

Sissel Hovik og Trine Monica Myrvold

Kommunale oppgaver - hvorfor varierer omfang og kvalitet?

Forord

Dette er en rapport fra et forskningsprosjekt om generalistkommunekravet. Hensikten med prosjektet er å studere de minste kommunenes evne til å ivareta sentrale funksjoner som er lagt til kommunesektoren i Norge: demokrati, tjenesteproduksjon, rettssikkerhet og samfunnsutvikling.

Rapporten bygger på statistiske analyser av kommunenes oppgaveløsning. Oppgaveløsning er studert ved et utvalg indikatorer som til sammen dekker de fire dimensjonene ved kommunenes virksomhet. Analysene bygger på data hentet fra Kommunedatabasen til Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste. NSD er ikke ansvarlige for de analyser og tolkninger som er gjort.

Den foreliggende rapporten utgjør tredje og siste del i prosjektet. Første del besto av en begreps- og indikator-drøfting av dimensjonene i generalistkommunekravet, og en oversikt over nyere forskning på feltet. Denne første delen er rapportert i NIBR-prosjektrapport 2001:1. Den andre delen var en case-studie av fire små kommuners ivaretaking av generalistkommunekravet. Den studien konsentrerte seg om å undersøke hvilke utfordringer små kommuner står overfor i løsningen av de ulike oppgavene, og hvilke løsningsstrategier de tar i bruk. Den andre delen er rapportert i NIBR-prosjektrapport 2001:8.

Prosjektet er initiert og finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet, Kommunalavdelingen. Prosjektleder er Sissel Hovik. Rapporten er skrevet av Sissel Hovik og Trine Monica Myrvold.

Oslo, desember 2001

Hilde Lorentzen

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag	7
Summary	12
1 Innledning	17
1.1 Problemstillinger for studien	17
1.2 Metode og datagrunnlag	18
2 Demokrati	23
2.1 Representativt demokrati	23
2.2 Direkte demokrati	30
2.3 Brukerfokusering	33
2.4 Oppsummering og drøfting: demokrati	35
3 Tjenesteproduksjon	38
3.1 Innledning	38
3.2 Kommunelegetjenesten	39
3.3 Kulturskole	44
3.4 Skolefritidsordningen	49
3.5 Tilbudet til psykisk utviklingshemmede	55
3.6 Oppsummering og drøfting: tjenesteproduksjon	62
4 Rettssikkerhet	65
4.1 Innledning	65
4.2 Barneverntjenesten	66
4.3 Oppsummering og drøfting: rettssikkerhet	73
5 Samfunnsutvikling	75
5.1 Planlegging etter plan og bygningsloven	75
5.2 Oppsummering og drøfting: samfunnsutvikling	78
6 Avsluttende drøfting	80
6.1 Innledning	80
6.2 Smått og godt – men hvor?	80
6.3 Implikasjoner for kommunestrukturen?	83
Vedlegg 1 Univariate fordelinger	88
Vedlegg 2 Separate analyser av sentrale, mellomliggende og perifere kommuner	89

Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>Univariat fordeling for sentrale uavhengige variabler i analysen (aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdi og antall enheter).</i>	20
Tabell 2.1	<i>Deskriptiv statistikk for indikatorer på representativt demokrati i kommunene, for alle kommuner og for kommuner med ulik sentralitet (aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdi, og antall enheter)</i>	24
Tabell 2.2	<i>Bivariat korrelasjon mellom strukturelle variable og indikatorer på representativt demokrati</i>	25
Tabell 2.3	<i>Hva bestemmer valgdeltakelsen ved kommunevalget i 1999? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=371)</i>	26
Tabell 2.4	<i>Valgdeltakelsen ved kommunevalget, ved ulike kombinasjoner av størrelse og sentralitet. (Regneeksempel, der verdiene for de andre uavhengige variablene er satt til gjennomsnittet for alle kommunene.)</i>	26
Tabell 2.5	<i>Omfanget av retting av listene ved kommunestyrevalget i 1999. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)</i>	27
Tabell 2.6	<i>Tendensen til retting av listene ved kommunevalg, ved ulike kombinasjoner av størrelse og sentralitet. (Regneeksempel, der verdiene for de andre uavhengige variablene er satt til gjennomsnittet for alle kommunene)</i>	28
Tabell 2.7	<i>Kvinneandelen i kommunestyret i perioden 1999-2003. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)</i>	29
Tabell 2.8	<i>Kommunenes innføring av tiltak for å styrke det direkte demokratiet. (Aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdier og antall enheter for samtlige kommuner og kommunene fordelt på to grupper etter størrelse).</i>	31
Tabell 2.9	<i>Bivariat sammenheng mellom strukturelle variabler og antall tiltak kommunene har innført for å styrke det direkte demokratiet (pearsons r)</i>	32
Tabell 2.10	<i>Hva bestemmer kommunenes innføring av tiltak for å styrke det direkte demokratiet? Lineær regresjon. (N=371).</i>	32
Tabell 2.11	<i>Antall tiltak kommunene har innført for å styrke det direkte demokratiet, for kommuner med ulike kombinasjoner av størrelse og sentralitet. (Regneeksempel, der verdiene for de andre uavhengige variablene er satt til gjennomsnittet for alle kommunene)</i>	33
Tabell 2.12	<i>Kommunenes innføring av tiltak for å styrke brukerfokuseringen. (Aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdier og antall enheter for samtlige kommuner og kommunene fordelt på to grupper etter størrelse).</i>	34
Tabell 2.13	<i>Bivariat sammenheng mellom strukturelle variabler og antall tiltak kommunene har innført for å styrke brukerfokuseringen (pearsons r)</i>	34
Tabell 2.14	<i>Hva bestemmer kommunenes innføring av tiltak for å styrke brukerfokuseringen? Lineær regresjon. (N=371)</i>	35
Tabell 2.15	<i>Oppsummering av analysen av demokratiets tilstand i kommunene</i>	36

Tabell 3.1	<i>Legedekningen i kommunene per 10.000 innbyggere, og andelen ubesatte legestillinger utgjør av antall utførte legeårsværk i kommunen. Aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdier og antall enheter for samtlige kommuner, og kommunene fordelt på to grupper etter størrelse.</i>	40
Tabell 3.2	<i>Bivariat sammenheng mellom strukturelle variabler, og legedekningen og andelen ubesatte legestillinger i kommunene (pearsons r).</i>	41
Tabell 3.3	<i>Hva bestemmer legedekningen i kommunene? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=434).</i>	42
Tabell 3.4	<i>Legedekningen for kommuner med ulike kombinasjoner av størrelse og sentralitet. (Regneeksempel, der verdiene for de andre uavhengige variablene er satt til gjennomsnittet for alle kommunene).....</i>	42
Tabell 3.5	<i>Hva bestemmer andelen ubesatte legestillinger i kommunen? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=434).</i>	43
Tabell 3.6	<i>Andelen grunnskoleelever i kulturskolen og antall tilbud i andre kulturuttrykk. (Deskriptiv statistikk: aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdier og antall enheter).....</i>	45
Tabell 3.7	<i>Bivariat korrelasjon mellom strukturelle variable og andel grunnskoleelever i kulturskolen og antall tilbud i andre kulturuttrykk.....</i>	46
Tabell 3.8	<i>Hva bestemmer andelen grunnskoleelever i kommunenes kulturskoler? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=415).....</i>	46
Tabell 3.9	<i>Andel grunnskoleelever i kulturskolen, ved ulike kombinasjoner av størrelse og sentralitet. (Regneeksempel, der verdiene for de andre uavhengige variablene er satt til gjennomsnittet for alle kommunene).....</i>	47
Tabell 3.10	<i>Hva bestemmer bredden i kommunenes tilbud i kulturskolene? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=414).....</i>	48
Tabell 3.11	<i>Andelen elever i 1.-4.klasse som er med i SFO, andelen elever i 1.-4. klasse som benytter SFO i mer enn 15 timer i uka, og andelen av arbeidsinnsatsen i SFO som utføres av fagutdannede. Aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdier og antall enheter for samtlige kommuner, og kommunene fordelt på to grupper etter størrelse.</i>	50
Tabell 3.12	<i>Bivariat sammenheng mellom strukturelle variabler, og andelen elever i 1.-4.klasse som går i SFO, andelen som går i SFO i mer enn 15 timer i uka, og andelen fagutdannede i SFO (pearsons r).....</i>	51
Tabell 3.13	<i>Hva bestemmer omfanget av bruk av SFO-tjenester i kommunene? Lineær regresjon. (N=434).</i>	52
Tabell 3.14	<i>Hva bestemmer andelen elever som har hel plass i SFO (mer enn 15 timer i uka)? Lineær regresjon, (N=434).</i>	53
Tabell 3.15	<i>Hva bestemmer andelen fagutdannede i SFO? Lineær regresjon. (N=434).</i>	54
Tabell 3.16	<i>Andelen voksne psykisk utviklingshemmede som bor hos foreldrene, andelen psykisk utviklingshemmede med dagtilbud og andelen psykisk utviklingshemmede med støttekontakt. (Deskriptiv statistikk: aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdier og antall enheter for samtlige kommuner og kommunene fordelt på to grupper etter størrelse)</i>	57
Tabell 3.17	<i>Bivariat korrelasjon mellom strukturelle variable og andelen voksne psykisk utviklingshemmede som bor hos foreldrene, andelen psykisk utviklingshemmede med dagtilbud og andelen psykisk utviklingshemmede med støttekontakt.....</i>	58
Tabell 3.18	<i>Hva bestemmer andelen voksne psykisk utviklingshemmede som bor hos foreldre? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=423).....</i>	59

Tabell 3.19	<i>Hva bestemmer andelen psykisk utviklingshemmede med dagtilbud? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=423).....</i>	60
Tabell 3.20	<i>Hva bestemmer andelen psykisk utviklingshemmede som har støttekontakt? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=423).....</i>	61
Tabell 3.21	<i>Andelen psykisk utviklingshemmede med støttekontakt, ved ulike kombinasjoner av størrelse og sentralitet. (Regneeksempel, der verdiene for de andre uavhengige variablene er satt til gjennomsnittet for alle kommunene)</i>	61
Tabell 3.22	<i>Oppsummering av analysen av kommunenes tjenesteproduksjon.....</i>	63
Tabell 4.1	<i>Indikatorer på barneverntjenester i kommunene: Dekningsgrad, andel barnevernpedagoger og sosionomer, og andel ubesatte stillinger i barnevernet. (Deskriptiv statistikk; aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdi og antall enheter, for alle kommuner og for små og større kommuner).</i>	67
Tabell 4.2	<i>Bivariat korrelasjon mellom strukturelle variable og årsverk i barnevernet pr. 1000 barn, andel årsverk i barnevernet utført av barnevernpedagoger og sosionomer og andel ubesatte stillinger i barnevernet (pearsons r)</i>	68
Tabell 4.3	<i>Hva bestemmer dekningsgraden i barnevernet, forstått som årsverk pr. 1000 barn under 18 år? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=423)</i>	69
Tabell 4.4	<i>Andelen årsverk i barnevernet pr. 1000 barn, ved ulike kombinasjoner av størrelse og sentralitet. (Regneeksempel, der verdiene for de andre uavhengige variablene er satt til gjennomsnittet for alle kommunene).....</i>	69
Tabell 4.5	<i>Hva bestemmer andelen barnevernpedagoger og sosionomer i barnevernet? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=423)</i>	71
Tabell 4.6	<i>Hva bestemmer andelen ubesatte stillinger i barnevernet? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=423).....</i>	72
Tabell 4.7	<i>Oppsummering av analysen av kommunenes barneverntjeneste</i>	74
Tabell 5.1	<i>Kommunenes erfaring med kommuneplanen. (Aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdier og antall enheter for samtlige kommuner og kommunene fordelt på to grupper etter størrelse). ..</i>	76
Tabell 5.2	<i>Bivariat sammenheng mellom strukturelle variabler og kommunenes planerfaring (pearsons r).</i>	76
Tabell 5.3	<i>Hva bestemmer kommunenes erfaring med kommuneplanen? Lineær regresjon. (N=298).</i>	77
Tabell 5.4	<i>Oppsummering av analysen av kommunenes erfaring med kommuneplan...78</i>	78
Tabell V.1	<i>Univariat fordeling for sentrale uavhengige variabler i analysen (aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdi og antall enheter).....</i>	88
Tabell V.2	<i>Valgdeltakelsen ved kommunevalget i 1999. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)</i>	89
Tabell V.3	<i>Andel rettede stemmer ved kommunevalget i 1999 (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)</i>	90
Tabell V.4	<i>Andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter 1999-2003. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)</i>	91
Tabell V.5	<i>Antall tiltak for å styrke det direkte demokratiet. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)</i>	92
Tabell V.6	<i>Antall tiltak for å styrke brukerfokuseringen. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)</i>	93
Tabell V.7	<i>Antall leger per 10.000 innbyggere. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)</i>	94

Tabell V.8	Andel ubesatte legestillinger. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)	95
Tabell V.9	Andel grunnskoleelever i kulturskolen. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)	96
Tabell V.10	Omfanget av tilbud i andre kulturuttrykk i kulturskolen. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)	96
Tabell V.11	Andel elever i 1.-4. klasse som går i SFO (både hel og halv dag). (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)	97
Tabell V.12	Andel elever i 1.-4. klasse med hel plass i SFO. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)	98
Tabell V.13	Andel fagstillinger i SFO. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)	99
Tabell V.14	Andel voksne psykisk utviklingshemmede som bor hos foreldre. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter).....	100
Tabell V.15	Andel psykisk utviklingshemmede med dagtilbud. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)	101
Tabell V.16	Andel psykisk utviklingshemmede med støttekontakt. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)	102
Tabell V.17	Årsverk i barnevernet pr. 1000 barn 0-17 år. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)	103
Tabell V.18	Andel årsverk utført av barnevernpedagoger og sosionomer av totale årsverk i barnevernet. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)	104
Tabell V.19	Ubesatte stillinger i prosent av alle årsverk i barnevernet. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter).....	105
Tabell V.20	Kommunenes erfaring med kommuneplanlegging etter plan- og bygningsloven. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)	106

Sammendrag

Sissel Hovik og Trine Monica Myrvold

Kommunale oppgaver

- hvorfor varierer omfang og kvalitet?

NIBR prosjektrapport 2001:19

Dagens norske kommuner er *generalistkommuner*. Dette betyr at samtlige kommuner, uavhengig av folketall, beliggenhet eller andre forhold, forventes å ivareta det samme brede spekteret av funksjoner knyttet til demokrati, tjenesteproduksjon, rettssikkerhet og lokale utviklingsoppgaver.

Denne rapporten utgjør tredje og siste del av et forskningsprosjekt om de minste kommunenes evne til å ivareta hele spekteret av oppgaver som er lagt til kommunesektoren i Norge. Rapporten dokumenterer resultatet av statistiske analyser av kommunenes oppgaveløsning. Oppgaveløsningen er studert ved et utvalg indikatorer som til sammen dekker samtlige fire dimensjoner ved kommunenes virksomhet. Det er valgt indikatorer på de oppgavene som ble undersøkt nærmere i den kvalitative case-studiene i andre del av dette prosjektet.

Hensikten med analysene som er presentert i denne rapporten var å undersøke om det eksisterer noen sammenheng mellom kommunenes *størrelse*, målt i folketall, og deres ivaretaging av de oppgavene som er lagt til kommunesektoren. Vi vet at små og store kommuner ofte er forskjellige også på andre måter enn bare i folketall: små kommuner ligger jevnt over mindre sentralt, de har lengre reiseavstander, lavere bosettingstetthet og høyere inntekt pr. innbygger. Vi stilte derfor spørsmålet: Er folketallet i seg selv viktig, eller skyldes eventuelle forskjeller i kommunenes oppgaveløsning andre strukturelle forskjeller mellom små og større kommuner? Spesielt var vi interessert i å undersøke eventuelle samspill mellom kommunenes størrelse og deres beliggenhet sentralt eller perifert: betyr det å være liten noe annet for oppgaveløsningen i sentrale kommuner enn i perifere? Ved å trekke inn andre faktorer, har vi også undersøkt hvordan kommunens økonomiske situasjon samt ulike kostnads- og etterspørselsforhold henger sammen med kommunenes løsning av ulike oppgaver. Dataene som analysene bygger på, er hentet fra flere kilder.

Demokrati – smått er stort sett godt

Vi har analysert indikatorer på tre sider ved lokaldemokratiet: det representative demokratiet, det direkte demokratiet og brukerdemokratiet. Formålet med analysene var primært å undersøke hvorvidt kommunestørrelse har betydning for hvordan demokratiet fungerer, og eventuelt om andre strukturelle forhold ved kommunene, som bosettingsstruktur og sentralitet, henger sammen med demokratiets funksjonsmåte.

Det representative demokratiet er studert ved tre indikatorer: valgdeltakelse, listeretting og kvinneandel i kommunestyret. Analysene viser at valgdeltakelsen, og ikke minst omfanget av listeretting, er høyere i små kommuner enn i store. Sammenhengen mellom kommunestørrelse og kvinnerepresentasjon i kommunestyret er derimot svak. Den statistiske analysen viser også betydelige forskjeller mellom Nord-Norge og resten av landet hva aktivitet angår: Valgdeltakelsen er klart lavere i Nord-Norge enn i andre deler av landet, mens listeretting er mer utbredt. Kvinneandelen i kommunestyret er noe høyere i Nord-Norge, når vi har kontrollert for andre forhold i kommunene. Valgdeltakelsen er jevnt over størst i sentralt beliggende kommuner, mens omfanget av listeretting er størst i perifere kommuner. Analysene tyder også på at betydningen av folketall avhenger av om kommunen ligger sentralt eller perifert. Det er særlig store, perifere kommuner som har lav valgdeltakelse, mens valgdeltakelsen i store sentrale kommuner ikke er lavere enn valgdeltakelsen i småkommunene.

Det direkte demokratiet i kommunesektoren er undersøkt ved å se på kommunenes tiltak for å styrke kontakten mellom innbyggerne og kommunen. Spørsmålet er om utbredelsen av formelle møteplasser mellom kommune og innbyggere varierer mellom små og større kommuner: Vil utbredt direkte kontakt mellom velgere og valgte i småkommunene overflødiggjøre slike formaliserte møtepunkter? Analysene viser at det er en relativt kompleks sammenheng mellom folketallet i kommunen og antall demokratiltak. For sentrale kommuner, er det iverksatt flere tiltak for å styrke demokratiet i store kommuner enn i små. For de mer perifere kommunene er sammenhengen motsatt: store perifere kommuner har færre tiltak enn små perifere kommuner. Det er med andre ord særlig de folkerike kommunene som skiller seg ut; de sentrale store kommunene har innført relativt mange tiltak, mens de perifere store kommunene har innført relativt få tiltak for å styrke det direkte demokratiet.

Brukerdemokratiet i kommunene er studert med utgangspunkt i en indeks utarbeidet av Vabo og Stigen (2001). Indeksen uttrykker antall tiltak for å styrke brukerdemokratiet som kommunen har innført. Dette er, i likhet med tiltak for å styrke det direkte demokratiet, alternative innflytelseskanaler til parti- og valgkanalen. Deltakelsesrettighetene er her imidlertid begrenset til brukerne av tjenestene. Den multivariate analysen viser at antall brukertiltak som er innført øker noe med økende kommunestørrelse, men at effekten av størrelse avtar med økende folketall. Ingen av de andre variablene vi har tatt med i modellen har vesentlig betydning for antall tiltak kommunen har innført for å styrke brukerfokuseringen.

Tjenesteproduksjon – stort og perifert er ikke godt

Vi har valgt å analysere kvantitativt de samme tjenestene som inngikk i case-studien (Hovik og Myrvold 2001): kommunelegetjenesten, tjenester overfor psykisk utviklingshemmede, skolefritidsordningen (SFO) og musikk- og kulturskolene. Valget av disse tjenestene er begrunnet i ønsket om å studere tjenester innenfor ulike kommunale sektorer, tjenester som ikke er detaljstyrt fra statlig side, og tjenester som er forskjellig hva brukere angår. Vi ønsket også å studere både nye og mer etablerte kommunale ansvarsområder, samt tjenester som setter ulike krav til de ansattes kompetanse.

Kommunelegetjenesten ble analysert ved hjelp av to indikatorer: Dekningsgraden av leger, forstått som antall legeårverk som ble utført i kommunen per 10 000 innbyggere, samt bemannings situasjonen, forstått som antallet ubesatte legestillinger som andel av det totale antallet legeårverk utført i kommunen. Analysen av hvilken betydning ulike faktorer har for legedekningen viser at dekningsgraden øker jo *mindre* kommunene er, og at den øker jo mer *perifer* kommunen er. Sammenhengen er imidlertid noe mer komplisert: For de mest perifere kommunene er det en sterk negativ sammenheng mellom størrelse og

legedekning, mens dette er betydelig mindre markant for de mest sentrale kommunene. Igjen er det altså de store perifere kommunene som kommer dårligst ut.

Reiseavstanden til sentrum er av betydning for legedekningen: Jo kortere reiseavstand, desto høyere dekning. Kommuner med god økonomi har høyere legedekning enn andre kommuner, mens vi finner en negativ sammenheng mellom andelen barn i kommunen og legedekningen. Dette kan bety kommuner med betydelig etterspørsel etter barnehage- og skoletjenester, prioriterer legetjenestene lavere. Når det gjelder andelen ubesatte legestillinger, er det særlig reiseavstanden til nærmeste sonesentrum som viser en klar sammenheng med bemanningssituasjonen. Legestillingene i kommunehelsetjenesten synes vanskelig å få besatt der en stor andel av befolkningen er bosatt langt fra sentrum. Det kan ha sin forklaring i hvor belastende tjenesten er, i form av omfang av reising i forbindelse med legevakt og bemanning av flere legekontorer.

Analysen av kommunenes *kulturskoletilbud* tar utgangspunkt i to indikatorer: andel grunnskoleelever i kulturskolen og antall tilbud i andre kulturuttrykk enn musikk. Analysene viser at andelen barn i kulturskolen er klart lavere i store kommuner enn små. Likeledes er andelen lavere i kommuner med store reiseavstander, noe som sannsynligvis henger sammen med tilgjengeligheten til kulturskoletilbudet i disse kommunene. Også sentralitet ser ut til å være av betydning: jo mer sentralt plassert kommunen er, desto færre elever går i kulturskolen. Betydningen av folketall henger imidlertid sammen med kommunens beliggenhet. For de mest sentrale kommunene har størrelsen liten eller ingen betydning, mens for distriktskommunene er folketallet viktig: jo større kommunen er, desto lavere andel grunnskoleelever får et tilbud i kulturskolen. Også økonomien er av betydning. Jo rikere kommunen er, desto større andel av barna går i kulturskolen. Når det gjelder *bredden* i tilbudet, forklarer vår modell lite av variasjonen mellom kommuner.

I analysen av kommunenes *skolefritidsordning*, benyttes tre indikatorer: Andel av elevene i 1.-4. klasse som benytter ordningen, andelen som benytter ordningen på full tid samt andelen stillinger som er bemannet med personer med fagkompetanse. Den multivariate analysen viser at næringsgrunnlaget i kommunen er viktig. Andelen barn i SFO er betydelig lavere i landbrukskommuner. Det er relativt sett flere barn i SFO i store kommuner, men denne sammenhengen er ikke like klar. Andelen enslige forsørgere viser en klar positiv sammenheng med bruk av SFO på hel tid. Dette indikerer at bruken av SFO varierer med det lokale behovet for tjenesten. Bruken av SFO synes også å variere med behovet for andre kommunale tjenester: kommuner med mange eldre, mange førskolebarn eller mange barn fra 5. til 10. klasse har relativt sett færre elever som benytter SFO. Reiseavstand til sentrum viser en klar sammenheng med bruken av SFO. Jo lengre avstander, desto færre elever benytter seg av SFO. Dette er som forventet, særlig fordi få kommuner har et eget transporttilbud til og fra SFO. I sentrale kommuner øker bruken av SFO med befolkningens utdanningsnivå. Analysene viser at rike kommuner har høyere dekningsgrad i SFO enn andre kommuner. Landbrukskommuner og kommuner med lange avstander til sentrum, har relativt færre fagutdannede SFO-ansatte.

Overføringen av ansvaret for *psykisk utviklingshemmede* til kommunene hadde som klar målsetning å normalisere hverdagen for denne gruppen, ved å sikre dem bolig, aktiviseringsstilbud og sosiale tilbud i nærmiljøet. I analysene har vi brukt tre indikatorer på tilbudet til psykisk utviklingshemmede: Andel voksne psykisk utviklingshemmede som bor hjemme, andel utviklingshemmede med dagtilbud og andel utviklingshemmede med støttekontakt. Analysene viser at de forholdene vi har tatt med i svært liten grad kan forklare variasjoner i kommunenes tjenester til denne gruppen av innbyggere. Det synes altså å være andre forhold – kanskje knyttet til enkeltpersoners engasjement – som har betydning for tilbudet til psykisk utviklingshemmede i kommunene.

Rettsikkerhet – stor variasjon i småkommunenes barneverntjeneste

Rettsikkerhetsdimensjonen i kommunenes oppgaveløsning er belyst ved analyser av barneverntjenesten. Prosjektets ambisjon er kun å peke på om visse betingelser for rettsikkerhet ser ut til å være til stede, og hvilke forhold som kan ha betydning for disse betingelsene. Vi har analysert følgende indikatorer: årsverk pr. 1000 barn, andelen barnevernpedagoger og sosionomer i barnevernet samt andelen ubesatte stillinger. De faktorene som er tatt med viste seg å forklare variasjonen i kommunenes dekningsgrad rimelig bra, mens variasjonen i andelen fagutdannede og i andelen ubesatte stillinger i svært liten grad forklares. Analysene viser at små kommuner gjennomgående har flere ansatte i barnevernet pr. 1000 barn enn større kommuner. Det er særlig de store distriktskommuner som har lav bemanning i barnevernet. Kommuneøkonomien og enkelte behovsfaktorer ser også ut til å ha betydning for antall ansatte: Rike kommuner og kommuner med mange aleneforeldre og mange sosialklienter har bedre dekning enn andre kommuner. Ut fra de analysene som er gjennomført her er det ingen grunn til å tro at småkommunene i snitt har dårligere barneverntjeneste enn større kommuner. De indikatorene vi har trukket frem, varierer imidlertid mer blant kommunene under 3000 innbyggere enn blant kommuner over. Dette betyr at noen av de små kommunene kan ha en betydelig dårligere barneverntjeneste enn andre norske kommuner.

Samfunnsutvikling – nordnorske distriktskommuner har lav planstatus

I analysen av samfunnsutviklingsoppgavene, har vi valgt å se på kommunenes arbeid med kommuneplanen. Som indikator har vi benyttet 'erfaring med kommuneplan', en variabel som beskriver kommunenes tradisjon med planlegging etter plan- og bygningsloven. I snitt er erfaringen med kommuneplan betydelig mindre i de minste kommunene enn i større kommuner. Ved kontroll for andre variable, forsvinner imidlertid effekten av folketall. Heller ikke bosettingstetthet og befolkningsvekst ser ut til å ha betydning. Det er først og fremst kommuneøkonomien samt om kommunen ligger i Nord-Norge eller ikke som fremstår som vesentlige forklaringsfaktorer. Kommuner med god økonomi har høyere planstatus enn andre kommuner, og kommuner som ligger i Nord-Norge har lavere planstatus enn kommuner i andre deler av landet. Den negative sammenhengen mellom Nord-Norge og planerfaring gjelder imidlertid ikke for sentrale kommuner. Landsdel synes med andre ord å bety lite for planerfaringen i kommuner som opplever et visst planbehov. Landsdel har derimot betydning for kommuner som ikke opplever noe stort behov for planlegging. Sammenliknet med kommuner i andre landsdeler, velger slike kommuner i Nord-Norge oftere å *ikke* følge statens anbefalinger om utarbeiding av kommuneplan.

Implikasjoner for kommunestrukturen?

Resultatet av analysene som er presentert i denne rapporten kan ha visse implikasjoner for spørsmålet gevinster og kostnader ved endringer i kommunestrukturen. Studien indikerer at mulighetene for å utnytte fordelene ved sammenslåing kan være betinget av beliggenhet langs en sentrum-periferi dimensjon. Hvis sammenslåinger resulterer i at det blir flere folkerike kommuner i utkanten, er utsiktene til forbedringer i tjenestetilbudets omfang og kvalitet heller små. Store perifere kommuner ser ut til å tape på to fronter: de har ikke fordelene av tette, nære forhold, og heller ikke fordelene av å befinne seg nær kvalifisert arbeidskraft.

De gjennomgående negative effektene av store reiseavstander på kommunal tjenesteyting, kan også ha implikasjoner for hvor aktuelt det er å slå sammen kommuner. Analysene tyder på at det er kostnader knyttet til å etablere et godt tjenestetilbud i kommuner med store avstander. Gevinstene ved sammenslåing vil derfor være begrenset i slike områder.

Analysene presentert i rapporten dekker bare en begrenset del av den kommunale virksomheten. Vi har ikke direkte analysert *effektiviteten* i tjenesteproduksjonen. Tidligere studier har funnet betydelige sammenhenger mellom størrelse og effektivitet for enkelte tjenester. Det er derfor ikke grunnlag for å gi noe entydig svar på hva som vil være resultatet av kommunesammenslåinger. Effektivitetsgevinster må veies opp mot potensielt dårligere betingelser for demokrati og tjenesteyting ved sammenslåing av kommuner.

Summary

Sissel Hovik and Trine Monica Myrvold

Municipal tasks

– why do volume and quality differ?

NIBR Report 2001:19

Norwegian municipalities today are *generalist municipalities*. This means that all of them – independent of demographic features, location or other factors – are expected to fulfil the same broad range of functions with respect to democracy, service production, due process protection and local development tasks.

This report comprises the third and final part of a research project on the ability of the smallest municipalities to manage the whole gamut of tasks delegated to the local authorities in Norway. The report documents findings from statistical studies of task performance. We have investigated task performance on the basis of selected indicators, which together embrace the four dimensions of municipal responsibilities. Indicators were selected to match the tasks included in the qualitative case studies carried out in the second part of this project.

The point of the analyses presented in this report is to determine whether a connection obtains between the *size* of the municipalities, calculated in terms of population size, and their ability to perform the tasks allocated to them. We know, of course, that small and large municipalities often differ in other aspects than population: small municipalities are generally less centrally located, travel distances are longer, residential density is lower, and income per capita is higher. We posed therefore the following question: is population in itself important, or are intermunicipal performance differences caused by other structural differences between large and small municipalities? We were particularly interested in exploring any potential interaction between municipal size and location in terms of a centre–periphery dimension. Does smallness have a different impact on performance in central compared to peripheral municipalities? By introducing other factors, we were also able to examine the way in which the municipalities' financial status, together with various cost and demand factors, tie in with municipal performance over a range of tasks. The data on which the analyses are based were obtained from several sources.

Democracy – small is generally good

We have analysed indicators for three aspects of local democracy: representative democracy; direct democracy; and user democracy. The aim here was mainly to enquire into the degree to which municipal size impacts on the way democracy works, and, possibly, if other structural factors such as residential structure and centrality have any connection with the way democracy works.

Three indicators were employed in the study of *representative democracy*: turnout at elections; alteration of election lists; and proportion of women on local councils. The analyses show that turnout, and, not least, the extent of list alteration, is greater in small municipalities than larger. The connection between municipal size and representation of women on local councils happens on the contrary to be weak. The statistical analysis reveals additionally considerable differences between Northern Norway and the rest of the country with regard to levels of involvement: turnout is substantially lower in Northern Norway than in other areas of the country, while list-alteration is more widespread. Low turnout is typical especially of large, outlying municipalities while in the large, central municipalities it is no lower than in the small municipalities.

Direct democracy was investigated by assessing the steps taken by municipalities to enhance people–council contact. Does the presence of official forums at which municipal representatives and inhabitants can meet vary between small and large municipalities? Will extensive direct contact between voters and elected representatives in small municipalities render superfluous these types of official forums? The analyses reveal a relatively complex connection between population size and the number of democracy-enhancing initiatives. Large central municipalities have introduced more steps than small central ones. In the peripheries the opposite prevails: large peripheral municipalities have fewer initiatives in place than small peripheral ones. In other words, the most populous municipalities stand out in that the central ones have relatively many measures in place while the peripheral ones have relatively few measures to strengthen direct democracy.

User democracy in the municipalities was studied across an index devised by Vabo and Stigen (2001). It identifies steps taken by local authorities to enhance user democracy. They represent, like the measures for direct democracy, alternative channels of influence to the party and election channel. Participation rights are, however, limited to the users of the services. The multivariate analysis shows that the amount of user initiatives increases slightly with increasing municipality size, but that the effect of size falls off with increasing population. None of the other variables included in the model had any particular impact on the amount of measures put in place by local authorities to accentuate the user focus.

Service production – large and peripheral are not good

We chose to analyse quantitatively the same services as were included in the case study (Hovik and Myrvold 2001), i.e., local medical officer; services for the mentally disabled; after-school supervision (SFO); and music and culture schools. The reason for this selection was that we wanted to study services within different council sectors, services that are not subject to detailed control by central authorities, and services that differ with regard to users. We also wanted to explore both recent and more traditional areas of council responsibilities, as well as services requiring various types of staff qualifications.

The *local medical service* was analysed with the help of two indicators: MD (medical doctor) per capita ratio (i.e., supply) conceived in terms of number of MD-years performed in the municipality per 10,000 inhabitants, and staffing level conceived in terms of vacant MD positions as a percentage of the total number of MD-years performed in the municipality. The analysis of the relative impact of the different factors on supply shows that supply increases as municipal size *decreases*, and that it increases the more *peripheral* the municipality. The correlation is more complex, however: there is a strong negative correlation between size and supply in the most peripheral municipalities, while this is significantly less pronounced in the most centrally located municipalities. Again, it is the large peripheral municipalities that come out worst.

Distances to the centre have an impact on supply: the shorter the distance the higher the supply. Well-off local authorities have a higher supply ratio than others, while we find a negative correlation between child population and supply. This may mean that municipalities with a significant demand for day-care facilities and schools attach lower priority to medical services. When it comes to the proportion of vacant posts for medical doctors, it is the travel distance to the district centre that has greatest impact on supply. It is difficult to fill vacancies in places where large sections of the population live a good distance away from the centre. The reason may have something to do with the strain of the job in terms of travel times for doctors on call and responsibility for more than one surgery.

The analysis of the councils' *culture schools* is based on two indicators: proportion of primary and secondary pupils attending and the amount of cultural activities alternative to music. The analyses show that the percentage of children in the culture schools is significantly lower in large municipalities than in small. Likewise, the proportion is lower in municipalities with considerable travelling distances, which probably correlates with accessibility of the culture school in these places. Centrality seems to play a role too: the more centrally positioned the municipality, the fewer the pupils that attend the culture schools. The impact of population correlates, however, with the location of the municipality. As far as the most central municipalities are concerned, size has little or no effect, while in regional municipalities population is important: the bigger the municipality, the lower the percentage of pupils with a place at the school. The financial situation also plays a role. The wealthier the authority, the more pupils in attendance at the culture school in per cent. With regard to the intermunicipal *variety* of options within the schools, our model explains little of substance.

In our analysis of the councils' provision of after-school supervision, we used three indicators: proportion of first to fourth-year pupils; proportion that avail themselves of the service on a full-time basis; and the proportion of supervisory staff with relevant qualifications. The multivariate analysis shows that the proportion of children that sign up for after-school supervision is significantly lower in agricultural communities. Relatively speaking, more children use the service in large municipalities, but this relationship is not clear-cut. The proportion of single parents shows a plain positive correlation with the proportion of children in full-time after-school supervision. This indicates that the use of the arrangement co-varies with the need locally for it. It also appears to co-vary with the need for other council services: in municipalities with a large elderly segment, many pre-school children or many fifth to tenth-year children have relatively fewer pupils in after-school supervision. Travelling distances to the centre shows a clear relationship with the use of after-school supervision. This was expected, especially because of the low frequency of dedicated transport facilities for children in after-school supervision enacted by councils. In central municipalities, the use of the after-school service increased with the educational level of the population. Analyses show that wealthy councils have a higher child-service ratio than other councils. Agricultural municipalities and those with long distances to the municipal centre have relatively fewer qualified staff working in the after-school supervision service.

The main purpose behind the relocation of responsibility for the *mentally disabled* to local councils was to normalise this group's ordinary life by ensuring that they had a place to live, opportunities to partake in activities, and social services in their vicinity. We used three indicators in the analyses to cover services for the mentally disabled: proportion of adult mentally disabled living at home; proportion which attended a municipal activity centre; and proportion with a support person assigned to them. The analyses show that the factors we included appear to have very little explanatory power

with regard to the variations in council services for this group of people. There must be other factors that affect the quantity and quality of services provided by local councils, possibly connected with the involvement and interest of the various individuals concerned.

Due process protection – wide variations in child welfare services in small municipalities

The role of due process protection in the way in which councils carry out their responsibilities is not easily analysed. We have illustrated this dimension by analysing the child welfare service. The ambition here is simply to determine whether certain criteria for due process protection are in place and which factors may impact on these criteria. We have analysed the following indicators: man-hours per 1,000 children; child welfare officers and social workers in the child welfare service; and the proportion of vacancies in the service. The factors included in our model, it turned out, were adequate to explain the variations in the ratio child population–welfare provision, but the variation in the proportion of qualified officers and vacant posts was not explained to any extent. The analyses show that small municipalities, as a rule, have more child welfare staff per 1,000 children than larger municipalities. We find low staffing ratios particularly in large rural municipalities. Council finances and certain individual need-related factors also appear to impact on staff numbers: wealthy councils and municipalities consisting of many single parents and people on social benefit have lower ratios than other municipalities. On the basis of the completed analyses, there is no reason to assume that child welfare services in small municipalities are any worse on average than those in larger ones. The indicators we chose to emphasise vary more, however, among municipalities with populations under 3,000 than among municipalities in excess of that number. Hence, some of the small municipalities may have significantly poorer child welfare services on offer than others.

Community development – planning status of Northern Norwegian rural municipalities is low

In the analysis of community development responsibilities we chose to look at the work performed by councils on their municipal plan. As an indicator we used “municipal planning practice”, a variable which describes the council’s tendency to plan in accordance with the Planning and Building Act. On average, experience with municipal planning is significantly less in the smallest municipalities than in the larger. When controlling for other variables, the population effect evaporates, however. Nor does population density or growth seem to have an effect. What does appear to be of importance is firstly a council’s financial status and, secondly, whether the municipality is located in Northern Norway. Councils enjoying a healthy economy have higher planning status than others, and councils in Northern Norway have lower planning status than elsewhere in the country. This negative correlation between Northern Norway and planning practice does not apply to central municipalities, however. The area appears, in other words, to exert only a minor impact on planning practices among councils in need of a certain amount of planning. But region does impact on councils that do not have a given planning requirement. Compared with other parts of the country, these councils in Northern Norway often decide *not* to follow government recommendations to prepare a municipal plan.

Implications for Norway’s municipal structure?

The findings presented in this report may have certain implications for the debate on gains and losses in connection with potential municipal mergers in Norway. The study indicates that the chance of gains achieved from merging municipalities can be located somewhere along a centre–periphery axis. If merges result in more populous municipal-

ities in outlying areas, the prospect of improvements in the type and substance of council services is relatively small. Large peripheral municipalities would appear to lose out on two counts: they lack the advantage of tightly knit, close interconnections; and they suffer from lying far away from sources of qualified labour.

The generally negative effects of travel distances on council services could also impact on the council merger discussion. The analyses suggest that costs are involved in setting up well-functioning services in municipalities with spread populations. Rewards from merging municipalities may therefore be limited in these areas.

The analyses set out in this report cover only a limited section of council activity. We have not directly analysed the *efficiency* of service production. Earlier studies have found significant correlations between size and efficiency with regard to some services. It is therefore impossible in the current situation to give an unequivocal answer regarding the outcome of municipal fusions. So when pros and cons are being weighed about whether to merge municipalities in Norway, possible gains in terms of efficiency need to be balanced against a potentially worse climate for democracy and service provision.

1 Innledning

1.1 Problemstillinger for studien

Hovedproblemstillingen for denne studien er å undersøke hvilken sammenheng det er mellom kommunestørrelse og ulike indikatorer på ivaretaking av generalistkommunefunksjonen. I hvilken grad har kommunestørrelse, målt som folketallet i kommunen, betydning for ivaretaking av ulike kommunale oppgaver eller funksjoner? I denne studien konsentrerer vi oss om de samme oppgavene på de fire dimensjonene i generalistkommunekravet som vi undersøkte gjennom en case-studie av fire småkommuner (Hovik og Myrvold 2001). For demokratidimensjonen har vi valgt ut indikatorer på representativt demokrati, deltakerdemokrati og brukerdemokrati. For tjenesteytingsdimensjonen analyserer vi indikatorer på kommunenes legetjenester, skolefritidstilbudet, kulturskoletilbudet og tjenestene for psykisk utviklingshemmede. Rettsikkerhetsdimensjonen belyses ved hjelp av indikatorer på kommunenes barneverntjenester. For samfunnsutviklingsdimensjonen analyserer vi indikatorer på kommunenes planlegging etter plan- og bygningsloven.

I tillegg til størrelse, er vi også interessert i å undersøke hvilken betydning andre strukturelle forhold har å si for kommunenes evne til å ivareta disse funksjonene. For det første betydningen av beliggenhet etter en sentrum – periferidimensjon. En av de sentrale problemstillingene for prosjektet er hvorvidt kommunestørrelse har ulik betydning i sentrale og perifere kommuner: Står små kommuner i perifere strøk overfor andre utfordringer enn små kommuner i sentrale strøk? Vi skal derfor også undersøke om det er samspillseffekter (interaksjonseffekter) mellom kommunenes beliggenhet etter en sentralitetsdimensjon, og kommunestørrelse. Det er gode grunner for å anta at muligheter for å rekruttere fagpersoner i like stor grad blir påvirket av kommunens beliggenhet, som av antall innbyggere i kommunen. På samme måte er det også mulig å argumentere for at små kommuner i sentrale strøk har andre, og trolig større, behov for oppdaterte fysiske planer, enn småkommuner i distriktene.

For det andre vil vi også undersøke betydningen av intern bosettingsstruktur. I case-studien fant vi indikasjoner på at store *reiseavstander* gir andre betingelser både for lokaldemokratiet og tjenesteproduksjonen, enn korte reiseavstander. Også *bosettings-tettheten* – andel av befolkningen som bor i tettbygd strøk – er en del av bosettingsstrukturen i kommunen. Tettheten kan være av betydning for hvilke problemer og løsningsmuligheter kommunen står overfor, og derved også for hvordan kommunen håndterer oppgaver innenfor tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling.

I det neste avsnitt presenterer vi kort metode og datagrunnlaget for analysene. I kapitlene 2 – 5 presenterer vi resultatene av analysene av indikatorer på hver av de fire dimensjonene i generalistkommunefunksjonen. I kapittel 6 foretar vi en konkluderende drøfting av funnene våre.

1.2 Metode og datagrunnlag

Vi har valgt å presentere de ulike indikatorene på generalistkommunefunksjonene i forkant av de aktuelle analysene. Nedenfor presenterer vi først operasjonaliseringen av de sentrale uavhengige variablene, samt den univariate fordelingen av disse. Deretter presenterer og begrunner vi kort den generelle analysemodellen vi vil benytte i undersøkelsen. Til slutt i avsnittet presenteres hvilke kilder vi har hentet data fra.

Utvalget av uavhengige variabler

Hovedfokus i analysene som presenteres i denne rapporten ligger på de strukturelle forholdenes betydning for kommunenes oppgaveløsning. Dette betyr at vi særlig er opptatt av variable som kommunenes størrelse, beliggenhet, reiseavstander til sentrum og bosettingstetthet. I tillegg har vi inkludert økonomiske forhold i kommunene samt variable som uttrykker ulike etterspørsels- og kostnadsforhold. Vi har også sett det som et poeng å undersøke om kommunestyrets politiske farve har betydning for hvordan kommunene løser sine oppgaver.

De strukturelle variablene og økonomivariablene er med i analysene av samtlige oppgaver som er studert her. Utvalget av andre variable er gjort først og fremst på bakgrunn av hvilke variable vi mener er relevante forklaringsfaktorer for å belyse variasjon mellom kommunenes løsning av den aktuelle oppgaven. Vi har imidlertid også tatt hensyn til hvilke variabler som er benyttet i tidligere analyser av kommunenes tjenesteproduksjon og hvilke variabler som benyttes i systemet for overføring av midler til kommunene (NOU 1996:1, Toresen 1996, Hagen 1997, Kalseth m.fl. 1993, Langørgen 1995).

Undersøkelsens sentrale uavhengige variabler

Kommunestørrelse defineres som folketallet i kommunen (per 1. januar 2001). Siden det er grunn til å anta at sammenhengen mellom kommunestørrelse og oppgaveløsning ikke er lineær, inkluderer vi også innbyggertallet multiplisert med seg selv (kvadrert) som variabel i analysen. Denne variabelen vil uttrykke om effekten av kommunestørrelse er stabil, øker eller synker med økende innbyggertall.

Sentralitet defineres i tråd med Statistisk sentralbyrås klassifisering. Variabelen grupperer kommunene i sju grupper, etter gjennomsnittlig reiseavstand til hhv. landsdelssentraene (eller det SSB kaller tettsteder på nivå 3 Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø), regionale sentra (tettsteder på nivå 2. Halden, Sarpsborg Fredrikstad er eksempler på slike), og tettsteder på nivå 1 (Askim, Mysen og Ski er eksempler på slike). Verdi 1 på denne variabelen uttrykker at kommunen ikke omfatter noen av disse tettstedene, og heller ikke ligger innenfor en reisetid på 45 minutter til nivå 1 eller 2, og ikke innenfor en reisetid på 2 ½ time (for Oslo 3 timer) til tettsteder på nivå 3. Verdi 7 uttrykker at kommunen omfatter et tettsted på nivå 3, eller ligger innenfor 75 minutters (for Oslo 90 minutters) reisetid til en slikt tettsteds sentrum (SSB 1994).

Vi har valgt å analysere evt. *samspillseffekter mellom kommunestørrelse og sentralitet*, ved å inkludere en interaksjonsvariabel (samspill * folketall). Denne variabelen viser hvorvidt effekten av den ene variabelen (for eksempel folketall) på den aktuelle uavhengige variabelen, avhenger av verdien av den andre variabelen (sentralitet). Samspill mellom størrelse og sentralitet innebærer at kommunestørrelse har ulik effekt i perifere og sentrale kommuner. Vi har også delt kommunene i tre grupper etter deres verdi på sentralitetsvariabelen, og gjennomført separate analyser for de tre kommunegruppene. Vi skiller

her mellom sentrale kommuner, distriktskommuner og mellomliggende kommuner.¹ Dersom sammenhengen mellom størrelse og oppgaveløsning er forskjellig i de ulike gruppene, indikerer dette samspill mellom størrelse og sentralitet. For at ikke fremstillingen av analyseresultatene skal bli for kompleks, har vi valgt å plassere disse analysene i vedlegg. I den grad resultatene er viktige for forståelsen av variasjoner i oppgaveløsningen, henviser vi til de relevante tabellene.

Bosettingsmønster måles gjennom to ulike variabler. For det første gjennomsnittlig reiseavstand til nærmeste sonesentrum i kommunen. For det andre etter andel av befolkningen i kommunen som bor i tettsted. Dette uttrykkes gjennom SSBs typologi for bosettingstetthet. Denne variabelen varierer fra 0 (under 10% av befolkningen bor i tettsted) og 9 (over 90% av befolkningen bor i tettsted).

I Tabell 1.1 presenteres den univariate fordelingen for disse variablene. Vi har valgt å presentere både fordelingen for alle kommunene totalt, for de minste kommunene (3000 innbyggere og under) og for de større kommunene (over 3000 innbyggere) Dette viser forskjeller i både gjennomsnitt og variasjon mellom de ulike kommunegruppene, for de aktuelle variablene. I vedlegg 2 viser vi hvordan disse faktorene varierer for hhv. sentrale kommuner, mellomliggende kommuner og distriktskommuner.

¹ Sentrale kommuner er definert som kommuner som inkluderer eller ligger nær et tettsted på nivå 3 eller 2 (SSB-kode 2A, 2B og 3A). Distriktskommuner, eller perifere kommuner, er definert som kommuner som ikke omfatter eller ligger nær tettsteder på noen av nivåene (SSB-kode 0B). Mellomliggende kommuner er definert som omfatter eller ligger nær tettsted på nivå 1, eller i rimelig avstand til tettsted på nivå 3 (SSB-kode 0A, 1B og 1A). Denne definisjonen av sentrale og perifere kommuner er i tråd med den som ble lagt til grunn for valg av case-kommuner i prosjektets del 2 (Hovik og Myrvold 2001).

Tabell 1.1 *Univariat fordeling for sentrale uavhengige variabler i analysen (aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdi og antall enheter).*

	Gj.snitt	Std.dev	Min.	Max.	N
Folkemengden 01.01.2001					
- alle kommuner	9 204	17 550	230	230 950	434
- små (3000 og under)	1 803	710	230	3 000	161
- større	13 569	20 939	3 040	230 950	273
Sentralitet					
- alle kommuner	3,6	2,5	1	7	434
- små (3000 og under)	2,2	1,9	1	7	161
- større	4,5	2,4	1	7	273
Nord-Norge					
- alle kommuner	0,2	0,4	0	1	434
- små (3000 og under)	0,3	0,5	0	1	161
- større	0,1	0,3	0	1	273
Gjennomsnittlig antall km. til sonesentrum					
- alle kommuner	88,7	86,4	0	644	434
- små (3000 og under)	120,5	107,5	0	644	161
- større	69,9	64,3	1	499	273
Bosettingstetthet					
- alle kommuner	4,0	2,8	0	9	434
- små (3000 og under)	2,2	2,4	0	9	161
- større	5,0	2,4	0	9	273

Vi ser at de minste kommunene jevnt over er mindre sentralt plassert og at det er relativt sett flere mindre kommuner i Nord-Norge. Småkommunene har dessuten lavere bosettingstetthet og lengre reiseavstander til nærmeste sonesentrum enn større kommuner.

Kontrollvariabler

Vi har i all hovedsak valgt å legge til grunn én felles modell for analysene som er gjennomført i prosjektet. Dette betyr at vi har valgt å ta med (eller kontrollere for) de samme forholdene på tvers av de fire dimensjonene, og de ulike indikatorene på disse. I analysen av enkelte indikatorer inkluderer vi i tillegg variabler som har vist seg å ha, eller som det er grunn til å anta vil ha sammenheng med kommunenes verdi på denne variabelen. Disse faktorene kan deles i tre grupper:

For det første *økonomiske forhold*. En rekke studier viser at omfanget av tjenester kommunene yter varierer med kommunenes økonomi (se bl.a. Hagen 1997, Toresen 1996, Fimreite m.fl. 2000, NHO 1999, Myrvold 1998). Ikke overraskende har rike kommuner et høyere nivå på tjenesteytingen enn fattige kommuner. Kommuneøkonomi har vi valgt å uttrykke gjennom tre variabler:

- Netto driftsutgifter per capita, som indikator på kommunenes frie inntekter.
- Netto driftsresultat per capita. Netto driftsresultat (netto driftsinntekter minus netto driftsutgifter minus netto renteutgifter minus avdrag på lån pluss mottatte avdrag på formidlingslån). Netto driftsutgifter viser hvor stor del av kommunens driftsinntekter som er til disposisjon etter at løpende driftsutgifter – inkl. renter og avdrag – er betalt. Netto driftsresultat er en av de viktigste indikatorene for kommunens økonomiske handlefrihet (NSDs kommunedatabase)

I tillegg kontrollerer vi i enkelte av analysene også for nivået på arbeidsgiveravgiften i kommunen:

- Hvilken arbeidsgiveravgiftssone som gjelder i kommunen

For det andre variasjon i *behov for ulike kommunale tjenester*. Dette beskrives gjennom variasjon i befolkningssammensetningen. I de ulike analysene benytter vi litt forskjellige aldersinndelinger, avhengig av hvilken oppgave som studeres. Følgende variabler inkluderes i noen eller alle analysene:

- andelen av innbyggerne som er i førskolealder (0-5 år)
- andelen barn i grunnskolealder (6-15 år)
- andelen eldre (67 år og eldre)
- andelen eldre eldre (80 år og eldre)
- andelen innbyggere med sosialhjelp

For tjenester som er beregnet på spesielle aldersgrupper, har vi valgt en annen aldersinndeling. For eksempel tar vi ut andelen barn mellom 6 og 9 år i analysen av SFO, og andelen barn (0 – 17 år) i analysen av barneverntjenester. I enkeltanalyser inkluderer vi også andre indikatorer på variasjon i behov for tjenester, som andelen enslige forsørgere (SFO og barnevern), innbyggernes utdanningsnivå, om landbruk er en dominerende næring (SFO), m.m. Valg av variabler og operasjonalisering av disse vil bli nærmere beskrevet i forbindelse med presentasjonen av den aktuelle analysen.

Begrunnelsen for å ta med behovsvariablene er todelt. For det første kan disse variablene være et uttrykk for hvilket behov det er for tjenesten i kommunen. For det andre vil kommunens evne til å prioritere den tjenesten som studeres, være betinget av behovet kommunen har for å yte *andre* tjenester, - dette gitt de budsjettrestriksjoner kommunene opererer innenfor. For eksempel vil en stor andel av de eldste over 80 år gjerne innebære en så stor økonomisk belastning for kommunen, at andre tjenester må prioriteres ned (se f.eks. Hagen 1997, Myrvold 1998).

For det tredje tar vi med i analysene en variabel for *den partipolitiske sammensetningen i kommunestyret*, forstått som andelen sosialistiske representanter i kommunestyret. Tidligere analyser har vist at partisammensetningen i kommunestyret stort sett har liten betydning for kommunenes prioritering av gitte tjenester (Sørensen 1995, Sørensen og Hagen 1996, Myrvold 1998). Når vi allikevel har valgt å ta dette med, er det fordi vi undersøker variasjon i nye tjenesteområder som i liten grad er styrt av staten, for eksempel SFO og kulturskole, og som ikke har vært gjenstand for slike undersøkelser tidligere. Det er mulig å argumentere for at partipolitikk kan ha betydning for kommunenes satsing på disse feltene.

I analysen av indikatorer på demokrati og samfunnsutvikling, har vi benyttet en forenklet modell. For det første har vi ikke tatt med partipolitisk sammensetning i analysen av indikatorer på representativt demokrati. For det andre har vi i analysene av indikatorer på demokrati og samfunnsutviklingsoppgaver redusert antall variabler som beskriver befolkningssammensetningen til to, hhv. andelen barn og andelen eldre.

Problemstillingene er analysert ved hjelp av regresjonsanalyse (OLS). Interaksjon mellom sentralitet og kommune størrelse analyseres som nevnt gjennom en interaksjonsvariabel som viser hvordan effekten av folketall på den aktuelle tjeneste, avhenger av hvor sentralt kommunen ligger, og omvendt: effekten av sentralitet avhenger av størrelsen på kommunen. Vi har også gjennomført analyser for kommunene delt i tre grupper, etter sentralitetsdimensjonen. Dette er en metode som på en enkel måte avdekker samspill og

hvordan dette forholder seg for de ulike kommunegruppene. Den gir oss også mulighet til å avdekke samspill mellom sentralitet og andre variabler, og ikke bare mellom sentralitet og kommunestørrelse. Disse analysene vises ikke i teksten, men ved henvisning til resultatene av analysene, dokumenteres disse i vedlegg.

Siden vi i de fleste analysene har med alle, eller de fleste, norske kommuner, vil ikke signifikansnivået uttrykke om våre funn kan generaliseres til en større populasjon.² Vi vil imidlertid bruke signifikanstest for å undersøke i hvilken grad de modellene vi benytter i analysene er egnet til å forklare variasjon i kommunenes oppgaveløsning. Da rapporten inneholder mange analyser, med mange forklaringsvariabler i hver analyse, har vi valgt å legge størst vekt på drøftingen av de variablene som gir signifikante utslag på den oppgaven som studeres.

Datagrunnlaget.

De fleste dataene er hentet fra kommunedatabasen, *Norsk Samfunnsvitenskaplige Datatjeneste*. Følgende data er hentet fra andre kilder:

- Antall demokratiltak kommunen har innført og antall tiltak for å styrke brukerdeltagelsen som kommunen har innført, er hentet fra Kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase (Vabo 2000).
- Data om skole-fritidsordningen er hentet fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets database for SFO.
- Data om kultur- og musikkskolene er hentet fra databasen til Statens utdanningskontor i Sør-Trøndelag
- Data om psykisk utviklingshemmede er hentet fra Sosial- og helsedepartementets rapport "Status for tilbudet til mennesker med psykisk utviklingshemming" (SHD 2000)
- Data om kommunal planlegging er hentet fra en undersøkelse gjennomført blant alle norske kommuner om integrering mellom fysisk planlegging og økonomiplanlegging, i forbindelse med forskningsprosjektet "En studie i helhetlig planlegging etter kommuneloven og plan- og bygningsloven" (Norges forskningsråd, Kultur og Samfunn) (Falleth og Stokke 2001).
- Data for gjennomsnittlig reiseavstand til nærmeste sonesentrum er stilt til rådighet av Kommunal- og regionaldepartementet

² Oslo kommune har også ansvar for fylkeskommunale oppgaver, og er derfor ikke med i analysene.

2 Demokrati

En av begrunnelsene for det kommunale demokratiet er at kommunene skal fange opp befolkningens ønsker og behov, og sørge for at ønskene får gjennomslag i praktisk politikk. Politisk deltakelse innebærer at borgernes ønsker og interesser kommer til uttrykk overfor offentlige organer, slik at tjenestetilbudet kan tilpasses de lokale preferansene. Sammenhengen mellom størrelse og demokrati er et omdiskutert tema. Internasjonal forskning har funnet argumenter og belegg for både positive og negative sammenhenger mellom størrelse og demokrati (se for eksempel Dahl og Tufte 1973). Den store uenigheten mellom forskere er ikke overraskende. Både størrelse og – ikke minst – demokrati kan forstås på ulike måter, og sammenhengen mellom de to vil kunne avhenge av hvilken demokratiforståelse som ligger til grunn for analysene. I denne delen av rapporten skal vi studere indikatorer på kommunenes situasjon med hensyn til det representative demokratiet, brukerdemokratiet og det direkte demokratiet.

2.1 Representativt demokrati

Som indikatorer på representativt demokrati har vi valgt å benytte tre forhold: Valgdeltakelsen og andelen rettede stemmer ved kommunestyrevalgene i 1999, og andelen kvinner innvalgt til kommunestyret etter valget i 1999.

Tidligere studier har funnet små forskjeller i valgdeltakelsen mellom større og mindre kommuner (Bjørklund 1999; Hagen og Sørensen 1997). En klar tendens til økende valgdeltakelse med synkende innbyggertall, svekkes av en høy valgdeltakelse i Oslo kommune (Bjørklund 1999). Det har derimot vist seg å være en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og omfanget av listeretting (Hagen og Sørensen 1997). Desto mindre kommunene er, jo større andel av velgerne gjør rettinger på stemmesedlene. Det er også funnet en sammenheng mellom kommunestørrelse og andelen kvinnelige kommunestyremedlemmer. Kvinneandelen øker med økende innbyggertall (Larsen og Offerdal 1990). Dette forklares med at kvinner oftere strykes fra listene i små kommuner enn i store kommuner.

Case-studien vi gjennomførte i fire småkommuner viste at det var betydelig variasjon mellom kommunene hva disse tre indikatorene på representativt demokrati angikk. Hovedskillet gikk mellom de to nordnorske kommunene og de to østnorske; andelen rettede stemmer var betydelig høyere i de to nordnorske kommunene enn i de to østnorske, mens kvinneandelen var vesentlig lavere. Valgdeltakelsen var svært høy i en av de to nordnorske kommunene, i de tre andre kommunene lå den nær landsgjennomsnittet (Hovik og Myrvold 2001).

Disse tre indikatorene på representativt demokrati er operasjonalisert på følgende måte:

- *Valgdeltakelse* er operasjonalisert som antall avlagte stemmer dividert på antall stemmeberettigede ved kommunestyrevalget i 1999.

- *Andel rettede stemmer* er operasjonalisert som antall rettede stemmer dividert på antall godkjente stemmer, ved kommunestyrevalget i 1999.
- *Andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter* er operasjonalisert som antall kvinner innvalgt til kommunestyret etter valget i 1999, dividert på totalt antall representanter i kommunestyret i perioden 1999-2003.

I Tabell 2.1 rapporterer vi gjennomsnitt, standardavvik og minimums- og maksimumsverdi for disse tre indikatorene på representativt demokrati, for alle kommunene og for små (under 3000 innb.) og større (over 3000 innb.) kommuner.

Tabell 2.1 *Deskriptiv statistikk for indikatorer på representativt demokrati i kommunene, for alle kommuner og for kommuner med ulik sentralitet (aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdi, og antall enheter)*

	Gj.snitt	Std.dev	Min.	Max.	N
Valgdeltakelse					
Alle kommunene	63,0	5,9	48,0	82,4	434
Små (under 3 000 innb.)	67,2*	6,1	50,8	82,4	161
Større (over 3 000 innb.)	60,6*	4,2	48,0	73,3	273
Listeretting					
Alle kommunene	45,2	16,2	0,0	90,2	434
Små (under 3 000 innb.)	57,1*	13,2	0,0	90,2	161
Større (over 3 000 innb.)	38,3*	13,5	12,1	76,1	273
Kvinneandel i kst.					
Alle kommunene	33,2	8,5	8,0	61,5	434
Små (under 3 000 innb.)	31,7*	9,8	9,5	61,5	161
Større (over 3 000 innb.)	34,1*	7,5	8,0	53,2	273

* Forskjellene i gjennomsnitt er signifikante på 0,01-nivå

Tabell 2.1 viser at valgdeltakelsen er høyere i de minste kommunene sammenliknet med større kommuner. Andelen rettede lister er også betydelig høyere i småkommunene, mens andelen kvinner i kommunestyret er lavere i de minste kommunene enn i større kommuner. Dette er i tråd med tidligere funn. Både når det gjelder valgdeltakelse og kvinneandel i kommunestyret, er variasjonen småkommunene imellom større enn variasjonen andre kommuner imellom.

I de videre analysene er vi særlig interessert i sammenhengen mellom strukturvariablene og indikatorene på representativt demokrati i kommunene.

Tabell 2.2 viser den bivarierte sammenhengen mellom disse variablene. Vi ser at det er en klar tendens til at valgdeltakelsen og listerettingen er høyere i små kommuner, i perifere kommuner, i kommuner med lav bosettingstetthet og i kommuner med store reiseavstander. Kvinneandelen i kommunestyret er på sin side høyere i store kommuner, samt i sentrale kommuner og kommuner med høy bosettingstetthet.

Tabell 2.2 *Bivariat korrelasjon mellom strukturelle variable og indikatorer på representativt demokrati*

	Folkemengden 01.01.01	Sentralitet	Antall km. til sonesentrum, snitt	Bosettings- tetthet
Valgdeltakelse	-0,27***	-0,15***	0,13**	-0,49***
Listeretting	-0,46***	-0,52***	0,37***	-0,53***
Kvinneandel i kst.	0,20***	0,12*	-0,09	0,20***

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå.

Den videre analysen tar sikte på å undersøke om de bivarierte sammenhengene mellom strukturvariablene og indikatorene på det representative demokrati holder seg ved kontroll for andre variable. Vi er med andre ord ute etter å se om kommunens størrelse i seg selv er av betydning for valgdeltakelsen, listerettingen og kvinneandelen i kommunestyret, eller om de observerte sammenhengene skyldes at småkommunene er spesielle på andre måter. Er for eksempel valgdeltakelsen høyere i småkommunene fordi disse kommunene har en eldre befolkning, eller fordi småkommunene i snitt har høyere inntekter?

Nedenfor presenterer og drøfter vi resultater fra multivariate analyser av sammenhengen mellom egenskaper ved kommunene og de tre indikatorene på representativt demokrati: valgdeltakelse, listeretting og kvinneandelen blant representantene i kommunestyret.

Valgdeltakelse

I Tabell 2.3 presenteres resultatene fra analysen av valgdeltakelse for alle kommunene. Alt i alt forklarer regresjonsmodellen 45 prosent av variasjonen i valgdeltakelse mellom kommunene (jfr. Justert R^2).

I tråd med tidligere studier (Bjørklund 1999; Hagen og Sørensen 1997) viser også vår analyse en negativ sammenheng mellom *kommunestørrelse* og valgdeltakelse. Jo mindre kommunen er, desto flere innbyggere går til valgurnene, relativt sett. Valgdeltakelsen synker når folketallet øker, men effekten av størrelse svekkes noe med økende folketall (jfr. den positive koeffisienten for 'folketall kvadrert' indikerer).

Tabell 2.3 *Hva bestemmer valgdeltakelsen ved kommunevalget i 1999? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=371)*

	B
Folketall	-7,15 ***
Folketall kvadrert	0,01
Reiseavstand til sonesentrum (i 10 km.)	-0,05 *
Bosettingstetthet	-0,32 **
Sentralitet	-0,21
Samspill folketall – sentralitet	1,00 ***
Nord-norsk kommune	-1,64 **
Netto driftsutgifter pr.cap. 1999 (i 10 000)	1,21 **
Netto driftsresultat pr. cap. 1999 (i 10 000)	1,02
Andel av befolkningen 67 år +	0,64 ***
Andel av befolkningen 15 år og yngre	0,62 ***
Utdanningsnivå	0,12
Andel sos. representanter i kom.styret (1995-99)	-0,03
Konstant	41,45
Justert R ²	0,46

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå.

Valgdeltakelsen synker ved økende reiseavstander. Dette kan bety at lange avstander til stemmelokalet bidrar til at noen innbyggere velger å avstå fra å stemme. Bosettingstettheten i kommunen ser også ut til å ha betydning for befolkningens deltakelse ved valg: Jo mer tett befolket kommunen er (jo høyere andel av innbyggerne som bor i tettbygde strøk), desto lavere er valgdeltakelsen. Analysen viser dessuten at valgdeltakelsen er lavere i kommuner i Nord-Norge sammenliknet med andre kommuner.

Tabell 2.3 viser at kommunens sentralitet i seg selv ikke betyr mye for innbyggernes tendens til å stemme. Det synes imidlertid å være slik at sentralitet betyr noe annet for valgdeltakelsen i folkerike kommuner enn i små kommuner (jfr. samspillsvariabelen). Denne samspillseffekten kan anskueliggjøres ved hjelp av et regneeksempel basert på resultatene av analysen vist i Tabell 2.3. Vi har valgt å vise hvordan ulike verdier på variablene folketall og sentralitet slår ut for valgdeltakelsen (Tabell 2.4).³

Tabell 2.4 *Valgdeltakelsen ved kommunevalget, ved ulike kombinasjoner av størrelse og sentralitet. (Regneeksempel, der verdiene for de andre uavhengige variablene er satt til gjennomsnittet for alle kommunene.)*

Sentralitetskode	Folketall			
	1.500	3.000	10.000	30.000
1	64,3	63,4	59,1	46,9
4	64,1	63,6	61,4	55,2
7	63,9	63,9	63,8	63,6

Regneeksempelet i Tabell 2.4 viser at sentralitet har liten betydning for valgdeltakelsen i små kommuner. I store, perifere kommuner er imidlertid valgdeltakelsen atskillig lavere

³ Det er viktig å merke seg at disse resultatene ikke viser verdien for faktiske kommuner, men er regneeksempler basert på regresjonskoeffisientene. Kategorien 'perifere kommuner med 30 000 innbyggere' finnes ikke i Norge: ingen av de perifere kommunene er så store.

enn i store sentrale kommuner. Det er også verd å merke seg at valgdeltakelsen i store sentrale kommuner ikke er lavere enn valgdeltakelsen i småkommunene. Tabellen viser likeledes at kommunens folketall er av stor betydning i perifere kommuner, mens folketallet ikke er viktig i de sentrale kommunene. Det samme bekreftes av separate analyser av distriktskommuner, mellomliggende kommuner og sentrale kommuner (se vedlegg 2, tabell V.2).

Når det gjelder de økonomiske variablene, er det først og fremst netto driftsutgifter som slår ut i forhold til valgdeltakelsen. Separate analyser av distriktskommuner, mellomliggende kommuner og sentrale kommuner viser at også driftsresultatet er av betydning for de to siste gruppene av kommuner (se vedlegg 2, tabell V.2). Deltakelsen er relativt høyere i rikere kommuner.

Valgdeltakelsen øker med økende andel eldre og økende andel barn i befolkningen. For de eldres del kan dette henge sammen med at normene knyttet til å stemme ser ut til å være sterkere i denne delen av befolkningen enn blant andre befolkningsgrupper.

Befolkningens utdanningsnivå slår også ut som forventet: jo høyere utdanning, jo høyere valgdeltakelse. Denne sammenhengen er imidlertid ikke signifikant når vi trekker de andre forklaringsfaktorene inn i analysen.

Listeretting

Som tidligere studier har vist (jfr. Hagen og Sørensen 1997), viser også vår undersøkelse at det er en klar sammenheng mellom innbyggertall og andelen rettede stemmer (jfr. Tabell 2.5).

Tabell 2.5 *Omfanget av retting av listene ved kommunestyrevalget i 1999. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)*

	B
Folketall	-9,48 ***
Folketall kvadrert	0,16 ***
Reiseavstand til sonesentrum (i 10 km.)	0,02
Bosettingstetthet	-0,52 **
Sentralitet	-1,93 ***
Samspill folketall – sentralitet	0,80 **
Nord-norsk kommune	4,06 **
Netto driftsutgifter pr.cap. 1999 (i 10 000)	4,91 ***
Netto driftsresultat pr. cap. 1999 (i 10 000)	-8,59 ***
Andel av befolkningen 67 år +	0,78 **
Andel av befolkningen 15 år og yngre	1,87 ***
Utdanningsnivå	-0,30 *
Andel sos. representanter i kom.styret (1995-99)	-0,33 ***
Konstant	8,40
Justert R ²	0,65

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå.

Når innbyggertallet øker, reduseres andelen rettede stemmer. Betydningen av økende kommunestørrelse avtar imidlertid klart med økende folketall. Med andre ord gir en økning fra 2000 til 3000 innbyggere større nedgang i listerettingen enn en økning fra 20 000 til 21000 innbyggere. Den bivariante sammenhengen (som vist i Tabell 2.2) mellom reiseavstand og listeretting, forsvinner ved kontroll for andre faktorer i regresjons-

analysen. Bosettingtettheten i kommunen ser ut til å spille en viktigere rolle for tendensen til listeretting. Jo høyere andel av kommunens innbyggere som bor i tettbygde områder, desto mindre andel av stemmesedlene er påført rettelser.

Hvorvidt kommunen ligger sentralt eller perifert er også av betydning. Listeretting skjer i større grad i perifere kommuner enn i sentrale, men betydningen av beliggenhet avhenger av størrelsen på kommunen. Dette kan illustreres ved hjelp av et regneeksempel (Tabell 2.6). Eksempelen viser at sentralitet er av mindre betydning for de største kommunene. For mindre kommuner synker andelen rettelser med økende sentralitet. Jo mindre kommunen er, og jo mer perifer den er, jo flere velgere foretar rettinger av stemmesedlene. Listeretting er altså i størst grad et småkommune- og distriktskommunefenomen. En forklaring på det kan være at velgerne i slike kommuner har større kunnskap om og kjennskap til kandidatene som står på listene. Personkunnskap om kandidatene må en anta bidrar til å øke omfanget av strykninger og kummuleringer. At de politiske skillelinjene heller går mellom grender enn mellom partier, kan også være en (del-)forklaring på omfattende listeretting.

Tabell 2.6 *Tendensen til retting av listene ved kommunevalg, ved ulike kombinasjoner av størrelse og sentralitet. (Regneeksempel, der verdiene for de andre uavhengige variablene er satt til gjennomsnittet for alle kommunene)*

Sentralitetskode	Folketall			
	1.500	3.000	10.000	30.000
1	55,2	53,9	48,2	32,8
4	49,7	48,8	44,8	34,2
7	44,3	43,8	41,4	35,6

Befolkningen i kommuner i Nord-Norge har en klart sterkere tilbøyelighet til å rette stemmesedlene enn befolkningen i kommuner i andre deler av landet. Dette gjelder særlig i *sentralt* beliggende nordnorske kommuner (se tabell V.3 i Vedlegg 2).

Tendensen til listeretting øker også med økte driftsutgifter, dvs. jo større frie inntekter kommunen har til disposisjon (Tabell 2.5). Dette kan bety at listeretting ikke skjer som en reaksjon på streng prioritering mellom oppgaver, på grunn av begrensede inntekter. Tvert imot indikerer undersøkelsen at i kommuner med lave inntekter lar velgerne i større grad partiene (eller listene) styre representasjonen. Netto driftsresultat, som kan sees som en indikator på kommunens økonomiske handlingsrom, har motsatt effekt på tendensen til å rette valglistene. Jo mer handlingsrom, desto færre lister rettes, relativt sett.

Rettingen av stemmesedler øker jo større andel av befolkningen som er barn eller eldre. Undersøkelsen indikerer altså større aktivitet, både i form av valgdeltakelse og listeretting, i kommuner der de sentrale målgruppene for kommunale tjenester er store. Ut fra våre data, kan vi imidlertid ikke si hvilke velgergrupper det er som retter listene i kommuner med mange eldre eller mange barn.⁴

Generelt sett viser analysen en negativ sammenheng mellom utdanningsnivå og retting av listene. Desto lavere utdanning befolkningen har, desto større andel av stemmene er rettet. Dette er overraskende, i og med at utdanning ofte *øker* tendensen til andre typer politisk deltakelse. En nærmere analyse av sentrale, mellomliggende og perifere kommuner viser

⁴ Selv om det er en sammenheng mellom andelen eldre, og valgdeltakelse og omfanget av listeretting i kommunene, kan vi ikke slutte at eldre oftere stemmer, og oftere retter listene enn yngre. Det vil være en nivåfeilslutning.

imidlertid at utdanningsnivået i kommunen øker sannsynligheten for høy prosent rettede lister i sentrale strøk, men at sammenhengen er omvendt i mindre sentrale kommuner (se tabell V.3, Vedlegg 2).

Den politiske sammensetningen av kommunestyret ser også ut til å være av betydning for rettingen av valglistene. Kommuner med høy andel representanter fra sosialistiske partier, opplever relativt sett færre rettelser enn andre kommuner.

Faktorene som er tatt med i analysen av listeretting ved kommunevalget i 1999, forklarer til sammen 65 prosent av variasjonen mellom kommuner.

Kvinneandelen i kommunestyret

Larsen og Offerdal (1990) fant en klart positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og andelen kvinner i kommunestyret. Forklaringen de ga var at i småkommunene ble kvinnene strøket av listene i større omfang enn i større kommuner. Den bivariate sammenhengen mellom folketall og kvinneandel er, som vist i Tabell 2.2, klar og positiv. I den multivariate analysen (Tabell 2.7) endres dette bildet. Vi finner en svak negativ, men ikke signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse og kvinneandelen i kommunestyrene i inneværende periode. Dette gjelder når vi har kontrollert for rettede stemmer, som er den variabelen som viser klarest sammenheng med kvinneandelen. Jo mer rettinger på listene, jo færre kvinner i kommunestyret. Hypotesen om at omfattende listeretting ikke er til kvinnenes fordel, ser altså ut til å bli styrket gjennom denne analysen.

Tabell 2.7 *Kvinneandelen i kommunestyret i perioden 1999-2003. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter).*

	B
Folketall	-0,14
Folketall kvadrert	-0,08 **
Reiseavstand til sonesentrum (i 10 km.)	0,02
Bosettingstetthet	-0,07
Sentralitet	-0,17
Samspill folketall – sentralitet	0,27
Nord-norsk kommune	2,06 *
Netto driftsutgifter pr.cap. 1999 (i 10 000)	-0,12
Netto driftsresultat pr. cap. 1999 (i 10 000)	-0,45
Andel av befolkningen 67 år +	0,03
Andel av befolkningen 15 år og yngre	0,24
Utdanningsnivå	0,35 **
Andel sos. representanter i kommunestyret (1999-2003)	0,06
Andel rettede stemmer (1999)	-0,11 **
Konstant	28,53
Justert R ²	0,09

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå.

I tillegg til omfang av listeretting, er det befolkningens utdanningsnivå som viser signifikant sammenheng med kvinneandelen i kommunestyret. Som ventet finner vi at jo høyere utdanning befolkningen har, jo flere kvinner er det i kommunestyret. Når vi kontrollerer for andre faktorer, finner vi også at kvinneandelen er noe høyere i nord-norske kommuner enn i kommuner i andre deler av landet.

Generelt ser vi at modellen som er benyttet i analysen av kvinnerepresentasjon i kommunestyret, forklarer bare en liten del av variasjonen mellom kommuner. Det synes altså å være andre faktorer enn de vi her har tatt med som kan forklare innslaget av kvinnelige politikere i norske kommuner. Dette gjelder særlig i distriktskommunene, der de variablene vi har trukket inn, har helt minimal forklaringskraft (se tabell V.4, Vedlegg 2).

Oppsummering og drøfting

Vår analyse finner en sammenheng mellom kommunestørrelse og velgeratferd. Både valgdeltakelsen, og ikke minst omfanget av listeretting, øker med synkende folketall. Denne effekten av kommunestørrelse avtar med økende innbyggertall. Sammenhengen mellom kommunestørrelse og kvinnerepresentasjon i kommunestyret er derimot liten.

I case-studien vi gjennomførte tidligere (Hovik og Myrvold 2001) fant vi klare forskjeller mellom de nordnorske og de østnorske kommunene, hva indikatorer på representativt demokrati angikk. Studien tydet på et mer aktivistisk, men mindre representativt demokrati (hva kvinnerepresentasjon angikk) i de to nordnorske kommunene enn i de to østnorske. Den statistiske analysen viser også betydelige forskjeller mellom Nord-Norge og resten av landet hva aktivitet angår: Valgdeltakelsen er klart lavere i Nord-Norge enn i andre deler av landet, mens listeretting er mer utbredt. Kvinneandelen er noe høyere i Nord-Norge. Med unntak av for listeretting gir case-undersøkelsen altså *ikke* noe representativt bilde av forskjeller mellom Nord-Norge og resten av landet, hva indikatorer på representativt demokrati angår.

I case-studien fant vi ingen systematiske forskjeller mellom sentrale og perifere casekommuner. Den statistiske undersøkelsen viser derimot at det er forskjeller i velgeratferd mellom kommunegruppene; valgdeltakelsen er størst i sentrale kommuner, mens omfanget av listeretting er størst i perifere kommuner.

Sammenhengen mellom kommunestørrelse og indikatorer på representativt demokrati varierer noe mellom sentrale og perifere kommuner. I perifere kommuner har kommunestørrelse vesentlig betydning for valgdeltakelsen, men liten betydning for kvinnerepresentasjonen. I sentrale kommuner er det omvendt; kommunestørrelse har vesentlig betydning for kvinnerepresentasjonen, og liten betydning for valgdeltakelse. Kommunestørrelse har betydning for omfanget av listeretting i alle typer kommuner.

2.2 Direkte demokrati

I de senere åra har det vært en del oppmerksomhet omkring tiltak for å styrke kontakten mellom innbyggerne og kommunen. Dette gjelder både møter der en diskuterer viktige saker for lokalsamfunnet, for eksempel i forbindelse med kommuneplanlegging, eller tiltak som ”ordførerbenk” eller ”innbyggernes spørretime i kommunestyret” der folk kan ta opp spørsmål som opptar dem med kommunepolitikerne. Problemstillingen for dette avsnittet er om omfanget av slike tiltak varierer mellom store og små kommuner. Tidligere studier viser at det direkte demokratiet kommer til uttrykk på ulike måter i store og små kommuner. Aksjoner, underskriftskampanjer, og lignende uttrykk for direkte demokrati er mest utbredt i større kommuner, mens den direkte og personlige kontakten mellom innbyggerne og politikere og administrative ledere er mer utbredt i småkommuner (Hagen og Sørensen 1997:150; Bjørklund og Sørensen 2000:86). Spørsmålet her er om utbredelsen av formelle møteplasser mellom kommune og innbyggere også vil variere mellom mindre og større kommuner: Vil en utbredt direkte kontakt mellom velgere og valgte overflødiggjøre slike formaliserte møtepunkter?

Som mål på kommunenes iverksetting av tiltak for å styrke innbyggernes deltakelse i kommunepolitikken, benytter vi en indeks hentet fra Vabo og Stigen (2001). Indeksen er konstruert som summen av antall av følgende tiltak kommunene har iverksatt:

- ”Politikerdag”, ”ordførerbenk”, eller lignende hvor ordfører eller andre sentrale politikere annonserer at de er tilgjengelige for at folk skal kunne ta direkte og uanmeldt kontakt.
- Innbyggernes spørretime i kommunestyret.
- Internett – e-postforbindelse til politikere
- Arrangert folkemøter eller lignende i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanen eller andre kommunale planer
- Arrangert folkemøter eller lignende i forbindelse med andre typer saker (ikke plansaker).
- Gjennomført befolkningsundersøkelser, for eksempel om politisk deltakelse, holdning til kommunen (altså ikke spesifikke tjenester).
- Åpen debattside på internett om aktuelle saker
- Innført barn og unges kommunestyre, eller barne og/eller ungdomsråd
- Innført organ for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen
- Innført faste ressurs- eller referansegrupper for diskusjon av andre typer av saker, sammensatt av ”menige” innbyggere.

Tidligere studier har avdekket en klar og positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og kommunenes gjennomføring av deltakerdemokratiske tiltak, en sammenheng som avtar med stigende kommunestørrelse (Stigen og Vabo 2000). I case-studien fant vi at alle de fire kommunene vi studerte hadde gjennomført få slike tiltak, og også at de så lite behov for dette. Innbyggernes deltakelse syntes å bli sikret gjennom direkte kjennskap og kontakt mellom velgere og representanter (Hovik og Myrvold 2001).

Tabell 2.8 viser at i gjennomsnitt har kommunene innført 2,36 av ti mulige tiltak for å styrke det direkte demokratiet. De mest aktive kommunene har gjennomført sju ulike typer tiltak. Videre ser vi at større kommuner i gjennomsnitt har innført 2,5 slike tiltak, mens de mindre kommunene i gjennomsnitt har innført vel 2 tiltak.

Tabell 2.8 *Kommunenes innføring av tiltak for å styrke det direkte demokratiet. (Aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdier og antall enheter for samtlige kommuner og kommunene fordelt på to grupper etter størrelse).*

	Gj.snitt	Std.dev	Min.	Max.	N
Tiltak for å styrke det direkte demokratiet					
Alle kommunene	2,36	1,46	0,00	7,00	371
Små (under 3.000 innb.)	2,06*	1,38	0,00	6,00	125
Større (over 3.000 innb.)	2,51*	1,49	0,00	7,00	246

*Forskjellene i gjennomsnitt mellom små og større kommuner er signifikant på 1% nivå.

Tabell 2.9 viser de bivarierte sammenhengene mellom fire strukturelle variabler og antall demokratiltak som er innført. Sammenhengen mellom kommunens folketall og innføring av slike tiltak bekreftes. Det er også en positiv sammenheng mellom sentralitet og bosettingstetthet, og innføring av slike tiltak. I case-studien fant vi indikasjoner på at jo vanskeligere de interne kommunikasjonsforholdene var, desto mindre direkte

kjennskap og kunnskap hadde den politiske og administrative ledelsen om forhold i de enkelte kretsene. De to småkommunene med de største interne avstandene, hadde innført lokalutvalg. I kommunen med de vanskeligste interne kommunikasjonsforholdene, fungerte disse lokalutvalgene som et bindeledd mellom kretsene og kommunestyret (Hovik og Myrvold 2001). Den samme argumentasjonen kan brukes om flere av de tiltakene som er inkludert i listen over; dvs. at de er mest aktuelle i kommuner med kompliserte interne kommunikasjonsforhold, som alternativ til direkte og personlig kontakt. Som vi ser av tabellen nedenfor er sammenhengen mellom reiseavstand og antall tiltak kommunen har innført for å styrke det direkte demokratiet *negativ*, men ikke signifikant.

Tabell 2.9 *Bivariat sammenheng mellom strukturelle variabler og antall tiltak kommunene har innført for å styrke det direkte demokratiet (pearsons r).*

	Folkemengden 01.01.01	Sentralitet	Antall km. til sonesentrum, snitt	Bosettings- tetthet
Tiltak for å styrke det direkte demokratiet	0,21***	0,15**	-0,10	0,18***

*** er signifikant på 0,001-nivå, ** er signifikant på 0,01-nivå, og * er signifikant på 0,05-nivå.

Den multivariate analysen presentert i Tabell 2.10 indikerer at sammenhengen mellom kommunestørrelse og antall demokratitiltak er mer komplisert enn det som avsløres gjennom de bivariate analysene. Dette kommer til uttrykk gjennom at sammenhengen mellom folketallet i kommunene og antall demokratitiltak avhenger av hvor stor kommunen er (uttrykt ved en signifikant sammenheng mellom folketall kvadrert og antall demokratitiltak), og også av om kommunen er sentral eller perifer (uttrykt ved en signifikant sammenheng mellom samspill folketall – sentralitet og antall demokratitiltak).

Tabell 2.10 *Hva bestemmer kommunenes innføring av tiltak for å styrke det direkte demokratiet? Lineær regresjon. (N=371).*

	B
Folketall	-0,57 *
Folketall kvadrert	-0,02 ***
Reiseavstand til sonesentrum (i 10 km.)	0,01
Bosettingstetthet	0,04
Sentralitet	-0,08
Samspill folketall – sentralitet	0,15 ***
Om kommunen ligger i Nord-Norge	-0,31
Netto driftsutgifter pr.cap. 1999 (i 10 000)	-0,01
Netto driftsresultat pr. cap. 1999 (i 10 000)	-0,32
Andel av befolkningen 67 år +	0,00
Andel av befolkningen 15 år og yngre	-0,01
Utdanningsnivå	-0,01
Andel sos. representanter i kommunestyret	0,19
Konstant	2,52
Justert R ²	0,08

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå.

Samspeilet mellom folketall og sentralitet er illustrert i Tabell 2.11, der antall demokrati-tiltak kommunen har innført er beregnet for ulike kombinasjoner av innbyggertall og sentralitet, gitt at verdien på de andre variablene er lik gjennomsnittet for kommunene. Da ingen konkret kommune i virkeligheten vil ha akkurat denne sammensetningen av verdier på de uavhengige variablene, må resultatene sees som et regneeksempel for hypotetiske kommuner. Eksempelen viser gjennomsnittlig antall tiltak som er gjennomført i kommuner med ulike kombinasjon av sentralitet og folketall. Sammenhengen mellom folketallet i kommunen og antall demokrati-tiltak er positiv for de sentrale kommunene (kommuner med kode 5 og høyere). For de mer perifere kommunene er sammenhengen negativ. Effekten av sentralitet er svakt negativ for de minste kommunene, og klart positiv for de største. Effekten av sentralitet øker med økende folketall. Det er særlig de folkerike kommunene som skiller seg ut; de sentrale store kommunene har innført relativt mange tiltak, mens de perifere store kommunene har innført relativt få tiltak for å styrke det direkte demokratiet.

Tabell 2.11 *Antall tiltak kommunene har innført for å styrke det direkte demokratiet, for kommuner med ulike kombinasjoner av størrelse og sentralitet. (Regneeksempel, der verdiene for de andre uavhengige variablene er satt til gjennomsnittet for alle kommunene)*

Sentralitetskode	Folketall			
	1.500	3.000	10.000	30.000
1	2,4	2,3	2,0	1,0
4	2,2	2,2	2,2	2,1
7	2,0	2,1	2,4	3,2

Ingen av de andre variablene i modellen har signifikant effekt på antall demokrati-tiltak. Reiseavstand til nærmeste sonesentrum har for eksempel ingen betydning for antall demokrati-tiltak. Modellen som sådan forklarer lite av variasjonen i antall slike tiltak kommunene har innført.

2.3 Brukerfokusering

Tiltak for å styrke brukernes innflytelse over de kommunale tjenestene har også stor aktualitet. Dette er, i likhet med tiltak for å styrke det direkte demokratiet, alternative innflytelseskanaler til parti- og valgkanalen. Deltakelsesrettighetene er her imidlertid begrenset til brukerne av tjenestene. Data fra "Organisasjonsdatabasen" om hvilke tiltak kommunene har innført for å styrke brukerdemokratiet (om kommunene har innført brukerråd el.l) har vist seg å ikke kunne benyttes. I stedet har vi valgt å analysere kommunenes brukerfokusering, med utgangspunkt i en indeks utarbeidet av Vabo og Stigen (2001). Denne indeksen uttrykker antall av følgende tiltak som kommunen har innført:

- Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud i 1999
- Brukerundersøkelser i 1999, her forstått som undersøkelse av kommunens tjenesteproduksjon
- Utviklet servicedeklarasjon eller lignende, som garanterer innbyggerne en viss minstestandard på tjenestene

- Innført særlige regler for klagehåndtering ut over forvaltningslovens minstestandard (for eksempel avgrenset svartid/saksbehandlingstid)
- Innført systematisk evalueringer av klargers innhold og klagebehandlingen

Dette er altså ikke bare tiltak for å styrke brukernes påvirkningsmuligheter overfor beslutninger om kommunale tjenester, eller brukerdemokratiske tiltak, men også tiltak for å styrke brukernes rettigheter på andre måter og sikre tjenester i tråd med brukernes ønsker.

Tidligere studier har funnet en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og brukerorientering, en sammenheng som avtar med stigende kommunestørrelse (Stigen og Vabo 2000). Case-studien indikerte at småkommunene i liten grad hadde innført tiltak som ga brukere av kommunale tjenester er særlig innflytelse på tjenestetilbudet (Hovik og Myrvold 2001). Også her syntes personlig kjennskap og kontakt mellom både politikere og brukere og tjenesteytere og brukere, å gjøre denne typen tiltak overflødig.

Tabell 2.12 viser at kommunene i gjennomsnitt har innført 0,88 slike tiltak. 6 kommuner har innført fire av fem tiltak, mens hele 165 kommuner ikke har innført noen slike tiltak. Kommuner med mer enn 3.000 innbyggere har i gjennomsnitt innført flere tiltak enn mindre kommuner.

Tabell 2.12 *Kommunenes innføring av tiltak for å styrke brukerfokuseringen. (Aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdier og antall enheter for samtlige kommuner og kommunene fordelt på to grupper etter størrelse).*

	Gj.snitt	Std.dev	Min.	Max.	N
Tiltak for å styrke det direkte demokratiet					
Alle kommunene	0,88	0,98	0,00	4,00	371
Små (under 3.000 innb.)	0,63*	0,82	0,00	3,00	125
Større (over 3.000 innb.)	1,00*	1,04	0,00	4,00	246

* Forskjellene i gjennomsnitt mellom små og større kommuner er signifikant på 1% nivå.

Tabell 2.13 viser at innføring av tiltak for å styrke brukerfokuseringen viser klar sammenheng med både innbyggertallet i kommunen, sentralitet og bosettingstetthet. Det er også sammenheng mellom dette og reiseavstanden i kommunen; jo lengre reiseavstand, desto færre tiltak er innført.

Tabell 2.13 *Bivariat sammenheng mellom strukturelle variabler og antall tiltak kommunene har innført for å styrke brukerfokuseringen (pearsons r)*

	Folkemengden 01.01.01	Sentralitet	Antall km. til sonesentrum, snitt	Bosettings-tetthet
Antall tiltak for å styrke brukerfokuseringen	0,24***	0,19***	-0,13*	0,23***

*** er signifikant på 0,001-nivå, ** er signifikant på 0,01-nivå, og * er signifikant på 0,05-nivå.

Den multivariate analysen viser at antall brukertiltak som er innført øker med økende kommunestørrelse. Effekten av størrelse avtar imidlertid med økende folketall (folketall kvadrert har en negativ effekt), og denne avtagende effekten er signifikant. Vi ser også at

effekten av folketall øker med økende sentralitet (samspillsvariabelen har positiv effekt). Denne er imidlertid ikke signifikant.

Ingen av de andre variablene vi har tatt med i modellen har signifikant betydning for antall tiltak kommunen har innført for å styrke brukerfokuseringen. Tidligere analyser har også konkludert med at kommunestørrelse er den eneste av faktorene som ble inkludert i modellen som var av betydning (referanse).

Tabell 2.14 *Hva bestemmer kommunenes innføring av tiltak for å styrke brukerfokuseringen? Lineær regresjon. (N=371)*

	B
Folketall	0,16
Folketall kvadrert	-0,02 ***
Reiseavstand til sonesentrum (i 10 km.)	0,01
Bosettingstetthet	0,02
Sentralitet	-0,01
Samspill folketall – sentralitet	0,03
Om kommunen ligger i Nord-Norge	-0,25
Netto driftsutgifter pr.cap. 1999 (i 10 000)	-0,02
Netto driftsresultat pr. cap. 1999 (i 10 000)	0,02
Andel av befolkningen 67 år +	0,01
Andel av befolkningen 15 år og yngre	0,00
Utdanningsnivå	0,01
Andel sos. representanter i kommunestyret	0,45
Konstant	0,31
Justert R ²	0,11

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå.

2.4 Oppsummering og drøfting: demokrati

I dette kapitlet har vi studert flere sider ved lokaldemokratiet: det representative demokratiet, det direkte demokratiet og brukerdemokratiet. Formålet med analysene var primært å undersøke hvorvidt kommunestørrelse har betydning for demokratiet, og eventuelt om andre strukturelle forhold ved kommunene, som bosettingsstruktur og sentralitet, henger sammen med demokratiets funksjonsmåte. I analysene har vi også kontrollert for andre variable, både økonomiske faktorer, etterspørselsfaktorer og politiske forhold. Resultatene av analysene er oppsummert i Tabell 2.15.

Tabellen viser at det er stor forskjell i analysemodellens forklaringskraft (R²). Mens de valgte variablene forklarer 65 prosent av variasjonen i andelen rettede stemmesedler, og 46 prosent av variasjonen i valgdeltakelse, forklarer de bare åtte prosent av forskjellene mellom kommunenes satsing på tiltak for direkte demokrati. Når det gjelder denne type tiltak, samt tiltak for å styrke brukerdemokratiet, er det altså andre forhold som virker inn, enn de vi har tatt med i analysene. Det samme gjelder for kvinneandelen i kommunestyrene.

Vi ser av Tabell 2.15 at kommunestørrelse har betydning for enkelte sider ved lokaldemokratiet. I små kommuner er valgdeltakelsen og andelen rettede valglister gjennomgående høyere enn i større kommuner. Men de små kommunene har iverksatt færre tiltak for å styrke det direkte demokratiet i kommunene. Disse resultatene indikerer et sterkt og levende lokaldemokrati i småkommunene, noe som kanskje medfører et

mindre behov for å innføre spesielle tiltak for å engasjere befolkningen, enten som borgere eller som brukere.

Sentralitet virker inn på andelen rettede lister, slik at det er færre som retter listene i sentrale kommuner enn i distriktskommunene. Det er også interessant å merke seg at analysen viser at det eksisterer samspill mellom folketall og sentralitet for flere av demokratiindikatorne. Dette betyr at kommunestørrelse har en annen betydning for sentrale kommuner enn for distriktskommunene. Når det gjelder valgdeltakelse og listeretting betyr folketall lite eller ingenting i de mest sentrale kommunene, men mye i distriktskommunene. Når det gjelder tiltak for å styrke det direkte demokratiet, har folketall motsatt effekt i sentrale kommuner sammenlignet med distriktskommuner: I sentrale kommuner har store kommuner klart flere tiltak for direkte demokrati enn små kommuner, mens i distriktskommunene er det de små kommunene som har flest slike tiltak.

Tabell 2.15 Oppsummering av analysen av demokratiets tilstand i kommunene

	Representativt demokrati			Tiltak for direkte demokrati	Tiltak for bruker-demokrati
	Valg-deltakelse	Andel ret-tede lister	Kvinneandel i komm.st.		
Strukturvariable					
Folketall	-	-		-	
Folketall kvadrert		+	-	-	-
Sentralitet		-			
Samp. folk – sentr.	+	+		+	
Reiseavstand	-				
Bosettingstetthet	-	-			
Nord-Norge	-	+	+		
Økonomivariable					
Netto driftsutgifter	+	+			
Netto driftsresultat		-			
Ettersp./kostnadsvar.					
Andel innb. 67+ år	+	+			
Andel innb. <15 år	+	+			
Utdanningsnivå		-	+		
Politiske variable					
Andel sosialister i kst.		-			
Andel rettede st. sedler			-		
R ² (forklart varians)	0,46	0,65	0,09	0,08	0,11

Analysen av valgdeltakelse viser at deltakelsen synker med økende reiseavstander. Lang reisevei til stemmelokalet fører sannsynligvis til at flere avstår fra å stemme, men dette mønsteret kan endres når mulighetene for å stemme via posten blir mer utbredt. Bosettingstettheten i kommunen ser også ut til å virke inn på valगतferden. Det er relativt flere som stemmer og flere som retter listene i spredtbygde kommuner. Ellers er det

interessant å se at valgdeltakelsen er lavere i nord-norske kommuner enn i kommuner i andre deler av landet, men det er relativt sett flere som retter listene i kommunene i nord. I kommunestyrene i Nord-Norge utgjør også kvinnene en høyere andel av representantene enn hva som er tilfellet for de andre kommunene.

Kommunaløkonomiske forhold ser også ut til å ha en viss betydning for valgfaterden. Jo rikere kommunen er, desto høyere er valgdeltakelsen, og desto flere retter på listene ved valget. Det ser imidlertid ut til at et dårlig driftsresultat for kommunen, ikke mobiliserer innbyggerne til å stryke eller kumulere kandidater ved kommunestyrevalget.

Verken økonomivariablene eller etterspørsels-/kostnadsvariablene har betydning for kommunenes iverksetting av tiltak for å styrke demokratiet. Etterspørsels- og kostnadsvariablene ser imidlertid ut til å henge sammen med valgfaterden. I kommuner med relativt mange eldre og i kommuner med relativt mange barn, er det relativt flere som stemmer og flere som retter på listene. Et høyt utdanningsnivå i kommunen reduserer sjansene for listeretting, men øker sannsynligheten for at det sitter mange kvinner i kommunestyret.

Den partimessige sammensetningen av kommunestyret har liten betydning for de trekkene ved lokaldemokratiet som vi studerer her. Det er færre som retter listene i kommuner med en høy andel sosialister i kommunestyret. Det er dessuten interessant å merke seg at andelen kvinner i kommunestyret synker når det er mange som retter valglistene.

3 Tjenesteproduksjon

3.1 Innledning

Den kommunale tjenesteproduksjonen er en svært mangfoldig dimensjon, både når det gjelder spekteret av tjenester kommunene produserer og sider ved den enkelte tjeneste. I vurderingen av kommunenes evne til å ivareta tjenesteproduksjonen, er det naturlig å trekke fram tre aspekter ved tjenestene. Det første aspektet er *omfanget* av de produserte tjenestene. Et annet aspekt er *kvaliteten* ved tjenestene. Det tredje aspektet – *effektivitet* – henger sammen med både omfang og kvalitet, men innebærer også noe mer. I analysene i dette kapitlet vil vi søke å belyse både omfanget (dekningsgraden) av produksjonen av de tjenestene vi studerer, og kvalitetsaspekter ved tjenestetilbudet. Det er imidlertid viktig å merke seg at den type kvantitative analyser som gjennomføres her, setter klare begrensninger for hvor mange sider ved en tjeneste som kan undersøkes, og for dybden i forståelsen av sammenhengene mellom forklaringsfaktorene og tjenesten som studeres.

Evne og vilje til prioritering

Analysene som presenteres i denne delen av rapporten, og i delene om rettssikkerhet og samfunnsutvikling, innebærer en forestilling om at vi kan få et bilde av – og en forståelse for – kommunenes prioriteringer av ulike oppgaver. Kommunale prioriteringer avhenger imidlertid både av *evnen* og *viljen* til å satse på en tjeneste. Dette betyr at kommunen på den ene side må ha handlingsrom for å prioritere denne tjenesten. På den annen side må kommunen ha et ønske eller et behov for en slik satsing. Men hva er det som bestemmer kommunens evne og vilje til prioritering?

Evnen til å satse på en gitt tjeneste avhenger trolig både av hvor stor handlefrihet kommunene har på området, i forhold til nasjonale bestemmelser og standarder, og av økonomiske forhold. Kommunens inntekter, i form av skatteinntekter og overføringer, setter klare grenser for aktiviteten. Dette innebærer isolert sett at høyere inntekter gir mulighet for større satsing. Men budsjettbegrensningen betyr også at tyngden av oppgaver på ett område, setter grenser for satsingen på andre. For eksempel vil kommuner med relativt sett tunge og kostnadskrevede omsorgsoppgaver, i form av en stor andel av de eldste eldre, måtte nedprioritere andre oppgaver. Likeledes vil kommuner med mange barn i skolepliktig alder – en lovpålagt oppgave med store økonomiske implikasjoner – oppleve at andre tjenester ikke kan prioriteres like høyt. Også andre kostnadsforhold, som reiseavstander, smådriftsulemper o.l., virker inn på kommunenes økonomiske prioriteringsevne, i den forstand vi her har brukt begrepet.

Viljen til å prioritere kan avhenge både av politiske/ideologiske faktorer i kommunen og av etterspørsel og behov i befolkningen. I tillegg kommer faktorer som er vanskelige å spore i denne type statistiske analyser som vi gjennomfører her: personlige og historiske forhold i kommunen.

De uavhengige variablene vi har tatt med i analysene, er ment å fange opp kommunenes prioriteringsevne og –vilje. Vi har inkludert inntekts- og kostnadsforhold, behovsvariable samt politiske faktorer i analysene. Det er av og til usikkert om enkelte av variablene kan sies å uttrykke et behov eller en kostnad. Dette gjelder for eksempel variabelen 'andel barn i skolepliktig alder' i forhold til kulturskoletilbudet. På den ene side kan andel barn sees som en behovsindikator: relativt mange barn gir et større press for et bredt tilbud i kulturskolen. På den annen side kan et stort antall barn innebære store kostnader til grunnskolen i kommunen, noe som kan begrense kommunens satsing på kulturskolen. Spørsmålet om hvilken av disse tolkningene som er 'riktig', kan ikke avgjøres teoretisk. Vi må derfor ta opp slike spørsmål underveis, i forbindelse med drøftingen av analyseresultatene.

Valg av tjenester

Vi har valgt å analysere kvantitativt de samme tjenestene som inngikk i case-studien (Hovik og Myrvold 2001): kommunelegetjenesten, tjenester overfor psykisk utviklingshemmede, skolefritidsordningen (SFO) og musikk- og kulturskolene (heretter kalt 'kulturskolene'). Valget av disse tjenestene ble begrunnet i ønsket om å studere tjenester innenfor ulike kommunale sektorer, tjenester som ikke er detaljstyrt fra statlig side, og tjenester som er forskjellig hva brukere angår og hvorvidt de er relativt nye eller etablerte kommunale ansvarsområder.

Kommunelegetjenesten er en tradisjonell kommunal tjeneste, som har hele befolkningen som brukere, og der staten stiller absolutte krav til kompetanse. Tjenester for psykisk utviklingshemmede er et nyere kommunalt ansvar, tjenestene gjelder en avgrenset gruppe innenfor befolkningen, og den stiller betydelige krav til fagkompetanse. Skolefritidsordningen er som pålagt oppgave ny for kommunene, og det stilles få krav til omfang, innhold og fagkompetanse. Kulturskolene er også en relativt ny lovpålagt oppgave. Kommunene har stor frihet i utformingen av innholdet i kulturskoletilbudet, men etableringen av et tilbud stiller implisitt krav til kompetanse.

3.2 Kommunelegetjenesten

Kommunene skal sikre befolkningen nødvendige helsetjenester. Dette inkluderer allmenlegetjeneste og legevakt (Lov om helsetjenesten i kommunene av 19.11.82). Her vil vi undersøke hvilken betydning ulike strukturelle forhold har å si for legedekningen i kommunene, og hva slike forhold har å si for bemanningssituasjonen. Vi har dermed valgt å analysere to indikatorer på kommunenes tilbud om legetjenester:⁵

- Dekningsgraden av leger, forstått som totalt antall legeårverk som ble utført i kommunen i 1998, per 10.000 innbyggere.
- Bemanningssituasjonen, forstått som antallet ubesatte legestillinger som andel av det totale antallet legeårverk utført i kommunen (i 1998).

Indikator på kvaliteten i legetjenesten er altså ikke analysert. Case-studien ga imidlertid klare indikasjoner på at bemanningsproblemer påvirket kvaliteten på tjenestene, i den forstand at ubesatte legestillinger og nødvendigheten av å dekke legebehovet gjennom korttidsvikarer, bidro til å senke kvaliteten på tilbudet til kronisk syke og andre "storforbrukere" av kommunelegetjenesten (Hovik og Myrvold 2001). Dette måles imidlertid

⁵ Disse dataene er hentet fra Norsk samfunnsvitenskaplige datatjeneste. Jfr. Kommunal monitor, Fimreite m.fl. 2000.

ikke gjennom variabelen andel ubesatte legestillinger, da stillinger som fylles av korttidsvikarer er definert som besatte stillinger.

Tidligere undersøkelser har vist at de minste kommunene har flere legeårsverk i kommunehelsetjenesten per innbygger, enn større kommuner. Antall legeårsverk per innbygger viste sammenheng med kommunestørrelse for kommuner under 7000 innbyggere. For større kommuner var forskjellene små (Fimreite m.fl. 2000). Det er også høyere dekning av fysioterapeuter, jordmødre og helsesøstre i de aller minste kommunene. Ut fra disse undersøkelsene vil vi altså forvente en sammenheng mellom kommunestørrelse og legedekning. Vi kjenner ikke til studier som har undersøkt sammenhengen mellom andre strukturelle forhold og legedekningen, og vi vet derfor ikke i hvilken utstrekning det er størrelse i seg selv eller andre strukturelle trekk som forklarer den høye korrelasjonen som er avdekket mellom størrelse og legedekning.

Kunnskapen vi har om bemanningssituasjonen er begrenset. Inntrykket en sitter igjen med fra oppslag i media, m.m. er at det er stor legemangel i mange små kommuner i distriktene. Vi vil forvente at dette er et distriktsfenomen, heller enn et småkommunefenomen. Vi har undersøkt andelen ubemannede legestillinger per utførte legeårsverk i kommunene. Det er imidlertid viktig å merke seg at i mange kommuner blir legetjenestene utført av korttidsvikarer, som er inkludert i utførte legeårsverk.

Den gjennomsnittlig legedekningen i kommunene er vel 10 leger per 10.000 innbyggere (jfr. Tabell 3.1). Dette varierer imidlertid mye etter hvor stor kommunen er. I gjennomsnitt er legedekningen nesten 1½ gang større i kommuner under 3.000 innbyggere, enn i kommuner over 3.000 innbyggere. De ubesatte legestillingene utgjør i gjennomsnitt vel 13% av utførte legeårsverk. I de minste kommunene er denne andelen imidlertid betydelig høyere; de ubesatte legestillingene utgjør her nesten ¼ av de utførte legeårsverkene.

Tabell 3.1 *Legedekningen i kommunene per 10.000 innbyggere, og andelen ubesatte legestillinger utgjør av antall utførte legeårsverk i kommunen. Aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, milnimums- og maksimumsverdier og antall enheter for samtlige kommuner, og kommunene fordelt på to grupper etter størrelse.*

	Gj.snitt	Std.dev	Min.	Max.	N
Antall legeårsverk per 10.000 innbyggere					
Alle kommunene	10,15	3,61	2,37	29,24	434
Små (under 3.000 innb.)	12,71*	4,23	2,37	29,24	160
Større (over 3.000 innb.)	8,66*	2,03	4,17	16,64	274
Andel ubesatte legestillinger av utførte legeårsverk					
Alle kommunene	13,30	29,98	0,00	285,71	434
Små (under 3.000 innb.)	23,33*	43,75	0,00	285,71	160
Større (over 3.000 innb.)	7,45*	14,74	0,00	100,00	274

* Forskjellene i gjennomsnitt mellom små og større kommuner er signifikant på 0,1% nivå.

Variasjonen både i legedekning og i ubesatte legestillinger er betydelig større i de små kommunene, enn i de større. Et vesentlig høyere standardavvik indikerer dette, sammen med minimums- og maksimumsverdiene. Dette kan indikere at det er andre faktorer som

er viktig for legedekning og legebemanning i de små kommunene, enn i de større. Case-studien vår viste at legedekningen var større i de to distriktskommunene enn i de to sentrale kommunene. Mens legedekningen var godt under gjennomsnittet for norske kommuner i de to sentrale kommunene, var den godt over gjennomsnittet i de to perifere kommunene (Hovik og Myrvold 2001). Vi har undersøkt om det er en generell tendens at legedekningen er høyere i små distriktskommuner enn i små sentrale kommuner. Dette kommer vi tilbake til senere.

De bivariate sammenhengene mellom hhv. legedekning og ubesatte legestillinger, og fire strukturelle variabler er vist i Tabell 3.2. Det er en sterk lineær sammenheng mellom legedekning og sentralitet; dekningsgraden er betydelig større i distriktskommunene enn i sentrale kommuner. Legedekning viser også en klar, men ikke like sterk sammenheng med bosettingstetthet, folketall og reiseavstander.

Legemangel (ubesatte legestillinger) viser sterkest lineær sammenheng med reiseavstanden i kommunen. Jo større reiseavstander, desto flere ubesatte legestillinger. Legemangelen er også større i distriktskommuner enn i sentrale kommuner, i spredtbygde kommuner enn i tettbygde, og det er en negativ sammenheng mellom antall ubesatte legestillinger og folketallet i kommunen.

Tabell 3.2 *Bivariat sammenheng mellom strukturelle variabler, og legedekningen og andelen ubesatte legestillinger i kommunene (pearsons r).*

	Folke- mengden 01.01.01	Sentralitet	Antall km. til sonesentrum, snitt	Bosettings- tetthet
Antall utførte legeårsverk per 10000 innb.	-0,28***	-0,45***	0,13**	-0,33***
Andel ubesatte lege-stillinger av antall utførte legeårsverk	-0,11*	-0,21***	0,37***	-0,13**

*** er signifikant på 0,001-nivå, ** er signifikant på 0,01-nivå, og * er signifikant på 0,05-nivå.

En multivariat analyse av hvilken betydning ulike faktorer har for *legedekningen* er presentert i Tabell 3.3. Resultatene viser at legedekningen øker jo mindre kommunene er, og den øker jo mer perifer kommunen er. Det er imidlertid en samspillseffekt mellom folketall og sentralitet, som gjør at sammenhengene er mer komplisert. For de mest perifere kommunene er det en sterk negativ sammenheng mellom størrelse og legedekning. For de mest sentrale kommunene er sammenhengen mellom kommunestørrelse og legedekning svakt negativ. For småkommunene er det en svakt negativ sammenheng mellom sentralitet og legedekning. For de større kommunene er det en sterk positiv sammenheng mellom sentralitet og legedekning.

Tabell 3.3 *Hva bestemmer legedekningen i kommunene? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=434).*

	B
Folketall	-1,99 ***
Folketall kvadrert	0,01
Reiseavstand til sonesentrum (i 10 km.)	-0,09 ***
Bosettingstetthet	-0,04
Sentralitet	-0,23 **
Samspill folketall – sentralitet	0,25 ***
Netto driftsutgifter pr.cap. 1999 (i 10 000)	1,65 ***
Netto driftsresultat pr. cap. 1999 (i 10 000)	1,87 ***
Arbeidsgiveravgiftssone (lav avgift = høy verdi)	0,64 ***
Andel av befolkningen 80 år +	-0,03
Andel av befolkningen 0-15 år	-0,22 ***
Andel sos. representanter i kommunestyret	-2,70 **
Konstant	12,72
Justert R ²	0,47

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå.

Dette interaksjonsforholdet er illustrert ved hjelp av et regneeksempel i Tabell 3.4 nedenfor. Her er legedekningen for kommuner med ulike kombinasjon av størrelse og sentralitet beregnet, gitt at verdiene på de andre uavhengige variablene er lik gjennomsnittet for alle kommunene. Mens de minste perifere kommunene skiller seg positivt ut, er det de største usentrale kommunene som skiller seg negativt ut. Det er også verdt å merke seg at kommunestørrelse har liten betydning for legedekningen i sentrale kommuner.

Tabell 3.4 *Legedekningen for kommuner med ulike kombinasjoner av størrelse og sentralitet. (Regneeksempel, der verdiene for de andre uavhengige variablene er satt til gjennomsnittet for alle kommunene)*

Sentralitetskode	Folketall			
	1.500	3.000	10.000	30.000
1	11,0	10,8	9,6	6,2
4	10,5	10,3	9,6	7,7
7	9,9	9,9	9,7	9,3

Når det gjelder de andre strukturelle variablene, så har reiseavstanden i kommunen betydning. Jo kortere reiseavstand, desto høyere legedekning. Bostettingstettheten har derimot lite å si. De variablene som uttrykker kommunens evne til å yte et godt tjenestetilbud viser klar sammenheng med legedekningen. Kommunenes økonomi, både uttrykt gjennom driftsutgifter og driftsresultat, påvirker legedekningen. Og jo lavere arbeidsgiveravgift, jo større legedekning.

Funnene indikerer også at legedekningen er påvirket av behov for andre kommunale tjenester. Det er en klar negativ sammenheng mellom andelen barn og legedekningen, som kan tolkes som at i kommuner med betydelig behov for eller etterspørsel etter barnehage- og skoletjenester, så prioriteres legetjenestene lavere enn i andre kommuner. Andelen eldre har derimot ingen innvirkning på legedekningen. Den partipolitiske sammensetningen i kommunestyret er derimot av betydning: Jo større andel sosialister i

kommunestyret, desto lavere legedekning. Alt i alt kan modellen vår forklare en stor del av variasjonen i legedekningen i kommunene ($R^2=0,47$).

I Tabell 3.5 nedenfor presenterer vi en tilsvarende analyse av andelen *ubesatte legestillinger*. Som vi ser bidrar modellen vår til å forklare langt mindre av variasjonen i denne variabelen. Av de strukturelle forholdene, er det reiseavstanden i kommunen som har signifikant sammenheng med bemanningssituasjonen. Jo større reiseavstander, desto flere ubesatte legestillinger. Legestillingene i kommunehelsetjenesten synes vanskelig å få besatt der en stor andel av befolkningen er bosatt langt fra sentrum. Det kan ha sin forklaring i hvor belastende tjenesten er, i form av omfang av reising i forbindelse med legevakt og bemanning av mange legekontorer. Dette kan også være med å forklare den entydige negative sammenhengen mellom reiseavstand og legedekning, som framgikk av forrige tabell. Legedekningen kan være lav i slike kommuner, fordi en har problemer med å få besatt stillingene. Korrelasjonen mellom legedekning og andel ubesatte legestillinger er som ventet negativ (pearsons $r = -0,219$). Desto høyere legedekningen er, jo færre ubesatte legestillinger er det i kommunen.

Tabell 3.5 *Hva bestemmer andelen ubesatte legestillinger i kommunen? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=434).*

	B
Folketall	-5,99
Folketall kvadrert	0,04
Reiseavstand til sonesentrum (i 10 km.)	1,14 ***
Bosettingstetthet	0,57
Sentralitet	-0,36
Samspill folketall – sentralitet	0,74
Netto driftsutgifter pr.cap. 1999 (i 10 000)	5,79 **
Netto driftsresultat pr. cap. 1999 (i 10 000)	-6,69
Arbeidsgiveravgiftssone (lav avgift = høy verdi)	1,29
Andel av befolkningen 80 år +	-0,97
Andel av befolkningen 0-15 år	-0,20
Andel sos. representanter i kommunestyret	4,71
Konstant	-4,52
Justert R^2	0,14

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå

Sammenhengen mellom de andre strukturelle variablene og bemanningssituasjonen, er stort sett som ventet: Jo færre innbyggere og jo mindre sentral kommunen er, jo større er bemanningsproblemene. Effekten av størrelse øker jo større kommunen blir, og det samme gjelder effekten av sentralitet. Disse sammenhengene er imidlertid ikke signifikante.

Av de andre variablene i modellen, er det kun kommuneøkonomi, uttrykt ved netto driftsutgifter, som viser signifikant sammenheng med andelen ubesatte legestillinger. Jo rikere kommunen er, desto flere ubesatte legestillinger er det.

Oppsummering og drøfting

Kommunestørrelse og sentralitet viser en kompleks sammenheng med legedekningen i kommunene. I de mer perifere kommunene er det en sterk negativ sammenheng mellom folketallet i kommunene og legedekningen. Legedekningen varierer lite med kommunestørrelse i de mest sentrale kommunene. Hva småkommunene angår, så er legedekningen større desto mer perifer kommunen er, mens det omvendte er tilfelle for

større kommuner. I de større kommunene er dekningen størst i sentrale strøk. Andelen ubesatte legestillinger synes derimot ikke påvirket av slike forhold. Andelen ubesatte legestillinger øker med økte reiseavstander i kommunen, mens verken folketallet eller sentralitet har signifikant innvirkning på dette.

Legedekningen synes også påvirket av lokale prioriteringer. Behovet for tjenester for barn og unge, uttrykt gjennom andelen av befolkningen som er 15 år eller yngre, viser negativ sammenheng med legedekningen. Det samme gjør andelen kommunestyrerepresentanter fra sosialistiske parti.

Legedekningen viser også betydelig sammenheng med økonomiske forhold. Kommunens økonomi, så vel som kostnader i form av arbeidsgiveravgift, har klar sammenheng med legedekningen. Andelen ubesatte legestillinger viser også positiv sammenheng med inntektsnivået i kommunen (uttrykt i form av netto driftsutgifter). At vi finner at kommunenes inntekter har positiv sammenheng både med legedekning (jfr. Tabell 3.3) og andel ubesatte legestillinger (jfr. Tabell 3.5), er vanskelig å forklare. Når vi analyserer dette for hhv. sentrale kommuner og distriktskommuner (jfr. Tabell V.7, vedlegg 2), så finner vi at det er i distriktskommunene at sammenhengen mellom økonomi og legedekning er sterkest. Den positive sammenhengen mellom økonomi og ubesatte legestillinger gjelder derimot først og fremst for de sentrale kommunene.

I distriktskommunene synes altså god kommuneøkonomi å bidra til en høy legedekning. I sentrale kommuner er det en klar positiv sammenheng mellom god kommuneøkonomi og høy andel ubesatte legestillinger. Det er vanskelig å forklare dette funnet i sentrale kommuner. Analysen indikerer imidlertid at god kommuneøkonomi ikke hjelper sentrale kommuner i å rekruttere leger. De vedlagte analysene viser også at vår modell bidrar til å forklare en stor andel av variasjonen i ubesatte legestillinger i sentrale kommuner ($R^2=0,35$). Mens det for distriktskommunene kun er reiseavstand til senteret som viser signifikant sammenheng med andelen ubesatte legestillinger, så blir dette også påvirket av bosettingstetthet, økonomi, partipolitisk sammensetning og andelen eldre eldre i sentrale kommuner. Dette indikerer at legedekningen i sentrale kommuner er påvirket av strukturelle, demografiske, økonomiske og politiske forhold, mens det er andre forhold som har betydning i mer perifere kommuner.

3.3 Kulturskole

Forløperen til det som i dag kalles 'kulturskoler' var rene musikkskoler. Den første kommunale musikkskolen ble etablert i 1961. I 1984 ble det innført et statlig øremerket tilskudd til musikkskolene. I 1997 ble musikkskolene utvidet til også å omfatte andre kulturuttrykk, med tilbud som dans, drama, bilde, etc. I lov av 19. juni 1997 (gjeldende fra 01.07.98) er det lovfestet at alle kommuner skal ha et tilbud om musikk- og kulturskole til barn og unge, enten alene eller i samarbeid med andre kommuner (Opplæringsloven §13-6).

Loven stiller ikke krav til omfanget på tilbudet, men det slås fast at musikk- og kulturskolene skal gi et undervisningstilbud til alle barn og unge, uten hensyn til hvor de bor eller til egen økonomi. En arbeidsgruppe nedsatt av Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet i 1998 foreslo at antall elever i musikk- og kulturskolen bør tilsvare minst 30% av grunnskoleelevene i kommunen. Kommuner som i 1998 hadde et lavere omfang på sitt kulturskoletilbud, ble anbefalt å utarbeide en plan for økning i tilbudet. Selv om loven ikke setter krav til innholdet i kulturskolen, sier arbeidsgruppen at det "(v)ed alle musikk- og kulturskoler bør (...) finnes minst 3 ulike tilbud innenfor musikk og minst 3

ulike tilbud innenfor andre kulturuttrykk. Tilbudet bør gjenspeile det lokale kulturlivet og svare til lokale behov. Det vil være naturlig å utvide tilbudet i forhold til kommunens størrelse” (KUF 1999).

Analysen tar utgangspunkt i de to sentrale indikatorene på omfang av og innhold i kulturskolen som ble benyttet av arbeidsgruppen: *andel grunnskoleelever i kulturskolen* og *antall tilbud innenfor andre kulturuttrykk* enn musikk. Disse to indikatorene utgjør de to avhengige variablene i analysen.⁶ Antall tilbud i andre kulturuttrykk enn musikk er beregnet ut fra hvorvidt kommunen har elever i dans, drama, bildende kunst eller annet. Antall tilbud innenfor disse kategoriene igjen, er ikke kartlagt. Dette betyr at vi får et for lavt tall for bredden i tilbudet for de kommunene som har et stort spekter av tilbud. Tabell 3.6 viser den univariate fordelingen for de to avhengige variablene.

Tabell 3.6 *Andelen grunnskoleelever i kulturskolen og antall tilbud i andre kulturuttrykk. (Deskriptiv statistikk: aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdier og antall enheter)*

	Gj.snitt	Std.dev.	Min.	Max.	N
Andel gr.skoleelever i kulturskolen					
Alle kommunene	19,8	13,0	0	88,7	416
Små (under 3000 innb.)	27,9*	15,2	3,4	88,7	152
Større (over 3000 innb.)	15,2*	8,6	0	66,4	264
Antall tilbud i andre kulturuttrykk					
Alle kommunene	1,5	1,2	0	4	415
Små (under 3000 innb.)	1,2*	1,0	0	4	151
Større (over 3000 innb.)	1,7*	1,2	0	4	264

*Forskjellen mellom små og store kommuner er signifikant på 1%-nivå

Tallene i Tabell 3.6 viser at kommunene i gjennomsnitt langt fra har nådd arbeidsgruppens mål om at 30 prosent av grunnskoleelevene skal gå i kulturskolen og at kommunene skal ha et tilbud i tre kulturuttrykk utover musikk. Blant de minste kommunene ser vi imidlertid at målsettingen nesten er oppfylt. Hele 28 prosent av grunnskoleelevene har et tilbud i musikk- og kulturskolen i de minste kommunene. Mange av kulturskolene i de minste kommunene er imidlertid rene musikkskoler, og omfanget av tilbud utover musikkundervisning er begrenset. Større kommuner har et betydelig bredere tilbud til sine elever i kulturskolen.

Tabell 3.7 viser bivariate sammenhenger mellom ulike strukturvariable og indikatorer på kommunenes kulturskoletilbud. Andelen grunnskoleelever som får undervisning i kulturskolen er høyere i små kommuner, i perifere kommuner, i spredtbygde kommuner og i kommuner med lange reiseavstander. Tilsvarende har tilbudet i andre kulturuttrykk større

⁶ Dataene er samlet inn av Statens utdanningskontor i Sør-Trøndelag. I og med at en del kommuner samarbeider om kulturskolen, er antallet elever og hvilket tilbud elevene får, registrert på den kommunen som administrerer kulturskolen. Det foreligger ingen oversikt over hvor mange elever som faktisk kommer fra de ulike kommunene i samarbeidet. Vi har for disse kommunenes vedkommende fordelt kulturskoleelevene på den enkelte kommune forholdsvis, etter antall grunnskoleelever i kommunen. Til sammen utgjør dette 40 kommuner.

bredde i store kommuner, sentrale kommuner, tettbygde kommuner og i kommuner med kortere reiseavstander.

Tabell 3.7 *Bivariat korrelasjon mellom strukturelle variable og andel grunnskoleelever i kulturskolen og antall tilbud i andre kulturuttrykk*

	Folke- mengden 01.01.01	Sentralitet	Antall km. til sonesentrum, snitt	Bosettings- tetthet
Andel gr.sk.elever i kulturskolen	-.27**	-.46**	.17**	-.33**
Antall tilbud i andre kulturuttrykk	.20**	.14**	-.14**	.18**

** : Signifikant sammenheng på 0.01-nvå

Småkommunene ser altså ut til å ha relativt sett flere grunnskoleelever i sine musikk-skoler, men samtidig et smalere tilbud til dem som går der. De videre analysene undersøker hvorvidt folketallet i seg selv har betydning for kulturskoletilbudet i kommunene, eller om de forskjellene vi så langt har sett skyldes at små og store kommuner er forskjellige med hensyn til andre faktorer.

Andel grunnskoleelever i kulturskolen

Vi vil først studere hvilke faktorer som ser ut til å henge sammen med andelen grunnskoleelever i kommunens kulturskole. I tillegg til strukturvariablene, trekker vi også inn økonomiske variable og befolkningsvariable i analysen.

Tabell 3.8 *Hva bestemmer andelen grunnskoleelever i kommunenes kulturskoler? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=415)*

	B
Folketall (i 10 000)	-8,38 ***
Folketall kvadrert	0,02
Reiseavstand til sonesentrum (i 10 km.)	-0,15 **
Bosettingstetthet	-0,24
Sentralitet	-2,1 ***
Samspill folketall – sentralitet	1,14 **
Netto driftsutgifter pr.cap. 1999 (i 10 000)	3,7 ***
Netto driftsresultat pr. cap. 1999 (i 10 000)	1,13
Andel av befolkningen 80 år +	0,66
Andel av befolkningen 6-15 år	0,6
Andel sos. representanter i kommunestyret	0,03
Konstant	10,05
Justert R ² =	0,32

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå

Tabell 3.8 viser sammenhengen mellom kommunestørrelse og andelen grunnskolebarn i kulturskolen, kontrollert for andre faktorer. Vi ser at andelen barn i kulturskolen er klart lavere i store kommuner enn små. Likeledes er andelen lavere i kommuner med store reiseavstander, noe som sannsynligvis henger sammen med tilgjengeligheten til

kulturskoletilbudet i disse kommunene. Også sentralitet ser ut til å være av betydning: jo mer sentralt plassert kommunen er, desto færre elever går i kulturskolen, relativt sett. Betydningen av sentralitet henger imidlertid sammen med folketall. Tabell 3.9 viser et regneeksempel på hvordan andelen grunnskoleelever variere med ulike verdier av sentralitet og folketall.

Tabell 3.9 *Andel grunnskoleelever i kulturskolen, ved ulike kombinasjoner av størrelse og sentralitet. (Regneeksempel, der verdiene for de andre uavhengige variablene er satt til gjennomsnittet for alle kommunene)*

Sentralitetskode	Folketall			
	1.500	3.000	10.000	30.000
1	26,3	25,2	20,2	5,8
4	20,5	19,9	17,3	9,8
7	14,7	14,7	14,4	13,8

Tabell 3.9 viser et interessant bilde av hvordan størrelse og sentralitet spiller sammen i forklaringen av andelen grunnskoleelever i kommunenes kulturskoler. Sentralitet betyr mye for de små kommunene – jo mer sentral kommunen er, desto lavere er andelen barn i kulturskolen. For de største kommunene er sammenhengen omvendt: jo mer sentral kommunen er, desto høyere andel grunnskoleelever benytter seg av kulturskolens tilbud. Dette kan skyldes at tilbudet til barn og unge generelt er større i de sentrale store kommunene, slik at kulturskolen møter betydelig større konkurranse om barna. For de små kommunene kan det imidlertid være slik at de sentralt plasserte kommunene har lettere for å rekruttere lærerkrefter, og derved gi et attraktivt tilbud innenfor kulturskolen.

For de mest sentrale kommunene, har størrelsen på kommunen liten eller ingen betydning for hvor stor andel av elevene som går i kulturskolen. For distriktskommunene er imidlertid folketallet viktig: jo større kommunen er, desto lavere er andelen grunnskoleelever som får et tilbud i kommunens kulturskole. Dette bekreftes også av de separate analysene av sentrale mellomliggende og perifere kommuner (se tabell V.9 Vedlegg 2).

Det ser ut til at det primært er de strukturelle variablene, folketall, reiseavstander og sentralitet som bestemmer hvor mange barn kommunene klarer å fange inn i sitt kulturskoletilbud. I tillegg til disse faktorene, er netto driftsutgifter pr. innbygger av betydning. Jo rikere kommunen er, desto større andel av barna går i kulturskolen. Alt i alt forklarer de variablene som er med i modellen omtrent en tredel av variasjonen i andelen grunnskoleelever i kulturskolen.

Tilbud i andre kulturuttrykk

Som vi påpekte innledningsvis, så er det et mål for departementet å utvide kulturskolenes tilbud til å omfatte andre kulturuttrykk enn musikk. Dette uttrykkes også klart gjennom navnebyttet fra 'musikk- (evt. også kultur-) skoler' til 'kulturskoler'. Våre opplysninger om tilbudet innenfor kulturskolene, er noe mangelfulle. Vi vet om det gis tilbud i ulike kulturuttrykk (som dans, drama, bilde), men vi vet ikke om det gis flere tilbud innenfor hvert av disse uttrykkene. Tabell 3.10 viser resultatet av analysen.

De faktorene vi har brukt for å analysere variasjonen i kommunenes kulturskoletilbud, forklarer svært lite (jfr. 'Justert R^2). Det kan altså synes som om det er andre faktorer enn de vi har tatt med, som forklarer bredden i tilbudet. Den lave forklaringskraften kan også i noen grad skyldes den måten bredden i tilbudet er målt på her, med andre ord at avhengig variabel ikke er helt god indikator på det tilbudet kommunene faktisk gir.

Tabell 3.10 *Hva bestemmer bredden i kommunenes tilbud i kulturskolene? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=414)*

	B
Folketall (i 10 000)	-0,03
Folketall kvadrert	-0,01
Reiseavstand til sonesentrum (i 10 km.)	-0,01
Bosettingstetthet	-0,01
Sentralitet	-0,03
Samspill folketall – sentralitet	0,03
Netto driftsutgifter pr.cap. 1999 (i 10 000)	-0,08
Netto driftsresultat pr. cap. 1999 (i 10 000)	0,12
Andel av befolkningen 80 år +	-0,11 **
Andel av befolkningen 6-15 år	0,00
Andel sos. representanter i kommunestyret	-0,57
Konstant	2,53
Justert R ² =	0,06

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå

Den eneste variabelen som ser ut til å ha noen betydning, er andelen av de eldste eldre. Dette kan bety at kommuner med stor belastning på pleie- og omsorgssektoren må begrense tilbudet av økonomiske grunner, eller at disse kommunene velger ikke å satse på et bredt tilbud innenfor kulturskolen. En separat undersøkelse av sentrale, mellomliggende og perifere kommuner viser at denne tendensen er særlig sterk i distriktskommunene (se tabell V.10 i Vedlegg 2)..

Oppsummering og drøfting

Vi har her sett på to aspekter ved kommunenes kulturskoletilbud: andel grunnskoleelever som omfattes av tilbudet, og tilbudet i andre kulturuttrykk enn musikk. Disse to sidene ved tjenesten var valgt ut fra at kulturdepartementet har klare målsetninger knyttet til begge aspektene.

Resultatet av analysene kan forstås slik at folkerike kommuner etablerer et ganske bredt spekter av kulturuttrykk i sine kulturskoler, men at en mindre andel av barna omfattes av kulturskolen i de store kommunene. Det ligger sannsynligvis flere årsaker til grunn for dette. Det kan også være god grunn til at flere årsaker spiller sammen i bestemmelsen av kommunens kulturskoletilbud: både stordriftsfordeler, elevgrunnlag, reiseavstander og omfanget av alternative aktiviteter er trolig av betydning. Når småkommunene først har etablert et tilbud i kulturskolen, arbeider de kanskje hardere for å få fylt plassene, for å få utnyttet instruktørkapasiteten. Samtidig må småkommunene ha et visst elevgrunnlag for sine aktiviteter, og begrenser derfor bredden i tilbudet. Også tilgangen til lærerkrefter kan begrense antall kulturuttrykk det gis et tilbud i. I store kommuner, særlig i sentrale strøk, har gjerne barna flere alternative aktivitetsmuligheter. Kulturskolen blir bare ett av en rekke tilbud, også innenfor kultur. Dette kan bety på at kulturskolen ofte fungerer som et svært viktig tilbud om kulturell aktivitet i småkommunene, der alternativene er færre. Kommuneøkonomien ser også ut til å være av en viss betydning for dekningsgraden i kulturskolen: relativt rikere kommuner har flere av grunnskoleelevene i kulturskolen.

3.4 Skolefritidsordningen

Fra 1991 har staten gitt økonomiske tilskudd til kommunale skolefritidsordninger. Kommunene ble pålagt å gi et slikt tilbud til elever i 1.-4. klasse i 1998. SFO er ment å være et frivillig tilbud til barn med omsorgsbehov ut over normal skoletid. Staten presiserer at kommunene skal gi tilbud i den grad det er etterspørsel etter ordningen (Rundskriv F-066-98).

I analysen av kommunenes skolefritidsordning, benytter vi to indikatorer på omfanget av tjenesten kommunene tilbyr:⁷

- Andel av elevene i 1.-4. klasse som benyttet ordningen i 1999.
- Andelen som benytter ordningen på full tid (hel plass, eller 15 timer eller mer i uka).

Andelen elever i de aktuelle klassetrinnene som benytter ordningen, er et naturlig valg som indikator på omfanget av tjenesten. Når vi også inkluderer andelen som benytter ordningen på full tid, så er det begrunnet i at variasjonen mellom kommunene er mye større her enn for bruk av SFO uansett antall timer.

Som indikator på kvaliteten i tjenesten, benytter vi en indikator:

- Andelen stillinger som er bemannet med personer med fagkompetanse, enten dette er lærere, førskolelærere eller folk med fagbrev.

Evalueringer av ordningen har vist at det er av betydning hvilke kvalifikasjoner leder har, både mhp. administrativ og pedagogisk kompetanse (KUF 1997). Dette er med på å begrunne at vi velger et uttrykk for de ansattes fagkompetanse som indikator på kvaliteten i tjenesten.

Det er gjort få eller ingen studier av hva som kan forklare variasjon i SFO-tilbudet mellom kommuner. En undersøkelse KUF gjennomførte i 1997 viste stor variasjon mellom fylker i andelen av elevene som benyttet SFO-tilbudet. De tolket dette som forskjeller i behov for SFO, "for eksempel på grunn av forskjellig bosetningsstruktur" (KUF 1997), selv om de også pekte på at forskjeller i utbygging av SFO-tilbudet kunne være en årsak. Dette skulle tilsi at bosetningsstruktur, reiseavstander, og andre forhold som kan beskrive variasjon i behov og tilgjengelighet til tjenesten har større betydning enn kommunenes størrelse og sentralitet. I denne analysen har vi inkludert ytterligere tre variabler som indikerer variasjon i behov for eller etterspørsel etter tjenesten:

- *Andelen enslige forsørgere.* Vi forventer at enslige forsørgere har et større behov for SFO, enn der det er to forsørgere. Vi har ikke data om andelen enslige forsørgere per årsklasse, kun andelen enslige forsørgere av den totale andel forsørgere i kommunen. Dvs. at vi antar at denne andelen ikke varierer mye mellom årsklasser, dvs. at det er en høy korrelasjon mellom totalt andel enslige forsørgere og andel enslige forsørgere av barn mellom 6 og 9 år.
- *Innbyggernes utdanningsnivå.* Vi forventer at jo høyere utdanning foreldrene har, desto oftere etterspør de SFO-tjenester. Dette begrunnes i en antakelse om at sysselsettingen og heltidsjobbingen er høyere, jo høyere utdanning folk har, og at foreldrenes økonomi øker med økt utdanning. Vi har ikke data om foreldrenes utdanning, men antar denne korrelerer sterkt med befolkningens utdanningsnivå. Det er også mulig å argumentere for at en høgt utdannet befolkning vil prioritere SFO-tjenester høyere enn en lavt utdannet befolkning.

⁷ Disse dataene er hentet fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets database for SFO.

- *Om landbruksnæringen er dominerende i kommunen eller ikke.* Vi forventer at etterspørselen etter SFO er lavere i landbrukskommuner enn i andre kommuner. Begrunnelsen for dette er at behovet for barnepass i større grad kan dekkes ved besteforeldre som bor nær barna. Dette ble nevnt som forklaring på lav etterspørsel etter SFO-tjenester, fra informanter i noen av case-kommunene vi studerte (Hovik og Myrvold 2001).⁸

I tillegg til disse har vi delt opp andelen barn i ulike alderskategorier. Dvs. at vi har skilt ut andelen av befolkningen mellom 6 og 9 år, dvs. i målgruppen for SFO-tjenester.

Tabell 3.11 viser at i gjennomsnitt er det nesten 40% av skoleelevene i 1.-4.klasse som benytter SFO. Andelen er i gjennomsnitt 6,5 % lavere for de minste kommunene, enn for de større. Et høyere standardavvik viser at variasjonen er større blant de minste kommunene enn blant kommunene med mer enn 3.000 innbyggere.

22,57% av elevene i 1.-4. klasse har *hel plass i SFO*. Dvs. at de fleste som bruker SFO, bruker den på hel tid. Vel 16% benytter ordningen under 15 timer i uka. Forskjellene mellom de små og de større kommunene er betydelige: I gjennomsnitt benytter vel 16% av elevene i de minste kommunene SFO på full tid, mens tallet for de større kommunene er vel 26%.

Tabell 3.11 *Andelen elever i 1.-4.klasse som er med i SFO, andelen elever i 1.-4. klasse som benytter SFO i mer enn 15 timer i uka, og andelen av arbeidsinnsatsen i SFO som utføres av fagutdannede. Aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdier og antall enheter for samtlige kommuner, og kommunene fordelt på to grupper etter størrelse.*

	Gj.snitt	Std.dev	Min.	Max.	N
Andelen elver i 1.-4. kl. som er med i SFO					
Alle kommunene	38,78	16,59	0,00	100,58	434
Små (under 3.000 innb.)	34,68*	19,13	0,00	100,00	160
Større (over 3.000 innb.)	41,18*	14,42	7,18	100,58	274
Andelen elver 1.-4. kl. med SFO mer enn 15 t/uke					
Alle kommunene	22,57	16,32	0,00	67,97	434
Små (under 3.000 innb.)	16,10*	14,86	0,00	64,29	160
Større (over 3.000 innb.)	26,35*	15,97	0,00	67,97	274
Andelen fagutdannede i SFO					
Alle kommunene	29,48	21,96	0,00	100,00	432
Små (under 3.000 innb.)	30,57	28,62	0,00	100,00	158
Større (over 3.000 innb.)	28,84	17,01	0,00	100,00	274

* Forskjellene i gjennomsnitt mellom små og større kommuner er signifikant på 0,1% nivå.

Omtrent 30% av arbeidsinnsatsen i SFO gjøres av ansatte med *fagutdanning*. Forskjellene mellom de to kommunegruppene er ubetydelige. Et stort standardavvik indikerer

⁸ I etableringen av denne variabelen har vi tatt utgangspunkt i SSBs klassifisering av kommunenes næringstilknytning (NOS C-192, SSB 1994). De kommunene som SSB har klassifisert som L (landbruk), LF (landbruk, fiske og fangst), LI (landbruk, industri) og LA (Landbruk, bygg og anlegg) har vi definert som kommuner der landbruksnæringen har en dominerende posisjon. Kommuner med en annen klassifisering er definert som kommuner der andre næringer dominerer. Data er hentet fra NSDs kommunedatabase.

imidlertid betydelig variasjon blant de minste kommunene. Siden det vil måtte være snakk om få ansatte i SFO i disse kommunene, vil også variasjonen måtte være stor.

De *bivariate korrelasjonene* mellom indikatorene på omfang og kvalitet i SFO-tjenestene og strukturelle forhold er vist i Tabell 3.12. Det er en klar sammenheng mellom bruken av SFO-tjenester i kommunene og hver enkelt av de fire strukturelle faktorene. Flere elever benytter seg av SFO-tilbudet, desto større kommunen er og jo mer sentral kommunen er. Bosettingstetthet er imidlertid den strukturelle faktoren som viser sterkest sammenheng med omfanget. Dette gjelder i enda større grad for andelen elever som bruker SFO på full tid. Dette indikerer at flere elever benytter SFO i tettbygde strøk, enn i spredtbygde. Dette er for så vidt i tråd med funn i case-studien, som indikerte at SFO-tilbudet i småkommunene var behovsstyrt, tilpasset antall søkere. Behovet syntes vesentlig lavere i de kommunene der en stor andel av befolkningen var sysselsatt i landbruket (Hovik og Myrvold 2001). Forklaringen på dette var at behovet for barnepass ble dekket av besteforeldre som bodde på gårdene. Vi fant ingen indikasjoner på at kommunens beliggenhet langs en sentrum-periferiakse var viktig.

Tabell 3.12 *Bivariat sammenheng mellom strukturelle variabler, og andelen elever i 1.-4.klasse som går i SFO, andelen som går i SFO i mer enn 15 timer i uka, og andelen fagutdannede i SFO (pearsons r)*

	Folkemengden 01.01.01	Sentralitet	Antall km. til sonesentrum, snitt	Bosettings- tetthet
Andelen elever i 1.-4.kl. med SFO	0,22***	0,18***	-0,23***	0,30***
Andelen elever i SFO over 15 t.	0,36***	0,29***	-0,29***	0,56***
Andelen fagutdannede i SFO	-0,04	-0,01	-0,08	-0,04

*** er signifikant på 0,001-nivå, ** er signifikant på 0,01-nivå, og * er signifikant på 0,05-nivå.

De strukturelle faktorene viser ingen sterk sammenheng med kvaliteten, forstått som andelen stillinger i SFO utført av personer med fagutdanning. Informanter i alle de fire kommunene vi gjennomførte case-studier i, gav uttrykk for at de helst hadde sett at SFO ble bemannet med fagpersoner, men at det var vanskelig å få slike til å søke deltidsstillinger i SFO.

Den *multivariate analysen* av hva som påvirker omfanget av SFO-tjenester i kommunene, peker i samme retning som case-studiene (jfr. Tabell 3.13). Næringsgrunnlaget i kommunen er viktig. Andelen som benytter SFO er i gjennomsnitt 7,37 prosentpoeng lavere i kommuner der landbruket er en dominerende næring, enn der andre næringer er dominerende. Dette indikerer at bruken av SFO varierer med det lokale behovet for tjenesten. Bruken av SFO synes også å variere med behovet for andre kommunale tjenester, jo høyere andel eldre i befolkningen, og jo høyere andel førskolebarn og eldre grunnskolebarn i befolkningen, desto lavere andel av elevene benytter SFO. Dette indikerer at kommunens prioritering av andre tjenester, som følge av behovet for disse, påvirker bruken av SFO. Bruken av SFO synes dermed delvis avhengig av tilbudet kommunen gir. Det er i første rekke i de sentrale kommunene at andelen eldre og andele førskolebarn påvirker omfanget av bruk av SFO (jfr. Tabell V.11, vedlegg 2). I disse kommunene øker også bruken av SFO med befolkningens utdanningsnivå.

Tabell 3.13 *Hva bestemmer omfanget av bruk av SFO-tjenester i kommunene? Lineær regresjon. (N=434).*

	B
Folketall	0,63
Folketall kvadrert	-0,08
Reiseavstand (i 10 km.)	-0,20 **
Bosettingstetthet	0,55
Sentralitet	0,44
Samspill folketall – sentralitet	0,19
Netto driftsutgifter pr. cap. 1999 (i 10 000)	2,46
Netto driftsresultat pr. cap. 1999 (i 10 000)	3,63
Andel av befolkningen 80 år +	-1,91 **
Andel av befolkningen i førskolealder	-2,53 **
Andel av befolkningen mellom 6 og 9 år	0,17
Andel av befolkningen mellom 10 og 15 år	-1,99 *
Andel enslige forsørgere	0,11
Befolkningens utdanningsnivå	0,45
Landbruk som dominerende næring	-7,37 ***
Andel sos. Representanter i kommunestyret	3,34
Konstant	69,43
Justert R ²	0,16

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå.

Av de strukturelle variablene vi har undersøkt, så er det reiseavstand til sonesentrum som viser signifikant sammenheng med bruken av SFO, når vi kontrollerer for andre forhold. Jo lengre avstander, desto færre elever benytter seg av SFO-tjenestene. Dette er som forventet, særlig da mye tyder på at få kommuner har et eget transporttilbud til elevene som benytter SFO. Tjenesten blir da mindre tilgjengelig for elever som bor langt fra skolen. For de andre strukturelle variablene er også sammenhengen som ventet: Andelen som bruker SFO øker med stigende folketall, bosettingstetthet og sentralitet. Disse sammenhengene er imidlertid ikke signifikante.

Som vist i Tabell 3.11, så er variasjonen mellom små og større kommuner hva angår andelen elever med *hel plass* i SFO betydelig større enn variasjonen i andelen som benytter ordningen uansett omfang. Dette begrunner også hvorfor det er interessant å undersøke hva som bestemmer forskjeller i bruk av SFO på hel tid. Som vist i Tabell 3.14 forklarer vår modell betydelig større del av variasjonen i bruk av SFO på hel tid ($R^2 = 0,38$), enn bruk av SFO uansett ($R^2 = 0,16$, jfr. Tabell 3.13). Flere av de strukturelle variablene viser også klar sammenheng med andelen elever med full plass i SFO. Andelen med hel plass i SFO øker med økende bosettingstetthet, økende sentralitet og synkende reiseavstander. Andelen øker også med økende folketall, men denne sammenhengen er ikke signifikant.

Tabell 3.14 *Hva bestemmer andelen elever som har hel plass i SFO (mer enn 15 timer i uka)? Lineær regresjon, (N=434).*

	B
Folketall	2,49
Folketall kvadrert	-0,06
Reiseavstand til sonesentrum (i 10 km.)	-0,15 *
Bosettingstetthet	1,73 ***
Sentralitet	0,93 **
Samspill folketall – sentralitet	-0,09
Netto driftsutgifter pr. cap. 1999 (i 10 000)	4,44 ***
Netto driftsresultat pr. cap. 1999 (i 10 000)	-3,52
Andel av befolkningen 80 år +	-1,92 ***
Andel av befolkningen i førskolealder	-0,80
Andel av befolkningen mellom 6 og 9 år	-1,51
Andel av befolkningen mellom 10 og 15 år	-0,75
Andel enslige forsørgere	0,42 **
Befolkningens utdanningsnivå	0,14
Landbruk som dominerende næring	-5,26 ***
Andel sos. representanter i kommunestyret	1,57
Konstant	24,85
Justert R ²	0,38

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå.

Disse strukturelle forskjellene kan indikere forskjeller i behov eller etterspørsel etter SFO, selv om det er vanskelig å argumentere for at det å bo i spredtbygde områder eller i perifere kommuner i seg selv skal påvirke dette. Disse variablene kan også indikere forskjeller i betingelser og kostnader for kommunene knyttet til å etablere tilbudet. Jo dyrere det er for kommunen å etablere tilbudet, desto dyrere blir det trolig for foreldrene å la barna benytte det. Det synes rimelig å anta at i gjennomsnitt vil kommunene belaste foreldrene med deler av de økte omkostningene knyttet til å gi et godt SFO-tilbud i spredtbygde og perifere kommuner. Undersøkelsen indikerer dermed at hva det koster foreldrene å ha barna i SFO påvirker andelen som benytter seg av SFO, og særlig andelen som bruker SFO på hel tid. Kommuneøkonomi, uttrykt ved netto driftsutgifter, viser også klar sammenheng med andel elever med hel plass i SFO. Dette kan forklares ved at rike kommuner dekker en større andel av SFO-kostnadene selv, og at foreldrebetalingen blir mindre. Andelen som bruker SFO på hel tid viser negativ sammenheng med andelen eldre. Dette kan tolkes som der det er mange eldre, vil kommunen heller prioritere tjenester for disse, enn SFO-tjenester.

I tillegg til kostnadsmomentet, syner forskjeller i behov og i muligheter for annet barnepass å være viktig. Bruken av hel plass i SFO viser negativ sammenheng med at landbruksnæringen er dominerende i kommunen. Andelen enslige forsørgere viser signifikant positiv sammenheng med bruk av SFO på hel tid.

Tre variabler viser signifikant sammenheng med *andelen fagutdannede i SFO* (jfr. Tabell 3.15), nemlig reiseavstand, folks utdanningsnivå og næringsgrunnlaget i kommunen. Dette kan tolkes eller forklares på to måter: For det første at disse forholdene påvirker befolkningens (og dermed kommunens) prioritering av å gi elevene et pedagogisk tilbud i SFO. Det synes rimelig å anta at foreldrenes vektlegging av at SFO skal være et pedagogisk tilbud, og ikke kun oppbevaring eller barnepass, vil øke med deres utdanningsnivå. Det kan også tenkes at det er kulturelle forskjeller i synet på dette,

knyttet til næringsgrunnlag. For det andre at disse forholdene påvirker mulighetene kommunen har til å rekruttere fagutdannede til SFO. Det kan for eksempel tenkes at tilgangen på fagutdannede søkere til slike jobber er større på steder der utdanningsnivået er høgt, eller der arbeidsreisene ikke er for lange.

Tabell 3.15 *Hva bestemmer andelen fagutdannede i SFO? Lineær regresjon. (N=434).*

	B
Folketall	0,28
Folketall kvadrert	0,06
Reiseavstand til sonesentrum (i 10 km.)	-0,27 *
Bosettingstetthet	-0,03
Sentralitet	0,54
Samspill folketall – sentralitet	-0,25
Netto driftsutgifter pr. cap. 1999 (i 10 000)	0,81
Netto driftsresultat pr. cap. 1999 (i 10 000)	6,30
Andel av befolkningen 80 år +	1,84
Andel av befolkningen i førskolealder	-1,59
Andel av befolkningen mellom 6 og 9 år	2,37
Andel av befolkningen mellom 10 og 15 år	-0,21
Andel enslige forsørgere	0,04
Befolkningens utdanningsnivå	0,77 *
Landbruk som dominerende næring	-6,54 *
Andel sos. representanter i kommunestyret	5,56
Konstant	13,46
Justert R ²	0,02

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå.

Andelen fagutdannede i SFO øker med økende folketall og økende sentralitet, men disse sammenhengene er ikke signifikante. Vår analysemodell forklarer lite eller ingen ting av forskjellene i andelen fagutdannede i SFO ($R^2=0,02$). Innledningsvis i denne rapporten var vi inne på at trekk ved kommunal tjenesteyting kunne bli påvirket av forhold det er vanskelig å ta hensyn til i statistiske analyser. Informanter i alle kommunene inkludert i case-studien uttrykte at de helst hadde sett at disse stillingene hadde vært bemannet med fagpersoner, men at slike ikke søkte seg til disse stillingene. I dette tilfellet er det mulig at den viktigste faktoren for å forklare variasjon i sider ved den kommunale tjenesten er tilgangen på søkere med fagutdanning. Vår modell er ikke utviklet for å finne forklaringer på slike variasjoner, som for eksempel forskjeller i antall arbeidsledige pedagoger.

Oppsummering og drøfting

Verken våre indikatorer på omfanget av SFO-tjenestene (andel elever som går i SFO og andel elever som går i SFO på full tid) eller kvaliteten på tjenesten (andel fagutdannede i SFO) varierer vesentlig med kommunestørrelse. Andre strukturelle forhold påvirker imidlertid omfanget av SFO: Reiseavstandene i kommunen påvirker andelen elever som benytter SFO (uansett tidsomfang), mens flest elever benytter SFO på heltid i tettbygde og sentrale kommuner.

Reiseavstand til sonesentrum påvirker trolig tjenestens tilgjengelighet og kostnadene foreldrene har ved å bruke SFO. Omfanget av SFO viser også positiv sammenheng med kommuneøkonomi (uttrykt gjennom nettdriftsutgifter). Denne sammenheng er kun

signifikant for bruk av SFO på hel tid. Bruken av tjenesten synes altså påvirket av kommunens økonomiske evne til å gi et godt tilbud og / eller et rimelig tilbud.

Kommunens SFO-tilbud synes følsom for kommunens prioritering av andre tjenesteområder og befolkningsgrupper. Omfanget av SFO-tjenester viser negativ sammenheng med andelen eldre og andelen førskolebarn og andelen eldre grunnskolebarn i befolkningen. At både kommuneøkonomi og befolkningssammensetningen slår ut, indikerer at omfanget av bruken av SFO i noen grad blir påvirket av kommunens evne og vilje til å bygge ut tjenesteområdet. Undersøkelsen viser imidlertid også at bruken av SFO er påvirket av behov og etterspørsel. Bruken av SFO er klart lavere i landbrukskommuner enn i andre kommuner, og bruk av SFO i hel plass øker med andelen enslige forsørgere.

Når det gjelder forskjeller i kvaliteten på SFO-tjenestene, uttrykt gjennom andelen fagutdannede, så er dette i liten grad påvirket av de variablene vi har tatt inn i analysen.

3.5 Tilbudet til psykisk utviklingshemmede

Ansvar for psykisk utviklingshemmede ble overført fra fylkeskommunene til kommunene 1. januar 1991. Hensikten med å desentralisere ansvaret for psykisk utviklingshemmede var blant annet å ”bedre og normalisere levekårene for psykisk utviklingshemmede” (Ot.prp. 49 (1987-88)). I stedet for å institusjonalisere denne gruppen, skulle de inngå som en naturlig del av lokalmiljøet. Forventningen var at kommunene ville sørge for ”å legge forholdene til rette for at psykisk utviklingshemmede så langt som mulig skal leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre” (Ot.prp. 49 (1987-88)). Det ble også slått fast at tiltak og tjenester overfor psykisk utviklingshemmede skal gis i tilknytning til lokalmiljøet og det vanlige serviceapparatet i samfunnet (St.meld. nr. 47 (1989-90)).

Det var bred enighet i Stortinget på slutten av 1980-tallet om å overføre ansvaret for psykisk utviklingshemmede til kommunene. Noen ganske få representanter var imidlertid skeptiske til om reformen nødvendigvis ville føre til bedre livsbetingelser for denne gruppen. Psykisk utviklingshemmede har spesielle behov – av og til svært ressurskrevende behov – for hjelp og støtte (Slettebø 1990:7). Spørsmålet var om kommunene ville få de *økonomiske*, og ikke minst de *faglige*, ressursene til å ivareta den enkelte på en god måte.

Ønsket om ’normalisering’ av de psykisk utviklingshemmedes livssituasjon var et av motivene bak HVPU-reformen (Slettebø 1990:11). ’Normalisering’ betyr blant annet at voksne har arbeid og egen bolig, at en har fritid og ferie, og at en er del av et større fellesskap (Stangvik 1987). Lav grad av normalisering innebærer et dagligliv preget av passivitet og isolasjon.

Tøssebro (1996) har studert utviklingshemmedes levekår etter HVPU-reformen. Hans fokus er ikke primært på om kommunens *størrelse* har betydning for hvordan oppgavene overfor denne gruppen ivaretas. Et funn er likevel at småkommunene gjennomgående er flinkere til å gi hjemmeboende psykisk utviklingshemmede et tilbud om egen bolig. De små kommunene har dessuten, i mangel på spesialskoler og lignende, i større grad integrert de utviklingshemmede i de ordinære kommunale tjenestene. I årene etter HVPU-reformen har imidlertid et hovedproblem for de små kommunene vært at utgiftene til de psykisk utviklingshemmede veier svært tungt på kommunebudsjettene. Dette betyr at plutselige endringer, for eksempel ved tilflytting av brukere eller rask forverring av tilstanden til brukere i kommunen, kan skape alvorlige økonomiske problemer for små-

kommunene. Selv om staten refunderer utgifter over 900 000, er utgifter opp til dette nivået svært store i forhold til totalbudsjettet i små kommuner.

I case-studien studerte vi små kommuners tilbud om bolig, arbeid og aktivisering til psykisk utviklingshemmede innbyggere (Hovik og Myrvold 2001). Vårt inntrykk er at de fire kommunene som inngikk i studien har et rimelig godt tilbud til psykisk utviklingshemmede, men at den konkrete løsningen av oppgavene overfor denne gruppen varierer ganske mye. Det kan være et problem for små kommuners tilbud til psykisk utviklingshemmede at de har så få innbyggere i denne gruppen. Dette gjelder primært aktivitets- og sosiale tilbud snarere enn botilbud. Alle kommunene har egne boliger for de fleste voksne psykisk utviklingshemmede, men typen bolig varierer mellom kommunene. Noen kommuner har bofellesskap, der psykisk utviklingshemmede på omtrent samme funksjonsnivå har egne leiligheter med tilknyttet fellesareal. Kommuner med svært få psykisk utviklingshemmede finner det ikke hensiktsmessig å etablere slike fellesskap. Aktivitetstilbudet til psykisk utviklingshemmede er mer omfattende i enkelte småkommuner enn andre, bl.a. avhengig av om kommunen samarbeider med nabokommuner om å etablere slike tilbud. Informanter i kommunene sier at det generelt er vanskelig å skaffe tilstrekkelig antall støttekontakter.

Indikatorer

HVPU-reformen hadde, som nevnt, som klar målsetning å normalisere hverdagen for psykisk utviklingshemmede innbyggere, ved å sikre dem bolig, aktiviseringstilbud og sosiale tilbud i nærmiljøet. I analysene her skal vi derfor bruke følgende indikatorer på kommunenes tilbud til psykisk utviklingshemmede:

- Andel voksne psykisk utviklingshemmede (over 21 år) som bor hjemme hos foreldre, i prosent av alle voksne psykisk utviklingshemmede.
- Andel psykisk utviklingshemmede med dagtilbud, i prosent av alle psykisk utviklingshemmede.
- Andel psykisk utviklingshemmede med støttekontakt, i prosent av alle psykisk utviklingshemmede over 7 år.

Forventninger

Ut fra den forskningen som er gjort på området, antar vi at innbyggertall kan ha betydning for kommunens tjenester overfor psykisk utviklingshemmede. Vi forventer at små kommuner i minst like stor grad som større kommuner har skaffet egne boliger til sine psykisk utviklingshemmede, men at aktiviseringstilbudet kan være dårligere i småkommunene. Når det gjelder bruk av støttekontakt, er det vanskelig å ha klare formeninger om hvordan kommunestørrelse kan virke inn. Tilgangen på aktuell arbeidskraft (for eksempel studenter, eldre skoleelever) kan være bedre i større kommuner, men samtidig er det gjerne flere alternative sysselsettingsmuligheter i disse kommunene.

Analyseresultater

Tabell 3.16 viser at en femtedel av voksne psykisk utviklingshemmede bor hjemme hos foreldrene. Nesten åtte av ti har et aktivitetstilbud på dagtid, mens vel seks av ti psykisk utviklingshemmede hadde støttekontakt i løpet av 1998.

Tabell 3.16 *Andelen voksne psykisk utviklingshemmede som bor hos foreldrene, andelen psykisk utviklingshemmede med dagtilbud og andelen psykisk utviklingshemmede med støttekontakt. (Deskriptiv statistikk: aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdier og antall enheter for samtlige kommuner og kommunene fordelt på to grupper etter størrelse)*

	Gj.snitt	Std.dev.	Min.	Max.	N
Andel voksne psykisk utviklingshemmede som bor hos foreldre					
Alle kommunene	19,8	16,5	0	100	424
Små (-3000 innb.)	21,3	22,6	0	100	150
Større (over 3000)	19,0	11,8	0	54	274
Andel psykisk utviklingshemmede med dagtilbud					
Alle kommunene	78,9	30,8	0	200	423
Små (-3000 innb.)	78,9	37,0	0	200	149
Større (over 3000)	79,0	27,3	0	200	274
Andel psykisk utviklingshemmede med støttekontakt					
Alle kommunene	61,4	23,8	0	150	427
Små (-3000 innb.)	57,6*	28,6	0	150	153
Større (over 3000)	63,5*	20,4	1	113	274

* Forskjellen mellom små og store kommuner er signifikant på 5%-nivå

De minste kommunene skiller seg ikke vesentlig fra større kommuner i andelen psykisk utviklingshemmede som bor hjemme hos foreldre eller i andelen som har et dagtilbud. Det er imidlertid en signifikant lavere andel psykisk utviklingshemmede som har støttekontakt i småkommunene sammenliknet med i større kommuner. Det er særlig interessant å merke seg at *forskjellene* (uttrykt ved standardavviket) mellom småkommunene gjennomgående er større enn forskjellene mellom større kommuner. Dette kan bety at noen små kommuner løser disse oppgavene på en god måte, mens andre småkommuner ikke i samme grad klarer dette. De store forskjellene i tilbud til psykisk utviklingshemmede mellom småkommunene kan avspeile at forskjellene i økonomiske forutsetninger (netto driftsutgifter pr. capita og netto driftsresultat pr. capita) er betydelig større i små kommuner. Dette skal vi komme tilbake til i den multivariate analysen.

Tabell 3.17 viser de bivariate sammenhengene mellom strukturvariablene og indikatorene på kommunens tjenester overfor psykisk utviklingshemmede. Som vi ser av tabellen, er sammenhengene gjennomgående svake. Det synes ikke å eksistere noen vesentlige lineære sammenhenger mellom strukturvariablene og tjenestene for de psykisk utviklingshemmede. Andelen voksne psykisk utviklingshemmede som bor hjemme hos foreldrene er noe høyere i kommuner med lange reiseavstander, og det er en svak tendens til at andelen psykisk utviklingshemmede med støttekontakt er høyere i sentrale kommuner enn i mindre sentrale kommuner.

Tabell 3.17 *Bivariat korrelasjon mellom strukturelle variable og andelen voksne psykisk utviklingshemmede som bor hos foreldrene, andelen psykisk utviklingshemmede med dagtilbud og andelen psykisk utviklingshemmede med støttekontakt*

	Folke- mengden 01.01.01	Sentralitet	Antall km. til sonesentrum, snitt	Bosettings- tetthet
Andelen voksne psykisk utviklingshemmede som bor hos foreldre	-.01	.02	.12*	-.04
Andelen psykisk utviklingshemmede med dagtilbud	-.08	-.05	.04	-.01
Andelen psykisk utviklingshemmede med støttekontakt	-.01	.11*	.00	-.04

Hjemmeboende psykisk utviklingshemmede

Ut fra gjennomsnittstallene og korrelasjonene ovenfor, kan det synes som om strukturelle forhold, som bosettingsmønster og folketall, i liten grad kan forklare kommunenes tilbud til psykisk utviklingshemmede. Inntrykket fra case-studien var at tjenestene til denne gruppen i noen grad var avhengig av enkeltpersoner i administrasjonen, og deres engasjement for å skape et tilbud.

I tillegg til strukturvariablene, trekker vi inn andre mulige relevante variable i den multivariate analysen. Vi ser imidlertid at modellen totalt sett forklarer lite (jfr. 'Justert R²' i Tabell 3.18). Bare to prosent av variasjonen i andel hjemmeboende psykisk utviklingshemmede kan forklares med de faktorene vi her har tatt med.

Av de strukturelle faktorene, er det bare reiseavstander som ser ut til å ha betydning for andelen voksne psykisk utviklingshemmede som bor hjemme hos foreldrene. Jo større reiseavstander i kommune, desto flere hjemmeboende utviklingshemmede. En grunn til dette kan være at lange og tungvinte reiseveier gjør det vanskelig for foreldre å besøke sine psykisk utviklingshemmede barn, og derfor foretrekker å ha dem boende hos seg.

Analysen presentert i Tabell 3.18 viser at kommuner med relativt sett mange gamle og mange skolebarn, har færre psykisk utviklingshemmede boende hjemme hos foreldrene. Det ser altså ikke ut til at den økonomiske 'belastningen' mange eldre og barn representerer for kommunen, fører til noe dårligere botilbud for de psykisk utviklingshemmede. Vi ser også at andelen hjemmeboende psykisk utviklingshemmede reduseres når det er mange aleneforeldre i kommunen. Det er imidlertid viktig å merke seg at for modellen sett under ett, er det bare en svært liten del av forskjellene mellom kommuner som kan forklares med de faktorene vi har tatt med her.

Tabell 3.18 *Hva bestemmer andelen voksne psykisk utviklingshemmede som bor hos foreldre? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=423)*

	B
Folketall (i 10 000)	-1,90
Folketall kvadrert (i 10 000)	-0,01
Reiseavstand til sonesentrum (i 10 km.)	0,29 ***
Bosettingstetthet	0,03
Sentralitet	0,42
Samspill folketall – sentralitet	0,30
Netto driftsutgifter pr.cap. 1999 (i 10 000)	2,28
Netto driftsresultat pr.cap. 1999 (i 10 000)	0,07
Andel av befolkningen 80 år +	-1,93 **
Andel av befolkningen 6-15 år	-2,04 ***
Andel aleneforeldre	-0,44 *
Andel sos. Representanter i kommunestyret	-3,54
Konstant	56,02
Justert R ²	0,02

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå

Dagtilbud til psykisk utviklingshemmede

Mange psykisk utviklingshemmede har behov for – og nytte av – et tilrettelagt aktiviseringsstilbud på dagtid. Dette kan for eksempel være tilbud om voksenopplæring og annen trening, tilbud om mer eller mindre tilrettelagt arbeid eller tilbud av sosial karakter. Det kan være grunn til å tro at små kommuner, med svært få psykisk utviklingshemmede kan ha problemer med å gi et tilfredsstillende aktiviseringsstilbud til denne gruppen. Kommunen må ha et visst antall brukere for å kunne etablere for eksempel aktivitetsentre og venede arbeidsplasser. Vi har ikke opplysninger om dagtilbudets innhold, men gjennomsnittstallene og de enkle bivarierte korrelasjonene tyder ikke på vesentlige forskjeller mellom store og små kommuner i andelen psykisk utviklingshemmede som har et tilbud på dagtid. Det ser heller ikke ut til at de andre strukturvariablene har noen stor betydning, isolert sett. I regresjonsanalysen har vi mulighet for å se hvilke kjennetegn ved kommunene som påvirker deres evne eller vilje til å gi psykisk utviklingshemmede et dagtilbud.

I Tabell 3.19 ser vi at de strukturelle variablene har liten betydning for kommunenes dagtilbud til psykisk utviklingshemmede.⁹ Økonomiske faktorer har større betydning. Kommuner med stor handlefrihet i form av et godt netto driftsresultat har en høyere andel psykisk utviklingshemmede som omfattes av et tilbud på dagtid. Relativt mange gamle ser på sin side ut til å redusere denne andelen. De eldste eldre er gjerne svært ressurskrevende for kommunen, noe som kan føre til at kommuner med en stor andel gamle ikke kan eller vil prioritere aktivitetstilbudet til de psykisk utviklingshemmede.

⁹ Separate analyser av sentrale, mellomliggende og perifere kommuner viser at enkelte av de strukturelle variablene har betydning for noen grupper av kommuner. For detaljer, se Tabell V.7, Vedlegg 2.

Analysen gir også et klart utslag for andelen sosialistiske representanter i kommunestyret. Jo flere representanter fra disse partiene, desto flere psykisk utviklingshemmede har et dagtilbud, relativt sett. Totalt sett forklarer imidlertid de faktorene vi har tatt med i analysen kun fire prosent av den kommunale variasjonen i andelen psykisk utviklingshemmede med dagtilbud.

Tabell 3.19 *Hva bestemmer andelen psykisk utviklingshemmede med dagtilbud? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=423)*

	B
Folketall (i 10 000)	3,16
Folketall kvadrert	0,12
Reiseavstand til sonesentrum (i 10 km.)	0,18
Bosettingstetthet	-0,31
Sentralitet	-0,55
Samspill folketall – sentralitet	-0,86
Netto driftsutgifter pr.cap. 1999 (i 10 000)	-1,60
Netto driftsresultat pr. cap. 1999 (i 10 000)	14,83 **
Andel av befolkningen 80 år +	-3,67 **
Andel av befolkningen 6-15 år	-0,35
Andel aleneforeldre	-0,79 *
Andel sos. Representanter i kommunestyret	39,79 ***
Konstant	105,58
Justert R ² =	0,04

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå

Kommunenes tilbud om støttekontakt

Gjennomsnittsverdiene i

Tabell 3.16 viser at de minste kommunene i snitt har færre psykisk utviklingshemmede med støttekontakt sammenliknet med de større kommunene. Tabell 3.20 viser analysen av sammenhengen mellom størrelse og andelen psykisk utviklingshemmede med støttekontakt, kontrollert for andre forhold i kommunen.

Den multivariate analysen viser at folketall er av betydning for kommunenes støttekontakttilbud, også når andre faktorer trekkes inn. Store kommuner har gjennomgående bedre dekning av støttekontakter enn mindre kommuner. Dette kan skyldes at større kommuner har bedre tilgang på denne type arbeidskraft, eller at behovet for støttekontakter oppleves som større i store kommuner.

Tabell 3.20 *Hva bestemmer andelen psykisk utviklingshemmede som har støttekontakt? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=423)*

	B
Folketall	9,56 *
Folketall kvadrert	0,13
Reiseavstand til sonesentrum (i 10 km.)	0,18
Bosettingstetthet	-0,06
Sentralitet	1,96 **
Samspill folketall – sentralitet	-1,74 **
Netto driftsutgifter pr.cap. 1999 (i 10 000)	-2,20
Netto driftsresultat pr. cap. 1999 (i 10 000)	-3,79
Andel av befolkningen 80 år +	0,43
Andel av befolkningen 6-15 år	0,62
Andel aleneforeldre	-0,81 **
Andel sos. Representanter i kommunestyret	0,06
Konstant	58,68
Justert R ² =	0,04

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå

Sentralt beliggende kommuner ser også ut til å ha relativt flere støttekontakter til sine psykisk utviklingshemmede, men betydningen av sentralitet henger sammen med størrelsen på kommunen. Dette forholdet er illustrert i et regneeksempel vist i Tabell 3.21.

Tabell 3.21 *Andelen psykisk utviklingshemmede med støttekontakt, ved ulike kombinasjoner av størrelse og sentralitet. (Regneeksempel, der verdiene for de andre uavhengige variablene er satt til gjennomsnittet for alle kommunene)*

Sentralitetskode	Folketall			
	1.500	3.000	10.000	30.000
1	56,9	58,1	66,7	80,4
4	62,0	62,4	64,3	70,6
7	67,1	66,7	65,0	60,8

Regneeksempelet viser at sentralitet har en helt annen betydning for små kommuner enn for store. Mens de sentrale småkommunene har høyere andel psykisk utviklingshemmede som har støttekontakt, er tilsvarende andel svært mye høyere i de usentrale store kommunene enn i de sentrale. Det synes som om det særlig er for de usentralt beliggende kommunene, at folketallet er viktig. Dette kan skyldes liten tilgang på mennesker til å ta på seg oppgaven som støttekontakt i små usentrale kommuner. I kommuner der ungdommen må reise ut av kommunen for å ta utdanning, kan vil det gjerne være færre aktuelle støttekontakter. Men en kan heller ikke se bort i fra at de psykisk utviklingshemmede oppfattes å være så godt integrert i nærmiljøet i disse kommunene at behovet for støttekontakter sees som mindre. Når 'alle' kjenner de psykisk utviklingshemmede, kan de kanskje også i større grad bevege seg i lokalsamfunnet uten støttekontakt.

Oppsummering

Vi har her sett nærmere på tre indikatorer på kommunenes tilbud til psykisk utviklingshemmede: andelen voksne psykisk utviklingshemmede som bor hjemme hos foreldre, andelen med dagtilbud og andelen som har støttekontakt. Det er bare andelen psykisk utviklingshemmede med støttekontakt som er klart lavere i små kommuner enn i store. Det er særlig de små usentralt beliggende kommunene som kommer dårlig ut her. Vi har også sett at reiseavstander er av betydning for andelen psykisk utviklingshemmede som bor hjemme hos foreldrene. Ved store avstander i kommunen, er det relativt sett flere som bor hjemme. Ingen av de andre strukturvariablene ser ut til å være av vesentlig betydning for de indikatorene på tjenestetilbudet til de psykisk utviklingshemmede som er studert her.

Av de andre faktorene, merker vi oss at kommunenes økonomiske situasjon synes å virke inn på hvor stor andel av de psykisk utviklingshemmede som har et tilbud på dagen. Jo 'rikere' kommunen er, desto flere psykisk utviklingshemmede omfattes av et dagtilbud. Vi finner også at den politiske sammensetningen av kommunestyret kan være av betydning. I kommuner med en høy andel representanter fra sosialistiske partier er det relativt sett flere psykisk utviklingshemmede som har dagtilbud.

Den modellen vi har brukt, forklarer jevnt over svært lite – mellom 2 og 4 prosent – av variasjonen i tilbudet. Det er med andre ord andre faktorer som bestemmer kommunens tilbud til den gruppen av innbyggere. Erfaringene fra case-studiene var at engasjementet til enkeltpersoner i kommuneadministrasjonen kan ha stor betydning for småkommunenes løsning av disse oppgavene. Dette er forhold det ikke er mulig å bringe inn i denne type statistiske analyser som er gjennomført her.

3.6 Oppsummering og drøfting: tjenesteproduksjon

I dette kapitlet har vi analysert fire kommunale tjenester: kommunelegetjenesten, kulturskolene, skolefritidsordningen og tjenester for psykisk utviklingshemmede. Mindre kommuner og distriktskommuner har relativt bedre legedekning (målt i årsverk pr. 10 000) og flere grunnskoleelever i kulturskolen, men færre psykisk utviklingshemmede med støttekontakt enn større kommuner og sentralt beliggende kommuner. Vi ser imidlertid at sentralitet og folketall samspiller i effekten på tjenestetilbudet. Dette betyr at størrelse betyr noe annet for sentralt beliggende kommuner enn for distriktskommunene: legedekningen synker betydelig med økende folketall for distriktskommunene, mens størrelsen ikke er av betydning for de mest sentrale kommunene. På samme måte er kommunestørrelse av minimal betydning for kulturskoletilbudet til de sentralt beliggende kommunene, mens andelen grunnskoleelever som går i kulturskolen synker dramatisk

med økende folketall i de mest perifere kommunene. For andelen psykisk utviklingshemmede med støttekontakt, er sammenhengen litt annerledes: i distriktskommunene *øker* andelen med støttekontakt betydelig med økende folketall, mens denne andelen *synker* med økende folketall for sentrale kommuner.

Tabell 3.22 *Oppsummering av analysen av kommunenes tjenesteproduksjon*

	Kommunelegetjenesten		Kulturskole		SFO			Tjenester for psykisk utviklingshemmede		
	Årsv erk/1 0000	Ubesatte stillinger	Elever i kult.sk.	Andre uttrykk	Andel elever	Full dag	Fag- utd.	Bor hjemme	Dag- tilbud	Støtte- kont.
Strukturvariable										
Folketall	-		-							+
Folket.kv.										
Sentralitet	-		-			+				+
Samp. Folk – sentr.	+		+							-
Reise- avstander	-	+	-		-	-	-	+		
Bosettings- tetthet						+				
Landbruk					-	-	-			
Økonomivariable										
Nto. dr.utg.	+	+	+			+				
Nto. r.res.	+								+	
Arb.giver- avgiftsone*	+									
Ettersp./kostnadsvar.										
Innb. 80+				-	-	-		-	-	
Innb. <15 evt. 6-15	-							-		
Førsk.barn										
Innb. 6-9										
Innb 10-15										
Utd.nivå							+			
Enslige fors						+		-	-	-
Politiske variable										
Andel sos.	-								+	
R ² (forklart varians)	0,47	0,14	0,32	0,06	0,16	0,38	0,02	0,02	0,04	0,04

* Lav avgift = høy verdi

Reiseavstander til nærmeste sonesentrum betyr jevnt over mye for den kommunale tjenesteproduksjonen. Legedekningen synker med økende avstander i kommunen, og andelen ubesatte stillinger øker. Andelen elever i kulturskolen og andelen elever med SFO synker også når reiseavstandene øker. Det er likeledes flere voksne psykisk utviklingshemmede som bor hjemme hos foreldrene i kommuner med lange avstander til lokale sentra. Bosettingstettheten ser imidlertid ut til å spille en mindre rolle for

tjenestetilbudet. Vi merker oss at kommuner der landbruksnæringen står sterkt, har et betydelig dårligere SFO-tilbud (slik vi måler det her) enn andre kommuner.

Høye kommunale inntekter ser ut til å påvirke tjenestene på en positiv måte: rikere kommuner har bedre legedekning, flere elever i kulturskolen og flere barn med fulltids SFO-tilbud. Godt netto driftsresultat ser dessuten ut til å innebære at kommunene har høyere legedekning og relativt flere psykisk utviklingshemmede med dagtilbud.

Etterspørselsvariablene har først og fremst betydning for SFO-tilbudet og tilbudet til de psykisk utviklingshemmede. En høy andel av de eldste eldre ser ut til å virke negativt på tilbudet til andre grupper i befolkningen, sannsynligvis fordi denne gruppen er svært ressurskrevende for kommunene. Kommuner med mange innbyggere over 80 år har et mer begrenset tilbud i kulturskolen, færre elever i SFO, færre fagutdannede i SFO og færre psykisk utviklingshemmede med dagtilbud. En ung befolkning, dvs. relativt mange førskole- og grunnskolebarn har noe av den samme virkningen, også dette trolig fordi denne gruppen krever en stor del av kommunens ressurser.

De variablene vi har inkludert i analysene, kan i svært varierende grad forklare forskjellene i tjenestetilbudet mellom kommunene. Mens modellen forklarer omtrent halvparten av variasjonen i legedekningen, forklarer den bare to prosent av forskjellene i andelen fagutdannede i SFO og i andelen voksne psykisk utviklingshemmede som bor hjemme hos foreldrene. Heller ikke når det gjelder de andre indikatorene på tjenester for psykisk utviklingshemmede, synes de forholdene vi her har sett på å være av betydning. Tjenestene for psykisk utviklingshemmede er rettet mot en svært liten gruppe av befolkningen, og tilbudet til kommunene – målt i andel som har et gitt tilbud – vil trolig være svært avhengig av antallet potensielle brukere, og deres funksjonsnivå. Dette er sannsynligvis uavhengig av strukturelle, økonomiske og demografiske forhold i kommunen. Noen studier påpeker også at egenskaper ved enkeltpersoner i kommuneadministrasjonen synes å være viktig for tjenestene som gis til denne gruppen (jfr. funn i case-studien; Hovik og Myrvold 2001). For de andre kommunale tjenestene, er det særlig de strukturelle variablene som gir utslag i analysen. Økonomivariablene er spesielt relevante for kommunelegetjenesten.

Modellen forklarer en større del av variasjonen i indikatorer på *dekningsgrad* eller *omfang* av tjenestene, enn indikatorer på *bemanning* og *fagsammensetning*. Rekruttering av fagfolk har trolig sammenheng med forhold vi ikke har inkludert i modellen. Nærhet til aktuelle utdanningsinstitusjoner, individuelle valg av bosted, m.m. er forhold som trolig påvirker tilgangen kommunen har på fagpersoner. Tilgangen på fagfolk er trolig heller betinget av individuelle valg og av tilbudet av fagpersoner, enn av strukturelle, økonomiske og demografiske egenskaper ved kommunene.

4 Rettssikkerhet

4.1 Innledning

Rettssikkerhet utgjør ett av fundamentene i den norske grunnloven, og er en sentral verdi knyttet til all offentlig virksomhet. I et samfunn der hovedtyngden av offentlige tjenester ytes gjennom kommunene, blir rettssikkerhet et viktig aspekt også ved kommunenes oppgaveløsning.

Rettssikkerhet betyr at den enkelte skal være sikret mot vilkårlighet og overgrep fra myndighetenes side, og at vedkommende skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser. Kommunenes rolle som ivaretaker av rettssikkerhetsaspektet i forvaltningen og tjenesteytingen stiller strenge krav til kommunenes saksbehandling, både *innholdsmessig* og *prosedyremessig*. Det er dette som kalles hhv. materiell og prosessuell rettssikkerhet (Bernt 1994:69-71). Hensynet til at kommunens avgjørelser skal være innholdsmessig riktige, krever at de som deltar i avgjørelsen eller i saksforberedelsene kjenner regelverket, og kan tolke det ut fra lovens eller forskriftenes bokstav. I tillegg til kunnskapen om det formelle regelverket, må saksbehandlerne ha inngående kjennskap til saken, og ha innlevelse og evne til å se saken fra ståstedet til den det gjelder. Hensynet til upartiskhet og likebehandling forutsetter at det er en viss avstand mellom de som tar beslutninger og de som berøres av beslutningene. Saksbehandlerne må sørge for at like tilfeller behandles likt. Det skal ikke tas utenforliggende hensyn, og den som berøres skal ha reelle muligheter til å bli hørt. Det skal også være mulig å klage avgjørelser inn for overordnet forvaltningsorgan, sivilombudsmannen eller domstolene. Rettssikkerhet innebærer også at folk har rett på å få behandlet sine saker innen rimelig tid. Effektivitet og kompetanse i saksbehandlingen er med andre ord viktige stikkord i vurderingen av rettssikkerhet. Dette innebærer at tilgangen på tilstrekkelig og kvalifisert personale er sentrale elementer for å ivareta innbyggernes rettssikkerhet. Kort oppsummert kan vi si at hensynet til rettssikkerheten setter krav til kommunene om *kompetanse*, *kapasitet*, *effektivitet* og *avstand* i saksbehandlingen, samt reell *klageadgang* i enkeltavgjørelser.

I case-studien knyttet vi drøftingen av rettssikkerhet i småkommunene opp mot barneverntjenesten. Det gjøres også i de statistiske analysene som gjennomføres her. Vi har ikke mulighet til å foreta en vurdering av hvordan tilstanden for rettssikkerheten er i hver enkelt kommune, men vi kan si noe om i hvilken grad visse betingelser for – eller indikatorer på – rettssikkerhet foreligger i kommunene.

4.2 Barneverntjenesten

Den kommunale barneverntjenesten står på flere måter i en særstilling blant de tjenestene kommunene skal yte. Barnevernet preges av en dobbeltrolle – kommunen har ansvar for å ta initiativ til tvangsbruk, samtidig som den skal gi befolkningen hjelp og service.

Rettsikkerhet i barnevernet forutsetter at de beslutningene som tas er riktige, og at beslutningene tas på en riktig måte, dvs. rettsikkerhet setter krav både til beslutningenes *innhold* og til saksbehandlingsprosessen. Dette betyr blant annet at rettsikkerheten avhenger av de ressurser – både kapasitet og kompetanse – barnevernet har til rådighet og av den arbeidsform de ansatte velger. Behandlingen av barnevernsaker innebærer ofte en betydelig grad av skjønn. Det er derfor viktig at de ansatte i barneverntjenesten har tilstrekkelig formell og reell kompetanse til å anvende dette skjønnet på en tilstrekkelig god måte.

Det er gjort enkelte studier av barnevernet i små kommuner (Jørgensen 1997, Veland 1998). Viktige faktorer som har vært trukket inn i drøftingen av barnevernet i de små kommunene, har vært de ansattes kompetanse, antall ansatte i kommunens barnevern og fagmiljøet blant de ansatte, samt barnevernarbeiderens nærhet til sine klienter og eventuelt press fra nærmiljøet. Flere undersøkelser konkluderer med at det er vanskeligere for barnevernet å gripe inn i familiesituasjoner i små samfunn enn i større, og at dette kan representere en utfordring for barnevernet i de små kommunene (Kristoffersen 1996, Jørgensen 1997, Veland 1998).

Indikatorer

Som nevnt vil vi ved hjelp av de statistiske analysene som presenteres her, ikke ha mulighet til å vurdere rettsikkerheten i barnevernet direkte. Vi må derfor nøye oss med å studere enkelte betingelser for ivaretagelsen av rettsikkerheten innenfor denne tjenesten. Dette er primært indikatorer på kommunenes *kompetanse* og *kapasitet* i barnevernet:

- Årsverk i barnevernet pr. 1000 barn under 18 år i kommunen
- Andel årsverk i barnevernet som utføres av barnevernpedagoger og sosionomer
- Andel ubesatte stillinger i barnevernet

Forventninger

Når det gjelder kapasiteten i barnevernet, målt som årsverk pr. barn, forventer vi at denne vil være noe høyere i småkommunene sammenliknet med i større kommuner. Dette skyldes primært 'stordriftsfordeler' ved tjenesteproduksjonen i store kommuner. På den annen side, gjør fleksibel bruk av ansatte at smådriftsulempene ikke blir like åpenbare. I de minste kommunene vil barneverntjenesten ofte være ivaretatt av én person, gjerne i deltidsstilling (dvs. arbeidet med dette saksfeltet fyller ikke en full stilling). Arbeid med barnevern kombineres ofte med arbeid på sosialkontoret.

Det er tidligere dokumentert at de aller minste kommunene (under 1000 innbyggere) har markert lavere andel ansatte i barnevernet med utdanning som sosionom eller barnevernpedagog (Fimreite m.fl. 2000). Dette kan i noen grad skyldes 'flerbruken' av ansatte nevnt ovenfor – at kommunene ikke har behov for en hel stilling i barnevernet, og derfor bruker folk ansatt andre steder, og med annen kompetanse, til å ivareta barnevernoppavene. Men den lavere andelen barnevernpedagoger og sosionomer kan også skyldes at det er vanskelig å rekruttere ansatte med denne type kompetanse til svært små (eller rett og slett fraværende) fagmiljøer. Den samme argumentasjonen kan legges til grunn for

forventningen om at det vil være relativt sett flere ubesatte stillinger i barnevernet i små kommuner.

Analyseresultater

Innledningsvis presenteres tilstanden i det kommunale barnevernet, målt med de tre indikatorene nevnt ovenfor (Tabell 4.1). Vi ser at kommunene (unntatt Oslo) i gjennomsnitt har 22,4 årsverk i barneverntjenesten pr. 1000 barn under 18 år. De små kommunene ligger noe over dette snittet, mens større kommuner ligger noe under.

Tabell 4.1 *Indikatorer på barneverntjenester i kommunene: Dekningsgrad, andel barnevernpedagoger og sosionomer, og andel ubesatte stillinger i barnevernet. (Deskriptiv statistikk; aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdi og antall enheter, for alle kommuner og for små og større kommuner).*

	Gj.snitt	Std.dev	Min.	Max.	N
Årsverk i barnevernet pr. 1000 barn					
<i>Alle kommuner</i>	22,4	10,6	0,0	84,0	434
Små (< 3000 innb.)	24,8**	14,6	0,0	84,0	160
Større (> 3000 innb.)	21,0**	6,9	4,5	43,0	274
Andel årsverk i barnevernet utført av barnevernpedagoger og sosionomer					
<i>Alle kommuner</i>	74,4	26,5	0,0	114,3	434
Små (< 3000 innb.)	70,4*	34,7	0,0	114,3	160
Større (> 3000 innb.)	76,7*	20,0	0,0	100,0	274
Andel ubesatte stillinger i barnevernet					
<i>Alle kommuner</i>	7,1	25,0	0,0	250,0	434
Små (< 3000 innb.)	9,6	34,2	0,0	250,0	160
Større (> 3000 innb.)	5,6	17,4	0,0	153,9	274

* Forskjellen i gjennomsnitt er signifikant på 5%-nivå; ** Forskjellen i gjennomsnitt er signifikant på 1%-nivå

I tråd med forventningene, viser Tabell 4.1 at andelen utdannede barnevernpedagoger og sosionomer er høyere i de større kommunene. Når det gjelder omfanget av ubesatte stillinger, er det imidlertid små forskjeller mellom små og større kommuner.

Tabellen viser at variasjonen (målt ved standardavviket) mellom kommunene gjennomgående er betydelig større for de små kommunene enn for de større. Dette indikerer at mens noen småkommuner har god bemanning innenfor barnevernet, både antallsmessig og kompetansemessig, finnes det også småkommuner som har langt under gjennomsnittlig bemanning innenfor denne tjenesten.

Mens Tabell 4.1 viser at det eksisterer visse forskjeller mellom kommuner med under 3000 innbyggere og kommuner over 3000 innbyggere, viser Tabell 4.2 om sammenhengen mellom størrelse og indikatorene på barneverntjenesten varierer systematisk, i den forstand at jo større kommunen blir, desto bedre/dårligere blir bemanningen. Tabellen viser også den bivariate sammenhengen mellom våre indikatorer og de andre strukturelle faktorene: kommunens sentralitet, reiseavstander og bosettingstetthet.

Tabell 4.2 *Bivariat korrelasjon mellom strukturelle variable og årsverk i barnevernet pr. 1000 barn, andel årsverk i barnevernet utført av barnevernspedagoger og sosionomer og andel ubesatte stillinger i barnevernet (pearsons r)*

	Folketall 01.01.01	Sentralitet	Antall km. til sonesentrum, snitt	Bosettingst etthet
Årsverk i b.v. pr. 1000 barn	0,02	-0,08	0,03	0,04
Andel årsverk i bv. av bv- pedagoger og sosionomer	0,02	-0,00	-0,08	0,08
Andel ubesatte stillinger i b.v.	-0,05	-0,10*	0,09	-0,06

* Signifikant på 5%-nivå; ** Signifikant 1%-nivå

Vi ser av Tabell 4.2 at det ikke er noen klar sammenheng mellom kommunestørrelse og bemanningen i barnevernet. Dette kan tyde på at de forskjellene vi fant for kommuner over/under 3000 innbyggere, primært er knyttet til de minste kommunene versus resten, og at det ikke er noen effekter av størrelse for kommuner over 3000 innbyggere.

Tabellen viser også for øvrig få sammenhenger mellom de strukturelle variablene og de valgte indikatorene på barneverntjenesten. Det er bare sentralitet som synes å henge sammen med andelen ubesatte stillinger. Jo mer usentralt kommunen ligger, desto høyere andel av stillingene i barnevernet er ubesatt. Denne sammenhengen er ikke sterk.

I de videre multivariate analysene, trekker vi inn flere forklaringsfaktorer samtidig, for å undersøke hvilke faktorer som synes å ha betydning for kommunenes kapasitet og kompetanse i barnevernet.

Dekningsgraden i barnevernet

Dekningsgraden i barnevernet, målt som antall ansatte pr. 1000 barn, er en indikator på hvilken kapasitet kommunen har til å drive forbyggende barnevernarbeid og til å behandle barnevernsaker. Dette målet tar ikke høyde for omfanget av barnevernsaker i kommunen, slik at en kommune med få ansatte, men få problemer, kan ha bedre reell kapasitet enn en kommune med flere ansatte og mer omfattende barnevernproblemer. På den annen side er barneverntjenesten av en slik karakter at arbeidsmengden ikke er en gitt størrelse. Dette gjelder i særlig grad det forebyggende arbeidet, men også for å få inn meldinger til barnevernet, må det vanligvis en viss innsats til fra de ansattes side. Dette betyr at i kommuner med lav bemanning, kan det være en tendens til at problematiske saker aldri fanges opp av barnevernet, eller kommer til barnevernet først når problemene er blitt svært akutte.

I Tabell 4.3 vises resultatet av analysen av dekningsgraden i barnevernet. *Antall årsverk i barnevernet* per barn synker med økende innbyggertall. Kontrollert for andre faktorer, finner vi en sammenheng mellom størrelsen på kommunen og antall ansatte per barn. Denne sammenhengen svekkes jo større kommunene blir. Dette er som en kunne vente: Bl.a. pga. stordriftsfordeler, vil dekningsgraden i de minste kommunene ofte være høyere enn i større kommuner.

Tabell 4.3 *Hva bestemmer dekningsgraden i barnevernet, forstått som årsverk pr. 1000 barn under 18 år? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=423)*

	B
Folketall	-3,82 *
Folketall kvadrert	-0,02
Reiseavstand til sonesentrum (i 10 km.)	-0,04
Bosettingstetthet	0,50 *
Sentralitet	0,25
Samspill folketall – sentralitet	0,60 *
Netto driftsutgifter pr.cap. 1999 (i 10 000)	4,59 ***
Netto driftsresultat pr. cap. 1999 (i 10 000)	-0,97
Andel av befolkningen 80 år +	0,93 *
Andel av befolkningen under 18 år	-0,60 *
Andel aleneforeldre	0,36 **
Andel sosialhjelpsmottakere	0,91 *
Andel sos. Representanter i kommunestyret	0,38
Konstant	10,55
Justert R ² =	0,19

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå

Det er en ikke-signifikant positiv sammenheng mellom dekningsgrad i barnevernet og sentralitet, samtidig som betydningen av sentralitet avhenger av kommunens størrelse. Dette forholdet er illustrert ved hjelp av regneeksempler vist i Tabell 4.4. Sentralitet er viktig for dekningsgraden først og fremst for de største kommunene: dekningsgraden i store usentrale kommuner er bare halvparten så høy som dekningsgraden i store sentrale kommuner. Dette resultatet krever trolig en kompleks forklaring. Når kommunene blir store, høster de visse stordriftsfordeler, også i bemanningen i barnevernet. I de sentrale kommunene oppveies imidlertid disse stordriftsfordelene av at behovet for barneverntjenester oppleves større, slik at de sentrale kommunene prioriterer denne tjenesten høyere. I tillegg er det sannsynligvis enklere å rekruttere folk til barneverntjenesten i sentrale strøk.

Tabell 4.4 *Andelen årsverk i barnevernet pr. 1000 barn, ved ulike kombinasjoner av størrelse og sentralitet. (Regneeksempel, der verdiene for de andre uavhengige variablene er satt til gjennomsnittet for alle kommunene)*

Sentralitetskode	Folketall			
	1.500	3.000	10.000	30.000
1	21,8	21,3	19,1	12,5
4	22,8	22,6	21,6	18,6
7	23,9	23,9	24,2	24,8

Det er særlig for distriktskommunene antall innbyggere er av betydning for dekningsgraden i barnevernet. Separate analyser av kommuner gruppert etter varierende grad av sentralitet, bekrefter dette (se tabell V.17, vedlegg 2).

Av Tabell 4.3 fremgår det at det er en klar sammenheng mellom kommuneøkonomi (netto driftsutgifter) og dekningsgrad. Jo 'rikere' kommunen er, desto flere ansatte i barnevernet pr. barn. Økonomien er spesielt viktig for sentrale og mellomliggende kommuner, mens dekningsgraden i barnevernet ikke i samme grad påvirkes av økonomiske forhold i distriktskommunene (jfr. tabell V.17, vedlegg 2).

Dekningsgraden synker med økende andel barn. Dette kan enten forstås i retning av at en høy andel barn er kostnadskrevende for kommunen, slik at kommunen ikke kan satse like sterkt på barnevernet som kommuner med relativt sett færre barn. Eller den negative sammenheng mellom andel barn og antall ansatte i barnevernet kan skyldes stordriftsfordeler. Dekningsgraden innen barnevernet øker med økning på de andre to behovsindikatorene: andel enslige forsørgere og andel sosialhjelpsmottakere. Den første av disse er signifikant. Det ser altså ut som om kommuner med mange aleneforeldre og sosialhjelpsmottakere satser sterkere på barnevernet enn andre kommuner. Vanskeligere er det å forstå den positive sammenheng mellom andelen eldre eldre og dekningsgraden i barnevernet. Denne sammenheng er motsatt av hva vi hadde forventet.

Andelen barnevernpedagoger og sosionomer i barnevernet

Vi så innledningsvis (Tabell 4.1) at kommuner under 3000 innbyggere i snitt har en lavere andel barnevernpedagoger og sosionomer blant de ansatte i barnevernet. Den bivariate analysen (Tabell 4.2) viste imidlertid at det ikke er noen entydig og klar sammenheng mellom kommunestørrelse og denne type fagkompetanse i barnevernet. Det kan altså se ut som om det primært er de minste kommunene som har lav andel barnevernpedagoger og sosionomer, enten pga. rekrutteringsproblemer eller fordi de finner det hensiktsmessig å benytte ansatte i andre funksjoner til også å ta seg av barnevernsakene. I analysen i Tabell 4.5 nedenfor undersøker vi hvilke faktorer som kan forklare variasjonen i kommunenes andel barnevernpedagoger og sosionomer i barneverntjenesten.

Tabell 4.5 *Hva bestemmer andelen barnevernpedagoger og sosionomer i barnevernet? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=423)*

	B
Folketall	1,32
Folketall kvadrert	0,05
Reiseavstand til sonesentrum (i 10 km.)	-0,20
Bosettingstetthet	-0,64
Sentralitet	-1,48 *
Samspill folketall – sentralitet	-0,28
Netto driftsutgifter pr.cap. 1999 (i 10 000)	-5,20 *
Netto driftsresultat pr. cap. 1999 (i 10 000)	-2,43
Andel av befolkningen 80 år +	-2,42 *
Andel av befolkningen under 18 år	0,09
Andel aleneforeldre	0,01
Andel sosialhjelpsmottakere	-1,40
Andel sos. Representanter i kommunestyret	16,10
Konstant	105,27
Justert R ² =	0,03

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå

Andelen ansatte med utdanning som barnevernpedagog eller sosionom øker noe med økende kommunestørrelse, men denne sammenhengen er ikke signifikant.¹⁰ Det ser også ut til at andelen med slik utdanning er noe lavere i kommuner med sentral beliggenhet enn i mer perifere kommuner. En mulig årsak til dette kan være den gjennomgående hardere konkurransen om arbeidskraft i sentrale strøk, der kommunen ofte ikke er like konkurransedyktig lønnsmessig.

Analysen indikerer også at rikere kommuner, og kommuner med mange gamle, har relativt færre barnevernpedagoger og sosionomer. En stor andel av de eldste, kan bety at kommunen fokuserer oppmerksomheten rundt denne gruppen, kanskje i noen grad på bekostning av barnevernet. Det er vanskeligere å finne noen god forklaring på hvorfor relativt sett rike kommuner skulle nedprioritere kompetansen i barnevernet. En mulighet kan være knyttet til at kommuner med en god økonomi har klart høyere dekningsgrad i barnevernet (jfr. Tabell 4.3). Når dekningsgraden blir høy, kan kommunen vurdere behovet for fagutdannet personell – ut over 'grunnbemanningen' – som mindre. Denne tolkningen støttes av at den bivariate sammenhengen mellom dekningsgraden og andelen barnevernpedagoger og sosionomer, er negativ og signifikant (pearsons $r = -0,14$). Kommuner med mange ansatte pr. 1000 barn, har relativt sett færre fagutdannede. Ellers er det verd å merke seg at ingen av de andre faktorene som er tatt med i analysen ser ut til å ha betydning for kompetansen i barnevernet, og at modellen samlet sett har lav forklaringskraft ($R^2 = 0,02$).

¹⁰ Vi har gjennomført analysen for tre grupper etter sentralitet: sentrale, mellomliggende og distriktskommuner (se tabell V.9, vedlegg 2). Våre data viser at for sentrale kommuner er andelen med slik *fagutdanning* større, jo mindre kommunene er. I distriktskommuner og kommuner i mellomgruppen, er det som ventet en positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og andel ansatte i barnevernet med slik faglig utdanning. Denne sammenhengen svekkes jo større kommunene blir. Ingen av disse sammenhengene er imidlertid signifikante.

Andelen ubesatte stillinger i barnevernet

En mulig indikator på tilstanden innenfor kommunens barneverntjeneste er andelen ubesatte stillinger i tjenesten. Hvis kommunen ikke klarer å fylle de årsverkene som er avsatt til dette formålet, kan det bety en dårligere tjeneste for innbyggerne. Vi har gjennomført en analyse av hvilke forhold som henger sammen med andelen ubesatte stillinger (Tabell 4.6). Modellen forklarer imidlertid forsvinnende lite – omtrent en promille – av variasjonen mellom kommunene. Kommunenes problemer med å få fylt opp stillingene i barnevernet synes altså i liten grad å skyldes strukturelle faktorer, økonomiske forhold eller etterspørselsrelaterte forhold. Blant strukturvariablene er det bare sentralitet som slår signifikant ut: distriktskommuner har flere ubesatte stillinger enn sentrale kommuner. Ellers ser vi at andelen ubesatte stillinger som ventet går ned med økende kommunestørrelse, men dette resultatet er altså ikke signifikant.

Andelen ubesatte stillinger øker for øvrig også med økende behov for tjenestene, dvs. med økende andel barn, sosialhjelpsmottakere og aleneforeldre. Den siste sammenhengen er signifikant. Disse resultatene er ikke lette å tolke. En mulig forklaring kan være at det er ulike årsaker til at kommunene har mange ubesatte stillinger i barnevernet. Noen kommuner kan oppleve rekrutteringsproblemer. Andre kommuner kan la stillinger stå ubesatt, fordi de ikke ser behovet for å fylle alle stillingene. Dette siste kan særlig være tilfelle i kommuner som har god dekningsgrad i barnevernet, dvs. mange ansatte pr. 1000 barn. Vi ser imidlertid at den bivariate sammenhengen mellom dekningsgrad og andel ubesatte stillinger er negativ og signifikant (Pearsons $r = -0,14$). Kommuner med høy dekningsgrad gjennomgående har færre ubesatte stillinger sammenliknet med kommuner med lav dekningsgrad. Dette kan være en indikasjon på at belastningen knyttet til å jobbe i barnevernet i kommuner med lav dekningsgrad, kan bidra til å forhindre rekruttering til denne tjenesten i kommunen. Dette igjen kan bety at noen kommuner kommer spesielt dårlig ut i bemanningen av barneverntjenesten.

Tabell 4.6 *Hva bestemmer andelen ubesatte stillinger i barnevernet? Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter (N=423)*

	B
Folketall	-7,06
Folketall kvadrert	0,01
Reiseavstand til sonesentrum (i 10 km.)	0,13
Bosettingstetthet	-0,81
Sentralitet	-1,25 *
Samspill folketall – sentralitet	1,02
Netto driftsutgifter pr.cap. 1999 (i 10 000)	-2,18
Netto driftsresultat pr. cap. 1999 (i 10 000)	-0,71
Andel av befolkningen 80 år +	0,07
Andel av befolkningen under 18 år	0,98
Andel aleneforeldre	0,79 **
Andel sosialhjelpsmottakere	0,26
Andel sos. Representanter i kommunestyret	4,82
Konstant	-19,15
Justert $R^2 =$	0,001

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå

4.3 Oppsummering og drøfting: rettssikkerhet

Det har ikke innenfor rammen av dette prosjektet vært mulig å studere kommunal rettssikkerhet direkte. Vi har valgt å se nærmere på barneverntjenesten, og undersøke hvordan enkelte betingelser for rettssikkerhet varierer mellom kommunene. Disse betingelsene er knyttet til kapasiteten og kompetansen i det kommunale barnevernet: antall ansatte pr. 1000 barn ('dekningsgrad'), andelen ansatte med utdanning som barnevernpedagog eller sosionom, og andelen ubesatte stillinger i barnevernet.

Den modellen vi benyttet, viste seg å forklare variasjonen i kommunenes dekningsgrad rimelig bra, mens variasjonen i andelen fagutdannede og i andelen ubesatte stillinger i svært liten grad kan forklares av de forholdene vi har sett på.

Små kommuner har gjennomgående flere ansatte i barnevernet pr. 1000 barn enn større kommuner. Dette avspeiler sannsynligvis visse stordriftsfordeler i denne tjenesten. Betydningen av kommunestørrelse er imidlertid større i sentrale kommuner enn i distriktskommunene. Kommuner der en stor del av innbyggerne bor i tettbygde strøk, har en noe høyere dekningsgrad enn mindre tettbygde kommuner.

Distriktskommunene har jevnt over en lavere andel barnevernpedagoger og sosionomer blant sine ansatte i barnevernet, men det er relativt sett færre ubesatte stillinger i disse kommunene.

Kommuneøkonomien ser ut til å ha betydning for enkelte forhold i barnevernet. Rike kommuner har relativt flere ansatte, men færre av disse er fagutdannede barnevernpedagoger eller sosionomer. De etterspørselsrelaterte forholdene – andel barn, andel sosialhjelpsmottakere og andel aleneforeldre – har en viss betydning for barneverntjenesten. Kommuner med relativt mange aleneforeldre og sosialhjelpsmottakere har flere årsverk i barnevernet pr. 1000 barn. Utslagene av aldersvariablene er på sin side til dels motsatt av forventet, og vanskelige å tolke.

Tabell 4.7 Oppsummering av analysen av kommunenes barneverntjeneste

	Barneverntjenesten		
	Årsverk pr. 1000 barn	Andel bv- pedagoger og sosion.	Andel ubesatte stillinger
Strukturvariable			
Folketall	-		
Folketall kvadrert			
Reiseavstander			
Bosettingstetthet	+		
Sentralitet		-	-
Samp. Folk – sentr.	+		
Økonomivariabel			
Netto driftsutgifter	+	-	
Netto driftsresultat			
Ettersp./kostnadsvar.			
Andel innb. 80+ år	+	-	
Andel innb. <18 år	-		
Andel aleneforeldre	+		+
Andel sos.hj.mottakere	+		
Politiske variable			
Andel sosialister i kst.			
R ² (forklart varians)	0,19	0,03	0,001

Ut fra de analysene som er gjennomført her er det ingen grunn til å tro at småkommunene i gjennomsnitt har noen dårligere barneverntjeneste enn større kommuner. Det kan imidlertid være grunn til å merke seg at de indikatorene vi her har trukket frem, varierer mer blant kommunene under 3000 innbyggere enn blant kommuner over. Dette betyr at noen av de små kommunene kan ha en betydelig dårligere barneverntjeneste enn andre norske kommuner. Det har ikke vært mulig å se nærmere på denne problemstillingen innenfor rammen av dette prosjektet.

5 Samfunnsutvikling

5.1 Planlegging etter plan og bygningsloven

Gjennom plan og bygningsloven er alle kommuner pålagt å utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling innenfor sitt område. Kommunen har ansvar for å utarbeide kommuneplan med arealdel, som skal gi ramme for utviklingen og forvaltningen av arealer og andre naturressurser i kommunen. Kommunestyret skal minst en gang i løpet av hver valgperiode behandle kommuneplanen samlet.

Plankravet innebærer at kommunen må ha forutsetninger for å lage og ajourføre en kommuneplan. Dette stiller krav til planfaglig kompetanse, til kapasitet i administrasjonen og til det politiske beslutningssystemet.

I analysen av status hva kommuneplanlegging angår, benytter vi følgende indikator:

- Erfaring med kommuneplan som indikator. Dette er en variabel som er utviklet i forbindelse med en analyse av koordineringen mellom fysisk planlegging etter plan- og bygningsloven og økonomisk planlegging etter kommuneloven, gjennomført av Falleth og Stokke (2001). Vi har her valgt å benytte de elementene i denne variabelen som beskriver kommunenes tradisjon med planlegging etter plan- og bygningsloven. Denne variabelen uttrykker om kommunen hadde vedtatt en kommuneplan i perioden 1995-99, og om dette var første, andre eller tredje gang kommunen hadde vedtatt kommuneplanens langsiktige måldel. Variabelen beskriver altså kommunens tradisjon med kommuneplanlegging i tråd med plan- og bygningsloven.

Det har ikke lyktes oss å skaffe data om planfaglig kompetanse i kommunene. Derfor vil vi kun benytte planerfaring som indikator på kommunenes løsning av denne oppgaven. Denne variabelen varierer fra 0 til 3, der 0 indikerer at kommunen ikke har vedtatt kommuneplan i perioden 1995-99, 1 at planen vedtatt i denne perioden er første generasjon kommuneplan etter PBL i kommunen, 2 at det er andre generasjon og 3 at det er tredje generasjon kommuneplan.

Tabell 5.1 viser en gjennomsnittsscore på 1,34 hva kommunenes planerfaring angår. Større kommuner har i gjennomsnitt betydelig mer erfaring enn de minste kommunene. Dette er i tråd med de studier som er gjort av dette tidligere. Undersøkelser fra 80-tallet viste at kommunenes planstatus var lavere i små kommuner enn i større kommuner (Kleven 1988). Så langt vi kjenner til foreligger det ikke nyere kvantitative undersøkelser av planstatus eller –erfaring i kommunene.

Kleven hadde to hovedforklaringer på den klare sammenhengen mellom kommune-størrelse og planerfaring (Kleven 1988). For det første kunne det skyldes lavere kompetanse i små enn i større kommuner. For det andre kunne det skyldes mindre behov

for å utarbeide langsiktige planer. I kommuner med få og mindre utbyggingssaker, og lite press på arealene, kan arealdisponeringen vurderes i forhold til den enkelte saken. I kommuner med stort press og betydelige arealbrukskonflikter, er det rimelig å anta at behovet for slike planer er større.

Tabell 5.1 *Kommunenes erfaring med kommuneplanen. (Aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdier og antall enheter for samtlige kommuner og kommunene fordelt på to grupper etter størrelse).*

	Gj.snitt	Std.dev	Min.	Max.	N
Erfaring med kommuneplanen					
Alle kommunene	1,34	1,05	0,00	3,00	298
Små (under 3.000 innb.)	1,07	1,06	0,00	3,00	97
Større (over 3.000 innb.)	1,46	1,03	0,00	3,00	201

Forskjellene i gjennomsnitt mellom små og større kommuner er signifikant på 1% nivå.

Det er rimelig å argumentere for at behovet for planlegging heller vil være avhengig av bosetningsmønster og utbyggingsspress, enn av størrelse i seg selv. Tradisjonelt har arealplanleggingen vært planlegging for utbygging, og måter å løse arealbehov og arealbrukskonflikter knyttet til utbygginger. Dermed skulle en forvente at behovet for planlegging skulle henge sammen med sentralitet og bosettingstetthet, i vel så stor grad som størrelse. Variasjon i kommunestørrelse i seg selv indikerer kanskje heller forskjeller i kapasitet og kompetanse i kommuneadministrasjonen. Kommunenes planerfaring viser sammenheng med alle de fire strukturelle variablene vi har konsentrert oss om i denne rapporten (jfr. Tabell 5.2). De bivariate sammenhengene gir dermed få indikasjoner på hva som har størst påvirkning på kommunenes planerfaring. Case-studien i fire småkommuner avdekket relativt lav planberedskap i alle de fire kommunene. Undersøkelsen indikerte videre at dette hadde sammenheng både med begrenset kapasitet og lite behov (Hovik og Myrvold 2001).

Tabell 5.2 *Bivariat sammenheng mellom strukturelle variabler og kommunenes planerfaring (pearsons r).*

	Folketall 01.01.01	Sentralitet	Antall km. til sonesentrum, snitt	Bosettings- tetthet
Erfaring med kommuneplanen	0,24***	0,29***	-0,18**	0,20***

*** er signifikant på 0,001-nivå, ** er signifikant på 0,01-nivå, og * er signifikant på 0,05-nivå.

I tillegg til sentralitet og bosettingstetthet, vil vi anta at befolkningsutviklingen vil indikere behov for planlegging. En sterk folkevekst vil trolig innebære behov for å utarbeide og oppdatere arealplaner, så vel som langsiktige målformuleringer. Vi inkluderer derfor en variabel som beskriver befolkningsutviklingen i kommunen fra 1990 til 2000. I tillegg har vi valgt å skille mellom nordnorske kommuner og kommuner i andre landsdeler. Begrunnelsen for dette er at en ofte hører at kommuner i denne landsdelen har en langt lavere planberedskap enn kommuner i Sør-Norge. Dersom de strukturelle variablene våre viser sammenheng med planerfaring, indikerer det at behov og kapasitet forklarer noe av variasjonen i planerfaring. Dersom det at kommunen ligger i Nord-Norge er viktig, kan det indikere at vi har å gjøre med ulike politiske eller kommunale kulturer hva planlegging angår, mellom landsdeler.

Vår modell forklarer lite av variasjonen i kommunenes planerfaring ($\text{sqR}=0,11$), jfr. Tabell 5.3. To forhold viser signifikant sammenheng med planerfaring, nemlig kommuneøkonomi (uttrykt ved nettodriftsutgifter), og om kommunen ligger i Nord-Norge eller ikke. Nordnorske kommuner har vesentlig mindre planerfaring enn andre kommuner, mens planerfaringen øker med god kommuneøkonomi.

Tabell 5.3 *Hva bestemmer kommunenes erfaring med kommuneplanen? Lineær regresjon. (N=298).*

	B
Folketall	0,00
Folketall kvadrert	-0,01
Reiseavstand til sonesentrum (i 10 km.)	0,00
Bosettingstetthet	0,01
Sentralitet	0,04
Samspill folketall – sentralitet	0,02
Netto driftsutgifter pr.cap. 1999 (i 10 000)	0,22 *
Netto driftsresultat pr. cap. 1999 (i 10 000)	-0,29
Andel av befolkningen 67 år +	-0,04
Andel av befolkningen 15 år og yngre	-0,02
Kommuner i Nord-Norge	-0,53 ***
Befolkningsendring 1990 – 2000	0,01
Andel sos. representanter i kommunestyret	0,31
Konstant	0,80
Justert R ²	0,11

***: signifikant på 1%-nivå; **: signifikant på 5%-nivå; *: signifikant på 10%-nivå.

De multivariate, eller kontrollerte sammenhengene mellom våre fire strukturelle variabler og planerfaring er altså ikke signifikante. Sammenhengen er imidlertid som forventet. Kommunenes planerfaring øker med økende folketall, økende bosettingstetthet og økende sentralitet.

Kleven (1988) ga som nevnt to hovedforklaringer på hvorfor små kommuner hadde lavere planerfaring enn større kommuner. Forskjeller i behov var en av disse, forskjeller i kompetanse den andre. Ingen av indikatorene på forskjeller i behov viser sterk sammenheng med planerfaring i vår analyse. At kommuneøkonomi spiller inn, kan tolkes som en støtte til den andre hypotesen. Rike kommuner kan kjøpe seg kompetanse, og ikke minst kan de frigjøre faglige og administrative ressurser til slikt langsiktig arbeid.¹¹

I tillegg til en økonomisk faktor, så er det altså en landsdelsfaktor som viser signifikant sammenheng med planerfaring. Vi har argumentert med at når nordnorske kommuner skiller seg ut fra andre kommuner, kontrollert for en rekke indikatorer på planbehov og kapasitet, så indikerer det at kulturelle forhold er viktig. At kommunen ligger i Nord-Norge vil ikke i seg selv uttrykke andre planbehov, og neppe heller forskjeller i kapasitet og kompetanse. Den negative sammenhengen mellom Nord-Norge og planerfaring gjelder ikke for sentrale kommuner (jfr. Tabell 20, vedlegg 2). Sentrale nordnorske

¹¹ Her er det naturligvis en mulighet for at årsakssammenhengen er omvendt, siden avhengig variabel uttrykker erfaring med kommuneplanlegging siden midt på 80-tallet, mens økonomien er målt for 1999. En kan ikke se bort fra at godt planarbeid kan påvirke kommunenes økonomiske situasjon. Imidlertid er det aller meste av inntektene til kommunene bestemt av staten, og utgiftene er i det store og hele gitt av inntektene.

kommuner har faktisk i gjennomsnitt større planerfaring enn sentrale kommuner i andre landsdeler. Dette svekker ikke argumentet om at ulike kulturer kan forklare forskjellene mellom Nordnorge og andre landsdeler. Det synes rimelig å anta at planbehovet øker med økende sentralitet. En mulig tolkning er dermed at landsdel betyr lite for planerfaringen i kommuner som opplever et visst planbehov. Landsdel har derimot betydning for kommuner som opplever et lite planbehov. I Nordnorge velger slike kommuner oftere å ikke følge statens anbefalinger, enn i andre landsdeler.

5.2 Oppsummering og drøfting: samfunnsutvikling

Strukturelle forhold påvirker i liten grad kommunenes planerfaring. Dette er overraskende: Vi hadde antatt at behovet for planlegging viste sammenheng med slike strukturelle faktorer, og at faktisk planlegging var betinget av behov for å planlegge. Ingen av variablene som indikerer behov for planlegging viser sammenheng med faktisk planerfaring.

Tabell 5.4 *Oppsummering av analysen av kommunenes erfaring med kommuneplan*

	Erfaring med kommuneplan
Strukturvariable	
Folketall	
Folketall kvadrert	
Reiseavstander	
Bosettingstetthet	
Sentralitet	
Samp. Folk – sentr.	
Nord-Norge	-
Befolkningsvekst	
Økonomivariabel	
Netto driftsutgifter	+
Netto driftsresultat	
Ettersp./kostnadsvar.	
Andel innb. 67+ år	
Andel innb. <15 år	
Politiske variable	
Andel sosialister i kst.	
R ² (forklart varians)	0,11

De forholdene som i størst grad synes å påvirke planerfaringen er kommuneøkonomi, og ikke minst landsdel: Nordnorske kommuner har en vesentlig mindre planerfaring enn sørnorske. Dette indikerer som nevnt at både kapasitet og kulturelle forhold er viktig for ivaretagelsen av planoppgavene. En relativt lav R² indikerer at andre forhold er av betydning. Det er mulig at kunnskap og oppfatninger blant sentrale personer i kommunens ledelse, som ordfører og rådmann, er av betydning for kommunens planlegging.

I case-studien fant vi klare indikasjoner på at bemanningen av samfunnsutviklingsoppgavene hadde blitt redusert i de fire småkommunene (Hovik og Myrvold 2001). En

forklaring på dette er at det er lettere å kutte ned på bemanningen av slike langsiktige oppgaver, enn bemanningen av direkte tjenesteytende oppgaver. Det er også mulig at det er lett å utsette revidering av kommuneplanen, dersom andre og mer akutte oppgaver krever ledelsens oppmerksomhet. Vi fant også indikasjoner på at planlegger bruker mye tid på å utarbeide sektorplaner som staten krever for å utbetale øremerkede tilskudd.

Vi har her benyttet kun en indikator på kommunenes samfunnsutviklingsoppgaver. Årsaken til at vi ikke har analysert kommunenes næringsutviklingsarbeid er mangel på statistiske data. Det er vanskelig å trekke konklusjoner fra analyser basert kun på planlegging, til området som helhet. Oppgavene innenfor samfunnsutviklingsdimensjonen er i enkelte henseende svært forskjellige. Det er derfor liten grunn til å anta at de samme forhold bidrar til å forklare forskjeller i næringsutviklingsarbeid eller miljøvernarbeid mellom kommunene, som de forhold som forklarer forskjeller i kommuneplanlegging.

6 Avsluttende drøfting

6.1 Innledning

Hensikten med analysene som er presentert i denne rapporten var å undersøke om det eksisterer noen sammenheng mellom kommunenes *størrelse*, målt i folketall, og deres ivaretagelse av de oppgavene som er lagt til kommunesektoren. Vi vet at små og store kommuner ofte er forskjellige også på andre måter enn bare i folketall: små kommuner ligger jevnt over mindre sentralt, de har lengre reiseavstander, lavere bosettingstetthet og høyere inntekt pr. innbygger. Vi stilte derfor spørsmålet: Er folketallet i seg selv viktig, eller skyldes eventuelle forskjeller i kommunenes oppgaveløsning andre strukturelle forskjeller mellom små og større kommuner? Spesielt var vi interessert i å undersøke eventuelle samspill mellom kommunenes størrelse og deres beliggenhet sentralt eller perifert: betyr det å være liten noe annet for oppgaveløsningen i sentrale kommuner enn i perifere?

I tillegg til de strukturelle og økonomiske forklaringsvariablene, inkluderte vi også ulike etterspørselsvariable i analysene. Et viktig element i idégrunnlaget for det kommunale selvstyret, er nettopp at oppgaveløsningen skal tilpasses lokale forhold. Vi forventet derfor at behovene lokalt ville ha betydning for den kommunale tjenesteproduksjon. Vi undersøkte også hvorvidt fargen på det politiske flertallet i kommunestyret er vesentlig for hvordan kommunen løser sine oppgaver.

For å belyse disse problemstillingene, valgte vi ut indikatorer på oppgaveløsningen i kommunene. Demokrati-dimensjonen og tjenesteproduksjonen ble studert ved hjelp av en rekke indikatorer, mens rettssikkerhet og samfunnsutvikling ble analysert mer summarisk. Når det gjelder kommunenes tjenesteproduksjon, har vi særlig fokusert på dekningsgrader og tjenestekvalitet. Dette betyr at vi i mindre grad kan si noe om effektivitet og stordrifts-/smådriftsfordeler, og dermed også om de økonomiske sidene ved kommunestrukturen. For de fleste indikatorene har vi data fra samtlige norske kommuner. Fordi Oslo har både kommunale og fylkeskommunale oppgaver, er det vanskelig å sammenlikne hovedstaden direkte med andre kommuner. Vi har derfor valgt å utelate Oslo fra analysene.

6.2 Smått og godt – men hvor?

Størrelse og sentralitet – i positivt og negativt samspill

Analysene av de indikatorene vi har valgt ut viser at størrelsen på kommunen ofte er av betydning, spesielt for demokrati- og tjenstedimensjonene. Gjennomgående er det større aktivitet knyttet til den tradisjonelle demokratiske deltakelsen i småkommunene. Dekningsgraden for enkelte tjenester er også høyere i små kommuner enn i større. For

indikatorer som kan si noe om *kvaliteten* i tjenestetilbudet, synes størrelse å være mindre vesentlig.

Vi ser imidlertid at sammenhengen mellom kommunens innbyggertall og ulike indikatorer på generalistkommunefunksjonen ofte er betinget av kommunens beliggenhet etter en sentrum-periferi dimensjon. Der vi finner en signifikant effekt av folketall, finner vi også en signifikant effekt av variabelen som uttrykker samspill mellom folketall og sentralitet. Det betyr med andre ord noe annet å være liten i periferien enn å være liten sentralt. På samme måte kan store sentrale kommuner løse sine oppgaver på en ganske annerledes måte enn store perifere kommuner. Mulighetene for å rekruttere fagfolk, og mulighetene for å etablere egne tilbud til grupper av innbyggerne, kan avhenge både av kommunens folketall og av beliggenheten. Små sentrale kommuner har kanskje bedre tilgang på kvalifisert personell, enn små perifere kommuner. På sin side kan kanskje små kommuner i periferien oppleve at en større andel av befolkningen søker seg til det tilbudet kommunen kan gi, fordi alternativene er mindre.

Kommunens størrelse har størst betydning for de mest perifere kommunene. Jevnt over ser det ut til at *små* utkantkommuner har et betydelig bedre tilbud til sine innbyggere enn *store* utkantkommuner. For de store kommunene, er beliggenheten viktig: store sentrale kommuner kommer i mange tilfeller minst like godt ut som småkommunene. Det å være en folkerik kommune i periferien, ser med andre ord ut til å være særlig vanskelig. Dette kan skyldes at de store usentrale kommunene verken nyter godt av de tette relasjoner små forhold kan gi, eller av tilgangen på kvalifiserte fagfolk som sentral beliggenhet kan innebære. Samtidig er overføringssystemet til kommunene lagt opp slikt at det favoriserer småkommunene ved å kompensere for smådriftsulemper mer enn for ulemper knyttet til å være usentralt beliggende.

Også når det gjelder demokratisk deltakelse, finner vi et samspill mellom folketall og sentralitet. Dette interaksjonsforholdet er entydig, i den forstand at det er en klar negativ sammenheng mellom folketall og valgdeltakelse, listeretting og tiltak for å styrke det direkte demokratiet, for *distriktskommunene*. Det er tilsvarende en klar positiv sammenheng mellom sentralitet og disse målene på demokrati, for *store kommuner*. Vilkårene for demokrati svekkes altså, jo sterkere kombinasjonen størrelse og periferi blir.

For de små kommunene betyr beliggenheten lite for valgdeltakelsen. Samtidig ser vi at store sentrale kommuner har like høy valgdeltakelse som småkommunene. Også her er det først og fremst de store kommunene i periferien som kommer dårlig ut, med betydelig lavere valgdeltakelse enn andre kommuner. For tendensen til listeretting er dette bildet litt annerledes. Her er størrelse viktig uansett: jo mindre kommuner, desto flere rettelser. Periferert beliggende småkommuner (under 3000 innbyggere) skiller seg imidlertid ut med betydelig høyere andel rettede lister. Det omvendte gjelder for kommunale tiltak for å styrke det direkte demokratiet. Det er særlig store sentrale kommunene som har iverksatt slike tiltak.

I og med at det er få folkerike distriktskommuner, blir de beregnede verdiene for disse kommunene beheftet med usikkerhet. Dette rokker ikke ved det faktum at effekten av kommunestørrelse for disse indikatorene er betinget av kommunens beliggenhet etter en sentrum – periferi dimensjon: Folketallet i kommunen har utvilsomt mer å si for distriktskommuner enn for kommuner i sentrale strøk, og som regel har store, perifere kommuner lavere demokratisk deltakelse og lavere dekningsgrader for sine tjenester enn andre kommuner. Tilsvarende har sentralitet som regel en viss negativ effekt for småkommunene, i den forstand at små perifere kommuner for enkelte tjenester har høyere dekningsgrader enn små sentrale kommuner.

Andre strukturelle forhold

Blant de strukturelle forholdene vi har sett på i analysene presentert her, er det *reise-avstander* som gir de klareste utslagene. Økte reiseavstander i kommunen har gjennomgående negativ effekt på betingelsene for god tjenesteyting, inkludert barneverntjenesten. *Bosettingstetthet* er den strukturvariabelen som har de svakeste og minst entydige effektene på indikatorene vi har studert.

Nordnorske kommuner skiller seg ut hva indikatorer på representativt demokrati og samfunnsutvikling angår.¹² Et forslag til forklaring, i tråd med drøftingen om samfunnsplanlegging, går på kulturelle særtrekk i landsdelen. Lav valgdeltakelse og høy listeretting kan vel også indikere lavere tillit eller legitimitet til "systemet" og de organisasjonene – partiene – som forvalter systemet.

Som vi har vært inne på tidligere, er det velgeratferden og omfanget av den kommunale tjenesteytingen som i første rekke blir påvirket av strukturelle forhold. Forskjeller i ubesatte stillinger og i fagkompetanse blir i liten grad forklart av de strukturelle variablene, og heller ikke av andre variabler i modellen vår. De strukturelle variablene har også liten betydning for kommunenes erfaring med kommuneplanlegging. De strukturelle forholdenes manglende betydning for kommunenes rekruttering av fagfolk, slik vi her har studert det, er overraskende. Tilgangen på personer med fagutdanning blir gjerne sett som et viktig problem for de minste kommunenes. En forklaring på våre funn kan ligge i at vi – med unntak av legetjenesten og barnevernet – i liten grad har studert tjenester som krever spisskompetanse.

Økonomiske forhold

God kommuneøkonomi (uttrykt ved høye netto driftsutgifter) viser som ventet entydig positiv sammenheng med indikatorer på deltakerdemokrati, tjenesteyting, barnevern og samfunnsutvikling. Det er særlig *omfanget* av tjenestene – dekningsgraden – som påvirkes av økonomien i kommunen.

Etterspørselsrelaterte faktorer

Etterspørsels- /kostnadsvariablene viser også stort sett forventede sammenhenger med de indikatorene vi har studert. Forhold som antas å øke behovet for enkelte tjenester, fører faktisk til at kommunen satser mer på denne oppgaven. Dette berører det lokale selvstyrets rasjonale: å tilpasse tjenestene lokale ønsker og behov. Enkelte forhold – som for eksempel en høy andel av de aller eldste – er imidlertid så kostnadskrevenne at kommunen må prioritere ned tjenester for andre grupper. Dette er i tråd med andre analyser av kommunal tjenesteproduksjon (se f.eks. Hagen 1997, Myrvold 1998).

Politikkens betydning

Kommunestyrets politiske sammensetning ser ut til å ha liten systematisk betydning for kommunens oppgaveløsning. Dette gjelder for alle dimensjonene ved generalistkommunekravet som er studert her, med unntak av kommunenes legedekning. At partisammensetningen i kommunestyret stort sett har mindre betydning, er i tråd med tidligere studier (Sørensen 1995, Sørensen og Hagen 1996, Myrvold 1998).

Hva kan vi ikke forklare?

Det er store forskjeller i hvor godt våre modeller forklarer kommunenes ulike oppgavedimensjoner. Variablene i de modellene vi har benyttet forklarer en betydelig del av

¹² Betydningen av at kommunen ligger i Nord-Norge er ikke undersøkt for indikatorene på tjenesteyting og rettssikkerhet.

variasjonen i valgdeltakelse, listeretting og legedekning, men kan i liten grad bidra til å forstå forskjeller i kommunale tjenester for psykisk utviklingshemmede. Det synes å være andre forhold som har betydning for kommunenes tilbud til denne gruppen innbyggere. Gjennom case-studiene fikk vi inntrykk av at akkurat denne tjenesten er spesielt avhengig av personlig engasjement. Personrelaterte faktorer er generelt vanskelige å fange opp i bredt anlagte statistiske analyser, og har heller ikke vært tilgjengelig for vårt arbeid. Modellens svært begrensede evne til å forklare variasjonen i kommunenes tjenestetilbud til psykisk utviklingshemmede innbyggere kan med andre ord skyldes forhold knyttet til enkeltpersoner i tjenesteapparatet, forhold som ikke henger sammen med andre trekk ved kommunen.

6.3 Implikasjoner for kommunestrukturen?

Resultatet av analysene som er presentert i denne rapporten kan ha visse praktiske implikasjoner for spørsmål om endringer i kommunestrukturen, spesielt for hvilke gevinster og kostnader som kan påløpe ved sammenslåing av kommuner. Studien indikerer at mulighetene for å utnytte stordriftsfordeler ved sammenslåing kan være betinget av beliggenhet langs en sentrum-periferi dimensjon.¹³ Hvis eventuelle sammenslåinger resulterer i at det blir flere folkerike kommuner i utkanten, er utsiktene til forbedringer i tjenestetilbudets omfang og kvalitet heller små. Store perifere kommuner ser ut til å tape på to fronter: de har ikke fordelene av tette, nære forhold, og heller ikke fordelene av å befinne seg nær kvalifisert arbeidskraft.

Mulighetene for å utnytte smådriftsfordeler er også betinget av sentralitet. Små sentrale kommuner må trolig konkurrere med større kommuner og andre arbeidsgivere om fagfolk. Befolkningen i sentrale kommuner er dessuten gjerne mer sammensatt, og etterspør mer varierte tjenester. På den andre siden kan befolkningen i disse kommunene dra nytte av mer utbygde private og offentlige tjenester i større nabokommuner (legetjenester, kulturelle og sosiale aktiviteter for barn: jfr. forskjeller i dekningsgraden av leger og bruk av kulturskoletilbud mellom perifere og sentrale små kommuner). Det må imidlertid sies at små sentrale kommuner ikke gjennomgående kommer dårligere ut enn større sentrale kommuner. Mulighetene for sammenslåing av sentralt beliggende småkommuner synes derfor å være til stede, uten at det går på bekostning av dekningsgrader og tjenestekvalitet, slik vi her har målt dette.

De gjennomgående negative effektene av reiseavstander på aspekter ved den kommunale tjenesteytingen, kan også ha implikasjoner for hvor aktuelt det er å slå sammen kommuner. Våre analyser indikerer at det er betydelige kostnader knyttet til å etablere et godt tjenestetilbud for alle i kommuner med store avstander. Gevinstene ved sammenslåing vil derfor være begrenset i områder med store avstander.

Vi har i denne rapporten studert en svært begrenset del av den kommunale tjenesteytingen. Vi har blant annet ikke direkte analysert *effektiviteten* i tjenesteproduksjonen. Det er derfor ikke på dette grunnlag mulig å gi noe entydig svar på hva som vil være resultatet av omfattende kommunesammenslåinger. Det kostnadsmessige aspektet ved kommunestrukturen vil måtte tillegges vekt, og tidligere studier har for enkelte tjenester funnet betydelige sammenhenger mellom størrelse og effektivitet. Effektivitetsgevinster må imidlertid veies opp mot mulighetene for dårligere betingelser for demokrati og

¹³ Vi minner om at vi ikke har studert de økonomiske sidene ved kommunestrukturen, slik av kostnader og gevinster her primært må forstås i form av endringer i dekningsgrader, visse kvalitetsindikatorer o.l.

tjenesteyting ved kommunesammenslåing. Slike negative effekter vil – i følge våre analyser – med større sannsynlighet oppstå ved at små kommuner slås sammen i perifere strøk enn i sentrale.

Litteratur

- Barne- og familiedepartementet (1997) *Barnevernboka 97/98. Årbok for barnevernet*. Stavanger: Senter for atferdsforskning
- Bernt, J. F. (1994): "Kan kommunalt selvstyre og rettssikkerhet forenes?" i *Lov og rett* 1994:67-92, Oslo
- Bjørklund, T. (1999) "Fallende valgdeltakelse – kommunale variasjoner og mulige forklaringer" i A. Offerdal og J. Aars (red.): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer. Aktuelle forskningsbidrag*. Oslo: Kommuneforlaget
- Bjørklund, T. (1999): *Et lokalvalg i perspektiv*. Oslo: Tano Aschehoug
- Bjørklund, T. og R. Sørensen (1990): *Kommunalpolitisk deltakelse – avhengig av kommunestørrelse*. Forskningsrapport 1990/3. Sandvika: Handelshøyskolen BI
- Dahl, R. A. & Tufte, E. R. (1973): *Size and Democracy* Stanford: Stanford University Press
- Falleth, E. og K. B. Stokke (2001): *Kommune- og økonomiplanlegging. Hva gjør kommunene?*. Prosjektrapport 2001:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Fimreite, A. L. og J. Ryssevik (red.)(1998): *Kommunal monitor 1998*. Bergen: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste
- Fimreite, A. L., K. Kolsrud og J. Ryssevik (red.)(2000): *Kommunal monitor 1999*. Bergen: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste
- Hagen, T.P. (1997): *Eldreomsorgen i Norge 1992-1995*. NIBR-Notat 1997:107. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hagen, T.P. og Sørensen, R.J. (1997): *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Tano Aschehoug
- Hovik, S. og T.M. Myrvold (2001): *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet*. Prosjektrapport 2001:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Jørgensen, G. (1996): "Her hos oss har vi ingen barnevernsaker", en studie av barnevernet i små kommuner. Hovedoppgave i sosialt arbeid. Trondheim: Program for sosialt arbeid, NTNU

- Jørgensen, G. (1997): ""Her hos oss har vi ingen barnevernsaker", en studie av barnevernet i små kommuner" i Veland (red.) *Barnevernboka 97/98*. Stavanger: Senter for atferdsforskning
- Kalseth, J., J. Rattsø og R. Sørensen (1993): "Ressursbruken i kommunal administrasjon – Hvor mye kan høstes ved færre småkommuner?", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 34:219-242
- Kleven, T. (1988) *Plan-Norge 1988. En undersøkelse av planleggingssituasjonen i norske kommuner*. NIBR-notat 1988:141, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Kristofersen, L. B. (1996): "Regionale variasjoner i barnevern-Norge 1990-1993. Barnevernets barn i sosialstatistisk lys", i *Norges barnevern* nr. 2
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1997): *Grunnskolen i Norge. Nøkkeltall, 1997*.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1998): *Lov og forskrifter om skolefritidsordningen*. Rundskriv F-066-98.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1999): *Statstilskudd til skolefritidsordninger for 1999*. Rundskriv F-016-99.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1999): *Kulturskolen – kunststykket i kommunenes satsing for et rikere lokalmiljø*. Høringsnotat. Oslo: KUF
- KUF (1997): (SFO-analyse)
- Langørgen, A. (1995): *Faktorer bak kommunale variasjoner i utgifter til sosialhjelp og barnevern*. Notat 95/56. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Larsen, H.O. og A. Offerdal (1990): *Demokrati uten deltakere*. Oslo: Kommuneforlaget
- Myrvold, T. (1998) *Kultursektor i forvitring?* NIBR-rapport 1998:18, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Myrvold, T. M. (2001): *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon*. Prosjektrapport 2001:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Næringslivets Hovedorganisasjon (1999): *Norges Beste Kommuner. En sammenlikning av kommuner langs ulike dimensjoner*. Oslo: NHO
- NOU 1996:1: *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner* (Rattsø-utvalget)
- Ot. prp. nr. 49 (1987-88): *Midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatpleie under det fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede*
- Ot.prp. nr. 42 (1991-92) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*

- SHD (2000): "Status for tilbudet til mennesker med psykisk utviklingshemming"
Rundskriv I-19/2000. Oslo: Sosial- og helsedepartementet
- Slettebø, T. (1990): Kommunalt ansvar for psykisk utviklingshemmete: evaluering av forsøk og brukernes erfaringer : modellutvikling i Nes kommune i Akershus.
NIBR-rapport ; 1990:19. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Stangvik, G. (1987): "Normaliseringsprinsippet som grunnlag for forbedring av livskvalitet" i Stangvik: Livskvalitet for funksjonshemmede. Oslo: Universitetsforlaget
- St. meld. nr. 47 (1989-90): *Om gjennomføringen av reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming*
- Sørensen, R.J. (1995): "The Demand for Local Government Goods: The Impact of Parties, Committees, and Public Sector Politicians", *European Journal of Political Research*, (27):119-141
- Sørensen, R.J. og T.P Hagen (1996): "Local government without taxing authority: A viable party democracy?" *Working paper*. Oslo: NIBR/BI
- Toresen, J. (2000): *Økonomiske virkninger av øremerkede tilskudd til pleie og omsorg*. NIBR-notat. Kommentartutgave. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Toresen, J. (1996): *Kommunalt utgiftsbehov. Kommentarer til Rattsø-utvalgets innstilling*
NIBR-Notat 1996:113. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Tøssebro, J. (1996): *En bedre hverdag? Utviklingshemmedes levekår etter HVPU-reformen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Vabo, S. I. (2000): "Kommunale demokratiltak – alternativ til den representative kanalen?", i Å. Johnsen, L.A. Loe og S.I. Vabo (red.) *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Vabo, S. I. og Stigen, I. M. (2000): *Kommunal organisering 2000*. NIBR-Notat 128. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Veland, J. (red.) (1997): *Barnevernboka 97/98*. Stavanger: Senter for atferdsforskning
- Veland, J. (1998): *Barnevern i små og store kommuner – i tette og løse samfunn*
Hovedoppgave, Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo

Vedlegg 1

Univariate fordelinger

Tabell V.1 Univariat fordeling for sentrale uavhengige variabler i analysen (aritmetisk gjennomsnitt, standardavvik, minimums- og maksimumsverdi og antall enheter).

	Gj.snitt	Std.dev	Min.	Max.	N
Folkemengden 01.01.2001					
- alle kommuner	9 204	17 550	230	230 950	434
- sentrale	16 792	25 708	790	230 950	169
- mellomliggende	6 819	6 986	530	41 540	97
- perifere	2 949	2 172	230	13 210	168
Sentralitet					
- alle kommuner	3,6	2,5	1	7	434
Nord-Norge					
- alle kommuner	0,21	0,40	0	1	434
- sentrale	0,01	0,11	0	1	169
- mellomliggende	0,27	0,45	0	1	97
- perifere	0,36	0,48	0	1	168
Gjennomsnittlig antall km. til sonesentrum					
- alle kommuner	88,7	86,4	0	644	434
- sentrale	53,6	51,4	1	406	169
- mellomliggende	81,8	55,7	3	266	97
- perifere	127,9	110,0	0	644	168
Bosettingstetthet					
- alle kommuner	4,0	2,8	0	9	434
- sentrale	5,0	2,8	0	9	169
- mellomliggende	3,8	2,7	0	9	97
- perifere	3,08	2,5	0	9	168

Vedlegg 2

Separate analyser av sentrale, mellomliggende og perifere kommuner

Tabell V.2 Valgdeltakelsen ved kommunevalget i 1999. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)

	Distrikts-kommuner	Mellomliggende kommuner	Sentrale kommuner
Folketall 2001	-30,06 ***	-8,15 ***	-0,58 *
Sq folketall	16,04 **	1,40 **	0,03 *
Reiseavstand	-0,01	-0,11	-0,12
Bosett.tetthet	-0,32	-0,07	-0,50 ***
Nord-Norge	-1,98 *	-2,10	-0,79
Netto dr. utg. 1999, PC	0,30	-0,45	0,79
Netto driftsresultat 1999, PC	-0,88	4,26 *	4,14 **
Andel eldre over 67 år	0,53 ***	0,45	0,53 ***
Andel barn 0-15 år	0,61 **	0,06	0,72 ***
Utdanning	0,32 **	0,01	0,08
Andel sosialister i kst. 95-99	2,52	-0,76 *	-5,47 **
Konstant	48,21	62,77	42,67
Justert sq. R	44,3	57,5	44,7
N	167	96	168

* - sign 5%, ** - sign 1%, *** - sign. 0,1%.

Tabell V.3 Andel rettede stemmer ved kommunevalget i 1999 (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)

	Distrikts- kommuner	Mellomliggende kommuner	Sentrale kommuner
Folketall 2001	-36,65 **	-16,91 ***	-3,70 ***
Sq folketall	15,00	2,61 **	0,14 ***
Reiseavstand	0,02	-0,00	0,12
Bosett.tetthet	0,02	-0,14	-0,65 *
Nord-Norge	0,72 *	2,96	18,24 ***
Netto dr. utg. 1999, PC	3,03 *	3,80 **	4,92 *
Netto drifts- resultat 1999, PC	-12,58 ***	0,44	5,54
Andel eldre over 67 år	-0,13 ***	0,46	1,28 ***
Andel barn 0-15 år	1,11 *	2,11 ***	1,83 ***
Utdanning	-0,55 *	-0,59 *	0,51 **
Andel sosialister i kst. 95-99	-23,04	-31,96 ***	-37,77 **
Konstant	47,05	9,91	-14,47
Justert sq. R	32,5	65,8	70,8
N	167	96	168

* - sign 5%, ** - sign 1%, *** - sign. 0,1%.

Tabell V.4 Andel kvinnelige kommunestyrerepresentanter 1999-2003. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)

	Distrikts- kommuner	Mellomliggende kommuner	Sentrale kommuner
Folketall 2001	-0,90	5,99	0,52
Sq folketall	0,22	-0,64	-0,03
Reiseavstand	0,05	-0,06	-0,16
Bosett.tetthet	-0,11	-0,99 **	0,05
Nord-Norge	2,39	-0,26	6,36
Netto dr. utg. 1999, PC	-1,81	4,39 ***	-0,74
Netto drifts- resultat 1999, PC	2,47	-5,86	0,50
Andel eldre over 67 år	0,23	0,43	-0,23
Andel barn 0-15 år	0,36	0,95	-0,07
Utdanning	0,47 *	-0,21	0,54 **
Andel sosialister i kst. 95-99	7,31	12,96 *	1,24
Andel rettede stemmer	0,02	-0,31 ***	-0,13 *
Konstant	18,24	6,56	42,37
Justert sq. R	-3,0	27,0	14,6
N	167	96	168

* - sign 5%, ** - sign 1%, *** - sign. 0,1%.

Tabell V.5 Antall tiltak for å styrke det direkte demokratiet. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)

	Distrikts- kommuner	Mellomliggende kommuner	Sentrale kommuner
Folketall 2001	2,61	0,04	0,55 ***
Sq folketall	-1,71	-0,02	-0,02 ***
Reiseavstand	0,00	0,03	0,01
Bosett.tetthet	0,10	-0,04	-0,07
Nord-Norge	-0,06	-0,40	-1,72
Netto dr. utg. 1999, PC	0,12	-0,04	0,29
Netto drifts- resultat 1999, PC	0,07	-1,02	-1,94 **
Andel eldre over 67 år	0,08	0,04	-0,14 *
Andel barn 0-15 år	0,05	-0,02	-0,14
Utdanning	0,02	0,10	-0,13 ***
Andel sosialister i kst. 95-99	0,43	0,05	-1,71
Konstant	-1,75	1,47	8,00
Justert sq. R	-0,01	-0,04	0,17
N	138	80	153

* - sign 10%, ** - sign 5%, *** - sign. 1%.

Tabell V.6 Antall tiltak for å styrke brukerfokuseringen. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)

	Distrikts- kommuner	Mellomliggende kommuner	Sentrale kommuner
Folketall 2001	2,03 *	1,01 **	0,30 ***
Sq folketall	-1,96 **	-0,17	-0,01 ***
Reiseavstand	0,00	0,02	0,00
Bosett.tetthet	0,05	-0,14 ***	0,07
Nord-Norge	-0,16	0,03	-1,03
Netto dr. utg. 1999, PC	0,09	-0,19	0,56
Netto drifts- resultat 1999, PC	-0,10	1,04 **	-0,95
Andel eldre over 67 år	0,02	-0,09 *	0,03
Andel barn 0-15 år	0,05	-0,12	-0,00
Utdanning	0,03	0,02	0,00
Andel sosialister i kst. 95-99	0,55	-0,24	0,13
Konstant	-1,71	4,87	-1,03
Justert sq. R	0,02	0,13	0,12
N	138	80	153

* - sign 10%, ** - sign 5%, *** - sign. 1%.

Tabell V.7 Antall leger per 10.000 innbyggere. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)

	Distrikts- kommuner	Mellomliggende kommuner	Sentrale kommuner
Folketall 2001	-15,22 ***	-1,07	-0,11
Sq folketall	9,17 **	0,20	0,00
Reiseavstand	-0,06 **	-0,11 *	-0,13 ***
Bosett.tetthet	0,06	-0,09	-0,20 **
Netto dr. utg. 1999, PC	1,09 **	1,32 **	0,19
Netto drifts- resultat 1999, PC	1,59 *	2,32 *	1,31
Arbeidsgiveravg.	0,12	0,94 ***	0,68 *
Andel eldre over 80 år	-0,46 **	0,07	0,62 ***
Andel barn 0-15 år	-0,31 *	-0,30	0,12
Andel sosialister i kst. 95-99	-1,03	-7,96 ***	-1,37
Konstant	21,80	14,97	4,04
Justert sq. R	0,38	0,36	0,29
N	168	97	169

* - sign 10%, ** - sign 5%, *** - sign. 1%.

Tabell V.8 Andel ubesatte legestillinger. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)

	Distrikts- kommuner	Mellomliggende kommuner	Sentrale kommuner
Folketall 2001	0,00	-0,25 *	-0,01
Sq folketall	-0,16	0,05	0,00
Reiseavstand	0,01 ***	0,00	0,01 ***
Bosett.tetthet	0,00	0,02	0,01 **
Netto dr. utg. 1999, PC	0,02	0,05	0,20 ***
Netto drifts- resultat 1999, PC	-0,02	0,05	-0,27 ***
Arbeidsgiveravg.	0,02	-0,01	0,10 ***
Andel eldre over 80 år	0,00	-0,03	-0,03 **
Andel barn 0-15 år	0,00	-0,00	0,00
Andel sosialister i kst. 95-99	0,07	0,04	0,23 *
Konstant	-0,02	0,33	-0,64
Justert sq. R	0,07	0,01	0,35
N	168	97	168

* - sign 10%, ** - sign 5%, *** - sign. 1%.

Tabell V.9 Andel grunnskoleelever i kulturskolen. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)

	Distrikts- kommuner	Mellomliggende kommuner	Sentrale kommuner
Folketall 2001	-51,31 ***	-6,56	-0,27
Sq folketall	32,47 **	0,78	0,01
Reiseavstand	-0,14	-0,53 **	0,27 **
Bosett.tetthet	0,72	-0,70	-0,36
Netto dr. utg. 1999, PC	2,47	-0,20	5,11 **
Netto drifts- resultat 1999, PC	0,79	0,33	3,13
Andel eldre over 80 år	1,12	0,62	-0,45
Andel barn 6-15 år	-0,12	0,67	0,69
Andel sosialister i kst. 95-99	-4,68	10,51	3,35
Konstant	26,89	14,39	-5,92
Justert sq. R	17,2	7,3	25,8
N	158	94	161

* - sign 5%, ** - sign 1%, *** - sign. 0,1%.

Tabell V.10 Omfanget av tilbud i andre kulturuttrykk i kulturskolen. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)

	Distrikts- kommuner	Mellomliggende kommuner	Sentrale kommuner
Folketall 2001	0,93	0,20	0,16
Sq folketall	0,01	-0,07	-0,00
Reiseavstand	0,00	-0,05 **	0,01
Bosett.tetthet	-0,04	-0,04	0,02
Netto dr. utg. 1999, PC	0,11	0,16	-0,90 **
Netto drifts- resultat 1999, PC	-0,16	0,96 *	0,47
Andel eldre over 80 år	-0,13 *	-0,03	-0,10
Andel barn 6-15 år	-0,14 **	0,06	0,06
Andel sosialister i kst. 95-99	-0,61	0,64	-0,99
Konstant	3,72	0,68	3,01
Justert sq. R	7,1	0,2	14,3
N	158	94	160

* - sign 5%, ** - sign 1%, *** - sign. 0,1%.

Tabell V.11 Andel elever i 1.-4. klasse som går i SFO (både hel og halv dag). (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)

	Distrikts- kommuner	Mellomliggende kommuner	Sentrale kommuner
Folketall 2001	18,37	12,39 *	1,07
Sq folketall	-6,79	-2,36	-0,03
Reiseavstand	-0,04	-0,85 ***	-0,46 *
Bosett.tetthet	0,83	-0,20	-0,01
Netto dr. utg. 1999, PC	6,17 **	4,32 **	-2,09
Netto drifts- resultat 1999, PC	-0,17	2,33	17,32 **
Andel eldre over 80 år	-0,26	-1,41	-5,83 ***
Andel barn 6-9 år	-0,73	1,36	0,28
Andel barn 10- 15 år	-2,17	-3,63 **	-2,72
Andel barn 0-5 år	-0,63	-2,40	-7,02 ***
Enslige forsørgere	0,07	0,43	-0,37
Utdanning	0,42	-0,23	1,13 ***
Landbruk	-6,08	-3,60	-8,66
Andel sosialister i kst. 95-99	-2,92	-1,27	9,03
Konstant	38,98	69,27	147,24
Justert sq. R	0,03	0,27	0,32
N	168	97	169

* - sign 10%, ** - sign 5%, *** - sign. 1%.

Tabell V.12 Andel elever i 1.-4. klasse med hel plass i SFO. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)

	Distrikts- kommuner	Mellomliggende kommuner	Sentrale kommuner
Folketall 2001	24,78	7,62	0,18
Sq folketall	-9,29	-0,40	0,02
Reiseavstand	0,01	-0,33	-0,34
Bosett.tetthet	2,42 ***	1,09	1,39 **
Netto dr. utg. 1999, PC	9,04 ***	0,79	2,78
Netto drifts- resultat 1999, PC	-6,44 *	-6,88	4,29
Andel eldre over 80 år	0,06	0,76	-6,90 ***
Andel barn 6-9 år	-3,39 *	3,04	-1,11
Andel barn 10- 15 år	-0,80	0,24	-3,73 *
Andel barn 0-5 år	0,23	-1,11	-3,96 **
Enslige forsørgere	0,47 *	0,61 *	0,20
Utdanning	0,55	-0,46	0,31
Landbruk	-4,20	-3,49	0,54
Andel sosialister i kst. 95-99	-1,66	-10,31	7,87
Konstant	-6,84	-5,55	108,56
Justert sq. R	0,29	0,35	0,49
N	168	97	169

* - sign 10%, ** - sign 5%, *** - sign. 1%.

Tabell V.13 Andel fagstillinger i SFO. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)

	Distrikts- kommuner	Mellomliggende kommuner	Sentrale kommuner
Folketall 2001	-18,14	-1,88	0,32
Sq folketall	15,66	0,11	-0,02
Reiseavstand	-0,04	0,20	0,03
Bosett.tetthet	-0,51	-0,57	0,44
Netto dr. utg. 1999, PC	4,08	-4,56	4,16
Netto drifts- resultat 1999, PC	-2,79	6,16	-8,74
Andel eldre over 80 år	0,02	0,91	3,56 **
Andel barn 6-9 år	0,86	0,11	5,47
Andel barn 10- 15 år	-2,94	-1,56	0,46
Andel barn 0-5 år	-1,58	1,27	-1,46
Enslige forsørgere	0,13	0,92 *	-0,14
Utdanning	0,98	-0,30	0,59
Landbruk	-7,20 *	7,80	-17,00 ***
Andel sosialister i kst. 95-99	2,28	-9,27	-9,46
Konstant	31,75	11,65	-32,91
Justert sq. R	0,01	-0,04	0,06
N	166	97	169

* - sign 5%, ** - sign 1%, *** - sign. 0,1%.

Tabell V.14 Andel voksne psykisk utviklingshemmede som bor hos foreldre. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)

	Distrikts- kommuner	Mellomliggende kommuner	Sentrale kommuner
Folketall 2001	-18,04	3,92	-0,85
Sq folketall	14,86	-0,53	0,04
Reiseavstand	0,27 *	0,14	0,52 **
Bosett.tetthet	-0,92	-0,96	1,13 *
Netto dr. utg. 1999, PC	1,71	2,90	-5,87
Netto drifts- resultat 1999, PC	6,78	-6,39	-8,64
Andel eldre over 80 år	-2,76 *	-2,44	-0,74
Andel barn 6-15 år	-0,58	-6,09 ***	-1,37
Andel enslige forsørgere	-0,22	-0,78	-0,86 **
Andel sosialister i kst. 95-99	6,61	-13,18	-4,25
Konstant	41,86	128,24	63,43
Justert sq. R	1,9	7,7	6,6
N	159	94	168

* - sign 5%, ** - sign 1%, *** - sign. 0,1%.

Tabell V.15 Andel psykisk utviklingshemmede med dagtilbud. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)

	Distrikts- kommuner	Mellomliggende kommuner	Sentrale kommuner
Folketall 2001	9,40	-15,83	-1,75
Sq folketall	-15,87	4,75	0,06
Reiseavstand	0,43 *	-0,87 *	-0,60
Bosett.tetthet	1,09	0,18	-3,09 **
Netto dr. utg. 1999, PC	-7,72	4,88	8,38
Netto drifts- resultat 1999, PC	26,12 **	15,35	-10,43
Andel eldre over 80 år	-0,55	-7,36 **	-7,70 ***
Andel barn 6-15 år	1,24	-2,43	-1,86
Andel enslige forsørgere	-0,70	-0,35	-0,56
Andel sosialister i kst. 95-99	46,21 **	20,81	39,53 *
Konstant	69,11	150,39	136,06
Justert sq. R	3,7	6,8	6,4
N	158	94	168

* - sign 5%, ** - sign 1%, *** - sign. 0,1%.

Tabell V.16 Andel psykisk utviklingshemmede med støttekontakt. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)

	Distrikts- kommuner	Mellomliggende kommuner	Sentrale kommuner
Folketall 2001	46,04	-5,57	-2,17
Sq folketall	-32,09	1,03	0,09
Reiseavstand	0,14	0,48	0,21
Bosett.tetthet	-1,04	3,25 **	0,45
Netto dr. utg. 1999, PC	0,19	-8,52 *	10,03
Netto drifts- resultat 1999, PC	-5,36	-7,58	-2,03
Andel eldre over 80 år	0,78	3,75	-1,43
Andel barn 6-15 år	-0,80	3,56	-0,15
Andel enslige forsørgere	-0,58	-1,19 *	-0,67
Andel sosialister i kst. 95-99	-0,51	4,02	1,52
Konstant	65,08	19,84	62,94
Justert sq. R	-0,9	5,0	2,3
N	161	95	168

* - sign 5%, ** - sign 1%, *** - sign. 0,1%.

Tabell V.17 Årsverk i barnevernet pr. 1000 barn 0-17 år. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)

	Distrikts- kommuner	Mellomliggende kommuner	Sentrale kommuner
Folketall 2001	-29,86 *	-5,19	0,05
Sq folketall	22,04	1,08	-0,00
Reiseavstand	0,04	-0,20	-0,51 ***
Bosett.tetthet	0,68	0,58	-0,28
Netto dr. utg. 1999, PC	3,05	5,65 ***	5,48 **
Netto driftsresultat 1999, PC	-3,53	13,95 ***	-1,43
Andel eldre over 80 år	1,41	-0,05	0,42
Andel barn 0-17 år	-0,77	-0,37	-0,47
Andel enslige forsørgere	0,42	0,51 *	0,08 ***
Andel sosialhjelpsmottakere	0,33	0,23	0,78
Andel sosialister i kst. 95-99	7,08	-5,04	-5,67
Konstant	18,70	9,94	13,38
Justert sq. R	15,3	32,7	25,8
N	165	95	167

* - sign 5%, ** - sign 1%, *** - sign. 0,1%.

Tabell V.18 Andel årsverk utført av barnevernpedagoger og sosionomer av totale årsverk i barnevernet. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)

	Distrikts- kommuner	Mellomliggende kommuner	Sentrale kommuner
Folketall 2001	78,23 **	0,28	-0,40
Sq folketall	-59,23 *	0,27	0,03
Reiseavstand	-0,30	-0,81	1,03 **
Bosett.tetthet	-0,69	-2,40	1,19
Netto dr. utg. 1999, PC	-2,54	-4,01	-3,48
Netto drifts- resultat 1999, PC	0,90	-15,51	4,61
Andel eldre over 80 år	-2,03	-3,14	-0,33
Andel barn 0-17 år	-1,30	-0,42	0,84
Andel enslige forsørgere	-0,07	0,03	0,54
Andel sosial- hjelpsmottakere	1,39	-1,39	-5,40 **
Andel sosialister i kst. 95-99	23,80	11,52	4,69
Konstant	101,73	129,69	53,74
Justert sq. R	7,0	1,7	3,4
N	165	95	167

* - sign 5%, ** - sign 1%, *** - sign. 0,1%.

Tabell V.19 Ubesatte stillinger i prosent av alle årsverk i barnevernet. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)

	Distrikts- kommuner	Mellomliggende kommuner	Sentrale kommuner
Folketall 2001	-15,23	-2,76	-1,26
Sq folketall	-5,99	0,18	0,04
Reiseavstand	0,03	0,27	-0,04
Bosett.tetthet	-1,77	1,07 *	-0,51
Netto dr. utg. 1999, PC	-5,97	-2,30	10,25 **
Netto drifts- resultat 1999, PC	0,18	4,20	-7,96
Andel eldre over 80 år	0,54	0,39	-2,44
Andel barn 0-17 år	2,53	0,53	-0,02
Andel enslige forsørgere	1,74 **	-0,21	0,31
Andel sosial- hjelpsmottakere	-2,74	0,26	3,02 **
Andel sosialister i kst. 95-99	18,47	15,16 **	-2,66
Konstant	-51,26	-14,81	-10,71
Justert sq. R	-0,0	4,6	2,8
N	165	95	167

* - sign 5%, ** - sign 1%, *** - sign. 0,1%.

Tabell V.20 Kommunenes erfaring med kommuneplanlegging etter plan- og bygningsloven. (Lineær regresjon, ustandardiserte koeffisienter)

	Distrikts- kommuner	Mellomliggende kommuner	Sentrale kommuner
Folketall 2001	0,19	-0,12	0,06
Sq folketall	-0,49	0,15	-0,00
Reiseavst.	0,00	0,01	0,00
Bosett.tetthet	-0,03	-0,01	0,11 *
Nord-Norge	-0,61 **	-0,11	0,87
Befolkningsend- ring 1990-2000	0,01	-0,02	-0,00
Netto dr. utg. 1999, PC	0,21	0,03	0,31
Netto drifts- resultat 1999, PC	-0,46	0,68	-0,76
Andel eldre over 67 år	-0,11 **	0,05	0,02
Andel barn 0-15 år	-0,05	0,18	0,06
Andel sosialister i kst. 95-99	0,72	-0,28	0,24
Konstant	2,08	-1,30	-1,34
Justert sq. R	0,06	-0,10	0,05
N	113	62	122

* - sign 5%, ** - sign 1%, *** - sign. 0,1%.