

Forprosjekt for senere evaluering av ny kommunelov

Knowledge for a better society

Oxford Research provide knowledge for a better society by combining our competence in research, strategy and communication.

We carry out analysis and evaluations across a number of thematic fields including industry- and regional development, welfare policies, labour market and education issues, as well as research- and innovation systems.

We also facilitate implementation- and change processes based on the outcome of our analysis and evaluations.

Oxford Research was established in 1995 and is part of Oxford Group. We have offices in Denmark, Norway, Sweden, Finland, Latvia, and in Belgium (Brussels).

Oxford Research AS

Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norway
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Oppdragsgiver

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prosjektperiode

Juni-november 2020

Prosjektteam

Tor Egil Viblemo
Bjørn Brastad
Vegard S. Knutsen
Bernhard Weigel
Iselin Bøge Rom
Kristin Bårnås

Tilknyttede eksperter

- * Dag Ingvar Jakobsen
- * Ingunn Sletnes
- * Jostein Askim
- * Eivind Smith



The venn-diagram is a stylistic representation of Oxford Research efforts to combine competence in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

Forord

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Oxford Research gjennomført et forprosjekt som skal danne grunnlag for en senere evaluering av kommuneloven av 22. juni 2018 nr. 83. I arbeidet med forprosjektet har vi hatt nær kontakt med Susanne Rynning Moshuus, Erland Aamodt, Bent Devik og Kristin Bjarke Pettersen i KMD. Vi vil takke for mange gode og konstruktive innspill underveis i arbeidet.

Vi vil også rette en stor tak til alle informantene i kommunene som har stilt opp til intervjuer. Dette har både bidratt til å gi innsikt i hvordan praksisen i kommunene var før den nye loven trådte i kraft samt endringer og forventede endringer som følge av den nye loven.

Kristiansand, 30. november 2020

Bjørn Brastad
Sjefsanalytiker
Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	4
1.1 Aktuelle problemstillinger i den framtidige evalueringen	4
1.2 Situasjonen i kommunene og endringer så langt	4
1.3 Anbefalinger og øvrige innspill til den senere evalueringen	5
2. Bakgrunn og mandat	7
2.1 Ny kommunelov fra 2018	7
2.2 Prosjektets formål	8
2.3 Nærmere om kommuneloven	9
2.4 Innholdet i rapporten	10
3. Metode og gjennomføring	11
3.1 Planlegging av evalueringen	11
3.1.1 Panelkommunene	11
3.2 Nullpunktsmåling	12
3.2.1 Kvalitative intervjuer	12
3.2.2 Sammenstilling av data	13
3.3 Dataenes pålitelighet	13
4. Temaer og problemstillinger i den framtidige evalueringen	15
4.1 Kommunalt selvstyre	15
4.2 Økonomistyring	20
4.3 Egenkontroll	24
4.4 Kommunedirektøren oppgaver og ansvar, inkludert personalansvar	29
4.5 Kommunal organisering	31
4.6 Loven lettere tilgjengelig	36
5. Situasjonen i kommunene	38
5.1 Kommunalt selvstyre	38
5.1.1 Oppsummering	40
5.2 Økonomistyring – praksis ved garantier	40
5.2.1 Prosedyrer knyttet til risiko og garantier	41
5.2.2 Endringer så langt og forventede endringer	43
5.2.3 Oppsummering	44
5.3 Kommunedirektørens oppgaver og ansvar	44
5.3.1 Personalansvar	44
5.3.2 Utredninger og saksfremlegg	46
5.3.3 Oppsummering	47
5.4 Egenkontroll	47

5.4.1	Forvaltningsrevisjon	48
5.4.2	Innsynsrett i private selskaper	52
5.4.3	Internkontroll	53
5.4.4	Kommunedirektørens rapportering til kommunestyret	55
5.4.5	Oppsummering	57
5.5	Kommunal organisering	58
5.5.1	Følgevalgte organer	58
5.5.2	Lovpålagte råd	61
5.5.3	Om interkommunale samarbeid	64
5.5.4	Vurderingen av fjernmøter	67
5.5.5	Oppsummering	67
5.6	Loven lettere tilgjengelig	69
5.6.1	Oppsummering	69
6.	Anbefalinger og øvrige innspill til den senere evalueringen	70
6.1	Tre alternative tilnærminger	71
6.1.1	Minimumsalternativet	72
6.1.2	Mellomalternativet	72
6.1.3	Fullalternativet	73
6.2	Valg av utlysingsform og anskaffelsesprosedyre	74
6.2.1	Valg av utlysingsform	74
6.2.2	Anskaffelsesprosedyre	75
6.3	Metodiske forhold	75
6.3.1	Hvordan forholde seg til panelkommunene?	75
6.3.2	Større grad av dybdeinnsikt	76
6.3.3	Tydeliggjøre skillet mellom det administrative og politiske nivået	76
6.3.4	Datainnsamlingsmetoder	77
6.3.5	Virkningskjede	78
6.3.6	Endringer og forventede endringer som bør følges opp	78

1. Sammendrag

Ny kommunelov ble vedtatt av Stortinget juni 2018 og erstattet med dette tidligere lov om kommuner og fylkeskommuner fra 1992. Ny lov trådte i all hovedsak i kraft høsten 2019, med enkelte unntak¹. Formålet med forprosjektet har vært å berede grunnen for en senere evaluering av kommuneloven. Forprosjektet konsentrerer seg om seks temaområder, som er aktuelle for å inngå i en senere evaluering: kommunalt selvstyre, økonomistyring, internkontroll, kommunedirektøren og personalansvar, kommunal organisering og loven lettere tilgjengelig.

1.1 Aktuelle problemstillinger i den framtidige evalueringen

For hvert av de seks tematiske områdene er det utarbeidet forslag til problemstillinger, indikatorer og datakilder for den framtidige evalueringen (se kapittel 4). Problemstillingene er rangert med ulik prioritet. De som er foreslått å ha høy prioritet, er undersøkt i forprosjektet. Dette fordi problemstillingene krever selvstendig datainnsamling. Problemstillingene med middels prioritet er ikke undersøkt i forprosjektet, men bør inngå i den framtidige evalueringen. For disse problemstillingene vil være lett å etablere et nullpunkt basert på foreliggende dokumentasjon også i fremtiden. Oxford Research anbefaler at problemstillingene med lav prioritet ikke bør inngå i den senere evalueringen.

Gjennom forprosjektet er det etablert en oversikt over situasjonen i kommunene før ny kommunelov trådte i kraft for problemstillingene med høy prioritet. Dette vil fungere som et sammenligningsgrunnlag for fremtidig evaluering. Kartleggingen er gjort med utgangspunkt i kvalitative intervjuer i ti utvalgte kommuner.

1.2 Situasjonen i kommunene og endringer så langt

Kommunene opplever overordnet lite endringer som følge av ny kommunelov. Likevel oppleves flere av endringene som positive, og mange av informantene har tanker om hvordan ny lov kan tenkes å spille en rolle i fremtiden. Ny lov oppleves generelt som mer oversiktlig og enklere å navigere i enn den gamle. Både Bergen og Oslo har på den annen side poengtert at særtrekkene i parlamentarisk styre ikke er tilstrekkelig beskrevet i den nye kommuneloven.

Av betydningsfulle endringer påpekes kommunelovens bestemmelser om kausjoner og garanti. Bestemmelsene i ny lov oppleves positive og skjerpene, da de forventes å kunne beskytte politikerne mot press for å stille kausjon og garanti i fremtiden. Tydeliggjøringen av kommunedirektørens oppgaver og ansvar fremheves også som positiv, og har virket klargjørende på forholdet mellom det politiske og administrative nivået. Det har også blitt anslått at klargjøringen av loven på dette punktet kan bidra til å senke konfliktnivået innad i kommunen. Spesielt de kommunene som har hatt politiske uenigheter knyttet til ansettelsesprosesser tidligere vurderer lovendringen som viktig og oppklarende. Videre har lovendringen medført økt fokus på ansvarsfordeling og kommunedirektørens ansvar og oppgaver.

¹ KMD, 2019. Veileder om ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser til ny kommunelov

Informantene opplever at bestemmelsene vedrørende egenkontroll har virket skjerpene og gitt økt fokus på internkontroll i kommunene. Enkelte opplever at internkontrollen i kommunen allerede er styrket, men det er forventet at lovendringene vil øke kommunenes bevissthet om interkontroll ytterligere i fremtiden. Den nye formuleringen om «betryggende kontroll» oppleves som et fremskritt. I tillegg fremheves at styrken i kap. 25, ligger i at den omfatter all kommunal virksomhet, som tidligere ble håndtert i særlovgivning. Det leder til større oppmerksomhet rundt intern styring.

Overordnet oppleves ansvars- og oppgavefordelingen noe tydeligere etter ny kommunelov. Dette gjelder særlig for utvalgene, og det oppleves tydeligere hvilke oppgaver som skal tildeles medvirkningsorganene. Fokuset og forankringen av medvirkningsorganene oppfattes større som følge av ny lov. Flere kommuner har måttet opprette nye utvalg og endret navnet på komiteer til utvalg, samt omgjøre tidligere § 27-samarbeid, som følge av ny lov. Kommunene har benyttet noe fjernmøter, men foretrekker fysiske møter. Funnene fra kartleggingen kan leses i sin helhet i kapittel 5.

1.3 Anbefalinger og øvrige innspill til den senere evalueringen

Basert på forprosjektets funn, har vi utledet anbefalinger til den senere evalueringen. Vi foreslår tre hovedalternativer med ulikt ambisjonsnivå og ressurskrav. Disse presenteres som et minimums-, mellom- og fullalternativ. Forskjellen på tilnærmingene ligger hovedsakelig i antall problemstillinger som ønskes besvart, antall relevante indikatorer for å belyse problemstillingene, og antall målepunkter. Tabellen under gir en nærmere oversikt over de tre hovedalternativene.

Tabell 1: Tre hovedalternativer for den framtidige evalueringen

Alt.	Beskrivelse	Metode	Startpunkt
Minimums-alternativet	Utvalg av deler av temaer og problemstillinger fra forprosjektet. Utvalg av de mest interessante indikatorene fra nullpunktmåling. Strenge prioriteringer på hva som skal inngå og ikke. Vurdering av hvorvidt enkelte temaer holdes utenfor og heller gjennomføres som separate prosjekter.	Antall indikatorer og datakilder begrenses til et minimum. En benytter seg av registerdata fra alle årene i perioden fra 2018 og fremover, og intervjuer ved bruk av deltakerpanel, men omfanget prioriteres strengt. Tidkrevende dokumentstudier gjennomføres i liten grad og kun ved bruk av få utvalgte kommuner og dokumenter.	Oppstart i løpet av 2021 Leveranse: Delrapport Sluttrapport
Mellom-alternativet	De fleste eller samtlige temaer og problemstillinger fra forprosjektet inkluderes. Utvidelse av antall indikatorer per problemstilling. Utvider undersøkelsesopplegget ved å inkludere to målepunkter, men kun der data for nullpunkt (2018) er register-/ dokumentbasert.	Overordnet samme datakilder som minimumsalternativet, men det legges til flere indikatorer og dermed flere datakilder. Det gjøres målinger av nullpunkt gjennom studier av registerdata og dokumenter. Et større utvalg av dokumenter og kommuner legger til rette for større grad av sammenligning av før- og nå situasjonen. Det samme gjør seg gjeldende ved å utvide antall intervjuer.	Oppstart i løpet av 2021 Leveranse: Korte årlige rapporter Delrapport Sluttrapport

Alt.	Beskrivelse	Metode	Startpunkt
Fullalternativ	Samtlige tematikker og problemstillinger fra forprosjektet. Åpen for å inkludere nye problemstillinger som forprosjektet eller midtveisevalueringen har avdekket som relevante og nye indikatorer for å besvare disse. Utvider undersøkelsesopplegget ved å inkludere to målepunkter, for slik å få et godt læringspunkt underveis.	Et større antall kommuner omfattes i undersøkelsen og en større aktørgruppe omfattes i intervjuer. Det gjennomføres dokumentstudier i et større omfang. Til sammen styrker det validiteten. Nye datakilder inkluderes ved at det gjennomføres spørreundersøkelser til samtlige kommuner. Undersøkelsen tilpasses ulike aktørgrupper. Bruk av metoder og kilder som i større grad gir breddekunnskap. Mulighet for å legge inn dybdestudie av særlige interessante funn avdekket i midtveisevalueringen	Oppstart i løpet av 2021 Leveranse: Korte årlige rapporter Delrapport Sluttrapport

Som tilleggselementer til de tre hovedalternativene gis det også anbefalinger til andre sentrale forhold som bør adresseres og vurderes. Dette er for det første forhold knyttet til valg av utlysningsskjema og anskaffelsesprosedyre. For det andre er ulike metodiske forhold, herunder valg av forskningsdesign, datainnsamlingsmetoder og informanter, samt utforming og tilpasning av spørsmål og tema til ulike informantgrupper. Disse anbefalingene kan kobles sammen med og tilpasses de tre hovedalternativene etter ønske og behov.

Et viktig vurderingspunkt for den fremtidige evalueringen er tidshorisonten. Vi anbefaler at evalueringen lyses ut slik at arbeidet kan startes opp mot slutten av 2021. Med tanke på å fange opp mest mulig av effektene av den nye loven, anbefaler vi at evalueringen som helhet har en tidshorisont på 5 år (ferdigstillelse i 2026). Anbefalingene kan leses i sin helhet i kapittel 6.

2. Bakgrunn og mandat

Denne rapporten er et resultat av et forprosjekt til evaluering av ny kommunelov som Oxford Research har gjennomført på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Formålet med forprosjektet har vært å forberede og sikre et kunnskapsgrunnlag for at det senere kan gjøres en evaluering av kommuneloven av 22. juni 2018 nr. 83. Gjennomføringen av selve evalueringen av kommuneloven, lyses ut og gjennomføres som et eget oppdrag på et senere tidspunkt.

I dette innledende kapittelet redegjøres kort for oppdragets bakgrunn og mandat, samt innholdet i rapporten.

2.1 Ny kommunelov fra 2018

Ny kommunelov ble vedtatt av Stortinget juni 2018 og erstattet med dette tidligere lov om kommuner og fylkeskommuner fra 1992. Tidspunktet for ikrafttredelse ble satt i forbindelse med oppstart av valgperioden 2019 – 2023. Det vil si at ny lov var gjeldene fra og med tidspunktet for det konstituerende møtet for valgperioden i det enkelte kommunestyre². Loven trådte dermed i all hovedsak i kraft høsten 2019, med enkelte unntak. Økonomibestemmelsene og enkelte andre kapitler trådte i kraft 1. januar 2020, mens bestemmelsen om internkontroll trer i kraft januar 2021, grunnet behov for å gjøre tilpasninger i sektorlovgivningen.³

Bakgrunnen for igangsettelsen av arbeidet med ny kommunelov er å finne i Innst. 128 L (2012–2013), hvor en samlet kommunal- og forvaltningskomité uttrykte behov for en helhetlig gjennomgang av kommuneloven, for å styrke det kommunale selvstyre.⁴ Det ble nedsatt et kommunelovutvalg som resulterte i forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner i NOU 2016:4.

På tidspunktet hvor kommunelovutvalgets arbeid startet opp, hadde tidligere kommunelov fra 1992 fungert i over 20 år. I forarbeidene til ny kommunelov fremgår at kommunene og fylkeskommunen i denne 20-års perioden har fått flere oppgaver, og at organisering og styring av kommunal virksomhet har blitt mer omfattende og kompleks, at informasjonsteknologi påvirker samhandling, og at internasjonale forpliktelser har fått økt betydning. Kommuneloven fra 1992 er blitt endret flere ganger, men det var ikke tidligere foretatt enn gjennomgripende revisjon av hvordan loven virket. Lovutvalgets mandat ble dermed å gjøre en samlet gjennomgang for å avdekke uklareheter, spørsmål om hva som burde reguleres og hva som burde reguleres på en annen måte.⁵

I utvalgets mandat tegnes formålet for lovendring opp. Utvalgets gjennomgang skulle bidra til å styrke det kommunale selvstyret, og lovforslaget skulle ivareta «hensynet til forenkling, oversiktighet, lesbarhet og praktisk anvendbarhet».⁶ Videre viser Kommunal- og moderniseringsdepartementet i utlysingen til dette oppdraget til at «formålet med lovendring blant annet har vært å styrke det kommunale selvstyret, styrke kommunenes egenkontroll, bedre kommunenes økonomistyring og å

² KMD, 2019. Veileder om ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser til ny kommunelov

³ . Prop. 81 L (2019–2020) Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)

⁴ Innst. 128 L (2012–2013) s. 20

⁵ NOU 2016:4 Ny kommunelov s. 13

⁶ Ibid. s. 14.

gjøre loven enklere og mer tilgjengelig for brukerne. Det har også vært et viktig formål å gjøre loven mer oppdatert i samsvar med utviklingstrekk i kommunesektoren».⁷

2.2 Prosjektets formål

I forbindelse med innføring av ny lov ønsker Kommunal- og moderniseringsdepartement at loven skal evalueres på et senere tidspunkt. Formålet med dette forprosjektet har vært å berede grunnen for en senere evaluering av kommuneloven.

Forprosjektets innhold og formål må ses i lys av Kommunal- og moderniseringsdepartementets ønsker om å evaluere loven når den har virket noen år. Hensikten med en fremtidig evaluering er å finne ut om kommuneloven av 2018 har hatt ønsket effekt, og om den nye loven virker etter hensikten. Den fremtidige evalueringen skal også se på forklaringsvariabler på eventuell manglende måloppnåelse. Dette for å kunne vurdere om det er behov for justeringer i regelverket.

Dette forprosjektet konsentrerer seg om seks temaområder: kommunalt selvstyre, økonomistyring, internkontroll, kommunedirektøren og personalansvar, kommunal organisering og loven lettere tilgjengelig. Temaområdene er aktuelle for å inngå i en senere evaluering. Vi skisserer et sett av overordnede problemstillinger og mer detaljerte spørsmål knyttet til de ulike temaområdene. Videre identifiserer vi eksisterende datakilder som kan bidra til å belyse situasjonen i kommunene før kommuneloven trådte i kraft. I arbeidet er det også blitt gjort en selvstendig datainnsamling blant et utvalg av kommuner. I denne datainnsamlingen er det vektlagt å belyse spørsmål som i mindre grad kan besvares gjennom skriftlige kilder eller registerdata. Det er spørsmål som handler om sentrale aktørers oppfatninger og vurderinger av tidligere praksis.

Hensikten med kartleggingen av eksisterende datakilder og gjennomføringen av primærdainnsamlingen har vært å etablere et sammenligningsgrunnlag, som kan benyttes når ny lov skal evalueres. Forprosjektet etablerer det kunnskapsmessige fundamentet for evalueringen, slik at det på et senere tidspunkt kan vurderes hvorvidt ny kommunelov har hatt ønskelig måloppnåelse og effekt.

Et annet sentralt mål med forprosjektet har vært å gi anbefalinger og innspill til planlegging og gjennomføring av en senere evaluering. Med bakgrunn i at ressursrammen for fremtidig evaluering ikke er kjent, har vi i dette forprosjektet lagt vekt på å skissere alternative tilnærminger til fremtidig evaluering. Endringer i loven omfatter hele den kommunale virksomheten og dekker dermed et bredt spekter av potensielle temaer. De alternative tilnærmingene som foreslås tar hensyn til at en fremtidig evaluering ikke utelukkende kan baseres på hva som fremstår som mest interessant, men tar innover seg at det vil være nødvendig å gjøre prioriteringer. Vi har videre gjort oss noen erfaringer om utfordringer og nødvendige avveininger i dette forprosjektet, som vil være nyttige læringspunkter for hvordan en senere evaluering planlegges og gjennomføres.

⁷ Bilag 1 konkurransegrunnlaget

2.3 Nærmere om kommuneloven

Kommuneloven er en rammelov for all kommunal og fylkeskommunal virksomhet.⁸ Ny kommunelov ble vedtatt i juni 2018 og trådte i hovedsak i kraft i løpet av høsten 2019 og 1. januar 2020. Loven erstattet med dette den tidligere kommuneloven av 1992.⁹

Kommunesystemet blir ofte omtalt som et *generalistkommunesystem* fordi alle kommuner med unntak av Oslo kommune, har de samme lovpålagte oppgavene. Kommuneloven angir de samme rammene for organisering og styring. Det kommer frem av forarbeidene til kommuneloven av 2018, at det vært et viktig formål å gjøre loven mer oppdatert og i samsvar med utviklingstrekk i kommunesektoren. Kommunene og fylkeskommunene har fått flere oppgaver, styring og organisering er blitt mer kompleks (for eksempel med mer bruk av avtaler, private aktører og interkommunalt samarbeid), informasjonsteknologi påvirker kommunal samhandling, og internasjonale forpliktelser har fått økt betydning. Det ble på denne bakgrunn foretatt en helhetlig gjennomgang av loven, med forslag til endringer (se 2.1).¹⁰

Endringene i kommuneloven er ikke av omfattende innholdsmessig karakter. For eksempel er lovfesting av det kommunale selvstyret ikke nødvendigvis en substansiell endring, da kommunenes selvstyre også begrenses rettslig av særlover og lovpålagte oppgaver. Det kommunale selvstyret er en prinsipiell viktig lovfesting av selvstyret og av prinsipper for forholdet mellom stat og kommune. Videre er store deler av endringene i loven omstruktureringer, tydeligere inndeling av tema og begrepsbruk og tydeliggjøring av ansvar og roller. Overordnet har den nye kommuneloven fokus på forenkling og klart lovspråk. Videre er en del bestemmelser flyttet fra forskrifter og særlover inn i kommuneloven.

Andre viktige endringer er relatert til kommunenes egenkontroll, hvor målet er at kommunene skal få styrket egenkontrollen. Bestemmelsene om internkontroll er utvidet betraktelig fra forrige lov. For eksempel skal den administrative delen av egenkontrollen styrkes, gjennom en tydeliggjøring av kommunedirektørens ansvar for administrasjonen. Internkontrollkravene skal klargjøres, og forsterkes hos kommuner ved behov. Videre har den nye kommuneloven et sterkere fokus på risikovurdering og tilpasning, og den medfører vesentlige endringer i økonomistyringen. Under organisering medfører den nye loven blant annet endringer i modeller for interkommunalt samarbeid og overgangsregler, og det er nye bestemmelser om medvirkningsorganer (de såkalte lovpålagte medvirkningsrådene), herunder ungdomsråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og eldreråd. I tillegg har kommunedirektøren fått lovfestet personalansvar.

⁸ I det følgende benevner vi kommunal virksomhet generelt. Dette inkluderer både primærkommuner og fylkeskommuner.

⁹ <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1992-09-25-107>

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-4/id2478743/>

2.4 Innholdet i rapporten

Denne rapporten er et resultat av forprosjektet for evaluering av ny kommunelov. Hovedformålet har vært å skape et grunnlag for fremtidig evaluering av loven. Rapporten er bygget opp etter følgende struktur:

- Sammendrag (kapittel 1)
- Bakgrunn og mandat (kapittel 2)
- Metode og gjennomføring (kapittel 3)
- Utvalg av temaer og problemstillinger (kapittel 4)
- Situasjonen i kommunene etter 1992-loven (kapittel 5)
- Anbefalinger og øvrige innspill til senere evaluering (kapittel 6)

I kapittel 3 beskriver vi det metodiske grunnlaget for forprosjektet og gjennomføring av det. I kapittel 4 gjøres det rede for et av oppdragets sentrale element. Selv om grunntrekkene i den tidligere loven er videreført i ny lov, er det gjort mange endringer. En rekke bestemmelser i tidligere lov er endret, og det er i tillegg kommet flere nye bestemmelser. En vesentlig del av forprosjektet har vært å gjøre et utvalg og prioriteringer av temaer som skal ligge til grunn for senere evaluering. I tilknytning til hvert enkelt tema er det utarbeidet og foreslått problemstillinger, indikatorer og datakilder som bør inngå og som kan benyttes i en senere evaluering. I arbeidet med identifisering av sentrale temaer og utarbeidelse av problemstillinger, har vi trukket på rådgivning fra eksperter på området kommunalrett og kommunelov. Vi har også diskutert med og fått nyttige tilbakemeldinger fra KMD.

I kapittel 5 presenteres situasjonen i kommunene basert på empirisk materiale som er samlet inn gjennom intervjuer med sentrale informanter i 10 kommuner. Utvalg av temaområder som skal være gjenstand for senere evaluering, med tilhørende problemstillinger, er så omfangsrikt at det var nødvendig å gjøre strenge prioriteringer i datainnsamlingen i dette forprosjektet. Det gjør at vi i denne omgang i hovedsak prioriterte bort problemstillinger som kan belyses ved hjelp av eksisterende datakilder, slik som årsrapporter, tidligere evalueringer og utredninger og evalueringer, organisasjonsdatabasen, KOSTRA-data med mer, når vi gjennomførte datainnsamlingen. Hovedbegrunnelsen for dette er at disse kildene også er tilgjengelige på et senere tidspunkt.

I kapittel 6 presenteres anbefalinger og øvrige innspill til planlegging og gjennomføring av en senere evaluering. Kapitlet inneholder tre hovedtilnærminger til den framtidige evalueringen. Det inneholder videre innspill til evalueringsteoretisk tilnærming som kan ligge til grunn for evalueringen, anbefalinger om valg av utlysningsform og metodiske forhold som bør hensyntas. Våre forslag er utformet som en meny. Det er mulig å velge og sette sammen alt fra ett til alle forslag.

3. Metode og gjennomføring

Forprosjektet for senere evaluering av ny kommunelov bygger på ulike metodiske tilnærminger og er delt inn i to faser. Prosjektets første fase hadde til hensikt å utarbeide en plan for evalueringen. Sentralt for planleggingen var å definere temaer og problemstillinger og tilegne oss en oversikt over eksisterende datakilder. Basert på dette ble det utarbeidet et opplegg for datainnsamlingen. Prosjektets andre fase er en kartlegging av situasjonen før ny kommunelov trådte i kraft. Sentralt for denne fasen er kvalitative intervjuer med aktører i kommunene, departementene og fylkesmannsembetene, og påfølgende sammenstilling av dataene.

3.1 Planlegging av evalueringen

Planleggingen av evalueringen er gjort i tett dialog med KMD og fageksperter som har bistått med rådgivning i prosjektet. Basert på de forhåndsdefinerte temaene ble det utarbeidet problemstillinger, med oversikt over tilhørende indikatorer og datakilder. Senere ble databehovet vurdert opp mot de eksisterende datakildene, som KOSTRA-tall og variabler fra kommuneundersøkelsen. Der vi fant at problemstillingene krevde data som ikke foreligger, eller hvor foreliggende data har lav validitet/reliabilitet, ble det senere utarbeidet intervju spørsmål. Videre ble det lagt et tentativ plan for datainnsamlingen.

Prosjektets første del munnet ut i et arbeidsdokument, som ble utarbeidet i juni 2020. Det baserer seg på innspill fra to arbeidsmøter med KMD, innspill fra våre tilknyttede eksperter, så vel som en selvstendig gjennomgang av NOU 2016: 4 – *Ny kommunelov* og Prop. 46 L (2017–2018) – *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven). Det er også gjennomført møter med KS og Norges kommunerevisorforbund. Arbeidsmøtene og innspillene bidro til å peke ut og verifisere områder hvor kommuneloven har medført endringer og problemstillinger som var interessante å følge opp.

Arbeidsdokumentet består av tre deler: 1) mulige problemstillinger i tilknytning til kommuneloven, 2) et forslag til en plan for Del 2 i forprosjektet, og 3) alternativer til hvordan en fremtidig evaluering kan innrettes med hensyn til omfang og datakilder. Arbeidsdokumentets tredje del inngår i denne rapportens kapittel 6, hvor det er gjort justeringer i anbefalinger til den senere evalueringen, basert på de samlede erfaringene fra forprosjektet.

3.1.1 Panelkommunene

Mange av oppdragets problemstillinger krevde en bred og grundig beskrivelse av tilstanden i kommunene. Vi foreslo derfor å etablere et panel av 10 kommuner. Vi har innhentet informasjon fra mange informanter i disse kommunene. Disse ses i sammenheng, og danner sammen et bilde av situasjonen før ny kommunelov (se kapittel 5).

Et sentralt utvalgs kriterium var hvorvidt kommunene har måttet endre sin praksis som følge av ny kommunelov. Videre ble hensynet til variasjon i kommunens økonomi og folketall ivaretatt. Dette gjenspeiles i inndelingen i KOSTRA-grupper. Følgende kommuner er undersøkt i forstudien:

- Oslo kommune (KOSTRA 15, har parlamentarisme)
- Bergen kommune (KOSTRA 14, har parlamentarisme)

- Trondheim kommune (KOSTRA 14, har ikke parlamentarisme)
- Sandefjord kommune (KOSTRA 13, tidligere praksis for politiske ansettelser av kommunaldirektører)
- Levanger kommune (KOSTRA 8, hadde ikke finansielle måltall)
- Kvænangen kommune (KOSTRA 6, her hadde ikke rådmannen fått delegert personalansvaret)
- Åfjord (tidligere Roan) kommune (KOSTRA 5, meldt ut av ROBEK i 2018)
- Åmli kommune (KOSTRA 5, tidligere praksis for politiske ansettelser i kommuneorganisasjonen)
- Hustadvika (tidligere Eide) kommune (KOSTRA 1, meldt inn i ROBEK i 2019)
- Flesberg kommune (KOSTRA 1, opprettet ungdomsråd i 2019)

3.2 Nullpunktsmåling

3.2.1 Kvalitative intervjuer

Datainnsamlingen startet i august 2020, og pågikk til starten av oktober samme år. Vi gjennomførte totalt 55 intervjuer i perioden, med aktører fra panelkommunene, departementene, KS, kommunerevisorforbundet og fylkesmannsembetene. Intervjudataene skulle avdekke forholdene som enten ikke var dekket gjennom foreliggende datakilder, eller hvor det viste seg at foreliggende datakilder hadde lav validitet og/eller reliabilitet. Viktige problemstillinger å få avdekket gjennom intervjuene var for eksempel relasjonene mellom folkevalgte og administrasjonen, opplevelser av barrierer i arbeidet før ny kommunelov trådte i kraft, og spørsmål rundt praktisering og vurderinger, om for eksempel saksfremlegg, internkontroll og forvaltningsrevisjon. Intervjuene har også vært viktige for å besvare problemstillingene knyttet til temaområdet «loven lettere tilgjengelig».

Følgende aktører i panelkommunene ble forespurt om intervju:

- Kommunedirektør
- Ordfører/byrådsleder fra forrige periode
- Utvalgte kommunestyrerepresentanter fra forrige kommunestyre (gruppeledere for de to største kommunestyregruppene)
- Leder for kontrollutvalget fra forrige periode
- Nestleder for kontrollutvalget fra forrige periode
- Sekretær for kontrollutvalget
- Representant for kommunerevisjonen
- Sekretær for et eller to medvirkningsorganer

Vi har gjennomført følgende antall intervjuer med de nevnte informantgruppene:

- Kommunedirektør: 6 intervjuer (+ to organisasjonsdirektører)
- Ordfører/byrådsleder fra forrige periode: 4 intervjuer
- Utvalgte kommunestyrerepresentanter fra forrige kommunestyre (gruppeledere for de to største kommunestyregruppene): 4 intervjuer
- Leder for kontrollutvalget fra forrige periode: 5 intervjuer
- Nestleder for kontrollutvalget fra forrige periode: 3 intervjuer

- Sekretær for kontrollutvalget: 7 intervjuer
- Representant for kommunerevisjonen: 7 intervjuer
- Sekretær for medvirkningsorganer: 5 intervjuer

Vi utarbeidet egne intervjuguider til de ulike informantgruppene. Prosjektets tilknyttede eksperter gav sine innspill og kommentarer til intervjuguiden. Representantene fra staten (departementene og fylkesmannsembetene) fikk spørsmål om kommunalt selvstyre, egenkontroll og loven lettere tilgjengelig. Ordfører/byrådsleder fikk spørsmål om kommunalt selvstyre, økonomistyring, egenkontroll og kommunal organisering. Kommunedirektøren fikk spørsmål fra alle de tematiske områdene, mens de resterende informantgruppene fikk spørsmål tilpasset sitt område. For eksempel fikk representantene fra kommunerevisjonen kun spørsmål tilknyttet revisjon, og sekretærene fra medvirkningsorganene fikk bare spørsmål om det aktuelle organets funksjon og arbeidsmåte.

Intervjuene ble gjennomført på Teams og telefon. Etter at intervjuene var gjennomført lagde vi kommunevise oppsummeringer, som ble sendt ut til en informant per kommune, for kvalitetssjekk. Hensikten var å forsikre oss om at vi hadde en riktig forståelse av den kommunale praksisen før 2018. Kvalitetssjekken gav også informanten mulighet til å supplere med ny informasjon, dersom de ønsket eller så behovet for det.

3.2.2 Sammenstilling av data

Intervjuene og den supplerende dokumentanalysen har sammen skapt et bilde av situasjonen før ny kommunelov trådte i kraft. Når dataene per kommune var ferdig sammenstilt, startet arbeidet med å analysere funnene på tvers av kommunene. Funnene har blitt sammenstilt og analysert etter de overordnede tematiske områdene. Sentralt i dette arbeidet var å se praksisen på ulike områder, opp mot kontekstuelle trekk ved kommunen, som for eksempel KOSTRA-gruppe, størrelse og innbyggertall. Videre er det interessant hvordan kommuneloven har spilt en rolle i de ulike kommunene, og hvordan praksisen eventuelt er endret som følge av ny lov. Vi belyser hvilke endringer de ulike kommunene har opplevd, hva de anser som de viktigste endringene for fremtiden, og om disse opplevelsene og antakelsene kan kobles til trekk ved kommunen.

3.3 Dataenes pålitelighet

For å dekke de seks temaene for evalueringen, hadde vi til hensikt å intervjuer en rekke ulike funksjoner i hver kommune (se oversikt over informantgrupper i 3.2.1). På tross av fire runder med purring, lyktes vi ikke med å få på plass intervjuer med alle informantgruppene per kommune. Antallet informanter varierer derfor mellom kommunene, og i enkelte kommuner har vi ikke dekket alle de tematiske områdene, eller de tematiske områdene er ikke dekket like godt. Funnene kan derfor bære preg av at enkelte funksjoner i en kommune er mer fremtredende enn andre. Dette har også sammenheng med informantenes ulike fartstid i kommunen, og ulike erfarings- og kunnskapsgrunnlag. Informantene har hatt ulik grad av kjennskap til de ulike temaene, noe som kan ha preget påliteligheten i svarene. Vi vil understreke at dataene er basert på informantenes egne oppfatninger, forståelser og tolkninger av nytt lovverk og dets betydning. Vi kan ikke vite med sikkerhet at informantens forståelse av den nye kommuneloven er i samsvar med lovgivers intensjon med lovendringene.

Vi har forsøkt å sikre mest mulig valide data ved å stille så konkrete spørsmål som mulig. Intervjuguidene har blitt utarbeidet i samarbeid med en av våre tilknyttede eksperter. Videre har vi presentert de aktuelle lovendringene for informantene gjennom intervjuene.

Et annet relevant aspekt i denne sammenheng, er at informantenes roller og subjektive oppfatninger er av betydning. I dette inngår politiske holdninger, erfaring, fartstid og personlige interesser og synspunkter. Dette er elementer som i enhver sammenheng preger informantenes svar og beskrivelser av praksis i kommunen. Videre kan kontekstuelle trekk, som ressursituasjonen i kommunen, eller kommunesammenslåinger, ha spilt en rolle for våre innsamlede data. Loven kan ha hatt større eller mindre fokus for den enkelte informant, avhengig av informantens erfaringer og fokus.

Et tredje aspekt som har vært en utfordring i intervjusituasjonen er tidsaspektet. Intervjuene hadde til hensikt å avdekke situasjonen *før* ny kommunelov trådte i kraft. Dette ble kommunisert til informanten i forkant av intervjuet, men det er likevel ingen garanti for at informanten har hatt dette skillet klart for seg gjennom hele intervjuet. Erfaringer fra det siste året, kan ha påvirket synet på situasjonen før høsten 2019. Videre er det flere kommuner som har forberedt seg på endringene i ny kommunelov, før lovens ikrafttredelse. Dette gir seg for eksempel utslag i kommunenes planer for forvaltningsrevisjon, og opprettelsen av ungdomsråd (før 2018). Dette kan ha gjort det ekstra krevende for informantene å skille mellom gammel og ny kommunelov.

Enkelte tema har vært mer krevende å avdekke enn andre. For eksempel spenner temaet egenkontroll bredt, da den omfatter den samlede kontrollen og interne styringen av hele den kommunale virksomhet. Å beskrive en bestemt nåsituasjon gjennom intervjuer når det gjelder internkontroll, har vist seg å være metodisk krevende. Gitt at man i intervjuene også skulle inn på mange andre temaer, ble forhold rundt internkontroll undersøkt med noen få overordnede spørsmål. Videre omfatter kommunes virksomhet en slik bredde at det er vanskelig å etablere en oversikt for enkeltpersoner. En kommunedirektør må legge til rette for god interkontroll gjennom delegering,¹¹ og løpende gjennomføring av internkontrollen vil vanligvis være helt eller delvis delegert fra den øverste ledelsen til mellomledere og medarbeidere.¹² I forprosjektet har mellomledere ikke har vært inkludert blant informantene.

Grunnet de nevnte metodiske utfordringene, har vi valgt å fremstille situasjonen i kommunene før 2018 tematisk, fremfor per kommune. Slik kan vi gi en best mulig beskrivelse av før-situasjonen. De kommunevise beskrivelsene vil bli gjort tilgjengelig for framtidig evaluator.

¹¹ Agenda Utredning & Utvikling AS, 2008. Internkontroll i norske kommuner.

¹² PWC, 2009. Internkontroll i kommuner.

4. Temaer og problemstillinger i den framtidige evalueringen

Dette kapittelet inneholder en omfattende liste med problemstillinger som bør inngå i den senere evalueringen av ny kommunelov. Flere av problemstillingene er også undersøkt i dette forprosjektet. Det har ikke vært realiserbart i dette forprosjektet å etablere et nullpunkt som belyser samtlige problemstillinger, både av hensyn til prosjektets tidsramme og prioriteringen av ressurser.

Tabellene nedenfor viser vår foreslåtte prioritering av problemstillingene. De som er foreslått å ha høy prioritet, er undersøkt i forprosjektet. Problemstillingene med middels prioritet er ikke undersøkt i forprosjektet, men bør inngå i den senere evalueringen. Disse problemstillingene krever enten ikke et nullpunkt, eller dette nullpunktet vil være lett å etablere basert på foreliggende dokumentasjon, også i fremtiden. Problemstillingene med lav prioritet bør hverken inngå i forprosjektet eller i den senere evalueringen. Problemstillingene er likevel gjengitt her, da de kan tjene til inspirasjon for separate undersøkelser.

Flere av forholdene har krevd datainnsamling rettet mot personer, om hvordan de vurderer ulike forhold, eller hvordan de praktiserer loven. Dette er data som «forvitrer» jo lengre tid som går, noe som vil gjøre det vanskeligere å etablere et nullpunkt i fremtiden. Problemstillingene som fordrer datainnsamling rettet mot personer, har derfor hatt høy prioritet. Andre forhold kan besvares ved hjelp av dokumenter og registerdata. Dette er data som også vil være tilgjengelige når en fremtidig evaluering gjennomføres.

Vi har operasjonalisert problemstillingene i indikatorer, med tilhørende datakilder. Noen indikatorer finnes i foreliggende dokumentasjon, mens andre indikatorer krever selvstendig datainnsamling. Sistnevnte er ofte knyttet til kvalitative forhold, herunder vurderinger og opplevelser fra enkelte aktører.

I det videre gir vi en nærmere oversikt over aktuelle problemstillinger, indikatorer og datakilder for den framtidige evalueringen på de seks temaområdene som dekkes:

- Kommunalt selvstyre
- Økonomistyring
- Internkontroll
- Kommunedirektøren og personalansvar
- Kommunal organisering
- Loven lettere tilgjengelig

4.1 Kommunalt selvstyre

Ny kommunelov lovfester det kommunale selvstyret og enkelte prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til kommunene. Målet har vært å styrke det kommunale selvstyret, inkludert å styrke kunnskapen om det kommunale selvstyret i kommunene. Målet med å lovfeste allerede eksisterende prinsipper har i tillegg vært å gjøre prinsippene mer kjent og anvendt ved statlig styring av kommuner

og fylkeskommuner. Disse målene får betydning for blant annet Stortinget, statsforvaltningen, departementer, kommunene selv (både administrasjon og de folkevalgte) innbyggerne og media.

Det kommunale selvstyret fremkommer i kommunelovens kapittel 2. Det heter i § 2-1 at «Norge er inndelt i kommuner og fylkeskommuner med en egen folkevalgt ledelse», «hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt som kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar», og at «kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov». I § 2-2, presiseres det at «det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål», og at «offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne». Paragrafen avslutter med at «kommunene og fylkeskommunene bør ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk».¹³

De mest kjente begrensningene på det kommunale selvstyret er begrensningene (forbud, påbud og andre føringer) i særlover for de kommunale lovpålagte oppgavene, spesielt på helse-, omsorgs- og sosialfeltet (bruker- og rettighetsreguleringer) og den statlige økonomiske øremerkingen. Balansen mellom nasjonal standardisering og lokal autonomi er tenkt ivaretatt gjennom rammestyringsprinsippet. Dette prinsippet har fått en tydeligere forankring i den nye kommuneloven. Essensen i prinsippet er at statens styring av kommunene i all hovedsak skal foregå gjennom regulering av økonomiske og juridiske rammer, mens den praktiske gjennomføringen av oppgavene skal kunne innebære et innslag av lokale skjønnsmessige vurderinger.¹⁴

Tabell 2: Oversikt over paragrafer, problemstillinger, prioritet, indikatorer og datakilder knyttet til kommunalt selvstyre

Paragraf i kommuneloven (Kommunalt selvstyre)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
§ 1-1.Lovens formål - Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.	Blir prinsippet om kommunalt selvstyre anvendt ved statlig styring av kommuner?	Middels	Henvising til kommunalt selvstyre i proposisjoner (J/ N)	Lovproposisjoner

¹³ Kommuneloven, 2018, § 2-1 og 2-2.

¹⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016.

Paragraf i kommuneloven (Kommunalt selvstyre)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
	Blir prinsippet om kommunalt selvstyre tilsidesatt i statlig styring?		Henvising til kommunalt selvstyre i komitéinnstillinger i Stortinget (J/ N)	Komitéinnstillinger
	Følger slik tilsidesettelse i så fall av loven eller av statsforvaltningens praktisering av den?		Antall avvik fra rammestyringen gjennom tilsyn og lovkrav	Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis (Danielsen, Klausen, & Stokstad, 2019)
	Hvordan er kjennskapen til prinsippet om kommunalt selvstyre og dets praktiske konsekvenser, og blir det hensyntatt?	Høy	Er statlige aktører (departementer og direktorater) kjent med prinsippet?	Intervjuer
	Er kjennskapen ulikt fordelt mellom forvaltningsområder?		I hvilken grad er kommunene bevisste på det kommunale selvstyret når de vurderer sitt handlingsrom?	Intervjuer og gjennomgang av forarbeider til utvalgte lover
			Hensyntar statlige aktører (departementer og direktorater) prinsippet i sin styring/påvirkning av kommunale tjenester i regelverksutviklingen?	Veileder om statlig styring av kommunesektoren
			Hensyntar statlige aktører (departementer og direktorater) prinsippet i sin styring/påvirkning av kommunale tjenester i finansieringen?	Gjennomgang av proposisjoner til kommunebudsjettet med hensyn til argumentasjon for kommunal frihet
			Har statlige aktørers kjennskap til prinsippet om kommunalt	Intervjuer

Paragraf i kommuneloven (Kommunalt selvstyre)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
§ 2-1.Kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre - Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.	Svekker statlig tilsyn kommunalt selvstyre?	Middels	selvstyre økt gjennom lovfesting? Antall statlige tilsyn med kommunene, gjennom fylkesmannen	Om fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene – en kartlegging (Difi 2016) Samordning av statlig tilsyn og systemrevisjon som tilsynsmetode/ Marthe Indset, Jan Erling Klausen, Eivind Smith, Marte Winswold. Oslo: NIBR-rapport 2011:28. s. 179 Oversikter over utførte tilsyn fra direktorater
§ 2-1.Kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre - Hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar.	Setter lovgivningen på visse områder for snevre rammer for det kommunale selvstyret?	Høy	Kjennskap til ulike måter å forstå begrepet selvstyre på, og deres konsekvenser på vedkommende forvaltningsområde	Det norske flernivådemokratiet/ Marit Reitan, Jo Saglie, Eivind Smith (red.). Oslo 2012: Abstrakt forlag.
§ 2-2.Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret - Det kommunale og	Hensyntas prinsippet om forholdsmessighet i statens inngripen i kommunalt selvstyre i utredningen av statlige tiltak?	Middels	Er inngripen i kommunalt selvstyre nevnt eller vurdert i utredninger av statlige tiltak?	Dokumentstudie av utredninger (DFØ) og Statlig styring av kommunene (Difi 2015)

Paragraf i kommuneloven (Kommunalt selvstyre)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.	<p>Er det lovgivningen eller statsforvaltningens praktisering av den som særlig kan by på problemer?</p> <p>Benytter staten virkemidler i styringen som gir grunnlag for lokale variasjoner?</p>		<p>Andel frie inntekter i kommunal finansiering og andel øremerkede tilskudd i kommunal finansiering</p> <p>Hvor stor innflytelse mener du følgende myndigheter og andre grupper har på kommunens tjenestetilbud?</p>	<p>Kommuneproposisjonen og områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren</p> <p>Lokalpolitikersurvey (2016)</p>
§ 2-2.Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret - Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.	<p>Er offentlige oppgaver lagt til organer som er så nær innbyggerne som mulig?</p> <p>Har kommunene en rimelig grad av frihet til selv å utforme hvordan oppgavene skal løses?</p> <p>Er det lovgivningen eller statsforvaltningens praktisering av den, som begrenser det kommunale selvstyret?</p>	Middels	<p>Hvordan vurderer ansatte i kommunen og i staten (FM, dep., dir.) hensiktsmessigheten av oppgavefordelingen?</p>	Intervjuer
§ 2-2.Prinsipper for nasjonale	Gis kommunen frihet til å disponere frie	Middels	Hvordan vurderer departementer og	Intervjuer

Paragraf i kommuneloven (Kommunalt selvstyre)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret - Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.	inntekter ut fra egne prioriteringer?		kommunedirektører inntektsrammen med hensyn til det kommunale selvstyret?	
	Gir inntektsrammene rom for lokalpolitisk prioritering etter at de lovpålagte oppgavene er sikret?		Andelen frie midler i kommune-finansieringen	KOSTRA
	Gir kommunens samlede inntekter rom for å utøve lokal politikk og lokale initiativ?		Endrer kommunene økonomiske prioriteringer mellom områder?	KOSTRA

4.2 Økonomistyring

I reglene om økonomistyring er det gjort flere endringer. Disse kan sies å ha to hovedmål. Det ene er at reglene skal støtte opp om en mer langsiktig økonomiforvaltning. Det andre er at reglene skal bidra til tidlig inngrep for raskere å rette opp økonomiske ubalanser.

Intervjuene har konsentrert seg om i hvilken grad og hvordan kommunene stiller kausjon og annen økonomisk garanti. Kommunelovens § 14-19 sier at kommuner og fylkeskommuner ikke kan stille kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv, hvis garantien innebærer en vesentlig økonomisk risiko eller er stilt for næringsvirksomhet.

Tabell 3: Oversikt over paragrafer, problemstillinger, prioritet, indikatorer og datakilder knyttet til økonomistyring

Paragraf i kommuneloven (Økonomistyring)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
§ 14-2. Kommunestyret og fylkestinget skal selv vedta c) finansielle måltall for utviklingen av kommunens eller fylkeskommunens økonomi.	<p>Har kommunene etablert finansielle måltall (finnes disse beskrevet i økonomiplaner, årsbudsjetter eller andre styringsdokumenter)?</p> <p>Har måltallene blitt styrende for kommunenes økonomiforvaltning – fungerer måltallene i praksis som lokale handlingsregler (holder kommunestyret seg til måltallene når de budsjetter)?</p>	Middels	Er det bruk av finansielle måltall i kommunens økonomiplaner og årsbudsjetter?	<p>Økonomiplaner og årsbudsjetter</p> <p>SØF-rapport: Finansielle måltall og handlingsregler for økonomistyring i storbykommunene</p>
§ 14-3. Vedtaket om årsregnskap skal angi hvordan et eventuelt merforbruk i driftsregnskapet skal dekkes inn.	Har regnskapsrevisor hatt bemerkninger på årsregnskapet- og beretningene med hensyn til merforbruk?	Middels	Er det gjort beregninger av merforbruk i driftsregnskapet?	<p>NKRF: årlig undersøkelse om innhold i revisjonsberetningen på regnskapet</p> <p>KOSTRA (variabel: årets mindre/merforbruk i driftsregnskapet i prosent av brutto driftsinntekter)</p>
§ 14-4. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.	Har kommunen implementert krav om å synliggjøre utviklingen i kommunens økonomi, og krav om å synliggjøre gjeld?	Lav	Nevnes prioriteringene inn i økonomiplaner og budsjetter?	Økonomiplaner og årsbudsjett

Paragraf i kommuneloven (Økonomistyring)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
	Hvordan fremstiller kommunestyret prioriteringer og bevilgninger, samt utvikling i gjeld og langvarige forpliktelser?			KOSTRA (variabel: langsiktig gjeld ex pensjonsforpliktelser i prosent av brutto driftsinntekter)
§ 14-5. Hvis årsregnskapet legges fram med et merforbruk i driftsregnskapet, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årets budsjett. Saken skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget senest 30. juni.	Hvordan håndterer kommunen et eventuelt merforbruk i driftsregnskapet?	Lav	Foreslår kommunedirektøren endringer i årets budsjett dersom årsregnskapet legges fram med et merforbruk?	Årsregnskap KOSTRA (variabel: årets mindre/merforbruk i driftsregnskapet i prosent av brutto driftsinntekter)
§ 14-6. Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide et samlet regnskap for kommunen eller fylkeskommunen som juridisk enhet.	Er det fastsatt når saken skal behandles av kommunestyret? Gir det samlede regnskapet en oversikt over kommunens samlede økonomiske utvikling?	Lav	Har kommunen implementert frist for når regnskapet senest skal behandles? Fremkommer kommunens samlede økonomiske utvikling i regnskapet?	Strategi- og handlingsplaner
§14-7. Årsberetningene skal redegjøre for forhold som er viktige for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen, og om den økonomiske utviklingen og stillingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid.	Bruker kommunestyret årsberetningen som styrings- og kontrollverktøy for å bedømme kommunens økonomiske utvikling og handleevnen over tid?	Lav	Kommunestyrets bruk av årsberetningen som styrings- og kontrollverktøy	Referat fra kommunestyrets behandling av årsrapporter KOSTRA (variabel: årets mindre/merforbruk i

Paragraf i kommuneloven (Økonomistyring)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
				driftsregnskapet i prosent av brutto driftsinntekter og langsiktig gjeld ex pensjonsforpliktelser i prosent av brutto driftsinntekter)
§ 14-19. Kommuner og fylkeskommuner kan ikke stille kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv, hvis garantien innebærer en vesentlig økonomisk risiko eller er stilt for næringsvirksomhet.	I hvilken grad er kommunene bevisste på risikoen/ undersøker risikoen før de stiller kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomheter som drives av andre enn kommunen selv?	Høy	Innstilling av kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen selv	Saksfremlegg til kommunestyre og kommune-regnskap Intervjuer
§ 15-1. Samlet selvkost skal fastsettes ut fra følgende prinsipper: a) Kostnadene skal beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelseskost. b) Investerings-kostnadene skal beregnes ut fra avskrivningene på investeringene og beregnede rentekostnader. c) Investerings-kostnadene skal fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk.	Oppeves reglene for beregning av selvkost i den forrige kommuneloven som klare? Oppeves reglene for beregning av selvkost i den nye kommuneloven som klare?	Lav	Vurdering av om reglene er klare	Intervjuer
§ 28-1. Departementet skal føre et register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) over alle kommuner og fylkeskommuner hvor minst ett av følgende forhold har inntruffet: d) Balanse-	Hvilke forhold avgjør kommunens innmelding i ROBEK-registeret?	Lav	Tidspunkt for og økonomisk status for kommunen ved innmelding i ROBEK-registeret	ROBEK-registeret og KOSTRA (variabel: årets mindre/ merforbruk i driftsregnskapet i prosent av brutto driftsinntekter)

Paragraf i kommuneloven (Økonomistyring)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
regnskapet til kommunekassen eller fylkeskommunekassen viser et oppsamlet merforbruk fra driftsregnskapet som er større enn tre prosent av driftsinntektene. e) Økonomiplanen eller årsbudsjettet er ikke vedtatt innen de fristene som er fastsatt i lov eller forskrift, eller innen en frist som departementet har fastsatt etter at økonomiplanen eller årsbudsjettet har blitt opphevet etter lovlighetskontroll.				
§ 28-4. Kommunestyret eller fylkestinget skal fastsette en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse. (Hvis minst ett av forholdene nevnt i § 28-1 første ledd har inntruffet).	Fastsetter kommunen en tiltaksplan for å bringe kommuneøkonomien i balanse?	Middels	Fastsetter kommunene en tiltaksplan for å bringe økonomien i balanse, der minst ett av de aktuelle forholdene (nevnt i § 28-1 første ledd) har inntruffet?	Kommunale tiltaksplaner

4.3 Egenkontroll

Det er flere nye regler i den nye kommuneloven som samlet sett skal legge til rette for å styrke egenkontrollen i kommunene. De viktigste endringene er ifølge KMD følgende¹⁵:

- Flere medlemmer i kontrollutvalget
- Tydeliggjøring i regelen om forvaltningsrevisjon
- Ny og bedre internkontrollbestemmelse
- Rapport til kommunestyret om internkontroll og tilsyn
- Krav om eierskapsmelding
- Stryket eierskapskontroll
- Økt innsynsrett overfor private selskaper
- Utvidelse av regnskapsrevisors ansvar og oppgaver

¹⁵ KMD, KS seminar <https://www.youtube.com/watch?v=jOZXktKHrNU>

Fokuset som er prioritert i dette forprosjektet, er ny bestemmelse om interkontroll (§ 25-1) og forvaltningsrevisjon (§ 23-2) Videre er det også inkludert enkelte problemstillinger knyttet til eierskapskontroll, herunder om innsyn og undersøkelser i selskaper (§ 23-6).

Ny kommunelov inneholder nye og mer omfattende bestemmelser om internkontroll. Disse skal erstatte bestemmelser om internkontroll med kommuneplikter i særlovgivning.

Endringene i loven vedrørende forvaltningsrevisjon dreier seg i hovedsak om to ting: Det skal ikke lenger stilles krav om minst en forvaltningsrevisjon i året, men forvaltningsrevisjonen skal basere seg på en risiko- og vesentlighetsvurdering, og kravet til én felles plan for forvaltningsrevisjon skal gjelde over en fireårs periode. Det er nytt at denne planen skal omfatte også kommunenes selskaper. Etter kommuneloven av 1992 var det opp til kommunen selv å vurdere om det skulle gjennomføres forvaltningsrevisjon i kommunale selskaper som en del av selskapskontrollen, og dette måtte eventuelt inn i planen for eierskapskontroll. Planen for forvaltningsrevisjon skal videre være basert på risiko- og vesentlighetsvurdering, og den skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Videre regulerer ny kommunelov hvordan tilsynet fra fylkesmannen skal foregå. § 25-2 stadfester rapporteringen til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn. Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.

Målet med endringene er å styrke internkontrollen ved at den blir bedre og mer målrettet og effektiv. Det er også et mål å gjøre den samlede reguleringen mer helhetlig, enklere og bedre. Det er således et mål å styrke regelverk og gjennomføring både for kommunens sentrale ledelse, for ledelse og saksbehandlere i de ulike sektorene og slik at internkontrollen kan bidra til å gjøre tjenestene bedre. Kommunestyrene og den administrative ledelsen skal bli mer opptatt av internkontroll og at det ikke bare er noe som skjer ute i sektorene.

Kravet om rapportering skal bidra til å bygge opp under tilliten til den kommunale forvaltningen og til at kommunene bruker erfaringene og læringen fra internkontrollen. Omfang og innhold er opp til kommunen selv å bestemme. Både innretningen på systemet for internkontroll og resultat av konkrete kontroller bør nevnes. Målet om læring av kontroll og tilsyn bør gjenspeiles i den rapporteringsform og det rapporteringsomfang som besluttes. Samtidig bortfaller krav om at det skal stå noe i årsrapporten om internkontroll.

Tabell 4: Oversikt over paragrafer, problemstillinger, prioritet, indikatorer og datakilder knyttet til egenkontroll

Paragraf i kommuneloven (Egenkontroll)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
§ 23-3. Forvaltningsrevisjon Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.	Hvordan oppleves kvaliteten på forvaltningsrevisjonen?	Høy	Opplevd kvalitet på forvaltningsrevisjonen	Intervjuer
	Er forvaltningsrevisjonene målrettet og tilpasset den enkelte kommune?		Opplevd målretting og forholdsmessighet av forvaltningsrevisjon og opplevd treffsikkerhet på forvaltningsrevisjon	
	Gjennomføres forvaltningsrevisjon der behovet er størst?		Ja/nei/til dels	
	Hvordan begrunnes fravikelse fra planene for forvaltningsrevisjon?		Begrunnelse for fravikelse	Forvaltningsrevisjonsregisteret (NKRF)
	Gir nye regler om plan og en vesentlighetsvurdering færre eller flere forvaltningsrevisjoner?		Antall forvaltningsrevisjoner forut for ikrafttredelse sammenlignet med etter	
§ 25-1. Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen - Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold	Hvordan praktiseres internkontroll på utvalgte særlovsområder: krisesenterloven, barnevern og opplæring?	Høy	Opplevd kvalitet på interkontroll og opplevd treffsikkerhet på interkontroll	Intervjuer og KS internkontrollundersøkelser i storbyene (2017)/ Interkontroll i norske kommuner Status og utviklingsbehov. (Agenda 2008) og Agenda Utredning & Utvikling AS Internkontroll i kommuner (2009) PWC
	Hvor lett/vanskelig det er å finne frem i reglene om internkontroll? (Gjelder de som jobber generelt/samlet med internkontroll – og		Opplevelse av oversiktighet i internkontrollreglementet	Forvaltningsrevisjoner av internkontroll i ulike kommuner (der det foreligger) Intervjuer

Paragraf i kommuneloven (Egenkontroll)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
	de som jobber mest med én sektor.)			
	Hvilke kilder bruker de for å finne ut av reglene for internkontroll?		Kilder for internkontroll-reglementet	Intervjuer
	Er fokus for interkontroll rettet mot de områder som lokale risiko- og sårbarhetsanalyser har pekt ut?		Ja/nei/til dels	Intervjuer
§ 25-2.Rapportering til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og statlig tilsyn	Hva inneholder rapportering fra kommune- direktøren til kommunestyret i dag?	Høy	Innhold i saksfremlegg	Saksdokumenter til kommunestyret, herunder årsberetningen og intervjuer
	Har administrasjon og folkevalgte et tilstrekkelig søkelys på internkontroll?	Middels	Opplevd fokus på interkontroll	Intervju kontrollutvalg, kommunedirektør og ordfører
	Rapporterer kommunaldirektør årlig om arbeidet med internkontroll til kommunestyret, og følges rapporteringskravene i kommuneloven?		Opplevd kvalitet, hensiktsmessighet og utvalg av områder	Intervju av kontrollutvalg og ordfører
§ 26-1.Eierskapsmelding	Har kommunen eierskapsmelding minimum en gang i valgperioden?	Middels	Har/ mangler eierskapsmelding	Organisasjonsdatabasen. / NIBR Kommunal organisering (2016)
	Hva er innholdet i eierskapsmeldingen?		Er det utarbeidet en eierskapsmelding for den samlede selskapsporteføljene til kommunen? Og innhold i eierskapsmeldingen forut for ikrafttredelse, innhold etter ikrafttredelse	Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap (NIBR Rapport 2015:1) og utvalg av eierskapsmeldinger i et utvalg av kommuner

Paragraf i kommuneloven (Egenkontroll)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
	Er det utarbeidet overordnede strategi for eierskap?		Ja/nei	
	I hvilket omfang er det utarbeidet eierstrategier for enkeltsekskaper?		Eierskapsmelding er for alle sine sekskaper – j/ n	Organisasjonsdatabasen. / NIBR Kommunal organisering (2016)
§ 23-6. Innsyn og undersøkelser i sekskaper o.l. Kontrollutvalget kan kreve de opplysningene som er nødvendige for å gjennomføre sin kontroll, fra a) interkommunale sekskaper etter IKS-loven b) interkommunale politiske råd c) kommunale oppgavefelleskap d) aksjeselskap der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale sekskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer.	Hvordan sikres kontroll med private sekskaper?	Høy	Regulerte avtaler med private sekskaper (for eksempel renovasjonskontra kter om drift av sykehjem etc.) kontrollutvalgets rett til innsyn og undersøkelser?	Intervjuer med personer i kommune som forvalter/ har ansvaret for avtalene
	Hvor ofte krever kontrollutvalget innsyn i sekskaper?		Har det vært en utfordring å ikke ha noen innsyns- og undersøkelserrett overfor private sekskaper? Antall krav om innsyn	
§ 23-6. Innsyn og undersøkelser i sekskaper o.l. Kontrollutvalgets innsynsrett og rett til å foreta undersøkelser etter første og andre ledd gjelder på tilsvarende måte overfor andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen. Innsynet og undersøkelserne skal imidlertid bare omfatte det som er nødvendig for å undersøke om kontrakten blir oppfylt.	Regulerer avtalen noen rett til innsyn og undersøkelser?	Høy	Innholdet i kontraktene mellom kommunen og virksomheten som utfører oppgaver på vegne av kommunen	Utvalg av avtaler i et utvalg av kommuner og intervjuer

Paragraf i kommuneloven (Egenkontroll)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
	Har det vært et problem å ikke ha noen innsyns- og undersøkelsesrett?		Antall avslag på begjæring om innsyn	Intervjuer

4.4 Kommunedirektøren oppgaver og ansvar, inkludert personalansvar

Det er flere endringer i bestemmelsene om kommunedirektøren. Mest aktuelt for en evaluering er lovfestingen av kommunedirektørens personalansvar for den enkelte (jamfør § 13-1). Målet med endringen er å tydeliggjøre skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen, og å sikre at kommunedirektøren har et slikt personalansvaret som ansvaret som øverste leder av kommunens administrasjon tilsier at han eller hun har. Videre er det lovfestet at utredningen (om saker som legges fram for folkevalgte organer) skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, at kommunedirektøren skal gjøre folkevalgt organ oppmerksom, dersom han eller hun blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket. § 11-13 regulerer folkevalgtes rett til innsyn i administrasjonens taushetsbelagte opplysninger og opplysninger som kan unntas fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven.

Tabell 5: Oversikt over paragrafer, problemstillinger, prioritet, indikatorer og datakilder knyttet til kommunedirektøren oppgaver og ansvar, inkludert personalansvar

Paragraf i kommuneloven (Kommunedirektøren og personalansvar)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
§ 13-1. Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov.	Hvem hadde det løpende personalansvaret under den forrige kommuneloven?	Høy	Forekomst av ansettelses- og oppsigelsesmyndighet i delegeringsreglementet fra kommestyret til rådmannen	Delegeringsreglementet og intervjuer
	Hvordan påvirker ansvarsfordelingen personalforvaltningen og konfliktnivået i kommunen?		Opplevelse av ansvars- og rollefordeling, personalforvaltning og konfliktnivå	KS: Lokaldemokratibasen (Kommunepolitikeres opplevelse av forholdet mellom politikk og administrasjon) og Veier til god lokaldemokratisk styring (NIBR, 2014)

Paragraf i kommuneloven (Kommunedirektøren og personalansvar)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
	I hvilken grad har kommunestyret eller annet folkevalgt organ "blandet seg" / involvert seg i konkrete personalsaker som en ansettelse eller oppsigelse? Og i hvilken grad har dette blitt opplevd som et problem?		Kan rådmannen ansette alt personale?	Kommunal organisering (2016), kommunefil: Om kommunedirektørens ansvarsområde (V79) og kommunedatabasen
§ 13-1. Utredningen (om saker som legges fram for folkevalgte organer) skal være forsvarlig utredet – og gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.	I hvilken grad gir saksfremstillinger et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak?	Høy	Saksfremstillingens faktiske og rettslige grunnlag	Intervjuer og lokaldemokratibasen (Kommunepolitikeres opplevelse av forholdet mellom politikk og administrasjon), KS Veier til god lokaldemokratisk styring (NIBR, 2014) Kommunal organisering (2016), kommunefil: Om kommunedirektørens ansvarsområde (V79)
§ 13-1. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.	Hvordan håndterer kommunedirektøren en sak dersom administrasjonen oppdager vesentlige faktiske eller rettslige problemer i en sak når et vedtak truffet i et folkevalgt organ skal iverksettes?	Høy	Kommunedirektørens prosedyre rundt iverksetting av vedtak, ved oppdagelse av faktiske eller rettslige forhold av sentral betydning	Intervjuer og lokaldemokratibasen (Kommunepolitikeres opplevelse av forholdet mellom politikk og administrasjon), KS

Paragraf i kommuneloven (Kommunedirektøren og personalansvar)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
	I hvilken grad det blir konflikter eller vanskelige situasjoner dersom dette tas opp med kommunestyret eller annet folkevalgt organ?			Veier til god lokaldemokratisk styring (NIBR, 2014)
§ 11-13. Rett for folkevalgte organer til innsyn i administrasjonens taushetsbelagte opplysninger og opplysninger som kan unntas fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven	Hadde kommunen et reglement for folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker under behandling under den forrige kommuneloven? Hvis ja: bygget dette reglementet på departementets normalreglement?	Høy	Foreligger det et reglement datert før 2018?	Reglement for folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker under behandling
	Har folkevalgte organer benyttet seg av innsynsretten i praksis?		Har folkevalgt brukt innsynsretten?	Intervjuer
	Hvordan påvirker innsynsretten de folkevalgtes mulighet for styring og kontroll i kommunen?		Folkevalgtes vurderinger av den utvidede innsynsrettens betydning	Intervjuer

4.5 Kommunal organisering

Det er gjort flere endringer i reglene om kommunal organisering. Blant annet kan kommunene nå bare opprette de organene som er nevnt i loven. Videre er faste utvalg og komiteer erstattet av utvalg. Utvalg kan være varige eller tidsbegrensede. De kan få vedtaksmyndighet, innstillingsrett eller kun utredningsoppgaver. I henhold til kommuneloven § 5-7 og § 5-9, jf. § 5-1 kan kommuner opprette politiske utvalg og kommunestyrekomiteer med bestemte oppgaver og ansvar, som enten forbereder saker for kommunestyret (gjelder kommunestyre- og fylkestingskomiteer) og, dersom de har delegert myndighet, ferdigbehandler tildelte saker. Kommunestyret kan også opprette utvalg med ansvar for en begrenset geografisk del av kommunen, såkalte kommunedelsutvalg. Det vanligste er utvalg etter § 5-7. Det er fremdeles mulig med kommunestyrekomiteer etter § 5-9, men disse organene er kun saksforberedende og kan dermed ikke få myndighet til å treffe avgjørelser. Politiske utvalg under kommunestyret er ikke obligatoriske politiske organer. Alle saksbehandlingsreglene gjelder i hovedsak for alle organene.

§ 5-1 uttrykker at folkevalgte organer skal opprettes etter bestemmelsene i kommuneloven eller etter bestemmelser om slike organer i andre lover. Den nye loven tydeliggjør hvilke folkevalgte organer som kan opprettes i kommunen, hvilke regler som gjelder for dem, og hvilke navn som skal brukes om dem. Det tydeliggjøres også at «folkevalgt» vil si medlemmer av kommunestyret og andre personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ. Ny lov lister også opp hvilke folkevalgte

organer som er lovlig. Dette representere en innskrenking fra forrige lov. Formålet med lovendringen er blant annet forenkling, å tydeliggjøre roller og ansvarsforhold mellom folkevalgte og administrasjonen, samt å styrke det folkevalgte nivået i kommunen.¹⁶

Ny kommunelov pålegger kommunene å opprette eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd. Kommunen kan også etablere andre medvirkningsorganer. Dette fremkommer av § 5-7.

I ny kommunelov innføres to nye samarbeidsformer til erstatning for interkommunalt samarbeid etter § 27 i tidligere kommunelov. Dette er for det første kommunale oppgavefelleskap, som er beregnet på samarbeid om enkeltstående tjenester. Dette bygger på utvalgets forslag om å lovfeste en regionrådsmodell. Denne modellen har fått navnet «interkommunale politiske råd» i ny kommunelov. Modellene er ment å være enklere samarbeidsordninger sammenlignet med for eksempel samarbeid etter lov om interkommunale selskaper. Utvalget vektla i sin vurdering at kommunene må tilbys lovregulerte samarbeidsformer som er tilpasset både små og store kommuner, som tar hensyn til innbyggerne, og som er tilpasset samarbeid om alle typer oppgaver.

Kommuneloven § 17-1 andre ledd, angir ulike organiseringsformer for interkommunalt samarbeid og sier at interkommunale samarbeid «skal» foregå gjennom et av alternativene listet opp i bestemmelsen. Blant alternativene er interkommunale politiske råd, kommunalt oppgavefelleskap, eller vertskommunesamarbeid. Etter andre ledd kan interkommunale samarbeid også skje gjennom interkommunalt selskap (eller IKS-loven), eller som aksjeselskap. Det er også adgang til å samarbeide interkommunalt gjennom samvirkeforetak, forening eller på annen måte som det er rettslig adgang til.¹⁷ Målet er at disse modellene er gode og dekkende for det faktiske behovet kommunene har.

Adgangen til fjernmøter er betydelig utvidet i den nye loven § 11-7. Kommunestyret og fylkestinget kan selv beslutte at folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen skal ha adgang til å holde møter som fjernmøte. Fjernmøte innebærer at deltakerne ikke sitter i samme lokale, men at de via tekniske hjelpemidler likevel kan se, høre og kommunisere med hverandre. Kravene som ellers gjelder for møter, gjelder også for fjernmøter.¹⁸

¹⁶ Kommuneloven, 2018, § 5-1.

¹⁷ Kommuneloven, 2018, § 17-1.

¹⁸ Kommuneloven, 2018, § 11-7.

Tabell 6: Oversikt over paragrafer, problemstillinger, prioritet, indikatorer og datakilder knyttet til kommunal organisering

Paragraf i kommuneloven (Kommunal organisering)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
§ 13-1. Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver. Kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir.	Legger loven til rette for en klar (hensiktsmessig) fordeling av myndighet og oppgaver mellom kommunestyret og kommunal-direktøren?	Høy	<p>Opplevd hensiktsmessighet om oppgavefordelingen</p> <p>Opplevd hensiktsmessighet om myndighet delegert til kommunal-direktør</p>	<p>Intervjuer med kommunaldirektør og representanter fra kommunestyret</p> <p>KS: Lokaldemokratibasen: Folkevalgtes forhold til administrasjonen (Kommunestyre og lokaldemokrati. En empirisk undersøkelse av makt tillagt kommunestyret, Gjermund Haga, Espen Leirset og Ørnulf Lillestøl, Rapport nr. 94, 2014)</p>
§ 5-1. Folkevalgte organer. Folkevalgte organer skal opprettes etter bestemmelsene i denne loven eller etter bestemmelser om slike organer i andre lover.	<p>Har kommunene tilstrekkelig handlingsrom til å organisere den folkevalgte delen av kommunen?</p> <p>I hvilken utstrekning tas organer nevnt i loven i bruk?</p> <p>Er det tydelig (og hensiktsmessig) hvilke oppgaver, rolle og</p>	Høy	<p>Kvalitativ vurdering</p> <p>Antall og typer folkevalgte organer</p> <p>Antall omgjøringer til folkevalgte organer</p> <p>Kvalitativ vurdering</p>	<p>Intervjuer</p> <p>Organisasjonsdatabasen og kommunale organisasjonskart</p> <p>Intervjuer</p> <p>(Stigen, I. Hvorfor politiske utvalg og kommunestyre- og</p>

Paragraf i kommuneloven (Kommunal organisering)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
	beslutningsmyndighet ulike former for folkevalgte organer kan tildeles?			fylkestingskomiteer under kommunestyret) og intervjuer
	Hva slags medvirkningsorganer hadde kommunen før kommuneloven av 2018 trådte i kraft?	Høy	Antall medvirkningsorganer	Organisasjonsdatabasen
	I hvilken grad involveres nevnte råd i beslutninger?		Saker kommunestyret som viser til rådets uttalelse/ saker forelagt rådene	Intervjuer og utvalg av et antall årsrapporter/ saker, referater fra kommunestyre/ formannskapsmøter
	Er arbeidsformen i medvirkningsorganer endret?		Endringer i arbeidsform	Intervjuer med rådssekretær og Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen, NIBR 2013
§ 17-1. Interkommunalt samarbeid. Et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.	Hvilke typer interkommunalt samarbeid har kommunen, og for hvilke oppgaver?	Høy	Typer interkommunale samarbeid	Organisasjonskart, årsrapporter/meldinger og foretaksregisteret
	Ser kommunene utfordringer/mangler med modellene for interkommunalt samarbeid?		Kvalitativ vurdering av hvorvidt modellen oppfattes som dekkende	Intervjuer
	Hvilke organisasjonsformer (lovlige modeller) erstatter tidligere § 27 samarbeid?		Antall omgjøring fra § 27 -samarbeid	Foretaksregisteret
			Vurdering av hvorvidt	Intervjuer kommunedirektør,

Paragraf i kommuneloven (Kommunal organisering)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
			eksisterende interkommunale samarbeid ikke kan benyttes til opprinnelig formål	ordfører og kontrollutvalg
§ 19-1. Kommunalt oppgavefelleskap. Et oppgavefelleskap kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Oppgavefelleskapet kan likevel gis myndighet til å treffe denne typen vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger.	Kommunale oppgavefelleskap kan som hovedregel ikke treffe enkeltvedtak. - Er det samarbeid som ikke lenger kan benyttes til oppgaver de opprinnelig var tiltenkt? Flytt dette ned til underoppgaver og myndighet Hvilke oppgaver (og myndighet) legges typisk til kommunalt oppgavefelleskap? (tenkt forbehold produksjonssamarbeid, tjenesteyting)	Middels	Stiftelsesdokument et/ vedtekter	Stiftelsesdokumentet/ vedtekter i et utvalg av selskaper i utvalgte kommuner (Jacobsen (2010) Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte)
	Treffer kommunale oppgavefelleskap enkeltvedtak?		Ja/nei	Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer, Leknes mfl., IRIS-rapport, 2013/ 008
§ 11-7. Fjernmøter	Hvordan vurderer kommunestyret hensiktsmessighet en av fjernmøter?	Høy	Vurderinger bak bruk av fjernmøter	Intervjuer

4.6 Loven lettere tilgjengelig

I lovarbeidet ble det lagt stor vekt på å gjøre loven enklere og tydeligere både innholdsmessig, språklig (klarspråk) og i lovens struktur. Målet var at loven skulle bli lettere tilgjengelig for alle aktuelle brukere, som de folkevalgte, administrasjonen, innbyggerne, media osv. For dette temaet bør det vurderes om det er hensiktsmessig med en evaluering på et tidligere tidspunkt enn evalueringen for øvrig.

Målet er at den nye kommuneloven skal ha et klarere språk enn den forrige, og det var en viktig del av lovarbeidet. Det er også tatt inn i kommuneloven bestemmelser som før stod i forskrift eller særlover. KMD vil vite om den nye loven er lettere å forstå og lettere å bruke enn den gamle loven. «Lettere tilgjengelig» betyr 1) lettere å lese og forstå, og 2) lettere å navigere i (den forrige loven hadde en struktur som krevde mye scrolling frem og tilbake).

Tabell 7: Oversikt over paragrafer, problemstillinger, prioritet, indikatorer og datakilder knyttet til loven lettere tilgjengelig

Paragraf i kommuneloven (Loven lettere tilgjengelig)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
	Hvilke bestemmelser var lite tilgjengelige/vanskelige å forstå i den forrige loven?	Høy	På hvilke områder har det oppstått tolknings spørsmål, og hva var årsaken til at tolknings spørsmålet oppsto?	Intervju Forespørsler fra kommunene til KMD
	Hvilke bestemmelser er lite tilgjengelige/vanskelige å forstå i den nye loven?	Høy	På hvilke områder oppstår det tolknings spørsmål?	Intervju Forespørsler fra kommunene til KMD
	Er noen bestemmelser uklare?	Høy	Hvordan vurderer KS, FM lovens tilgjengelighet?	Intervjuer
			Hvordan vurderer kommuneansatte lovens tilgjengelighet?	Intervjuer
			Hvordan vurderer kommunestyrerepresentanter lovens tilgjengelighet?	Intervjuer
			Vurderer KS, FM at enkelte bestemmelser i loven er lite tilgjengelige?	Intervjuer

Paragraf i kommuneloven (Loven lettere tilgjengelig)	Problemstilling	Prioritet	Indikator	Datakilder
	Er loven lett å navigere i?	Høy	Hvordan vurderer brukerne (departementsansatte, FM, kommuneansatte, kommunestyrerepresentanter, KS) loven med hensyn til navigerbarhet?	Intervjuer
	Er det forhold som burde stå i forskrift, fremfor i kommuneloven?	Høy	Hvordan vurderer brukerne (departementsansatte, FM, kommuneansatte, kommunestyrerepresentanter, KS) hvor bestemmelsene bør stå?	Intervjuer
	Er språket klart?	Høy	Hvordan vurderer brukerne, FM, kommuneansatte, kommunestyrerepresentanter, KS) språket i lovteksten?	Intervjuer

5. Situasjonen i kommunene

I det følgende kapittelet presenteres funnene fra datainnsamlingen som beskriver situasjonen i kommunene før ikrafttredelse av ny kommunelov. Kapittelet er strukturert etter de seks tematiske områdene som er utpekt som sentrale og relevante for en senere evaluering. I hvert enkelt delkapittel redegjøres først for de relevante lovmessige endringene. Videre beskriver vi situasjonen på området før 2018, i hovedsak basert på intervjudata med sentrale aktører i et utvalg av kommuner. Temaområdene er i denne omgang i liten grad belyst ved hjelp av dokumentstudier og registerdata. I intervjuene er det vektlagt å stille spørsmål som er av mer vurderingsmessig karakter. Begrunnelsen for denne prioriteringen, er at tekstlige kilder også vil være mulig å gjennomgå på et senere tidspunkt når loven skal evalueres, mens intervjudata i større grad er «ferskvare». Det vil si at det finnes en rekke datakilder, slik som evalueringer og utredninger som kan bidra til å belyse situasjonen i kommuner før ny lov, men som ikke er gjennomgått systematisk i dette forprosjektet.

5.1 Kommunalt selvstyre

Ny kommunelov lovfester som nevnt det kommunale selvstyret og enkelte prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til kommunene. Målet har vært å styrke det kommunale selvstyret, inkludert å styrke kunnskapen om det kommunale selvstyret. Det kommunale selvstyret fremkommer i kommunelovens kapittel 2.

Overordnet har bevisstheten rundt det kommunale selvstyret i panelkommunene vært høy. Utfordringene som pekes på av informantene har ikke vært knyttet til uklarheter rundt prinsippet eller lovverket, men til andre faktorer som oppleves å begrense det kommunale selvstyret. Blant disse er særlig kontroll fra fylkesmannen, reguleringene knyttet til de lovpålagte oppgavene, herunder begrensede statlige bevilgninger, og reguleringer i plan- og bygningsloven. I en kommune fortelles det for eksempel om frustrasjon knyttet til at Fylkesmannen stanser vedtak som er gjort i kommunestyret. Kommune/fylkessammenslåing og sentrale politiske vedtak som for eksempel lærernormen, anskaffelsesregelverket og internasjonal rett, trekkes også frem som eksempler på begrensende faktorer for selvstyret. Det vises med andre ord til lovverk som setter begrensninger på kommunalt selvstyre, noe som er naturlig. Informanter i Kvæningen, Bergen og Sandefjord kommune trekker også frem at synet på det kommunale selvstyret avhenger av politiske standpunkt hos de folkevalgte. Sagt på en enkel måte er det de som er mer tilhenger av lokalt selvstyre, mens andre er av en oppfatning at statens rolle og funksjon ovenfor kommunene er i tråd med intensjonene i det norske demokratiske systemet.

I forbindelse med reguleringene i plan- og bygningsloven, forteller en informant fra Åfjord kommune at staten har vært særlig engasjert i arealspørsmål. Kommunen har derfor opplevd mindre frihet på dette området, grunnet statlige føringer og politiske interesser, spesielt fra Fylkesmannen. Dette har ført til noen meglings saker opp mot departementet, i saker hvor kommunen har vært uenig med Fylkesmannens vedtak. Informanten forteller at kommunen har opplevd staten som lite samkjørt i enkelte av disse sakene. Det har kommet ulike signaler fra direktoratet og Fylkesmannen, hvor direktoratet har gitt innsigelser etter sitt lovområde, og Fylkesmannen etter plan- og bygningsloven. I slike tilfeller har det oppstått usikkerhet rundt kommunens handlingsrom, og rundt hvilke lover og interesser som gjelder. Selv om kommunen frem til nå ikke merker noen endringer som følge av

presiseringen i ny lov, opplever informantene presiseringen av selvstyret som nyttig. Dette handler om en forhåpning om at lovfesting kan bidra til å øke fokuset på det kommunale selvstyret i fremtiden, slik at kommunen får styrket sin lokale autonomi.

Informanter fra Flesberg kommune opplever å ha hatt gode styringsmuligheter og lokal frihet i flere sammenhenger, og har vært bevisste på å utnytte sitt handlingsrom. Utfordringen har vært i saker der Fylkesmannen ikke har gitt medhold. En informant trekker i denne forbindelse frem en kommuneplan på vassdrags- og arealområdet hvor Fylkesmannen kom med innsigelser. Kommunen tok saken videre til departementet, hvor den fikk medhold. Erfaringen deres er at det er viktig å være det kommunale selvstyret bevisst, slik at en ikke bare godtar innsigelser som måtte komme.

Også informanter fra Bergen kommune har opplevd Fylkesmannens overprøving av politiske vedtak som problematisk, sett fra et lokaldemokratisk perspektiv. En informant fra Levanger kommune opplevde svekket kommunalt selvstyre, særlig grunnet Fylkesmannens myndighet til å oppheve kommunestyrevedtak. Informanten forteller at dette har skjedd i vedtak om utmåling av tjenester relatert til plan- og bygningsloven, så vel som helse- og sosiallovgivningen og oppvekstområdet.

Ingen av kommunene oppgir at de opplever økt kommunalt selvstyre som følge av ny kommunelov. Unntaket er Sandefjord, som opplever noe økt bevissthet hos Fylkesmannen. Bergen og Oslo kommune opplever å være i en særstilling grunnet sin størrelse, og grad av ressurser og kompetanse. Oslo kommune opplever det som en fordel for selvstyret at de også er fylkeskommune. De har derfor ikke kjent på særlige begrensninger i det kommunale selvstyret, utover føringene i statsbudsjettet og enkelte uenigheter med Fylkesmannen. De legger derimot til at enkeltsaker sjeldent får stor betydning i kommunen, grunnet størrelsen.

Informanter i administrasjonen fra Bergen kommune håper lovfesting av det kommunale selvstyre kan bidra til at kommunen får økt sin innflytelse overfor staten. De håper også dette vil sikre en bedre ivaretagelse av det lokale perspektivet, dersom det skal fattes inngripende vedtak i kommunen. En av informantene tilføyer i denne sammenheng at de store kommunene i flere spørsmål besitter like mye kompetanse som et departement, og håper lovfesting av selvstyret kan bidra til å øke kommunens innflytelse i saker.

Trondheim kommune har på sin side opplevd en tendens til økt detaljstyring fra staten de siste årene. Dette dreier seg i stor grad om begrensning av de frie midlene, som skaper utfordringer med å styre den samlede økonomien. Kommunen opplever at dette legger sterke føringer på de frie midlene.

Barne- og familie- og Kunnskapsdepartementet opplever ingen endring i det kommunale selvstyre som følge av ny kommunelov. Departementene opplever at det alltid har vært bevissthet rundt det kommunale selvstyret, og at avveiningen mellom statlig styring og kommunal frihet alltid er en krevende balansegang. I perioder med flere saker til behandling, oppleves behovet for å tydeliggjøre hva prinsippet handler om, større. Hensynet til enkeltpersoners rettigheter og plikter trekkes frem som særlig tungtveiende.¹⁹ KS er særlig opptatt av hvorvidt det kommunale selvstyret kommer til å øke som følge av ny kommunelov, og om staten har styrt kommunene mer enn de har rett til gjennom lov og forskrift. De trekker i denne forbindelse frem kommunenes oppgaveportefølje og

¹⁹ Intervju med Barne- og familiedepartementet og Kunnskapsdepartementet

nærhetsprinsippet. KS har en forventning om et styrket lokaldemokrati og selvstyre, blant annet i form av mer delegering fremfor statlig styring.²⁰

5.1.1 Oppsummering

Overordnet opplever kommunene lite endringer som følge av ny lov. Barne- og familie- og Kunnskapsdepartementet opplever heller ingen endring i det kommunale selvstyre som følge av ny kommunelov. Lovfestingen oppleves likevel som positiv. For eksempel håper Bergen kommune at lovfestingen av det kommunale selvstyre kan bidra til at kommunen får økt sin innflytelse overfor staten.

I opplevelsen av det kommunale selvstyret er informantene i kommunene samstemte i sitt syn. Bevisstheten rundt det kommunale selvstyret har tradisjonelt vært høy, og de opplevde begrensningene i selvstyret relateres ikke til kommuneloven. Av begrensninger er det særlig tilsyn og kontroll fra fylkesmannen, økonomisk øremerking og reguleringer i særlover som trekkes frem, og som oppleves begrensende på den lokale friheten. Dette samsvarer med NIBRs funn fra 2019, om at den statlige styringen av kommunene oppleves omfattende, og at tilliten til det lokale styringsnivået svekkes av juridiske og økonomiske rammer. Flere av informantene i NIBRs undersøkelse opplever at den statlige styringen har økt over tid, og at det særlig er statlige satsninger og finansiering som skaper utfordringer for kommunene med henblikk til å tilpasse nasjonal politikk til lokale forhold.

Difis kartlegging av statlige tilsyn fra 2015 så ikke på tilsyn opp mot det kommunale selvstyret, men fant at det ikke syntes å være noen vesentlig endring i omfanget av tilsyn i tidsperioden de undersøkte. Derimot har tilsynene blitt mer læringsbaserte og helhetlige, og kommunene opplever i all hovedsak de statlige tilsynene som nyttige.²¹ Våre kommuner anser i hovedsak også tilsynene som nyttige, men opplever at den statlige styringen og kontrollen har økt, og at dette er en begrensende faktor på selvstyret.

Våre funn viser at de store kommunene opplever noe større frihet enn de mellomstore og små kommunene. Opplevelse av det kommunale selvstyret er også noe avhengig av politiske standpunkt hos de folkevalgte. Utover dette er det ingen klare forskjeller i synspunkt mellom administrasjon og folkevalgte.

5.2 Økonomistyring – praksis ved garantier

En av endringene i ny kommunelov er som nevnt knyttet til kausjon og garantier. I § 14-19 trekkes det frem at «kommuner og fylkeskommuner ikke kan stille kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn kommunen eller fylkeskommunen selv, hvis garantien innebærer en vesentlig økonomisk risiko eller er stilt for næringsvirksomhet».

Kommunal- moderniseringsdepartementet²² framhever at forbudet mot å garantere for næringsvirksomhet videreføres. For «blandet virksomhet» er det påpekt at over 1/3 næring normalt vil

²⁰ Intervju med KS

²¹ Difi, 2015. Om Fylkesmannens tilsyn med kommunepliktene – en kartlegging.

²² https://www.regjeringen.no/contentassets/b06566eb12ad48e09f181a84aea60785/12_ny-kommunelov_ekonomibestemmelsene_fagdag_juss.pdf

være for mye. I loven presiseres det at det ikke kan stilles garanti hvis dette innebærer vesentlig økonomisk risiko. Fortsatt er det slik at garantivedtak skal godkjennes, og det er tre temaer som legges som grunnlag for godkjenningen:

- Er det vesentlig økonomisk risiko? (hvis ja, så alltid nei, selv om det ikke er til næring)
- Er det næringsvirksomhet? (hvis ja, så alltid nei, selv om ikke økonomisk risiko)
- Er formalkrav i forskriften oppfylt?

Stortinget som lovgiver ønsker i § 14-19 å synliggjøre at risiko er et vurderingstema. Ved vurdering av hva som er vesentlig økonomisk risiko, er det vanlig å ta utgangspunkt i tre dimensjoner²³:

- Avveining mellom sannsynligheten for innfrielse, størrelsen på det potensielle tapet og kommunens evne til å håndtere tapet (der det siste nok vektlegges noe sterkere)
- Samlet garantiansvar og realitet vil kunne spille inn i vurderingen
- Garantier som i realiteten er tilskudd skal ikke godkjennes

I det videre ser vi nærmere på kommunenes prosedyrer knyttet til risiko og garantier før den nye kommuneloven trådte i kraft samt hvilke endringer kommunene forventer seg som følge av den nye loven²⁴.

5.2.1 Prosedyrer knyttet til risiko og garantier

Det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder prosedyrer knyttet til risiko og garantier. Hovedforskjellen springer ut fra kommunestørrelse. De største kommunene har mer omfattende prosedyrer enn særlig de minste. Det er derfor foretatt en empirisk gjennomgang etter kommunenes størrelse.

De største kommunene

I gruppen av de største kommunene finner vi Oslo, Bergen og Trondheim. Oslo kommunene har egen finanssjef som blant annet har ansvaret for garantier og kausjoner. Når det kommer inn søknader om garantier, er det finanssjefen og hans avdeling som behandler saken og tar stilling til den.

Utgangspunktet for de vurderingene som gjøres er kommunens eget finansreglement.²⁵ Formålet med finansreglementet er å sikre en kostnadseffektiv og rasjonell finansiering av kommunens ulike aktiviteter uten å påta seg vesentlig finansiell risiko. Dette betyr å:

- Sikre kommunens behov for kapital
- Minimere kommunens netto finanskostnader innenfor definerte risikogrenser
- Utnytte kommunens samlede kontantstrømmer til å redusere lånebehovet

²³ Op.cit.

²⁴ Beskrivelsen baserer seg på intervjuer med henholdsvis kommunalsjef og økonomisjef/finanssjef i de ulike kommunene

²⁵ <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13225619-1496312710/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Budsjett%2C%20regnskap%20og%20rapportering/Finansforvaltning/Oslo%20kommunes%20finansreglement.pdf>

Finansreglementet skal bidra til å sikre at finansielle midler og gjeld forvaltes slik at tilfredsstillende avkastning/kostnad oppnås. Det skal ikke tas vesentlig risiko som påvirker tjenesteproduksjonen negativt. Kommunen skal til enhver tid ha tilstrekkelig likviditet til å dekke sine betalingsforpliktelser.

Oslo kommunen deler risiko i finansforvaltningen inn i finansiell og operasjonell risiko. Finansiell risiko innebærer endringer i kommunens kontantstrømmer og gjeld som følge av endringer i markedsprisen tilknyttet de samme midlene/gjelden. Det er ønskelig å begrense risiko for at markedsprisendringer ikke skal påvirke kommunens økonomiske handlefrihet negativt. I finansreglementet er det derfor behov for å regulere hvilken rente-, kreditt-, likviditets- og valutaeksponering som skal tillates i Oslo kommunes finans- og gjeldsforvaltning.

Operasjonell risiko innebærer at reglement ikke følges, rutiner mangler/brytes, det oppstår svikt og/eller mangelfull kompetanse og kontroll. Historisk har det vist seg at det er operasjonell risiko som potensielt påvirker den økonomiske handlefriheten mest. Slik risiko er derfor vel så viktig å begrense som finansiell risiko.

En informant fra Bergen kommune påpeker at kommunen har betydelig erfaring med å stille ulike typer garantier. Det ses som viktig at kommunen har kunnet ta i bruk slike for å få prosjekter realisert. I Bergen opplever informantene at det alltid har vært stor bevissthet rundt å undersøke risiko ved bruk av garantier, og man har hele tiden hatt på plass gode prosedyrer. En medvirkende årsak til dette er at kommunen har (og har hatt) en solid fagstab og god kompetanse på feltet. Det eksisterer i tillegg tillitt til økonomenes faglighet, og de oppleves å være opptatt av å gjøre administrasjon og politikere oppmerksom på sentrale risikoforhold.

Informantenes inntrykk er at Trondheim kommune har vært veldig bevisste på risikoen før de har stilt kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomheter som er drevet av andre enn kommunen selv. Garantiene som har vært stilt er stort sett knyttet til idrettsanlegg. Historisk har det også vært stilt noen garantier for borettslag. Kommunen har rutiner for økonomisk kontroll av alle politiske saker. Alle garantisaker gjennomgår en egen kontroll før den går videre til politisk behandling.

Mellomstore kommuner

Sammenlignet med de største kommunene viser intervjuene med de mellomstore at de har høy grad av bevissthet knyttet til risikoen med å stille garantier, men de har i liten grad etablert formelle prosedyrer og regler. En informant fra Sandefjord kommune påpeker at det har vært høy bevissthet knyttet til risikoen med å stille garantier. Det har ikke vært bestemte prosedyrer knyttet til vurdering av risiko, men kommunen har gått inn og sjekket de virksomhetene det var aktuelt å stille garanti for. I saksfremleggene har det blitt påpekt hva som eventuelt fantes av risiko, og det har vært høy bevissthet om de ulike risikofaktorene.

Informanten forteller videre at Sandefjord generelt tar liten økonomisk risiko og i beskjeden grad stiller garantier for tredjepart. De garantiene som har blitt stilt har vært av begrenset størrelse. Muligheten til å stille garantier har oftest blitt brukt ved utbygging av ulike idrettsarealer. Der har kommunens modell vært at idretten er byggherre på kommunal grunn. Kommunen gir så både økonomisk støtte og stiller garantier. På den måten får idretten utløst både penger og dugnadsinnsats fra private. Utstedelsen av garantiene har blitt gjort etter skjønn. Behovet for prosedyrer og regler har vært lite fordi garantiomfanget har vært begrenset.

En informant fra Levanger kommune framhever at man bestandig har vært beviste på risikoen med å stille garantier. Kommunale garantier har måttet godkjennes av Fylkesmannen. I tillegg hadde kommunen egne prosedyrer for å vurdere risikoen. Disse inkluderte å undersøke om det var en oppgave som var naturlig for kommunen, samt en vurdering av økonomi, betalingsevne og risiko forbundet med garantien.

Informanter fra Hustadvika kommune forteller at de ikke har hatt egne prosedyrer eller rutiner for risikohåndtering. Kommunen har vært restriktive med garantier og sjeldent gitt dem. Når Hustadvika har gitt garantier, har det primært vært til ideelle organisasjoner, støtte til arrangementer, idrettslag eller lignende. Kommunen har ikke hatt som praksis å bruke eksterne miljøer til å vurdere risiko, og økonomisjefen har tatt ansvar for saksbehandlingen.

Små kommuner

Informantene forteller at kausjon og økonomiske garantier ikke har vært noe tema i Flesberg kommune på mange år. Det var noe mer søkelys på man skulle være bevisst risikoen tidligere. Kommunen har imidlertid ikke prosedyrer for å undersøke risiko. Behovet for slike prosedyrer ble vurdert av økonomiavdelingen, men på grunn av at kommunen er liten forteller informantene at en ikke så behovet.

En informant fra Kvænangen kommune opplevde begrenset adgang til å gi garantier. Hans inntrykk har vært at kommunen var klar over at muligheten var der, men framhever at den i realiteten var begrenset. Begrensingen var knyttet til to hovedforhold. For det første innebærer det risiko å stille garantier, og for det andre måtte Fylkesmannen godkjenne det. Dette reduserte i praksis kommunenes reelle muligheter for å stille garantier.

Bevisstheten knyttet til risiko før det ble stilt kausjon eller annen økonomisk garanti har alltid vært stor i Åfjord kommune, er informantenes inntrykk. Kommunen har hatt høy terskel for å påta seg slik risiko, selv om administrasjonen og politikerne i noen tilfeller har hatt ulikt syn. En informant legger til at enkelte saker kan «klinge godt» politisk, men innebære for høy risiko etter administrasjonens oppfatning. I den grad det er blitt stilt kausjon eller annen økonomisk garanti, har det vært til kommunalt eide selskaper. I disse tilfellene er informantenes vurdering at man ikke har påtatt seg særlig risiko.

5.2.2 Endringer så langt og forventede endringer

Hvilke endringer den nye bestemmelsen i § 14-19 har ført til så langt varierer ut fra kommunestørrelse. Oslo kommune hadde allerede omfattende prosedyrer på plass før den nye loven trådte i kraft, og man har dermed ikke hatt behov for å legge om rutinene. Den nye bestemmelsen forventes heller ikke å føre til noen reelle endringer for Bergens del. Risiko har alltid vært vurdert som en del av utredningsarbeidet, helt uavhengig av formuleringene i loven. Det har følgelig ikke blitt opplevd at dette har vært en problematisk side ved den gamle loven. En informant påpeker imidlertid at presiseringer i loven som tydeliggjør ansvaret for kommunen vil være et gode. I forbindelse med garantier kan det være nyttig for å beskytte politikere mot press for å stille dem.

I Sandefjord kommune har den nye loven ikke ført til at praksisen knyttet til garantier og risikovurderinger har blitt endret så langt. Hustadvika trekker fram at innstramningen i regelverket og

oppfølgingen til Fylkesmannen har virket skjerpende under ny kommunelov. Åfjord forventer også at presiseringen i § 14-19 vil få framtidig betydning. Som for Bergens del trekkes det fram at presiseringen vil bli spesielt viktig i saker med stort politisk press.

5.2.3 Oppsummering

Det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder hvilke prosedyrer de har knyttet til håndtering av risiko og garantier. Hovedforskjellen springer ut fra kommunestørrelse. De største kommunene har mer omfattende og formaliserte prosedyrer enn de øvrige - særlig de minste kommunene. En nedvirkende årsak til dette er at de minste kommunene har hatt fått garantisaker. De ser dermed ikke behov for noen spesifikke prosedyrer på området.

Bestemmelsene om kausjoner og garanti i den nye loven oppleves positive og skjerpende, da de forventes å kunne beskytte politikerne mot press for å stille kausjon og garanti i fremtiden.

5.3 Kommunedirektørens oppgaver og ansvar

Den mest relevante endringen for kommunedirektørens oppgaver og ansvar under ny kommunelov er som nevnt lovfesting av kommunedirektørens personalansvar for den enkelte ansatte. § 13-1 i kommuneloven slår fast at kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte. Dette inkluderer ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner. Formålet med denne lovendringen har vært å tydeliggjøre skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen, samt å sikre at kommunedirektøren har et slikt personalansvar, som øverste leder av kommunens administrasjon.

Det er videre noen lovendringer som angår kommunedirektørens oppgaver og ansvar knyttet til utredninger og saksfremlegg. Kommuneloven § 13-1 tar for seg utredningen (om saker som legges fram for folkevalgte organer) og krever at disse skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Videre skal kommunedirektøren gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, hvis han eller hun blir oppmerksom på dette. Til sist er det en endring i kommuneloven som slår fast retten for folkevalgte organer til innsyn i administrasjonens taushetsbelagte opplysninger og opplysninger som kan unntas fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven.

5.3.1 Personalansvar

I NIBR sin rapport «Veier til god lokaldemokratisk styring» fra 2013 ble viktigheten av god rolleavklaring mellom politikere og administrasjonen trukket frem, spesielt fra rådmenn, men også fra politikere.²⁶ Personalansvar har i noen få kommuner vært et område hvor det har vært overlappende kompetanse, ansvar og rollefordeling mellom det politiske og administrative nivået under den tidligere kommuneloven. Et eksempel er Sandefjord, som hadde et politisk sammensatt lønns- og personalutvalg under den gamle kommuneloven. Dette utvalget behandlet lønns- og ansettelsesvilkår, inkludert ansettelse av kommunalsjefer. Utvalget befattet seg også med lønnsutviklingsspørsmål. Sandefjords løsning har til dels vært unik, mens det har vært noe mer utbredt at ordføreren har vært

²⁶ NIBR 2013 Veier til god lokaldemokratisk styring

med på prosessen som har ført til ansettelse av kommunalsjefer. I noen tilfeller har ordføreren vært med på intervjuer angående ansettelse av kommunalsjefer, uten at han eller hun har vært en del av utvalget som har ansatt, mens i andre tilfeller har ordfører bidratt direkte til ansettelse av kommunedirektøren og eventuelt andre direktører.

For et flertall av kommunene har ansettelsen og personalansvaret vært klart og tydelig delt og plassert hos det administrative nivået. Kommunedirektøren har i de aller fleste kommunene hatt delegert personalansvar. Problemstillingen er heller ikke vurdert som særlig relevant i den parlamentariske modellen som Bergen har, hvor bystyret aldri har kunnet blande seg inn i personalsaker. I disse kommunene har ansvarsfordelingen vært oppfattet som klar og tydelig hele tiden, og kommunene har heller ikke opplevd konflikter knyttet til tematikken.

Fire av kommunene fortalte at de har opplevd at det har vært uenighet knyttet til kommunedirektørens personalansvar, og hvor kommunestyret eller folkevalgte i noen tilfeller har blandet seg i ansettelser, eller mulighetene for dette har blitt diskutert. Det har spesielt vært relevant i saker knyttet til ansettelse av kommunalsjefer. Det har også vært konflikt mellom kommunedirektøren og politisk nivå, der politikere enten har ønsket å overstyre ansettelser, de folkevalgte har gått for langt inn i ansettelser, eller der de folkevalgte ikke har akseptert kommunedirektørens innsigelser i ansettelsessaker. For eksempel forteller en informant fra Hustadvika at det har foregått politisk debatt i kommunen, knyttet til tilsettingsmyndighet, og hvorvidt kommunestyrepolitikere skulle være en del av ansettelsesprosessen. I dette tilfellet endte det med flertall mot at kommunestyrepolitikere skulle være en del av ansettelsesprosessen, men med mulighet for at kommunen kunne anke for administrasjonsutvalget, hvis det var uenighet i ansettelser. Også i andre kommuner har politisk debatt knyttet til personalansvar og politiske involvering ført til at kommunen innførte klagerett på ansettelser. Dette har i disse kommunene bidratt til å forlenge ansettelsesprosesser.

Under den nye kommuneloven er kommunedirektørens personalansvar tydeliggjort. Det har ført til at kommuner som tidligere gjennomførte ansettelser og hadde bestemmelse om ansettelsesvilkår på det politiske nivået, har måtte endre dette. For de kommunene som hadde ordfører med på intervjuer, har også ny kommunelov medført endringer på dette. I disse kommunene er det nå blitt en opprydding mellom det politiske og det administrative nivået. Disse kommunene har opplevd at denne oppryddingen har bidratt til å skape klarere rolleforståelse mellom det administrative og det politiske nivået, siden ansettelse og personalansvar i dag er klart forankret hos kommunedirektøren. Flere tror også at klargjøringen av loven på dette punktet kan bidra til å senke konfliktnivået innad i kommunene fremover. Presiseringen av personalansvar i ny kommunelov er jevnt over vurdert som positiv og fornuftig, både hos politiske og administrative informanter. Spesielt de kommunene som har hatt politiske uenigheter eller diskusjoner knyttet til ansettelsesprosessen tidligere, vurderer lovendringen som viktig og oppklarende.

For de kommunene som også tidligere hadde delegert personalansvaret til kommunedirektøren, antar ikke informantene at lovendringen vil føre til store endringer. Det er likevel vurdert som positivt at loven har bidratt til å presisere hvor ansvaret ligger. Personalansvaret er vurdert som et viktig virkemiddel for at kommunedirektørene skal kunne gjennomføre den jobben som er krevd av dem. Videre opplever informantene at lovendringen har medført økt fokus på ansvarsfordeling, og på kommunedirektørens ansvar og oppgaver.

5.3.2 Utredninger og saksfremlegg

Jevnt over var utredninger og saksfremlegg under den gamle kommuneloven i stor grad vurdert som grundige og gode nok til å gi et godt grunnlag for kommunestyret til å treffe vedtak. Det har heller ikke vært noen store uenigheter knyttet til kvaliteten på utredninger og saksfremlegg i kommunene, og heller ikke store uenigheter rundt innblanding fra folkevalgte. Det er likevel informanter, spesielt politiske aktører, som trekker frem at det i noen utredninger og saksfremlegg, spesielt knyttet til betente saker, har vært utfordrende å skille mellom fag og politikk. Her har vurderingen av kvaliteten på utredningen og saksfremlegget vært knyttet til politisk uenighet. Noen informanter fra de små kommunene med dårlig økonomi, har opplevd kvaliteten på utredninger og saksfremlegg som noe mer varierende. Spesielt gjelder dette Kvæningen kommune, hvor en informant forteller at saksfremlegg ofte kom for sent og at det kunne mangle relevant informasjon. Han opplever at dette har preget effektiviteten i kommunen.

Kommunene med parlamentarisme forholder seg noe annerledes til dette. I parlamentarismekommunene er byrådet ansvarlig for forsvarligheten i utredninger og saksfremlegg. Byrådet har en politisk rasjonalitet i hva de velger å fremme, som i mindre grad kan være preget av administrasjonens oppfatninger. Også i Trondheim kommune opplever informantene at deres noe spesielle modell har påvirket hvordan saker utredes og legges frem. Kommunene har et formannskap bestående av tolv heltidspolitikere som møtes en gang i uken. Disse er lokalisert i samme hus som dem som legger frem og utreder saker, noe som har skapt et tett forhold. Dette har tidvis ført til utfordringer med uklare rollefordeling, hevder enkelte. Informantene i kommunen vurderer likevel ordningen som velfungerende.

I tilfeller hvor kommunedirektøren under gammel kommunelov har oppdaget vesentlige, faktiske eller rettslige feil eller problemer i en sak truffet i et folkevalgt organ når vedtak skulle iverksettes, har kommunestyret i de fleste kommunene fått saken tilbake for ny behandling. Saken har enten blitt utredet på nytt eller det har blitt fremmet en ny sak med begrunnelse for hvorfor. De kommunene som har opplevd tilfeller av dette har i det store og hele ikke opplevd at det har medført store vanskeligheter, hverken på administrativt eller politisk nivå, og de fleste kommuner har opplevd prosessen og håndteringen av dette som profesjonelt. Også her er Kvæningen et unntak, hvor informantene forteller om konflikter mellom administrasjonen og de folkevalgte, som følge av kritikk av utredningen eller saksfremlegget.

Det er variasjon mellom kommunene på hvorvidt de har hatt et eget reglement for folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker under behandling. To kommuner har eksplisitt fortalt at de har et reglement på dette. I Trondheim har modellen de har valgt, ført til at de folkevalgte har hatt full innsynsrett. Informantene forteller likevel at det har variert i hvilken grad den har blitt benyttet i kommunen. Noen kommuner har valgt å ikke ha et reglement, fordi de ikke har sett behov for det. For disse kommunene har kommuneloven vært vurdert som klargjørende nok på området.

Informanter i Bergen kommune har påpekt at det er manglende tydelighet både i gammel og i ny kommunelov om at det er byrådet som er ansvarlig for forsvarligheten i saksfremlegg og vedtak, i kommuner med parlamentarisme. De mener at det hadde vært hensiktsmessig om det kom tydeligere frem at når bystyret fatter et vedtak, er det *de* som står ansvarlig overfor kommunens innbyggere.

Folkevalgtes rett til innsyn i ny kommunelov oppleves ikke som å ha medført store endringer for et flertall av kommunene. Et mindretall av kommunene hadde reglement på innsynsrett før ny kommunelov, men i disse kommunene har dette bare blitt benyttet i varierende grad, da behovet ikke har vært ansett som stort. Oslo kommune har for eksempel hatt et innsynsreglement som historisk sett har gått lengre en loven, og endringene i kommuneloven medfører derfor ingen praktisk endring på dette området.

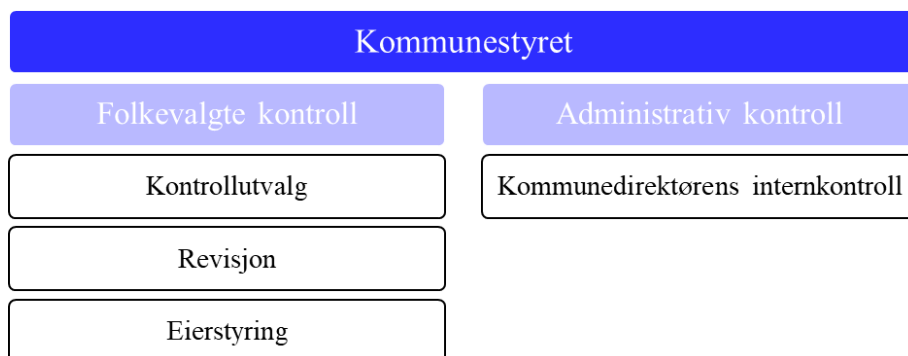
5.3.3 Oppsummering

Kommunaldirektørens ansvar har blitt tydeliggjort under ny kommunelov. Dette gjelder spesielt for de kommunene som tidligere hadde bestemmelse om ansettelse og ansettelsesvilkår på det politiske nivået, men også kommuner som hadde dette adskilt tidligere, vurderer klargjøringen av loven som nyttig. Oppryddingen har videre bidratt til å skape klarere rolleforståelse mellom det administrative og politiske nivået, på grunn av at ansettelse og personalansvar i dag er klart forankret hos kommunedirektøren.

Utredninger og saksfremlegg var i stor grad vurdert som grundige og gode nok til å gi et godt grunnlag for kommunestyret til å treffe vedtak. Små kommuner skiller seg her ut, gjennom at disse har fortalt om større variasjon tilknyttet kvaliteten på saksfremlegg og utredninger i kommunen. Vedrørende folkevalgtes rett til innsyn oppleves ikke ny kommunelov å ha medført store endringer. Særlig ikke for de kommunene som har hatt eksisterende regelverk for folkevalgtes innsynsrett. Utover dette oppfattes ny kommunelov å være lite tilpasset parlamentarisme, da det er utydelig at det er byrådet som er ansvarlig for forsvarligheten i saksfremlegg og vedtak i disse kommunene.

5.4 Egenkontroll

Egenkontroll er den samlede kontrollen som kommuner fører med egen virksomhet. Kommunen har et selvstendig ansvar for å føre egenkontroll.²⁷ Egenkontrollen følger en to-sporet kontroll-linje fra kommunestyret, slik det er fremstilt i figuren under. Figuren viser i korte trekk den kommunale egenkontrollen og de ulike aktørene som utfører denne. Kommunestyret som kommunes øverste organ har overordnet ansvar for at kommunens virksomhet drives på en slik måte at lover og forskrifter overholdes, og videre at målene som er satt for kommunen blir oppfylt.²⁸



Kilde: KS

²⁷ KS (2020). Orden i eget hus. kommunedirektørens internkontroll

²⁸ KMD, KS seminar. <https://www.youtube.com/watch?v=jOZXktKHrNU>

I denne delen tar vi for oss resultater fra intervjuene som omhandler temaet egenkontroll. Bestemmelser i kommuneloven som omhandler egenkontroll finner man i kommunelovens sjuende del. Vi har ikke tatt for oss samtlige endringer og systemet for egenkontroll i sin helhet, men fokusert på et utvalg av endringer og problemstillinger (ref. 4.4). Bakgrunnen for valg av tematikker og utarbeidelse av problemstillinger er i likhet med de andre områdene, knyttet både til vesentlighet av lovendringer og hvorvidt det eksisterer foreliggende data som man med relativ enkelhet kan gå tilbake å undersøke senere i en fremtidig evaluering. Områdene vi skal presentere i det følgende er først, forvaltningsrevisjon, deretter internkontroll. Merk at det heller ikke her gjøres en fullstendig gjennomgang av de to områder, men at et utvalg av prioriterte problemstillinger og resultater fra intervjuene presenteres.

5.4.1 Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er regulert i § 23-3 i ny kommunelov. Som nevnt er bestemmelsen i hovedsak en videreføring av gjeldene rett, men flere forskriftskrav har blitt lovfestet. Definisjonen av forvaltningsrevisjon er den samme som etter 1992-loven, men det er tydeliggjort at regelverksetterlevelse inngår i forvaltningsrevisjon. Lovendringene har hatt tre hovedformål: For det første å styrke forvaltningsrevisjonen som redskap i den kommunale egenkontrollen, for det andre bidra til en mer målrettet forvaltningsrevisjon, og for det tredje, sikre at det gjennomføres forvaltningsrevisjon regelmessig i alle kommuner i et omfang som er i samsvar med kommunens størrelse, kompleksitet og risiko²⁹.

Blant de viktigste konkrete endringer i bestemmelsen om forvaltningsrevisjon er i hovedsak to ting:

- Det stilles ikke lenger krav om minst én forvaltningsrevisjon i året, men plikt til å gjennomføre planene i samsvar med risiko- og vesentlighetsvurdering.
- Krav til én felles plan for forvaltningsrevisjon – basert på risiko og vesentlighetsvurderinger som skal gjelde over en fireårs periode, som også omfatter kommunenes selskaper.³⁰

Det er nytt at planen også skal omfatte kommunenes selskaper. Etter kommuneloven av 1992 var det opp til kommunen selv å vurdere om det skulle gjennomføres forvaltningsrevisjon i kommunale selskaper som en del av selskapskontrollen, og dette måtte eventuelt inn i planen for eierskapskontroll.

I intervjuene har vi tatt for oss spørsmål knyttet til status for forvaltningsrevisjon etter 1992-loven. Spørsmålene som ble tatt opp i intervjuene dreide seg om opplevd kvalitet på revisjonene, hvorvidt en har opplevd at forvaltningsrevisjonene var målrettet og tilpasset behovet i kommunen og om forvaltningsrevisjon ble gjennomført på områder hvor behovet var størst. Til slutt er det også stilt spørsmål om hvordan fravikelse fra planene for forvaltningsrevisjon begrunnes. I det følgende presenterer vi først en kort oppsummering av funnene, før vi gir nærmere kommunevise beskrivelser.

Funnene fra intervjuene er relativt entydig, men også overordnede. Informantene har hatt lite å utsette på hvordan arbeidet med forvaltningsrevisjon har foregått i kommunene. Det uttrykkes at kommunene stort sett har vært fornøyde med forvaltningsrevisjonen, herunder utvalg av tema som skulle være gjenstand for revisjon. Kommunene har i hovedsak opplevd gjennomførte revisjoner som både

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

målrettede og tilpasset kommunens virksomhet og behov, og at utvalgene av forvaltningsrevisjon har vært basert på vurdering av risiko. Det blir i enkelte tilfeller trukket frem fra informanter at de har opplevd at omfanget av revisjonen har vært noe overdrevet, heller enn at det mangler på grundighet.

Videre er fravikelse av planer for forvaltningsrevisjon relativt vanlig, og det påpekes også at det er behov for fleksibilitet. Informantene opplever at fravikelse fra planer blir begrunnet på en god måte. Det er nytt at planen også skal omfatte kommunenes selskaper, men flere informanter påpeker at dette i praksis ikke forventes å få særlig betydning, begrunnet i at man alltid har gjennomført eierskapskontroll og selskapskontroll ved behov. En direktør i en kommunerevisjon som gjennomfører revisjoner i en rekke kommuner oppgir for eksempel at dette vil være ganske likt som tidligere, men at det kan være praktisk at plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll samles i ett felles dokument.

De fleste kommuner oppgir å ha gjennomført mer enn én forvaltningsrevisjon i året. Det gjelder også de minste kommunene.

I tabellen under fremkommer en oversikt over antall gjennomførte forvaltningsrevisjoner i de aktuelle kommunene i perioden 2016-2018. Informasjonen er hentet fra Norges kommunerevisorforbunds forvaltningsrevisjonsregister. Antallet revisjoner synes å ikke være helt i tråd med det som trekkes frem i intervjuene. Det er imidlertid sannsynlig at det er gjennomførte revisjoner som ikke er registrert. For eksempel gir søk på forvaltningsrevisjon i Bergen i perioden en rekke treff i åpne kilder, men ingen treff i registeret. Forvaltningsrevisjoner som er kategorisert og gjelder flere kommuner i samme revisjon, er ikke inkludert i oversikten.

Tabell 8 Gjennomførte forvaltningsrevisjoner i de aktuelle kommunene i perioden 2016-2018.

	2016	Utfører	2017	Utfører	2018	Utfører
Bergen	0		0		0	
Oslo	18	Kommunerevisjonen i Oslo	19	Kommunerevisjonen i Oslo	19	Kommunerevisjonen i Oslo
Trondheim	4	Trondheim kommunerevisjon	3	Trondheim kommunerevisjon	2	Trondheim kommunerevisjon
Sandefjord	0		0		1	Vestfold kommunerevisjon
Hustadvika	0		0		0	
Levanger	0		0		1	
Kvæningen	0		1	KomRev Nord IKS	1	KomRev Nord IKS
Åmli	0		1	Aust-Agder Revisjon IKS	0	
Åfjord	0		0		0	
Flesberg	0		0		0	
Kilde: NKRF forvaltningsrevisjonsregisteret						

Når det gjelder kvaliteten på forvaltningsrevisjonen blir den langt på vei oppfattet å være god, men noen av informantene mener også at det alltid finnes enkelte unntak. Videre gjennomføres forvaltningsrevisjonene i hovedsak gjennom interkommunale samarbeid, men også av private utførere. Det uttrykkes stort sett tillitt til at utførerne har god kompetanse og at selve forvaltningsrevisjon gjennomføres med god kvalitet.

Bergen hadde tidligere egen kommunerevisjon. Denne er nå lagt ned, og arbeidet er satt ut til ekstern aktør. Informantene opplever at dette har fungert godt. Forvaltningsrevisjonen oppleves å ha god kvalitet, og at den er målrettet og mer treffsikker. Informantene forteller videre at revisjonene oppleves som aktive, det gjennomføres mange forvaltningsrevisjoner og gjennomfører har god kompetanse. Når det gjelder forholdsmessighet blir revisjonen også beskrevet som godt tilpasset, men det kan av og til være tilfeller hvor man «skyter spurv med kanon», slik det beskrives. Overordnet omtales arbeidet med forvaltningsrevisjon i positive ordelag, men enkelte påpeker at man fra byrådsiden har ment at det gjennomføres for mange forvaltningsrevisjoner.

Initiativ til forvaltningsrevisjon ligger på bystyre i en parlamentarisk modell. I Bergen beskrives det at byrådet, som det føres kontroll og tilsyn med gjennom forvaltningsrevisjon, ikke skal ha særskilte synspunkter om forvaltningsrevisjon og at det har vært viktig for byrådet å ikke blande seg i kontrollutvalget og forvaltningsrevisjonens arbeid. Forvaltningsrevisjon er noe byrådet utsettes for, men ikke har dialog med ellers. Det pekes videre på at det er tradisjon for at kontrollutvalget er selvstendig og lite preget av å være partipolitisk orientert.

Når det gjelder ny kommunelov oppleves ikke endringene å være vesentlige på dette området, og det forventes ikke at det gir reelle endringer i gjennomføring og kvalitet på forvaltningsrevisjon. En informant uttrykker ønske om ytterligere beskrivelser i lovverket som styrker muligheten til å føre kontroll og tilsyn i en parlamentarisk styreform. De opplever at det er en annen situasjon i Bergen enn det som beskrives i kommuneloven, og de anser det som en utfordring at man ikke har grepet fatt i hva parlamentarismen innebærer. Det trekkes frem at kommuneloven representerer et lovverk som først og fremst tar utgangspunkt i formannskapsmodellen. En informant eksemplifiserer denne utfordringen, med at ny kommunelov er uklar når det gjelder hvordan samspillet mellom byrådet og bystyret skal foregå, herunder bystyrets tilsyn og kontroll av byrådet.³¹

I Trondheim kommune har informantene også opplevd god kvalitet på forvaltningsrevisjonen. De forteller at kommunen har hatt gode rutiner med å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser hvert andre år, som revisjonene er basert på. Kontrollutvalget har to ganger i året behandlet en plan for hvilke revisjoner som skal gjøres, basert på vesentlighetsvurderinger. Dersom aktuelle saker har dukket opp underveis, har planen blitt skjøvet på. Revisjonsdirektøren og kommunedirektøren har også hatt jevnlig møter. Samlet sett oppfattes arbeidet med forvaltningsrevisjon å ha fungert på en god måte. Muligheten for å snu seg fort rundt ved behov (dersom det dukker opp prekære saker) beskrives som god. Treffsikkerheten i revisjonen, det vil si hvorvidt revisjonen tar for seg områder hvor behovet for revisjon er størst, oppleves å ha vært god, også under den tidligere kommuneloven.

Det er ifølge informantene i Sandefjord avholdt langt flere enn én forvaltningsrevisjon i året. Kommunen har gjennomført anbudsrunder med tre tilbydere for hvert forvaltningsrevisjons-prosjekt.

³¹ Se for eksempel Peter Butenschøn og Bjørn Ølberg: *Parlamentarisme i kommunene – er staten forberedt? Og Bjørn Ølberg: Den parlamentariske styreformen i kommunene.*

Kommunestyret har fått råd fra kontrollutvalget om forslag til hva det bør gjennomføres tilsyn av, og kontrollutvalgets arbeid har i stor grad vært vurdert bevisst og grundig. Kvalitet på forvaltningsrevisjonene i Sandefjord er omtalt som målrettet, grundig og at det prioriteres gjennomført der behov er størst. Altså at man treffer tematisk på områdene som er viktigst. Samtidig trekkes det også frem at det finnes enkelttilfeller hvor revisjoner ikke har hatt ønsket kvalitet, men at dette ikke oppfattes å være en systematisk utfordring.

Informanter i kommunen opplever en utvikling på området, og at forvaltningsrevisjonene er blitt bedre. Hvorvidt antallet forvaltningsrevisjoner som gjennomføres blir endret med ny kommunelov mener kommunene vil være avhengig av deres fremtidige økonomi.

Også i Flesberg ble kvaliteten på forvaltningsrevisjonen i det store og hele oppfattet som god, selv om informantene i noen tilfeller opplevde at revisjonen kunne ha vært mer treffsikker (det vil si mer tilpasset kommunens identifiserte behov). Rapportene fra kommunerevisjonen var grundige og svarte på problemstillingene kontrollutvalget hadde etterspurt. Fra kontrollutvalget uttrykkes det at de har tillit til administrasjonen, og at de har fått tilgjengelig informasjon ved behov. Det ble gjennomført revisjoner på områder hvor det var identifisert risiko. Dersom revisjonen har vært lite treffsikker, har dette i større grad handlet om kvaliteten på bestillingene, og ressursituasjonen i kommunen. Kravet om en felles plan for revisjonen trekkes fram som positivt. Informantene tror dette kan tenkes å gi positive fremtidige virkninger.

I Levanger opplevde informantene jevnt over at forvaltningsrevisjonen hold god kvalitet, at de var solid forberedt, og at relevante opplysninger ble fremlagt i revisjonsrapporten. Kommunen hadde en årlig plan for forvaltningsrevisjon, og eventuelle hendelsesbaserte avvik ble diskutert og tatt hensyn til ved siden av. Kommunen fulgte også opp forvaltningsrevisjonen i ettertid. Kontrollutvalget kunne fritt, men i dialog med kommuneledelse og revisjonen, velge ut områder for forvaltningsrevisjon. Administrasjonen var tilgjengelig og bisto kontrollutvalget. Kontrollutvalget har heller ikke opplevd at de ikke fikk ønskede opplysninger fra administrasjonen. Forvaltningsrevisjonen var opplevd som både forholdsmessig og treffsikker. Informantene i kommunen vurderer endringen i ny kommunelov som positiv, da den oppfattes å bidra til mer åpenhet, men at det ellers har begrenset betydning for praksis og gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Kvæningen kommune er en liten kommune med om lag 1200 innbyggere. Forvaltningsrevisjonen gjennomføres av KomRev NORD IKS. En viktig kontekstuell bakgrunn når det gjelder Kvæningen, er at informantene forteller om at kommunen har hatt store utfordringer, blant annet med rekruttering og kompetanse, samt utfordringer med øverste ledelse og hyppig utskifting av rådmenn. Det pekes på at det har vært fundamentale utfordringer i kommunen og at Fylkesmannen ved flere anledninger gjennomført tilsyn som har avdekket store lovmessige avvik i flere sektorer.

Før ny kommunelov gjennomførte Kvæningen overordnede, tekniske analyser som del av forvaltningsrevisjonen, som en informant mener i større grad var tilpasset store kommuner. Forvaltningsrevisjonsrapportene ble oppfattet som et fagdokument, med mye tekst og statistikk, fremfor et anvendelig dokument. Informantene opplevde den også som krevende å gjennomføre, grunnet varierende kunnskap mellom fagområdene og organene. Forvaltningsrevisjonen opplevdes som lite tilpasset. Etter ny kommunelov er det utarbeidet mer pedagogiske og tilgjengelige analyser, og revisjonen oppleves nå som mer anvendelig og treffsikker. Informantene er tydelige på at det ikke

har vært loven som har vært avgjørende, for det som betegnes som manglende prioritet av forvaltningsrevisjon. Det dreier seg i stor grad om kommunens tilgjengelige ressurser, kompetanse, engasjementet og viljen i kommunestyret, samt at en har hatt fokus på å håndtere avvik påpekt i tilsyn utført av fylkesmannen.

I Åfjord ble forvaltningsrevisjonen tidligere oppfattet som lite treffsikker, og i for liten grad tilpasset de identifiserte risikoområdene i kommunen. Informantene i kommunen kunne ved flere anledninger tenkt seg bedre kvalitet på rapportene, og bedre begrunnelser bak rapportens konklusjoner. En informant opplever at den varierende kvaliteten i hovedsak handler om bestillerkompetansen, og at bestillingen av revisjonen sees opp mot risiko- og vesentlighetsvurderinger. Han opplever at valg av tema for revisjon nå i større grad enn før er basert på risikovurderinger. Revisjonen ble tidligere gjennomført av Revisjon Midt-Norge. Dette selskapet har nå inngått i en større sammensetning, noe hevdes å ha bidratt til forbedret kompetanse og bedre kvaliteten på revisjonene. Informantene opplever at dette til en viss grad dreide seg om upresise bestillinger.

Kontrollutvalget i Åfjord sendte ut en årlig plan for forvaltningsrevisjonen. Dersom planen ble justert underveis (av kontrollutvalget), ble endringene varslet om til kommunestyret. Det ble gjennomført risikoanalyser også før 2018, men disse ble ikke gjennomført like hyppig som nå. Informantene opplever at det er mer søkelys på revisjon nå enn tidligere, og at risiko- og vesentlighetsvurderinger nå får større oppmerksomhet.

I Åmli kommune oppgis at det gjennomføres om lag 2-3 forvaltningsrevisjoner årlig. Videre oppgis det at antallet i seg selv ikke er vesentlig. Det viktigste er hvorvidt revisjonen samsvarer med identifisert risiko og sårbarhet, noe informantene opplever at de stort sett har gjort. Kvaliteten på revisjonene oppleves som god. Det gjør også kompetansen til gjennomfører. Det uttrykkes tillit til gjennomfører og at de er i stand til å rekruttere personer med rett kompetanse. Revisjonen har blitt utført av Aust-Agder revisjon IKS.

Når det gjelder omfanget på de enkelte forvaltningsrevisjoner oppgir nåværende leder for kontrollutvalg og tidligere kommunestyrerepresentant at det er varierende. I enkelte tilfeller ble forvaltningsrevisjon nærmest opplevd som en pliktøvelse uten særlig gevinst, mens andre revisjoner har hatt stor verdi. Den ene informanten er av en oppfatning om at flere i kommunen mener omfanget kan være overdrevent og bære preg av sløsing med tid og ressurser. Enkelte revisjoner har kanskje ikke vært nødvendig i det hele tatt, men dette nyanseres imidlertid med at man ikke nødvendigvis kunne vite det på forhånd. Det er etablert en plan for gjennomføring, men man har en pragmatisk tilnærming til hvor stringent man skal forholde seg til planen. Dersom planene endres og revisjoner utsettes, er det en oppfatning om at det som regel ligger en god begrunnelse til grunn for fravikelsen.

5.4.2 Innsynsrett i private selskaper

I regelverket om kontrollutvalgets kontroll med selskaper, videreføres den delen av loven som gjelder innsynsrett i kommunalt eide selskaper, men det er kommet et tillegg i § 23-6 femte ledd om at retten også gjelder overfor virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen. Det vil si tilfeller hvor kommunen har overlatt til private selskaper å utføre oppgaver i stedet for at kommunen utfører den selv. Det kan for eksempel gjelde selskaper som kommunen eier sammen med private, helt private selskaper, stiftelser etc. Slik innsynsrett måtte kontraktsreguleres tidligere og var ikke lovregulert i

kommuneloven. Innsynet og undersøkelsene skal imidlertid bare omfatte det som er nødvendig for å undersøke om kontrakten blir oppfylt. I lovens forarbeider uttrykkes behov for å styrke kontrollen med virksomhet som utfører kommunale oppgaver enten de er kommunalt eide eller private. Hensikten med lovendringen er at det skal være et virkemiddel for å bedre kunne kontrollere private selskaper som utfører oppgaver på vegne av kommune.

Det er stilt spørsmål om hvordan innsyn i slike selskaper ble praktisert før ny kommunelov. Mange av informantene har ikke særskilte oppfatninger om tematikken, og vurderingene som gis er preget av å være overordnet. Når det er sagt, oppleves endringen som et positivt grep, da noen av kommunene oppgir at de i enkelte tilfeller har opplevd utfordringer med å få innsyn. Utfordringer med innsyn virker imidlertid ikke å ha vært betydelige eller systematiske, men bærer mer preg av å være enkelthendelser. Hvorvidt innsynsrett var regulert i kontrakt i disse enkelttilfellene er ikke kjent.

I Flesberg oppgis det at kommunens innsynsrett hos private selskaper ikke har vært på agendaen i kommunen, fordi de ikke har vært involvert med private selskaper og dermed hatt behov for innsyn. En av informantene som representerer Flesberg har derimot erfaringer fra en annen kommune, hvor det ble opplevd som svært krevende å få innsyn hos selskapene. I Hustadvika kommune viser enkelte også til at de har opplevd det vanskelig å få innsyn, spesielt ved vedvarende kontrakter. Informantene i kommunen har ikke kjennskap til hvorvidt innsynsretten var kontraktsregulert tidligere.

I Kvæangen har innsynsrett i private selskaper som utfører tjenester på vegne av kommunen ikke vært en tematikk. Det har ikke vært behov for innsyn i private selskaper. Lovhjemmelen anses likevel som nyttig for fremtidige situasjoner. I noen få tilfeller har det derimot vært behov for innsyn hos kommunalt heleide selskaper. Disse prosessene har opplevdes som ryddige. En informant i Levanger viser til at de har gjennomførte noen selskapskontroller hos deleide kommunale selskaper. De har ikke savnet innsynsrett hos private selskaper, da både selskapskontroll og forvaltningsrevisjon er tidkrevende og kommunen har begrenset med ressurser og tid. Det er likevel vurdert som positivt at den nye loven legger mer opp til det.

Informanter i Sandefjord peker på at mangel på innsynsrett i private selskaper kun i beskjeden grad har vært et problem i Sandefjord. Innsyn er blitt gitt i de aller fleste tilfeller hvor det har vært nødvendig. Informantene har imidlertid opplevd dette som et konkret problem ved en anledning, og både de som har hatt konkret befatning med problemet, og de som ikke har opplevd dette, vurderer at det er en positiv endring at krav om innsyn nå er hjemlet. Informanter i Trondheim kommune opplever den lovfestede innsynsretten som positiv, fordi kommunen har slitt med å få innsyn tidligere, spesielt hos stiftelser, som utfører for eksempel helse- og omsorgstjenester for kommunen. Stiftelsene kommunen har vært involvert i har i liten grad ønsket å dele informasjon. Kommunen har fått innsyn hos de aktuelle til slutt, men det har måttet være på bestilling fra styret, og det har blitt opplevd som krevende. Det uttrykkes videre at de ikke har erfaring med at det har vært en utfordring med innsyn i andre private aktører enn nevnte stiftelser.

5.4.3 Internkontroll

Internkontroll gjelder den administrative delen av kommunens egenkontroll. Bestemmelser om internkontroll er å finne i kommunelovens kapittel 25. Den inneholder en ny og mer omfattende bestemmelse om internkontroll, som skal erstatte internkontrollreguleringen i særlovgivningen. Denne

bestemmelsen er ny, men trer ikke i kraft før 1. januar 2021, som følge av behov for tilpasninger i særlov.³² Funnene i intervjuene peker imidlertid på at kommunene er temaet bevisst, og at kommune har begynt å tilpasse seg.

Bestemmelsen er mer omfattende enn den tidligere kommuneloven, hvor det het at administrasjonssjefen skulle sørge for at administrasjonen ble drevet i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den skal være gjenstand for «betryggende kontroll»³³. Hensikten med endringen har vært et mer samordnet og enklere regelverk. Målsettingen med endringen kan oppsummeres med følgende;

- styrke internkontrollen ved å gjøre reguleringene tydeligere,
- internkontrollen skal bli bedre og mer målrettet,
- skal gjøre arbeidet med interkontroll mer helhetlig, enklere og bedre.

Til sammen skal målene føre til at internkontrollen blir mer systematisk – det innebærer at det ikke skal være tilfeldig og hendelsesbasert. Kommunestyrene og den administrative ledelsen skal bli mer opptatt av internkontroll og at det ikke bare er noe som skjer ute i sektorene. Internkontrollen løftes og er tenkt å få større betydning.

Det at bestemmelser om interkontrollen erstatter særlovgivning, gir lik regulering for ulike sektorer. Som i tur skal gjøre det enklere å få et helhetlig grep om internkontrollen. Kommuneloven gir ikke en allmenn definisjon på begrepet internkontroll, men angir hva som er minimumskrav til internkontrollarbeidet. Det er i § 25-1 oppstilt hvilke aktiviteter som skal gjøres som del av internkontrollansvaret og som dermed inngår i minimumskravet.

Bestemmelsene i § 25-1 tydeliggjør kommunedirektørens ansvar for å ha tilstrekkelig kontroll, og et krav om en prosess for å sikre kontroll. Det gis i ny lov mer utfyllende bestemmelser om hensikt, innhold og omfang, men kravet er likevel forholdsvis overordnet.³⁴ I intervjuene har vi tatt for oss spørsmål knyttet til vurderinger av tidligere regelverk om internkontroll, og hvordan rådmannen rapporterte om internkontroll til kommunestyret tidligere. Det er også stilt spørsmål om hvordan internkontrollen ble praktisert i kommunene.

Overordnet forteller informantene om at de har oppfattet at praksisen rundt internkontroll stort sett har fungert godt tidligere, og at det har vært nødvendig oppmerksomhet på internkontroll. Kommunen forteller også om at de har etablert styringssystemer, interne rutiner og prosedyrer på ulike særlovsområder, som verktøy for å sikre styring og regelverksetterlevelse. De fleste kommuner oppfatter at kommunedirektøren også tidligere hadde god oppmerksomhet på internkontroll. I spørsmålsstillingen har vi beveget oss i overflaten av problemkomplekset. Slike overordnede funn gjør det utfordrende og peke ut systematiske trekk ved «situasjonen», når tidligere kommunelov var gjeldene.

Funn som gjelder kommunenes internkontroll før ny lov, må suppleres med gjennomgang av eksisterende kunnskap. I Bergen kommune er det for eksempel gjennomført forvaltningsrevisjon av

³² Prop. 81 L (2019–2020) Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)

³³ Kommuneloven av 1992 § 23. Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.

³⁴ KS (2020). Orden i eget hus, Kommunedirektørens internkontroll.

internkontroll ved en rekke resultatenheter³⁵. Det er ikke å forvente at et slikt grunnlag eksisterer i alle kommuner, men det er likevel flere kommuner som de senere årene har gjennomført forvaltningsrevisjon av overordnet system for internkontroll. I en fremtidig evaluering vil slike dokumenter være en viktig kilde, men det er som del av forprosjektet ikke gjort en systematisk gjennomgang. Videre finnes mer generelt gjeldene kunnskapsstatus som belyser internkontroll, slik som Agendas «Internkontroll i norske kommuner - Status og utviklingsbehov», fra 2008,³⁶ og Internkontroll i kommuner fra 2009³⁷. Begge er bestilt av KMD og også omtalt i lovens forarbeider. I Agendas utredning pekes på en rekke utfordringer i kommunenes internkontrollarbeid. Utfordringer som kan ses i sammenheng med det som ny lov er ment å forbedre. For eksempel trekkes frem behov for større grad av helhetlig internkontroll, behov for økt oppmerksomhet og bevissthet rundt internkontroll og større sammenheng mellom systemer for internkontroll og organisasjonsutvikling³⁸, for å nevne noen.

Selv om det i hovedtrekk vises til at praksis med internkontroll har fungert bra i de fleste kommunene i dette utvalget, er informantene samtidig stort sett positive til at bestemmelsen tydeliggjøres i ny lov. Flere trekker frem at de har forventninger til at de nye bestemmelsene om internkontroll vil gi økt bevissthet, og bidra til at internkontroll settes høyere på agendaen i kommunen. At kommunene tydelig uttrykker positivitet til tydeliggjøringen av bestemmelse om internkontroll, kan tolkes som at det har eksistert et behov for forbedring i bestemmelsene om internkontroll. I Bergen kommune peker informantene på at ny lov er et klart fremskritt på dette området, i forhold til den tidligere, mer upresise beskrivelsen om «betryggende kontroll». Dette er i tråd med tidligere funn på feltet. I nevnte «Internkontroll i norske kommuner - Status og utviklingsbehov», hvor det er gjennomført casestudier av syv kommuner, vises til at det var variasjon og usikkerhet hos flere rådmenn når gjaldt betydningen av «betryggende kontroll», og at rådmenn savnet en tydeligere avklaring i hva som lå i begrepet. Det blir påpekt at det var skjønnsmessig hva den enkelte kommune la i begrepet.³⁹

I tillegg fremheves det også i Bergen at styrken i kap. 25 ligger i at den omfatter all kommunal virksomhet, som tidligere ble håndtert i særlovsgivning. Dette oppleves å lede til større oppmerksomhet rundt intern styring. Internkontroll blir et tydeligere begrep og en tydeligere oppgave i kommunene. Informanter i Sandefjord viser også til at fokuset på internkontroll tradisjonelt har stått sterkt i kommunen. Likevel oppgis det at internkontrollen allerede er styrket etter den nye kommuneloven. Dette er fordi det er lagt mye fokus på det i folkevalgtopplæringen fra KS, og fordi kommunaldirektørens ansvar er tydeliggjort i ny lov. Interessant nok opplevde flere informanter økt fokus på internkontroll i forkant av at ny kommunelov skulle tre i kraft.

5.4.4 Kommunedirektørens rapportering til kommunestyret

I ny lov fremgår det at kommunedirektøren har plikt til å rapportere minst én gang i året om internkontrollen og om resultater fra statlige tilsyn, jf. § 25-2. Når det gjelder kommunedirektørens rapportering om internkontroll og statlig tilsyn før ny kommunelov, peker noen kommuner på at det

³⁵ Etter bestilling fra kontrollutvalget er det gjennomført en rekke forvaltningsrevisjoner av internkontroll ved en ulike resultatenheter i Bergen, for eksempel enkeltskoler og sykehjem, kemneren, trafikkstasjonen m.m. i perioden 2012-2015 (Sak 101/12, 11.12.2012)

³⁶ AGENDA Utredning & Utvikling AS (2008) Internkontroll i norske kommuner - Status og utviklingsbehov

³⁷ PWC (2009) Internkontroll i kommuner

³⁸ AGENDA Utredning & Utvikling AS (2008) Internkontroll i norske kommuner - Status og utviklingsbehov

³⁹ Ibid

ikke har vært en slik rapportering, mens andre kommuner nevner at det har vært omtalt i årsrapport. I Flesberg pekes det på at kommunaldirektørens rapportering til kommunestyret har bestått av tertialrapporter om økonomi, årsmelding og årsberetning. I Hustadvika, som er et resultat av kommunesammenslåing 1. januar 2020, forteller informantene at rapportering om internkontroll også ble gjort gjennom årsrapporter. Eventuelle resultater fra tilsyn ble også lagt frem for kommunestyret. En informant som representerer kommunestyret i den samme kommunen, forteller at kommunestyret stort sett var tilfreds med rådmannens rapportering. I Åfjord trekkes det frem at rådmannen rapporterte formelt gjennom tertialrapporter og årsmeldinger før 2018. I årsmeldingen var også tilsynene fra Fylkesmannen og kommunens egne tilsyn med selskaper listet opp. I dette inngikk informasjon om tilsynene, avvik og tiltak for å håndtere avvikene. I Åfjord trekkes det frem av en informant at kommunaldirektørens rapportering har gjennomgått stor utvikling etter 2018. Kommunen var forberedt på flere av endringene i kommuneloven. De forventer større fokus og systematikk i internkontrollen, som følge av ny lov. I Levanger oppgis det at rådmannens rapportering om internkontroll fungerte på en god måte, og at de hadde god praksis på dette, også under gammel kommunelov. Det ble rapportert fra rådmannen om internkontroll til kommunestyret flere ganger i året.

I Bergen har de ikke tidligere rapport om internkontroll fra kommunedirektøren til bystyret, og Byrådet har ikke hatt egne kontroller på internkontroll. Første rapportering etter ny lov vil skje i første halvår av 2021. Det uttrykkes positivitet blant informantene til den nye bestemmelsen ved at det legger grunnlag for større oppmerksomhet rundt intern styring. Det forventes at internkontroll blir et tydeligere begrep og en tydeligere oppgave i kommunene, og det forventes endringer i hvordan kommunen håndterer rapporteringen til bystyret.

I Trondheim beskriver informantene det nye kravet til rapportering som viktig. Enkelte opplever at det allerede har økt oppmerksomheten rundt internkontroll. Det uttrykkes jevnt over stor positivitet til det nye rapporteringskravet og at kravet til innholdet i rapporteringen er tydeliggjort ved at man i § 25-1 lister opp elementer som inngår i internkontrollen. Informantene opplever at rammeverket rundt loven har økt fokuset på rapporteringen, men at den sier lite om innholdet i rapporteringen. Her benytter kommunen annet rammeverk. Trondheim har utviklet et eget system for å følge opp internkontroll og rapportering, med registreringssystem og krav om kompetanse hos ledelsen. Det er også blitt benyttet flere sjekklister rundt arbeidet med internkontroll, som alle lederne i kommunen må forholde seg til. Sjekklister gjennomgås årlig, slik at behov for bistand eller støtte kan rapporteres inn. Ellers har kommunen avvikssystemer som er innom kommuneledelsen fire ganger i året. Dette er et felles system for hele Trondheim kommune.

Oppfatninger av regelverket

Informantene ble stilt spørsmål om hvordan de opplevde å finne frem i reglene om internkontroll, og i hvilken utstrekning de benytter eksterne verktøy og veiledere. Samlet sett er det variasjon blant kommunene om hvorvidt de har oppfattet regelverket om interkontroll som tydelig eller utfordrende å forholde seg til.

Flere av kommunene trekker frem begrepet «betryggende kontroll» som utfordrende. Det er et begreper som måtte oversettes og som enkelte informanter peker på at antagelig har vært vurdert på ulike måter og kan ha bidratt til praksisforskjeller og ulikt fokus på internkontroll. At

panelkommunene trekker frem begrepet «betryggende kontroll» som uklart, er i tråd med funn fra tidligere utredninger. Det blir blant annet trukket frem i NOU 2016: 4 297 Ny kommunelov.⁴⁰

Flere av kommunene viser til bruken av COSO og veiledere fra KS som viktige rammeverk, som er benyttet i arbeidet med internkontroll i kommunen. I Trondheim trekkes det frem at KS sitt arbeid med utvikling av verktøy og veiledere har bidratt til å sette fokus på internkontroll i hele kommunesektoren. I Flesberg oppgir informantene at tidligere regelverk om interkontroll har blitt oppfattet som enkelt å finne fram i. Utfordringene har handlet om å finne frem i kommunens interne systemer. Utover lov- og regelverk, har kommunen benyttet kommunerevisjonsforbundet sin nettsider, og KS sitt informasjonsmateriell for internkontroll. Videre har Deloitte sitt kommunale og fylkeskommunale risikobilde for 2016-2020 blitt benyttet.

I Sandefjord kommune trekker en informant fram at de har opplevd regelverket for internkontroll som komplekst. Regelverket ble oppfattet som lite helhetlig og oversiktlig, blant annet fordi det var regulert i særlovsgivning. Noen områder har vært lettere å finne frem på enn andre, legger informanten til. Kommuneadvokater har typisk blitt brukt for å finne frem i regelverket, ved behov. Ellers forteller informantene at lovverket, forskrifter, særlovsgivning, veiledere og noen ganger god praksis blitt brukt for å finne frem til gode objektive kriterier for internkontroll. Den nye kommuneloven er i likhet med hva som oppgis i mange av de andre kommunene, ansett å være en forbedring og forenkling. Også i Trondheim trekker informantene frem at regelverket i dag fremstår som mer oversiktlig og enklere tilgjengelig, fordi reglene er samlet. Flere informanter oppfattet de tidligere reglene som uklare. En informant i kommunen forteller at helse- og velferdsområdet besluttet å opprette en egen enhet for internkontroll, fordi det var så mange særlover å forholde seg til. Dette har også vært et tema på oppvekstområdet. At regelverket for internkontroll nå er mer samlet, oppleves som en positiv endring. I Hustadvika har regelverket for internkontroll vært oppfattet som greit å forholde seg til. Informantene forteller at kommunen har prioritert tiltak for å øke forståelsen av regelverket, som å delta på kurs og sette seg inn i regelverkets etiske retningslinjer. Utover lover og forskrifter har rammeverket til KOSO og KS sine publikasjoner blitt benyttet.

5.4.5 Oppsummering

Langt på vei de fleste informantene, uavhengig av roller, mener at både den folkevalgte egenkontrollen og den administrative egenkontrollen i hovedsak har fungert på en god måte. Det er kanskje ingen stor overraskelse at aktørene i hovedsak mener kommunen har håndtert en viktig oppgave på en god måte.

Når det gjelder forvaltningsrevisjon er funnene relativt entydig, men også overordnet – det uttrykkes i hovedsak at gjennomførte revisjoner er både målrettede og tilpasset kommunens virksomhet og behov, og at utvalgene av forvaltningsrevisjon er basert på vurdering av risiko. Fravikelse av forvaltningsrevisjonsplaner synes å være vanlig. Det er behov for fleksibilitet og eventuelle fravikelse er begrunnet. Det er en forventning at kommuneloven i liten grad gir reelle praksisendringer når det gjelder forvaltningsrevisjonsområdet.

⁴⁰ NOU 2016:4 Ny kommunelov, s. 297

Når det gjelder internkontroll er de fleste av en oppfatning at det har vært fokus på interkontrollen og at det er utarbeidet nødvendige systemer, rutiner og praksis som har sikret regelverksetterlevelse. Slike overordnede funn gjør det utfordrende og peke ut systematiske utfordringer i kommunenes «situasjon», når tidligere kommunelov var gjeldene. Det finnes enkelte rapportert som belyser kunnskapsstatus om internkontroll. Disse er også omtalt i lovens forarbeider og supplerer intervjumaterialet. I rapportene pekes det på utfordringer som er i tråd med hovedmålsettingene med lovendring. Det er videre med bakgrunn i datamaterialet utfordrende å se forskjeller mellom små og store kommuner. Selv om det er rimelig å anta at det i realitet i større grad er systematisert og skriftliggjorte internkontrollsystemer, veiledere og praksisdokumenter på plass i de største kommunene i landet, enn hva tilfellet er blant de minste. I spørsmålsstillingen har vi beveget oss i overflaten av problemkomplekset. Det er flere kommuner i landet som har gjennomført forvaltningsrevisjon av internkontroll. Både på overordnet nivå og på spesifikke særlovsområder. Disse dokumentene kan tjene som viktige informasjonskilder i den fremtidige evalueringen.

Det er positivitet knyttet til at bestemmelsen tydeliggjøres i ny lov, og flere har forventninger til at de nye bestemmelsene vil gi økt bevissthet, og bidra til at internkontroll settes høyere på agendaen i kommunen. Enkelte kommuner opplever lovendringene om internkontroll som et klart fremskritt, sammenlignet med den tidligere formuleringen om «betryggende kontroll». I tillegg fremheves at Internkontroll blir et tydeligere begrep og en tydeligere oppgave i kommunene. Enkelte opplever at internkontrollen allerede er styrket etter den nye kommuneloven. Det pekes også på at fokus på internkontroll har utviklet og forbedret seg over tid.

5.5 Kommunal organisering

Det er som nevnt gjort flere endringer i reglene om kommunal organisering. Blant annet kan kommunene nå kun opprette folkevalgte organer og andre kommunale organer som er nevnt i loven. Videre er faste utvalg og komiteer erstattet av utvalg. Utvalg kan være varige eller tidsbegrensede. De kan få vedtaksmyndighet, innstillingsrett eller kun utredningsoppgaver. Det vil si at utvalgene forbereder saker for kommunestyret (gjelder kommunestyre- og fylkestingskomiteer) og, dersom de har delegert myndighet, ferdigbehandler tildelte saker. Saksbehandlingsreglene gjelder i hovedsak for alle organene. Målet med disse endringene har blant annet vært å gjøre reglene tydeligere og enklere, og å tydeliggjøre skillet mellom folkevalgte og administrasjon. Videre er det opprettet nye modeller for interkommunalt samarbeid, som i større grad er ment å dekke kommunenes faktiske behov. Det er også nytt i kommuneloven at kommunen skal ha eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd, for å sikre medvirkning. Kommunene kan i tillegg velge å opprette utvalg for medvirkning fra andre grupper. Videre gir ny kommunelov større mulighet for å gjennomføre fjernmøter i folkevalgte organer.

5.5.1 Folkevalgte organer

Ifølge § 5-1 skal folkevalgte organer opprettes etter bestemmelsene i kommuneloven eller etter bestemmelser om slike organer i andre lover. Den nye loven tydeliggjør hvilke folkevalgte organer som kan opprettes i kommunen, hvilke regler som gjelder for dem, og hvilke navn som skal brukes om dem. Det defineres også eksplisitt at «folkevalgt» vil si medlemmer av kommunestyret og andre personer som et folkevalgt organ har valgt inn i et folkevalgt organ. Ny lov lister også opp hvilke folkevalgte organer som kan opprettes. Målet med lovendringen er forenkling og ivaretagelse av

hensynet til kommunalt selvstyre og større handlefrihet. Et annet formål er å tydeliggjøre roller og ansvarsforhold mellom folkevalgte og administrasjon, samt styrke det folkevalgte nivået i kommunen.⁴¹

Alle informantene har opplevd tilstrekkelig handlingsrom til å organisere den folkevalgte delen av kommunen, og de fleste kommuner har opplevd organiseringen av folkevalgte organer som helt uproblematisk. Unntaket er Kvænanen kommune, som har hatt interne utfordringer knyttet til uklar ansvars- og rollefordeling og dårlig informasjonsflyt i vedtaksprosessene. Dette har derimot ikke dreid som om uklare formuleringer i lovverket. I de store kommunene (Bergen, Trondheim og Oslo) har kommunene hatt etablerte systemer og klart regelverk. Bergen kommune har et eget reglement, som regulerer hvordan ulike folkevalgte organer skal opptre. Dette handlet delvis om et behov for tydeliggjøring av roller og ansvar, da kommunen gikk over til en parlamentarisk styreform. For eksempel medførte nye fullmakter for byrådet en større grad av skriftlighet rundt folkevalgte organers rolle og beslutningsmyndighet.

Også bystyret i Trondheim har hatt et tydelig reglement rundt hvilke oppgaver, roller og beslutningsmyndighet ulike folkevalgte organer kan tildeles. Dette reglementet er blitt jevnlig revidert etter behov, og informantene opplever at kommunen har hatt stor bevissthet på området. Det er de folkevalgte som i størst grad har avgjort den politiske organiseringen.

Informantene i Trondheim kommune forteller at flere av komiteene ikke har hatt reell myndighet i saker tidligere. De har kun mottatt en orientering om saken. Utvalgenes myndighet oppleves nå tydeligere.

Enkelte folkevalgte i Åfjord kommune har opplevd at mulighetsrommet deres ble innskrenket som følge av ny lov, selv om loven har virket klargjørende. For eksempel oppfattet informantene at flere av de tidligere komiteene hadde diffus beslutningsmyndighet tidligere. Utvalgene oppleves nå som tydeligere definerte og oppgavene oppleves klarere enn tidligere.

Informanter i Flesberg kommune opplevde det tidvis usikkert hvilke oppgaver, roller og beslutningsmyndighet ulike folkevalgte organer kunne tildeles. Dette gjaldt i hovedsak medvirkningsorganene, og hvilke saker de skulle tildeles. De anser derfor presiseringene i ny lov som klargjørende. Også informanter i Levanger kommune har opplevd ny kommunelov som klargjørende, særlig med tanke på medvirkningsorganenes rettigheter og grad av innflytelse.

En av de definerte problemstillingene som har blitt undersøkt i forprosjekt, er i hvilken grad organene nevnt i loven (§ 5-1) tas i bruk. Sentralt i forbindelse med folkevalgte organer og ny kommunelov er bruken av kommunale råd og utvalg (§ 5-1 c og d), særlig fordi flere kommuner ble nødt til å gjøre endringer i disse som følge av ny lov (for eksempel endre navn – fra komite til utvalg). Her må det påpekes at ikke alle panelkommunene har oppdatert informasjon om kommunens organisering og folkevalgte organer på sine hjemmesider og/eller i sine offentlige dokumenter. Vi vil i det følgende foreta en gjennomgang av de identifiserte råd og utvalg i kommunene.

⁴¹ Kommuneloven, 2018, § 5-1.

Bergen kommune har i dag 13 politiske utvalg. Utover de lovpålagte rådene, bystyret og valgstyret, har kommunen for eksempel et utvalg for helse og sosial og et utvalg for finans, kultur og næring og forretningsutvalget. Videre har Bergen kommune fire bystyrekomiteer med hvert sitt spesialområde.⁴²

Åmli kommune har i tillegg til kommunestyret, følgende faste råd og utvalg:

- Formannskapet
- Administrasjonsutvalget
- Planutvalget
- Ungdomsrådet
- Arbeidsmiljøutvalget
- Råd for eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne
- Kontrollutvalget

Trondheim kommune har seks kommunale råd. Utover de lovpålagte rådene har kommunen opprettet et mangfoldsråd, et råd for «støtte til aktiviteter for eldre» og et studentråd. Kommunen har per i dag åtte bystyrekomiteer (inkludert kontrollutvalget).⁴³ Kommunen ble nødt til å gjøre endringer i sine bystyrekomiteer, som følge av ny kommunelov. For eksempel ble formannskapsmedlemmer puttet inn i bystyrekomiteer, og flere av dem fikk nye navn. Blant annet ble kontrollkomiteen endret til «kontrollutvalget».

Utover de pålagte rådene og utvalgene, har Åfjord kommune totalt ni råd, utvalg og nemnder i kommunen. De har for eksempel opprettet et utvalg for kultur, idrett og frivillighet, utvalg for oppvekst og helse og et planutvalg.⁴⁴

Levanger kommune har opprettet et driftsutvalg og et plan- og utviklingsutvalg.⁴⁵ De endret navn på noen av sine tidligere komiteer, til utvalg, da ny kommunelov trådte i kraft.

Hustadvika kommune har ni råd og utvalg (inkludert kommunestyret, formannskapet, kontrollutvalget og de lovpålagte rådene). Kommunen har et hovedutvalg for;

- helse, sosial og omsorg
- oppvekst, kultur og landskap, og for
- teknisk, miljø og næring.

Kommunen måtte gjøre noen endringer i navn på organene, da den nye loven kom (mye av dette ble knyttet opp til kommunesammenslåingen som foregikk i samme periode), da disse tidligere var omtalt som utvalg. Kommunen måtte også gjøre om et interkommunalt selskap til et politisk råd. Videre satt rådmenn og ordførere sammen i styret ved det tidligere interkommunale samarbeidet, noe som ikke lengre er tillatt. Kommunen har opplevd noen av disse presiseringene som uklare, og forteller at de fortsatt arbeider med å tilpasse seg den nye loven.

⁴² Bergen kommune, 2020. Organisasjonskart.

⁴³ Trondheim kommune, 2020, Om bystyrekommunestyre- og fylkestingskomiteene.

⁴⁴ Åfjord kommune, 2020. Formannskap, alle utvalg, råd og nemnder.

⁴⁵ Levanger kommune, 2020. Organisasjon.

Sandefjord kommune har en egen organisasjonskomite og hovedutvalg for:

- næringsutvikling og eiendomsforvaltning,
- miljø og plansaker,
- kunnskap, barn og unge,
- kultur, idrett og fritid, og hovedutvalg for
- helse, sosial og omsorg.⁴⁶

Oslo kommune har totalt 15 bydelsutvalg. Bystyret har fem fagutvalg:

- Byutviklingsutvalget,
- finansutvalget,
- helse- og sosialutvalget,
- kultur- og utdanningsutvalget, og
- samferdsels- og miljøutvalget.

Videre har Oslo kommune opprettet et råd for kjønns- og seksualitetsmangfold, og råd for flerkulturelle minoriteter.⁴⁷ Kommunen ble nødt til å gjøre om navnene på noen komiteer, men de påpeker at den praktiske endringen som følge av ny lov har vært liten. Unntaket er de lovpålagte rådene, som nå går under betegnelsen «andre kommunale organer». En informant forteller at de som følge av dette mistet noen funksjoner, men at dette ikke har opplevdes som noe stort problem. To andre av kommunenes råd (råd for kjønns- og seksualitetsmangfold, og råd for flerkulturelle minoriteter) er nå oppført som «medvirkningsorganer». Videre forteller informanten at «Samarbeidsalliansen Oslo-regionen» nå er omdefinert til et interkommunalt politisk råd.

Flesberg kommune gjorde om sine tidligere komiteer til utvalg, som følge av ny kommunelov. Også i Åfjord ble flere av kommunens komiteer omgjort til utvalg. Dette var et tema i forkant av kommunesammenslåingen, fordi en slo sammen en utvalgsmodell og komitemodell ved sammenslåingen. Kommunen opplevde det som nyttig å tydeliggjøre hva som er et politisk utvalg og ikke. Kommunen hadde tidligere mange komiteer, hvor en informant forteller om uklarhet rundt komiteenes ansvarsområde og myndighet. Etter ny kommunelov opplever informantene å kunne rendyrke utvalgene i større grad, og tillegge dem en tydeligere myndighet.

En informant i Kvæningen kommune forteller at de ikke trengte å gjøre om sine råd eller utvalg da den nye kommuneloven kom.

5.5.2 Lovpålagte råd

Ny kommunelov pålegger kommunene å opprette eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd. Kommunen kan også etablere andre medvirkningsorganer. Dette fremkommer av § 5-7. Lovens reelle endring er pålegget om ungdomsråd, da eldreråd har vært pålagt siden 1991, og råd for personer med funksjonsnedsettelse har vært pålagt siden 2005. Mange kommuner har også hatt ungdomsråd i flere år. At de tre rådene nå er innlemmet i kommuneloven, betyr at medvirkningsorganene skal forankres på samme måte. Reglene for rådene er videre flyttet fra to

⁴⁶ Sandefjord kommune, 2020. Møteplan 2020.

⁴⁷ Oslo kommune, 2020. Organisasjonskart.

særlover og inn i kommuneloven. Samtidig er disse organene i mye større grad blitt forskriftsregulert, og ikke regulert i lov.⁴⁸

Flertallet av panelkommunene hadde de tre lovpålagte rådene før 2018. Enkelte kommuner fikk på plass ungdomsråd først i 2018. Det er uvisst hvorvidt to av kommunene har alle tre rådene. Ellers har medvirkningsorganene vært etablert i de fleste kommunene i mange år. Datagrunnlaget viser variasjon i rådenes reelle innflytelse. Vi ser tendenser til at rådene har sterkere forankring og prioritet blant administrasjonene i de store kommunene. Det er også sentralt hvor mange år kommunen har hatt rådene, og hvor etablerte systemer og strukturer de har for medvirkning. Mest sentralt er derimot den politiske forankringen og viljen i administrasjonen, til å prioritere og vektlegge uttalelsene fra rådene. Det er sentralt at rådene får de riktige sakene i tide, og at innspillene tas til følge i administrasjonens videre arbeid.

Bergen kommune hadde alle de tre rådene før ny kommunelov trådte i kraft. Informanter i kommunen beskriver rådene som aktive. De har mange saker til behandling og har stått fritt til å bestemme hvilke saker de behandler. Rådene tar inn saker på alle sakens stadier, fra det administrative stadiet, til saken skal til politisk behandling.

Informanten forteller videre at enkelte utrykte bekymring rundt at rådene ville få en mer perifer posisjon, da bestemmelsen ble tatt inn i kommuneloven og ut av særlov, men kommunen opplever tvert imot at rådene har blitt synliggjort i større grad. Medvirkningsorganene i Bergen er nylig omorganisert fra å være underlagt byråd for helse til byrådsleder, men det påpekes at endringen er uavhengig av ny kommunelov. Omorganiseringen har ikke ført til endringer i rådenes arbeidsmåte.

En av informantene i Bergen opplever det som en utfordring at ny kommunelov ikke tilrettelegger for opprettelsen av arbeidsutvalg. Dette er fordi det tidligere var arbeidsutvalget som sorterte sakene som potensielt skulle oversendes rådene. Dette er det nå rådsleder som gjør. Derfor må lederen nå i større grad ta avgjørelser alene, noe som oppleves som mindre demokratisk. Informanten understreker at dette er særlig utfordrende for store kommuner, fordi saksomfanget her er større. At det ikke lenger er anledning for å opprette arbeidsutvalg beskrives som en uheldig og utilsiktet bieffekt av ny kommunelov.

Også informanter i Oslo kommune opplever det som krevende for rådsledelsen, at det ikke lengre kan opprettes arbeidsutvalg. Informanten fra rådet for personer med funksjonsnedsettelse frykter dette skal påvirke engasjementet og aktiviteten i rådene. Han tror også rådenes veileder ville vært bedre, og at oppfølgingen ville vært bedre, dersom rådene hadde arbeidsutvalg. Utover dette har Oslo kommune fire rådssekretærer, som sitter i et felles sekretariat. De arbeider primært med de lovpålagte rådene, men har også andre oppgaver, tilknyttet sin byrådsavdeling. Informantene forteller at de tre rådene arbeider noe ulikt, men at alle i utgangspunktet har månedlige møter. Rådene kommer med høringsuttalelser, både internt og eksternt, forbereder plansaker i kommunen, arrangerer seminarer og konferanser, og har kontakt med byrådsavdelingene vedrørende sin tematikk. Informantene opplever det varierende hvor mye innflytelse rådene har. I enkelte saker har de betydelig gjennomslagskraft, i andre ikke. Kommunen opplever rådene som aktive, selv om det påpekes av enkelte at

⁴⁸ Kommuneloven, 2018, § 5-2.

administrasjonen noen ganger er trege med å forelegge rådene aktuelle saker. Samlet sett opplever informantene i Oslo at rådene har fått større tyngde og innflytelse, som følge av ny kommunelov.

Trondheim kommune har hatt de lovpålagte rådene i åtte år. Informantenes opplevelse er at rådene i stor grad har blitt involvert i politisk arbeid, og at det har vært høy bevissthet rundt dem, både administrativt og politisk. Involveringen av de lovpålagte rådene har opplevdes stadig større de siste årene. En informant opplever likevel at den viktigste endringen kom i 2011 (som en del av gjennomgangen av kommunens styringssystem), da rådene ble tatt inn i reglementene i større grad. Reglementet påpekte at rådene skulle høres i relevante saker, tidlig nok til å kunne ha reell innflytelse. Reglementet presiserte også at kommunedirektøren skulle kommentere uttalelsene fra rådet, slik at bystyret kunne undersøke hvorvidt innspillene fra rådene var tatt til følge, eventuelt hvorfor ikke. En av informantene forteller at dersom relevante saker ikke har vært innom rådene, sender ordføreren saken i retur.

Informantene fra Trondheim forteller at praksis har vært lik i alle tre rådene. Kommunen har også et mangfolds- og innvandreråd. Disse behandles i praksis på samme måte. Kommunen opplever ikke at endringen i loven har endret arbeidspraksis i rådene.

Også i Flesberg kommune opplever informantene at rådene har reell påvirkningsmulighet. Rådene deltar i saker innenfor sitt område, og inviteres inn i kommunens komiteutvalgsmøter. I tillegg fremlegges rådernes innspill både for det aktuelle utvalget og for kommunestyret. Arbeidet med ungdomsrådet er ikke kommet like langt, men tanken er at praksis skal være lik i de tre rådene. Ungdomsrådet deltar for tiden i utviklingen av ny kommuneplan, etter medvirkningskravet. Informantene opplever ikke at arbeidsmåten i rådene er endret som følge av ny lov. De forteller at rådene bestandig har vært aktive, spesielt eldrerådet og råd for personer med funksjonsnedsettelse.

På samme måte har de lovpålagte rådene i Hustadvika fungert som reelle høringsorganer knyttet til ulike beslutninger. Kommunen hadde lovpålagte råd før den nye kommuneloven. Praksis i rådene er stort sett lik, med unntak av at ungdomsrådet har hatt talerett i kommunestyret, (på grunn av at de ellers ikke har stemmerett).

I tidligere Eide kommune opplever en av informantene at eldrerådets involvering i beslutninger har vært begrenset. Medlemmene opplevde liten politisk vilje for å involvere rådet i beslutninger. De fikk delta noe i saker som omhandlet helse og omsorg, men på grunn av kommunens økonomi var det lite muligheter for eldrerådet til å utrette noe mer. I den nye kommunen (Hustadvika) har Eldrerådet derimot fått økt sine ressurser, og det avholdes flere møter. Dette oppleves som en forbedring, og rådet har fått økt sin innflytelse.

Informantene i Sandefjord kommune opplever at rådene er involvert i saker med relevans for deres felt. Det oppleves på den annen side noe personavhengig, hvor mye reell påvirkningskraft rådet har. Dette har variert mellom årene. Kommunen hadde alle de tre rådene før nye kommunelov, men måtte omdefinere rådene til folkevalgte organer med de rettigheter og plikter som det medfører, da ny lov trådte i kraft. Kommunen arbeider fortsatt med å tilpasse seg den nye loven, og er noe usikre på hva endringen innebærer for rådssammensetningen.

I Kvænangen og Åfjord kommune opplever informantene at rådene i liten grad har vært involvert i beslutninger. I begge kommunene antas dette å handle om lav politisk vilje og forankring av arbeidet i administrasjonen. Videre har rådernes engasjement vært avhengig av personene som sitter der. Det har også hatt stor betydning hvorvidt medlemmene kjenner til det kommunale systemet og hvorvidt de er motiverte for å delta. I den ene kommunen har en utfordring vært at rådene ikke alltid har fått oversendt relevante saker. Ofte har sakene blitt forelagt rådet så sent at de ikke har rukket å uttale seg i tide. En informant i Åfjord kommune opplever at rådene har fått noe større fokus i administrasjonen etter 2018. Dette antas å henge sammen med ny kommunelov.

5.5.3 Om interkommunale samarbeid

IRIS fant i 2013 at det er om lag dobbelt så mange formelle interkommunale samarbeid som det er kommuner i Norge, og at hver kommune deltar gjennomsnittlig i elleve interkommunale samarbeid.⁴⁹ I ny kommunelov innføres som nevnt to nye samarbeidsformer til erstatning for interkommunalt samarbeid etter § 27 i tidligere kommunelov. Kommuneloven § 17-1 andre ledd, angir ulike organiseringsformer for interkommunalt samarbeid og sier at interkommunale samarbeid «skal» foregå gjennom et av alternativene listet opp i bestemmelsen. Blant alternativene er interkommunale politiske råd, kommunalt oppgavefelleskap, eller vertskommunesamarbeid. Etter andre ledd kan interkommunale samarbeid også skje gjennom interkommunalt selskap (etter IKS-loven), eller som aksjeselskap. Det er også adgang til å samarbeide interkommunalt gjennom samvirkeforetak eller forening eller på annen måte som det er rettslig adgang til.⁵⁰

Alle våre panelkommuner inngår i interkommunale samarbeid. Vi kan ikke garantere at vi har fanget opp alle samarbeidene på alle tjenesteområder, men gjennom dokumentstudier har vi forsøkt å opparbeide oss en oversikt. Det må også legges til at ikke alle kommunene har oppgitt hva slags type interkommunalt samarbeid som benyttes. Hos noen kommuner benyttes beskrivelsene etter gammel kommunelov. I en senere evaluering vil det være interessant å inkludere innsikter også fra flere tekstlige kilder for å belyse denne tematikken. Som eksempel kan nevnes «Interkommunalt samarbeid i Norge, former, funksjoner og effekter».⁵¹

Åmli kommune har interkommunalt brannvesen, og inngår i det interkommunale samarbeidet «Telemarksvegen», som består av 40 næringslivsaktører innen uteliv, - restaurant, - kultur- og hotellbransjen, mellom Birkenes og Seljord. Videre har kommunen interkommunalt barnevern (vertskommunesamarbeid hvor Gjerstad er vertskommune) og interkommunal jordmortjeneste.⁵²

Bergen kommune har eierandeler i 35 aksjeselskap, ett samvirkeforetak og to interkommunale selskaper. Kommunen inngår i

- det interkommunale brannvesenet «110 Hordaland», sammen med 29 andre kommuner (vertskommunesamarbeid hvor Bergen er vertskommune).
- Videre er Bergen vertskommune for «IUA Bergen region» (interkommunalt utvalg mot akutt forurensning), som består av 26 kommuner,

⁴⁹ IRIS, 2013. Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer.

⁵⁰ Kommuneloven 2018, § 17-1.

⁵¹ Jacobsen, Dag Ingvar (2014) Interkommunalt samarbeid. Former funksjoner og effekter

⁵² Åmli kommune, 2020. Interkommunale samarbeid.

- «Bergensalliansen» (møteplass for politisk ledelse i Bergen).
- Det interkommunale selskapet «Bergen og omland farvannsforvaltning»,
- det interkommunale selskapet «driftsassistansen i Hordaland – vann og avløp IKS»,
- «Griegghallen IKS»,
- «Bergen og omland friluftsråd» (interkommunalt samarbeidsorgan etter tidligere § 27), og
- «Hordaland kommunale regnskapskontroll», som er en samarbeidsordning, hvor Kemneren i Bergen gjennomfører kontroll på vegne av 24 kommuner i Hordaland.⁵³

Bergen gjorde en gjennomgang av de interkommunale samarbeidene ved forrige bystyreperiode, og fant at de nå har færre interkommunale samarbeid enn tidligere.

Bergen kommune har ikke opplevd utfordringer med de tidligere modellene for interkommunalt samarbeid. De folkevalgte trekker likevel frem problemstillinger knyttet til at interkommunale samarbeid kan gjøre forvaltning og politisk kontroll mer komplekst, og slik representere en utfordring for demokratiet. Det at interkommunale samarbeid kan representere en svekkelse av demokratiet, er en problemstilling som har vært reist i faglitteraturen på feltet.⁵⁴

Trondheim kommune inngår i fem vertskommunesamarbeid hvor Trondheim er vertskommune. Dette er innenfor næring og samferdsel, hvor samarbeidene omhandler felles bolig-, arbeids- og serviceregion. Hensikten med samarbeidet er å styrke Trondheimsregionen i en internasjonal konkurransesituasjon, med døgnopphold, legevakt og friluftsråd.⁵⁵ Kommunen inngår også i et vertskommunesamarbeid for felles krisesenter. Krisesenteret kjøper tjenester av kommunen. Videre inngår kommunen i de interkommunale selskapene:

- «Trondheimsfjorden havn IKS»,
- «Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS» og
- «Midt-Norge 110-sentralen IKS».⁵⁶

Informanter i kommunen trekker frem opplevde utfordringer rundt modellene for interkommunalt samarbeid, særlig når det gjelder vetoretten til de interkommunale styrene (etter § 27 i gammel lov). Dette oppleves å ha skapt begrensninger for kommunens budsjettering. Videre har den demokratiske dimensjonen ved bruk av interkommunale selskapene opplevdes som en utfordring. En informant forteller i denne sammenheng at dersom det gjøres flate kutt i andre sektorer, skal det mye til at de interkommunale selskapene foretar de samme kuttene. En annen utfordring som trekkes frem er at det er manglende forholdsmessighet mellom eierandel og beslutningsmyndighet i interkommunale selskap. Informanter i kommunen opplever det som en mangel ved loven, at det ikke er lagt opp til slik forholdsmessighet i interkommunale selskaper. De opplever ikke at den nye kommuneloven eller IKS-loven har løst noen av disse utfordringene.

Åfjord kommune har deltatt i mange ulike interkommunale samarbeid, i ulike former. De inngår blant annet i det interkommunale selskapet «PPT Nord-Fosen». Informantene i kommunen har opplevd vertskommunesamarbeidene som utfordrende, grunnet ulikt engasjement og forpliktelse fra de ulike

⁵³ Bergen kommune, Årsmelding 2019.

⁵⁴ Se for eksempel Jacobsen, Dag Ingvar. (2014). Interkommunalt samarbeid. Former funksjoner og effekter.

⁵⁵ Trondheim kommune, Regnskap 2019.

⁵⁶ Trondheim kommune, Regnskap 2019.

deltakerkommunene. Kommunen har nå skilt ut det politiske arbeidet til interkommunale politiske råd. Dette har gjort det administrative arbeidet mer rendyrket.

Flesberg kommune inngår i;

- en interkommunal kommunelegefunksjon (vertskommunesamarbeid),
- en interkommunal flyktningtjenesten (etter tidligere kommunelov § 28 b),
- Kongsberg interkommunale legevakt, samt et
- vertskommunesamarbeid om landbruksforvaltningen.⁵⁷

En informant i kommunen forteller at Flesberg har lang erfaring med interkommunale samarbeid, og at utfordringene de har opplevd har vært knyttet til beslutninger, som flyttes ut av kommunestyret, og inn i det interkommunale selskapet. Kommunen opplever ingen endring på dette området som følge av ny kommunelov.

Kvænangen kommune inngår i interkommunale samarbeid om renovasjon, felles legevaktsentral og barnevern. Kommunen har ikke opplevd utfordringer med de tidligere modellene for interkommunalt samarbeid. Tvert imot oppleves de nye modellene som mer byråkratiske og begrensede. Et eksempel som trekkes frem er at statlige aktører ved flere anledninger kun kontakter regionrådene, ikke kommunestyret, ved beslutninger.

Levanger kommune inngår i 13 interkommunale samarbeid (5 tidligere § 27-samarbeid og 5 interkommunale selskap, to aksjeselskap og ett samvirkeselskap). En informant trekker frem kommunens tidligere deltakelse i samkommuneforsøket, som ble opphevet som en del av kommunereformen. Han forteller at samkommunemodellen har vært savnet i kommunen.

Hustadvika kommune inngår i interkommunale samarbeid innenfor avfall og gjenvinning, legevakt, barnevern og havnesamarbeid.⁵⁸ Informantene har ikke opplevd de tidligere modellene for interkommunalt samarbeid som problematiske, utover at deltakerkommunene får vesentlig mindre innflytelse i vertskommunesamarbeid.

Sandefjord kommune inngår i interkommunale fagnettverk på helsefeltet (blant annet for kols, demens og rehabilitering). Disse har fokus på erfarings- og kunnskapsutveksling.⁵⁹ Informantene forteller at kommunen opplevde at § 27-samarbeid skapte enkle og hensiktsmessige organiseringsformer. Kommunen har hatt mange interkommunale selskaper. Overordnet har informantene få refleksjoner knyttet til hvilke endringer den nye kommuneloven har medført for kommunen.

Oslo kommune deltar i et vertskommunesamarbeid for interkommunal beredskap, for brann og redning og legevakt.⁶⁰ En av informantene forteller at kommunen opplever de interkommunale politiske rådene som en positiv endring ved ny kommunelov, fordi det nå er adgang til å delegere

⁵⁷ Flesberg kommune, 2020, interkommunale samarbeid.

⁵⁸ Hustadvika kommune, 2017, Kartlegging av interkommunale samarbeid.

⁵⁹ Sandefjord kommune, 2020. Interkommunale fagnettverk.

⁶⁰ Oslo kommune, 2020. Interkommunale samarbeid.

oppnevningen av styret til byrådet. Dette opplever kommunen at er bedre tilpasset en parlamentarisk styrt kommune.

Kommunene påpeker gjennomgående få konkrete utfordringer ved de tidligere modellene for interkommunalt samarbeid, utover klassiske argumenter om at det representerer kompleksitet og demokratiutfordringer når beslutningsmyndighet flyttes fra politisk kontroll, og inn i en rekke interkommunale selskap.

5.5.4 Vurderingen av fjernmøter

Adgangen til å holde fjernmøter er betydelig utvidet i den nye loven. Kommunestyret og fylkestinget kan selv beslutte at folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen skal ha adgang til å holde møter som fjernmøte. Fjernmøte innebærer at deltakerne ikke sitter i samme lokale, men at de via tekniske hjelpemidler likevel kan se, høre og kommunisere med hverandre. Kravene som ellers gjelder for møter, gjelder også for fjernmøter.⁶¹

De fleste kommunene har benyttet seg av fjernmøter i forbindelse med pandemien, og opplever dette som en hensiktsmessig mulighet. På den annen side trekkes det frem flere utfordringer ved møteformen. For eksempel forteller informanter ved Trondheim kommune at fjernmøter ikke har fungert godt, med mindre *alle* deltar digitalt. De har benyttet seg av fjernmøter under coronapandemien. Likevel foretrekker de fysiske møter.

Informantene ved Åfjord kommune har også opplevd fjernmøter som krevende. Dette handler om at enkelte blir enda mer aktive enn før, mens andre (som normalt synes det er krevende å gå på talerstolen) holder seg mer i bakgrunnen. Kommunen prøver å tilrettelegge for fjernmøter så langt de har mulighet. Når det gjelder mindre forsamlinger, formannskapsmøter og andre faglige møter, setter informantene pris på muligheten for fjernmøter. Likevel er deres opplevelse at kommunen foretrekker fysiske møter.

I det store og hele vurderer informanten ved Kvænangen kommune fjernmøter som hensiktsmessig, selv om det byr på noen utfordringer. Blant disse er manglene kunnskap og utilstrekkelig opplæring, og dårlige tekniske systemer. Derimot oppleves fjernmøter som et nyttig supplement, for eksempel hvis det dukker opp enkeltsaker og hastesaker. Det er i tillegg store avstander i kommunen, så fjernmøter kan virke effektivt, gjennom å avlaste dem som bor lengst unna.

5.5.5 Oppsummering

Informantene i kommunene har opplevd tilstrekkelig handlingsrom til å organisere den folkevalgte delen av kommunen, også før ny kommunelov. Overordnet oppleves ansvars- og oppgavefordelingen likevel tydeligere etter ny kommunelov. Dette gjelder særlig for utvalgene, og det oppleves tydeligere hvilke oppgaver som skal tildeles medvirkningsorganene. Flesteparten (mellom 70 og 83 prosent) av de folkevalgte i KS sin lokaldemokratidatabase fra 2019 var fornøyde med forholdet til administrasjonen. Flertallet opplevde også et godt politisk samarbeidsklima i kommunestyret, og en

⁶¹ Kommuneloven, 2018, § 11-7.

klar rolle- og ansvarsfordeling mellom de politiske organene. Dette er i tråd med våre funn, selv om overordnet inntrykk er at ny lov har virket tydeliggjørende.

Fokuset og forankringen av de lovpålagte rådene i kommuneadministrasjonene oppfattes større som følge av ny lov, men det er foreløpig lite endring i rådernes praksis og arbeidsmåte.

Flere kommuner har gjort endringer i sine utvalg, som følge av ny kommunelov. For eksempel har flere komiteer blitt omgjort til utvalg, og interkommunale samarbeid etter tidligere § 27 er omgjort til interkommunale politiske råd. Det bemerkes av noen kommuner at det ikke lengre kan opprettes arbeidsutvalg, som tidligere sorterte sakene som potensielt skulle forelegges medvirkningsorganene. Dette oppleves særlig utfordrende for de store kommunene, fordi saksmengden her er større.

Vedrørende de interkommunale samarbeidsmodellene har noen kommuner gjort om tidligere § 27-samarbeid, men de nye interkommunale modellene oppleves ikke som en forbedring fra forrige kommunelov. Av utfordringer ved de tidligere modellene for interkommunalt samarbeid påpekes det at det representerer kompleksitet og demokratiutfordringer når beslutningsmyndighet flyttes fra politisk kontroll, og inn i en rekke interkommunale selskap. IRIS fant i 2013 at de tidligere modellene for interkommunalt samarbeid ikke dekket behovet for enkle organisatoriske rammer for interkommunalt samarbeid. Disse modellene opplevdes arbeidskrevende og omstendelige, både når det angikk etablering og endring. Dette gjaldt særlig for små kommuner. IRIS avdekket også utfordringer knyttet til demokrati, styring og kontroll, samt innsyn, åpenhet og kunnskap.⁶² Dette er mer i tråd med våre funn.

Kommunene har benyttet noe fjernmøter (ref. § 11-7). Muligheten anses som god, men fysiske møter foretrekkes.

Det er ingen systematikk i synspunkter mellom administrasjon og folkevalgte i kommunene på temaet organisering. I de store kommunene (Bergen, Trondheim og Oslo) har en hatt mer etablerte systemer og klarere regelverk, for eksempel vedrørende praksis i de folkevalgte organene og medvirkningsorganene. De mindre kommunene trekker frem noen flere utfordringer med tette forhold mellom administrasjon og folkevalgte og til innbyggerne. Dette samsvarer med funnene fra lokaldemokratidatabasen fra 2019, om at kommunestørrelse har betydning (større betydning enn organisering) for svært mange sider ved lokaldemokratiets virkemåte. Små kommuner trekker frem demokratiske fortrinn, i form av at det er kort vei mellom innbyggere og politikere, og det er lett for innbyggerne å ta kontakt. På den annen side opplever over halvparten dette som en ulempe, da kommunestyrerepresentantene har flere hatter i lokalsamfunnet.⁶³

⁶² IRIS, 2013. Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer.

⁶³ Nordlandsforskning, 2019. Nye veier til godt lokaldemokrati?

5.6 Loven lettere tilgjengelig

Et mål med ny kommunelov var som nevnt å gjøre loven lettere tilgjengelig for alle aktuelle brukere. I dette inngår klarere språk, bedre struktur og oversiktighet.

Kommunene har opplevd både gammel og ny lov som forståelig og oversiktlig, og de fleste har ikke opplevd noen store utfordringer hverken med ny eller gammel lov. Loven har vært vurdert som tilgjengelig, og det poengteres at når man har forholdt seg til en lov i mange år har, man innarbeidet en forståelse for denne, med tilhørende tolkninger og veiledere. Endringer vil da representere en situasjon hvor man må lære ting på nytt. I en slik situasjon opplever informantene det som krevende å skulle vurdere om ny lov er lettere tilgjengelig eller ikke. Det handler om vane og tilpasning, påpeker flere.

På tross av dette er det også informanter som trekker frem at den nye loven oppfattes som mer oversiktlig og enklere å navigere i enn den gamle. Det er fremhevet som positivt at den nye loven i større grad har rendyrket begreper. For eksempel er det tidligere begrepet i kommuneloven om «betryggende kontroll» som flere har påpekt har vært utydelig, og at bestemmelsene om internkontroll i større grad er samlet, og tydeliggjort ved at det listes opp aktiviteter som skal inngå i internkontrollen. Det er også vurdert som positivt at medvirkningsorganer er flyttet inn i kommuneloven.

Informanter i både Bergen og Oslo har poengtert at særtrekkene i parlamentarisk styre ikke er tilstrekkelig beskrevet i den nye kommuneloven. På dette området blir den nye kommuneloven beskrevet som et tilbakeskritt av enkelte. Spesielt at det er mye som ikke er samlet i parlamentarismekapitlet, er trukket frem som en mangel i den nye kommuneloven, da dette fører til mye leting for de kommunene som praktiserer denne styringsformen.

5.6.1 Oppsummering

Ny lov oppleves som mer oversiktlig og enklere å navigere i enn den gamle. Loven er også opplevd som mer modernisert, og det er trukket frem som positivt at den nye loven i større grad har rendyrket begreper. Det er også vurdert som positivt at medvirkningsorganer er flyttet inn i kommuneloven. Det poengteres likevel at heller ikke den gamle kommuneloven nødvendigvis var opplevd som utfordrende. Både Bergen og Oslo har også poengtert at særtrekkene i parlamentarisk styre ikke er tilstrekkelig beskrevet i den nye kommuneloven.

6. Anbefalinger og øvrige innspill til den senere evalueringen

Vi vil i det følgende presentere våre anbefalinger og øvrige innspill til den senere evalueringen av kommuneloven. Da vi ikke på forhånd kjenner rammene for den fremtidige evalueringen, tar kapitlet utgangspunkt i tre hovedalternativer med ulikt ambisjonsnivå og krav til ressurser. Disse presenteres som et minimums-, - mellom- og fullalternativ. Som tilleggselementer til de tre hovedalternativene gis det også anbefalinger til andre sentrale forhold som må adresseres og vurderes (både utlysningsmessige- og metodiske forhold). Disse anbefalingene kan settes sammen og tilpasses de tre hovedalternativene etter ønske og behov.

Valg av evalueringstilnærming er ikke utelukkende basert på et hensyn om hva som fremstår som relevant og interessant, men hvilke rammer som ligger til grunn for gjennomføringen spiller en viktig rolle. Endringer i loven omfatter hele den kommunale virksomheten. Potensielt kan evalueringen derfor bli meget omfangsrik, og det vil være nødvendig å gjøre prioriteringer innenfor alle de tre evalueringalternativene. Det vil være mulig å splitte opp evalueringen i ulike temaer (se kapittel om utlysningsformer) eller dekke forskjellige tematikker i ulike budsjettår dersom det av økonomiske hensyn er behov for det. For eksempel kan en tenke seg at teamtikker som er mer overgripende kan tas ut av evalueringen og gjennomføres på et senere tidspunkt. Eksempler på slike overgripende temaer er «kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre» og «loven lettere tilgjengelig». Disse er overordnede målsettinger med ny lov, men gir seg ikke nødvendigvis utslag i konkrete praksisendringer i kommunenes arbeid.

For senere å kunne evaluere om målene med ny kommunelov er nådd, og andre effekter av ny kommunelov, er det avgjørende at loven har virket en viss tid. Det må derfor gjøres en vurdering av hvor mange år loven bør ha virket før man er i stand til å avdekke virkninger. Tidsperspektivet er interessant fordi det kan ta en viss tid før lovendringer gir seg utslag i praksisendring, og før brukerne av loven fullt ut har oversikt over konsekvenser av endringer. Forståelse, tolkning og praksis kan også utvikle seg over tid. Det taler for et alternativ hvor det gjennomføres flere målepunkter, og hvor en mulig midtveisevaluering kan benyttes for å fremskaffe viktige læringspunkter underveis som både KMD og kommunene kan stor interesse av.

Tidsperspektivet må også ses i lys av evalueringens tematiske områder. Det er grunn til å anta at ny lov raskere vil gi seg utslag i konkrete endringer på enkelte områder enn hva tilfellet vil være på andre. Det er avhengig av endringens omfang, kompleksitet, tolkning og eventuell motstand mot endring. Videre må tidsperspektivet også vurderes opp mot tidspunkt for tilgjengeliggjøring av datakildene som skal benyttes. Selv om det skal gjennomføres en ny undersøkelse for Organisasjonsdatabasen i etterkant av valget i 2023, anbefaler vi likevel at evalueringen bør lyses ut slik at arbeidet kan startes opp mot slutten av 2021. Med tanke på å fange opp mest mulig av effekten av den nye loven, anbefaler vi at evalueringen som helhet har en tidshorisont på 5 år (ferdigstillelse i 2026). En slik tidshorisont tilsvarer tidsperioden som ble benyttet for å evaluere plan- og bygningsloven.⁶⁴

⁶⁴ OsloMet, 2008. Evaluering av plan- og bygningsloven.

6.1 Tre alternative tilnærminger

Vi skissere her et minimumsalternativ, et mellomalternativ og et fullalternativ for videre evaluering av kommuneloven. Formålet ved evalueringen ligger fast – å finne ut om kommuneloven har hatt ønsket effekt, og om ny kommunelov virker etter hensikten, eventuelt hvorfor den ikke gjør det. Forskjellen på tilnærmingene ligger hovedsakelig i antall problemstillinger som ønskes besvart, antall relevante indikatorer for å belyse problemstillingene, og antall målepunkter. I tabellen under gis en oppsummering av de tre ulike tilnærmingene. Disse redegjøres nærmere for nedenfor.

Det må understrekes at det ikke er tette skott mellom de tre ulike alternativene. Det vil naturligvis være mulig å velge noen elementer fra den ene eller den andre tilnærmingen. Det er imidlertid viktig på dette stadiet å illustrere forskjeller mellom ambisjonsnivåer.

Tabell 9: Alternative tilnærminger

Alt.	Beskrivelse	Metode	Startpunkt
Minimums-alternativet	Utvalg av deler av temaer og problemstillinger fra forprosjektet. Utvalg av de mest interessante indikatorene fra nullpunktmåling. Strenge prioriteringer på hva som skal inngå og ikke. Vurdering av hvorvidt enkelte temaer holdes utenfor og heller gjennomføres som separate prosjekter.	Antall indikatorer og datakilder begrenses til et minimum. En benytter seg av registerdata fra alle årene i perioden fra 2018 og fremover, og intervjuer ved bruk av deltakerpanel, men omfanget prioriteres strengt. Tidkrevende dokumentstudier gjennomføres i liten grad og kun ved bruk av få utvalgte kommuner og dokumenter.	Oppstart i løpet av 2021 Leveranse: Delrapport Sluttrapport
Mellom-alternativet	De fleste eller samtlige temaer og problemstillinger fra forprosjektet inkluderes. Utvidelse av antall indikatorer per problemstilling. Utvider undersøkelsesopplegget ved å inkludere to målepunkter, men kun der data for nullpunkt (2018) er register-/dokumentbasert.	Overordnet samme datakilder som minimumsalternativet, men det legges til flere indikatorer og dermed flere datakilder. Det gjøres målinger av nullpunkt gjennom studier av registerdata og dokumenter. Et større utvalg av dokumenter og kommuner legger til rette for større grad av sammenligning av før- og nå situasjonen. Det samme gjør seg gjeldende ved å utvide antall intervjuer.	Oppstart i løpet av 2021 Leveranse: Korte årlige rapporter Delrapport Sluttrapport
Fullalternativ	Samtlige tematikker og problemstillinger fra forprosjektet. Åpen for å inkludere nye problemstillinger som forprosjektet eller midtveisevalueringen har avdekket som relevante og nye indikatorer for å besvare disse. Utvider undersøkelses-	Et større antall kommuner omfattes i undersøkelsen og en større aktørgruppe omfattes i intervjuer. Det gjennomføres dokumentstudier i et større omfang. Til sammen styrker det validiteten. Nye datakilder inkluderes ved at det gjennomføres spørreundersøkelser til samtlige kommuner. Undersøkelsen tilpasses ulike aktørgrupper. Bruk av	Oppstart i løpet av 2021 Leveranse: Korte årlige rapporter Delrapport Sluttrapport

Alt.	Beskrivelse	Metode	Startpunkt
	opplegget ved å inkludere to målepunkter, for slik å få et godt læringspunkt underveis.	metoder og kilder som i større grad gir breddekunnskap. Mulighet for å legge inn dybdestudie av særlige interessante funn avdekket i midtbeisevalueringen	

6.1.1 Minimumsalternativet

Som et minimumsalternativ til senere evaluering av kommuneloven, gjøres et utvalg av enkelte temaer og problemstillinger fra forprosjektet. Det vil si at man begrunnet i funn og resultater i forprosjektet prioritere vekk områder som fremstår som mindre relevante. Basert på kunnskapen i forprosjektet gjøres dermed et utvalg av de mest interessante temaer og problemstillinger med tilhørende indikatorer.

Det er videre en mulighet å begrense omfanget av evalueringen ved å belyse de utvalgte problemstillingene med bruk av færre indikatorer. Videre kan indikatorer i stor grad prioriteres ut fra et hensyn om at det finnes foreliggende data, det vil si at man prioritere bort indikatorer hvor det oppstår behov for ny dataproduksjon, eller hvor det oppstår et behov for å gjennomføre dokumentstudier som gjerne medfører betydelig tidsbruk. Pragmatiske hensyn, herunder tids- og ressursramme og tilgjengelighet av data, vil alltid ha betydning for hvor godt og hvor fyldig problemstillingene kan belyses.

Det kan ligge gode begrunnelser til grunn for å velge et minimumsalternativ, det mest åpenbare er kostnadmessige rammer. Dersom rammen for fremtidig evaluering gjør det nødvendig å foreta strenge prioriteringer på hva som skal inngå og ikke, kan det vurderes at enkelte temaer holdes utenfor og heller gjennomføres på ulike tidspunkter som separate prosjekter. Oxford Research anbefaler heller å begrense evalueringen tematisk enn metodisk. En annen begrunnelse for et mindre omfangsrikt alternativ er at enkelte tematikker viser seg å være mindre viktig gjennom forprosjektet, og dermed kan tas ut. En siste begrunnelse er dersom det viser seg at behovet for ny dataproduksjon er mindre enn først antatt.

6.1.2 Mellomalternativet

I et mellomalternativ går en videre med de fleste eller samtlige av problemstillingene som har inngått i forprosjektet og nullpunktsmålingen. I tillegg kan det suppleres med målinger som ikke inngikk i nullpunktsmålingen. Det fordrer at data er register- og dokumentbasert. Denne typen datakilder undersøkes på to målepunkter, henholdsvis før og etter loven trådte i kraft, uavhengig av hvorvidt måling inngikk i forprosjektet. Mellomalternativet representerer dermed en utvidelse av evalueringsdesignet sammenlignet med forprosjektet.

Det er imidlertid viktig å løfte frem et poeng som gjelder flere problemstillinger og indikatorer – det kan foreligge mye relevant data i dokumenter, slik som tidligere undersøkelser og rapporter, kommunestyrevedtak, saksdokumenter, etc. Det kan imidlertid være en svært omfattende jobb å gå

gjennom og analysere innholdet i dokumenter. Derfor er det også i mellomalternativet nødvendig å avgrense til et utvalg av kommuner eller gjennomføre spørreundersøkelse.

I et mellomalternativ kan en også inkludere flere indikatorer for å belyse problemstillingene på en bedre måte. En indikator skal her gi et signal om endring i tilstand mellom tidligere og ny kommunelov. Utvidelse av antall indikatorer gir til sammen mer relevant informasjon om ulike sider ved komplekse temaer, og sikrer at valgte indikatorer faktisk måler det som skal måles. Dette blir gjerne omtalt som definisjonsvaliditet. Definisjonsvaliditet styrkes gjennom bruk av flere egnede indikatorer.

I mellomalternativet inkluderes videre flere kilder for å belyse samme problemstilling fra flere synspunkter (metodetriangulering). Med flere kilder menes både flere og ulike typer av kilder, men også at flere informantgrupper inngår i intervjuene, enn hva tilfellet vil være i et minimumsalternativ. Eksempelvis kan rådmenn, ledere for kontrollutvalg og ordførere ha ulike oppfatninger om det samme fenomenet, dette er skiller som kan være viktig å få frem. Ved å belyse problemstillinger fra flere sider justerer man for «kjepphester» som enkelte informanter har og styrker ekstern validitet.

6.1.3 Fullalternativet

I et fullalternativ går en videre med samtlige tematikker og problemstillinger fra førevalueringen, og åpner også for å inkludere nye problemstillinger og indikatorer der det gjennom forprosjektet eller midtveisevalueringen har blitt avdekket et behov. Til forskjell fra et mellomalternativ utvider man dermed ikke bare nullpunktmålingen, men de tematikkene som skal være gjenstand for undersøkelse, dersom det er hensiktsmessig.

Videre kan et større antall kommuner omfattes i undersøkelsen og en større aktørgruppe omfattes i intervjuer, for å sikre validiteten i evalueringen, slik som beskrevet over. Et fullalternativ tillater videre dokumentstudier i et større omfang, noe som gjør at en kan utforske effekter på flere temaer med tilhørende problemstillinger og indikatorer. Nye datakilder kan inkluderes ved at det gjennomføres spørreundersøkelser til samtlige kommuner. Spørreundersøkelsen kan tilpasses ulike aktørgrupper- det vil si at en bruker metoder og kilder som i større grad gir breddekunnskap og dermed med større sikkerhet kan si noe om hvorvidt evalueringresultatene gjelder for alle kommuner.

Aktørenes kunnskap om regelverket, aksept av regelverket og følgelig hvilke områder det i praksis har oppstått tvil om, kan endre seg over tid etter hvert som loven virker. I et fullalternativ kan det gjennomføres to målepunkter som er egnet til å fange opp en slik utviklingen. Dersom evalueringen gjennomføres i to hoveddeler som en midtveis- og sluttevaluering, vil det i større grad produsere kunnskap som kan brukes til læring, både for kommuner og KMD. Erfaringsmessig er kommuner svært interessert i å lære av hverandres praksis og en formativ evaluering som har mål om å produsere kunnskap som kan brukes til å forbedre endringsprosesser i kommunen, kan være hensiktsmessig.

Slik det er nevnt innledningsvis ligger de største forskjellene i disse tre ulike tilnærmingene i antall problemstillinger som ønskes besvart, antall relevante indikatorer for å belyse problemstillingene og hvor omfattende datamateriale som brukes for å belyse problemstillingene. Av de tre evalueringsalternativene er det Oxford Research sin vurdering at fullalternativet vil gi KMD det gunstigste nytte/kostnadsforholdet.

6.2 Valg av utlysningsform og anskaffelsesprosedyre

6.2.1 Valg av utlysningsform

Evalueringen kan gjennomføres med utgangspunkt i tre overordnede utlysningsformer; felles utlysning, rammeavtale og enkeltevalueringer. Hvilken utlysningsform som velges har ulike konsekvenser både for økonomisk ramme, KMDs oppfølging og mulighetene for faglig og metodisk spissing.

Felles utlysning

Evalueringen kan utformes gjennom en felles utlysning der vinnende leverandør/konsortium gjennomfører hele oppdraget. En slikt alternativ vil sikre en god sammenheng mellom de ulike tematikkene i evalueringen og potensielt kunne gjøre oppfølgingen av leverandøren/konsortiet lettere for KMD. Det vil også være mulig å starte opp på ulike tidspunkter og ta i bruk forskjellig metodiske verktøy på hvert tema, men det vil sammenlignet med de to andre alternativene være vanskelig å få et evalueringsteam som innehar spisskompetanse på alle de tematiske områdene.

Rammeavtale

En annen aktuell utlysningsform er en rammeavtale der 3-5 leverandører/konsortier inngår og det utarbeides avrop på de enkelte tematiske områdene. En slik utlysningstype vil gjøre at man kan lage mer utdypende konkurransegrunnlag på hvert felt. Det vil trolig også være mulig å oppnå en evaluator med noe mer tematiske spisskompetanse på hvert tema og konkurransen mellom leverandørene vil trolig bidra til å heve kvaliteten på løsningsforslagene. En ulempe med denne utlysningstypen er at den både er mer kostnadskrevende for KMD og for de ulike leverandørene/konsortiene. For å redusere disse kostnadene vil det imidlertid være mulig å lage utlysninger som slår sammen tematikker som er kompetansemessig beslektet eller er mer overgripende.

Enkeltevalueringer av de ulike temaene

Gjennom å dekke de ulike tematikkene gjennom separate evalueringer, vil det være mulig å lage et evalueringssopplegg som skreddersys de ulike tematikkene. Dette gjelder både for det metodiske opplegget som tas i bruk og for tidshorizonten for evalueringene. Evalueringene kan både starte opp på ulike tidspunkt og strekke seg over forskjellige lengder. En slik differensiering vil være svært hensiktsmessig med tanke på at de tar ulik tid før endringer materialiserer seg.

For å kunne gjennomføre gode evalueringer på de ulike tematiske områdene trengs det spisskompetanse. Ved gjennomføring av enkeltevalueringer vil det noe lettere å sørge for at evaluator har dybdeinnsikt i det aktuelle temaet, men forskjellen her trenger ikke være stor fra de andre alternativene. Det vil også være mulig å legge detaljerte kompetansekrav for disse.

Sammenlignet med de to andre alternativene vil dette være noe mer krevende for KMD å håndtere administrativt/oppfølgingsmessig. Som for rammeavtale som utlysningstype vil det imidlertid være mulig å være mulig å redusere disse kostnadene gjennom å lage utlysninger som slår sammen tematikker som er kompetansemessig beslektet eller er mer overgripende.

6.2.2 Anskaffelsesprosedyre

Uavhengig av hvilken utlysningsskjema som velges må man også ta stilling til hvilken anskaffelsesprosedyre som bør benyttes. Det finnes to hovedalternativer her:

- En ett-trinnsprosedyre der de innkomne tilbudene evalueres og valg av leverandør gjøres.
- En to-trinnsprosedyre. Tilbudsprosessen skjer da gjennom en dialogbasert anskaffelsesprosess. De mottatte tilbudene evalueres, og på bakgrunn av dette avholdes det et forhandlingsmøte der leverandørene i ettertid får skriftlig tilbakemelding på sitt forslag. Basert på tilbakemeldingene lages det et endelig tilbud som KMD evaluerer og foretar leverandørvalget ut fra.

Den største oppsiden med en to-trinnsprosedyre er at den skjerper konkurransen blant tilbyderne og i større grad gir rom for skreddersydde løsninger tilpasset oppdragsgivers ønsker og behov. Anskaffelsesprosessen er imidlertid mer ressurskrevende enn en ett-trinnsprosedyre, noe som gjør den best egnet for litt større utlysninger. Avhengig av hvilket valg man gjør når det gjelder utlysningsskjema, vil dette i de fleste tilfeller gjelde for de kommende utlysningene knyttet til evalueringen av kommuneloven.

6.3 Metodiske forhold

Denne delen tar for seg de metodiske forholdene av betydning for nåværende og fremtidig evaluering. Blant disse er valg av forskningsdesign, datainnsamlingsmetoder og informanter, samt utforming og tilpasning av spørsmål og tema til ulike informantgrupper. Kapitlet tar også for seg andre forhold av relevans for evalueringen, blant annet foreløpige og fremtidige endringer som følge av ny kommunelov.

6.3.1 Hvordan forholde seg til panelkommunene?

Vi har i forprosjektet kartlagt situasjonen før ny kommunelov trådte i kraft, i ti utvalgte panelkommuner (se 3.1.1). Formålet med dette var å sikre et bredt datagrunnlag, basert på variabler som kommunestørrelse, KOSTRA-gruppe og folketall. Et sentralt spørsmål for den fremtidige evalueringen er hvorvidt en bør følge disse kommunene videre, eller ikke.

Da vi ikke klarte å dekke alle funksjonene i hver av panelkommunene (se 3.2.1), vurderer vi det ikke som avgjørende for den fremtidige evalueringen at de samme kommunene undersøkes igjen. Det fordi det ikke nødvendigvis vil være de samme informantene som stiller til intervju i neste omgang. Gjennom kartleggingen er vi også blitt oppmerksomme på at trekk ved informantene, som subjektive oppfatninger, politiske interesser, erfaringer og fartstid i kommunen, preger deres uttalelser og opplevelser. Dette er et moment fremtidig evaluator vil være sårbar for, uavhengig av hvilke kommuner en velger for datainnsamlingen. Oppfatningene vil være sprikende i en og samme kommune, og det mest sentrale (å sammenligne på tvers) oppfatter vi å være de tematiske områdene i kommunen. Vi har erfart at informantenes vurderinger virker å være relativt sammenfallende, innenfor de ulike tematiske områdene, og kategoriene av kommuner (særlig avhengig av kommunestørrelse).

Vi vurderer det derfor som viktigst at en i den senere evalueringen inkluderer kommuner av ulik størrelse (muligens også andre kontekstuelle variabler) og at en inkluderer minimum en parlamentarisk kommune. Dette fordi våre funn viser at situasjonen (og loven) oppleves noe annerledes for disse

kommunene. Det mest sentrale for den fremtidige evalueringen er å sikre et representativt bilde av kommune-Norge. Dette trenger ikke nødvendigvis å gjøres gjennom å følge panelkommunene videre.

6.3.2 Større grad av dybdeinnsikt

Våre erfaringer fra intervjuene viser som nevnt at det er betydelig variasjonen i informantenes innsikt og oppfatninger om de aktuelle temaene. Variasjonen er blant annet knyttet til om informanten har ett eller flere ansvarsområder, hvor lenge informanten har hatt stillingen og lengden på generell arbeidserfaring. I den kommende evalueringen anbefaler vi at man legger ytterligere vekt på å få intervju personer som har inngående kompetanse om de ulike temaene.

Fire alternativer i denne sammenhengen kan være å:

- Intervju personer som er aktive i ulike faggrupper/fagnettverk. Gjennom sitt engasjement og sin deltakelse vil de trolig ha opparbeidet seg god innsikt og innblikk i situasjonen i flere kommuner.
- Ta i bruk større grad av fokusgruppeintervjuer, både med representanter fra en kommune og med personer fra forskjellige kommuner. Gjennom erfaringsdeling vil man trolig få fram et mer detaljert bilde.
- Gjennomføre workshoper i ulike regioner. Slik vil det være mulig å få fram detaljert innsikt, diskutere hva som er typisk og drøfte i hvilken grad eventuelt observerte endringer skyldes den nye kommuneloven eller ikke (kausalitet)?
- Intervju personer som jobber på tvers av kommuner. Dette kan være ansatte i regionråd, interkommunale revisjonsselskaper eller sekretariatsfunksjoner, Fylkesmannen, fylkeskommunen og KS.

6.3.3 Tydeliggjøre skillet mellom det administrative og politiske nivået

Gjennom forprosjektet har vi både gjennomført intervjuer med administrativt personell og folkevalgte. Basert på våre erfaringer, vil vi for den fremtidige evalueringen anbefale at det i neste runde gjøres et enda tydeligere skille mellom de to informantgrupperingene.

De folkevalgte bør i størst mulig grad få overordnede spørsmål og primært få komme med sine vurderinger av hvordan de subjektivt vurderer ulike forhold. Dette henger sammen med punktet om å tilpasse spørsmålene, og prioritere personer med faglig ekspertise i størst mulig grad. Dette gjelder særlig for å besvare spørsmål som omhandler praktiske forhold som rutiner og vurderinger ved revisjonen og prosessene rundt å stille økonomisk kausjon og garantier. Det politiske nivået i kommunen bør i hovedsak få spørsmål som omhandler kvalitative forhold. Eksempler er spørsmål om opplevelse av konfliktnivået mellom administrasjon og folkevalgte, og bevisstheten rundt det kommunale selvstyret. Dette dreier seg igjen om viktigheten av informantenes subjektive oppfatninger, og at ikke disse skal risikere undersøkelsens validitet. Våre funn viser at administrasjonen og de folkevalgte har ulike oppfatninger om en del spørsmål. Dette er det viktig å være seg bevisst – da det også kan prege dataen som omhandler mer objektive og rutinemessige forhold. Det er selvsagt ikke mulig å gjøre et fullstendig skille. For eksempel er kontrollutvalget et folkevalgt organ, som er sentrale for å besvare spørsmål rundt vurderinger av revisjonen. Administrasjonen vil selvsagt også være preget av subjektive forhold, som erfaring og kompetanse.

Hovedpoenget er at spørsmålene i størst mulig grad bør tilpasses informantgruppen og det tematiske området det er ment å dekke. I utformingen av spørsmål er det viktig å være skillett mellom objektive og subjektive forhold bevisst.

6.3.4 Datainnsamlingsmetoder

Vi anbefaler at den fremtidige evalueringen legger mest mulig objektive data til grunn for å undersøke hvorvidt ny kommunelov har endret arbeidspraksis i kommunene. Dette gjelder særlig for egenkontroll, som er evalueringens mest omfattende tema. Indikatorer kan for eksempel være om antallet statlige tilsyn er redusert, innholdet i statlige tilsyn og hvorvidt det sjeldnere blir oppdaget regelverksavvik, i kombinasjon med dokumentstudier og kvalitativ data. Det kan også ligge kritikk av internkontrollsystemer i forvaltningsrevisjoner. Merk at målbare indikatorer heller ikke vil være fullgodt for å beskrive endringer i kommunene. Det kan være metodiske krevende å avdekke hvorvidt og hvordan en ny bestemmelse i kommuneloven har forbedret arbeidet med interkontroll, gjennom enkeltpersoners egne vurderinger og oppfatninger. Det vil derfor være sentralt å benytte tilgjengelige datakilder og metodisk triangulering.

For den fremtidige evalueringen vil vi anbefale å ta utgangspunkt i grundige dokumentanalyser og registerdata, der dette foreligger. Det gjennomføres stadig utredninger og evalueringer som det vil være relevant å trekke på i en framtidig evaluering av kommuneloven. For eksempel har KS nylig lyst ut et FoU-prosjekt om digitale møter i folkevalgte organer (jamfør § 11-7), og Bufdir har lyst ut en kartlegging av råd for personer med funksjonsnedsettelse. Ved den endelige utlysningen bør evaluator utarbeide en oppdatert versjon av hva som finnes, og vurdere om andre dimensjoner bør vektlegges (eksempelvis problemstillinger eller datakilder).

Vi vurderer at en survey vil kunne egne seg for flere tematikker. Det gjelder særlig dem som omhandler mer objektive forhold, som antall revisjoner per år, i hvilke situasjoner kommunen har stilt kausjon eller økonomiske garantier og i hvor mange saker medvirkningsorganene har uttalt seg.

Vi vurderer videre intervjuer som en relevant datainnsamlingsmetode, men i hovedsak med et supplerende formål. Intervjuene vil særlig tjene til å avdekke de subjektive forholdene, som oppfatninger av konfliktnivå i kommunen, eller oppfatninger om bevisstheten rundt det kommunale selvstyret. Intervjuene vil også være viktige for å få dybdeforståelse rundt kommunale prosesser og rutiner.

Vi vil også trekke inn noen nye forslag til datainnsamlingsmetoder for den senere evalueringen, særlig med hensyn til den fremtidige evalueringens fokus på kausalitet (hvilke endringer skyldes ny lov og ikke?) Som nevnt anser vi gruppeintervjuer og workshops som interessante, for å øke informantenes bevissthet rundt potensielle endringer som følge av ny lov, og for å avdekke kausalitet. Ved gruppeintervjuer og workshops vil sammensetningen av informanter være viktig. Informantene bør være i de samme posisjonene, slik at diskusjonene per tematisk område blir så presise og utfyllende som mulig.

6.3.5 Virkningskjede

For å få et godt evalueringsfaglig grunnlag for å gjennomføre evalueringen på, anbefaler vi at evaluator utformer og tar bruk virkningskjeder for hvert tematisk område i den kommende evalueringen, særlig fordi den fremtidige evalueringen ville være orientert rundt virkninger av ny kommunelov (kausaltitet). Det er flere mulige gevinster ved dette, blant annet:

- En virkningskjede er verktøy for å kunne forstå og forklare, og ikke bare beskrive, en lovendring eller en tjeneste og dets utfall
- Virkningskjeden kan forklare hvordan man tenker seg sammenhengen mellom lovendring/innsats og resultat, og hvilke innsatser man ser som nødvendig for å komme fram til ønsket målsetting.
- Virkningskjeden kan være med på å belyse hvorfor lovendringen har gitt de ønskede resultatene, eller eventuelt hvorfor den ikke har gitt resultater eller ført til utilsiktede resultater.

På Evalueringsportalen er det flere veiledere som kan brukes som utgangspunkt for å utforme gode virkningskjeder i praksis⁶⁵.

6.3.6 Endringer og forventede endringer som bør følges opp

Ny kommunelov har foreløpig virket kort tid, og de foreløpige endringene er begrenset. Det er i liten grad snakk om substansielle endringer, men heller økt fokus og bevissthet om ulike tema. Under oppsummeres de foreløpige og forventede endringene, per tematisk område. Tabellen baserer seg på forprosjektets empiriske funn, og informantenes oppfatninger om foreløpige og forventede endringer.

Tabell 10: Foreløpige og forventede endringer som følge av ny kommunelov

Tema	Foreløpige endringer	Forventede endringer
Kommunalt selvstyre	Overordnet ingen endring. Kun en kommune opplever noe økt bevissthet om det kommunale selvstyret hos Fylkesmannen.	At kommunene får økt sin lokale autonomi.
Økonomistyring	Tydeliggjøring av og skjerping av kommunens ansvar.	At de folkevalgte beskyttes mot press for å stille kausjon og garantier, særlig i saker med stort politisk press.
Egenkontroll	Kommunene oppfatter det klarere hva som legges i det tidligere begrepet om «betryggende kontroll». Større oppmerksomhet rundt intern styring. Styrket internkontroll.	Økt bevissthet om og bedre interkontroll i kommunen.

⁶⁵ <https://evalueringsportalen.no/veileder>

Tema	Foreløpige endringer	Forventede endringer
Kommunedirektørens oppgaver og ansvar	<p>Kommuner som tidligere gjennomførte ansettelse og hadde bestemmelse av ansettelsesvilkår på det politiske nivået, har måtte endre dette.</p> <p>For de kommunene som hadde ordfører med på intervjuer, har også ny kommunelov medført endringer. I disse kommunene er det nå et klarere skille mellom det politiske og det administrative nivået.</p> <p>Økt fokus på ansvarsfordeling, og kommunedirektørens ansvar og oppgaver</p>	At konfliktnivået i kommunen reduseres, særlig relatert til ansettelsesprosesser.
Kommunal organisering	<p>Tydligere ansvars- og rollefordeling, særlig mellom folkevalgte og administrasjon, i utvalgene, tidligere komiteer og medvirkningsorganene.</p> <p>Endringer i bestemmelsene om utvalg, herunder navn (fra komite til utvalg) og opprettelse av flere utvalg.</p> <p>Større fokus på de lovpålagte rådene.</p> <p>Større grad av samkjøring av medvirkningsorganenes regelverk.</p> <p>Omgjøring av tidligere § 27-samarbeid (interkommunale samarbeid).</p> <p>Kommunene har benyttet noe fjernmøter (jmfør § 11-7).</p>	
Loven lettere tilgjengelig	<p>Ny lov oppleves som mer oversiktlig og enklere å navigere i.</p> <p>Ny lov oppleves mer modernisert.</p> <p>Det fremheves som positivt at ny lov i større grad benytter rendyrkede begreper.</p>	

Tema	Foreløpige endringer	Forventede endringer
	Det vurderes som positivt at bestemmelsene for medvirkningsorganer er flyttet inn i kommuneloven. Det fremheves som en styrke at regelverket for interkontroll nå er samlet.	

Utover dette vil vi poengtere at verken Bergen eller Oslo kommune opplever at særtrekkene ved den parlamentariske styreformens er tilstrekkelig hensyntatt i ny kommunelov. Det trekkes frem at kommuneloven representerer et lovverk som først og fremst tar utgangspunkt i formannskapsmodellen. En informant eksemplifiserer denne utfordringen, med at ny kommunelov er uklart når det gjelder hvordan samspeillet mellom byrådet og bystyret skal foregå, herunder bystyrets tilsyn og kontroll av byrådet. Det oppleves også utydelig at det er byrådet som er ansvarlig for forsvarligheten i saksfremlegg og vedtak i disse kommunene.

Videre har vi identifisert noen utilsiktede konsekvenser av ny kommunelov, som vi anser som relevante å ha kjennskap til for den fremtidige evalueringen. Det har for eksempel blitt trukket frem at kommunen etter gammel forskrift kunne ha arbeidsutvalg i de lovpålagte rådene. Dette står ikke skrevet i ny lov, noe kommunene har fått signaler fra KMD om å tolke som at det ikke lengre er tillatt å opprette arbeidsutvalg. Flere opplever at dette skaper ekstra arbeid for rådssekretærene.

Et annet forhold, som ikke er blitt undersøkt i forprosjektet, er de nye reglene om valgbarhet for kontrollutvalgsmedlemmene (jamfør § 7-2 og 7-3). Enkelte opplever at disse kriteriene kan være krevende å oppfylle, særlig for små kommuner, hvor det kan være vanskelig å skaffe nødvendig kompetanse og mange nok medlemmer. Av krevende kriterier trekkes det frem at det må være et medlem fra kommunestyret i kontrollutvalget, og at medlemmene i tillegg ikke kan være medlem av andre kommunale organ. Det fremheves også som utfordrende at medlemmene ikke kan være ansatt i kommunen. Viktigheten av erfaring og kjennskap til det kommunale systemet hos medlemmene av kontrollutvalget vektlegges. Det oppleves nå mer krevende å finne egnede personer, som følge av ny kommunelov.

OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
office@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
103 93 Stockholm
office@oxfordresearch.se

Finland

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a, 6krs.
00100 Helsinki
office@oxfordresearch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Elizabetes iela 51-12
LV-1010, Rīga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

Oxford Research c/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
office@oxfordresearch.eu