SØF-rapport nr. 03/22

Kommunal administrasjon i storbyene

Jon Marius Vaag Iversen

Øyvind Sunde

Eli Såstad

Trond Erik Lunder

Erik Magnussen

Audun Thorstensen

Ole Henning Nyhus

Kaja von der Leyen

SØF-prosjekt nr. 3750: «Storbyfaktor administrasjon»

Prosjektet er finansiert av KS program for storbyrettet forskning

SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING
TRONDHEIM, AUGUST 2022

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

SØF-rapport nr. 03/22

ISBN 978-82-7570-691-9 Elektronisk versjon
ISSN 1892-7661 Elektronisk versjon

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for og er finansiert av program for storbyrette forskning. Trondheim kommune har vært prosjektførende by. Oppdraget er gjennomført som et samarbeidsprosjekt mellom NTNU Samfunnsforskning, avdeling senter for økonomisk forsking (SØF), sammen med Telemarksforsking og BDO. I tillegg til forfatterne av denne rapporten, har Marianne Haraldsvik i SØF vært kvalitetssikrer for prosjektet. Vi ønsker å takke nettverksgruppen som har bestått av en representant fra hver av de syv involverte byene i tillegg til KS. Vi vil rette en spesielt takk til Hans Ole Rolfsen i Trondheim kommune som har vært vår kontaktperson i prosjektet. Vi takker for viktige innspill og tilbakemeldinger underveis i prosjektet. Forfatterne er likevel alene ansvarlige for innholdet i rapporten.

Trondheim, juni 2022
Jon Marius Vaag Iversen (prosjektleder)

Innhold

1. Innledning og sammendrag 1
1.1. Innledning 1
1.2. Sammendrag 3
2. Datagrunnlag og metode 9
2.1. Datagrunnlag 9
Kvantitative data 9
Kvalitative data 10
2.2. Metode 11
3. Deskriptive sammenligninger og analyser av administrasjon 13
3.1. Analyser basert på KOSTRA-databasen 13
2020 med foreløpige tall for 2021 13
Utvikling i utgifter til administrasjon over tid 18
3.2. Analyser av PAI-registeret 19
Funksjon 120 i PAI-registeret 20
Sammensetningen av all administrativ ressursbruk i storbyene 23
3.3. Kort sammendrag 25
4. Storbyenes operasjonalisering av funksjon 120 27
4.1. Definisjon av administrasjon 27
4.2. Storbyenes operasjonalisering 28
4.3 Kort sammendrag 34
5. Hva er administrasjon? En kvalitativ studie 36
5.1. Kommunalt ansattes tanker om begrepet administrasjon 36
5.2. Hva legger du i begrepet administrasjon? 37
5.3. Hvilke oppgaver/funksjoner defineres som administrasjon i regnskapet? 39
5.4. Hvordan oppfattes kommunens bruk av ressurser på administrasjon? 40

5.5. Hva er konsekvensene av å kutte i ressursene til administrasjon? 41
5.6. Betydningen av organisering – sentralisert eller desentralisert oppgaveløsning..... 45
5.7. Sammenligning mot andre kommuner 47
5.8. Rutiner for skille mellom administrasjon og tjeneste 48
5.9. Inntrykk av de enkelte kommunene fra intervjuene 50
5.10. Kort sammendrag..... 52
6. Delkostnadsnøkkelen for administrasjon og miljø..... 55
6.1. Delkostnadsnøkkelen og storbyenes utgiftsnivå..... 55
6.2. Uforklarte utgiftsvariasjoner..... 62
6.3. Kort sammendrag 65
7. Forklaringer på forskjellene i ressursbruk mellom storbyene 67
7.1. Betydningen av organisering i storbyene 69
7.2. Skille mellom tjeneste og administrasjon i regnskapet 72
7.3 Oslo kommune..... 74
7.4 Oppsummering 75
8. Oppsummering og konklusjon 77
Referanser..... 79
Vedlegg A. Dokumentasjon av tallgrunnlag i kapittel 3..... 80
Vedlegg B. Dokumentasjon av tallgrunnlag i kapittel 4 84

1. Innledning og sammendrag

1.1. Innledning

Offentlig statistikk viser at det er forskjeller i administrasjonsutgifter mellom storbyene i Norge. Samtidig er kommunene organisert ulikt og man har lagt ansvar på ulike nivå i organisasjonen, slik at sammenligningene mellom kommunene blir vanskeligere. I dette prosjektet har det kommet tydelig fram at kommunene ikke stoler på sammenligningene av administrasjonskostnadene mellom byene og mener det er forskjeller i tolkninger og organisering som forklarer mye av forskjellene. Denne rapporten setter søkelys på nettopp dette og forsøker å finne noen forklaringsfaktorer på forskjellene.

Rapporten er skrevet på oppdrag fra KS sitt program for storbyrettet forskning. Formålet med prosjektet har vært å bidra til oppdatert kunnskap om administrasjon i kommunal sektor. Det var definert tre hovedproblemstillinger med underpunkter for prosjektet:

1. **Hvordan forstås "administrasjon" i kommunal sammenheng?**
    a. Hva legges i begrepet administrasjon?
    b. Hva oppfattes som administrasjon?
    c. Hvilke oppgaver/funksjoner defineres inn under administrasjon?
    d. Er det forskjeller på kommunenes tolkninger?
2. **Hvor mye ressurser brukes til administrasjon?**
    a. Sammenligning mellom storbyene
    b. Forklaring på forskjeller
3. **Er det samsvar mellom måling og virkelighet?**
    a. Vurdering av definisjonen av administrasjon i KOSTRA.

For å besvare disse problemstillingene, har vi benyttet offentlig statistikk, de kommunale regnskapene og gjennomført en rekke intervjuer med nøkkelpersoner i kommunene for å få innblikk i organisering, ressursbruk, regnskapsføring og administrasjonens rolle i organisasjonen.

Kommunene skal være lokal tjenesteleverandør, demokratisk arena, samfunnsutvikler og myndighetsutøver, jf. den nye kommunelovens formålsparagraf. I alle disse fire rollene er kommunal administrasjon nødvendig. En god administrasjon sikrer lik tilgang til tjenester og legger grunnlag for effektiv tjenesteyting til fordel for både innbyggere og ansatte. Tilstrekkelig administrativ kapasitet og kompetanse er avgjørende for at kommunen skal kunne utføre disse oppgavene overfor sine innbyggere. Samtidig skal også administrasjonen være effektiv, slik at

ikke unødvendig administrativ ressursbruk går ut over ressursene som er tilgjengelig for tjenesteproduksjon. Haraldsvik, Hopland og Nyhus (2018) viser at administrasjon er noe av det første det kuttes i når man får økonomiske utfordringer. Statsforvalteren problematiserte dette, siden det trengs administrativ kapasitet for å sette i gang og følge opp endringsprosesser i kommunen. Bonesrønning og Iversen (2019) vektlegger også administrativ kapasitet for å utøve god styring innenfor oppvekstsektoren og at denne kapasiteten var en av suksessfaktorene for å oppnå gode resultater i skolen.

En viktig funksjon med KOSTRA-rapporteringen er å kunne foreta sammenligninger med andre kommuner og fylkeskommuner. Dette gjelder både tjenesteproduksjon og administrasjon. I 2011 fikk Kommunaldepartementet utarbeidet nærmere veiledning på hvordan avgrensningen av funksjon 120 *Administrasjon* skulle defineres. Et overordnet mål var å lage denne avgrensningen organisasjonsnøytral. Sentralt er at ledere som leder andre ledere, skulle være administrasjon, mens det laveste ledernivået skulle inngå i tjenestefunksjonens rapportering. Definisjonen og veiledningen til rapporteringen gjennomgås i sin helhet i kapittel 3.

Storbyene som har deltatt i prosjektet er Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Drammen, Bærum og Kristiansand. Tromsø er også en del av storbynettverket, men var ikke en del av prosjektet. I analysene i kapittel 6 er imidlertid Tromsø inkludert av metodiske hensyn.

KOSTRA-definisjonen utelater også en del oppgaver som kan oppfattes som administrasjon. Som beskrevet over skal de administrative oppgavene som er nærmest knyttet til tjenestene, føres på tjenestefunksjonene. Som vi skal se i denne rapporten, kan dette være en viktig forklaring til forskjellene mellom byene, nemlig fordeling av stillinger til støttefunksjoner mellom administrasjon og tjeneste.

En hypotese som vi følger i dette prosjektet, er at *de reelle forskjellene i administrasjonsutgifter er mindre enn det statistikken viser*. Dette vil si at noen av forskjellene i statistikken er reelle forskjeller mellom kommunene, mens andre forskjeller skyldes andre forhold. Eksempler på dette kan være feilføringer, ulike tolkninger, ulik organisering og lignende. Vi drar med oss denne hypotesen gjennom hele prosjektet og oppsummerer den til slutt.

Denne rapporten er delt inn i ulike kapitler, som i stor grad stammer fra ulike arbeidspakker i prosjektet. I kapittel 2 gjennomgås datamaterialet og metodene benyttet i prosjektet. I kapittel 3 presenterer vi analyser av offentlig statistikk om administrasjon. KOSTRA-analysene vil være kjente for kommunene. Dette er analyser man kjenner igjen for eksempel fra ASSS-

nettverkene. I tillegg presenterer vi noen tall fra PAI-registeret. Detter er bygd opp litt annerledes og gir en noe annen dimensjon i statistikken. I kapittel 4 presenteres resultatene av en regnskapsgjennomgang av alle storbyene, hvor fokuset har vært på funksjon 120 og hva som føres på denne funksjonen. Gjennomgangen har vært helt nede på bilagsnivå og blitt fulgt opp av intervjuer med hver kommune. I kapittel 5 presenterer vi resultater fra den kvalitative studien i prosjektet. Kapitlet har vi valgt å kalle «Hva er administrasjon» og her ser vi på ressursbruk, organisering, kommunesamarbeid, definisjoner og lignende. Vi har oppsummert denne omfattende undersøkelsen i en rekke punkter. I kapittel 6 presenterer vi en analyse av delkostnadsnøkkelen for administrasjon og miljø. Her ser vi på om storbyene har større administrasjonsutgifter enn andre, om det er forskjeller mellom byene og om dette kan forklares ut fra elementene i kostnadsnøkkelen. Kapittel 7 og 8 tar i bruk datamaterialet og analysene presentert i de tidligere kapitlene for å bedre kunne sammenligne byene og oppsummere funnene i rapporten.

1.2. Sammendrag

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra KS sitt program for storbyrettet forskning. Formålet med prosjektet har vært å bidra til oppdatert kunnskap om administrasjon i kommunal sektor.

Vi har i dette prosjektet samlet inn en mengde data, både av kvalitativ og kvantitativ karakter og gjennomført et bredt spekter av analyser. Vi har et kapittel med deskriptive statistiske analyser, vi har en regnskapsanalyse med fokus på funksjon 120 administrasjon, vi har en omfattende kvalitativ analyse av administrasjon i alle storbyene og en analyse av delkostnadsnøkkelen for administrasjon og miljø. Med bakgrunn i alle disse delene har vi forsøkt å sammenligne kommunene og peke på årsaker til forskjellene i statistikken om utgifter til kommunal administrasjon mellom storbyene.

Bruk av offentlige data

For de deskriptive analysene benytter vi to ulike statistikkilder, nemlig KOSTRA og PAI. Statistikken viser en del forskjeller på ressursbruken som administrasjon fører med seg mellom storbyene. Per innbygger er utgiftene til administrasjon på det meste over dobbelt så høy i storbyen som bruker mest kontra den som bruker minst. Vi finner at en del trolig skyldes ytre omstendigheter som kommunesammenslåinger, en del skyldes trolig interne tolkninger av begrepet ‘administrasjon’. Vi vil i de neste kapitlene peke på flere årsaker til disse forskjellene.

Den svært høye ressursbruken bokført på funksjon 120 i Kristiansand i 2020 er trolig et eksempel på tall preget av ytre omstendigheter. Samtidig har Kristiansand gjennomgående høyere ressursbruk enn de andre storbyene på funksjon 120 i hele undersøkelsesperioden som tilsier at også realøkonomiske årsaker ligger bak. Oslo – som vi skal se har en annen tilnærming til å avgrense kommuneadministrasjonen - har gjennomgående lavest ressursbruk på funksjon 120 blant storbyene.

Utviklingen over tid har også vært ulik for storbyene. I likhet med gjennomsnittet av andre norske kommuner opplevde Oslo, Stavanger, Drammen og Bergen vekst i utgiftene til funksjon 120 over perioden 2015-2019. Motsatt gikk de totale utgiftene til funksjon 120 per innbygger over perioden ned i Bærum, Trondheim og Kristiansand.

Vår utvidede tilnærming til administrasjon ved hjelp av PAI-registeret er ment som et supplement til analyse av administrasjon ved bruk av funksjon 120. Vår bruk av PAI-registret er basert på stillingsbetegnelser som har et administrativt preg over seg. Det kan resultere i et tallmateriale som enkelte ganger bedre speiler virkeligheten, men er likevel en subjektiv vurdering som ikke nødvendigvis alltid stemmer. Spesielt fordi navnet på stillingen og arbeidet utført ikke nødvendigvis henger sammen en til en. I PAI-registeret er også hver enkelt ansatt knyttet til en KOSTRA-funksjon. I tilfeller hvor en ansatt er ført på flere stillinger i KOSTRA, vil denne som oftest være tilknyttet bare én funksjon i PAI. Dette må tas hensyn til ved statistikken.

Bruk av PAI-registret er imidlertid også nyttig for blant annet å sammenlikne stillinger og tjenestestedskoder mellom storbyene. De vanligste administrative stillingene i storbyene var konsulenter, ledere, ledere kap. 4 og saksbehandlere. Vi finner videre at de fleste årsverkene på funksjon 120 utføres i sentraladministrasjonen selv om det er forskjeller mellom storbyene, mens ser man på alle årsverk uavhengig av KOSTRA-funksjon, utføres de fleste på tjenesteområdene.

Operasjonalisering av funksjon 120

I KOSTRA-definisjonen er administrativ ledelse, ledere som leder andre ledere. Det innebærer at laveste administrative ledernivå skal henføres til tjenestefunksjonen, mens administrativt ledernivå over dette skal til funksjon 120. Det er en rekke fullmakter som følger med denne definisjonen. Administrative ledere og stab/støtte som benytter inntil 20 prosent av sin stilling på tjenestefunksjoner, skal fordele denne andelen til tjenestefunksjonen. Tjenesteleder som yter

mer enn 20 prosent av stillingen til stab/støtte for administrativ leder, skal også fordele denne andelen til administrasjon. En slik fordeling skal også gjøres for fellesutgifter.

Det er både likheter og forskjeller mellom storbyene i bruk av funksjon 120. Mens alle fører sine to øverste ledernivåer på funksjon 120 og sitt laveste nivå på tjeneste, er det en del forskjeller i de kommunene som har et tredje ledernivå. Kommunene gjør også noe ulik vurdering av stab/støtte, mens fellesfunksjoner er henført fullt ut til funksjon 120 i de fleste kommunene, men at det i Oslo er henført delvis ut på tjeneste.

I Stavanger, Kristiansand, Trondheim, Drammen og Bergen er i all hovedsak de ansatte i IT-avdelingen henført til funksjon 120. Det er likevel rapportert om at flere ansatte jobber mot fagsystemer, men at det ikke er gjort fordeling mellom arbeid som utføres på fellessystemer versus fagsystemer. I Bærum og Bergen er det gjort skjønnsmessige vurderinger av hvor stor andel av tiden de ansatte benytter på henholdsvis fellessystemer og fagsystemer, eventuelt om noen utelukkende arbeider med fagsystemer.

I gjennomgangen av kommuneregnskapene ble det også oppdaget en del feilføringer. Mye av dette kan knyttes opp mot kommunesammenslåinger.

Hva er administrasjon?

Gjennom den kvalitative undersøkelsen i storbyene har kontaktene vi har snakket med noe ulikt syn på hvordan man oppfatter kommunal administrasjon. Noen har en forståelse tett knyttet opp mot KOSTRA-definisjonen. Mange ser på administrasjon som *overordnede oppgaver som ikke knyttes til en enkel tjeneste*. Andre forståelser er administrasjon som *støtte for tjenesteproduksjon*, mens noe forstår det som *alle ledere og merkantilt ansatte* eller *hele kjeden av administrative oppgaver*.

Blant oppgaver som kommune diskuterer skillet mellom administrasjon og tjeneste og som man anser som å være i grenseland mellom de to områdene er hovedsakelig IT, økonomi og personaltjenester. Dette er funksjoner som har en rolle både på tjenestenivå og på overordnet nivå, men som kan utføres sentralisert eller desentralisert. En sentralisert økonomifunksjon vil jobbe både overordnet og ut mot tjenestene.

Når det gjelder ressursbruk for administrasjonen varierer politikernes oppfatning av dette mellom kommunene. Felles for kommunene er politikerne føler de mangler oversikt over administrativ ressursbruk. Politiske diskusjoner eller vedtak om kutt i administrasjon handler

gjerne om kutt i sentrale administrative avdelinger, ikke kutt i funksjon 120 spesifikt. Ofte er kuttene ikke nærmere spesifisert. Konsekvensene av kutt i administrasjonen er effektivisering, utsetting eller nedprioritering av oppgaver, ansatte som må jobbe ekstra, oppgaver som skyves til andre steder i organisasjonen og at administrative tjenester må kjøpes av eksterne. Det har også vært nevnt at andre langsiktige oppgaver, som utvikling av systemer for internkontroll, beredskap og informasjonssikkerhet, står i fare for å bli nedprioritert.

Veiledningen i KOSTRA for føring på funksjon 120 er laget for å være organisasjonsnøytral. Det vil si at kommunens organisering ikke skal ha betydning for om kostnadene føres på funksjon 120 eller på tjeneste. Det at organiseringen også kan ha en reell betydning for kostnadsnivået til administrasjon, er en annen sak. Den mest påfallende forskjellen mellom kommunenes organisering er at to av kommunene har en parlamentarisk styringsmodell, mens de fem andre styrer etter formannskapsmodell. De to kommunene med en parlamentarisk styringsmodell kommer ut med ganske lave utgifter på funksjon 120 per innbygger, men det ser likevel ut til å være et syn blant mange av respondentene i kommunene at parlamentarisme krever mer administrasjon og høyere ressursbruk.

De fleste av kommunene vi har snakket med, har sentralisert administrative funksjoner de senere årene (Kristiansand, Bærum, Stavanger, Drammen). Dette kan gi en mer effektiv drift og dermed gi reelle kostnadsforskjeller mellom kommunene. Det er et organisatorisk valg i hvilken grad man ønsker å sentralisere det administrative arbeidet. Det påpekes også i intervjuene at ikke all sentralisering nødvendigvis gir effektivisering totalt sett. Digitalisering står sentralt i en del omorganiseringsprosesser, og intervjuene i en kommune gir eksempler på at digitalisering kan gi både sentralisering og desentralisering samtidig. Graden av sentralisering kan altså påvirke de reelle kostnadene, men den bør derimot ikke påvirke hvor kommunene fører utgifter tilknyttet de samme oppgavene. Flere av våre informanter sier imidlertid at kommunens organisering har betydning for hvor stor del av utgiftene som henføres til funksjon 120.

Vi har spurt om kommunene sammenligner sin organisering og ressursbruk på administrasjon med andre kommuner, og om de har noen vurderinger av hva som skiller dem fra andre. Svarene bekrefter det som er utgangspunktet for dette prosjektet, nemlig at man finner det vanskelig å sammenligne ressursbruk fordi man er usikker på informasjonsverdien i KOSTRA-tallene.

Intervjuene viser at det er ganske store forskjeller i kommunenes rutiner for føring av utgifter på funksjon 120. Felles praksis er at plasseringen av mye av lønnsutgiftene er definert i lønnssystemet.

Delkostnadsnøkkelen for administrasjon og miljø

Vi presenterer analyser av storbyenes utgifter til sektoren administrasjon og miljø som i kommunenes inntektssystem har en egen delkostnadsnøkkel. Oppsummert kan vi si at utgiftsnivået til administrasjon og miljø hos storbyene i snitt er noe lavere enn det som predikeres av analyser som ligger til grunn for delkostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen. Samtidig er det en del variasjon mellom byene hvor modellen treffer utgiftsnivået hos enkelte av storbyene nokså bra. Vi finner også at variasjonen i utgiftsnivå mellom storbyene delvis kan fanges opp av andre kriterier i inntektssystemet. Det er imidlertid utfordrende å argumentere for plausible årsakssammenhenger mellom kommunenes utgiftsnivå til administrasjon og miljø og kriteriene som testes ut, slik som antall aleneboende, antall uføre og antall jordbruksbedrifter. Mangel på plausible årsakssammenhenger trekker isolert sett i retning av at slike kriterier ikke bør inkluderes i en delkostnadsnøkkel. Dersom delkostnadsnøkkelen eksempelvis burde ta høyde for ulikt bosettingsmønster, som det delvis også er empirisk støtte for, vil storbyene komme litt dårligere ut enn med dagens modell. En eventuell inkludering av bosettingsmønsterkriterier vil samtidig redusere vekten til basis (1/innbyggertall), noe som generelt demper omfordelingseffektene.

Sammenligninger mellom storbyene

Manglende tillit til tallene for administrasjonsutgifter har vært et tema mellom storbyene over flere år. Et kjent element siden 2013 har vært Oslo kommunes rundskriv som avviker fra de øvrige kommunenes forståelse av KOSTRA-veilederen. I 2020 medførte kommunesammenslåing noen avvikende tall for involverte kommuner, særlig Kristiansand, og i 2021 har pandemien medført høye bruttoutgifter i Bergen. Dette viser at sammenlignbarhet både er avhengig av at alle kommunene er enige i grunnprinsippene og at det er rutiner for å oppdatere disse prinsippene når det skjer endringer. Store endringer fra ett år til det neste i samme kommune må antas å i stor grad skyldes føringspraksis, og synliggjør potensialet for regnskapsvariasjon som ikke tilsvarer reell kostnadsvariasjon. Disse store endringene innen en og samme kommune er forholdsvis greie å forklare fordi de har én forklaring.

Det er mulig også å peke på annen konkret avvikende føringspraksis, men det er utfordrende å løfte dette opp fra eksempler til en helhetlig kartlegging av forskjellene mellom kommunene. Hvilke kostnadsforskjeller som skyldes ulik føringspraksis, ulik oppgaveutføring og ulike prioriteringer vanskeliggjøres av at kommunene er ulikt organisert. Muligheten ligger i å sirkle inn de områdene som er utfordrende. De største utgiftspostene er klart definert som enten administrasjon eller tjeneste. Det vil imidlertid være en gråsone mellom disse, hvor noen jobber delvis med tjeneste og delvis med mer overgripende oppgaver, og denne gråsonen ser ut til å være større når kommunen er mer sentralisert, altså når personer som jobber med tjeneste og administrasjon enten sitter sammen eller er en og samme person. Høyere presisjon i henføringen til funksjoner i regnskapene vil kreve tettere studier av hvilke oppgaver som utføres, og til slutt vil det trolig være usikkerhet om hva KOSTRA-veilederen egentlig sier om den enkelte oppgaven.

Vi vil understreke følgende hovedpunkter fra vår diskusjon:

- Store variasjoner i administrasjonsutgifter kan forklares, men synliggjør potensialet for feilføringer og avvik fra KOSTRA-veilederen.
- Det er ulik praksis mellom kommunene. Oslo kommune har en praksis som avviker fra de øvrige kommunenes forståelse av KOSTRA-veilederen.
- Organisering kan ha betydning både for reelle utgifter og for praksis for skille mellom administrasjon og tjeneste i regnskapet. Særlig ser det ut til at ulikt omfang av sentraliserte funksjoner har en betydning.
- Det er i noen tilfeller uklar forståelse av hva som er å jobbe for tjenestene når man skal dele stab-/støttefunksjoner.
- Omorganisering av oppgaver kan kreve endringer i henføring av utgifter, men kommunene har i ulik grad rutiner for å følge opp egen praksis.
- Det mangler sammenlignbare tall for politisk styring av ressursbruk på administrasjon. Tall for ressursbruk alene synliggjør likevel ikke hva som er optimalt ressursnivå.

2. Datagrunnlag og metode

Dette kapitlet skal gjøre rede for den omfattende datainnsamlingen i prosjektet, både kvantitativt og kvalitativt, samt metodene som er benyttet i analysene. Kapittel 3-6 har enkeltstående datainnsamlinger med tilhørende metoder. Vi presenterer materialet og metodene kort her og viser til en mer inngående vurdering i hvert kapittel.

2.1. Datagrunnlag

Det er et bredt datamateriale som er samlet inn til dette prosjektet. Det er analysert kvantitative data fra flere ulike kilder, det er hentet inn regnskapsdata, samt at det er gjennomført omfattende kvalitative undersøkelser med detaljerte intervjudata.

Kvantitative data

Store deler av prosjektet omfatter analyser av kvantitative data fra offentlige registre. I tillegg har vi samlet inn regnskap fra alle de involverte kommunene.

Regnskapsdata

I kapittel 3, «storbyenes operasjonalisering av funksjon 120», har vi benyttet detaljerte regnskapsdata for hver av de sju byene i prosjektet. Datamaterialet er gjort tilgjengelig av byene med informasjon om bilag på KOSTRA funksjon 120 innenfor alle enheter i kommunen. Deretter er materialet sortert og strukturert for å hente ut informasjon til bruk i videre analyser. Det er kun benyttet data fra regnskapsåret 2020.

KOSTRA

Bakgrunnen for dette prosjektet er forskjeller i utgifter til funksjon 120 i KOSTRA. Data fra KOSTRA-databasen har dermed vært sentralt i prosjektet. Vi benytter utgifter til administrasjon (funksjon 120) og analyserer tall fra 2020 og de foreløpige tallene fra 2021. Nærmere definisjon av KOSTRA-funksjonene kommer i kapittel 4.

PAI-registeret

PAI-registeret er et register med lønns- og personalopplysninger om samtlige ansatte i kommunal sektor. Alle data samles i en egen database, kalt PAI-registeret. PAI står for personaladministrativt informasjonssystem. Fra PAI-registeret har vi informasjon om stillinger som er av «administrativ art» på enhetsnivå. I tillegg har vi informasjon om hvilken KOSTRA-funksjon som stillingen er ført på, og hvor i organisasjonen de ansatte er plassert. Dette

datamaterialet er bestilt og kjøpt fra KS til dette prosjektet. I intervjuene til dette prosjektet har flere av kommunene uttalt at lønnssystemene er et viktig grunnlag for deling av stillinger mellom funksjon 120 og tjenestene. PAI er hentet ut fra kommunenes lønnssystem og er derfor en viktig datakilde i denne sammenhengen.

Grønt hefte

I kapittel 6 er det gjennomført analyser knyttet til delkostnadsnøkkelen for administrasjon og miljø. I tillegg til å benytte regnskapsdata fra KOSTRA-databasen, inkluderer disse analysene statistikk som er publisert i regjeringens *Grønt hefte*, som er den beregningstekniske dokumentasjonen av rammetilskuddet for kommunene. Publikasjonen inneholder blant annet en rekke kriterier som fanger opp ulike etterspørselselementer, slik som alderssammensetning, utdannings- og inntektsnivå m.m., og kostnadsulemper, gjerne målt ved reiseavstander gitt ulike definisjoner av bosettingsmønsteret.

Kvalitative data

Gjennom flere deler av prosjektet har vi benyttet oss av kvalitative data, hovedsakelig gjennom intervjuundersøkelser. Både i kapittel 4, «operasjonalisering av funksjon 120 i storbyene», og i kapittel 5, «Hva er administrasjon?», så har intervjuer vært en viktig del av datainnsamlingen.

Vi har gjennomført hovedsakelig 1-2 intervjuer per storby i forbindelse med analysene i kapittel 4 og mellom 5 og 10 intervjuer per storby i kapittel 5. I den første delen intervjuet vi nøkkelpersoner med detaljkunnskap om henføring til funksjon 120 i regnskapet, mens for kapittel 5 hadde vi et bredere utvalg av nøkkelpersoner. I denne delen av prosjektet har vi intervjuet politikere, øverste ledernivå i kommunen, sektorledere, støttefunksjoner og tjenesteledere. I prosjektets avsluttende fase hadde vi et oppfølgingsintervju med hver storby. Hensikten med dette intervjuet var å lenke prosjektets ulike faser og få klarhet i hvilke retningslinjer byene hadde på organisering av administrasjon og konsekvenser for regnskapsføringen.

Intervjuene er ikke transkribert, men det er tatt utfyllende notater fra alle intervjuene og det er tatt opptak etter samtykke. Materialet har vært tilgjengelig for alle forskerne i prosjektet og har deretter blitt slettet.

2.2. Metode

Det er en bred miks av metoder i dette prosjektet. Årsaken til dette er at en enkel metode ikke er egnet til å besvare alle problemstillingene. Med en blanding av kvalitative og kvantitative metoder har vi kunne tilpasse metodene til problemstillingene.

Kvantitative metoder

De kvantitative analysene er en blanding av deskriptive sammenligninger i tabell og figurform. De deskriptive sammenligningene har hatt til hensikt å finne forskjeller mellom storbyene for enkelte år og over tid. Analysene blir benyttet som et grunnlag for mange av de kvalitative analysene senere i prosjektet. Forskjellene mellom kommunene blir tatt fram i intervjuene som grunnlag for diskusjon.

I kapittel 6 har vi også benyttet oss av regresjonsanalyser for å gjøre studier av delkostnadsnøkkelen for administrasjon og miljø i inntektssystemet. Regresjonsanalyse er en analyseteknikk hvor vi estimerer sammenhengen mellom to eller flere variabler. I dette tilfellet ser vi om storbyene har høyere utgifter til administrasjon enn andre kommuner, både før og etter at man tar hensyn til elementene som allerede ligger i inntektssystemet.

Kvalitative metoder

Vi har også gjennomført omfattende kvalitative analyser ved bruk av kvalitative metoder.

Datamaterialet for intervjuene i kapittel fire og fem er kort beskrevet ovenfor og vil bli ytterligere beskrevet i de respektive kapitlene. Den viktigste metoden vi har benyttet oss av, er intervjuer og i de aller fleste tilfeller individuelle intervjuer med enkeltpersoner på ulike organisatoriske nivå i storbyene.

I kapittel fire har vi kontaktet de sju storbykommunene og blitt henvist til relevant nøkkelpersonell innenfor økonomifunksjonen som sitter på detaljkunnskap om regnskapsføring og KOSTRA-funksjon 120. Intervjuobjektene har i all hovedsak vært økonomirådgivere. Vi har gjennomført 1-2 intervjuer per storby. I forkant av intervjuene har intervjuobjektene mottatt intervjuguide med spørsmål, slik at de fikk tid til å forberede seg. Det er tatt grundige referater underveis i intervjuene, og noen intervjuobjekter har også sendt tilbake skriftlige svar på spørsmålene som ble stilt. Sammendragene fra intervjuene er i etterkant sendt til intervjuobjektene for kvalitetssikring.

I kapittel 5 har intervjuene blitt organisert slik at vi har fulgt styringslinjen i en sektor i hver kommune og supplert med en del støttefunksjoner sentralt i organisasjonen. Det vil si at vi for eksempel har intervjuet oppvekstdirektør, rektor, skolesjef og støttefunksjoner innen oppvekst i samme by. I andre kommuner har det for eksempel vært innenfor helse eller pleie og omsorg. I tillegg har vi intervjuet representanter fra andre sektorer i samme by. På denne måten har vi kunnet sammenligne ulike nivåer med tanke på administrasjon innenfor samme sektor. Vi har dekket områdene administrativ ledelse, støttefunksjoner og tjenesteledere i alle byene, mens i to av byene har vi også snakket med det politiske nivået. I forkant av intervjuene, har respondentene fått tilsendt fire tema for intervjuene, men ikke mer spesifikke spørsmål utover dette. De har også fått et informasjonsskriv om tema for prosjektet og hvilke personvernhensyn som tas. Forskerne har hatt en mer spesifikk samtaleguide som er fulgt i hvert intervju. Det er imidlertid gjort bymessige tilpasninger i intervjuer og det har dermed vært noe ulikhet mellom samtalene i hver av byene. I etterarbeidet har det blitt skrevet omfattende referater som er benyttet i analysene.

3. Deskriptive sammenligninger og analyser av administrasjon

I dette kapitlet presenteres deskriptive sammenligninger og analyser av administrasjon ved bruk av offentlige datakilder som KOSTRA og PAI. Vi bruker kildene til å undersøke forskjellen i utgifter til administrasjon mellom storbyene samt mellom storbyene og andre norske kommuner og undersøker hvordan bruken av midler til administrasjon har endret seg over den seneste perioden. Mens KOSTRA-analysene er kjent for de fleste kommunene, gjennom for eksempel ASSS-nettverkene, er analyser av statistikk fra PAI sannsynligvis mindre kjent. For dette prosjektet har vi gjort et uttrekk for alle storbyene for flere stillingskoder med «administrativt preg» i kommunene.

3.1. Analyser basert på KOSTRA-databasen

Utgiftene til administrasjon i KOSTRA rapporteres under funksjon 120 som er kilden til tallanalysen som følger i denne delen av kapittelet. Vi analyserer administrativ ressursbruk over periodene 2015-2019 og 2020-2021. Tall for 2020-2021 oppgis med ny kommunestruktur, mens tall for 2015-2019 oppgis med gammel kommunestruktur. Begge tallseriene deflateres med den kommunale deflatoren fra teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi 2021 og uttrykkes i 2020 kroner.[1] 2021-tallene som er brukt i denne analysen er de foreløpige tallene som var tilgjengelig våren 2022. Gjennomsnittstall for andre norske kommuner er vektet etter innbyggertall.

Vi analyserer hovedsakelig korrigerte brutto driftsutgifter på funksjon 120, men ser også på netto driftsutgifter til administrasjon. Sistnevnte utgjorde i gjennomsnitt 65% av storbyenes korrigerte brutto driftsutgifter i 2020. Korrigerte brutto driftsutgifter skiller seg fra netto ved at kommunenes kjøp av eksterne tjenester er trukket fra.

2020 med foreløpige tall for 2021

Tabell 3.1 oppsummerer bildet KOSTRA tegner for siste tilgjengelige år med tall for ressursbruk på funksjon 120. Storbyenes utgifter til administrasjon, målt i antall millioner kroner, ligger over gjennomsnittet for øvrige norske kommuner.

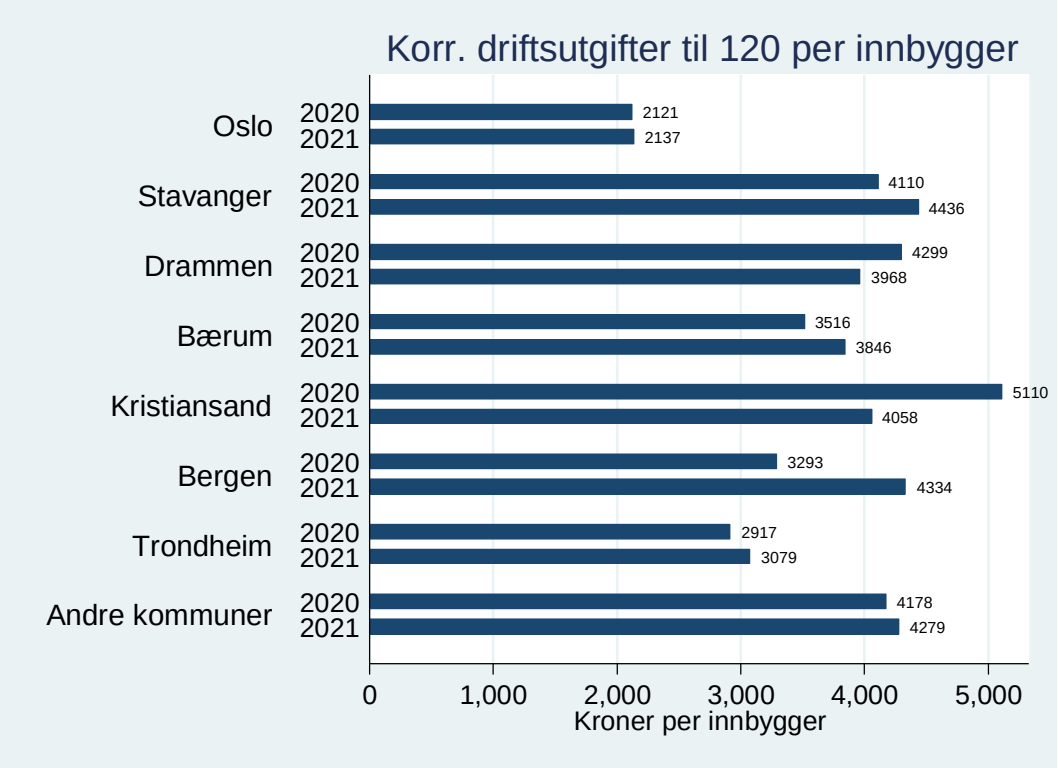
[1] Kilde (lastet ned 23.11.2021): https://www.regjeringen.no/contentassets/bb2359cdb8354a968f9330d04dccbfde/2021-juni-rapport-fra-det-tekniske-beregningsutvalg-for-kommunal-og-fylkeskommunal-okonomi-til-nettpublisering.pdf

Tabell 3.1: Utgifter til administrasjon (120): Korrigerte brutto driftsutgifter og netto driftsutgifter; i kroner, som andel av totale kommunale utgifter og per innbygger, 2020

	Korrigerte brutto driftsutgifter 120			Netto driftsutgifter 120		
	Millioner kroner	Andel av totale utgifter	Per innbygger	Millioner kroner	Andel av totale utgifter	Per innbygger
Oslo	1 478	3,00	2 121	1 737	3,40	2 493
Bergen	940	5,60	3 293	884	5,10	3 097
Trondheim	605	4,60	2 917	582	5,00	2 804
Stavanger	592	5,90	4 110	505	5,70	3 510
Kristiansand	575	7,50	5 110	519	7,70	4 612
Bærum	450	5,10	3 516	420	5,10	3 277
Drammen	440	6,50	4 299	395	6,40	3 878
Andre kommuner	116	5,51	4178	107	5,97	3 914
Etter innbyggertall:						
<1 000	12	10,24	15 750	11	13,00	15 411
1 000-2 000	14	8,50	9 748	14	10,16	9 515
2 000-5 000	21	6,65	6 309	20	7,86	6 133
5 000-10 000	32	5,54	4 496	31	6,40	4 418
10 000-20 000	61	5,55	4 171	54	5,90	3 790
20 000-50 000	109	5,05	3 471	101	5,35	3 202
>50 000	756	4,84	3 237	803	4,99	3 124

Vi ser at de største byene bruker mest penger på administrasjon. Det gir naturligvis mer mening å se på utgiftene til administrasjon per innbygger, siden større kommuner krever mer administrasjon. Vi finner en sterk og positiv korrelasjon mellom innbyggertall og samtlige korrigerte brutto driftsutgifter på 0,96 i 2020.

Fra figur 3.1 nedenfor finner vi forskjeller i ressursbruk på administrasjon blant storbyene per innbygger i 2020 og 2021. Kristiansand, kommunen som brukte mest i 2020, brukte 5 110 kroner per innbygger og hadde dermed over dobbelt så høye utgifter til administrasjon sammenliknet med Oslo som brukte minst. Utgiftene i Kristiansand ble betydelig redusert til 4 058 kroner i 2021, noe som viser at det svært høye tallet i forrige år må ses i sammenheng med kommunesammenslåingen (kapittel 5 redegjør nærmere for dette) og feilføringen knyttet til dette. Nivået forblir likevel høyt sammenliknet med de fleste andre storbyer og nesten like høyt som gjennomsnittet av andre norske kommuner som var 4 279 kroner per innbygger.



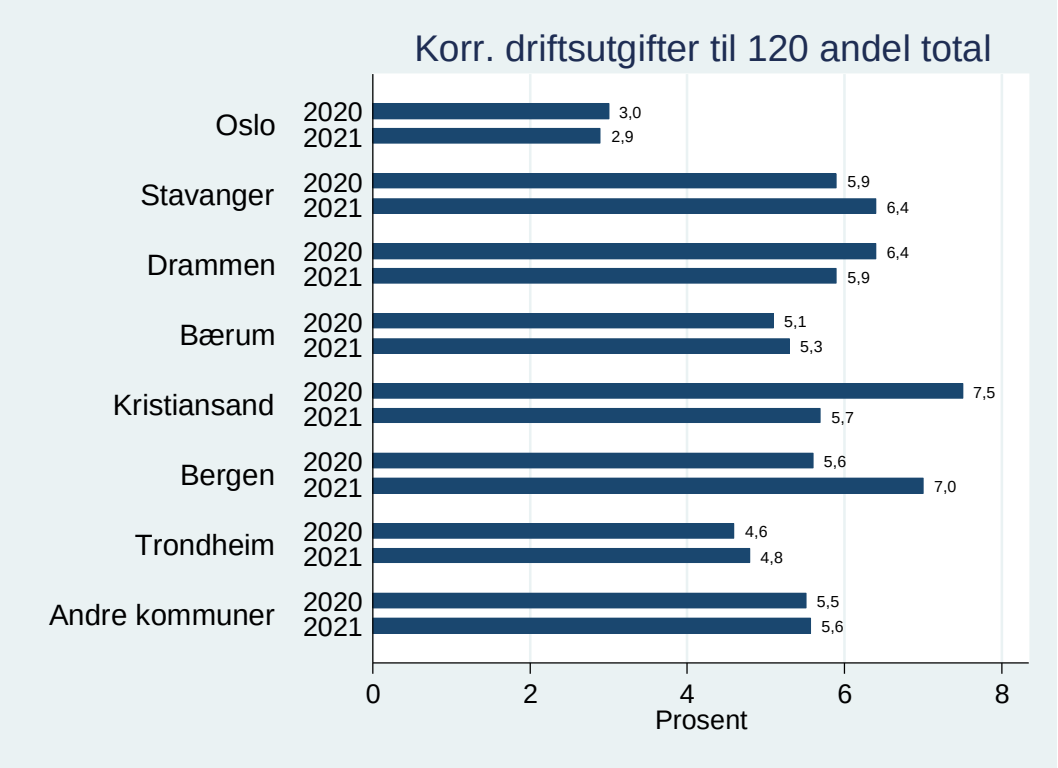
Figur 3.1: Korrigerte brutto driftsutgifter til administrasjon per innbygger, 2020 og 2021 (kilde: SSB)

Drammen hadde med 4 299 kroner per innbygger nest høyest ressursbruk i 2020. De foreløpige tallene for 2021 viser imidlertid en nedgang fra 2020 til 2021, noe som innebærer at byen ligger under gjennomsnittet for norske kommuner. Ressursbruken på administrasjon i Stavanger er også høy sammenliknet med de andre storbyene og var 4 110 kroner per innbygger i 2020. Her antyder de foreløpige tallene for 2021 imidlertid en økning på i overkant av 300 kroner fra 2020 til 2021 som innebærer at byen nå ligger over gjennomsnittet for andre norske kommuner.

Byene med lavest ressursbruk bruker 1 000-2 000 kroner mindre på administrasjon per innbygger i året enn de med høyst ressursbruk og ligger godt under gjennomsnittet for andre norske kommuner. Tallene for både 2020 og 2021 viser at Trondheim brukte rundt 3 000 kroner per innbygger og dermed relativt lite ressurser på kommunal administrasjon per innbygger, både sammenliknet med de andre storbyene og sammenliknet med andre norske kommuner. Bergen brukte 3 293 kroner per innbygger i 2020; de foreløpige tallene for siste år viser imidlertid en betydelig økning til 4 334 kroner per innbygger. Som vi skal se senere i rapporten skyldes denne økningen feilføringer som følge av pandemiutgifter og i Figur A.1 i vedlegg ser vi at denne forskjellen ikke finnes for netto driftsutgifter.

Oslo skiller seg ut med svært lave utgifter til funksjon 120 på rundt 2 100 kroner per innbygger. Det må ses i sammenheng med hvordan Oslo kommune definerer begrepet 'administrasjon' (se kapittel 4, 5 og 7 for nærmere analyser). Vi legger merke til to interessante forskjeller når vi beregner netto driftsutgifter til administrasjon (Figur A.1): Forskjellen mellom Oslo og de andre storbyene blir mindre og tallene for 2021 viser at Trondheim hadde lavest netto driftsutgifter til administrasjon blant storbyene. I analysen som følger konsentrerer vi oss om korrigerte brutto driftsutgifter.

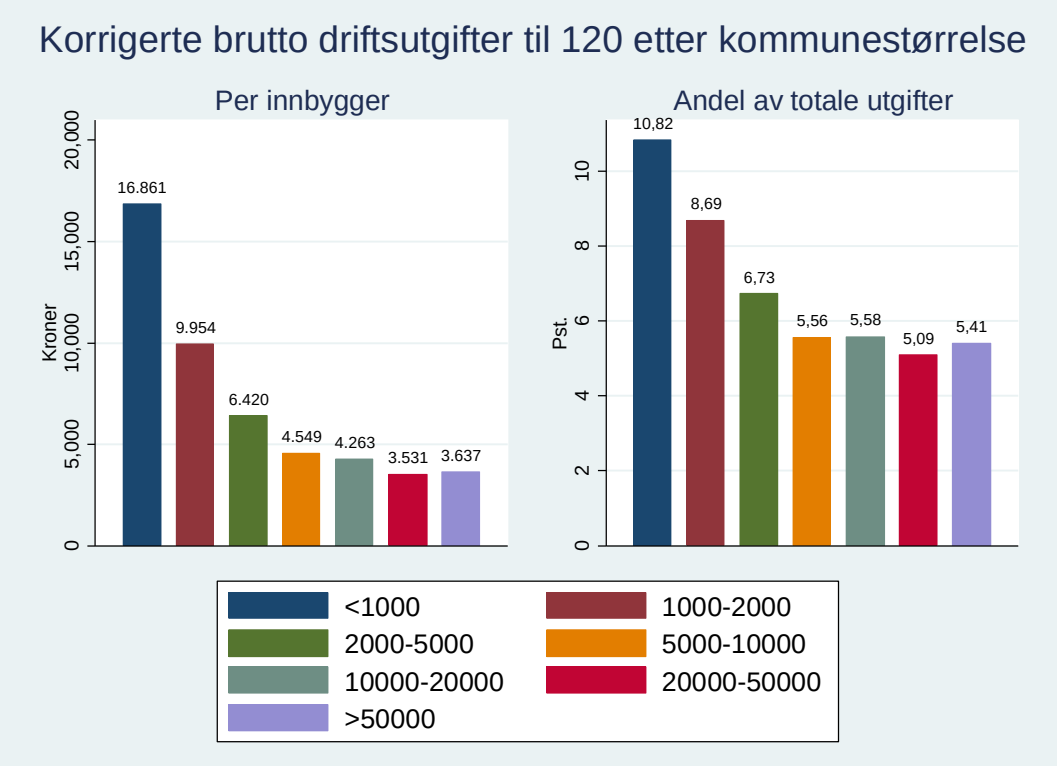
Det er videre interessant å se på størrelsene på utgiftene til administrasjon sammenliknet med størrelsen på de totale utgiftene til kommunen. Figur 3.2 viser at utgiftsandelen til administrasjon i mange storbyer er høyere enn for resten av kommune-Norge i gjennomsnitt. Kun Oslo, Trondheim og Bærum allokerer en mindre andel til administrasjon.

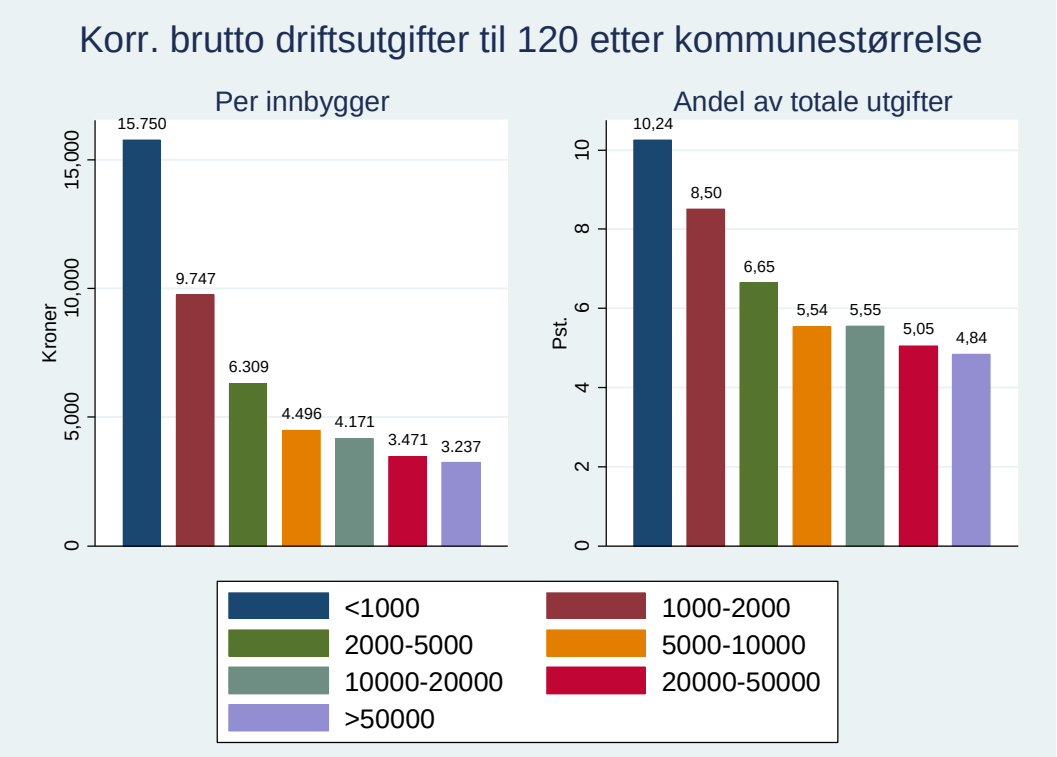


Figur 3.2: Korrigerte brutto driftsutgifter til administrasjon som andel av totale kommunale utgifter, 2020 og 2021 (kilde: SSB)

Vi kan se for oss at det er klare stordriftsfordeler i administrasjon og dette bekreftes i Figur 3.3. Spesielt kommuner under 1 000 innbyggere hadde svært høye utgifter til administrasjon per innbygger og som andel av totale utgifter i 2020. På motsatt ende av skalaen blir imidlertid forskjellene i utgiftene til 120 både som andel av de totale kommunale utgiftene og per innbygger mindre og vi ser at kommuner med antall innbyggere mellom 20 000 og 50 000

hadde lavere/like store relative utgifter til administrasjon som kommuner med over 50 000 innbyggere inklusive storbyene.



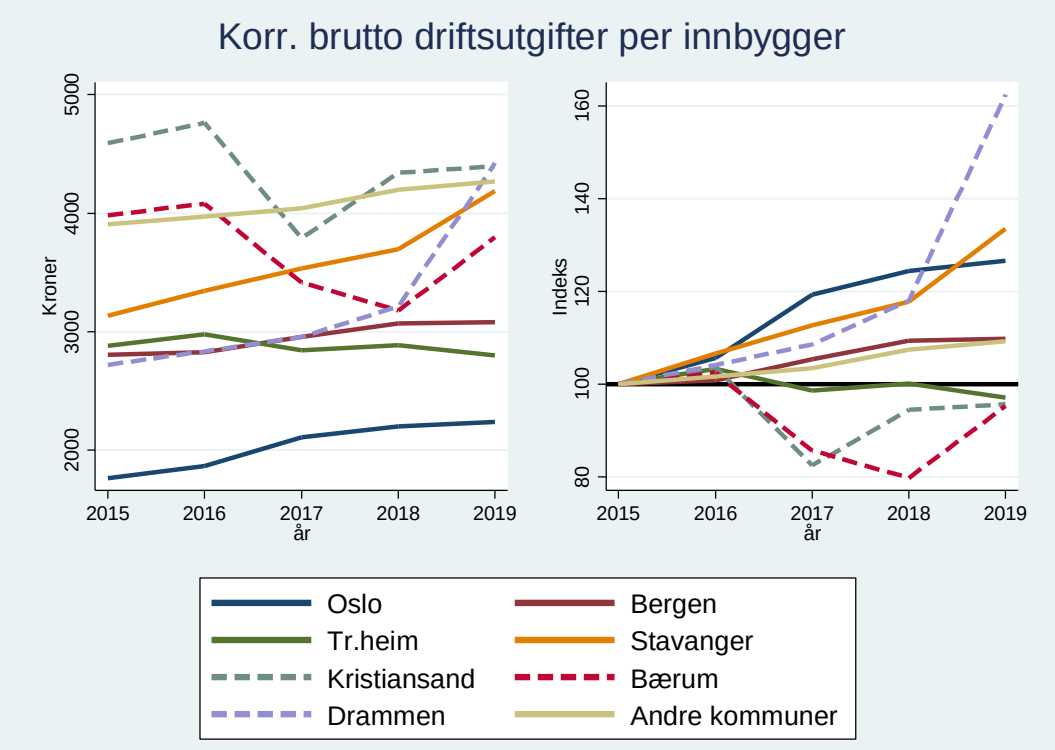


Figur 3.3: Korrigerte brutto driftsutgifter til administrasjon etter kommunestørrelse, 2020 (Kilde: SSB)

Utvikling i utgifter til administrasjon over tid

Vi analyserer utviklingen i utgifter til administrasjon tilbake til 2015. Fordi vi ikke ønsker å blande gammel og ny kommunestruktur, analyserer vi i denne delen av rapporten utviklingen fra 2015 til 2019. Det er viktig å ha i mente at kommuneadministrasjonen hører til under det som kalles det institusjonelle rammeverket for økonomisk aktivitet som er relativt konstant over tid, selv om vi i kapittel 5 diskuterer hvordan behovet for administrasjon har endret seg, både som følge av digitalisering, men også som følge av andre behov og mer rapportering.

Flere av storbyene, i likhet med gjennomsnittet av andre norske kommuner, opplevde vekst i korrigerte brutto driftsutgifter til funksjon 120 over perioden (Figur 3.4). I Oslo, Stavanger og Drammen steg utgiftene til funksjon 120 mer enn i andre norske kommuner i gjennomsnitt, mens i Bergen økte utgiftene likt som i andre kommuner. Motsatt gikk de totale utgiftene til funksjon 120 per innbygger over perioden 2015-2019 ned i Bærum, Trondheim og Kristiansand. Særlig førstnevnte skiller seg ut med en nedgang frem til 2018.[2] De ulike trendene har påvirket forholdet mellom ressursbruken i storbyene. Figur A.2 gir en tilsvarende analyse for netto driftsutgifter.



[2] I Bærum kommune har særlig lønnsutgiftene på funksjon 120 per innbygger gått ned over perioden.

Figur 3.4: Korrigerte brutto driftsutgifter til administrasjon (120) per innbygger; i kroner og indeksert (2015=100); 2015-2019 (Kilde: SSB)

Vi ser også på utviklingen i korrigerte brutto driftsutgifter som andel av totale kommunale utgifter over tid i vedlegg A. Dette endrer bildet lite (Figur A.3). Alle storbyene (foruten Kristiansand tidlig i perioden) hadde lavere utgifter til administrasjon som andel av kommunens budsjett enn andre norske kommuner. Vi finner de samme utviklingstrekkene for storbyene over tid som nevnt for utgiftene til administrasjon per innbygger.

Kapittel 6 ser nærmere på hvordan utgiftene i storbyene varierer i forhold til andre byer, ved å presentere en analyse av delkostnadsnøkkelen for administrasjon og miljø.

3.2. Analyser av PAI-registeret

PAI-registeret (personaladministrativt informasjonssystem) administreres av kommunesektorens interesseorganisasjon, KS, og samler lønns- og personalopplysninger om samtlige ansatte i kommunal sektor. PAI-registret er mer finmasket enn KOSTRA fordi det også gir oss informasjon om stillingskoder til alle kommunalt ansatte. Dette gir oss mulighet til å se nærmere på sammensetningen av storbyenes administrative ressursinnsats. Derfor er det egnet til å komplettere vår analyse av administrativ ressursbruk i storbyene basert på KOSTRA.

Vi benytter også PAI-registeret til å utvide vår tilnærming til kommunal administrasjon. Vi ser på årsverk som utføres av stillinger som vi antar utfører administrativt arbeid ut fra en bredere definisjon. Nærmere bestemt baserer vi analysen på antall årsverk utført av følgende stillinger: Øverste administrative leder, virksomhetsledere (herunder rektorer) og andre ledere, kommunalsjefer, avdelingsledere, (helse)sekretærer og kontormedarbeidere, saksbehandlere og konsulenter. Årsverkene utført av disse stillingsbetegnelsene utgjorde 17 prosent av de totale årsverkene kartlagt i PAI-registret.[3] I første del av kapittelet begrenser vi oss til funksjon 120, mens vi i andre del av kapittelet analyserer samtlige årsverk utført under disse stillingsbetegnelsene, uavhengig av KOSTRA-funksjon. Hver enkelt ansatt er knyttet til KOSTRA-funksjon i PAI-registeret. En mulig unøyaktighet i denne statistikken knytter seg til deling av stillinger på flere funksjoner. Kommunene opplyser at det må opprettes separate stillinger hvis splittingen av stillinger skal reflekteres i PAI-tallene. Dette kan være komplisert både for den ansatte og for kommunen. De fleste kommunene registrerer derfor den enkelte ansatte på én funksjon med mindre det reelt er snakk om flere stillinger. Praksis varierer noe

[3] Tall for totale årsverk per kommune i PAI-registeret er hentet fra tabell 1b på KS sin hjemmeside (lastet ned 07.12.2021): Sysselsettingsstatistikk - KS

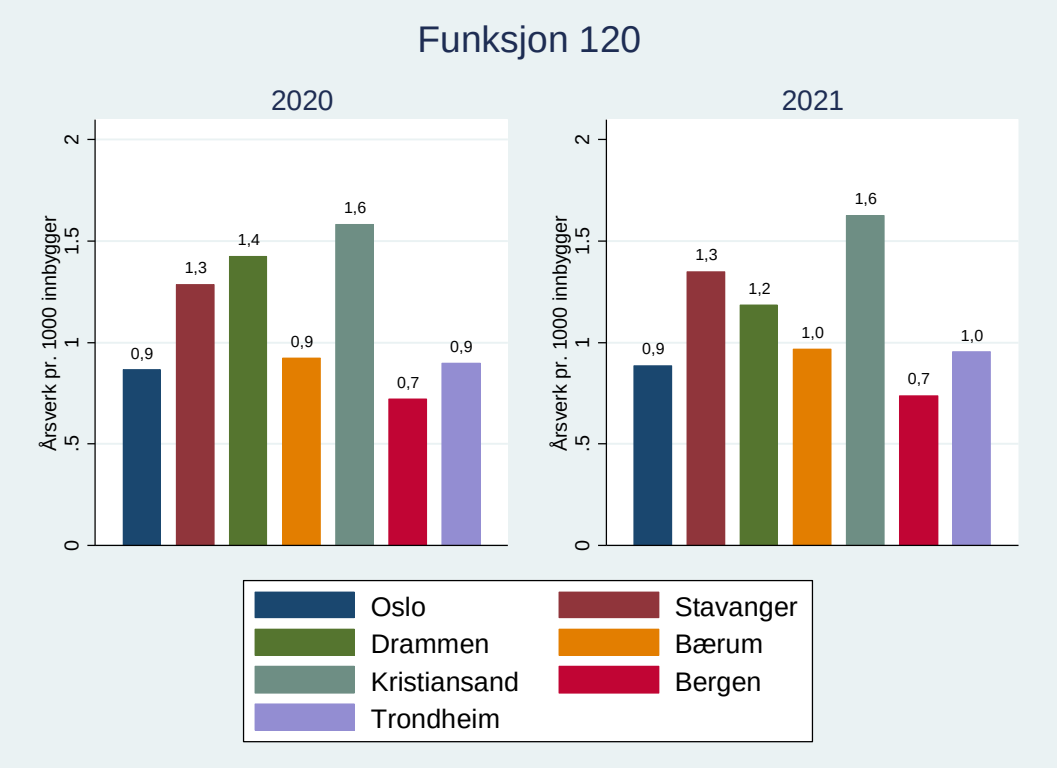
mellom kommunene, men for de fleste vil funksjonen i PAI reflektere hovedfunksjonen en person er tilknyttet og ikke eventuelt splitting på andre stillinger.

Telletidspunktet for datainnsamlingen til PAI-registeret er 1. desember hvert år. Vi bruker tall for 2020 og 2021 i denne rapporten. Tall for alle innbyggere per 1. januar per kommune stammer fra SSB.

Funksjon 120 i PAI-registeret

Av de totale årsverkene som vi antar utfører administrativt arbeid i PAI-registeret, ble kun hhv. 10 prosent og 11 prosent kategorisert under funksjon 120 i KOSTRA i 2020 og 2021. Figur 3.5 viser antall årsverk dette gjelder i de ulike storbyene. Vi observerer betydelige forskjeller mellom storbyene og stort sett uendrede tall fra 2020 til 2021.

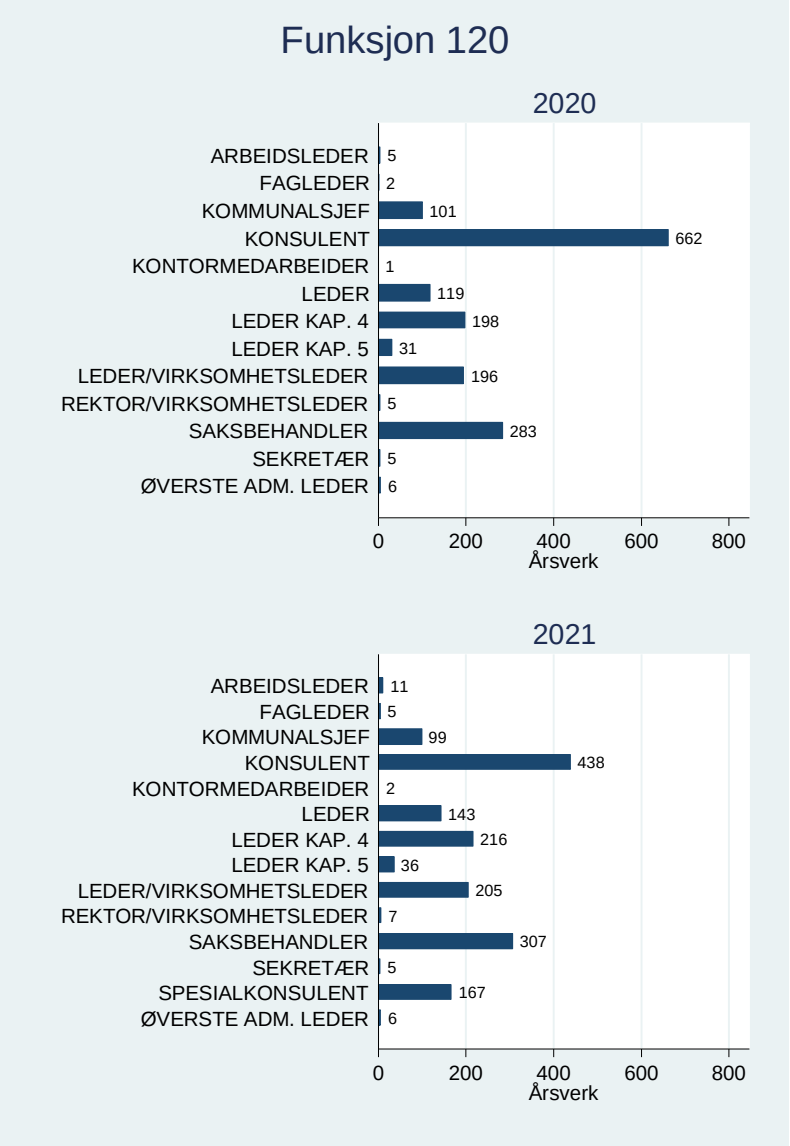
Vi ser at Kristiansand hadde 1,6 årsverk på funksjon 120 per 1 000 innbyggere både i 2020 og 2021 og dermed flest årsverk per innbygger blant storbyene. Den eneste nevneverdige endringen fra 2020 til 2021 er en reduksjon i antall årsverk på funksjon 120 fra 1,4 til 1,2 i Drammen. I kombinasjon med en liten økning i Stavanger gjør den at Drammen og Stavanger bytter plass i rangeringen av storbyer med flest årsverk på funksjon 120. Bærum, Trondheim og Oslo kommer svært likt ut av denne sammenlikningen med hhv. 0,9 og 1,0 årsverk per 1 000 innbyggere i 2020 og 2021. Bergen skiller seg ut med færrest årsverk på funksjon 120 per innbygger. Kommunen bruker 0,7 årsverk, noe som er under halvparten av det Kristiansand brukte i begge år.



Figur 3.5: Årsverk på funksjon 120 per 1 000 innbyggere - i alt per storby

Dette bildet er stort sett konsistent med sammenlikningen av korrigerte brutto driftsutgifter per innbygger fra KOSTRA i Figur 3.1, med noen viktige unntak. Nedgangen i ressursbruken på funksjon 120 i Kristiansand fra 2020 til 2021 synlig i KOSTRA-tallene finner vi ikke igjen i PAI-registeret. Videre skiller Oslo seg ikke ut med mye lavere ressursbruk i PAI-registeret slik hovedstaden gjør når analysen baseres på tall fra KOSTRA.

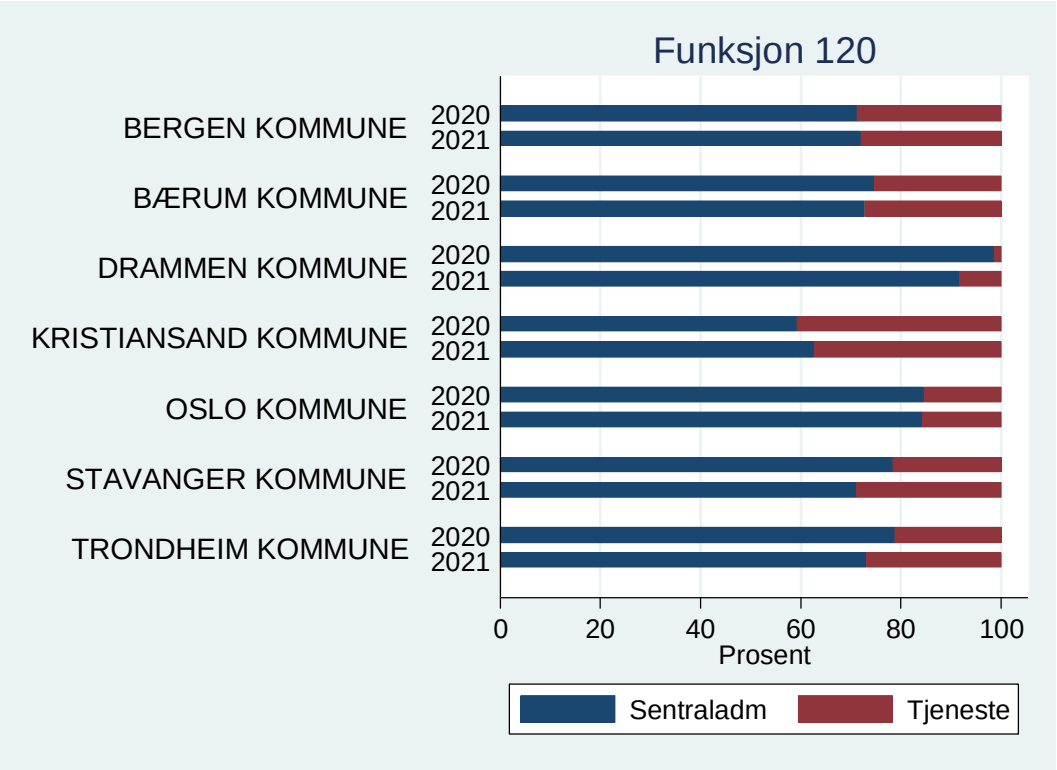
Figur 3.6 viser hvilke årsverk som oftest føres på funksjon 120 etter type stilling i de sju storbyene samlet. Dette er relativt likt mellom storbyene. Omtrent 300 årsverk ble utført av saksbehandlere, mens ledere/virksomhetsledere og ledere kap. 4 utførte rundt 200 årsverk hver i storbyene. Også for disse kategorien er det en liten økning fra 2020 til 2021. Vi ser at rent kontor- og sekretær-arbeid var en sjelden vare i storby-administrasjonene med 5 årsverk i begge år. Konsulenter er den stillingsbetegnelsen som utførte flest årsverk på funksjon 120 med hhv. 662 årsverk i 2020 og 438 årsverk i 2021.



Figur 3.6: Årsverk funksjon 120- per stilling

Figur 3.7 sammenlikner fordelingen mellom årsverk på funksjon 120 som utføres i sentraladministrasjon versus årsverkene som utføres ute på tjenesteområdene for storbyene. Sentraladministrasjonen er definert ut fra stillingskoder i PAI-registeret, det vil si alle stillingskoder som starter med sifferet 1. Vi observerer relativt store forskjeller mellom storbyene. Noe uventet finner vi relativt mange årsverk bokført på funksjon 120 utenfor sentraladministrasjonen. Dette gjaldt særlig Kristiansand mens i Drammen skjer nesten all aktivitet knyttet til funksjon 120 i sentraladministrasjonen. Kontrasten er enda mer verdt å merke seg siden Drammen og Kristiansand er de to storbyene med høyest utgifter til funksjon 120. Dette bildet er likevel litt overraskende siden Kristiansand peker seg ut som en kommune med svært sentralisert administrasjon (se kapittel 5).

Fra 2020 til 2021 økte andelen av aktivitet knyttet til funksjon 120 på tjenesteområdene i Drammen. Dermed nærmet byen seg de andre storbyene noe. Den samme utviklingen finner vi igjen i Trondheim og Stavanger, mens andelene i de andre storbyene var nærmest uendret.



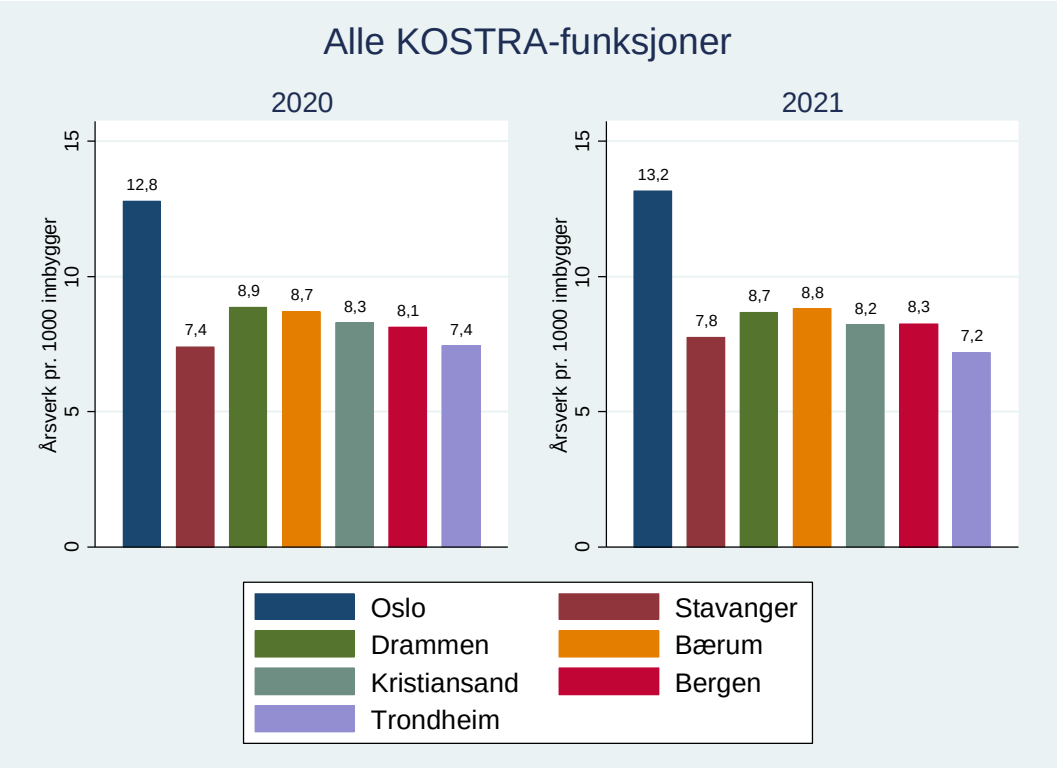
Figur 3.7: Årsverk funksjon 120- Sentraladministrasjonen versus andre tjenesteområder

Siden opptil 40 % av årsverkene på funksjon 120 skjer utenfor sentraladministrasjonen ser vi på hvilke tjenesteområder utenom sentraladministrasjonen som har flest årsverk på funksjon 120. For alle storbyene under ett var dette i begge år administrasjon i teknisk sektor (om lag 1/3 av årsverkene) etterfulgt av helse- og sosialadministrasjon (om lag 15 prosent av årsverkene) og skoleadministrasjon (om lag 10 prosent av årsverkene).

Sammensetningen av all administrativ ressursbruk i storbyene

Hele 83 prosent av årsverkene i PAI-registeret som vi har valgt å inkludere i analysen, henføres ikke til funksjon 120 i regnskapene. Disse dekker til sammen rundt 60 andre KOSTRA-funksjoner. Vi understreker at vi ikke har gått mer vitenskapelig til verks enn å velge ut stillinger som har et administrativt preg i samarbeid med dataeier. Mange av disse vil sannsynligvis også ha et «tjenestepreg» i praksis, men de er likevel ikke lærere i skolen eller sykepleiere i pleie og omsorg. Figur 3.8 sammenlikner antall årsverk per innbygger fra PAI-

registeret uavhengig av KOSTRA-funksjon. Det er et interessant funn at Oslo[4] som hadde færrest årsverk per innbygger når vi begrenset utvalget til funksjon 120 nå kommer ut med flest årsverk. Dette innebærer først og fremst at man i Oslo har mange stillinger med «administrativt preg» selv om man fører lite ressurser på funksjon 120. (Dette omtales nærmere i kapittel 4 og 5.)



Figur 3.8: Årsverk alle KOSTRA-funksjoner- per storby

I Figur A.4 viser vi også årsverkene per innbygger fordelt på stillingsbetegnelser. Den vanligste stillingen når vi ser bort fra funksjon 120 er konsulent etterfulgt av saksbehandler, ledere. Antall årsverk utført av konsulenter er lavere i 2021 enn i 2020, mens årsverk utført av saksbehandlere og ledere er høyere. Dette bildet er igjen relativt likt for samtlige storbyer.

Slik som for funksjon 120 ser vi på hvor stillingene er plassert, sentraladministrasjon eller tjeneste. Dette vises i Figur A.5 i vedlegg A. Som forventet ser vi at fordelingen mellom årsverk utført i sentraladministrasjonen og ute på tjenesteområdene forskyves sterkt i retning sistnevnte når vi ikke lenger begrenser oss til funksjon 120. Årsverk utført utenfor sentraladministrasjonen utgjorde 80-90 % av totale årsverk som vi her kartlegger. Forskjellene mellom storbyene er nå

[4] En mulig årsak til forskjellene i Oslo kan være skillet mellom kommune og fylkeskommune, selv om tjenestekoden for fylkeskommune er tatt bort her.

mindre, men igjen Drammen og denne gangen også Oslo skiller seg ut med en større andel årsverk i sentraladministrasjonen.

3.3. Kort sammendrag

I denne delen av rapporten brukte vi to ulike tallgrunnlag der administrasjon blir definert på to forskjellige måter til å belyse en og samme problemstilling, nemlig en komparativ sammenlikning av utgiftene til administrasjon i storbyene.

Statistikken viser en del forskjeller på ressursbruken som administrasjon fører med seg mellom storbyene. Per innbygger er utgiftene til administrasjon på det meste over dobbelt så høy i storbyen som bruker mest kontra den som bruker minst. Vi finner at en del trolig skyldes ytre omstendigheter som kommunesammenslåinger, en del skyldes trolig interne tolkninger av begrepet 'administrasjon'. Vi vil i de neste kapitlene peke på flere årsaker til disse forskjellene.

De høye utgiftene bokført på funksjon 120 i Kristiansand i 2020 er trolig et eksempel på tall preget av ytre omstendigheter. Samtidig har Kristiansand gjennomgående høyere ressursbruk enn de andre storbyene på funksjon 120 i hele undersøkelsesperioden som tilsier at også realøkonomiske årsaker ligger bak. Oslo – som vi skal se har en annen tilnærming til å avgrense kommuneadministrasjonen - har gjennomgående lavest ressursbruk på funksjon 120 blant storbyene.

Utviklingen over tid har også vært ulik for storbyene. I likhet med gjennomsnittet av andre norske kommuner opplevde Oslo, Stavanger, Drammen og Bergen vekst i utgiftene til funksjon 120 over perioden 2015-2019. Motsatt gikk de totale utgiftene til funksjon 120 per innbygger over perioden ned i Bærum, Trondheim og Kristiansand.

Vår utvidede tilnærming til administrasjon ved hjelp av PAI-registeret er ment som et supplement til analyse av administrasjon ved bruk av funksjon 120. Vår bruk av PAI-registret er basert på stillingsbetegnelser som har et administrativt preg over seg.

Bruk av PAI-registret er imidlertid også nyttig for blant annet å sammenlikne stillinger og tjenestestedskoder mellom storbyene. De vanligste administrative stillingene i storbyene var konsulenter, ledere, ledere kap. 4 og saksbehandlere. Vi finner videre at de fleste årsverkene på funksjon 120 utføres i sentraladministrasjonen selv om det er forskjeller mellom storbyene, mens ser man på alle årsverk uavhengig av KOSTRA-funksjon, utføres de fleste på tjenesteområdene.

Resultatene i dette kapitlet er blant annet benyttet som grunnlag for intervjuer med nøkkelpersoner i storbyene. Resultatene fra kapittel 5 gir grunnlag for mer utdypende forklaringer på forskjellene som vi observerer her.

4. Storbyenes operasjonalisering av funksjon 120

I dette kapitlet er målet å kartlegge storbyenes operasjonalisering av funksjon 120 slik KOSTRA definerer den.

4.1. Definisjon av administrasjon

Administrativ ledelse er ledere som leder andre ledere. Det innebærer at laveste administrative ledernivå skal henføres til tjenestefunksjonen, mens administrativt ledernivå over dette skal til funksjon 120. En administrativ leder skal både ha økonomiske og administrative fullmakter for å kunne bli omfattet av definisjonen. Disse fullmaktene er mer spesifikt:

a. Økonomiske fullmakter

i. Delegert budsjettmyndighet i samsvar med et vedtatt reglement eller etter videredelegert myndighet.

ii. Disponeringsfullmakt.

b. Administrative fullmakter

i. Personalansvar med instruksjonsmyndighet, herunder medarbeideroppfølging/ medarbeidersamtaler.

ii. Innstillings- eller beslutningsmyndighet i:

- Ansettelsessaker
- Oppsigelses- eller avskjedigelsessaker
- Permisjonssaker

En administrativ leder vil normalt ha flere funksjoner i sin stilling, eksempelvis et faglig ansvar. Det er imidlertid ikke et krav for å bli definert som administrativ leder i KOSTRA. Dersom en administrativ leder har delegert myndighet til underordnede, vil ikke disse underordnede bli ansett å være administrative ledere i denne sammenheng. Det skilles dermed mellom å ha myndighet gjennom fullmakter, eksempelvis i stillingsinstruks, og det å få delegert myndighet.

Administrative ledere som benytter inntil 20 prosent av sin stilling på tjenestefunksjoner, skal fordele denne andelen til tjenestefunksjonen. Tilsvarende skal stab/støtte for administrative ledere fordele den andelen av stillingen som utgjør mer enn 20 prosent. Tjenesteleder som yter

mer enn 20 prosent av stillingen til stab/støtte for administrativ leder, skal også fordele denne andelen til administrasjon.

Også fellesfunksjoner skal i utgangspunktet føres på funksjon 120, men dersom tjenestespesifikke oppgaver utgjør mer enn 20 prosent av en stilling til tjenesteledere, skal dette fordeles direkte til tjenestefunksjonene. Fellesfunksjoner kan være servicetorg, post og arkiv, trykkeri, felles lønn, innfordring og regnskap, og felles IKT-løsninger for hele kommunen.

Helt spesifikke fellesutgifter skal også henføres til funksjon 120, og det er konkret nevnt:

1. kantine (nettoutgift)
2. sekretariat for politisk ledelse
3. bedriftshelsetjeneste for kommunens ansatte
4. overordnet HMS-arbeid
5. kontingent til KS
6. frikjøp av hovedtillitsvalgte, mens frikjøp av tillitsvalgte på tjenestestedene føres på aktuell tjenestefunksjon
7. utgifter knyttet til innføring og administrasjon av eiendomsskatt

Funksjon 120 defineres generelt i KOSTRA-veilederen og skal favne både store og små kommuner. Den skal også være organisasjonsnøytral. Likevel vil et utgangspunkt være at store kommuner med stor administrasjon og omfattende ledelsesstruktur, ikke vil ha så stort behov for å fordele andel av stillinger til tjenestefunksjoner som de mindre kommunene.

4.2. Storbyenes operasjonalisering

Overordnet sammendrag for bruken av funksjon 120 i kommunene

I tabellen nedenfor er det laget et overordnet sammendrag over hvilke ledernivåer de ulike kommunene henfører til funksjon 120, og hvilke ledernivåer som føres på tjenestene. Sammendraget viser også om stab og støttefunksjoner bare føres på funksjon 120 eller om det fordeles til tjeneste, samt om fellesfunksjoner bare føres på funksjon 120 eller om de fordeles.

	Bruk av administrasjonsfunksjonen F120	Bergen	Bærum	Drammen	Kristiansand	Oslo	Stavanger	Trondheim
Nivå 1	Byrådet/kommunedirektør bare på F120	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	Byrådet/kommunedirektør med fordeling på tjeneste	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nivå 2	Etatsdirektører/områdedirektører/fagdirektører/kommunaldirektører bare på F120	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	Etatsdirektører/områdedirektører/fagdirektører/kommunaldirektører med fordeling på tj	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Nivå 3	Kommunalsjefer, virksomhetsledere, seksjonsledere bare på F120	IA	Ja	Ja*	Ja	Nei	IA	Delvis
	Kommunalsjefer, virksomhetsledere, seksjonsledere med fordeling på tjeneste	IA	Nei	Nei	Nei	Ja	IA	Nei
Nivå 4	Tjenesteledere, enhetsledere, avdelingsledere bare på F120	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
	Tjenesteledere, enhetsledere, avdelingsledere med fordeling på tjeneste	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	Stab/støtte bare på F120	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
	Stab/støtte med fordeling (hele eller splittede stillinger) på tjeneste	Delvis	Delvis	Delvis	Nei	Delvis	Delvis	Delvis
	Fellesfunksjoner bare på F120	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja
	Fellesfunksjoner med fordeling (hele eller splittede stillinger) på tjeneste	Nei	Nei	Nei	Nei	Delvis	Nei	Nei

Tabell 4.1 Overordnet sammendrag av storbyenes bruk av funksjon 120 Administrasjon ifølge KOSTRA. Kilde: Kommunenes regnskap 2020, bearbeidet av BDO.

Tabellen viser at på nivå 1 har alle kommunene ført kommunaldirektørens utgifter til funksjon 120. Videre ser vi at direktørene på nivå 2 også fullt ut er ført på funksjon 120. Det er først på nivå 3 at det er ulikheter mellom kommunene. Bergen og Stavanger har ikke ledere på nivå 3 i sin kommunestruktur, mens Trondheim kun har kommunalsjefer for to av de største områdene. Oslo har i sitt rundskriv fra 2013[5] valgt å trekke et prinsipielt skille mellom direktører (virksomhetsledere) og underliggende ledernivåer, og fører derfor i utgangspunktet ikke ledere på nivå 3 på funksjon 120. Nivå 4 representerer lederne på det laveste nivået som oppfyller kravene i KOSTRA-veilederen, og føres på tjeneste i alle kommunene.

Stab og støttefunksjoner er ført noe ulikt i kommunene. I Bergen, Bærum, Drammen, Oslo, Stavanger og Trondheim er det fordelt utgifter til stab og støttefunksjoner mellom funksjon 120 og tjeneste. I Kristiansand er stab og støttefunksjoner fordelt fullt ut på funksjon 120. Dette er et særegent tilfelle som forklares ytterligere nedenfor i kapittel 5. Til slutt ser vi at fellesfunksjoner er fordelt fullt ut på funksjon 120 i de fleste kommunene, men at det i Oslo er fordelt delvis ut på tjeneste.

[5] Rundskriv 25/2013 Presisering av regelverk for bruk av funksjon 120/420 Administrasjon av 6.11.2013, gjeldende fra 2013.

* Drammen kommune fører alle kommunalsjefene på funksjon 120, men har i sin organisering underliggende virksomhetsledere og avdelingsledere som føres på tjeneste. Begrepet «virksomhetsledere» vil derfor avvike noe sammenlignet med de andre kommunene, da virksomhetslederne i Drammen vil kategoriseres under nivå 4 i oversikten.

Bergen kommune

Bergen har en parlamentarisk styringsform. Kommunen er delt inn i tre ulike myndighetsnivåer som gir rettledning for hvilke roller de ulike lederne har. Det laveste ledernivået som oppfyller kravene i KOSTRA-veilederen, anses å være lederne for de ulike resultatenhetene på myndighetsområde 3. Det vil si at det er deres ledere som er ledere for etatene under myndighetsområde 2, som er ført på funksjon 120. Alle ledere på myndighetsnivå 1 er henført til funksjon 120. Kommunen fordeler i liten grad andeler av lederstillinger til tjenestenivå. Tilhørende stabs- og støttefunksjoner fordeles i enkelte avdelinger fullt ut på funksjon 120, mens det i andre avdelinger fordeles mellom funksjon 120 og tjenestenivå avhengig av om de støtter stabsleder eller resultatenhet. Fordelingen gjøres da i all hovedsak i hele stillingsprosenter, men det er et unntak i avdelingen for arbeid, sosial og bolig, hvor det er vurdert at en andel av stillingen bør henføres til tjenestefunksjon.

Bærum kommune

I Bærum er kommunedirektøren sammen med to kommunaldirektører organisert som et team. Teamet har fordelt tre overordnede områder mellom seg hvor områdene igjen er splittet i flere underliggende tjenesteområder. Disse områdene er ledet av egne kommunalsjefer, som igjen har egne seksjonsledere med underliggende tjenesteledere. Tjenesteledere anses å være det laveste administrative ledernivået som oppfyller KOSTRA-veilederens krav til en administrativ leder. Seksjonslederne blir da det nest laveste ledernivået og føres på funksjon 120. Det fordeles ikke prosentvise stillinger for tjenesteledere mellom tjenestefunksjon og funksjon 120. Kommunens fagrådgivere som ivaretar stab/støttefunksjon for seksjonene, er også henført til funksjon 120. Det er imidlertid noen fagrådgivere som jobber direkte mot tjenesteområde, og disse føres i sin helhet på tjenestefunksjon.

Fagstillinger som ligger organisatorisk under kommunalsjefene, henføres til tjenestefunksjon. Fagstillingene som ligger organisert under seksjonslederne lønnes også til tjenestefunksjon. Kommunen fordeler stab/støttefunksjoner på enkelte stillinger som ligger under direktørområdet. Området Organisasjon, styring og utvikling fordeles blant annet til tjenesteområder.

Drammen kommune

I Drammen er organiseringen i all hovedsak delt inn i fem ledernivåer. Rådmannen har tre direktører under seg som igjen har underliggende kommunalsjefer. Kommunalsjefene leder

hver sine programområder, og disse har underliggende virksomhetsledere. Under virksomhetslederne er det igjen egne avdelingsledere. Virksomhetslederne anses å være det laveste nivået som oppfyller kravene til en administrativ leder i KOSTRA-veilederen. Kommunalsjefene er derfor administrative ledere som leder andre administrative ledere og føres på funksjon 120, mens virksomhetsledere og avdelingslederne føres ut på sine respektive tjenestefunksjoner. Ingen ledere som føres på funksjon 120, har delte stillinger hvor deler av stilling henføres til tjenestefunksjon. For stabsfunksjonene er det gjort noe fordeling mellom administrasjon og tjenestefunksjoner, men kommunen opplyser at dette kunne vært gjort i enda større grad.

Kristiansand kommune

I Kristiansand er det fem ledernivåer. Kommunedirektøren har sju underliggende områder ledet av hver sin direktør. Sammen utgjør disse ledergruppen som har et felles ansvar for den strategiske ledelsen av kommunen. Under direktørene er det egne kommunalsjefer, i alt rundt 40 stykker. For hver av de ulike tjenesteområdene er det egne enhetsledere som leder resultatenheter, som for eksempel en skole eller et sykehjem. På flere av resultatenhetene er det behov for ytterligere et ledernivå. Disse blir kalt avdelingsledere. Kommunen anser det laveste ledernivået i henhold til definisjonen i KOSTRA-veilederen å være enhetsledere. Det nest laveste ledernivået er kommunalsjefene og er derfor ført på funksjon 120. Kommunen opplyser at det ikke er fordelt stillinger mellom funksjon 120 og andre tjenesteområder i 2020. Den forklarer videre at dette heller ikke er gjort for stab/støttefunksjoner, og grunnen skyldes kommunesammenslåingen i 2020 hvor man ikke fikk til dette skikkelig. Dette er planlagt å bli ryddet i 2021. Vi ser likevel fra regnskapstallene at det under «Forvaltning og koordinering ledelse og stab» er ført fast lønn både på funksjon 120 og under andre funksjoner som tilsvarer ca. et årsverk. Det samme er tilfelle under «Kultur og innbyggerdialog» hvor det er noen utgifter til fastlønn på funksjon 120 og noen utgifter som tilsvarer ca. 2-3 årsverk på andre funksjoner enn 120.

Oslo kommune

Oslo har parlamentarisk styreform, og byrådet vil derfor erstatte kommunedirektøren som øverste lederfunksjon. Byrådet henfører utgifter til funksjon 120. Under byrådet er det ni byrådsavdelinger samt 15 bydelsadministrasjoner. Hver byrådsavdeling er ledet av en kommunaldirektør, og bydelene er ledet av bydelsdirektører. De kommunale foretakene i Oslo

kommune er ledet av administrerende direktører. Vi opplyser om at regnskapsuttrekket fra 2020 omfatter flere kommunale foretak, men at flere av disse ble fusjonert til Oslobygg KF fra 2021.

Både kommunaldirektører, bydelsdirektører, etatsdirektører og administrerende direktører for kommunale foretak føres på funksjon 120, omtalt i rundskrivet som 'virksomhetsledere'. Det er likevel noen unntak for byrådsavdelinger som arbeider med spesifikke tjenester. Divisjonsdirektører, avdelingsdirektører, områdeledere og resultatledere er lavere ledernivåer i kommunen. Selv om resultatledere i all hovedsak anses å være det laveste ledernivået som innfrir kravene til en administrativ leder ifølge KOSTRA-veilederen, er ikke resultatledernes ledere ført på funksjon 120. Grunnen til dette skyldes et prinsipielt skille som ble foretatt i 2013, jf. det omtalte rundskrivet. Der ble det bestemt at administrasjon på funksjon 120 skulle settes på nivå for virksomhetsledere (altså kommunaldirektører, bydelsdirektører, etatsdirektører og administrerende direktører for kommunale foretak), mens ledere på lavere nivåer i utgangspunktet skulle henføres til tjenestefunksjoner. Det synes vanskelig å trekke en slik prinsipiell grense for administrasjon når KOSTRA-veilederen angir en grense etter faktisk vurdering av ledernivåene. Kommunen påpeker imidlertid at det er virksomhetslederne selv som er ansvarlige for å foreta den endelige vurderingen av hvor grensen går, og at grensene som er satt, ikke er absolutte. I vedlegg framvises endringen i administrative utgifter før og etter rundskrivet i 2013.

Virksomhetens stab og støttefunksjoner fordeles mellom funksjon 120 og tjenestefunksjonene. Fellesfunksjoner som lønn, regnskap og felles IKT-løsninger fordeles mellom funksjon 120 og de enkelte tjenesteområdene.

Stavanger kommune

Stavanger har en kommunestruktur med kommunedirektør og fem underliggende direktører som har ansvar for hver sine tjenesteområder. Under disse tjenesteområdene er det egne avdelingssjefer som anses å være laveste administrative leder som oppfyller kravene i KOSTRA-veilederen. Det er derfor direktørene som er nest nederste ledernivå og som føres på funksjon 120. For områdene helse og velferd og oppvekst og utdanning er det virksomhetsledere som anses å være laveste administrative leder, hvor da kommunalsjefene blir det nest nederste nivået og blir ført på funksjon 120. Stab/støtteavdelingene har kommuneovergripende arbeidsoppgaver. Direktørområdene økonomi og organisasjon og innovasjon og støttetjenester føres i sin helhet på funksjon 120, mens stabene som direkte støtter tjenesteområder og de tre andre direktørene, i utgangspunktet føres på tjenestefunksjon.

Området oppvekst og utdanning har imidlertid en litt annen organisering, der staben er strukturert som et team og oppgavenes struktur styrer hvor utgiften skal føres. Det er mange som henføres til tjeneste, men også noen som føres på funksjon 120.

Trondheim kommune

Trondheim kommune har en kommunedirektør og sju områdedirektører. Trondheim har en fagstab som betjener kommunedirektøren og de sju områdedirektørene. Områdedirektørene har ansvar for hvert sitt fagområde. Under fagområdene ligger det ulike tjenesteområder med egne enhetsledere. I to av fagområdene er det et ekstra ledernivå som ligger mellom fagdirektørene og tjenesteledere på grunn av fagområdenes størrelse. Disse er kommunalsjefer og gjelder fagområdene helse og velferd og oppvekst og utdanning. Enhetslederne anses her å være det laveste ledernivået som oppfyller kravene i KOSTRA-veilederen. Kommunalsjefene og områdedirektørene er organisert over enhetslederne og føres dermed på funksjon 120.

Flere enhetsledere har underliggende avdelingsledere, men disse er i utgangspunktet vurdert å ikke tilfredsstille KOSTRA-veilederens krav om administrativ leder som kan føres på funksjon 120. Enhetsledere føres derfor på tjenestefunksjon. Et unntak er innen fagområdet Byutvikling (tjenesteområdene Trondheim Eiendom og Trondheim Bydrift). Her har kommunen vurdert at avdelingslederne som ligger under Trondheim Bydrift, tilfredsstiller kravene til funksjon 120, og enhetslederne burde dermed henføres til funksjon 120. Dette er imidlertid ikke gjort i 2020, men skal bli innført fra og med regnskapsåret 2021. I Trondheim Eiendom føres alle utgifter på funksjon 121. Fra 2022 har man også kommet fram til at enhetslederne innenfor de to andre enhetene i teknisk sektor som skal henføres til funksjon 120.

Det er foretatt vurderinger av hvilke funksjoner de ansatte i staben jobber med. Lønnsutgifter til personer i finansstaben og organisasjonsstaben blir henført fullt til funksjon 120. Lønnsutgiftene til de andre stabene splittes og føres med halvparten på funksjon 120 og halvparten på tjenestefunksjoner.

Fordeling av utgifter mellom fagsystemer og fellessystemer

De fleste av storbykommunene har store utgifter til IT-løsninger. Dette knytter seg både til direkte lisensutgifter og kjøp av tilganger til systemer, og ansatte som jobber med IT-støtte, utvikling og tilpasning av ulike løsninger. I KOSTRA-veilederen vises det til at felles IKT-løsninger for hele kommunen faller under fellesfunksjoner og skal føres på funksjon 120. Dette gjelder både anskaffelse, drift og vedlikehold, inkludert brukerstøtte. Dersom

arbeidsoppgavene er knyttet til tjenestespesifikke oppgaver, som samlet utgjør minst 20 prosent av en stilling, skal utgiftene fordeles til tjenestefunksjonene.

I Stavanger, Kristiansand, Trondheim, Drammen og Bergen er i all hovedsak de ansatte i IT-avdelingen henført til funksjon 120. Det er likevel rapportert om at flere ansatte jobber mot fagsystemer, men at det i for liten grad er gjort fordeling mellom arbeid som utføres på fellessystemer versus fagsystemer. De forklarer at det ofte er vanskelig å vurdere hvor mye ansatte jobber mot tjenestespesifikke systemer sammenlignet med kommuneovergripende fellessystemer. Det er også tilfeller, for eksempel i Trondheim kommune, at ansatte som jobber med fagsystemer er ansatt andre steder enn i IT-avdelingen og dermed henføres til tjenestefunksjon.

I Bærum er det gjort skjønnsmessige vurderinger av hvor stor andel av tiden de ansatte benytter på henholdsvis fellessystemer og fagsystemer, eventuelt om noen utelukkende arbeider med fagsystemer. Deretter er hele eller deler av stillingen henført til tjeneste for arbeid med tjenestespesifikke systemer. I Oslo er IT-systemer i utgangspunktet henført til tjenestefunksjon, blant annet utgifter i Utviklings- og kompetanseetaten.

Feilføringer i flere av kommunene

Ved gjennomgangen av regnskapstallene fra kommunene er det noen spesifikke føringer som er fulgt opp i intervjuene. Dette gjelder både utgifter som er ført på funksjon 120, og spørsmål om hvorfor utgifter ikke er ført på funksjon 120. I Drammen, Kristiansand og Stavanger kommune opplyser de vi har intervjuet, at dette i flere tilfeller er feilføringer.

Mange av feilføringene er også et resultat av kommunesammenslåing som ble gjennomført i 2020. I Drammen og Kristiansand har det vært utfordringer da ulike kulturer, strukturer og praksiser skulle samkjøres. Tall fra SSB viser også at Kristiansand har en vesentlig økning av utgifter til funksjon 120 i 2020 sammenlignet med tidligere år. I Drammen ser vi at det var en vesentlig økning fra 2018 til 2019, men det er ingen store endringer fra 2019 til 2020. Stavanger nevner ikke at det er kommunesammenslåing som er årsaken til feilføringene, men at det kan være utilstrekkelige rutiner for føring av utgifter til funksjon 120.

4.3 Kort sammendrag

I KOSTRA-definisjonen er administrativ ledelse ledere som leder andre ledere. Det innebærer at laveste administrative ledernivå skal henføres til tjenestefunksjonen, mens administrativt ledernivå over dette skal til funksjon 120. Det er en rekke fullmakter som følger med denne

definisjonen. Administrative ledere og stab/støtte som benytter inntil 20 prosent av sin stilling på tjenestefunksjoner, skal fordele denne andelen til tjenestefunksjonen. Tjenesteleder som yter mer enn 20 prosent av stillingen til stab/støtte for administrativ leder, skal også fordele denne andelen til administrasjon. En slik fordeling kan også gjøres for fellesutgifter.

Det er både likheter og forskjeller mellom storbyene i bruk av funksjon 120. Mens alle fører sine to øverste ledernivåer på funksjon 120 og sitt laveste nivå på tjeneste, er det en del forskjeller i de kommunene som har et tredje ledernivå. Kommunene gjør også noe ulik vurdering av stab/støtte. Fellesfunksjoner er fordelt fullt ut på funksjon 120 i de fleste kommunene, men at det i Oslo er fordelt delvis ut på tjeneste.

I Stavanger, Kristiansand, Trondheim, Drammen og Bergen er i all hovedsak de ansatte i IT-avdelingen henført til funksjon 120. Det er likevel rapportert om at flere ansatte jobber mot fagsystemer, men at det ikke er gjort fordeling mellom arbeid som utføres på fellessystemer versus fagsystemer. I Bærum og Bergen er det gjort skjønnsmessige vurderinger av hvor stor andel av tiden de ansatte benytter på henholdsvis fellessystemer og fagsystemer, eventuelt om noen utelukkende arbeider med fagsystemer.

I gjennomgangen av kommuneregnskapene ble det også oppdaget en del feilføringer. Mye av dette kan knyttes opp mot kommunesammenslåinger.

5. Hva er administrasjon? En kvalitativ studie

Kapittel 5 er en analyse av en omfattende kvalitativ studie i alle storbyene. Analysen baserer seg på intervjuer av en rekke nøkkelpersoner i byene. Intervjuene er gjennomført med personer på ulike nivå i organisasjonen.

5.1. Kommunalt ansattes tanker om begrepet administrasjon

Vi har spurt alle vi har intervjuet om hva de legger i begrepet administrasjon. Vi har stilt dette som et åpent spørsmål. Svarene er individuelle og kan variere innad i samme kommune, men i noen av kommunene ser vi også tegn til en forståelse av administrasjon som er spesifikk og felles for den kommunen. Dette kan være generelt forankret i kommunene, men svarene kan også være farget av hvordan dette spesifikke prosjektet er presentert innad i hver kommune. I noen kommuner er prosjektets tema presentert som en samkjøring av regnskapet på funksjon 120, mens det i andre kommuner er bredere definert. Vi har uansett ikke vært på jakt etter en representativ definisjon, men å lokke frem en eventuell bredde av definisjoner. Det har vi fått.

Hvorfor er det interessant å studere hva man oppfatter som administrasjon, når det finnes et regelverk med en ganske tydelig definisjon?

For det første er det interessant for å vurdere om regelverket faktisk er tydelig, eller om den er basert på begreper som det ikke er en omforent forståelse av. De fleste av de vi har intervjuet, er ikke involvert i tolkning og bruk av regelverket, men vi kommer inn på dette mot slutten av kapittelet.

For det andre er spørsmålet interessant for den politiske styringen av kommunens ressursbruk. Flere kommuner opplever et press på å redusere utgiftene til administrasjon til fordel for tjenester, mens en alternativ forståelse kan være at administrasjon er en nødvendig del av tjenestene. I praksis vil man vel være enig i at det kan være både for lite og for mye administrasjon, slik at et mål for ressursfordelingen må være å finne en god balanse. Hvis regnskapet ikke gir politikerne tilstrekkelig innsikt i hvor mye ressurser som brukes til administrasjon, på en måte som rimer med aktørenes forståelse av administrasjon, kan det bli vanskelig å finne den balansen.

Videre kan ulik forståelse av administrasjonsbegrepet også bidra til å forstå hvorvidt ulik organisering kan ha betydning for regnskapsføringen. Hvis det er naturlig å se oppgaver som hører til skolesektorens stab og kommunedirektørens stab som del av en og samme

administrative funksjon, så åpner det for en tvetydighet i hvor disse oppgavene organiseres og regnskapsføres.

5.2. Hva legger du i begrepet administrasjon?

Forståelse 1: KOSTRA-definisjonen. Det er naturlig at KOSTRAs definisjon også har innflytelse på hva som forstås som administrasjon, og flere av de vi har intervjuet, viser til KOSTRAs skille mellom administrasjon og tjenester.

Ganske mange av de vi har snakket med i disse intervjuene har ikke noen nær kjennskap til KOSTRA-funksjonen for administrasjon. Dermed har vi også fått en del definisjoner av administrasjon som i ulik grad knytter seg til denne:

Forståelse 2: Overordnede oppgaver som ikke knyttes til en enkelt tjeneste. Dette er en mer prinsipiell og mindre teknisk beskrivelse som i stor grad sammenfaller med KOSTRA-definisjonen. Siden denne forståelsen ligger nær KOSTRA-definisjonen, er det en mulighet for at den legges til grunn ved splitting av stillinger i regnskapet. Forståelsen kan være sårbar for hva man oppfatter som en enkelt tjeneste. Er for eksempel koordinering mellom skole og barnehage overordnet administrasjon? Ifølge KOSTRA-veilederen skal slik ressursbruk fordeles på tjenestefunksjonene for skole og barnehage. En lignende formulering er at administrasjon er en funksjon som server mange tjenesteområder, men det åpner fortsatt for en skjønnsvurdering av hvor mange tjenester som skal til for at det ikke lenger skal defineres som tjeneste.

Forståelse 3: Støtte for tjenesteproduksjon. Dette åpner for en bredere definisjon av administrasjon som omfatter mer enn bare KOSTRA-definisjonen. Samtidig gir ikke denne forståelsen en entydig grense mellom tjenester og administrasjon. Hvis tjenesteledelse, rapportering og kontroll vurderes som en del av tjenesten, vil det gi en smalere definisjon av administrasjon enn om man setter skillet ved direkte tjenesteutførelse. Begge disse variantene er nevnt i intervjuene.

Det kan også argumenteres for at denne definisjonen er for smal i betydning av at den er tjenestefokusert. Det betyr ikke nødvendigvis at de som svarer utelater oppgaver knyttet til demokrati, myndighetsutøvelse og utviklingsarbeid som administrasjon, men at de først og fremst tenker på kommunen som tjenesteleverandør.

Forståelse 4: Alle ledere og merkantilt ansatte. Dette er en ganske konkret definisjon, men bredere enn dagens KOSTRA-funksjon. Siden den også favner det nederste ledernivået og

merkantilt støtte rundt disse lederne, vil en slik forståelse gi en større administrasjon enn KOSTRA-definisjonen.

Forståelse 5: Hele kjeden av administrative oppgaver. Denne krever en nærmere definisjon av hva som er administrative oppgaver, men man kan tenke seg at det for eksempel strekkes til å omfatte alle former for rapportering. «Skriftliggjøring» er eksempel på en slik bred definisjon av administrasjon som er nevnt i intervju. En annen nevner at alle som ikke er i brukerkontakt/produktkontakt, vil være del av den administrative kjeden.

Dette er ulike stiliserte forståelser av administrasjon som vi kan trekke ut av intervjuene. Flere av de vi snakker med, gir imidlertid flere definisjoner, eller fokuserer på enkelte oppgaver før de så utvider sin første definisjon. Det pekes blant annet på de strategiske oppgavene, herunder planlegging og utvikling, i tillegg til tjenestestøtten. Utredning av politiske saker og oppfylling av politiske vedtak nevnes også av flere.

I tillegg til det som omtales over, er det flere av de vi har snakket med som trekker et skille mellom ledelse og administrasjon. Både administrativ ledelse og stab-/støttefunksjoner inngår i administrasjonsbegrepet i KOSTRA. Det er ingen som tar til orde for å skille disse i regnskapet, men det er en ganske entydig oppfatning blant de som tar opp temaet, at lederne i økende grad har blitt pålagt rent administrative oppgaver. På tvers av kommuner nevnes det at det er behov for både økt lederstøtte og administrativ avlastning slik at ledere kan fokusere på å være gode ledere. Frigjøring av tid til ledelse kan kreve at det tildeles mer ressurser rundt lederne, noe det kanskje ikke er forståelse for blant politikere eller i andre deler av organisasjonen. Vi oppfatter det slik at dette gjelder ledere på flere nivåer, men flere av de intervjuede knytter dette temaet opp mot sentralisering av administrative støtteressurser. Hvis det er administrative oppgaver som helt eller delvis krever kjennskap til tjenesten, kan bortfall av tjenestenære merkantile ressurser gi økt administrativ byrde for tjenesteledere.

Administrasjonens egen forståelse av administrasjon er interessant, men det er også politikernes forståelse ettersom det er politikerne som setter rammene for kommuneadministrasjonen. Vi har intervjuet politikere i noen kommuner, men også snakket med administrasjonen om politikernes vurderinger og vedtak som gjelder administrasjonen. Politikerne har først og fremst sitt forhold til administrasjonen gjennom deres utredning av politiske saker og oppfølging av politiske vedtak, og det er kommunedirektøren som representerer administrasjonen i den sammenhengen.

Det er varierende hva politikerne er opptatt av når det gjelder administrativ ressursbruk. Oppfatning av administrativ ressursbruk knyttes blant annet til omfanget av utviklingsplaner, tidsbruk på møter eller kjøp av konsulenttjenester. Funksjon 120 er i liten grad brukt som målestokk. Én grunn til det er trolig at administrasjonen legger vekt på at dette er tall som ikke er sammenlignbare. For tjenestene uttrykkes det at man har nytte av sammenligninger med andre storbykommuner utarbeidet gjennom ASSS-nettverket.

I administrasjonen er det noen som mener det er et press på å ha, eller å synliggjøre eksternt, minst mulig administrasjon. En av de intervjuede opplever at administrasjon er et fyord. Dette er nok til dels preget av lokal politisk debatt, og det oppfattes ikke som en generell oppfatning fra det samlede intervjumaterialet at det er press på å synliggjøre lave administrasjonsutgifter. Det er derimot et ønske om å få mer informative regnskapstall.

5.3. Hvilke oppgaver/funksjoner defineres som administrasjon i regnskapet?

Kommuner har i stor grad de samme oppgavene selv om de kan løses på ulike måter organisatorisk. KOSTRA-definisjonen av administrasjon tar utgangspunkt i lederstrukturen når det settes skille mellom administrasjon og tjeneste, men er dette nøytralt i praksis med tanke på hvor oppgavene plasseres? Vi har forsøkt å identifisere skillet mellom administrasjon og tjenester ut fra de administrative oppgavene som skal utføres.

Å kartlegge alle oppgavene som inngår i administrasjon, fremstår ikke som hensiktsmessig. Store deler av administrasjonens oppgaver vil det være bred enighet om. Mer interessant er det derfor å spørre om hvilke oppgaver det er som diskuteres i kommunene. Hvilke oppgaver ligger i grenseområdet mellom administrasjon og tjenester?

Når vi spør om hvilke oppgaver som ligger i grenseland og som gir grunnlag for diskusjoner, handler svarene i stor grad om økonomi, personaltjenester og IT. Dette er funksjoner som har en rolle både på tjenestenivå og på overordnet nivå, men som kan utføres sentralisert eller desentralisert. En sentralisert økonomifunksjon vil jobbe både overordnet og ut mot tjenestene. Flere av kommunene har en økonomitjeneste som i hovedsak er sentralisert og som støtter både strategisk ledelse og tjenestene. I noen tilfeller er det enkelte personer som er særlig dedikert mot utvalgte tjenesteområder, mens det i andre tilfeller er avdelingen generelt som jobber ut mot alle tjenestene i større eller mindre grad.

Innen IT jobbes det typisk både med fellessystemer for hele kommunen og med tjenestespesifikke fagsystemer. Fra intervjuene er inntrykket at programvarelisensene fordeles

til tjeneste når det er snakk om fagsystemer, mens det varierer i hvilken grad lønnskostnadene blir fordelt.

Når det gjelder personaltjenester, omtales det særlig at ansettelser har blitt sentralisert. Et eksempel som nevnes er at skolene pleide å ansette lærere, mens dette nå skjer sentralt. Sannsynligvis har dette også påvirket hvilken funksjon lønnen til de som gjennomfører denne oppgaven henføres i regnskapet.

For at oppgaver innen økonomi, personal og IT skal henføres til samme funksjoner i kommuner med henholdsvis desentralisert og sentralisert organisering, må det gjøres splitting av stillinger eller avdelinger ut fra hvor mye de jobber med hva. Intervjuene tyder på at det særlig er relevant å føre deler av sentrale stillinger ut på tjenestene. I prinsippet kan det også være aktuelt å føre deler av stillinger på tjenesteområdene som administrasjon, men dette virker i praksis å være mindre aktuelt, selv om det i PAI-registeret er tegn til at en del stillinger på tjenesteområder er henført til funksjon 120.

Det er primært stabs- og støttefunksjoner som trekkes fram som utfordrende. Med unntak av noen utfordringer i forbindelse med kommunesammenslåing og Oslo kommunes rundskriv, ser det ut til at lederstillingene er lettere å plassere ut fra regelverket.

Det nevnes også at det er utfordrende å fordele en del fellesutgifter og særlig utgifter knyttet til rådhuset, for eksempel renhold eller sentrale innkjøp som skal fordeles på enhetene. Noen av kommunene hadde rutiner for dette som innebar internfakturering via KOSTRA-art 690, men måtte legge om på dette da denne arten ble avviklet fra 2020. De fellesutgiftene som nevnes som vanskelig å fordele, er likevel relativt små utgifter, for eksempel sentralt kjøp av mobiltelefoner og bruk av felles printer.

5.4. Hvordan oppfattes kommunens bruk av ressurser på administrasjon?

Vi har snakket med ledere, stabs- og støttefunksjoner og tjenesteledere om hvordan de oppfatter kommunens ressursbruk til administrasjon. I noen kommuner har vi også snakket med politikere.

Politikernes oppfatning er nok avhengig av hva som er de politiske diskusjonene i kommunen, og varierer derfor på tvers av kommunene. De opplever at de har innsikt i ressursbruken, men på overordnet nivå. De har generelt god nytte av ASSS-tall, men mangler slike tall for administrasjon. Generelt sier politikerne at administrasjonen har god økonomikontroll, men de kan ha ønsker om at det jobbes raskere med noen saker. Noen mener det er rom for

effektivisering. Det påpekes også at administrasjonen har sine egne prioriteringer som ikke alltid sammenfaller med politikernes bestillinger. Når administrasjonen jobber med oppgaver som ikke er prioritert blant politikerne, oppfattes dette som unødvendig ressursbruk og en mulighet for å kutte i budsjettet til administrasjonen til fordel for tjenestene. I noen kommuner er dette en diskusjon spesifikt knyttet til langsiktige utviklingsprosjekter.

Blant ledere og øvrig administrasjon er det kanskje overraskende mange som mener at man har nok ressurser, men at det kan være behov for å jobbe annerledes. Mange mener at det er rom for effektivisering i deler av organisasjonen. Det kan handle om behov for omorganisering som møter motstand i berørte avdelinger. Det kan også handle om at man etter omorganisering har feil sammensetning av kompetanse. Dette er kanskje særlig aktuelt i kommuner som har vært med i kommunesammenslåing.

Parallelt med at mange mener det er rom for effektivisering, er det også konkrete ønsker om hvilke oppgaver som bør få mer ressurser. Det påpekes fra flere at politikerne har mange bestillinger som krever kapasitet. Det er også intervjuede fra flere kommuner som sier det er behov for mer ressurser rundt lederne for at lederne ikke bare skal drive med administrasjon. Vi kommer tilbake til dette i neste avsnitt som ser på konsekvenser av kutt i administrative ressurser.

5.5. Hva er konsekvensene av å kutte i ressursene til administrasjon?

Siden ett utgangspunkt for dette prosjektet er politisk press på å flytte ressurser fra administrasjon til tjenester, er det interessant å undersøke hva som er effekten av kutt i administrasjonens budsjett. Et kutt vil tvinge fram en endring, enten det er effektivisering, nedprioritering av oppgaver, forskyving av administrative oppgaver til tjenesteleddet eller ubetalt merarbeid. I intervjuene har vi spurt hva som er konsekvensene av kutt i administrasjonens budsjett.

Som et bakteppe for diskusjonen om konsekvensene av kutt, bør det først omtales at presset på administrative budsjetter nok er ulikt mellom de kommunene vi har snakket med. Presset rettes også mot ulike deler av administrasjonen. Vi gir derfor først en kort beskrivelse av hvordan presset på administrative ressurser oppleves av våre informanter. Hvor ligger den politiske oppmerksomheten og hvordan utformes kuttforslagene?

Kutt i ressursene til administrasjon

Politiske diskusjoner eller vedtak om kutt i administrasjon handler gjerne om kutt i sentrale administrative avdelinger, ikke kutt i funksjon 120 spesifikt. KOSTRA-funksjonene brukes normalt ikke som budsjettenheter. Det kan bety at den regnskapsmessige effekten av kutt i administrasjon kan være usikker. Om politikere vedtar å flytte ressurser fra en administrativ stab til et kommunalområde for skole, gir ikke det nødvendigvis en omprioritering fra ledelse eller merkantile stillinger til utøvende fagstillinger. Den administrative staben kan være delvis ført på funksjon 120 og delvis på tjeneste, og det samme kan gjelde stillinger på skoleområdet. Økte midler i skolebudsjettet kan dermed gå til en stilling som føres på funksjon 120, eller midler og oppgaver kan flyttes mellom administrative stillinger som uansett var ført på skole, men på ulike steder i organisasjonen.

Ofte er kuttene ikke nærmere spesifisert. I flere av kommunene nevnes det at det vanligvis legges inn en generell effektiviseringsfaktor i budsjetteringen av administrasjonen. Vi har ikke fullstendig oversikt, så dette kan også gjelde alle kommunene i utvalget. Noen kommuner har i tillegg hatt vedtak om generelle kutt i ansvarsområder knyttet til administrasjonen. Både ved digitalisering, sammenslåing og annen omorganisering kan det være forventninger om at dette totalt sett skal redusere ressursbehovet, uten at det spesifiseres nøyaktig hvor reduksjonen skal skje.

I noen tilfeller har det også vært mer konkrete kuttforslag. Et eksempel som er nevnt, er kutt i reisebudsjett. Siden avdelingene generelt ikke er budsjettert så spesifikt, er nok slike konkrete kutt mer et signal om prioritering enn et bindende vedtak om ressursbruk. Det påpekes fra noen at det ikke er ønskelig med slik politisk detaljstyring. Samtidig ønsker noen at politikerne er mer konkrete på hva som bør kuttes for å tvinge fram en bevisst politisk vurdering av hva som kan nedprioriteres.

I andre kommuner er det innkjøp av administrative tjenester, konsulentbruk, som er i politikernes fokus. Disse er da gjerne negative til konsulentbruk og mener at kommunens egen administrasjon bør brukes til jobben. Administrasjonen er i den sammenheng opptatt av at det må være en balanse mellom hvilken kompetanse man skal ha internt, og hva som bør kjøpes fra eksterne. Uenigheten kan imidlertid bunne i ulik oppfatning av administrasjonens kapasitet til å ta på seg flere oppgaver.

Det nevnes også at det ikke bare er politikere som kan være opptatt av administrativ ressursbruk, og at særlig tillitsvalgte kan være kritiske til økning i lederressurser når dette kommer på bekostning av utøvende fagstillinger. I neste omgang kan slike interne uenigheter bli tatt opp politisk.

Konsekvenser av kutt

Vi har spurt hva som er konsekvensene av kutt i administrative ressurser. Svarene varierer:

- Effektivisering
- Utsetting eller nedprioritering av oppgaver
- Ansatte jobber ekstra
- Oppgaver skyves til andre deler av organisasjonen
- Administrative tjenester må kjøpes av eksterne

Flere opplyser at de har løst budsjettkutt gjennom effektivisering. Det er uklart om det er kuttene som leder til effektivisering, eller om effektivisering som uansett var gjennomført eller planlagt, gjør det mulig å løse nødvendige oppgaver med færre ressurser enn før. Det er også flere som mener det er potensiale for ytterligere effektivisering i sin kommune. Noen kommuner har ikke hentet ut all gevinst fra gjennomført omorganisering eller kommunesammenslåing, andre ser muligheter for nye grep. Noen av de intervjuede tolker vi dithen at budsjettkutt kan gi den nødvendige handlekraften til å ta disse grepene. Andre mener at man som administrativ leder uansett vil effektivisere hvis det er mulig å bruke ressursene bedre.

Kutt kan også løses ved å nedprioritere noen oppgaver. Vi har særlig ønsket å undersøke om det er spesielle oppgaver som står i fare for å bli nedprioritert. Den generelle tilbakemeldingen er at tjenestene og tilhørende nødvendig administrasjon uansett må leveres. Myndighetsoppgaver nevnes også som noe som må utføres, så ressursbruken til disse oppgavene opprettholdes. Det er et visst fokus på at kutt i ressurser vil påvirke administrasjonens evne til å utrede politiske saker og at politikerne bør være bevisst på at bestillinger av utredninger legger beslag på ressurser. Det er tydelig at dette kommuniseres mellom administrasjon og politikere i diskusjoner om administrativ ressursbruk. Administrasjonen er nødt til å svare på de politiske bestillingene som kommer, men mangel på ressurser kan gjøre at det tar lenger tid.

Det som lettest kan nedprioriteres, er samfunnsutvikling og organisasjonsutvikling. Omfang og framdrift kan justeres. Mindre bruk av ressurser på utviklingsoppgaver kan også være i tråd

med politiske prioriteringer. Intervjuene tyder på at politikernes holdninger til at administrasjonen skal drive utviklingsprosjekter, varierer. Fra minst to kommuner vises det til at politikerne har kommet med kritikk av at administrasjonen setter i gang prosjekter som ikke er bestilt. I en annen kommune uttrykkes det derimot at politikerne har høye forventninger til at administrasjonen skal jobbe med utvikling. Sammenlignet med mindre kommuner har nok storbykommunene høyere prioritering av rollen som samfunnsutvikler. Siden de sitter på store fagressurser, ser de det som naturlig å ta en storebrorrolle i regionen. Men dette har kostnader, og det er naturlig at ikke alle er enige i den prioriteringen.

Utviklingsprosjekter som drives i de øvre ledernivåene i kommunen, er gjerne avhengig av innspill og medvirkning fra nivåene under og kan dermed være ressurskrevende for hele kjeden av ledelse og administrasjon. Lederne på lavere nivåer ser det likevel som viktig og som en del av stillingen at de involveres i slike prosesser. Ledere på høyere nivåer sier de er klar over at det må gjøres en balansert vurdering av hvor mye man skal kreve av bidrag fra ledere som er nærmere tjenestene.

På spørsmål om hva man kunne ønsket mer ressurser til, svarer mange at de ønsker mer lederstøtte og færre administrative oppgaver på lederne. God ledelse fremheves som viktig, og flere sier at dårlig ledelse innebærer kostnader på sikt, for eksempel gjennom høyt sykefravær. Enkelte påpeker at de som ledere opplever å få mindre tid til å drive strategisk ledelse og drive frem utvikling i sin tjeneste når det kuttes i administrative ressurser. De opplever isteden å bli «slukt» av det de omtaler som «drift, rapportering, administrative og merkantile oppgaver», og som de mener ville være mer effektivt om ble håndtert av en stab (sentralt eller ute på tjenestene) enn dem selv.

Det har også vært nevnt at andre langsiktige oppgaver, som utvikling av systemer for internkontroll, beredskap og informasjonssikkerhet, står i fare for å bli nedprioritert. Det er ikke mange som har nevnt dette, men det er eksempel på oppgaver som man kanskje ikke merker at er nedprioritert før det blir behov for den. Det har blitt diskutert i flere av kommunene at man som følge av kutt i administrasjonen kan få en mer kortsiktig tankegang ved at de langsiktige prosjektene nedprioriteres. Dette kan gi kortsiktig gevinst, men utfordringer på lengre sikt.

Noen beskriver også at de selv eller ansatte i avdelingen jobber ekstra for å få unna alle oppgavene når de administrative ressursene blir for knappe. Det nevnes også at oppgaver som ikke kan prioriteres vekk, kan ende med å bli dyttet over til andre deler av organisasjonen, for

eksempel til tjenestene. Et eksempel som ble beskrevet, var knyttet til digitalisering, og omtales nærmere nedenfor.

Til slutt nevnes det også at det kutt i kjøp av administrative tjenester kan være vanskelig om man ikke har kompetansen selv. Kutt i intern kompetanse og kapasitet kan også medføre økt behov for innleide konsulenter, uten at vi har fått konkrete eksempler beskrevet.

5.6. Betydningen av organisering – sentralisert eller desentralisert oppgaveløsning

Veiledningen i KOSTRA for føring på funksjon 120 er laget for å være organisasjonsnøytral. Det vil si at kommunens organisering ikke skal ha betydning for om kostnadene føres på funksjon 120 eller på tjeneste. Det at organiseringen også kan ha en reell betydning for kostnadsnivået til administrasjon, er en annen sak. Selv om Oslo som en av to storbyer med parlamentarisk styringsform kommer ut med laveste utgifter på funksjon 120 per innbygger, er det et syn blant mange av de vi har intervjuet (både med og uten parlamentarisme) om at parlamentarisme krever mer administrasjon og høyere ressursbruk. Det er også enighet om at det er vanskelig å sammenligne kommuner med parlamentarisk modell og formannskapsmodell. Denne mangelen på sammenlignbarhet vil ikke løses av mer samkjørt regnskapsføring. Flere av kommunene vurderer parlamentarisme. Vi har i fanget opp at dette i hvert fall gjelder Trondheim, Stavanger og Kristiansand.

De fleste av kommunene vi har snakket med, har sentralisert administrative funksjoner de senere årene (Kristiansand, Bærum, Stavanger, Drammen). Dette kan gi en mer effektiv drift og dermed gi reelle kostnadsforskjeller mellom kommunene. Det er et organisatorisk valg i hvilken grad man ønsker å sentralisere det administrative arbeidet. Til dels kan dette henge sammen med størrelse. Vi ser at de største kommunene har mer desentralisert administrasjon enn de mindre kommunene i utvalget vi ser på. En informant fra Stavanger mener at Stavanger kan være på grensen av hvor stor en kommune kan være uten å ha en mer desentralisert struktur.

Det påpekes også i intervjuene at ikke all sentralisering nødvendigvis gir effektivisering totalt sett. Digitalisering står sentralt i en del omorganiseringsprosesser, og intervjuene i en kommune gir eksempler på at digitalisering kan gi både sentralisering og desentralisering samtidig. Administreringen av systemene og bruken av output fra digitaliseringen er sentralisert, mens arbeidet med å rapportere input til systemet er desentralisert til enhetene. I intervjumaterialet framkommer det at ledere som mottar rapportene, er fornøyde med at disse følger ferdige maler. Samtidig er tjenestene frustrert over at rapporteringssystemet skaper merarbeid fordi rapporteringsmalen ikke er tilpasset tjenesten. Resultatet kan være at behovet for administrative

ressurser på tjenestene øker. De gjør den samme oppgaven som før, men den er reelt sett blitt mer ressurskrevende. Erfaringer fra digitalisering kan imidlertid variere. Fra en annen kommune har vi eksempel på at også tjenesteleder opplever at nye digitale systemer gir bedre og mer tilgjengelig informasjon.

Det varierer mellom kommunene i hvilken grad tjenestene tillates å tilsette egne merkantile ressurser. I mange av kommunene har budsjettenhetene i prinsippet frihet til å gjøre slike vurderinger, mens de i praksis vil være bundet av stram totalramme som kun er tilpasset den bemanningen som trengs til tjenesteutførelsen. Det nevnes for eksempel fra skoler at de er budsjettert ut fra norm om lærertetthet og har lite økonomisk handlingsrom til å prioritere merkantile ressurser. I en kommune påpekes det at enhetene ikke har myndighet til å ansette kompetanse som skal finnes andre steder i organisasjonen fordi det gir uklare ansvarsforhold. Her var det ikke helt internt samsvar mellom intervjuede i samme kommune, og det kan skyldes nyanseforskjeller som vi ikke har fanget opp. Fra en annen nevnes det at man i noen tilfeller sniker seg til å bygge opp administrasjon på tjenestene. Intervjuene gir inntrykk av at Trondheim er en kommune som i mindre grad er sentralisert, og at det er mulig for tjenestene å argumentere for økte midler for å ansette merkantil støtte.

Graden av sentralisering kan altså påvirke de reelle kostnadene, men den bør derimot ikke påvirke hvor kommunene fører utgifter tilknyttet de samme oppgavene. Flere av våre informanter sier imidlertid at kommunens organisering har betydning for hvor stor del av utgiftene som henføres til funksjon 120. De peker særlig på at det er en risiko for at sentralisering av administrative ressurser medfører at mer føres på funksjon 120. En av de intervjuede sier at *organiseringen påvirker mer hvordan administrasjon ser ut i regnskapene enn den påvirker det faktiske omfanget av administrasjon*. Vedkommende bruker et eksempel med en sentralisert økonomiarbeider som primært jobber mot tjenestene, men som gjerne føres sentralt likevel. Et annet eksempel er personalavdelingen, hvor man blant annet har sentralisert oppgaven med tilsetting av lærere. Dette ble tidligere gjort på skolene og trolig regnskapsført som tjeneste. Lignende eksempler går igjen i flere av kommunene.

Som vi omtalte i avsnitt 5.3, er det særlig fordelingen av sentraliserte avdelinger ut på enhetene som kommunene synes er utfordrende. Administrative ressurser som trekkes inn fra tjenestene og plasseres i en stor sentral stab, må i regnskapet fordeles ut igjen til tjenestene for at henføringen i regnskapet til riktig funksjon skal opprettholdes. Her er det nok rutinene for henføringen heller enn regelverket som er utfordringen. Med unntak av andeler under

20 prosent, legger også veilederen opp til at stillingene skal fordeles etter hva de faktisk jobber med. Intervjuene viser imidlertid at kommunene har ulike rutiner for å dele opp stillinger, og de har i ulik grad rutiner på plass for å følge opp henføringen til riktig funksjon i regnskapet ved omorganisering. Stavanger har for eksempel en sentralisert IT-avdeling hvor de ansatte i sin helhet føres på funksjon 120. Dette er ikke nødvendigvis et brudd med veilederen, men ved en ytterligere sentralisering av IT-tjenester, vil denne praksisen måtte endres for å opprettholde samme rutiner for henføring i regnskapene.

5.7. Sammenligning mot andre kommuner

Vi har spurt om kommunene sammenligner sin organisering og ressursbruk på administrasjon med andre kommuner, og om de har noen vurderinger av hva som skiller dem fra andre. Svarene bekrefter det som er utgangspunktet for dette prosjektet, nemlig at man finner det vanskelig å sammenligne ressursbruk fordi man er usikker på informasjonsverdien i KOSTRA-tallene. De fleste viser til at man sammenligner seg med andre kommuner gjennom ASSS-samarbeidet, men at nettopp administrasjonssektoren er noe man ikke har fått grep om. Man er usikker på om henføringen til riktig funksjon i regnskapet utføres etter samme mal, og man er usikker på om ulik organisering kan medføre at utgiftene knyttet til samme oppgave føres ulikt. Tettere oppfølging og samarbeid om tolkningen av KOSTRA-reglene vil kunne bidra til å redusere den førstnevnte usikkerheten. Hvis mye av forskjellene er knyttet til ulik organisering, kan det kreve et større arbeid for å bli trygg på at tallene er sammenlignbare.

Noen av de intervjuede har et inntrykk av hvilke kommuner som ligner mest, men ikke så mange at det gir noe helhetlig bilde. For eksempel sies det i et intervju at Stavanger og Bærum har en del likheter i hvordan ting gjøres, mens Drammen har sine egne ordninger. Siden dette er utsagn fra en enkelt informant, med sin plass i organisasjonen, er det også mulig at dette gjelder en avgrenset del av den kommunale driften. Det alle er enige om, er at Oslo skiller seg ut. Bergen kommune sammenligner seg med Oslo kommune på en del områder, men det uttrykkes at KOSTRA-føringen nok er ulik. Mange av de vi har snakket med om parlamentarisme, hevder at dette er en styringsform som gir høyere administrasjonsutgifter og dermed er mindre sammenlignbar. Vi har ikke hatt mulighet til å gjøre gode anslag på forskjeller i utgifter mellom styringsformer, så dette baserer seg kun på utsagn fra ulike respondenter i flere kommuner. Begge kommunene med parlamentarisk styringsform kommuner ut med lave utgifter til administrasjon i KOSTRA-statistikken.

Kommuner som var involvert i kommunesammenslåing, har i varierende grad fått avvikende tall i 2020. Delvis handler det om at man ikke har klart å gjennomføre henføringen til funksjoner i regnskapet i tråd med regelverket og prinsippene, og delvis handler det om at man har lagt sammen to eller flere organisasjoner som det er mål om å skalere ned over tid. Regnskapene er ifølge disse kommunene rettet opp i 2021. Det kan ta lenger tid å hente ut effektiviseringsgevinstene av sammenslåingen.

5.8. Rutiner for skille mellom administrasjon og tjeneste

Flere av de vi har intervjuet i prosjektet, har ikke god kjennskap til funksjon 120 og hvilke vurderinger som ligger til grunn for skillet mellom administrasjon og tjenester i regnskapet. Det bringer opp spørsmålet om hvordan dette skillet fastsettes og hvem som er involvert i vurderingene. Gjøres det sentralt i økonomiseksjonen, legger det til rette for en enhetlig praksis innad i kommunen. Det vil også være relativt enkelt å samkjøre praksis med andre storbykommuner for å få bedre sammenlignbarhet, for eksempel gjennom opprettelse av et nettverk. Problemet kan være at en sentralt plassert person kanskje ikke har god nok informasjon om hvordan oppgavene faktisk er fordelt ute i seksjoner og virksomheter. Et mer desentralisert ansvar for hvor ting føres, kan gi en mer presis fordeling, men kan samtidig etterlate usikkerhet om hvorvidt de samme prinsippene er lagt til grunn på tvers av avdelinger og på tvers av kommuner. En prosess for å samkjøre kommunene vil da kunne kreve at mange personer involveres.

Videre har vi også spurt hvilke rutiner kommunen har for å revurdere og oppdatere etablert praksis. Det at kommunene relativt ofte er i en eller annen omorganisering av organisasjonen eller oppgaveløsning, betyr at det også bør være et system for å fange opp endringer med tanke på eventuelle konsekvenser for henføringen til funksjoner i regnskapene.

Intervjuene viser at det er ganske store forskjeller i kommunenes rutiner for føring av utgifter på funksjon 120. Felles praksis er at plasseringen av mye av lønnsutgiftene er definert i lønnssystemet. Noen av kommunene nevner en utfordring med at deling av stillinger på ulike funksjoner i lønnssystemet vil gi lønnsmottakeren flere lønnslipper. Det virker kanskje som det er ulike løsninger på dette, men vi har ikke gått inn i detaljene.

Bærum beskriver grundige rutiner for regnskapsføringen. Det meste føres løpende gjennom året i henhold til KOSTRA-veilederen. I tillegg har man kontroll i ettertid. Man har årlig ressurskartlegging hvor man innhenter informasjon fra avdelingene om hvor mye det jobbes mot ulike KOSTRA-funksjoner. Dette gjøres på ansattnivå. Kommunen har også en årlig

gjennomgang av prinsippene for regnskapsføringen med økonomiledelsen, ledere og regnskapsavdelingen.

Drammen har hatt en større gjennomgang av føringer og rutiner i forbindelse med sammenslåing. Tallene for 2020 ble preget av en del feilføringer, men dette er ifølge kommunen rettet opp i regnskapet for 2021. I oppfølgingen av regnskapet har et team av økonomer fordelt områder mellom seg. Kommunen har ingen nedfelte rutiner for kontrollen, men teamet følger løpende opp mulige avvik og behov for justeringer med de aktuelle avdelingene.

Stavanger har ingen spesifikke kontrollrutiner for denne delen av regnskapet, og det er generell kvalitetssikring av regnskapsføringen som gjelder. Det er en del forskjeller mellom avdelingene i hvordan dette sikres, og det er avdelingsleder som skal stå som avsender av informasjon om hva som skal føres hvor. Man har en egen KOSTRA-gruppe for spørsmål om regnskapsføring. Man forsøker å følge opp endringer i kommunen som kan ha konsekvenser for henføringen til funksjoner i regnskapene, men det er tilfeller som ikke fanges opp. Ved omorganisering blir regnskapsavdelingen trukket med for å vurdere konsekvenser for regnskapsføringen. Deling av stillinger skjer ikke nødvendigvis på individ, men anslås på avdelingsnivå.

Kristiansand jobber med å få på plass rutiner etter at kommunesammenslåingen i 2020 ga mye feilføring. Deling av stillinger eller avdelingers arbeid mot ulike funksjoner, gjøres med prosentsatser som ligger fast, men det har blitt vurdert endringer fra år til år. Kommunen har ikke hatt faste jevnlige gjennomganger for å fange opp endringer, men tenker framover å ha et årlig møte for å gå gjennom disse temaene. Økonomirådgiverne har ansvar for å følge opp.

I Trondheim gjøres mye av fordelingen automatisk. De fleste ansatte ligger i lønnssystemet på den funksjonen de skal føres på, og det er kun noen få områder som justeres på slutten. Fagstaben splittes 50/50 mot funksjon 120 og tjenester. Øvrig splitting er mest mellom tjenestefunksjoner, ikke mot funksjon 120. Kommunen har ingen sentrale rutiner på å følge opp organisatoriske endringer for å se om disse påvirker henføringen til funksjon 120 i regnskapet. Man er avhengig av at endringen rapporteres på det enkelte området.

I Bergen kommune ligger ansvaret for regnskapsføringen hos økonomisjefene i de syv byrådsavdelingene, og det kan være at disse gjør ulike vurderinger. Det er usikkert hvor grensen mot tjenestene settes, for eksempel innen digitalisering. Regnskapssjefen i kommunen skal konsulteres ved usikkerhet, men det skjer ikke alltid i praksis. Man har ikke hatt en helhetlig

drøfting av føringene, kun enkeltsaker. Det er få tilfeller av deling av stillinger i de to avdelingene informanten har oversikt over, men noen steder kan man splitte på avdelingsnivå.

I Oslo er det virksomhetene som har ansvaret for å henføre regnskapsførte utgifter til riktig funksjon på grunnlag av det interne rundskrivet om bruk av funksjon 120.

5.9. Inntrykk av de enkelte kommunene fra intervjuene

Intervjuer med 5–10 personer i så store kommuner som det er snakk om her, kan ikke gi noen fullverdig oversikt over hva som kjennetegner disse kommunenes organisering, prioritering og ressursbruk. Det kan likevel være nyttig å gi en kort beskrivelse av hvilket inntrykk intervjuene gir av hver av kommunene, og hva som skiller dem fra hverandre. Med store forbehold om at inntrykkene er formet av et lite antall intervjuer, hvor de intervjuede har snakket om en rekke temaer og vedlagt ulike sider ved disse, gir vi derfor en oppsummering.

Kristiansand

Kristiansand slo seg sammen med Søgne og Songdalen ved inngangen til 2020. Dette har påvirket omfanget av administrasjon reelt ved at det tar noe tid å bygge ned organisasjonen for å trekke ut effektiviseringsgevinstene av å gå fra tre til ett administrativt apparat. Det påvirket også regnskapet for 2020 fordi man ikke klarte å følge prinsippene for fordeling av utgifter til administrasjon og tjenester det første året etter sammenslåingen. Dette skal ha blitt endret til 2021, og tallene ser mer rimelige ut. Kristiansand har nå en relativt sentralisert struktur.

Drammen kommune

Kommunen har sentralisert støttefunksjoner. Sammenslåing og pandemi har gjort at man foreløpig ikke har klart å hente ut noe særlig effektiviseringsgevinst. Det er lite føring på funksjon 120 utenfor sentraladministrasjon. Det finnes likevel noe administrasjon ute på noen enheter, og grensen mot sentraladministrasjonen omtales av en av de intervjuede som flytende og avhengig av kompetansen i enhetene.

Trondheim kommune

Generelt er inntrykket at administrasjonen i mindre grad enn de andre byene er opptatt av funksjon 120, og at man mener tallene har lav informasjonsverdi. I stedet har kommunen hatt et prosjekt for å måle administrativ ressursbruk ved å kartlegge kjeden av administrative stillinger, uavhengig av KOSTRA-definisjonen.

Trondheim fremstår som en mindre sentralisert organisasjon enn kommunene som er mindre i størrelse, med større frihet til tilnærming på tjenestene. Kommunen har en pågående diskusjon om organiseringen og balansen mellom sentralisering og nærledelse.

Det er en viss politisk skepsis til administrasjonens prioriteringer, særlig når det gjelder utviklingsprosjekter. Politikerne vurderer om parlamentarisme er en bedre modell. Trondheim slo seg sammen med Klæbu i 2020, men størrelsesforholdet gjør at den er lite preget av dette. Det er budsjettert med at kommunesammenslåinger skulle gi en reduksjon i administrative utgifter.

Bærum kommune

Kommunen har sentralisert administrasjonen i stor grad og holder på å implementere et nytt styringssystem. Kommunen har mange ledernivåer, men skal redusere disse. Organiseringen i kommunen er styrt av definerte tilganger i styringssystemet, noe som gir klare rammer for ansvar og rettigheter for ledere og andre. Det fremstår som det er uenighet om hvor godt dette fungerer. Noen opplever at de sentraliserte støttefunksjonene er utilgjengelige og at man trenger administrasjon som er nærmere tjenestene. Andre mener at intern rapportering har blitt mer effektiv og at man får bedre tall.

Bærum fremstår som den av kommunene som har klarest rutiner for å følge opp det regnskapsmessige skillet mellom administrasjon og tjeneste.

Stavanger kommune

Stavanger er i noen grad preget av å være en kommune med økonomisk handlingsrom, noe som innebærer at det ikke har vært noe press på å minimere administrasjonskostnadene. Politikerne ønsker at kommunen skal ha høy aktivitet med utviklingsprosjekter og er utålmodige etter at pandemien har tatt fokus vekk fra disse. Kommunen vurderer parlamentarisme.

Stavanger har en tydelig sentralisert administrasjon, og det påpekes i intervjuene at kommunen kunne fordelt mer av administrasjonskostnadene på tjenestene.

Kommunen var involvert i sammenslåing, men siden kommunene de slo seg sammen med, var forholdsvis små, er de mindre preget av sammenslåingen enn Drammen og Kristiansand.

Bergen kommune

Bergen kommune preges av at de har en parlamentarisk styringsmodell og påpeker at det er vanskelig å sammenligne seg med kommuner med formannskapsmodellen. Kommunen er stor og har en forholdsvis desentralisert administrasjon. De har også et desentralisert ansvar for føring på funksjon 120, og trolig gjøres det ulike vurderinger i byrådsavdelingene. Inntrykket er at en enhetlig og presis føring på funksjon 120 ikke er et høyt prioritert tema i Bergen kommune, og at organiseringen har en viss betydning for hvor utgiftene føres.

Oslo kommune

Oslo kommune skiller seg fra de øvrige kommunene på flere punkter. Oslo er hovedstad, kombinert kommune og fylkeskommune, og er den klart største kommunen. Oslo har også en organisering i bydeler, hvor bydelene har stor grad av selvstendig ansvar. Sammen med Bergen er Oslo også eneste kommuner med parlamentarisme. Disse faktorene kan gjøre at man uansett ikke vil kunne forvente god sammenlignbarhet mellom Oslo og de andre kommunene. Oslo har en ganske desentralisert administrasjon, hvor for eksempel deler av lønnskjøringen har foregått på de enkelte skolene. Kommunens interne rundskriv om føring på funksjon 120, omtalt i kapittel 4, medfører at en større del av administrasjon føres på tjenestene.

5.10. Kort sammendrag

Kontaktene vi har snakket med i denne delen av prosjektet har noe ulikt syn på hvordan man oppfatter kommunal administrasjon. En del forstår det som i KOSTRA-definisjonen, mens andre ser på administrasjon som *overordnede oppgaver som ikke knyttes til en enkel tjeneste.* Andre forståelser er administrasjon som *støtte for tjenesteproduksjon,* mens noe forstår det som *alle ledere og merkantilt ansatte* eller *hele kjeden av administrative oppgaver.*

Blant oppgaver som kommune diskuterer skillet mellom administrasjon og tjeneste og som man anser som å være i grenseland mellom de to områdene er IT, økonomi og personaltjenester. Dette er funksjoner som har en rolle både på tjenestenivå og på overordnet nivå, men som kan utføres sentralisert eller desentralisert. En sentralisert økonomifunksjon vil jobbe både overordnet og ut mot tjenestene.

Når det gjelder ressursbruk varierer politikernes oppfatning av dette mellom kommunene. Felles for kommunene er at de føler de mangler oversikt over administrativ ressursbruk. Det påpekes også at administrasjonen har sine egne prioriteringer som ikke alltid sammenfaller med

politikernes bestillinger. Blant ledere og øvrig administrasjon er det kanskje overraskende mange som mener at man har nok ressurser, men at det kan være behov for å jobbe annerledes.

Politiske diskusjoner eller vedtak om kutt i administrasjon handler gjerne om kutt i sentrale administrative avdelinger, ikke kutt i funksjon 120 spesifikt. Ofte er kuttene ikke nærmere spesifisert. I flere av kommunene nevnes det at det vanligvis legges inn en generell effektiviseringsfaktor i budsjetteringen av administrasjonen. Konsekvensene av kutt i administrasjonen er effektivisering, utsetting eller nedprioritering av oppgaver, ansatte som må jobbe ekstra, oppgaver som skyves til andre steder i organisasjonen og at administrative tjenester må kjøpes av eksterne. Det har også vært nevnt at andre langsiktige oppgaver, som utvikling av systemer for internkontroll, beredskap og informasjonssikkerhet, står i fare for å bli nedprioritert.

Veiledningen i KOSTRA for føring på funksjon 120 er laget for å være organisasjonsnøytral. Det vil si at kommunens organisering ikke skal ha betydning for om kostnadene føres på funksjon 120 eller på tjeneste. Det at organiseringen også kan ha en reell betydning for kostnadsnivået til administrasjon, er en annen sak. Den mest påfallende forskjellen mellom kommunenes organisering er at to av kommunene har en parlamentarisk styringsmodell, mens de fem andre styrer etter formannskapsmodell. De to kommunene med en parlamentarisk styringsmodell kommer ut med ganske lave utgifter på funksjon 120 per innbygger.

De fleste av kommunene vi har snakket med, har sentralisert administrative funksjoner de senere årene (Kristiansand, Bærum, Stavanger, Drammen). Dette kan gi en mer effektiv drift og dermed gi reelle kostnadsforskjeller mellom kommunene. Det er et organisatorisk valg i hvilken grad man ønsker å sentralisere det administrative arbeidet. Det påpekes også i intervjuene at ikke all sentralisering nødvendigvis gir effektivisering totalt sett. Digitalisering står sentralt i en del omorganiseringsprosesser, og intervjuene i en kommune gir eksempler på at digitalisering kan gi både sentralisering og desentralisering samtidig. Graden av sentralisering kan altså påvirke de reelle kostnadene, men den bør derimot ikke påvirke hvor kommunene fører utgifter tilknyttet de samme oppgavene. Flere av våre informanter sier imidlertid at kommunens organisering har betydning for hvor stor del av utgiftene som henføres til funksjon 120.

Vi har spurt om kommunene sammenligner sin organisering og ressursbruk på administrasjon med andre kommuner, og om de har noen vurderinger av hva som skiller dem fra andre. Svarene

bekrefter det som er utgangspunktet for dette prosjektet, nemlig at man finner det vanskelig å sammenligne ressursbruk fordi man er usikker på informasjonsverdien i KOSTRA-tallene.

Intervjuene viser at det er ganske store forskjeller i kommunenes rutiner for føring av utgifter på funksjon 120. Felles praksis er at plasseringen av mye av lønnsutgiftene er definert i lønnssystemet.

6. Delkostnadsnøkkelen for administrasjon og miljø

I dette kapittelet presenteres analyser av storbyenes utgifter til administrasjon og miljø, funksjoner som har en egen delkostnadsnøkkel i kommunenes inntektssystem. I det første delkapittelet studerer vi om de åtte byene i KS sitt storbyprogram har hatt høyere eller lavere utgifter enn det som predikeres av en modell som etterligner analysegrunnlaget for den gjeldende delkostnadsnøkkelen, mens det andre delkapittelet undersøker om det er faktorer som kan bidra til å fange opp eventuelle forskjeller mellom faktiske og predikerte utgifter til administrasjon og miljø.

6.1. Delkostnadsnøkkelen og storbyenes utgiftsnivå

Administrasjon og miljø inngår med en egen delkostnadsnøkkel i utgiftsutjevningen i inntektssystemet for kommunene. Utgiftsutjevningen i inntektssystemet har som formål å kompensere kommuner for ufrivillige eller objektive kostnadsulemper og etterspørselsfaktorer slik at alle skal være i stand til å tilby sine innbyggere en likeverdig tjeneste for aktuell sektor. Foruten om sektoren administrasjon og miljø, inkluderer dagens utgiftsutjevning kostnadsnøkler for grunnskole, pleie og omsorg, sosialhjelp, barnevern, kommunehelse, barnehage og landbruk. Det er totalt seks KOSTRA-funksjoner som ligger til grunn for utgiftsutjevningen innen administrasjon og miljø, og samlet utgjør administrasjonsnøkkelen ca. 8 prosent av den samlede kostnadsnøkkelen i 2021.[6]

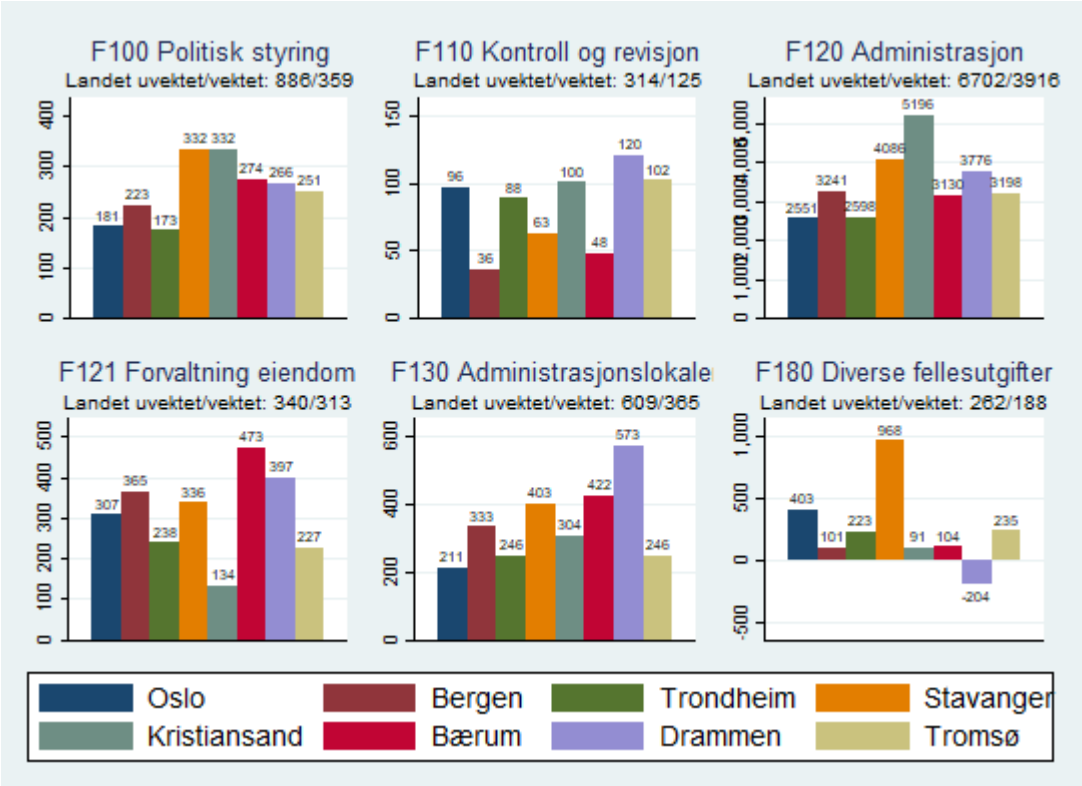
Kriteriene som bidrar til å fordele rammetilskuddet mellom kommuner knyttet til delkostnadsnøkkelen for administrasjon og miljø er antall innbyggere i kommunen og gradert basis. Antall innbyggere er tillagt størst vekt med 92 prosent, mens gradert basis er tillagt en vekt på 8 prosent. I praksis vil det si at det kun foretas en omfordeling på bakgrunn av utgifter etter kommunestørrelse målt ved basis (inverst innbyggertall), hvor små kommuner dermed vil kompenseres for ufrivillige kostnadsulemper. Et vanlig argument er at sektoren inkluderer en del faste kostnader som dermed vil være relativt høyere målt per innbygger for de minste kommunene. Eksempler er at alle kommuner har en kommunedirektør og alle har et kommunestyre som ikke har en størrelse proporsjonal med antall innbyggere.

I dette kapittelet vil vi gjøre analyser av kostnadsnøkkelen for administrasjon og miljø hvor vi inkluderer data for alle kommuner. Vi vil bruke standard estimeringsmetoder hvor utgifter til administrasjon per innbygger inngår som avhengig variabel i regresjonsanalyser. Først vil vi

[6] Aktuelle funksjoner er 100 Politisk styring, 110 Kontroll og revisjon, 120 Administrasjon, 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen, 130 Administrasjonslokaler og 180 Diverse fellesutgifter.

imidlertid se nærmere på kommunenes utgifter til de forskjellige KOSTRA-funksjonene som inngår i delkostnadsnøkkelen. Vi fokuserer fortrinnsvis på 2020-regnskapet ettersom det er det siste regnskapsåret hvor det foreligger endelige tall for alle landets kommuner, men vi har også sett på data for perioden 2017-2021.

Figur 6.1 gir en oversikt over de åtte storbyenes utgifter i 2020 for alle funksjonene som inngår i delkostnadsnøkkelen for administrasjon og miljø. Funksjon 100, som gjelder utgiftene til politisk styring, har på landsbasis et snitt på 359 kroner per innbygger og som man ser i figuren er utgiftsnivået hos alle storbyer lavere. Trondheim brukte minst målt per innbygger med 173 kroner, mens Stavanger og Kristiansand hadde relativt høye utgifter tilsvarende 332 kroner per innbygger. Det er blant de tre største kommunene at ressursbruken er lavest. Målt i faste priser ser vi at utgiftsnivået har økt i samtlige byer unntatt Kristiansand i 2021



Figur 6.1. Storbyenes brutto driftsutgifter fratrukket avskrivninger til administrasjon og miljø per innbygger i 2020 fordelt på funksjon.

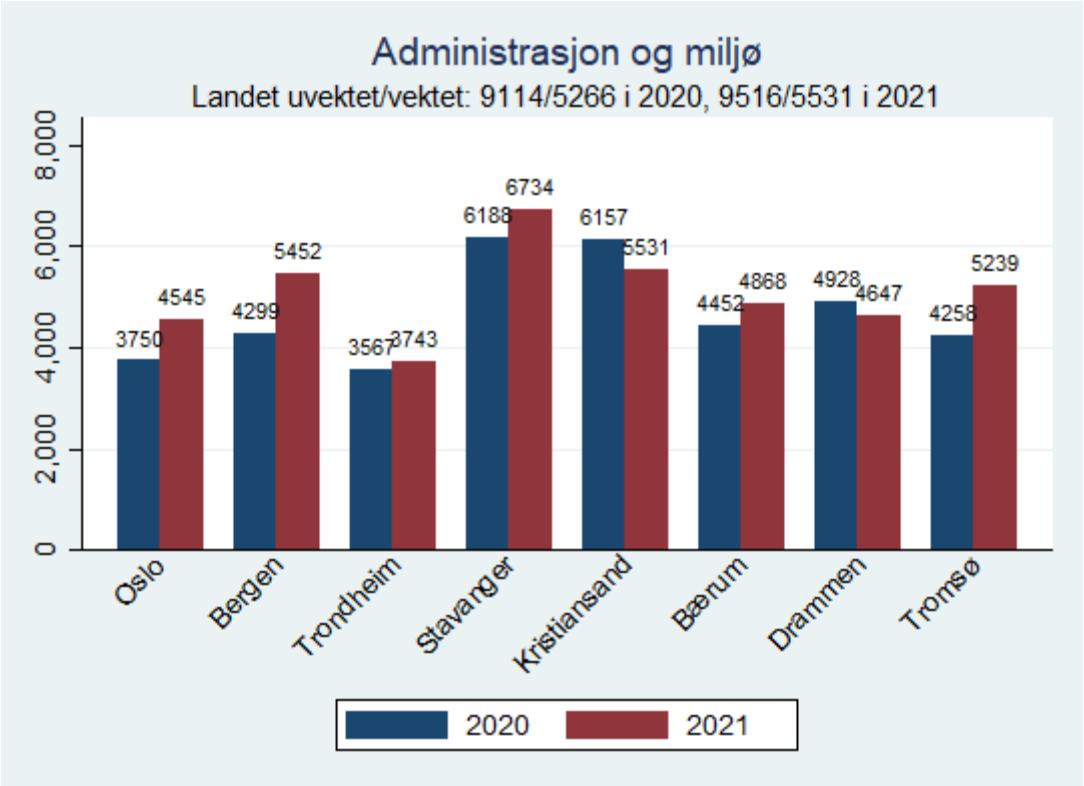
Like stor variasjon i utgifter ser vi også med hensyn til kontroll og revisjon. Her er det Bergen og Bærum som relativt sett har hatt de laveste utgiftene med utgifter under 50 kroner per innbygger. De andre byene hadde et nivå som utgjorde om lag 100 kroner per innbygger. For 2021 (ikke rapportert) ser vi at nivået holder seg nokså stabilt for alle unntatt Tromsø, som mer enn dobler ressursbruken på funksjon 110.

Ettersom utgiftene for funksjon 120 er mer nøye diskutert tidligere i rapporten adresseres ikke disse på en omfattende måte i dette kapittelet. Det viktigste med hensyn til delkostnadsnøkkelen er at funksjon 120 helt klart er den største enkeltfunksjonen som inngår. Utgiftsnivået målt per innbygger for Norge samlet var 3 916 kroner per innbygger i 2020. Som diskutert tidligere har nivået tiltatt i Bergen i 2021, mens Kristiansand har hatt en klar nedgang fra 2020 til 2021 (ikke rapportert i figuren).

Funksjonene 121 og 130 er knyttet til forvaltning av eiendom og lokaler. Samlet sett er det Drammen som har de høyeste utgiftene sammenlignet med de øvrige storbyene i 2020 men korrigerte tall for 2021 viser en nedgang som er mer reell. Tallene for 2020 skyldes en feilføring mellom eiendomsforetak og kommunekassen. Det har vært nokså kraftig utgiftsvekst fra 2020 til 2021 for Oslo og Kristiansand (F121) og Tromsø (F130). Funksjonen 180 (diverse fellesutgifter) inkluderer tjenester som eldreråd, ungdomsråd, overformynderi, forliksråd, sivilforsvaret, tilfluktsrom, politi og rettspleie, tiltak til styrking av samisk språk og kultur, samt enkelte erstatninger, forsikringskrav og regresskrav. Her er det først og fremst Stavanger som skiller seg ut med relativt høye utgifter i 2020 (også 2021), mens Drammen derimot hadde negative driftsutgifter i 2020 (kun 46 kroner per innbygger i 2021.

Når myndighetene gjør analyser av aktuell delkostnadsnøkkel aggregeres utgiftene på de seks sektorene diskutert i foregående avsnitt. Figur 6.2 gir en oversikt over storbyenes totale driftsutgifter til administrasjon og miljø. Som vi ser fra figur 6.1 er det særlig utgiftene til funksjon 120 som bidrar til variasjonen i utgifter da dette er den klart største enkeltfunksjonen. Stavanger og Kristiansand hadde høye utgifter både i 2020 og 2021, men det var lite forskjell i utgiftsnivå mellom Kristiansand og henholdsvis Tromsø og Bergen i 2021. Det var de tre største byene, Oslo, Bergen og Trondheim, som hadde de laveste samlede utgiftene i 2020, men sterk vekst i Bergens utgifter gjør at nivået i 2021 ikke skiller seg fra nivået i de andre byene i 2021.

På nasjonalt nivå tilsvarte realveksten i utgiftene fem prosent fra 2020 til 2021 (tall i figur 6.2 er oppgitt i faste 2020-priser ved bruk av kommunal deflator). Oppsummert gir imidlertid figuren et nokså klart uttrykk for at det eksisterer stordriftsfordeler i kommunal administrasjon da storbyene har lavere utgiftsnivå målt per innbygger enn resten av landet, samt at de største byene (Oslo, Bergen og Trondheim) har hatt et relativt lavt nivå over perioden.



Figur 6.2. Storbyenes brutto driftsutgifter fratrukket avskrivninger til administrasjon og miljø for årene 2020 og 2021 (foreløpige tall). Tall i faste 2020-kroner.

Mest aktuelt med hensyn til kostnadsnøkkelen for administrasjon og miljø er hvorvidt storbyenes utgiftsnivå er høyere eller lavere enn det som predikeres i modellene som beregner utgiftsbehov. Som nevnt tidligere er det også kun det såkalte basiskriteriet som i dag bidrar til å omfordele rammetilskuddet i delkostnadsnøkkelen for administrasjon og miljø. For å analysere hvordan kostnadsnøkkelen egentlig slår ut for storbyene vil som et utgangspunkt først estimere sammenhengen mellom utgiftene og en dummyvariabel for storbykommunene og korrigerte frie inntekter. De frie inntektene inkluderes som regel i slike analyser for å fange opp lokale prioriteringer og kvalitet i tjenester ved at kommuner med stort økonomisk handlingsrom har mulighet til å ha en høyere ressursbruk enn gjennomsnittet. Vi har benyttet et mål på korrigerte frie inntekter som også inkluderer eiendomsskatt, konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter og havbruksfondinntekter. En slik spesifikasjon vil angi hvor mye høyere eller lavere storbyenes utgifter er sett i forhold til en referansekategori (øvrige kommuner). Videre vil storbyindikatoren erstattes med en indikator for hver kommune, noe som vil angi hvor mye hver enkelt by bruker (målt per innbygger) i forhold til resten av kommunene.

Denne modellspesifikasjonen vil deretter bygges ut til å inkludere kriteriet (basis, definert som 1/antall innbyggere) som inngår i dagens kostnadsnøkkel. Hovedformålet her er å studere hva som skjer med de estimerte størrelsene for storbyindikatoren, eventuelt de by-spesifikke indikatorene. Motivasjonen i inntektssystemet er jo at kommuneindikatorer ideelt sett skal estimeres til å være 0 når kriterier i kostnadsnøkkelen inkluderes for å forklare variasjonen i utgifter på tvers av kommuner. Det vil si at utgiftsbehovet er fanget opp av dagens system. Dersom det viser seg at utgiften blant storbyene i snitt eller at det for enkeltbyer avviker mye fra øvrige kommuner, indikerer dette at det finnes kostnads- eller etterspørselselementer som ikke er fanget opp i dagens nøkkel.

Tabell 6.1 presenterer resultatene av regresjonsanalysene som fokuserer på om storbykommunene i snitt har et utgiftsnivå innen administrasjon og miljø som er høyere eller lavere enn det som predikeres i utgiftsutjevningen. I kolonne (1) vises den estimerte sammenhengen for en storby-dummy som er lik 1 for de åtte aktuelle storbyene i dette prosjektet og utgifter per innbygger som avhengig variabel. Analysen tar kun utgangspunkt i året 2020. Den estimerte koeffisienten er på 4515 indikerer at storbyenes utgifter i snitt er 4515 kroner lavere (målt per innbygger) enn i resten av landet (referansekategorien). Estimatet er statistisk utsagnskraftig på 5 prosent nivå. I delkostnadsnøkkelen tas det imidlertid hensyn til smådriftsulemper ved at basis (eventuelt gradert basis) omfordeler innbyggertilskuddet fra store til mindre kommuner.

I kolonne (2) har vi videre inkludert både basis og frie inntekter, hvor sistnevnte variabel er inkludert for at basis helst ikke skal fange opp utgiftsnivåer som skyldes prioritering og kvalitet. Da ser vi at den estimerte koeffisienten til storbydummyen reduseres fra 4515 til 633. Det vil si at når man betinger på frie inntekter og basiskriteriet, slik dagens kostnadsnøkkel er bygd opp, hadde storbyene i 2020 i snitt et utgiftsnivå per innbygger innen administrasjon og miljø som var 633 kroner lavere enn snittet av øvrige kommuner. Den estimerte koeffisienten er ikke statistisk utsagnskraftig, noe som betyr at vi statistisk sett ikke kan utelukke at estimatet i praksis kan være 0 gitt variasjonen som observeres i data.

Estimatet til basis er 8 362 538, noe som kan tolkes som at en kommune med én innbygger vil ha et utgiftsnivå til administrasjon og miljø per innbygger som er nesten 8,4 millioner kroner høyere enn en uendelig stor kommune. Eksempelvis vil Oslo med om lag 700 000 innbyggere ha en predikert effekt kun av basis på om lag 12 kroner ((1/innbyggertall)*8,4 millioner), mens Norges minste kommune, Utsira, med om lag 200 innbyggere, på samme måte predikeres å ha

en utgift per innbygger på nesten kroner 42 000 fra basiskriteriet. I praksis skjer det i utgiftsutjevningen en omfordeling fra store kommuner til små kommuner.

Tabell 6.1. Utgiftene til administrasjon og miljø i storbyene samlet og delkostnadsnøkkelen

År	2020	2020	2017-2021	2017-2020
Storbydummy	-4 515**	-633	-4 565***	-808**
	(2 003)	(720)	(381)	(375)
Basis per innbygger		8 362 538***		9 145 329***
		(272 902)		(799 410)
Korr. frie inntekter per innbygger		138***		119***
		(9)		(14)
Observasjoner	356	356	1 957	1 957
R-kvadrert	0,014	0,875	0,016	0,810

Note: Konstantledd er inkludert, men ikke rapportert. Modellene i kolonne (2) og (4) inkluderer også faste årseffekter. Utgifter er deflatert til faste 2020-kroner. Standardfeil (klustret på 2020-kommunestruktur i kolonne (2) og (4)) er oppgitt i parentes. ***, ** og * indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Ellers ser vi at kommunenes frie inntekter som ventet har en positiv samvariasjon med utgiftsnivået og at modellen eksempelvis i kolonne (2) har en nokså høy forklaringskraft målt ved R-kvadrert. R-kvadrert på 0,875 betyr at 87,5 prosent av variasjonen i utgifter per innbyggere på tvers av kommunene forklares av de inkluderte variablene i modellen.

Kort oppsummert kan man si at delkostnadsnøkkelen treffer utgiftsnivået til storbyene nokså godt når man evaluerer dem samlet. I kolonnene (3) og (4) ser vi også omtrent de samme effektene, hvor vi her har utvidet modellene til å inkludere årene 2017-2021 (totalt 5 år). Både effekten av storbydummyen og basis er nokså uendret fra modellene som kun utnytter variasjonen i år 2020. Den viktigste forskjellen er imidlertid at storbydummyen estimeres til å være statistisk utsagnskraftig i kolonne (4), noe som indikerer at ressursbruken hos storbyene i snitt har ligget litt under det nivået som predikeres av en modell oppbygd på samme måte som grunnlaget for dagens delkostnadsnøkkel.

I tabell 6.1 er storbyene evaluert samlet sett med en felles storbydummy. Et annet interessant aspekt er derimot å se hvordan hver enkelt storbys utgiftsnivå predikeres med en modell som gjenspeiler grunnlaget for delkostnadsnøkkelen. Det er dette vi presenterer i tabell 6.2. Kolonnene (1) og (2) gjenspeiler henholdsvis kolonnene (2) og (4) fra tabell 6.1, men der hvor storbydummyen er erstattet med byspesifikke dummyvariabler.

For Oslo ser vi at dummyvariabelen er negativ og om lag på kroner 2 000. Det tilsier at Oslo bruker om lag 2 000 kroner per innbygger mindre enn hva modellen predikerer at kommunen skal bruke innen administrasjon og miljø. Estimatet er imidlertid kun statistisk signifikant når vi analyserer alle de fem årene i kolonne (2). Det samme bildet ser vi også for Bergen, Trondheim, Bærum og Tromsø, hvor modellen predikerer et utgiftsnivå som er om lag mellom 1000 og 1500 lavere enn hva som kan forklares med basiskriteriet og generelt økonomisk handlingsrom. Stavanger, Kristiansand og Drammen synes å ha et utgiftsnivå innen administrasjon og miljø som er nokså nært det modellen predikerer. Felles for alle disse tre byene, er at modellen indikerer et utgiftsnivå som er noe høyere enn predikert nivå. Samtidig er ingen av de estimerte merkostnadsutgiftene statistisk sett forskjellig fra null.

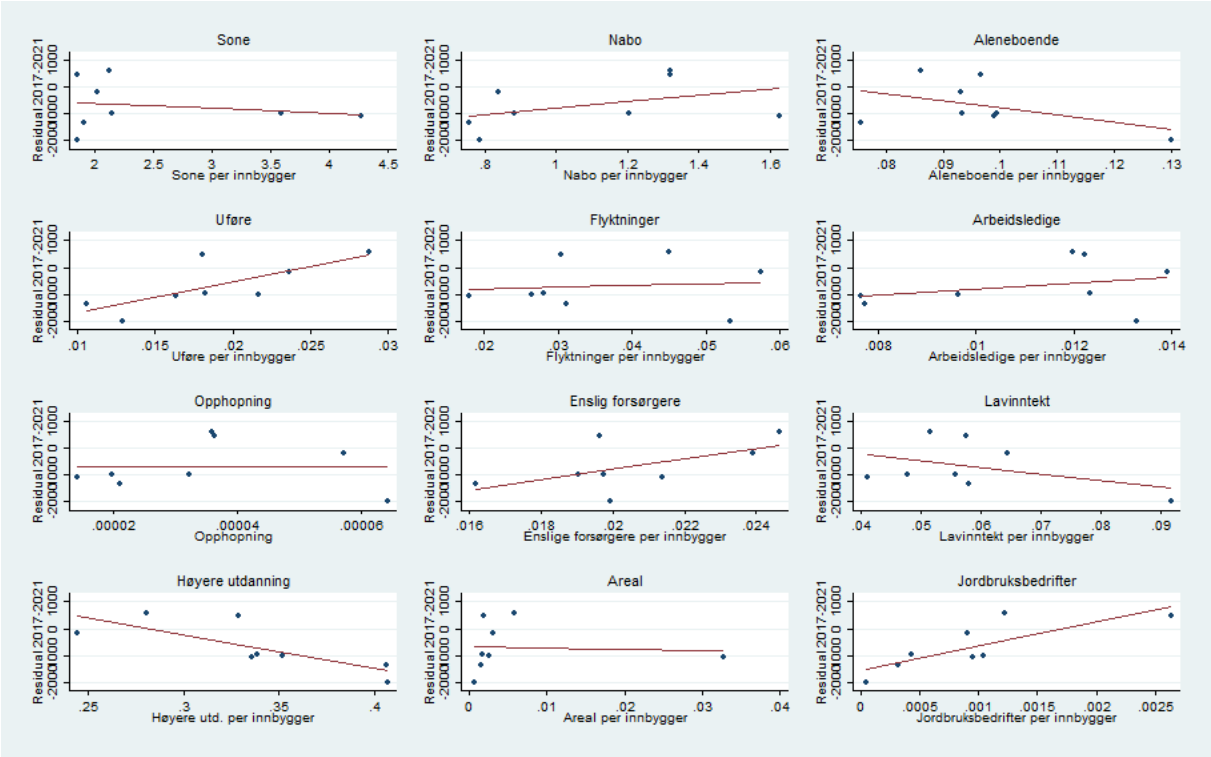
Tabell 6.2. Utgiftene til administrasjon og miljø i de åtte storbyene og delkostnadsnøkkelen

	(1) 2020	(2) 2017-2021
Oslo	-1 899	-2 016***
	(2 018)	(248)
Bergen	-964	-995***
	(2 018)	(233)
Trondheim	-1 662	-1 596***
	(2 018)	(231)
Stavanger	774	206
	(2 018)	(234)
Kristiansand	1 167	352
	(2 018)	(220)
Bærum	-1 308	-1 371***
	(2 018)	(248)
Drammen	253	47
	(2 019)	(212)
Tromsø	-1 419	-1 096***
	(2 018)	(236)
Basis	8 357 136***	9 141 718***
	(274 743)	(800 341)
Frie inntekter	138***	119***
	(9)	(14)
Observasjoner	356	1 957
R-kvadrert	0,876	0,811

Note: Konstantledd er inkludert, men ikke rapportert. Standardfeil (klustret på 2020-kommunestruktur i kolonne (2)) er oppgitt i parentes. ***, ** og * indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

6.2. Uforklarte utgiftsvariasjoner

I dette avsnittet vil vi se nærmere på om det finnes indikatorer som kan forklare deler av forskjellen mellom det som predikeres av en utgiftsmodell brukt til å danne grunnlaget for en delkostnadsnøkkel, og kommunenes faktiske utgiftsnivå. I første del av avsnittet ser vi nærmere på om det finnes indikatorer i dagens inntektssystem for kommunene som eventuelt kan forklare forskjeller mellom predikerte utgifter og faktiske utgifter i de åtte storbyene. I siste del av avsnittet vurderes et sett av aktuelle indikatorer som en forklaring til kostnadsforskjeller mellom alle kommuner i Norge.



Figur 6.3. Forskjell mellom predikerte og faktiske utgifter og sammenhengen med andre indikatorer fra kommunenes inntektssystem for de åtte storbyene.

Figur 6.3 gir et visuelt bilde av korrelasjonen mellom ulike kriterier fra kommunenes inntektssystem og gjennomsnittlig forskjell mellom predikert og faktisk utgiftsnivå (residual) til administrasjon og miljø i årene 2017-2021 for de åtte storbyene. På Y-aksen vises den såkalte residualen fra en modell som inkluderer basiskriteriet og korrigerte frie inntekter som uavhengige variabler. Modellen som beregnes er dermed nokså lik modellen presentert i kolonne (2) i tabell 6.2 foruten at de åtte kommunedummyene er utelatt. Alle variabler som vises på X-aksen, er benyttet i andre delkostnadsnøkler i utgiftsutjevningen i kommunenes inntektssystem.

De to første grafene viser sammenhengen mellom residualen og to ulike mål på reiseavstand, henholdsvis sone- og nabokriteriet.[7] Begge kriteriene kan generelt omtales som to ulike måter å måle bosettingsmønsteret i kommunen på, hvor høy verdi angir spredt bosetting. Som punktene i den første figuren viser, virker sonekriteriet lite hensiktsmessig til å fange opp utgiftsforskjeller mellom storbyene da det er tydelig at verdien varierer lite mellom de åtte

[7] Sonekriteriet er innbyggernes gjennomsnittlige reiseavstand (km) til sonesenter. Sonene er definert som geografisk sammenhengende grunnkretser, det er et krav om at det må være minst 2 000 innbyggere innenfor en sone. Dersom det er færre enn 2 000 innbyggere i kommunen, vil kommunen i seg selv være en sone. Sonesenteret defineres som grunnkretsen med høyest innbyggertall. Nabokriteriet beregnes på bakgrunn av avstanden innbyggerne i en grunnkrets (fra senter i egen krets) har til senter i nærmeste nabogrunnkrets innenfor samme sone.

kommunene. Helningen er svakt negativ, noe som indikerer at utgiftene reduseres med økt reiseavstand mellom soner. Nabokriteriet ser derimot ut til å være noe mer hensiktsmessig med hensyn til å forklare variasjoner på tvers av kommuner ettersom det er noe forskjeller i målt reiseavstand målt ved dette kriteriet. Helningen mellom residualen og nabokriteriet er positiv, noe som er mer i tråd med hva man intuitivt venter at skal være sammenhengen mellom kommunale utgifter og spredt bosettingsmønster. Uten å gjennomgå en logisk argumentasjonsrekke for hvorfor bosettingsmønsteret bør være aktuelt å ta hensyn til i fordelingen av rammetilskudd mellom kommuner, tyder den grafiske sammenhengen mellom residual og nabokriteriet at et inntektssystem potensielt ville truffet storbyenes faktiske utgiftsnivå noe bedre ved å ta høyde for slike forskjeller i bosettingsmønsteret.

Den tredje grafen fra venstre viser tilsvarende sammenheng, men da hvor bosettingsmønsterindikatorene er byttet ut med kriteriet aleneboende. Som figuren viser, er forholdet mellom antallet aleneboende og administrasjonsutgifter i forhold til predikert nivå negativt, og det kan særlig se ut til å skyldes at Oslo både har relativt lave administrasjonsutgifter og en høy andel aleneboende. Man ser tilsvarende negativ helning for kriteriet antall innbyggere med høyere utdanning.

I likhet med nabokriteriet er det tre andre indikatorer som har en nokså tydelig positiv helning. Dette er antall uføre, antall enslige forsørgere og antall jordbruksbedrifter. De øvrige indikatorene er nokså svakt korrelert med residualen mellom faktisk og predikert utgift til administrasjon og miljø blant de åtte storbyene.

Tabell 6.3 presenterer en delkostnadsnøkkelanalyse når enkelte av indikatorene nevnt over inkluderes som forklaringsvariabler enkeltvis. Vi ser at effekten av både nabo, aleneboende, uføre, lavinntekt og jordbruksbedrifter er positiv og statistisk signifikant, men presiserer at effekten av disse varierer litt over tid, og den statistiske signifikansen i flere av tilfellene er nokså svak for året 2020 (ikke rapportert). Variabelen høyere utdanning er nokså nært null og ikke signifikant, mens indikatoren for enslige forsørgere er negativt korrelert med kommunenes utgiftsnivå.

Tabell 6.3. Delkostnadsnøkkelen for administrasjon og miljø og andre indikatorer i inntektssystemet

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Basis	8 639 766*** (632 651)	9 161 760*** (791 049)	9 217 682*** (521 060)	9 269 238*** (832 909)	9 306 410*** (743 705)	9 040 633*** (823 520)	8 991 049*** (814 219)
Frie inntekter	102*** (13)	116*** (14)	132*** (16)	113*** (14)	117*** (14)	119*** (14)	119*** (14)
Nabo	283*** (97)						
Aleneboende		16 333** (8 147)					
Uføre			22 721* (12 891)				
Enslig forsørger				-56 561** (25 026)			
Lavinntekt					20 276** (9 013)		
Høyere utdanning						-4 235 (3 135)	
Jordbruks-bedrifter							14 986* (8 106)
Storbydummy	-344	-1 079	-512	-777	-1 131	-307	-587
Observasjoner	1 957	1 957	1 603	1 952	1 955	1 957	1 957
R-kvadrert	0,827	0,812	0,810	0,807	0,810	0,811	0,812

Note: Konstantledd er inkludert, men ikke rapportert. Standardfeil klustret på 2020-kommunestruktur er oppgitt i parentes. ***, ** og * indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

I tabellen har vi også inkludert effekten av en storbydummy når den inkluderes i tilsvarende modell som presentert i hver kolonne. Til sammenligning ble den estimert til å være -808 i kolonne (4) i tabell 6.1. Som tabellen viser vil de åtte storbyene i snitt som regel komme dårligere ut dersom delkostnadsnøkkelen for administrasjon og miljø skulle ta hensyn til bosettingsmønster og flere av de etterspørselsbaserte kriteriene i inntektssystemet. Det må imidlertid presiseres at en inkludering av andre kriterier i en nøkkel samtidig gjerne reduserer betydningen av basiskriteriet, som isolert sett trekker i retning av mindre omfordeling på bakgrunn av kommunestørrelse.

6.3. Kort sammendrag

Dette kapittelet har presentert analyser av storbyenes utgifter til sektoren administrasjon og miljø som i kommunenes inntektssystem har en egen delkostnadsnøkkel. Oppsummert kan vi si at utgiftsnivået til administrasjon og miljø hos storbyene i snitt er noe lavere enn det som predikeres av analyser som ligger til grunn for delkostnadsnøkkelen i utgiftsutjevningen.

Samtidig er det en del variasjon mellom byene hvor modellen treffer utgiftsnivået hos enkelte av storbyene nokså bra. Vi finner også at variasjonen i utgiftsnivå mellom storbyene delvis kan fanges opp av andre kriterier i inntektssystemet. Det er imidlertid utfordrende å argumentere for plausible årsakssammenhenger mellom kommunenes utgiftsnivå til administrasjon og miljø og kriteriene som testes ut, slik som antall aleneboende, antall uføre og antall jordbruksbedrifter. Mangel på plausible årsakssammenhenger trekker isolert sett i retning av at slike kriterier ikke bør inkluderes i en delkostnadsnøkkel. Dersom delkostnadsnøkkelen eksempelvis burde ta høyde for ulikt bosettingsmønster, som det delvis også er empirisk støtte for, vil storbyene komme litt dårligere ut enn med dagens modell. En eventuell inkludering av bosettingsmønsterkriterier vil samtidig redusere vekten til basis, noe som generelt demper omfordelingseffektene.

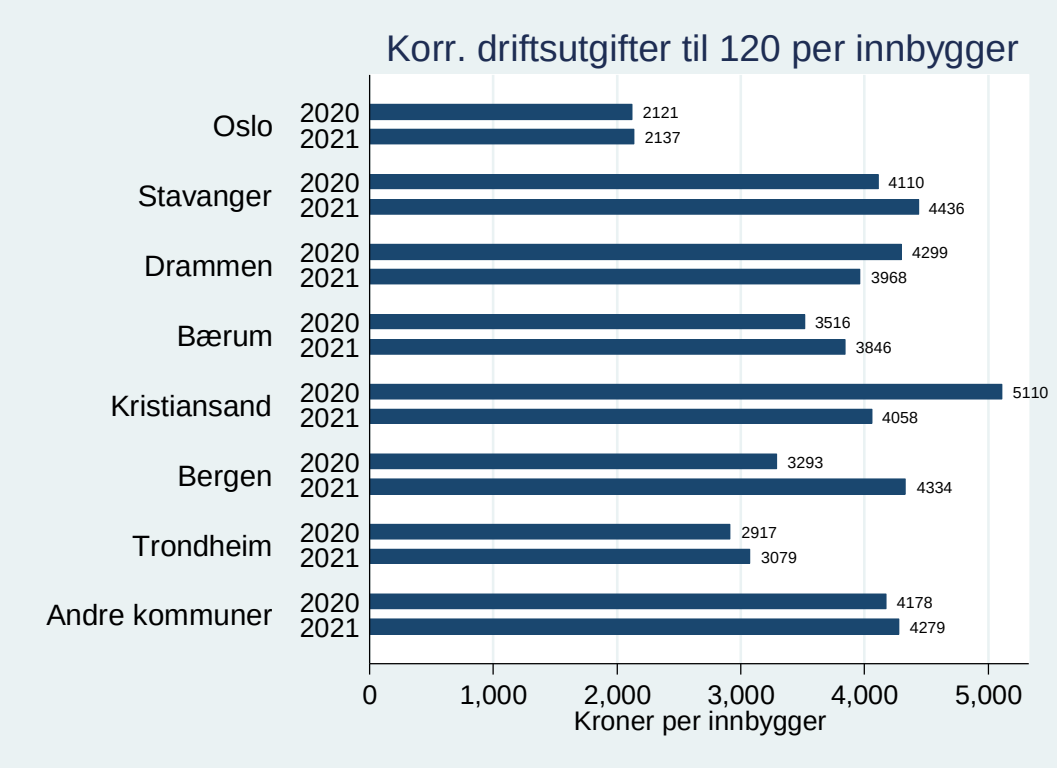
7. Forklaringer på forskjellene i ressursbruk mellom storbyene

I dette diskusjonskapitlet skal vi forsøke å sammenstille og sammenligne kommunene, forklare likheter og forskjeller mellom storbyene og konkludere hovedfunnene i rapporten. Mye av motivasjonen bak dette prosjektet er at byene og kommunene ikke stoler på sammenligningene seg imellom når det gjelder administrasjonsutgifter. Analysene så langt bekrefter langt på vei vår hypotese innledningsvis om at forskjellene i administrasjonsutgifter i den offentlige statistikken skyldes mer enn bare reelle forskjeller i ressursbruk. Våre analyser viser at forskjellene mellom storbykommunene består både i reelle kostnadsforskjeller og ulik henføring av utgifter til KOSTRA-funksjonene. Hensikten med dette diskusjonskapitlet vil være å komme opp med en del viktige forklaringsfaktorer på forskjellene i administrasjonsutgifter mellom storbyene, både reelle forskjeller og forklaringer på forskjeller som ikke skyldes reell forskjell i ressursbruk til administrasjon.

Figur 7.1 (gjengivelse av Figur 3.1 fra kapittel 3) viser forskjellene i utgifter til administrasjon per innbygger. Det er noen tydelige forskjeller mellom kommunene, men om vi ser bort fra Oslo og feilføringer i Kristiansand og Bergen i hhv 2020 og 2021, er forskjellene klart mindre. Dette har vært til dels kjente forklaringer som ble avklart tidlig i prosjektet. Disse eksemplene viser likevel at det kan være uklarheter eller andre utfordringer med ganske store regnskapsmessige konsekvenser på KOSTRA-området for administrasjon. Eksemplene viser også at det kan være andre feil som må identifiseres på andre måter enn gjennom store endringer i regnskapet.

Selv om de største avvikene er forklart, står vi igjen med forskjeller på over 1000 kroner per innbygger. Analysene i kapittel 6 viser at stordriftsfordeler og inntektsnivå har betydning for kommunale administrasjonsutgiftene i sektoren generelt, men disse to faktorene endrer i liten grad bildet av variasjonen blant storbykommunene, jf. Tabell 6.2.

Datamaterialet og analysene i de foregående kapitlene tyder på at de reelle forskjellene i administrasjonsutgifter er mindre enn hva statistikken viser. Samtidig er det mange detaljer i henføringen til funksjoner i regnskapene som kan gi større eller mindre forskjeller. Vi har pekt på en del av disse forskjellene, men vi mener det må overlates til kommunene å undersøke nærmere i detalj hvilke øvrige uklarheter som finnes og hvordan disse best kan løses i tråd med KOSTRA-veilederen.



Figur 7.1: Korrigerte brutto driftsutgifter til administrasjon per innbygger, 2020 og 2021 (kilde: SSB)

Prosjektet viser at den politiske diskusjonen om ressursbruk på kommunal administrasjon i liten grad baserer seg på regnskapstall fra KOSTRA og sammenligning mot andre kommuner. Delvis kan dette forklares med at KOSTRA-funksjonene normalt ikke vil sammenfalle med enhetene i budsjettet, og kanskje særlig ikke på administrasjon. Men det er også tydelig at manglende tillit til tallene er en viktig årsak til at verken politikere eller administrasjon i storbyene sammenligner sin kommune med andre storbykommuner. I stedet kan diskusjonene ende med å handle om mer løselige inntrykk av administrasjonens effektivitet. Dette skiller seg fra tjenesteområdene, hvor tall fra ASSS-nettverket oppleves som nyttige for sammenligning mot andre kommuner.

Lite henføring av utgifter til administrasjonsfunksjonen kan gjenspeiles i høyere utgifter på tjenestefunksjonene. Dette kan gi utfordringer også for sammenligning av utgifter på tjenester, men systematiske avvik i skillet mellom administrasjon og tjeneste over flere tjenester vil akkumuleres til større avvik for administrasjonsutgiftene.

Gode tall for sammenligning kan gi bedre grunnlag for vurdering av kommunens ressursbruk på administrasjon. Det er samtidig viktig å påpeke at administrasjon ikke bare er ressursbruk, men også en støtte for tjenesteproduksjonen. I dette prosjektet har vi sett at det flere steder er

et politisk ønske om å vri mer ressurser fra administrasjon til tjenester. Også i administrasjonen er det ofte uttrykt et ønske om å bruke mest mulig ressurser på tjenestene. Gode tjenester er imidlertid ingen konkurranse om å ha den minste administrasjonen. Dersom støtten og tilretteleggingen fra administrasjonen blir fraværende eller for liten, vil det kunne svekke kvaliteten og effektiviteten i tjenesteproduksjonen.

Før diskusjonen om forskjeller i administrasjon er det derfor viktig å understreke at idealet ikke nødvendigvis er den kommunen som til enhver tid har minst administrasjon. Kommunenes målsetninger kan i stor grad oppsummeres i å tilby stabile tjenester av god kvalitet til innbyggerne, noe som vil si å forvalte kommunens ressurser på en så effektiv måte som mulig. Optimalt nivå på administrasjonen vil derfor være det nivået som sikrer de mest effektive tjenestene, og i praksis vil det være en balansegang mellom administrasjon og tjenester. Optimal balanse finner vi sannsynligvis ikke hos den kommunen som bruker minst ressurser på administrasjon, og sannsynligvis ikke hos den kommunen som bruker mest. Lav ressursbruk på administrasjon og høy ressursbruk på tjeneste kan bety at administrasjonen ikke er stor nok til å gi tjenestene god nok støtte til å jobbe effektivt.

7.1. Betydningen av organisering i storbyene

Mange av resultatene i dette prosjektet kan summeres opp i en kategori som omhandler organisering. Storbyenes organisasjonskart er til dels svært ulike, for eksempel med ulikt antall ledere og ulikt antall organisasjonsledd, og det er noe av bakgrunnen for at kommunene er usikre på å sammenligne seg med hverandre. Kommunene har likevel de samme oppgavene som skal løses, så langt på vil det handle om hvilke ressurser som gjør hva. KOSTRA-veilederen er laget med mål om å være organisasjonsnøytral. Likevel mener vi at organisering både kan ha betydning for ressursbruken reelt sett, og at den kan påvirke hvorvidt utgifter blir ført som administrasjon eller tjeneste.

Parlamentarisme

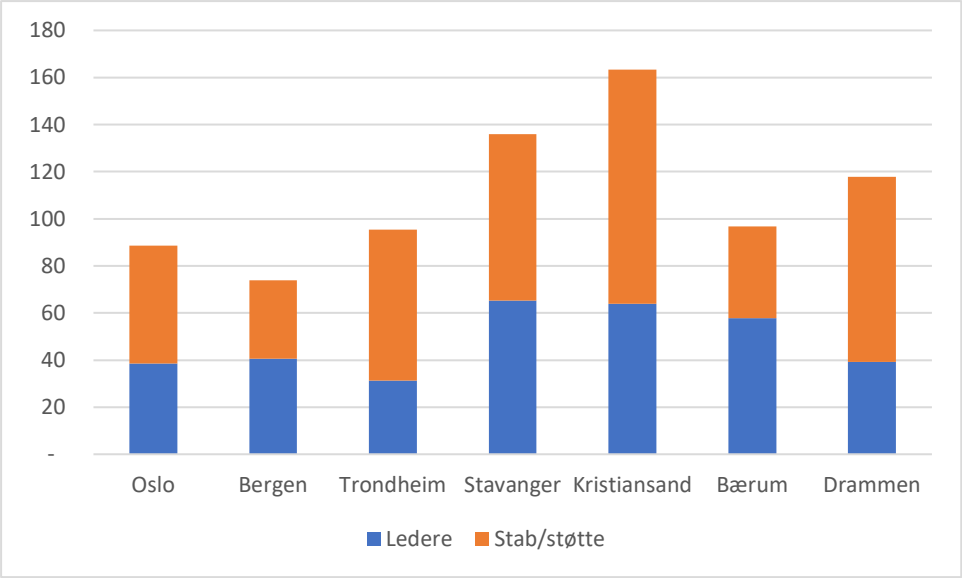
Det tydeligste skillet på organisering går mellom kommunene som har parlamentarisme og de som har formannskapsmodell som styringsmodell. Vi har ikke hatt mulighet til å gjøre presise anslag på forskjellen i administrasjonsutgifter mellom de to styringsmodellene. De to byene med parlamentarisme, Oslo og Bergen, scorer lavt eller middels i den offentlige statistikken på administrasjonsutgifter. Gjennom intervjuene i dette prosjektet har vi imidlertid fanget opp en oppfatning blant flere respondenter på tvers av kommuner om at en parlamentarisk modell krever vel så mye administrasjon. Hvis det stemmer, må det dermed være andre sider ved Oslo

og Bergen som gjør at de samlet sett har lave utgifter til administrasjon. Stordriftsfordeler kan være et forhold siden dette er de to største kommunene, men stordriftsfordelene anses normalt å være uttømt ved langt lavere kommunestørrelse. Til tross for at parlamentarisme anses å gi høyere administrasjonsutgifter, er det flere av storbyene som vurderer en parlamentarisk styringsmodell. Det må i så fall anses som en prioritering av politisk styring.

Styringsmodell – antall styringsnivåer

Sett bort fra forskjellen mellom parlamentarisme og formannskapsmodellen, ser vi både klare likheter og ulikheter mellom storbyene i dette prosjektet. Antall styringsnivåer kan vi få inntrykk av gjennom å se på Tabell 4.1 i kapittel 4, men antall ledere varierer mye mellom kommunene. Kristiansand har for eksempel 40 ledere, med tittelen kommunalsjefer, på det laveste nivået som skal føres på funksjon 120, mens flere andre kommuner har rundt 5 ledere på laveste nivå. Selv om stabene rundt disse kommunalsjefene og støttefunksjonene sannsynligvis vil være mindre enn i andre kommuner, og at man også har ledere innenfor disse områdene (uten de fullmaktene som kreves for funksjon 120), er vår oppfatning at en slik organisering som i Kristiansand vil gi mer utgifter på funksjon 120. Det vil ikke nødvendigvis si at dette samlet sett gir en ineffektiv organisasjonsmodell.

Figur 7.2 viser omfanget av stillinger registrert på funksjon 120 i PAI-registeret. Vi har fordelt stillingskategoriene mellom lederstillinger og andre stillinger, her benevnt som stab/støtte. Det er tydelig variasjon både i totalt antall og i sammensetningen. Bærum og Trondheim har for eksempel like mange stillinger totalt, men Trondheim har en langt lavere andel ledere. Hvis Trondheim har delt mange av stabsstillingene som i utgangspunktet er ført på funksjon 120, kan det forklare noe av kostnadsforskjellen mellom de to. Drammen har også en lav andel ledere, men har totalt sett flere stillinger enn Trondheim og Bærum. Det er altså gjenkjennelige forskjeller her, samtidig er det vanskelig å forklare andre forskjeller basert på hva vi har av inntrykk fra intervjuene. For eksempel er det overraskende hvor mange flere stillinger til stab/støtte Trondheim har sammenlignet med Bærum. En del av et videre arbeid med å samkjøre henføringen til funksjoner i regnskapene til kommunene kan med fordel se nærmere på disse dataene.



Figur 7.2 Antall stillinger pr. innbygger på funksjon 120 i PAI, 2021

Kommunesammenslåing

Flere av storbyene har vært gjennom kommunesammenslåinger. Selv om de fleste sammenslåingene har vært med vesentlig mindre kommuner, har det ført til at man har måttet se på organiseringen og i flere tilfeller tegne organisasjonskartet på nytt. Vårt inntrykk er at dette har gitt høyere grad av sentralisering i disse kommunene. Når man skal sette sammen to eller flere organisasjoner inn i en ny sentralisert organisasjon, kan det ta noe tid å få en effektiv sammensetning av kompetanse. De første årene kan dermed være preget av en større administrasjon og et høyere utgiftsnivå enn normalt. I tillegg har sammenslåingene krevd en justering av praksisen å skille mellom administrasjon og tjeneste i regnskapet, noe ikke alle fikk på plass første året.

Grad av sentralisering

Flere av storbykommunene har som nevnt sentralisert flere av de administrative oppgavene i senere tid. Argumentene for sentralisering har vært å samle kompetansen, gi støtte av bedre kvalitet og mer effektiv støtte til tjenestene. Digitalisering gjør også at sentraliseringstanken endres. Kommune-Norge er i endring, hvor flere og flere funksjoner blir digitalisert. Ansvar for systemer og oppfølging av tjenestene automatiseres og sentraliseres og blir i mange tilfeller også sektorovergripende. Samtidig fjernes administrative og merkantile ressurser som tidligere var på tjenestene. Det forventes at sentraliseringen skal gi en effektivitetsgevinst.

Respondenter på ulike nivå i organisasjonen har ulikt syn på hvordan dette har fungert. Mønsteret i tilbakemeldingene har vært at den del av lederne lavere i organisasjonen ønsker mer administrative ressurser hos seg og i mindre grad måtte belage seg på støtte fra sentraladministrasjonen.

Det er et inntrykk at grad av sentralisering henger sammen med byens størrelse. De aller største byene har mer desentralisert myndighet. Enhetene i Oslo har for eksempel en del myndighet som ikke hadde vært aktuell i andre byene. Opp til nylig har en del av skolene hatt ansvar for noe av lønnskjøringene selv. I Bergen har større virksomheter egne staber og støttefunksjoner, og i Trondheim er det også noen merkantile ressurser på tjenestene. Kristiansand, Stavanger, Drammen og Bærum er eksempler på kommuner med en ganske sentralisert administrasjon. Stavanger sies å være på grensen størrelsesmessig til å være så sentralisert som de er.

Det er likevel et tydelig inntrykk at byene som i størst grad er sentralisert har de høyeste utgiftene på administrasjonsfunksjonene. Vi ser to årsaker til dette. For det første vil det si at den sentrale administrasjonen er større og flere oppgaver løses på en måte som er sektorovergripende. For det andre mener vi også å se at oppgaver tilknyttet tjenestene har en tendens til å bli ført på funksjon 120 i større grad enn på tjenestefunksjonene hvis de legges til sentraladministrasjonen. Sentralisering er derfor en forklarende faktor til forskjellene i administrasjonsutgifter, både fordi det er reelle forskjeller, og fordi vurderingen av føring på administrasjon blir påvirket av organiseringen.

Vi har sett at det er typisk oppgaver innen IT, personal og økonomi som man oftest har diskusjoner rundt. Hvor i organisasjonen skal ansvaret for disse oppgave ligge? Enkelte steder føres for eksempel hele IT-avdelingen på funksjon 120, mens andre deler ikke. Begge deler kan være riktig ut fra hvor sentralisert IT-funksjonen er. Typiske eksempler er sentralisering av ansvaret for rekruttering av lærere til skolene sammen med rekruttering av annet personell. Et annet eksempel er å samle innkjøpsmedarbeidere i en sentralisert avdeling. Det er også flere slike eksempler innen økonomi og IT.

7.2. Skille mellom tjeneste og administrasjon i regnskapet

Storbyene har, med unntak av Oslo og noen enkeltunntak diskutert nærmere i kapittel 4, en felles forståelse for hvilke ledernivåer som skal føres på funksjon 120. Det oppgis å være mer utfordringer knyttet til stab- og støttefunksjonene. Dette er todelt; for det første er det et spørsmål om hvilke oppgaver som plasseres på ulike nivå i organisasjonen. Dette er i stor grad diskutert i forrige avsnitt. For det andre er det en vurdering kommunene gjør, ut fra KOSTRA-

veilederen, hvordan man gjør delingen mellom tjeneste og administrasjon, innenfor de ulike områdene. Dette går både på systemer og på lønnsutgifter, og man løser det ulikt. I kapittel 5 diskuterte vi enda nærmere forståelsen av skille mellom tjeneste og administrasjon, og én forståelse er at administrasjon er overordnede oppgaver som ikke knyttes til en enkelt tjeneste. Mye tjenesterettet arbeid i kommunene foregår på tvers av to eller flere tjenester, og hvis skillet settes ved arbeid rettet mot én enkelt tjeneste, vil mye kunne henføres til administrasjon.

Vår vurdering er at deling av stillinger er en viktig kilde til forskjeller mellom byene. Og at det er skjønnsvurderinger gjort på kommunenivå som bidrar til forskjeller mellom byene. Det vil si at man kan sette skillet mellom administrasjon og tjeneste ulikt, men også dele stillingene ulikt.

Vi har sett at det å dele stillinger mellom administrasjon og tjeneste gjøres ulikt i byene. Dette gir dermed en regnskapsmessig forskjell mellom kommunene som ikke reflekterer en reell forskjell i ressursbruk. Store deler av lønnsutgiftene føres automatisk på bakgrunn av hvilke funksjoner den ansatte er knyttet til i lønnssystemet. Utover dette gjøres særlige fordelinger enten etter en rapportering av tidsbruk eller etter en mer fast fordelingsnøkkel. Eksempelvis gjør Trondheim kommune en fordeling med 50 prosent på tjeneste og 50 prosent på administrasjon for personer i kommunedirektørens fagstab som delvis jobber med et enkelt tjenesteområde. Noen steder (Bergen) er det gjort fordeling av hele stillinger innenfor avdelingen etter hvorvidt de støtter resultatenhetene eller direktøren. I Bærum er det liten grad av deling av stillinger, og stillingene i stab/støtte føres i stor grad på funksjon 120. Det gjøres imidlertid en årlig kartlegging av ressursbruk. Drammen opplyser at deling burde vært gjort i større grad. I Kristiansand endret de praksis fra 2020 til 2021 på deling av stillinger. I 2021 er utgiftene til administrasjon redusert med omtrent 20 prosent, som vil si i overkant av 1000 kroner per innbygger. Sett i lys av de samlede forskjellene mellom byene i statistikken, er dette en betydelig størrelse. Vi sitter ikke på annen informasjon som skulle tilsi at utgiftene skulle blitt redusert så mye dette året. Dette viser dermed at ulik praksis vil utgjøre en viktig forskjell mellom byene. Dette er en forskjell som ikke kan føres tilbake til reelle forskjeller i administrasjonsutgifter, men ulik skjønnsvurdering gjort i kommunene.

Kapittel 4 og delvis kapittel 5 viste at det også kan være tilsvarende forskjeller med fagsystemer og fellessystemer innen IT. Og det er viktig å bemerke at forskjeller i vurderingene her, styrkes over tid, i tråd med utviklingen i digitalisering og automatisering i Kommune-Norge.

Kommunale rutiner for skille mellom tjeneste og administrasjon og korrekt føring på funksjon 120.

I kapittel 5 tok vi utgangspunkt i forskjellene fra kapittel 4 med ulik henføring til funksjon 120 i regnskapene. For å knytte delene i prosjektet sammen gjorde vi en analyse av rutinene som kommunene har på å få utgiftene på riktig funksjon og at dette gjøres likt mellom avdelinger i kommunene.

Resultatene viste at det er forskjeller mellom byene i hvordan man følger opp dette, og hvilke rutiner man har. I Oslo følger man et internt rundskriv som er ganske førende. I Bærum ser det også ut til at dette er satt godt i system. I de andre byene er det mer variasjon og dette har også ført til at det er forskjeller innad i byene med tanke på henføring til funksjon 120.

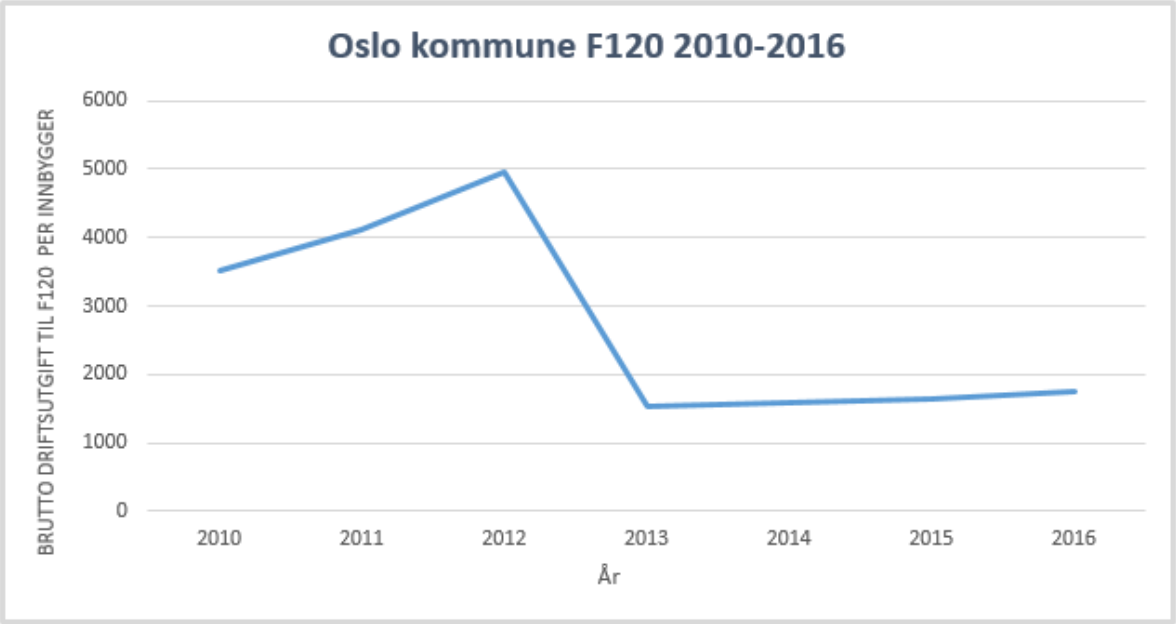
7.3 Oslo kommune

Oslo kommune hadde tidligere høye utgifter til administrasjon (funksjon 120), men ga ut et rundskriv i 2013 for å gjøre grensen mot administrasjon tydeligere. Av rundskrivet framgår det:

> «På grunn av Oslos størrelse og kompleksitet vil det være mest korrekt å trekke en grense under virksomhetsleder (etatsdirektør, bydelsdirektør eller administrerende direktør i KF), slik at virksomhetsleder og dennes merkantile funksjoner i utgangspunktet anses som administrasjon, mens den øvrige virksomhetsledelsen i utgangspunktet skal henføres til tjenestefunksjoner. Grensen er altså ikke absolutt, men for å fravike den må virksomheten begrunne og dokumentere dette.»

Rundskrivet medførte en stor endring i forståelsen av hva som inngår i funksjon 120 Administrasjon og ikke. Av Tabell 4.1fremgår det at Oslo kommune skiller seg fra de øvrige storbyene både når det gjelder organisatorisk nivå for definisjon av administrasjon og hva som defineres som stab/støtte og fellesfunksjoner.

Utviklingen i administrasjonsfunksjonen i Oslo kommune kan framvises følgende figur:



Figur 7.3 Brutto driftsutgifter per innbygger til funksjon 120 for årene 2010 - 2016 for Oslo kommune. Kilde: SSB.

Kommunens utgifter til administrasjon falt fra ca. 4950 kr i brutto driftsutgifter per innbygger i 2012 til ca. 1750 kr i 2016. Endringen har sin bakgrunn av «ny definisjon» fra 2013. Av intervjuene framgår det at den nye grensen kan være tolket strengt. Likevel skal man begrunne og dokumentere fravike den sjablonmessige grensen i rundskrivet. Det er sannsynlig at virksomhetene har forholdt seg lojalt til grenseskillet mellom administrasjon og tjeneste.

Ifølge rundskrivet skal også stab/støtte henføres til tjenestefunksjonen, men likevel at det etter nærmere vurdering kan inngå i funksjon 120 når den gjør oppgaver for funksjon 120. Formuleringen som utgangspunkt er for bastant, noe som også bekreftes i intervjuene. Også for fellestjenester er det i rundskrivet angitt at den gjelder fellestjenester for hele Oslo kommune, og at fellesfunksjoner i virksomhetene skal fordeles til tjenestefunksjoner. Forskernes syn er at dette også er en for bastant avgrensning.

7.4 Oppsummering

Manglende tillit til tallene for administrasjonsutgifter har vært et tema mellom storbyene over flere år. Et kjent element siden 2013 har vært Oslo kommunes rundskriv som avviker fra de øvrige kommunenes forståelse av KOSTRA-veilederen. I 2020 medførte kommunesammenslåing noen avvikende tall for involverte kommuner, særlig Kristiansand, og i 2021 har pandemien medført høye bruttoutgifter i Bergen. Dette viser at sammenlignbarhet både er avhengig av at alle kommunene er enige i grunnprinsippene og at det er rutiner for å

oppdatere disse prinsippene når det skjer endringer. Store endringer fra ett år til det neste i samme kommune må antas å i stor grad skyldes føringspraksis, og synliggjør potensialet for regnskapsvariasjon som ikke tilsvarer reell kostnadsvariasjon. Disse store endringene innen en og samme kommune er forholdsvis greie å forklare fordi de har én forklaring.

Det er mulig også å peke på annen konkret avvikende føringspraksis, men det er utfordrende å løfte dette opp fra eksempler til en helhetlig kartlegging av forskjellene mellom kommunene. Hvilke kostnadsforskjeller som skyldes ulik føringspraksis, ulik oppgaveutføring og ulike prioriteringer vanskeliggjøres av at kommunene er ulikt organisert. Muligheten ligger i å sirkle inn de områdene som er utfordrende. De største utgiftspostene er klart definert som enten administrasjon eller tjeneste. Det vil imidlertid være en gråsone mellom disse, hvor noen jobber delvis med tjeneste og delvis med mer overgripende oppgaver, og denne gråsonen ser ut til å være større når kommunen er mer sentralisert, altså når personer som jobber med tjeneste og administrasjon enten sitter sammen eller er en og samme person. Høyere presisjon i henføringen til funksjoner i regnskapene vil kreve tettere studier av hvilke oppgaver som utføres, og til slutt vil det trolig være usikkerhet om hva KOSTRA-veilederen egentlig sier om den enkelte oppgaven.

Vi vil understreke følgende hovedpunkter fra vår diskusjon:

- Store variasjoner i administrasjonsutgifter kan forklares, men synliggjør potensialet for ytterligere feilføringer og avvik fra KOSTRA-veilederen.
- Det er ulik praksis mellom kommunene. Oslo kommune har en praksis som avviker fra de øvrige kommunenes forståelse av KOSTRA-veilederen.
- Organisering kan ha betydning både for reelle utgifter og for praksis for skille mellom administrasjon og tjeneste i regnskapet. Særlig ser det ut til at ulikt omfang av sentraliserte funksjoner har en betydning.
- Det er i noen tilfeller uklar forståelse av hva som er å jobbe for tjenestene når man skal dele stab-/støttefunksjoner.
- Omorganisering av oppgaver kan kreve endringer i henføring av utgifter, men kommunene har i ulik grad rutiner for å følge opp egen praksis.
- Det mangler sammenlignbare tall for politisk styring av ressursbruk på administrasjon. Tall for ressursbruk alene synliggjør likevel ikke hva som er optimalt ressursnivå.

8. Oppsummering og konklusjon

Denne rapporten har sett på organisering, ressursbruk og regnskapsføring på administrasjonsutgifter i sju storbyer i Norge. Det er omfattende analyser som er gjennomført og presentert i kapitlene 3-6 og kapittel 7 diskuterer de viktigste punktene.

Offentlig statistikk viser en del forskjeller i administrasjonsutgifter mellom storbyene. Oslo skiller seg ut med lave utgifter. Dette er behandlet eksplisitt i denne rapporten. Kristiansand hadde høye utgifter i 2020, men dette skyldtes feilføringer og har lavere i 2020, men fortsatt ganske høyt. Forskjellene mellom de andre storbyene er mindre, men litt over 1000 kroner per innbygger mellom de som ligger høyest og de som er lavest.

Forskjellene i statistikken kan skyldes reelle forskjeller i administrasjonsutgifter, men kan også skyldes ulik henføring til funksjoner i regnskapene. Vi har gjennom prosjektet fått støtte for hypotesen om at reelle forskjeller i administrasjonsutgifter sannsynligvis er mindre enn statistikken gir uttrykk for. Vi har pekt på et det sannsynligvis er begge deler. Vi har sett at det er god forståelse for ledernivåer i byene og hvordan ulike ledernivåer skal henføres til riktig funksjon i regnskapene. Men vi har også sett at ulik organisering kan bidra til ulik ressursbruk og til ulike vurderinger i regnskapene. Et viktig punkt er deling mellom administrasjon og tjeneste for felles- og støttefunksjoner. Detaljene i dette er diskutert i kapittel 7.

Dette prosjektet har pekt på hvilke områder som bidrar til forskjeller i administrasjonsutgifter. Det er ulike måter å bruke disse funnene på for å forbedre sammenligningsgrunnlaget mellom storbyene. En mulighet er å se på selve KOSTRA-veilederen. Vår vurdering er imidlertid at KOSTRA-veilederen i utgangspunktet fungerer etter hensikten, og at uansett hvordan denne formuleres vil det være rom for skjønnsvurderinger i kommunene. Skillet mellom administrasjon og tjeneste vil for eksempel aldri være helt svart/hvitt. Det viktigste arbeidet for å få bedre kvalitet i KOSTRA-sammenligningene vil være å skape en bedre forståelse mellom kommunene på hvordan dette skillet skal tolkes ved bruk av konkrete eksempler. KOSTRA-veilederen kunne også eksemplifisert dette i større grad, særlig med tanke på at utviklingen som har skjedd siden den ble skrevet i 2011.

Vi har også sett at rutinene og kontrollmekanismene på administrasjonsutgifter er ulik i byene. Enkelte byer har godt innarbeidede rutiner her, mens andre har svakere kontroll ut i organisasjonen. Det er trolig behov for et sentralisert ansvar i kommunene for rett henføring til funksjon i kombinasjon med at avdelingene involveres. De med sentralt ansvar kan så inngå i

et nettverk for utveksling av erfaringer mellom storbyene. Vår vurdering er at her er det mye å gå på blant storbyene og at man kan få mer sammenlignbare tall uten at det behøver å kreve mye administrative ressurser. Det kan imidlertid være utfordrende å komme dit at man kan stole fullt og helt på sammenligninger mellom storbykommunene. Vi har sett at kommunene er organisert ulikt og vurderingene som gjøres blir påvirket av dette. Ulik organisering ser i seg selv ut til å være et argument for at sammenligning er vanskelig. Kommunene har naturligvis stor frihet til å organisere seg ulikt. Noe samkjøring kan imidlertid være en fordel, f.eks. når det gjelder begrepsbruk på ledernivåer.

Arenaer for å forbedre dette kan naturligvis være ASSS-samarbeidet. KS kan også ha en rolle her. Dette prosjektet har pekt på hvor det største potensialet for forbedring ligger. Det vil være et godt utgangspunkt for videre arbeid. Vi mener det uansett at kommunene selv må være aktivt med i et slikt arbeid. Kommunene sitter nærmest informasjonen om egen organisering og ressursbruk. For at et slikt arbeid skal ha varig effekt, må også kommunene ha rutiner for å oppdatere henføringen til funksjoner når det gjøres organisatoriske endringer.

Kommunene må vurdere kostnaden ved slike prosesser opp mot nytten av å få et bedre sammenligningsgrunnlag. Å pålegge de ansatte å gjøre omfattende rapportering av hvilke oppgaver de jobber med gjennom dagen, vil gi betydelig merarbeid og er trolig ikke ønskelig. Vårt inntrykk er imidlertid at mye kan gjøres med relativt enkle grep som noen av kommunene allerede gjør i dag. I de fleste kommunene i er det relativt få personer som er direkte involvert i å trekke opp grensen mellom administrasjon og tjeneste. Det vil trolig koste lite om disse møtes for å samkjøre praksis. Det kan også tenkes at en bedre kontroll med administrativ ressursbruk og oppgavegjennomføring kan gi styringsmessige gevinster for den enkelte kommune utover det å samkjøre regnskapsføringen med andre.

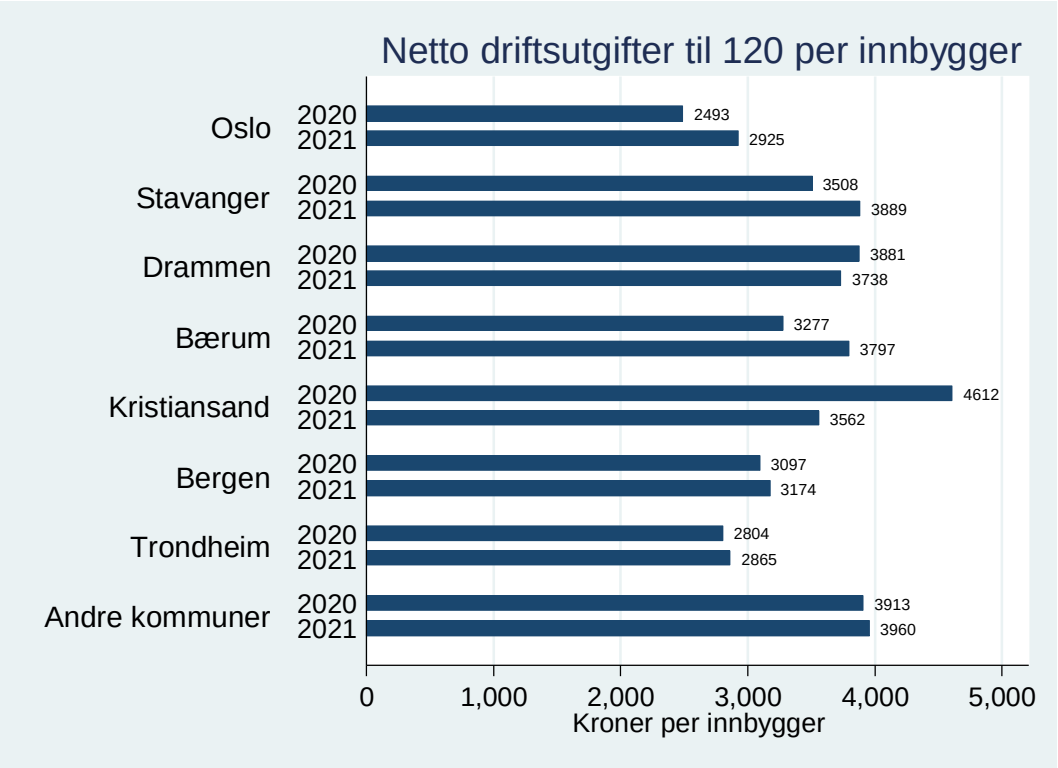
Vi anbefaler at kommunene vurderer en eller annen form for nettverk for de medarbeiderne som best kjenner kommunens rutiner for henføring av utgifter til administrasjon. Formålet bør i første omgang være å vurdere om det er mulig å samkjøre kontrollen med praksis for henføring i egen kommune. Hvis det ikke er mulig å ha sentral oversikt og sørge for en felles praksis innenfor egen kommune, vil det være begrensede muligheter for å kunne løse utfordringene mellom kommunene.

Referanser

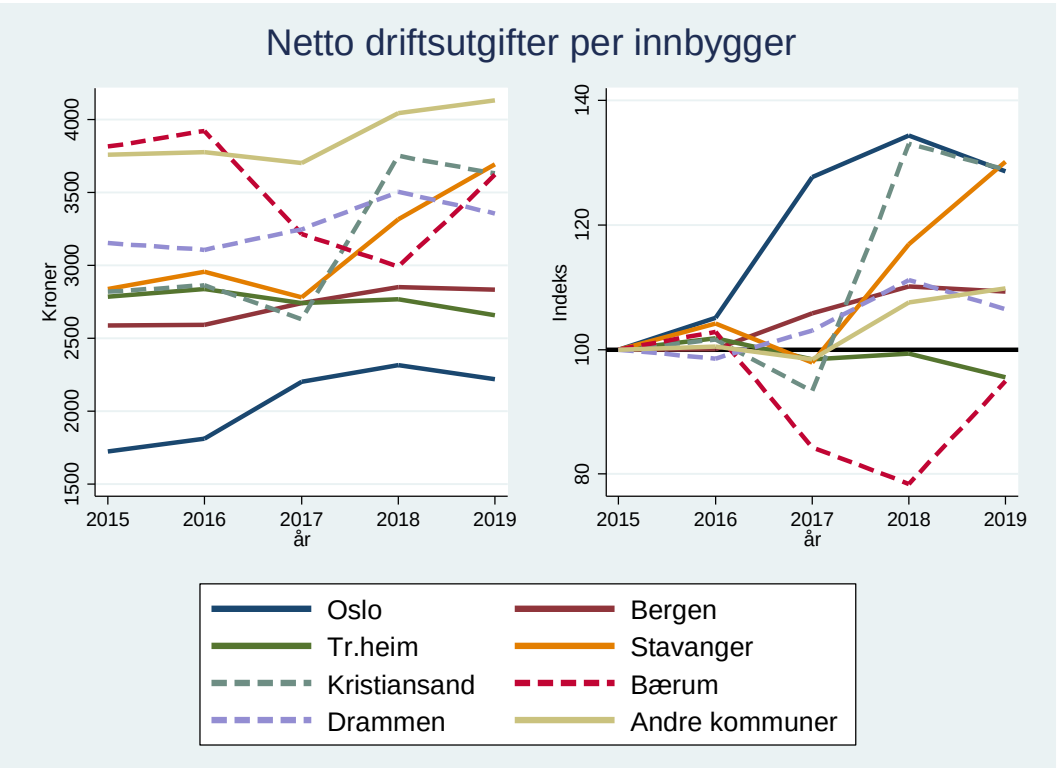
Bonesrønning, H, og Iversen, J. M. V. (2019): *Hvordan påvirker kommunenes politiske og administrative styring og ledelse resultater i skolene?* SØF-rapport nr. 06/19

Haraldsvik, M, Hopland, A. O. og Nyhus, O. H. (2018): *ROBEK – kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut?* SØF-rapport nr. 03/18.

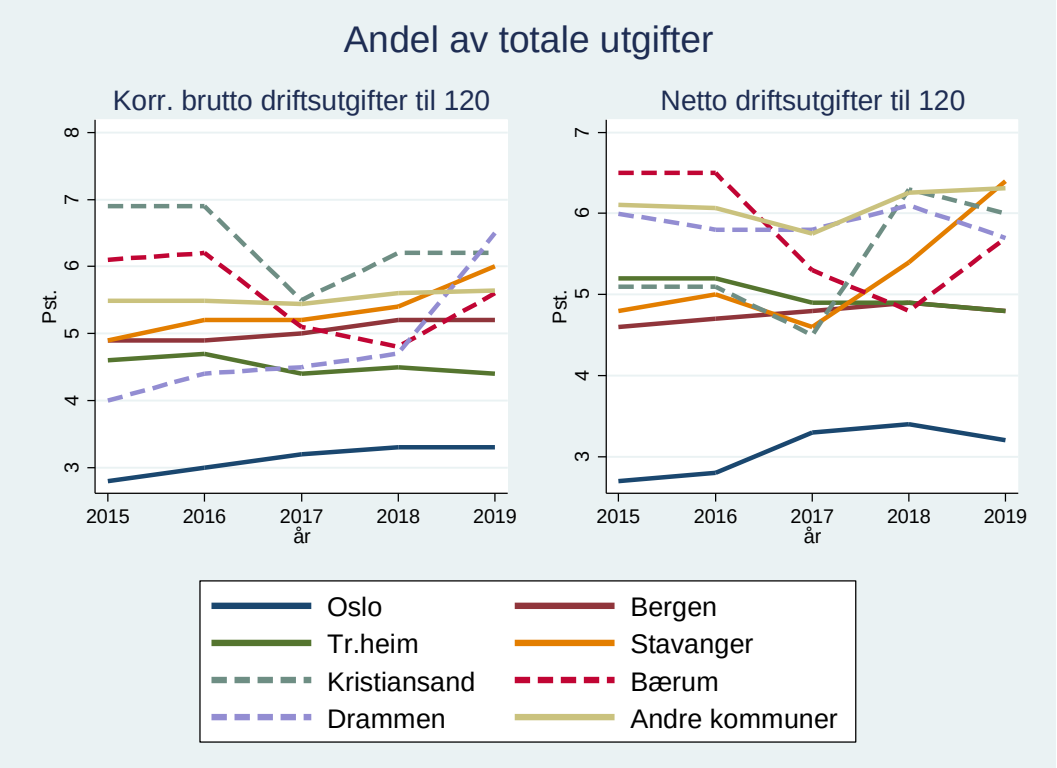
Vedlegg A. Dokumentasjon av tallgrunnlag i kapittel 3



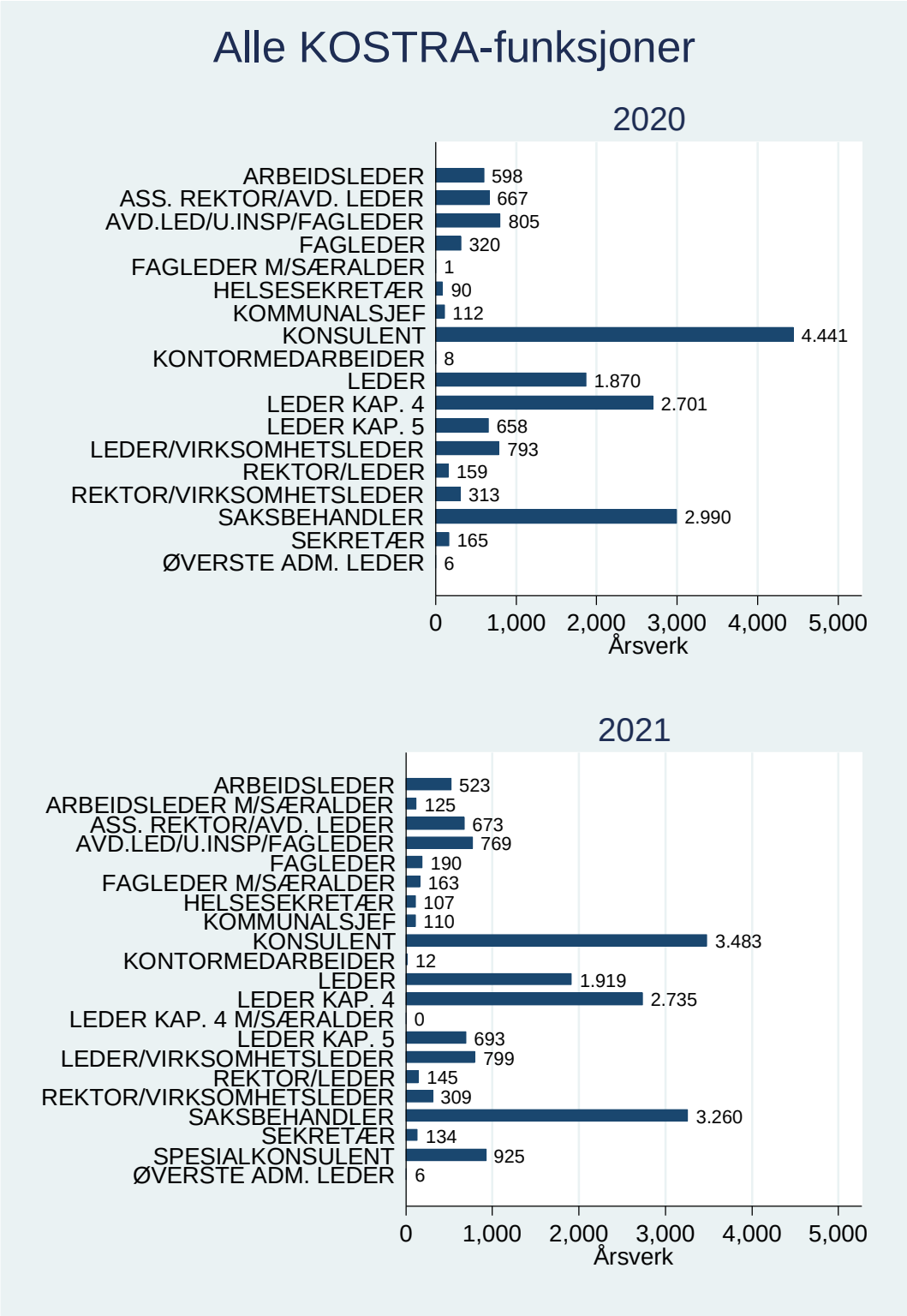
Figur A.1: Netto driftsutgifter til administrasjon per innbygger, 2020 og 2021 (kilde: SSB)



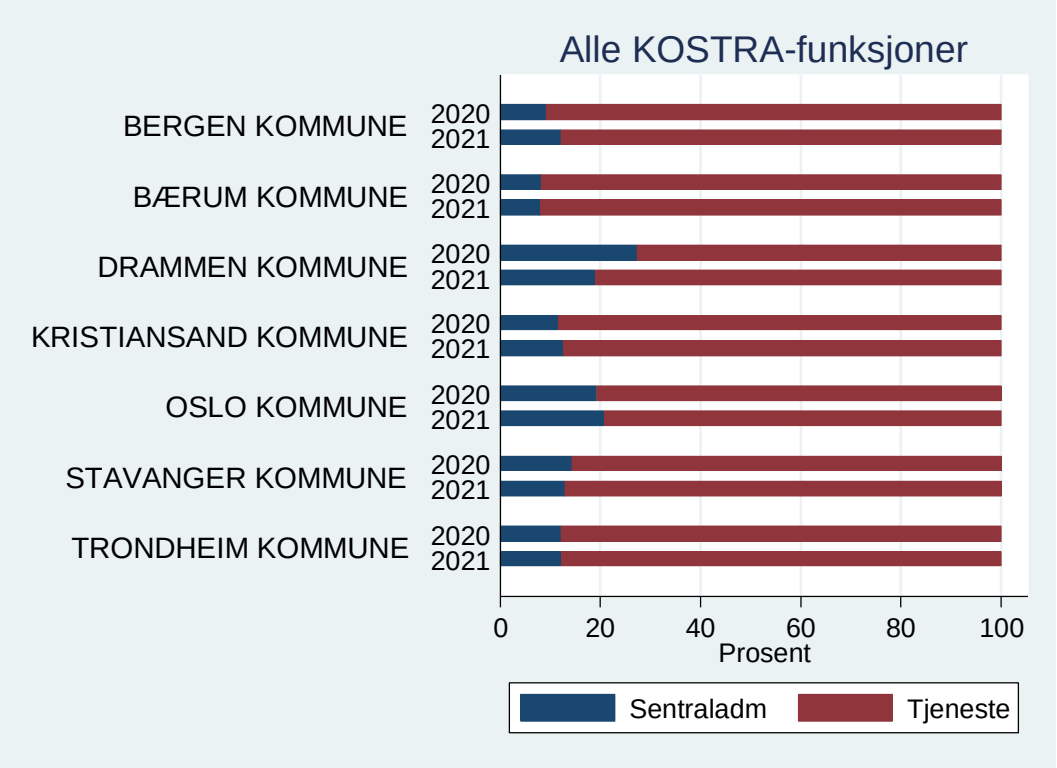
Figur A.2: Netto driftsutgifter til administrasjon (120) per innbygger; i kroner og indeksert (2015=100); 2015-2019 (Kilde: SSB)



Figur A.3: Korrigerte brutto driftsutgifter til administrasjon (120) per innbygger, 2015-2019 (Kilde: SSB)

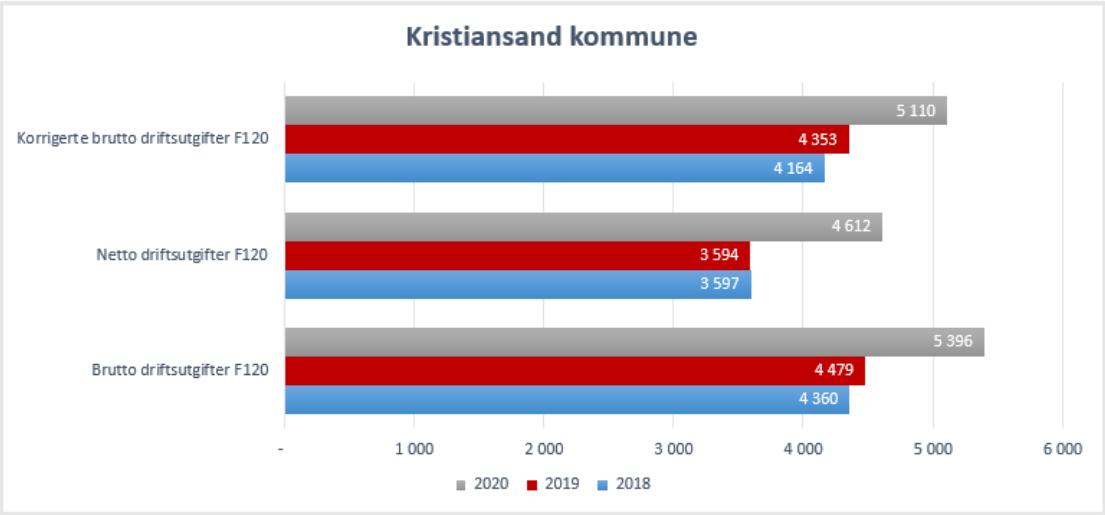


Figur A.4: Årsverk per stilling (Kilde: KS)

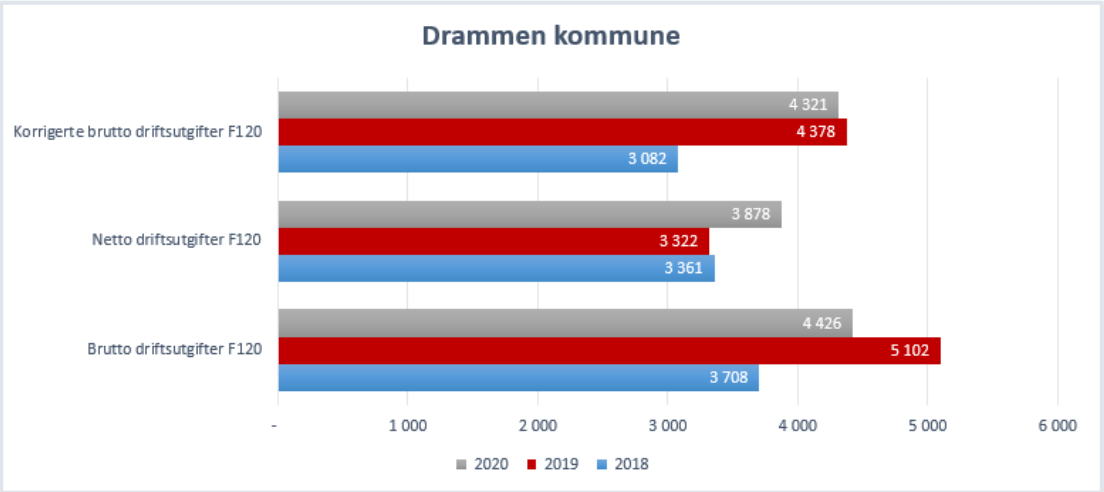


Figur A.5: Sentraladministrasjonen versus andre tjenesteområder (Kilde:KS)

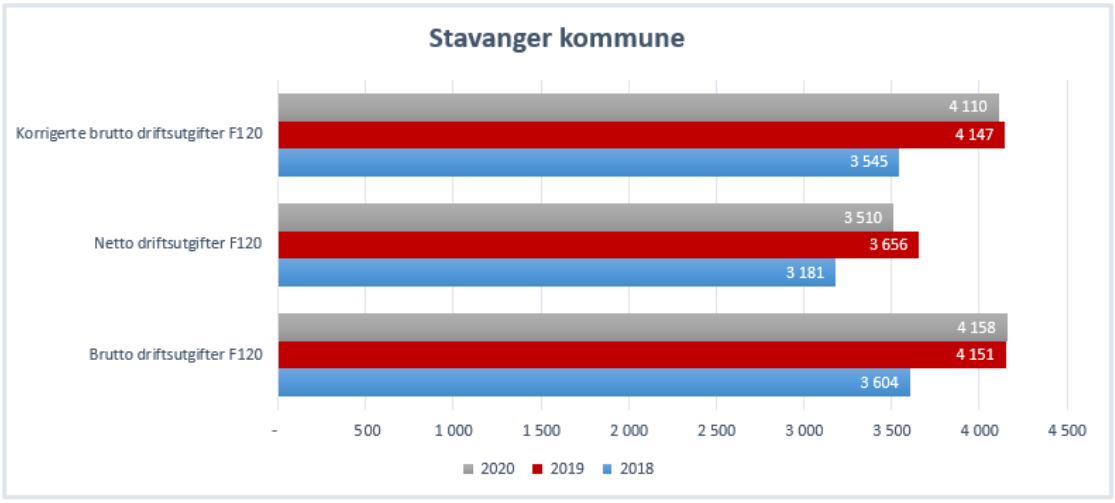
Vedlegg B. Dokumentasjon av tallgrunnlag i kapittel 4



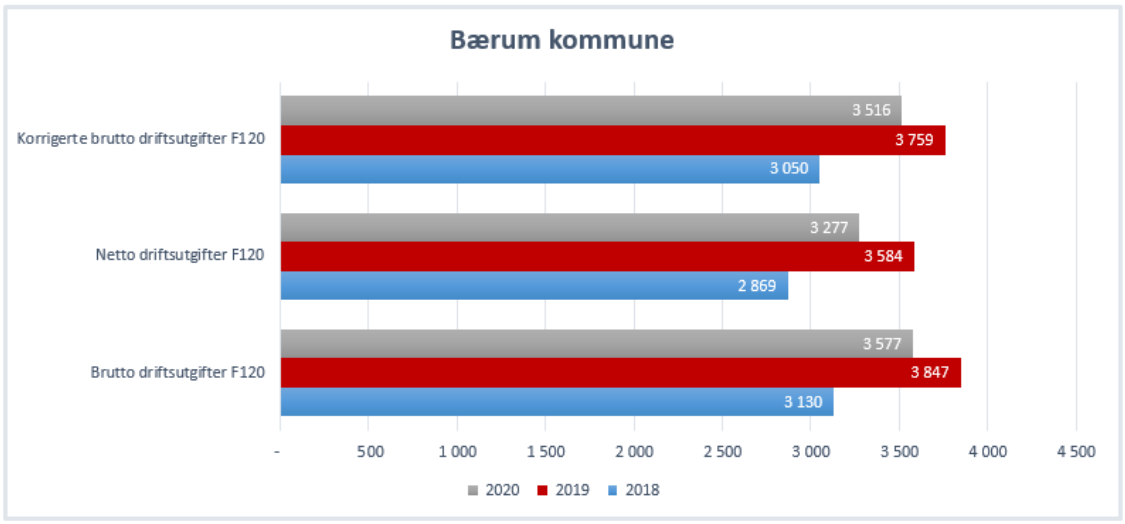
Figur B.1 Utgifter per innbygger til funksjon 120 for årene 2018, 2019 og 2020 for Kristiansand kommune. Kilde: SSB.



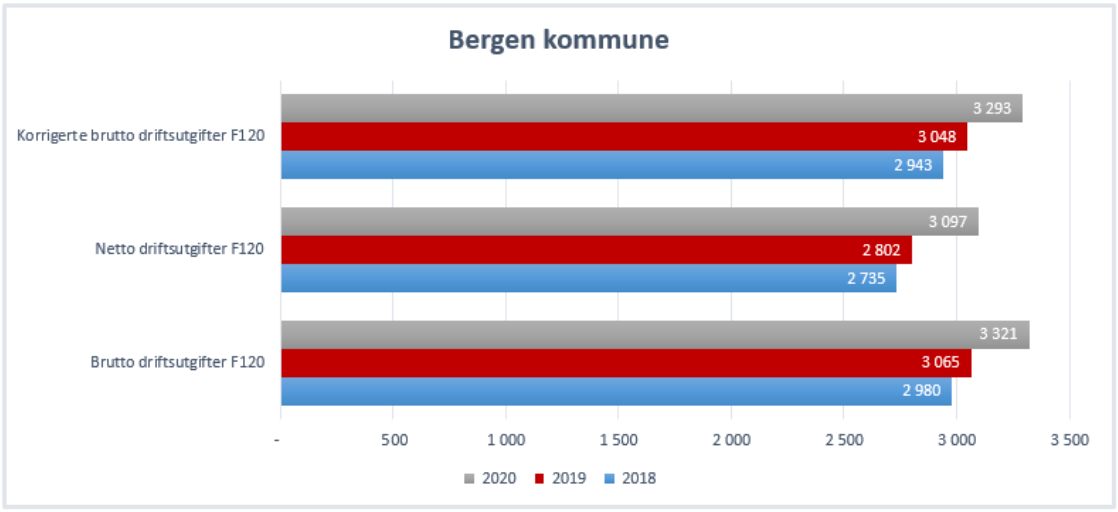
Figur B.2 Utgifter per innbygger til funksjon 120 for årene 2018, 2019 og 2020 for Drammen kommune. Kilde: SSB.



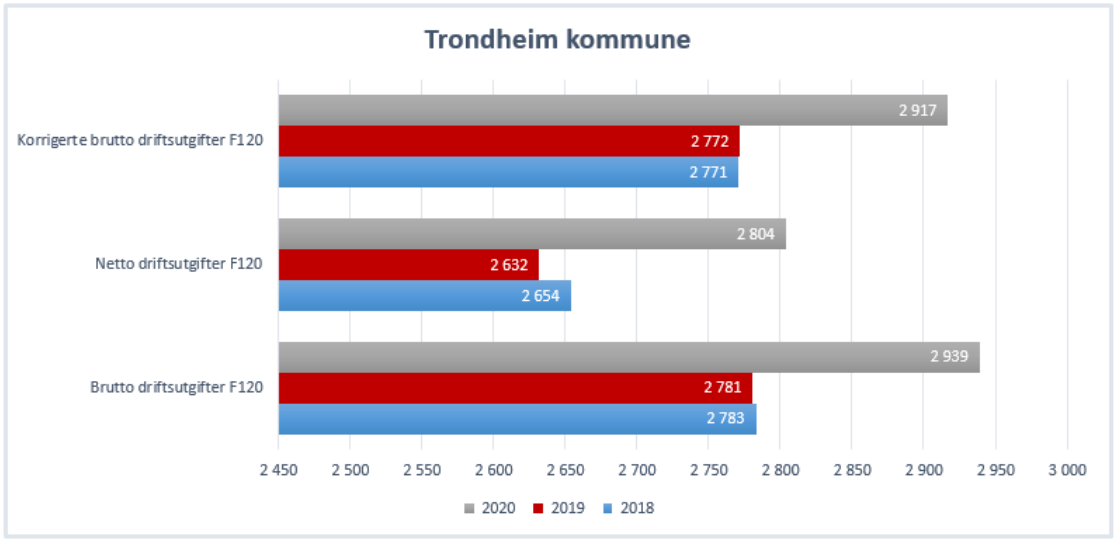
Figur B.3 Utgifter per innbygger til funksjon 120 for årene 2018, 2019 og 2020 for Stavanger kommune. Kilde: SSB.



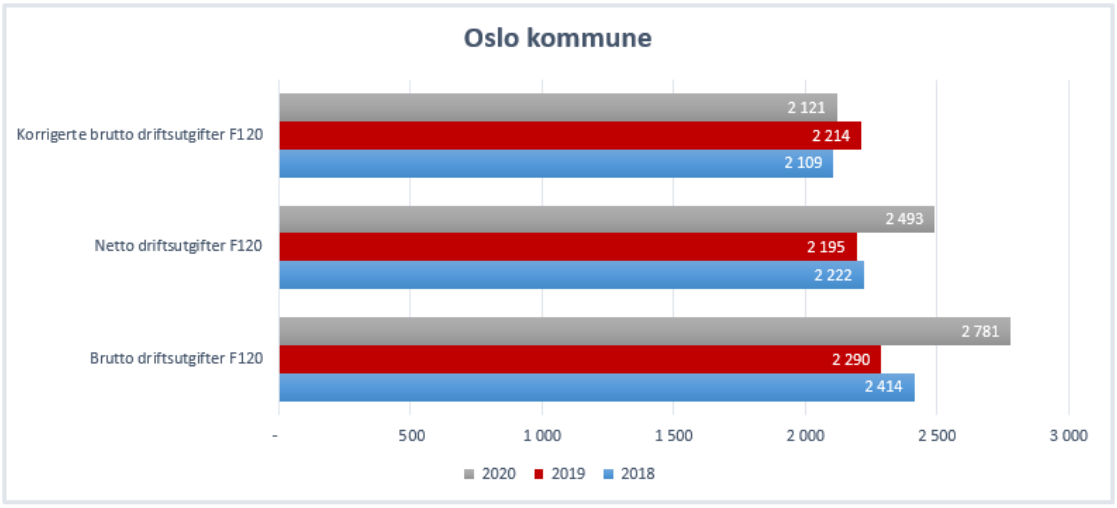
Figur B.4 Utgifter per innbygger til funksjon 120 for årene 2018, 2019 og 2020 for Bærum kommune. Kilde: SSB.



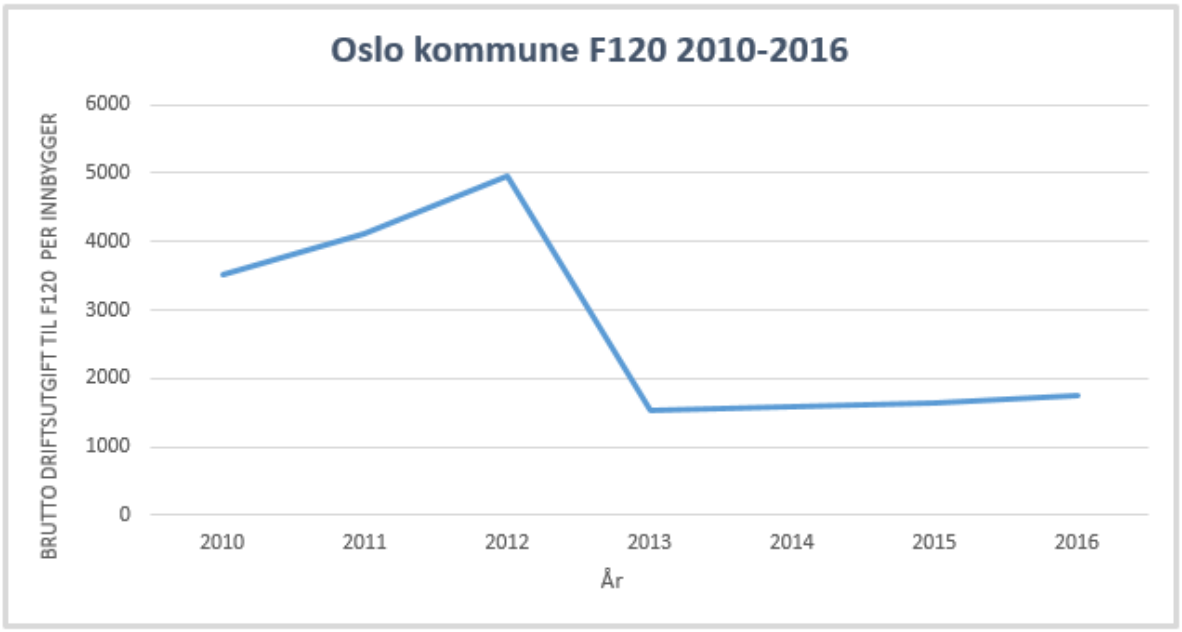
Figur B.5 Utgifter per innbygger til funksjon 120 for årene 2018, 2019 og 2020 for Bergen kommune. Kilde: SSB.



Figur B.6 Utgifter per innbygger til funksjon 120 for årene 2018, 2019 og 2020 for Trondheim kommune. Kilde: SSB.



Figur B.7 Utgifter per innbygger til funksjon 120 for årene 2018, 2019 og 2020 for Oslo kommune. Kilde: SSB.



Figur B.8 Brutto driftsutgifter per innbygger til funksjon 120 for årene 2010 - 2016 for Oslo kommune. Kilde: SSB.