

RAPPORT

VARIASJON I KOMMUNESEKTORENS UTFORDRINGER



MENON-PUBLIKASJON NR. 49/2023

Av Simen Pedersen, Iselin Kjelsaas, Inger Nielsen Hole og Henrik Motrøen Foseid



Forord

På oppdrag for KS har Menon Economics oppsummert vedtakene som kommuner og fylkeskommuner har sendt inn som svar på debatthefte 1 – 2023 *Evne og kraft til å bære*, og gjennomført en analyse av vedtakene der variasjoner etter ulike kjennetegn på kommunene synliggjøres.

Simen Pedersen har vært faglig prosjektleder, og Iselin Kjelsaas har vært operativ prosjektleder. Inger Nielsen Hole og Henrik Motrøen Foseid har vært prosjektmedarbeidere. Peter Aalen har fungert som kvalitetssikrer. Arbeidet er i hovedsak gjennomført i løpet av mars 2023.

Våre kontaktpersoner hos KS har vært Frode M. Lindtvedt, Daniel Ødegård og Ragnhild Tandberg Danielsen.

Vi takker KS for et spennende oppdrag!

April 2023

Simen Pedersen
Faglig prosjektleder
Menon Economics

Innhold

| | |
|---|-----------|
| SAMMENDRAG | 3 |
| 1 BAKGRUNN, PROBLEMSTILLINGER OG METODISK TILNÆRMING | 5 |
| 1.1 Bakgrunn | 5 |
| 1.2 Kort om oppdraget | 5 |
| 1.3 Overordnet metodisk tilnærming | 6 |
| 1.4 Begrensninger | 6 |
| 2 SVAR FRA KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER | 8 |
| 2.1 Folkerike kommuner har en høyere svarandel | 8 |
| 2.2 Utvalget av kommuner i denne analysen er ikke representativt for kommune-Norge | 9 |
| 3 RELEVANTE UTFORDRINGER FREMOVER | 11 |
| 3.1 Fylkeskommunene og kommunene stiller seg bak utfordringsbildet presentert av KS | 11 |
| 3.2 Kommunene peker på et stort spenn av utfordringer | 11 |
| 3.3 Fylkeskommunene presenterer et utfordringsbilde som samsvarer med hva kommunene forteller | 15 |
| 3.4 Vi ser lite variasjon i utfordringer mellom ulike typer kommuner | 15 |
| 4 LOKALDEMOKRATIETS EVNE OG KRAFT TIL BÆREKRAFTIG AREALBRUK | 17 |
| 4.1 Kommunene peker på et bredt sett muligheter | 17 |
| 4.2 Kommunene peker på ulike utfordringer og interessemotsetninger | 19 |
| 4.3 Kommunene nevner ulike typer virkemidler og verktøy som vil være nyttige for dem | 23 |
| 4.4 Vi finner lite variasjon i svar mellom kommuner | 25 |
| 4.5 Fylkeskommunene beskriver et tilsvarende mulighets- og utfordringsbilde som kommunene | 26 |
| 5 BARRIERER OG MULIGHETER FOR RASKERE OMSTILLING OG MOBILISERING AV RESSURSER | 28 |
| 5.1 Kommunene peker blant annet på kompetanse, forståelse og kapasitet som barrierer for raskere omstilling | 28 |
| 5.2 Kommunene ser en rekke muligheter for raskere omstilling | 31 |
| 5.3 Det er noe variasjon i svar mellom kommuner, men det kan skyldes tilfeldigheter | 36 |
| 5.4 Fylkeskommuner legger vekt på enkelte andre barrierer og muligheter enn kommunene | 36 |
| 6 AVSLUTTENDE KOMMENTARER | 38 |
| REFERANSELISTE | 39 |
| VEDLEGG A – FORKLARINGSVARIABLER BENYTTET I DE STATISTISKE ANALYSENE | 40 |
| VEDLEGG B – RELEVANTE UTFORDRINGER FREMOVER | 43 |
| VEDLEGG C – LOKALDEMOKRATIETS EVNE OG KRAFT TIL BÆREKRAFTIG AREALBRUK | 47 |
| VEDLEGG D – MULIGHETER OG UTFORDRINGER FOR RASKERE OMSTILLING OG MOBILISERING AV RESSURSER | 52 |

Sammendrag

Menon Economics har på oppdrag for KS oppsummert vedtakene som kommuner og fylkeskommuner har sendt inn som svar på KS' debatthefte 1, og undersøkt hvorvidt vedtakene varierer etter ulike kjennetegn på kommunene. Kommunene og fylkeskommunene kjenner seg igjen i utfordringsbildet som KS har presentert. Blant annet fremheves mangel på personell og/eller kompetanse, trangere kommuneøkonomi og flere utenfor samfunns- og arbeidsliv som utfordringer. Vi finner lite variasjon i utfordringer mellom ulike typer kommuner. Fylkeskommunene trekker i hovedsak fram de samme utfordringene som kommunene, og særlig klima-, natur-, og miljøutfordringer blir fremhevet.

Kommunene og fylkeskommunene har gitt innspill på sektorens utfordringsbilde gjennom svar på KS debatthefte 1 - 2023 *Evne og kraft til å bære*. Her stilles det sju spørsmål innenfor tre hovedkategorier:

- 1) Hva er de mest relevante utfordringene fremover?
- 2) Hvordan styrke lokaldemokratiets evne og kraft til bærekraftig arealbruk?
- 3) Hvordan få til en raskere omstilling og mobilisering av ressurser?

Menon Economics har på oppdrag for KS oppsummert vedtakene som kommuner og fylkeskommuner har sendt inn som svar på KS' debatthefte 1, og gjennomført en analyse av hvorvidt vedtakene varierer etter ulike kjennetegn på kommunene. Svarene viser hva kommunene og fylkeskommunene har valgt å fremheve av utfordringer og muligheter, og kan si noe om bevisstheten rundt de ulike utfordringene og mulighetene som kommunene og fylkeskommunene står ovenfor. Det er imidlertid viktig å påpeke at oppsummeringene ikke nødvendigvis gir et representativt bilde av de faktiske utfordringene og mulighetene kommunesektoren står ovenfor, og at det vil være tilfeldigheter ved hva den enkelte kommune og fylkeskommune har valgt å trekke frem. Det at en kommune eller fylkeskommune ikke har omtalt en utfordring eller mulighet, tilsier dermed ikke at utfordringen eller muligheten ikke er gjeldende.

I debattheftet er åtte hovedutfordringer presentert: 1) Flere eldre gir økte helse- og omsorgsbehov, 2) Trangere økonomi krever tøffere prioriteringer, 3) Flere utenfor samfunns- og arbeidsliv, 4) Klima-, natur-, og miljøutfordringer tiltar, 5) Digitalisering i ulik fart og med ulik kraft, 6) Større risiko for uønskede hendelser, 7) Demokratiet utfordres fra flere hold og 8) Vedvarende mangel på personell og kompetanse. Kommunene og fylkeskommunene kjenner seg igjen i utfordringsbildet som KS har presentert. Spesielt mangel på personell og/eller kompetanse, trangere kommuneøkonomi og flere utenfor samfunns- og arbeidsliv fremheves som utfordringer av kommunene. Vi finner lite variasjon i utfordringer mellom ulike typer kommuner. Fylkeskommunene nevner i all hovedsak de samme utfordringene som kommunene, og særlig klima-, natur-, og miljøutfordringer blir fremhevet.

Når det kommer til lokaldemokratiets evne og kraft til bærekraftig arealbruk, trekker kommunene blant annet frem bedre arealutnyttelse og fortetting, kompetanseheving, helhetlig planlegging og sterkere sentrale fagmiljøer som muligheter i arbeidet. Interkommunalt samarbeid, økt oppmerksomhet rundt konsekvensene av arealendringer og tydeligere mål, retningslinjer og forventninger nevnes også. Kommunene trekker særlig fram motstrid mellom statlige føringer og lokale behov, mangel på personell og/eller kompetanse, krav til planarbeid og interessekonflikter som sentrale utfordringer i arbeidet med bærekraftig arealbruk. Kommunene viser til flere ulike verktøy og virkemidler som kan være nyttige og nødvendige i kommunenes arbeid med bærekraftig arealbruk, spesielt areal- og naturregnskap. Fylkeskommunene viser i all hovedsak til de samme mulighetene og utfordringene som kommunene.

Innen temaet omstilling og mobilisering av ressurser fremhever kommunene kompetanse og kapasitet, motstand mot endring og manglende felles forståelse, kapasitet til omstilling, kommuneøkonomi og mange lovpålagte oppgaver og krav som noen av de største barrierene for raskere omstilling. Kommunene har samtidig pekt på en rekke ulike muligheter for å mobilisere internt i egen organisasjon og med eksterne utenfor organisasjonen. En rekke av mulighetene som nevnes faller inn under kommunenes muligheter for å mobilisere internt i egen organisasjon, for eksempel bedre arbeids-/oppgavefordeling, heltidskultur og reduksjon i sykefravær. Samtidig oppgir over halvparten av kommunene økt eller fortsatt samarbeid med frivillighet og innbyggere som en mulighet.

Åpne spørsmål og fritekstsvar som ikke tar utgangspunkt i konkrete kategorier gjør at det vil være tilfeldigheter i svarene og er krevende å analysere forskjeller mellom kommuner. Ved senere prosesser hvor svar fra kommuner og fylkeskommuner skal oppsummeres og analyseres, kan det være hensiktsmessig å på forhånd konkretisere svarkategorier, for eksempel strukturert gjennom en spørreundersøkelse. Det kan i forbindelse med utforming av spørsmål og kategorier være hensiktsmessig å sette ned en referansegruppe.

1 Bakgrunn, problemstillinger og metodisk tilnærming

Menon Economics har oppsummert vedtakene som kommuner og fylkeskommuner sender inn som svar på KS' debatthefte 1, og gjort en analyse av hvorvidt vedtakene varierer etter ulike kjennetegn på kommunene.

1.1 Bakgrunn

KS landsting skal våren 2024 vedta et politisk grunnlagsdokument for kommunestyre- og fylkestingsperioden 2024–2027. Grunnlagsdokumentet vil inneholde kommunesektorens samlede politiske mål og ambisjoner for egne ansvarsområder, samt forventninger til nasjonale myndigheter (Regjering og Storting) om rammebetingelser kommunesektoren forventer derfra.

Våren 2023 skal administrasjonen i KS lage et utkast til det politiske grunnlagsdokumentet. Kommunene og fylkeskommunene har i den forbindelse gitt innspill på sektorens utfordringsbilde gjennom svar på KS debatthefte 2023. KS' debatthefte I - 2023 *Evne og kraft til å bære* stiller sju spørsmål, innenfor tre hovedkategorier:

Hva er de mest relevante utfordringene fremover?

1. Er utfordringsbildet som beskrevet overfor gjenkjennbart for din kommune/fylkeskommune?
2. Er det andre langsiktige utfordringer enn det som er beskrevet, som dere vil peke på?
3. Hvilke utfordringer mener dere det blir spesielt viktig å være oppmerksom på fremover?

Hvordan styrke lokaldemokratiets evne og kraft til bærekraftig arealbruk?

4. Hvilke muligheter og utfordringer opplever kommunene/fylkeskommunene selv i arbeidet med bærekraftig arealbruk?
5. Hvilke nye verktøy og virkemidler vil være nyttige og nødvendige i kommunens/fylkeskommunens arbeid med bærekraftig arealbruk?

Hvordan få til en raskere omstilling og mobilisering av ressurser?

6. Hva er de største barrierene for å få til en raskere omstilling i din kommune/fylkeskommune?
7. Hvor ser dere de største mulighetene for å mobilisere internt i egen organisasjon og med eksterne utenfor organisasjonen?

Debattheftet løfter store samfunnsutfordringer og går nærmere inn på to av virkemidlene for å løse utfordringene: arealpolitikken og arbeidsgiverpolitikken. Svarene på spørsmålene er bearbeidet og tatt inn i de politiske organene i kommunene/fylkeskommunene tidlig i 2023 og skal oppsummeres i KS' regionale strategikonferanser i første kvartal 2023. KS har derfor hatt behov for sammenstilling og synliggjøring av kommunenes og fylkeskommunenes vedtak, variasjon mellom kommuner/fylkeskommuner, for å bruke funnene inn i arbeidet med grunnlagsdokumentet.

1.2 Kort om oppdraget

Menon Economics har fått i oppdrag å oppsummere vedtakene som kommuner og fylkeskommuner sender inn som svar på debatthefte 1, og gjennomføre en analyse av vedtakene der variasjoner etter ulike kjennetegn på kommunene synliggjøres. Oppdraget går ut på å bearbeide og analysere svarene på spørsmålene som er gjengitt i kapittel 1.1. Rapporten skal kunne benyttes som grunnlag for dialog med kommuner/fylkeskommuner og nasjonale myndigheter om hvordan kommunesektoren kan håndtere utfordringene.

1.3 Overordnet metodisk tilnærming

For å kunne analysere svarene på debattheftet, startet vi med å strukturere mottatt informasjon per kommune og fylkeskommune ut fra de sju spørsmålene. Svarene kommuner og fylkeskommuner har gitt til spørsmålene i debattheftet var i varierende grad strukturert i henhold til de angitte spørsmålene, og på noe ulike formater. I enkelte regioner var svarene oppsummert og strukturert i tabeller, mens vi for øvrige har mottatt enkeltvis PDF-filer. Det er stor variasjon i hvordan kommunene har svart på spørsmålene. Noen har svart med noen få punkter, mens andre har gitt lange, utfyllende svar. Noen har svart på alle spørsmålene i én tekst, eller svart på flere spørsmål samtidig. Vi har valgt å analysere spørsmål 1-3, 4-5 og 6-7 samlet.

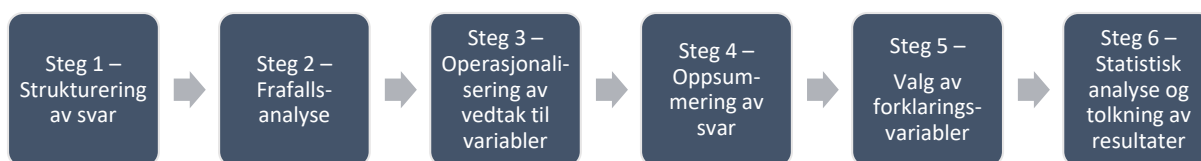
Vi har gjennomført en frafallsanalyse for å undersøke om de kommunene og fylkeskommunene som ikke har svart på spørsmålene skiller seg vesentlig fra de som har svart på spørsmålene i sentrale dimensjoner. Dette er nærmere omtalt i kapittel 2.2. Valg av forklaringsvariabler er utdypet i vedlegg A.

Innledningsvis i prosjektet undersøkte vi mulighetene for å benytte automatiserte tekstsøk. Det viste seg imidlertid at dette ikke var hensiktsmessig, og svarene er derfor gjennomgått manuelt. For å analysere hvordan svarene på debattheftet eventuelt varierer etter ulike kjennetegn på kommunene, måtte vi først operasjonalisere svarene i analyserbare variabler. For spørsmålet om utfordringsbildet er gjenkjennbart (spørsmål 1) fikk for eksempel kommuner og fylkeskommuner som har oppgitt å være enige i spørsmålet verdien 1, og de som var uenige 0.

Det er samtidig viktig å ha et tilstrekkelig godt statistisk grunnlag for å kunne anvende statistiske metoder til å forske på hva som kjennetegner kommuner med ulike vedtak. Det gir liten mening å undersøke variasjoner i størrelser som ikke varierer. Der det ikke har vært grunnlag for å gjøre statistiske analyser, har vi kun oppsummert svarene og vist frekvenstabeller/-figurer. Der det derimot er en viss balanse mellom hvilke kommuner som oppgitt det ene eller andre, og vi kan operasjonalisere vedtakene som er fattet til variabler mellom 0 og 1, er det grunnlag for en statistisk analyse.

Analysen har bestått av seks steg, som vist i figuren under.

Figur 1-1 Metodisk tilnærming til analysen



1.4 Begrensninger

Vi har oppsummert og undersøkt hva kommuner og fylkeskommuner har svart på spørsmålene i KS' debatthefte. Svarene viser hva kommunene og fylkeskommunene har valgt å fremheve av utfordringer og muligheter, og kan si noe om bevisstheten rundt ulike utfordringene og mulighetene som kommunene og fylkeskommunene står overfor. Det er imidlertid viktig å påpeke at oppsummeringene ikke nødvendigvis gir et representativt bilde av de faktiske utfordringene og mulighetene kommunesektoren står overfor. Blant annet vil det være tilfeldigheter ved hva den enkelte kommune og fylkeskommune har valgt å trekke frem, og hva de har valgt å trekke frem under hvilket spørsmål. Det at en kommune eller fylkeskommune ikke har omtalt en utfordring eller mulighet,

tilsier for eksempel ikke at utfordringen eller muligheten ikke er gjeldende. Det er også naturlig at beskrivelsene i debatheftet er med på å påvirke hva kommunene og fylkeskommunene har valgt å fremheve.

Som følge av disse forholdene vil datagrunnlaget være preget av en del tilfeldigheter. Dette kan påvirke mulighetene for å identifisere signifikante sammenhenger mellom forklaringsvariabler og hvordan vi kan tolke resultatene. Dette henger naturligvis også sammen med at svarene er oppgitt som fritekst. Noen kommuner kan ha vinklet et fenomen som en utfordring, andre kan ha omtalt det som en mulighet. Ettersom svarene er oppgitt som fritekst til åpne spørsmål, er det også av betydning for analysen hvordan vi har valgt å kategorisere informasjonen. Enkelte kategorier vil for eksempel henge tett sammen og kan være delvis overlappende. Funnene bør derfor tolkes i lys av dette, og det bør legges vekt på hovedtrekkene heller enn konkrete antall som har nevnt en tematikk.

Vi har ikke analysert svarene opp mot alle forklaringsvariabler som kan være aktuelle, men har valgt ut de vi mener er mest relevante og som det har vært realistisk å ta utgangspunkt i innenfor prosjektets rammer.

2 Svar fra kommuner og fylkeskommuner

Vi har mottatt og analysert svar fra 238 kommuner og 11 fylkeskommuner. Det tilsvarer 67 prosent av kommunene og alle fylkeskommuner. Det er visse skjevheter i utvalget, blant annet er små distriktskommuner underrepresentert. Kommunene som er inkludert i analysen har hatt signifikant høyere befolkningsvekst de siste fem årene, og har større befolkning og høyere score på sentralitetsindeksen, sammenliknet med kommuner som ikke er inkludert. Vi har derfor valgt å vise resultatene for by- og distriktskommuner av ulik størrelse, for å ikke legge skjul på skjevhetene.

2.1 Folkerike kommuner har en høyere svarandel

Vi har mottatt svar fra 238 av 356 kommuner, og 11 av 11 fylkeskommuner. I denne rapporten har vi behandlet svaret fra Oslo både som svar fra fylkeskommune og som svar fra kommune. Årsakene til at vi ikke har svar fra alle kommuner er enten at de ikke har svart på spørsmålene i debattheftet, eller at vi ikke har mottatt svarene i tide.¹ Svarandelen er noe lavere for enkelte spørsmål, da ikke alle kommuner har oppgitt svar på alle de sju spørsmålene.

Svarandel per fylke er oppsummert i Tabell 2-1. Som vi ser fra tabellen, er svarandelen lavest for kommunene i Nord-Norge.

Tabell 2-1 Antall svar fra kommuner og svarandel per fylke

| Fylke | Antall kommuner som har svart | Svarandel | Statistisk feilmargin* |
|----------------------|-------------------------------|-------------|------------------------|
| Oslo | 1 | 100 % | 0 % |
| Vestfold og Telemark | 23 | 100 % | 0 % |
| Rogaland | 22 | 96 % | 4 % |
| Trøndelag | 32 | 84 % | 7 % |
| Viken | 40 | 78 % | 7 % |
| Vestland | 31 | 72 % | 9 % |
| Møre og Romsdal | 17 | 65 % | 14 % |
| Agder | 16 | 64 % | 15 % |
| Innlandet | 29 | 63 % | 11 % |
| Troms og Finnmark | 15 | 38 % | 20 % |
| Nordland | 12 | 29 % | 24 % |
| Total | 238 | 67 % | 4 % |

*Den statistiske feilmarginen uttrykker her representativiteten til svarene for gruppen. Dersom alle kommunene i fylket hadde svart på undersøkelsen, ville svarene falle innenfor +/- den statistiske feilmarginen med 95 prosent sannsynlighet. Med andre ord, en lav feilmargin betyr at vi kan anta at svarene er representative for hele gruppen.

Kilde: KS, bearbeidet av Menon Economics

¹ Det er blant annet enkelte kommuner i Innlandet og Viken som KS har fått svar fra, men som vi ikke har mottatt i tide til å inkludere i analysene.

Vi har også sett nærmere på svarandeler per kommune-gruppering (store, mellomstore og små bykommuner og store, mellomstore og små distriktskommuner), og finner at folkerike kommuner har en relativt høy svarandel, mens små distriktskommuner har en lavere svarandel.

Figur 2-1 viser hvilke kommuner som er inkludert i vår oppsummering og analyse.

Figur 2-1 Kommuner inkludert i vår analyse (markert i blått)



Kilde: Menon Economics

2.2 Utvalget av kommuner i denne analysen er ikke representativt for kommuner i Norge

Ettersom vi ikke har svar fra alle Norges kommuner, ønsker vi å teste om de utelatte kommunene er signifikant forskjellige fra kommunene vi har inkludert.

Vi tester langs fem dimensjoner: befolkningsstørrelse, befolkningsutvikling siste fem år, sentralitetsgrad², parti-fragmentering i kommunestyret³ og økonomisk handlingsrom⁴. Dette er de samme fem forklaringsvariablene som ble benyttet i kartleggingen «Ståa i norske kommuner» (Menon Economics, 2022), og er utdypet i Vedlegg A.

² Det er viktig å være klar over at korrelasjonen mellom kommunenes befolkningsstørrelse og sentralitetsgrad er høy.

³ Grad av parti-fragmentering kan fanges opp ved å beregne den såkalte Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI), nærmere omtalt i Pedersen mfl. (2022).

⁴ I Pedersen mfl. (2022) anvendte vi frie korrigerede inntekter som indikator på økonomisk handlingsrom.

Vi har testet hvorvidt kommunene som har svart på spørsmålene i debattheftet er signifikant forskjellige fra kommunene som ikke har svart, for alle fem dimensjoner. Vi finner at de to gruppene er ulike langs fire av fem dimensjoner: kommunene som er inkludert har signifikant høyere befolkningsvekst de siste fem årene, større befolkning, mindre økonomisk handlingsrom og høyere score på sentralitetsindeksen, sammenliknet med kommuner som ikke er inkludert. Resultatene er oppsummert i Tabell 2-2.

Tabell 2-2 Resultater fra frafallsanalysen

| Kjennetegn | Gjennomsnitt inkluderte kommuner (N=238) | Gjennomsnitt ekskluderte kommuner (N=118) | T-verdi, med p-verdi i parentes | Signifikant forskjell? (95 prosent signifikansnivå) |
|------------------------|--|---|---------------------------------|---|
| Befolkning (ln) | 8.9 | 8.1 | 6.243 (0.000) | Ja |
| Befolkningsvekst | 1 % | - 2 % | 5.707 (0.000) | Ja |
| Sentralitetsindeks | 678.3 | 572.7 | 6.754 (0.000) | Ja |
| Partifragmentering | 0.268 | 0.288 | -1.486 (0.138) | Nei |
| Økonomisk handlingsrom | 106.1 | 110.4 | -1.976 (0.049) | Ja |

Dette betyr at vi har et skjevt utvalg av kommuner i analysen. Leseren bør derfor ha i mente at det er mulig at funnene i denne analysen hadde blitt annerledes dersom vi hadde hatt svar fra flere kommuner. For å ta høyde for dette har vi valgt å vise funnene etter kommunegrupperinger (store, mellomstore og små bykommuner og store, mellomstore og små distriktskommuner).

3 Relevante utfordringer fremover

Kommunene og fylkeskommunene kjenner seg igjen i utfordringsbildet som KS har presentert i debattheftet. Spesielt mangel på personell og/eller kompetanse, trangere kommuneøkonomi og flere utenfor samfunns- og arbeidsliv fremheves som utfordringer av kommunene. Vi finner lite variasjon i utfordringer mellom ulike typer kommuner. Fylkeskommunene nevner i all hovedsak de samme utfordringene som kommunene, og særlig klima-, natur-, og miljøutfordringer blir fremhevet.

I denne delen ser vi på svarene til følgende spørsmål i KS' debatthefte:

Hva er de mest relevante utfordringene fremover?

1. Er utfordringsbildet som beskrevet overfor gjenkjennbart for din kommune/fylkeskommune?
2. Er det andre langsiktige utfordringer enn det som er beskrevet, som dere vil peke på?
3. Hvilke utfordringer mener dere det blir spesielt viktig å være oppmerksom på fremover?

3.1 Fylkeskommunene og kommunene stiller seg bak utfordringsbildet presentert av KS

I debattheftet ble følgende hovedutfordringer presentert:

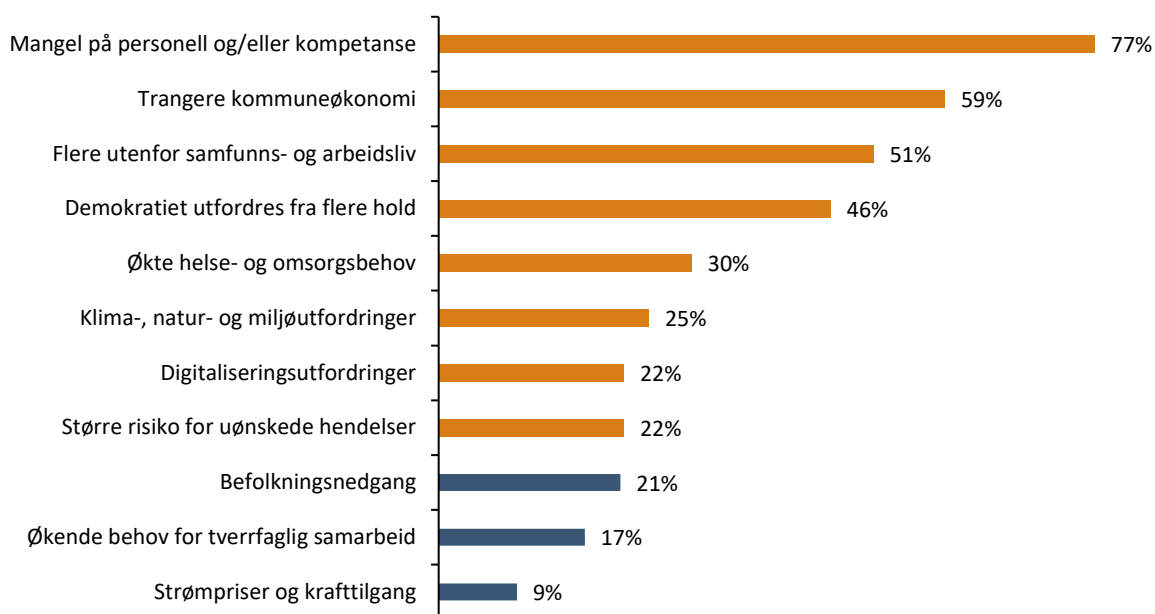
- Flere eldre gir økte helse- og omsorgsbehov
- Trangere økonomi krever tøffere prioriteringer
- Flere utenfor samfunns- og arbeidsliv
- Klima-, natur-, og miljøutfordringer tiltar
- Digitalisering i ulik fart og med ulik kraft
- Større risiko for uønskede hendelser
- Demokratiet utfordres fra flere hold
- Vedvarende mangel på personell og kompetanse

Det vises til debattheftet (KS, 2023) for en nærmere beskrivelse av hovedutfordringene. Av svarene ser vi at fylkeskommunene og kommunene kjenner seg igjen i utfordringsbildet KS har presentert. Noen kommuner påpeker imidlertid at enkelte utfordringer er viktigere enn andre, nærmere omtalt i neste avsnitt. Ettersom alle kommuner og fylkeskommuner som har svart på det første spørsmålet i debattheftet oppgir å kjenne seg igjen i det presenterte utfordringsbildet, er det ikke grunnlag for å undersøke variasjon mellom kommunene som har svart.

3.2 Kommunene peker på et stort spenn av utfordringer

Det varierer hvilke utfordringer som blir nevnt av kommunene som særlig relevante fremover. Vi har definert elleve ulike utfordringskategorier, og talt opp hvor mange kommuner som nevner utfordringer relatert til hver kategori. Figur 3-1 viser utfordringsprofilen til kommunene. Av figuren ser vi at svært mange av kommunene trekker frem mangel på personell og/eller kompetanse som utfordringer. Trangere kommuneøkonomi og utfordringer relatert til utenforskap blir også nevnt av flere enn halvparten av kommunene. Som omtalt i kapittel 1.4, betyr imidlertid ikke det at en kommune ikke har trukket fram en utfordring at kommunen ikke opplever temaet som utfordrende. Svarene på første spørsmål i debattheftet viser nettopp at kommunene er enige i de åtte hovedutfordringene som nevnes.

Figur 3-1 Andel av kommuner som har nevnt ulike utfordringer*



*Kategorier som kan knyttes til utfordringer nevnt i debattheftet er markert i oransje. N = 238. Kilde: Kommuners svar på KS' debatthefte, bearbeidet av Menon Economics.

Under følger en beskrivelse av hva kommunene nevner innenfor hver utfordringskategori, illustrert med utvalgte sitater fra kommunenes svar. De første åtte kategoriene er delvis basert på hovedutfordringene som ble nevnt i debattheftet. Merk at kategoriene kan være delvis overlappende, ettersom mange av utfordringene i praksis henger sammen. For eksempel kan økte lovkrav og detaljstyring (inkludert under «demokratiet utfordres fra flere hold») også være et problem i forbindelse med at kommunene opplever trangere kommuneøkonomi.

1. Mangel på personell og/eller kompetanse: Svært mange kommuner nevner problemer med bemanning. De fleste er særlig opptatt av mangel på arbeidskraft innen helse og omsorg, men flere nevner også mangel på arbeidskraft innen oppvekst og opplæring. Kommunene nevner i mindre grad mangel på annen kompetanse. Bemanningsproblemet er sammensatt av en rekke utfordringer. Det nevnes vansker med rekruttering, problemer med å beholde ansatte, høyt sykefravær, deltidskultur, hyppig bruk av vikarer og høye formelle kompetansekrav.

«Innanfor helse og omsorg vil det vere ei særskilt stor utfordring med mangel på fagkompetanse.»

«Selv om pengene lå der vil det ikke være nok tilgang på personell til å løse alle oppgaver og forventninger fra samfunnet. Rekrutteringsutfordringen for å ivareta helsesektoren er et stort samfunnsproblem.»

2. Trangere kommuneøkonomi: Over halvparten av kommunene oppgir utfordringer relatert til mindre økonomisk spillerom. Noen kommuner fremhever at innbyggernes forventninger til kommunene og kommunale tjenester øker, samtidig som økonomiske muligheter til å oppfylle forventningene blir mindre. Flere mener også at inntektssystemet ikke tar nok hensyn til lokale forhold.

«Kommunen har en svært utfordrende økonomisk situasjon. Kommunens økonomi vil i tiden fremover bli enda mer presset når det er blir en økning i antall eldre innbyggere.»

«Vi er bekymra for kostnadsutviklinga innenfor helsesektoren. Det er ikke bærekraftig at kommunene skal overby hverandre i kampen om de samme arbeidstakerne, eller være avhengig av vikarbyråer.»

3. Flere utenfor samfunns- og arbeidsliv: Om lag halvparten av kommunene oppgir å være bekymret for økt utenforskap, samtidig som de opplever at de ikke har nok ressurser til forebygging. Folk som står utenfor arbeidslivet representerer utgifter for kommunen, men også et uforløst potensial av sårt trengt arbeidskraft. Utenforskap har naturligvis også store konsekvenser for de det gjelder. Mange kommuner uttrykker bekymring for økning i flyktninger og problemer med integrering, i tillegg til økning i ulikhet og barnefattigdom.

«Kommunen tror at det vi må være spesielt oppmerksomme på i framtid er større klasseskiller i samfunnet. Kommunen ser det blir flere innbyggere som sliter økonomisk noe som øker faren for å bli ekskludert fra samfunnet og oppleve utenforskap.»

4. Demokratiet utfordres fra flere hold: Et tøffere offentlig ordskifte truer demokratiet, ifølge mange kommuner. En stor andel trekker også frem at økning i lovpålagte oppgaver og krav går på bekostning av det lokalpolitiske handlingsrommet, og ordet «detaljstyring» er nevnt i svarene til 31 av kommunene. Økning i lovpålagte krav er også en utfordring fordi kommunene opplever å ikke ha midler eller kompetanse til å utføre stadig mer krevende oppgaver.

«Arbeidet med å bevare og forsterke respekten for det demokratiske styringssystemet vårt er også avgjørende viktig. Skal mange av de utfordringene som beskrives i dette heftet kunne håndteres, er vi helt avhengige av at vi har et demokrati og et folkestyre som fungerer og som har høy legitimitet.»

5. Økte helse- og omsorgsbehov: Om lag en tredjedel av kommunene fremhever utfordringer ved økte helse- og omsorgsbehov. Kommunene opplever en økning i ressurskrevende brukere, blant annet fordi andelen eldre øker. Det er også en bekymring for økning av psykiatriske tilfeller. Mange av kommunene trekker frem en økning i yngre helse- og omsorgsmottakere, med særlig bekymring for dårligere psykisk helse hos de unge.

«Vi ser en utvikling med et voksende antall eldre, og da også flere personer med demens.»

«Psykisk helse barn og unge. Laget rundt barnet må styrkes.»

6. Klima-, natur- og miljøutfordringene tiltar: Klimarisiko oppleves som en stadig større trussel for kommunene. Det kan for eksempel gjelde skredfare, ekstremvær, og i hvilken grad kommunene er forberedt på disse truslene. Om lag en fjerdedel av kommunene trekker dette frem direkte i svarene.

«Klima-, natur- og miljøutfordringer er økende. Det merkes igjennom økende overordnede klimakrav, fokus på sikkerhet i forhold til naturpåkjenninger. Flom, skred, havnivåstigning, kartlegging og stort fokus på kvikkleire og kvikkleireskred. I framtiden vil nok dette medføre større kostnader og i enkelte tilfelle sette stopper for gjennomføringer av prosjekter og tiltak.»

«Som nevnt over trumfer klima og miljø det meste og her må tempoet opp og ord og tanker må omsettes i handling.»

7. Digitaliseringsutfordringer: Kommuner som fremhever digitaliseringsutfordringer opplever blant annet at det er utfordrende å realisere gevinstene som digitalisering muliggjør. Flere fremhever at digitalisering og nye arbeidsmetoder krever ressurser og kompetanse som kommunen ikke nødvendigvis besitter, og flere viser til at det er behov for samarbeid på området. Enkelte peker også på utfordringer for ikke-digitale brukere og digitalt

utenforskap. Det nevnes også at økt bruk av teknologi utfordrer datasikkerhet. Samtidig fremheves også digitalisering som en mulighet.

«Digitalisering med ulik kraft og fart er ei utfordring [kommunen] ynskjer å kommentere spesielt. Særleg små kommunar slit med å halde tritt og hamner lett på B-laget. Småkommunar har ikkje den riggen på IKT som dei større kommunane har, og vi er avhengige av å samarbeide med andre for å møte krava. Vi treng at KS tek eit større ansvar både når det gjeld utvikling og implementering, slik at ein kan sikre også dei mindre kommunane på dette området.»

«Digitaliseringa av samfunnet gir både store kostnader og et kompetanse- og sikkerhetsbehov, og er de siste tiders hendelser viser at det er krevende for selv større enheter å tette alle sikkerhetshull.»

«Digitalisering: En utfordring som ikke er nevnt er at den digitale utviklingen også er avhengig av brukernes digitale kompetanse. Ikke alle brukere er digitale, og i mange tilfeller må vi parallelt med digitale løsninger sørge for ikke-digitale løsninger.»

8. Større risiko for uønskede hendelser: I overkant av en femtedel av kommunene trekker frem risiko for uønskede hendelser som utfordring. Kommunene er blant annet bekymret for at de ikke er beredt til å takle en ny pandemi. Mange nevner også cybersikkerhet, og bekymringer i forbindelse med krigen i Ukraina.

«Sett fra vårt ståsted så er det spesielt viktig å A) begrense utenforskapet blant våre innbyggere samt B) Redusere risiko for større uønskede hendelser (IT).»

«Større risiko for uønskede hendelser stiller større krav profesjonalisering av kommunenes beredskapsfunksjoner, -planlegging og -ledelse.»

9. Befolkningsnedgang: Befolkningsnedgang kan henge sammen med flere av de øvrige nevnte utfordringskategoriene, men er fremhevet som utfordring av om lag en femtedel av kommunene. Kommunene opplever befolkningsnedgang i forbindelse med fraflytting, og på grunn av aldrende befolkning. Mange trekker frem at de mangler gode virkemidler for å forhindre befolkningsnedgang i kommunen.

«Trenden med fraflytting fra distriktene og den nordlige landsdelen setter på sikt tjenestetilbudet og verdiskapingskjedene i fare.»

10. Økende behov for tverrfaglig samarbeid: Økende kompleksitet i kommunens oppgaver fører til at kommunene må jobbe mer tverrfaglig. Dette kan for eksempel gjelde i behandling av pasienter, hvor ulike fagdisipliner i større grad enn tidligere må samarbeide. Dette er utfordrende fordi det krever større grad av samarbeid og koordinering enn tidligere.

«Det blir vesentlig for kommunen å fokusere på å beholde ansatte, tilby konkurransedyktige betingelser, samt bygge en organisasjonskultur hvor ansatte må være innstilt på å jobbe på tvers av fagområder og tjenester. Kommunens organisasjonsstruktur må gjenspeile en mer fleksibel måte å løse tjenestene på og erstatte den sektorielle organiseringen.»

«Lovpålagte oppgaver som krev spesialiserte og tverrfaglege fagmiljø er krevjande.»

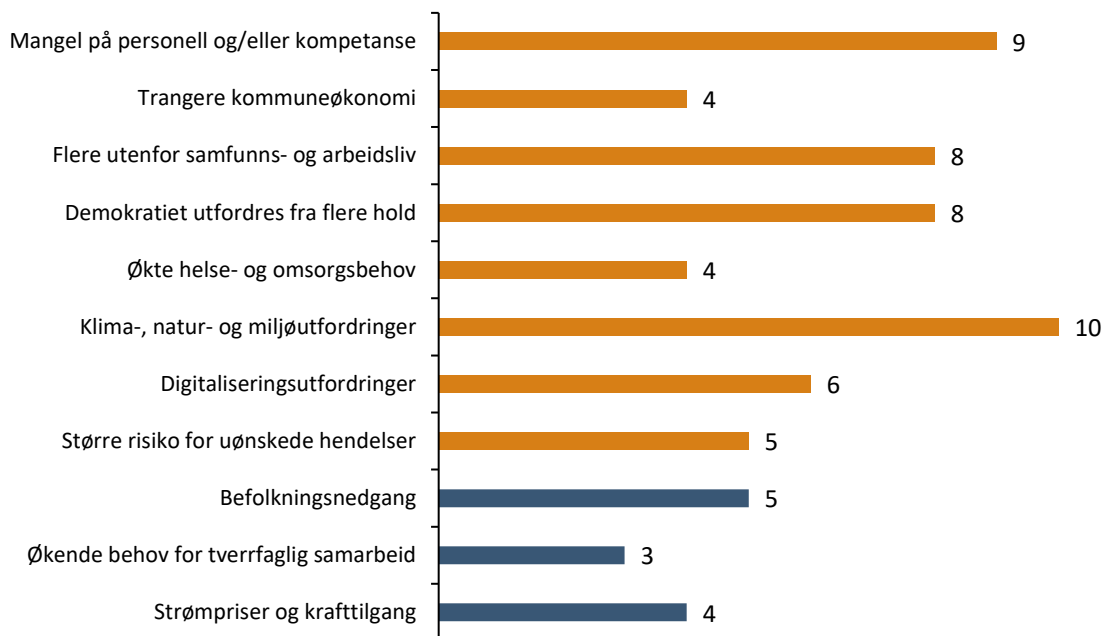
11. Økende strømpriser og økt behov for krafttilgang: En mindre andel av kommunene oppgir også å være bekymret for vedvarende høye strømpriser, samtidig som de opplever at det ikke blir bygget ut nok kraft. Dette er utfordrende for innbyggere, men også for etablering av nye næringer.

«Energiknapphet og utilstrekkelig elektrisitetsnett hemmer nærings- og samfunnsutvikling og sinker det grønne skiftet.»

3.3 Fylkeskommunene presenterer et utfordringsbilde som samsvarer med hva kommunene forteller

Fylkeskommunene nevner i all hovedsak de samme utfordringene som kommunene. Vi ser at særlig klima-, natur-, og miljøutfordringer blir nevnt av mange, se Figur 3-2.

Figur 3-2 Antall fylkeskommuner som har nevnt ulike utfordringer*.



*Kategorier som kan knyttes til utfordringer nevnt i debatheftet er markert i oransje. N=11. Kilde: Fylkeskommuners svar på KS' debathefte, bearbeidet av Menon Economics.

3.4 Vi ser lite variasjon i utfordringer mellom ulike typer kommuner

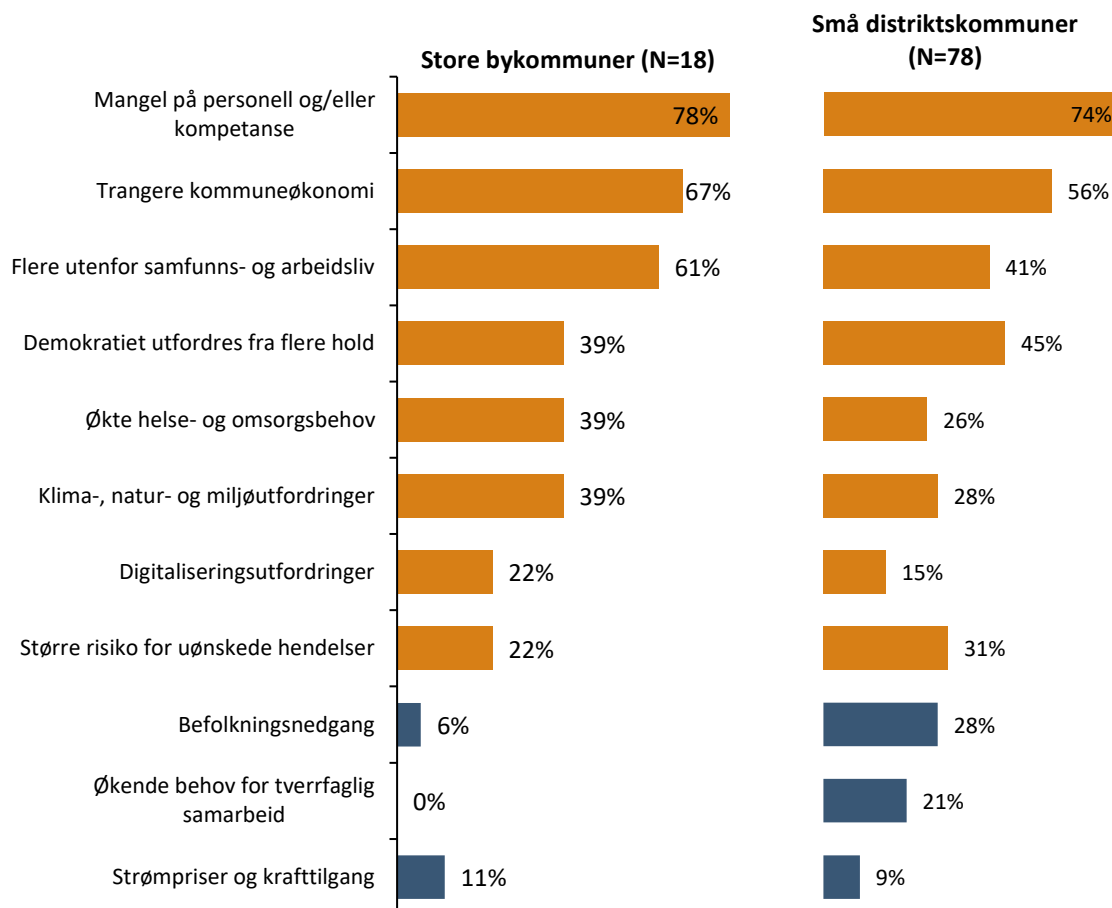
Vi har testet om det er spesielle kjennetegn ved kommuner som nevner spesifikke utfordringer ved hjelp av statistisk analyse. Vi har testet om hvilke utfordringer kommune nevner har sammenheng med fem ulike kjennetegn:

1. Befolkningsstørrelse
2. Økonomisk handlingsrom
3. Partifragmentering i kommunestyret
4. Sentralitet
5. Befolkningsendring siste fem år

Den statistiske analysen avdekket liten grad av statistisk sammenheng mellom å trekke frem bestemte utfordringer og forklaringsvariablene. Basert på analysen finner vi altså lite variasjon mellom kommunene på dette området. Nærmere forklaring av de statistiske variablene er inkludert i Vedlegg B.

Vi har også gjort en visuell sammenligning mellom ulike typer kommunegrupperinger. Heller ikke her ser vi noen drastiske forskjeller. Figur 3-3 viser utfordringsprofilen for store bykommuner og små distriktskommuner, som er de to ytterpunktene i kommunegrupperingene. Utfordringsprofilen for mellomstore bykommuner, små bykommuner, store bygdekommuner og mellomstore distriktskommuner er inkludert i Vedlegg B.

Figur 3-3 **Utfordringsprofil for store bykommuner og små distriktskommuner. Kategorier som kan knyttes til utfordringer nevnt i debattheftet er markert i oransje.**



Kilde: Kommuners svar på KS' debatthefte, bearbejdet av Menon Economics.

4 Lokaldemokratiets evne og kraft til bærekraftig arealbruk

Kommunene trekker frem blant annet bedre arealutnyttelse og fortetting, kompetanseheving, helhetlig planlegging og sterkere sentrale fagmiljøer som muligheter i arbeidet med bærekraftig arealbruk. Interkommunalt samarbeid, økt oppmerksomhet rundt konsekvensene av arealendringer og tydeligere mål, retningslinjer og forventninger nevnes også. Det er særlig motstrid mellom statlige føringer og lokale behov, mangel på personell og/eller kompetanse, krav til planarbeid og interesse-motsetninger som kommunene trekker fram som sentrale utfordringer i arbeidet med bærekraftig arealbruk. Kommunene viser til flere ulike verktøy og virkemidler som kan være nyttige og nødvendige i kommunenes arbeid med bærekraftig arealbruk, spesielt areal- og naturregnskap. Fylkeskommunene viser i all hovedsak til de samme mulighetene og utfordringene som kommunene.

I denne delen av analysen ser vi på svarene til følgende spørsmål i KS' debatthefte:

Hvordan styrke lokaldemokratiets evne og kraft til bærekraftig arealbruk?

4. Hvilke muligheter og utfordringer opplever kommunene/fylkeskommunene selv i arbeidet med bærekraftig arealbruk?
5. Hvilke nye verktøy og virkemidler vil være nyttige og nødvendige i kommunens/ fylkeskommunens arbeid med bærekraftig arealbruk?

Analysen ser overordnet på svarene til både kommunene og fylkeskommunene. I tillegg ser analysen på kommunenes svar etter kommunegruppering, se Vedlegg C.2.

I debattheftet presenterer KS enkelte sentrale muligheter og utfordringer knyttet til bærekraftig arealbruk i kommunene, og peker særlig på følgende aspekter:

- Areal som begrenset ressurs, gir både muligheter og utfordringer
 - Krevende interesseavveininger
 - Økt press i beslutningsprosessen
 - Komplekse sammenhenger
- Klima- og naturhensyn i arealpolitikken
 - Store klima- og naturutfordringer
 - Arealbruk er en nøkkelfaktor
 - Konsekvensene for klima og miljø kan beskrives bedre
- Nye verktøy og virkemidler i arealpolitikken?
 - Økt kunnskap og kapasitet
 - Økonomiske virkemidler
 - Juridiske virkemidler

I forrige kapittel synliggjorde vi hvorvidt kommunenes og fylkeskommunenes svar kunne knyttes direkte til de åtte hovedutfordringene som var nevnt i debattheftet. I dette og neste kapittel har vi ikke gjort tilsvarende skille mellom hva som er nevnt i debattheftet og ikke ettersom det ikke i like stor grad som for de første spørsmålene er tydelige kategorier å ta utgangspunkt i.

4.1 Kommunene peker på et bredt sett muligheter

Generelt sett har kommunene i større grad pekt på og utdypet utfordringer ved arbeidet med bærekraftig arealbruk enn muligheter. Utfordringer og muligheter henger imidlertid sammen. I tillegg til de overnevnte

mulighetene som KS peker på, viser kommunene til en rekke andre sentrale muligheter for bærekraftig og effektiv arealbruk. Vi har kategorisert de ulike mulighetene som kommunene viser til og oppsummert dem i Figur 4-1 under. Av figuren kommer det frem at bedre utnyttelse av arealene i kommunen er en særlig viktig mulighet for mange. Om lag en fjerdedel av kommunene trekker frem at kommunens arealer kan utnyttes mer effektivt. I tillegg til dette peker en rekke kommuner på økt kompetanseheving, helhetlig planlegging og sterkere sentrale fagmiljøer som sentrale muligheter for bærekraftig arealbruk. Interkommunalt samarbeid, økt oppmerksomhet rundt konsekvensene av arealendringer og tydeligere mål, retningslinjer og forventninger nevnes også som potensielle muligheter for kommunene, men i noe mindre grad.

Figur 4-1 Andel av kommuner som nevner ulike muligheter knyttet til bærekraftig arealbruk



N = 224. Kilde: Kommuners svar på KS' debatthefte, bearbeidet av Menon Economics.

Under følger en beskrivelse av hva kommunene trekker frem innenfor de ulike kategoriene av muligheter nevnt over.

Bedre arealutnyttelse omfatter hovedsakelig fortetting av samfunnssentre, og tilrettelegging for mindre transportavhengig ferdsel. I tillegg til dette legges det vekt på å i større grad utnytte allerede frigjorte tomter som i større grad samlokaliserer boliger og daglige gjøremål.

«Fortetting gir både urbane kvaliteter og sosial bærekraft (mer liv i byen, møteplasser, næringsutvikling, flere gående syklende- folkehelse), samtidig som det er kommunens viktigste grep i forhold til klima- og naturpolitikken.»

«Et hovedgrep i arbeidet med bærekraftig arealbruk er å hindre byspredning som fører til nedbygging av natur og dyrkamark. I kommuneplanen har vi derfor en strategi om å bygge mest mulig i byområdet og innenfor eksisterende tettstedsgrense. En mulighet er transformasjon av gamle nedlagte industriområder.»

Flere kommuner peker på **kompetanseheving** som en sentral mulighet for å bedre arbeidet med bærekraftig arealbruk i kommunene. Kompetanseheving knyttes til ulike aspekter som i sum har potensial til å gi positive effekter. Kommunene nevner blant annet økt kompetanse knyttet til teknologi og digitale løsninger, samt bedre utvikling av kunnskapsgrunnlag og reguleringsplaner. Flere kommuner nevner også at kompetanseheving vil ha positiv innvirkning på holdninger og forståelse av utfordringene den enkelte kommune står overfor, og dermed drive utviklingen i en mer bærekraftig retning.

Helhetlig planlegging innebærer at ulike aspekter ved arealbruk i kommunene tas høyde for, som bolig- og næringsutvikling, transport og offentlig kommunikasjon og klima- og miljøaspekter. Flere kommuner peker på viktigheten av å samkjøre et økende behov for effektiv arealutnyttelse med kommunens strategiske utviklingsplaner.

«Kommunane har eit monaleg ansvar når det gjeld forvaltning og bruk av naturressursar gjennom fleire lovverk, som til dømes plan- og bygningslova, forureiningslova, lov om naturmangfald med fleire. Det er difor viktig at dette vert sett på ein heilskapleg måte og harmonisert innanfor kommunen sitt ansvarsområde.»

«Arealstrategien som utarbeides sammen med kommuneplanens samfunnsdel er et nyttig verktøy. Her legger man føringer for arealdelen, og kan ses opp mot målene i samfunnsdelen.»

Flere kommuner peker på at å trekke på **sterke sentrale fagmiljøer** er en mulighet for å utnytte ressurser og virkemidler mer effektivt enn hva som gjøres i dag for å bedre arbeidet med bærekraftig arealbruk. Kommunene nevner blant annet bedre utnyttelse av overordnede myndigheters fagkompetanse (særlig i plansaker) som en mulighet.

«Det er viktig at all kompetanse er samla. At ein har eit felles kunnskapsgrunnlag på tvers av forvaltningsnivå og region. Vi opplever at det er nok virkemidlar i dag, men at dei ikkje tas breidt nok i bruk.»

I tillegg til et ønske om å øke kompetansen innad i kommunen, ønsker flere å i større grad søke **kompetansesamarbeid med andre kommuner**. Flere kommuner peker på at kompetansesamarbeid med nærliggende kommuner, samt å hente spisskompetanse fra fylkeskommunene, kan være relevante muligheter for å sikre gode kunnskapsgrunnlag til arealbeslutninger. Kommunene sikter både til fordeler gjennom økt samlet kompetanse, men også at man i større grad vil evne å dekke det brede kompetansebehovet som er nødvendig for kunne ta gode beslutninger.

Flere kommuner påpeker at det vil bli stadig viktigere med **økt oppmerksomhet rundt konsekvensene ved arealendringer**. Kommunene beskriver at holdningene til effektiv arealutnyttelse og forståelsen av behovet er viktig for at samfunnsutviklingen skal bevege seg i en bærekraftig retning. At en andel kommuner nevner oppmerksomhet rundt konsekvenser ved arealendringer som en mulighet bør også sees i sammenheng med virkemidlene som kommunene fremhever, nærmere omtalt i kapittel 4.3.

Gjennom **tydeligere mål, retningslinjer og forventninger** beskriver flere kommuner at man i større grad vil kunne unngå misforståelser, konflikter og ressurskrevende diskusjoner ved kommunenes arealforvaltning. I tillegg beskriver flere kommuner at tydeligere mål/krav vil kunne ha potensial til at det i større grad rettes søkelys mot kommunenes miljøfokus.

«Tydelige lovkrav, mål og forventninger er viktig for å unngå unødvendige konflikter i arealforvaltningen.»

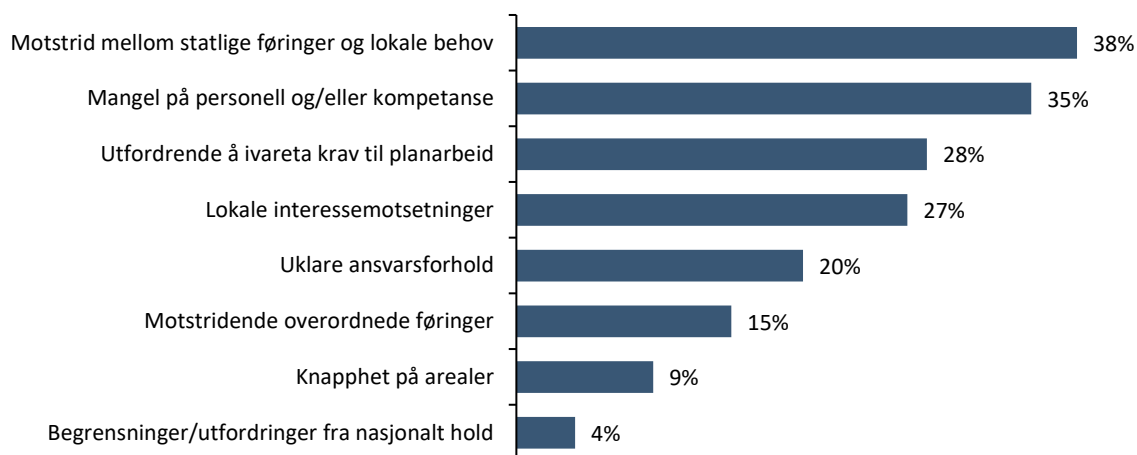
«Vedtatte planer må følges, og revideres for å være relevant. Planen blir betydningsløs hvis den uthules gjennom tilfeldige dispensasjoner i enkeltsaker.»

4.2 Kommunene peker på ulike utfordringer og interesse motsetninger

I tillegg til de overnevnte mulighetene kommunene viser til, belyser også kommunene flere sentrale utfordringer og interesse motsetninger de opplever i arbeidet med bærekraftig arealbruk.

Figur 4-2 viser et bredt sett av utfordringer innenfor bærekraftig arealbruk som kommunene i større og mindre grad legger vekt på i svarene til KS' debathefte. Det er særlig motstrid mellom statlige føringer og lokale behov, samt mangel på personell og/eller kompetanse, som kommunene trekker fram som sentrale utfordringer. Over en tredjedel av kommunene oppgir dette som utfordringer i arbeidet med bærekraftig arealbruk. Krav til planarbeid fremheves også som utfordrende. I rapporten «Ståa i norske kommuner, en kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver» (Pedersen mfl., 2022) fant vi at kommunene generelt har utfordringer med å tilfredsstillere plankrav, som blant annet krever spesialisert kompetanse og tverrfaglighet.

Figur 4-2 Andel av kommuner som nevner ulike utfordringer som svar på spørsmål 4-5 i debatheftet



N = 224. Kilde: Kommuners svar på KS' debathefte, bearbejdet av Menon Economics.

Motstrid mellom statlige føringer og lokale behov nevnes av flere kommuner. Det kan blant annet handle om opplevelse av begrenset lokalpolitisk handlefrihet på området eller at kommunenes overordnede utviklingsplaner ikke samsvarer med strategiarbeid fra statlig hold. Noen kommuner viser til at deres planer for bærekraftig arealbruk kolliderer med statlige føringer. Eksempelvis kan enkelte kommuner vise til at bærekraftig arealbruk i kommunen trues av nasjonale behov for veiutbygging. Mange kommuner mener at statlige innsigelser svekker kommunenes evne til å styre og styrke lokal arealpolitikk og -utvikling, og ønsker at mulighet for å komme med innsigelser skal strammes inn. Enkelte viser til at det er utfordrende å få aksept for helhetlige avveier hos overordnede myndigheter.

«Lokaldemokratiet opplever ofte å stå i spenn mellom føringer i nasjonale lover som stiller krav til at arealer skal disponeres ut fra framtidige generasjoners behov, og det behovet man lokalt ser for å gjøre grep som ut fra egne vurderinger er riktige for å sikre bosetting. Lokaldemokratiet ser ofte behov for å gjøre hurtigere endringer av kurs enn det plan- og bygningslovens krav til langsiktige arealplaner åpner for.»

«Ofte oppleves at Statsforvalter eller fylkeskommune kommer med innsigelser som kunne vært avklart tidligere enn i høringsperioder.»

Mangel på personell og/eller kompetanse oppleves å være en sentral utfordring for mange kommuner. Dette kan blant annet innebære at kommunen ikke besitter folkene og kompetansen de trenger for å ta veloverveide beslutninger knyttet til bærekraftig arealutnyttelse. Mange kommuner beskriver at det generelle kompetansebehovet er svært bredt, og at det er særlig utfordrende å sikre spisskompetanse på smale fagområder.

«Arealplanlegging er komplekst, og det er mange forhold som skal belyses gjennom planleggingen. Mange kommuner har knappe ressurser til slikt arbeid, samtidig som det forventes det samme av de små kommunene som av de store. De siste årene har det vært vanskelig for kommunene å rekruttere arealplanleggere. Kan små fagmiljøer gjøre det lite attraktivt å jobbe med arealplan i kommunal sektor utenfor de store byene?»

Flere kommuner beskriver at det er **utfordrende å ivareta alle krav som stilles til planarbeidet**. Kommunene beskriver blant annet at det både er ressurskrevende og kostbart å utarbeide areal- og reguleringsplaner. Med økende behov for kunnskapsbasert planlegging (overordnet og på detaljnivå) oppgir flere kommuner at de har utfordringer med å oppfylle alle kravene som stilles.

Lokale interessekonflikter gjør at flere kommuner opplever friksjoner i arbeidet med bærekraftig arealbruk / planarbeid. Det kan gjelde interessekonflikter mellom ulike parter i kommunen, eller en konflikt mellom utbygging og bærekraftshensyn. Arealknapphet er et sentralt aspekt ved interessekonflikter/-konflikter, ifølge kommunene.

Flere kommuner viser til at **uklare ansvarsforhold**, både innad i kommunene, men også mellom stat og kommune, oppleves som utfordrende i arbeidet med bærekraftig arealbruk. Flere kommuner viser til at statlig styring på den ene siden danner et sentralt grunnlag for lokale beslutninger, men at ansvaret som delegeres kan falle mellom stoler i kommunen og kan skape en tvetydig ansvars- og rollefordeling mellom ulike forvaltningsorgan og -nivåer i kommunen.

«Ansvaret for den samlede areal- og transportplanleggingen i kommunen er uklart i dag.»

Motstridende overordnede føringer innebærer at nasjonale føringer kan komme i konflikt med hverandre. Kommunene nevner behovet for produksjon av fornybar energi og naturvern og fortetting og spredt bosetting som eksempler på denne problematikken. I tillegg opplever kommunene ulike innspill på bærekraftig arealutnyttelse på tvers av statlige etater som særlig utfordrende.

«Vi opplever oftere og oftere at nasjonale føringer kommer i konflikt med hverandre f.eks. trafikk-sikkerhet mot landbruksjord eller produksjon av fornybar energi mot naturkvaliteter -det utfordrer oss som planmyndighet.»

Enkelte kommuner peker på **knapphet på arealer** som en sentral utfordring for dem. Her viser kommunene til utfordringer knyttet til prioriteringer av hva tilgjengelig areal skal benyttes til, samt hvordan man kan sikre at videre samfunnsutvikling ikke går på bekostning av naturområder, landbruksareal, kystområder og liknende. Utfordringen henger altså tett sammen med interessekonflikter.

Noen kommuner peker på **begrensninger fra nasjonalt hold** som en utfordring. Dette kan omfatte at kommunene opplever statlige føringer og planer som begrensende på deres arbeid med bærekraftig arealbruk. Enkelte kommuner peker blant annet på naturinngrep som følge av statlige planer om jernbaneutbygging eller større veiprosjekter som eksempler.

Blant de overnevnte utfordringene kunne flere kommuner vise til spesifikke former for interessekonflikter som sentrale utfordringer i arbeidet med bærekraftig arealbruk. Av Figur 4-3 ser vi at motstrid mellom ulike kommunale prioriteringer skaper utfordringer for bærekraftig arealbruk. Særlig er det motstrid mellom nærings- og boligutvikling og natur som oftest trekkes fram som en sentral interessekonflikt.

Figur 4-3 Andel av kommuner som oppgir ulike interessekonflikter som svar på spørsmål 4-5 i debattheftet



Kilde: Kommuners svar på KS' debatthefte, bearbeidet av Menon Economics. N = 224

Av de ulike interessekonfliktene kommunene peker på er det **behovet for næringsarealer** som i størst grad trekkes fram som en utfordring når det gjelder arbeid med bærekraftig arealbruk. Kommunene beskriver blant annet at lokalpolitikere står overfor et sterkt press fra næringslivsaktører når det gjelder utnyttelse av naturarealer for utbygging. Kommunene peker på at nasjonale og lokale målkrav om reduksjon i utslipp er krevende å kombinere med kommunale mål om vekst i økonomisk verdiskaping i kommunen. I tillegg til dette kommer utbygging i enkelte tilfeller i **konflikt med jordbruksareal**. Kommunene viser til risikoen både lokal utbygging (næring og bolig) og statlige inngripen (transport og kommunikasjon) påfører både jordvern og matsikkerheten i området.

Enkelte kommuner peker på at **hytteutbygging både er arealkrevende og kommer i konflikt med bærekraftig arealutbygging i kommunen**. Kommunene forteller at slike hensyn gjør det krevende å tilrettelegge for alle brukere av natur og utmark, som gjør at det kan oppstå konflikt mellom grunneiere og hytteeiere, eller grunneiere og turgåere.

«I kommuner som har villreinforvaltning innenfor sine kommunegrenser, vil bærekraftsmål 15 som omhandler liv og artsmangfold på land, gi tydelige utfordringer i forhold til reiseliv og utvikling av fritidsboliger.»

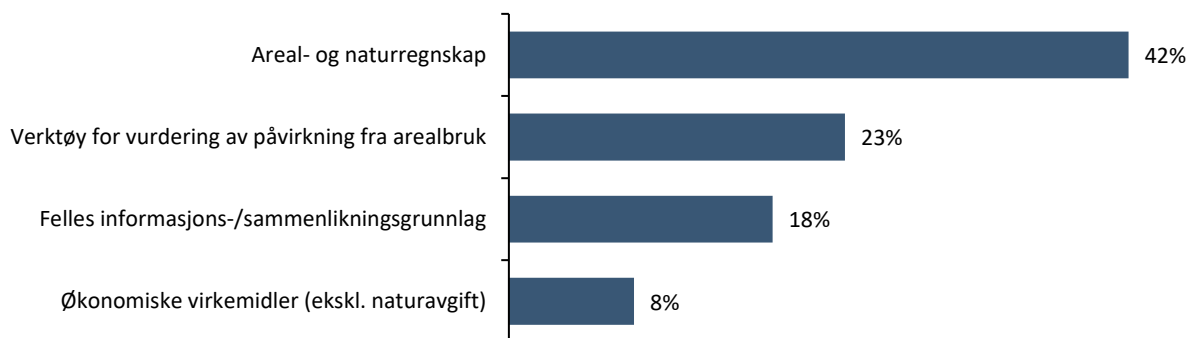
I tillegg til at næringsutvikling og -utbygging legger press på bærekraftig arealbruk i kommunene, vil **tilrettelegging av kraftproduksjon** (særlig fornybar energi i form av vind- eller solkraft) kreve stor omdisponering av naturområder. Kommunene peker på at stadig økende behov for bærekraftig og fornybar kraftproduksjon vil legge større press på kommunenes arealbruk. Kommunene peker på nødvendigheten av bevisste forhold til hvilke arealer som er egnet for slik tilrettelegging, for å redusere klimafotavtrykket mest mulig, samt sikre at arealene brukes på en bærekraftig måte.

Enkelte kommuner peker også på nødvendigheten av **kulturvern/-bevaring, samt hvordan dette kan komme i konflikt med økende behov for fortetting** i kommunene. Enkelte kommuner beskriver at fortetting kan medføre større press på bevaringsverdige områder, og at avveininger derfor må gjennomføres.

4.3 Kommunene nevner ulike typer virkemidler og verktøy som vil være nyttige for dem

Kommunene viser til flere ulike verktøy og virkemidler som kan være nyttige og nødvendige i kommunenes arbeid med bærekraftig arealbruk. Figuren under viser ulike sentrale verktøy og virkemidler som kommunene peker på. Blant disse er det særlig areal- og naturregnskap kommunene trekker fram. I tillegg trekkes standardiserte verktøy for å vurdere klima-/naturpåvirkning av arealbruk og felles informasjons-/sammenlikningsgrunnlag fram. Enkelte trekker også fram andre typer virkemidler og verktøy, som verktøy for å planlegge befolkningsutvikling og fremtidig boligbehov.

Figur 4-4 Andel kommuner som viser til ulike verktøy og virkemidler som svar på spørsmål 5 i debattheftet



N = 224. Kilde: Kommuners svar på KS' debatthefte, bearbeidet av Menon Economics.

Flere kommuner peker på behovet for **areal- og naturregnskap** som kan benyttes som et styringsverktøy. Kommunene peker på at et slikt regnskap vil forenkle prosesser forbundet med beslutningstaking, og redusere den assosierte risikoen ved utbygging av arealer i kommunen.

«Av konkrete verktøy så bør kommunene bruke tilgjengelig og oppdaterte kunnskapsdata, bruke klimabudsjett og regnskap etter anerkjente metoder, og sist, men ikke minst utøve klimaledelse.»

I tillegg til areal- og naturregnskap peker flere kommuner på behovet for **verktøy for å vurdere påvirkning av arealbruk**. Her viser flere kommuner til løsninger som digitale løsninger som viser klimaeffekt av ulike inngrep i naturen. Samtidig har flere kommuner behov for enkle og brukervennlige verktøy for å hente ut og sammenstille informasjon om den samlede påvirkningen på natur og miljø.

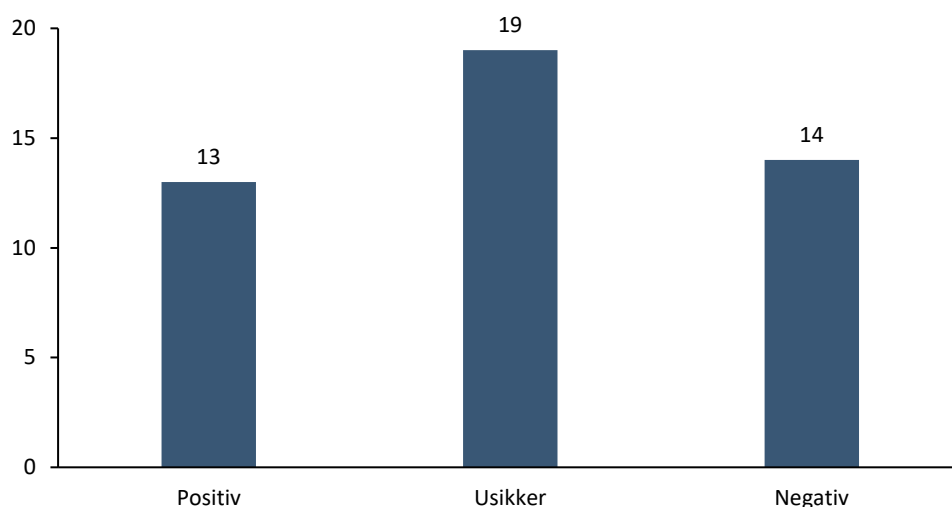
Kommunene peker også på et **felles informasjons-/sammenlikningsgrunnlag** som kan benyttes på tvers av kommune- og fylkesgrenser, i ulike sammenhenger. Det kan for eksempel være oppdaterte kartdata som lett kan tas i bruk. Kommunene beskriver at relevant informasjon er spredt utover flere fagportaler, og at sammenstilling krever ulike prosesser knyttet til informasjonsinnhenting. Gode offentlig tilgjengelige kunnskapsdatabaser, kommunikasjonsdelingsverktøy og felles metodisk tilnærming knyttet til arbeidsprosesser ses på som sentrale aspekter for bærekraftig arealbruk.

I tillegg til de overnevnte verktøyene og virkemidlene, er det flere kommuner som peker på **naturavgift** som et virkemiddel i tilknytning til bærekraftig arealbruk. Til KS' debatthefte finner vi at totalt 46 kommuner har uttalt seg om bruken av naturavgift. Av Figur 4-5 ser vi hvordan kommunene som har nevnt naturavgift i sitt svar stiller seg til virkemiddelet. Figuren viser at det er spredte meninger rundt bruken og behovet av naturavgift i kommunene. Av de 46 kommunene som har uttalt seg om bruken av naturavgift, har 13 (28 prosent) ytret at de er positive til innføring av en naturavgift. Tilsvarende stiller 14 av kommunene (30 prosent) seg negative til

innføring av en naturavgift i kommunen. Midt mellom disse finner vi at 19 kommuner (41 prosent) er usikre på hvorvidt innføringen av en naturavgift vil bidra til forbedret arealforvaltning.

Kommunene som stiller seg negative til innføring av naturavgift retter bekymring mot økt byråkrati og saksbehandling for kommunen, samt redusert kapasitet til ordinært planarbeid og reduksjon i kommunens handlingsrom. Kommunene som stiller seg usikre til innføring av naturavgift peker gjerne på hvorvidt innføringen vil fungere etter hensikten, og ønsker et bedre kunnskapsgrunnlag og utredninger om effekten av ordningen. Kommuner som stiller seg positive til naturavgift peker på at en innføring vil incentivere å begrense tap og forringelse av natur/naturressurser.

Figur 4-5 Antall kommuner som oppgir å være enten positive, usikre eller negative til naturavgift



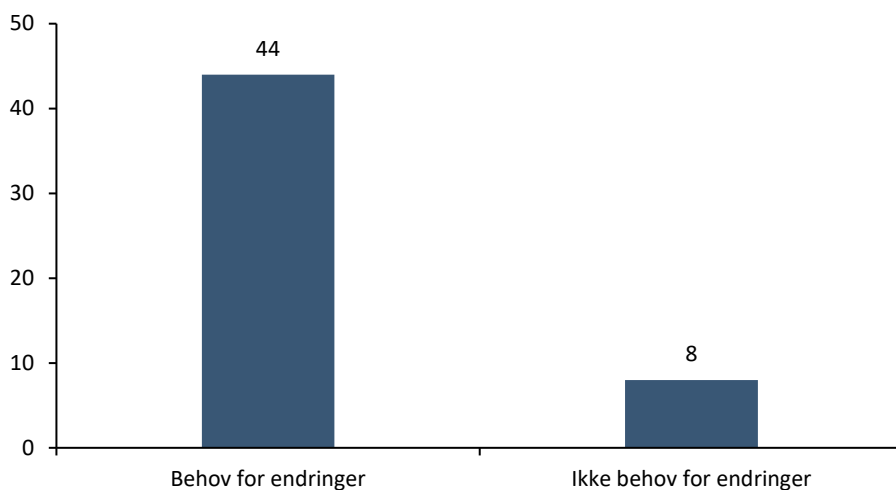
N = 224. Kilde: Kommuners svar på KS' debatthefte, bearbejdet av Menon Economics.

Enkelte kommuner viser, i tillegg til de overnevnte verktøyene og virkemidlene, til **andre økonomiske virkemidler**. Her nevner kommunene eksempelvis belønningsordning for bærekraftig arealbruk, virkemidler for å benytte ny teknologi og løsninger/materialer som bidrar til bærekraftig arealbruk og en kompensasjonsordning som skal fungere som en fordelingsnøkkel. I tillegg nevnes incentivordninger som bidrar til å gjøre eksisterende utbygd areal mer bærekraftig.

Flere kommuner retter også oppmerksomhet mot plan og bygningsloven (PBL), hvor det er delte meninger i behovet for endring i lovgivningen. Slik det forekommer av Figur 4-6, ser vi at 44 kommuner har kommentert på behovet for endring i PBL. Kommunene som mener det er behov for endring i loven trekker frem flere argumenter. Flere opplever PBL som utdatert og at den er overmoden for revisjon, og blant annet til hinder for nye energibesparingsløsninger. Andre kommuner peker på at PBL bør ha et mer finmasket arealformål, og at den i større grad må differensiere utredningskrav avhengig av hvorvidt det er små eller store prosjekter. Kommunene peker på at prosessene er for omfattende og ressurskrevende, og dermed bør forenkles.

Figur 4-6

Antall kommuner som uttrykker behov for endringer i PBL og ikke behov for endringer i PBL, som svar på spørsmål 4-5 i debattheftet



N = 224. Kilde: Kommuners svar på KS' debatthefte, bearbejdet av Menon Economics.

Enkelte kommuner har tatt stilling til hvorvidt det bør være en særskilt ordning for å ivareta natur- og miljøinteresser. I debattheftet til KS står det at «Det kan være aktuelt å vurdere nærmere om naturen bør få en ordning etter modell av plan- og bygningslovens bestemmelse om at kommunestyret «skal sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen».» Vi finner at kun 11 kommuner har ytret meninger om en slik særskilt ordning, og at deres meninger er delte. Av de 11 kommunene er 6 positive, mens de resterende stiller seg negative til en slik ordning. Kommunene som stiller seg negative til en slik ordning mener hovedsakelig at det blir for mange særordninger, som gjør at man mister den viktige helheten i planleggingsarbeidet, samt at ivaretagelse av naturens interesser gjennom andre vurderinger skaper dobbeltarbeid. Kommunene som stiller seg positive til en særskilt ordning peker hovedsakelig på at en slik ordning vil sørge for at naturens interesser blir hensyntatt på en tilstrekkelig måte i planarbeidet, og sørge for at andre interesser ikke dominerer det helhetlige bildet.

4.4 Vi finner lite variasjon i svar mellom kommuner

Vi har gjort en statistisk analyse hvor vi har testet om svarene til kommunene har en sammenheng med fem ulike kjennetegn:

1. Befolkningsstørrelse
2. Økonomisk handlingsrom
3. Partifragmentering i kommunestyret
4. Sentralitet
5. Befolkningsendring siste fem år

Nærmere forklaring av de statistiske variablene er inkludert i Vedlegg A. I tillegg til disse har vi undersøkt tre ytterligere forklaringsvariabler som kan være spesielt relevante i forbindelse med bærekraftig arealbruk:

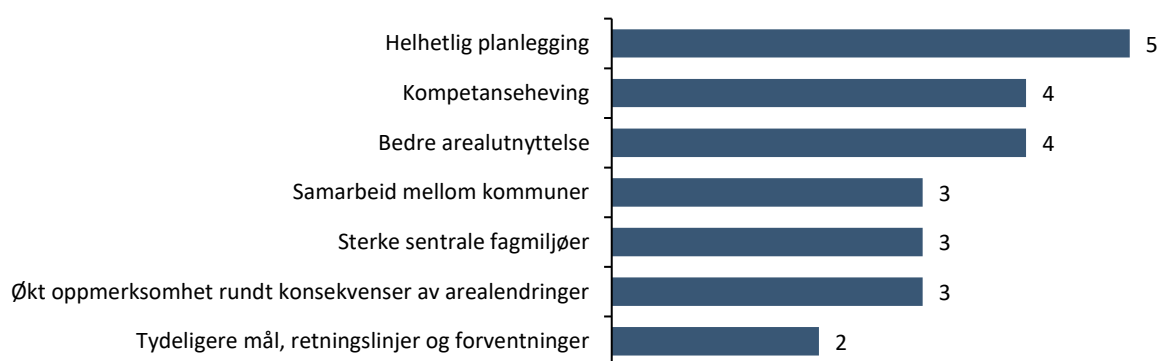
1. Kommuneareal
2. Antall fritidsboliger
3. Naturareal

Forklaring av variablene og resultater fra den statistiske analysen finnes i Vedlegg C. Den statistiske analysen avdekket liten grad av statistisk sammenheng mellom utfordringer og forklaringsvariablene, altså lite variasjon mellom kommunene. Som tidligere omtalt kan vi samtidig ikke dermed si at det ikke er variasjon mellom kommuner, da blant annet begrensninger i datagrunnlaget spiller inn.

4.5 Fylkeskommunene beskriver et tilsvarende mulighets- og utfordringsbilde som kommunene

Fylkeskommunene viser i all hovedsak til de samme mulighetene og utfordringene som kommunene. Overordnet sett viser fylkeskommunene i størst grad til helhetlig planlegging, kompetanseheving og bedre arealutnyttelse som sentrale muligheter, se Figur 4-7. Mange av fylkeskommunene trekker frem at regionale planer kan bidra til mer bærekraftig arealbruk.

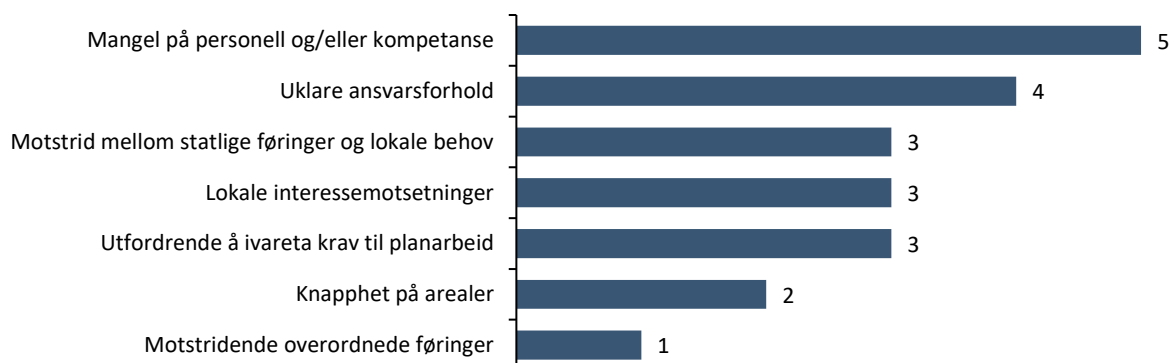
Figur 4-7 Antall fylkeskommuner som nevner ulike muligheter knyttet til bærekraftig arealutnyttelse



N = 11. Kilde: Fylkeskommuners svar på KS' debatthefte, bearbeidet av Menon Economics

Fylkeskommunene viser særlig til manglende personell/kompetanse og uklare ansvarsforhold som sentrale utfordringer, se Figur 4-8.

Figur 4-8 Antall fylkeskommuner som nevner ulike utfordringer som svar på spørsmål 4-5 i debattheftet



N = 11. Kilde: Fylkeskommuners svar på KS' debatthefte, bearbeidet av Menon Economics

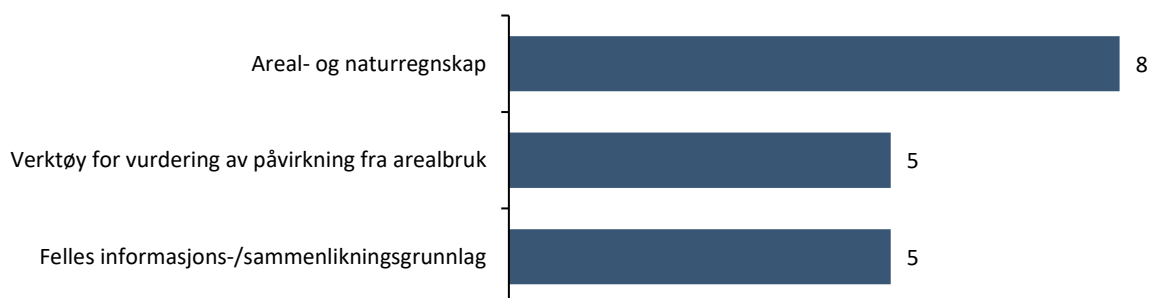
Figur 4-9 Andel fylkeskommuner som nevner ulike interessekonflikter som svar på spørsmål 4-5 i debattheftet



N = 11. Kilde: Fylkeskommuners svar på KS' debatthefte, bearbeidet av Menon Economics

Tre av fylkeskommunene har uttalt seg om deres forhold til naturavgift, hvor to av dem stiller seg positive, mens den tredje stiller seg usikker til en innføring. Kun én av fylkeskommunene har uttalt seg om innholdet i plan- og bygningsloven, og mener at det er behov for endringer. I tillegg finner vi at to fylkeskommuner har uttalt seg både positivt og negativt knyttet til en særskilt ordning for ivaretagelse av natur- og miljøinteresser. Tilsvarende som for kommunene viser fylkeskommunene til et areal- og naturregnskap som et sentralt verktøy for bærekraftig arealutnyttelse, se Figur 4-10.

Figur 4-10 Andel fylkeskommuner som nevner ulike verktøy og virkemidler som svar på spørsmål 4-5 i debattheftet



N = 11. Kilde: Fylkeskommuners svar på KS' debatthefte, bearbeidet av Menon Economics

5 Barrierer og muligheter for raskere omstilling og mobilisering av ressurser

Kommuner fremhever kompetanse og kapasitet, motstand mot endring og manglende felles forståelse, kapasitet til omstilling, kommuneøkonomi og mange lovpålagte oppgaver og krav som noen av de største barrierene for å få til en raskere omstilling i kommunen. Kommunene har samtidig pekt på en rekke ulike muligheter for å mobilisere internt i egen organisasjon og med eksterne utenfor organisasjonen. En rekke av mulighetene som nevnes faller inn under kommunenes muligheter for å mobilisere internt i egen organisasjon, for eksempel bedre arbeids-/oppgavefordeling, heltidskultur og reduksjon i sykefravær. Samtidig oppgir over halvparten av kommunene økt eller fortsatt samarbeid med frivillighet og innbyggere som en mulighet.

I dette kapittelet ser vi på svarene til følgende spørsmål i KS' debatthefte:

Hvordan få til en raskere omstilling og mobilisering av ressurser?

6. Hva er de største barrierene for å få til en raskere omstilling i din kommune/fylkeskommune?
7. Hvor ser dere de største mulighetene for å mobilisere internt i egen organisasjon og med eksterne utenfor organisasjonen?

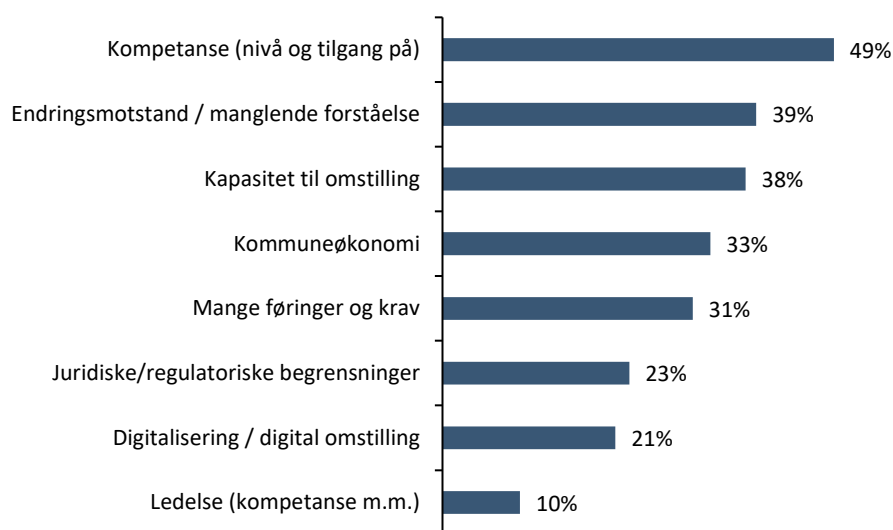
Hvilke barrierer og muligheter kommunene og fylkeskommunene har oppgitt bør sees i sammenheng. For eksempel kan enkelte ha valgt å fremheve høyt sykefravær som en barriere, og å redusere sykefravær som en mulighet, mens andre kun har nevnt lavere sykefravær som en mulighet.

5.1 Kommunene peker blant annet på kompetanse, forståelse og kapasitet som barrierer for raskere omstilling

Figur 5-1 viser barrierer for raskere omstilling som kommunene har oppgitt som svar på spørsmål 6-7 i debattheftet. Som vi også så fra svarene på spørsmål 1-5, oppleves kompetanse og kapasitet som store utfordringer blant kommunene som har svart på spørsmålene i debattheftet. Også økonomi og mange lovpålagte oppgaver og krav går igjen som utfordringer som fremheves. Motstand mot endring og manglende felles forståelse for hvorfor det er behov for endring nevnes samtidig som en viktig barriere for raskere omstilling av flere. Som for øvrige spørsmål, er det viktig å påpeke at enkelte av kategoriene henger tett sammen og kan være delvis overlappende, og at funnene viser hva kommunene har valgt å fremheve som svar. At relativt få har fremhevet en utfordring (eller mulighet), betyr ikke at ikke også andre opplever den samme utfordringen (eller muligheten).

Figur 5-1

Barrierer for raskere omstilling oppgitt som svar på spørsmål 6-7 i KS' debattheft



N = 228. Kilde: Kommuners svar på KS' debattheft, bearbejdet av Menon Economics

Kompetanse (nivå og tilgang på) handler om tilgangen på kvalifisert arbeidskraft som er nødvendig for å sikre rask omstilling. Kommuner fremhever her utfordringer med å rekruttere (og beholde) relevant kompetanse. Flere uttrykker at det spesielt er en utfordring innenfor helse- og omsorgsområdet, men skole og barnehage, digitalisering og andre områder nevnes også. Kommunene fremhever både at de har utfordringer med tilgang på kompetanse i dag, og at de forventer at utfordringene vil kunne styrkes fremover, blant annet som følge av økt antall eldre. Som én kommune skriver, tar omstilling tid og behovet for kvalifisert arbeidskraft er større enn det antallet som er tilgjengelig. Flere fremhever også utfordringer ved kompetansen til medarbeidere og muligheter for å endre kompetansen. Enkelte fremhever utfordringer med at det kan bli en konkurranse mellom kommuner i felles bo- og arbeidsmarkedsregioner om rett kompetanse. Det er også flere som trekker frem manglende kompetanse innenfor endringsledelse og til å drive omstilling som en barriere.

Endringsmotstand / manglende forståelse. En stor andel kommuner fremhever motstand mot endring og manglende forståelse for behovet for endring som en barriere for raskere omstilling. Det kan handle om kultur og holdninger til omstilling, generell endringsmotstand eller endringstrøtthet, eller manglende forankring eller involvering. Noen påpeker at det er vanskelig å se hvilke gevinster man kan hente ut. Noen kommuner spesifiserer at utfordringene gjelder på flere nivåer, både blant ansatte i ulike deler av kommunen, ledere, tillitsvalgte, politikere og/eller innbyggere. Her kan også forventninger fra innbyggere til høyt nivå på tjenester og tilbud spille inn. Flere fremhever også at man ikke nødvendigvis er rigget for endring, og at det er en «endringsstivhet» i organisasjonen. Det kan handle om kultur og forståelse, men også blant annet arbeidsdeling, rutiner og prosesser. Flere påpeker at det er behov for en omforent forståelse for at omstilling framover blir regelen og ikke unntaket, og at hele organisasjonen må være rigget for å håndtere det. Dette henger også sammen med at utfordringsbildet og omstillingsbehovet er sammensatt. I sammenheng med dette har også flere kommuner trukket fram at endring er mulig, noe man blant annet så i forbindelse med mobilisering som følge av krigen i Ukraina og Covid-19-pandemien. Øvrige utfordringer oppleves ikke like prekære og er vanskeligere å forstå, ifølge flere.

«Den største barrieren er antagelig en godt forankret kultur for en ikke-bærekraftig livsstil. Skal omstilling til bærekraft lykkes, så må den enkelte få følelsen av å få en direkte fordel av tiltaket.»

«Ein grunnleggande barriere for omstilling er kanskje den manglande kollektive forståinga i eit samfunn, i ei samla politisk leiing og i ein kommuneorganisasjon for kvifor vi må omstille og korleis vi skal gjere det. Ved endring møter ein også på innbyggjarane si frykt for å misse grunnleggande velferdsgode, og omstilling og endring av kommunesektoren føreset endring av tenkje- og handlemåte for både politisk leiing, organisasjon og samfunn. Dette er krevjande.»

Kapasitet til omstilling. Begrenset kapasitet til å jobbe med omstilling trekkes også frem som en barriere av flere kommuner. Det handler blant annet om å kunne sette av tid og ressurser til å ha fokus på omstilling, samtidig som man ivaretar øvrige oppgaver og drift. Begrenset kapasitet til omstilling kan henge sammen med blant annet kompetanseutfordringer, økonomi og/eller ledere som prioriterer omstilling og setter retning. Flere viser til at det er høyt press på daglig drift og ikke er rom for utvikling, innovasjon og omstilling i tilstrekkelig grad. Én skriver for eksempel dette under barrierer: «Kapasitet og ressurser til utvikling – alt handler om løpende drift».

Kommuneøkonomi fremheves også som en barriere for rask omstilling. Her pekes det på redusert eller begrenset økonomisk handlingsrom, sett opp mot krav og forventninger til tjenester. Noen trekker også frem utfordringer med å ha ressurser til å jobbe forebyggende, og flere fremhever «pukkelkostnader» ved omstilling samtidig som tjenestene skal holde et forsvarlig nivå.

Mange føringer og krav handler om lovpålagte oppgaver og krav og øvrige føringer som kommunene må forholde seg til. Dette er også fremhevet som en utfordring som svar på øvrige spørsmål i debattheftet. Flere peker på at kommunene må forholde seg til stadig nye oppgaver, krav og regelverk, med krav til rapportering på mange områder, og at dette krever ressurser som ellers i større grad kunne vært benyttet til utviklingsarbeid.

«Det er i hovedsak to store barrierer for å få til raskere omstilling [...]. Den ene er statlig detaljstyring av tjenestene, blant annet gjennom lovpålagte krav og normer. Dette er særlig krevende for en kommune med lite økonomisk handlingsrom.»

«Som kommune opplever man ofte at nye oppgaver, lovendringer eller reformer følges opp med [at] staten har tillit til at kommunen selv løser oppgaven. Staten forteller hva og hvorfor, mens kommunen må finne ut hvordan. At selve jobben overlates til kommunen begrunnes ofte med lokal selvråderett og at kommunene selv vet best. Når alle kommuner skal jobbe med «hvordan», så blir det mye ressursbruk.»

«I tillegg opererer kommunene under svært mange og ulike lover, forskrifter, rundskriv og andre bestemmelser, som i seg selv oppleves som en stor hemmer for både rask og langsiktig omstilling.»

Juridiske/regulatoriske begrensninger handler om regelverk eller avtaleverk som oppleves å legge begrensninger for rask omstilling gjennom rigide og detaljerte krav og lite fleksibilitet. Det er flere kommuner som viser til bemanningsnormer og kompetansekrav, som krav til blant annet lærertetthet i skolen og bemanning i barnehager, som også kan sees i sammenheng med punktet om mange føringer og krav. Her påpekes det også at det vanskeliggjør skifte av stilling eller sektor. Det vises også til lov- og avtaleverk som regulerer arbeids(tids)-bestemmelser, for eksempel begrensninger i handlingsrom når det kommer til turnusordninger, vaktlengde og helgearbeid. Flere uttrykker at heltidstankegangen ikke nødvendigvis lar seg forene med turnussystem og behov. Noen viser til at delvis utføre kan tape på å fortsette å stå i arbeid. Enkelte viser også til regler om særaldersgrenser og avkorting av pensjon som barrierer mot omstilling. Ellers vises det til flere ulike områder og regelverk, for eksempel knyttet til godkjenning av utenlandsk kompetanse, muligheter innenfor velferdsteknologi, regulatoriske tilpasninger innenfor digitalisering, ivaretagelse av personvernforordningen (GDPR) og motstridende lovverk mellom fagfelt. Flere påpeker at regelverket ikke er godt nok tilpasset samfunnsutviklingen.

«Kommunesektoren er underlagt lov- og avtaleverk som kan sette begrensninger for kommunens arbeid. For eksempel gjelder dette føringer for ansettelsesprosesser i kommunen, som begrenser muligheten til å ansette og kvalifisere arbeidskraft som har svakere tilknytning til arbeidslivet til et yrke i det offentlige, sammenlignet med privat næringsliv.»

«Det må gjøres enklere for pensjonister og uføretrygdede å jobbe uten at det får konsekvenser for pensjon og trygd. Dagens system er for lite fleksibelt og for komplisert.»

Digitalisering / digital omstilling oppleves som et utfordrende område for flere kommuner, samtidig som det også oppleves som en mulighet (nærmere omtalt i påfølgende delkapittel). Blant annet nevnes manglende digitalisering og digitale løsninger som et hinder, så vel som kompetanse på området. Flere påpeker at de har begrenset med ressurser til større digitale satsinger og utvikling av digitale verktøy, og at det er begrenset med muligheter til å synliggjøre og hente ut gevinster ved digitalisering. I tilknytning til dette påpeker også flere at det er behov for samarbeid og felles løsninger.

«Digital omstilling, digitale løsninger, digitalt utstyr og digital kompetanse er en utfordring for alle kommuner.»

«Vi har mange manuelle arbeidsoppgaver som kunne vært digitaliser, men opplever at vi mangler mulighetsrommet til å gjøre dette pga. for lite kapasitet/kompetanse/økonomi. Dette kan gjelde alt fra papirskjemaer til velferdsteknologi som kan være besparende dersom vi får investert i utvikling.»

En del kommuner fremhever **ledelse** som en barriere for rask omstilling. Det handler blant annet om begrenset kompetanse, stabilitet og kapasitet til å lede omstillingsarbeid og bidra til å hente ut gevinster ved omstilling, og er dermed knyttet til flere av utfordringene nevnt over. Flere fremhever viktigheten av å ha dedikerte og kompetente ledere, men at det ikke er nok tid til å utøve god ledelse. Det knyttes blant annet til et stort leder-spenn og krevende omstilling på mange områder, mange rapporteringskrav, manglende kunnskap og kompetanse og manglende arenaer for utvikling av god ledelse.

Utover nevnte barrierer legger kommuner også vekt på at det er behov for omstilling innenfor flere sektorer samtidig, som krever **tverrfaglig og kontinuerlig arbeid** med omstilling på mange områder på én gang. Dette oppleves som krevende. Det er mange parter som skal involveres og omstilling tar tid. Samtidig opplever flere at man er for **silobaserte** i organisering og tankegang, og at man er for opptatt av å løse utfordringene innenfor sitt enkelte virksomhetsområde heller enn å løse helhetlige utfordringer på tvers. Som eksempler nevnes det også at det er krevende å bruke ansatte på tvers av områder. Flere fremhever også at samhandling er krevende og setter store krav til ledelse og organisasjonskultur. Flere opplever at det ikke er god nok samhandling og samarbeid mellom sektorer og på tvers av forvaltningsnivåer, og at dette er barrierer for rask omstilling. Enkelte fremhever at det har vært utfordrende samarbeid mellom deler av utdanningssektoren og kommunen som arbeidsgiver, andre at det kan være krevende prosesser mellom statsforvalter og kommune. Som vi så fra svarene på spørsmål 4 og 5, kan også interessekonflikter spille inn.

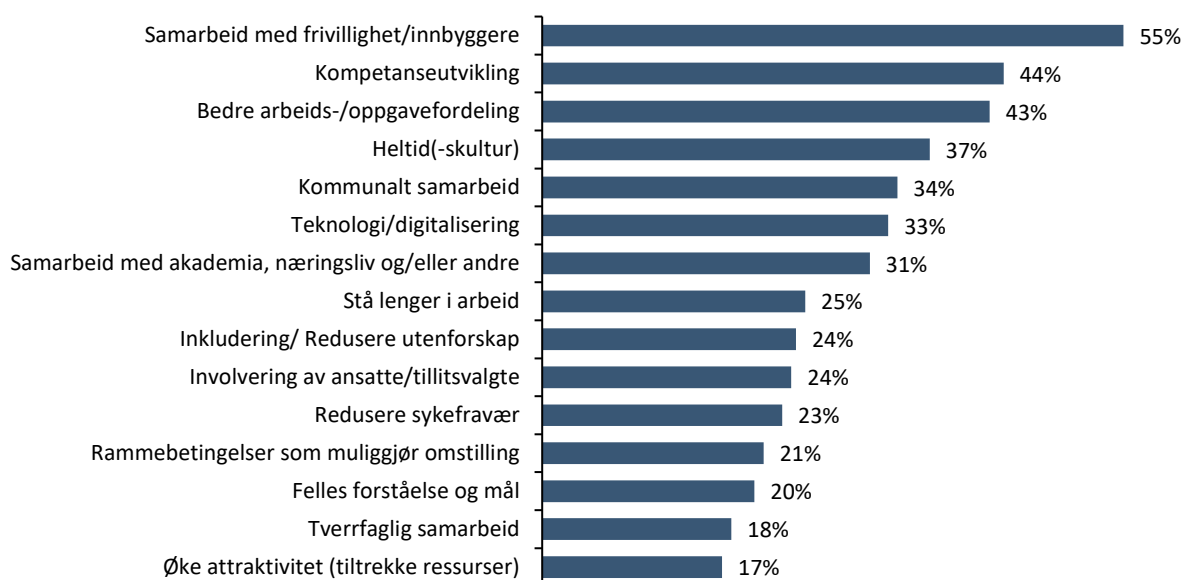
Manglende prioriteringer trekkes også frem av en del kommuner. Noen knytter dette til ledelse og kultur, og noen viser til at det stadig kommer nye krav uten at det er tydelig hva man eventuelt kan gjøre mindre av. Enkelte påpeker også at det ikke er mulig å gjøre alt på én gang og at man må prioritere hva som skal gjøres.

5.2 Kommunene ser en rekke muligheter for raskere omstilling

Kommunene har pekt på en rekke ulike muligheter for å mobilisere internt i egen organisasjon og med eksterne utenfor organisasjonen. De mest fremtredende mulighetene er oppsummert i Figur 5-2. For å kunne håndtere

bemanningsutfordringene, forventes kommunene å måtte mobilisere mer arbeidskraft som allerede er i tjenestene i dag. En rekke av mulighetene som nevnes faller inn under kommunenes muligheter for å mobilisere internt i egen organisasjon, for eksempel bedre arbeids-/oppgavefordeling, heltidskultur og reduksjon i sykefravær. Samtidig oppgir over halvparten av kommunene økt eller fortsatt samarbeid med frivillighet og innbyggere som en mulighet.

Figur 5-2 Muligheter for mobilisering oppgitt som svar på spørsmål 6-7 i KS' debatthefte



N = 228. Kilde: Kommuners svar på KS' debatthefte, bearbejdet av Menon Economics

Flere av kommunene påpeker at **samarbeid med frivillighet** kan være en stor mulighet fremover. Blant annet trekkes det frem at frivillig sektor er en viktig aktør som supplerer og forsterker de lovpålagte tjenestene som kommunen leverer og at frivilligheten er viktig for samfunnet. Flere påpeker at det kan være muligheter for å mobilisere frivilligheten i enda sterkere grad, for eksempel innenfor eldreomsorgen og inkludering (blant annet møteplasser, aktiviteter og sosiale relasjoner), og at man kan samarbeide enda mer og bedre med frivilligheten, lære av dem og involvere dem i arbeidet med å levere gode tjenester. God dialog og samarbeid med frivilligheten kan gjøre omstillingen lettere. Samtidig påpekes det at dette også krever ressurser og koordinering, og at det ikke må legges urealistiske forventninger på frivillig sektor. Mange påpeker også at det er viktig å involvere innbyggere som ressurs og i utvikling av tjenester og å styrke innbyggerdialogen. Enkelte fremhever at samarbeid med pårørende vektlegges. Flere poengterer også at det må jobbes med å skape en forståelse av hva kommunen kan levere og hva innbyggerne må bidra med selv, herunder ansvar for eget liv og helse.

Kompetanseutvikling fremheves som en viktig mulighet av flere kommuner. Dette omfatter etter- og videreutdanning og ulike former for kompetanseheving av egne ansatte, både gjennom interne og eksterne virkemidler. Noen nevner at det er behov for bedre muligheter for desentralisert utdanning og noen fremhever deltidsstudier og digital opplæring som viktig. Flere fremhever at det er behov for å øke andelen ansatte med fagbrev, og helse og omsorg og digitalisering nevnes gjerne som viktige områder.

Relatert til kompetanse er det også flere som er opptatt av at utdanningstilbudet i større grad må målrettes, dimensjoneres og tilpasses samfunnets og kommunesektorens fremtidige behov. Flere opplever at det er for lav tilgang på relevant kompetanse og at utdanningen ikke er godt nok tilpasset fremtidig arbeidshverdag. Særlig helse- og omsorgssektoren (sykepleiere, helsefagarbeidere, vernepleiere, leger, psykologer og andre) nevnes, så

vel som oppvekstområdet. Flere påpeker at dette er utfordringer som må løses på nasjonalt nivå. Som nærmere omtalt under er det også flere kommuner som viser til at det er muligheter for bedre samarbeid med utdanningsinstitusjoner.

Bedre arbeids-/oppgavefordeling trekkes frem som en mulighet av en rekke kommuner. Dette omfatter mer målrettet og effektiv bruk av kompetanse og tydeligere og mer effektiv arbeids-/oppgavefordeling. Flere fremhever at det da først er behov for å få god oversikt over både kompetanse og hvilke oppgaver som skal løses og hvilken kompetanse oppgavene krever. Noen spør som eksempel om hjelpearbeidere og fagarbeidere kan gjøre mer arbeid innenfor helse og omsorg så sykepleiere kan bruke tiden sin bedre. Flere fremhever at det er viktig å dreie fokuset vekk fra silotankegang og mot tverrfaglighet og helhetlighet. Det er også flere kommuner som i den sammenheng peker på at hvordan tjenestene organiseres og oppgavene løses har mye å si.

«Gode analyser av oppgavefordeling og hindring av silotenkning er viktig for å vri fokuset over på forebygging i stedet for reparasjon. Oppgavefordelingen kan også føre til mer effektiv bruk av spesialkompetanse, eksempelvis for sykepleiere.»

«I tillegg vil det være nødvendig å jobbe på mer effektive måter, ved å prøve ut nye måter å organisere arbeidet på, ny oppgavefordeling og mer fleksibel bruk av kompetanse.»

En rekke kommuner trekker frem **heltid(-skultur)** som en mulighet til å mobilisere arbeidskraft internt i egen virksomhet, gjennom økt heltidstankegang og at flere jobber heltid heller enn deltid. Flere viser til at det er behov for bedre løsninger i å etablere heltidskultur og ideer til å løse behovet for flere heltidsstillinger, og at KS kan bidra med å få til gode rammebetingelser i samarbeid med organisasjoner. Flere viser også til Tørn-prosjektet. Samtidig er det også kommuner som trekker frem at frivillig deltid er en stor utfordring i å øke stillingsandeler, og enkelte påpeker at økt bruk av heltid kan medføre økte kostnader på kort sikt. Det er samtidig også flere som påpeker at mange ikke har kapasitet til å jobbe i full stilling innenfor blant annet helse- og omsorgssektoren som følge av høyt press og utslitthet.

Kommunalt samarbeid, gjennom interkommunale samarbeid, regionale samarbeid og økt samhandling på tvers av kommuner, nevnes som en mulighet av flere. Flere viser til at det er behov for ressursdeling og samarbeid rundt kritisk kompetanse heller enn konkurranse om de samme ressursene. En rekke kommuner nevner samarbeid i tilknytning til digitalisering og IT, som oppfattes som et område det er krevende å drive utvikling på alene. Blant annet er DigiViken og DigiVestland trukket frem som eksempler. Flere mulige områder for samarbeid trekkes frem, eksempelvis samferdsel og infrastruktur, barnevern, økonomi, beredskap, turisme og velferdsteknologi, og prosesser og rutiner mer generelt. Enkelte nevner også at man må tørre å ta debatten om størrelsen på kommuner. Selv om samarbeid på tvers av kommuner ikke er noe nytt, og KS har vært pådriver for å samarbeide om felles løsninger, oppfattes det å være potensial for å kunne hente ut enda mer på området.

Teknologi/digitalisering er også et mulighetsområde som fremheves av flere kommuner. Det omfatter blant annet muligheter for å ta ny teknologi i bruk og bruke teknologi og digitale løsninger for å organisere, skape og levere tjenester mer effektivt. Enkelte nevner også at digitale samhandlingsverktøy kan lette mobilisering av ressurser. Teknologi og digitalisering er områder som særlig fremheves i forbindelse med samarbeidsmuligheter, både med tanke på kompetanse og innkjøp av utstyr, lisenser og annet, og både kommunalt, regionalt og nasjonalt samarbeid. Behov for standardisering og deling av data nevnes også. Digitale fellesløsninger kan også danne et godt grunnlag for å gi likeverdige tjenester til innbyggere på tvers av kommuner. Kompetanseheving og økt anvendelse av teknologi nevnes også. I tilknytning til utfordringer på helse- og omsorgsområdet trekkes velferdsteknologi frem som en mulighet.

«Bruk av nye løysingar for velferdsteknologi, og andre IKT verktøy må støttast opp gjennom felles løysingar på nasjonalt nivå.»

«Digitalisering og innføring av ny teknologi er krevende å håndtere den enkelte kommune. KS må være på banen i større grad for å legge til rette for at kommunene utvikler trygge, gode, smarte og løsnings. KS har en viktig rolle her for å kunne samle kommunesektorens digitaliseringsarbeid og fremme sektorens interesser.»

Som en mulighet eksternt, fremhever flere kommuner **samarbeid med akademia, næringsliv og/eller andre**. Spesielt nevnes samarbeid med universiteter og høyskoler om løsninger for utdanningsløp, kompetanse-mobilisering, nyskaping og kunnskapsutvikling. Samarbeid med universiteter, næringsliv og andre om forskning, innovasjon og utvikling fremheves også, så vel som samarbeid om å mobilisere for å forhindre frafall i skole og arbeid. Økt samskaping med næringsliv, innbyggere, frivillighet, akademia og andre er ord som går igjen blant flere for å møte fremtidens utfordringer.

«Samskapingperspektivet står sterkt i kommunens samfunnsplan. Ved sterkere samskaping med eksterne aktører som næringslivsorganisasjoner og frivilligheten, vil det legges til rette for å kunne få tilført ressurser inn i kommunal tjenesteproduksjon. Men dette krever gode modeller for samhandling og åpenhet i hele organisasjonen for å kunne tilføre ressurser utenifra som kan og vil bidra.»

Stå lenger i arbeid handler om å beholde kompetanse lenger gjennom blant annet retningslinjer for senior-politikk, seniortiltak, ansette på pensjonistvilkår eller liknende, men også å få øvrige ressurser til å stå lenger i arbeid. Flere viser til at eldre som fortsatt kan bidra i arbeidslivet kan utgjøre en viktig ressurs, og enkelte viser til at det er behov for et bærekraftig arbeidsliv gjennom tilpasninger og livsfasepolitikk for utsatte yrker som sykepleier/vernepleier og innen barnevernet. Dette henger blant annet sammen med å **reducere sykefraværet**, som mange kommuner også viser til som en mulighet. Da må blant annet arbeidsbelastningen ikke være for stor over tid. Flere viser til god arbeidsmobilisering og ressursutnyttelse i tilknytning til disse temaene. Når det gjelder sykefravær, viser dessuten flere til at det er behov for drahjelp på nasjonalt nivå når det gjelder ordninger og tiltak som kan bidra til å redusere sykefraværet.

«I tillegg ligger det en arbeidskraftreserve i å få ansatte til å jobbe lenger før de går av med pensjon. Dette betinger arbeidstidsordninger preget av medvirkning, fleksibilitet og mulighet for endring, som er bærekraftige og som ansatte kan stå i over tid.»

«Me ser eit potensiale i pensjonistane våre (særleg AFP-pensjonistane) som nok kunne vore ei større kjelde til arbeidskraft dersom det hadde vore mogeleg for dei å jobbe på pensjonistlønn. Me opplever at terskelgrensa for AFP hindrar at mange vil jobbe etter uttak av AFP.»

Inkludering / Redusere utenforskap handler om å øke arbeidsdeltakelsen blant personer som i dag står helt eller delvis utenfor arbeid, og er noe flere kommuner viser til som en mulighet. Det oppleves å være et stort uforløst potensial for ordninger og tiltak som kan bidra til økt arbeidsdeltakelse og inkludering. Blant annet vises det til behov for bedre ordninger for å kunne kombinere arbeid og uførepensjon og fleksible løsninger og at samarbeid med NAV og arbeids- og inkluderingsbedrifter kan gi økt ressursutnyttelse og mobilisering. Flere nevner også økt integrering som en mulighet, og å hindre frafall fra videregående gjennom blant annet samarbeid med frivillighet, utdanning og næringsliv.

«Vi må også legge til rette for få flere mennesker inn i arbeidslivet, vi har i dag altfor mange mennesker som står utenfor arbeidslivet. Det bør være enklere å kombinere ytelse fra NAV med arbeidsinntekt. Det bør også lages forsøksordninger der personer med redusert arbeidsevne får

prøve seg i ordinært arbeid uten at det blir for komplisert i forhold til regelverk og rapporteringer.»

Involvering av ansatte/tillitsvalgte handler om at god kommunikasjon og involvering av ansatte, verneombud og organisasjoner er viktig for å sikre vellykket omstilling. Flere nevner godt samarbeid mellom fagforeninger og verneombud som viktig og tidlig involvering av tillitsvalgte for å bidra til godt partssamarbeid preget av tillit og gode relasjoner. Dette oppleves som viktig for å bidra til å sikre ansattes rettigheter, plikter og behov, og for å bidra til vellykkede endringer. God informasjon fremheves. Som nevnt viser også flere kommuner til at motstand mot endring oppfattes som en viktig barriere for rask omstilling.

Rammebetingelser som muliggjør omstilling handler om at kommunene har behov for handlingsrom til å gjennomføre omstilling i form av blant annet et tilstrekkelig fleksibelt regelverk og nok ressurser. Flere viser også her til at statlig detaljstyring vanskeliggjør en rask omstilling og at man ønsker et tilstrekkelig stort lokalt handlingsrom. Nasjonale rammebetingelser må støtte opp under den omstillingen som er nødvendig. Flere viser til at det bør arbeides videre med frikommuneforsøk hvor kommuner kan søke om å unntas fra enkelte lovkrav. Tillitsreformen vises også til som et spor KS kan følge videre.

«For å klare raskere omstilling må oppgavene sentraliseres og/eller rapporteringskravene reduseres.»

«En raskere omstilling forutsetter først og fremst radikale endringer og forenklinger av ulike lovverk og systemer (jfr. frikommuneforsøket).»

«I tillegg opererer kommunene under svært mange og ulike lover, forskrifter, rundskriv og andre bestemmelser, som i seg selv oppleves som en stor hemmer for både rask og langsiktig omstilling. Covid-19-perioden er et godt eksempel på at omstilling (slik vi måtte håndtere i perioden) krevde mange regelendringer på nasjonalt nivå. Dersom man skal tenke radikalt, som vi må gjøre, så vil slike ytre rammer eksistere, og da er det viktig at nasjonale myndigheter også henger med, slik at omstillingsmuligheten [ikke] strander i regelverk og for stramme tøyler.»

«For å få til nødvendig omstilling trenger vi at det legges til rette for mer fleksible løp, der ting prøves ut raskt i småskala og evalueres. Tradisjonell bruk av avtaleverket og samarbeidet fører ofte tankene mot større omstillingsprosesser. Kan avtaleverket i større grad tilpasses kommuner som ønsker å være fleksible?»

«(...) Dersom Statforvalters forventningsbrev også inneholdt hva man kan slutte å produsere, eller prioritere ned, så kunne det ha gjort oppdraget enklere og løse for kommuneNorge. Slik det er i dag, er det kommunene selv som må foreta den stadige prioriteringen, for å kunne gjøre plass til nye, og da gjerne viktigere, oppdrag. For å få til en god og samlet kommunesektor, med relativt like tjenester og kvalitet, bør styrende myndigheter mene noe om dette.»

Felles forståelse og mål trekkes frem som muligheter for raskere omstilling. Det handler blant annet om at det er viktig med felles forståelse av mål og sentrale satsinger og endringsvilje i organisasjonen. Noen fremhever at det er viktig å utvikle en kultur hvor det er lov å utforske, prøve og feile og at det er viktig å vise tillit til medarbeidere.

«Samfunnet/innbyggere må få kunnskap og viten om hva og hvordan deres hverdag blir fremover og hvorfor.»

«I debatthefte i 2022 var det fokus på at me er «På same lag». Å få alle til å akseptere kvifor vi treng omstilling og at alle har/får vilje til omstilling har mykje å seia, både for omfang og tempo i omstillinga.»

Tverrfaglig samarbeid på tvers av sektorer og områder i kommunen, og på tvers av øvrige nivåer, fremheves som muligheter av flere kommuner. Blant annet nevnes styrket kommunikasjon og samarbeid og muligheter for å jobbe mer tverrfaglig og på den måten utnytte og mobilisere kompetanse på en bedre måte enn i dag.

Øke attraktivitet handler om å legge til rette for å tiltrekke ressurser gjennom å være en attraktiv arbeidsgiver, blant annet gjennom konkurransedyktige arbeidsforhold og betingelser, godt arbeidsmiljø og at kommunen er et attraktivt sted å jobbe og bo.

Av **øvrige muligheter** nevnes blant annet ledelse, samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer, mobilisering gjennom vikarer, studenter og liknende, tydeligere felles føringer og bruk av maler og verktøy, alternative arbeidstidsordninger/turnus, innovasjon og prioriteringer også av en del kommuner.

5.3 Det er noe variasjon i svar mellom kommuner, men det kan skyldes tilfeldigheter

Vi har testet om det er spesielle kjennetegn ved kommuner som nevner spesifikke barrierer eller muligheter ved å teste om barrierer og muligheter kommune nevner har sammenheng med fem ulike kjennetegn:

1. Befolkningsstørrelse
2. Økonomisk handlingsrom
3. Partifragmentering i kommunestyret
4. Sentralitet
5. Befolkningsendring siste fem år

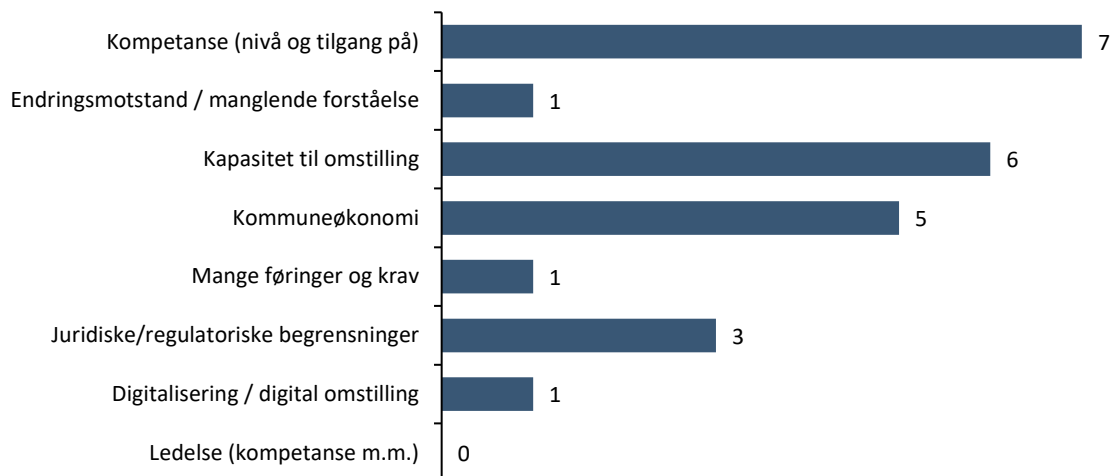
Når det gjelder barrierene for raskere omstilling, finner vi blant annet en svak signifikant negativ sammenheng mellom å fremme kommuneøkonomi som en barriere og frie korrigerede inntekter. Det indikerer med andre ord at kommuner med lavere frie korrigerede inntekter i dag i større grad anser kommuneøkonomi som en barriere for raskere omstilling fremover. Ellers finner vi kun signifikante sammenhenger mellom endringsmotstand / manglende forståelse for endringsbehov og frie korrigerede inntekter og befolkningsendring siste fem år, se Vedlegg D. Det indikerer i stort at barrierene som trekkes frem ikke ser ut til å variere mye på tvers av kjennetegn ved kommunene.

Når det gjelder mulighetene, ser vi blant annet at det er en positiv signifikant sammenheng mellom befolkningsstørrelse og henholdsvis bedre arbeids-/oppgavefordeling, felles forståelse og mål og involvering av ansatte/tillitsvalgte. Det er ikke åpenbart hvorfor det eventuelt er slik, eller om funnene kommer av tilfeldigheter. Nærmere forklaring av de statistiske variablene er inkludert i Vedlegg D.

5.4 Fylkeskommuner legger vekt på enkelte andre barrierer og muligheter enn kommunene

Figur 5-3 viser hva fylkeskommunene har trukket frem som ulike barrierer for raskere omstilling. Som for kommunene, trekkes blant annet kompetanse og kapasitet til omstilling frem som barrierer for rask omstilling av en stor andel av fylkeskommunene som har besvart spørsmålene i debattheftet. Endringsmotstand og manglende forståelse for endring er imidlertid mindre fremtredende i svarene til fylkeskommunene sammenliknet med kommunenes svar.

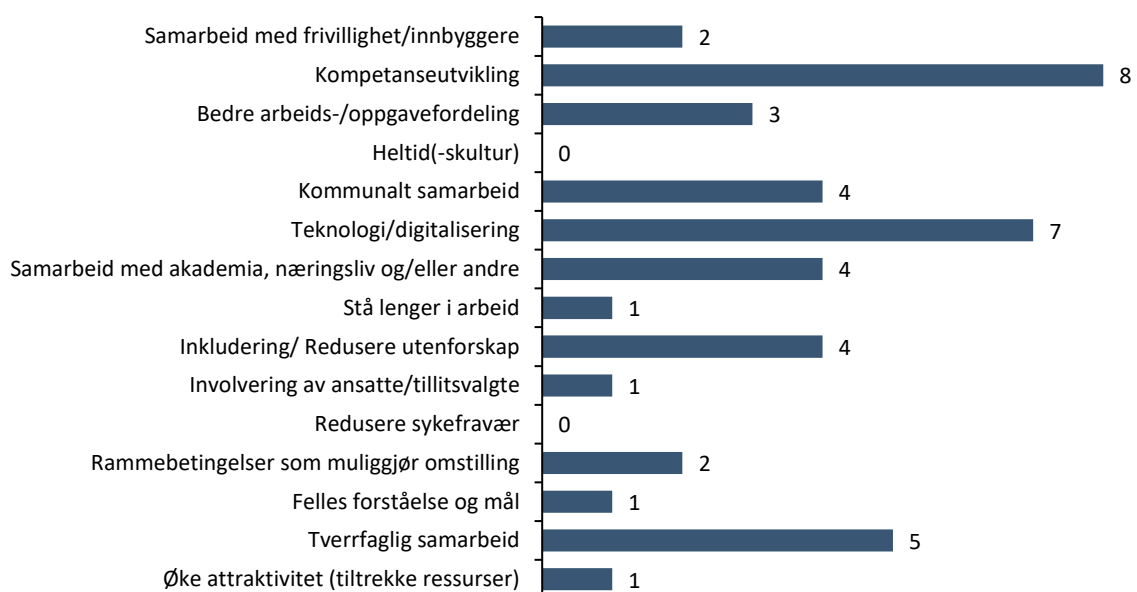
Figur 5-3 Antall fylkeskommuner som nevner ulike barrierer for raskere omstilling



N = 9. Kilde: Fylkeskommuners svar på KS' debatthefte, bearbeidet av Menon Economics

Figur 5-4 viser hvor mange av fylkeskommunene som har trukket frem ulike muligheter for raskere omstilling. Samarbeid med frivillighet og innbyggere er ikke i like stor grad fremhevet blant fylkeskommunene som kommunene, så vel som heltidskultur og reduksjon i sykefravær. Blant annet kompetanseutvikling er også for mange av fylkeskommunene fremhevet som en mulighet for raskere omstilling. Tverrfaglig samarbeid og teknologi/digitalisering er i større grad fremhevet av fylkeskommunene enn kommunene. Samtidig bør det påpekes at det vil være tilfeldigheter ettersom det ikke er snakk om mange svar, i tillegg til utfordringene nevnt i kapittel 1.4.

Figur 5-4 Antall fylkeskommuner som nevner ulike muligheter for raskere omstilling



N=9. Kilde: Fylkeskommuners svar på KS' debatthefte, bearbeidet av Menon Economics

6 Avsluttende kommentarer

Åpne spørsmål og fritekstsvar som ikke tar utgangspunkt i konkrete kategorier gjør at det vil være tilfeldige variasjoner i svarene og er krevende å analysere forskjeller mellom kommuner. Ved senere prosesser hvor svar fra kommuner og fylkeskommuner skal oppsummeres og analyseres, kan det være hensiktsmessig å på forhånd konkretisere svarkategorier, for eksempel strukturert gjennom en spørreundersøkelse eller et skjema (med veiledende tekst). Kommunene kan for eksempel bes om å prioritere hva de mener er viktig og mindre viktig, og det kan legges til rette for utdypinger for å forstå og kunne ta tak i rotårsakene. Det kan i forbindelse med utforming av spørsmål og kategorier være hensiktsmessig å sette ned en referanse-/arbeidsgruppe med ulike typer kommuner for å definere svarkategorier på forhånd.

Referanseliste

- Borge, L., Brandtzæg, B. A., Flatval, V. S., Kråkenes, T., Rattsø, J., Røtnes, R., . . . Vinsand, G. (2017). Nullpunktsmåling: Hovedrapport. *SØF-rapport nr. 01/17*. Senter for Økonomisk Forskning AS.
- Haraldsvik, M., Hopland, A. O., & Nyhus, O. L. (2018). ROBEEK – kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut? *SØF-rapport nr. 03/18*, Senter for Økonomisk Forskning AS.
- Idsø, J., & Årethun, T. (2003). Kommunale inntektsutjevningssystem. *Samfunnsøkonomen Nr. 3*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021a, Juni 13). *Om inntektssystemet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/>
- Kommunesektorens organisasjon (KS). (2023). *Debattheft I - 2023. Evne og kraft til å bære*. .
- Lalim, I. B. (2016). *Politiske kjennetegn ved ROBEEK-kommuner. Mastergradsavhandling i samfunnsvitenskap*. Høgskolen i Sørøst-Norge.
- Lunder, T., Kvernenes, M., & Thorstensen, A. (2020). *Økonomi i kommuner med svak befolkningsutvikling. Utviklingens betydning for inntekter, utgifter og tjenester. TF-rapport nr. 557*. Hentet fra <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/kommuner-med-svak-befolkningsutvikling/3815/>
- Menon Economics. (2022). *Ståa i norske kommuner - En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*.
- Rhoades, S. A. (1993). The Herfindahl-Hirschman Index. *Federal Reserve Bulletin*, 1993, 79, s. 188.

Vedlegg A – forklaringsvariabler benyttet i de statistiske analysene

Vi har benyttet fem forklaringsvariabler i samtlige statistiske analyser. Forklaringsvariablene er beskrevet i de følgende avsnittene (gjengitt fra rapporten «Ståa i norske kommuner» (Menon Economics, 2022)).

VA.1 Befolkningsstørrelse

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

VA.2 Endringer i folketall

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

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

Skatteinntektene avhenger av de nye innbyggernes skatteevne, samtidig som også disse inntektene delvis utjevnes. Delvis utjevning av skatteinntekter virker stabiliserende på kommunenes inntekter (Idsø & Årethun, 2003). Får kommunen tilvekst av personer med høy inntekt, vil derfor noe av den «ekstra» skatten disse betaler tilfalle kommunen selv, mens en andel blir inndratt og fordelt på kommuner med lav skatteinngang per innbygger.

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

VA.2 Økonomisk handlingsrom

Norske kommuner har ulike økonomiske forutsetninger. Noen kommuner er relativt sett rike, for eksempel hvis de mottar store skatteinntekter⁵ og kan utnytte stordriftsfordeler, mens andre har lavere økonomisk handlingsrom.

⁵ Utover inntekter fra skatt på inntekt og formue kan kommunene motta eiendomsskatteinntekter, kraftinntekter (konesjonskraftsinntekter, konesjonsavgifter, utbytte, eiendomsskatt på kraftverk og naturressursskatt) og havbruksinntekter. I dataene vi har fått tilgang til inkluderes ordinære skatteinntekter, rammetilskudd, eiendomsskatt og konesjonskraftsinntekter.

rom med bakgrunn i at de mottar mindre skatteinntekter og har store ufrivillige kostnadsulemper. Lav økonomisk handlingsfrihet gir et mindre mulighetsrom for å gjøre feilvurderinger og krever i større grad god langsiktig planlegging.

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

VA.3 Sentralitetsgrad

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

VA.4 Partifragmentering

Kvalitative og kvantitative studier som har vurdert kjennetegn ved kommuner på vei inn i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), kommuner i ROBEK og kommuner som har kommet seg ut av registeret, påpeker at den politiske situasjonen er avgjørende. Haraldsvik mfl. (2018) konkluderer blant annet med at dersom kommunestyret er fragmentert med mange jevnstore partier målt i omfanget av kommunestyrerepresentanter, øker sannsynligheten for dårlig økonomisk styring og planlegging og innmelding på ROBEK-listen.

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

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

Hvis eksempelvis tre partier har 30 prosent hver av plassene i kommunestyret og et fjerde parti har ti prosent av plassene, er HHI 0,28.

VA.5 Sammenheng mellom forklaringsvariabler

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

I Tabell 0-1 vises en korrelasjonsmatrise for de fem utvalgte forklaringsvariablene. Korrelasjonen mellom sentralitetsindeksen og befolkningsstørrelse er spesielt høy. Vår vurdering er at den ikke er tilstrekkelig høy til at det krever at én av de to bør utelates, men at det fordrer større grad av forsiktighet ved tolkning av koeffisientene av disse to variablene og at det bør kjøres robusthetssjekker av utfallet dersom én av dem utelates.

Tabell 0-1 Korrelasjonsmatrise for forklaringsvariablene

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

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

Vedlegg B – Relevante utfordringer fremover

VB.1 Statistisk analyse

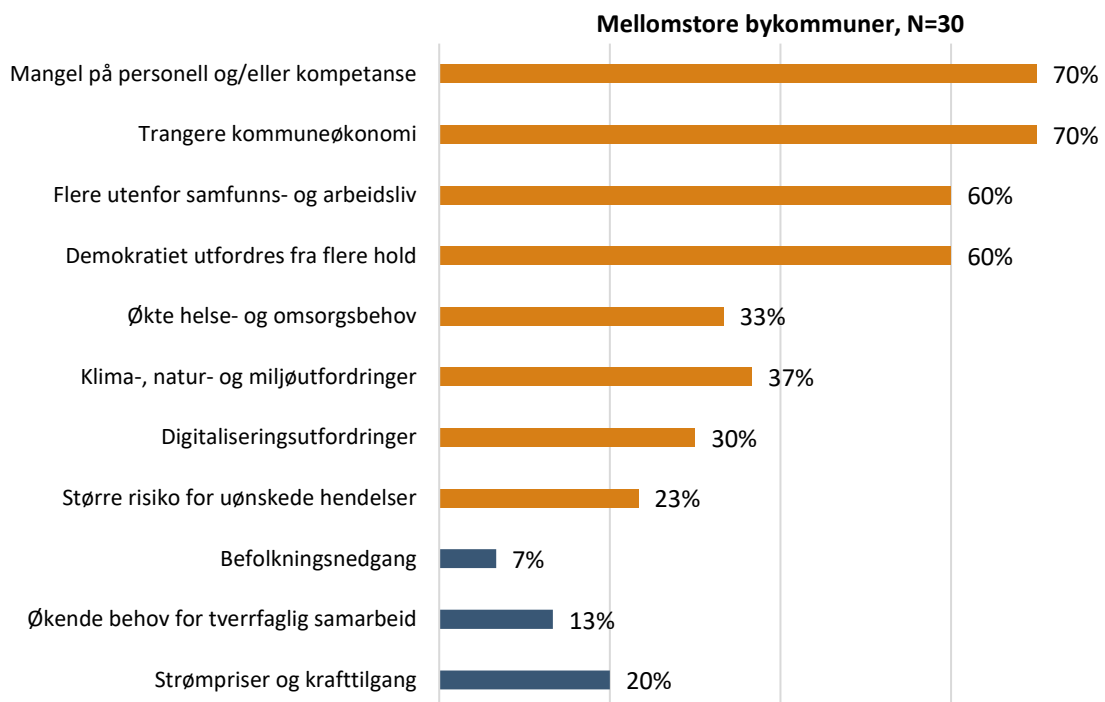
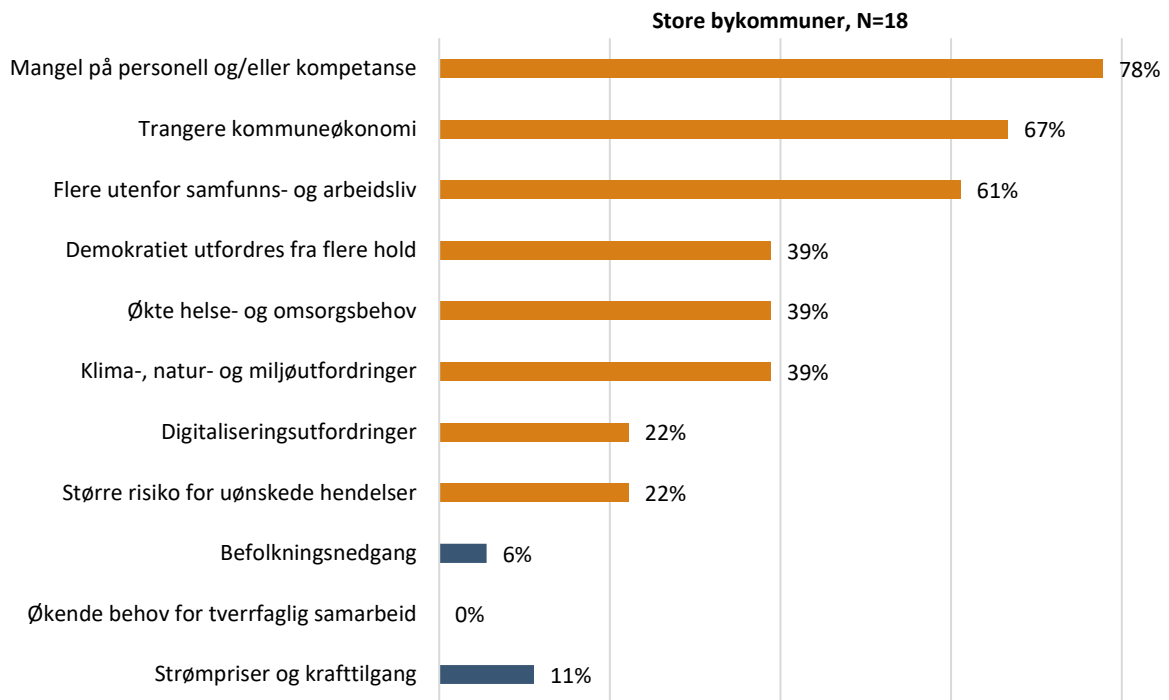
Tabell VB1 viser resultater fra logistisk regresjon. Vi finner få statistisk signifikante sammenhenger. Når vi gjør mange ulike regresjoner, er det også til en viss grad forventet at vi finner sammenhenger.

Tabell VB1 –Estimerte sammenhenger mellom utfordringskategorier nevnt i svar og kjennetegn ved kommunene. P-verdier i parentes. Sammenhenger med statistisk signifikans på 90 %, 95 % og 99 % signifikansnivå er markert med henholdsvis en, to og tre stjerner. N=238.

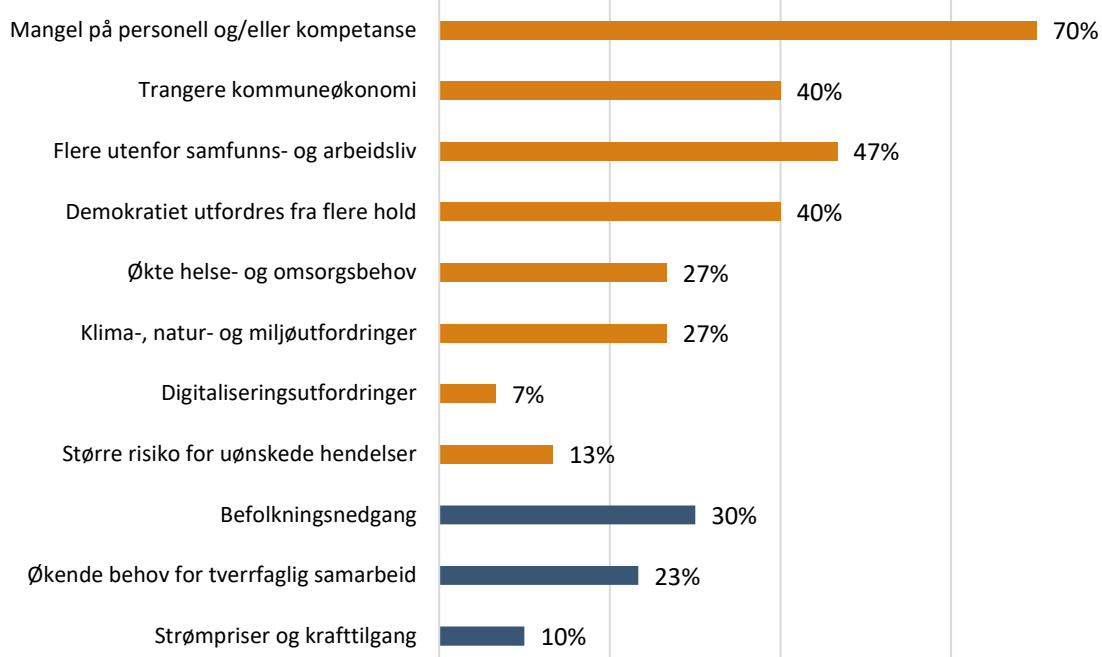
| | Frie korrigerte inntekter | Befolkning (ln) | Befolknings- endring siste 5 år | Grad av sentralitet | Parti- fragmentering |
|---|---------------------------|-------------------|------------------------------------|------------------------|-------------------------|
| Økte helse- og omsorgsbehov | 0.003 (0.701) | 0.274 (0.245) | -0.96 (0.84) | 0.0 (0.862) | 0.72 (0.668) |
| Trangere kommuneøkonomi | -0.003 (0.753) | -0.027 (0.906) | 2.395 (0.598) | 0.003 (0.157) | 1.702 (0.254) |
| Flere utenfor samfunns- og arbeidsliv | 0.006 (0.427) | -0.054 (0.808) | 3.833 (0.391) | 0.002 (0.363) | -1.29 (0.425) |
| Klima-, natur- og miljøutfordringer | 0.014 (0.106) | 0.403 (0.112) | 7.148 (0.144) | -0.003 (0.271) | -0.837 (0.67) |
| Digitaliserings- utfordringer | 0.007 (0.412) | 0.233 (0.375) | 2.231 (0.665) | -0.002 (0.426) | -2.376 (0.283) |
| Større risiko for uønskede hendelser | 0.022** (0.019) | 0.061 (0.816) | 5.759 (0.253) | 0.001 (0.86) | 2.078 (0.217) |
| Demokratiet utfordres fra flere hold | -0.016 (0.112) | 0.24 (0.27) | -0.057 (0.99) | -0.002 (0.415) | 1.727 (0.249) |
| Mangel på personell og/eller kompetanse | 0.06** (0.013) | 0.143 (0.589) | 7.146 (0.223) | -0.002 (0.503) | 0.428 (0.845) |
| Befolkningsnedgang | 0.012 (0.169) | -0.404 (0.179) | -9.338 (0.116) | -0.001 (0.813) | -3.265* (0.065) |
| Samarbeidsutfordringer internt i kommunen | -0.005 (0.604) | -0.438 (0.149) | 4.938 (0.367) | -0.0 (0.91) | 0.284 (0.868) |
| Strømpriser og krafttilgang | 0.008 (0.531) | 0.146 (0.695) | -9.341 (0.253) | 0.002 (0.701) | 0.555 (0.815) |

VB.2 Utfordringsprofiler for ulike kommunegrupperinger

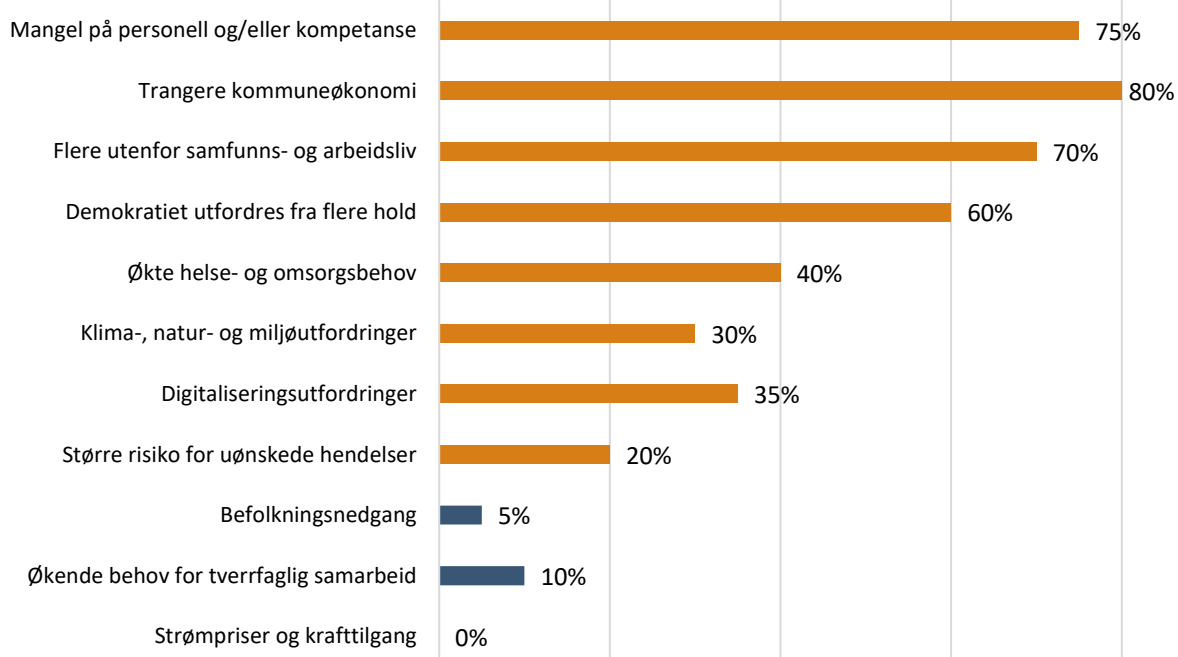
Figurene under viser utfordringsprofiler for ulike kommunegrupperinger, basert på inndeling fra KS.



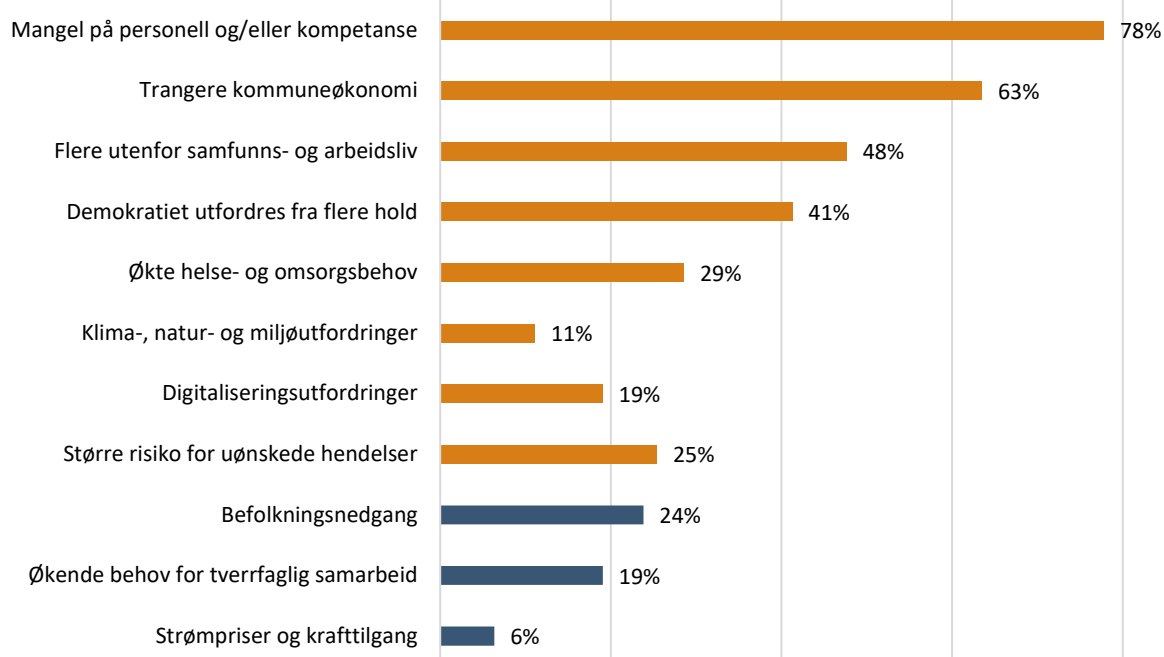
Små bykommuner, N=30



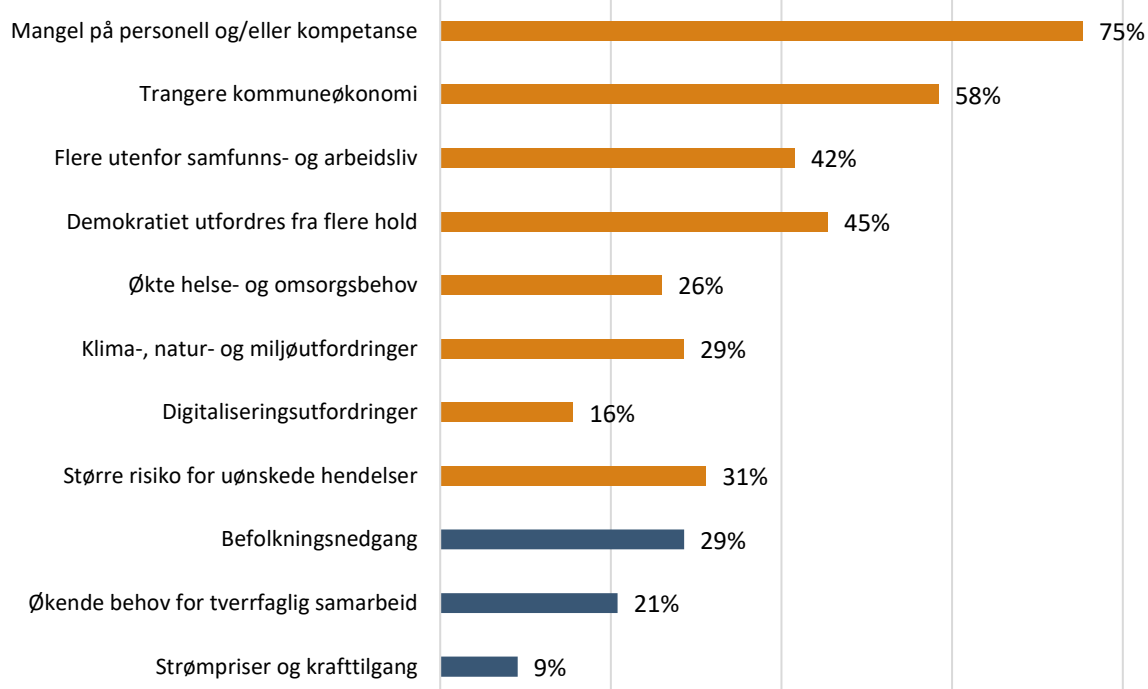
Store bygdekommuner, N=20



Mellomstore distriktskommuner, N=63



Små distriktskommuner, N=77



Vedlegg C – Lokaldemokratiets evne og kraft til bærekraftig arealbruk

VC.1 Statistisk analyse

I den statistiske analysen har vi testet for forklaringsvariablene omtalt i Vedlegg A. I tillegg har vi testet for ytterligere tre forklaringsvariabler:

- **Kommuneareal:** totalt landareal i kommunen. Vår hypotese er at hvor stor kommunen er kan ha sammenheng med utfordringer, muligheter, verktøy og virkemidler knyttet til arealbruk.
- **Antall fritidsboliger:** totalt antall fritidsboliger i kommunen. Vår hypotese er at antall hytter i en kommune kan ha sammenheng med utfordringer, muligheter, verktøy og virkemidler knyttet til arealbruk.
- **Naturarealindeks:** areal natur delt på totalt landareal i kommunen. Vår hypotese er at hvor stor del av kommunen som er natur kan ha sammenheng med utfordringer, muligheter, verktøy og virkemidler knyttet til arealbruk.

Tabellene under viser resultater fra statistisk analyse av kommunesvar opp mot ulike kjennetegn av kommuner for spørsmål 4 og 5 i KS' debatthefte.

Vi finner få statistiske sammenhenger av interesse. Merk at når vi gjør mange ulike regresjoner, er det også forventet at vi finner enkelte sammenhenger.

Tabell C.1 – Estimerte sammenhenger mellom muligheter nevnt i svar og kjennetegn ved kommunene. P-verdier i parentes. Sammenhenger med statistisk signifikans på 90 %, 95 % og 99 % signifikansnivå er markert med henholdsvis en, to og tre stjerner. N=224.

| Mulighet | Frie korrigerede inntekter | Befolkning (ln) | Befolknings- endring siste 5 år | Grad av sentralitet | Parti- fragmentering | Kommune- areal | Antall fritidsboliger | Naturareal- indeks |
|---|----------------------------|--------------------|---------------------------------------|------------------------|-------------------------|--------------------|--------------------------|-----------------------|
| Økt oppmerksomhet rundt konsekvenser av arealendringer | 0.019* (0.072) | -0.016 (0.968) | 9.265 (0.165) | -0.0 (0.924) | -0.932 (0.776) | 0.0 (0.822) | 0.0 (0.134) | -0.387 (0.841) |
| Helhetlig planlegging | 0.008 (0.417) | 0.24 (0.471) | 9.303* (0.096) | -0.005 (0.165) | -3.31 (0.26) | -0.0 (0.54) | 0.0 (0.342) | 0.174 (0.918) |
| Bedre arealutnyttelse | 0.007 (0.498) | 0.709** (0.019) | -0.063 (0.991) | 0.0 (0.967) | 2.39 (0.247) | -0.0 (0.744) | -0.0 (0.545) | 1.439 (0.351) |
| Sterke sentrale fagmiljøer | -0.017 (0.323) | 0.408 (0.216) | 9.201 (0.104) | -0.004 (0.194) | -0.14 (0.958) | -0.001* (0.096) | 0.0 (0.862) | 1.94 (0.293) |
| Kompetanseheving | -0.01 (0.399) | 0.438 (0.215) | 10.758* (0.06) | -0.003 (0.44) | 3.974* (0.063) | -0.0 (0.391) | 0.0 (0.521) | 9.652** (0.01) |
| Samarbeid mellom kommuner | -0.031 (0.198) | 0.036 (0.929) | 12.345* (0.06) | -0.002 (0.591) | 1.491 (0.608) | -0.0 (0.94) | 0.0 (0.322) | 1.9 (0.422) |

| | | | | | | | | |
|---|-------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Tydligere mål, retningslinjer og forventninger | -0.036 (0.248) | -0.665 (0.141) | 5.967 (0.446) | 0.003 (0.521) | 1.254 (0.671) | -0.0 (0.416) | 0.0* (0.064) | 0.807 (0.715) |
|---|-------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|-----------------|------------------|

Tabell C2 - Estimerte sammenhenger mellom utfordringer nevnt i svar og kjennetegn ved kommunene. P-verdier i parentes. Sammenhenger med statistisk signifikans på 90 %, 95 % og 99 % signifikansnivå er markert med henholdsvis en, to og tre stjerner. N=224

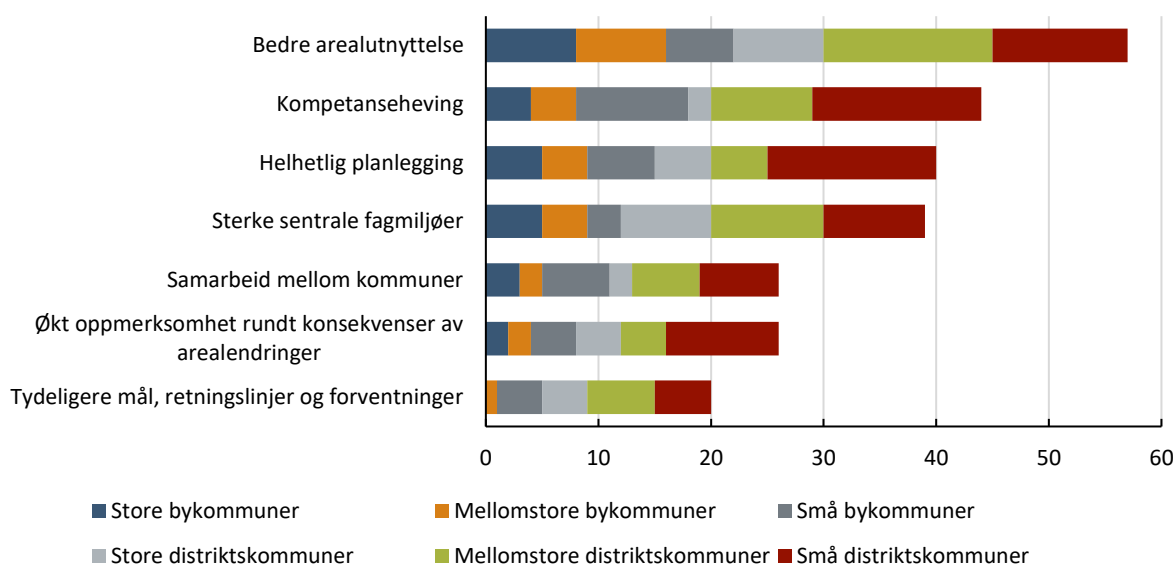
| Utfordring | Frie korrigerede inntekter | Befolkning (ln) | Befolknings- endring siste 5 år | Grad av sentralitet | Parti- fragmentering | Kommune- areal | Antall fritids- boliger | Naturareal- indeks |
|---|----------------------------|-------------------|---------------------------------------|------------------------|-------------------------|-------------------|-------------------------------|-----------------------|
| Mangel på personell og/eller kompetanse | -0.014 (0.184) | -0.159 (0.546) | 0.596 (0.901) | 0.001 (0.756) | -0.47 (0.796) | 0.0 (0.81) | 0.0 (0.18) | 1.5 (0.306) |
| Utfordrende å ivareta krav til planarbeid | 0.001 (0.903) | 0.488* (0.09) | 1.961 (0.699) | -0.006** (0.041) | -2.168 (0.302) | 0.0 (0.816) | 0.0 (0.91) | -0.126 (0.931) |
| Knapphet på arealer | 0.026** (0.023) | 0.851* (0.056) | 1.789 (0.82) | 0.001 (0.916) | 3.683 (0.231) | 0.0 (0.281) | -0.0 (0.191) | -0.299 (0.879) |
| Lokale interessemotsetninger | 0.006 (0.509) | 0.396 (0.16) | -0.931 (0.856) | -0.001 (0.865) | 2.034 (0.26) | 0.0 (0.623) | -0.0 (0.276) | 1.107 (0.467) |
| Arealer til kraftproduksjon | -0.03 (0.237) | -0.455 (0.351) | -21.057** (0.038) | 0.008 (0.12) | -2.822 (0.388) | 0.001* (0.094) | -0.0 (0.596) | 5.145 (0.235) |
| Motstrid mellom næring og natur | -0.002 (0.882) | 0.277 (0.395) | -7.166 (0.282) | 0.001 (0.725) | 1.259 (0.565) | -0.0 (0.298) | 0.0 (0.293) | 0.715 (0.686) |
| Motstrid mellom Kulturvern/-bevaring og fortetting | 0.045** (0.033) | -0.367 (0.627) | -38.904* (0.054) | 0.017 (0.124) | -3.666 (0.592) | -0.0 (0.811) | -0.0 (0.727) | -2.153 (0.486) |
| Motstrid mellom jordvern, matsikkerhet og landbruksareal | -0.011 (0.594) | -0.052 (0.887) | -5.843 (0.426) | 0.003 (0.473) | -0.55 (0.843) | 0.0 (0.691) | -0.0 (0.333) | -2.06 (0.161) |
| Motstrid mellom boligutbygging og natur | -0.004 (0.819) | 0.3 (0.394) | -2.313 (0.742) | 0.001 (0.868) | 1.774 (0.47) | -0.001 (0.2) | 0.0 (0.506) | 0.254 (0.884) |
| Motstrid mellom hytteutbygging og bærekraftig arealbruk | -0.011 (0.481) | -0.513 (0.276) | -4.088 (0.623) | 0.004 (0.427) | 3.548 (0.128) | 0.0 (0.512) | 0.0 (0.157) | 4.251 (0.257) |
| Motstridende overordnede føringer | -0.015 (0.413) | 0.253 (0.479) | -2.871 (0.68) | 0.0 (0.946) | 0.067 (0.981) | 0.0 (0.132) | 0.0 (0.602) | -1.237 (0.433) |
| Motstrid mellom statlige føringer og lokale behov | 0.002 (0.856) | 0.263 (0.32) | -0.714 (0.882) | -0.005* (0.073) | -0.322 (0.85) | 0.0 (0.752) | -0.0 (0.226) | 0.312 (0.819) |

| | | | | | | | | |
|--|-------------------|-------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|----------------|-------------------|
| Begrensninger/utfordringer fra nasjonalt hold | -0.055 (0.381) | -0.063 (0.917) | -9.18 (0.524) | 0.003 (0.68) | 3.841 (0.321) | -0.0 (0.625) | 0.0 (0.45) | -2.931 (0.168) |
| Uklare ansvarsforhold | -0.018 (0.264) | -0.371 (0.25) | 6.455 (0.245) | 0.001 (0.792) | -2.728 (0.329) | -0.001 (0.15) | 0.0 (0.102) | 0.549 (0.719) |

VC.2 Figurer for ulike kommunegrupperinger

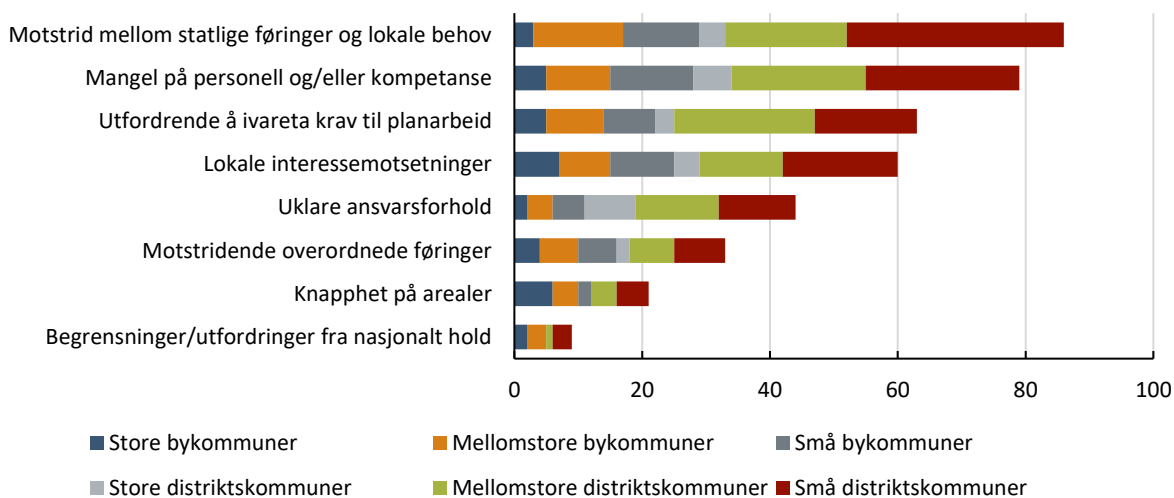
Figurene under tilsvarer figurene i kapittel 4, men de er i tillegg delt inn i ulike kommunegrupperinger.

Figur 0-1 Antall kommuner som nevner ulike muligheter knyttet til bærekraftig arealbruk fordelt på kommunegruppering



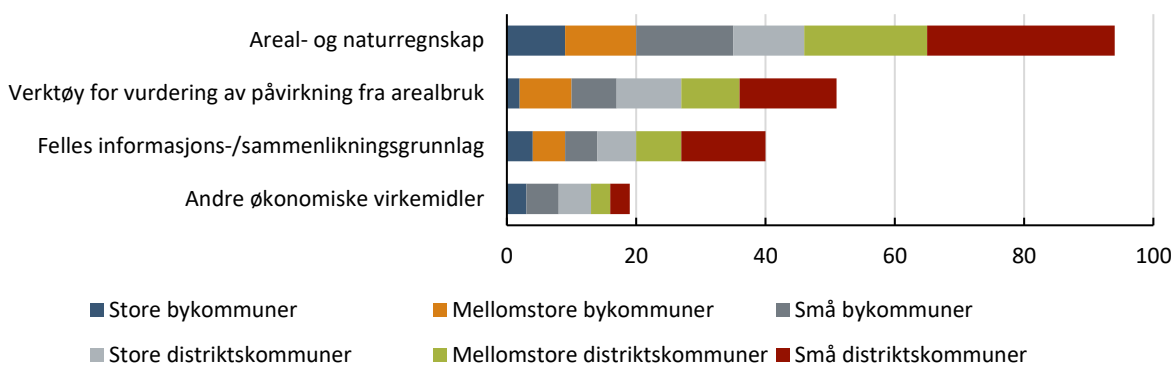
Figur 0-2

Antall kommuner som nevner ulike utfordringer knyttet til bærekraftig arealbruk fordelt på kommunegruppering.



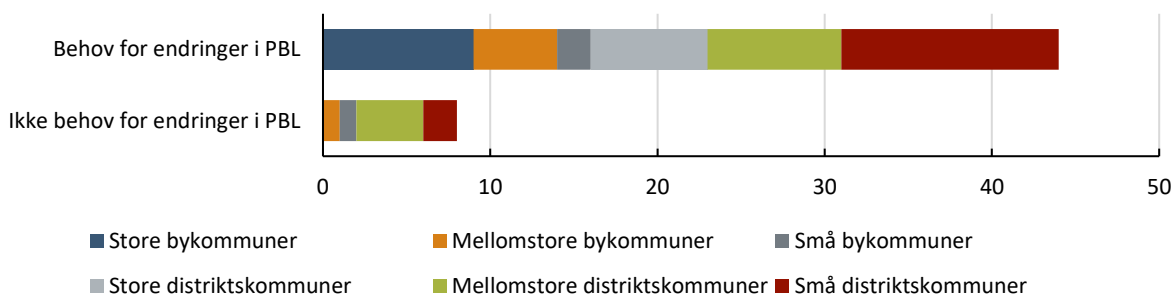
Figur 0-3

Antall kommuner som nevner ulike verktøy og virkemidler for bærekraftig arealbruk fordelt på kommunegruppering.



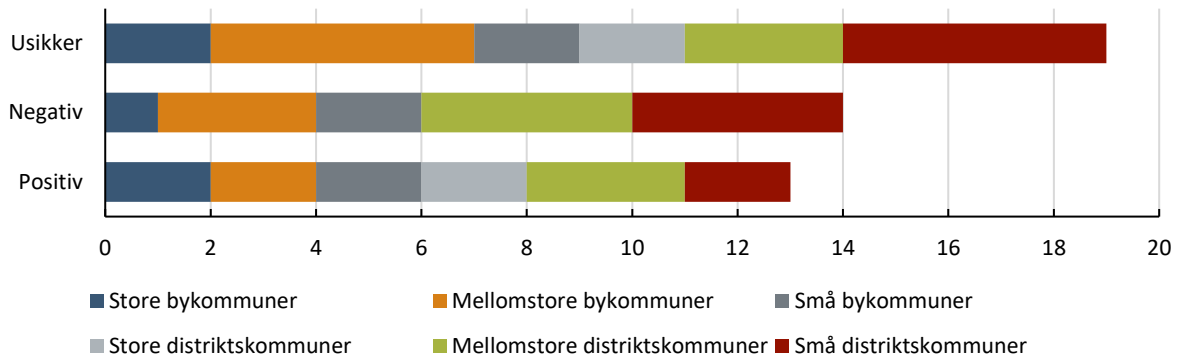
Figur 0-4

Antall kommuner som mener at det er behov for endringer og ikke behov for endringer i Plan og bygningsloven fordelt på kommunegruppering.



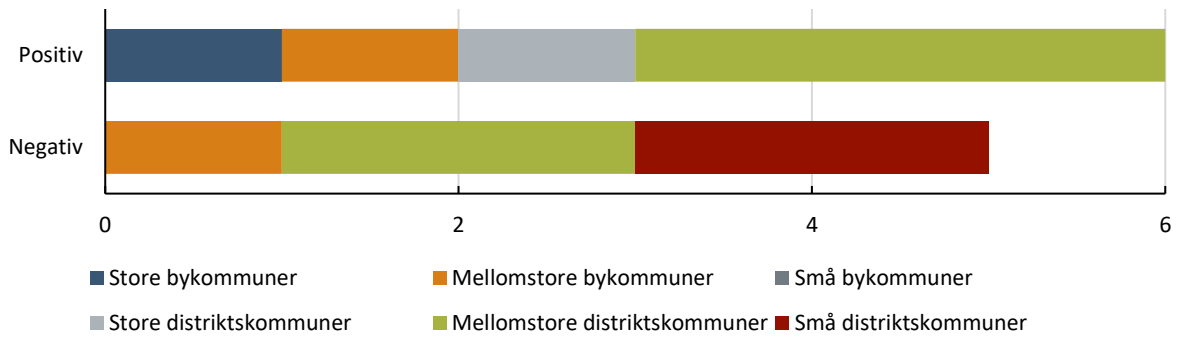
Figur 0-5

Antall kommuner som er positive, negative og usikre til innføring av naturavgift for bærekraftig arealbruk fordelt på kommunegruppering



Figur 0-6

Antall kommuner som stiller seg positive og negative til innføring av særskilt ordning for å ivareta natur- og miljøinteresser fordelt på kommunegruppering



Vedlegg D – Muligheter og utfordringer for raskere omstilling og mobilisering av ressurser

VD.1 Statistisk analyse

Tabell VD1 og Tabell VD2 viser resultater fra statistisk analyse av kommunesvar opp mot ulike kjennetegn av kommuner for spørsmål 6 og 7 i KS' debathefte.

Tabell VD1 - Estimerte sammenhenger mellom barrierer nevnt i svar og kjennetegn ved kommunene. P-verdier i parentes. Sammenhenger med statistisk signifikans på 90 %, 95 % og 99 % signifikansnivå er markert med henholdsvis én, to og tre stjerner. N=228.

| | Frie korrigerede inntekter | Befolkning (ln) | Befolknings- endring siste 5 år | Grad av sentralitet | Parti- fragmentering |
|--|----------------------------|-------------------|------------------------------------|------------------------|-------------------------|
| Kommuneøkonomi | -0.023* (0.056) | -0.081 (0.735) | 2.336 (0.626) | -0.002 (0.325) | -2.165 (0.255) |
| Digitalisering / digital omstilling | -0.017 (0.292) | 0.287 (0.296) | 2.672 (0.624) | -0.001 (0.728) | -0.589 (0.812) |
| Endringsmotstand / manglende forståelse | 0.016* (0.09) | 0.171 (0.461) | 11.64** (0.015) | -0.002 (0.337) | 2.032 (0.226) |
| Kompetanse (nivå og tilgang på) | -0.015 (0.131) | 0.287 (0.205) | -1.814 (0.69) | -0.002 (0.33) | -0.671 (0.685) |
| Kapasitet til omstilling | -0.012 (0.191) | -0.376 (0.111) | 0.75 (0.872) | 0.0 (0.841) | 0.003 (0.999) |
| Mange føringer og krav | 0.002 (0.816) | -0.254 (0.288) | -3.089 (0.531) | 0.004 (0.151) | 0.109 (0.95) |
| Juridiske/regulatoriske begrensninger | 0.007 (0.538) | 0.209 (0.439) | -1.798 (0.746) | 0.004 (0.168) | -0.412 (0.872) |

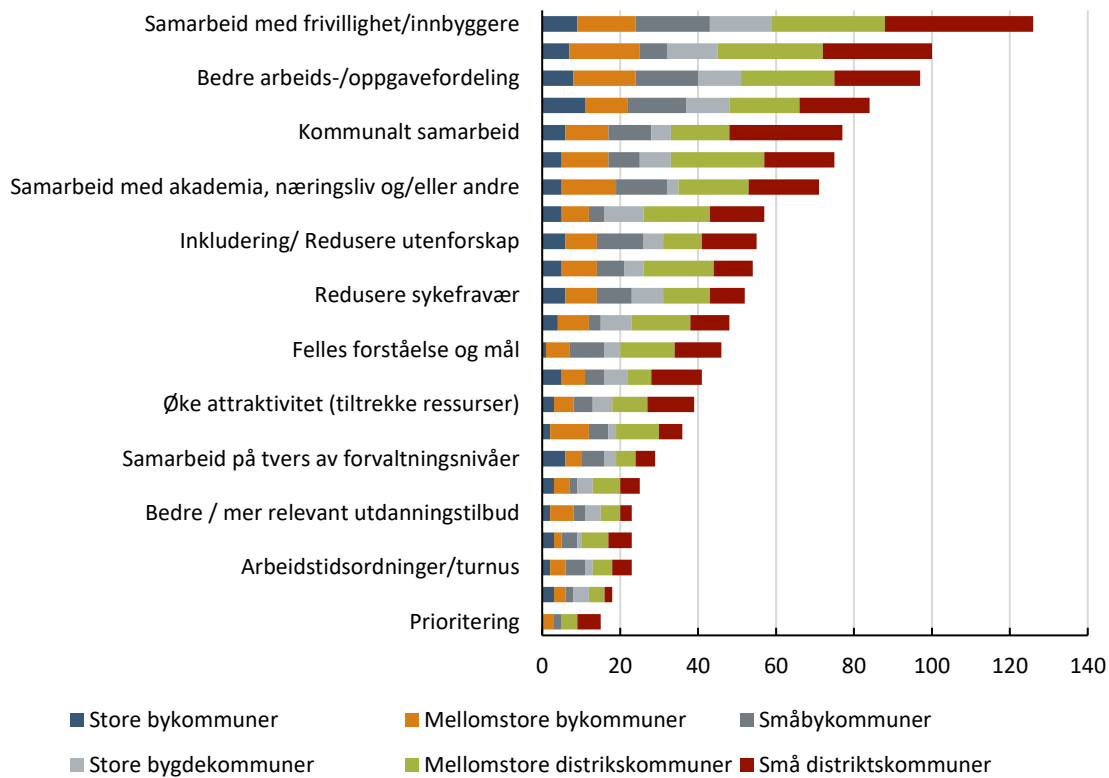
Tabell VD2 - Estimerte sammenhenger mellom muligheter nevnt i svar og kjennetegn ved kommunene. P-verdier i parentes. Sammenhenger med statistisk signifikans på 90 %, 95 % og 99 % signifikansnivå er markert med henholdsvis en, to og tre stjerner. N=228.

| | Frie korrigerede inntekter | Befolkning (ln) | Befolknings- endring siste 5 år | Grad av sentralitet | Parti- fragmentering |
|---|----------------------------|--------------------|------------------------------------|------------------------|-------------------------|
| Bedre arbeids- /oppgavefordeling | -0.004 (0.645) | 0.467** (0.048) | 1.585 (0.731) | -0.002 (0.362) | -0.78 (0.673) |
| Felles forståelse og mål | 0.002 (0.797) | 0.603** (0.038) | 12.033** (0.026) | -0.007** (0.022) | 2.923 (0.129) |

| | | | | | |
|--|-------------------|--------------------|-------------------|---------------------|---------------------|
| Stå lenger i arbeid | -0.002 (0.838) | 0.217 (0.399) | -0.272 (0.958) | 0.0 (0.895) | -0.259 (0.903) |
| Redusere sykefravær | 0.004 (0.66) | 0.203 (0.447) | 0.514 (0.924) | 0.001 (0.657) | -1.095 (0.652) |
| Heltid(-skultur) | 0.007 (0.371) | 0.391 (0.103) | 0.649 (0.891) | 0.0 (0.865) | -0.206 (0.916) |
| Kompetanseutvikling | 0.01 (0.205) | -0.286 (0.214) | 1.775 (0.708) | 0.006** (0.012) | 0.394 (0.823) |
| Øke attraktivitet (tiltrekke ressurser) | 0.009 (0.314) | -0.266 (0.373) | -6.719 (0.288) | 0.003 (0.387) | -6.456** (0.032) |
| Teknologi/digitalisering | 0.003 (0.698) | -0.119 (0.616) | -7.629 (0.129) | 0.004 (0.177) | -2.744 (0.178) |
| Kommunalt samarbeid | -0.004 (0.71) | -0.166 (0.482) | -4.76 (0.335) | 0.004 (0.144) | 2.113 (0.213) |
| Tverrfaglig samarbeid | 0.01 (0.267) | 0.23 (0.423) | 5.936 (0.291) | 0.0 (0.954) | 2.315 (0.271) |
| Samarbeid med akademia, næringsliv og/eller andre | 0.007 (0.427) | 0.203 (0.408) | -6.609 (0.194) | 0.001 (0.733) | -3.123 (0.153) |
| Samarbeid med frivillighet/innbyggere | -0.008 (0.315) | 0.13 (0.566) | 7.433 (0.115) | -0.001 (0.553) | 2.198 (0.191) |
| Inkludering/ Redusere utenforskap | 0.006 (0.51) | 0.162 (0.541) | -3.343 (0.534) | 0.0 (0.874) | -4.383* (0.093) |
| Involvering av ansatte/tillitsvalgte | -0.011 (0.366) | 0.874** (0.002) | 8.801* (0.095) | -0.007** (0.012) | 3.958** (0.038) |
| Rammebetingelser som muliggjør omstilling | -0.003 (0.793) | 0.013 (0.962) | 1.513 (0.782) | 0.002 (0.467) | -0.664 (0.783) |

VD.2 Figurer for ulike kommunegrupperinger

Antall kommuner som har nevnt ulike utfordringer for raskere omstilling og mobilisering av ressurser. N=228.



Antall kommuner som har nevnt ulike utfordringer for raskere omstilling og mobilisering av ressurser. N=228.

