning, sysselsetting og verdiskaping i privat sektor. I nullpunktsprosjektet diskuteres disse aspektene i tilknytning til kommunens rolle som samfunnsutvikler, nærmere beskrevet i kapittel 8.

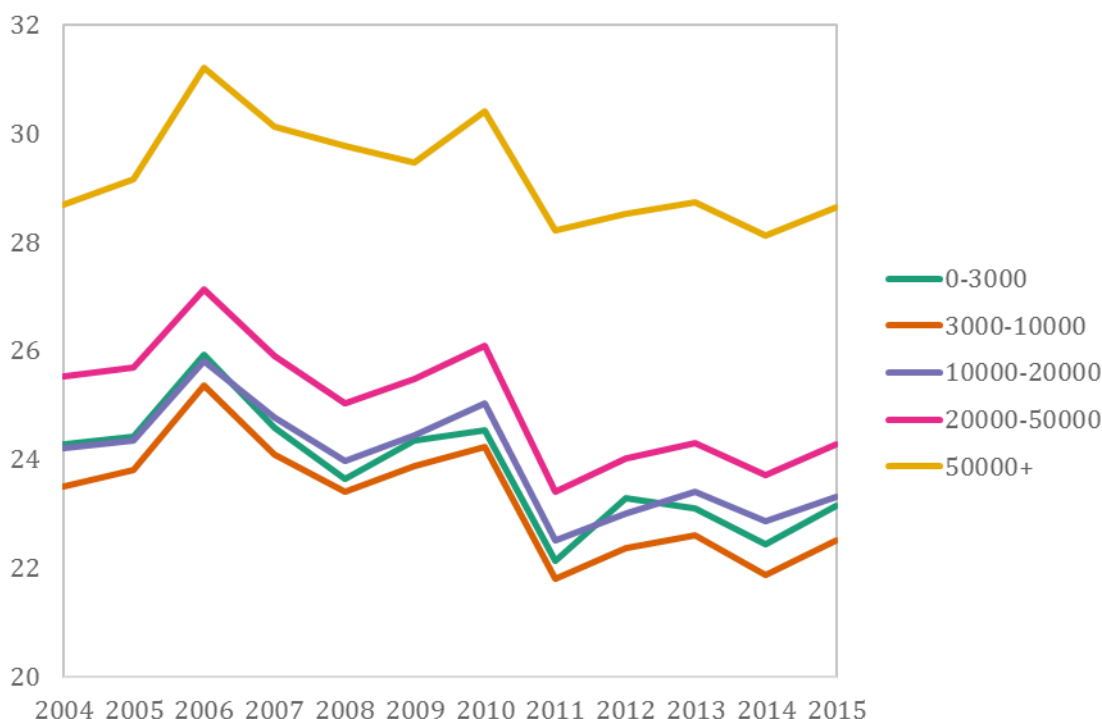
I internasjonal litteratur betraktes lokale skatter som den fundamentale finansieringskilden for kommunene. Graden av skattefinansiering kan da forstås som en indikator for hvor bærekraftig kommunens økonomi er, og i hvilken grad finansieringen er uavhengig av overføringer fra staten. I et sentralisert finansieringssystem som det norske finansieres alle kommuner i større eller mindre grad av statlige overføringer. Det er likevel en viktig del av nullpunktsmålingen å utvikle indikatorer for skattefinansiering og overføringsavhengighet.

Utbygging av tjenestetilbudet krever investeringer i bygninger og utstyr, og kommunene må ha evne til å finansiere disse. Den norske styringsmodellen innebærer at investeringer i hovedsak finansieres gjennom egenfinansiering (positivt netto driftsresultat), låneopptak og investeringstilskudd. I tillegg til egenfinansiering av investeringer, er netto driftsresultat uttrykk for økonomisk balanse og evne til å håndtere negative sjokk. Et høyt netto driftsresultat gir en buffer til å håndtere skattesvikt og andre sjokk uten å komme i konflikt med kommunelovens budsjettbalansekrav. Kommuner som bryter budsjettbalansekravet sies å være i økonomisk ubalanse og føres opp i ROBEK-registeret. Kommuner i ROBEK må ha statlig godkjenning av budsjett og låneopptak.

I dette kapitlet presenterer vi først (kapittel 7.2) indikatorer for skatteinntekter og overføringsavhengighet. Deretter diskuterer vi netto driftsresultat og indikatorer for økonomisk ubalanse basert på ROBEK-registeret i kapittel 7.3. Kapittel 7.4 presenterer indikatorer for investeringer og finansiering av disse. I kapittel 7.5 gjøres det rede for indikatorer for kapasitet og kompetanse i økonomi- og finansforvaltningen basert på rådmannsundersøkelsen. Vedlegg 2 gir en komplett oversikt over indikatorene for bærekraftige og økonomisk robuste kommuner som er etablert i forbindelse med nullpunktsmålingen.

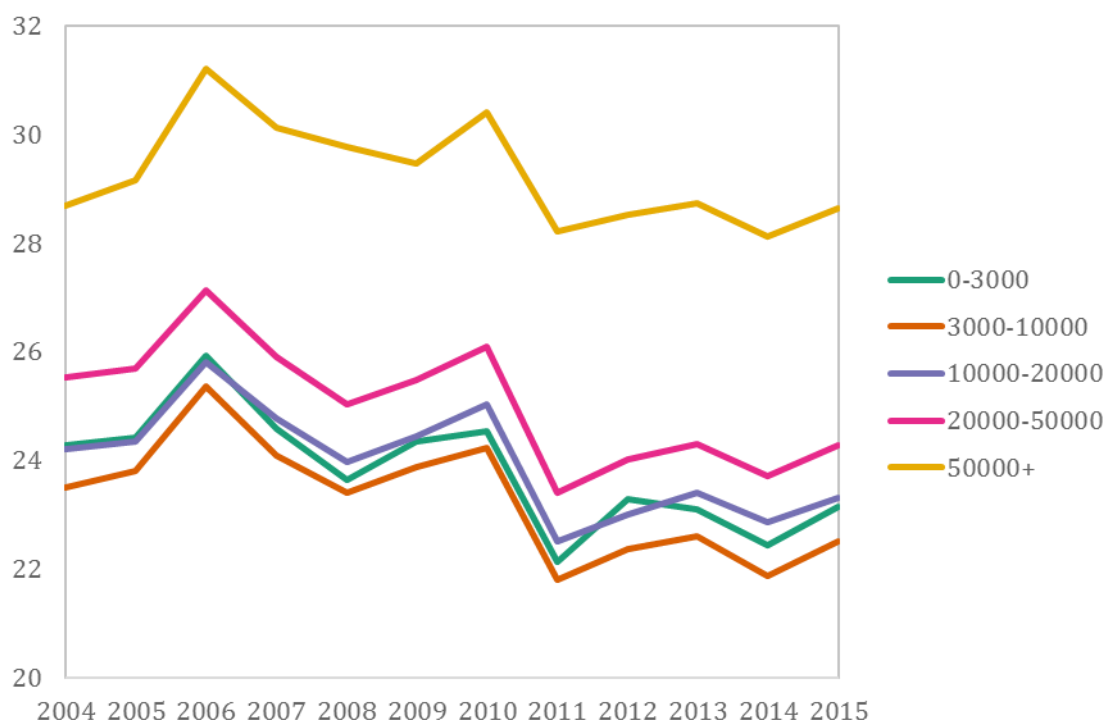
7.2 Skatteinntekter og overføringsavhengighet

Kommunene finansieres i hovedsak gjennom lokale skatteinntekter, statlige overføringer og brukerbetalinger. Lokale skatteinntekter gir kommunefinansieringen lokal forankring og stimulerer kommunene til å utvikle det lokale inntektsgrunnlaget gjennom aktiv næringspolitikk. Weingast (2009) betrakter lokal skattefinansiering som et viktig fundament for å gi kommunene gode insentiver til effektiv ressursbruk. Borge mfl. (2013) analyserer betydningen av lokale skatter for norske kommuners insentiver til næringsutvikling, mens Fiva og Rønning (2008) og Borge og Rattsø (2008) viser at eiendomsskatt kan lede til effektiv ressursbruk.



Figur 7.1: Ordinære skatteinntekter i 1000 kr per innbygger, 2004-2015, faste 2015 priser, kommunene gruppert etter antall innbyggere.

Figur 7.1 viser utviklingen i ordinære skatteinntekter (skatt på inntekt, formue og naturressursskatt) per innbygger i årene 2004-2015 for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Ordinære skatteinntekter omfatter skatt på inntekt, formue og naturressursskatt. Det er de største kommunene (over 50.000 innbyggere) som skiller seg ut med høye skatteinntekter per innbygger. Blant de øvrige størrelsesgruppene er det små forskjeller. Når kommunene grupperes etter regional integrasjon, er det pendlingskommunene som skiller seg ut, da med relativt lave skatteinntekter per innbygger (se figur 7.2).

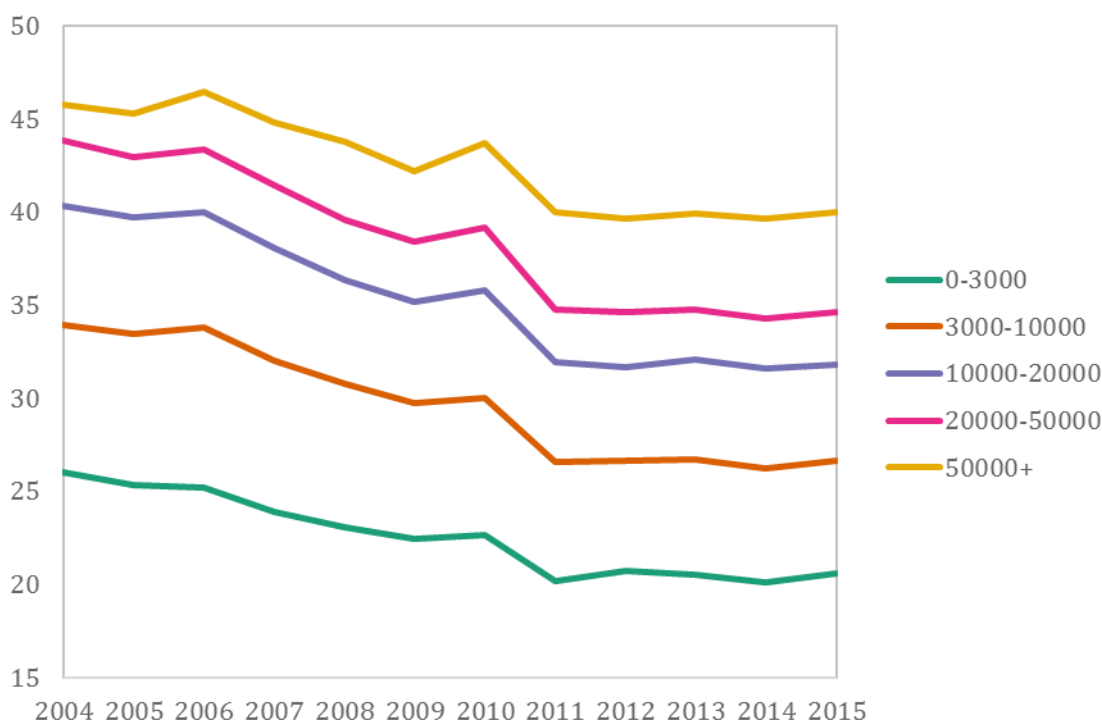


Figur 7.2: Ordinære skatteinntekter i 1000 kr per innbygger, 2004-2015, faste 2015 priser, kommunene gruppert etter regional integrasjon.

Kommunenes skatteinntekter økte fra 2003 til 2006, for så å bli redusert fra 2006 til 2011. Reduksjonen i skatteinntekter i perioden 2006-2011 har sammenheng med at det i denne perioden var en bevisst politikk å redusere skatteandelen. Utviklingen i skatteinntekter over tid er nokså lik i alle kommunegrupper.

Inntektsutjevningen i inntektssystemet bidrar til at kommuner med høye skatteinntekter per innbygger får mindre inntektsutjevnerende tilskudd enn kommuner med lave skatteinntekter. Samlet sett er de øvrige rammetilskuddene gjennom inntektssystemet også svakt negativt korrelert med kommunenes skatteinntekter. Dette medfører at skatterike kommuner blir mindre avhengige av statlige overføringer.

Figur 7.3 viser skatteinntektene (inklusive eiendomsskatt) som andel av brutto driftsinntekter i årene 2004-2015. Mens skatteandelen i de største kommunene (over 50.000 innbyggere) i 2015 er nærmere 45 prosent, er skatteandelen i de minste kommunene (under 3.000 innbyggere) i overkant av 25 prosent. Fra 2006 til 2011 ble skatteandelen redusert i alle kommunegrupper som følge av nasjonal politikk for å oppnå større stabilitet og jevnere inntektsfordeling kommunene imellom.



Figur 7.3: Skatteinntekter i prosent av brutto driftsinntekter for kommunene gruppert etter antall innbyggere, 2004-2015.

Tabell 7.1: Skatteinntekter, netto driftsresultat og ROBEK, kommunene gruppert etter antall innbyggere.

Innbyggere	St.avvik vekst i skatt per innb.	St.avvik netto driftsres.	Gjennomsnittlig antall år på ROBEK	Andel som har vært på ROBEK
Under 3000	8,3	4,7	2,07	0,46
3000-10000	6,5	3,8	2,89	0,59
10000-20000	5,3	2,9	2,30	0,53
20000-50000	5,3	3,0	2,58	0,60
Over 50000	4,6	2,9	1,06	0,27

Når det gjelder økonomisk balanse, kan svingningene (eller volatiliteten) i skatteinntektene være av større betydning enn nivået, siden kommunene kan tilpasse seg et jevnt lavt inntektsnivå ved å ha lave utgifter. Svingningene i skatteinntektene kan illustreres ved standardavviket til den prosentvise veksten i skatt per innbygger for hver enkelt kommune. Et høyt standardavvik betyr at veksten i skatteinntektene varierer mye fra år til år, mens et lavt standardavvik betyr at variasjonen er liten. Første kolonne i tabell 7.1 viser gjennomsnittlig standardavvik for perioden 2001-2015 for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Det framgår at volatiliteten er høyest i de minste kommunene og at volatiliteten avtar med økende innbyggertall. Dette reflekter at større kommuner har en mer variert nærings sammensetning med relativt små svingninger i arbeidsledigheten. Mindre kommuner vil typisk ha en mer ensidig næringsstruktur, hvor

utviklingen i kommunens skatteinntekter blir mer sårbar for utviklingen i enkelt-næringer.

Den løpende inntektsutjevningen i inntektssystemet bidrar til at svingningene i kommunenes samlede inntekter vil være mindre enn svingningene i skatteinntektene. For kommuner med skatteinntekt per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet vil 95 prosent av en skattesvikt bli kompensert i form av økt inntektsutjevnenende tilskudd, og 95 prosent av en skatteøkning trekkes inn i form av lavere inntektsutjevnenende tilskudd. For kommuner med skatteinntekt per innbygger over 90 prosent av landsgjennomsnittet er kompensasjon og trekk 60 prosent. Inntektsutjevningen omfatter ordinære skatteinntekter, ikke eiendomsskatt.

7.3 Netto driftsresultat og økonomisk balanse

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunene. Netto driftsresultat er driftsinntekter fratrasket driftsutgifter og netto finansutgifter (inklusive netto avdrag). Et positivt netto driftsresultat kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk og er et uttrykk for kommunenes økonomiske handlefrihet. Hovedregelen i kommuneloven er at kommunene ikke kan budsjettere med et negativt netto driftsresultat.

Figur 7.4 viser utviklingen i netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter for kommunene gruppert etter antall innbyggere for årene 2004-2015. Fra og med 2014 føres momskompensasjon knyttet til investeringer i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Tallene for netto driftsresultat er gjort sammenliknbare ved at momskompensasjon knyttet til investeringer er trukket ut av driftsinntektene også før 2014.

Det framgår at utviklingen over tid er nokså lik for alle kommunegrupper. Økningen i netto driftsresultat fra 2004 til 2006 har sammenheng med høy inntektsvekst, reduksjonen fra 2006 til 2008 har sammenheng med relativt lav inntektsvekst, og økningen fra 2008 til 2009 har sammenheng med høy inntektsvekst på grunn av den finanspolitiske tiltakspakken mot finanskrisen. Etter 2009 har netto driftsresultat vært nokså stabilt i alle kommunegrupper. Økningen fra 2014 til 2015 har sammenheng med at skatteinntektene ble høyere enn anslått i budsjettopplegget.



Figur 7.4: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter, 2004-2015, kommunene gruppert etter antall innbyggere.

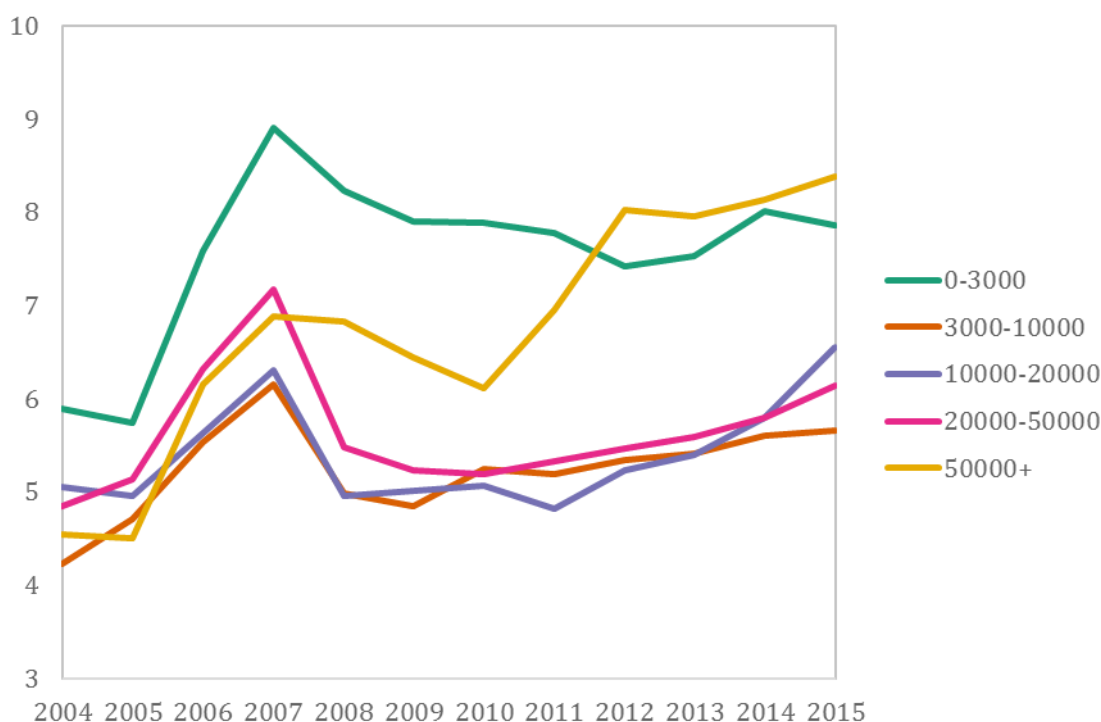
I figur 7.4 er det de største (over 50.000 innbyggere) og de minste (under 3.000 innbyggere) som har de høyeste driftsresultatene, særlig i perioden 2004-2008. For de minste kommunene må dette ses i sammenheng med høyt inntektsnivå knyttet til kraftinntekter og statlige overføringer.

Svingningene i netto driftsresultat forventes å øke med svingningene i skatteinntektene. Dette bekreftes av andre kolonne i tabell 7.1 hvor det framgår at netto driftsresultat, som skatteinntektene, svinger mer i de minste kommunene enn i de store. Forskjellene er imidlertid mindre for netto driftsresultat enn for skatteinntektene. Det skyldes trolig at svikt i skatteinntektene i stor grad motvirkes av økte overføringer gjennom den løpende inntektsutjevningen i inntektssystemet beskrevet foran. For de fleste kommuner er det slik at summen av skatt og inntektsutjevningstilskudd først og fremst påvirkes av utvikling i skatteinntekter på nasjonalt nivå, mens utvikling i egne skatteinntekter er av mindre betydning.

For innbyggerne er det ønskelig at tjenestetilbudet har en stabil utvikling over tid. Svingninger i netto driftsresultat kan forstås som at kommunene skjermer innbyggernes tjenestetilbud for kortsiktige svingninger i inntekter. I hvilken grad kommunene kan tillate seg å redusere netto driftsresultat i perioder med sviktende inntekter, vil blant annet avhenge av størrelsen på disposisjonsfondet. Med et stort disposisjonsfond er det lettere å skjerme tjenestetilbudet for svingninger i inntektene.

Figur 7.5 viser utviklingen for disposisjonsfond i prosent av driftsinntekter for kommunene gruppert etter antall innbyggere. I perioden 2004-2015 sett under ett er det

de minste kommunene (under 3.000 innbyggere) som har hatt det største disposisjonsfondet. Dette er som forventet ut fra at disse kommunene har størst svingninger i skatteinntekter og netto driftsresultat og dermed størst behov for disposisjonsfond. De største kommunene (over 50.000 innbyggere) har økt sine disposisjonsfond kraftig mot slutten av perioden, og har siden 2012 ligget høyest med et disposisjonsfond på om lag 8 prosent av inntektene. Dette er noe overraskende i lys av at skatteinntektene svinger minst i de største kommunene. Kommunene med mellom 3.000 og 10.000 innbyggere har små disposisjonsfond til tross for at volatiliteten i skatteinntekter og netto driftsresultat er relativt høy.



Figur 7.5: Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter, 2004-2015, kommunene gruppert etter antall innbyggere.

Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) som ble opprettet i 2001, er et register over kommuner (og fylkeskommuner) i økonomisk ubalanse. Kommuner i ROBEK må ha statlig godkjenning av låneopptak eller langsiktige leieavtaler. I tillegg skal lovligheten av budsjettvedtakene kontrolleres. Kommuner som oppfyller ett eller flere av følgende kriterier blir ført opp i registeret:

- Kommunen har vedtatt et budsjett eller en økonomiplan som ikke er i balanse
- Kommunen har vedtatt å dekke inn et tidligere underskudd over mer enn to år
- Kommunen har ikke klart å følge opp den opprinnelig vedtatte inndekningsplanen

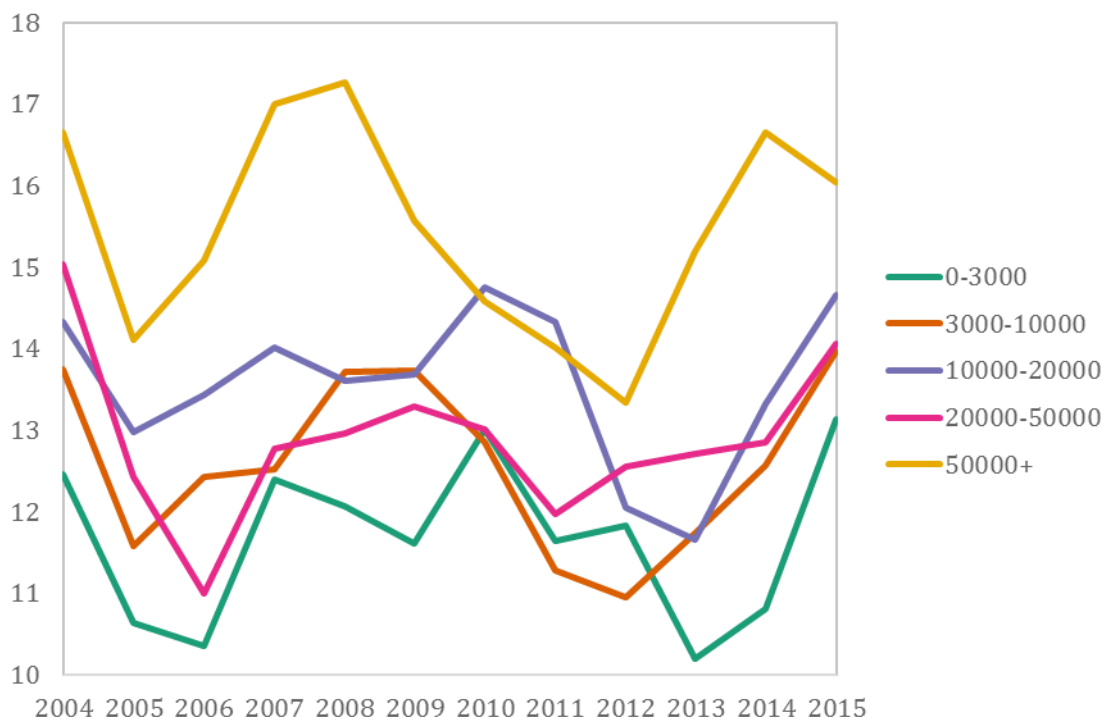
Den vanligste årsaken til at kommuner meldes inn i registeret er at tidligere underskudd ikke dekkes inn i løpet av to år. Oppføring i ROBEK vil ha sammenheng med det gjennomsnittlige nivået på netto driftsresultat, svingninger i skatteinntekter og netto driftsresultat, samt størrelsen på disposisjonsfond og kommunale inntekter. Risikoen for underskudd vil være større for kommuner som i gjennomsnitt har et lavt netto driftsresultat, og som i tillegg har lavt disposisjonsfond og store svingninger i skatteinntektene. Videre kan det være lettere for kommuner med høye inntekter å dekke inn et eventuelt underskudd i løpet av to år slik at de unngår å bli oppført i ROBEK.

De to siste kolonnene i tabell 7.1 gir informasjon om ROBEK-status for kommunene gruppert etter antall innbyggere. De to indikatorene som rapporteres er gjennomsnittlig antall år på ROBEK i perioden 2001-2015 og andel kommuner i hver gruppe som har vært oppført minst én gang i løpet av perioden. Det er de største kommunene (over 50.000 innbyggere) som skiller seg ut med lave verdier på begge ROBEK-indikatorene, det vil si at de i liten grad har vært oppført i registeret. Dette er kommuner som gjennomgående har høye netto driftsresultater og små svingninger i skatteinntekter og driftsresultat, faktorer som reduserer sannsynligheten for å bli oppført i ROBEK.

I den andre enden av skalaen er det kommunene med mellom 3.000 og 10.000 innbyggere som i størst grad har vært oppført i ROBEK-registeret. Dette er kommuner som gjennomgående har lave netto driftsresultater og betydelig volatilitet i skatteinntekter og driftsresultater. De minste kommunene (under 3.000 innbyggere) kommer noe bedre ut enn kommunene med mellom 3.000 og 50.000 innbyggere. De minste kommunene er altså «underrepresentert» på ROBEK til tross for store svingninger i skatteinntekter og netto driftsresultat, noe som trolig har sammenheng med et høyt nivå på netto driftsresultat, høye inntekter og store disposisjonsfond.

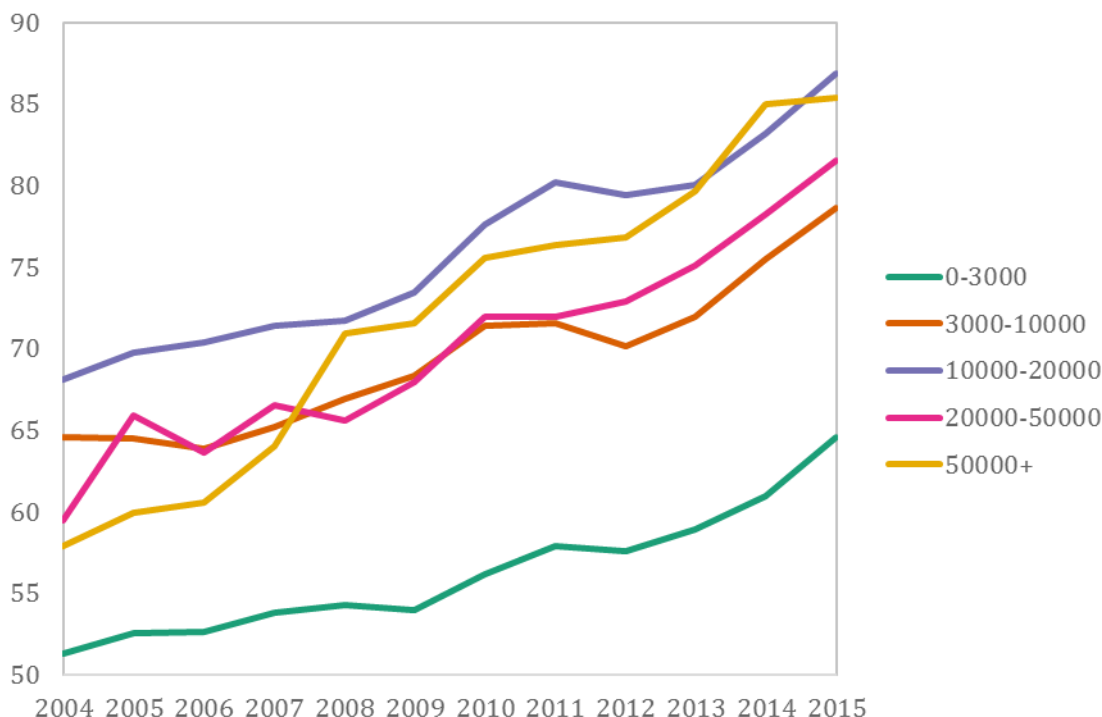
7.4 Investering og gjeld

Utbygging av det kommunale tjenestetilbudet i takt med befolkningsvekst og endringer i befolkningens alderssammensetning krever investeringer i bygninger og utstyr. Figur 7.6 viser investeringsutgifter som andel av driftsutgifter for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Investeringenens andel av driftsutgiftene varierer en del fra år til år, men for perioden sett under ett har de ligget på et historisk høyt nivå. I de største kommunene (over 50.000 innbyggere) utgjør investeringene om lag 17 prosent av inntektene i gjennomsnitt, noe som har sammenheng med at befolkningsveksten har vært sterkest i disse kommunene. I de minste kommunene (under 3.000 innbyggere) utgjør investeringene om lag 12 prosent av inntektene.



Figur 7.6: Brutto investeringsutgifter i prosent av brutto driftsinntekter, 2004-2015, kommunene gruppert etter antall innbyggere.

I gjennomsnitt finansieres om lag 60 prosent av investeringene ved låneopptak. Det er liten variasjon mellom kommunegruppene med hensyn til grad av lånefinansiering. Det høye investeringsnivået og en høy grad av lånefinansiering har bidratt til økende gjeldsnivå i kommunene (se figur 7.7). Gjeldsøkningen har vært særlig sterk i de største kommunene (over 50.000 innbyggere), hvor netto lånegjeld (langsiktig gjeld fratrukket formidlingslån og ubrukte lånemidler) har økt fra under 60 prosent av inntektene ved utgangen av 2004 til nærmere 85 prosent ved utgangen av 2015. De minste kommunene (under 3.000 innbyggere) har gjennomgående lavt gjeldsnivå, og økningen over tid har vært mer moderat.



Figur 7.7: Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter, 2004-2015, kommunene gruppert etter antall innbyggere.

Når kommunene grupperes etter regional integrasjon, skiller senterkommunene seg ut med høyt investeringsnivå og sterkest økning i netto lånegjeld. Bygdekommuner med høy utpendling har gjennomgående lavt investeringsnivå og moderat økning i netto lånegjeld. Forstadskommunene har nokså gjennomsnittlig investerings- og gjeldsnivå.

7.5 Økonomi- og finansforvaltning

Kommunene skal fastsette en (rullerende) økonomiplan som omfatter de fire neste budsjettårene. Økonomiplanen tar utgangspunkt i kommuneplanens langsiktige mål, strategier og utfordringer og angir hvordan kommunene skal vedta sine ressurser for å nå vedtatte politiske mål.

Gjennom rådmannsundersøkelsen har vi kartlagt kommunenes økonomistyring og administrative og faglige kapasitet innen økonomi- og finansforvaltning. Undersøkelsen viser at de aller fleste kommuner har en økonom med høyskole- eller universitetsutdanning i egen organisasjon og fast ansatt personell (i tillegg til rådmannen) som arbeider med økonomi- og finansforvaltning. Vurderingen av kapasitet og kompetanse i økonomiforvaltningen varierer likevel mye kommunene imellom.

Kommunene ble spurt om å vurdere personellkapasitet og kompetanse med hensyn til finansreglement og krav til finansforvaltning. Svarene skulle angis på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er «svært dårlig» og 5 er «svært god». Det framgår av tabell 7.2 at i kommuner med over 15.000 innbyggere vurderes både kapasitet og kompetanse som svært god og

vurderingen er langt bedre enn i de mindre kommunene. Den gjennomsnittlige vurderingen av personellkapasitet varierer lite med innbyggertall blant kommunene med under 15.000 innbyggere, men egenvurderingen av kompetanse på finansreglement og finansforvaltning er svak blant kommuner med færre enn 3.000 innbyggere. De minste kommunene oppgir imidlertid ikke å ha større rekrutteringsproblemer enn kommuner med mellom 3.000 og 15.000 innbyggere. Kommuner med over 15.000 innbyggere opplever mindre problemer med å rekruttere kompetent arbeidskraft enn de øvrige kommunene.

Tabell 7.2: Administrativ og faglig kapasitet innen økonomi- og finansforvaltning, kommunene gruppert etter antall innbyggere.

Innbyggere	Personellkapasitet	Kompetanse	Rekrutteringsproblemer
Under 3000	3,6	2,5	2,1
3000-5000	3,7	3,9	2,1
5000-15000	3,7	4,0	2,0
Over 15000	4,6	4,5	1,5

Merknad: For personellkapasitet og kompetanse er svarene angitt på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er «svært dårlig» og 5 er «svært god». For rekrutteringsproblemer er svarene angitt på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er «ikke i det hele tatt» og 5 er «i stor grad». De som har svart «ikke sikker» er ikke inkludert.

Rådmannsundersøkelsen gikk nærmere inn på økonomistyringen i kommunene. Respondentene ble blant annet spurt om kommunen har formulert en målsetting for netto driftsresultat og andre økonomiske størrelser og kompetanse på særskilte områder.

Tabell 7.3: Økonomistyring, kommunene gruppert etter antall innbyggere.

Innbyggere	Målsetting for netto driftsresultat (%)	Kompetanse			
		Budsjett- og øk.pl.	Budsjett-styring	Invest.-analyser	Låneport.
Under 3000	65	4,1	3,9	3,2	3,3
3000-5000	74	4,3	4,1	3,4	3,1
5000-15000	75	4,1	4,2	3,3	3,2
Over 15000	89	4,7	4,4	4,2	3,7

Merknad: Kompetanse er målt på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er «meget dårlig» og 5 er «meget god».

Tabell 7.3 viser en positiv sammenheng mellom antall innbyggere og andelen kommuner som har formulert en målsetting for netto driftsresultat. Mens nesten 90 prosent av kommunene med over 15.000 innbyggere har formulert en målsetting for netto driftsresultat, er andelen 65 prosent blant kommuner med færre enn 3.000 innbyggere. De formulerte målsettingene ligger stort sett mellom 1 og 3 prosent av driftsinntektene. Blant kommunene som har formulert en målsetting, er det liten forskjell i svarfordelingene avhengig av kommunestørrelse. TBUs anbefalte nivå for kommunene samlet er 1¾ prosent.

Vi observerer samme tendens når det gjelder målsettinger for andre økonomiske størrelser enn netto driftsresultat. Andelen kommuner som har formulert regler for gjeld, rente- og avdragsutgifter og egenfinansiering av investeringer øker med økende kommunestørrelse. Mens nærmere 60 prosent av kommunene med færre enn 3.000

innbyggere ikke har formulert målsetting for noen av disse størrelsene, er andelen knappe 40 prosent blant kommunene med over 15.000 innbyggere.

Respondentene ble også bedt om å vurdere kommunenes økonomikompetanse når det gjelder (i) utarbeiding av budsjett og økonomiplan, (ii) budsjettstyring gjennom året, (iii) investeringsanalyser og (iv) forvaltning av låneporteføljen. Selv i de minste kommunene vurderes kompetansen som middels til god. Det er kommunene med over 15.000 innbyggere som skiller seg ut med høy økonomikompetanse, spesielt når det gjelder utarbeiding av budsjett- og økonomiplan og investeringsanalyser.

7.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjort rede for indikatorer for bærekraftige og økonomisk robuste kommuner. Bærekraftige kommuner handler om i hvilken grad kommunene kan opprettholde og bygge ut tjenestetilbudet over tid, mens økonomisk robusthet handler om å kunne skjerme innbyggerne mot fall i skatteinntekter og kostnadsdrivende sjokk på utgiftssiden.

Det er en positiv samvariasjon mellom skatteinntekter og antall innbyggere, og det er de største kommunene (over 50.000 innbyggere) som skiller seg ut med høye skatteinntekter og liten avhengighet av statlige overføringer. De største kommunene har også små svingninger i skatteinntekter og netto driftsresultat, og er i langt mindre grad enn de mindre kommunene ført opp i ROBEK. Til tross for store svingninger i skatteinntektene er ikke de minste kommunene (under 3.000 innbyggere) hyppigere registrert i ROBEK enn kommuner med opptil 50.000 innbyggere. Det må ses i sammenheng med at de har høyt inntektsnivå og gjennomgående høyt netto driftsresultat.

For de største kommunene er det en utfordring å håndtere den raske befolkningsveksten, og de har de senere årene hatt et høyt investeringsnivå og en kraftig økning i gjeldsnivået. For kommuner med befolkningsnedgang kan det være en utfordring å tilpasse utgifter til reduksjon eller svak vekst i samlede inntekter.

Det er betydelig variasjon i kommunenes egen vurdering av kapasitet og kompetanse i økonomi- og finansforvaltningen avhengig av innbyggertall. De store kommunene oppgir å ha større kapasitet, bedre kompetanse og mindre rekrutteringsproblemer. De har også i større grad formulert målsettinger for netto driftsresultat og andre finansielle størrelser.

8. Samfunnsutvikling

8.1 Innledning

Kommunene har i dag en sentral oppgave i å utvikle egne lokalsamfunn og gi gode levekår for innbyggerne. Oppgaven kan kalles samfunnsutviklerrollen. Kommunereformen skal styrke kommunenes evne til å ivareta sine samfunnsutviklerroller.

Samfunnsutvikleransvaret ivaretas gjennom både de direkte virkemidlene kommunene har som plan- og bygningsmyndighet, som koordinator og mobilisator av samfunnsaktører og gjennom egen investerings- og tjenesteutvikling. Ekspertutvalget som i 2014 foreslo kriterier for en god kommunestruktur la vekt på at kommunene fremmer gode lokalsamfunn gjennom:

- Langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster
- Utbygging av infrastruktur
- Steds- og sentrumsutvikling
- Næringsutvikling
- Ivaretagelse av miljø og folkehelse i videste forstand

Forskjeller i samfunnsutvikling innebærer at kommunene står overfor ulike utfordringer. I vekstkommuner rundt byene vil tettstedgrenser og pendlingssoner i økende grad spre seg på tvers av kommunegrensene. Dette gjør det vanskelig å planlegge og realisere helhetlige, effektive og framtidsrettede løsninger både når det gjelder boligområder, kommunikasjon, infrastruktur, næringsområder og tjenestetilbud (Brandtzæg og Aastvedt, 2013; Rattsø, 2014; Hofstad og Hansen, 2016). Når tettsteder og pendling går på tvers av kommunegrenser, vil tiltak i en kommune påvirke utviklingen i hele det funksjonelle geografiske området kommunen er en del av. For å sikre at kommunenes tiltak og handlinger bygger opp under hverandre, eller i det minste ikke undergraver hverandre, kreves planlegging og koordinering på tvers av kommunegrensene. Gradvis minkende samsvar mellom funksjonelle regioner og administrative grenser gjør samfunnsutviklerrollen mer krevende.

Kommuner preget av fraflytting og nedgang i folketallet har andre utfordringer. Her er det behov for tiltak som kan fremme næringsutvikling og tilflytting (Vareide, Kobro og Storm, 2013ab; Brandtzæg, 2014; Damvad Norge og Bygdeforsk, 2015). Samtidig krever arbeid for å fremme næringsutvikling, stedsutvikling og økt attraktivitet både kompetanse, kapasitet og evne til å etablere møteplasser, partnerskap og samhandling med et bredt spekter av aktører på ulike nivåer. Små kommuner kan ha utfordringer med å fylle rollen som aktiv samfunnsutvikler.

Erfaringene med de frivillige sammenslåingene som er gjennomført de senere årene viser at kommunens styrking av samfunnsutviklerrollen har vært en viktig motivasjon. Dette fordi befolkningsutviklingen og kommunenes forutsetninger og muligheter for å løse samfunnsutviklerrollen også har betydning for ivaretagelsen av mange av de andre roller, oppgaver og funksjoner som kommunene har (Brandtzæg, 2014).

Et sentralt mål med kommunereformen er at større kommuner skal styrke forutsetningene for en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. I databasen tilknyttet dette prosjektet har vi hentet inn data for 23 indikatorer knyttet til kommunenes samfunnsutvikleransvar, for slik å få informasjon om kommunereformen gir resultater i tråd med målene med reformen. Indikatorene er knyttet opp mot ekspertutvalgets definisjon av samfunnsutviklerrollen, og valgt for å gi relevant informasjon for om sammenslåtte kommuner oppnår:

- Styrket kompetanse og kapasitet knyttet til arealplanlegging og -disponering
- Bedre forhold for å ivareta miljø- og klimahensyn
- Styrket inntektsgrunnlag ved økt sysselsetting i næringer med god verdiskapningsutvikling
- Attraktive bosteder
- God utvikling i folkehelse
- Styrket samfunnssikkerhet og beredskap

Etter gjennomgang av de valgte indikatorene ser vi at en rekke indikatorer varierer lite mellom ulike typer kommuner, mens andre indikatorer viser tydelige forskjeller. Det er liten variasjon mellom kommuner i indikatorer som er knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. Kommunene har også svært lik utvikling i indikatorene knyttet til folkehelse. Dette inkluderer forventet levealder og sykemeldte som andel av arbeidsstyrken. Andel uføretrygdete er noe lavere for store kommuner enn for små, men forskjellene er ikke store.

Variasjonen mellom kommuner er imidlertid langt større knyttet til næringsutvikling, kapasitet til samfunnsplanlegging, kommunenes attraktivitet for barnefamilier og klimagassutslipp. Vi viser til databasen knyttet til dette prosjektet for en fullstendig oversikt over utviklingen i indikatorer relatert til kommunenes samfunnsutvikleransvar. I dette kapitlet ser vi nærmere på tre utfordringer som framtrer som særlig presserende:

- Et flertall av kommunene har utfordringer knyttet til nedgang i næringsliv som er avgjørende for inntektsvekst og positiv befolkningsutvikling på lang sikt.
- Små kommuner har begrenset kapasitet og kompetanse for å ivareta samfunnsutvikling, herunder innenfor viktige områder som samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesaksforvaltning, miljøvern og næringsutvikling.
- Pendlingstiden øker for et flertall av innbyggerne.

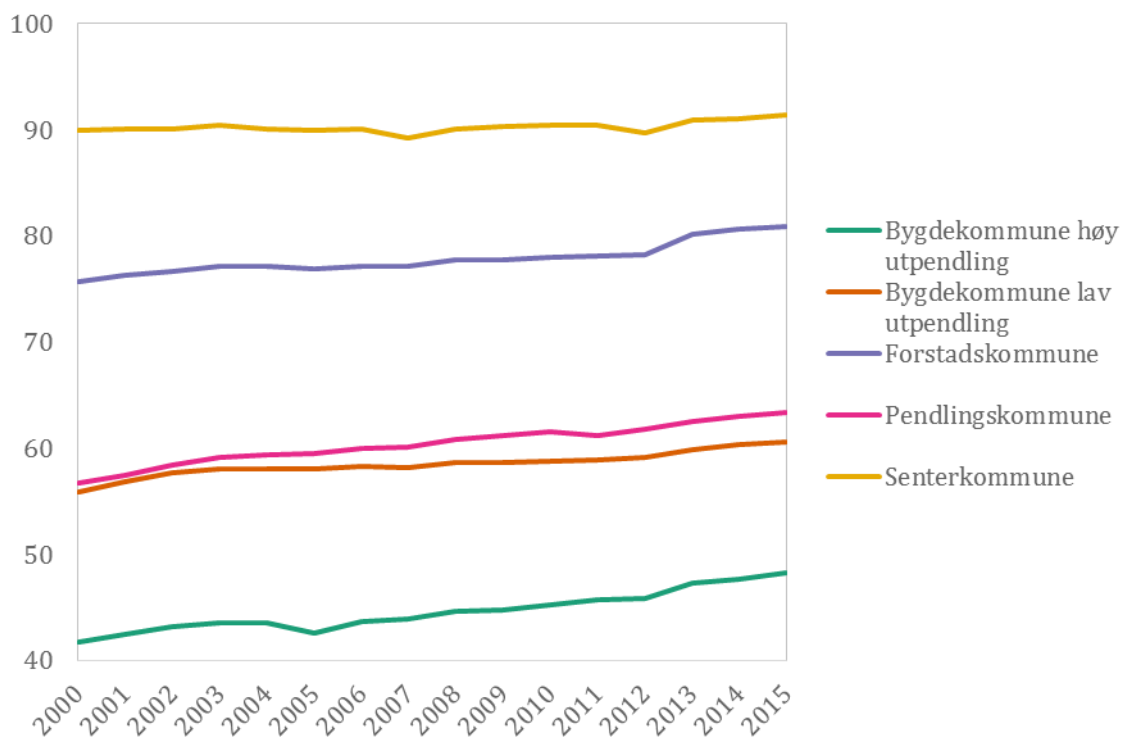
Interkommunalt samarbeid omtales nærmere i kapittel 10. Det går her fram at det er generelt lite formalisert samarbeid om relevante samfunnsutviklingsoppgaver, noe som forsterker utfordringene for de små kommunene.

8.2 Utviklingstrekk

Befolkningsvekstens fordeling på kommunetyper etter folketall og regional integrasjon er vist i innledningen. Her gis et bredere bilde av kommunenes utvikling med hensyn til bosettingsmønster, inntektsnivå og utdanning.

Bosettingsmønster

Samlet sett framkommer store forskjeller i kommunenes situasjon og utvikling. De 20 største byregionene har stått for 85 prosent av befolkningsveksten siden 1970. I resten av landet har det vært stagnasjon og tilbakegang i folketall bortsett fra vekstregioner basert på lokale ressurser som oppdrett, kraft og olje- og gasstilknyttede aktiviteter. Forskjellig befolkningsvekst gir forskjellig aldersstruktur i befolkningen, og distriktskommunene har gjennomgående eldre befolkning.

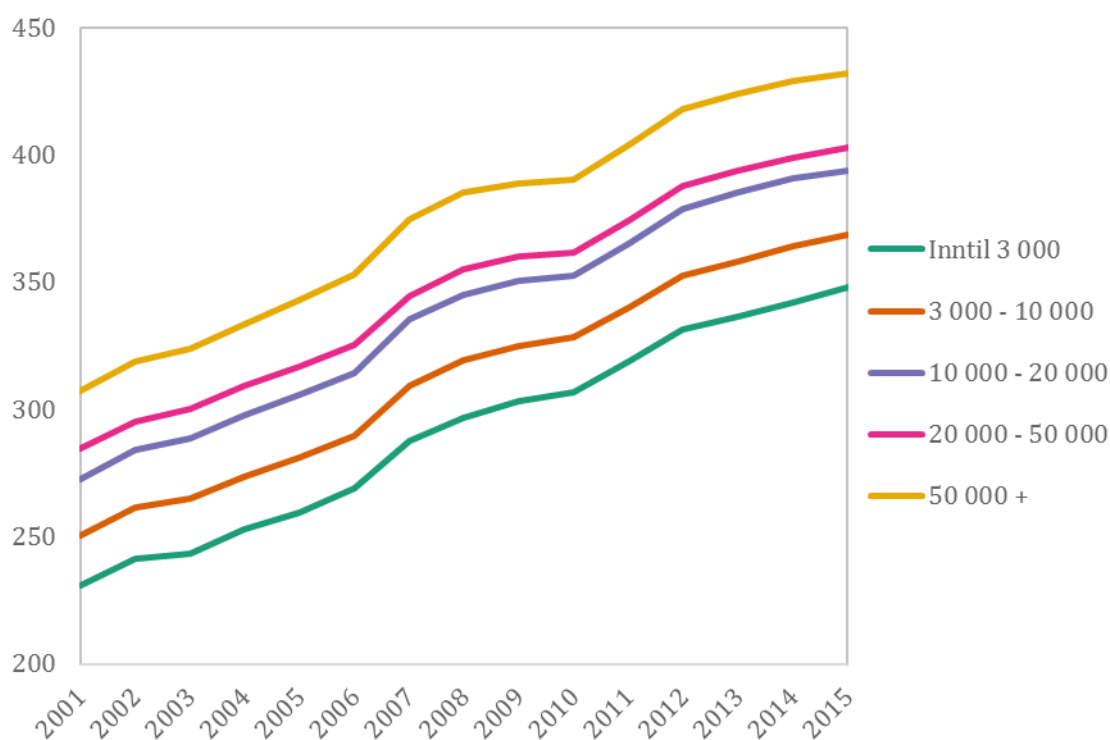


Figur 8.1: Andel innbyggere bosatt i tettsted 2000-2015, kommunene gruppert etter regional integrasjon. Prosent.

Det er en klar og entydig utvikling i retning av at en økende andel av befolkningen bor i tettsteder, jf. figur 8.1. Konsentrasjonen av befolkningen mot tettsteder skjer i alle kommuner, men andelen som bor i tettsteder er størst i senterkommunene. Den relative reduksjonen av spredt bebyggelse understreker at kommunenes samfunnsutvikleransvar vil handle stadig mer om hvordan norske tettsteder fungerer hver for seg og sammen.

Privat inntektsnivå

Veksten i det private inntektsnivået er ganske lik over hele landet, men inntektsnivået varierer mellom kommunetypene. Vi har konsentrert oss om lønnsinntekt og viser i figur 8.2 utvikling i toppskattegrunnlaget for perioden 2001 til 2015 for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Inntektsnivået er høyest for kommuner over 50.000 innbygger og er fallende med folketall. Det er en svak tendens til økende gap mellom kommunetypene i absolutte kroner, men det er ganske konstant relativt sett. Rattsø og Stokke (2015a) viser at det er inntektskonvergens mellom arbeidsmarkedsregioner samtidig som at det er divergens med hensyn til befolkning. Det er imidlertid divergens i befolkningsvektet inntektsfordeling mellom regioner siden folketallet i byregioner med høyest inntektsnivå vokser mest. Folk flytter til regioner med høyest inntektsnivå.

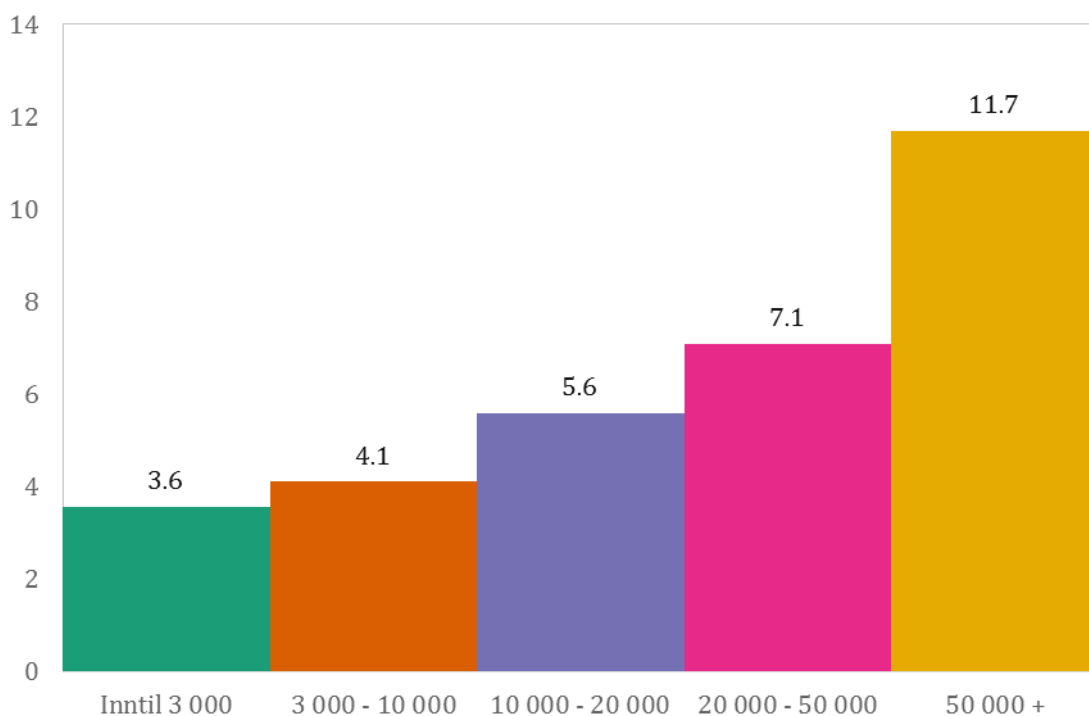


Figur 8.2: Toppskattegrunnlag i 1 000 kroner per innbygger 17 år og over for kommunene gruppert etter antall innbyggere i 2015. Faste 2015-priser.

Det er en omfattende litteratur som analyserer de geografiske inntektsforskjeller. Carlsen, Rattsø og Stokke (2016) tar utgangspunkt i de rå lønnsforskjellene i Norge og finner at Oslo og de øvrige seks største byregionene har henholdsvis 19 prosent og 13 prosent høyere lønnsnivå enn resten av landet. Mye av forskjellen skyldes at storbyene har befolkning med høyere utdanning. Når forskjellen i observerbare karakteristika ved befolkningen tas bort (særlig utdanning og næring), reduseres forskjellene til 11 prosent og 7 prosent. I en analyse som tar hensyn til observerbare og ikke-observerbare karakteristika framkommer at ca. 2/3 av den rå lønnsforskjellen skyldes befolknings-sammensetning. Det gjenstår en betydelig agglomerasjonseffekt som avspeiler at byene

er mer produktive. Både høyere utdanning og arbeidserfaring har større avkastning i byregionene.

Befolkningens utdanningsnivå er den sentrale faktor for å forstå inntektsforskjeller mellom kommuner. Befolkningens utdanningsnivå for kommunene gruppert etter antall innbyggere er vist i figur 8.3. Det er betydelige forskjeller mellom kommunetypene, men trenden med fallende andel med bare grunnskole og økende andel med høyere utdanning er felles. Samlet sett er det konvergens i utdanningsnivået i befolkningen knyttet til at andelen med bare grunnskole faller.



Figur 8.3: Andel av befolkningen med lang høyere utdanning for kommunene gruppert etter antall innbyggere i 2015. Prosent.

Utdanningskonvergens er analysert på arbeidsmarkedsregionnivå av Rattsø og Stokke (2014b). Andel av befolkningen med lang høyere utdanning (fire år og mer) er om lag 12 prosent for kommuner med over 50.000 innbyggere, men under 5 prosent for kommuner med under 10.000 innbyggere. Bakenfor ligger et tidsforløp hvor andelen med lang høyere utdanning vokser raskere i de største kommunene. Fordelt på kommunetype etter regional integrasjon vokser andelen med lang høyere utdanning mest i senterkommunene og forstadskommunene.

8.3 Sysselsetting og næringsliv

Tilrettelegging for næringsutvikling er en viktig del av samfunnsutviklerrollen. Kommunenes muligheter til å påvirke næringsutviklingen er i første rekke knyttet til å tilpasse egne plansystemer (herunder sentrumsutvikling), boligutvikling og transportløsninger slik at de fremmer verdiskapende virksomheter i regionen.

De aller fleste kommuner inngår i store arbeidsmarkedsregioner bestående av flere kommuner. For den enkelte husholdning spiller det liten rolle om arbeidet er i en kommune og bolig i en annen, hvis det er enkelt å bevege seg på tvers av kommunegrensene. Hvor velfungerende en arbeidsmarkedsregion er, avhenger av om kommunene i regionen evner – direkte eller indirekte – å tilpasse seg hverandres planer for næringsutvikling, boligutvikling og samferdsel. Undersøkelser viser at det er vanskelig å få til interkommunale plansamarbeid (Harvold og Stokstad, 2015). Lettest blir det i regioner hvor samarbeidende kommuner ser hverandre som komplementerende og ikke-konkurrerende om næringsetableringer eller innbyggere.

Utvikling i den enkelte arbeidsmarkedsregion er i stor grad en funksjon av hvilken rolle regionen har i nasjonal og internasjonal arbeidsdeling. Denne forståelsen av regional vekst baseres på økonomisk base (economic base) teori som skiller mellom basisnæringer og lokalnæringer (Moretti, 2010 og Moretti og Thulin, 2013). Basisnæringer er koblet til etterspørsel utenfor regionen. Lokalnæringer følger etterspørsel innenfor regionen og er avledet av innbyggernes inntekter. I modellen er veksten i basisnæringene over tid bestemmende for samlet inntekts- og sysselsettingsvekst. Sammenhengen beskrives ved en multiplikator – hvor mye sysselsetting som genereres i lokalnæringer av en viss økning i basisnæringer. Utviklingen i slike basisnæringer avhenger av teknologiske og markedsmessige forhold nasjonalt og internasjonalt og de lokale forutsetninger for slike næringer. Utviklingen i lokalnæringene avhenger av det regioninterne markedspotensialet.

Nyere teori om regional vekst og byvekst modifierer denne grunnleggende modellen på to måter, diskutert i litteraturen om *skilled cities* og *smart cities* (Glaeser og Saiz, 2004; Shapiro, 2006; Winters, 2011). For det første skilles det mellom basisnæringer som i hovedsak er basert på lokale naturressurser og de som er rettet mot lokal kompetanse og kvalifikasjoner i arbeidsstyrken. Lokaliseringen av kunnskapsintensive basisnæringer bestemmes i stor grad av tilgangen til kunnskap. For det andre erkjennes det at arbeidstagere med høy utdanning og høye faglige kvalifikasjoner er mobile og krever attraktive tilbud i valg av bosted. Byer i vekst har vært konkurransedyktige som *consumer cities* og har derved tiltrukket seg høykompetent arbeidskraft og kompetansekrevede bedrifter (Glaeser, Kolko og Saiz, 2001; Glaeser, 2011).

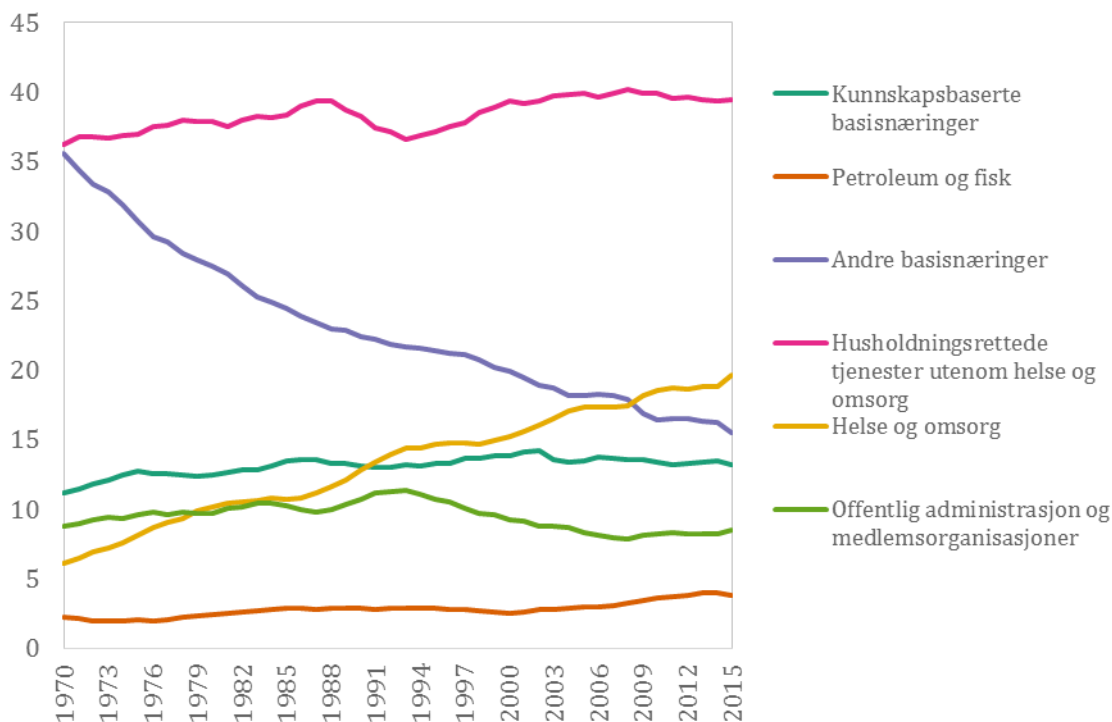
Forståelse av hvordan basisnæringer utvikler seg viser seg som en nøkkel til å forstå rammebetingelsene for kommunenes arbeid for å fremme regional næringsutvikling. For norske forhold er det nyttig å dele basisnæringer i tre grupper:

- 1) Basisnæringer som enten er intensive i bruk av høyt utdannet arbeidskraft (utvalgte tjenestenæringer) eller intensive i bruk av fagarbeidere og høyt utdannet arbeidskraft (utvalgte industrinæringer). Vi omtaler disse næringene som kunnskapsbaserte basisnæringer.

- 2) Basisnæringer knyttet til uthenting av internasjonalt etterspurte naturressurser. Den økonomiske utvikling i Norge og i mange kommuner er sterkt påvirket av den høye avkastning som følger av uthenting av henholdsvis petroleum og fisk. For mange kommuner er tilgang til slike naturressurser viktige for den økonomiske utviklingen.
- 3) Øvrige basisnæringer.

Lokalnæringer kan for analytiske forhold deles i tre, henholdsvis husholdningsrettede tjenester, helse- og sosialtjenester, og administrative tjenester. Figur 8.4 viser hver næringsgruppes andel av samlede årsverk i landet over tid. Inndelingen i seks næringer er valgt for å få fram fem poenger:

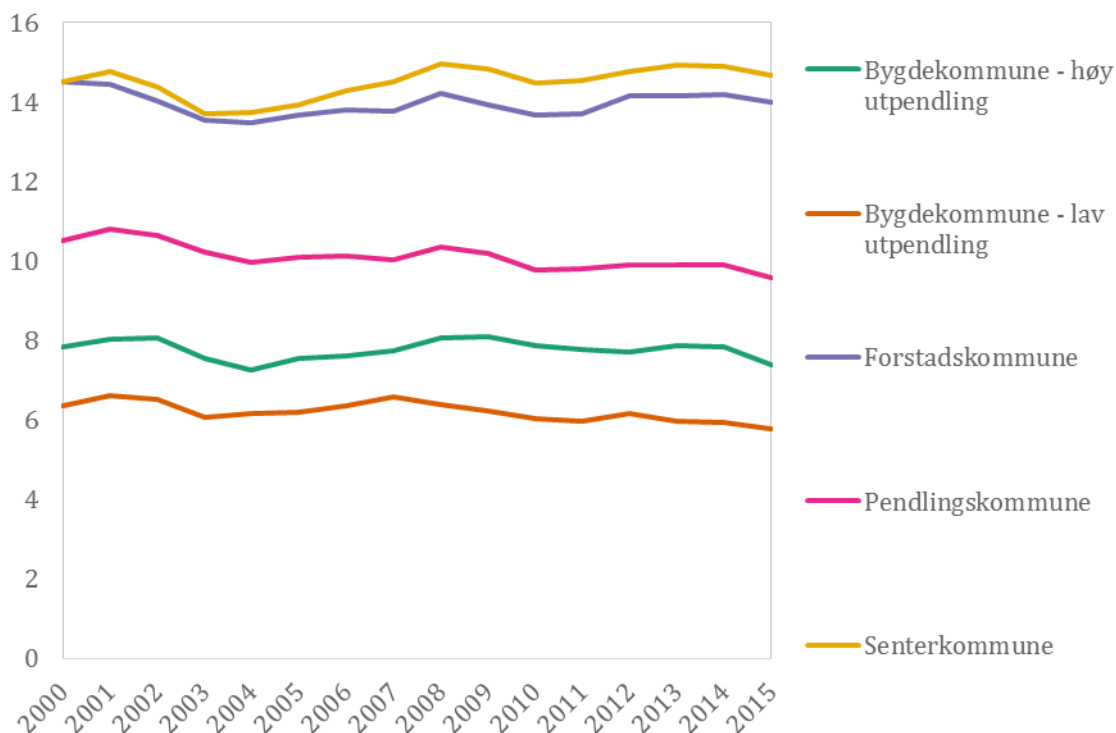
- Vi legger merke til at veksten i samfunnets ressursbruk knyttet til helse og omsorg er særlig sterk. Tilsvarende utvikling finner vi i de fleste OECD-land. Hovedårsaken er økt etterspørsel etter omsorgstjenester som barnehager og eldreomsorg og forskningsmessige framskritt i medisin. Tjenestene er inntektselastiske slik at husholdningene ønsker mer ressurser til helse og omsorg jo mer inntektene øker. Virksomhetene lokaliseres der menneskene bor. Veksten i helse og omsorg er kun mulig dersom øvrig næringsliv avgir menneskelige ressurser.
- Størst nedgang i årsverk har kommet innenfor basisnæringer. Det skyldes primært en langt høyere produktivitetsutvikling i basisnæringer enn i øvrige næringer. For regioner med særlig stor tilstedeværelse av basisnæringer som landbruk, skogbruk og prosessindustri som inngår i øvrige basisnæringer, har sysselsettingen sunket mye.
- Kunnskapsbaserte basisnæringer har imidlertid holdt seg langt bedre oppe enn øvrige basisnæringer. Slike næringer lokaliseres gjerne i større byer eller innenfor næringsmiljøer med sterke lokale omstillingsdyktige næringsmiljøer. Selv om produktivitetsutviklingen er like høy som i øvrige basisnæringer, øker etterspørselen rettet mot slike næringer som følge av økende etterspørsel etter spesialiserte løsninger og kompetanse innen de fleste verdikjeder. For regional næringsutvikling er det særlig viktig at slike virksomheter kan utvikle seg i regionen.
- Også basisnæringer knyttet til petroleum og fiske har vokst mye i Norge. Det skyldes Norges sterke opparbeidede og naturgitte komparative fortrinn innen nettopp petroleum, fiske og oppdrett. For regioner med sterke naturgitte fordeler vil lokal næringsutvikling dreie seg mye om å legge til rette for å utnytte komparative fortrinn.
- Utviklingen i husholdningsrettede tjenester (utenom helse og omsorg) lokaliseres i stor grad der menneskene bor. Andelen av årsverkene holder seg imidlertid relativt stabil over tid. Litteraturen om *skilled cities* og *smart cities* tilsier imidlertid at det er samvirke mellom slike tjenester og utvikling i basisnæringer som gir vekst. For lokalt næringsutviklingsarbeid er trolig kunnskap om hvordan basisnæringer og husholdningsrettede tjenester samspiller særlig viktig.



Kilde: Nasjonalregnskapet. Sammensetning av næringsaggregater framgår av vedlegg. Data for 2015 er beregnet på basis av registerbaserte sysselsetningsdata.

Figur 8.4: Utvikling i andelen årsverk fordelt på seks næringskategorier, 1970-2015. Prosent.

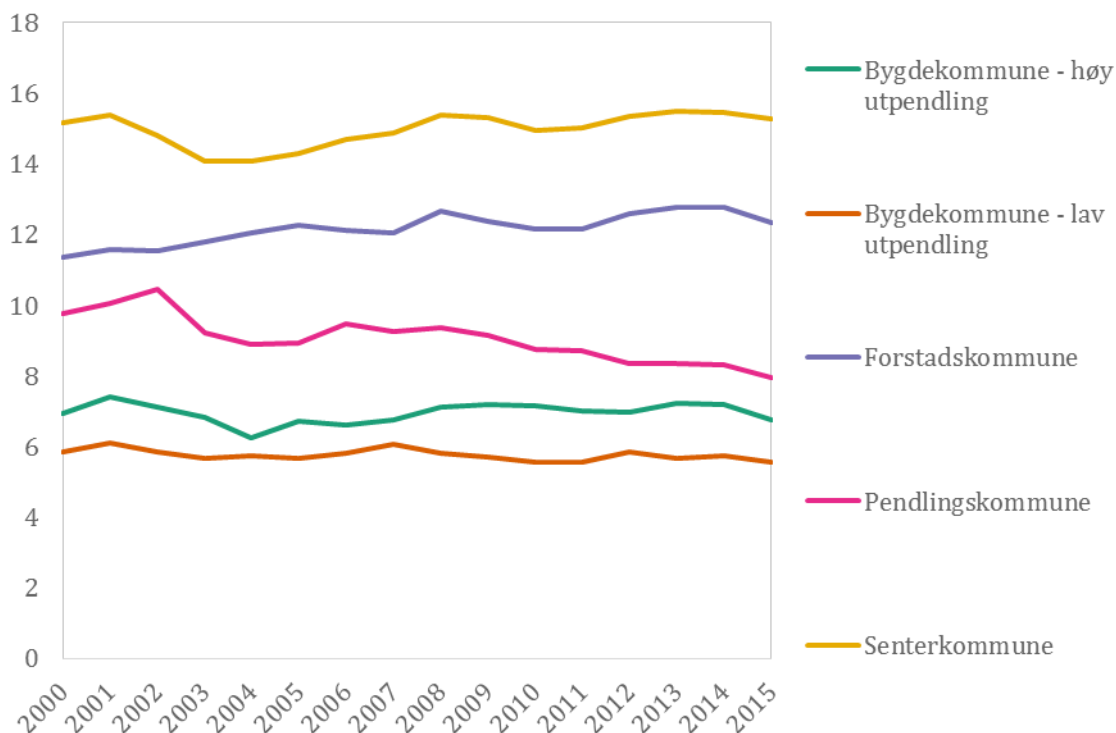
Den grunnleggende innsikten er at positiv inntektsvekst til egen befolkning sikres ved at regionen er attraktiv for basisnæringer og særlig kunnskapsbaserte basisnæringer som gir sysselsetting for høyutdannede. Figur 8.5 visualiserer forskjell i utviklingen av kunnskapsbaserte basisnæringer for kommunene gruppert etter regional integrasjon. Bakenforliggende tall viser at hele 71 prosent av sysselsettingen i kunnskapsbaserte basisnæringer er i senterkommuner, mens samme kommunetype har 60 prosent av samlet sysselsetting. Forstadskommunene har 15 prosent av sysselsettingen innen disse næringene, som er om lag samme andel som kommunenes andel av samlet sysselsetting (16 prosent). De andre kommunetypene har vesentlig mindre andel av de sysselsatte innen kunnskapsbaserte basisnæringer enn deres andel av samlet sysselsetting. Samlet tegner det seg et bilde av at en økende andel av de mest inntektsgenererende næringene konsentrerer seg i og rundt senterkommunene og spesielt de større byene.



Figur 8.5a: Sysselsatte i kunnskapsbaserte basisnæringer som andel av kommunenes samlede sysselsetting for kommunene gruppert etter regional integrasjon (arbeidssted), 2000-2015. Prosent.

Sysselsettingen innenfor kunnskapsbaserte basisnæringer synes særlig å gå ned i pendlingskommuner, som i stor grad består av mindre og mellomstore kommuner. Når vi fordeler samme sysselsetting på kommuner etter hvor arbeidstakerne bor, ser vi samme bilde, men med et viktig unntak. Forstadskommunene har like høy andel sysselsatte i kunnskapsbaserte basisnæringer som senterkommunene. Utviklingen i sysselsettingen etter bosted synliggjør at senter- og forstadskommuner normalt utgjør integrerte bo- og arbeidsmarkedsregioner.

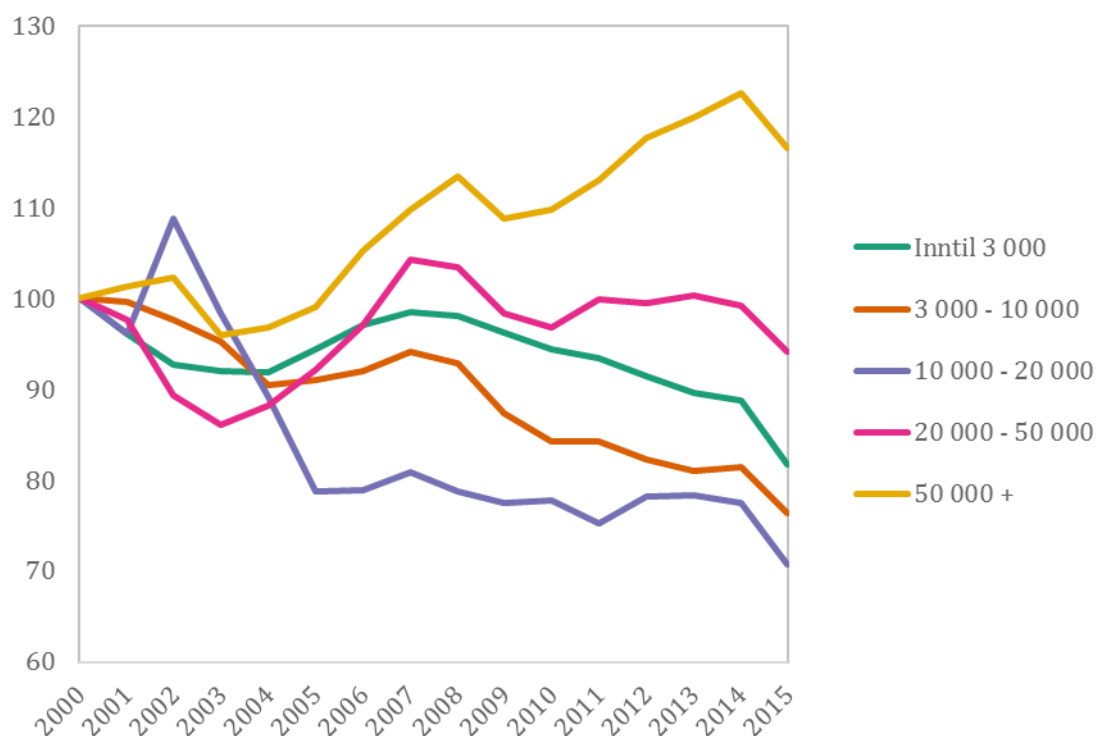
Fortsetter utviklingen, er det sannsynlig at sysselsettingsnedgangen i basisnæringer i de mindre og mellomstore kommunene vil slå ut i sysselsettingsreduksjon også i husholdningsrettede tjenester og befolkningsnedgang. For slike kommuner vil et nøkkel-spørsmål i næringsutviklingsarbeidet være om det er mulig å koble seg til kommuner med større muligheter for inntektsskaping eller om utviklingen kan bremses i egen region.



Figur 8.5b: Sysselsatte i kunnskapsbaserte basisnæringer som andel av kommunenes samlede sysselsetting for kommunene gruppert etter regional integrasjon (bosted), 2000-2015. Prosent.

Når vi ser på utviklingen for alle basisnæringer samlet, framkommer et bilde av at de mellomstore kommunene har særlige utfordringer i å holde oppe sysselsettingen i disse næringer. I figur 8.6 er sysselsettingsutviklingen fordelt på kommunene gruppert etter antall innbyggere og utviklingen er indeksert (lik 100 i år 2000 for alle grupper). Vi ser at sysselsettingen i basisnæringer faller klart raskere i mindre og mellomstore kommuner enn i de største. Hovedårsaken skyldes mindre tilstedeværelse av kunnskapsbaserte basisnæringer.

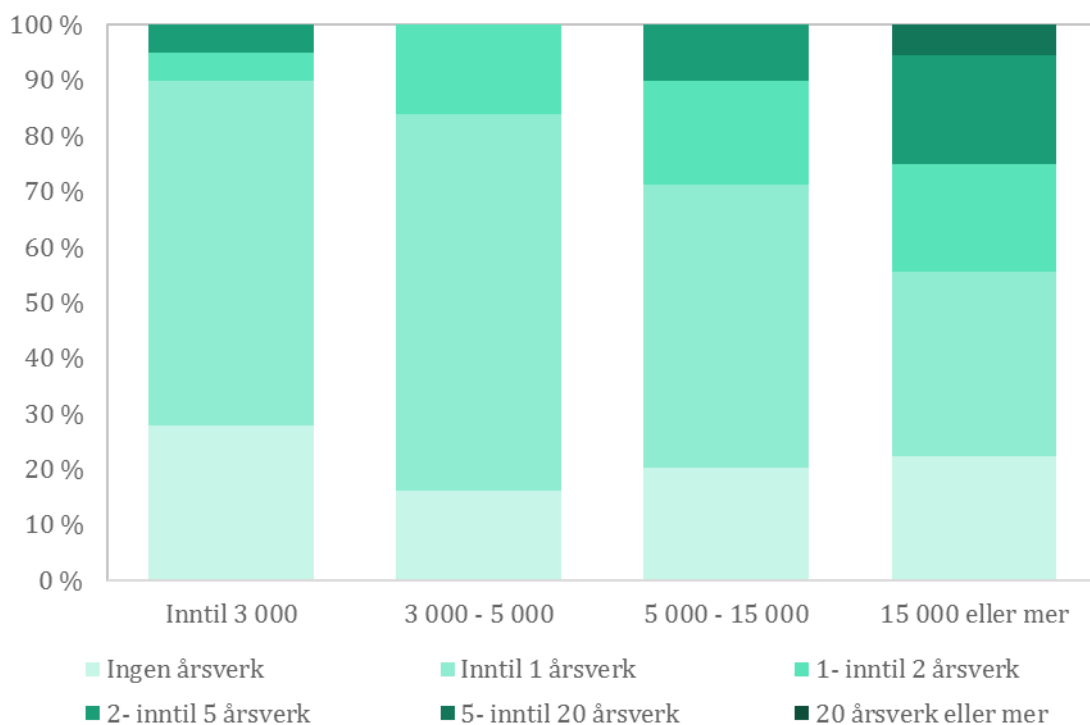
For mange kommuner vil det være uunngåelig at sysselsettingen går ned, rett og slett som følge av at det regionale næringsgrunnlaget ikke er tilpasset utviklingen i nasjonale og internasjonale markeder. For slike kommuner vil samfunnsutvikleransvaret handle om tilpasninger som begrenser sysselsettingsnedgang og tilrettelegger for pendling. Senterstrukturen i regionen vil ha stor betydning for den samlede utvikling i sysselsetting og folketall.



Kilde: SSB. Registerbaserte sysselsettingsdata fordelt på kommuner. Sysselsettingen i de ulike kommune-typerne er slått sammen.

Figur 8.6: Utvikling sysselsatte i basisnæringer som andel av samlet sysselsetting for kommunene gruppert etter antall innbyggere, 2000–2015. Indeksert til 100 i år 2000 for alle grupper.

Den relativt svake utviklingen innen basisnæringene i de mindre kommunene reiser et spørsmål også om kommunenes kapasitet til næringsutvikling er tilpasset kommunenes utfordringer. Små kommuner har generelt lite administrative ressurser til å legge til rette for relevant næringsliv. I rådmannsundersøkelsen gjennomført i dette prosjektet framkommer det at et stort flertall på nær 80 prosent av kommunene oppgir at de ikke har en egen næringsfaglig kompetanse utover ordfører, rådmann og generell kompetanse som ivaretar næringsutvikling. Figur 8.7 viser hvor mange årsverk rådmennene oppgir er avsatt til næringsutvikling. For eksempel rapporterer hele 90 prosent av kommunene med under 3.000 innbyggere at de har inntil ett årsverk knyttet til næringsutvikling. Tilsvarende andel for kommuner med over 15.000 innbyggere er 54. Det er bare i de største kommunene det er et betydelig innslag av kommuner med større næringsutviklingsavdelinger.



Kilde: NIVI Rapport 2016:5. N=206

Figur 8.7: Antall årsverk i egen kommune knyttet til næringsutvikling for kommunene gruppert etter antall innbyggere.

8.4 Kapasitet til samfunnsplanlegging

Plan- og bygningsloven er det viktigste lovgrunnlaget for samfunnsutviklerrollen. Det er denne loven som hjemler kommunens rolle som ansvarlig for arealdisponeringen innenfor kommunens grenser.

Kommunene er også pålagt å ha en kommuneplan som omfatter en samfunnsdel med handlingsplan og en arealdel. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn. Ut fra nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging og lokale behov skal kommunen gjennom planleggingen legge til rette for en arealbruk og et utbyggingsmønster som er til det beste for den enkelte og for samfunnet som helhet. Det inkluderer også en planlegging som ivaretar nasjonale interesser knyttet til folkehelse, klima og miljø og samfunnssikkerhet og beredskap.

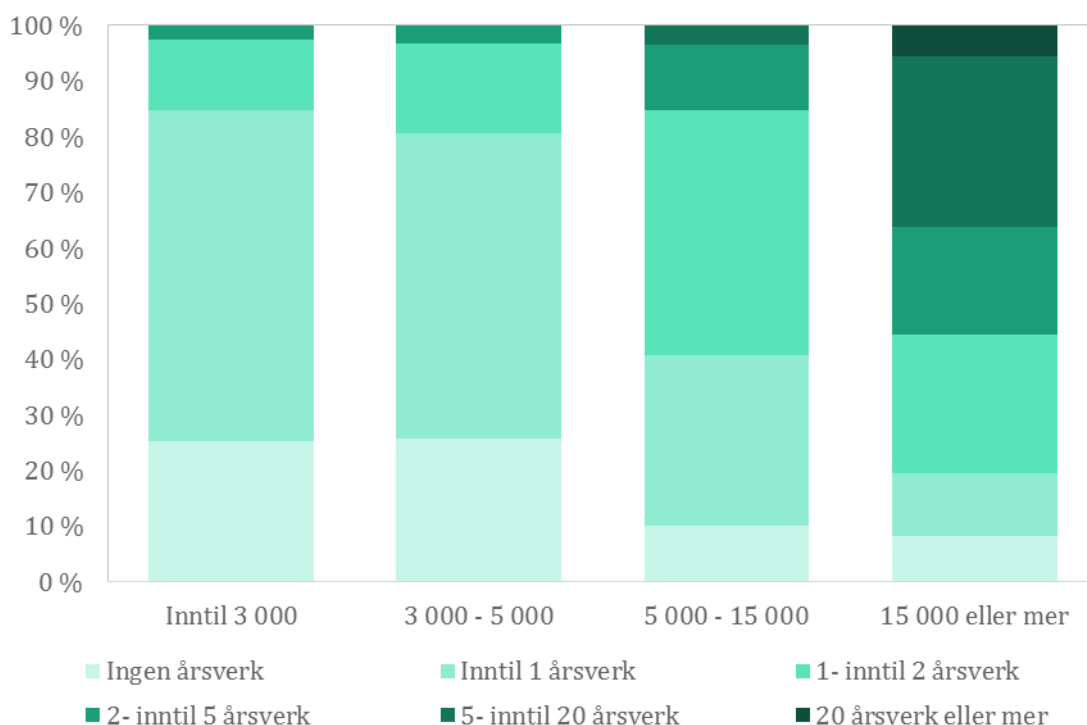
Fire forhold er avgjørende for at kommunenes arealplanlegging og -disponering fungerer godt:

- Kommunenes plankapasitet må være tilpasset kommunens planoppgaver
- Kommunenes plankompetanse må holde et tilstrekkelig høyt nivå

- Kommunen bør kunne ivareta mest mulig av egne planoppgaver selv
- Kommunen må være geografisk funksjonell for de viktigste planutfordringer

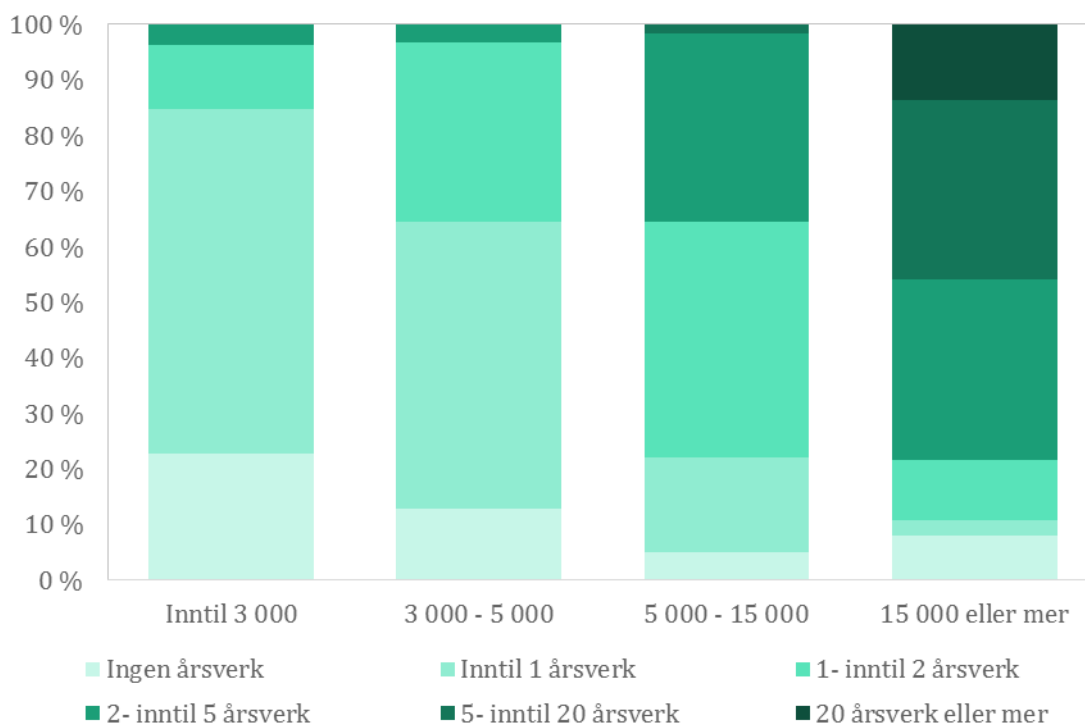
Kulepunkt tre er til dels en funksjon av de to første, men nevnes spesifikt fordi mange kommuner har utfordringer med å løse sine planoppgaver selv. Samtidig som samarbeid kan være en positiv måte å løse fellesoppgaver på, innebærer samarbeid kostnader knyttet til å håndtere flere politiske administrative systemer (transaksjonskostnader). Det er derfor normalt mest kostnadseffektivt med mest mulig samsvar mellom planavdelingens organisatoriske rammer og det området planavdelingen skal planlegge for. Det viser seg også at det lokalpolitisk er krevende å etablere interkommunalt plan-samarbeid (Harvold og Stokstad, 2015).

Kulepunkt fire er særlig utfordrende for kommuner som deler på felles tettsteder. I flere av landets byregioner har samfunns- og arealplanleggingen elementer av betydelig parallellkompetanse og parallellforvaltning. Når vi spør landets rådmenn om hvor store dagens planfaglige miljøer er i den enkelte kommune, ser vi at svært mange svarer at miljøene er små. Blant de minste kommunene (under 3.000 innbyggere) rapporterer nærmere 85 prosent om inntil ett årsverk innen samfunnsplanlegging (figur 8.8a), mens tilsvarende andel for de største kommunene (over 15.000 innbyggere) er knappe 20 prosent. Forskjellen mellom de største og de minste kommunene er noe større for arealplanlegging (figur 8.8b). Her rapporterer 85 prosent av de minste kommunene om inntil ett årsverk, mens tilsvarende andel for de største kommunene bare er i overkant av 10 prosent.



Kilde: NIVI Rapport 2016:5. N=206

Figur 8.8a: Antall årsverk i egen kommune knyttet til samfunnsplanlegging for kommunene gruppert etter antall innbyggere.



Kilde: NIVI Rapport 2016:5. N=206

Figur 8.8b: Antall årsverk i egen kommune knyttet til arealplanlegging for kommunene gruppert etter antall innbyggere.

Normalt er det klare stordriftsfordeler knyttet til å bygge opp dedikerte fagmiljøer. Stordriftsfordelene er knyttet til både evne til å håndtere kompliserte saker, faglig utvikling og muligheter til arbeidsdeling. Stordriftsfordelene forklarer delvis forskjellene mellom kommunene i hvor mange årsverk de benytter til samfunnsplanlegging. Samtidig er det et åpenbart spørsmål om de mindre kommunene har kapasitet innen samfunnsutviklingsområdet som gjør at de kan ta inn over seg de regionale endringene samfunnsutviklingen blir påvirket av.

Når kommunene grupperes etter regional integrasjon, ser vi lignende mønstre som for kommunenes størrelse. Senterkommunene har flere årsverk innen samfunnsplanlegging enn andre. Det er også i slike kommuner endringene i krav til arealbruk er størst. Svært mange av pendlings- og forstadskommunene har imidlertid små samfunnsutviklermiljøer. Kun 10 prosent av forstadskommunene har flere enn fem årsverk til slike oppgaver. Ingen av pendlingskommunene har flere enn fem årsverk. Det kan gi grunn til bekymring for forstads- og pendlingskommunenes evne til å drive utviklingsarbeid og samordne egne planer som en del av funksjonell region.

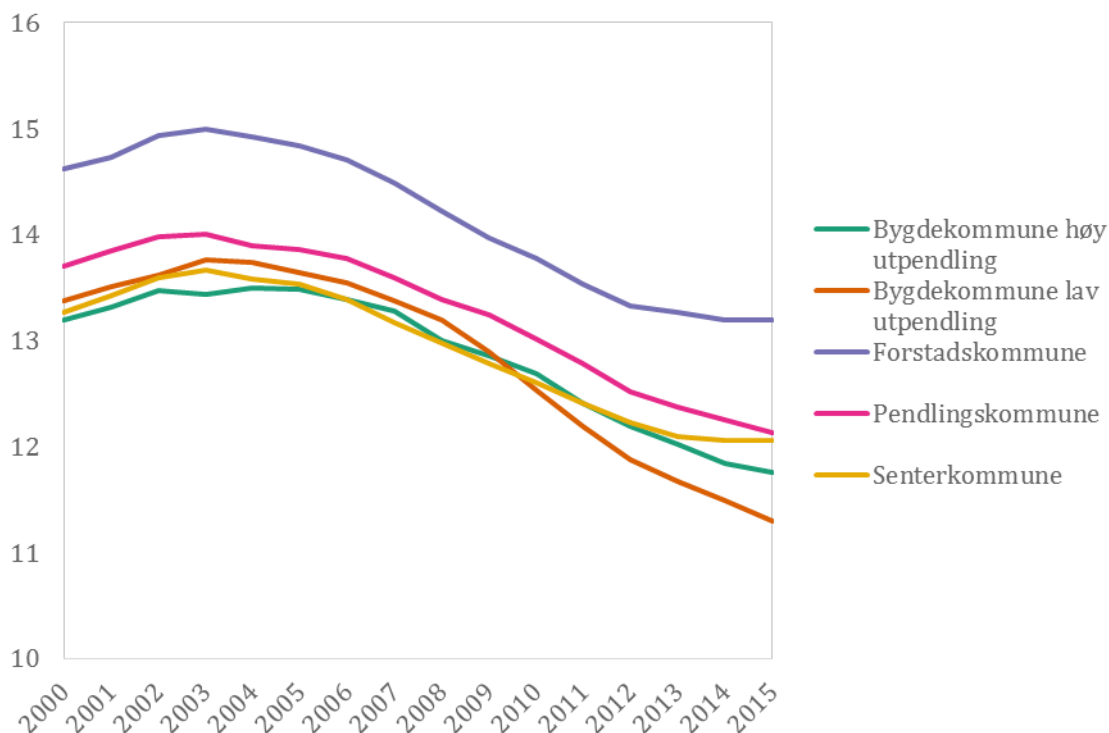
8.5 Kommunenes attraktivitet for barnefamilier

Selv om arbeidsmulighet er viktigste motiv for valg av bostedsregion, vil kommunens egenskaper som boligkommune påvirke hvor i større arbeidsmarkedsregioner innbyggerne vil bo (jf. Damvad Norge og Bygdeforsk, 2015 og Vareide, 2013). Utviklingen av kommunen som en attraktiv boligkommune er en sentral del av kommunens samfunnsutviklingsansvar.

Større kommuner kan i større grad enn mindre, skape et grunnlag for produksjon av flere og mer varierte goder til bruk på fritiden. Godene kan både være kommersielle og ikke-kommersielle (kultur, fritid, rekreasjon, o.a.). Kommersielle goder har ofte et element av stordriftsfordeler som tilsier at godene kun blir produsert i lokalsamfunn med et minimum av potensielle kunder. Tilrettelegging for ikke-kommersielle goder krever ofte en form for grunnlagsinvesteringer som også er kjennetegnet av stordriftsfordeler, dvs. at kostnadseffektiviteten blir bedre jo flere som benytter godet. Kommunens evne til å legge til rette for slike goder kan spille en stor rolle for innbyggernes trivsel. Over tid kan opplevelsen av at kommunen «leverer» på slike områder påvirke befolkningsgrunnlaget.

Data for befolkningsutviklingen vist innledningsvis synliggjør at de største kommunene tiltrekker seg en økende andel av innbyggerne. Framtidig befolkning vil i stor grad være avhengig av hvor unge mennesker og spesielt småbarnsfamilier ønsker å bo. Spesielt barnefamilier står overfor meget sammensatte boligpreferanser, hvor ulike kombinasjoner av reiseavstander til arbeid, nærhet til øvrig familie, trygghet, tilgang til opplevelser, boligstandard og boligpriser avgjør bostedsvalg. Hvor stor andel av en kommunes befolkning som er i skolepliktig alder (6-15 år) gir mye informasjon om barnefamiliers faktiske bostedsvalg.

Historisk har skolebarnsandelen vært høyest i forstadskommunene, som typisk legger til rette for pendling til de større arbeidsmarkedene i senterkommuner. Data for de siste årene kan tyde på at dette bildet er i ferd med å endres noe. Etter 2003 har andelen barn i skolealder falt som andel av hele befolkningen. Nedgangen i skolebarnsandelen har skjedd i alle kommunetyper, men de siste fem årene har utviklingen vist et påfallende nytt mønster. Skolebarnsandelen holder seg oppe i senterkommunene, men faller i ulik grad i andre kommunetyper, jf. figur 8.9. Siden 2010 har skolebarnsandelen sunket med 1,8 prosent (prosentvis nedgang i andel) i senterkommunene, mens den har sunket med mellom 3,8 og 8,8 prosent for de andre kommunetypene. Sammenligninger av utviklingen i skolebarnsandeler etter kommunestørrelse viser lignende utvikling. Andelen synker minst i de største kommunene og mest i de minste. Andelen er i utgangspunktet høyest i mellomstore kommuner.



Kilde: SSB. Befolkningsstatistikk

Figur 8.9: Barn i grunnskolealder 6-15 år som andel av samlet befolkning for kommunene gruppert etter antall innbyggere i 2015. Prosent.

De siste årenes endringer i barneandelen sammenfaller med hvilke kommunetyper som vokser i folketall. Veksten i barn i skolealder er høyere enn veksten i befolkningen samlet i senterkommuner, mens bygdekommuner har fall i antall skolebarn de siste ti årene. I tiårsperioden har befolkningen i senterkommunene vokst med 15 prosent. Bygdekommunene har så vidt hatt befolkningsvekst i samme periode, henholdsvis null og to prosent siste ti år for bygdekommuner med lav og høy utpendling. Den relative endringen i barnetall i samme periode har vært seks prosent for senterkommuner, mens den har falt med over ti prosent for bygdekommunene.

Det tar normalt tid før endringer i bostedsvalg viser seg som endringer i befolkningsandeler. Årsakene til de siste årenes ulike utvikling mellom kommunetyper ligger derfor trolig forut for de registrerte endringene. Årsakene er flere, hvor både innvandring, ulikheter i boligbygging og endring i bostedspreferanser spiller inn. Barnefamilienes bostedsvalg vil uansett påvirke framtidig befolkningsbalanse. Evalueringen av kommunereformen bør gi informasjon om sammenslåing av kommuner på noen måte påvirker barnefamilienes bostedsvalg. I databasen tilknyttet denne nullpunktsanalysen er det lagt til rette for å evaluere om kommunesammenslåinger påvirker utviklingen i de berørte kommunene.

8.6 Miljø, klima og transport

Miljø- og klimautfordringene har i større grad blitt en kommunal oppgave de senere årene, noe som bl.a. er tydeliggjort gjennom plan- og bygningsloven fra 2008. Miljø- og klimautfordringene stiller også i økende grad krav om helhetstenkning på tvers av kommunegrensene.

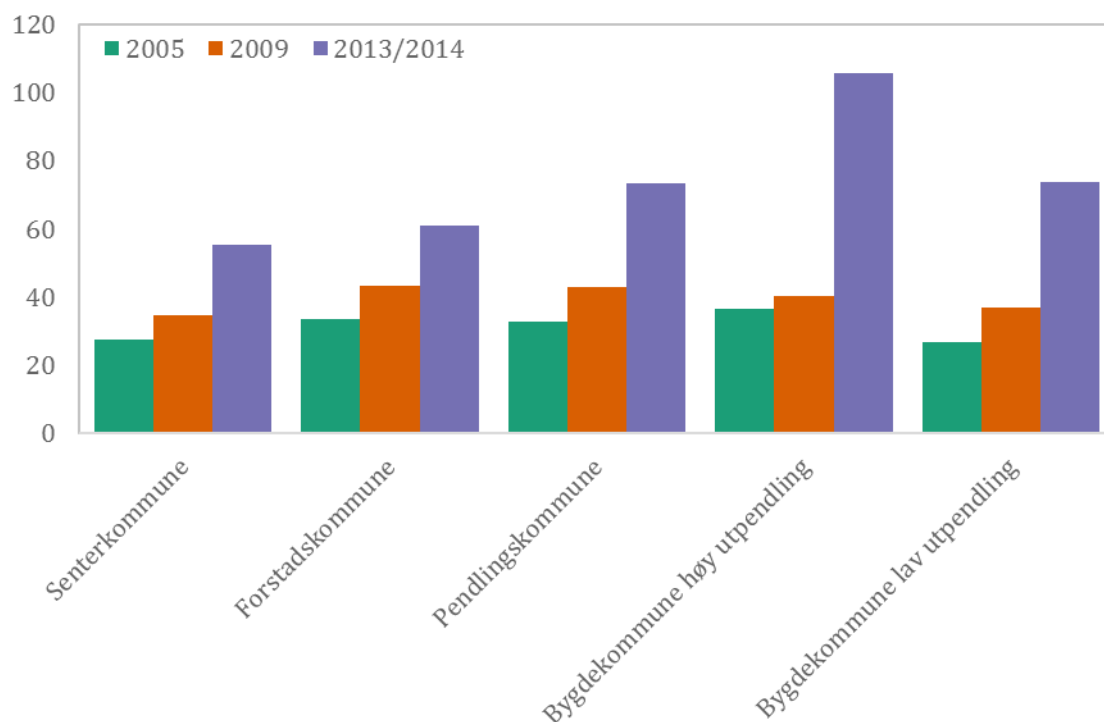
Samfunnsutviklerrollen på miljøområdet omfatter så vel ivaretagelsen av landskapsvern, biologisk mangfold, friluftsliv, kulturminnevern, klima og energi. En annen krevende oppgave er å bidra til mindre klimautslipp. Noe av det som ventelig vil ha størst betydning er kommunenes evne til å planlegge slik at lengden på innbyggernes arbeidsreiser heller reduseres enn økes. Spart tid på arbeidsreiser er naturligvis viktig for den enkelte, men også viktig i et klimaperspektiv så lenge en betydelig del av arbeidsreisene foregår med bil eller buss.

Arbeidsreisenes tidsbruk og klimagassutslipp er avhengig av samferdselsløsninger, teknologisk utvikling og samsvar mellom lokalisering av næringsliv og boligområder. Mer effektive samferdselsløsninger, som f.eks. bedre baneløsninger, bedre veier og bedre sykkelveier reduserer reisetid og klimautslipp. Ny teknologi, som el-motorer (på bil og sykkel) reduserer klimagassutslipp for gitt samferdselsløsning. Bedre samsvar mellom lokalisering av boliger og større virksomhetsområder reduserer transportbehov. De siste årene har det vært størst sysselsettingsvekst i sentrale byområder, noe som tilsier at det i et klimaperspektiv er viktigst med boligvekst nær byenes sentrumsområder.

Data fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen tyder på at den gjennomsnittlige reisetiden øker for nordmenn. I analyseperioden 2013/2014 var en gjennomsnittlig arbeidsreise 16,3 km og varte i 24 minutter. Tilsvarende tall i 1992 var henholdsvis 11,3 km og 19 minutter.¹

Arbeidsreisenes lengde har økt mellom hver analyseperiode. Til sammen økte gjennomsnittlig arbeidsreiselengde med 44 prosent fra 1992 til 2013/2014. Arbeidsreisenes tidsbruk har økt mindre. Tidsbruken økte med 26 prosent i perioden, med en utflating de siste årene. Forskjellen i økning i lengde og tidsbruk kan neppe forklares på noen annen måte enn at transportteknologi (infrastrukturløsninger) er blitt bedre.

¹ Tall fra «Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2005, 2009 og 2013/2014» stammer både fra publikasjonen Hjorthol mfl. (2014) og egne kjøringar av tallgrunnlaget. Undersøkelsen er finansiert av Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor. Data er samlet inn av TNS Gallup og data i anonymisert form er stilt til disposisjon av Transportøkonomisk institutt (TØI) gjennom NSD – Norsk senter for forskningsdata AS. Verken Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket, Avinor, TNS Gallup, TØI eller NSD er ansvarlig for analysen av dataene, eller de tolkninger som er gjort her.



Kilde: Hjorthol, R., Engebretsen, Ø. og T. P. Uteng (2014): Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/14 – nøkkelrapport. Rapport 1383/2014 fra Transportøkonomisk institutt.

Figur 8.10: Gjennomsnittlig reisetid (minutter) per arbeidsreise for kommunene gruppert etter regional integrasjon.

Reisevaneundersøkelsen synliggjør også at tidsbruk på arbeidsreiser har økt mindre i de fire største byene enn både i mindre byer og i landet for øvrig. Arbeidsreiser fra de største byenes omegnskommuner har generelt vart lenger enn resten av landet. Slik er det fremdeles, men tidsbruken fra disse kommunene har økt vesentlig mindre enn både i storbyene de reiser til og i landet for øvrig. Faktisk har reisetiden i omegnskommunene rundt Bergen, Trondheim og Stavanger samlet sett gått noe ned de siste årene, jf. figur 8.10.

De regionale forskjellene i utvikling i reisetid til arbeid i figur 8.10 indikerer at det er i og rundt de største byene det er investert mest i transportteknologi og samferdselsløsninger. På bakgrunn av kommunenes samfunnsutviklerrolle er dette både oppløftende og naturlig.

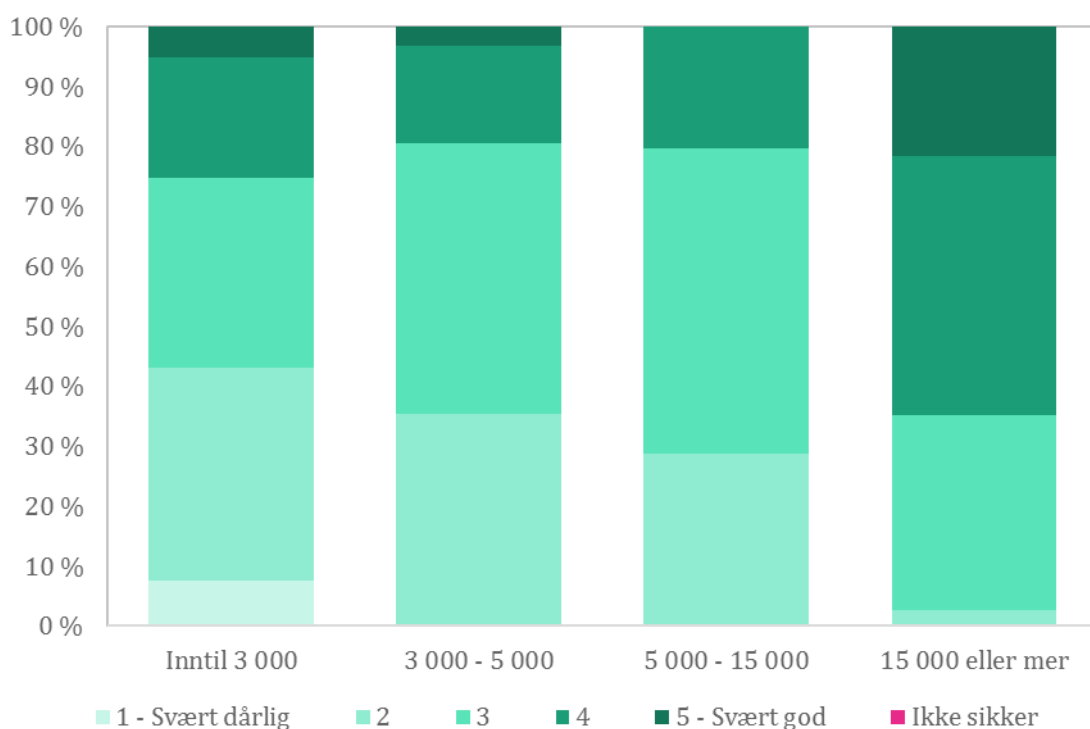
På den annen side er det grunn til å regne med at videre utvikling i arbeid for å redusere klimagassutslipp og ivareta andre miljøgoder er avhengig ikke bare av godt interkommunalt samarbeid, men også av at kommunenes ulike fagmiljøer samarbeider godt med tilsvarende miljøer på fylkes- eller nasjonalt nivå som statlige infrastrukturmyndigheter.

Kommunereformen kan tenkes å gi bedre oppgaveløsning på dette området, ved at større kommuner evner å se hvordan ulike arealvalg, f.eks. knyttet til boligutvikling, påvirker

klimagassutslipp. Klimaeffekten av boligutvikling kan dempes ved å prioritere at boligområder systematisk utvikles nær kollektive knutepunkt.

Beslutninger om hvor kollektive knutepunkter skal lokaliseres, samt hvilken transportteknologi det skal legges til rette for, vil trolig forenkles når valg av knutepunkter er mellom lokaliseringssteder i egen kommune og ikke mellom to eller flere kommuner.

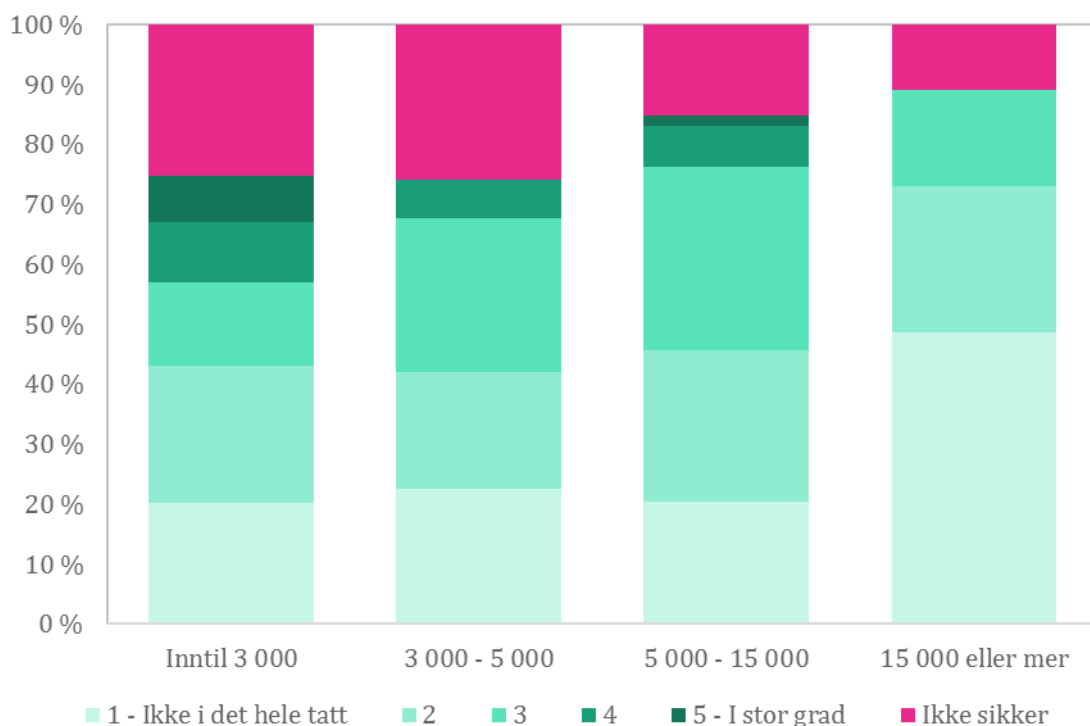
Kommunenes miljøfaglige kompetanse og kapasitet kan påvirke utviklingen. I den sammenheng kan det være bekymringsfullt at rådmenn i mange mindre kommuner rapporterer mangelfull kapasitet til å ivareta kommunens miljøplanlegging, jf. figur 8.11 og 8.12. Også utfordringen med å rekruttere kvalifisert personell er mindre i store kommuner enn i små. Forskjellene mellom kommuner etter kommunetype er også markant, med størst kapasitet til å legge til rette for å ivareta miljøhensyn i senterkommunene og mindre i øvrige kommunetyper.



Kilde: NIVI Rapport 2016:5. N=206

Figur 8.11: Personellkapasitet i egen kommune knyttet til ivaretagelse av miljøvern og klima, kommunene gruppert etter antall innbyggere i 2015.

Personellkapasiteten vurderes likt for kommuner med under 15.000 innbyggere. De største kommunene ser derimot ut til å vurdere kapasiteten som betraktelig bedre sammenlignet med kommunene som er mindre. Det samme bildet ser vi for rekruttering, der mellom 40 og 46 prosent av kommunene med under 15.000 innbyggere anslår få eller ingen problemer med rekruttering av miljøvernkompetanse til egen organisasjon. Tilsvarende andel for kommunene med over 15.000 innbyggere er 73.



Kilde: NIVI Rapport 2016:5. N=206

Figur 8.12: Svar på spørsmål til rådmenn om rekrutteringsutfordringer i egen kommune til ivaretagelse av miljøvern og klima, kommunene gruppert etter antall innbyggere i 2015.

8.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjort rede for indikatorer som belyser hvordan kommunene ivaretar samfunnsutviklingsrollen, det vil si utvikle lokalsamfunn som gir gode levekår for innbyggerne.

Utviklingen i relevante indikatorer tyder på økende forskjeller mellom kommuner i hvilke inntektsmuligheter innbyggerne har. Best inntektsmuligheter har de største kommunene. Årsakene synes å ligge i at kunnskapsbaserte basisnæringer vokser mer i de største kommunene, og spesielt i senterkommunene, enn i andre kommuner.

Kommunenes utgangspunkt for og kapasitet til å legge til rette for et variert næringsliv med betydelig innslag av kunnskapsbasert næringsliv varierer betydelig. Det er bare blant de største kommunene vi finner større næringsutviklingsavdelinger. De minste kommunene har også liten kapasitet innen areal- og samfunnsplanlegging.

Framtidig befolkning vil i stor grad være avhengig av hvor unge mennesker og spesielt småbarnsfamilier ønsker å bo. Spesielt barnefamilier har meget sammensatte boligpreferanser. Data tyder på at barnefamiliene i økende grad søker seg til større kommuner. Historisk har skolebarnsandelen vært høyest i forstadskommunene. Data for de siste

årene kan tyde på at bildet er i ferd med å endres noe ved at skolebarnsandelen holder seg oppe i senterkommunene, men faller i ulik grad i andre kommunetyper.

Utvikling i tid brukt på arbeidsreiser øker generelt i Norge, men faller i senterkommuner og deres forsteder. På bakgrunn av Norges klimaforpliktelser, tyder utviklingen på at videre innsats for å redusere behovet for lange arbeidsreiser vil være en viktig del av kommunenes samfunnsutviklerrolle. Den avvikende utviklingen mellom kommuner i miljøvernkompetanse kan skape utfordringer i denne sammenheng.

9. Det kommunale demokratiet

9.1 Innledning

Lokaldemokratiets institusjonelle rammer er i all hovedsak bestemt av Stortinget. De viktigste spillereglene er definert i kommuneloven og valgloven. Dette gjelder blant annet valgordningen og kommunenes geografiske grenser og befolkningsgrunnlag. Våre indikatorer på demokratisk kvalitet tar de institusjonelle rammene for gitt.

Folkestyrets kvalitet vurderes her bredt, og det omfatter både den grunnleggende demokratiske styringsformen med valg mellom konkurrerende partier som stilles til ansvar og betydningen av et bredt politisk engasjement fra borgernes side.

Et velfungerende representativt demokrati krever bred *deltakelse*, både ved deltakelse i valg til representative organer og mellom valgene. Men deltakelse i seg selv er ikke nok. Et meningsfullt politisk engasjement krever informasjon, blant annet om hva partiene står for og situasjonen i samfunnet. Borgerne må derfor ha *informasjon*, både fra myndighetene og gjennom tilgang til kritisk journalistikk. Kjernen i alle demokrati-definisjoner er mulighet til å stemme ut de som har makt. Det krever at velgerne nettopp har reelle *valgmuligheter*, spesielt ved tilgang på partilister. Ett parti bør ikke ha et reelt maktmonopol ved at det har rent flertall gjennom flere tiår.

Valgordningen sikrer at partiene (listene) får en forholdsmessig representasjon i kommunestyret. Men i tillegg er det ønskelig at de folkevalgte organene er *representative* for alle samfunnslag. Både dette og partienes rivalisering om velger-oppslutning forventes å bidra til at folkevalgte er lydhøre overfor befolkningen. Alt dette har bare mening hvis representantene har makt og myndighet. I vårt tilfelle betyr det at kommunestyret må ha innflytelse på prioritering mellom offentlige oppgaver og til å påvirke samfunnsutviklingen.

Med dette som utgangspunkt har vi identifisert seks viktige dimensjoner for en evaluering av det kommunale demokratiet.

1. Borgernes politiske deltakelse
2. Borgernes tilgang på relevant informasjon
3. Tilfang av politiske partier
4. Kommunestyrets representativitet
5. Kommunestyrets lydhørhet
6. Kommunepolitikernes innflytelse

Indikatorer på disse seks dimensjonene er dokumentert i egen rapport (Sørensen og Flatval, 2016). De etterfølgende figurene klassifiserer kommunene etter folketall.

9.2 Borgernes politiske deltakelse og tilhørighet

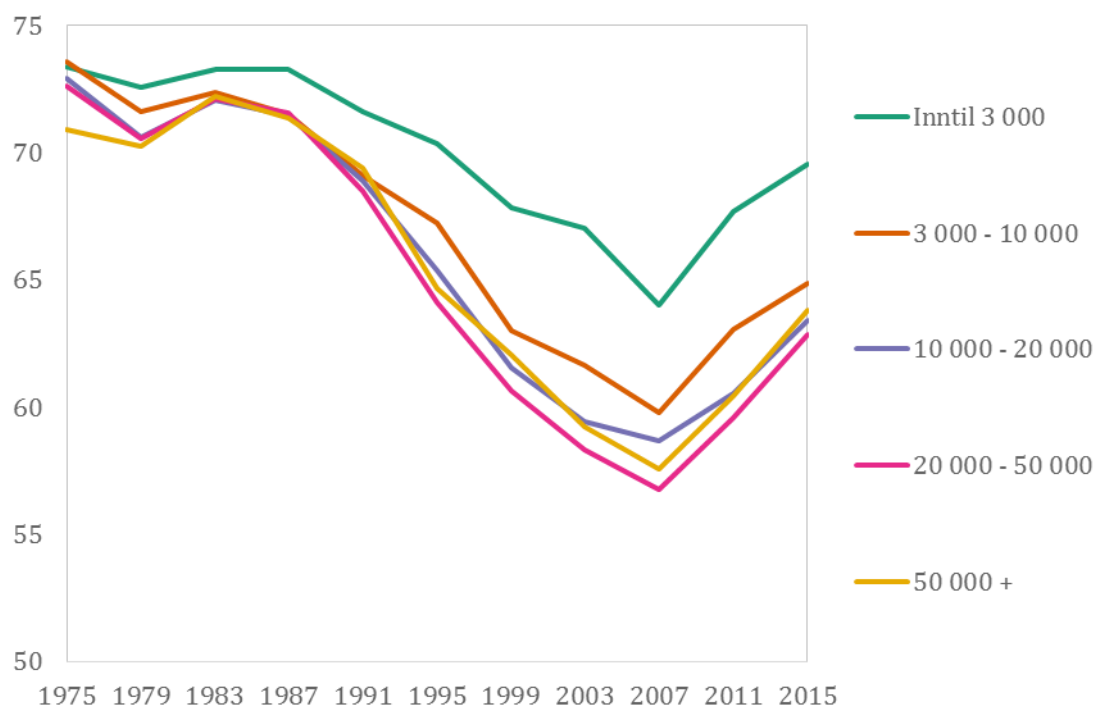
Valgdeltakelse er en sentral indikator på demokratiets livskraft. For de fleste er stemmegivning den måten de uttrykker sine politiske preferanser. Den enkelte velger søker med det å påvirke mandatfordelingen mellom partiene. Antall stemmer som skal til for å påvirke valgutfallet er høyere i folkerike kommuner (se Fiva, Hagen og Sørensen, 2015). Det betyr av den enkelte velger i kommuner med lite folketall har større sjanse for å påvirke kommunestyrets sammensetning. Dette tilsier høyere valgdeltakelse i små kommuner.

For den enkelte vil det være viktigere å stemme når det er mye som står på spill. Gjennom standardkrav og lovfestede rettigheter vil en viss del av kommunenes inntekter være bundet. Spillerommet for lokale prioriteringer avhenger av hvor høye inntektene er ut over dette. Små kommuner med betydelige skatteinntekter fra kraftanlegg har innbyggere som er bedre informert om kommunepolitikk og har høyere valgdeltakelse ifølge Andersen, Fiva og Natvik (2014).

Som i de fleste vestlige land er valgdeltakelsen lavere ved lokalvalgene enn ved valg til nasjonalforsamlingen. Deltakelsen ved kommunevalgene er vist i figur 9.1 og har en fallende trend i perioden 1975-2003. Det er en viss økning i deltakelsen ved valgene i 2011 og 2015. Vi ser at valgdeltakelsen har falt mindre i kommuner med et folketall som er lavere enn 3.000 innbyggere. Forskjellene i deltakelse mellom kommuner med et folketall over 10.000 innbyggere er ubetydelige.² En studie av kommunevalget i 2011 viser at kommuner med lavt folketall har en valgdeltakelse på linje med andre kommuner når man tar hensyn til sammensetningen av velgerskarene i ulike typer kommuner (Christensen mfl., 2013).

Politisk deltakelse motiveres også av tilhørighet til kommunen. Tilhørighet betyr at innbyggerne bryr seg om utviklingen i lokalsamfunnet. Er tilhørigheten svak – kanskje fordi man regner med å flytte eller fordi man «egentlig» kommer fra en annen kommune – vil en ha mindre interesse for å engasjere seg i kommunepolitikken.

² Det er betydelige forskjeller i valgdeltakelse innenfor de syv kommunegruppene. Forskjellene er størst i kommuner med lavt folketall. For eksempel var standardavviket i deltakelse 5,4 prosent for gruppen med under 3.000 innbyggere (2011), og 2,7-3,9 prosent for kommunegruppene med et høyere folketall.

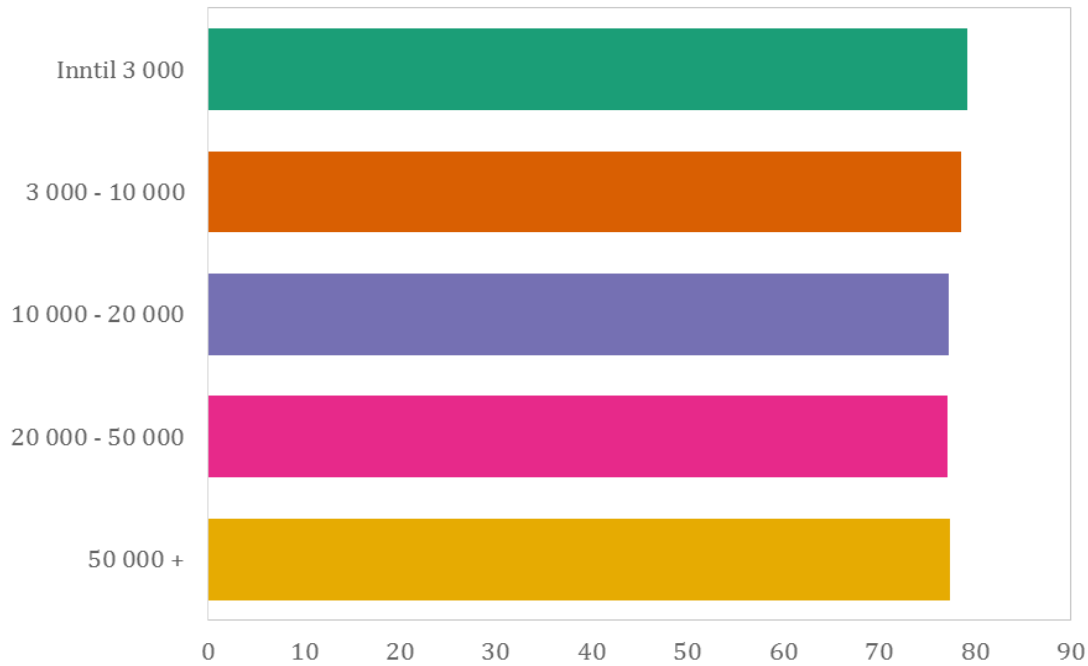


Merknad: Valgdeltakelse er regnet som gjennomsnitt for kommunene i de aktuelle befolkningskategoriene. Kilde: Fiva, Halse og Natvik (2015).

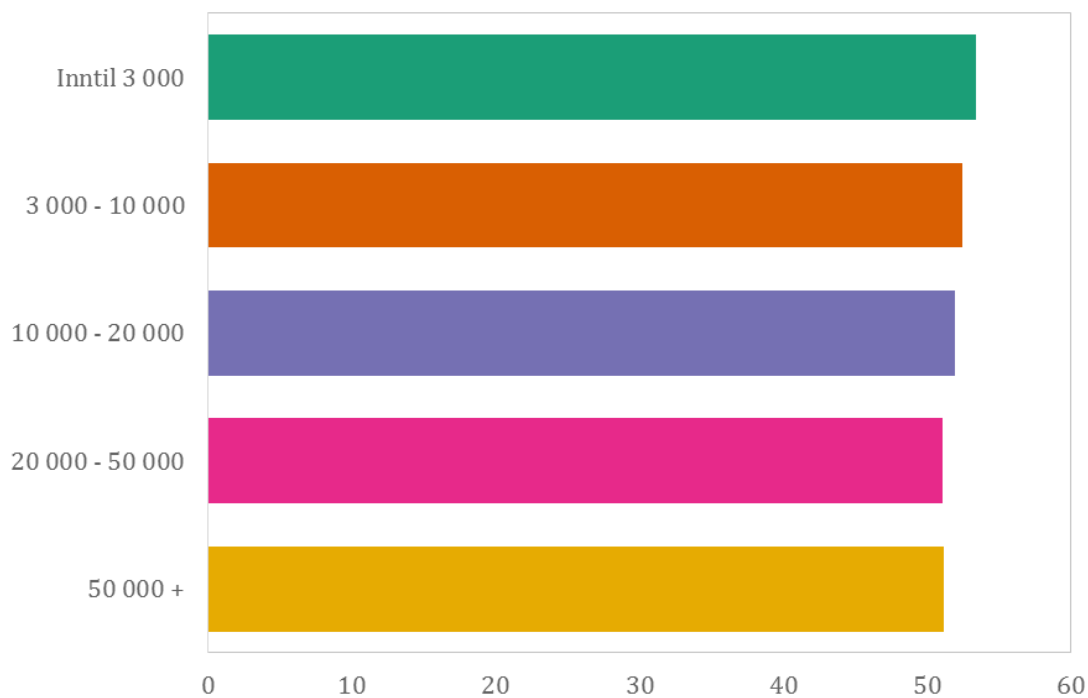
Figur 9.1: Valgdeltakelse for kommunene gruppert etter antall innbyggere i 2015. Prosent.

Videre er det liten grunn til å stemme (eller delta på annen måte) hvis de folkevalgte oppfattes å være en lukket elite som kun ivaretar egne interesser uavhengig av valgutfallet. Tillit til at lokalpolitikkerne arbeider for innbyggernes beste er en kvalitet ved lokaldemokratiet også av andre grunner. En er at det er en generell indikator på systemets legitimitet; en annen er at det øker befolkningens vilje til å engasjere seg i lokalpolitikken; og en tredje er at tillit letter gjennomføringen av politiske vedtak.

I innbyggerundersøkelsen stilles det spørsmål som kartlegger befolkningens tilhørighet til kommunen og tillit til lokalpolitikkerne. Figur 9.2 viser svarfordelingen for grupper av kommuner klassifisert etter folketall. Det er meget små forskjeller mellom kommunegruppene når det gjelder befolkningens tillit til lokalpolitikkerne og tilhørighet til egen kommune. En studie av effektene av den danske kommunereform tyder på at befolkningens tillit til lokalpolitikkerne ble redusert som følge av sammenslåingene (Hansen, 2012). I lys av de små forskjellene mellom små og store kommuner vil det være interessant å se om dette også blir resultatet av en norsk reform.



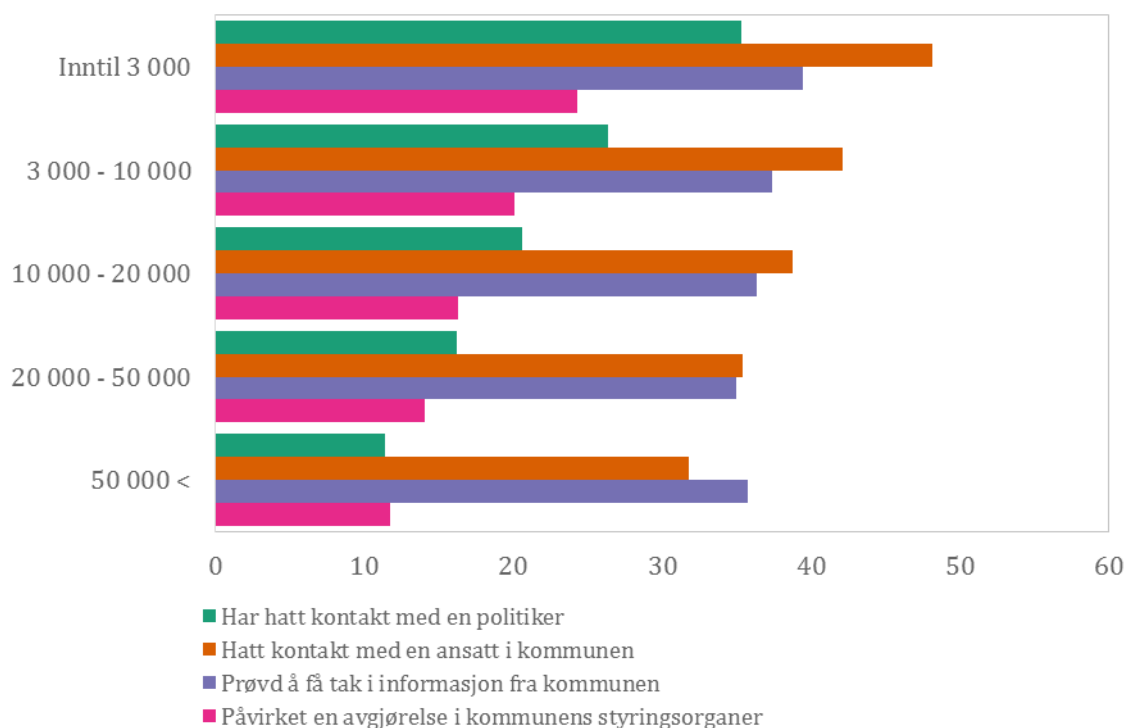
Figur 9.2a: Befolkningens tilhørighet til kommunene gruppert etter innbyggere i 2015.



Merknad: Data for figurene 9.2a og 9.2b er hentet fra Innbyggerundersøkelsene i 2010, 2012 og 2015. Spørsmålene var: «Hvor sterk eller svak tilhørighet føler du til kommunen du bor i?» og «Hvor stor eller liten tillit har du til at kommunepolitikerne arbeider for befolkningens beste?» Svarene i innbyggerundersøkelsene var opprinnelig målt på en skala fra -3, -2, -1,0,1,2 og 3. I figurene er denne indeksen omregnet til en skår fra 0 til 100 der 100 representerer sterkest tilhørighet til kommunen og høyest tillit til politikerne.

Figur 9.2b: Befolkningens tillit til sine folkevalgte for kommunene gruppert etter innbyggere i 2015.

Lokalpolitisk deltakelse skjer også mellom valgene ved at innbyggerne tar kontakt med de folkevalgte og søker å påvirke avgjørelser. I figur 9.3 brukes data fra innbyggerundersøkelsene til å vise hvordan dette varierer mellom grupper av kommuner.



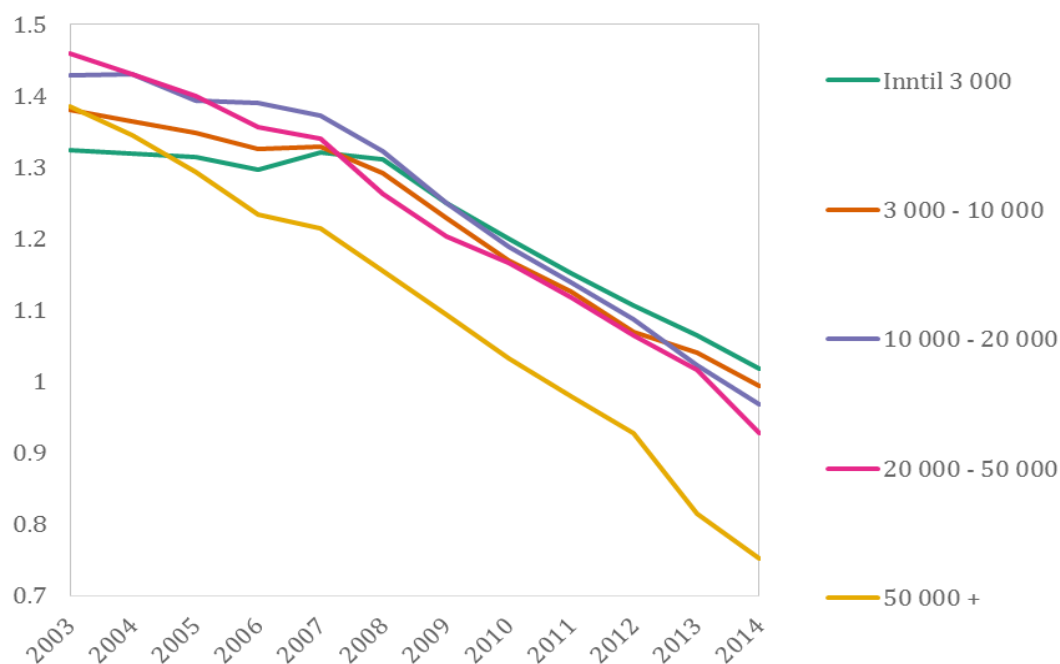
Merknad: Figuren bygger på følgende spørsmål fra innbyggerundersøkelsene: «Nedenfor har vi noen bakgrunnsspørsmål om deg og om hvordan du har forsøkt å påvirke politikere. Vi minner om at svarene du gir blir behandlet konfidensielt. Har du i løpet av siste 12 måneder gjort noe av følgende?» Figuren viser prosent av respondentene som har svart ja på alternativene i snitt for undersøkelsene i 2010, 2012 og 2015. Kilde: Innbyggerundersøkelsene 2010, 2012 og 2015.

Figur 9.3: Befolkningens kontakt med kommunen, kommunene gruppert etter antall innbyggere i 2015. Prosent.

Figur 9.3 viser betydelige forskjeller mellom kommunegruppene i politisk aktivitet. I de minste kommunene (under 3.000 innbyggere) svarer henimot 35 prosent at de har hatt kontakt med en politiker i løpet av det siste året. Omtrent 11 prosent i de mest folkerike kommunene (mer enn 50.000 innbyggere) sier at de har hatt slik kontakt. Det er også betydelige forskjeller mellom store og små kommuner i andelen som oppgir at de har forsøkt å påvirke en avgjørelse i kommunen, få tak i informasjon og påvirke en avgjørelse i kommunale organer. Studier fra flere land tyder også på at omfanget av *civic activities* er større i politiske enheter med lavt folketall (Lassen og Serritzlew, 2011).

9.3 Befolkningens tilgang på relevant informasjon

God mediedekning er trolig viktig for velgernes evne til å holde politikerne ansvarlige for oppnådde resultater, og dermed også for de folkevalgte motiv til å drive kommunen på en effektiv måte (Bruns og Himmler, 2011). I internasjonale sammenligninger er Norge ett av de landene som har hatt høyest avisdekning og mye avislesing. Valgundersøkelsene viser at lokalavisene har vært – og trolig er - befolkningens viktigste kilde til informasjon om kommunepolitikken. Lokalvalgsundersøkelsen for 2011 viste at papirutgaven til lokale og regionale aviser var den langt viktigste kilden til informasjon om kommunepolitikk.³ Nettutgavene spiller fortsatt en mindre rolle, mens sosiale medier spilte en helt underordnet rolle.



Kilde: Aviskatalogen, Norske Avisers Landsforening

Figur 9.4: Avisdekning (solgte aviser per husholdning) for kommunene gruppert etter antall innbyggere i 2015. Prosent.

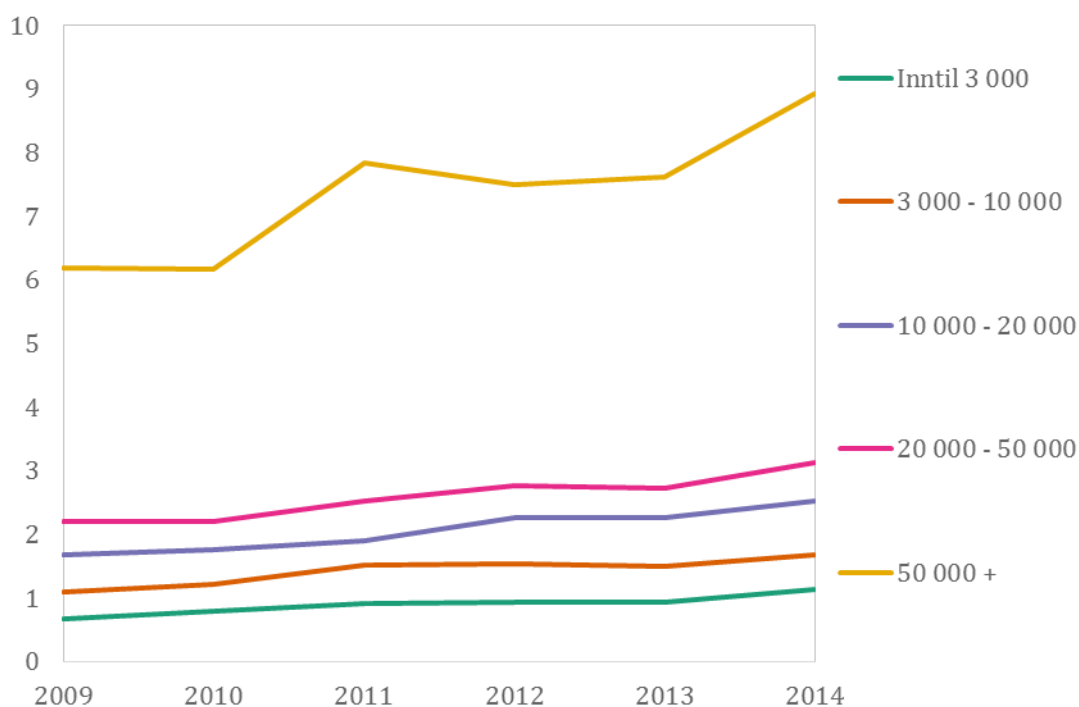
Det er imidlertid vel kjent at papiravisene har vist fallende salgstall og sviktende inntekter. Dette har ledet til nedbemanning i mange mediehus, og nedleggelser av lokalkontorer. I figur 9.4 vises antall abonnementer per husholdning i perioden etter 2000 for aviser registrert i databasen til Mediebedriftenes Landsforening. Figuren viser et dramatisk fall antall solgte aviser per husstand. Antallet abonnementer viser et noe kraftigere fall i de mest folkerike kommunene, noe som kan ha sammenheng med at disse

³ Enkelte undersøkelser tyder på at mange lokalaviser legger stor vekt på å bygge lokal identitet og lokal patriotisme, og at dette går på bekostning av kritisk journalistikk overfor kommunene (Engan, 2016). Fagbladet Journalisten har vært arena for en bred debatt om hvordan lokalpressen løser sitt samfunnsoppdrag.

har en yngre befolkning. For øvrig er det små forskjeller i avisdekning mellom kommunegruppene.

Vi har også benyttet data om nyhetssaker på papir, i nettutgaver samt radio og fjernsyn. I samarbeid med konsultentselskapet Retriever har vi utviklet et digitalisert søk for å identifisere hvor mange nyhetsoppslag som ulike medietyper har om de politiske organene i den enkelte kommune. Søket omfattet derfor kommunens navn samt kommunestyre, formannskap, ordfører, rådmann, byråd og byregjering. Materialet omfatter i alt 150.820 treff, hvor lokalavisene sto for knapt 97.000. Andre viktige kilder var riksavisene (21.800 treff), regionavisene (14.400 treff) og fagpressen (13.000 treff). Omtrent 60 prosent av treff var oppslag på nettbaserte medier.

Figur 9.5 viser totalt antall treff per virkedag i årene 2009-2014. I mange tilfeller kan samme nyhetssak være dekket i flere medier. Dekningen av saker i kommunepolitikken er stabil i denne perioden. Som forventet dekkes de folkerike kommunene vesentlig bedre enn små kommuner. Dette betyr at «den fjerde statsmakt» utøver en sterkere kontroll med virksomheten i folkerike kommuner, mens kommuner med lite folketall i større grad lever et skjermet liv.



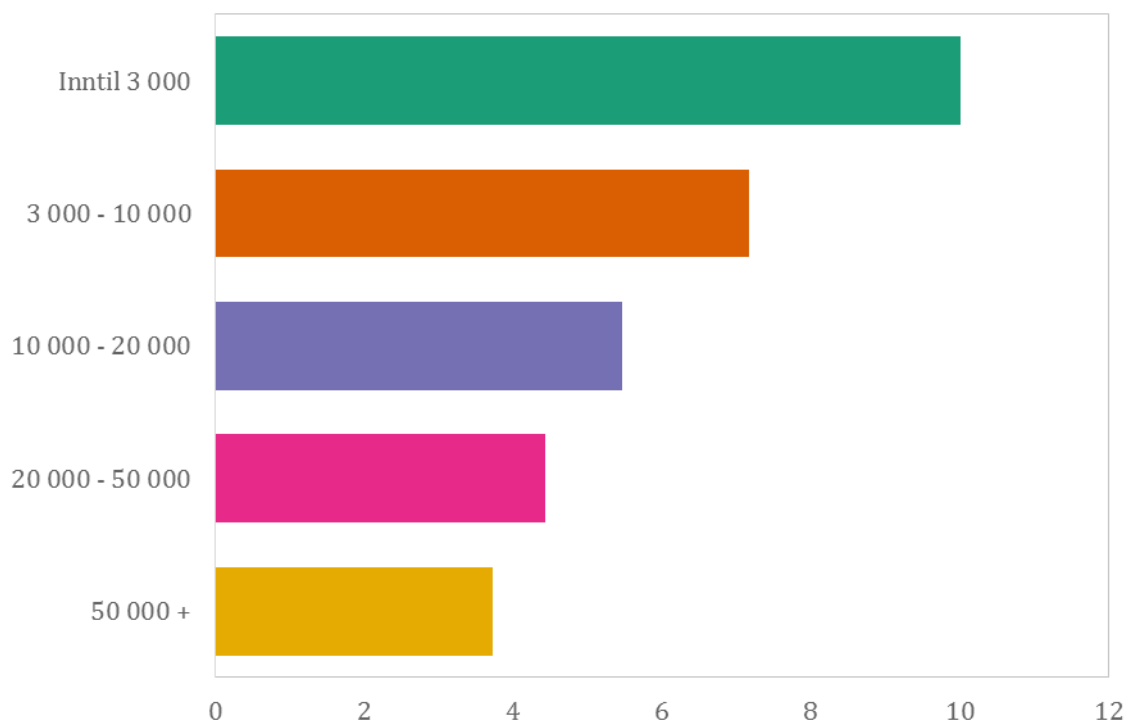
Kilde: Retriever

Figur 9.5: Nyhetsdekning om kommunepolitikk etter kommunens folketall i 2015. Prosent.

9.4 Tilfang av politiske partier

På 1960-tallet var de norske partiene reelle «massepartier»; 16-17 prosent av norske velgere var ifølge valgundersøkelsene medlemmer av et politisk parti. Fra begynnelsen på

1980-tallet viser undersøkelsene et kraftig fall i andelen medlemmer. Ifølge innbyggerundersøkelsene er i dag 5,2 prosent av voksenbefolkningen medlem av et parti. I figur 9.6 vises andelen som er medlem av politiske partier etter kommunestørrelse. Kommuner med et lavt folketall har en atskillig høyere medlemsandel enn folkerike kommuner. Dette kan ha sammenheng med de samme faktorene som er drøftet for valgdeltakelse, herunder folketall, demografi (yngre er i mindre grad partimedlemmer) og kraftinntekter i de minste kommunene (mer attraktivt å øve innflytelse når det er mye som står på spill).



Merknad: Data om medlemskap i politiske partier er hentet fra innbyggerundersøkelsene i 2010, 2012 og 2015. Følgende spørsmål ble stilt: «Er du aktivt medlem i noen av de følgende typer foreninger/organisasjoner?» Figuren viser prosent som svarer ja på spørsmålet i snitt for undersøkelsene i 2010, 2012 og 2015.

Figur 9.6: Medlemskap i politiske partier etter kommunens folketall i 2015. Prosent.

Sett med velgernes øyne er partier viktige fordi de er politikkens tilbudsside; de er «politikkprodusenter». De utformer programmer som angir retning for samfunnsutviklingen og hvilke oppgaver som bør prioriteres høyest. Demokratisk valgfrihet krever at velgerne har tilgang på et bredt tilfang av lister. Selv om det tilbys langt flere lister ved valgene i folkerike kommuner må det likevel sies å være en stor grad av valgfrihet i alle kommuner.

9.5 Kommunestyrets representativitet

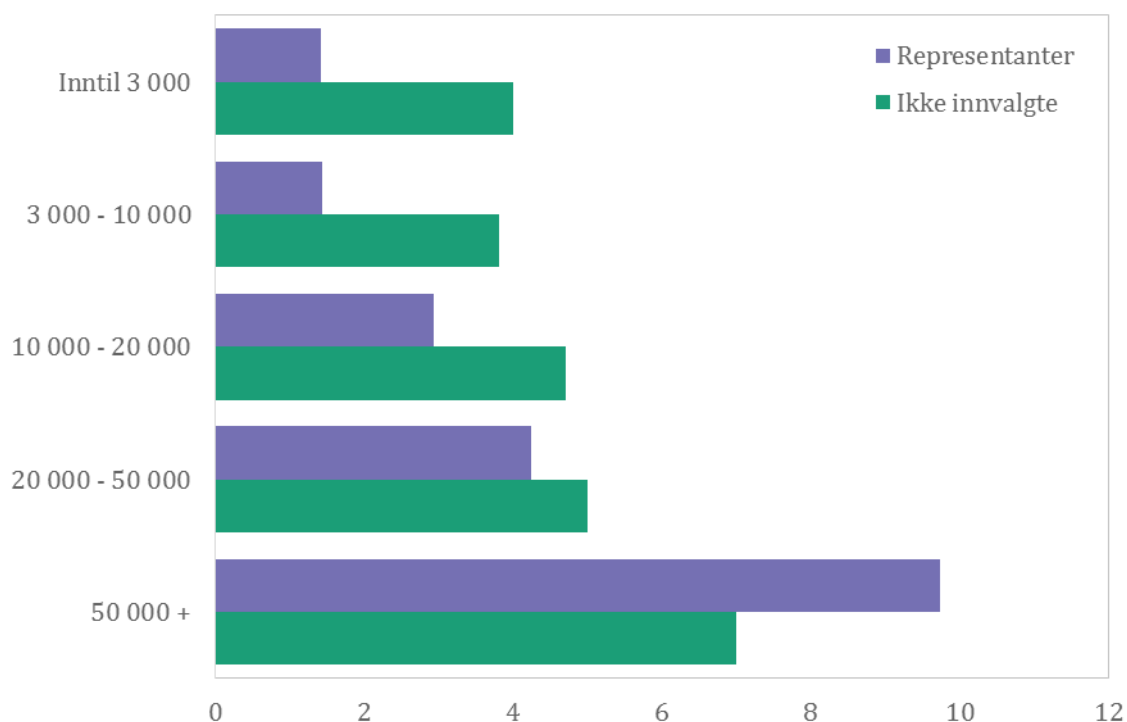
Kommunestyrets representativitet sier i hvilken grad de folkevalgte utgjør et tverrsnitt av befolkningen. Vi kan skille mellom tre typer representativitet - partirepresentativitet, holdningsmessig representativitet, samt sosial og økonomisk representativitet. Bare

innenfor den siste gruppen er det et utall av indikatorer som kan vise om ulike grupper er over- eller underrepresentert. Aktuelle eksempler er kvinner versus menn, yngre, middelaldrende og eldre, folk med lav og høy utdanning, og folk med ulikt nivå på inntekt og formue. Her avgrenser vi oss til to indikatorer, representasjon av innvandrere og ansatte i kommunal, statlig og privat sektor.

Representativitet kan defineres som forholdet mellom andel velgere i ulike befolkningsgrupper (i kommunen) og de samme gruppenes andel av representantene i de folkevalgte organene (kommunestyret). I figurene 9.7 og 9.8 vises befolkningsgruppens andel av representantene. Figuren gir derfor ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om befolkningsgrupper er forholdsmessig representert i den enkelte kommune.

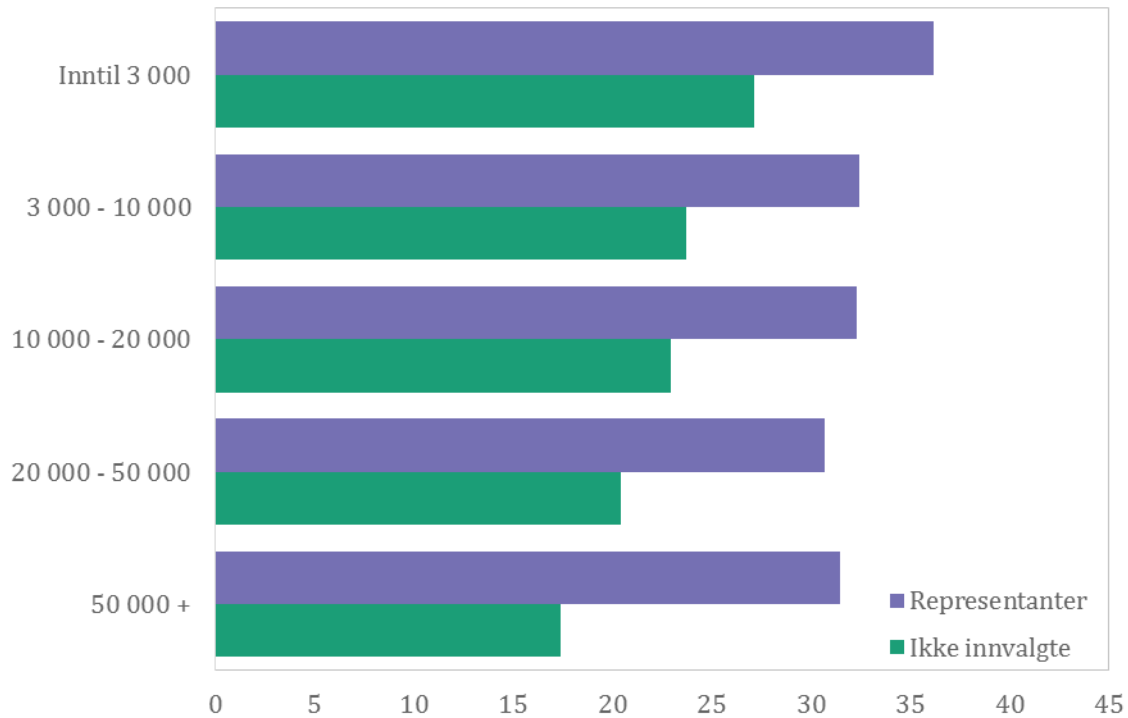
Innvandrere utgjør en vesentlig høyere andel av representantene i de folkerike kommunene enn i små kommuner. I de mindre kommunene er innvandrerne bedre representert blant ikke-valgte listekandidater enn blant de valgte kandidatene.

Ansatte i kommunal sektor er meget godt representert på valglister og i kommunestyrene. Andelen med bakgrunn i kommunal sektor er atskillig høyere blant representantene enn blant listekandidater som ikke ble valgt, og dette avviket er størst i kommuner med høyt folketall. Ansatte med bakgrunn i statlig sektor og frivillige organisasjoner er vesentlig bedre representert i folkerike kommuner, mens folk som arbeider i privat sektor er best representert i små kommuner.



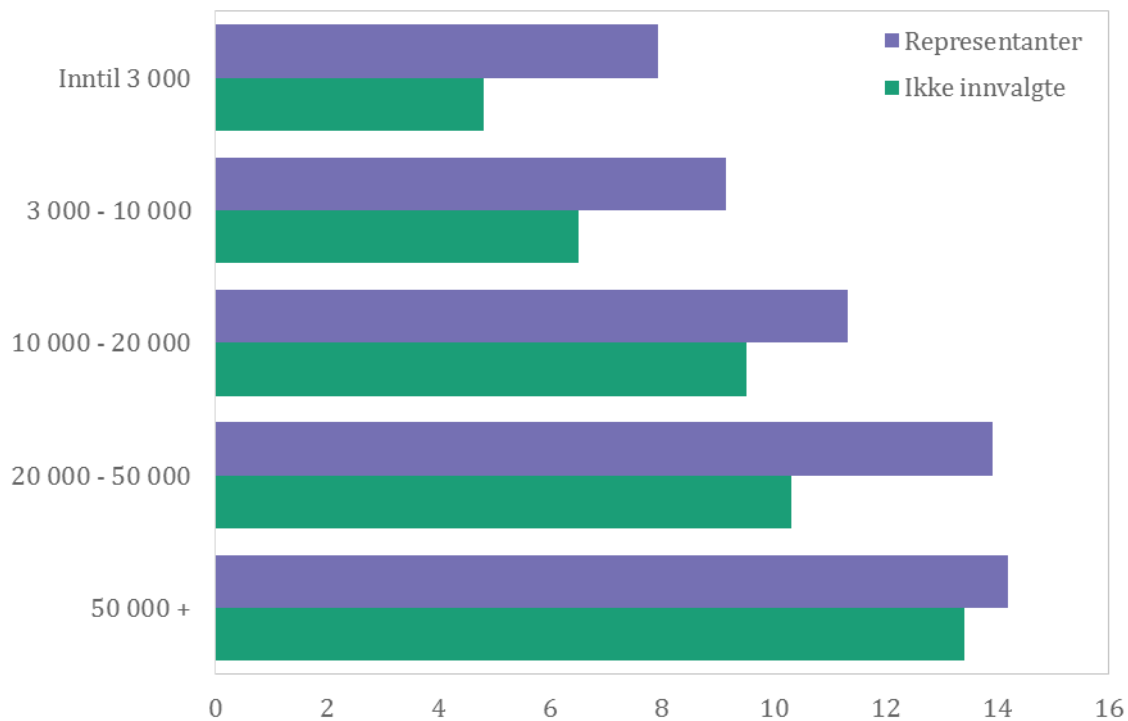
Merknad: Figuren omfatter data fra kommunevalgene 2007, 2011 og 2015. Innvandrere er definert som innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre, utenlandskfødte med en norskfødt foreldre, norskfødte med en utenlandskfødt foreldre, og utenlandskfødte med to norskfødte foreldre.

Figur 9.7: Representasjon av innvandrere, etter kommunens folketall i 2015. Prosent.



Merknad: Figuren omfatter registerdata fra kommunevalgene 2007, 2011 og 2015.

Figur 9.8a: Representasjon av ansatte i kommunal sektor, etter kommunens folketall i 2015. Prosent.



Note. Se figur 9.8a.

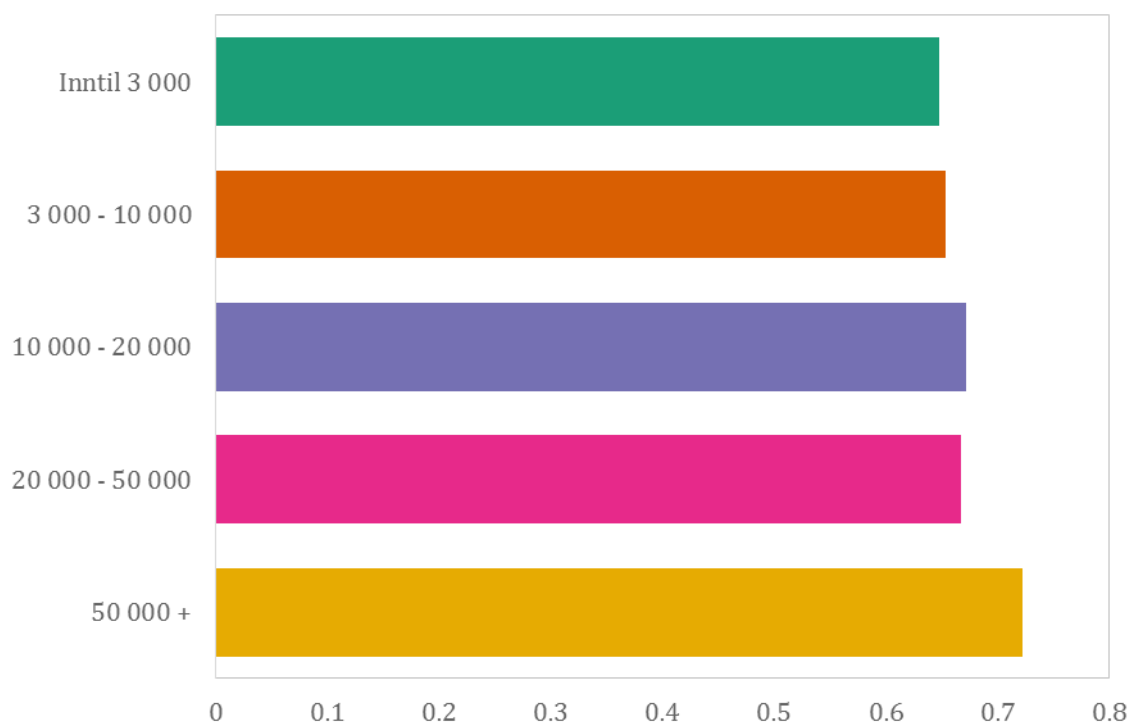
Figur 9.8b: Representasjon av ansatte i statlig sektor, etter kommunens folketall i 2015. Prosent.

9.6 Lokalpolitikernes lydhørhet

Kommunestyret skal ikke være en lukket maktelite, men fremme lokalbefolkningens ønskemål og interesser. Borgernes deltakelse i valg og mellom valgene, den informasjon de får gjennom media og på annen måte, deres mulighet til å kaste det sittende flertallet, samt kommunestyrets representativitet skal lede til folkevalgte som er lydhøre overfor befolkningens syn, og der befolkningen anser at representantene lytter til deres syn.

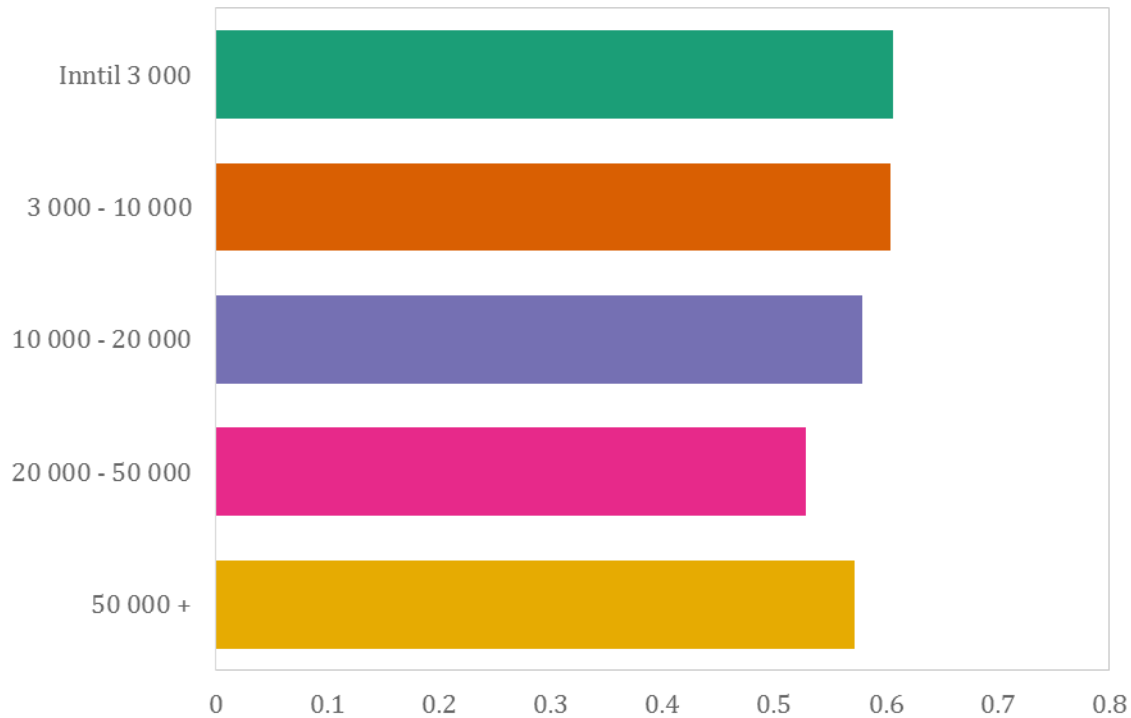
En dimensjon ved dette er lokalpolitikernes rolleforståelse. Større organisasjoner kjennetegnes av en sterkere grad av formell styring, noe som kan bety at uformelle nettverk og kontakter får mindre betydning. Den enkelte representants innflytelse kan derfor bli preget av sterkere faglig spesialisering, og større avstand mellom «menige» representanter og folkevalgte med fremtredende verv i kommunen og partiet. Kanskje kan de folkevalgte evne til å holde kontakten med grunnplanet bli svekket. Politikernes rolle som «ombud» kan komme i bakgrunnen for oppgaven å kontrollere administrasjonen og foreta overordnede prioriteringer.

I politikerundersøkelsen har vi spurt de folkevalgte i hvilken grad de mener oppgavene som ombud og representant for lokalsamfunnet er viktige. Figur 9.9 viser at de folkevalgte oppfatter begge oppgavene som ganske eller meget viktige, spesielt å hjelpe enkeltpersoner som har vanskelig med å nå frem overfor kommunen. Det er ubetydelige forskjeller i de folkevalgtes rolleforståelse i små og store kommuner.



Merknad: Spørsmålsformuleringen var: «Hvor viktig er følgende saker for deg som folkevalgt?» Et av svaralternativene: «Hjelpe enkeltpersoner som har problemer med å nå frem overfor kommunen.» Svarene ble kodet: 1: Meget viktig; 0.67: Ganske viktig; 0.33: Mindre viktig; 0: Ikke viktig. Figuren viser gjennomsnittsskår for denne indeksen. Kilde: Politikersurvey 2016.

Figur 9.9a: Lokalpolitikeren som ombudsmann etter folketall: Hjelpe enkeltpersoner.



Merknad: Spørsmålsformuleringen var: «Hvor viktig er følgende saker for deg som folkevalgt?» Et av svaralternativene var: «Ivareta interessene til egen bygd/bydel.» Svarene ble kodet: 1: Meget viktig; 0.67: Ganske viktig; 0.33: Mindre viktig; 0: Ikke viktig. Figuren viser gjennomsnittsskår for denne indeksen. Kilde: Politikersurvey 2016.

Figur 9.9b: Lokalpolitikeren som ombudsmann etter folketall: Ivareta interessene til bygd eller bydel.

En ting er hva lokalpolitikerne sier at de vektlegger. Det er like viktig at innbyggerne oppfatter at deres synspunkter blir tatt hensyn til. I innbyggerundersøkelsen er respondentene bedt om å vurdere nettopp dette. På indeksen fra 0 til 100 oppgir gjennomsnittspersonen omtrent 50. I tråd med svarene fra politikerne observerer vi imidlertid liten eller ingen forskjell i tilfredshet med lokalpolitikerne avhengig av kommunens folketall, som vist i figur 9.10.



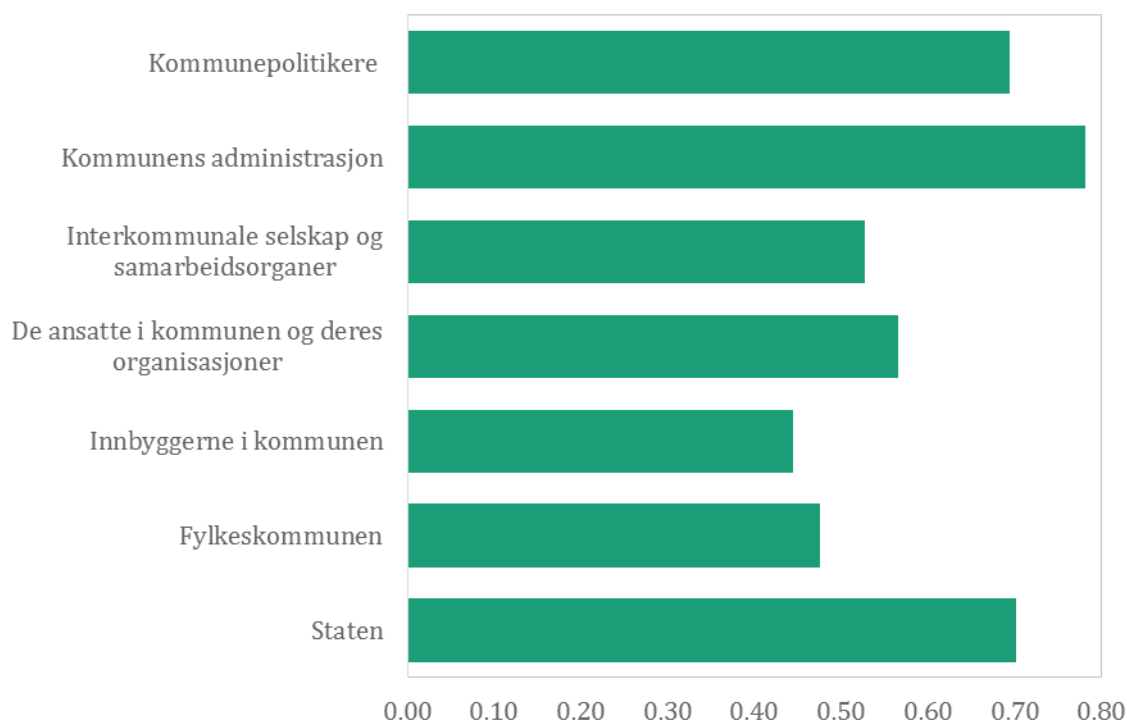
Merknad: Data til figuren er hentet fra innbyggerundersøkelsene i 2010, 2012 og 2015. Spørsmålsformuleringen var: «Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med hvordan kommunepolitikerne lytter til innbyggernes synspunkter i din kommune?» Svarene i innbyggerundersøkelsen var opprinnelig målt på en skala med verdiene -3, -2, -1, 0, 1, 2, og 3. I figuren er dette omregnet til en skår fra 0 til 100. Figuren viser gjennomsnittsskår på indikatoren.

Figur 9.10: Tilfredshet med lokalpolitikere etter folketall.

9.7 Kommunestyrets innflytelse

Som nevnt innledningsvis hjelper det lite at representantene søker å ivareta befolkningens interesser og ønsker hvis de har liten reell innflytelse over politikkenes utforming. Vi har kartlagt representantenes egen vurdering av kommunestyrets innflytelse gjennom en omfattende spørreundersøkelse. Figur 9.11 gjengir svarfordelingen når det gjelder innflytelse på kommunens tjenestetilbud.

Svarfordelingen viser at lokalpolitikerne gjennomgående mener de har «ganske stor» innflytelse, omtrent på høyde med kommunens egen administrasjon. Situasjonen ligner slik sett på hva en har funnet i Danmark (Pedersen mfl., 2013). Den viktigste utfordreren er statlige myndigheter og fylkeskommunen. Det er verdt å merke seg at interkommunale selskaper og samarbeidsorganer ikke oppfattes å ha påvirkning på linje med disse myndighetene. Når vi spør representantene om deres vurdering av innflytelse på samfunnsutviklingen (bosetting, næringsliv, kommunikasjoner og arealbruk), finner vi et lignende mønster. Det er ingen vesentlige forskjeller i disse vurderingene når kommunene klassifiseres etter folketall.



Merknad: Data til figuren er hentet fra Politikersurveyen, og spørsmålsformuleringen var: «Hvor stor innflytelse mener du følgende myndigheter og andre grupper har på kommunens tjenestetilbud?» Svarene ble kodet: 1: Meget stor; 0.67: Ganske stor; 0.33: Liten og 0: Ingen. Figuren viser gjennomsnittsskår på indikatoren. Kilde: Politikersurvey 2016.

Figur 9.11: Innflytelse på tjenestetilbudet i kommunen.

9.8 Oppsummering

Lokaldemokratiets kvalitet bør vurderes langs flere dimensjoner. Tradisjonelt har man lagt stor vekt på befolkningens deltakelse, både valgdeltakelse og andre former for politisk aktivitet. Sammenligner en kommuner synes kommuner med lavt folketall å ha noen fortrinn. Det er flere partimedlemmer i forhold til antall velgere og en større sannsynlighet for at en enkelt stemme skal påvirke sammensetningen i kommunestyret. Det er færre borgere per folkevalgt, og dermed lettere å gjøre innflytelse gjeldende overfor kommunestyrerepresentantene.

Saken har også andre sider. Avisene har bedre dekning av folkerike kommuner, mens mange små kommuner lever «et stille liv». Sosiale medier og ulike nettkanaler kan kanskje utjevne forskjellene. Slike kanaler kan vanskelig erstatte kritisk journalistikk. Folkerike kommuner har også et bredere tilfang av lister ved kommunevalgene.

Mest slående er likevel *fraværet av forskjeller mellom kommuner med stort og lite folketall*. Det er ubetydelige forskjeller i tilhørighet til kommunen og tillit til lokalpolitikere, i vurderingen av informasjonstilgang, politikernes rolle som ombud for enkeltpersoner, og offentlig ansatte er omtrent like sterkt overrepresentert i de ulike kommunegruppene. Selv politikernes vurdering av innflytelse på tjenestetilbudet varierer lite med kommunens folketall. Til tross for store størrelsesforskjeller mellom kommunene er det mye som er ganske likt.

10. Interkommunalt samarbeid

10.1 Innledning

Kommunereform vil endre kommuneinndelingen, men vil også endre samarbeid mellom kommunene. Vi har undersøkt samarbeidsmønsteret for å ha det med i et totalbilde av hvordan kommunene fungerer før kommunereformen.

I rådmannsundersøkelsen for 2016 er det kartlagt forekomst av interkommunalt samarbeid. Svar foreligger fra 206 av landets 428 kommuner. I undersøkelsen er det brukt samme definisjon av interkommunalt samarbeid som i NIVIs kommunevise kartlegginger. Rådmannsundersøkelsen omfatter også spørsmål om erfaringer og trender i det interkommunale samarbeidet.

Rådmannsundersøkelsen supplerer eksisterende materiale fra NIVI, KMDs undersøkelse i IRIS-rapport 2013/008 og tidligere landsdekkende kartlegginger av NIBR og ECON. NIVI har sammenstilt data om interkommunalt samarbeid fra egne undersøkelser og rådmannsundersøkelsen i Vinsand og Langset (2016).

I rådmannsundersøkelsen er følgende definisjon av interkommunalt samarbeid lagt til grunn:

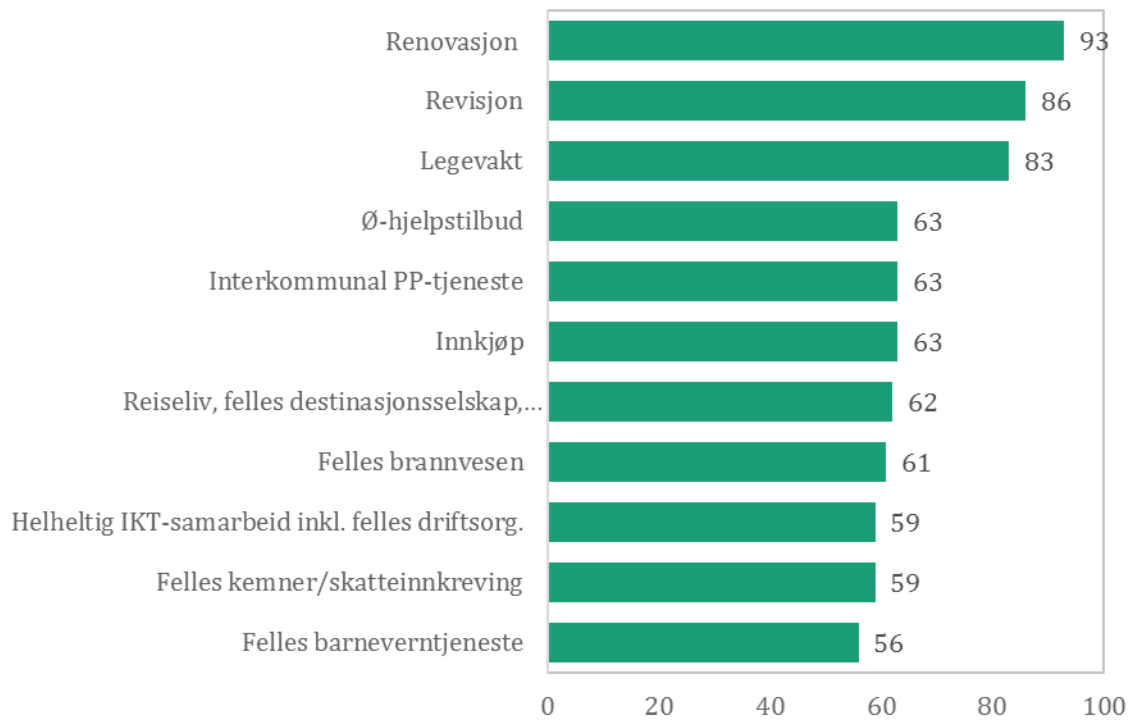
Med formalisert interkommunalt samarbeid menes avtalebasert samarbeid i form av kjøp og salg av tjenester, administrativt vertskommunesamarbeid med myndighetsoverføring til en vertskommune etter kommunelovens §28b, samt alle former for samarbeid med en organisatorisk overbygning, dvs. vertskommune med felles folkevalgt nemnd, styre etter kommunelovens §27, interkommunalt selskap (IKS) eller aksjeselskap (AS) med kommunal eiermajoritet. Samarbeid der staten eller private aktører er dominerende deltakere regnes ikke som interkommunalt samarbeid, heller ikke organisasjoner, foreninger, fagnettverk og midlertidige prosjekter.

Definisjonen rommer dermed samarbeidsformer både med og uten en organisatorisk overbygning.

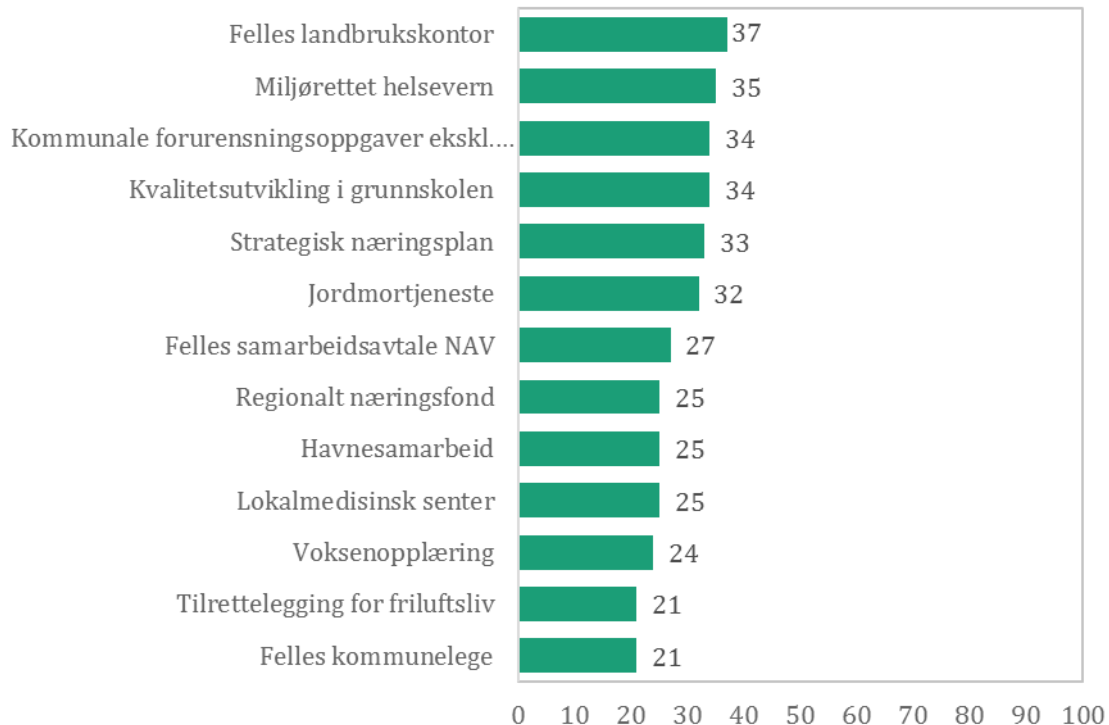
10.2 Omfang av samarbeid

I den nasjonale rådmannsundersøkelsen for 2016 er det kartlagt forekomst av samarbeid på 37 sammenliknbare oppgavefelt. De nasjonale tallene gir samme hovedmønster mht. hva kommunene samarbeider mye og lite om som de kommunevise kartleggingene.

Blant hyppige samarbeidsområder, dvs. oppgaver der over halvparten av kommunene inngår i formalisert samarbeid, finner vi de mest typiske samarbeidsområdene som renovasjon, revisjon, legevakt, PP-tjeneste, reiseliv, innkjøp og skatteinnkreving. Omfanget av samarbeid er vist i figur 10.1. Blant hyppige samarbeidsområder finner vi også øyeblikkeligjelpstilbud, som er en lovpålagt samhandlingstjeneste. Et flertall av kommunene samarbeider også om IKT, brannvesen og barnevern.



Figur 10.1: Andel av kommunene som deltar i formalisert interkommunalt samarbeid, prosent. N=206.



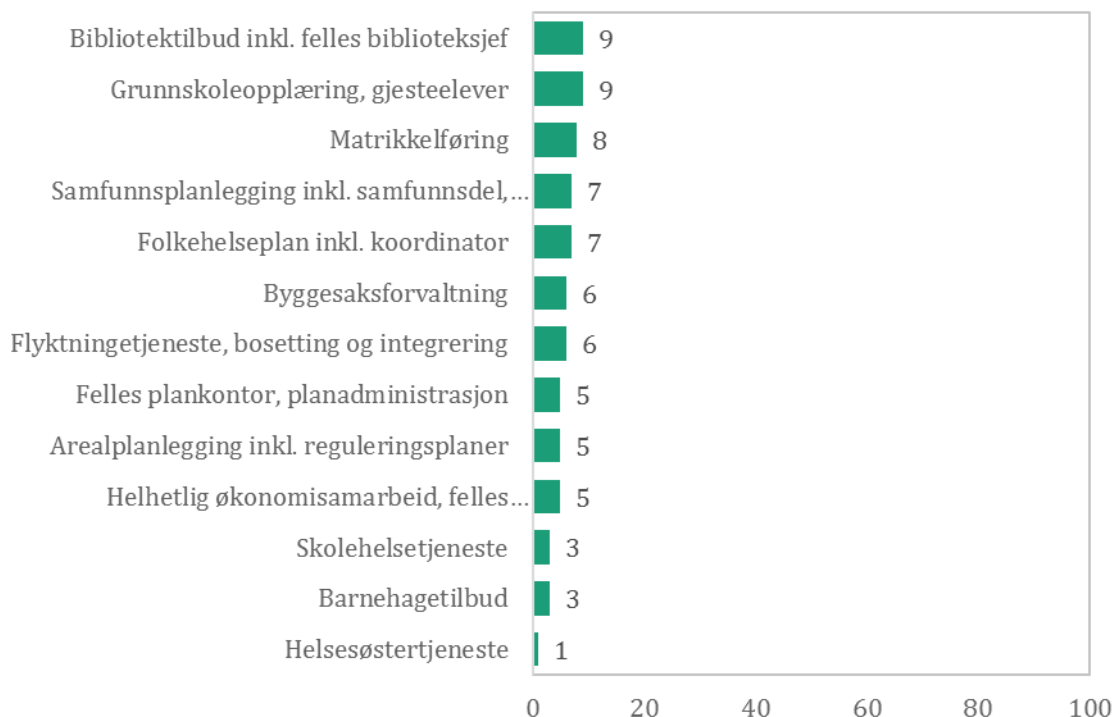
Figur 10.2: Andel av kommunene som deltar i formalisert interkommunalt samarbeid, prosent. N=206.

Blant vanlige samarbeidsområder, dvs. oppgaver der 20-50 prosent av kommunene samarbeider, finner vi felles landbrukskontor, miljørettet helsevern, forurensningsoppgaver, kvalitetsutvikling i grunnskolen, strategisk næringsplan og jordmortjeneste. Omfanget er vist i figur 10.2. Ganske mange samarbeider også om oppgaver som NAV, havn, tilrettelegging for friluftsliv og kommunelege. En fjerdedel av kommunene oppgir at de samarbeider om regionalt næringsfond, og en like stor andel oppgir at de samarbeider om lokalmedisinsk senter, som er en helhetlig form for samarbeid om flere typer kommunehelsetjenester.



Figur 10.3: Andel av kommunene som deltar i formalisert interkommunalt samarbeid, prosent. N=206.

Blant sjeldne samarbeidsområder, dvs. oppgaver der 10-20 prosent av kommunene samarbeider, finner vi naturforvaltning, vannforsyning, kulturskole og administrative støttefunksjoner som lønn og regnskap. Figur 10.3 dokumenterer omfanget. Planlegging, oppmåling og beredskapsoppgaver tilhører også sjeldne samarbeidsområder, og det samme gjelder felles næringskontor og kommunale beredskapsoppgaver. Også samarbeid om psykisk helse forekommer sjelden.



Figur 10.4: Andel av kommunene som deltar i formalisert interkommunalt samarbeid. Prosent. N=206.

Blant uvanlige samarbeidsområder, dvs. oppgaver der under 10 prosent av kommunene samarbeider, finner vi en rekke kommunale kjerneoppgaver, som vist i figur 10.4. Det gjelder dels lovpålagte tjenester som bibliotektilbud, grunnskoleopplæring, folkehelseplan, flyktningetjeneste, skolehelsetjeneste, barnehagetilbud og helsesøstertjeneste. Det gjelder også kjernefunksjoner innenfor samfunnsutvikling som samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesaksforvaltning, planadministrasjon og matrikkelføring. Bare 5 prosent av kommunene oppgir at de har helhetlig økonomisamarbeid i form av en felles økonomiavdeling med andre kommuner.

Materialet viser at det ikke er systematiske forskjeller i samarbeidets omfang målt i antall samarbeidsordninger etter kommunestørrelse. Det er store variasjoner i samarbeidsintensitet mellom kommuner i alle størrelseskategorier. Det antas at andre faktorer som geografisk plassering, regionrådets rolle og kommunestyrenes holdning til interkommunalt samarbeid er viktigere forklaringer til observerte forskjeller i samarbeidets omfang. Også økonomisk situasjon, rekrutteringsproblemer og ikke minst de regionale aktørenes opptreden kan være viktig for å forklare omfanget på samarbeidet.

Av tall fra rådmannsundersøkelsen går det fram at det er systematiske variasjoner i hvilke oppgaver det samarbeides om mellom store og små kommuner, jf. tabellen nedenfor. Store kommuner samarbeider mer om oppgaver innenfor teknisk sektor som vann og avløp, interkommunal arealplan, samt tilrettelegging for friluftsliv. Små kommuner deltar i større grad i samarbeid om IKT og PPT, samt helse- og sosialtjenester som øyeblikkelig hjelpstilbud, jordmortjeneste, barnevern og NAV.

Som det framkommer av oversiktsbildet berører samarbeidet i liten grad kommunenes kjerneoppgaver innenfor grunnskole og pleie og omsorg. NIVI har gjort nærmere omfangsberegninger som viser at kjernesamarbeidet i etablerte samarbeidsregioner sjelden overstiger 4-5 prosent av kommunenes økonomi og sysselsetting. Det normale er at lovpålagte oppgaver løses enhetskommunalt med den kompetanse og den kapasitet som følger av dagens kommunestruktur.

Det har også vist seg vanskelig å etablere samarbeid om typiske strategiske funksjoner som felles plankontor og helhetlig økonomisamarbeid. Dagens samarbeid om planlegging, miljøvern og næringsutvikling er gjennomgående svakt utviklet over hele landet. Kommunene håndterer kommunale kjerneoppgaver innenfor samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesaksforvaltning, kart og oppmåling, miljøvern og landbruk hovedsakelig med egen kapasitet. Dette til tross for at rådmennene i de minste kommunene vurderer egen kapasitet og kompetanse på flere av disse områdene som relativt svak.

Tallene som viser lite formalisert samarbeid om samfunnsutviklingsoppgaver, stemmer godt overens med lokalpolitikernes vurderinger av hvem som har innflytelse på samfunnsutviklingen, jf. kap. 9.6. Interkommunale selskaper og samarbeidsorganer vurderes å ha minst innflytelse på samfunnsutviklingen, mens kommunepolitikerne, kommunens administrasjon og staten vurderes å ha mest innflytelse.

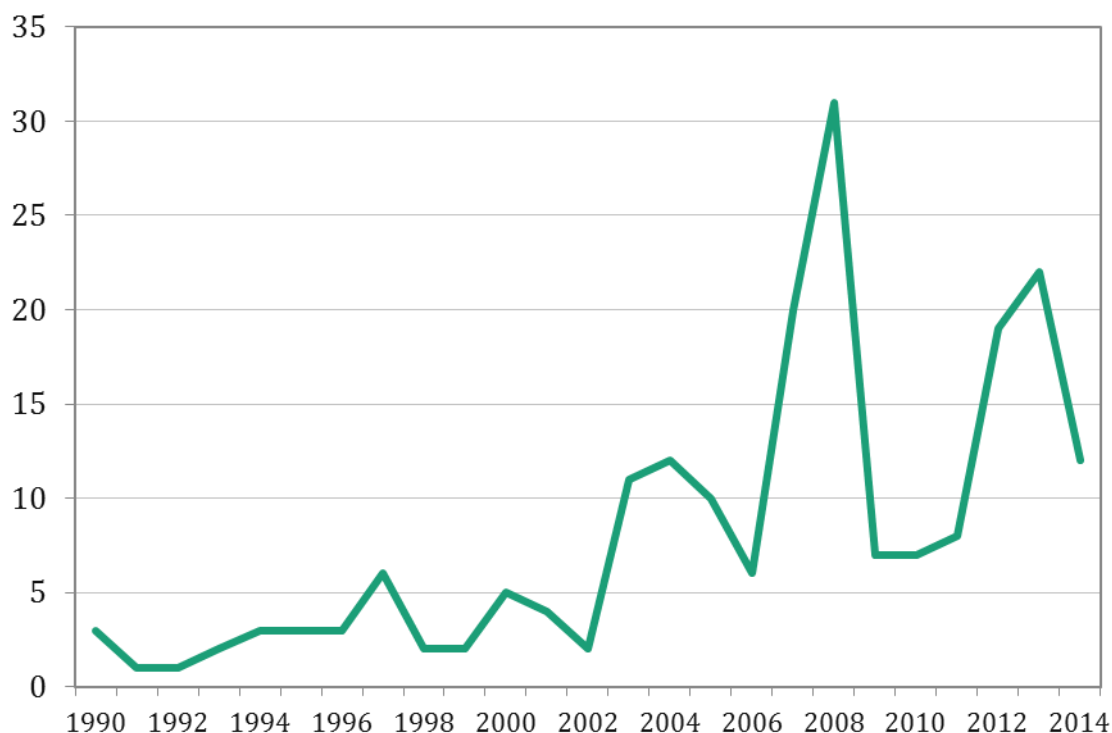
Tabell 10.1: Andel av kommunene som deltar i formalisert interkommunalt samarbeid. Fordeling etter kommunestørrelse. Prosent. N=206.

Oppgave	Under 5.000	5-15.000 innbygger	Over 15.000 innbyggere	Alle kommuner
Renovasjon	95	93	84	93
Revisjon	88	90	73	86
Legevakt	86	81	78	83
Ø-hjelpstilbud	67	64	46	63
Interkommunal PP-tjeneste	84	53	19	63
Innkjøp	65	68	51	63
Reiseliv, felles destinasjonsselskap, markedsføring, turistkontor	60	63	65	62
Felles brannvesen	59	58	73	61
Helhetlig IKT-samarbeid inkl. felles driftsorg.	65	64	35	59
Felles kemner/skatteinndrivning	61	53	65	59
Felles barneverntjeneste	75	46	16	56
Felles landbrukskontor	34	41	43	37
Miljørettet helsevern	29	47	32	35
Kommunale forurensningsoppgaver ekskl. IUA	32	32	43	34
Kvalitetsutvikling i grunnskolen	39	34	22	34
Strategisk næringsplan	31	32	43	33
Jordmortjeneste	49	14	8	32
Felles samarbeidsavtale NAV	37	22	5	27
Regionalt næringsfond	25	27	19	25
Havnesamarbeid	15	34	41	25
Lokalmedisinsk senter	29	22	16	25
Voksenopplæring	19	37	16	24
Tilrettelegging for friluftsliv	19	19	30	21
Felles kommunelege	20	25	16	21
Naturforvaltning inkl. jakt, fiske og viltforvaltning	16	22	22	19
Vannforsyning, vannverk	6	27	35	17
Felles kulturskole inkl. deltjenester	16	19	14	17
Interkommunal arealplan, kystsoneplan e.l.	14	14	27	16
Lønnsfunksjon	16	12	14	15
Regnskap	14	17	16	15
Avløp, avløpsamarbeid	3	20	30	13
Felles næringskontor/næringssjef	10	14	16	12
Oppmålingstjeneste	15	10	3	12
Kommunale beredskapsoppgaver, ROS, planverk	12	12	8	11
Rusplanlegging, rusomsorg	16	7	0	11
Klima- og energiplanlegging	9	12	8	10
Psykisk helsearbeid inkl. psykologitjeneste	14	8	3	10
Bibliotektilbud inkl. felles biblioteksjef	10	10	5	9
Grunnskoleopplæring, gjesteelever	9	7	11	9
Matrikkelføring	9	10	3	8
Samfunnsplanlegging inkl. samfunnsdel, planstrategi, planprogram	7	5	8	7
Folkehelseplan inkl. koordinator	6	7	8	7
Byggesaksforvaltning	7	7	3	6
Flyktningetjeneste, bosetting og integrering	6	7	5	6
Felles plankontor, planadministrasjon	5	5	5	5
Arealplanlegging inkl. reguleringsplaner	5	5	5	5
Helhetlig økonomisamarbeid, felles økonomiavdeling	6	2	5	5
Skolehelsetjeneste	4	3	0	3
Barnehagetilbud	3	2	5	3
Helsesøstertjeneste	3	0	0	1

10.3 Trender i samarbeidet

I NIVIs fylkesvise kartlegginger (Vinsand og Langset, 2012, 2013ab, 2014) dokumenteres en kraftig vekst i antall samarbeidsordninger i årene etter år 2000. NIVI finner tre perioder med relativt mange nyetableringer dvs. årene rundt 2004, rundt 2008 og gjennom de siste årene etter 2012.

NIVI har også studert endringer i samarbeidets innhold og finner at hoveddelen av fornyelsen av samarbeidet gjennom de siste årene dreier seg om lovpålagte oppgaver, særlig innenfor helse- og sosialsektoren.



Figur 10.5: Etableringsår for interkommunale samarbeidsordninger i Nordland etter 1990.

10.4 Erfaringer og styringsmodeller

Rådmennene i undersøkelsen finner at kommunene oppnår betydelige faglige og økonomiske gevinster gjennom samarbeid. Det gjelder små og store kommuner og det gjelder både typiske distriktskommuner og kommuner i flerkommunale byområder. Gjennom samarbeid oppnås som regel bredere og mindre sårbare kompetansemiljøer, som oppfyller lovpålagte krav og som i de fleste tilfeller yter tjenester med høyere kvalitet til innbyggerne.

Større og mer funksjonelle enheter kan gi økonomisk innsparing, særlig innenfor administrative støttefunksjoner og teknisk pregede oppgaver. Innsparinger på 10-30 prosent er realistisk ved forpliktende samarbeid om administrative støttefunksjoner som lønn, regnskap, fakturering og skatteinnkreving. På den andre siden viser undersøkelsen at utvikling av interkommunalt samarbeid kan medføre store prosesskostnader.

Rådmennene uttrykker at det etablerte interkommunale samarbeidet medfører styringsmessige utfordringer, særlig i de tilfeller der kommunene deltar i mange ulike ordninger i ulike geografiske retninger. Etableringsfasen framstår som kritisk for å få til interkommunalt samarbeid, ofte som følge av strid om lokalisering og andre fordelingsmessige spørsmål.

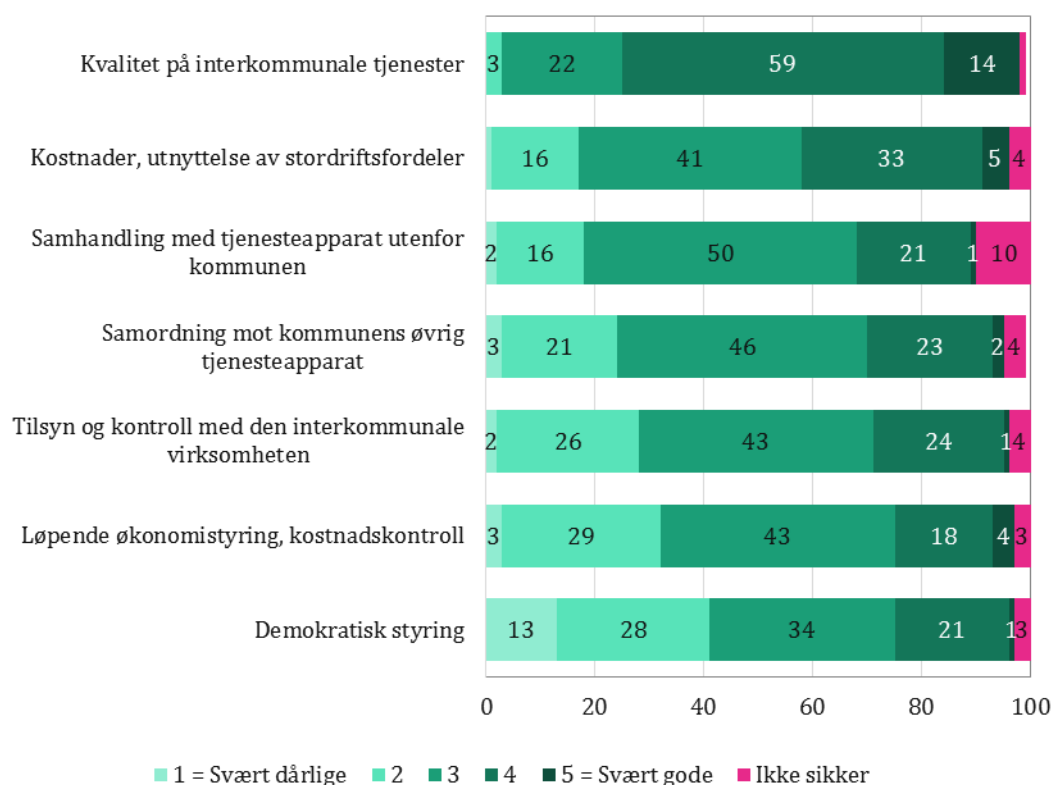
Dagens samarbeid kan de fleste steder karakteriseres som praktisk og pragmatisk med vekt på rådgivende regionråd, og kommuner som initierer frittstående ordninger i ulike geografiske retninger og med ulik organisasjonsform. Dette til forskjell fra et forpliktende strategisk samarbeid basert på langsiktige relasjoner mellom faste partnere, oppbygging av felles systemer og en samordnet politisk og administrativ styringsløsning for ulike interkommunale oppgaver.

Når det gjelder regionale styringsordninger, finnes tre hovedmodeller for politisk og administrativ koordinering, som dokumentert i NIVIs analyser i fire fylker:

1. *Regionråd* som sideordnet organ uten myndighet i forhold til den konkrete samarbeidsordningen. Denne ordningen gjelder de fleste samarbeidsregionene i alle fylkene. De fleste regionråd er organisert etter kommunelovens §27, noen er også organisert som interkommunalt selskap (Sunnmøre Regionråd IKS og Helgeland Regionråd IKS).
2. *Vertskommunesystem*, der regionråd og arbeidsutvalg kan ivareta koordineringsfunksjoner og delta i prosjekter og løpende saksgang. Denne løsningen er mest velutviklet i Værnesregionen som over lenger tid har utviklet et vertskommunesystem med bl.a. bruk av politiske nemnder for noen oppgaver. Vertskommuneordningene i Værnesregionen er hjemlet i kommunelovens §28.
3. *Samkommune*, der alle viktige samarbeidsordninger er lagt inn under et felles politisk styringsorgan (samkommunestyre valgt av kommunestyrene) og en felles administrasjon for samkommunen (samkommunerådsmann). Løsningen er valgt i to regioner i Nord-Trøndelag, hhv. mellom Levanger og Verdal (Innherred samkommune) og kommunene Namsos, Overhalla, Namdalseid og Fosnes i Midtre Namdal (Midtre Namdal samkommune).

I en landsomfattende kartlegging av regionråd fra 2007 ble det beskrevet 69 regionråd i Norge. 97 prosent av landets kommuner var medlem i regionråd. Regionrådene ivaretar som regel flere roller, både løpende samordning av felles saker, initiering av samarbeidsordninger og samordning mot næringsliv, fylkeskommunen og regionale aktører. Etter 2007 har det vært stor stabilitet i regionrådsstrukturen. Regionrådene er mange steder utviklet til kommunenes viktigste samarbeidsarena.

Data fra rådmannsundersøkelsen bekrefter at styringsutfordringer vurderes som den viktigste svakhet ved interkommunalt samarbeid. Rådmennenes vurderinger er vist i figur 10.6. Som det framgår, har rådmennene best inntrykk av kvaliteten på interkommunale tjenester og dårligst inntrykk av mulighetene for løpende administrativ styring og demokratisk kontroll med samarbeidet. I bakgrunnstallene finner vi små variasjoner mellom landsdelene og etter kommunestørrelse.



Figur 10.6: Rådmennenes vurdering av kommunens erfaringer med interkommunalt samarbeid på ulike områder. Prosentvis svarfordeling. N=206.

10.5 Oppsummering

Gjennomførte kartlegginger tyder på store variasjoner i samarbeidets omfang og innhold mellom kommunene. Antall ordninger per kommune varierer fra under 20 til over 50. Gjennomførte analyser tyder ikke på systematiske forskjeller i samarbeidets omfang etter kommunestørrelse. Gjennomsnittlig antall ordninger per kommune er omtrent lik for de minste og største kommunene. Analysene tyder samtidig på systematiske variasjoner i hvilke oppgaver det samarbeides om mellom store og små kommuner. Store kommuner samarbeider mer om oppgaver innenfor teknisk sektor som vann og avløp, interkommunal arealplan, samt tilrettelegging for friluftsliv. Små kommuner deltar i større grad i samarbeid om IKT og PPT, samt helse- og sosialtjenester som øyeblikkelig hjelp, jordmortjeneste, barnevern og NAV.

Etter år 2000 registreres en betydelig vekst i det interkommunale samarbeidet. Veksten berører i økende grad lovpålagte oppgaver, særlig innenfor helse- og sosialsektoren. Omfangsberegninger tilsier likevel at kjernesamarbeidet i etablerte samarbeidsregioner sjelden overstiger 4-5 prosent av kommunenes økonomi og sysselsetting. Det normale er fortsatt at lovpålagte oppgaver løses enhetskommunalt med den kompetanse og den kapasitet som følger av dagens kommunestruktur.

Kommunene rapporterer om betydelige faglige og økonomiske gevinster gjennom samarbeid. Gjennom samarbeid oppnås som regel bredere og mindre sårbare

kompetansemiljøer, som oppfyller lovpålagte krav og som i de fleste tilfeller yter tjenester med høyere kvalitet til innbyggerne. Erfaringene tyder også på at større og mer funksjonelle enheter kan medføre bedre ressursbruk og betydelig økonomisk innsparing, særlig innenfor administrative støttefunksjoner og teknisk pregede oppgaver. Innsparinger på 10-30 prosent er realistisk ved forpliktende samarbeid om administrative støttefunksjoner som lønn, regnskap, fakturering og skatteinnkreving.

Kommunene rapporterer samtidig om betydelige styringsmessige og demokratiske utfordringer, særlig i de tilfeller der kommunene deltar i mange ulike ordninger i ulike geografiske retninger. Utvikling av interkommunalt samarbeid kan også medføre store prosesskostnader.

REFERANSER

Delrapporter utarbeidet som del av prosjektet

- Sørensen, R.J. og V.S. Flatval (2016). Dokumentasjonsnotat spørreundersøkelsen til lokalpolitikere 2016, Notat nr. 1-2016, Handelshøyskolen BI.
- Vinsand, G. og M. Langset (2016). Status for interkommunalt samarbeid, NIVI Rapport 2016:3.
- Vinsand, G. og V.S. Flatval (2016). Dokumentasjon av dagens kommuneinndeling med vekt på geografiske typeproblemer, NIVI Rapport 2016:4.
- Vinsand, G. og I. Eidset (2016). Landsomfattende rådmannsundersøkelse om kommune-reform, NIVI Rapport 2016:5.

Andre referanser

- Andersen, J.J., Fiva, J.H. og G.J. Natvik. (2014). Voting when the stakes are high. *Journal of Public Economics* 110, 157-166.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K. og S. Serritzlew. (2014). Size, democracy and the economic costs of running the political system. *American Journal of Political Science* 58, 790-803.
- Bonesrønning, H. (2013). Public employees and public sector reform implementation. *Public Choice* 156, 309-327.
- Bonesrønning, H. og J.M.V. Iversen (2010). Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008. SØF-rapport 01/10, NTNU.
- Bonesrønning, H., Iversen, J.M.V. og I. Pettersen (2010). Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet. Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning. SØF-rapport nr. 07/10, NTNU.
- Bonesrønning, H., Iversen, J.M.V. og I. Pettersen (2011). Kommunale skoleeiere: Nye styringssystemer og endringer i ressursbruk. SØF-rapport nr. 05/11, NTNU.
- Borge, L.-E. og M. Haraldsvik (2005). Ressursbruk og tjenestetilbud i institusjons- og hjemmetjenesteorienterte kommuner. SØF-rapport nr. 01/05, NTNU.
- Borge, L.-E. og J. Rattsø (2008). Property taxation as incentive for cost control: Empirical evidence for utility services in Norway. *European Economic Review* 52, 1035-1054.
- Borge, L.-E., Håkonsen, L., Løyland, K. og H.E. Stokke (2013). Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling. SØF-rapport 02/13, NTNU.
- Bradford, D.F., Malt, R.A. og W.E. Oates (1969). The rising cost of local public services. *National Tax Journal* 22, 185-202.

- Brandtzæg, B.A. (2014). Kommunesammenslåing og regional utvikling. Betydning av identitet og tilhørighet. Notat 29-2014, Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B.A. (2016). Evaluering av interkommunale barnevernstjenester i Sør-Trøndelag. Rapport 382, Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B. A. og A. Aastvedt (2013). Kommune- og forvaltningsgrenser. utfordringer i byområder. Gjennomgang av noen eksempler. Rapport 312, Telemarksforskning.
- Bruns, C. og O. Himmler (2011). Newspaper circulation and local government efficiency. *Scandinavian Journal of Economics* 113, 470-492.
- Carlsen, F., Rattsø, J. og H.E. Stokke (2016). Education, experience, and urban wage premium. *Regional Science and Urban Economics* 60, 39-49.
- Christensen, D.A., Arnesen, S., Ødegård, G. og Bergh, J. (2013). Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget 2011. Rapport 2013:001, Institutt for samfunnsforskning.
- Christiansenutvalget (1992). Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring. NOU 1992: 15.
- Damvad Norge og Bygdeforsk (2015). Innsats og resultater av midler knyttet til samfunnsutviklingstiltak - delrapport 2.
- Engan, B. (2016). Et informert valg? Offentlighet, patriotisme og pressens lokale samfunnsoppdrag. *Norsk Medietidsskrift* 23 (2), 1-19.
- Ekspertutvalget (2014a). Kriterier for god kommunestruktur. Delrapport.
- Ekspertutvalget (2014b). Kriterier for god kommunestruktur. Sluttrapport.
- Fiva, J.H. og M. Rønning (2008). The incentive effects of property taxation: Evidence from Norway, *Regional Science and Urban Economics* 38, 49-62.
- Fiva, J.H., Hagen, T. og R.J. Sørensen (2014). *Kommunal Organisering: Styring, effektivitet og demokrati*. Universitetsforlaget (7. reviderte utgave).
- Fiva, J.H., Halse, A.H. og G.J. Natvik (2015). Local government dataset. Tilgjengelig i www.jon.fiva.no/data.htm.
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City*. Penguin Press.
- Glaeser, E., Kolko, J. og A. Saiz (2001). Consumer city. *Journal of Economic Geography* 1, 27-50.
- Glaeser, E. og A. Saiz (2004). The rise of the skilled city. *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs* 5, 47-94.
- Gundersen, F. og D. Jukvam (2013). Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1.
- Hansen, S.W. (2012). Polity size and local political trust: A quasi-experiment using municipal mergers in Denmark. *Scandinavian Political Studies* 36, 43-65.

- Harvold, K. og S. Stokstad (2015). Interkommunal planlegging. Muligheter og utfordringer. NIBR-rapport 2015:3.
- Hjorthol, R., Engebretsen, Ø. og T.P. Uteng (2014). Den nasjonale reisevane-undersøkelsen 2013/2014 - nøkkelrapport. TØI-rapport 1383/2014.
- Hofstad, H. og G.S. Hanssen (2016). Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerollen. NIBR-rapport 2016:6.
- Lassen, D.D. og S. Serritzlew (2011). Jurisdiction size and local democracy: Evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform. *American Political Science Review* 105, 238-258.
- Moretti, E. (2010). Local multipliers. *American Economic Review* 100, 1-7.
- Moretti, E. og P. Thulin (2013). Local multipliers and human capital in the United States and Sweden. *Industrial and Corporate Change* 22, 339-362.
- Pedersen, L.H. og medforfattere (2013). Lokalpolitikernes rolle og råderom. Det Nationale Institut for Kommuner og regioners Analyse og Forskning. KORA.
- Rattsø, J. (2014). Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform. SØF-Rapport 02/14, NTNU.
- Rattsø, J. og H.E. Stokke (2014a). Regional convergence of income and education: Investigation of distribution dynamics. *Urban Studies* 51, 1672-1685.
- Rattsø, J. og H.E. Stokke (2014b). Population divergence and income convergence: Regional distribution dynamics for Norway. *Regional Studies* 48, 1884-1895.
- Shapiro, J.M. (2006). Smart cities: Quality of life, productivity, and the growth effects of human capital. *The Review of Economics and Statistics* 88, 324-335.
- Vareide, K., Kobro, L.K. og H. Storm (2013a). Forslag til ny programteori for attraktivitet. Milepælsnotat 2. Notat nr. 11-2013, Telemarksforsking.
- Vareide, K., Kobro, L.K. og H. Storm (2013b). Programteori for attraktivitet. Sammendragsrapport. Notat nr. 13-2013, Telemarksforsking.
- Vinsand, G. og M. Langset (2012). Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag. NIVI Rapport 2012:2.
- Vinsand, G. og M. Langset (2013a). Samarbeidstrender og utfordringsbilde i Sør-Trøndelag. NIVI Rapport 2013:2.
- Vinsand, G. og M. Langseth (2013b). Status for interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal. NIVI Rapport 2013:3.
- Vinsand, G. og M. Langset (2014). Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nordland. NIVI Rapport 2014:2.
- Weingast, B.R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics* 65, 279-293.

Winters, J.V. (2011). Why are smart cities growing? Who moves and who stays? *Journal of Regional Science* 51, 253-270.

Vedlegg 1: Kommunestruktur og typeproblemer

Tabell V1.1: Kommunestrukturen i fylkene, 2016.

Fylke	Antall kommuner etter innbyggertall								Sum
	< 1.000	1-3.000	3-5.000	5-10.000	10-20.000	20-50.000	50-100.000	>100.000	
Østfold	1	1	3	6	3	2	2	0	18
Akershus	0	1	0	1	10	7	2	1	22
Oslo	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Hedmark	0	7	3	7	1	4	0	0	22
Oppland	0	7	5	9	3	2	0	0	26
Buskerud	0	6	5	2	2	5	1	0	21
Vestfold	0	1	2	4	2	5	0	0	14
Telemark	0	7	3	3	3	1	1	0	18
Aust-Agder	1	6	1	4	1	2	0	0	15
Vest-Agder	1	4	1	5	3	0	1	0	15
Rogaland	3	3	6	1	8	3	1	1	26
Hordaland	4	6	6	8	6	2	0	1	33
Sogn og Fjordane	1	12	4	7	2	0	0	0	26
Møre og Romsdal	0	11	7	14	1	3	0	0	36
Sør-Trøndelag	4	3	7	7	3	0	0	1	25
Nord-Trøndelag	4	9	3	2	3	2	0	0	23
Nordland	4	24	4	6	4	1	1	0	44
Troms	2	12	5	2	1	1	1	0	24
Finnmark	2	11	2	1	2	1	0	0	19
Hele landet	27	131	67	89	58	41	10	5	428

Tabell V1.2: Forekomst av tettstedsoppsplitting i Norge, berørte tettsteder og kommuner, 2015.

Nr	Tettsted	Berørte innbyggere i tettsted	Antall kommuner involvert	Senterkom. andel av tettstedsbefolkningen i %	Def. senter-kommune	Andre berørte kommuner
1	Oslo i alt	958378	12	66,8	Oslo	Bærum, Asker, Røyken, Lier, Ski, Oppegård, Lørenskog, Skedsmo, Rælingen, Nittedal, Sørumsdal
2	Stavanger/Sandnes	210874	4	61,3	Stavanger	Stavanger, Sandnes, Sola, Nedre Eiker, Øvre Eiker, Lier, Røyken, Sande
3	Drammen	113534	6	57,8	Drammen	Sarpsborg
4	Fredrikstad/Sarpsborg	108636	2	58,5	Fredrikstad	Porsgrunn, Bamble
5	Porsgrunn/Skien	91737	3	52,6	Skien	Sula
6	Ålesund	50917	2	83,8	Ålesund	Nøtterøy
7	Tønsberg	50806	2	66,5	Tønsberg	Rygge, Vestby
8	Moss	45586	3	68,5	Moss	Karmøy
9	Haugesund	43909	2	80,9	Haugesund	Grimstad
10	Arendal	42690	2	86,4	Arendal	Stange, Ringsaker
11	Hamar	26533	3	93,1	Hamar	Ås
12	Ski	14680	2	85,4	Ski	Kristiansand
13	Vennesla	12391	2	83,3	Vennesla	Ullensaker
14	Råholt	12217	2	96,4	Eidsvoll	Klepp
15	Bryne	11569	2	85,9	Time	Sandnes
16	Ålgård/Figgjo	10956	2	81,6	Gjesdal	Time, Sandnes
17	Kverneland	7299	3	55,1	Klepp	Gjøvik
18	Raufoss	7217	2	96,4	Vestre Toten	Trondheim
19	Malvik	6719	2	91,8	Malvik	Hobøl
20	Spydeberg	5567	2	74,2	Spydeberg	Røyken
21	Heggedal	4309	2	93,9	Asker	Hurum
22	Svelvik	3945	2	96,9	Svelvik	Røyken
23	Sætre	3599	2	98,2	Hurum	Tønsberg
24	Vear	3473	2	63,2	Stokke	Tønsberg
25	Åsgårdstrand	3078	2	94,2	Horten	Sørumsdal
26	Aulifeltet	2759	2	79,0	Nes	Stokke
27	Sem	2416	2	97,6	Tønsberg	Råde
28	Ryggebyen	2283	2	96,1	Rygge	Fredrikstad
29	Spetalen	2173	2	96,0	Råde	Tysvær
30	Skre	1697	2	97,2	Karmøy	Bergen
31	Søvik	1498	2	74,4	Os	Sande
32	Berger	1153	2	99,7	Svelvik	Sarpsborg
33	Skivika	1084	2	97,5	Fredrikstad	Bardu
34	Heggelia	976	2	99,0	Målselv	Hamar
35	Ilseeng	971	2	97,0	Stange	Sandefjord
36	Kodal	960	2	98,8	Andebu	Grimstad
37	Rykene	712	2	97,3	Arendal	Brønnøy
38	Berg	590	2	96,3	Sømna	Ringerike
39	Helgelandsmoen	568	2	90,3	Hole	Ulstein
40	Dragsund	380	2	92,9	Herøy	Bærum
41	Sollihøgda	327	2	62,7	Hole	

Tabell V1.3. Oversikt over alle landets forstadskommuner med over 25 prosent utpendling til senterkommune, 2015.

Kommune	Utpendling	Kommune	Utpendling	Kommune	Utpendling
1662 Klæbu	64,3	0118 Aremark	38,3	0220 Asker	30,0
1663 Malvik	58,2	0631 Flesberg	37,6	0720 Stokke	29,6
0217 Oppegård	52,3	1256 Meland	37,6	1216 Sveio	29,6
0233 Nittedal	48,4	1532 Giske	37,2	2017 Kvalsund	29,5
1653 Melhus	47,6	1431 Jølster	36,8	0926 Lillesand	29,3
1433 Naustdal	47,5	0228 Rælingen	36,7	1146 Tysvær	29,3
1017 Songdalen	47,1	1927 Tranøy	36,3	0532 Jevnaker	29,2
1657 Skaun	47,1	0229 Enebakk	35,4	1222 Fitjar	29,2
1247 Askøy	46,7	1124 Sola	35,1	0415 Løten	28,9
0919 Froland	45,0	0521 Øyer	35,0	1144 Kvitsøy	28,1
0230 Lørenskog	44,5	0227 Fet	34,3	1925 Sørreisa	27,8
0811 Siljan	43,5	0417 Stange	33,7	0711 Svelvik	27,7
1014 Vennesla	43,4	0226 Sørums	33,6	0533 Lunner	27,5
1127 Randaberg	43,3	1744 Overhalla	33,4	0136 Rygge	27,4
0216 Nesodden	42,0	1253 Osterøy	33,1	0713 Sande (Vest)	27,4
1531 Sula	41,7	1911 Kvæfjord	33,0	0211 Vestby	27,3
1430 Gaular	41,3	0522 Gausdal	32,8	0420 Eidskog	26,6
1242 Samnanger	40,8	1142 Rennesøy	32,5	1547 Aukra	26,6
0219 Bærum	40,7	1822 Leirfjord	31,8	1854 Ballangen	26,1
1018 Søgne	40,2	1548 Fræna	31,6	0612 Hole	25,8
1243 Os (Hord.)	39,9	0625 Nedre Eiker	31,5	1234 Granvin	25,8
1246 Fjell	39,3	0214 Ås	31,4	1263 Lindås	25,3
1529 Skodje	39,3	0234 Gjerdrum	30,8	1557 Gjemnes	25,3
0722 Nøtterøy	38,7	0215 Frogn	30,7	1149 Karmøy	25,2
0213 Ski	38,6	0111 Hvaler	30,4	1259 Øygarden	25,2
0231 Skedsmo	38,4	1251 Vaksdal	30,2	0928 Birkenes	25,0

Vedlegg 2: Oversikt over indikatorer i databasen

Databasen ligger på www.kommunedata.no.

Bakgrunn

INDIKATORER – Bakgrunn	Periode	Kilde
Antall kommuner etter folkemengde	2015	SSB, tabell 07459
Antall kommuner etter geografisk integrasjon	2015	SSB, tabell 03321
Andel av befolkningen i fire aldersgrupper. Prosent.	1986-2016	SSB, tabell 07459
Sysselsetting, etter bosted og arbeidssted.	2000-2015	SSB, tabell 03321
Andel sysselsatte som jobber i egen kommune. Prosent.	2000-2015	SSB, tabell 03321
Egendekning av arbeidsplasser. Prosent.	2000-2015	SSB, tabell 03321
Andel som pendler ut av kommunen. Prosent.	2000-2015	SSB, tabell 03321
Andel som pendler internt i bo- og arbeidsmarkedsregionen. Prosent.	2000-2015	SSB, tabell 03321
Andel som pendler ut av bo- og arbeidsmarkedsregionen. Prosent.	2000-2015	SSB, tabell 03321

Likeverdige tjenestetilbud

INDIKATORER - Grunnskole	Periode	Kilde
Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskolesektor. Kroner per elev i kommunale grunnskoler. Faste 2015-priser.	2008-2015	SSB, tabell 05065
Brutto investeringsutgifter til grunnskolesektor. Kroner per elev i kommunale grunnskoler. Faste 2015-priser.	2008-2015	SSB, tabell 06806
Antall elever i kommunale grunnskoler.	2007-2015	SSB, tabell 06806
Antall elever i private grunnskoler.	2008-2015	SSB, tabell 06806
Andel elever i private grunnskoler. Prosent.	2008-2015	SSB, tabell 06806
Antall kommunale grunnskoler.	2007-2015	SSB, tabell 06806
Antall elever per kommunale grunnskole.	2007-2015	SSB, tabell 06806
Lærerårsverk per elev i kommunale grunnskoler.	2010-2015	SSB, tabell 06806
Andel årstimer til undervisning gitt av lærere med godkjent utdanning. Prosent.	2008-2015	UDIR, GSI
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-4. trinn.	2008-2015	SSB, tabell 06804
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 5.-7. trinn.	2008-2015	SSB, tabell 06804
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10. trinn.	2006-2015	SSB, tabell 06804
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-10. trinn.	2008-2015	SSB, tabell 06804
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 1.-4. trinn. Prosent.	2008-2015	SSB, tabell 06806
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 5.-7. trinn. Prosent.	2008-2015	SSB, tabell 06806
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 8.-10. trinn. Prosent.	2008-2015	SSB, tabell 06806
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 1.-10. trinn. Prosent.	2008-2015	SSB, tabell 06806
Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt. Prosent.	2006-2015	SSB, tabell 06804
Antall årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning.	2008-2015	SSB, tabell 06806
Gjennomsnittlige grunnskolepoeng.	2007-2015	SSB, tabell 06806
Nasjonale prøver, snittkarakter 5. trinn	2014-2015	UDIR, Skoleporten
Nasjonale prøver, snittkarakter 8. trinn	2014-2015	UDIR, Skoleporten
Læringsmiljø: Elevdemokrati og medvirkning, 7. trinn. Indeks (1-5).	2014-2015	UDIR, Skoleporten
Læringsmiljø: Mobbing på skolen, 7. trinn. Indeks (1-5).	2014-2015	UDIR, Skoleporten
Læringsmiljø: Trivsel, 7. trinn. Indeks (1-5).	2014-2015	UDIR, Skoleporten
Andel elever 6-9 år i kommunal eller privat SFO. Prosent.	2006-2015	SSB, tabell 06804
Andel elever i kommunal eller privat SFO med 100%-plass. Prosent.	2006-2015	SSB, tabell 06804
Andel elever med overgang fra grunnskole til videregående opplæring. Prosent.	2006-2015	SSB, tabell 06804

Gjennomstrømning i videregående opplæring: Andel elever som begynte for 5 år siden som har fullført videregående opplæring. Prosent.	2014-2015	SSB, tabell 10972
Registrerte arbeidsledige av innbyggerne i alder 15-29 år. Prosent.	2001-2014	SSB, tabell 04902
Personellkapasitet, kompetanse og rekrutteringsproblemer knyttet til arbeid med kvalitetssystem og pedagogiske utviklingstiltak i grunnskolen.	2016	NIVI Rapport 2016:5
Grunnlag for evaluering av skolene: I hvilken grad brukes hhv. nasjonale prøver, elevundersøkelsen og egne undersøkelser til å evaluere skolene.	2016	NIVI Rapport 2016:5

INDIKATORER - Barnehage	Periode	Kilde
Korrigerte brutto driftsutgifter i kroner per korrigerte oppholdstimer i kommunal barnehage. Faste 2015-priser.	2007-2015	SSB, tabell 06810
Brutto investeringsutgifter til barnehage i kroner per barn 0-5 år. Faste 2015-priser.	2007-2015	SSB, tabell 06810
Antall kommunale barnehager.	2001-2015	SSB, tabell 06810
Antall private barnehager.	2001-2015	SSB, tabell 06810
Korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager per årsverk i kommunale barnehager.	2007-2015	SSB, tabell 06808
Korrigerte oppholdstimer i private barnehager per årsverk i private barnehager.	2007-2015	SSB, tabell 06808
Andel korrigerte oppholdstimer i privat barnehage av korrigerte oppholdstimer i kommunale og private barnehager. Prosent.	2007-2015	SSB, tabell 06808
Andel ansatte med barnehagelærerutdanning. Prosent.	2001-2015	SSB, tabell 06808
Barn per barnehage korrigert for alder, kommunale barnehager.	2001-2015	SSB, tabell 06810
Barn per barnehage korrigert for alder, private barnehager.	2004-2015	SSB, tabell 06810
Andel barn 0 år med barnehageplass. Prosent.	2001-2015	SSB, tabell 06808
Andel barn 1-2 år med barnehageplass. Prosent.	2001-2015	SSB, tabell 06808
Andel barn 3-5 år med barnehageplass. Prosent.	2001-2015	SSB, tabell 06808

INDIKATORER – Pleie og omsorg	Periode	Kilde
Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon. Kroner per kommunal plass. Faste 2015-priser.	2009-2015	SSB, tabell 07790
Brutto investeringsutgifter til helse og omsorg. Kroner per innbygger. Faste 2015-priser.	2009-2015	SSB, tabell 07790
Antall årsverk av personell med relevant fagutdanning.	2004-2015	SSB, tabell 07790
Antall årsverk av personell uten relevant fagutdanning.	2004-2015	SSB, tabell 07790
Andel årsverk av personell med relevant fagutdanning. Prosent.	2004-2015	SSB, tabell 07790
Andel innbyggere 0-66 år som mottar hjemmetjenester. Prosent.	2007-2015	SSB, tabell 07790
Andel innbyggere 67-79 år som mottar hjemmetjenester. Prosent.	2007-2015	SSB, tabell 07790
Andel innbyggere 80+ år som mottar hjemmetjenester. Prosent.	2007-2015	SSB, tabell 07790
Andel innbyggere 0-66 år som er beboere på institusjon. Prosent.	2007-2015	SSB, tabell 07790
Andel innbyggere 67-79 år som er beboere på institusjon. Prosent.	2007-2015	SSB, tabell 07790
Andel innbyggere 80+ år som er beboere på institusjon. Prosent.	2007-2015	SSB, tabell 07790
Gjennomsnittlig antall tildelte timer i uken, praktisk bistand.	2008-2015	SSB, tabell 07790
Gjennomsnittlig antall tildelte timer i uken, hjemmetjenester.	2009-2015	SSB, tabell 07790
Andel plasser i brukertilpasset enerom m/ eget bad/wc. Prosent.	2004-2015	SSB, tabell 07800
Legetimer pr. uke pr. beboer i sykehjem.	2007-2015	SSB, tabell 07800
Fysioterapitimer pr. uke pr. beboer i sykehjem.	2007-2015	SSB, tabell 07800
Oppholdsøgn langtid i institusjon per innbygger over 80 år	2011-2015	SSB, tabell 07790
Oppholdsøgn korttid i institusjon per innbygger over 80 år	2011-2015	SSB, tabell 07790
Andel legemeldt fravær av totale årsverk i brukerrettet tjeneste, pleie/omsorg. Prosent.	2006-2015	SSB, tabell 07800
Personellkapasitet, kompetanse og rekrutteringsproblemer knyttet til pleie- og omsorgsoppgaver som krever spesialkompetanse.	2016	Nivi Rapport 2016:5

Bruk av kvalitetsutviklingsverktøy i pleie- og omsorgssektoren: I hvilken grad gjennomføres evalueringer innenfor hjemmetjeneste og institusjonsomsorg?	2016	Nivi Rapport 2016:5
---	------	---------------------

INDIKATORER - Primærhelsetjeneste	Periode	Kilde
Legeårsverk per 10 000 innbyggere.	2004-2015	SSB, tabell 04904
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere.	2004-2015	SSB, tabell 04904
Årsverk av jordmødre pr. 10 000 fødte.	2010-2015	SSB, tabell 04904
Årsverk av psykiatriske sykepleiere per 10 000 innbyggere.	2004-2015	SSB, tabell 04904
Personellkapasitet og kompetanse knyttet til rusarbeid og psykisk helse i kommunen.	2015	Nivi Rapport 2016:5

INDIKATORER - Kultur	Periode	Kilde
Brutto driftsutgifter til kultursektor. Kroner per innbygger. Faste 2015-priser.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til folkebibliotek. Kroner per innbygger. Faste 2015-priser.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til kino. Kroner per innbygger. Faste 2015-priser.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto investeringsutgifter til kultur. Kroner per innbygger. Faste 2015-priser.	2003-2015	SSB, tabell 06937
Kinoseter per 10 000 innbyggere.	2001-2015	SSB, tabell 06937
Årsverk i folkebibliotek per 10 000 innbyggere.	2001-2015	SSB, tabell 06937
Antall kinobesøk per innbygger.	2001-2015	SSB, tabell 06937
Bokutlån per innbygger.	2001-2015	SSB, tabell 06937

INDIKATORER - Barnevern	Periode	Kilde
Brutto driftsutgifter til barnevern. Kroner per barn (0-17 år). Faste 2015-priser.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Årsverk i barnevernet per 1000 barn (0-17 år).	2004-2015	SSB, tabell 08838
Andel årsverk av ansatte med fagutdanning. Prosent.	2004-2015	SSB, tabell 08838
Andel årsverk av ansatte uten fagutdanning. Prosent.	2004-2015	SSB, tabell 08838
Andel undersøkelser med behandlingstid under 3 måneder. Prosent.	2006-2015	SSB, tabell 08845
Andel barn med bare hjelpetiltak i løpet av året av totalt antall barn. Prosent.	2004-2015	SSB, tabell 08838
Andel barn med omsorgstiltak i løpet av året av totalt antall barn. Prosent.	2004-2015	SSB, tabell 08838
Personellkapasitet og kompetanse i barnevernet i kommunen.	2016	NIVI Rapport 2016:5
Rekrutteringsproblemer knyttet til sosialfaglig kompetanse.	2016	NIVI Rapport 2016:5

INDIKATORER - Sosialhjelp	Periode	Kilde
Andelen sosialhjelpsmottakere av innbyggere i alderen 20-66 år. Prosent.	2003-2015	SSB, tabell 07786
Andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde. Prosent.	2003-2015	SSB, tabell 07786
Andelen av sosialhjelpsmottakere som har forsørgerplikt for barn under 18 år. Prosent.	2006-2015	SSB, tabell 07794
Gjennomsnittlig stønadslengde, mottakere 18-24 år. Måneder.	2006-2015	SSB, tabell 07786
Gjennomsnittlig stønadslengde, mottakere 25-66 år. Måneder.	2006-2015	SSB, tabell 07786
Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer. Prosent.	2006-2015	SSB, tabell 07794
Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned. Faste 2015-priser.	2003-2015	SSB, tabell 07786
Stønadssats i kroner per måned for enslige. Faste 2015-priser.	2003-2015	SSB, tabell 07794
Stønadssats per måned for ektepar/samboere. Faste 2015-priser.	2003-2015	SSB, tabell 07794
Tilleggsstønadssats per måned for ett barn i alderen 0-5 år. Faste 2015-priser.	2003-2015	SSB, tabell 07794

Tilleggssats per måned for ett barn i alderen 6-10 år. Faste 2015-priser.	2003-2015	SSB, tabell 07794
Tilleggssats per måned for ett barn i alderen 11-17 år. Faste 2015-priser.	2003-2015	SSB, tabell 07794

INDIKATORER - Administrasjon	Periode	Kilde
Brutto driftsutgifter til administrasjon og styring. Kroner per innbygger. Faste 2015-priser.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Avtalte årsverk i kommuneadministrasjonen per 1000 innbyggere.	2005-2015	SSB, tabell 06419

INDIKATORER – Tekniske tjenester	Periode	Kilde
Årsgebyr for avfallstjenesten i kroner for enebolig på 120 kvm. ekskl. mva. Faste 2015-priser.	2002-2015	SSB, tabell 08122
Stipulert årsgebyr avløp i kroner for enebolig på 120 kvm. ekskl. mva. Faste 2015-priser.	2002-2015	SSB, tabell 08122
Stipulert årsgebyr vann i kroner for enebolig på 120 kvm. ekskl. mva. Faste 2015-priser.	2002-2015	SSB, tabell 08122
Andel innbyggere tilknyttet anlegg der rensekrav er oppfylt. Prosent.	2013-2015	SSB, tabell 05455
E.coli: Andel innbyggere tilknyttet vannverk med tilfredsstillende prøver. Prosent.	2003-2015	SSB, tabell 04936
Intestinale enterokokker: Andel tilknyttet vannverk med tilfredsstillende prøver. Prosent.	2003-2015	SSB, tabell 04936
Farge: Andel innbyggere tilknyttet vannverk med tilfredsstillende prøver. Prosent.	2003-2015	SSB, tabell 04936
PH: Andel innbyggere tilknyttet vannverk med tilfredsstillende prøver. Prosent.	2003-2015	SSB, tabell 04936

INDIKATORER - Sektorovergripende	Periode	Kilde
Brutto driftsutgifter til administrasjon i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til fellesutgifter i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til barnehage i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til grunnskole i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til voksenopplæring i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til kommunehelse i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til sosialtjenesten i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til introduksjonsordningen i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til kvalifiseringsordningen i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvar i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til barnevern i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til pleie og omsorg i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til samhandling i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til kommunale boliger i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til interkommunalt samarbeid i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065

Brutto driftsutgifter til fysisk planlegging i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til bistand til næringsliv og landbruk i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til veier med mer i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til brann og ulykkesvern i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til VAR i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til kultur i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Brutto driftsutgifter til religiøse formål inkl. den norske kirke i prosent av totale brutto driftsutgifter.	2006-2015	SSB, tabell 05065
Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter.	2003-2015	KMD
Produksjonsindeks fra Teknisk beregningsutvalg (TBU).	2001-2015	KMD/TBU
Forbrukerrådets kommunetest.	2005-2016	Forbrukerrådet
Utgifter til vedlikeholdsaktiviteter i kommunal eiendomsforvaltning. Kroner per kvm. Faste 2015-priser.	2008-2015	SSB, tabell 07144

Økonomisk robuste kommuner

INDIKATORER – Økonomisk robuste kommuner	Periode	Kilde
Brutto driftsinntekter. Faste 2015-priser.	2003-2015	SSB, tabell 04938
Brutto driftsinntekter i 1000 kroner per innbygger. Faste 2015-priser.	2003-2015	SSB, tabell 04938
Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter.	2003-2015	SSB, tabell 04938
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter.	2003-2015	SSB, tabell 04938
Netto finansutgifter i prosent av brutto driftsinntekter.	2003-2015	SSB, tabell 04938
Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter.	2003-2015	SSB, tabell 04938
Langsiktig lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter.	2003-2015	SSB, tabell 04938
Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter.	2003-2015	SSB, tabell 04938
Renteekspensert gjeld i prosent av brutto driftsinntekter.	2012-2015	SSB, tabell 04938
Skatt på inntekt og formue i prosent av brutto driftsinntekter.	2003-2015	SSB, tabell 04938
Skatt på inntekt og formue i 1000 kroner per innbygger. Faste 2015-priser.	2003-2015	SSB, tabell 04938
Bruttoinvesteringer i prosent av brutto driftsinntekter.	2003-2015	SSB, tabell 04938
Eiendomsskatt totalt i 1000 kroner per innbygger. Faste 2015-priser.	2003-2015	SSB, tabell 04938
Eiendomsskatt for enebolig på 120 kvm. Faste 2015-priser.	2007-2015	SSB, tabell 06811
Generell eiendomsskattesats. Prosent.	2007-2015	SSB, tabell 06811
Har kommunen innført eiendomsskatt (JA=1, NEI=0)	2007-2015	SSB, tabell 06811
Har kommunen eiendomsskatt på eiendom utbygd på byvis (JA=1, NEI=0)	2007-2015	SSB, tabell 06811
Har kommunen eiendomsskatt på eiendom ikke utbygd på byvis (JA=1, NEI=0)	2007-2015	SSB, tabell 06811
Har kommunen eiendomsskatt på næringseiendom (JA=1, NEI=0)	2007-2015	SSB, tabell 06811
Har kommunen eiendomsskatt på verk og bruk (JA=1, NEI=0)	2007-2015	SSB, tabell 06811
Har kommunen vært på ROBEK i løpet av året (JA=1, NEI=0)	2001-2015	KMD
Personellkapasitet, kompetanse og rekrutteringsproblemer innen økonomi- og finansforvaltning. Prosent.	2016	NIVI Rapport 2016:5
Kompetanse innenfor forskjellige deler av kommunens økonomistyring. Prosent.	2016	NIVI Rapport 2016:5
Hvorvidt kommunen har en uttalt målsetting for netto driftsresultat (Ja=1, Nei=0)	2016	NIVI Rapport 2016:5

Samfunnsutvikling

INDIKATORER – Samfunnsutvikling		
Årsverk i egen kommune knyttet til næringsutvikling. Prosent.	2016	NIVI Rapport 2016:5
Årsverk i egen kommune knyttet til samfunnsplanlegging. Prosent.	2016	NIVI Rapport 2016:5
Årsverk i egen kommune knyttet til arealplanlegging. Prosent.	2016	NIVI Rapport 2016:5
Personellkapasitet i egen kommune knyttet til arealplanlegging. Prosent.	2016	NIVI Rapport 2016:5
Rekruttering av fagpersonell med miljøvernkompetanse. Prosent.	2016	NIVI Rapport 2016:5
Arbeidsreiser. Gjennomsnittlig tidsbruk (minutter) og -lengde (kilometer).	2005, 2009 og 2013	RVU
Antall innbyggere per km2 i tettsteder.	2000-2015	SSB, tabell 04861
Andel innbyggere i tettsteder. Prosent.	2000-2015	SSB, tabell 04861
Antall kommunale, fylkeskommunale, statlige og private arbeidsplasser.	2008-2015	SSB, tabell 07979
Andel kommunale, fylkeskommunale, statlige og private arbeidsplasser. Prosent.	2008-2015	SSB, tabell 07979
Andelen årsverk fordelt på seks næringskategorier. Prosent.	1970- 2015	SSB, tabell 09174
Antall sysselsatte fordelt på seks næringskategorier. Arbeidssted og bosted.	2000-2015	SSB, tabell 08536
Antall fritidsbygninger per km2.	2000-2015	SSB, tabell 09594
Gjennomsnittlig toppskattegrunnlag. Faste 2015-priser.	2001-2015	SSB, tabell 04263
Andel av befolkningen over 16 år etter utdanningsnivå. Prosent.	1999-2015	SSB, tabell 09429
Andel av befolkningen i skolepliktig alder, 6-16 år. Prosent.	2000-2015	SSB, tabell 07459
Forekomst av tematiske risiko- og sårbarhetsanalyser (Ja=1, Nei=0)	2015	SSB, tabell 10147
Alder på risiko- og sårbarhetsanalyse. År.	2015	SSB, tabell 10147
Årsverk til brann- og ulykkesvern per 1 000 innbygger.	2000-2015	SSB, tabell 06491
Antall boligbranner per 1 000 innbygger.	2000-2015	SSB, tabell 06491
Andel av befolkningen tilknyttet kommunal vannforsyning. Prosent.	2000-2015	SSB, tabell 04936
Andel av kommunale vannverk med beredskapsplan. Prosent.	2002-2015	SSB, tabell 04936
Forventet levealder. År.	2000-2015	SSB, tabell 04902
Andel uføretrygdede av befolkningen mellom 18 og 67 år. Prosent.	2014-2015	NAV

Lokaldemokrati

INDIKATORER - Lokaldemokrati		
Valgdeltakelse i kommunevalgene. Prosent.	1971-2015	SSB, valgstatistikk
Befolkningens tilhørighet til kommunen. Indeks (0-100).	2015	Innbyggerundersøkelsen
Befolkningens tillit til kommunepolitikerne. Indeks (0-100).	2015	Innbyggerundersøkelsen
Befolkningens kontakt med kommunen. Prosent.	2015	Innbyggerundersøkelsen
Papiravisdekning per husholdning.	2000-2014	Aviskatalogen.no
Antall nyhetsoppslag som omtaler kommunepolitikk per virkedag	2009-2014	Atekst/Retriever
Antall registrerte partilag.	2015	Partiportalen.no
Andel medlemmer av politisk parti. Prosent.	2015	Innbyggerundersøkelsen
Andel innvandrere blant listekandidater og representanter. Prosent.	2007, 2011 og 2015	SSB, Registerstatistikk
Andel listekandidater og representanter med ulik sektortilhørighet. Prosent.	2007, 2011 og 2015	SSB, Registerstatistikk
Vurdering av kommunepolitikernes lydhørhet. Indeks (0-100).	2015	Innbyggerundersøkelsen
Lokalpolitikeren som ombudsmann. Indeks (0-1).	2016	Politikerundersøkelsen 2016
Kommunepolitikernes innflytelse. Indeks (0-1).	2016	Politikerundersøkelsen 2016

Interkommunalt samarbeid

INDIKATORER – Interkommunalt samarbeid		
Andel kommuner som deltar i formaliserte interkommunale samarbeid innenfor forskjellige sektorer. Prosent.	2016	NIVI-rapport 2016:3
Kommunens erfaringer med interkommunalt samarbeid. Prosent.	2016	NIVI-rapport 2016:3

Publikasjonsliste SØF

01/17	Nullpunktsmåling: Hovedrapport	Lars-Erik Borge Bent A. Brandtzæg Vegard Salte Flatval Torgeir Kråkenes Jørn Rattsø Rolf Røtnes Rune J. Sørensen Geir Vinsand
06/16	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2014-2015	Lars-Erik Borge Torgeir Kråkenes Ivar Pettersen
05/16	Kvalitetsindikatorer i universitets- og høgskolesektoren	Bjarne Strøm Torberg Falch Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus
04/16	Spesialundervisning i storbyene	Jon Marius Vaag Iversen Hans Bonesrønning Ole Henning Nyhus
03/16	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2013-2014	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen
02/16	Universitetenes finansiering av disiplinlagene En sammenligning av sju disiplinmiljøer ved NTNU og universitetene i Bergen og Oslo	Jan Morten Dyrstad Ivar Pettersen
01/16	Skolekvalitet i videregående opplæring Utarbeidelse av skolebidragsindikatorer og mål på skolekvalitet	Torberg Falch Simon Bensnes Bjarne Strøm
05/15	Entreprenørskap og høyere utdanning	Bjarne Strøm Torberg Falch
04/15	På rett vei? Evaluering av 2011-reformene i Sandefjordskolene	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
03/15	Kostnader ved skoleskyss	Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus
02/15	Evaluering av landslinjeordningen	Jon Marius Vaag Iversen Ole Henning Nyhus
01/15	Ressurskrevende tjenester i omsorgstjenestene – omfang og kostnader	Lars-Erik Borge Jon Marius Vaag Iversen Ingvild Vardheim Knut Løyland

03/14	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2010-2013	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Ivar Pettersen
02/14	Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform	Jørn Rattsø
01/14	Kommunaløkonomiske konsekvenser av befolkningsvekst	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø
04/13	Delkostnadsnøkkelen for omsorgstjenestene: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Knut Løyland Ole Henning Nyhus
03/13	Karakterbruk og kvalitet i høyere utdanning	Bjarne Strøm Torberg Falch Trude Gunnes Marianne Haraldsvik
02/13	Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling	Lars Erik Borge Lars Håkonsen Knut Løyland Hildegunn Ekroll Stokke
01/13	Kommunal medfinansiering av sykehus tjenester: Betydningen av helseforetak, avstand og private avtalespesialister	Lars Erik Borge Ole Henning Nyhus
05/12	Tilskudd til ikke-kommunale barnehager: Kommunenes praktisering av forskrift om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Ole Henning Nyhus
04/12	Kommunal variasjon i elevresultater, ressursinnsats og styringssystemer	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
03/12	Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2009 og 2010	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen
02/12	Bedre måling av kvalitet i kommunene	Lars-Erik Borge Geir Møller Ole Henning Nyhus Ingvild Vardheim
01/12	Alternativ anvendelse av midlene i Trondheim kommunes kraftfond	Lars-Erik Borge
06/11	Bedre måling av tjenesteproduksjonen i kommunene	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Per Tovmo

05/11	Kommunale skoleeiere: Nye styringssystemer og endringer i ressursbruk	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
04/11	Kostnadsanalyse av alternative boformer for eldre	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus
03/11	Grunnskolekarakterer og fullføring av videregående opplæring	Torberg Falch Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/11	Effektivitet i kommunale tjenester	Lars-Erik Borge Ivar Pettersen Per Tovmo
01/11	Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
07/10	Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen Ivar Pettersen
06/10	Regionale effekter av finanskrisen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/10	Fordelingsvirkninger av kommunal eiendomsskatt	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus
04/10	Videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne innvandrere	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
03/10	Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring	Torberg Falch Lars-Erik Borge Päivi Lujala Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/10	Barnehager i inntektssystemet for kommunene	Lars-Erik Borge Anne Borge Johannesen Per Tovmo
01/10	Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
08/09	Kostnader av frafall i videregående opplæring	Torberg Falch Anne Borge Johannesen Bjarne Strøm
07/09	Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne	Torberg Falch Ole Henning Nyhus

06/09	Ny produksjonsindeks for kommunene	Lars-Erik Borge Per Tovmo
05/09	Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren	Lars-Erik Borge
04/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Halvdan Haugsbakken Bjarne Strøm
03/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Resultater fra spørreundersøkelse	Anne Borge Johannesen Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/09	Ressurser og tidsbruk i grunnskolen i Norge og andre land	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm Per Tovmo
01/09	Skole-, hjemmeressurser og medelevers betydning for skoleresultater og valg	Hans Bonesrønning
06/08	Den økonomiske utviklingen i Trondheimsregionen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/08	Suksessfaktorer i grunnskolen: Analyse av nasjonale prøver 2007	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
04/08	Ressurser og resultater i grunnopplæringen: Forprosjekt	Hans Bonesrønning Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Bjarne Strøm
03/08	Kultur, økonomi og konflikter i reindriften - En deskriptiv analyse av Trøndelag og Vest-Finnmark	Anne Borge Johannesen Anders Skonhoft
02/08	Analyser av kommunenes utgiftsbehov i grunnskolen	Lars-Erik Borge Per Tovmo
01/08	Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen	Torberg Falch Linn Renée Naper
02/07	Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i barnehagesektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
01/07	Ressurssituasjonen i grunnopplæringen	Torberg Falch Per Tovmo
08/06	Frafall i videregående opplæring: Betydningen av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke	Karen N. Byrhagen Torberg Falch Bjarne Strøm

07/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommune- sektoren: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Kjell J. Sunnevåg
06/06	Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
05/06	Skoleåret 2004/2005: Frittstående grunnskoler under ny lov og frittstående videregående skoler under gammel lov	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper
04/06	Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetsstimulerende førskoletiltak	Ragnhild Bremnes Torberg Falch Bjarne Strøm
03/06	Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i pleie- og omsorgssektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
02/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommune- sektoren: Rapportering for 2005	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Linn Renée Naper Kjell J. Sunnevåg
01/06	Ressursbruk i grunnopplæringen	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
07/05	Gir frittstående skoler bedre elevresultater? <i>Konsekvenser av ny lov om frittstående skoler - Baselinerapport I: Elevresultater</i>	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper Bjarne Strøm
06/05	Ressurssituasjonen i grunnskolen 2002-2004	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
05/05	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommune- sektoren: Rapportering for 2004	Lars-Erik Borge Kjell Sunnevåg
04/05	Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning	Torberg Falch Marte Rønning Bjarne Strøm
03/05	Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø
02/05	Evaluerings av kommuneoverføringer som regional- politisk virkemiddel. Utredning for Kommunal- og regionaldepartementet	Erlend Berg Jørn Rattsø
01/05	Ressursbruk og tjenestetilbud i institusjons- og hjemmetjenesteorienterte kommuner	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik