NIBR-rapport 2016:20

Lars Chr. Monkerud
Marthe Indset
Sigrid Stokstad
Jan Erling Klausen

Kommunal organisering 2016

Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase

NIBR
By- og regionforskningsinstituttet
HØGSKOLEN I OSLO OG AKERSHUS

Kommunal organisering 2016

Andre publikasjoner fra NIBR:

Samarbeidsrapport NIBR/NIFU 2016	Rekruttering og kompetanseheving i kommunal pleie og omsorg. Sluttrapport fra evalueringen av Kompetanseløftet 2015.
NIBR-rapport 2016:10	Staten og bærekraftig byutvikling. En kartlegging av statens ansvar og roller i byutviklingsavtaler.
NIBR-rapport 2015:22	Folkehelseperspektiv i boligpolitikken?
NIBR-rapport 2015:19	EU-programmer: deltagelse og nytte for kommunesektoren.
NIBR-rapport 2012:21	Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase.

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no

Lars Chr. Monkerud
Marthe Indset
Sigrid Stokstad
Jan Erling Klausen

Kommunal organisering 2016

Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase

NIBR-rapport 2016:20

Tittel: **Kommunal organisering**
Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase.

Forfatter: Lars Chr. Monkerud, Marthe Indset, Sigrid Stokstad og Jan Erling Klausen

NIBR-rapport: 2016:20

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-133-5 (Trykket)
978-82-8309-134-2 (Elektronisk)

Prosjektnummer: O-3441

Prosjektnavn: Innsamling av data til KMD's organisasjonsdatabase

Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prosjektleder: Lars Christian Monkerud

Referat: Rapporten gir en oversikt over hovedtrekkene i organisasjons- og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner i 2016. Opplysningene bygger på en spørreundersøkelse til alle landets kommuner og fylkeskommuner gjennomført første halvår 2016. Tilsvarende undersøkelser er blitt gjennomført i 1995, 2000, 2004, 2008 og 2012. Der det foreligger data over tid, sammenlignes funn fra 2016-kartleggingen med funn fra tidligere undersøkelser. Et hovedtrekk i utviklingen fra 2012 til 2016 er at stadig færre kommuner synes å organisere seg etter en rendyrket to-nivåmodell og at den tiltagende bruken av ulike konkurranseeksponeringstiltak frem mot 2012 bremser opp mellom 2012 og 2016.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: November 2016

Antall sider: 207

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
Høgskolen i Oslo og Akershus
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post@nibr.hioa.no
Vår hjemmeside: http://www.hioa.no/nibr

Trykk: Allkopi
Org. nr. NO 997058925 MVA
© NIBR 2016

Forord

By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved Høgskolen i Oslo og Akershus[1] har helt siden 1995 hatt ansvaret for å samle inn data til Kommunal- og moderniseringsdepartementets Organisasjonsdatabase for kommuner og fylkeskommuner, samt å utvikle databasen og rapportere fra den. I den foreliggende rapporten presenteres nye data om organisasjons- og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner slik dette fremkommer i 2016. Seks tidligere rapporter og notater beskriver tilsvarende forhold i 1995 (Johnsen 1996), 1996 (Gravdahl og Hagen 1997), 2000 (Vabo og Stigen 2000), 2004 (Hovik og Stigen 2004), 2008 (Hovik og Stigen 2008) og 2012 (Blåka mfl. 2012). Rapporten sammenholder data fra disse tidligere undersøkelsene med data samlet inn i årets undersøkelse.

Dataene fra alle sju undersøkelsene er offentlig tilgjengelige via Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD) i Bergen.

Som for tidligere undersøkelser skjedde utarbeidelsen av spørreskjemaet for 2016 i nært samarbeid med representanter for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I revideringen av spørreskjemaet har prosjektet dessuten nytt godt av konstruktive bidrag fra en kompetansegruppe bestående av representanter fra Statistisk sentralbyrå og Universitetet i Oslo. Alle skal ha stor takk for velvilje og innsats.

Oslo, oktober 2016

Trine Myrvold
Forskningssjef

---

[1] Inntil 2016 Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).

Innhold

Forord 1
Tabelloversikt 5
Sammendrag 13
Summary 17

1 Innledning 23
1.1 Kommunal organisering 23
1.2 Metode 27

2 Politisk organisering 2000-2016 29
2.1 Valgordningen ved konstitueringen av formannskap/kommuneråd og fylkesutvalg/fylkesråd 29
2.2 De øverste politiske organene – størrelse, arbeidsmåter og funksjon 30
2.3 Utvalgs- og komitéorganisering: Modellvalg 43
2.4 Gjennomgående representasjon 50
2.5 Representasjon etter kjønn 52
2.6 Etiske retningslinjer, varsling og kontrollutvalgets sammensetning og møtevirksomhet 56
2.7 Organiseringen av de siste fasene i budsjettprosessen 59
2.8 Oppsummering 61

3 Administrativ organisering og tjenesteorganisering 2000-2016 65
3.1 Delegasjon fra politikerne til administrasjonssjefen – og videre nedover i administrasjonen 65
3.2 Organisering av den administrative toppledelsen 79
3.3 Tjenester i distrikt 90
3.4 Organisering av kommunal oppgaveløsning 92
3.5 Styringsvirkemidler overfor kommunale selskaper 104
3.6 Oppsummering 110

4 Informasjon, kommunikasjon og demokratitiltak 113
4.1 Informasjonstiltak og kommunikasjon med befolkningen 113
4.2 Ordninger for formell deltakelse fra befolkningsgrupper 119
4.3 Innbyggerinitiativ 131
4.4 Oppsummering 134

5 Konkurranseeksponering og markedsmekanismer 137
5.1 Bruk av konkurranse-eksponering og markedsmekanismer 137
5.2 Konkurranseutsetting 138
5.3 Innsats- eller stykkprisfinansiering 141
5.4 Offentlig-privat samarbeid (OPS) 143
5.5 «Sammenlignbare data» (benchmarking) 145
5.6 Friere brukervalg 148
5.7 Konkurranseeksponering samlet sett 150
5.8 Oppsummering 153

6 Sammenfatning av hovedresultater 157

Litteratur 163

Vedlegg 1: Dokumentasjon av 2016-undersøkelsen 167

Vedlegg 2: Spørreskjema til kommunene 179

Vedlegg 3: Brev og e-post til kommunene 205

Tabelloversikt

Tabell 2.1: . *Valgordning ved konstituering av formannskap og fylkesutvalg 2008, 2012 og 2016, og formannskap/kommuneråd og fylkesutvalg/fylkesråd 2000, 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).* 30
Tabell 2.2: . *Antall kommunestyrerepresentanter 1991– 2019. Gjennomsnitt, minimum og maksimum. 1991-1995: N=432; 1995-1999: N=435; 1999-2003: N=435; 2003-2007: N∈ [340,434]; 2007-2011: N=430; 2011-2015: N=429; 2015-2019: N=428.* 31
Tabell 2.3: . *Antall formannskapsmedlemmer 1991-2015. Gjennomsnitt, minimum og maksimum. 1991-1995: N=432; 1995-1999: N=435; 1999-2003: N=435; 2003-2007: N∈ [340,434]; 2007-2011: N=430; 2011-2015: N=429; 2015-2019: N=428* 32
Tabell 2.4:.. *Antall møter i kommunestyre og formannskap/byråd 1995- 2015. Gjennomsnitt (N i parentes).* 33
Tabell 2.5: . *Antall saker i kommunestyre og formannskap 1995–2015. Gjennomsnitt (N i parentes).* 33
Tabell 2.6: . *Interpellasjoner/spørsmål i kommunestyrene 1999, 2003, 2007, 2011 og 2015. Gjennomsnitt (N i parentes).* 34
Tabell 2.7:.. *Antall fylkestingsrepresentanter 1991- 2012. Gjennomsnitt, maksimum og minimum. 1991-1995: N=17; 1995-2019: N=18.* 35
Tabell 2.8:.. *Antall fylkesutvalgsmedlemmer 1995-2016. Gjennomsnitt, maksimum og minimum. 1991-1999: N=17; 1999-2011: N=13; 2011-2015: N=17; 2015-2019: N=14.* 36
Tabell 2.9: . *Antall møter i fylkesting og fylkesutvalg 1995 – 2015. Gjennomsnitt (N i parentes).* 36

Tabell 2.10: *Antall saker i fylkesting og fylkesutvalg/fylkesråd 1995, 1999, 2003, 2007, 2011 og 2015. Gjennomsnitt (N i parentes).* 37
Tabell 2.11: *Omfanget av delegert myndighet fra kommunestyret til andre politiske organ, 2000, 2004, 2008, 2012 og 2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).* 38
Tabell 2.12: *Formannskapets rolle i det politiske styringssystemet, 2000, 2004, 2008, 2012 og 2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).* 39
Tabell 2.13: *Formannskapets myndighet til å fatte endelige beslutninger, 2000, 2004, 2008, 2012 og 2016.* 40
Tabell 2.14: *Antall kommuner der følgende organer innstiller til kommunestyret, 2008, 2012 og 2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008: N=322; 2012: N=343; 2016: N=336.* 41
Tabell 2.15: *Omfanget av delegert myndighet fra fylkestinget til andre politiske organ, 2000, 2004, 2008, 2012 og 2016. Prosentandeler (andeler og totalt antall i parentes).* 41
Tabell 2.16: *Fylkesutvalgets rolle i det politiske styringssystemet. Kun fylkeskommuner med formannskapsmodell, 2000, 2004, 2008, 2012 og 2016. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes).* 42
Tabell 2.17: *Fylkesutvalgets myndighet til å fatte endelige beslutninger, 2000, 2004, 2008, 2012 og 2016. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes).* 43
Tabell 2.18: *Antall fylkeskommuner der følgende organer innstiller til fylkestinget, 2008, 2012 og 2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008: N=11; 2012: N=14; 2016: N=14.* 43
Tabell 2.19: *Kommunenes utvalg- og komitéorganisering. 2000-2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N=426; 2004: N=340; 2008: N=325; 2012: N=346; 2016: N=331* 45
Tabell 2.20: *Spesialiseringsprinsipp for inndeling av utvalg 2000-2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N=426; 2004: N=340; 2008: N=321; 2012: N=329; 2016: N=306.* 48
Tabell 2.21: *Fylkeskommunenes utvalg- og komitéorganisering. 1996-2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).* 49

Tabell 2.22: *Spesialiseringsprinsipp for inndeling av utvalg og komiteer i fylkeskommunene 2000-2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).* 50
Tabell 2.23: *Gjennomgående representasjon – kommuner med gjennomgående representasjon i alle overordnede utvalg 2000- 2016. Andel og totalt antall kommuner.* 51
Tabell 2.24: *Gjennomgående representasjon – fylkeskommuner med gjennomgående representasjon i alle overordnede utvalg 2000-2016. Prosentandel og totalt antall fylkeskommuner.* 51
Tabell 2.25: *Kvinneandel i kommunestyrer og formannskap 1999-2019. Gjennomsnitt, maksimum og minimum.* 53
Tabell 2.26: *Kvinneandel i fylkesting og fylkesutvalg 1999-2019. Gjennomsnitt, minimum og maksimum.* 54
Tabell 2.27: *Kvinneandelen i utvalgene i kommunen 2000-2016* 55
Tabell 2.28: *Kvinneandel i utvalgene/komiteene avhengig av om kommunestyrerepresentanter ivaretar alle verv i utvalget/komiteen eller ikke, 2000-2016.* 55
Tabell 2.29: *Kvinneandelen i utvalgene/komiteene i fylkeskommunene, 1996-2016.* 56
Tabell 2.30: *Andel kommuner og fylkeskommuner som har utarbeidet rutiner for oppfølging av varsling. 2016. Prosent (N i parentes).* 57
Tabell 2.31: *Flertallet i kontrollutvalget. 2016. Prosent (absolutte tall i parentes).* 57
Tabell 2.32: *Antall møter og antall saker behandlet i kontrollutvalgene i kommunene 2003-2015. Gjennomsnitt, minimum og maksimum (N i parentes).* 58
Tabell 2.33: *Antall møter og antall saker behandlet i fylkeskommunale kontrollutvalg 2003-2015. Gjennomsnitt, minimum og maksimum (N i parentes).* 58
Tabell 2.34: *Organisering av de siste fasene i årsbudsjettprosessen i kommunene, 2000 – 2016. Prosentandeler (N i parentes).* .. 60
Tabell 2.35: *Organisering av de siste fasene av årsbudsjettprosessen i fylkeskommunene, 2000-2016. Prosentandeler (N i parentes).* 61
Tabell 3.1: . *Delegasjon til administrasjonssjefen i budsjettsaker 2004-2016, og andelen som videredelegerer disse fullmaktene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: N∈ [320,332]; 2008: N∈ [310,313]; 2012: N∈ [330,335]; 2016: N∈ [306,311]* 67

Tabell 3.2: . *Videredelegasjon til ledere for overordnede enheter/ etater og enkeltvirksomheter i budsjettsaker 2004-2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: N∈ [34,168]. 2008: N∈ [42,150]. 2012: N∈ [44,197]; 2016: N∈ [39,159].* 69
Tabell 3.3: . *Delegasjon til administrasjonssjefen i personal- og organisasjonssaker 2004-2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: N∈ [326,337]; 2008: N=314; 2012: N=335; 2016: N∈ [314,315].* 71
Tabell 3.4: . *Delegasjon til ledere for overordnede enheter/ etater og enkeltvirksomheter i personal- og organisasjonssaker 2004-2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: N∈ [27,70]; 2008: N∈ [39,109]; 2012: N∈ [27,206]; 2016: N∈ [35,177].* 73
Tabell 3.5: . *Delegasjon til administrasjonssjefen i budsjettsaker 2004-2016, og andelen som videredelegerer disse fullmaktene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). Fylkeskommuner. 2004: N=14; 2008: N=12; 2012: N= 14; 2016: N=14.* 75
Tabell 3.6: . *Videredelegasjon til ledere for overordnede enheter/ etater og enkeltvirksomheter i budsjettsaker 2004-2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). Fylkeskommuner (inkl. fylkeskommuner med parlamentarisk styringsmodell for 2004-2012). 2004: N∈ [3,11]; 2008: N∈ [8,14]; 2012: N∈ [11,15]; 2016: N∈ [8,10].* 76
Tabell 3.7: . *Delegasjon til administrasjonssjefen i personal- og organisasjonssaker 2004-2016. Fylkeskommuner. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004:N= 14; 2008: N=12; 2012: N=17; 2016: N=14.* 77
Tabell 3.8: . *Delegasjon til ledere for overordnede enheter/ etater og enkeltvirksomheter i personal- og organisasjonssaker 2004-2016. Fylkeskommuner (inkl. fylkeskommuner med parlamentarisk styringsmodell for 2004-2012). Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: N∈ [1,11]; 2008: N∈ [5,13]; 2012: N∈ [2,15]; 2016: N∈ [2,13].* 78
Tabell 3.9: . *Hvor mange faktiske ledernivåer er det mellom administrasjonssjefsnivået i kommunene og lederne for de utøvende tjenestene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004, 2008, 2012 og 2016.* 79

Tabell 3.10: *Typer administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået. Flere svaralternativer er mulig. Kommune. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).* 81
Tabell 3.11: *Andel kommuner med mest «rendyrket» tonivåmodell. 2004: N=328, 2008: N=313, 2012: N=318 og 2016: N=332. Prosent (antall i parentes).* 82
Tabell 3.12: *Antall administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået i kommunene. Minimums-, maksimums- og gjennomsnittsverdier. 2000: N=359, 2004: N=330, 2008: N=303, 2012: N=336 og 2016: N=311.* 82
Tabell 3.13: *Medlemmer av administrasjonssjefens nærmes ledergruppe. 2004, 2008, 2012 og 2016. Flere svaralternativer er mulig. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).* 83
Tabell 3.14: *Kommunaldirektørenes/kommunalsjefenes/ass. rådmenns ansvarsområder. Flere svaralternativer er mulig. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).* 85
Tabell 3.15: *Hvor mange faktiske ledernivåer er det mellom administrasjonssjefsnivået og lederne for de utøvende tjenestene i fylkeskommunen. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004, 2008, 2012 og 2016.* 86
Tabell 3.16: *Typer administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået. Flere svaralternativer er mulig. Fylkeskommune. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).* 87
Tabell 3.17: *Antall administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået i fylkeskommunene. Min., maks. og aritmetisk gjennomsnitt. 2000: N=18, 2004: N=13, 2008: N=10, 2012: N=13 og 2016: N=14.* 88
Tabell 3.18: *Medlemmer av administrasjonssjefens nærmeste* ledergruppe. Fylkeskommunene. Flere svaralternativer er mulige. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).* 89
Tabell 3.19: *Fylkessjefenes/ass. fylkesrådmenns ansvarsområder. Flere svaralternativer er mulig. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).* 90
Tabell 3.20: *Kommuner som har distriktsinndelt ulike tjenesteområder. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).* 91
Tabell 3.21: *Kommunenes ivaretakelse av utvalgte oppgaver (1). 2016. Prosentandeler. N∈ [265,317].* 93
Tabell 3.22: *Kommunenes ivaretakelse av utvalgte oppgaver (2). 2016. Prosentandeler. N∈ [309,317].* 94

Tabell 3.23: *Kommunenes ivaretakelse av utvalgte oppgaver (3). 2016. Prosentandeler. N∈ [299,311].* 95
Tabell 3.24: *Prosent kommuner som løser ulike oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid og ved kjøp fra private (1). 2004-2016. Prosentandeler. 2016: N∈ [265,317].* 97
Tabell 3.25: *Prosent kommuner som løser ulike oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid og ved kjøp fra private (2). 2004-2016. Prosentandeler. 2016: N∈ [309,317].* 98
Tabell 3.26: *Prosent kommuner som løser ulike oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid og ved kjøp fra private (3). 2004-2016. Prosentandeler. 2016: N∈ [299,311].* 99
Tabell 3.27: *Fylkeskommunenes ivaretakelse av utvalgte oppgaver (1). 2016. Prosentandeler. N∈ [16,18].* 101
Tabell 3.28: *Fylkeskommunenes ivaretakelse av utvalgte oppgaver (2). 2016. Prosentandeler. N=18.* 102
Tabell 3.29: *Antall fylkeskommuner som løser ulike oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid. 2004-2016.* 103
Tabell 3.30: *Kommunenes styringsvirkemidler over selskapene i sin selskapsportefølje. 2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).* 105
Tabell 3.31: *Fylkeskommunenes styringsvirkemidler over selskapene i sin selskapsportefølje. 2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).* 109
Tabell 4.1: *Kommunale tiltak for ekstern informasjon ut til befolkningen. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: N∈ [339,343]; 2008: N∈ [300,311]; 2012: N∈ [334,337]; 2016: N∈ [296,307].* 114
Tabell 4.2: . *Kommunale tiltak for å skaffe informasjon om «folkemeningen» på endre måter enn gjennom kommunevalgene 2004-2016. Prosentandeler (Antall i parentes). 2004: N∈ [307,336]; 2008: N∈ [288,311]; 2012: N∈ [329,335]; 2016: N∈ [292,301].* 115
Tabell 4.3: . *Ulike typer Internettiltak som kommunene bruker for å kommunisere med befolkningen. Prosentandeler (antall i parentes). 2004: N∈ [335,340]; 2008: N∈ [309,315]; 2012: N∈ [332,336]; 2016: N∈ [291,302].* 116
Tabell 4.4: *Fylkeskommunale tiltak for ekstern informasjon. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2004, 2008, 2012 og 2016.* 117
Tabell 4.5: . *Fylkeskommunale tiltak for å skaffe informasjon om «folkemeningen» på andre måter enn gjennom fylkestingsvalgene.*

Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2004, 2008, 2012 og 2016. 118
Tabell 4.6: . *Ulike typer Internettiltak som fylkeskommunene bruker for å kommunisere med befolkningen. Prosentandeler (andel og antall i parentes) 2004, 2008, 2012 og 2016.* 119
Tabell 4.7: . *Formelle kommunale organer for deltakelse fra befolkningen. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N∈ [324,362]; 2004: N∈ [304,322]; 2008: N∈ [289,302]; 2012: N∈ [329,333]; 2016: N∈ [294,302].* 120
Tabell 4.8: . *Hvilken form kommunens politikk med frivillig sektor har. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008: N=291; 2012: N=319; 2016: N=296.* 121
Tabell 4.9: . *Hvilke andre former for samarbeid kommunen har med frivillige lag/foreninger. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008:N=322; 2012: N=337; 2016: N=321* 122
Tabell 4.10: *Hvilke andre former for samarbeid kommunen har med ideelle organisasjoner. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2012: N=337; 2016: N=321* 123
Tabell 4.11: *Hvilke andre former for samarbeid kommunen har med næringslivet. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008: N=322; 2012: N=337; 2016: N=321* 123
Tabell 4.12: *Formelle fylkeskommunale organer for deltakelse fra befolkningen. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000, 2004, 2008, 2012 og 2016.* 125
Tabell 4.13: *Hvilken form fylkeskommunens politikk med frivillig sektor har. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2008, 2012 og 2016.* 126
Tabell 4.14: *Hvilke andre former for samarbeid fylkeskommunene har med frivillige lag/foreninger på ulike tjenesteområder. (Andel og totalt antall i parentes). 2008, 2012 og 2016.* 127
Tabell 4.15: *Hvilke andre former for samarbeid fylkeskommunene har med ideelle organisasjoner på ulike tjenesteområder (andel og totalt antall i parentes). 2012 og 2016.* 128
Tabell 4.16: *Hvilke andre former for samarbeid fylkeskommunene har med næringslivet på ulike tjenesteområder (andel og totalt antall i parentes). 2008, 2012 og 2016.* 129
Tabell 4.17: *Fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør. Omfang av forpliktende samarbeid om næringsutviklingstiltak. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes).*

Gjennomsnittlig antall tiltak (min.-maks. i parentes) 2004, 2008, 2012 og 2016. 130
Tabell 4.18: *Innbyggerinitiativ i periodene 2004-2007, 2008-2011 og 2012-2015. Antall innbyggerinitiativ fremmet, og antall behandlet. Gjennomsnitt (min. og maks. i parentes).* 133
Tabell 5.1: . *Andel kommuner som har innført konkurranseutsetting, samlet og på tvers av oppgaver i 2004, 2008, 2012 og 2016 (antall i parentes).* 139
Tabell 5.2: . *Antall fylkeskommuner som har innført konkurranseutsetting samlet og for gitte oppgaver i 2004, 2008, 2012 og 2016.* 140
Tabell 5.3: . *Andel kommuner som har innført innsats- eller stykkprisbasert finansiering, samlet og fordelt på oppgaver i 2004, 2008, 2012 og 2016 (antall i parentes).* . 142
Tabell 5.4: . *Andel kommuner som benytter budsjettfordelingsmodeller, samlet og fordelt på oppgaver i 2016 (antall i parentes).* 143
Tabell 5.5: . *Andel kommuner som har innført offentlig – privat samarbeid (OPS) samlet og fordelt på oppgaver i 2004, 2008, 2012 og 2016 (antall i parentes).* 144
Tabell 5.6: . *Andel kommuner som har innført «sammenlignbare data» (benchmarking), samlet og fordelt på oppgaver i 2004, 2008, 2012 og 2016 (antall i parentes).* 146
Tabell 5.7: . *Antall fylkeskommuner som har innført «sammenlignbare data» (benchmarking) samlet og for gitte oppgaver i 2004, 2008, 2012 og 2016.* 148
Tabell 5.8: . *Andel kommuner som har innført friere brukervalg, samlet og fordelt på oppgaver i 2004, 2008, 2012 og 2016 (antall i parentes).* 149
Tabell 5.9: . *Hvor konkurranseeksponert de ulike kommunale tjenesteområdene er i 2004, 2008, 2012 og 2016. Prosent kommuner som har innført en eller flere metoder for konkurranseeksponering på det enkelte tjenesteområdet (absolutte tall i parentes).* 151
Tabell 5.10: *Hvor konkurranseeksponert de ulike fylkeskommunale tjenesteområdene er i 2004, 2008, 2012 og 2016. Antall fylkeskommuner som har innført en eller flere metoder for konkurranseeksponering av det enkelte tjenesteområdet* 153

Sammendrag

Lars Chr. Monkerud, Marthe Indset, Sigrid Stokstad og Jan Erling Klausen
Kommunal organisering 2016
Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase.
NIBR-rapport 2016:20

NIBR har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet kartlagt organisasjons- og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner i 2016. Denne rapporten dokumenterer data og oppsummerer hovedtrekk fra undersøkelsen. Seks tidligere rapporter og notater beskriver tilsvarende forhold fra 1995 og framover (Johnsen 1996, Gravdahl og Hagen 1997, Vabo og Stigen 2000, Hovik og Stigen 2004, Hovik og Stigen 2008 og Blåka mfl. 2012). Der det foreligger data over tid, sammenlignes funn fra årets undersøkelsen med funn fra tidligere undersøkelser.

De første kartleggingene avdekket omfattende endringer i kommunenes og fylkeskommunenes organisering. Kartleggingene fra 2008 og 2012 viste at endringene i overordnet politisk og administrativ struktur bremset opp. I undersøkelsen fra 2016 har vi sett at en slik hovedtendens fortsetter. Det er stor grad av stabilitet i kommunenes og fylkeskommunenes organisering. Samtidig ser vi noen tydelige utviklingstrekk i organiseringen av kommuner og fylkeskommuner, blant annet når det gjelder administrativ struktur og også når det gjelder kommunenes og fylkeskommunenes arbeid med kommunikasjon, informasjon og demokratiutvikling.

Politisk organisering

Antallet representanter i kommunestyrer og fylkesting, samt antall saker i disse organene holder seg på samme nivå i 2016 som i foregående valgperioder. Kvinneandelen i kommunestyrer, formannskap, fylkesting og fylkesutvalg samt faste politiske utvalg ligger på noenlunde samme nivå som i foregående valgperiode.

Det store flertallet av kommunene organiserer seg i perioden 2012-2015 etter formannskapsprinsippet, bortsett fra Oslo, Bergen og

Tromsø, som har parlamentarisme som styringsprinsipp. Fire fylkeskommuner organiserer seg etter et parlamentarisk styringsprinsipp (Nordland, Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark).

I formannskapskommunene ser vi at formannskapet får redusert betydning. Undersøkelsen for 2016 viser at omfanget av delegert myndighet fra kommunestyret til andre politiske organer fortsatt minker, og en tydelig tendens i perioden 2008-2012 til at formannskapets rolle reduseres fortsetter også fra 2008 til 2016. For fylkeskommunene ser vi en viss tendens til at mindre myndighet delegeres fra fylkestinget til andre politiske organer – motsatt utviklingen fra 2008 til 2012. Forholdstallsvalg for konstitueringen av formannskapet har blitt mindre vanlig siden 2000, og er i tilbakegang også mellom 2012 til 2016.

Andelen kommuner som har faste politiske utvalg er på samme nivå som i forrige undersøkelse (rundt 80 prosent). Flesteparten av slike utvalg er gitt beslutningsmyndighet, og man ser at en slik tendens forsterkes noe i 2016. Kartleggingen viser at et typisk spesialiseringsprinsipp for *funksjonsinndeling* av utvalg benyttes i noe mindre grad, mens *formålsmodeller* av ulike typer blir noe mer utbredt i 2016.

Kartleggingen av organiseringen av de siste fasene i budsjettprosessen viser at administrasjonssjefen har fått en sterkere rolle i 2016 på bekostning av de folkevalgte organene. Dette viderefører lengre trender som har pågått siden begynnelsen av 2000-tallet, der en «sentralisert administrativ» prosess nå er totalt dominerende både i kommunene og i fylkeskommunene.

Administrativ organisering og tjenesteorganisering

Omfanget av delegering fra politiske organer til administrasjonssjefen endrer seg ikke dramatisk fra 2012 til 2016. På det administrative nivået ser vi imidlertid noen tydelige utviklingstrekk. I 2012 var trenden at «kommunene i noe større grad vender tilbake til den tradisjonelle hierarkiske organiseringen med mellomledere, enn det som har vært vanlig mot slutten av 2000- tallet» (Blåka mfl. 2012:92). En tidligere utflating av organisasjonsstrukturen i kommunene stopper altså opp etter 2008, og en ser at trenden i 2012 også fortsetter i 2016: Kommunene vender i stadig større grad tilbake til den tradisjonelle hierarkiske organiseringen.

I 2016, som i foregående undersøkelser, er det er fremdeles slik at kommunene ivaretar de fleste oppgavene innenfor egen driftsorganisasjon. Samtidig velger kommunene interkommunale

løsninger for oppgaveløsing på flere områder (slike som revisjon og renovasjon). Vertskommunesamarbeid (uten folkevalgt nemnd) benyttes i liten grad, men med et visst innslag innenfor krisesenter- og legevaktområdene. Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd benyttes i svært liten grad. Ordninger der kommunal tjenesteyting er geografisk distriktsinndelt er i ferd med å fases helt ut.

Kartleggingen i 2016 har for første gang tatt for seg ulike styringsvirkemidler som kommunene tar i bruk overfor sine selskaper. Mange kommuner oppgir å ha eierskapsmeldinger for alle sine selskaper, mens en del også holder eiermøter og har en eierstrategi i møte med kommunens selskaper. Andre styringsvirkemidler – for eksempel eierstrategier for enkeltselskaper eller delegasjonsreglement – benyttes i mindre omfang. Fylkeskommunene benytter alle aktuelle styringsvirkemidler i større grad enn hva som er tilfelle hos kommunene.

Informasjon, kommunikasjon og demokratitiltak

Kommunenes arbeid med informasjon, kommunikasjon og demokratitiltak er i endring. Fylkeskommunenes bruk av ulike tiltak for ekstern kommunikasjon viser noenlunde samme tendens som for kommunene.

I 2016 bruker få kommuner lokal dagspresse eller informasjonsavis i kommunikasjonen med innbyggerne, mens flere ansetter informasjons- medarbeider i hel- eller deltidsstilling. Samtidig ser man økende bruk av nærradio-/lokal-TV-/Internettsendinger fra kommunestyremøter. Bruken av Internett i kommunikasjon med befolkningen har stabilisert seg på et høyt nivå, og siden 2008 har antallet kommuner som benytter seg av SMS-kommunikasjon fordoblet seg hvert fjerde år (slik at 2/3 av alle kommuner nå benytter seg av dette). Sosiale medier benyttes nå av nærmere 90 prosent av kommunene (mot 55 prosent i 2012). Andelene kommuner som gir ut informasjonsmateriell på flere språk og som gir ut informasjonsmateriell for blinde øker også fra 2012 til 2016.

Åpne informasjonsmøter brukes hyppigere i 2016 enn i 2012, og bruken av folkemøter/høringer og befolkningsundersøkelser øker også kraftig i samme periode. Innbyggerinitiativ benyttes i økende grad i perioden 2004-2015. Mens det ble fremmet innbyggerinitiativ i om lag 27 prosent av alle kommunene i foregående valgperiode økte dette tallet til 37 prosent i 2012-2015-perioden. I samme tidsrom kan det anslås at antallet innbyggerinitiativ økte med rundt 26 prosent.

Bruken av etablerte formelle organer for deltakelse fra befolkningen gjennomgår få endringer fra 2012 og 2016. I fylkeskommunene har det imidlertid vært en betydelig økning i andelen som har etablert og unges fylkesting mellom 2012 og 2016, mens barne- og/eller ungdomsråd blir mindre vanlig etter 2012.

Andelen kommuner som har formalisert sin politikk overfor frivillig sektor har økt fra 2012 til 2016. Utover formalisert samarbeid i råd, komiteer og utvalg er ad hoc samarbeid med frivillige lag/foreninger, ideelle organisasjoner og næringsliv det vanligste også i 2016. For fylkene er ad hoc-samarbeid, medvirkning og samarbeid om lokale prosjekter den vanligste formen for samarbeid med ulike aktører.

Konkurranseeksponering og markedsmekanisme

Frem til 2012 økte andelen kommuner som benytter ulike konkurranseeksponeringstiltak kraftig. Frem mot 2016 flater denne utviklingen ut på de fleste områder. Bruken av konkurranseutsetting og av innsats- eller stykkprisfinansiering på ulike tjenesteområder er stort sett uendret siden 2012. Offentlig-privat samarbeid (OPS) blir i 2016 mindre vanlig blant norske kommuner. Mønsteret som beskrives ovenfor gjelder i stor grad også fylkeskommunene. Samtidig tiltar bruken av «sammenlignbare data» eller benchmarking over tid. Kommunene tar også i økende grad i bruk friere brukervalg frem mot 2012, men omfanget har i 2016 nådd et foreløpig metningspunkt. For fylkenes del benyttes friere brukervalg i mindre grad i 2012 og 2016 enn tidligere.

Summary

Lars Chr. Monkerud, Marthe Indset, Sigrid Stokstad and Jan Erling Klausen
Municipal organization 2016
A report on the Ministry of Local Government and Modernisation's organization database.
NIBR Report 2016:20

In 2016, on behalf of the Ministry of Local Government and Modernisation, the Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR) administered a survey to Norwegian municipalities and counties. Survey data on local government organizational forms and working processes in 2016, forming a part of the Ministry's organization database, is summarized and documented in the present report. Previously, six similar surveys have been carried out (see Johnsen 1996, Gravdahl and Hagen 1997, Vabo and Stigen 2000, Hovik and Stigen 2004, Hovik and Stigen 2008 and Blåka et al. 2012). Throughout the report, if possible, results from the survey at hand are juxtaposed with those from previous surveys.

While the early surveys, taken together, documented quite substantial changes in the political and administrative organization of local governments over time, the surveys from 2008 and 2012 showed that this trend had slowed down considerably. Data from the present survey shows that this is also the current state of affairs: The over-all conclusion is that there is great organizational stability. Nevertheless, there are also some real developments that go against the general trend, not the least with respect to overarching administrative structures and how local governments at both tier levels work with improving local democratic processes (e.g. with efforts to enhance communication and information practices in their relations with local citizenries).

Political organization

Both at the municipal and county levels, the number of seats in local councils stays much the same as in previous electoral periods,

as does the number of meetings of, and cases discussed in, councils. Likewise, the share of female members in local councils, local executive boards and local standing committees stays much the same as in previous years.

Practically all municipalities adhere to the alderman principle (*formannskapsprinsippet*) in the 2012-2015 period, the exceptions being Oslo, Bergen and Tromsø, all of which are set up with parliamentarian systems of government in the mentioned period. In addition, parliamentary systems are found in four (out of nineteen) counties (Nordland, Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark).

Survey data suggests that the typical executive board (of aldermen) has a somewhat weaker political role in the 2012-2016 period as compared to that in previous periods. Moreover, 2016 data shows that local councils delegate ever less decision making powers to other political bodies, and that the diminished role for the executive board bears witness of a trend visible from 2008 onwards. The tendency for councils to retain more decision making powers in 2016 is also apparent in county government, in contrast to the 2008-2012 period, in which delegation of such powers from county councils increased. Since the early 2000s, the allocation of seats on municipal and county executive boards is increasingly decided upon by way of a negotiated agreement rather than by a principal of proportionality, a trend that continues in the 2012-2016 period.

The share of municipalities that have set up standing committees is much the same as was recorded in the penultimate survey (around 80 per cent). Nearly all standing committees are accorded decision making powers, a tendency that is particularly clear in the present survey. In 2016 standing committees are specialized less according to a "principle of functionality" and somewhat more along sectoral lines.

The current survey shows that the chief administrative officer (CAO) is typically given an ever more central and influential role in the final stages of the budgeting process – at the expense of important roles for popularly elected bodies. This is the culmination of a longer trend beginning in the early 2000s, whereby a "centralized administrative" budgeting process is now totally dominant among municipalities and counties alike.

Administrative organization and organization of service provision

Levels of delegation from political bodies to the CAO do not change dramatically from 2012 to 2016. However, with respect to the administrative level itself, there seems to be an ongoing trend from 2008 onwards to the effect that "municipalities […] to a certain extent [are] returning to the traditional and hierarchical way of organizing [the administration], *with* middle management" (Blåka et al. 2012:92). In other words, while the trend towards ever "flatter organization" structures culminates in 2008, from 2012 onwards municipalities are increasingly opting for a familiar hierarchical administrative set-up.

In 2016, as in previous surveys, the main tendency is for municipalities to provide services in-house. At the same time, inter-municipal arrangements are also common in many service areas (such as accounting and refuse collection). Arrangements by which municipalities' service provision is managed by other "host municipalities" is quite uncommon, as are schemes by which service provision is managed separately in different geographical areas.

A new set of questions in the 2016 survey deals with municipalities' use of different mechanisms for governing their corporate entities (such as limited liability corporations and inter-municipal companies in which municipalities have stakes). While quite many municipalities have detailed corporate policies covering the bulk of municipal companies, and quite a few also set up regular meetings and devise corporate strategies, other mechanisms, such as company specific strategy documents and detailed delegation plans, are less frequent. Use of different mechanisms for corporate governance is more widespread among counties than among municipalities.

Information, communication and citizen participation

Municipalities' work in the areas of information, communication and the democratic participation of local inhabitants seems to undergo substantial changes in the 2012-2016 period – with parallel developments for counties in the same period.

In 2016, few municipalities make use of the local press or print media otherwise when communicating with local inhabitants. On the other hand, ever more municipalities hire professional information officers, and municipalities increasingly broadcast council meetings on local radio or TV platforms or on the Internet. Communication over the Internet has in recent periods

stabilized at very high levels, and since 2008, the number of municipalities that make use of text messaging (SMS) has doubled every four years (two thirds of all municipalities are using SMS services in 2016). Social media is utilized for communication with local inhabitants in 90 per cent of municipalities in 2016 – up from 55 per cent in 2012 – and municipalities issue information materials in different languages, as well as in Braille, more frequently in 2016 than in 2012.

Open meetings to inform local populations are more frequent in 2016 than in 2012, and in 2016 municipalities also make markedly more use of town meetings/hearings and local population surveys. The Citizen' Initiative instrument (*innbyggerinitiativ*) is used ever more frequently in the 2004-2015 period. While Citizens' Initiatives were put forward in 27 per cent of all municipalities in the previous electoral period (2008-2012), the corresponding figure for the current period is 37 per cent. Moreover, one may estimate that the total number of individual Citizens' Initiatives has risen by 26 per cent between the two periods.

While the use formal organs for popular participation in municipal governance does not seem to change much from 2012 to 2016, an increasing number of counties establish county councils for children and juveniles in 2016 (although other arenas for young people's participation in county affairs are also dismantled).

The share of municipalities that have formalized their policies toward the third (voluntary) sector increases between 2012 and 2016. Apart from formal cooperation in various councils and committees, municipalities most often cooperate on an ad hoc basis with both third sector actors, charitable organizations and private sector representatives. Counties often engage in participatory arrangements with different actors, and the two sides cooperate frequently on various local projects.

Exposure to competitive practices and use of market mechanisms

Up until 2012, a growing number of municipalities were applying various competitive practices in different service sectors. By 2016, the over-all trend levels off. Overall levels of use of competitive tendering and of production based financing schemes do not change noticeably between 2012 and 2016. In addition, public-private partnerships (PPP) seem to become somewhat less frequent over the past four years. On the other hand, benchmarking practices become somewhat more widespread during the same period. The aforementioned patterns also roughly

apply to the use of competitive and market mechanisms in county governments. Municipalities' use of free user choice arrangements increases steadily up until 2012, but levels off by 2016. While the frequency of such arrangements in county governments does not change much from 2012-2016 either, free user choice was, conversely, *more* commonplace for county services before 2012.

1 Innledning

1.1 Kommunal organisering

Etter iverksettingen av revidert kommunelov 1. januar 1993 (lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992) har norske kommuner hatt betydelig frihet til å velge organisasjons- og arbeidsformer. Da kommuneloven ble revidert var mye av debatten preget av ønsker om forandring for større effektivitet i offentlig sektor, og utover på nitti-tallet bidro nettopp en mindre restriktiv kommunelov til omfattende endringer og et større mangfold i kommunesektoren. Løsningene var gjerne inspirert av såkalt «*New Public Management*»-tankegang (Hood 1991; Pollitt 1990; Øgård 2005), med vekt på strategiske beslutningsprosesser, delegasjon, fristilling, konkurranseutsetting og privatisering. Frikommuneforsøkene og pilotkommuneforsøkene på begynnelsen av nitti-tallet var typiske uttrykk for denne måten å tenke på (Hovik og Stigen 2008:29-30).

Et annet ønske var at kommunene skulle fungere bedre som lokale politiske felleskap. Spørsmål ble stilt om hvordan kommunene engasjerte den lokale befolkningen – i den offentlige debatten og i politisk medvirkning (Pettersen og Rose 2000). Her pekte man på virkemidler slike som formelle brukerorganer, folkemøter, brukermøter og –undersøkelser, spørretimer, samt former for direkte kommunikasjon med befolkningen gjennom overføringer i for eksempel nærradio og lokal-TV (Hovik og Stigen 2008).

Blant annet på bakgrunn av de endringene som man så komme i kommunesektoren etablerte Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) i 1995 en kommunal og fylkeskommunal Organisasjonsdatabase, nettopp for å kunne få en bred oversikt over endringstiltak og for å kunne følge utviklingen i slike over tid (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1996:60-63). Etter en pilotundersøkelse i 1995 ble den første ordinære undersøkelsen gjennomført i 1996, og deretter hvert fjerde år fremover (altså i 2000, 2004, 2008, 2012). Årets undersøkelse er altså den sjuende i

rekken som gjennomføres på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og datainnsamlingen ble gjennomført i første halvår i 2016. Som ved tidligere undersøkelser (bortsett fra pilotundersøkelsen) legges det opp til at databasen oppdateres med nye opplysninger rett etter gjennomførte kommunestyre- og fylkestingsvalg, og det er også planen at dette videreføres i fremtidige undersøkelser. Motivene bak og målene med denne registreringen av kommunale organisasjonsdata kan beskrives mer presist (Johnsen 1996:9):

- Databasen skal dekke KMDs behov for oversikt over hvordan kommunene er organisert.
- Den skal være et hjelpemiddel for forskning på kommunal organisering.
- Den skal være et hjelpemiddel i arbeidet med å evaluere aktuelle reformer og endringsprosesser i kommunene.
- Den skal bidra til en mer samordnet innsamling av data om kommunal organisering.

Rapporten presenter resultatene fra 2016-undersøkelsen, og sammenstiller resultater herfra med sammenlignbare resultater fra tidligere undersøkelser (der disse finnes). Som ved tidligere rapporteringer er det «hovedtrekkene» i norske kommuners og fylkeskommuners organisasjonsformer som presenteres. Det gjøres ingen videre analyser av hva som kan forklare de forholdene som dokumenteres. Ambisjonen her er kun å beskrive status for kommunal og fylkeskommunal organisering, samt å si noe om utviklingen i denne over tid.

Mange av spørsmålene i Organisasjonsdatabasen har vært under stadig revidering ettersom behovet for å undersøke spesifikke forhold også endrer seg over tid. En del spørsmål har gjennom årene blitt kuttet ut, andre har kommet til, og noen er omarbeidet slik at opplysningene herfra ikke er direkte sammenlignbare med tidligere års registreringer (Hovik og Stigen 2008:30). I den foreliggende rapporten presenterer vi kun svar på spørsmål som var med i 2016- undersøkelsen og eventuelle utviklingstrekk for disse over tid.[2] Etter en gjennomgang av de foregående

[2] For en beskrivelse av utviklingen fram til 2012 på områder som ikke er fulgt opp her se Blåke mfl. (2012), Hovik og Stigen (2008), Hovik og Stigen (2004) og Vabo og Stigen (2000), Johnsen (1996), Gravdahl og Hagen (1997).

undersøkelsene kan utviklingen i kommunesektorens organisering i hovedtrekk beskrives på følgende vis (Blåka mfl. 2012:27-28):

I de to første undersøkelsene så man at mange kommuner gjennomførte organisatoriske endringer i etterkant av kommunevalget i 1995. Mens man så enkelte endringer når det gjaldt iverksetting – dvs. med hensyn til delegasjon, konkurranseutsetting, privatisering mv. – hadde det skjedd betydelige endringer i politisk organisering innenfor formannskapsmodellen. Konklusjonen var at formannskapene og fylkesutvalgene hadde utviklet seg i retning av strategiske organer, mens det på administrativ side hadde skjedd en hierarkisering og integrering av kommunenes toppadministrasjon.

Undersøkelsen fra 2000 avdekket at endringsiveren var mindre på siste halvdel av 90-tallet enn i de forutgående periodene (Vabo og Stigen 2000:9). Dette ble forklart med at kommunene som hadde behov for endringer benyttet seg av mulighetene når de bød seg (dvs. gjennom revidert kommunelov fra 1993). På tross av en viss stagnasjon i omfanget av endringstiltak i kommunene, fortsatte imidlertid en utvikling der organisasjonsendringer og organisatoriske tiltak var aktuelle virkemidler mot slutten av nittitallet og inn i et nytt århundre.

I 2004 så man at det igjen hadde skjedd omfattende endringer i kommunenes og fylkeskommunenes organisering. I undersøkelsen ble det avdekket stor endringsiver i de fire første årene av det nye tiåret. Med hensyn til den politiske organiseringen fortsatte utviklingen i retning av stadig færre politiske verv og færre saker behandlet av politiske organer. Et fremtredende trekk var at den administrative organiseringen utviklet seg vekk fra en struktur med administrative etater eller fagavdelinger, og mot et opplegg med «flat struktur».

Fra og med 2000 har Organisasjonsdatabasen kartlagt bruken av en rekke mål- og resultatstyringstiltak med utspring fra den såkalte «*New Public Management*»-retningen (Christensen og Lægreid 2001; Klausen mfl. 1998; Pollitt og Bouckaert 2004; Vabo og Stigen 2004; Øgård 2005). Fokus har her vært på endringsomfang og nye former for organisering, og styring og ledelse, både politisk og administrativt. For eksempel ble kommunene bedt om å rapportere på flere personalpolitiske tiltak – slik de kan ses som sentrale elementer i en «*New Public Management*»-tankegang. Og etter hvert som nye tiltak for å sikre politisk styring og rapportering fra virksomhetene i kommunene og fylkeskommunene er utviklet, er disse blitt inkludert i kartleggingen (Hovik og Stigen 2008:30-31).

En sentral konklusjon fra 2008-kartleggingen var at omfanget av organisasjonsendringer var betydelig mindre enn i tidligere perioder, både på politisk og administrativ side. Dessuten hadde en utvikling mot mer delegering av myndighet fra politikk til administrasjon stanset opp. På den annen side ble stadig flere tjenester konkurranseeksponert i stadig flere kommuner og fylkeskommuner. Og man innførte også flere tiltak for å komme innbyggerne, næringsliv, lokale organisasjoner og brukere i møte – tiltak slike som folkemøter, idédugnader og brukerundersøkelser.

Mens 2012-undersøkelsen ikke avdekket særlige endringer i politisk organisering var det et tydelig trekk at flere administrasjonssjefer enn tidligere videredelegerer myndighet i budsjett- og/eller personalsaker, og at tendensen til «utflating» av den administrative strukturen, mot en såkalt «to-nivåmodell», så ut til å ha stanset opp eller endog ha blitt reversert (Blåka mfl. 2012:176-177). Et annet tydelig mønster var at kommunene stadig konkurranseeksponerte flere tjenesteområder (*ibid.*:181). Et annet forhold som man var opptatt av i 2012-kartleggingen var om kommunene i økende grad tar i bruk tiltak for å sikre innbyggerdeltakelse. Her fant man visse positive trender – bla. økende bruk av brukermøter og – undersøkelser – samt at man i stor grad benytter seg av Internett i kommunikasjonen med innbyggerne, inkludert en betydelig bruk av sosiale medier (*ibid.*:181-182).

Ovenstående reiser flere interessante spørsmål som årets undersøkelse kan gi visse svar på. Fortsetter tilbakegangen for en «utflatet» administrativ struktur også fra 2012 til 2016? Fortsetter tendensen med økt konkurranseeksponering? Tar kommunene, og fylkeskommunene, i bruk nye virkemidler for å kommuniserer med og informere innbyggerne – herunder de «nyeste» typer sosiale medier mv.?[3] Disse og andre typer spørsmål kan forhåpentligvis belyses i en gjennomgang av hovedtrekkene i data fra undersøkelsen.

Rapporten er i det videre disponert som følger: I neste del av dette kapittelet presenterer vi kort metoden for innsamlingen av data (spørreundersøkelsen).[4] I etterfølgende kapittel (kapittel 2) beskrives politisk organisering i kommunene og fylkeskommunene

[3] En studie gjennomført i januar 2011 viser at innbyggerne gir kommunene best attest for effektivt styre og dårligst for borgernært styre (Bukve og Rose 2011). Dette viser altså at det er et visst potensial for å forbedre kommunenes forhold til innbyggerne med hensyn til informasjon, medvirking og kommunikasjon.

[4] En mer detaljert beskrivelse og dokumentasjon av spørreundersøkelsen presenteres i vedlegg 1.

slik dette kommer frem i innsamlede data. I kapittel 3 følger beskrivelsen av administrative kjennetegn ved norske kommuner og fylkeskommuner – fra toppledelse og videre ned i kommuneorganisasjonen – samt organiseringen av tjenestenivået. Kapittel 4 tar så for seg ulike typer kommunal og fylkeskommunal informasjonsvirksomhet samt innbyggernes alternative deltakelsesmuligheter. I kapittel 5 følger en redegjørelse for kommunenes og fylkeskommunenes bruk av konkurranseeksponering og markedsmekanismer. Rapporten avsluttes med en sammenfatning av hovedfunnene i kapittel 6.

1.2 Metode

By- og regionforskningsinstituttet NIBR[5] har hatt ansvaret for å utarbeide det faglige opplegget rundt alle de sju undersøkelsene som ligger til grunn for Organisasjonsdatabasen, herunder innhenting og presentasjon av data.[6] I årets undersøkelse ble e-post med lenke til elektronisk spørreskjema sendt ut til alle landets kommuner og fylkeskommuner 21. januar 2016. E-post ble sendt ut til e-postadressene til (fortrinnsvis) alle administrasjonssjefene i kommunene og fylkeskommunene. For kommunene/ fylkeskommunene med parlamentarisk styringsmodell ble e-postadresse til kommunalråd (eller tilsvarende) ved byråleders avdeling benyttet. Forut for dette hadde KMD sendt ut brev til alle kommuner og fylkeskommuner, hvor formålet med undersøkelsen ble presentert og kommunene ble forberedt på at de ville få tilsendt skjemaet per e-post.

Etter fem ordinære runder med utsendelse av standard purringer pr. e-post i tiden før 16. mars 2016, samt fem ytterligere runder med e-poster tilpasset den enkelte respondent i perioden 7. april-11. august, hadde vi ved avslutning av undersøkelsen 5. september fått inn 343 elektroniske skjema med minst ett svar, dvs. svar fra 80,1 prosent av kommunene. Fra fylkene hadde vi fått inn svar fra alle atten respondentene ved undersøkelsens avslutning 18. september (etter fire ordinære purrerunder i tiden før 7. mars).[7]

---

[5] Tidligere Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).

[6] I nært samarbed med representanter fra KMD (og forløperdepartementer) samt med representanter fra akademia og kommunesktoren (i ulike typer kompetansegrupper).

[7] Dvs. fra alle fylkeskommuner utenom Oslo.

Svartilbøyeligheten for kommunene varierer noe med hensyn til kommunestørrelse og landsdels- og fylkestilhørighet. Småkommuner (under 3000 innbyggere) har en svarprosent på 82, mellomstore kommuner (3000-9000) har svarprosent på 75, mens de store kommunene (over 9000) har en svarprosent på 85. Mellom landsdeler varierer svarprosenten mellom 75 (Nord-Norge) og 84 (Østlandet), og mellom fylker mellom 60 (Aust-Agder) og 95 (Akershus).[8] I vedlegg 1 presenteres opplegget for datainnsamlingen nærmere med hensyn til frafall for enkeltkommuner mv., samt en diskusjon av enkelte spørsmål i årets spørreskjema med hensyn til datakvalitet. I vedlegg 2 gjengis spørreskjema for kommunene[9] og i vedlegg 3 gjengis brev og invitasjons-e-post som ble sendt ut til kommunene og fylkeskommunene.

[8] For kommunestørrelses- og landsdelsindelingene ser man altså langt mindre variasjon i svartilbøyelighet (gitt ved variasjonsbredden) i årets undersøkelse enn hva som var tilfellet i 2012 (jf. Blåka 2012 mfl.: tabell v1.1). For landsdelsinndelingen er forholdet dog motsatt.

[9] Elektronisk spørreskjema for kommunene kan nås på https://easyfact.no/reply/dedqyrteil. Skjema for fylkeskommunene kan nås på https://easyfact.no/reply/sdommoishe.

2 Politisk organisering 2000-2016

2.1 Valgordningen ved konstitueringen av formannskap/kommuneråd og fylkesutvalg/fylkesråd

Norske kommuner og fylkeskommuner er i all hovedsak organisert etter formannskapsprinsippet. I 2008 oppga to kommuner at de var organisert etter en parlamentarisk styringsmodell (Hovik og Stigen 2008) – Oslo innførte parlamentarisme i 1986 og Bergen i 2000. I 2012 er det ytterligere en kommune, Tromsø, som oppgir å være organisert etter den parlamentariske styringsmodellen (Blåka mfl. 2012). Tromsø kommune innførte parlamentarisme etter kommunevalget i 2011, men har avviklet ordningen (fra 1. juli 2016) og gått tilbake til formannskapsprinsippet. Som i 2008 og 2012, er det fire fylkeskommuner som organiserer seg etter et parlamentarisk styringsprinsipp (Nordland, Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark).

I kommuner/fylker med parlamentarisk styringsform skjer valg av kommuneråd/fylkesråd etter reglene i kommunelovens § 38 som flertallsvalg (Hovik mfl. 2008:37). I kommuner og fylker med formannskapsmodell foregår valg til formannskap/fylkesutvalg enten som forholdstallsvalg eller avtalevalg.[10] Dersom ett eller flere medlemmer krever det, blir forholdstallsvalg benyttet. Avtalevalg gjennomføres på bakgrunn av innstilling med forslag til medlemmer og varamedlemmer, som så skal vedtas enstemmig av kommunestyre eller fylkesting (Hovik et al 2008; Ot.prp. nr. 96 (2005-2006)).

[10] Frem til 1. januar 2007 flertallsvalg.

I tabell 2.1 vises valgordningene som benyttes i kommunene og fylkeskommunene ved konstituering av formannskap og fylkesutvalg.

Tabell 2.1: *Valgordning ved konstituering av formannskap og fylkesutvalg 2008, 2012 og 2016, og formannskap/kommuneråd og fylkesutvalg/fylkesråd 2000, 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).*

	2000	2004	2008	2012	2016
Kommuner:					
Forholds-tallsvalg	88,5 (317)	89,0 (290)	71,7 (230)	65,9 (224)	64,0 (206)
Avtalevalg	11,5 (41)	11,0 (36)	28,3 (91)	34,1 (116)	36,0 (116)
Fylker:					
Forholds-tallsvalg	72,2 (13)	71,4 (10)	63,6 (7)	57,1 (8)	14,3 (2)
Avtalevalg	27,8 (5)	28,6 (4)	36,4 (4)	42,9 (6)	85,7 (12)

For 2016, spørsmål. 9: «Hvilken valgordning ble benyttet ved konstitueringen av formannskapet (fylkesutvalget)?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.1 i Blåka mfl. (2012).

Forholdstallsmetoden er i 2016 fremdeles den klart dominerende. Selv om prosentandelen kommuner som benytter forholdstallsmetoden falt fra 88,5 prosent i 2000 til 65,9 prosent i 2012, har den i den siste fireårsperioden ikke endret seg nevneverdig. Størst endring ser vi mellom 2004 og 2008, noe som mest sannsynlig skyldes at muligheten til å benytte seg av avtalevalg ble lovregulert i denne perioden (Innst.O. nr 9 (2006-2007)). For fylkeskommunene ses et tilsvarende mønster over tid, med et fall for prosentandelen som benytter forholdstallsmetoden fra 72,2 prosent i 2000 til 57,1 prosent i 2012. I 2016 faller imidlertid andelen dramatisk, slik at det i 2016 kun er to av 14 fylkeskommuner (med fylkesutvalg) som benytter seg av forholdstallsvalg (14,3 prosent).

2.2 De øverste politiske organene – størrelse, arbeidsmåter og funksjon

2.2.1 Størrelse, møtehyppighet og antall saker

Kommunene

De siste 20 årenes jevne nedgang i gjennomsnittlig antall kommunestyrerepresentanter fortsetter i 2016 (tabell 2.2).

Tabell 2.2: *Antall kommunestyrerepresentanter 1991– 2019. Gjennomsnitt, minimum og maksimum. 1991-1995: N=432; 1995-1999: N=435; 1999-2003: N=435; 2003-2007: N∈ [340,434]; 2007-2011: N=430; 2011-2015: N=429; 2015-2019: N=428.*

	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019
Ant. kommune-styrerepr.	29,7	29,1	28,2	25,7	25,5	25,1	24,8
Maks.	85	85	85	85	85	67	67
Min.	13	13	13	11	11	11	11

Kilder: Antall kommunestyrerepresentanter 1991-1995, 1995-1999, 1999-2003: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Antall kommunestyre-representanter 2003-2007, 2007-2011, 2011-2015, 2015-19: Statistisk sentralbyrå (SSB), Tabell 04813, Kommunestyremedlemmer etter parti/valgliste ved kommunestyrevalget (2003-2015). For mål fra perioder til og med 2011-2015 se også tabell 2.2 i Blåka mfl. (2012).

Selv om man ikke ser store endringer fra den ene perioden til den andre, er det verdt å merke seg at trenden trolig underestimerer en pågående tendens der den typiske enkeltkommunen – alt annet likt – kutter ned på antallet representanter i kommunestyret: Endringer i kommunestrukturen, ved de relativt få kommunesammenslåinger som en har sett siden begynnelsen av nittitallet, bidrar nettopp til å *øke* snittet ettersom større kommuner vil, og til dels må (jf. krav til minsteantall i kommunestyret iflg. §7 i Kommuneloven), holde seg med et større antall kommunestyrerepresentanter.[11]

Også når det gjelder antall formannskapsmedlemmer er det små endringer siden valget i 2007 (tabell 2.3). Mens antallet medlemmer i formannskapet har holdt seg svært stabilt i perioden 1995 til 2016, innebærer tendensen at gjennomsnittlig antall formannskapsmedlemmer har sunket med skarve 5 prosent i perioden (dvs. $(7{,}6-7{,}2)/7{,}6 \cdot 100$ prosent = 5,2 prosent). På den annen side har altså gjennomsnittlig antall kommunestyrerepresentanter sunket med betydelige 17 prosent i

[11] Dvs. at det fra en periode til en annen er slik at en ny og større kommune, med et stort antall kommunestyrerepresentanter, erstatter to eller flere gamle og mindre kommuner, med mindre kommunestyrer. Isolert sett øker dette snittet, slik at en netto observert nedgang i snittstørrelsen betyr at det er en motsatt tendens med «reduserte» kommunestyrer i «uendrede» kommuner. Avfolking av små kommuner kan allikevel også bidra noe i retning av en lavere snittstørrelse over tid (der befokningen faller under minstekravene i Kommunelovens §7).

perioden (jf. tabell 2.2).[12] Den typiske kommunen har trolig altså blitt mer «topptung» over tid, med en økende andel av kommunestyrerepresentantene som også sitter i formannskapet. En rettfrem forklaring her er at mange kommuner allerede er nede i fem formannskapsmedlemmer (minstekravet; i 2016 dreier dette seg om 136 kommuner), mens det typiske antallet kommunestyrerepresentanter altså har kunnet falle jevnt gjennom perioden.[13]

Tabell 2.3: *Antall formannskapsmedlemmer 1991-2015. Gjennomsnitt, minimum og maksimum. 1991-1995: N=432; 1995-1999: N=435; 1999-2003: N=435; 2003-2007: N∈ [340,434]; 2007-2011: N=430; 2011-2015: N=429; 2015-2019: N=428*

	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019
Ant. formann-skapsmedl.	7,6	7,5	7,4	7,5	7,4	7,4	7,2
Maks.	21	21	19	19	23	19	19
Min.	5	5	5	5	5	5	5

Kilder: SSB, Tabell 40812, Formannskapsmedlemmer etter parti/valgliste ved kommunestyrevalget (1987-2015). For mål fra perioder til og med 2011-2015 se også tabell 2.3 i Blåka mfl. (2012).

Som ses i tabell 2.4 har antall møter i kommunestyret vært ganske konstant de siste valgperiodene, etter en viss nedgang fra 1995 til 2003. Antall møter i formannskap/byråd viderefører imidlertid en svakt synkende trend, som har vedvart siden 1995. Det er ikke innlysende hvorfor både kommunestyret og formannskap/byråd har stadig færre møter – der nedgangen altså er tydeligst for sistnevnte. I analysen av materialet fra 2012 (Blåka mfl. 2012) ble det fremsatt en hypotese om at reduksjonen i møtevirksomhet skyldes at flere utvalg innstiller til kommunestyret, og at dette medfører at det er behov for færre møter i formannskapet.

[12] Dvs. (29,7-24,8)/29,7·100 prosent = 16,5 prosent.

[13] For eksempel er det i 2016 kun fem kommuner med 11 kommunestyrerepresentanter, som er (det absolutte) minstekravet for kommuner med 5.000 innbyggere eller færre (og befolkningsstørrelsesgrensen på 5.000 er godt over medianbefolkningsstørrelsen blant norske kommuner).

Tabell 2.4: *Antall møter i kommunestyre og formannskap/byråd 1995-2015. Gjennomsnitt (N i parentes).*

	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Kommunestyre	9,7 (354)	9,6 (351)	8,9 (337)	9,1 (318)	9,0 (347)	9,2 (337)
Formannskap/byråd	20,7 (352)	18,0 (357)	16,4 (334)	15,6 (319)	14,6 (346)	13,5 (328)

For 2016, spørsmål 1 og 5: «Hvor mange møter hadde kommunestyret og formannskapet/kommunerådet i 2015». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.4 i Blåka mfl. (2012).

Vi ser av tabell 2.5 at antallet saker i formannskapet viderefører en synkende trend, som har vedvart siden 1995, og dette kan støtte opp om en slik antagelse. Det viser seg også at antall saker i kommunestyret nå er svakt økende – med en snittøkning på rundt tre saker pr. år fra 2011 til 2015 – motsatt en klart synkende trend i tidligere valgperioder. Det er selvsagt vanskelig å avgjøre hvorvidt det er hold i nevnte hypotese basert på dette materialet og disse betraktningene alene, men mønsteret er altså i tråd med en trend der flere utvalg innstiller direkte til kommunestyret (dvs. ikke via formannskapet).

Tabell 2.5: *Antall saker i kommunestyre og formannskap 1995–2015. Gjennomsnitt (N i parentes).*

	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Kommunestyre	124,9 (364)	117,2 (355)	105,9 (336)	111,7 (318)	108,4 (347)	111,3 (334)
Formannskap	210,1 (367)	156,0 (358)	126,5 (334)	125,2 (316)	114,1 (346)	108,7 (326)

For 2016, spørsmål 2 og 6: «Hvor mange saker behandlet kommunestyret og formannskapet/kommunerådet i 2015». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.5 i Blåka mfl. (2012).

I tabell 2.6 vises utviklingen i antallet interpellasjoner og spørsmål i kommunestyrene for de siste femten årene. Den kraftige økningen i antall interpellasjoner/spørsmål i kommunestyret fra 2007 til 2011 ser nå ut til å ha flatet ut, og i gjennomsnitt har kommunestyrene i 2015 om lag like mange interpellasjoner/spørsmål som i 2011.

Tabell 2.6: *Interpellasjoner/spørsmål i kommunestyrene 1999, 2003, 2007, 2011 og 2015. Gjennomsnitt (N i parentes).*

	1999	2003	2007	2011	2015
Kommunestyre	5,6 (309)	6,3 (278)	7,0 (288)	12,7 (309)	13,1 (319)

For 2016, spørsmål 3 og 4: «Hvor mange interpellasjoner/spørsmål fra politikerne ble stilt i 2015?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.6 i Blåka mfl. (2012).

Som påpekt av Blåka mfl. (2012:35) kan imidlertid den observerte veksten skyldes tekniske endringer i spørreskjema.[14] Tallene for 2011 og 2015 er imidlertid sammenlignbare, og viser altså ingen betydelig endring de siste fire år.

Fylkeskommunene

Tabell 2.7 gir en oversikt over antall fylkestingsrepresentanter i valgperiodene fra 1991-1995 og frem til i dag. Mens det skjedde en kraftig reduksjon av det typiske antallet fylkestingsrepresentanter fra 90-tallet og inn på 2000-tallet, holder nivået seg på rundt 40 representanter for valgperiodene fra og med 2003-2007 – om enn med en svak reduksjon i 2015-2019-perioden, der en for eksempel ser at fylket med minst antall representanter nå har 31 slike mot 33 i perioden før.[15]

[14] I undersøkelsene før 2012 ble det ikke skilt mellom spørsmål og interpellasjoner. I 2012 og 2016 er målet som presenteres summen av disse.

[15] Dette er allikevel langt unna (det absolutte) minstekravet på 19 representanter (for fylker med 150.000 innbyggere eller færre; gjelder fire fylker). Minstekravene for kommunene (§7 i Kommuneloven) er nok mer «reelle minstekrav» en tilsvarende er for fylkene, som er større (befolkningsmessig og økonomisk), og slik kan og må holde seg med et større antall representanter i forsamlingen.

Tabell 2.7: *Antall fylkestingsrepresentanter 1991- 2012. Gjennomsnitt, maksimum og minimum. 1991-1995: N=17; 1995-2019: N=18.*

	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019
Ant. fylkes-tingsrepr.	51,8	49,5	49,1	40,4	41,0	40,4	39,7
Maks.	85	71	67	57	57	57	57
Min.	35	35	35	33	35	33	31

Kilde: Antall fylkestingsrepresentanter 1991-1995, 1995-1999,1999-2003: NSD; Antall fylkestingsrepresentanter 2003-2007: SSB, Kommunestyre- og fylkestingsvalget, Tabell 5 (http://www.ssb.no/emner/00/01/02/kommvalg/tab-2004-04-05-05.html); Antall fylkestingsrepresentanter 2011-2015: SSB, Kommunestyre- og fylkestingsvalget, Tabell 34 (http://www.ssb.no/kommvalgform/tab-2011-12-19-34.html). Antall fylkestingsrepresentanter 2015-2019: Statistisk sentralbyrå (SSB), Tabell 04809, Medlemmer til fylkestinget etter parti/valgliste ved fylkestingsvalget (1987-2015). For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.7 i Blåka mfl. 2012.

Også den gjennomsnittlige fylkesutvalgstørrelsen holder noenlunde samme nivå gjennom årene, og det er nå i snitt 11 medlemmer stort (tabell 2.8).[16] Dette er riktignok en nedgang på rundt ett medlem fra tidligere valgperioder – og minsteantallet er nå på fem medlemmer (i Oppland) – men ser en bort fra den sterke reduksjonen i antallet fylkestingsrepresentanter inn i 2003-2007-perioden, ser en rimeligvis ikke de samme jevne endringer over tid på dette punktet som man ser hos kommunene (jf. tabell 2.2 og 2.3).[17]

[16] I oppstillingen for 2015-2019 er de fire fylkene med parlamentarisme, samt Oslo, utelatt.

[17] Om noe reduseres fylkesutvalgets størrelse mer enn fylkestingets, altså motsatt tendensen for tilsvarende organer i kommunene.

Tabell 2.8: *Antall fylkesutvalgsmedlemmer 1995-2016. Gjennomsnitt, maksimum og minimum. 1991-1999: N=17; 1999-2011: N=13; 2011-2015: N=17; 2015-2019: N=14.*

	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019
Ant. fylkes-utvalgsmedl.	12,1	12,1	11,2	11,7	11,8	12,1	11,0
Maks.	15	15	15	15	15	15	15
Min.	9	9	9	9	9	9	5

Kilde: Antall fylkesutvalgsmedlemmer1995-2007: Organisasjonsdatabasen. Antall fylkesutvalgsmedlemmer 2007-2011: SSB, Kommunestyre- og fylkestings-valg, tabell 13 (http://www.ssb.no/kommvalgform/tab-2008-01-29-13.html), 25.08.2008. Antall fylkesutvalgsmedlemmer 2011-2015: SSB, Kommunestyre- og fylkestingsvalget, tabell 9 (http://www.ssb.no/kommvalgform/tab-2011-12-19-09.html), 15.09.2012. Antall fylkesutvalgsmedlemmer 2015-2019: Statistisk sentralbyrå (SSB), Tabell 04807, Fylkesutvalgsmedlemmer, etter parti/valgliste ved fylkestingsvalget (1983-2015). For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.8 i Blåka mfl. 2012.

Gjennomsnittlige antall møter i fylkesting er omtrent uendret fra 2007 og utover (tabell 2.9) (rundt seks møter), mens antallet møter i fylkesutvalg/råd går ned fra 2012 til 2016 (fra rundt 20 til 15 møter).

Tabell 2.9: *Antall møter i fylkesting og fylkesutvalg 1995 – 2015. Gjennomsnitt (N i parentes).*

	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Fylkesting	5,1 (17)	5,7 (17)	5,7 (15)	6,2 (16)	6,1 (17)	6,2 (18)
Fylkesutvalg	14,9 (16)	14,2 (18)	13, 7 (15)	20,4 (16)	19,5 (17)	15,4 (14)

For 2016, spørsmål 1 og 5: «Hvor mange møter hadde fylkestinget og fylkesrådet/fylkesutvalget i 2015?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.9 i Blåka mfl. 2012.

Samtidig er det en viss variasjon mellom fylkene på dette punktet: I 2015 varierer antall møter i fylkestinget fra fire til elleve (Møre og Romsdal), og antall møter i fylkesutvalget varierer fra åtte til trettifem (Søt-Trøndelag).

I 2008 ble det registrert en viss økning i det gjennomsnittlige antall saker som ble behandlet fylkestingene og fylkesutvalgene og –rådene. Variasjon mellom fylkene var stor, og det ble vist til at fylker med parlamentarisme bidro til å trekke opp gjennomsnittet (Hovik mfl. 2008).

Tabell 2.10 viser utviklingen i antall saker i fylkesting og fylkesutvalg/-råd fra 1995 til 2015, og en ser at antall saker også øker fra 2011 til 2015 – fra rundt 100 saker i 2011 til 109 saker i 2015. Det kan altså synes som dette er en tendens «i tiden» som ikke alene skyldes at parlamentariske fylkeskommuner er med fra og med 2007. Mens økningen i antall saker i fylkesutvalg/-råd bremset noe opp fra 2007 til 2011, ser en også at nivået er noenlunde det samme i dag (kun med en liten nedgang fra 195 til 187 møter).

Tabell 2.10: *Antall saker i fylkesting og fylkesutvalg/fylkesråd 1995, 1999, 2003, 2007, 2011 og 2015. Gjennomsnitt (N i parentes).*

	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Fylkesting	65,2 (16)	84,3 (18)	77,6 (15)	94,8 (16)	100,0 (17)	109,2 (18)
Fylkesutvalg/råd	210,5 (17)	178,5 (18)	146,40 (15)	192,6 (16)	194,8 (17)	187,2 (14)

For 2016, spørsmål 2 og 6: «Hvor mange saker behandlet fylkestinget og fylkesrådet/fylkesutvalget i 2015?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.10 i Blåka mfl. 2012.

Som i 2011 ble det i gjennomsnitt reist i underkant av 20 (19,8) interpellasjoner og spørsmål i fylkestingene i 2015, mot det klart lavere nivået i 2007 (Blåka mfl. 2012: 38).[18] Variasjonen er imidlertid stor på dette punktet også i 2015, med 85 tilfeller av interpellasjoner/spørsmål i Nordland mot ett tilfelle i Sogn og Fjordane.

[18] Selv om tallene for 2007 ikke er helt sammenlignbare med senere tall, da undersøkelsene begynte å skille mellom interpelasjoner og spørsmål i ulike delspørsmål (*ibid.*).

2.2.2 Myndighet og arbeidsoppgaver

Kommunene

Fordeling av saker mellom politiske organer er en indikasjon på hvilke roller disse organene er tiltenkt. Dersom kommunestyret i økende grad delegerer saker til andre organer, kan dette tyde på at kommunestyret er tiltenkt en strategisk og overordnet rolle. Ved å avlaste kommunestyret for mindre og konkrete saker kan dette organet i stedet ha fokus på langsiktig, overordnet politikk, og ha en mer koordinerende rolle.

Tabell 2.11 viser en svakt synkende trend i omfanget av delegasjon av saker fra kommunestyret. Denne trenden er ubrutt gjennom alle de fem undersøkelsene som har blitt gjennomført siden 2000. Det er nå bare 79 kommuner, eller 23,7 prosent av de responderende kommunene, som oppgir at svært mye er delegert. Tallet på kommuner som oppgir at en del er delegert viser en svak stigning, og endres fra 68,4 til 71,6 prosent de siste fire år. Denne gruppen utgjør nå en klar majoritet av kommunene, noe som er en kraftig økning fra 57,2 prosent i 2000-undersøkelsen. Bare en marginal andel oppgir å ha delegert så å si ingen ting (4,8 prosent).

Tabell 2.11: *Omfanget av delegert myndighet fra kommunestyret til andre politiske organ, 2000, 2004, 2008, 2012 og 2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).*

	2000	2004	2008	2012	2016
Svært mye er delegert, kommunestyret fatter kun lovpålagte beslutninger og overordnede strategiske vedtak	40,3 (148)	37,5 (123)	31,9 (102)	27,5 (95)	23,7 (79)
En del er delegert til andre politiske organ, men mange beslutninger fattes av kommunestyret	57,2 (210)	59,5 (195)	64,7 (207)	68,4 (236)	71,6 (239)
Så å si ingen ting er delegert til andre politiske organ, alle politiske beslutninger fattes i prinsippet av kommunestyret	2,5 (9)	3,0 (10)	3,4 (11)	4,1 (14)	4,8 (16)

For 2016, spørsmål 7: «Hvor mye myndighet har kommunestyret delegert til andre politiske organ?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.11 i Blåka mfl. (2012).

Resultatene fra tabell 2.11 harmonerer med tallene i tabell 2.12. Her fremgår det at det er stadig *færre* kommuner hvor formannskapet har ansvaret for et «betydelig» omfang av saker ut over minimum. Det er nå 55,2 prosent av kommunene som oppgir dette, mot 57,7 prosent i 2012. Andelen kommuner i

midtkategorien, hvor formannskapet behandler noen saker ut over minimum, er derimot svakt økende.

Det er påtagelig at de langsiktige trendene i begge de to tabellene er meget konsistente. Samlet sett tyder de på at balansen av saker i henholdsvis kommunestyret og formannskapet er i gradvis utvikling i retning av flere saker i kommunestyret og færre i formannskapet. Dette er dermed ikke i tråd med det som ville vært tilfelle, dersom kommunestyret skulle inngå i en mer strategisk og overordnet rolle.

Tabell 2.12: *Formannskapets rolle i det politiske styringssystemet, 2000, 2004, 2008, 2012 og 2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).*

	2000	2004	2008	2012	2016
Formannskapet er tillagt kun det ansvarsområdet loven fastsetter som et minimum	2,4 (8)	3,4 (11)	3,1 (10)	3,0 (10)	3,7 (12)
Formannskapet behandler få, men enkelte andre saker i tillegg til det minimum som er fastsatt i loven	32,9 (109)	27,1 (89)	29,4 (94)	39,3 (132)	41,1 (134)
Formannskapet har ansvaret for å behandle et betydelig omfang saker ut over lovens minimum	64,7 (214)	69,5 (228)	67,5 (216)	57,7 (194)	55,2 (180)

For 2016, spørsmål 11: «I følge kommuneloven § 8 skal formannskapet behandle «forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak». Utover dette bestemmer kommunestyret formannskapets ansvarsområde. Hvilken av de følgende beskrivelser av formannskapets rolle i det politiske styringssystemet passer best for din kommune i 2015?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.12 i Blåka mfl. (2012).

Bare 1,2 prosent av kommunene har avskåret formannskapet fra enhver beslutningsmyndighet (tabell 2.13). Men det er nå om lag like mange som oppgir at myndigheten er svært begrenset, som det er som oppgir at myndigheten er «omfattende» – henholdsvis 49,2 og 49,5 prosent.

Tabell 2.13: *Formannskapets myndighet til å fatte endelige beslutninger, 2000, 2004, 2008, 2012 og 2016.*

	2000	2004	2008	2012	2016
Nei	0,9 (3)	2,4 (8)	2,8 (9)	2,4 (8)	1,2 (4)
Ja, men svært begrenset (i få og spesielle saker)	30,3 (103)	29,9 (98)	35,9 (115)	42,5 (144)	49,2 (161)
Ja, omfattende (i mange og ulike saker)	68,8 (234)	67,7 (222)	61,3 (196)	55,2 (187)	49,5 (162)

For 2016, spørsmål 10: «Har formannskapet myndighet til å fatte endelige beslutninger (bortsett fra hasteparagrafen)?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.12 i Blåka mfl. 2012.

Dette står i sterk kontrast til situasjonen i 2000, hvor hele 68,8 prosent oppga at formannskapet hadde «omfattende» beslutningsmyndighet. Formannskapet i norske kommuner er dermed historisk sett i ferd med å endre sin rolle på en ganske grunnleggende måte, og beveger seg i retning av stadig mindre beslutningsmyndighet.

I de siste tre rundene av undersøkelsen har det blitt spurt om hvilke organer som innstiller til kommunestyret (tabell 2.14). Den mest konsistente trenden siden 2008 er at ordfører og kommunestyrekomiteer innstiller i stadig flere kommuner, mens andelen hvor politiske utvalg innstiller er svakt nedadgående. Særlig ordføreren får en innstillende rolle i et økende antall kommuner. Det er nå 27,4 prosent av kommunene hvor ordføreren har innstillende myndighet, mot 23,3 prosent i 2012 og 18,6 prosent i 2008.

Det er fremdeles formannskapet som har den dominerende posisjonen som innstillende myndighet, og hele 90,8 prosent av kommunene oppgir at formannskapet innstiller til kommunestyret (tabell 2.14). Denne andelen svinger noe når de tre undersøkelsene sammenlignes, og differansene mellom 2008, 2012 og 2016 er beskjedne. Derimot er det en sterk økning i andelen kommuner som oppgir at administrasjonssjefen innstiller til kommunestyret. Andelen er nå 69,1 prosent, mot 55,1 prosent i 2012. Denne andelen var imidlertid på 64,8 prosent i 2008, så det avtegner seg ikke noen langsiktig trend i dette spørsmålet.

Tabell 2.14: *Antall kommuner der følgende organer innstiller til kommunestyret, 2008, 2012 og 2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008: N=322; 2012: N=343; 2016: N=336.*

	2008	2012	2016
Administrasjonssjef	64,2 (201)	55,1 (189)	69,1 (232)
Ordfører	18,6 (60)	23,3 (80)	27,4 (92)
Formannskap	89,1 (287)	87,8 (301)	90,8 (305)
Kommunestyrekomiteer	12,4 (40)	14,6 (50)	15,5 (52)
Politiske utvalg	71,4 (230)	64,7 (222)	63,1 (212)

For 2016, spørsmål 12: «Hvilke kommunale organ innstiller til kommunestyret (med unntak om vedtak om budsjett og økonomiplan)?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.14 i Blåka mfl. 2012.

Fylkeskommunene

I fylkestingsperiodene før den innværende perioden var det en klar tendens til at myndighet delegeres fra fylkestinget til andre politiske organ (Tabell 2.15).

Tabell 2.15: *Omfanget av delegert myndighet fra fylkestinget til andre politiske organ, 2000, 2004, 2008, 2012 og 2016. Prosentandeler (andeler og totalt antall i parentes).*

	2000	2004	2008	2012	2016
Svært mye er delegert, fylkestinget fatter kun lovpålagte beslutninger og overordnede strategiske vedtak	44,8 (8/18)	26,7 (4/15)	46,7 (7/15)	47,1 (8/17)	22,2 (4/18)
En del er delegert til andre politiske organ, men mange beslutninger fattes av fylkestinget	55,6 (10/18)	73,3 (11/15)	53,3 (8/15)	52,9 (9/17)	77,8 (14/18)
Så å si ingenting er delegert til andre politiske organ, alle politiske beslutninger fattes i prinsippet av Fylkestinget	0,0 (0/18)	0,0 (0/15)	0,0 (0/15)	0,0 (0/17)	0,0 (0/18)

For 2016, spørsmål 7: «Hvor mye har fylkestinget delegert til andre politiske organ?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.15 i Blåka mfl. 2012.

Imidlertid representerer mønsteret i 2004-undersøkelsen en viss moderering av et slikt syn – her er den gjengse oppfatningen at «en del» mer enn «svært mye» delegeres. I 2016 er ser vi igjen et slikt mønster, der de aller fleste fylkeskommuner mener at (kun) «en del» delegeres. Uansett, og gjennom hele 2000-tallet, oppgir ingen fylkeskommuner at «alle politiske beslutninger i prinsippet fattes av fylkestinget».

I spørsmålet om fylkesutvalgets rolle, ses at ingen fylkesutvalg ivaretar oppgaver i henhold til kommunelovens minimumskrav (tabell 2.16). Som i 2012-undersøkelsen oppgir samtlige fylkeskommuner som har svart på spørsmålet at fylkesutvalget enten behandler få eller et betydelig antall saker utover lovens minimum, og nærmest nøyaktig i samme monn.[19]

Tabell 2.16: *Fylkesutvalgets rolle i det politiske styringssystemet. Kun fylkeskommuner med formannskapsmodell, 2000, 2004, 2008, 2012 og 2016. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes).*

	2000	2004	2008	2012	2016
Fylkesutvalget er tillagt kun det ansvaret loven fastsetter som et minimum	6,7 (1/15)	0,0 (0/13)	0,0 (0/11)	0,0 (0/14)	0,0 (0/14)
Fylkesutvalget behandler få, men enkelte saker i tillegg til det som er minimum fastsatt i loven	26,7 (4/15)	7,7 (1/13)	18,2 (2/11)	7,1 (1/14)	7,1 (1/14)
Fylkesutvalget har ansvaret for å behandle et betydelig omfang av saker ut over lovens minimum	66,7 (10/15)	92,3 (12/13)	81,8 (9/11)	92,9 (13/14)	92,9 (13/14)

For 2016, spørsmål 11: «I følge kommuneloven § 8 skal fylkesutvalget behandle «forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak». Ut over dette bestemmer fylkestinget fylkesutvalgets ansvarsområde. Hvilken av de følgende beskrivelser av fylkesutvalgets rolle i det politiske styringssystemet passer best for din fylkeskommune i 2015?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.16 i Blåka mfl. 2012.

Det samme mønsteret ses i spørsmålet om fylkesutvalgets myndighet til å fatte endelige beslutninger (tabell 2.17): Tendensen er at fylkesutvalget har svært stor avgjørelsesmyndighet. Gjennom hele 2000-tallet varierer andelen som oppgir at fylkesutvalgets avgjørelsesmyndighet er omfattende fra rundt 80 til 100 prosent, og ingen av fylkeskommunene oppgir at fylkesutvalget ikke har avgjørelsesmyndighet.

[19] Mønsteret har svingt noe over tid, men siden antall respondenter er lavt kan små forskjeller gi forholdsvis store utslag i svarfordelingen (et forbehold som også gjelder mønsteret i tabell 2.17, og andre observerte mønstre for et lavt antall svarende fylkeskommuner).

Tabell 2.17: *Fylkesutvalgets myndighet til å fatte endelige beslutninger, 2000, 2004, 2008, 2012 og 2016. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes).*

	2000	2004	2008	2012	2016
Nei, ikke i det hele tatt	0,0 (0/15)	0,0 (0/13)	0,0 (0/11)	0,0 (0/14)	0,0 (0/14)
Ja, men svært begrenset (i få og helt spesielle saker)	20,0 (3/15)	0,0 (0/13)	18,2 (2/11)	7,1 (1/13)	21,4 (3/14)
Ja, omfattende (i mange og ulike typer saker)	80,0 (12/15)	100 (13/13)	81,8 (9/11)	92,9 (13/14)	78,6 (11/14)

For 2016, spørsmål 10: «Har fylkesutvalget myndighet til å fatte endelige beslutninger (bortsett fra hasteparagrafen)?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.17 i Blåka mfl. 2012.

Som i 2012 har vi også undersøkt hvilke fylkeskommunale organer som kommer med innstilling før vedtak fattes i fylkestinget, med unntak av vedtak om budsjett og økonomiplan (tabell 2.18). Fra 2008 til 2016 svinger mønsteret noe. Fylkesutvalget nevnes uansett alltid som et viktig organ i denne sammenhengen. I 2016 ser administrasjonssjefen ut til å bli nevnt som «innstillende organ» oftere enn for fire år siden, og da på bekostning av fylkeskomiteene, og særlig på bekostning av fylkesordfører og de politiske utvalgene.

Tabell 2.18: *Antall fylkeskommuner der følgende organer innstiller til fylkestinget, 2008, 2012 og 2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008: N=11; 2012: N=14; 2016: N=14.*

	2008	2012	2016
Administrasjonssjef	45,5 (5)	21,4 (3)	42,9 (6)
Fylkesordfører	27,3 (3)	42,9 (6)	28,6 (4)
Fylkesutvalg	100 (11)	92,9 (13)	92,9 (13)
Fylkestingskomiteer	18,2 (2)	35,7 (5)	28,6 (4)
Politiske utvalg	81,8 (9)	64,3 (9)	50,0 (7)

For 2016, spørsmål 12: «Hvilke fylkeskommunale organ innstiller til fylkestinget (med unntak av vedtak om budsjett og økonomiplan)?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.18 i Blåka mfl. 2012.

2.3 Utvalgs- og komitéorganisering: Modellvalg

Dette avsnittet tar for seg organiseringen av politiske utvalg og komiteer fra 2000 og frem til 2016. Som påpekt av Blåka mfl. (2012), kom hovedutvalgsmodellen under økende press fra 1980-tallet og fremover. Denne modellen la opp til at utvalgsstrukturen

fulgte sektorgrensene i den kommunale tjenesteytingen, med utvalg for undervisning, helse- og sosial, kultur og tekniske saker. Den resulterende sektoriseringen ble sett på som problematisk for formannskapets og administrasjonssjefens samordnings- og iverksetterrolle (Stava 1993).

Organiseringen av kommunenes utvalg og komiteer følger i hovedsak to ulike prinsipper (Gravdahl og Hagen 1997). Formålsorganisering innebærer at utvalg og komiteer avgrenses etter sektorgrensene i den kommunale tjenesteytingen, slik som i den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen – eventuelt med noen variasjoner i spesifiseringen av sektorer. Funksjonsorganisering innebærer derimot at utvalgene og komiteene avgrenses av hvilken type oppgave hver av dem tar for seg, for eksempel drift, utvikling og forvaltning.

Som vist av Blåka mfl. (2012, s.45), ble kommuneloven endret i 2007 slik at kommuner og fylkeskommuner kan opprette komiteer som saksforberedende organer som innstiller til kommunestyre/fylkesting. Disse kan imidlertid ikke gis avgjørelsesmyndighet. I undersøkelsen fra 2016 videreføres skillet mellom faste utvalg med eller uten beslutningsmyndighet (§ 10 nr. 1) på den ene siden, og kommunestyrekomiteer (§ 10a), ad hoc-komiteer (§ 10 nr. 5) og ordning uten faste utvalg/komiteer (ut over planutvalget og valgstyre) på den andre – men uten at det skilles mellom variantene i sistnevnte kategori.[20]

Kommunene

Tabell 2.19 viser at det er små endringer i andelen av kommunene som har faste politiske utvalg. Det er nå 81,6 prosent som har slike utvalg, mot 81,8 prosent i 2012. Det er imidlertid en økning i andelen av kommuner som har gitt disse utvalgene beslutningsmyndighet. I 2016 oppga hele 93,6 prosent av kommunene at det først nevnte utvalget har beslutningsmyndighet, mot 88,4 prosent i 2012.[21] Denne andelen har imidlertid steget og

[20] I tidligere rapporter fra Organisasjonsdatabasen er komitémodell benyttet om kommuner med komiteer/utvalg uten beslutningsmyndighet (Gravdahl et al. 1997; Hovik og Stigen 2004; Vabo og Stigen 2000). I 2008 ble planutvalget holdt utenfor, da dette var et lovpålagt utvalg. Ny plandel av plan- og bygningsloven ble vedtatt av Stortinget 5. juni 2008. I ny plandel er kravet om et fast utvalg for plansaker opphevet, noe som innebærer at kommunestyret må ta stilling til hvordan de oppgaver som lå til planutvalget skal løses. I 2012- og 2016-undersøkelsene holdes derfor ikke planutvalg lenger utenfor undersøkelsen.

[21] Som i tidligere undersøkelser har underordnede utvalg, administrasjonsutvalg, personalutvalg, likestillingsutvalg, arbeidsmiljøutvalg, kontrollutvalg,

sunket flere ganger siden 2000, så det avtegner seg ikke noen langsiktig trend.

Tabell 2.19: *Kommunenes utvalg- og komitéorganisering. 2000-2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N=426; 2004: N=340; 2008: N=325; 2012: N=346; 2016: N=331*

	2000	2004	2008	2012	2016
Faste politiske utvalg	100 (426)	84,7 (288)	76,9 (250)	81,8 (283)	81,6 (270)
- med beslutningsmyndighet	90,6 (386)	88,2 (254)	90,5 (219)	88,4 (221)	93,6 (174)
- uten beslutningsmyndighet	9,4 (40)	11,8 (34)	9,5 (23)	11,6 (29)	6,5 (12)
Kommunestyrekomiteer			9,5 (31)	11 (38)	
Ad hoc komiteer (ingen faste utvalg/komiteer)		2,6 (9)	7,4 (24)	8,7 (30)	18,4 (61)
Ingen utvalg/komiteer		12,6 (43)	7,7 (25)	7,2 (25)	

For 2016, spørsmål 13: «Vi ønsker enkelte opplysninger om kommunens eventuelle faste politiske utvalg. Har kommunen faste politiske utvalg (kommuneloven §10)?» Utvalgenes avgjørelsesmyndighet er kartlagt gjennom spørsmål 13.1. For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.19 i Blåka mfl. (2012).

I undersøkelsen fra 2016 ble det ikke lengere skilt mellom kommunestyrekomiteer, ad hoc-komiteer og kommuner helt uten utvalg eller komiteer. Samlet sett er det nå 18,4 prosent av kommunene som faller i denne restkategorien (tabell 2.19), som da utgjør andelen av kommuner som ikke har faste politiske utvalg.

Kommunenes typiske valg av spesialiseringsprinsipp for organiseringen av utvalg og komiteer[22] har endret seg vesentlig fra

tilsynsutvalg, klagenemnd, klientutvalg, likningsnemnd, viltnemnd, landbruksnemnd, skogstyre, havnestyre og energistyre blitt ekskludert fra dette tallet. Heller ikke kommuner som har oppgitt formannskap, kommunestyre eller noen av de ovennevnte utvalgene som sitt første politiske utvalg er tatt med i beregningen.

[22] Klassifiseringen som benyttes her er den samme som ble benyttet i Hovik og Stigen (2008) og Blåka mfl. (2012):
Formålsmodell – tradisjonelle hovedutvalg: Omfatter tradisjonell utvalgsorganisering inkludert 1. helse og sosial, 2. skole/utdanning/oppvekst/barnehage, 3. teknisk (evt. bygningsråd), 4. kultur, og i tillegg ett eller flere av de følgende +/- miljø, +/- næring/tiltak, +/- landbruk, +/- plan. Ikke alle de fire opprinnelige behøver å være med, kultur kan være utelatt. Det er imidlertid forutsatt at ingen av de fire opprinnelige utvalgene på noen måte er blandet med disse øvrige.

1990-tallet og frem til i dag. Mens den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen sto sterkt på begynnelsen av 90-tallet (Gravdahl et al. 1997), sank andelen kommuner med et slikt spesialiseringsprinsipp fra 84 prosent i 1992 til litt under 24 prosent i 1996 (Hovik et al. 2008). Perioden mellom 1996 og 2000 var karakterisert av større variasjon i kommunenes spesialiseringsprinsipp for inndeling av utvalg og komiteer, og endringene i hovedmønsteret var små i perioden (Vabo et al. 2000). Mellom 2000 og 2004 skjedde det igjen større endringer. Den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen tapte ytterligere terreng, det samme gjorde andre typer formålsorganisering, og en økende andel kommuner valgte å organisere utvalg og komiteer i henhold til et funksjonsprinsipp (Hovik mfl. 2004). 2008-undersøkelsen viste på sin side små endringer fra 2004 til 2008 (Hovik et al. 2008).

Fra og med 2012 ble det kun stilt spørsmål om faste utvalg (§ 10) og deres navn. Dette betyr at fra og med 2012-undersøkelsen gjelder oversikter over utbredelsen av ulike spesialiserings-prinsipper i utgangspunktet kun kommuner med faste politiske utvalg. På den ene siden trenger ikke dette bety mye for en sammenligning over tid: Som vist ovenfor er det stort sett § 10 (nr. 1) kommunene organiserer seg etter (over 80 prosent av kommunene opplyser at utvalg/komiteer opprettes etter denne paragrafen), slik at hovedmønsteret for utbredelsen av spesialiseringsprinsipper uansett vil dreie seg mye om kommuner med faste politiske utvalg. På den annen side kan enkelte tekniske løsninger i de to siste undersøkelsene skape enkelte problemer:

Eksempler på tilleggsutvalg og koblinger som er tillatt i kategorien tradisjonelle hovedutvalg: Landbruk og naturforvaltning, næring og miljø, miljø og ressurs, plan, miljø og utvikling, næring og tiltaksutvalg.
Formålsmodell – andre typer: Kodet som dette når ett av de fire standardutvalgene er kombinert med hverandre eller andre saksområder. Eksempler er opplæring, oppvekst og kultur, skole og kultur, teknisk og miljø, næring og teknikk, kultur og miljø, kultur og næring.
Funksjonsmodell: Oppgavene knyttet til drift (barnehager, undervisning, helse- og sosialtjenester) er organisert i samme utvalg. Eksempler er oppvekst- og omsorgsstyret, drift/driftsstyre, levekår, livsløp.
Modell med formannskap og ett utvalg/komité: Utvalget som oppgis er stort sett enten [utviklingsutvalg" eller et "forvaltningsstyre". I 2012 har vi også regnet med kommuner som kun har planutvalg.
Andre modeller: Omfatter kommuner med komité 1,2,3 osv., hvor det ikke er spesifisert hva komiteene arbeider med, samt kommuner med alternativ inndeling i utvalg (tilsyn og rettigheter, klage og forhandlinger).

For det første fikk kommuner som i 2012-undersøkelsen svarte at de ikke var organisert med faste politiske utvalg (§ 10), men for eksempel med kommunestyrekomiteer, muligheten til å svare på spørsmålene om de enkelte utvalgenes navn, deres sammensetning osv. I 2016-undersøkelsen var dette ikke mulig.[23] For det andre ble materialet i 2012-undersøkelsen analysert på en uheldig måte sette opp mot opplegget i tidligere år: Her ble kun, og altså alle, kommuner som besvarte spørsmålene om utvalgsnavn og sammensetning mv. tatt med i oppstillingen. Med andre ord så man på utbredelsen av spesialiseringsprinsipper blant kommuner med et operativt spesialiseringsprinsipp – kommuner uten utvalgsorganisering (eller komité/utvalgsorganisering i tidlige år), og dermed uten et positivt spesialiseringsprinsipp, ble utelatt (motsatt oppstillingen for tidligere undersøkelser).[24] I tabell 2.20 nedenfor tas dette hensyn til ved at data fra 2012-undersøkelsen er reanalysert, slik at kun kommuner med et gyldig svar på spørsmålet om organisering etter § 10 (spm. 8, se Blåka mfl. 2012:206) tas med i beregningene. I tillegg regnes kommuner med et negativt svar på delen av dette spørsmålet om «ja, har faste politiske utvalg […]» som «uten faste utvalg», mens kommuner med et positivt svar altså karakteriseres etter positive spesialiseringsprinsipper («formålsmodell», «formålsmodell, andre typer» osv. fra opplysningene i oppfølgingsspørsmål om utvalgsnavn mv.).

Oppstillingen i tabell 2.20 viser at de ulike spesialiserings-prinsippenes utbredelse ikke endrer seg dramatisk fra 2008 til 2012, men at det kan spores en viss nedgang i utbredelsen av formålsorganisering og en liten fremgang for funksjonsorganisering, samt visse endringer også for en modell med ett utvalg (svak økning) og for «andre modeller» (en nedgang på 5 prosentpoeng).

[23] I 2016-undersøkelsen ble det lagt inn et «filter» der *kun* kommuner som (i spørsmål 13) svarte at at man hadde faste politiske utvlag gikk videre til disse oppfølgingsspørsmålene.

[24] Jf. N=294 i tabell 2.20 i Blåka mfl. (2012), som altså er antall kommuner som har besvart spørsmålene om utvalgsnavn mv., og lav andel med «ingen faste utvalg» (*ibid.*; 4,4 prosent (n=13) som etter opplegget her er «uklassifiserbare» og skal tas ut av oppstillingen).

Tabell 2.20: *Spesialiseringsprinsipp for inndeling av utvalg 2000-2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N=426; 2004: N=340; 2008: N=321; 2012: N=329; 2016: N=306.*

	2000	2004	2008	2012*	2016*
Formålsmodell, trad. hovedutvalg	13,1 (56)	3,5 (12)	3,5 (12)	3,3 (11)	6,5 (20)
Formålsmodell, andre typer	59,4 (253)	35,0 (119)	34,0 (109)	31,6 (104)	32,4 (99)
Funksjonsmodell	25,6 (109)	36,2 (123)	34,6 (111)	36,2 (119)	25,5 (78)
Modell med ett utvalg	-	4,4 (15)	7,8 (25)	9,4 (31)	3,9 (12)
Andre modeller	1,9 (8)	5,6 (19)	5,3 (17)	0,3 (1)	11,8 (36)
Ingen faste utvalg	-	15,3 (52)	15,0 (48)	19,2 (63)	19,9 (61)

For 2016 baserer kategoriseringene seg på svar på spørsmål 13.1 (utvalgets navn). * For 2012 og 2016 er kun faste politiske utvalg tatt med i oversikten. Merk at innføringene for 2012 avviker fra det som rapporteres i tabell 2.20 i Blåka mfl. (2012). Data fra 2012 er her reanalysert for å lette sammenlignbarheten over hele tidsperioden.

Men en må altså ta med i betraktningen her at det i 2008 (og tidligere) er snakk om spesialisering blant alle kommuner, både blant dem med utvalgs- og komitéorganisering, samt blant dem uten slik organisering: At det i 2012 (og 2016) kun er snakk om skillet mellom kommuner med og uten utvalgsorganisering kommer klart til uttrykk ved at utbredelsen av «ingen faste utvalg» gjør et markant hopp fra 2008 til 2012. Trolig skyldes mesteparten av dette at kommuner med komiteer altså regnes med i oppstillingen før 2012 (altså er kategorien her egentlig «ingen faste utvalg eller komiteer»), mens de ikke regnes med fra og med 2012.

Ser en på utviklingen fra 2012 til 2016 er trolig sammenlignbarheten større (jf. grepene med hensyn til omorganisering av data fra 2012 som ble diskutert ovenfor). Mens hovedmønsteret ikke endrer seg dramatisk, ser en at den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen har en viss fremgang – 6,5 prosent av kommunene velger en slik modell i 2016, mot 3,3 prosent i 2012.[25]

[25] Merk igjen at dette gjelder valgene av *utvalgs*modeller spesifikt (hvorvidt også de få kommunene som benytter seg av komiteer (§ 10a) også beveger seg mot en formålsorganisreing er uvisst).

Også funksjonsmodellen ser ut til å endre utbredelse i et visst monn: Mens 36,2 prosent av kommunene oppga at de fulgte denne modellen i 2012, oppgir kun 25,5 prosent at de gjør det samme i 2016 (en nedgang på rundt 10 prosentpoeng). Samtidig ser en at modeller med ett utvalg blir mindre utbredt i 2016, mens bruken av «andre modeller» blant kommunene øker kraftig fra en andel på 0,3 prosent i 2012 til 11,8 prosent i 2016. Spesielt det siste tyder på at kommunene i økende grad velger blant et knippe spesialiseringsprinsipper der ingen typer fremstår som spesielt enerådende.[26]

Fylkeskommunene

Tabell 2.21 viser at andelen av fylkeskommunene som har faste politiske utvalg svinger noe over årene, men at brorparten (14 av 17 fylkeskommuner) oppgir å ha slike i 2016, mot en lavere andel i 2012 (10 av 17).

Tabell 2.21*: Fylkeskommunenes utvalg- og komitéorganisering. 1996- 2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).*

	2000	2004	2008	2012	2016
Faste politiske utvalg	100,0 (18/18)	100,0 (18/18	100,0 (15/15)	59,0 (10/17)	82,4 (14/17)
- med beslutningsmyndighet	83,3 (15/18)	83,3 (15/18)	46,7 (7/15)	100,0 (10/10)	62,5 (5/8)
- uten beslutningsmyndighet	16,7 (3/18)	16,7 (3/18)	53,3 (8/15)	0,0 (0/10)	37,5 (3/8)
Kommunestyrekomiteer			41,0 (7/17)	29,4 (5/17)	
Ad hoc komiteer (ingen faste utvalg/komiteer)			0,0 (0/15)	0,0 (0/17)	17,7 (3/17)
Ingen utvalg/komiteer			0,0 (0/15)	0,0 (0/17)	

For 2016, spørsmål 13: «Vi ønsker enkelte opplysninger om fylkeskommunens eventuelle faste politiske utvalg. Har kommunen faste politiske utvalg (kommuneloven §10)?». Utvalgenes avgjørelsesmyndighet er kartlagt gjennom spørsmål 13.1. For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.21 i Blåka mfl. (2012).

Det spores også en viss nedgang i tendensen til å gi disse utvalgene beslutningsmyndighet: 62,5 prosent av fylkeskommunen har gitt

[26] Det skal også nevnes at en forklaring på økt utbredelse av «andre modeller» kan være at en i utgangspunktet skjønnsmessig koding av spesialiseringsprinsipp basert på utvalgsnavn blir vanskeligere over tid: Klassifiseringen (se note 22) har vært temmelig uendret siden en startet med disse undersøkelsene midt på 90-tallet, og eksempler, og kategorier i seg selv, er muligens ikke presise nok for en beskrivelse av kommunal organisering i 2016.

slike utvalg beslutningsmyndighet i 2016, mot universell beslutningsmyndighet i 2012. Også for fylkeskommunene har andelen steget og sunket flere ganger siden 2000, så det avtegner seg heller ikke her noen langsiktig trend.

Heller ikke i undersøkelsen til fylkeskommunene i 2016 ble det skilt mellom kommunestyrekomiteer, ad hoc-komiteer og kommuner helt uten utvalg eller komiteer, og samlet sett er det nå 17,7 prosent av fylkeskommunene som organiserer utvalg og komiteer i denne «restkategorien».

Tabell 2.22 gir en oversikt over fylkeskommunenes utvalgsspesialisering. Som vi ser har andelen fylkeskommuner med tradisjonell hovedutvalgsmodell svingt kraftig gjennom årene (fra 29 til 47 prosent) – noe som motsvares av svingningen i andelen med modifisert formålsmodell (fra 29 til 60 prosent). Noen langsiktig trend avspeiler seg altså ikke. Utover de relativt få fylkeskommunene som oppgir at de er uten faste politiske utvalg (3-4 kommuner i 2012-2016) er det uansett ulike typer formålsorganiseringer som dominerer gjennom hele undersøkelsesperioden.

Tabell 2.22: *Spesialiseringsprinsipp for inndeling av utvalg og komiteer i fylkeskommunene 2000-2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).*

	2000	2004	2008	2012*	2016*
Formålsmodell, trad. hovedutvalg	44,4 (8/18)	26,7 (4/15)	35,3 (6/17)	47,1 (8/17)	29,4 (5/17)
Formålsmodell, andre typer	55,6 (10/18)	60, 0 (9/15)	52,9 (9/17)	29,4 (5/17)	52,9 (9/17)
Funksjonsmodell	0,0 (0/18)	0,0 (0/15)	0,0 (0/17)	0,0 (0/17)	0,0 (0/17)
Andre modeller	0,0 (0/18)	13,3 (2/15)	11,8 (2/17)	0,0 (0/17)	0,0 (0/17)
Ingen faste utvalg	-	-	-	23,5 (4/17)	17,7 (3/17)

For 2016 baserer kategoriseringene seg på svar på spørsmål 13.1 (utvalgets navn). * For 2012 og 2016 er kun faste politiske utvalg tatt med i oversikten. For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.22 i Blåka mfl. (2012).

2.4 Gjennomgående representasjon

Kommunene

Tabell 2.23 viser at det har vært en svak nedgang i andelen av kommunene som har gjennomgående representasjon, altså at

kommunestyremedlemmer ivaretar alle verv i alle utvalg. Det er nå 24 prosent av kommunene som bemanner de overordnede utvalgene utelukkende med kommunestyremedlemmer, mot 26 prosent i 2012. Denne andelen har steget og sunket flere ganger gjennom perioden, men andelen er nå betraktelig høyere enn i 2000.

Tabell 2.23: *Gjennomgående representasjon – kommuner med gjennomgående representasjon i alle overordnede utvalg 2000-2016. Andel og totalt antall kommuner.*

	Kommunestyremedlemmer ivaretar alle verv i alle utvalg				
	2000	2004	2008	2012	2016
Andel kommuner	0,15	0,24	0,20	0,26	0,24
N (totalt antall kommuner)	331	291	245	275	229

For 2016 bygger opplysningene på svar på spørsmål 13.1. For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.23 i Blåka mfl. (2012).

Fylkeskommunene

Andelen fylkeskommuner der fylkestingsrepresentantene ivaretar alle verv har igjen økt fra 15 prosent av fylkeskommunene i 2012 til 36 prosent i 2016 (tabell 2.24). Andelen har imidlertid svingt fra den ene perioden til den andre, og antallet svarende fylkeskommuner er også særlig lav i 2008 og 2012: Små forskjeller i det respondenten oppgir (inkludert feilkodinger) kan derfor gi svært store utslag i mønstrene. Resultatene her, som ellers, skal derfor tolkes med en viss forsiktighet.

Tabell 2.24: *Gjennomgående representasjon – fylkeskommuner med gjennomgående representasjon i alle overordnede utvalg 2000-2016. Prosentandel og totalt antall fylkeskommuner.*

	Kommunestyremedlemmer ivaretar alle verv i alle utvalg				
	2000	2004	2008	2012	2016
Andel kommuner	0,56	0,60	0,30	0,15	0,36
N (totalt antall fylkeskommuner)	18	15	10	13	14

For 2016 bygger opplysningene på svar på spørsmål 13.1. For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.24 i Blåka mfl. (2012).

2.5 Representasjon etter kjønn

Kommunelovens kapittel 6 inneholder bestemmelser om kjønnsfordeling i folkevalgte organer. I § 36.2 fastslås det at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent dersom utvalget har minst ti medlemmer. Dersom antallet medlemmer i et utvalg er færre enn ti, spesifiseres nominelle minsteantall av hvert kjønn. Det heter imidlertid i samme paragraf at disse reglene skal «følges så langt som mulig» ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare består av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer. Dermed er reglene mindre absolutte ved valg til formannskapet og fylkesutvalget enn det som gjelder for andre organer. Det samme gjelder kommunestyrekomiteer etter kommunelovens § 10a (Hovik et al. 2008).

2.5.1 Kvinneandelen i de overordnede politiske organene

Kommunene

Kvinneandelen i folkevalgte organer har økt kraftig de siste 60 år. I 1967 var i snitt 10 prosent av kommunestyremedlemmene kvinner, i 1999 var andelen 34 prosent (Hovik et al. 2008; Larsen og Offerdal 1994). Siden 1999 har andelen kvinner økt jevnt og trutt, selv om det ikke har vært kraftige økninger fra valgperiode til valgperiode (Tabell 2.25). Det er stor variasjon mellom kommunene. I Hægebostad var kun 4,8 prosent av kommunestyremedlemmene kvinner i 2012. Samtidig har enkelte kommunestyrer en kvinneandel på over 60 prosent.

Tabell 2.25: *Kvinneandel i kommunestyrer og formannskap 1999-2019. Gjennomsnitt, maksimum og minimum.*

	1999-	2003-	2007-	2011-	2015-
Kommunestyrene - gjennomsnitt	34,1	35,1	37,2	37,8	38,6
- maksimum	61,5	61,5	60,0	61,3	68,4
- minimum	8,0	17,2	11,0	4,8	17,6
Formannskapene* - gjennomsnitt	37,6	37,9	42,0	40,4	-
- maksimum	60,0	80,0	80,0	71,4	-
- minimum	0,0	0,0	0,0	0,0	-

Kilde kommunestyrene: 1999-2003 og 2007-2011: NSD/SSB; 2003-2007: SSB (http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalg/tab-2004-04.05.14.html); 2011-2015: SSB (http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalgform/tab-2011-12-19-17.html); 2015-2019: SSB, Tabell 01182, Kommunestyrevalget. Representanter, etter kjønn og parti/valgliste (1979-2015).
Kilde formannskapene: 1999-2007: organisasjonsdatabasen. 2007-2015: NSD. * P.t. foreligger ikke offentlig statistikk for andelen kvinnelige formannskapsmedlemmer pr. kommune. For mål fra år til og med 2015 se også tabell 2.25 i Blåka mfl. (2012).

I perioden 1999-2015 har kvinneandelen i formannskapene ligget stabilt rundt 40 prosent. Også her ser vi at det er stor variasjon kommunene imellom. Maksimumsverdien er over 70 prosent kvinner, mens minimumsverdien er null.

Fylkeskommunene

I 2016, som i 2012, er i snitt 44 prosent av alle fylkestingsmedlemmer kvinner (tabell 2.26). Kvinneandelen i fylkestingene har også vært relativt stabil siden 1999-2003-perioden, med en viss økning frem mot 2007-2011-perioden. Over hele undersøkelsesperioden ser en at gjennomsnittlig kvinneandel i fylkesutvalgene går noe opp (til 44 prosent) i 2011-2015-perioden, for så å stige ytterligere til oppunder 50 prosent i 2015-2019-perioden (også minsteandelen blant alle fylkene øker fra 22 til 37 prosent).

Tabell 2.26: *Kvinneandel i fylkesting og fylkesutvalg 1999-2019. Gjennomsnitt, minimum og maksimum.*

	1999-	2003-	2007-	2011-	2015-
Fylkesting - gjennomsnitt	41,5	42,5	45,0	43,5	44,1
- maksimum	48,8	51,4	50,9	51,4	51,2
- minimum	35,6	33,3	37,1	37,1	37,1
Fylkesutvalg* - gjennomsnitt	41,0	37,9	40,8	44,0	49,1
- maksimum	55,6	54,0	54,5	60,0	60,0
- minimum	27,2	22,0	22,0	22,2	36,4

Kilde 1999-2015: SSB (http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/hovedtabellHjem.asp&KortnavnWeb=kommvalgform).
Kilde fylkestingsmedlemmer 2015-2019: Tabell: 04992: Fylkestingsmedlemmer og gjenvalgte fylkestingsmedlemmer, etter kjønn (2003-2015).
Kilde fylkesutvalgsmedlemmer 2015-2019: SSB, Tabell 04811, Fylkesutvalgsmedlemmer og gjenvalgte fylkesutvalgsmedlemmer, etter kjønn (1987-2015). De tre fylkeskommunene med parlamentarisme (Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms), samt Oppland (som klassifiseres av SSB som pralmentarisk) er utelatt for beregningen av fylkesutvalgsandeler for periodene etter 2007. For mål fra år til og med 2015 se også tabell 2.26 i Blåka mfl. (2012).

2.5.2 Kvinneandelen i overordnede politiske utvalg

I oppstillingene som følger har vi både for fylkeskommunene og for kommunene ekskludert underordnede utvalg: Som i tidligere kartlegginger har vi ikke regnet med administrasjonsutvalg, personalutvalg, likestillingsutvalg, arbeidsmiljøutvalg, kontrollutvalg, tilsynsutvalg, klagenemnd, klientutvalg, likningsnemnd, viltnemnd, landbruksnemnd, skogstyre, havnestyre og energistyre (Hovik et al. 2008).

Kommunene

Tabell 2.27 viser at reglene i kommunelovens § 36.2 om 40 prosents andel av begge kjønn i folkevalgte organer etterleves i kommunesektoren som helhet. Som i tidligere år er det i alt rundt 45 prosent av medlemmene i kommunenes utvalg som er kvinner.

Tabell 2.27: *Kvinneandelen i utvalgene i kommunen 2000-2016*

	2000	2004	2008	2012	2016
Antall kvinner	3.787	2.689	2.243	2.502	2.181
Antall totalt	8.705	6.321	5.028	5.567	4.872
Andel kvinner	0,44	0,43	0,45	0,45	0,45

For 2016 bygger opplysningene på svar på spørsmål 13.1. For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.27 i Blåka mfl. (2012).

Når det gjelder kvinneandelen i utvalg hvor kommunestyrerepresentanter ivaretar alle verv (altså inkludert formannskap og komiteer etter kommunelovens § 10a) er den i 2016 på 41 prosent, mot tilsvarende andel på 44 prosent i 2012 (tabell 2.28).

Tabell 2.28: *Kvinneandel i utvalgene/komiteene avhengig av om kommunestyrerepresentanter ivaretar alle verv i utvalget/komiteen eller ikke, 2000-2016.*

	Kommunestyrerepresentantene ivaretar alle verv i utvalg/komiteer				
	2000	2004	2008	2012*	2016*
Ant. kvinner	778	529	343	577	243
Ant. totalt	1.932	1.354	785	1309	594
And. kvinner	0,40	0,39	0,44	0,44	0,41
	Kommunestyrerepresentantene ivaretar ikke alle verv				
	2000	2004	2008	2012	2016*
Ant. kvinner	2.959	2.160	1.900	1.925	1.926
Ant. totalt	6.661	4.967	4.243	4.258	4.250
And. kvinner	0,44	0,43	0,45	0,45	0,45

For 2016 bygger opplysningene på svar på spørsmål 13.1. * I 2012 og 2016 har vi bare sett på kvinneandel i faste politiske utvalg. For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.28 i Blåka mfl. (2012).

Samtidig er det slik at andelen kvinner i utvalg som ikke har gjennomgående representasjon holder seg som før (rundt 45 prosent. Forskjellene er imidlertid små, og den klareste tendensen er uansett følgende: I 2016, som i tidligere år, er det 45 prosent kvinner i slike utvalg sett under ett (tabell 2.27), og andelen kvinner i formannskapene ligger i snitt også på over 40 prosent i de siste valgperiodene (mot en «rekrutteringsrate» for kvinner til kommunestyrene på noe under 40 prosent, jf. tabell 2.25). Kvinneandelen i de overordnede instansene – formannskapene og utvalgene – er altså høyere enn i kommunestyrene som sådan, og

også (godt over) 40 prosent. Dette kan tyde på at kommunene tar i bruk ulike virkemidler for å oppfylle lovens krav om at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent i politiske utvalg.

Fylkeskommunene

Gjennomsnittlig kvinneandel i fylkeskommunenes utvalg og komiteer er 46 prosent, nærmest uendret fra 2004 og fremover (46-47 prosent; tabell 2.29).

Tabell 2.29: *Kvinneandelen i utvalgene/komiteene i fylkeskommunene, 1996-2016.*

	2000	2004	2008	2012*	2016*
Antall kvinner	339	231	173	243	237
Antall totalt	763	508	371	523	510
Andel kvinner	0,44	0,46	0,47	0,47	0,46

For 2016 bygger opplysningene på svar på spørsmål 13.1. * For 2012 og 2016 er kun utvalgene er regnet med.

2.6 Etiske retningslinjer, varsling og kontrollutvalgets sammensetning og møtevirksomhet

Flere lover inneholder bestemmelser som gir arbeidsgiver varslingsplikt, inkludert arbeidsmiljøloven (§2-3.2), helsepersonelloven (§ 17), straffeloven (§§ 139 og 172) og barnevernloven (§ 6-4). KS utarbeidet i 2007 et notat om hvordan kommunene og fylkeskommunene kan utvikle gode rutiner for varsling (KS 2007). I undersøkelsen fra 2016 er det for første gang blitt inkludert spørsmål om hvordan kommunene følger opp varslingsplikten.

Tabell 2.30 viser at 90 prosent av kommunene har utarbeidet rutiner for oppfølging av varsling. I en del tilfeller legges slike rutiner inn i kommunens etiske retningslinjer, og undersøkelsen fra 2012 (Blåka mfl. 2012:172) viste at 87,1 prosent av kommunene hadde utarbeidet slike retningslinjer.[27] Alle fylkeskommunene oppgir at man har utarbeidet rutiner for oppfølging av varsling.

[27] Dette tallet kan altså ikke sammenlignes med tall fra foregående undersøkelser da det ble spurt om utarbeidelse og oppdatering av generelle *etiske retningslinjer*.

Tabell 2.30: *Andel kommuner og fylkeskommuner som har utarbeidet rutiner for oppfølging av varsling. 2016. Prosent (N i parentes).*

	Kommuner	Fylkeskommuner
Andel kommuner med rutiner for oppfølging av varsling	90 (320)	100 (18)

For 2016, spørsmål 17: «Har kommunene utarbeidet rutiner for oppfølging av varsling?». I 2008 og 2012 ble det stilt spørsmål om utarbeidelse og oppdatering av generelle etiske retningslinjer (Blåka mfl. 2012: tabellene 7.3 og 7.6).

I undersøkelsene fra 2008 og 2012 ble det spurt om bakgrunnen til kontrollutvalgets leder (Blåka mfl.:171). I undersøkelsen fra 2016 er dette spørsmålet endret, slik at det nå spørres etter sammensetningen av kontrollutvalget. Tallene er dermed ikke direkte sammenlignbare. Når de tre undersøkelsene sees i sammenheng, fremgår det uansett at opposisjonen har en spesiell rolle i kontrollutvalget. Tabell 2.31 viser at opposisjonen har flertall i 59,1 prosent av kommunene, mens kun om lag en av fire kommuner har flertall for posisjonen.

Tabell 2.31: *Flertallet i kontrollutvalget. 2016. Prosent (absolutte tall i parentes).*

	Kommuner	Fylkeskommuner
Posisjon	26,9 (86)	44,4 (8)
Opposisjon	59,1 (189)	44,4 (8)
Verken posisjon el. opposisjon	14,1 (45)	11,1 (2)

For 2016, spørsmål 14: «Hvem har flertall i kontrollutvalget?». I 2008 og 2012 gjaldt spørsmålet bakgrunnen til kontrollutvalgets leder (Blåka mfl. 2012: tabellene 7.1 og 7.4).

Til sammenligning viste undersøkelsene i 2008 og 2012 at 71–74 prosent av kontrollutvalgene hadde en *leder* fra opposisjonen. Dette tyder på at det legges særlig vekt på at kontrollutvalget skal ledes av opposisjonen, mens det legges noe mindre vekt på sammensetningen for øvrig. I fylkeskommunene forholder det seg noe annerledes: Her er det en tendens til at både posisjon og opposisjon kan ha flertall i kontrollutvalget. Men også i fylkeskommunene er det tidligere avdekket en tendens til at man lar lederen av kontrollutvalget komme fra opposisjonen (100 prosent av tilfellene i 2008 og 94 prosent i 2012; Blåka mfl. 2012:173). Muligens er dette et uttrykk for at «ledelse ved opposisjonen» ses som spesielt viktig der «mer står på spill» og der forholdene naturlig er mer ugjennomsiktige (i den større fylkeskommunen vs. den lille kommunen).

Undersøkelsene viser at aktiviteten i kontrollutvalgene har vært jevnt tiltagende fra 2003 og frem til 2016. Som det fremgår av tabell 2.32, avholdt kontrollutvalgene 5,3 møter i året i gjennomsnitt i 2015, mot 4,2 i 2003. Gjennomsnittlig antall saker som har blitt behandlet har også økt betydelig, fra 19,4 i 2003 til 33,2 i 2015. Også her har tendensen vært en jevn økning, og antallet saker har økt fra 30,3 i gjennomsnitt i 2011 til 33,2 i 2015.

Tabell 2.32: *Antall møter og antall saker behandlet i kontrollutvalgene i kommunene 2003-2015. Gjennomsnitt, minimum og maksimum (N i parentes).*

		2003	2007	2011	2015
Antall møter	Gjennomsnitt	4,2 (279)	5,0 (256)	5,1 (320)	5,3 (292)
	Minimum	1	1	0	0
	Maksimum	20	20	16	30
Antall saker behandlet totalt	Gjennomsnitt	19,4 (271)	25,3 (255)	30,3 (318)	33,2 (287)
	Minimum	1	1	0	0
	Maksimum	180	118	124	568

For 2016, spørsmål 16 og 15: «Hvor mange møter var det, og hvor mange saker ble behandlet i kontrollutvalget i 2015?». For mål fra år til og med 2011 se også tabell 7.2 i Blåka mfl. (2012).

Aktiviteten i fylkeskommunenes kontrollutvalg har derimot vært jevnt avtagende fra 2003 og frem til 2016. Som ses i tabell 2.33, avholdt kontrollutvalgene 6,4 møter i året i gjennomsnitt i 2015, mot sju i 2011 og nærmere åtte i 2003. Gjennomsnittlig antall saker har allikevel økt også for fylkeskommunene (med om lag 25 prosent fra 2003 til 2015), men langt fra så kraftig som for kommunene (en økning på om lag 71 prosent fra 2003 til 2015).

Tabell 2.33: *Antall møter og antall saker behandlet i fylkeskommunale kontrollutvalg 2003-2015. Gjennomsnitt, minimum og maksimum (N i parentes).*

		2003	2007	2011	2015
Antall møter	Gjennomsnitt	7,9 (13)	7,8 (15)	7,0 (17)	6,4 (18)
	Minimum	3	5	4	2
	Maksimum	18	12	11	10
Antall saker behandlet totalt	Gjennomsnitt	39,5 (13)	39,7 (15)	43,1 (17)	51,5 (17)
	Minimum	20	20	24	10
	Maksimum	83	69	81	130

For 2016, spørsmål 16 og 15: «Hvor mange møter var det, og hvor mange saker ble behandlet i kontrollutvalget i 2015?». For mål fra år til og med 2011 se også tabell 7.5 i Blåka mfl. (2012).

2.7 Organiseringen av de siste fasene i budsjettprosessen

Budsjettprosessen kan ofte være organisert på en annen måte enn det som er tilfelle for behandlingen av ordinære saker i det lokalpolitiske beslutningssystemet (Hovik mfl. 2008). Siden oppstarten av Organisasjonsdatabasen er det skilt mellom tre måter å organisere de siste fasene i budsjettprosessene på (Hagen mfl. 1996; Hovik mfl. 2004; Hovik mfl. 2008; Vabo mfl. 2000):

- Fragmentert prosess: Hovedenhetene (dvs. etat, virksomhetsområde, resultatenhet eller lignende) og deretter de faste politiske utvalgene behandler budsjettforslagene før administrasjonssjefen. Administrasjonssjefen samordner så forslagene og legger til rette et samlet budsjettforslag for formannskapet, som ifølge kommuneloven skal legge årsbudsjettet fram for behandling i kommunestyret.
- Sentralisert administrativ prosess: Administrasjonssjefen legger fram et samordnet forslag til årsbudsjett for behandling i de faste utvalgene. På dette grunnlaget følger formannskapets budsjettforberedelser og formannskapets fremleggelse av årsbudsjettet i kommunestyret.
- Sentralisert politisk prosess: Formannskapet (eller et politisk utvalg) regisserer budsjettprosessen (altså et løpende og tett samarbeid mellom formannskap/annet politisk utvalg/komité og administrasjonssjef underveis), og formannskapet fremmer sin innstilling overfor de faste utvalgene og kommunestyret.

Kommunene

Tabell 2.34 viser hvordan de siste fasene i kommunenes årsbudsjettprosesser har vært organisert, fra 2000 og frem til 2016. I tabellen ses at 7,2 prosent av kommunene organiserer prosessen i tråd med den «fragmenterte» måten, hvor administrasjonssjefen samordner forslag som først har blitt behandlet av hovedenhetene og de faste politiske utvalgene.

Tabell 2.34: *Organisering av de siste fasene i årsbudsjettprosessen i kommunene, 2000 – 2016. Prosentandeler (N i parentes).*

	«Fragmentert prosess»	«Sentralisert administrativ prosess»	«Sentralisert politisk prosess»
2000	18,5 (62)	43,9 (147)	37,6 (126)
2001	20,7 (65)	49,0 (154)	29,9 (94)
2002	16,9 (53)	49,0 (154)	33,8 (106)
2003	14,2 (45)	49,8 (158)	35,6 (113)
2004	15,0 (43)	47,7 (137)	37,3 (107)
2005	12,6 (38)	64,2 (194)	23,2 (70)
2006	11,9 (36)	63,9 (193)	24,2 (73)
2007	10,9 (33)	64,6 (195)	24,4 (74)
2008	10,8 (33)	64,0 (194)	25,1 (76)
2012	6,8 (22)	69,5 (226)	23,7 (77)
2016	7,2 (23)	76,1 (242)	16,7 (53)

For 2016, spørsmål 18: «Hvordan ble de siste fasene i årsbudsjettprosessen i kommunene i 2015 (for budsjettåret 2016) organisert?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.43 i Blåka mfl. (2012). I de tidligere undersøkelsene ble kommunene bedt om å svare for samtlige av årene i foregående valgperiode. I 2012 (og 2016) gikk man bort fra dette og man ble bedt om å svare kun for budsjettåret 2012 (og 2016).

Dette er kun svakt høyere andel enn hva som ble registrert i 2012, og tyder på at den tidligere trenden med reduksjon i bruken av denne måten å organisere seg på (Blåka mfl. 2012:74) er i ferd med å flate ut på et svært lavt nivå.

Den dominerende måten å organisere budsjettprosessen på, er fremdeles «sentralisert administrativ prosess», som nå brukes av hele 76,1 prosent av kommunene. Denne modellen har vært mest brukt i alle årene som har blitt undersøkt siden 2000, men tidligere var fordelingen jevnere mellom de tre modellene. Andelen på 76,1 prosent er historisk høy, og har steget til dette nivået fra 43,9 i 2000. Samtidig er bruken av modellen «sentralisert politisk prosess» historisk lav. Denne måten å organisere prosessen på benyttes nå av bare 16,7 prosent av kommunene – mot 23,7 prosent i 2012, og 37,6 prosent i 2000.

Samtidig som hovedenhetene nå i de aller fleste tilfeller må behandle et omforent utkast til budsjett som de får oversendt fra administrasjonssjefen («sentralisert administrativ prosess»), har det også blitt ganske sjeldent at det er formannskapet som leder prosessen («sentralisert politisk prosess»). Samlet sett tyder dette på en styrket posisjon for administrasjonssjefen i budsjettprosessen, både i forhold til tjenesteapparatet og det utøvende politiske organet.

Fylkeskommunene

Blant fylkeskommunene er tendensen som ses hos kommunene enda klarere (se tabell 2.35). Her er det, som før, ingen av fylkeskommunene som benytter seg av en «fragmentert» prosess, mens nærmest alle (13 av 14 fylkeskommuner) benytter seg av den «administrativt sentraliserte» prosessen.

Tabell 2.35: *Organisering av de siste fasene av årsbudsjettprosessen i fylkeskommunene, 2000-2016. Prosentandeler (N i parentes).*

	«Fragmentert prosess»	«Sentralisert administrativ prosess»	«Sentralisert politisk prosess»
2000	5,9 (1/17)	76,5 (13/17)	17,6 (3/17)
2001	8,3 (1/12)	75,0 (9/12)	16,7 (2/12)
2002	8,3 (1/12)	75,0 (9/12)	16,7 (2/12)
2003	0,0 (0/12)	66,7 (8/12)	33,3 (4/12)
2004	0,0 (0/11)	63,6 (7/11)	36,4 (4/11)
2005	0,0 (0/12)	83,3 (10/12)	16,7 (2/12)
2006	0,0 (0/12)	83,3 (10/12)	16,7 (2/12)
2007	0,0 (0/12)	83,3 (10/12)	16,7 (2/12)
2008	0,0 (0/12)	83,3 (10/12)	16,7 (2/12)
2012	0,0 (0/13)	84,6 (11/13)	15,4 (2/13)
2016	0,0 (0/14)	92,9 (13/14)	7,1 (1/14)

For 2016, spørsmål 18: «Hvordan ble de siste fasene i årsbudsjettprosessen i fylkeskommunen i 2015 (for budsjettet 2016) organisert?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.44 i Blåka mfl. (2012).

2.8 Oppsummering

I perioden 2012-2015 er det tre kommuner som er organisert etter den parlamentariske styringsmodellen (Oslo, Bergen og Tromsø). Som i 2008 og 2012, er det fire fylkeskommuner som organiserer seg etter et parlamentarisk styringsprinsipp (Nordland, Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark). Forholdstallsvalg – den tradisjonelle metoden som brukes ved konstituering av formannskap og fylkesutvalg – har blitt mindre dominerende siden 2000 (Blåka mfl. 2012), og taper noe terreng også fra 2012 til 2016 (metoden brukes av nærmere 90 prosent av kommunene i 2000 og av 54 prosent i 2016). Blant fylkeskommunene er det nå kun 14,3 prosent som benytter seg av forholdstallsvalg. Antallet representanter i kommunestyrer og fylkesting holder seg på samme nivå i 2016 som i foregående valgperioder. Antall møter og saker ligger på noenlunde samme nivå som ved forrige kartlegging i 2012.

Undersøkelsen for 2016 viser at omfanget av delegert myndighet fra kommunestyret til andre politiske organ fortsatt minker. Andelen kommuner som oppgir at en del er delegert til andre politiske organ øker ytterligere noe, mens andelen som oppgir at svært mye er delegert går ned også i perioden 2012-2016 (som i 2008-2012) Samtidig ser man en svak økning fra 2012 til 2016 i andelen kommuner som oppgir at så å si alle politiske beslutninger i prinsippet fattes i kommunestyret (slik også trenden var fra 2008 til 2012). Den klare tendensen som man i perioden 2008 til 2012 så til at formannskapets rolle reduseres fortsetter også i 2016, om enn kun svakt på enkelte punkter: Det er en viss øking fra også 2012 til 2016 i andel kommuner som oppgir at formannskapet behandler få saker utover lovens minimum, en økning som motsvares av en svak nedgang i andel kommuner som oppgir at formannskapet har ansvar for å behandle et betydelig omfang saker utover lovens minimum. Samtidig kan det ses en økning i den lille andelen kommuner som tillegger formannskapet et minimumsansvar. Tendensen til at formannskapets avgjørelsesmyndighet reduseres fortsetter i perioden 2012 til 2016. For fylkeskommunenes del ser vi en viss tendens til at mindre myndighet delegeres fra fylkestinget til andre politiske organ – motsatt utviklingen fra 2008 til 2012.

Andelen kommuner som oppgir å ha faste politiske utvalg er på samme nivå som i forrige kartleggingsperiode. Som i tidligere kartlegginger er flesteparten av slike utvalg gitt beslutningsmyndighet (rundt 90 prosent har dette), og om noe ser man at en slik tendens forsterkes noe i 2016 (94 prosent av alle overordnede faste politiske utvalg er i 2016 gitt beslutningsmyndighet). Når det gjelder spesialiseringsprinsipp for inndeling av utvalg, viser 2016-kartleggingen en nedgang i andelen kommuner som er organisert etter funksjonsmodellen, mens andelen kommuner som ikke har faste utvalg er noenlunde uendret fra forrige kartlegging. Formålsmodeller av ulike typer er noe mer utbredt i 2016 (39 prosent) enn i 2012 (35 prosent).

Kvinneandelen i kommunestyrer, formannskap, fylkesting og fylkesutvalg ligger noenlunde på samme nivå som ved forrige kartlegging. Det samme gjelder for kvinneandelen i faste politiske utvalg. Som i kartleggingen fra 2012 ligger gjennomsnittlig kvinneandel på rundt 45 prosent både i kommunene og i fylkene, men variasjonen mellom kommuner og fylkeskommuner er betydelig også i 2016.

Nærmest alle kommunene (90 prosent) og alle fylkeskommunene har utarbeidet rutiner for oppfølging av varsling. Kommunenes kontrollutvalg har som oftest (i 60 prosent av tilfellene) et flertall

fra opposisjonspartiene, mens en slik praksis ikke er like dominerende hos fylkene (44 prosent). Tidligere kartlegginger har imidlertid vist at kontrollutvalgsleders partitilknytning kan være viktig: Blant kommunene er kontrollutvalgets leder fra opposisjonen i over 70 prosent av tilfellene, mens tilsvarende andel i fylkeskommunale kontrollutvalg er 94 prosent (Blåka mfl. 2012: 171-173).

Når det gjelder organiseringen av de siste fasene av budsjettprosessen fortsetter utviklingen frem mot 2012-kartleggingen i samme spor som tidligere: En «fragmentert» prosess, der utvalgenes rolle settes i fokus, benyttes av et fåtall kommuner (7,2 prosent) også i 2016. Samtidig øker bruken av en «sentralisert administrativ» prosess, med en sterkere rolle for administrasjonssjefen, ytterligere i 2016 – opp fra en utbredelse på 69,5 prosent i 2012 til 76,1 prosent i 2016. Og bruken av en «politisk sentralisert» prosess minker også fra 2012 til 2016 – en slik prosess benyttes av 23,7 prosent av kommunene i 2012 og av 16,7 prosent i 2016. De nevnte trendene for de tre typene prosesser viderefører dermed lengre trender som har pågått siden begynnelsen av 2000-tallet. Det samme mønsteret gjelder for fylkeskommunene (som ikke har benyttet seg av den «fragmenterte prosessen» siden begynnelsen av 2000-tallet).

3 Administrativ organisering og tjenesteorganisering 2000-2016

3.1 Delegasjon fra politikerne til administrasjonssjefen – og videre nedover i administrasjonen

Gjennom Organisasjonsdatabaseundersøkelsene har Kommunal- og moderniseringsdepartementet helt siden 1995 samlet inn tall for delegering av budsjettfullmakter og økte fullmakter i personal- og organisasjonsspørsmål fra politikere til administrasjonssjef. Kartleggingen har også omfattet i hvilken grad fullmaktene delegeres videre nedover i administrasjonen til overordnede etater/enheter og til enkeltvirksomheter og bedrifter (Hovik mfl. 2008). Frem til 2004 var tendensen at delegasjon fra politikere til administrasjonen økte, både i fylkene og kommunene. Frem til 2008 ble det ikke registrert større endringer, men omfanget av delegering i personal- og organisasjonssaker økte allikevel noe. Det ble i denne perioden imidlertid registrert at administrasjonssjefen i økende grad videredelegerte myndighet både til ledere for overordnede enheter og til enkeltvirksomheter (Hovik mfl. 2008).[28]

Kommunene

Tabell 3.1 gir en oversikt over delegasjon fra politisk nivå til administrasjonssjefsnivå i budsjettsaker. Andelen av administrasjonssjefer som har myndighet til å omdisponere brutto

[28] For å gjøre sammenligningen over tid konsistent har vi i rapporteringen her benyttet oss av det samme opplegget som i tidligere rapporteringer (Blåka mfl. 2012:64; Hovik og Stigen 2008): Dersom kommunen har manglende svar på et spørsmål – her delegasjon til administrasjonssef (spm. 21), delegasjon til overordnet enhet (spm. 22) eller delegasjon til enkeltvirksomhet (spm. 23) – registreres det som «nei» (dvs. ikke-delegasjon).

budsjett er omtrent uendret fra 2012 til 2016. 64,6 prosent av administrasjonssjefene har nå slik myndighet, mot 63,6 prosent i 2012. Dermed har den nedadgående trenden fra 70,6 prosent i 2004 som ble bemerket av Blåka mfl. (2012) blitt brutt. Det registreres en viss nedgang i andelen rådmenn med «merinntektsfullmakt», altså anledning til å foreta budsjettjusteringer på utgiftssiden når dette motsvares av økte inntekter. Det er i 2016 60,1 prosent av rådmennene som har en slik fullmakt, mot 62,5 prosent i 2012. Det er videre omtrent like mange rådmenn som har anledning til å overføre overskudd til neste års budsjett som det har vært i tidligere år. 20,6 prosent har nå slik fullmakt, mot 19,7 prosent i 2012 og 20,5 prosent i 2004. Derimot har det vært en økning i andelen administrasjonssjefer som har plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett. Om lag en av fire administrasjonssjefer har nå slik fullmakt, noe som er en relativt kraftig økning siden 2012 (fra 17,3 til 25,5 prosent).

Samlet sett indikerer ikke disse tallene noen dramatisk endring i administrasjonssjefens budsjettfullmakter – verken på kort eller lengere sikt. Sammenlignet med situasjonen i 2004, har rådmannens fullmakter til å omdisponere og omjustere budsjettet blitt en del redusert gjennom perioden, men plikten til å dekke inn underskudd har blitt mer fremtredende.

Tabell 3.1 viser også hvordan den samme typen myndighet delegeres videre nedover i administrasjonen – dvs. til overordnede enheter eller til enkeltvirksomheter (eller begge deler). Her ser en at myndigheten til å omdisponere budsjettet, «merinntektsfullmakt» og myndighet til å overføre av deler av budsjett til nest år videredelegeres nedover i systemet i langt større grad i 2012 og 2016 enn i tidligere år (mens delegasjon av plikt til å dekke inn underskudd svinger noe fra det ene året til det andre). Dette kan ha noe med overordnet organisering å gjøre: I deler av undersøkelsesperioden organiserer relativt mange kommuner seg i såkalt «flat struktur», dvs. *uten* overordnede enheter mellom virksomheter på tjenestenivå og administrasjonssjefen. *Dersom* det skal videredelegeres fra administrasjonssjefen i en slik situasjon *må* altså ulike typer myndighet videredelegeres *helt ned til virksomhets- eller bedriftsnivå*.

Tabell 3.1: *Delegasjon til administrasjonssjefen i budsjettsaker 2004- 2016, og andelen som videredelegerer disse fullmaktene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: N∈ [320,332]; 2008: N∈ [310,313]; 2012: N∈ [330,335]; 2016: N∈ [306,311].*

Andel som har anledning til å/har:	2004		2008		2012		2016	
	Del. til adm. sjef	% av disse del. videre	Del. til adm. sjef	% av disse del. videre	Del. til adm. sjef	% av disse del. videre	Del. til adm. sjef	% av disse del. videre
omdisponere brutto budsjett	70,6 (230)	73,0 (168)	68,6 (214)	70,1 (150)	63,6 (211)	93,4 (197)	64,6 (199)	88,9 (177)
foreta budsjettjsteringer på utgiftssiden når dette motsvares av økte inntekter («merinntektsfullmakt»)	66,2 (217)	66,8 (145)	58,5 (182)	72,0 (131)	62,5 (207)	86,0 (178)	60,1 (184)	86,4 (159)
overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett	20,5 (68)	50,0 (34)	25,9 (81)	59,3 (48)	19,7 (66)	80,3 (53)	20,6 (64)	75,0 (48)
plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett	22,8 (73)	52,0 (38)	20,3 (63)	66,7 (42)	17,3 (57)	77,2 (44)	25,5 (79)	57,0 (45)

For 2016, spørsmål 21: «Hvor fritt kan administrasjonssjefen disponere over følgende ressurser (altså uten detaljert godkjenning av politiske organ)?», spørsmål 22: «Hvor fritt kan leder for overordnet enhet/etat disponere over følgende ressurser?» og spørsmål 23: «Hvor fritt kan leder for enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter disponere over følgende ressurser?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.35 i Blåka mfl. (2012).

Siden dette kan innebære en stor risiko for enkeltvirksomheter (og kommunen), er det rimelig å forvente at kommunene viser en viss tilbakeholdenhet med hensyn til delegasjon av myndighet i perioder der man organiserer seg på denne måten.[29]

Tabell 3.2 viser hvordan administrasjonssjefen videredelegerer myndighet på ulike områder. Et klart mønster er at typisk samlet videredelegering til (kun) overordnet enhet (etat el.) *og* til både overordenede enheter og enkeltvirksomheter i snitt øker markant (med 5-20 prosentpoeng). Dette er en videreføring av mønsteret fra 2008 til 2012 (med tilsvarende økninger på 20-25 prosentpoeng, jf. Blåka mfl. 2012:64).

Forklaringen er mest sannsynlig den som ble berørt ovenfor: Kommuner som uniformt holder seg *med* mellomliggende overordnede enheter (etater el.) delegerer neppe fullmakter «utenom linjen» og direkte til enkeltvirksomhetene (alternativ «enkelt.virks./bedr.» i tabellen). Og kommuner *uten* mellomliggende enheter kan vanskelig delegere til nettopp en mellomliggende overordnet enhet (eller både til en slik og videre nedover; henholdsvis alternativene «overordnet enhet» og «begge deler» i tabellen).

Når mye tyder på at det i 2008 og 2012 var relativt mange av den sistnevnte kommunetypen, og færre av førstnevnte, og at dette forholdet på mange måter snus i 2016, følger det at delegasjon (kun) til enkeltvirksomheter avtar markant fra 2012 til 2016 – og det observeres nettopp en nedgang her på 10-15 prosentpoeng – og at delegasjon til overordnet enhet eller til både overordnet enhet og enkeltvirksomhet øker markant i den samme perioden: Endringene fra 2012 til 2016 på dette punktet er stort sett alle positive, med opp mot 20 prosentpoengs økninger for enkelte fullmakter (bortsett fra svake nedganger for delegasjon til både overordent enhet og virksomheter når det gjelder fullmakter til å «overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett» og «plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett»).

---

[29] Årets undersøkelse (se tabellene 3.9-3.11 nedenfor) og tidligere undersøkelser (Blåka mfl. 2012:79-81, se tabellene 3.1-3.3) tyder nettopp på at kommunene fra og med 2012 i et visst monn beveger seg vekk fra en «to-nivå»-modell/ organisering av virksomhetene i en «flat struktur». Særlig kan 2004 og 2008 ses som «toppår» for «flat struktur»-modellen (*ibid.*). Se for øvrig Blåka mfl. (2012:64) om visse tekniske forskjeller i spørreskjema fra henholdsvis 2008 og 2012, og om hvordan dette håndteres for å gjøre data fra spørsmålene om videredelegering sammenlignbare.

Tabell 3.2: *Videredelegasjon til ledere for overordnede enheter/ etater og enkeltvirksomheter i budsjettsaker 2004-2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: N∈ [34,168]. 2008: N∈ [42,150]. 2012: N∈ [44,197]; 2016: N∈ [39,159].*

Andel som har anledning til å/har:	2004			2008			2012			2016		
	Over-ordnet enhet	Enkelt - virks. /bedr.	Begge deler	Over-ordnet enhet	Enkelt - virks. /bedr.	Begge deler	Over-ordnet enhet	Enkelt - virks. /bedr.	Begge deler	Over-ordnet enhet	Enkelt - virks. /bedr.	Begge deler
omdisponere brutto budsjett	45,2 (76)	42,5 (71)	12,5 (21)	39,5 (59)	37,3 (56)	23,3 (35)	13,2 (26)	23,9 (47)	62,9 (124)	23,7 (42)	13,0 (23)	63,3 (112)
foreta budsjettjusteringer på utgiftssiden når dette motsvares av økte inntekter («merinntektsfullmakt»)	45,5 (66)	43,4 (63)	11,0 (16)	36,6 (48)	38,9 (51)	24,4 (32)	19,1 (34)	24,4 (43)	56,7 (101)	20,8 (33)	13,2 (21)	66,0 (105)
overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett	38,2 (13)	50,0 (17)	11,8 (4)	27,1 (13)	41,7 (20)	31,3 (15)	13,2 (7)	28,3 (15)	58,5 (31)	31,3 (15)	10,4 (5)	58,3 (28)
plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett	36,8 (14)	52,6 (20)	10,5 (4)	28,6 (12)	47,6 (20)	20,8 (10)	13,6 (6)	29,5 (13)	56,8 (25)	31,1 (14)	15,6 (2)	53,3 (24)

For 2016, spørsmål 22: «Hvor fritt kan leder for overordnet enhet/etat disponere over følgende ressurser?» og spørsmål 23: «Hvor fritt kan leder for enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter disponere over følgende ressurser?». Total N er basert på kommunene som har videredelegert myndighet fra administrasjonssjefen i spørsmål 21: «Hvor fritt kan administrasjonssjefen disponere over følgende ressurser (altså uten detaljert godkjenning av politiske organ)?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.36 i Blåka mfl. (2012).

Tabell 3.3 viser tilsvarende mål for den delegerte myndigheten administrasjonssjefen kan utøve i personal- og organisasjonssaker, samt hvordan administrasjonssjefen delegerer slik myndighet videre. Over tre av fire administrasjonssjefer (75,8 prosent) har fått delegert myndighet til å ansette alt personale. Samtidig delegerer rundt tre av fire av disse administrasjonssjefene slik myndighet videre (74,4 prosent). Denne formen for delegasjon har vært jevnt tiltagende siden 2004, og er nå svært omfattende.

Videre har flere enn fire av fem administrasjonssjefer fått delegert myndighet til å godkjenne lokale lønnsforhandlinger. Dette er en ubetydelig økning fra 2012. Undersøkelsen fra 2016, og tidligere undersøkelser, viser at dette er en type myndighet som uansett sjelden delegeres videre, noe som også gjelder fullmakter til å føre lokale lønnsforhandlinger.

Delegasjon til administrasjonssjefen av myndighet til å foreta interne omorganiseringer har økt jevnt i omfang siden 2004, og det er nå flere enn ni av ti administrasjonssjefer som har slik myndighet. 72,5 prosent delegerer slik myndighet videre. Disse tallene er bare svakt høyere enn i 2012. Vi finner også igjen noe av mønsteret som ble tatt opp i forbindelse med budsjettfullmakter (tabell 3.1):

For «vanlige» fullmakter (dvs. delegasjonstyper som har en viss utbredelse) slike som for ansettelser og interne omorganiseringer ser en klar økning i videredelegasjon fra administarsjonssjefen ettersom den typiske kommunen beveger seg vekk fra en mer markant «to-nivåmodell» (fra 2008 til 2012-2016).[30]

For fullmakter som sjelden delegeres videre – dvs. fullmakter til å føre og godkjenne lønnsforhandlinger – er bildet noe annerledes, men her skal en også merke seg at antallet (og andelen) kommuner er relativt lavt: Enkeltsvar i den ene eller den andre retningen – inkludert feilsvar eller –kodinger – på de aktuelle spørsmålene vil ha stor betydning for den målte tendensen.[31]

---

[30] Se note 29.

[31] Dette blir selvsagt et like stort tolkningsproblem når videredelegering skal brytes ned ytterligere (i delegeasjon til «enkeltvirksomheter», «overordnede enheter» eller «begge deler»), jf. tabell 3.3.

Tabell 3.3: *Delegasjon til administrasjonssjefen i personal- og organisasjonssaker 2004-2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: N∈ [326,337]; 2008: N=314; 2012: N=335; 2016: N∈ [314,315].*

Andel som har anledning til å:	2004		2008		2012		2016	
	Del. til adm. sjef	% av disse del. videre	Del. til adm. sjef	% av disse del. videre	Del. til adm. sjef	% av disse del. videre	Del. til adm. sjef	% av disse del. videre
ansette alt personale	46,0 (150)	25,3 (38)	60,5 (190)	57,4 (109)	68,4 (229)	64,6 (148)	75,8 (238)	74,4 (177)
føre lokale lønnsforhandlinger	75,4 (254)	10,6 (27)	83,8 (263)	14,8 (39)	90,7 (304)	10,9 (37)	-*	10,5 (36)
godkjenne resultat av lokale lønnsforhandlinger	-	-	68,5 (215)	21,9 (47)	79,1 (265)	10,2 (27)	81,4 (254)	9,1 (23)
foreta interne omorganiseringer	79,9 (263)	26,6 (70)	82,2 (258)	40,7 (105)	87,2 (292)	70,5 (206)	90,8 (286)	72,4 (207)

For 2016, spørsmål 21: «Hvor fritt kan administrasjonssjefen disponere over følgende ressurser (altså uten detaljert godkjenning av politiske organ)?» * Spørsmålet ble ikke stilt i 2016), spørsmål 22: «Hvor fritt kan leder for overordnet enhet/etat disponere over følgende ressurser?» og spørsmål 23: «Hvor fritt kan leder for enkeltvirksomheter/ institusjoner/bedrifter disponere over følgende ressurser?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.37 i Blåka mfl. (2012)

Tabell 3.4 viser omfanget av delegasjon til ledere for overordnede enheter/etater og enkeltvirksomheter i personal- og organisasjonssaker. Sammenlignet med 2012 viser tallene en stigende tendens til delegasjon. Det er nå 58 prosent av kommunene som har delegert anledning til å ansette alt personale til både overordnet enhet og enkeltvirksomheter, og dette er en økning på over 12 prosentpoeng fra 2012 til 2016.

Andelen som videredeleger retten til å føre lokale lønnsforhandlinger (kun) til overordnet enhet endres fra 49 prosent i 2012 til 67 prosent i 2016, og retten til å godkjenne resultatet av slike forhandlinger har i økende grad blitt delegert på denne måten: Det er i 2016 61 prosent av kommunene som delegerer slike fullmakter (kun) til overordnet enhet (mot 48 prosent i 2012), og 22 prosent som har oppgitt at slik myndighet er delegert til både ledere for overordnede enheter/etater og enkeltvirksomheter (mot 15 prosent i 2012). Igjen skal en imidlertid merke seg at endringene over tid på dette punktet tar tak i kun et fåtall kommuner (som oftest færre enn 25): Små bevegelser i enkeltkommuners svarmønster kan få svært store utslag, og det hefter derfor en viss usikkerhet ved tolkningen av mønstrene på dette punktet.

Et lignende mønster finner vi i delegasjon av retten til å foreta interne omorganiseringer, hvor andelen av kommunene som oppgir begge deler har økt fra 48 prosent til 56 prosent. Og en ser netopp også at andelen kommuner som videredelegerer slike fullmakter til enkeltvirksomheter faller kraftig fra 2008 til 2012 og 2016 (mest mellom 2012 og 2016). Igjen ser en altså tendensen som ble omtalt ovenfor: Når kommunene beveger seg vekk fra en markant «to-nivå»-organisering øker delegasjon til overordnede enheter (også i kombinasjon med videredelegering til enkeltvirksomheter), mens andelen som delegerer (direkte) til enkeltvirksomheter synker.[32]

[32] Denne tendens i beste fall uklar for fullmakter til å føre og godkjenne lokale lønnsforhandlinger, siden materialet her altså er svært tynt (se ovenfor og note 19).

Tabell 3.4: *Delegasjon til ledere for overordnede enheter/ etater og enkeltvirksomheter i personal- og organisasjonssaker 2004-2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: N∈ [27,70]; 2008: N∈ [39,109]; 2012: N∈ [27,206]; 2016: N∈ [35,177].*

Andel som har anledning til å:	2004			2008			2012			2016		
	Over-ordnet enhet	Enkelt - virks. /bedr.	Begge deler	Over-ordnet enhet	Enkelt - virks. /bedr.	Begge deler	Over-ordnet enhet	Enkelt - virks. /bedr.	Begge deler	Over-ordnet enhet	Enkelt - virks. /bedr.	Begge deler
ansette alt personale	47,4 (18)	44,7 (17)	7,9 (3)	42,2 (46)	37,6 (41)	20,2 (22)	21,6 (32)	32,4 (48)	45,9 (68)	22,0 (39)	19,8 (35)	58,2 (103)
føre lokale lønns-forhandlinger	66,7 (18)	22,2 (6)	11,1 (3)	66,7 (26)	23,1 (9)	10,3 (4)	48,6 (18)	27,0 (10)	24,3 (9)	66,7 (24)	8,3 (3)	25,0 (9)
godkjenne resultat av lokale lønns-forhandlinger	-	-	-	51,1 (24)	27,7 (13)	21,3 (10)	48,1 (13)	37,0 (10)	14,8 (4)	60,9 (14)	17,4 (4)	21,7 (5)
foreta interne omorganiser-inger	44,3 (31)	48,6 (34)	7,1 (5)	41,0 (43)	38,1 (40)	21,0 (22)	24,3 (50)	28,2 (58)	47,6 (98)	29,0 (60)	15,0 (31)	56,0 (116)

For 2016, spørsmål 22: «Hvor fritt kan leder for overordnet enhet/etat disponere over følgende ressurser?» og spørsmål 23: «Hvor fritt kan leder for enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter disponere over følgende ressurser?». Total N er basert på kommunene som har videredelegert myndighet fra administrasjonssjefen i spørsmål 21: «Hvor fritt kan administrasjonssjefen disponere over følgende ressurser (altså uten detaljert godkjenning av politiske organ)?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.38 i Blåka mfl. (2012).

Fylkeskommunene

Tabell 3.5 gir en oversikt over delegasjon fra politisk nivå i fylkeskommunene til administrasjonssjefsnivå i budsjettsaker, samt videredelegering fra administrasjonssjefen. Generelt indikerer ikke tallene noen dramatiske endringer, men det er nå en håndfull flere fylker som delegerer myndighet til å «overføre overskudd til neste års budsjett» og «plikt til å dekke inn underskudd…» enn hva som var tilfelle i 2012 (henholdsvis tre og fire flere). Tendensen er også at administrasjonssjefene i så godt som alle fylker videredelegerer alle typer budsjettfullmakter, en tendens som kommer til syne fra og med 2012.

Så nær som alle fylkene der administrasjonssjefen er gitt fullmakter videredelegerer disse til både overordnede enheter og enkeltvirksomheter (tabell 3.6; unntaket er to tilfeller der fullmakt til å overføre/dekke inn overskudd/underskudd videredelegeres direkte til enkeltvirksomheter), en tendens som bryter med tidligere praksis – der videredelegering skjedde enten til enkeltvirksomheter direkte eller gjennom overordnet enhet (dvs. gjennom hele perioden 204-2016 stanser videredelegering sjelden hos overordnet enhet).

Tabell 3.7 viser at det heller ikke er snakk om dramatiske endringer i delegeringspraksis rundt fullmakter i personal- og organisasjonsspørsmål. Som hos kommunene (tabell 3.3) videredelegeres ikke anledningen til å føre og godkjenne lokale lønnsforhandlinger i særlig grad (2-5 fylker gjør dette etter 2012, mot 3-7 før 2012). Tendensen er videre at anledningen til å ansette alt personale og å foreta interne omorganiseringer stort sett delegeres videre til både overordnet enhet og til enkeltvirksomheten (tabell 3.8). Som påpekt tidligere skal disse «tendensene» tolkes med forsiktighet: Blant de svært få fylkeskommunene som utgjør materialet her, skal det kun små bevegelser til – substansielle eller metodologiske – før målene endres dramatisk. Slik sett er innføringene mer beskrivelser av enkeltfylkers praksis mer enn en beskrivelse av generelle trender.

Tabell 3.5: *Delegasjon til administrasjonssjefen i budsjettsaker 2004- 2016, og andelen som videredelegerer disse fullmaktene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). Fylkeskommuner. 2004: N=14; 2008: N=12; 2012: N= 14; 2016: N=14.*

Andel som har anledning til å/har:	2004		2008		2012		2016	
	Del. til adm. sjef	% av disse del. videre	Del. til adm. sjef	% av disse del. videre	Del. til adm. sjef	% av disse del. videre	Del. til adm. sjef	% av disse del. videre
omdisponere brutto budsjett	50 (7)	100 (7)	92 (11)	91 (10)	57 (8)	100 (8)	57 (8)	100 (8)
foreta budsjettjsteringer på utgiftssiden når dette motsvares av økte inntekter («merinntektsfullmakt»)	86 (12)	92 (11)	67 (8)	100 (8)	64 (9)	89 (8)	64 (9)	100 (9)
overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett	43 (6)	50 (3)	67 (8)	75 (6)	50 (7)	86 (6)	71 (10)	100 (10)
plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett	57 (8)	63 (5)	75 (9)	67 (6)	43 (6)	100 (6)	71 (10)	100 (10)

For 2016, spørsmål 20: «Hvor fritt kan administrasjonssjefen disponere over følgende ressurser (altså uten detaljert godkjenning av politiske organ)?», spørsmål 21: «Hvor fritt kan leder for overordnet enhet/etat disponere over følgende ressurser?» og spørsmål 22: «Hvor fritt kan leder for enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter disponere over følgende ressurser?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.39 i Blåka mfl. (2012).

Tabell 3.6: *Videredelegasjon til ledere for overordnede enheter/ etater og enkeltvirksomheter i budsjettsaker 2004-2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). Fylkeskommuner (inkl. fylkeskommuner med parlamentarisk styringsmodell for 2004-2012). 2004: N∈ [3,11]; 2008: N∈ [8,14]; 2012: N∈ [11,15]; 2016: N∈ [8,10].*

Andel som har anledning til å/har:	2004			2008			2012			2016		
	Over-ordnet enhet	Enkelt - virks. /bedr.	Begge deler	Over-ordnet enhet	Enkelt - virks. /bedr.	Begge deler	Over-ordnet enhet	Enkelt - virks. /bedr.	Begge deler	Over-ordnet enhet	Enkelt - virks. /bedr.	Begge deler
omdisponere brutto budsjett	0 (0)	71 (5)	29 (2)	29 (4)	14 (2)	57 (8)	0 (0)	40 (6)	60 (9)	0 (0)	0 (0)	100 (8)
foreta budsj.justeringer på utgiftssiden når dette motsv. av økte innt. («merinntekts-fullmakt»)	9 (1)	73 (8)	16 (2)	9 (1)	18 (2)	73 (8)	9 (1)	27 (3)	64 (7)	0 (0)	0 (0)	100 (9)
overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett	0 (0)	67 (2)	33 (1)	25 (2)	38 (3)	38 (3)	0 (0)	42 (5)	58 (7)	0 (0)	10 (1)	90 (9)
plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett	20 (1)	60 (3)	20 (1)	13 (1)	38 (3)	50 (4)	0 (0)	42 (5)	58 (7)	0 (0)	10 (1)	90 (9)

For 2016, spørsmål 21: «Hvor fritt kan leder for overordnet enhet/etat disponere over følgende ressurser?» og spørsmål 22: «Hvor fritt kan leder for enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter disponere over følgende ressurser?». Total N er basert på kommunene som har videredelegert myndighet fra administrasjonssjefen i spørsmål 20: «Hvor fritt kan administrasjonssjefen disponere over følgende ressurser (altså uten detaljert godkjenning av politiske organ)?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.40 i Blåka mfl. (2012).

Tabell 3.7: *Delegasjon til administrasjonssjefen i personal- og organisasjonssaker 2004-2016. Fylkeskommuner. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004:N= 14; 2008: N=12; 2012: N=17; 2016: N=14.*

Andel som har anledning til å:	2004		2008		2012		2016	
	Del. til adm. sjef	% av disse del. videre	Del. til adm. sjef	% av disse del. videre	Del. til adm. sjef	% av disse del. videre	Del. til adm. sjef	% av disse del. videre
ansette alt personale	57 (8)	13 (1)	67 (8)	100 (8)	86 (12)	92 (11)	93 (13)	85 (11)
føre lokale lønnsforhandlinger	93 (13)	29 (5)	100 (12)	58 (7)	100 (14)	29 (4)	-*	28 (5)
godkjenne resultat av lokale lønnsforhandlinger	-	-	75 (9)	33 (3)	93 (13)	15 (2)	86 (12)	17 (2)
foreta interne omorganiseringer	100 (14)	79 (11)	100 (12)	83 (10)	100 (14)	86 (12)	100 (14)	93 (13)

For 2016, spørsmål 20: «Hvor fritt kan administrasjonssjefen disponere over følgende ressurser (altså uten detaljert godkjenning av politiske organ)?» (* Spørsmålet ble ikke stilt i 2016), spørsmål 21: «Hvor fritt kan leder for overordnet enhet/etat disponere over følgende ressurser?» og spørsmål 22: «Hvor fritt kan leder for enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter disponere over følgende ressurser?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.41 i Blåka mfl. (2012).

Tabell 3.8: *Delegasjon til ledere for overordnede enheter/ etater og enkeltvirksomheter i personal- og organisasjonssaker 2004-2016. Fylkeskommuner (inkl. fylkeskommuner med parlamentarisk styringsmodell for 2004-2012). Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: N∈ [1,11]; 2008: N∈ [5,13]; 2012: N∈ [2,15]; 2016: N∈ [2,13].*

Andel som har anledning til å:	2004			2008			2012			2016		
	Over-ordnet enhet	Enkelt - virks. /bedr.	Begge deler	Over-ordnet enhet	Enkelt - virks. /bedr.	Begge deler	Over-ordnet enhet	Enkelt - virks. /bedr.	Begge deler	Over-ordnet enhet	Enkelt - virks. /bedr.	Begge deler
ansette alt personale	(0)	(0)	100 (1)	9 (1)	18 (2)	73 (8)	0 (0)	31 (4)	69 (9)	0 (0)	18 (2)	82 (9)
føre lokale lønnsforhandlinger	(3)	(1)	(1)	22 (2)	11 (1)	67 (6)	40 (2)	40 (2)	20 (1)	60 (3)	20 (1)	20 (1)
godkjenne resultat av lokale lønns-forhandlinger	-	-	-	60 (3)	20 (1)	20 (1)	50 (1)	50 (1)	0 (0)	0 (0)	50 (1)	50 (1)
foreta interne omorganiseringer	(4)	(4)	27 (3)	23 (3)	15 (2)	62 (8)	0 (0)	33 (5)	67 (10)	0 (0)	15 (2)	85 (11)

For 2016, spørsmål 21: «Hvor fritt kan leder for overordnet enhet/etat disponere over følgende ressurser?» og spørsmål 22: «Hvor fritt kan leder for enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter disponere over følgende ressurser?». Total N er basert på kommunene som har videredelegert myndighet fra administrasjonssjefen i spørsmål 20: «Hvor fritt kan administrasjonssjefen disponere over følgende ressurser (altså uten detaljert godkjenning av politiske organ)?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 2.42 i Blåka mfl. (2012).

3.2 Organisering av den administrative toppledelsen

I det følgende vil det bli gjort rede for endringer i organisering av den administrative toppledelsen fra 2004 til 2016. Som påpekt i 2012-rapporten (Blåka mfl. 2012) ble denne delen av undersøkelsen lagt sterkt om i 2004, og vi rapporterer derfor ikke fra materialet fra 2000 og tidligere her.

Kommunene

I det første spørsmålet som presenteres her – om antallet faktiske ledernivåer mellom administrasjonssjefen og lederne for de utøvende tjenestene – ser en at modellen med «flat struktur» og «resultatenheter» (Opedal mfl. 2002) nå er i sterk tilbakegang (tabell 3.9).

Tabell 3.9: *Hvor mange faktiske ledernivåer er det mellom administrasjonssjefsnivået i kommunene og lederne for de utøvende tjenestene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004, 2008, 2012 og 2016.*

	2004	2008	2012	2016
Ingen	40,7 (134)	41,7 (130)	35,7 (120)	26,7 (85)
Ett	38,6 (127)	30,8 (95)	35,7 (120)	37,1 (118)
To	13,1 (43)	8,3 (26)	11,9 (40)	12,3 (39)
Flere	4,9 (16)	1,0 (3)	0,9 (3)	3,1 (10)
Varierer	2,7 (9)	18,3 (57)	15,8 (53)	20,8 (66)
N=100 %	329	312	336	318

For 2016, spørsmål 20.3: «Hvor mange faktiske ledernivåer er det mellom administrasjonssjefsnivået og lederne for de utøvende tjenestene?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 3.1 i Blåka mfl. (2012).

Mens det i 2004 var hele 40,7 prosent av kommunene som oppga at de ikke hadde noen faktiske ledernivåer mellom administrasjonssjefen og lederne for de utøvende tjenestene, er det nå kun 26,7 prosent som sier det samme. Det er derimot en svak økning i andelen av kommunene som oppgir at de har ett, to eller flere mellomledernivåer. 37,1 prosent av kommunene oppgir å ha ett mellomliggende ledernivå, mens 12,3 prosent har to.

Det er imidlertid en uvanlig høy andel av kommunene – over en av fem – som oppgir at dette varierer. Denne andelen har steget fra 15,8 prosent i 2012 til 20,8 prosent i 2016. Dette innebærer at noe under halvparten av reduksjonen i andelen kommuner med ingen mellomliggende ledernivåer muligens kan tilskrives økningen i andelen kommuner som oppgir at dette varierer. Med andre ord kan det hende at en del kommuner som i 2012 oppga at de ikke hadde noen mellomliggende ledernivåer, nå i stedet oppgir at det varierer. Dette kan tolkes som en tendens til økende differensiering mellom tjenesteområdene, slik at en (tidligere) mer rendyrket «to-nivåmodell» nå omgjøres sektor for sektor.

I en modell uten mellomliggende ledernivåer rapporterer lederne for tjenesteenhetene direkte til rådmannen. Slike enheter kan organiseres på ulike måter. I noen tilfeller er enhetene enkeltstående tjenestesteder, som en skole eller et sykehjem. I andre tilfeller kan flere virksomheter inngå i samme enhet, for eksempel et antall barnehager. Enhetslederne kan også ha ansvar for hele tjenesteområder, slik at enheten omfatter et større spekter av tjenester. I noen tilfeller kan geografiske inndelinger ligge til grunn for enhetene. Slike geografiske inndelinger kalles gjerne soner eller distrikter, og forekommer for eksempel i hjemmetjenesten. Endelig organiserer en del kommuner enhetene etter et funksjonsprinsipp, slik at det for eksempel skilles mellom utvikling og drift. Samlet sett gir dette et mer nyansert bilde av hvordan organiseringen av kommuneadministrasjonen på lavere nivåer utvikler seg, enn det som fremgår av observasjonene av antall mellomliggende ledernivåer (tabell 3.9).

Tabell 3.10 viser at det har vært forholdsvis moderate endringer fra 2012 til 2016, når det gjelder hvordan kommunene organiserer de administrative enhetene.[33] Det er nå 41,9 prosent som oppgir at enkeltvirksomheter rapporterer direkte til rådmannen. Denne andelen har sunket jevnt og betydelig siden 2008, da 51,8 prosent oppga det tilsvarende. Videre er det i 2016 26,2 prosent av kommunene som oppgir at mer overordnet enhet rapporterer til administrasjonssjefen, og denne andelen er omtrent uendret. Den vanligste formen for enheter er etater hvor ulike tjenester innenfor et område inngår. 43,1 prosent oppgir å ha slike enheter, noe som er en svak økning fra 2012. Geografiske distriktsenheter er imidlertid en ordning som tydeligvis er helt på vei ut. Bare tre av

[33] Legg merke til at kommunene har anledning til å krysse av for flere alternativer på dette spørsmålet, som er grunnen til at prosentandelene i hver kolonne ikke summerer til 100.

kommunene oppga å ha slike enheter. Derimot oppga nesten en av fem (18,7 prosent) å ha funksjonsorganiserte enheter. Denne formen for enheter har vært i tilbakegang siden et toppår i 2008, men reduksjonen fra 2012 til 2016 er uansett ganske liten.

Tabell 3.10: *Typer administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået. Flere svaralternativer er mulig. Kommune. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).*

	2004	2008	2012	2016
Enkeltvirksomheter (f.eks. den enkelte skole, barnehage, sykehjem)	43,2 (82)	51,8 (161)	46,1 (155)	41,9 (139)
Mer overordnet enhet hvor flere virksomheter inngår (f.eks. flere skoler og/eller barnehager)	16,8 (32)	25,4 (79)	26,5 (89)	26,2 (87)
Etater eller lignende hvor f. eks. alle skoler eller alle pleie- og omsorgs-tjenester inngår	54,2 (103)	41,5 (129)	41,1 (138)	43,1 (143)
Virksomheter innenfor geografiske områder (distrikter, soner el.)	4,2 (8)	3,2 (10)	3,9 (13)	0,9 (3)
Funksjonsorganiserte enheter (f. eks. driftsavdeling, utviklingsavdeling)	19,5 (37)	27,3 (85)	20,5 (69)	18,7 (62)
N=100%	326	311	336	332

For 2016, spørsmål 20.2: «Hvilke typer enheter rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 3.2 i Blåka mfl. (2012).

Som i rapporten fra 2012 (Blåka mfl. 2012:81) har vi gjennomført beregninger som viser kommuner som både oppgir at de ikke har noe ledernivå mellom administrasjonssjefsnivået og ledere for de utøvende tjenestene, og at enkeltvirksomheter rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået. Målet her er altså ment å gi et uttrykk for hvor mange av kommunene som følger en svært rendyrket tonivåmodell.

Tabell 3.11 viser at det i 2016 er bare 59 kommuner som har en rendyrket tonivåmodell, altså 18,6 prosent. Dette tallet er historisk lavt, og reduksjonen fra 27,1 prosent videreføre en synkende trend fra toppåret i 2008, da 34,2 prosent ble betegnet som rendyrkede tonivåmodeller.

Tabell 3.11: *Andel kommuner med mest «rendyrket» tonivåmodell. 2004: N=328, 2008: N=313, 2012: N=318 og 2016: N=332. Prosent (antall i parentes).*

2004	31,7 (104)
2008	34,2 (107)
2012	27,1 (91)
2016	18,6 (59)

For 2016, spørsmål 20.2: «Hvilke typer enheter rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået», første alternativ: «Enkeltvirksomheter (f.eks. den enkelte skole, barnehage, sykehjem» og spørsmål 20.3: «Hvor mange faktiske ledernivåer er det mellom administrasjonssjefsnivået og lederne for de utøvende tjenestene», første alternativ: «Ingen». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 3.3 i Blåka mfl. (2012).

Vi ser imidlertid ikke en tilsvarende nedgang fra 2012 til 2016 i antall enheter som rapporterer direkte til administrasjons-sjefsnivået (tabell 3.12). I gjennomsnitt har hver kommune 13 enheter, og dette tallet er uendret siden 2012.

I undersøkelsen fra 2016 har spørsmålene om sammensetningen av administrasjonssjefens ledergruppe blitt formulert likt som i 2012. Disse tallene er dermed direkte sammenlignbare. Som vist i 2012-rapporten (Blåka mfl. 2012:82) ble det innført en mindre endring i spørsmålsformulering fra 2008 til 2012.

Tabell 3.12: *Antall administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået i kommunene. Minimums-, maksimums- og gjennomsnittsverdier. 2000: N=359, 2004: N=330, 2008: N=303, 2012: N=336 og 2016: N=311.*

	Minste antall enheter	Maksimum antall enheter	Gjennomsnitt antall enheter
2000	1	320	7
2004	1	225	15
2008	1	227	14
2012	1	215	13
2016	1	208	13

For 2016, spørsmål 20.1: «Hvor mange administrative enheter rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 3.4 i Blåka mfl. (2012).

Helt konkret ble formuleringen «indre ledergruppe» (2004 og 2008) endret til «nærmeste ledergruppe» som har blitt brukt i 2012 og 2016. Dessuten ble det første svaralternativet endret fra «Uaktuelt, administrasjonssjefen tar selv nødvendige avgjørelser» til «Uaktuelt, administrasjonssjefen har ikke etablert ledergruppe». Begrunnelsen

for begge endringene var at de opprinnelige formuleringene kan ha blitt oppfattet som uklare.

Tabell 3.13 viser at 39,8 prosent av kommunene inkluderer lederen for alle eller noen stabs- og støttefunksjoner i administrasjonssjefens nærmeste ledergruppe. Dette er en tilbakegang fra 2012, da 46,7 prosent oppga det samme. Det er også en viss tilbakegang i andelen kommuner som oppgir at lederne for de administrative enhetene som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået er medlemmer av ledergruppen.

Det er nå 40,1 prosent som oppgir dette. Derimot er det en betydelig økning i andelen kommuner som oppgir at kommunaldirektører, kommunalsjefer og/eller assisterende rådmenn inngår i ledergruppen. Denne andelen har steget jevnt siden 2004, og er nå på hele 60 prosent.

Tabell 3.13: *Medlemmer av administrasjonssjefens nærmes ledergruppe. 2004, 2008, 2012 og 2016. Flere svaralternativer er mulig. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).*

	2004	2008	2012	2016
Uaktuelt, administrasjonssjefen har ikke etablert ledergruppe	2,4 (8)	2,2 (7)	1,8 (6)	0,9 (3)
Lederen for (alle eller noen) stabs- og støttefunksjoner (f.eks. personal, økonomi, IKT, planlegging)	38,9 (129)	40,4 (126)	46,7 (157)	39,8 (132)
Lederne for de administrative enhetene som rapporterer direkte til administrasjons-sjefs/rådmannsnivået	46,4 (154)	43,3 (135)	43,2 (145)	40,1 (133)
Kommunaldirektører/kommunalsjefer/ assisterende rådmenn	45,5 (151)	47,3 (148)	53,0 (178)	60,0 (199)
N=100%	332	312	336	332

For 2016, spørsmål 20.4: «Hvem inngår i administrasjonssjefens nærmeste ledergruppe?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 3.5 i Blåka mfl. (2012).

I 2012-rapporten (Blåka mfl. 2012:83) ble det drøftet om en observert sentralisering av støttefunksjoner kan ha sammenheng med økt grad av lovregulering, og påfølgende behov for spesialisering. Bakgrunnen for denne antagelsen var økningen fra 2008 til 2012 i andelen kommuner som oppga at ledere for stabs- og støttefunksjonen er medlemmer i ledergruppen. Siden denne økningen nå er reversert, er det grunn til å trekke denne antagelsen i tvil.

Som vist i tabell 3.13 er det i 2016 altså hele 60 prosent av kommunene som oppgir at kommunaldirektører, kommunalsjefer og/eller assisterende rådmenn inngår i ledergruppen. Dermed er det spesielt interessant å se nærmere på hvilke tjenesteområder disse personene har ansvar for. Tabell 3.14 viser en viss tendens til at ansvarsområdene i større grad enn tidligere kobles til de enkelte tjenesteområdene, for eksempel slik at én kommunaldirektør har samlet ansvar for skole. Det er i 2016 38,8 prosent av kommunene som oppgir dette, noe som er en viss økning fra 33,5 prosent i 2012. Men det er verdt å legge merke til at denne andelen har steget jevnt og konsistent siden 2004.

Tilsvarende kan det observeres en reduksjon i andelen kommuner som oppgir at kommunaldirektører, kommunalsjefer og/eller assisterende rådmenn har ansvar for saker innenfor flere sektorområder. Også her har tendensen vært en konsistent og jevn reduksjon fra 2004 og frem til 2016. Dette innebærer at vi kan observere en viss spesialisering av disse stillingene i retning av at de kobles mer direkte til de enkelte tjenesteområdene. En mulig tolkning av dette funnet, er at utviklingen i lover og forskrifter som regulerer kommunal virksomhet har økt behovet for spesialisert lederkompetanse knyttet til den enkelte sektor.

Samtidig viser tabell 3.14 at det fremdeles er mest vanlig at kommunaldirektører, kommunalsjefer og/eller assisterende rådmenn har ansvar for saker innenfor flere sektorområder. Det er 69,9 prosent av kommunene som oppgir dette.

Tabell 3.14: *Kommunaldirektørenes/kommunalsjefenes/ass. rådmenns ansvarsområder. Flere svaralternativer er mulig. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).*

	2004	2008	2012	2016
Ansvar for saker innenfor ett tjenesteområde (f.eks. skole)	18,0 (34)	31,9 (68)	33,5 (86)	38,8 (106)
Ansvar for saker innenfor flere tjenesteområder	82,4 (155)	77,0 (164)	74,7 (192)	69,6 (190)
Saksfeltene de er ansvarlig for, skifter regelmessig	11,6 (22)	8,9 (19)	7,0 (18)	2,2 (6)
N=100%	189	213	257	273

For 2016, spørsmål 20.5: «Hvilke saksfelt har kommunaldirektørene/kommunalsjefene/ass. rådmenn ansvar for?». Kommuner som ikke har kommunaldirektør/kommunalsjef/ass. rådmann er utelatt i oppstillingen. For mål fra år til og med 2012 se også tabell 3.6 i Blåka mfl. (2012).

For øvrig viser tabellen at innslaget av kommuner hvor disse personene skifter ansvarsområder regelmessig nå er nesten fraværende. I 2004 var det så mange som 11,6 prosent av kommunene som hadde en slik ordning, men denne har blitt gradvis utfaset og utgjør nå bare 2,2 prosent av kommunene.

Fylkeskommunene

Fylkesdata samlet inn i 2016 viser at «to-nivåmodellen» ikke er like utbredt blant fylkeskommunene som blant kommunene (som tabell 3.15). Dette er en vedvarende tendens, som er tydelig i hele perioden 2004-2016 (jf. tabell 3.9 for kommunene). Mens kun 1-3 fylkeskommuner oppgir å ha ingen ledernivåer mellom administrasjonssjefen og lederne for de utøvende tjenestene, er det 5-7 fylkeskommuner som oppgir å ha ett slikt. Den klareste mønsteret i tabellen er allikevel at andelen som oppgir at antall ledernivåer varierer mellomtjenesteområder ser ut til å øke i perioden: Mens ingen oppga at de hadde et slikt opplegg i 2004, er det nå fire fylker som oppgir dette. Dette er altså den samme tendensen som man observerer hos kommunene (jf. tabell 3.9).

Tabell 3.15: *Hvor mange faktiske ledernivåer er det mellom administrasjonssjefsnivået og lederne for de utøvende tjenestene i fylkeskommunen. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004, 2008, 2012 og 2016.*

	2004	2008	2012	2016
Ingen	25,0 (3)	16,7 (2)	7,1 (1)	21,4 (3)
Ett	58,3 (7)	58,3 (7)	71,4 (10)	35,7 (5)
To	16,7 (2)	8,3 (1)	7,1 (1)	14,3 (2)
Flere	0,0 (0)	0,0 (0)	0,0 (0)	0,0 (0)
Varierer mellom tjenesteområder	0,0 (0)	16,7 (2)	14,3 (2)	28,5 (4)
N=100%	12	12	14	14

For 2016, spørsmål 19.3: «Hvor mange faktiske ledernivåer er det mellom administrasjonssjefsnivået og lederne for de utøvende tjenestene?». For fylkeskommunene med parlamentarisme er det ikke relevant å svare på dette spørsmålet. For mål fra år til og med 2012 se også tabell 3.7 i Blåka mfl. (2012).

Tabell 3.16 viser at mangfoldet i typer administrative enheter innad i den enkelte fylkeskommune som ble påpekt i 2012-rapporten også kommer til syne i 2016: Fylkeskommunene oppgir i større grad enn kommunene flere ulike typer enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået. Men enkelte endringer fra 2012 kan spores: I 2016 oppgir to fylkeskommuner (mot seks i 2012) at enkeltvirksomheter rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået, og elleve oppgir at man opererer med «etater el.» (mot seks i 2012).

Samtidig oppgir nå kun fem fylker (mot ni i 212) at man har «funksjonsorganiserte enheter». De nevnte andelene har også svingt frem og tilbake gjennom hele perioden, slik at noen utvetydig og klar trend ikke kan spores.

Tabell 3.16: *Typer administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået. Flere svaralternativer er mulig. Fylkeskommune. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).*

	2004	2008	2012	2016
Enkeltvirksomheter (f.eks. den enkelte videregående skole)	30,8 (4)	16,7 (2)	42,9 (6)	14,3 (2)
Mer overordnet enhet hvor flere virksomheter inngår (f.eks. flere videreg. skoler)	15,4 (2)	8,3 (1)	35,7 (5)	14,3 (2)
Etater eller lignende hvor f. eks. alle videregående skoler inngår	69,2 (9)	66,7 (8)	42,9 (6)	78,6 (11)
Virksomheter innenfor geografiske områder (distrikter, soner el.)	0,0 (0)	-	0,0 (0)	0,0 (0)
Funksjonsorganiserte enheter (f. eks. driftsavdeling, utviklingsavdeling)	76,9 (10)	33,3 (4)	64,3 (9)	35,7 (5)
Total N	13	12	14	14

For 2016, spørsmål 19.2: «Hvilke typer enheter rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 3.8 i Blåka mfl. (2012).

I tabell 3.17 vises utviklingen i antall administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået i fylkeskommunene. Mens det gjennomsnittlige antallet enheter steg kraftig i perioden etter 2000 (fra 6 til 14 enheter), viser undersøkelsene fra etterfølgende år en liten nedgang, fra 14 til 12 enheter i gjennomsnitt, fra 2008 til 2012, en nedgang som fortsetter inn i 2016, da snittantallet sank til ti enheter.

Tabell 3.17: *Antall administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået i fylkeskommunene. Min., maks. og aritmetisk gjennomsnitt. 2000: N=18, 2004: N=13, 2008: N=10, 2012: N=13 og 2016: N=14.*

	Minste antall enheter	Maksimum antall enheter	Gjennomsnitt antall enheter
2000	1	11	6
2004	1	45	14
2008	1	43	14
2012	5	40	12
2016	4	35	10

For 2016, spørsmål 19.1: «Hvor mange administrative enheter rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 3.9 i Blåka mfl. (2012).

Tabell 3.18 viser hvem som deltar i administrasjonssjefens nærmeste ledergruppe. Som påpekt i Blåka 2012 mfl. (2012:88) viste kartleggingen fra 2012 at fylkeskommunene i større grad enn tidligere oppga at flere, ulike typer ledere inngår i administrasjonssjefens ledergruppe (jf. økningen i andelene for samtlige av lederkategoriene i tabellen fra 2008 til 2012). I 2016 faller riktignok tendensen til at ledere for stabs- eller støttefunksjoner er med i ledergruppen til under 50 prosent. Med andre ord er en slik praksis ikke lenger utbredt blant «de fleste fylker». Nærmere 80 prosent av fylkeskommunene oppgir imidlertid at fylkessjefer/assisterende fylkesrådmenn inngår i administrasjonssjefens nærmeste ledergruppe, og halvparten oppgir også at lederne for de administrative enhetene som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået inngår i ledergruppen.

Igjen skal vi bemerke at et lavt antall fylkeskommuner, dvs. et nokså tynt tallmateriale, gjør det vanskelig å trekke noen generelle konklusjoner. En kan imidlertid fastslå at det i 2016, som i 2012, med mulige forbehold som antydet ovenfor, er slik at «ledergruppene i fylkeskommunene har blitt noe mer sammensatte [fra og med 2008]» (Blåka mfl. 2012:88).

Tabell 3.18: *Medlemmer av administrasjonssjefens nærmeste* ledergruppe. Fylkeskommunene. Flere svaralternativer er mulige. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).*

	2004	2008	2012	2016
Uaktuelt, administrasjonssjefen har ikke etablert ledergruppe**	0,0 (0)	0,0 (0)	0,0 (0)	0,0 (0)
Fylkessjefer/assisterende fylkesrådmenn	76,9 (10)	46,2 (6)	57,1 (8)	78,6 (11)
Lederne for de administrative enhetene som rapporterer direkte til administrasjonssjefs-/ fylkesrådmannsnivået	46,2 (6)	53,8 (7)	78,6 (11)	50,0 (7)
Lederen for (alle eller noen) stabs- og støttefunksjoner (f.eks. personal, økonomi, IKT, planlegging)	38,5 (5)	30,8 (4)	57,1 (8)	42,9 (6)
N=100%	13	13	14	14

For 2016, spørsmål 19.4: «Hvem inngår i administrasjonssjefens nærmeste ledergruppe?». * I 2004 og 2008 ble det spurt om medlemmer av administrasjonssjefens «indre» ledergruppe. ** I 2004 og 2008 ble dette spørsmålet stilt som «uaktuelt, administrasjonssjefen/fylkesrådmannen tar selv nødvendige avgjørelser». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 3.10 i Blåka mfl. (2012).

I tabell 3.19 presenteres utviklingen i fylkessjefenes/assisterende rådmenns ansvarsområder. Hovedinntrykket er et stabilt mønster: Tre fylkeskommuner (det samme som i foregående undersøkelser) oppgir at de er uten fylkessjefer/assisterende rådmenn, mens seks oppgir at disse har ansvar innenfor et bestemt område (mot noenlunde det samme antallet, dvs. 4-5, i tidligere undersøkelser). En viss nedgang i «ansvar for flere tjenesteområder» kan imidlertid spores. Her oppgir nå seks fylkeskommuner at de har en slik ordning, mot ti i 2008. Samtidig ses at relativt flere fylkeskommuner nødvendigvis har krysset av for flere typer ordninger i 2012 enn i 2016.[34]

[34] Dvs. antallet svar sumerer til 14 blant 11 svarende med fylkessjef/assisterende rådmann i 2012, mens dette tallet er 12 blant 11 i 2016.

Tabell 3.19: *Fylkessjefenes/ass. fylkesrådmenns ansvarsområder. Flere svaralternativer er mulig. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).*

	2004	2008	2012	2016
Uaktuelt, har ikke fylkessjefer/ass. fylkesrådmenn	-	25,0 (3)	21,4 (3)	21,4 (3)
Ansvar for saker innenfor ett tjenesteområde (f.eks. skole)	61,5 (8)	41,7 (5)	28,6 (4)	42,9 (6)
Ansvar for saker innenfor flere tjenesteområder	84,6 (11)	41,7 (5)	71,4 (10)	42,9 (6)
Saksfeltene de er ansvarlig for, skifter regelmessig	0,0 (0)	0,0 (0)	0,0 (0)	0,0 (0)
N=100%	13	12	14	14

For 2016, spørsmål 19.5: «Hvilke saksfelt har fylkessjefene/ass. rådmenn ansvar for?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 3.11 i Blåka mfl. (2012).

Når det også er slik at ingen fylkeskommuner (noen gang) oppgir å ha ordninger med «rullerende saksfelt» kan dette tyde på at praksis har blitt noe mer ensartet blant fylkene, henimot en ordning der de enkelte fylkessjefene/assisterende rådmenn har ansvaret for en bestemt type saker gjennom hele karrieren.

3.3 Tjenester i distrikt

Tabell 3.20 viser først og fremst at ordninger med geografisk distriktsinndeling av kommunal tjenesteyting nesten er i ferd med å fases ut. Samlet sett er det nå bare 9,4 prosent av kommunene som oppgir å ha slike ordninger. Dette er mer enn en halvering siden 2012, da 21 prosent av kommunene oppga å ha en distriktsinndeling. I et lengere perspektiv er reduksjonen dramatisk, siden flere enn en av tre kommuner oppga å ha distriktsinndeling for 12 år siden.

Fra 2012 til 2016 har nedgangen i distriktsinndeling vært konsistent mellom alle tjenesteområdene som inngår i undersøkelsen. Både innenfor pleie- og omsorgstjenester, grunnskole og barnehagedrift har innslaget av distriktsordninger blitt om lag halvert gjennom de siste fire årene, og omfatter nå bare 3,5-6,6 prosent av kommunene. For helsetjenester, sosialkontortjeneste, tiltak for rusmiddelmisbrukere og barne- og ungdomsvernet er reduksjonen fra 2012 mindre dramatisk, men dette må sees i sammenheng med

at det nå er svært få kommuner som har distriktsinndeling av disse tjenestene i det hele tatt.

Undersøkelsen gir ikke holdepunkter for å fastslå årsakene til at geografisk distriktsinndeling ser ut til å fases ut fra kommunal organisering.

Tabell 3.20: *Kommuner som har distriktsinndelt ulike tjenesteområder. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).*

	2000	2004	2008	2012	2016
Andel kommuner totalt	36,7 (133)	17,6 (59)	13,4 (43)	21,0 (71)	9,4 (30)
Hjemmebasert pleie og omsorg	36,5 (132)	15,5 (52)	10,3 (33)	11,8 (40)	6,6 (21)
Institusjonsbasert pleie og omsorg	26,2 (95)	11,3 (38)	6,9 (22)	8,0 (27)	3,5 (11)
Grunnskole	12,7 (46)	5,1 (17)	7,5 (24)	10,4 (35)	5,0 (16)
Barnehagedrift	11,9 (43)	4,8 (16)	6,7 (21)	10,1 (34)	5,4 (17)
Helsetjeneste	11,3 (41)	3,6 (12)	2,2 (7)	4,7 (16)	3,1 (10)
Sosialkontortjeneste	3,6 (13)	1,2 (4)	0,6 (2)	1,2 (4)	1,6 (5)
Tiltak for rusmiddelmisbrukere	1,9 (7)	0,3 (1)	0,3 (1)	0,6 (2)	0,6 (2)
Barne- og ungdomsvern	2,8 (10)	1,2 (4)	0,9 (3)	1,8 (6)	1,6 (5)
N=100%	362	336	320	338	318

For 2016, spørsmål 24: «Er noen av kommunenes tjenester administrativt lagt ut i flere distrikter i kommunen? For at vi her skal snakke om distriktsinndeling av en tjeneste forutsetter vi at det er en eller annen form for administrativ ledelse knyttet til tjenestene i distriktet (utover institusjonsledere som f.eks. rektorer)» og spørsmål 24.1: «[Hvis ja] vennligst kryss av ved de områdene hvor en eller flere tjenester er lagt ut i distriktene i kommunen:». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 3.12 i Blåka mfl. (2012).

En hypotese kan være at innføring av stadig mer avanserte administrative systemer har forenklet styrings- og samordningsfunksjoner, og slik sett gjort det enklere å administrere alle sider ved tjenesteytingen fra kommunen sentralt. Samtidig kan det hende at desentralisert forvaltning fases ut fordi det oppfattes som kostnad, med andre ord slik at sentralisering oppfattes som effektiviserende.

3.4 Organisering av kommunal oppgaveløsning

Som i tidligere undersøkelser gir også årets undersøkelse mulighet for en oversikt over kommunenes organiseringsvalg for ivaretakelse av ulike oppgaver. Tabellene 3.21, 3.22 og 3.23 viser hvor stor andel av kommunene som har valgt å bruke ti ulike organiseringsformer for oppgaveløsningen på 22 områder. I tillegg til å spesifisere hvorvidt man utfører en aktuell oppgave innenfor egen driftsorganisasjon, ble kommunene bedt om å spesifisere hva slags eventuelt interkommunalt samarbeid som er valgt (herunder flerkommunale aksjeselskaper), om man eier et aksjeselskap som utfører tjenesten, og/eller om man eventuelt kjøper tjenesteutførelse fra private eller fra frivillige organisasjoner og ideelle stiftelser.[35]

For rundt en tredjedel av oppgavene det her er snakk om har nesten samtlige kommuner (mer enn 95 prosent) organisert seg på denne måten – dvs. at oppgaver innenfor barnehage, grunnskole, hjemmebaserte omsorgstjenester, institusjonsbaserte omsorgstjenester, drift og vedlikehold av kommunale anlegg og bygninger, renhold samt omsorg for psykisk utviklingshemmede stort sett utføres innenfor egen driftsorganisasjon. Ytterligere om lag en tredjedel av oppgavene utføres også i egen driftsorganisasjon av en stor andel av kommunene (fra 72 til 95 prosent): Vannforsyning, avløp, drift av kino/kulturhus, veivedlikehold/snørydding, drift og vedlikehold av kommunale boliger, regnskap, innkjøp og kantiner. Svært få kommuner (under 10 prosent) har organisert renovasjon, revisjon og krisesenter i egen driftsorganisasjon.

[35] I motsetning til tdiligere år gir årets undersøkelse altså mulighet for å skille mellom aksjeselskaper der i) den enkelte kommune er eneste eier og ii) der kommunen inngår blant flere kommunale eiere.

Tabell 3.21: *Kommunenes ivaretakelse av utvalgte oppgaver (1). 2016. Prosentandeler. N∈ [265,317].*

Oppgaver	A Egen driftsorg.	B Komm. foretak (komm.-loven kap. 11)	C Inter-komm. samarb. (komm.-loven §27)	D Adm. verts-komm.-samarb. (komm.-loven §28b)	E Pol. verts.-komm.-samarb. (komm.-loven §28c)	F Inter.-komm.-selskap (lov om imter.-komm. selsk.)	G Fler.-komm. aksje-selsk.	H Aksje-selsk. der komm. er eneste komm. eier	I Kjøp fra private	J Kjøp fra frivillige org./ idéelle stiftelser
Barnehage	98,1	0,0	0,0	0,6	0,3	0,0	0,0	0,0	36,6	6,9
Grunnskole	100,0	0,0	0,6	1,9	0,0	0,9	0,0	0,3	6,9	1,9
Hjemmebaserte omsorgstjenester	100,0	0,3	0,0	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	8,2	0,9
Institusjonsbaserte omsorgstjenester	99,4	0,0	0,3	2,5	0,6	1,3	0,3	0,0	7,9	2,8
Renovasjon	6,4	2,9	8,9	1,3	1,0	59,9	15,0	4,5	7,0	0,0
Vannforsyning	84,8	0,6	3,5	1,6	0,0	10,8	1,3	0,6	6,6	0,3
Avløp	87,7	0,6	3,2	1,3	0,3	9,5	0,3	0,9	1,6	0,0
Drift av kino/ kulturhus	75,5	4,5	0,4	0,0	0,0	1,5	0,4	3,8	11,7	12,5

For 2016 spørsmål 25: «Hvordan løser kommunen sine oppgaver i dag? Kommunen kan løse sine oppgaver alene, sammen med andre kommuner eller gjennom kjøp fra private. Ivaretakelsen av en og samme oppgave kan være organisert på forskjellig måte. Vennligst angi hvordan kommunen løser sine oppgaver innenfor følgende områder.2 og spørsmål 25.1-25.8: «I forrige spørsmål var svaret at [aktuelle tjeneste] var organisert som interkommunalt samarbeid. Vennligst spesifiser hvordan dette er organisert». For mål fra 2012 se tabell 5.1 i Blåka mfl. (2012).

Tabell 3.22: *Kommunenes ivaretakelse av utvalgte oppgaver (2). 2016. Prosentandeler. N∈ [309,317].*

Oppgaver	A Egen driftsorg.	B Komm. foretak (komm.-loven kap. 11)	C Inter-komm. samarb. (komm.-loven §27)	D Adm. verts-komm.-samarb. (komm.-loven §28b)	E Pol. verts.-komm.-samarb. (komm.-loven §28c)	F Inter.-komm.-selskap (lov om imter.-komm. selsk.)	G Fler.-komm. aksje-selsk.	H Aksje-selsk. der komm. er eneste komm. eier	I Kjøp fra private	J Kjøp fra frivillige org./ idéelle stiftelser
Veivedlikehold/ snørydding	73,5	0,6	0,3	0,6	0,0	0,6	0,0	0,0	74,4	0,0
Brannvesen	44,6	2,6	10,6	14,1	1,3	30,1	0,3	0,0	1,0	0,0
Drift og vedlikehold av kommunale boliger	88,6	6,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	3,8	17,7	4,4
Drift og vedlikehold av kommunale anlegg	98,4	2,2	0,0	1,0	0,0	0,3	0,0	1,6	23,0	2,6
Drift og vedlikehold av kommunale bygninger	95,5	4,5	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	1,9	21,7	1,0
Revisjon	2,9	2,3	12,9	2,9	1,3	62,5	2,3	1,3	12,9	0,0
Regnskap	87,1	0,6	3,5	7,1	0,3	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0

For 2016 spørsmål 25 og 26: «Hvordan løser kommunen sine oppgaver i dag? Kommunen kan løse sine oppgaver alene, sammen med andre kommuner eller gjennom kjøp fra private. Ivaretakelsen av en og samme oppgave kan være organisert på forskjellig måte. Vennligst angi hvordan kommunen løser sine oppgaver innenfor følgende områder.» og spørsmål 25.9-25.11 og 26.1-26.1-26.4: «I forrige spørsmål var svaret at [aktuelle tjeneste] var organisert som interkommunalt samarbeid. Vennligst spesifiser hvordan dette er organisert». For mål fra 2012 se tabell 5.1 i Blåka mfl. (2012).

Tabell 3.23: *Kommunenes ivaretakelse av utvalgte oppgaver (3). 2016. Prosentandeler. N∈ [299,311].*

Oppgaver	A Egen driftsorg.	B Komm. foretak (komm.-loven kap. 11)	C Inter-komm. samarb. (komm.-loven §27)	D Adm. verts-komm.-samarb. (komm.-loven §28b)	E Pol. verts.-komm.-samarb. (komm.-loven §28c)	F Inter.-komm.-selskap (lov om imter.-komm. selsk.)	G Fler.-komm. aksje-selsk.	H Aksje-selsk. der komm. er eneste komm. eier	I Kjøp fra private	J Kjøp fra frivillige org./ idéelle stiftelser
IT-oppgaver	58,2	1,6	21,2	18,3	1,3	8,7	0,6	0,3	12,9	0,0
Innkjøp	72,1	1,0	17,9	19,5	1,0	3,6	1,6	0,6	1,3	0,3
Renhold	95,2	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,6	0,0
Kantiner	89,2	2,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,8	2,8	8,0	2,0
Krisesenter	7,4	2,3	13,7	30,1	5,7	26,1	0,7	0,3	6,0	7,7
Legevakt	31,3	2,6	14,8	38,7	5,5	9,7	0,0	0,3	1,3	0,0
PU-omsorg	97,7	0,0	1,3	2,3	0,7	1,0	0,0	0,3	7,8	1,6

For 2016 spørsmål 26: «Hvordan løser kommunen sine oppgaver i dag? Kommunen kan løse sine oppgaver alene, sammen med andre kommuner eller gjennom kjøp fra private. Ivaretakelsen av en og samme oppgave kan være organisert på forskjellig måte. Vennligst angi hvordan kommunen løser sine oppgaver innenfor følgende områder.» og spørsmål 26.5-26.11: «I forrige spørsmål var svaret at [aktuelle tjeneste] var organisert som interkommunalt samarbeid. Vennligst spesifiser hvordan dette er organisert». For mål fra 2012 se tabell 5.1 i Blåka mfl. (2012).

Selv om visse tjenester først og fremst ivaretas av egen driftsorganisasjon, er også andre virksomhetsformer valgt. Eksempelvis oppgir 100 prosent av kommunene at de bruker egen driftsorganisasjon til grunnskole og hjemmebaserte omsorgstjenester, samtidig som henholdsvis 6,9 og 8,2 prosent oppgir at de kjøper tjenester av private til ivaretakelsen av disse oppgavene. Og selv om 98,1 prosent av kommunene har lagt barnehager til egen driftsorganisasjon, oppgir også 36,6 prosent at de kjøper denne tjenesten fra private.

Kommunale foretak brukes av en liten andel av kommunene. De oppgavene som utpeker seg her er drift av kino/kulturhus (4,5 prosent), drift og vedlikehold av kommunale boliger (6,o prosent), drift og vedlikehold av kommunale bygninger (4,5 prosent). Når det gjelder interkommunalt samarbeid utpeker renovasjon og revisjon seg: Disse oppgavene ivaretas av interkommunale selskaper i henholdsvis 59,9 prosent og 62,5 prosent av kommunene. IT-tjenester, innkjøp, brannvesen, krisesenter og legevakt er andre oppgaver som i stor grad er lagt til ulike former for interkommunalt samarbeid.

Aksjeselskap der kommunen er eneste eier brukes i liten grad til ivaretakelsen av oppgavene som er omfattet av undersøkelsen. Kjøp fra private brukes av flest kommuner til veivedlikehold/snørydding og barnehager (74,4 og 36,6 prosent). Kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser utgjør samlet sett en betydelig mindre andel enn kjøp fra private. Denne måten å ivareta oppgaver på har størst andel for oppgavene drift av kino/kulturhus og krisesenter (12,5 og 7,7 prosent).

I tabellene 3.24, 3.25 og 3.26 sammenstiller vi tall fra årets undersøkelse med tilsvarende fra tidligere undersøkelser for hvor stor andel av kommunene som har valgt å ivareta de samme 22 oppgavene gjennom henholdsvis interkommunalt samarbeid og kjøp fra private.

Når vi ser på bruk av interkommunalt samarbeid og kjøp fra private over tid i (tabell 3.24, 3.25 og 3.26), ser vi en klar økning fra 28,9 til 36,6 prosent i kjøp fra private på barnehageområdet fra 2012 til 2016. Men i 2008 var denne andelen 34,7 prosent, så i et lengre tidsperspektiv er ikke økningen svært markant. Noe tilsvarende ser vi for hjemmebaserte omsorgstjenester, som har .økt fra 3,3 til 8,2 prosent fra 2012 til 2016, mens nivået i 2008 var 5,6 prosent.

Tabell 3.24: *Prosent kommuner som løser ulike oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid og ved kjøp fra private (1). 2004-2016. Prosentandeler. 2016: N∈ [265,317].*

Oppgaver	Interkomm. samarb. i 2004	Interkomm. samarb. i 2008	Interkomm. samarb. i 2012	Interkomm. samarb. i 2016	Kjøp fra private i 2004	Kjøp fra private i 2008	Kjøp fra private i 2012	Kjøp fra private i 2016
Barnehage	1,3	5,0	0,0	0,6	29,7	34,7	28,9	36,6
Grunnskole	-	8,1	2,5	3,2	-	6,9	5,0	6,9
Hjemmebaserte omsorgstjenester	0,6	0,3	0,0	0,9	2,1	5,6	3,3	8,2
Institusjonsbaserte omsorgstjenester	3,3	1,6	4,2	4,7	4,2	11,6	7,5	7,9
Renovasjon	88,7	74,7	77,8	84,1	-	16,3	4,3	7,0
Vannforsyning	20,8	15,0	14,2	17,1	10,0	8,8	4,2	6,6
Avløp	15,9	12,9	9,3	14,6	8,1	3,1	1,7	1,6
Drift av kino/ kulturhus	4,9	0,4	1,0	2,3	-	9,6	4,1	11,7

For 2016 spørsmål 25: «Hvordan løser kommunen sine oppgaver i dag? Kommunen kan løse sine oppgaver alene, sammen med andre kommuner eller gjennom kjøp fra private. Ivaretakelsen av en og samme oppgave kan være organisert på forskjellig måte. Vennligst angi hvordan kommunen løser sine oppgaver innenfor følgende områder.» og spørsmål 25.1-25.8: «I forrige spørsmål var svaret at [aktuelle tjeneste] var organisert som interkommunalt samarbeid. Vennligst spesifiser hvordan dette er organisert». Prosentandelen med interkommunalt samarbeid er andelen kommuner som har krysset av for alternativ C, D, E, F eller G (se tabell 3.21). For mål fra år til og med 2012 se tabell 5.2 og 5.3 i Blåka mfl. (2012).

Tabell 3.25: *Prosent kommuner som løser ulike oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid og ved kjøp fra private (2). 2004-2016. Prosentandeler. 2016: N∈ [309,317].*

Oppgaver	Interkomm. samarb. i 2004	Interkomm. samarb. i 2008	Interkomm. samarb. i 2012	Interkomm. samarb. i 2016	Kjøp fra private i 2004	Kjøp fra private i 2008	Kjøp fra private i 2012	Kjøp fra private i 2016
Veivedlikehold/ snørydding	8,1	0,9	0,8	1,6	76,4	81,4	65,5	74,4
Brannvesen	48,7	44,5	47,0	56,4	4,9	0,6	0,9	1,0
Drift og vedlikehold av kommunale boliger	0,3	0,0	0,8	0,3	28,4	17,9	16,0	17,7
Drift og vedlikehold av kommunale anlegg	-	0,6	0	1,3	-	25,2	19,3	23,0
Drift og vedlikehold av kommunale bygninger	0,3	0,0	0	0,3	29,1	27,0	20,7	21,7
Revisjon	-	88,0	88,2	80,3	-	7,6	7,6	12,9
Regnskap	6,3	10,7	0,8	12,3	0,0	0,6	0,0	0,0

For 2016 spørsmål 25 og 26: «Hvordan løser kommunen sine oppgaver i dag? Kommunen kan løse sine oppgaver alene, sammen med andre kommuner eller gjennom kjøp fra private. Ivaretakelsen av en og samme oppgave kan være organisert på forskjellig måte. Vennligst angi hvordan kommunen løser sine oppgaver innenfor følgende områder.» og spørsmål 25.9-25.11 og 26.1-26.1-26.4: «I forrige spørsmål var svaret at [aktuelle tjeneste] var organisert som interkommunalt samarbeid. Vennligst spesifiser hvordan dette er organisert». Prosentandelen med interkommunalt samarbeid er andelen kommuner som har krysset av for alternativ C, D, E, F eller G (se tabell 3.22). For mål fra år til og med 2012 se tabell 5.2 og 5.3 i Blåka mfl. (2012).

Tabell 3.26: *Prosent kommuner som løser ulike oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid og ved kjøp fra private (3). 2004-2016. Prosentandeler. 2016: N∈ [299,311].*

Oppgaver	Interkomm. samarb. i 2004	Interkomm. samarb. i 2008	Interkomm. samarb. i 2012	Interkomm. samarb. i 2016	Kjøp fra private i 2004	Kjøp fra private i 2008	Kjøp fra private i 2012	Kjøp fra private i 2016
IT-oppgaver	34,3	42,1	47,1	48,2	22,3	21,5	9,1	12,9
Innkjøp	63,9	46,2	43,6	43,2	6,1	7,9	1,7	1,3
Renhold	0,6	0,3	0,8	0,0	12,2	12,9	9,3	9,6
Kantiner	1,7	0,4	2,0	1,2	0,6	12,1	14,0	8,0
Krisesenter	-	-	77,5	75,2	-	-	2,7	6,0
Legevakt	-	-	66,1	68,7	-	-	0,9	1,3
PU-omsorg	-	-	4,4	5,2	-	-	7,0	7,8

For 2016 spørsmål 26: «Hvordan løser kommunen sine oppgaver i dag? Kommunen kan løse sine oppgaver alene, sammen med andre kommuner eller gjennom kjøp fra private. Ivaretakelsen av en og samme oppgave kan være organisert på forskjellig måte. Vennligst angi hvordan kommunen løser sine oppgaver innenfor følgende områder.» og spørsmål 26.5-26.11: «I forrige spørsmål var svaret at [aktuelle tjeneste] var organisert som interkommunalt samarbeid. Vennligst spesifiser hvordan dette er organisert». Prosentandelen med interkommunalt samarbeid er andelen kommuner som har krysset av for alternativ C, D, E, F eller G (se tabell 3.23). For mål fra år til og med 2012 se tabell 5.2 og 5.3 i Blåka mfl. (2012)

For renovasjon har det vært en klar økning i bruk av interkommunalt samarbeid fra 2008 til 2012 og 2016, men nivået ligger uansett litt under andelen med interkommunalt samarbeid i 2004. Drift av kino/kulturhus hadde en markant stigning i andelen kjøp fra private fra 2012 til 2016 (4,1 til 11,7 prosent), men er bare 2,1 prosent høyere enn i 2008. IT-oppgaver har hatt en jevn stigning i bruk av interkommunalt samarbeid fra 2004 til 2016.

Hovedinntrykket er allikevel at det er få dramatiske endringer i organsieringsform fra 2012 til 2016: Tendensen er at det er store forskjeller i «typisk» organsieringsform fra den ene oppgaven til den andre, og at disse forskjellen i stort vedvarer over tid.

Fylkeskommunene

Med unntak for drift av museer, kollektivtransport, revisjon og veivedlikehold/snørydding organiserer nærmest alle fylkeskommunene sine oppgaver innenfor egen driftsorganisasjon (tabell 3.27 og 3.28; alle oppgaver det her er snakk om løses slik for over 80 prosent av fylkeskommunene). For de nevnte oppgavene er kjøp fra private nokså vanlig for kollektivtransportoppgaver (for noe over halvparten av fylkene) og for veivedlikehold/snørydding (for nærmere tre av fire fylkeskommuner). Også interkommunale selskaper tas i bruk her: Noe over halvparten av fylkene benytter seg av slike for revisjonsoppgaver, mens om lag en tredel av fylkene lar slike selskaper stå for driften av museer.

Flerkommunale aksjeselskaper benyttes også i noen grad i forbindelse med denne oppgaven (i om lag en firedel av fylkene), og det er et innslag av dette også innenfor kollektivtransport (en seksdel av fylkene). På sistnevnte område er det imidlertid vanligere at fylket selv står som eneste eier i aksjeselskapet (drøye en av fire fylkeskommuner har aksjeselskaper der de er eneste eier på kollektivtransportområdet).Innenfor områdene der det vanlige er å løse oppgavene innenfor egen driftsorganisasjon er det også et visst innslag av andre organiseringsformer: Innenfor videregående opplæring benytter om lag en seksdel av fylkeskommunene seg av kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser, og innenfor drift av kantiner og renhold er det også relativt utbredt at det kjøpes tjenester fra private leverandører (over halvparten av fylkeskommunene gjør dette innenfor kantinedrift, mens om lag en firedel gjør dette innenfor renhold).

Tabell 3.27: *Fylkeskommunenes ivaretakelse av utvalgte oppgaver (1). 2016. Prosentandeler. N∈ [16,18].*

Oppgaver	A Egen driftsorg.	B Komm. foretak (komm.-loven kap. 11)	C Inter-komm. samarb. (komm.-loven §27)	D Adm. verts-komm.-samarb. (komm.-loven §28b)	E Pol. verts.-komm.-samarb. (komm.-loven §28c)	F Inter.-komm.-selskap (lov om imter.-komm. selsk.)	G Fler.-komm. aksje-selsk.	H Aksje-selsk. der komm. er eneste komm. eier	I Kjøp fra private	J Kjøp fra frivillige org./ idéelle stiftelser
Videreg. opplæring	100,0	0,0	5,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6	16,7
Bibliotektjenester	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Drift av museer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	31,3	25,0	0,0	0,0	62,5
Veivedlikehold/snø rydding	44,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	72,2	0,0
Kollektivtransport	16,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,7	27,8	55,6	0,0
Drift og vedl.hold av bygn.masse	88,9	5,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6	44,4	0,0

For 2016 spørsmål 23: «Hvordan løser fylkeskommunen sine oppgaver i dag? Fylkeskommunen kan løse sine oppgaver alene, sammen med andre (fylkes)kommuner eller gjennom kjøp fra private. Ivaretakelsen av en og samme oppgave kan være organisert på forskjellig måte. Vennligst angi hvordan kommunen løser sine oppgaver innenfor følgende områder.» og spørsmål 23.1-23.6: «I forrige spørsmål var svaret at [aktuelle tjeneste] var organisert som interkommunalt samarbeid. Vennligst spesifiser hvordan dette er organisert». For mål fra 2012 se tabell 5.6 i Blåka mfl. (2012).

Tabell 3.28: *Fylkeskommunenes ivaretakelse av utvalgte oppgaver (2). 2016. Prosentandeler. N=18.*

Oppgaver	A Egen driftsorg.	B Komm. foretak (komm.-loven kap. 11)	C Inter-komm. samarb. (komm.-loven §27)	D Adm. verts-komm.-samarb. (komm.-loven §28b)	E Pol. verts.-komm.-samarb. (komm.-loven §28c)	F Inter.-komm.-selskap (lov om imter.-komm. selsk.)	G Fler.-komm. aksje-selsk.	H Aksje-selsk. der komm. er eneste komm. eier	I Kjøp fra private	J Kjøp fra frivillige org./ idéelle stiftelser
Revisjon	22,2	0,0	16,7	0,0	0,0	55,6	5,6	0,0	5,6	0,0
Regnskap	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IT-oppgaver	94,0	0,0	5,6	5,6	0,0	5,6	0,0	0,0	11,1	0,0
Innkjøp	100,,0	0,0	5,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Renhold	83,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,1	27,8	0,0
Drift av kantiner	88,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,1	55,6	5,6

For 2016 spørsmål 23: «Hvordan løser fylkeskommunen sine oppgaver i dag? Fylkeskommunen kan løse sine oppgaver alene, sammen med andre (fylkes)kommuner eller gjennom kjøp fra private. Ivaretakelsen av en og samme oppgave kan være organisert på forskjellig måte. Vennligst angi hvordan kommunen løser sine oppgaver innenfor følgende områder.» og spørsmål 23.7-23.12: «I forrige spørsmål var svaret at [aktuelle tjeneste] var organisert som interkommunalt samarbeid. Vennligst spesifiser hvordan dette er organisert.». For mål fra 2012 se tabell 5.6 i Blåka mfl. (2012)

Som i tidligere rapporter har vi også denne gangen sammenstilt tall for utviklingen i fylkeskommunenes bruk av interkommunalt samarbeid over tid (tabell 3.29).

Tabell 3.29: *Antall fylkeskommuner som løser ulike oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid. 2004-2016.*

Oppgaver	Interkom. samarb. i 2004	Interkom. samarb. i 2008	Interkom. samarb. i 2012	Interkom. samarb. i 2016
Videreg. opplæring	5/15	3/16	1/17	1/18
Bibliotektjenester	4/14	4/16	1/17	0/18
Drift av museer	4/11	8/15	5/16	8/16
Veivedlikehold/snø-rydding	1/10	0/11	0/15	0/18
Kollektivtransport	4/12	1/16	2/17	3/18
Drift og vedl.hold av bygn.masse	1/13	1/16	1/17	0/18
Revisjon	-	10/16	12/17	14/18
Regnskap	0/13	0/16	0/17	0/18
IT-oppgaver	4/13	1/16	2/17	3/18
Innkjøp	6/13	7/16	3/17	1/18
Renhold	0/13	0/17	0/16	0/18
Drift av kantiner	0/12	0/17	0/17	0/18

For 2016 spørsmål 23: «Hvordan løser fylkeskommunen sine oppgaver i dag? Fylkeskommunen kan løse sine oppgaver alene, sammen med andre (fylkes)kommuner eller gjennom kjøp fra private. Ivaretakelsen av en og samme oppgave kan være organisert på forskjellig måte. Vennligst angi hvordan kommunen løser sine oppgaver innenfor følgende områder.» og spørsmål 23.1-23.12: «I forrige spørsmål var svaret at [aktuelle tjeneste] var organisert som interkommunalt samarbeid. Vennligst spesifiser hvordan dette er organisert.». Prosentandelen er andelen kommuner som har krysset av for alternativ C, D, E, F eller G (se tabellene 3.27 og 3.28). For mål fra år til og med 2012 se også tabell 5.7 i Blåka mfl. (2012).

Hovedintrykket er at utviklingen fra 2012 til 2016 er ganske moderat: Antallet fylkeskommuner som ivaretar ulike oppgaver ved hjelp av interkommunalt samarbeid endres i stort kun med én eller to tilfeller, men det kan spores en viss endring i bruken av

interkommunalt samarbeid innenfor museumsdrift. Her er det nå åtte fylkeskommuner som benytter seg av et slikt opplegg, mot fem i 2012.

3.5 Styringsvirkemidler overfor kommunale selskaper

Innslaget av selskapsorganisering innenfor kommunal tjenesteyting har fått et betydelig omfang gjennom de senere år. I takt med denne fremveksten har det vært knyttet betydelig oppmerksomhet rundt problemstillinger knyttet til kommunal styring over selskapene i sin portefølje (Gjertsen og Martiniussen 2006; Ringkjøb mfl. 2008; Opedal mfl. 2012; Holmen og Hanssen 2013; Leknes mfl. 2013; Bjørnsen mfl. 2015). KS har engasjert seg i arbeidet med å utbre ordninger for god praksis i den kommunale eierstyringen, blant annet gjennom å gi ut et sett anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Undersøkelsen fra 2016 inkluderer for første gang et spørsmålsbatteri som spør om kommunenes bruk av styringsvirkemidler for sin selskapsportefølje, og svarmønsteret vises i tabell 3.30.

Et sentralt poeng er at virkemidler for *eierstyring* først og fremst skal støtte opp under kommunens politiske og administrative prosesser, og gi bedret evne til å ivareta kommunens fastsatte mål med eierskapet. Dette er til forskjell fra *selskapsstyringen*, som er styrets lovpålagte ansvar.

Tabell 3.30: *Kommunenes styringsvirkemidler over selskapene i sin selskapsportefølje. 2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).*

	Har ikke	Har for noen av kom-munens selskaper	Har for de fleste av kommunens selskaper	Har for alle kommunens selskaper	N
Eierskapsmelding (for den samlede eierskapsporteføljen til kommunen)	28,4 (84)	10,8 (32)	12,5 (37)	48,3 (143)	296
Eiermøter mellom selskapets ledelse og kommuneledelsen	14,1 (41)	45,4 (132)	19,9 (58)	20,6 (60)	291
Eierstrategi (generell for alle kommunens eierskap)	34,9 (102)	15,4 (45)	15,4 (45)	34,3 (100)	292
Eierstrategi for enkeltselskap	32,8 (93)	41,9 (119)	13,4 (38)	12,0 (34)	284
Selskapsavtaler eller vedtekter som blir revidert hver kommunestyreperiode	38,4 (107)	30,1 (84)	15,8 (44)	15,8 (44)	279
Kommunalt vedtatte mål- og resultatkrav til selskapet	53,9 (154)	33,2 (95)	8,7 (25)	4,2 (12)	286
Delegasjonsreglement som omtaler selskapene	66,3 (187)	20,9 (59)	5,7 (16)	7,1 (20)	282
Partipolitisk sammensetting av styrene	57,7 (165)	22,0 (63)	10,5 (30)	9,8 (28)	286
Politisk deltakelse i styrene men ikke etter partipolitisk representasjon	21,6 (61)	48,1 (136)	19,8 (56)	10,6 (30)	283
Profesjonell deltakelse i styrene	29,8 (85)	49,5 (141)	13,3 (38)	7,4 (21)	285
Egen eierseksjon i kommuneadministrasjonen som følger opp kommunens eierposter	86,7 (247)	2,1 (6)	2,5 (7)	8,8 (25)	285

For 2016, spørsmål 27: «Hvilke styringsvirkemidler har kommunen for sin selskapsportefølje?

I følge normene for god eierstyring skal møtepunktet først mellom eierstyringen og selskapsstyringen først og fremst være på selskapets generalforsamling, gjennom etableringen av selskapet inklusive valg av selskapsform og –formål; gjennom selskapets årsdokumenter, ved oppnevnelse av styrerepresentanter og ved fastsettelse av resultatkrav og krav til avsetning fra selskapene.

Tabell 3.30 viser at nær halvparten av kommunene har utarbeidet en *eierskapsmelding* for kommunens selskapsportefølje. I tillegg har henholdsvis 10,8 og 12,5 prosent utarbeidet slik melding for noen eller de fleste av kommunens selskaper. Kommunenes eierskapsmeldinger inneholder vanligvis en gjennomgang av alle kommunens eierposter, og har ofte en spesiell presentasjon av de viktigste selskapene.[36] Det er også vanlig å inkludere en generell del om kommunens eierskapspolitikk og –organisering. Videre arrangerer om lag en av fem kommuner eiermøter mellom kommuneledelsen og ledelsen i *alle* kommunens selskaper. Men det er bare 14,1 prosent av kommunene som aldri arrangerer slike møter, og om lag halvparten (45,4 prosent) arrangerer slike møter med noen av kommunens selskaper.

Med hensyn til e*ierstrategier* skilles det mellom kommunens overordnede strategi for sitt eierskap, og strategier som gjelder det enkelte selskap. Den generelle eierstrategien viser hvilke mål kommunen har med sin selskapsportefølje, og det skilles gjerne mellom selskaper med ulike formål. Som det fremgår av tabell 3.30 har om lag en av tre kommuner ikke noen slik eierstrategi. Det er litt uklart hvorfor mange kommuner har krysset av for at de har en generell eierstrategi for noen eller de fleste av kommunens selskap, all den tid en slik strategi i sin natur (og ifølge spørsmålsformuleringen) ikke retter seg mot spesifikke selskaper. Tallene er for øvrig i godt samsvar med en undersøkelse fra 2015 (Bjørnsen med flere 2015), hvor det fremgikk at 58 % av kommunene har utviklet en eierstrategi.

Selskapsspesifikke eierstrategier er kommunale dokumenter som viser hvilke mål og strategier som skal ligge til grunn for kommunens utøvelse av sitt eierskap overfor det enkelte selskap. De må dermed ikke forveksles med selskapenes egne strategidokumenter, som utformes av selskapene selv. Tidligere undersøkelser har vist at mange kommuner er i ferd med å utvikle slike dokumenter for sine selskaper, og tabell 3.30 viser at 12 prosent av kommunene nå er i mål med dette arbeidet. Til sammen 65,3 prosent har

[36] Beskrivelsen av de enkelte ordningene som rapporteres i tabell 3.30 er basert på Bjørnsen mfl. (2015).

utarbeidet slike strategier for noen eller de fleste av kommunens selskaper, og bare om lag en av tre har ikke noen slike strategier.

Vedtektene en del av selskapets stiftelsesdokument. Vedtektene skal etter loven blant annet angi selskapets virksomhet. *Selskapsavtaler* er det tilsvarende dokumentet for IKS. Siden disse dokumentene er pålagt etter aksjeloven og IKS-loven, vil alle selskaper ha slike dokumenter. Resultatene som rapporteres i tabell 3.30 skal derfor tolkes som svar på om disse dokumentene revideres hver kommunestyreperiode. Hele 61,7 prosent oppgir at dette skjer i hver periode, for noen, de fleste eller alle kommunens selskaper. Med tanke på at dette er selskapenes viktigste stiftelsesdokument kan det hende at dette tallet er en overrapportering. Men 38,4 prosent oppgir at de ikke reviderer disse dokumentene hver valgperiode, og 30,1 prosent at de bare reviderer dem for noen av kommunens selskaper.

Som eier har kommunene anledning til å vedta *mål- og resultatkrav* til selskapet. Slike krav kan for eksempel rette seg mot forventet overskudd. Tabell 3.30 viser at et knapt flertall av kommunene (53,9 prosent) *ikke* har vedtatt slike krav. Bare 4,2 prosent oppgir å ha vedtatt slike krav for alle sine selskap, mens henholdsvis 33,2 og 8,7 prosent har gjort det for noen eller de fleste av kommunens selskaper. Her må det påpekes at slike krav vil variere ettersom selskapet har et forretningsmessig mål eller ikke.

Det er ikke vanlig at kommunens *delegasjonsreglement* omtaler selskapene. Om lag to av tre kommuner har ikke omtalt selskapene her. Siden AS og IKS er selvstendige rettssubjekter, inngår de ikke i den vanlige styringskjeden fra kommunestyre til administrasjonssjef. Undersøkelsen sier ingen ting om hvordan selskapene likevel inngår i delegasjonsreglementet. Det kan hende at delegasjonsreglementet i en del kommuner spesifiserer fordelingen av ansvar for ulike sider ved eierstyringen, for eksempel eierorganets myndighet eller administrasjonssjefens rett til innsyn i selskapets dokumenter, på vegne av de folkevalgte eierne.

Partipolitisk sammensetning av styrene er omstridt, men tidligere undersøkelser viser at partifordeling av styreverv forekommer i 41 prosent av kommunene (Bjørnsen med flere 2015). Dette stemmer godt overens med det som fremgår av tabell 3.30, nemlig at 57,7 prosent av kommunene ikke har politisk sammensetning av styrene. 7,1 prosent oppgir å ha partipolitiske styrer i *alle* selskapene, mens 22 prosent har det i noen selskaper, og 10,5 prosent i de fleste. Her bør man ha in mente at mange kommuner bare eier ett eller to selskaper, siden det er en sterk opphoping av

eierskap i de større byene (Bjørnsen med flere 2015). Dermed vil ikke dette skillet etter antall alltid være like utpreget.

Profesjonell deltagelse i styrene innebærer at styret ikke oppnevnes politisk. Bare 7,4 prosent har gjennomført dette i alle sine selskaper, men samtidig er det under en tredjedel (29,8 prosent som ikke i det hele tatt har profesjonell deltagelse i styret. Om lag halvparten av kommunene har det i noen av sine selskaper, og 13,3 prosent oppgir å ha profesjonell deltagelse i de fleste av selskapene.

Tidligere forskning har understreket betydningen av at arbeidet med å følge opp kommunens eierposter organiseres inn i kommuneadministrasjonen (Bjørnsen mfl. 2015). Selv om administrasjonssjefen ikke har myndighet overfor selskapene, kan administrasjonen bidra med en støttefunksjon overfor de folkevalgte eierne. Tabell 3.30 viser imidlertid at 86,7 prosent ikke har organisert en egen eierseksjon, mens bare 8,8 prosent har det for alle kommunens selskaper. Det kan hende at spørsmålsformuleringen oppfattes som «streng» i den forstand at den ikke fanger opp tilfeller hvor arbeidet med å følge opp selskapene utføres av kommuneadministrasjonen, uten at dette er organisert som en egen seksjon.

Fylkeskommunene

For fylkeskommunene ses et noe annet bilde enn hos kommunene. Et slående trekk er at alle styringsvirkemidler som har en viss utbredelse har *større* utbredelse hos fylkene – noe som ikke er overraskende, siden fylkene er større og tyngre organisasjoner. For eksempel har over 80 prosent av fylkene en eierskapsmelding for alle sine selskaper (mot en tilsvarende andel på under 50 prosent hos kommunene), over 70 prosent har en eierstrategi for alle selskapene (mot 34,3 prosent av kommunene) og 35 prosent har en egen eierseksjon for alle selskapene (mot under ti prosent av kommunene).

Tabell 3.31: *Fylkeskommunenes styringsvirkemidler over selskapene i sin selskapsportefølje. 2016. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).*

	Har ikke	Har for noen av kom-munens selskaper	Har for de fleste av kommunens selskaper	Har for alle kommunens selskaper
Eierskapsmelding (for den samlede eierskapsporteføljen til kommunen)	1/18	0/18	2/18	15/18
Eiermøter mellom selskapets ledelse og kommuneledelsen	0/17	9/17	4/17	4/17
Eierstrategi (generell for alle kommunens eierskap)	2/17	3/17	0/17	12/17
Eierstrategi for enkeltselskap	2/17	6/17	2/17	7/17
Selskapsavtaler eller vedtekter som blir revidert hver kommunestyreperiode	5/17	9/17	0/17	3/17
Kommunalt vedtatte mål- og resultatkrav til selskapet	6/17	7/17	1/17	3/17
Delegasjonsreglement som omtaler selskapene	13/17	1/17	0/17	3/17
Partipolitisk sammensetting av styrene	8/17	7/17	1/17	1/17
Politisk deltakelse i styrene men ikke etter partipolitisk representasjon	2/16	11/16	3/16	0/16
Profesjonell deltakelse i styrene	1/17	10/17	6/17	0/17
Egen eierseksjon i kommuneadministrasjonen som følger opp kommunens eierposter	11/17	0/17	0/17	6/17

For 2016, spørsmål 24: «Hvilke styringsvirkemidler har fylkeskommunen for sin selskapsportefølje?».

3.6 Oppsummering

Kartleggingen i årets undersøkelse avdekker at omfanget av delegering fra politiske organer til administrasjonssjefen ikke endrer seg dramatisk fra forrige kartlegging. Imidlertid registreres fra årene 2008 og 2012 til 2016 en kraftig økning i andelen administrasjonssjefer som videredelegerer myndighet til overordnede enheter og videre til enkeltvirksomheter (i budsjett- og/eller personal- og organisasjonssaker). I samme tidsrom ser man en kraftig reduksjon av andelen administrasjonssjefer som videredelegerer kun til enkeltvirksomheter.

Utviklingen som beskrives ovenfor må forstås på bakgrunn av tilbakegangen for en tidligere utflating av organisasjonsstruktur som – noe som man begynte å avdekke også i 2012-kartleggingen. For eksempel er andelen kommuner som oppgir å ikke ha noe mellomledernivå sunket jevnt fra rundt 40 prosent i 2004-2008 til 27 prosent i 2016. På den annen side ser man allikevel en svak tendens til at relativt flere kommuner i 2016 praktiserer flatere lederstruktur innenfor *enkelte* tjenesteområder. Også når det gjelder andelen kommuner som oppgir at enkeltvirksomheter rapporterer direkte til administrasjonsnivået ser man en tilbakegang – fra 52 prosent i 2008 til 42 prosent i 2016. I så måte kan man si at trenden der «kommunene i noe større grad vender tilbake til den tradisjonelle hierarkiske organiseringen med mellomledere, enn det som har vært vanlig mot slutten av 2000- tallet» (Blåka mfl. 2012:92) fortsetter med full styrke også fra 2102 til 2016. Også en beregning av hvor mange kommuner som har den mest *rendyrkede* to-nivåmodellen (slik som også utført i Blåka mfl. 2012), viser at utbredelsen av en «rendyrket tonivå-modell» synker kraftig fra 2004 til 2016 (fra 32 prosent av kommunene med en slik modell i 2004 til 19 prosent i 2016).

I årets kartlegging finner vi en viss nedgang i andelen kommuner som oppgir at kommunaldirektører og lederen for (alle eller noen) stabs- og støttefunksjoner inngår i administrasjonssjefens nærmeste ledergruppe, mens vi også finner en økende tendens til at kommunaldirektører eller –sjefer eller assisterende rådmenn også er med i slike ledergrupper. Mens kommunaldirektørenes ansvarsområder holdt seg stabile fra 2008 til 2012, registreres i årets kartlegging en viss tilbakegang for tendensen til at kommunaldirektørene har ansvar for flere tjenesteområder, og et tilsvarende oppsving for en praksis der man har ansvar kun for ett område (gjelder knappe 40 prosent av kommunene i 2016 mot 34 prosent i 2012).

To-nivåmodellen er generelt mindre utbredt på fylkesnivå enn på kommunenivå gjennom hele 2000- og 2010-tallet. De aller fleste holder seg med ett mellomledernivå, men sen ser en viss tendens til at fylkene frem mot 2016 i større grad velger en fleksibel modell der antallet ledernivåer varierer mellom tjenesteområder.

Årets kartlegging viser at ordninger med geografisk distriktsinndeling av kommunal tjenesteyting nesten er i ferd med å fases helt ut. Dette gjelder på alle tjenesteområder, og nedgangen starter fra et relativt betydelig omfang i utgangspunktet. For eksempel hadde 36,5 prosent av kommunene distriktsinndeling av hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenester i 2000, mens andelen i 2016 er ned i 6,6 prosent.

I 2016 er det er fremdeles slik at kommunene ivaretar de fleste oppgavene innenfor egen driftsorganisasjon. Renovasjon og revisjon er oppgavene som skiller seg ut, noe som også var tilfellet i 2008 og 2012. Disse oppgavene er det i 2016 kun henholdsvis 6,4 prosent og 2,9 prosent av kommunene som ivaretar helt eller delvis innenfor egen driftsorganisasjon. Som i tidligere kartlegginger er det for mange områder interkommunale løsninger som velges i stedet: For renovasjon og revisjon er det eksempelvis om lag henholdsvis 84 og 80 prosent kommunene som benytter seg av slike løsninger.

Barnehage, grunnskole og hjemmebaserte omsorgstjenester, er på sin side, og som i tidligere kartlegginger, oppgaver som bortimot alle kommuner løser helt eller delvis innenfor egen organisasjon. Også i 2016 skiller barnehagetjenester seg – her kjøper om lag 37 prosent av kommunene også tjenester fra private aktører. Veivedlikehold og snørydding er de også i 2016 den oppgaven kommunene i størst grad kjøper fra private (74,4 prosent). Blant fylkeskommunenes er videregående opplæring, bibliotektjenester, regnskap og innkjøp tjenester som samtlige ivaretar helt eller delvis gjennom egen driftsorganisasjon. Motsatt er kollektivtransport og veivedlikehold/snørydding i stor grad ivaretatt gjennom kjøp fra private. I stort er dette mønsteret noenlunde det samme som i forrige kartlegging. Som i 2012 er det revisjonsoppgavene fylkeskommunene samarbeider mest om.

Det ble fra 2007 åpnet for ordninger med vertskommunesamarbeid. I 2016 benyttes administrativt vertskommunesamarbeid i størst grad på krisesenter- og legevaktområdene. Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd benyttes i liten grad (ikke av mer enn seks prosent av kommunene på noe område).

I årets kartlegging har vi for første gang sett på ulike styringsvirkemidler som kommunene kan bruke overfor sine selskaper. En god del kommuner oppgir å ha eierskapsmeldinger for alle sine selskaper (48 prosent), mens en del også holder eiermøter og har en eierstrategi i møte med alle kommunens selskaper (henholdsvis 20 og 34 prosent av kommunene). Andre styringsvirkemidler – slike som eierstrategier for enkeltselskaper, delegasjonsreglement mv. – benyttes i mindre grad overfor alle aktuelle selskaper (ikke av mer enn 20 prosent av kommunene). For fylkeskommunene gjelder at alle styringsvirkemidler som kan benyttes overfor deres selskaper benyttes i større grad enn hva som er tilfelle hos kommunene.

4 Informasjon, kommunikasjon og demokratitiltak

4.1 Informasjonstiltak og kommunikasjon med befolkningen

Kommunene

Som i tidligere undersøkelser har vi spurt kommunene om ulike informasjonstiltak overfor befolkningen. Tabell 4.1 viser en klar tendens til økt bruk av tiltak for ekstern informasjon ut til befolkningen. Bruk av informasjonsarbeidere har hatt en markant og ganske jevn økning fra 2004 til 2016.[37] Det er nå 54,1 prosent av kommunene som oppgir at de har informasjonsarbeider. Bruk av informasjonsavis har hatt en liten tilbakegang, mens fast informasjonsspalte eller lignende i lokalpressen har hatt en liten framgang. Bruk av nærradio/lokal-TV/Internettsendinger fra kommunestyremøter og åpne informasjonsmøter som avholdes jevning har steget betydelig, og vi ser også at flere kommuner gir ut informasjon på flere språk og tilrettelagt for blinde.

[37] Merk at innføringen for 2012 for dette spørsmålet i Blåka mfl. (2012:140) er feil - den riktige andelen er gjengitt her (som også kan ses av antallet kommuner med positivt svar og total N).

Tabell 4.1: *Kommunale tiltak for ekstern informasjon ut til befolkningen. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: N∈ [339,343]; 2008: N∈ [300,311]; 2012: N∈ [334,337]; 2016: N∈ [296,307].*

	2004	2008	2012	2016
Informasjonsarbeider(e) for bl.a. ekstern informasjon (i hel- eller deltidsstilling)	33,7 (114)	43,1 (134)	48,7 (163)	54,1 (166)
Informasjonsavis	48,7 (165)	39,7 (123)	32,0 (108)	29,5 (90)
Fast informasjonsspalte eller lignende i lokalpressen/lokalavisen*	22,4 (76)	24,4 (75)	20,5 (69)	21,9 (67)
Nærradio-/lokal-TV-/Internettsendinger fra kommunestyremøter	28,0 (96)	32,1 (99)	42,4 (143)	49,3 (150)
Åpne informasjonsmøter som avholdes jevnlig (f.eks. grendemøter, folkemøter, temamøter)	38,6 (130)	47,9 (147)	48,2 (161)	54,0 (163)
Det gis ut informasjon/informasjonsmateriell på flere språk	-	24,4 (74)	32,0 (107)	37,8 (115)
Det gis ut informasjon/informasjonsmateriell tilrettelagt for blinde	-	6,7 (20)	13,4 (45)	17,6 (52)

For 2016 spørsmål 29: «Har kommunen etablert noen av følgende tiltak for ekstern informasjon, dvs. ut til befolkningen?». *) I tidligere undersøkelser ble det spurt om «fast informasjonsspalte eller lignende i lokal dagspresse». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 6.1 i Blåka mfl. (2012).

Kommunale tiltak for å skaffe informasjon om «folkemeningen» mellom valg har hatt en kraftig økning på enkelte punkter (tabell 4.2). Det gjelder særlig folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med andre typer saker enn plansaker, «ordførerbenk»/«politikerdag», befolkningsundersøkelser, møter med representanter for lokale interessegrupper og/eller organisasjoner utenom næringslivet og tiltak for å stryke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse. Trolig er mye av oppsvinget for disse tiltakstypene fra 2012 til 2016 et tegn på et omfattende lokalt arbeid med kommunereformen.[38] Bruk av brukerundersøkelser, brukermøter, idédugnader og møter med næringslivet har holdt seg ganske stabilt siden 2008.

[38] Dette er også inntrykket vi har fått i purrerundene, der mange oppgir kommunereformen som en årsak til at man ikke ønsker å svare på undersøkelsen. For eksempel oppgir 11 av 37 kommuner som gir utfyllende opplysninger om «annet» under spørsmål 30 at dette har dreiet seg om brukerundersøkelser mv. rettet mot kommunereformen.

Tabell 4.2: *Kommunale tiltak for å skaffe informasjon om «folkemeningen» på endre måter enn gjennom kommunevalgene 2004-2016. Prosentandeler (Antall i parentes). 2004: N∈ [307,336]; 2008: N∈ [288,311]; 2012: N∈ [329,335]; 2016: N∈ [292,301].*

	2004	2008	2012	2016
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med kommunalplanlegging etter plan- og bygningsloven (kommuneplan, kommunedelplan, reguleringsplan)*	75,9 (247)	75,5 (235)	78,7 (262)	76,4 (230)
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med andre typer av saker (altså ikke plansaker)	47,8 (153)	57,2 (171)	56,5 (188)	79,3 (238)
«Ordførerbenk», «politikerdag» e.l. hvor ordfører eller andre sentrale politikere annonserer at de er tilgjengelige for at folk skal kunne ta direkte og uanmeldt kontakt	18,8 (63)	20,2 (62)	19,9 (66)	25,3 (75)
Innbyggernes spørretime/»åpen post» i kommunestyret, utvalg eller komiteer	34,8 (117)	32,3 (99)	32,5 (109)	29,5 (88)
Befolkningsundersøkelser, for eksempel om politisk deltakelse, holdning til kommunen (altså ikke om spesifikke tjenester)	6,7 (22)	8,3 (25)	23,8 (79)	38,5 (114)
Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelse av kommunens tjenesteproduksjon	48,3 (161)	58,2 (117)	64,6 (215)	67,6 (200)
Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud	23,6 (96)	32,6 (98)	41,3 (136)	41,8 (123)
Idédugnad – hvor innbyggere og/eller organisasjoner var invitert	35,1 (112)	49,1 (149)	51,4 (169)	52,1 (152)
Møter med representanter for næringslivet og/eller dets organisasjoner («frokostmøter», temamøter med mer)**	58,8 (190)	79,8 (244)	86,8 (290)	87,3 (261)
Møter med representanter for andre lokale interessegrupper og/eller organisasjoner**	38,7 (122)	78,1 (232)	77,3 (156)	85,1 (246)
Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse (for eksempel eldre, unge innvandrere, kvinner)	16,8 (54)	34,7 (102)	36,3 (120)	47,6 (139)

For 2016, spørsmål 30: «Enkelte kommuner forsøker å skaffe seg informasjon om folkemeningen på andre måter enn gjennom kommunevalgene. Gjennomførte kommunen i løpet av 2015 noen av tiltakene beskrevet nedenfor, evt. hvor mange ganger?». * I 2004 ble det skilt mellom folkemøter, høringer, eller lignende i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanenes arealdel og kommuneplanens generelle del. ** I 2008 spurte vi om kommunene hadde gjennomført gjentatte eller jevnlige møter med disse gruppene, i 2012 og 2016 spurte vi om det var gjennomført møter. For mål fra år til og med 2012 se også tabell 6.2 i Blåka mfl. (2012).

Kommunenes bruk av Internettiltak for å kommunisere med befolkningen har økt siden 2012 (tabell 4.3). Elektronisk

tilgjengelige søknadsskjemaer og tilgang til Internett på bibliotek, skole osv. har vært benyttet av over 90 prosent av kommunene både i 2012 og 2016. Størst økning har kommunenes bruk av SMS og sosiale medier hatt.

Tabell 4.3: *Ulike typer Internettiltak som kommunene bruker for å kommunisere med befolkningen. Prosentandeler (antall i parentes). 2004: N∈ [335,340]; 2008: N∈ [309,315]; 2012: N∈ [332,336]; 2016: N∈ [291,302].*[39]

	2004	2008	2012	2016
Søknadsskjemaer er gjort elektronisk tilgjengelige på Internett	68,4 (229)	82,9 (261)	91,9 (308)	92,4 (279)
Kommunen tilbyr elektronisk saksbehandling/tjenester på Internett (for eksempel når det gjelder byggesaksbehandling, barnehageplass)	21,9 (74)	47,1 (148)	65,8 (221)	65,2 (191)
E-dialog/debattforum eller lignende ordning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med kommunepolitikere på Internett	19,7 (67)	15,6 (49)	14,9 (50)	14,1 (42)
Ordfører-/politikerblogg	-	-	-	14,7 (44)
Det er gjennomført elektroniske høringer i befolkningen	10,5 (35)	8,6 (27)	12,3 (41)	18,2 (53)
Innbyggerne gis tilgang til Internett f.eks. på bibliotek, skole, idrettshall, kjøpesenter, bussterminal	78,4 (265)	90,4 (282)	92,5 (310)	92,0 (275)
Kommunen har iverksatt opplæringstiltak for (grupper av) innbyggere når det gjelder bruk av IKT	23,8 (81)	34,3 (106)	38,6 (129)	36,9 (109)
Kommunen bruker SMS for å kommunisere med innbyggerne	-	14,5 (45)	30,1 (101)	67,4 (201)
Kommunen bruker sosiale medier (som f.eks. Facebook, Twitter, You Tube)	-	-	55,1 (185)	89,1 (269)

For 2016, spørsmål 31: «Benyttes følgende IKT-tiltak for å kommunisere med befolkningen?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 6.3 i Blåka mfl. (2012).

Fylkeskommunene

Fylkeskommunenes informasjonstiltak overfor befolkningen presenteres i tabell 4.4 nedenfor. Generelt er utviklingen moderat

[39] Merk at absolutte antall (innføringene i parentes) for de tre første delspørsmålene ikke er riktig gjengitt i foregående rapporter (Hovik og Stigen 2008, Blåka mfl. 2012, tabell 6.3 i begge tilfeller). De riktige antallene gjengis her.

over tid, men bruken av «fast informasjonsspalte… i pressen» har økt noe over tid (det er nå fire fylkeskommuner som oppgir dette, mot en i foregående undersøkelser), og «nærradio/TV-/internettsendinger» er også mer vanlig i 2016 (17 fylker har dette i 2016, mot 12 i 2012). Utgivelse av informasjon på flere språk har imidlertid gått tilbake (10 fylker oppgir slik praksis i 2016, mot 14 i foregående undersøkelser).

Tabell 4.4: *Fylkeskommunale tiltak for ekstern informasjon. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2004, 2008, 2012 og 2016.*

	2004	2008	2012	2016
Informasjonsarbeider(e) for bl.a. ekstern informasjon (i hel- eller deltidsstilling)	100,0 (17/17)	100,0 (17/17)	100,0 (17/17)	100,0 (18/18)
Informasjonsavis	64,3 (9/14)	17,6 (3/17)	17,6 (3/17)	11,1 (2/18)
Fast informasjonsspalte eller lignende i lokalpressen/lokalavisen*	0,0 (1/14)	5,1 (1/17)	5,9 (1/17)	22,2 (4/18)
Nærradio-/lokal-TV-/Internettsendinger fra fylkestingsmøter	14,3 (2/14)	41,2 (7/17)	70,6 (12/17)	94,4 (17/18)
Åpne informasjonsmøter som avholdes jevnlig (f.eks. grendemøter, folkemøter, temamøter)	14,3 (2/14)	31,3 (5/16)	29,4 (5/17)	22,2 (4/18)
Det gis ut informasjon/informasjonsmateriell på flere språk	-	82,4 (14/17)	82,4 (14/17)	55,6 (10/18)
Det gis ut informasjon/informasjonsmateriell tilrettelagt for blinde	-	29,4 (5)	47,1 (8/17)	55,6 (10/18)

For 2016, spørsmål 26: «Har fylkeskommunen etablert noen av følgende tiltak for ekstern informasjon, dvs. ut til befolkningen?». * I tidligere undersøkelser ble det spurt om «fast informasjonsspalte eller lignende i lokal dagspresse». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 6.4 i Blåka mfl. (2012).

Utbredelsen av ulike tiltak som fylkeskommunene benytter seg av for å skaffe informasjon om «folkemeningen» vises i tabell 4.5. Her ser en at mange typer tiltak som kan kreve en viss «nærhet» («fylkesordførerbenk…», «…spørretime», «brukerundersøkelser om holdning til fylkeskommunen mv. (ikke om spesifikke tjenester)» og til dels også «brukermøter») alle benyttes av et fåtall fylkeskommuner. «Idédugnader…» ser også ut til å være et tiltak som er i tilbakegang (fem fylker benytter seg av slike i 2016, mot ti i 2012 og 2008). Blant de resterende tiltakene ser en også visse økninger i bruken av «folkemøter … i forbindelse med regional plan mv.» og i bruken av «folkemøter i andre typer saker» (antall fylkeskommuner med slike opplegg øker med tre fra 2012 til 2016 i begge tilfeller). Møter med næringslivet, enkeltkommuner og interessegrupper og organisasjoner holder seg på et stabilt høyt nivå (15-16 fylkeskommuner benytter seg av slike fra 2008 og utover).

Tabell 4.5: *Fylkeskommunale tiltak for å skaffe informasjon om «folkemeningen» på andre måter enn gjennom fylkestingsvalgene. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2004, 2008, 2012 og 2016.*

	2004	2008	2012	2016
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med regionalt planforum eller med utarbeidelse av regional plan og planstrategi eller andre regionale planer*	64,3 (9/14)	68,7 (11/16)	68,8 (11/16)	77,8 (14/18)
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med andre typer av saker (altså ikke plansaker)	28,6 (4/14)	52,9 (9/17)	41,2 (7/17)	58,8 (10/17)
«Fylkesordførerbenk», «politikerdag» el. hvor ordfører eller andre […] annonserer at de er tilgjengelige for at folk skal kunne ta direkte og uanmeldt kontakt	14,3 (2/14)	29,4 (5/17)	11,8 (2/17)	0,0 (0/18)
Innbyggernes spørretime/ «åpen post» i fylkestinget, utvalg eller komiteer	7,1 (1/14)	17,6 (3/17)	11,8 (2/17)	5,6 (1/18)
Befolkningsundersøkelser, for eksempel om politisk deltakelse, holdning til fylkeskommunen (altså ikke om spesifikke tjenester)	7,7 (1/13)	29,4 (5/17)	11,8 (2/17)	11,1 (2/18)
Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelse av fylkeskommunens tjenesteproduksjon	57,1 (8/14)	56,2 (9/16)	47,1 (8/17)	44,4 (8/18)
Brukermøter for diskusjon av fylkeskommunens tjenestetilbud	26,7 (4/15)	29,4 (5/17)	47,1 (8/17)	22,2 (4/18)
Idédugnad – hvor innbyggere og/eller organisasjoner var invitert	42,9 (6/14)	58,8 (10/17)	58,8 (10/17)	31,3 (5/16)
Møter med representanter for næringslivet og/eller dets organisasjoner («frokostmøter», temamøter med mer)*	100 (13/13)	88,2 (15/17)	88,2 (15/17)	83,3 (15/18)
Møter med representanter for enkeltkommuner om næringsutviklingssaker*	92,3 (12/13)	100,0 (17/17)	88,2 (15/17)	88,9 (16/18)
Møter med representanter for andre lokale interessegrupper og/eller organisasjoner*	75,0 (9/12)	94,1 (16/17)	88,2 (15/17)	88,9 (16/18)
Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse (for eksempel eldre, unge innvandrere, kvinner)	30,8 (4/13)	64,7 (11/17)	58,8 (10/17)	55,6 (10/18)

For 2016, spørsmål 27: «Enkelte fylkeskommuner forsøker å skaffe seg informasjon om folkemeningen på andre måter enn gjennom fylkestingsvalgene. Gjennomførte fylkeskommunen i 2011 noen av tiltakene beskrevet nedenfor, evt. hvor mange ganger?». * I 2008 spurte vi om gjentatte/jevnlige møter, i 2012 og 2016 nøyde vi oss med å spørre om slike møter ble gjennomført i hhv. 2011 og 2015. For mål fra år til og med 2012 se også tabell 6.5 i Blåka mfl. (2012).

Internettiltakene som fylkeskommunene benytter seg av endrer seg ikke særlig fra 2012 til 2016 (tabell 4.6). Elektroniske søknadskjemaer tilbys av de aller fleste (dvs. 14-16) fylkeskommuner gjennom hele perioden. Få fylkeskommuner

tilbyr «e-dialog...», «fylkesordfører- eller politikerblogg» eller «elektroniske høringer». Fylkeskommunenes bruk av SMS for kommunikasjon med innbyggerne har tatt seg noe opp siden 2012 (ti fylker benytter seg nå av dette, mot sju i 2012), mens alle fylker nå benytter seg av sosiale medier (mot femten fylker i 2012).

Tabell 4.6: *Ulike typer Internettiltak som fylkeskommunene bruker for å kommunisere med befolkningen. Prosentandeler (andel og antall i parentes) 2004, 2008, 2012 og 2016.*

	2004	2008	2012	2016
Søknadsskjemaer er gjort elektronisk tilgjengelige på Internett	-	94,1 (16/17)	88,2 (15/17)	77,8 (14/18)
E-dialog/debattforum eller lignende ordning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med kommunepolitikere på Internett	33,3 (5/15)	23,5 (4/17)	35,5 (6/17)	27,8 (5/18)
Fylkesordfører-/politikerblogg	-	12,5 (2/16)	23,5 (4/17)	11,1 (2/18)
Det er gjennomført elektroniske høringer i befolkningen	14,3 (2/14)	35,3 (6/17)	23,5 (4/17)	16,7 (3/18)
Fylkeskommunen bruker SMS for å kommunisere med innbyggerne	-	70,6 (12/17)	41,2 (7/17)	55,6 (10/18)
Fylkeskommunen bruker sosiale medier (for eksempel Facebook, Twitter, You Tube)	-	-	88,2 (15/17)	100,0 (18/18)

For 2016, spørsmål 28: «Benyttes følgende IKT-tiltak for å kommunisere med befolkningen?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 6.6 i Blåka mfl. (2012).

4.2 Ordninger for formell deltakelse fra befolkningsgrupper

Kommunene

Tabell 4.7 viser at kommunens bruk av formelle organer for deltakelse har holdt seg stabilt og på visse punkter gått noe ned. Kontaktutvalg for frivillige organisasjoner har hatt en tydelig nedgang siden 2012 (fra rundt 65 til 60 prosent), og det gjelder også samarbeids-/kontaktforum for næringslivet. Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen har hatt en svak økning, mens det har vært en nedgang i bruk av deltakende budsjettering. De aller fleste kommuner har representasjonsordninger for unge, enten gjennom barn og unges kommunestyre (24 prosent) eller barne- og/eller ungdomsråd (76

prosent), eller begge deler: Videre beregninger viser at sistnevnte gruppe utgjør 9,2 prosent, mens andelen kommuner som har enten den ene eller den andre typen ordning eller begge deler utgjør 89,8 prosent.[40]

Tabell 4.7: *Formelle kommunale organer for deltakelse fra befolkningen. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N∈ [324,362]; 2004: N∈ [304,322]; 2008: N∈ [289,302]; 2012: N∈ [329,333]; 2016: N∈ [294,302].*

	2000	2004	2008	2012	2016
Barn og unges kommunestyre	25,7 (88)	28,7 (94)	27,3 (79)	24,1 (80)	24,4 (73)
Barne- og/eller ungdomsråd	34,7 (120)	69,8 (202)	68,9 (208)	73,6 (245)	76,2 (230)
Kontaktutvalg/råd for innvandrere	-	10,9 (33)	11,9 (35)	15,1 (50)	14,5 (42)
Kontaktutvalg for frivillige organisasjoner (for eksempel idrett/kultur)	70,5 (244)	68,0 (215)	66,1 (197)	64,5 (213)	60,3 (179)
Samarbeids-/kontaktforum for næringslivet (for eksempel næringsråd)	-	65,6 (208)	65,1 (194)	69,1 (230)	65,0 (195)
Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen*	2,0 (7)	8,5 (47)	8,4 (25)	8,2 (27)	10,7 (32)
Fast(e) bruker-/borgerpanel som regelmessig konsulteres, for eksempel i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk)**	9,1 (30)	5,0 (16)	6,8 (20)	4,5 (15)	4,7 (14)
Deltakende budsjettering, […] hvor alle eller grupper av innbyggere kan delta i prioriteringen av ressursbruken innenfor ett eller flere budsjettområder	-	-	-	4,5 (15)	2,4 (7)
Tiltak som gir mulighet for deltakelse for personer som oppholder seg i kommunen uten å være folkeregistrert der, for eksempel hytteboere	-	-	-	10,3 (34)	11,9 (12)

For 2016 spørsmål 34: «Har kommunen etablert noen av de følgende organ/arenaer for å skape muligheter for innbyggerne til å delta i styringen av kommunen?». * I 2000 spurte vi etter: «Organ for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen». ** I 2000 spurte vi etter: «Faste ressurs- eller referansegrupper for diskusjon av andre typer saker, sammensatt av «menige» innbyggere». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 6.7 i Blåka mfl. (2012).

[40] Blant N=295 kommuner som ssvarer på begge aktuelle delspørsmål.

Kommunenes politikk overfor frivillig sektor har blitt noe mer formalisert enn den var i 2012. En større andel oppgir at de har formalisert politikken, og vi ser en viss økning i vedtatte mål og vedtatt frivillighetspolitikk/frivillighetspolitikk (tabell 4.8).

Tabell 4.8: *Hvilken form kommunens politikk med frivillig sektor har. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008: N=291; 2012: N=319; 2016: N=296.*

	2008	2012	2016
Kommunen har ikke formalisert sin politikk overfor frivillig sektor	61,5 (179)	52,7 (168)	47,0 (139)
Kommunen har vedtatte mål for samarbeidet med frivillig sektor	25,1 (73)	19,4 (62)	21,3 (63)
Kommunen har vedtatt en frivillighetspolitikk	13,7 (40)	8,8 (28)	11,5 (34)
Kommunen er i ferd med å utrede og utvikle en frivillighetspolitikk	12,0 (35)	13,5 (43)	13,5 (40)
Kommunen har utgitt en frivillighetsmelding	5,5 (16)	5,6 (18)	6,8 (20)

For 2016, spørsmål 35: «Hvilken form har kommunens politikk for samarbeid med frivillig sektor?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 6.8 i Blåka mfl. (2012).

Kommunenes samarbeid med frivillig sektor har gjennomgått visse endringer siden 2012 (tabell 4.9). Mens frivilliges gjennomføring av driftsoppgaver som kommunene har ansvar for har gått noe ned (med 3 til 5 prosentpoeng), har frivillig supplement til/samarbeid om driftsoppgaver som kommunen har ansvar for økt noe (opp fra 48 til 52 prosent av kommunene med et slikt samarbeid).

Det er også en svak økning i ad hoc/uformelt enkeltsakssamarbeid og partnerskap, mens medvirkning og samarbeid om lokale prosjekter har gått noe ned.

Tabell 4.9: *Hvilke andre former for samarbeid kommunen har med frivillige lag/foreninger. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008:N=322; 2012: N=337; 2016: N=321*

	2008	2012	2016
Ad hoc/uformelt enkeltsakssamarbeid	78,6 (253)	73,3 (247)	75,4 (242)
Medvirkning, for eksempel i planprosesser	67,1 (216)	66,8 (225)	59,8 (192)
Samarbeid om lokale prosjekter	63,0 (203)	72,7 (245)	69,5 (223)
Gjennomføring av driftsoppgaver som kommunen har ansvar for	23,9 (77)	35,6 (120)	30,5 (98)
Frivillig supplement til /samarbeid om driftsoppgaver som kommunen har ansvar for	32,9 (106)	48,4 (163)	52,0 (167)
Partnerskap	9,9 (32)	16,6 (56)	18,1 (58)
Annet	3,1 (10)	6,2 (21)	5,0 (16)

For 2016, spørsmål 36: «Eventuelt hvilke andre former for samarbeid har kommunen med frivillige lag og foreninger?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 6.9 i Blåka mfl. (2012).

Kommunenes samarbeidsmønster med ideelle organisasjoner holder seg noenlunde stabilt fra 2012 til 2016 (tabell 4.10). De typiske samarbeidsformene er sammenlignbare med dem kommunene har med frivillige lag og foreninger, men samarbeids*omfanget* synes uansett noe lavere (for alle samarbeidsformer) når kommunen står overfor idelle organisasjoner snarere enn frivillige lag og froeninger.

Men en ser uansett en viss nedgang i rent ad hoc/uformelt samarbeid og samtidig en fremgang for medvirkning (for eksempel i planprosesser) (i begge tilfeller en endring på rundt fem prosentpoeng). Allikevel kan trenden beskrives som en utvikling mot et «tettere» samarbeid: Fra 2012 til 2016 øker andelen kommuner som benytter ideelle organisasjoner til «frivillig supplement til/samarbeid om driftsoppgaver» fra 33,5 til 41,7 prosent og andelen som inngår «partnerskap» med ideelle organisasjoner øker samtidig fra 7,7 prosent til 11, 5 prosent.

Tabell 4.10: *Hvilke andre former for samarbeid kommunen har med ideelle organisasjoner. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2012: N=337; 2016: N=321*

	2012	2016
Ad hoc/uformelt enkeltsakssamarbeid	75,1 (253)	69,8 (224)
Medvirkning, for eksempel i planprosesser	46,0 (155)	39,9 (128)
Samarbeid om lokale prosjekter	57,9 (195)	54,5 (175)
Gjennomføring av driftsoppgaver som kommunen har ansvar for	20,2 (68)	18,4 (59)
Frivillig supplement til /samarbeid om driftsoppgaver som kommunen har ansvar for	33,5 (113)	41,7 (134)
Partnerskap	7,7 (26)	11,5 (37)
Annet	3,3 (11)	2,2 (7)

For 2016, spørsmål 37: «Hvilke former for samarbeid har kommunen med ideelle organisasjoner?». For mål fra 2012 se også tabell 6.10 i Blåka mfl. (2012).

Kommunenes samarbeidsomfang med næringslivet ser ut til å gjennomgå en generell nedgang fra 2012 til 2016 (tabell 4.11).

Tabell 4.11: *Hvilke andre former for samarbeid kommunen har med næringslivet. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008: N=322; 2012: N=337; 2016: N=321*

	2008	2012	2016
Ad hoc/uformelt enkeltsakssamarbeid	68,3 (220)	75,1 (253)	70,7 (227)
Medvirkning, for eksempel i planprosesser	59,6 (192)	65,3 (220)	54,8 (176)
Samarbeid om lokale prosjekter	58,1 (187)	70,3 (237)	67,9 (218)
Gjennomføring av driftsoppgaver som kommunen har ansvar for	9,3 (30)	16,6 (56)	13,4 (43)
Frivillig supplement til /samarbeid om driftsoppgaver som kommunen har ansvar for	-	15,4 (52)	12,5 (40)
Partnerskap	14,9 (48)	16,0 (54)	15,6 (50)
Annet	5,9 (19)	9,8 (33)	5,0 (16)

For 2016, spørsmål 38: «Hvilke former for samarbeid har kommunen med næringslivet?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 6.11 i Blåka mfl. (2012).

En ser i tabellen at alle samarbeidsformer, fra de mest uformelle til tettere former, oppgis av noe færre kommuner i 2016.

Og en ser at det er «medvirkning (for eksempel i planprosesser)» som går mest tilbake (en tilbakegang på over ti prosentpoeng). Dette er motsatt tendensen fra 2008 til 2012, da alle samarbeidsformer økte i omfang.

Fylkeskommunene

Tabell 4.12 viser at fylkeskommunene i større grad enn tidligere oppretter barn og unges fylkesting – i 2016 er det tolv fylkeskommuner som har slike (mot 7-9 i tidligere år). For bruken av de andre typene organer i perioden 2102-2016 gjelder at den stort sett er stabil på ulike nivåer: 10-11 fylkeskommuner benytter seg av barne- eller ungdomsråd, 7-8 av kontaktutvalg/råd for innvandrere, seks av kontaktutvalg for frivillige organisasjoner, 9-10 av samarbeids-/kontaktforum for næringslivet. Og bruken av de resterende typer organer er svært begrenset (benyttet av færre enn fire fylkeskommuner). Som en ser i kommunene har også de aller fleste fylkeskommunene representasjonsordniger for unge, enten gjennom barn og unges fylkesting (12 av 18 fylker) eller barne- og/eller ungdomsråd (10 av 18), eller begge deler. Sistnevnte gruppe består av seks fylkeskommuner, mens seksten av alle fylkeskommuene (utenom Oslo) enten har den ene eller den andre typen ordning eller begge deler.

Tabell 4.12: *Formelle fylkeskommunale organer for deltakelse fra befolkningen. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000, 2004, 2008, 2012 og 2016.*

	2000	2004	2008	2012	2016
Barn og unges fylkesting*	41,2 (7/17)	46,7 (7/15)	52,9 (9/17)	47,1 (8/17)	66,7 (12/18)
Barne- og/eller ungdomsråd	18,8 (3/16)	28,6 (4/14)	37,5 (6/16)	64,7 (11/17)	55,6 (10/18)
Kontaktutvalg/råd for innvandrere	-	21,4 (3/14)	47,1 (8/17)	41,2 (7/17)	44,4 (8/18)
Kontaktutvalg for frivillige organisasjoner (for eksempel idrett/kultur)	33,3 (5/15)	69,2 (9/13)	68,8 (11/16)	35,3 (6/17)	35,3 (6/17)
Samarbeids-/kontaktforum for næringslivet (for eksempel næringsråd)	-	54,5 (6/11)	70,6 (12/17)	62,5 (10/17)	52,9 (9/17)
Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen**	0,0 (0/16)	7,7 (1/13)	23,5 (4/17)	18,8 (3/17)	0,0 (0/18)
Fast(e) bruker-/borgerpanel som regelmessig konsulteres, for eksempel i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk)***	0,0 (0/16)	7,7 (1/13)	0,0 (0/17)	6,3 (1/16)	0,0 (0/18)
Deltakende budsjettering, […] hvor alle eller grupper av innbyggere kan delta i prioriteringen av ressursbruken innenfor ett eller flere budsjettområder	-	-	-	6,3 (1/16)	0,0 (0/18)
Tiltak som gir mulighet for deltakelse for personer som oppholder seg i fylkes-kommunen uten å være folkeregistrert der, for eksempel hytteboere	-	-	-	0,0 (0/16)	0,0 (0/18)

For 2016 spørsmål 31: «Har fylkeskommunen etablert noen av de følgende organ/arenaer for å skape muligheter for innbyggerne til å delta i styringen av fylkeskommunen?». * I 2000-2004 spurte vi etter: «Ungdommens fylkesting». ** I 2000 spurte vi etter «Organ for innbyggerdeltagelse i budsjettprosessen». *** I 2000 spurte vi etter: «Faste ressurs- eller referansegrupper for diskusjon av andre typer saker, sammensatt av «menige» innbyggere». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 6.12 i Blåka mfl. (2012).

Når det gjelder fylkeskommunenes politikk overfor frivillig sektor ses en markant økning fra 2012 i andelen som har vedtatt mål for et slikt samarbeid (tabell 4.13; nå har åtte fylker slike vedtak, mot fem i 2012). Ellers ser det ikke ut til de andre formene for ytterligere formalisering av et slikt samarbeid/ ulike formaliseringsfremstøt, vinner frem over tid.

Tabell 4.13: *Hvilken form fylkeskommunens politikk med frivillig sektor har. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2008, 2012 og 2016.*

	2008	2012	2016
Fylkeskommunen har ikke formalisert sin politikk overfor frivillig sektor	35,7 (5/14)	40,0 (6/15)	26,7 (4/15)
Fylkeskommunen har vedtatte mål for samarbeidet med frivillig sektor	57,1 (8/14)		53,3 (8/15)
Fylkeskommunen har vedtatt en frivillighetspolitikk	28,6 (4/14)	6,7 (1/15)	13,3 (2/15)
Fylkeskommunen er i ferd med å utrede og utvikle en	14,3 (2/14)	13,3 (2/15)	6,7 (1/15)
Fylkeskommunen har utgitt en frivillighetsmelding	0,0 (0/14)	6,7 (1/15)	0,0 (0/15)

For 2016, spørsmål 32: «Hvilken form har fylkeskommunens politikk for samarbeid med frivillig sektor?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 6.13 i Blåka mfl. (2012).

Fylkeskommunenes samarbeid med frivillig sektor ser ikke ut til å gjennomgå veldig store endringer i perioden 2008-2016 (tabell 4.14). Et unntak er at andelen som inngår «partnerskap» med frivillige lag og foreninger øker markant fra 2012 til 2016. Det er nå tolv kommuner, mot sju i 2012, som inngår slike (som også var tendensen i 2008, da elleve fylkeskommuner oppga et slikt partnerskap).

Tabell 4.14: *Hvilke andre former for samarbeid fylkeskommunene har med frivillige lag/foreninger på ulike tjenesteområder. (Andel og totalt antall i parentes). 2008, 2012 og 2016.*

	2008	2012	2016
Ad hoc/uformelt enkeltsakssamarbeid	82,4 (14/17)	88,2 (15/17)	72,2 (13/18)
Medvirkning, for eksempel i planprosesser	88,2 (15/17)	82,4 (14/17)	72,2 (13/18)
Samarbeid om lokale prosjekter	76,5 (13/17)	94,1 (16/17)	83,3 (15/18)
Gjennomføring av driftsoppgaver som kommunen har ansvar for	29,4 (5/17)	11,8 (2/17)	16,7 (3/18)
Frivillig supplement til /samarbeid om driftsoppgaver som kommunen har ansvar for	23,5 (4/17)	17,6 (3/17)	11,1 (2/18)
Partnerskap	64,7 (11/17)	41,2 (7/17)	66,7 (12/18)

For 2016, spørsmål 33: « Eventuelt hvilke andre former for samarbeid har fylkeskommunen med frivillige lag og foreninger?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 6.14 i Blåka mfl. (2012).

Også fylkenes samarbeid med ideelle organisasjoner ser ut til å ligge på et stabilt nivå mellom 2012 og 2016 (tabell 4.15). Den vanligste formen for samarbeid er uformelt ad hoc-samarbeid (blant 14 fylkeskommuner), mens «medvirkning…» og «samarbeid om lokale prosjekter» også har en viss utbredelse (blant 10-13 fylkeskommuner; om noe med en svak nedgang fra 2012).

Tabell 4.15: *Hvilke andre former for samarbeid fylkeskommunene har med ideelle organisasjoner på ulike tjenesteområder (andel og totalt antall i parentes). 2012 og 2016.*

	2012	2016
Ad hoc/uformelt enkeltsakssamarbeid	82,4 (14/17)	77,8 (14/18)
Medvirkning, for eksempel i planprosesser	70,6 (12/17)	55,6 (10/18)
Samarbeid om lokale prosjekter	76,5 (13/17)	55,6 (10/18)
Gjennomføring av driftsoppgaver som kommunen har ansvar for	17,6 (3/17)	5,6 (1/18)
Frivillig supplement til /samarbeid om driftsoppgaver som kommunen har ansvar for	11,8 (2/17)	11,1 (2/18)
Partnerskap	29,4 (5/17)	27,8 (5/18)

For 2016, spørsmål 34: «Hvilke former for samarbeid har fylkeskommunen med ideelle organisasjoner?». For mål fra 2012 se også tabell 6.15 i Blåka mfl. (2012).

Den samme generelle stabiliteten ses også i fylkeskommunenes samarbeid med næringslivet (tabell (4.16). Her ser en at uformelt ad hoc-samarbeid, «medvirkning…» og «samarbeid om lokale prosjekter» praktiseres av 13-16 fylkeskommuner gjennom hele 2008-2016-perioden. En ser imidlertid en markant nedgang for samarbeid i form av «partnerskap». I 2016 er de ti fylkeskommuner som har et slikt samarbeid med næringslivet, mot 14 i 2008 og 13 i 2012.

Tabell 4.16: *Hvilke andre former for samarbeid fylkeskommunene har med næringslivet på ulike tjenesteområder (andel og totalt antall i parentes). 2008, 2012 og 2016.*

	2008	2012	2016
Ad hoc/uformelt enkeltsakssamarbeid	88,2 (15/17)	88,2 (15/17)	77,8 (14/18)
Medvirkning, for eksempel i planprosesser	94,1 (16/17)	88,2 (15/17)	83,3 (15/18)
Samarbeid om lokale prosjekter	88,2 (15/17)	82,4 (14/17)	72,2 (13/18)
Gjennomføring av driftsoppgaver som kommunen har ansvar for	29,4 (5/17)	29,4 (5/17)	16,7 (3/18)
Frivillig supplement til /samarbeid om driftsoppgaver som kommunen har ansvar for	-	23,5 (4/17)	5,6 (1/18)
Partnerskap	82,4 (14/17)	76,5 (13/17)	55,6 (10/18)

For 2016, spørsmål 35: «Hvilke former for samarbeid har fylkeskommunen med næringslivet?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 6.16 i Blåka mfl. (2012).

I tabell 4.17 viser vi utviklingen i fylkeskommunenes eventuelle forpliktende samarbeidsrelasjoner med ulike instanser, henholdsvis næringslivs-/FoU-aktører, interkommunale regionråd og enkeltkommuner. Inntrykket er at mønsteret er stabilt over perioden: 10-13 fylkeskommuner har til enhver tid forpliktende samarbeid med hver av disse instansene. Allikevel kan en muligens spore en viss nedgang i «intensiteten» i disse samarbeids-relasjonene. I høyre del av tabellen ses at antallet tiltak i de ulike samarbeidsrelasjonene har gått ned i 2016 (bortsett fra en svak oppgang for enkeltkommunesamarbeid). Men mønsteret kan også forklares ved at de enkelte tiltakene (rimeligvis) blir mer «omfattende» over tid, slik at hvert enkelt av dem nødvendigvis må kreve mer av tid og ressurser.

Tabell 4.17: *Fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør. Omfang av forpliktende samarbeid om næringsutviklingstiltak. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). Gjennomsnittlig antall tiltak (min.-maks. i parentes) 2004, 2008, 2012 og 2016.*

	Omfang				Gjennomsnittlig antall tiltak			
	2004	2008	2012	2016	2004	2008	2012	2016
Forpliktende samarbeid med næringsliv/FoU-aktører og/eller dets organisasjoner	85,7 (12/14)	76,5 (13/17)	70,6 (12/17)	77,8 (14/18)	6,25 (1-20)	-	9,31 (1-40)	8,86 (2-20)
Forpliktende samarbeid med interkommunale regionråd	-	76,5 (13/15)	64,7 (11/17)	55,6 (10/18)	-	-	4,42 (1-14)	3,50 (1-7)
Forpliktende samarbeid med enkeltkommuner	85,7 (12/14)	58,8 (10/17)	64,7 (11/17)	55,6 (10/18)	9,57 (3-20)	-	13,64 (2-35)	13,71 (1-24)

For 2016, spørsmål 36: «Har fylkeskommunen inngått forpliktende samarbeid i form av samfinansiering av næringsutviklingstiltak med følgende instanser, og spørsmål 36.1-36.3: «Hvor mange forpliktende samarbeidsrelasjoner har fylkeskommunen inngått med [de ulike instansene]?». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 6.17 i Blåka mfl (2012).

4.3 Innbyggerinitiativ

Ordningen med innbyggerinitiativ gir innbyggerne rett til å fremme forslag som gjelder kommunal eller fylkeskommunal virksomhet (lovfestet i 2003, jf. Lov om kommuner og fylkeskommuner § 39). Etter loven plikter kommunestyret eller fylkestinget å ta stilling til forslag som minst to prosent av innbyggerne står bak, eller som har fått 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylkeskommunen. Senest seks måneder etter at forslaget er fremmet skal kommunestyret eller fylkestinget ha tatt stilling til et fremmet forslag.[41] Et forslag kan bare fremmes en gang i løpet av en valgperiode, og det kan heller ikke fremmes[42] flere forslag med samme innhold eller forslag med samme innhold som en sak som er blitt behandlet i fylkesting/kommunestyre i samme valgperiode. Dersom forslaget blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget kan det ikke påklages med mindre det følger av andre regler (Hovik mfl. 2008:187; se også Klausen og Christensen 2006).

Kommunene

I 2016 oppgir 87 av 249 (35 prosent) av kommunene at det er fremmet innbyggerinitiativ i kommunen i perioden 2012-2015. I undersøkelsen fra 2012 oppga 27 prosent at det var kommet inn innbyggerinitiativ i et tilsvarende spørsmål (Blåka mfl. 2012:166). Dette er altså en klar økning over tid i andelen kommuner som opplever at innbyggerinitiativ fremmes, og den reelle økningen er mest sannsynlig også større: I 2012-undersøkelsen gjaldt spørsmålet som ble stilt innbyggerinitiativ fremmet «fra og med 2008…», mens man i årets undersøkelse spurte om det samme for «perioden 2012-2015….». Respondentene i 2016 hadde altså en kortere periode å forholde seg til enn respondentene i 2012 (som kunne svare for innkomne innbyggerinitiativ i en periode som er om lag fire måneder[43] lenger, dvs. fra og med 2008 inntil det ble avgitt svar om sommeren 2012). Siden perioden man svarer for i 2012 er ca. 13/12 av den man svarer for i 2012 kan et sammenlignbart mål for 2016 heller være $1-0{,}65^{13/12} = 37$ prosent (for en periode som løper fra og med 2012 til svaravgivelse

[41] Tidsfristen gjelder ikke dersom forslaget henvises til behandling i forbindelse med pågående sak etter plan- og bygningsloven.

[42] Den samme justeringen i formulering fra 2012 til 2016 gjelder også spørsmålet om antallet *behandlede* innbyggerinitiativ.

[43] Som kan være et grovt mål for hvor lang tid det går fra årsskiftet 2011/2012 til gjennomsnittskommunen svarer på undersøkelsen for 2012.

sommeren 2016).[44] Anslagsvis har altså andelen kommuner som opplever at det fremmes innbyggerinitiativ økt med rundt ti prosentpoeng over den siste fireårsperioden. Eller sagt på en annen måte: Antallet kommuner som opplever minst ett innbyggerinitiativ øker anslagsvis med 37 prosent fra 2008-2011/12-peioden til 2012-2015/16-perioden (dvs. (37-27)/27·100 prosent = 37 prosent).[45]

I tabell 4.18 vises hvordan gjennomsnittlig antall innbyggerinitiativ utvikler seg over de ulike valgperiodene for kommunene med innkomne forslag (N_{2016}=87)[46]. I tillegg vises hvor mange av disse som i snitt er levert inn elektronisk, samt hvor mange som i snitt er behandlet av kommunestyret. En ser altså en klar økning i antallet innbyggerinitiativ fra 2008 til 2012, men også en viss nedgang fra 2012 til 2016. Allikevel er ikke nedgangen så betydelig som «råtallene» kan gi inntrykk av: Siden perioden man svarer for i 2016 altså er noe kortere enn det man svarer for i tidligere undersøkelser kan et riktigere mål altså være 3,16·13/12 = 3,42, som ikke er svært forskjellig fra et snittantall på 3,71 i 2012-undersøkelsen.

Noe av forklaringen på denne nedgangen er at relativt flere kommuner har kun ett innbyggerinitiativ i 2016-undersøkelsen (50 av 249, dvs. 20 prosent) enn i 2012-undersøkelsen (i en reanalyse av data har 38 av 293 kommuner, dvs. 13 prosent, ett innbyggerinitiativ i denne undersøkelsen). Dette kan tyde på at inneværende valgperiode preges av relativt mange «nykommere» med hensyn til bruken av innbyggerinitiativordningen, eller i alle fall flere med nokså «tynn» erfaring med ordningen (noe som kan ha betydning for «kvaliteten» eller «presisjonen» i innbyggerinitiativene som fremmes; se nedenfor).

---

[44] Siden sannsynligheten p for å være uten innbyggerinitiativ i en periode av en viss lengde, er sannsynligehten for å være uten innbyggerinitiativ over T slike perioder $p_{0T} = p^T$ og sannsynligheten for å ha minst ett innbyggerinitiativ er $p_{1T} = 1-p_{0T} = 1-p^T$. Sannsynligheten for å være uten innbyggerinitiativ i perioden som måles i 2016 er altså p = 1-0,35 =0,65, slik at sannsynlighten for å ha minst ett innbyggerinitiativ i en periode som er 13/12 lang er $p_{1,13/12} = 1-0{,}65^{9/8}$.

[45] Et slikt resonnement gjelder i den grad innbyggerinitiativ kommer i en «jevn og konstant strøm» eller i alle fall ikke oppviser klare sesongvariasjoner (for eksempel at slike uansett i liten grad fremmes om sommeren) innefor en valgperiode .

[46] Blant 96 som har oppgitt et positivt antall innkomne innbyggerinitiativ er en kommune med et oppgitt antall på 203 utelatt. Dessuten er åtte kommuner som oppgir å ha behandlet flere forslag enn det som er kommet inn utelatt.

Tabell 4.18: *Innbyggerinitiativ i periodene 2004-2007, 2008-2011 og 2012-2015. Antall innbyggerinitiativ fremmet, og antall behandlet. Gjennomsnitt (min. og maks. i parentes).*

	2004-2007*	2008-2011*	2012-2015
Antall fremmet	2,72 (1-40)	3,71 (1-50)	3,16 (1-41)
Antall fremmet elektronisk	-	-	1,44 (0-35)
Antall behandlet	2,13 (0-28)	3,23 (0-50)	2,76 (0-33)

For 2016, spørsmål 39: «Vennligst oppgi hvor mange innbyggerinitiativ som i alt er blitt fremmet i perioden 2012-2015», spørsmål 40: «Vennligst oppgi hvor mange innbyggerinitiativ som er blitt fremmet elektronisk i perioden 2012-2015 (for eksempel via nettportalen minsak.no)» og spørsmål 41: «Hvor mange innbyggerinitiativ som er blitt fremmet i perioden 2012-2015 er blitt behandlet?». * For 2004-2007- og 2008-2011-periodene ble det spurt om inkomne og behandlede innbyggerinitiativ «fra og med» hhv. 2004 og 2008. For mål fra år til og med 2012 se også tabell 6.22 i Blåka mfl. (2012).

I snitt behandles 2,76 innkomne initiativ i 2016. For landet sett under ett har man altså en «behandlingsrate» på 2,76/3,16·100 prosent = 87 prosent. Dette er allikevel ikke helt sammenlignbart med tilsvarende i 2012 på 3,23/3,71·100 prosent = 87 prosent. I 2012 er dette et utrykk for løpende behandling, mens det i 2016 i tillegg er et utrykk for en del behandling av initiativ som er kommet inn i en *avsluttet periode*.[47]

Den sammenlignbare «behandlingsraten» i 2016 er mest sannsynlig derfor noe mindre enn 87 prosent. Det er imidlertid vanskeligere å si hvor mye dette kan dreie seg om (sannsynligvis ikke mye), men et klart trekk er uansett at «behandlingsraten» øker markant fra 2004-2007/8-peioden og til den neste. Her er tallene sammenlignbare og den øker altså fra 2,13/2,72·100 prosent = 78 prosent til 87 prosent i 2012. Trolig er dette et utrykk for at innkomne forslag er mer «presise» over tid, dvs. at innkomne forslag i ordningens spede begynnelse i større grad ble avvist (etter loven) før behandling (dersom saken for eksempel allerede var blitt behandlet i kommunestyret). Noe av nedgangen i «behandlingsraten» fra 2012-undersøkelsen til årets undersøkelse kan muligens også tilskrives slike forhold – siden 2012-2015-perioden, som nevnt, i større grad enn foregående periode preges av mange kommuner med et «tynt» erfaringsgrunnlag (dvs. kommuner som kun har ett innbyggerinitiativ i perioden).

[47] Merk at sprøsmålsformuleringen i 2016 *ikke* er «Hvor mange innbyggerinitiativ som er blitt fremmet i perioden 2012-2015 er blitt behandlet *i perioden 2012-2015*?» – formuleringen inneholder *ikke* delen i kursiv.

Til sist ses også at i snitt 1,44 innkomne innbyggerinitiativer ble innlevert elektronisk, som er litt under halvparten (46 prosent) av alle innkomne forslag i landet sett under ett, og at variasjonen mellom kommunene (gitt ved min.-maks.-innføringene) er stor: Mens en kommune opplever å få inn hele 41 innbyggerinitiativ, opplever mange altså kun ett innbyggerinitiativ (50 kommuner), og 65 prosent er altså uten innbyggerinitiativ i det hele tatt. Anslagsvis øker antallet innbyggerinitiativ totalt sett med en faktor (3,42·0,37)/(3,71·0,27) = 1,26, dvs. med 26 prosent, fra 2008-2011/12- til 2012-2015/16-perioden.

Fylkeskommunene

Blant 16 fylkeskommuner[48] er det slik at åtte har hatt innkomne innbyggerinitiativ i perioden 2012-2015, en av disse har hatt tre inkomne initiativ, tre har hatt to initiativ, og fire fylkeskommuner har hatt ett initiativ. Blant alle de tretten innkomne initiativene er to fremmet elektronisk, og alle er behandlet (slik som var tilfelle også i 2008-2011-perioden, se Blåka mfl. 2012:167).

4.4 Oppsummering

Kartleggingen for 2016 viser at få kommuner bruker lokal dagspresse eller informasjonsavis i kommunikasjonen med innbyggerne. Flere ansetter informasjonsmedarbeider i hel- eller deltidsstilling, og stadig flere tar i bruk nærradio-/lokal-TV-/Internettsendinger fra kommunestyremøter. Bruk av jevnlige, åpne informasjonsmøter ser også ut til å øke noe fra 2012 til 2016 (fra benyttelse av 48 prosent av kommunene i 2012 til 54 prosent i 2016). Også andelen kommuner som gir ut informasjonsmateriell på flere språk øker igjen fra 2012 til 2016, og det samme gjør andelen som gir ut informasjonsmateriell for blinde. Bruken av folkemøter/høringer og befolkningsundersøkelser øker kraftig fra 2012 til 2016 (med 15-20 prosentpoeng)[49], og bruken av Internett i kommunikasjon med befolkningen har stabilisert seg på et høyt nivå. Fra 2012 til 2016 finner vi størst endring i kommunikasjons- og informasjonspraksis når det gjelder bruk av SMS i kommunikasjon med befolkningen, samt for bruk av sosiale medier: Fra 2008 har antallet kommuner som benytter seg av SMS-kommunikasjon fordoblet seg hvert fjerde år, slik at 2/3 av alle

[48] To fylkeskommuner som oppgir flere behandlede inititiativ enn det som er kommet inn er utelatt fra fremstillingen her.
[49] Noe som mest sannsynlig skyldes kommunereformarbeidet i kommunene.

kommuner nå benytter seg av slike virkemidler, og sosiale medier benyttes nå av nærmere 90 prosent av kommunene, mot 55 prosent i 2012.

Fylkeskommunenes bruk av ulike tiltak for ekstern kommunikasjon viser noenlunde samme tendens som for kommunene. Samtlige fylkeskommuner har en informasjonsarbeider, mens andelen som benytter seg av informasjonsavis eller lokalavis øker noe fra 2012 til 2016. Stadig flere tar i bruk nærradio-/lokal-TV-/Internettsendinger, og i 2016 er dette vanlig i nærmest alle fylkeskommuner (17 av 18 fylker). For fylkene har utgivelse av materiell tilrettelagt for blinde økt kraftig fra 2004 til 2016 – med fem fylkeskommuner med slike opplegg i 2004 mot 10 i 2016.

Fylkeskommunene benytter seg i stor grad av folkemøter i forbindelse med fylkesplanlegging, mens folkemøter i andre typer saker er mindre noe mindre utbredt også i 2016. Gjennom alle kartleggingene (2004-2016) kommer det frem at fylkene i stor grad deltar i møter med næringslivet, enkeltkommuner og interessegrupper eller –organisasjoner (over 80 prosent av fylkeskommunene har slike møter).

Som i foregående kartlegging (Blåka mfl. 2012: 168) ser man at det er den relative stabiliteten i etablerte formelle organer for deltakelse fra befolkningen fortsetter også mellom 2012 og 2016. Det er imidlertid verdt å merke seg at det for fylkeskommunenes del har vært en betydelig økning i andelen som har etablert og unges fylkesting mellom 2012 og 2016, mens barne- og/eller ungdomsråd blir mindre vanlig etter 2012 (etter et oppsving for dette mellom 2008 og 2012).

Andelen kommuner som har formalisert sin politikk overfor frivillig sektor går ytterligere opp i årets kartlegging, og det er nå over halvparten av kommunene som ikke har tatt slike grep. Utover det formaliserte samarbeidet i råd, komiteer og utvalg er ad hoc samarbeid med frivillige lag/foreninger, ideelle organisasjoner og næringsliv det vanligste også i 2016. En kan også spore en utvikling der ideelle organisasjoner i større grad inngår partnerskap med kommunene (12 prosent av kommunene hadde slike partnerskap i 2016 mot 8 prosent i 2012), men fremdeles ligger andelen kommuner som har inngått partnerskap med ulike aktører på under 20 prosent.

Som for kommunene er ad hoc-samarbeid, medvirkning og samarbeid om lokale prosjekter den vanligste formen for samarbeid fylkeskommunene har med ulike aktører (frivillig sektor, ideelle organisasjoner, næringslivet). Når det gjelder

fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør er mønsteret relativt stabilt: Over hele perioden 2004-2016 inngår 12-14 fylkeskommuner forpliktende samarbeid med næringsliv/FoU-aktører, 11-13 inngår samarbeid med interkommunale regionråd og 10-12 inngår samarbeid med enkeltkommuner.

Ordningen med innbyggerinitiativ benyttes i økende grad i perioden 2004-2015. Mens det ble fremmet innbyggerinitiativ i anslagsvis 27 prosent av alle kommunene i foregående valgperiode økte denne andelen (med 40 prosent) til 37 prosent i 2012-2015-perioden. Over samme periode kan det anslås at antallet innbyggerinitiativ økte med rundt 26 prosent.

5 Konkurranseeksponering og markedsmekanismer

5.1 Bruk av konkurranse-eksponering og markedsmekanismer

I løpet av de siste tiårene har bruken av konkurranseeksponering og markedsmekanismer for å løse offentlige oppgaver økt kraftig, også i norske lokalpolitisk sammenheng (Helse- og omsorgsdepartementet 2010; Sørensen mfl. 1999; Øgård 2005). Ikke minst ble konkurranseeksponering vektlagt i debatten om kommunal tjenesteyting under Bondevik II-regjeringen, da det ble poengtert at konkurranseeksponering kunne være et virkemiddel som «kan bidra til å gi mer igjen for pengene i form av bedre effektivitet og kvalitet i den kommunale tjenesteytingen» (Hovik mfl. 2008; Kommunal- og regionaldepartementet 2001).

Organisasjonsdatabasen har siden 2004 kartlagt omfanget av en rekke slike tiltak i det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet. I 2016 viderefører vi dette vi har igjen spurt kommunene og fylkeskommunene om følgende fem former for konkurranseeksponering/bruk av markedsmekanismer:

Konkurranseutsetting. Kjøp av tjenester i anbudskonkurranse. Det vil si at det arrangeres en anbudskonkurranse om driften av en tjeneste/et tjenesteområde, der private og eventuelt kommunale driftsenheter gis muligheten til å komme med tilbud på driften av tjenesten.

Innsats- eller stykkprisfinansiering. Et system der det offentlige finansierer aktiviteter som produseres av offentlige eller private institusjoner, og der produsentene betales en takst for hver enhet som blir produsert. I tillegg har vi i 2016-undersøkelsen spurt kommunene om bruken av såkalte budsjettfordelingsmodeller, som kan ses som en moderat form for stykkprisfinansiering.

Offentlig-privat samarbeid (OPS). Ordninger der en offentlig tjeneste utvikles og drives i et samarbeid mellom kommunal og privat sektor og risiko er jevnt fordelt, samt annen form for offentlig-privat samarbeid der partene deler ansvar og finansiell risiko.

«Sammenlignbare data» (benchmarking). Systematisk sammenstilling av ulik virksomhetsinformasjon for å måle prestasjoner i egen virksomhet med seg selv over tid, eller med andre tilsvarende virksomheter/kommuner med tanke på læring og forbedring.

Friere brukervalg. Ordninger der brukerne av kommunale tjenester kan velge mellom flere tjenesteprodusenter – enten mellom flere kommunale tjenesteprodusenter eller mellom både kommunale og private tjenesteprodusenter.

5.2 Konkurranseutsetting

Kommunene

Konkurranseutsetting er fremdeles den mest utbredte markedsmekanismen i undersøkelsen. Mens de tidligere undersøkelsene har rapportert en kraftig vekst i bruken av konkurranseutsetting (Blåka mfl. 2012), ser det nå ut til at bruken av denne mekanismen har nådd et metningspunkt (tabell 5.1). Om lag fire av fem kommuner, eller 81 prosent, har innført konkurranseutsetting innenfor ett eller flere områder, og dette tallet er nær uendret fra 2012, da den tilsvarende andelen var på 82 prosent.

Konkurranseutsetting er mest utbredt innenfor drift og vedlikehold av kommunale veier. 185 kommuner, eller 62 prosent av utvalget, oppgir å ha innført konkurranseutsetting på dette området. Dette er likevel en svak reduksjon fra 2012, da 66 prosent oppga det samme. Konkurranseutsetting innenfor boligbygging og boligutleie er derimot tiltagende. Det er nå hele 39 prosent av kommunene som oppgir å ha konkurranseutsatt dette området, noe som er en kraftig vekst fra 28 prosent i 2012 og 13 prosent i 2008. Det er også en viss vekst i andelen av kommuner som oppgir å ha innført konkurranseutsetting innenfor pleie og bistand i hjemmet. Denne andelen vokser fra 7 prosent i 2012 til 10 prosent i 2016. Tre andre tjenesteområder viser helt marginal økning (1 prosentpoeng). Men for alle andre tjenesteområder viser undersøkelsen imidlertid en «utflating» eller svak reduksjon i bruken av konkurranseutsetting. Dette er dermed den dominerende trenden i datamaterialet, noe som utgjør et klart brudd med tidligere utvikling. Fra 2008 til 2012 var det ingen

områder som kunne vise til redusert bruk av konkurranseutsetting, og bruken økte innenfor 13 av 15 tjenesteområder i denne fireårsperioden. Fra 2012 til 2016 er det derimot bare to tjenesteområder hvor bruken av konkurranseutsetting øker betydelig, mens de øvrige 13 viser utflating eller svak reduksjon.

Tabell 5.1: *Andel kommuner som har innført konkurranseutsetting, samlet og på tvers av oppgaver i 2004, 2008, 2012 og 2016 (antall i parentes).*

	2004	2008	2012	2016
Andel som har innført konkurranseutsetting innenfor en eller flere oppgaver	0,54 (179)	0,61 (191)	0,82 (275)	0,81 (242)
Andel som har innført konkurranseutsetting innenfor:				
Revisjon	0,02 (5)	0,18 (55)	0,20 (68)	0,19 (56)
Administrative tjenester	0,05 (18)	0,03 (8)	0,09 (29)	0,07 (22)
Grunnskole/undervisning	0,00 (1)	0,00 (1)	0,00 (1)	0,01 (3)
Barnehager	0,02 (8)	0,03 (10)	0,07 (22)	0,04 (13)
Aktivitetstilbud for barn og unge	0,00 (1)	0,00 (1)	0,02 (8)	0,02 (7)
Institusjonsbasert pleie og omsorg	0,05 (15)	0,04 (14)	0,07 (23)	0,07 (20)
Pleie og bistand i hjemmet	0,02 (7)	0,03 (9)	0,07 (24)	0,10 (29)
Boligbygging og boligutleie	0,15 (51)	0,13 (42)	0,28 (92)	0,39 (115)
Drift og vedl. av komm. veier	0,38 (125)	0,38 (120)	0,66 (221)	0,62 (185)
Vannforsyning	0,06 (19)	0,03 (8)	0,04 (14)	0,02 (7)
Renovasjonstjenester	0,32 (107)	0,26 (81)	0,41 (138)	0,24 (71)
Bibliotek	0,00 (0)	0,00 (1)	0,00 (1)	0,00 (0)
Kino og kulturhus	0,02 (7)	0,03 (10)	0,05 (18)	0,03 (9)
Drift og vedl. av bygninger	0,14 (46)	0,11 (33)	0,19 (64)	0,20 (59)
Drift og vedl. av anlegg	0,16 (53)	0,11 (33)	0,20 (67)	0,21 (62)
N	331	315	332-335	290-299

For 2016, spørsmål 42: «Benytter kommunen konkurranseutsetting på noen av områdene nedenfor? Med konkurranseutsetting mener vi kjøp av tjenester i anbudskonkurranse. Det vil si at det arrangeres en anbudskonkurranse om driften av en tjeneste/et tjenesteområde, der private og evt. kommunale driftsenheter gis muligheten til å komme med tilbud på driften av tjenesten.». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 5.8 i Blåka mfl. (2012).

Det ser dermed ut til at veksten i bruk av konkurranseutsetting alt i alt har flatet ut, selv om to områder fremdeles viser tiltagende bruk av dette virkemiddelet.

Fylkeskommunene

For fylkeskommunene er endringene i stor grad ubetydelige når det gjelder bruk av konkurranseutsetting (tabell 5.2). Som i 2012-undersøkelsen benytter alle fylkeskommuner (som svarer på minst ett av de relevante spørsmålene) seg av konkurranseutsetting på ett eller flere områder.

Tabell 5.2: *Antall fylkeskommuner som har innført konkurranseutsetting samlet og for gitte oppgaver i 2004, 2008, 2012 og 2016.*

	2004	2008	2012	2016
Antall som har innført konkurranseutsetting innenfor en eller flere oppgaver	8	13	16	18
Antall som har innført konkurranseutsetting innenfor:				
Revisjon	-	2	4	2
Administrative tjenester	-	4	6	4
Videregående opplæring	0	9	3	1
Drift og vedlikehold av bygninger	0	2	9	8
Tannhelsetjeneste	0	0	1	1
Kollektivtransport	-	11	15	18
Drift og vedlikehold av veier	-	7	15	17
Bibliotek	0	0	1	1
Fylkesmuseer	0	0	0	0
N	14	17	16	14-18

For 2016, spørsmål 40: «Benytter kommunen konkurranseutsetting på noen av områdene nedenfor? Med konkurranseutsetting mener vi kjøp av tjenester i anbudskonkurranse. Det vil si at det arrangeres en anbudskonkurranse om driften av en tjeneste/et tjenesteområde, der private og evt. kommunale driftsenheter gis muligheten til å komme med tilbud på driften av tjenesten.». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 5.13 i Blåka mfl. (2012).

Alle, eller nærmest alle, fylkeskommuner benytter seg av konkurranseutsetting på kollektivtransport- og veidrift- og vedlikeholdsområdet, mens drift og vedlikehold av bygninger (8-9 fylker), administrative tjenester (4-6 fylker) og revisjon og videregående opplæring (1-4 fylker) også har et visst innslag av konkurranseutsetting (både i innværende og foregående undersøkelse; mens mønsteret har vært noe annerledes i enda

tidligere undersøkelser). Ett unntak her kan være videregående opplæring der konkurranseutsetting ser ut til å «fases ut»: Mens om lag halvparten av fylkene (9 fylker) hadde konkurranseutsetting på dette området i 2008, var dette tallet redusert til tre fylker i 2012 og til ett fylke i 2016.

5.3 Innsats- eller stykkprisfinansiering

Kommunene

Innsats- eller stykkprisbasert finansiering innebærer at den som produserer tjenesten får betalt for hver produsert enhet (Johnsen mfl. 2004:26). Dette kan fungere som et insitament for effektivisering, ved at tjenesteprodusenten kan øke sine budsjettrammer ved å øke produktiviteten. Dette virkemiddelet er mest brukt innenfor barnehagesektoren, og brukes i 2016 da av 14 prosent av kommunene (tabell 5.3).

Alt i alt er det 19 prosent av kommunene som oppgir å bruke stykkprisfinansiering innenfor en eller flere oppgaver. Bruken av stykkprisfinansiering økte betydelig fra 2008 til 2012, ved at andelen som bruker dette virkemiddelet innenfor en eller flere områder vokste fra 8 prosent til 20 prosent. Fra 2012 til 2016 har imidlertid veksten flatet ut. Innenfor kino og kulturhus øker bruken av stykkprisfinansiering med 2 prosentpoeng, men på dette området er innslaget av stykkprisfinansiering uansett marginalt, siden det bare omfatter bare 3 prosent av kommunene. Ut over dette området er det ingen områder hvor veksten er mer enn ett prosentpoeng. Trenden i bruken av stykkprisfinansiering tilsvarer dermed trendene for bruken av konkurranseutsetting, jf, tabell 5.1 ovenfor.

Tabell 5.3: *Andel kommuner som har innført innsats- eller stykkprisbasert finansiering, samlet og fordelt på oppgaver i 2004, 2008, 2012 og 2016 (antall i parentes).*

	2004	2008	2012	2016
Andel som har innført innsats- eller stykkprisbasert finansiering for en eller flere oppgaver	0,03 (9)	0,08 (26)	0,20 (67)	0,19 (55)
Andel som har innført innsats- eller stykkprisbasert finansiering for:				
Grunnskole/undervisning	0,00 (1)	0,02 (7)	0,03 (9)	0,03 (10)
Barnehager	0,00 (8)	0,04 (14)	0,15 (50)	0,14 (40)
Aktivitetstilbud for barn og unge	0,00 (0)	0,00 (1)	0,04 (13)	0,04 (11)
Institusjonsbasert pleie og omsorg	0,01 (2)	0,02 (6)	0,06 (19)	0,07 (19)
Pleie og bistand i hjemmet	0,01 (2)	0,04 (13)	0,07 (23)	0,08 (23)
Bibliotek	0,00 (0)	0,00 (1)	0,00 (1)	0,01 (2)
Kino og kulturhus	0,00 (1)	0,01 (3)	0,01 (4)	0,03 (10)
N	331	315	330-334	290-299

For 2016, spørsmål 43: «Benytter kommunen innsats- eller stykkprisbasert finansiering på noen av områdene nedenfor? Med innsats- eller stykkprisbasert finansiering mener vi et system der det offentlige finansierer aktiviteter som produseres av offentlige eller private institusjoner, og der produsentene betales en takst for hver enhet av aktiviteten som blir produsert.». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 5.9 i Blåka mfl. (2012).

I undersøkelsen fra 2016 ble det for første gang spurt om bruken av budsjettfordelingsmodeller i kommunene. Dette virkemiddelet innebærer at volumet av produserte tjenester påvirker tildelt budsjett, men at dette ikke er det eneste kriteriet for tildeling. Det er med andre ord en finansieringsform preget av moderat bruk av stykkprisfinansiering. Tabell 5.4 viser at denne finansieringsformen er langt mer utbredt enn rendyrket stykkprisfinansiering. Alt i alt er det nær halvparten av kommunene (47 prosent) som oppgir å bruke budsjettfordelingsmodeller hvor antall brukere inngår som et av flere kriterier.

Det er særlig innenfor grunnskolesektoren (44 prosent) og barnehagesektoren (41 prosent) hvor budsjettfordelingsmodeller er utbredt, men det er også betydelig innslag av dette innenfor institusjonsbasert pleie og omsorg (22 prosent) pleie og bistand i hjemmet (22 prosent) og aktivitetstilbud for barn og unge (13 prosent).

Tabell 5.4: *Andel kommuner som benytter budsjettfordelingsmodeller, samlet og fordelt på oppgaver i 2016 (antall i parentes).*

Andel som benytter budsjettfordelingsmodeller innenfor en eller flere oppgaver	0,47 (138)
Andel som benytter budsjettfordelingsmodeller innenfor:	
Grunnskole/undervisning	0,44 (126)
Barnehager	0,41 (119)
Aktivitetstilbud for barn og unge	0,13 (38)
Institusjonsbasert pleie og omsorg	0,22 (62)
Pleie og bistand i hjemmet	0,22 (62)
Bibliotek	0,03 (8)
Kino og kulturhus	0,03 (8)
N	280-292

For 2016, spørsmål 44: «Benytter kommunene budsjettfordelingsmodeller for den enkelte tjenesteproduserende enhet (barnehage, skole, sykehjem, etc.) hvor det tildelte budsjettet blant annet avhenger av antall brukere?».

Av oppgavene som inngår i undersøkelsen, er det bare bibliotek, kino og kulturhus hvor bruken av budsjettfordelingsmodeller er marginal (3 prosent).

5.4 Offentlig-privat samarbeid (OPS)

Kommunene

Offentlig-privat samarbeid (OPS) er en fellesbetegnelse på ordninger hvor offentlig tjenesteproduksjon finner sted innenfor en organisert samarbeidsrelasjon hvor både kommunale og private aktører inngår. OPS kommer i flere ulike former, men en fellesnevner er at ansvar og finansiell risiko fordeles mellom partene. Den private deltageren har ansvar for utvikling/utbygging og drift, men den offentlige aktøren står fremdeles ansvarlig for den aktuelle tjenesten. Tabell 5.5 viser at OPS ikke er noe videre utbredt virkemiddel innenfor noen sektor av kommunal tjenesteyting.

Tabell 5.5: *Andel kommuner som har innført offentlig – privat samarbeid (OPS) samlet og fordelt på oppgaver i 2004, 2008, 2012 og 2016 (antall i parentes).*

	2004	2008	2012	2016
Andel som benytter offentlig-privat samarbeid (OPS) innenfor en eller flere oppgaver	0,07 (23)	0,17 (52)	0,25 (86)	0,17 (52)
Andel som benytter offentlig-privat samarbeid (OPS) innenfor:				
Grunnskole/undervisning	0,00 (0)	0,02 (5)	0,01 (2)	0,01 (3)
Barnehager	0,02 (5)	0,04 (14)	0,07 (22)	0,04 (12)
Aktivitetstilbud for barn og unge	0,01 (2)	0,01 (4)	0,02 (7)	0,02 (5)
Institusjonsbasert pleie og omsorg	0,00 (0)	0,01 (2)	0,01 (4)	0,01 (3)
Pleie og bistand i hjemmet	0,00 (1)	0,00 (1)	0,02 (6)	0,00 (1)
Boligbygging og boligutleie	0,02 (6)	0,04 (12)	0,06 (19)	0,09 (25)
Drift og vedl. av komm. veier	0,00 (1)	0,03 (10)	0,08 (26)	0,03 (10)
Vannforsyning	0,00 (1)	0,02 (5)	0,04 (14)	0,02 (5)
Renovasjonstjenester	0,01 (3)	0,04 (11)	0,06 (21)	0,04 (11)
Bibliotek	0,00 (0)	0,00 (1)	0,00 (0)	0,00 (1)
Kino og kulturhus	0,02 (6)	0,02 (6)	0,04 (12)	0,03 (8)
Drift og vedl. av bygninger	0,01 (2)	0,01 (2)	0,03 (10)	0,01 (3)
Drift og vedl. av anlegg*	0,01 (4)	0,01 (2)	0,02 (6)	0,01 (2)
N	331	315	329-333	291-298

For 2016, spørsmål 45: «Benytter kommunen offentlig-privat samarbeid (OPS) på noen av områdene nedenfor? Med OPS mener vi ordninger der en offentlig tjeneste utvikles og drives i et samarbeid mellom kommunal og privat sektor og risiko er jevnt fordelt, samt annen form for offentlig-privat samarbeid der partene deler ansvar og finansiell risiko.» I tidligere undersøkelser ble det benyttet en noe annen spørsmålsformulering, se tabell 5.10 i Blåka mfl. (2012).
*) I 2016 ble det spurt om «Drift og vedlikehold». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 5.10 i Blåka mfl. (2012).

Selv om 17 prosent av kommunene oppgir at de har innført OPS på et eller flere områder, er det bare innenfor boligbygging/boligutleie (9 prosent av kommunene), barnehager og renovasjonstjenester (4 prosent) hvor flere enn 10 kommuner oppgir å ha innført OPS. Andelene for de øvrige tjenestene er helt marginale. Tabell 5.10 viser for øvrig at tendensen er avtagende. Mens bruken av OPS var tiltagende fra 2008 til 2012, er det jevnt over betydelig færre kommuner som oppgir å bruke OPS i 2016 enn i 2012. Det er bare innenfor boligbygging og boligutleie at

bruken av OPS har økt. For alle de andre tjenestene har omfanget av bruken gått tilbake eller vært stabil.

Fylkeskommunene

Også i 2016-undersøklesen ble fylkeskommunene spurt om bruken av offentlig-privat samarbeid (OPS). Her svarer nå 2 av 17 fylkeskommuner at de har et slikt opplegg – mot 1 av 17 i 2012 og 5 av 17 i 2008 (jf. tabell 5.15 i Blåka mfl. (2012)).[50]

5.5 «Sammenlignbare data» (benchmarking)

Kommunene

Benchmarking er et etablert virkemiddel innenfor kommunal tjenesteproduksjon, som benyttes av de fleste kommuner. Dette virkemiddelet innebærer en systematisk sammenligning mellom kommunens egne prestasjoner ut ifra gitte indikatorer enten over tid, eller overfor andre kommuner (Johnsen m.fl. 2004, s.26). Tabell 5.6 viser at dette virkemiddelet alt i alt benyttes i stigende grad, og det er nå 72 prosent av kommunene som bruker dette innenfor en eller flere oppgaver. Undersøkelsen fra 2016 viderefører dermed en voksende trend som har vært ubrutt siden 2004. I løpet av 12 år har bruken av «sammenlignbare data» dermed spredt seg fra hver fjerde kommune i 2004, til tre av fire kommuner i 2016.

Bruken av benchmarking er spesielt omfattende innenfor administrative tjenester (72 prosent), barnehagesektoren (70 prosent) samt aktivitetstilbud for barn og unge, pleie og bistand i hjemmet, boligbygging og boligutleie samt grunnskole/ undervisning (64-66 prosent). Men innenfor samtlige tjenesteområder i undersøkelsen er det minst en av tre kommuner som bruker en form for benchmarking.

[50] Se imidlertid vedlegg 1: Dokumentasjon av 2016-undersøkelsen om en feilformulering av dette spørsmålet (spørsmål 41).

Tabell 5.6: *Andel kommuner som har innført «sammenlignbare data» (benchmarking), samlet og fordelt på oppgaver i 2004, 2008, 2012 og 2016 (antall i parentes).*

	2004	2008	2012	2016
Andel som benytter «sammenlignbare data» innenfor en eller flere oppgaver	0,26 (86)	0,33 (104)	0,67 (222)	0,72 (207)
Andel som benytter «sammenlignbare data» innenfor:				
Administrative tjenester	0,16 (53)	0,19 (60)	0,55 (180)	0,72 (207)
Grunnskole/undervisning	0,23 (75)	0,26 (82)	0,63 (209)	0,64 (177)
Barnehager	0,15 (50)	0,23 (72)	0,58 (193)	0,70 (199)
Aktivitetstilbud for barn og unge	0,05 (18)	0,09 (28)	0,35 (115)	0,66 (187)
Institusjonsbasert pleie og omsorg	0,22 (74)	0,25 (78)	0,60 (199)	0,39 (106)
Pleie og bistand i hjemmet	0,22 (74)	0,24 (76)	0,58 (192)	0,66 (186)
Boligbygging og boligutleie	0,05 (15)	0,07 (21)	0,29 (96)	0,65 (185)
Drift og vedl. av komm. veier	0,10 (33)	0,13 (40)	0,42 (137)	0,34 (93)
Vannforsyning	0,11 (36)	0,14 (43)	0,42 (137)	0,47 (128)
Renovasjonstjenester	0,09 (29)	0,11 (33)	0,41(133)	0,46 (124)
Bibliotek	0,08 (26)	0,12 (37)	0,41 (134)	0,41 (111)
Kino og kulturhus	0,05 (16)	0,08 (24)	0,28 (92)	0,48 (131)
Drift og vedl. av bygninger	0,09 (29)	0,11 (36)	0,43 (140)	0,34 (91)
Drift og vedl. av anlegg	0,08 (28)	0,10 (30)	0,38 (124)	0,49 (133)
N	331	315	326-331	268-284

For 2016, spørsmål 46: «Benytter kommunen 'sammenliknbare data' (benchmarking) på noen av områdene nedenfor? Med 'sammenliknbare data' mener vi systematisk sammenstilling av ulik virksomhetsinformasjon for å måle prestasjoner i egen virksomhet med seg selv over tid, eller med andre tilsvarende virksomheter/ kommuner med tanke på læring og forbedring». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 5.11 i Blåka mfl. (2012).

Den generelle veksten i bruk av benchmarking fra 2012 til 2016 er spesielt markert innenfor boligbygging og boligutleie (36 prosentpoeng), aktivitetstilbud for barn og unge (31 prosentpoeng), kino og kulturhus (20 prosentpoeng), administrative tjenester (17 prosentpoeng) og barnehager (12 prosentpoeng).

Det er imidlertid enkelte tjenesteområder som bryter den tiltagende trenden. Innenfor institusjonsbasert pleie og omsorg er dette bruddet spesielt markert. Her har andelen sunket med 21 prosentpoeng, fra 60 prosent i 2012 til 39 prosent i 2016.

Det er også en betydelig nedgang i bruken av benchmarking innenfor drift og vedlikehold av bygninger (9 prosentpoeng) og av kommunale veier (8 prosentpoeng). Dette er ikke minst interessant fordi dette er de første tilfellene siden 2004 at bruken av benchmarking har blitt redusert innenfor noe område. Dermed ser vi at den jevne veksten i bruken av benchmarking på alle områder siden 2004, som var spesielt markert fra 2008 til 2012, nå videreføres i noen sektorer men reverseres i andre.

Fylkeskommunene

Fylkeskommunenes bruk av «sammenlignbare data» holder seg noenlunde på samme nivå som i 2012 (tabell 5.7). De aller fleste fylkeskommuner (16 fylker) benytter «sammenlignbare data» på ett eller flere områder, og mest innenfor videregående opplæring, tannhelsetjeneste og kollektivtransport (10-14 fylkeskommuner).

Visse innslag finnes også innenfor drift og vedlikehold av veier (11 fylker), drift og vedlikehold av bygninger (9 fylker), og revisjon, bibliotek og museer (3-6 fylker).

Mens bruken av «sammenlignbare data» har tiltatt på nær alle områder siden 2004, og generelt kun svakt fra 2012 til 2016, skiller museumsområdet seg ut ved at det nå er tre fylker, mot kun ett i 2012, som benytter seg av et slikt virkemiddel på det aktuelle området.

Tabell 5.7: *Antall fylkeskommuner som har innført «sammenlignbare data» (benchmarking) samlet og for gitte oppgaver i 2004, 2008, 2012 og 2016.*

	2004	2008	2012	2016
Antall som benytter «sammenlignbare data» innenfor en eller flere oppgaver	7	12	14	16
Antall som benytter «sammenlignbare data» innenfor:				
Revisjon			4	4
Administrative tjenester		5	10	10
Videregående opplæring	6	9	13	14
Drift og vedlikehold av bygninger	1	5	8	9
Tannhelsetjeneste	2	6	10	14
Kollektivtransport		9	11	14
Drift og vedlikehold av veier		5	9	11
Bibliotek	0	5	5	6
Fylkesmuseer	0	1	1	3
N	14	17	15-17	14-17

For 2016, spørsmål 42: «Benytter fylkeskommunen "sammenliknbare data" (benchmarking) på noen av områdene nedenfor? Med "sammenliknbare data" mener vi systematisk sammenstilling av ulik virksomhetsinformasjon for å måle prestasjoner i egen virksomhet med seg selv over tid, eller med andre tilsvarende virksomheter/fylkeskommuner med tanke på læring og forbedring.». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 5.14 i Blåka mfl. (2012).

5.6 Friere brukervalg

Kommunene

Fritt brukervalg innebærer at brukeren selv kan velge mellom ulike produsenter/leverandører av en tjeneste som kommunen tildeler. Dette er ment å gi en markedslignende situasjon, hvor ulike leverandører konkurrerer om brukerne, noe som skal anspore til effektivisering og forbedring av tjenestene til brukerne. Vanligvis vil dette innebære at kommunale tjenesteprodusenter konkurrerer med private aktører (Sunnevåg 2003:6).

Det fremgår av tabell 5.8 at innslaget av friere brukervalg i kommunesektoren samlet sett har stabilisert seg, etter en forholdsvis kraftig vekst fra 2008 til 2012. Annenhver kommune bruker nå friere brukervalg innenfor en eller flere oppgaver. Bruken av denne ordningen økte dramatisk fra 2008, da kun 17

prosent hadde friere brukervalg, og til 2012 da andelen var 51 prosent. Undersøkelsen fra 2016 befester dermed observasjonen av sterk vekst fra 2008 til 2012, men viser samtidig at økningen nå ser ut til å ha tatt slutt.

Tabell 5.8: *Andel kommuner som har innført friere brukervalg, samlet og fordelt på oppgaver i 2004, 2008, 2012 og 2016 (antall i parentes).*

	2004	2008	2012	2016
Andel som har innført friere brukervalg for en eller flere oppgaver	0,09 (28)	0,17 (52)	0,51 (170)	0,50 (145)
Andel som har friere brukervalg for:				
Grunnskole/undervisning	0,02 (8)	0,07 (22)	0,17 (56)	0,20 (56)
Barnehager	0,07 (23)	0,18 (58)	0,45 (153)	0,41 (119)
Aktivitetstilbud for barn og unge	0,01 (2)	0,03 (9)	0,15 (48)	0,14 (41)
Institusjonsbasert pleie og omsorg	0,02 (2)	0,02 (6)	0,04 (12)	0,02 (5)
Pleie- og bistand i hjemmet	0,03 (10)	0,04 (14)	0,08 (27)	0,09 (26)
N	331	315	331-337	286-292

For 2016, spørsmål 47: «Benytter kommunen friere brukervalg på noen av områdene nedenfor? Med friere brukervalg mener vi ordninger der brukerne av kommunale tjenester kan velge mellom flere tjenesteprodusenter – enten mellom flere kommunale tjenesteprodusenter eller mellom både kommunale og private tjenesteprodusenter». For mål fra år til og med 2012 se også tabell 5.12 i Blåka mfl. (2012).

Det er særlig innenfor barnehager (41 prosent) og grunnskoler/undervisning (20 prosent) at fritt brukervalg er utbredt, ved siden av aktivitetstilbud for barn og unge (14 prosent). For pleie og omsorgstjenester (institusjonaliserte og i hjemmet) er tallene relativt marginale. Det er ingen spesielt dramatiske endringer i innslaget av friere brukervalg innenfor noen enkeltsektor, kanskje med unntak av veksten fra 17 prosent til 20 prosent innenfor grunnskole/undervisning.

Fylkeskommunene

Fylkeskommunene bruk av friere brukervalg holder seg på samme nivå som i 2012. Her svarer nå 4 av 17 fylkeskommuner at de benytter seg av et slikt virkemiddel – mot 5 av 17 i 2012, en nedgang på én fylkeskommune. Både 2012- og 2016-målet representerer en nedgang i bruken fra 2008, da 9 av 17

fylkeskommuner svarte at de benytttes seg av friere brukervalg (jf. tabell 5.15 i Blåka mfl. (2012)).[51]

5.7 Konkurranseeksponering samlet sett

Som i tidligere undersøkelser har vi sammenstilt indikatorene for konkurranseeksponering innenfor enkeltsektorer. Hensikten er å kunne sammenligne sektorene, for å se hvilke som er mest eksponert for konkurranse.

Kommunene

Det fremgår av tabell 5.9 at konkurranseeksponering er spesielt utbredt innenfor kommunale veier (76,4 prosent), barnehagesektoren (75,4 prosent) og grunnskole/undervisning (72,4 prosent). Også innenfor pleie og omsorg i hjemmet (65,2 prosent) og innenfor institusjoner (64,9 prosent) samt innenfor administrative tjenester (62,1 prosent) er konkurranseeksponeringen høy. I den andre enden av skalaen er det særlig revisjon (19 prosent) og kino/kulturhus (34,3 prosent) hvor konkurransekesponeringen er relativt lav.

[51] Se imidlertid vedlegg 1: Dokumentasjon av 2016-undersøkelsen om en feilformulering av dette spørsmålet (spørsmål 43).

Tabell 5.9: *Hvor konkurranseeksponert de ulike kommunale tjenesteområdene er i 2004, 2008, 2012 og 2016. Prosent kommuner som har innført en eller flere metoder for konkurranseeksponering på det enkelte tjenesteområdet (absolutte tall i parentes).*

	2004	2008	2012	2016
Revisjon	4,2 (14)	17,5 (55)	20,2 (68)	19,0 (56)
Administrative tjenester	21,5 (71)	26,0 (82)	56,4 (190)	62,1 (185)
Grunnskole/ undervisning	23,0 (76)	32,7 (103)	65,9 (222)	72,4 (218)
Barnehager	20,5 (68)	41,3 (130)	73,6 (248)	75,4 (227)
Aktivitetstilbud for og unge	6,6 (22)	14,9 (47)	44,8 (151)	42,9 (129)
Institusjonsbasert pleie og omsorg	23,9 (79)	35,2 (111)	61,4 (207)	64,9 (196)
Pleie- og bistand i hjemmet	24,2 (80)	34,6 (104)	61,1 (206)	65,2 (197)
Boligutbygging og boligutleie	21,1 (70)	7,0 (22)	48,1 (162)	57,1 (172)
Drift og vedlikehold av kommunale veier	43,5 (144)	52,7 (166)	80,7 (272)	76,4 (230)
Vannforsyning	17,5 (58)	21,9 (69)	45,4 (153)	43,1 (129)
Renovasjonstjenester	37,5 (124)	39,7 (125)	62,3 (210)	49,5 (148)
Bibliotek	8,2 (27)	15,6 (49)	40,1 (135)	43,7 (131)
Kino og kulturhus	9,7 (32)	15,9 (50)	32,9 (111)	34,3 (103)
Drift og vedlikehold av bygninger	28,1 (93)	28,9 (91)	51,0 (172)	53,8 (161)
Drift og vedlikehold av anlegg	26,3 (87)	25,4 (80)	46,9 (158)	53,8 (161)
N	331	315	337	295-302

For 2016, spørsmål 42-43 og 45-47 (se tabellene 5.1, 5.3, 5.5, 5.6 og 5.8). For mål fra år til og med 2012 se også tabell 5.16 i Blåka mfl. (2012).

Andelen kommuner som har innført en eller flere metoder for konkurranseeksponering økte noe fra 2012 til 2016 innenfor 10 av de 15 tjenesteområdene som inngår i undersøkelsen. Samlet sett fremstår dermed bruken av konkurranseeksponering som noe tiltagende. Over et lengre tidsrom er det allikevel en klar tendens til at bruken av ett eller flere konkurranseeksponeringsvirkemidler går mot et «metningspunkt» i 2012 og 2016: Mens økningen i konkurranseeksponeringen på de fleste områder er markant fra 2004 til 2012, er økninger i den siste fireårsperioden alltid moderate. Her er det er særlig innenfor boligutbygging/-leie at

veksten er av en viss størrelse, med ni prosentpoengs vekst fra 2012 til 2016. Blant de fem tjenesteområdene hvor innslaget av konkurranseeksponering har blitt redusert siden 2012, er utslaget mest markert for renovasjonstjenester. Mens 62,3 prosent oppga konkurranseeksponering av renovasjonstjenestene i 2012, er andelen 49,5 prosent i 2016.

Fylkeskommunene

I tabell 5.10 ser en at at konkurranseeksponering blant fylkeskommunenen er spesielt utbredt innenfor kollektivtransport og drift av veier, områder der alle fylkeskommunenen nå benytter seg av enetn konkuranseutsetting eller sammenlignbare data (eller begge deler).

Tabell 5.10: *Hvor konkurranseeksponert de ulike fylkeskommunale tjenesteområdene er i 2004, 2008, 2012 og 2016. Antall fylkeskommuner som har innført en eller flere metoder for konkurranseeksponering av det enkelte tjenesteområdet*

	2004	2008	2012	2016
Revisjon	-	-	7	6
Administrative tjenester	-	8	11	12
Videregående opplæring	7	10	13	14
Drift og vedlikehold av bygninger	-	7	11	15
Tannhelsetjeneste	4	8	10	15
Kollektivtransport	-	11	16	18
Drift og vedlikehold av fylkeskommunale veier	-	13	15	18
Bibliotek	0	6	5	7
Fylkesmuseer kommunale veier	0	3	1	3
N	14	17	17	17-18

For 2016, spørsmål 40 og 42 (se tabellene 5.2 og 5.7). For mål fra år til og med 2012 se også tabell 5.17 i Blåka mfl. (2012).

Også innenfor tannhelsetjenesten, bygningsdrift, videregående opplæring og administrative tjenester er det et stort innslag av konkurranseeksponering (12-15 fylkeskommuner). En ser også at bruken av konkurranseeksponering øker på alle områder (bortsett fra på revisjonsområdet), og at økningene fra 2012 til 2016 er noenlunde sammenlignbare med foregående endringer fra den ene perioden til den andre. Bildet for fylkeskommunene kan altså synes som noe annerledes enn for kommunene: Mens sistnevnte opplever tiltagende bruk av ulike konkurranseeksponeringstiltak frem mot 2012, og deretter kun moderate/små endringer frem mot i dag, opplever fylkeskommunene en jevn tiltagende bruk av slike virkemidler over hele undersøkelsesperioden.

5.8 Oppsummering

Undersøkelsen fra 2016 viser at den kraftige økningen i andelen kommuner som benytter konkurranseeksponeringstiltak som man

så i 2012-undersøkelsen nå har bremset opp (på et høyt nivå).[52] Som i 2012 oppgir i overkant av 80 prosent av kommunene at de bruker konkurranseutsetting på ett eller flere tjenesteområder (mot 61 prosent i 2008). Kun to tjenesteområder kan vise til en viss vekst fra 2012 til 2016 når det gjelder bruken av konkurranseutsetting (boligbygging og boligutleie og pleie og bistand i hjemmet). I kommunene er det fortsatt drift og vedlikehold av veier som er den mest konkurranseutsatte oppgaven, etterfulgt av boligutbygging og boligutleie og renovasjonstjenester. I fylkeskommunene er det kollektivtransport og drift og vedlikehold av fylkeskommunale veier som i størst grad blir konkurranseutsatt.

Kommunenes bruk av innsats- eller stykkprisfinansiering på ulike tjenesteområder er i det store og hele uendret siden 2012. Knappe tjue prosent av kommunene oppgir at man benytter seg av et slikt virkemiddel på ett eller flere områder. Barnehager og pleie og bistand i hjemmet er områdene der dette blir benyttet i størst grad (av 8-14 prosent av kommunene). I årets undersøkelse ble det også spurt (for første gang) om kommunenes bruk av såkalte budsjettfordelingsmodeller – en variant av innsats- eller stykkprisfinansiering. Kommunene benytter seg i større grad av dette en av «rene» innsats- eller stykkprismodeller, og det er særlig innenfor skole og barnehager at dette benyttes (av 40-44 prosent av kommunene).

Bruken av offentlig-privat samarbeid (OPS) kan synes å være avtagende blant norske kommuner. Mens man i et «toppår» i 2012 så at 25 prosent av kommunene benyttet seg av slike opplegg på ett eller flere tjenesteområder er det i 2016 17 prosent som oppgir dette. Tilbakegangen synes å gjelde for OPS på de fleste tjenesteområder, som hver for seg uansett ikke preges av utbredt bruk: I perioden 2004-2016 er det aldri mer enn ti prosent av kommunene som benytter seg av OPS på et enkelt tjenesteområde.

Kommunenes bruk av «sammenlignbare data» eller *benchmarking* har tiltatt over tid: Mens 26 prosent av kommunene benyttet seg av dette i 2004 er det nå 72 prosent av kommunene som benytter et slikt opplegg på ett eller flere tjenesteområder. Bruken har vært tiltagende på alle tjenesteområder (bortsett fra innenfor institusjonsbasert pleie og omsorg), og det er særlig innenfor

[52] Se imidlertid Blåka mfl. (2012:137) om trekk ved spørreskjemaets design i 2008, som kan ha ført til underrapportering av konkurranseeksponeringstiltak og dermed også bidratt til en stor observert endring fra 2008 til 2012 på dette punktet.

administrative tjenester og barnehager at man benytter seg av «sammenlignbare data» (med henholdsvis 72 og 70 prosent av kommunene). For fylkene benyttes dette virkemiddelet mest innenfor videregående opplæring, tannhelsetjeneste og kollektivtransport.

Friere brukervalg tas i økende grad i bruk av kommunene. Mens ni prosent av kommunene benyttet seg av friere brukervalg på ett eller flere tjenesteområder i 2004 brukes dette nå av halvparten av kommunene. Endringen her skjer mellom 2008 og 2012, og bruken på ulike områder er stort sett den samme i 2016 som i 2012. Det er særlig på barnehage- og skoleområdet at friere brukervalg benyttes (av henholdsvis 41 og 20 prosent av kommunene).

6 Sammenfatning av hovedresultater

Politisk organisering

Det store flertallet av kommunene organiserer seg i perioden 2012-2015 etter formannskapsprinsippet (bortsett fra Oslo, Bergen og Tromsø som har parlamentarisme som styringsprinsipp i perioden). Fire fylkeskommuner organiserer seg etter et parlamentarisk styringsprinsipp (Nordland, Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark). Forholdstallsvalg for konstitueringen av formannskapet har blitt mindre vanlig siden 2000 (Blåka mfl. 2012), og er i tilbakegang også mellom 2012 til 2016 (metoden brukes av nærmere 90 prosent av kommunene i 2000 og av 54 prosent i 2016). Kun 14,3 prosent av fylkeskommunene benytter seg nå av forholdstallsvalg. Antallet representanter i kommunestyrer og fylkesting, samt antall saker i de nevnte organer holder seg på samme nivå i 2016 som i foregående valgperioder.

Undersøkelsen for 2016 viser at omfanget av delegert myndighet fra kommunestyret til andre politiske organ fortsatt minker. En tydelig tendensen i perioden 2008-2012 til at formannskapets rolle reduseres fortsetter også i 2016, om enn kun svakt på enkelte punkter, men tendensen til at formannskapets avgjørelsesmyndighet reduseres fortsetter også i perioden 2012 til 2016. For fylkeskommunene ser vi en viss tendens til at mindre myndighet delegeres fra fylkestinget til andre politiske organ – motsatt utviklingen fra 2008 til 2012.

Andelen kommuner som har faste politiske utvalg er på samme nivå som i forrige undersøkelse (om lag 80 prosent av kommunene). Flesteparten av slike utvalg gitt beslutningsmyndighet (rundt 90 prosent har dette), og man ser at en slik tendens forsterkes noe i 2016 (94 prosent av alle overordnede faste politiske utvalg er i 2016 gitt beslutningsmyndighet). 2016-kartleggingen viser at et typisk spesialiseringsprinsipp for *funksjonsinndeling* av utvalg benyttes i mindre grad, mens *formålsmodeller* av ulike typer blir noe mer

utbredt i 2016 (39 prosent) enn i 2012 (35 prosent). Andelen kommuner som ikke har faste utvalg er noenlunde den samme som i forrige valgperiode.

Kvinneandelen i kommunestyrer, formannskap, fylkesting og fylkesutvalg ligger på noenlunde på samme nivå som i foregående valgperiode. Også kvinneandelen i faste politiske utvalg er den samme som tidligere: Gjennomsnittlig kvinneandel i utvalgene er på rundt 45 prosent både i kommunene og i fylkene.

Nær sagt alle kommunene (90 prosent) og alle fylkeskommunene har utarbeidet rutiner for oppfølging av varsling. Kontrollutvalgene har som oftest (i 60 prosent av tilfellene) et flertall fra opposisjonspartiene, mens en slik praksis ikke er like dominerende hos fylkene (44 prosent). Blant kommunene (i 2012) er imidlertid kontrollutvalgets leder fra opposisjonen i over 70 prosent av tilfellene, mens tilsvarende andel i fylkeskommunale kontrollutvalg er 94 prosent (Blåka mfl. 2012: 171-173).

En *«fragmentert»* prosess for organisering av de siste fasene i budsjettprosessen, der utvalgenes rolle settes i fokus, benyttes av et fåtall kommuner (7,2 prosent) også i 2016. På samme tid øker bruken av en *«sentralisert administrativ»* prosess, med en sterkere rolle for administrasjonssjefen, ytterligere i 2016. Også bruken av en *«politisk sentralisert»* prosess minker fra 2012 til 2016. Dette viderefører lengre trender som har pågått siden begynnelsen av 2000-tallet, slik at den «sentralisert administrativ» prosessen nå er totalt dominerende både i kommunene og i fylkeskommunene.

Administrativ organisering og tjenesteorganisering

Omfanget av delegering fra politiske organer til administrasjonssjefen endrer seg ikke dramatisk fra forrige kartlegging. Etter 2012 registreres imidlertid en kraftig økning i andelen administrasjonssjefer som videredelegerer myndighet til overordnede enheter og videre til enkeltvirksomheter (i budsjett- og/eller personal- og organisasjonssaker), og en ser i samme tidsrom en kraftig reduksjon av andelen administrasjonssjefer som videredelegerer kun til enkeltvirksomheter. Dette må ses i sammenheng med at en tidligere *utflating av organisasjonsstrukturen i kommunene stopper opp* og *snur* mellom 2008 og 2016 – noe som man også så tegn til i 2012-kartleggingen. Eksempelvis er andelen kommuner som oppgir å ikke ha noe mellomledernivå sunket jevnt fra rundt 40 prosent i 2004-2008 til 27 prosent i 2016. Andelen kommuner som oppgir at enkeltvirksomheter rapporterer direkte til administrasjonsnivået er også i tilbakegang – fra 52 prosent i 2008 til 42 prosent i 2016. Trenden er altså at «kommunene i noe

større grad vender tilbake til den tradisjonelle hierarkiske organiseringen med mellomledere, enn det som har vært vanlig mot slutten av 2000- tallet» (Blåka mfl. 2012:92. Dersom en beregner hvor mange kommuner som har den mest *rendyrkede* to-nivåmodellen ser en at utbredelsen av en «rendyrket tonivå-modell» synker kraftig fra 2004 til 2016 (fra 32 prosent av kommunene med en slik modell i 2004 til 19 prosent i 2016).

Andelen kommuner som oppgir at kommunaldirektører og lederen for (alle eller noen) stabs- og støttefunksjoner inngår i administrasjonssjefens nærmeste ledergruppe synker i 2016, mens man også ser en økende tendens til at kommunaldirektører eller – sjefer eller assisterende rådmenn også er med i slike ledergrupper. Mens kommunaldirektørenes ansvarsområder holdt seg stabile fra 2008 til 2012, er det nå en viss *tilbakegang for tendensen til at kommunaldirektørene har ansvar for flere tjenesteområder*, og et tilsvarende oppsving for et opplegg der man har ansvar kun for ett område (gjelder knappe 40 prosent av kommunene i 2016 mot 34 prosent i 2012).

Ordninger med *geografisk distriktsinndeling* av kommunal tjenesteyting nesten er i ferd med å *fases helt ut*, noe som gjelder på alle tjenesteområder. Eksempelvis hadde 36,5 prosent av kommunene distriktsinndeling av hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenester i 2000, mens andelen i 2016 er ned i 6,6 prosent.

I 2016, som i foregående undersøkelser, er det er fremdeles slik at *kommunene ivaretar de fleste oppgavene innenfor egen driftsorganisasjon*, men renovasjon og revisjon oppgaver som skiller seg ut, med kun henholdsvis 6,4 prosent og 2,9 prosent av kommunene som ivaretar disse oppgavene helt eller delvis innenfor egen driftsorganisasjon. I mange tilfeller velger kommunene *interkommunale løsninger* for oppgaveløsing på flere områder: Eksempelvis er det om lag henholdsvis 84 og 80 prosent kommunene som benytter seg av slike løsninger innenfor renovasjon og revisjon.

Barnehage, grunnskole og hjemmebaserte omsorgstjenester, er som i tidligere kartlegginger, oppgaver som bortimot alle kommuner løser helt eller delvis innenfor egen organisasjon. Barnehagetjenester skiller seg imidlertid ut også på en annen måte – her kjøper om lag 37 prosent av kommunene også tjenester fra private aktører. Veivedlikehold og snørydding er ellers blant oppgaveområdene der kommunene i størst grad kjøper tjenester fra private (74,4 prosent). Alle fylkeskommunene ivaretar videregående opplæring, bibliotektjenester, regnskap og innkjøp helt eller delvis gjennom egen driftsorganisasjon. På den annen side

er kollektivtransport og veivedlikehold/snørydding i stor grad ivaretatt gjennom kjøp fra private. Interkommunalt samarbeid mellom fylkeskommuner skjer oftest innenfor revisjonsområdet. *Vertskommunesamarbeid* (uten folkevalgt nemnd) benyttes i *liten grad*, men med et visst innslag innenfor krisesenter- og legevaktområdene. *Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd benyttes i svært liten grad*.

Årets kartlegging har for første gang tatt for seg ulike styringsvirkemidler som kommunene kan bruke overfor sine selskaper. *En god del kommuner* oppgir å ha *eierskapsmeldinger* for alle sine selskaper (48 prosent), mens *en del også holder eiermøter og har en eierstrategi* i møte med alle kommunens selskaper (henholdsvis 20 og 34 prosent av kommunene). *Andre styringsvirkemidler* – slike som eierstrategier for enkeltselskaper, delegasjonsreglement mv. – *benyttes i mindre grad*. *Fylkeskommunene* benytter alle styringsvirkemidler *i større grad* enn hva som er tilfelle hos kommunene.

Informasjon, kommunikasjon og demokratitiltak

I 2016 bruker få kommuner lokal dagspresse eller informasjonsavis i kommunikasjonen med innbyggerne. Flere ansetter informasjons-medarbeider i hel- eller deltidsstilling, og en ser økende bruk av nærradio-/lokal-TV-/Internettsendinger fra kommunestyremøter. Åpne informasjonsmøter brukes også hyppigere i 2016 enn i 2012 (fra benyttelse av 48 prosent av kommunene i 2012 til 54 prosent i 2016). Andelene kommuner som gir ut informasjonsmateriell på flere språk og som gir ut informasjonsmateriell for blinde øker igjen fra 2012 til 2016. Arrangering av folkemøter/høringer og befolkningsundersøkelser øker kraftig fra 2012 til 2016 (med 15-20 prosentpoeng), og bruken av Internett i kommunikasjon med befolkningen har stabilisert seg på et høyt nivå. Siden 2008 har antallet kommuner som benytter seg av SMS-kommunikasjon fordoblet seg hvert fjerde år, slik at 2/3 av alle kommuner nå benytter seg av dette. Sosiale medier benyttes nå av nærmere 90 prosent av kommunene, mot 55 prosent i 2012. Fylkeskommunenes bruk av ulike tiltak for ekstern kommunikasjon viser noenlunde samme tendens som for kommunene.

Etablerte formelle organer for deltakelse fra befolkningen gjennomgår få endringer fra 2012 og 2016. For *fylkeskommunenes* del har det imidlertid vært en *betydelig økning i andelen som har etablert og unges fylkesting mellom 2012 og 2016*, mens barne- og/eller ungdomsråd blir mindre vanlig etter 2012 (etter at slike økte i antall mellom 2008 og 2012).

Andelen kommuner som *ikke* har formalisert sin politikk overfor frivillig sektor *går ytterligere ned* mellom 2012 og 2016, slik at det nå er under *halvparten av kommunene* som ikke har tatt slike grep. Utover det formaliserte samarbeidet i råd, komiteer og utvalg er ad hoc samarbeid med frivillige lag/foreninger, ideelle organisasjoner og næringsliv det vanligste også i 2016. For fylkene er ad hoc-samarbeid, medvirkning og samarbeid om lokale prosjekter den vanligste formen for samarbeid fylkeskommunene har med ulike aktører (frivillig sektor, ideelle organisasjoner, næringslivet).

Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør er relativt stabilt: Gjennom perioden 2004-2016 inngår 12-14 fylkeskommuner forpliktende samarbeid med næringsliv/FoU-aktører, 11-13 inngår samarbeid med interkommunale regionråd og 10-12 inngår samarbeid med enkeltkommuner.

Inbyggerinitiativ benyttes i *økende grad* i perioden 2004-2015. Mens det ble fremmet innbyggerinitiativ i om lag 27 prosent av alle kommunene i foregående valgperiode økte dette tallet til 37 prosent i 2012-2015-perioden. I samme tidsrom kan det anslås at antallet innbyggerinitiativ økte med rundt 26 prosent.

Konkurranseeksponering og markedsmekanismer

I 2016 er den kraftige økningen i *andelen kommuner som benytter konkurranseeksponeringstiltak*, som man så i 2012-undersøkelsen, *stanset opp*. Noe over 80 prosent av kommunene oppgir nå at de bruker konkurranseutsetting på ett eller flere tjenesteområder (mot 61 prosent i 2008). Blant kommunene er det fortsatt drift og vedlikehold av veier som er den mest konkurranseeksponerte oppgaven, etterfulgt av renovasjonstjenester. Blant fylkeskommunene er det kollektivtransport og drift og vedlikehold av fylkeskommunale veier som i størst grad blir konkurranseeksponert.

Bruken av *innsats- eller stykkprisfinansiering* på ulike tjenesteområder er stort sett *uendret* siden 2012. Oppunder tjue prosent av kommunene oppgir at man benytter seg av et slikt virkemiddel på ett eller flere områder. Barnehager og pleie og bistand i hjemmet er områdene der dette som oftest blir benyttet (av 8-14 prosent av kommunene). Årets undersøkelse spurt også for første gang om kommunenes bruk av såkalte *budsjettfordelingsmodeller* – en variant av innsats- eller stykkprisfinansiering. *Kommunene benytter seg oftere av dette enn av «rene» innsats- eller stykkprismodeller*, og det er særlig innenfor skole og barnehager at dette benyttes (av 40-44 prosent av kommunene).

Bruken av *offentlig-privat samarbeid (OPS)* synes å være *avtagende* blant norske kommuner. I «toppåret» 2012 benyttet 25 prosent av kommunene av slike opplegg på ett eller flere tjenesteområder, i 2016 er denne andelen sunket til 17 prosent. Tilbakegangen gjelder for OPS på de fleste tjenesteområder, som hver for seg uansett ikke preges av utbredt bruk: I 2004-2016 er det aldri mer enn ti prosent av kommunene som benytter seg av OPS på et enkelt tjenesteområde.

Bruken av *«sammenlignbare data» eller* benchmarking *tiltar* over tid: 26 prosent av kommunene benyttet seg av dette i 2004, og det er nå 72 prosent av kommunene som benytter et slikt opplegg på ett eller flere tjenesteområder. Bruken har vært tiltagende på alle tjenesteområder (bortsett fra innenfor institusjonsbasert pleie og omsorg), og særlig innenfor administrative tjenester og barnehageområdet (med henholdsvis 72 og 70 prosent av kommunene). Fylkene benytter dette virkemiddelet mest innenfor videregående opplæring, tannhelsetjeneste og kollektivtransport.

Over tid tar kommunene i økende grad i bruk friere brukervalg, og omfanget har nådd et foreløpig metningspunkt. Ni prosent av kommunene benyttet seg av friere brukervalg på ett eller flere tjenesteområder i 2004, og brukes nå av halvparten av kommunene. Det skjer større endringer her mellom 2008 og 2012, og bruken på ulike områder er stort sett den samme i 2016 som i 2012. Det er særlig på barnehage- og skoleområdet at friere brukervalg benyttes (av henholdsvis 41 og 20 prosent av kommunene).

Litteratur

Baldersheim, H. og Rose, L. E. (2011). Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger. En sammenfattende rapport basert på 82 kommuner. Oslo: Institutt for statsvitenskap.

Bjørnsen, H.M., Klausen, J. E. og Winsvold, M. (2015). Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap. I NIBR-rapport 2015:1. Oslo: NIBR.

Blåka, S., Tjerbo, T. og Zeiner, H. (2012). Kommunal organisering 2012: redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase, vol. 2012:21. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Christensen, T. og Lægreid, P. (2001). New public management. Aldershot: Ashgate.

Gjertsen, A. og Martiniussen, K. (2006). Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak. I *NF-rapport (18)*. Bodø: Nordlandsforskning.

Gravdahl, H. P. og Hagen, T. P. (1997). Ny kommunelov, ny organisering?: organisasjon og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner i 1996, vol. 1997:105. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Helse- og omsorgsdepartementet (2010). Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven), Prop. 91 L, vol. 91(HOD)(2010-2011). Oslo: Regjeringen.

Holmen, A. K. T. og Hanssen, G. S. (2013). Styring av og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap. Stavanger: IRIS.

Hood, C. (1991). «A public management for all seasons?» Public Administration 69:3-19.

Hovik, S. og Stigen, I. M. (2004). Kommunal organisering 2004: redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase, vol. 2004:124. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

— (2008). Kommunal organisering 2008: redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase, vol. 2008:20. Oslo: NIBR.

Innst. O. nr 9 (2006-2007).

Jacobsen, D. I. (2014). *Interkommunalt samarbeid i Norge : former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforl.

Johnsen, V. (1996). Kommunal organisering, vol. 1996:107. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Klausen, J- E. og Christensen, D. A. (2006). «Innbyggerinitiativ og lokaldemokrati.» i Det lokale folkestyret i endring, redigert av NOU 2006.

Klausen, K. K. og Ståhlberg, K. (1998). «New Public Managment.» i New Public Management i Norden. Nye organisasjons- og ledelsesformer i en decentrale velfærdsstat, redigert av K. K. Klausen og K. Ståhlberg. Odense: Odense Universitetsforlag.

Kommunal- og arbeidsdepartementet (1996). Om kommuneøkonomien 1997 m.v, vol. nr 55 (1995-96). [Oslo]: [Regjeringen].

Kommunal- og regionaldepartementet (2001). Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002 (kommuneproposisjonen), vol. nr 82(2000-2001). [Oslo]: [Regjeringen].

Larsen, H. O. og Offerdal, A. (1994). Demokrati og deltakelse i kommunene: norsk lokalpolitikk i nordisk lys. Oslo: Kommuneforlaget.

Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A. K. T., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I. og Røiseland, A. (2013). Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer. Stavanger: IRIS.

Opedal, S. H., Stigen, I. M. og Laudal, T. (2002). Flat struktur og resultatenheter, vol. 2002:21. Oslo: NIBR.

Pettersen, P. A. og Rose, L. E. (2000). «Det lokale selvstyrets omdømme - opphav og betydning.» i Lokaldemokratiet: Status og utfordringer, redigert av A. Offerdal og J. Aars. Oslo: Kommuneforlaget.

Pollitt, C. (1990). Managerialism and the public services. Oxford: Basil Blackwell.

Pollitt, C. og Bouckaert, G. (2004). Public management reform. Oxford: Oxford University Press.

Ringkjøb, H.-E., Aars, J. og Vabo, S. I. (2008). Lokalt folkestyre AS: eierskap og styringsroller i kommunale selskap. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnstudier.

Stava, P. (1993). «Politisk organisering - erfaringer med hovedutvalgsmodellen og veien videre.» i Ledelse og innovasjon i kommunene, redigert av H. Baldersheim. Oslo: Tano.

Sunnevåg, K. J. (2003). Kommunal tjenesteyting og friere brukervalg. Rapport nr. 29. Samfunns- og Næringslivsforskning AS

Sørensen, R. J., Borge, L.-E. og Hagen, T. P. (1999). Effektivitet i offentlig tjenesteyting. Bergen: Fagbokforl.

Vabo, S. I. (2000). «New Organisational Solutions in Norwegian Local Councils: Leaving a Puzzling Role for Local Politicians?» Scandinavian Political Studies 23:343-372.

Vabo, S. I. og Stigen, I. M. (2000). Kommunal organisering 2000: redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase, vol. 2000:128. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

— (2004). «Moteslaveri, interesser og behov. En analyse av utbredelsen av «moderne» organisasjonsløsninger i norske kommuner.» Nordiske organisasjonsstudier 6:48-88.

Øgård, M. (2005). «New Public Management - fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart?» i Det kommunale

laboratorium, redigert av H. Baldersheim og L. E. Rose.
Bergen Fagbokforlaget.

Vedlegg 1: Dokumentasjon av 2016-undersøkelsen

Innledning

Undersøkelsen er en kartlegging av norske kommuners og fylkeskommuners politiske og administrative organisering og ble gjennomført i perioden januar-september 2016 av By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Undersøkelsen ble utført på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

Dataene har blitt samlet inn med det formål å gi en oppdatering av KMDs Organisasjonsdatabase. Dette er sjuende gang data samles inn til Organisasjonsdatabasen. Tidligere er det samlet inn data for årene 1995, 1996, 2000, 2004, 2008 og 2012. Etter undersøkelsene i 1995 og 196 har spørreskjemaet gjennomgått endringer forkant av hver datainnsamling. Endringene som ble gjort i 2016 besto i hovedsak av å gjøre skjemaet mindre omfattende og for dermed å lette utfyllingen for respondentene.

Det ble i forbindelse med utformingen av det nye spørreskjemaet satt ned en kompetansegruppe bestående av representanter fra prosjektgruppen, to eksterne representanter fra forskningsmiljøet (henholdsvis fra Universitetet i Oslo og Statistisk sentralbyrå), samt representanter fra KMD. Ulike sider ved spørreskjemaet, slike som antall og typer spørsmål og spørreskjemadesign forøvrig, ble gjennomgått i kompetansegruppen og deretter i møter mellom prosjektgruppen og representanter fra KMD. Testversjoner av elektroniske spørreskjema ble deretter sendt ut til representanter for KMD.

Datainnsamling i kommunene

E-post med lenke til det elektroniske spørreskjemaet ble sendt ut til alle landets kommuner og fylkeskommuner 21. januar 2012.

Undersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av surveyprogrammet Easyfact (ultimate), levert av Easyfact AS. E-post ble sendt ut til e-postadressene til (fortrinnsvis) alle administrasjonssjefene i kommunene og fylkeskommunene. For kommunene/ fylkeskommunene med parlamentarisk styringsmodell ble kommunalråd (eller tilsvarende) ved byrådleders avdeling sin e-postadresse benyttet. Forut for dette (19. januar 2016) hadde KMD sendt ut brev til alle kommuner og fylkeskommuner, med administrasjonssjefen som adressat, hvor formålet med undersøkelsen ble presentert og kommunene ble forberedt på at de ville få tilsendt e-post med lenke til spørreskjema.[53]

Overfor kommunene ble det gjennomført fem purrerunder med standard påminnelse gjennom surveyprogrammet, henholdsvis 3. februar, 8. februar, 16. februar, 7. mars, og 26. mars 2016. Deretter ble det i uke 14-15, uke 19/20, uke 21, uke 25/26 og uke 32 2016 gjennomført ytterligere purringer til kommuner som ikke hadde svart eller begynt å svare på spørreskjemaet. Disse ble gjennomført som «ringerunder» til administrasjonssjefene i de aktuelle kommunene, i kombinasjon med utsendelse av tilpassede påminnelser i e-post med lenke til spørreskjema. Etter siste purrerunde (11. august 2016) var det kommet inn svar fra 343 kommuner da undersøkelsen ble avsluttet 5. september 2016. Overfor fylkeskommunene ble kun de fire første ordinære purringene sendt ut, og det var kommet inn svar fra alle atten fylker utenom Oslo da undersøkelsen ble avsluttet 18. september.

Frafallet i kommunene

Med 343 av 428 kommuner med (delvis) utfylte spørreskjemaer er svarprosenten for undersøkelsen 80,1 prosent (og 100 prosent for fylkeskommunene).

Tabell v1.1 viser svarprosent for kommunene fordelt på fylker, landsdel og kommunestørrelseskatgorier. Svarprosenten varierer en god del mellom fylkene. Minst svarprosent har Nordland, med 60,0, størst har Akershus med 95,5 prosent svar.[54] Mellom landsdelene varierer den mellom 74,7 (Nord-Norge) og 83,7 (Østlandet). I nederste del av tabellen er kommunene gruppert i tre kategorier etter størrelse, målt i innbyggertall per 1. januar 2016

[53] Elektronisk spørreskjema for kommunene kan nås på https://easyfact.no/reply/dedqyrteil. Skjema for fylkeskommunene kan nås på https://easyfact.no/reply/sdommoishe.
[54] For fylkene utenom Oslo.

(SSB). Svarprosenten varierer mellom 74,7 (mellomstore kommuner) og 84,6 (store kommuner). Dette er et noe annet mønster enn hva som var tilfelle i 2012-undersøkelsen (se Blåka mfl. 2012: tabell v1.1), der svarprosenten økte monotont med kommunestørrelse. En bør være oppmerksom skjevhetene en ser her: For forhold som har en viss sammenheng med størrelse og geografisk plassering vil for eksempel enkle mål for tendenser ikke være helt representative.[55] I tabellene v1.2-v1.6 vises om den enkelte kommunene enten har levert hele eller deler av skjemaet («svart») eller ikke har levert svar i det hele tatt («ikke svart»).

[55] For kommunestørrelses- og landsdelsinndelingene ser man imidlertd langt mindre variasjon i svartilbøyelighet (gitt ved variasjonsbredden) i årets undersøkelse enn hva som var tilfellet i 2012 (se Blåka mfl. 2012: tabell v1.1).

Tabell v1.1 *Svarprosent fordelt på fylke, landsdel og befolkningsstørrelse. Kommuner 2016.*

		Svar	N
I alt		80,1	428
Fylke			
100	Østfold	77,8	18
200	Akershus	95,5	22
300	Oslo	100,0	1
400	Hedmark	81,8	22
500	Oppland	88,5	26
600	Buskerud	76,2	21
700	Vestfold	71,4	14
800	Telemark	88,9	18
900	Aust Agder	60,0	15
1000	Vest Agder	93,3	15
1100	Rogaland	76,9	26
1200	Hordaland	75,8	33
1400	Sogn ogFjordane	88,5	26
1500	Møre ogRomsdal	83,3	36
1600	SørTrøndelag	84,0	25
1700	Nord Trøndelag	73,9	23
1800	Nordland	75,0	44
1900	Troms	70,8	24
2000	Finnmark	77,8	19
Landsdel			
Østlandet		83,8	142
Sørlandet		76,7	30
Vestlandet		81,0	121
Trøndelag		79,2	48
Nord-Norge		74,7	87
Kommunestørrelse			
Små kommuner (under 3000 innb.)		81,6	158
Mellomstore kommuner (3000-9000 innb.)		74,5	145
Store kommuner (over 9000 innb.)		84,8	125

Tabell v1.2 *Enkeltkommunenes svargiving (1). 2016.*

(Kommunenr.) Kommunenavn	Svar-giving	(Kommunenr.) Kommunenavn	Svar-giving
(0101) Halden	svar	(0415) Løten	svar
(0104) Moss	svar	(0417) Stange	ikke svar
(0105) Sarpsborg	svar	(0418) Nord-Odal	svar
(0106) Fredrikstad	svar	(0419) Sør-Odal	ikke svar
(0111) Hvaler	ikke svar	(0420) Eidskog	svar
(0118) Aremark	ikke svar	(0423) Grue	ikke svar
(0119) Marker	svar	(0425) Åsnes	svar
(0121) Rømskog	svar	(0426) Våler	svar
(0122) Trøgstad	svar	(0427) Elverum	svar
(0123) Spydeberg	ikke svar	(0428) Trysil	svar
(0124) Askim	svar	(0429) Åmot	svar
(0125) Eidsberg	svar	(0430) Stor-Elvdal	svar
(0127) Skiptvet	svar	(0432) Rendalen	ikke svar
(0128) Rakkestad	ikke svar	(0434) Engerdal	svar
(0135) Råde	svar	(0436) Tolga	svar
(0136) Rygge	svar	(0437) Tynset	svar
(0137) Våler	svar	(0438) Alvdal	svar
(0138) Hobøl	svar	(0439) Folldal	svar
(0211) Vestby	svar	(0441) Os	svar
(0213) Ski	svar	(0501) Lillehammer	svar
(0214) Ås	svar	(0502) Gjøvik	svar
(0215) Frogn	svar	(0511) Dovre	svar
(0216) Nesodden	ikke svar	(0512) Lesja	svar
(0217) Oppegård	svar	(0513) Skjåk	svar
(0219) Bærum	svar	(0514) Lom	svar
(0220) Asker	svar	(0515) Vågå	svar
(0221) Aurskog-Høland	svar	(0516) Nord-Fron	svar
(0226) Sørum	svar	(0517) Sel	ikke svar
(0227) Fet	svar	(0519) Sør-Fron	svar
(0228) Rælingen	svar	(0520) Ringebu	svar
(0229) Enebakk	svar	(0521) Øyer	svar
(0230) Lørenskog	svar	(0522) Gausdal	svar
(0231) Skedsmo	svar	(0528) Østre Toten	svar
(0233) Nittedal	svar	(0529) Vestre Toten	svar
(0234) Gjerdrum	svar	(0532) Jevnaker	svar
(0235) Ullensaker	svar	(0533) Lunner	ikke svar
(0236) Nes	svar	(0534) Gran	svar
(0237) Eidsvoll	svar	(0536) Søndre Land	svar
(0238) Nannestad	svar	(0538) Nordre Land	svar
(0239) Hurdal	svar	(0540) Sør-Aurdal	svar
(0301) Oslo	svar	(0541) Etnedal	ikke svar
(0402) Kongsvinger	svar	(0542) Nord-Aurdal	svar
(0403) Hamar	svar	(0543) Vestre Slidre	svar
(0412) Ringsaker	svar	(0544) Øystre Slidre	svar

Tabell v1.3 *Enkeltkommunenes svargiving (2). 2016.*

(Kommunenr.) Kommunenavn	Svar-giving	(Kommunenr.) Kommunenavn	Svar-giving
(0545) Vang	svar	(0821) Bø	svar
(0602) Drammen	svar	(0822) Sauherad	svar
(0604) Kongsberg	svar	(0826) Tinn	ikke svar
(0605) Ringerike	svar	(0827) Hjartdal	svar
(0612) Hole	svar	(0828) Seljord	svar
(0615) Flå	svar	(0829) Kviteseid	svar
(0616) Nes	ikke svar	(0830) Nissedal	svar
(0617) Gol	ikke svar	(0831) Fyresdal	svar
(0618) Hemsedal	svar	(0833) Tokke	svar
(0619) Ål	svar	(0834) Vinje	svar
(0620) Hol	ikke svar	(0901) Risør	svar
(0621) Sigdal	ikke svar	(0904) Grimstad	svar
(0622) Krødsherad	svar	(0906) Arendal	svar
(0623) Modum	svar	(0911) Gjerstad	svar
(0624) Øvre Eiker	svar	(0912) Vegårshei	ikke svar
(0625) Nedre Eiker	svar	(0914) Tvedestrand	ikke svar
(0626) Lier	svar	(0919) Froland	svar
(0627) Røyken	svar	(0926) Lillesand	ikke svar
(0628) Hurum	svar	(0928) Birkenes	svar
(0631) Flesberg	ikke svar	(0929) Åmli	ikke svar
(0632) Rollag	svar	(0935) Iveland	svar
(0633) Nore og Uvdal	svar	(0937) Evje og Hornnes	svar
(0701) Horten	ikke svar	(0938) Bygland	ikke svar
(0702) Holmestrand	svar	(0940) Valle	ikke svar
(0704) Tønsberg	svar	(0941) Bykle	svar
(0706) Sandefjord	svar	(1001) Kristiansand	svar
(0709) Larvik	ikke svar	(1002) Mandal	svar
(0711) Svelvik	svar	(1003) Farsund	svar
(0713) Sande	svar	(1004) Flekkefjord	svar
(0714) Hof	svar	(1014) Vennesla	svar
(0716) Re	svar	(1017) Songdalen	ikke svar
(0719) Andebu	svar	(1018) Søgne	svar
(0720) Stokke	ikke svar	(1021) Marnardal	svar
(0722) Nøtterøy	svar	(1026) Åseral	svar
(0723) Tjøme	ikke svar	(1027) Audnedal	svar
(0728) Lardal	svar	(1029) Lindesnes	svar
(0805) Porsgrunn	svar	(1032) Lyngdal	svar
(0806) Skien	svar	(1034) Hægebostad	svar
(0807) Notodden	svar	(1037) Kvinesdal	svar
(0811) Siljan	svar	(1046) Sirdal	svar
(0814) Bamble	svar	(1101) Eigersund	ikke svar
(0815) Kragerø	svar	(1102) Sandnes	svar
(0817) Drangedal	ikke svar	(1103) Stavanger	ikke svar
(0819) Nome	Svar	(1106) Haugesund	svar

Tabell v1.4 *Enkeltkommunenes svargiving (3). 2016.*

(Kommunenr.) Kommunenavn	Svar-giving	(Kommunenr.) Kommunenavn	Svar-giving
(1111) Sokndal	svar	(1247) Askøy	svar
(1112) Lund	svar	(1251) Vaksdal	svar
(1114) Bjerkreim	svar	(1252) Modalen	svar
(1119) Hå	svar	(1253) Osterøy	svar
(1120) Klepp	svar	(1256) Meland	svar
(1121) Time	svar	(1259) Øygarden	svar
(1122) Gjesdal	svar	(1260) Radøy	ikke svar
(1124) Sola	svar	(1263) Lindås	svar
(1127) Randaberg	svar	(1264) Austrheim	ikke svar
(1129) Forsand	ikke svar	(1265) Fedje	svar
(1130) Strand	ikke svar	(1266) Masfjorden	ikke svar
(1133) Hjelmeland	svar	(1401) Flora	ikke svar
(1134) Suldal	svar	(1411) Gulen	ikke svar
(1135) Sauda	svar	(1412) Solund	svar
(1141) Finnøy	svar	(1413) Hyllestad	svar
(1142) Rennesøy	svar	(1416) Høyanger	svar
(1144) Kvitsøy	svar	(1417) Vik	svar
(1145) Bokn	svar	(1418) Balestrand	svar
(1146) Tysvær	ikke svar	(1419) Leikanger	svar
(1149) Karmøy	ikke svar	(1420) Sogndal	svar
(1151) Utsira	svar	(1421) Aurland	svar
(1160) Vindafjord	svar	(1422) Lærdal	svar
(1201) Bergen	svar	(1424) Årdal	svar
(1211) Etne	ikke svar	(1426) Luster	svar
(1216) Sveio	svar	(1428) Askvoll	svar
(1219) Bømlo	svar	(1429) Fjaler	svar
(1221) Stord	svar	(1430) Gaular	ikke svar
(1222) Fitjar	svar	(1431) Jølster	svar
(1223) Tysnes	svar	(1432) Førde	svar
(1224) Kvinnherad	ikke svar	(1433) Naustdal	svar
(1227) Jondal	svar	(1438) Bremanger	svar
(1228) Odda	svar	(1439) Vågsøy	svar
(1231) Ullensvang	ikke svar	(1441) Selje	svar
(1232) Eidfjord	svar	(1443) Eid	svar
(1233) Ulvik	svar	(1444) Hornindal	svar
(1234) Granvin	svar	(1445) Gloppen	svar
(1235) Voss	svar	(1449) Stryn	svar
(1238) Kvam	svar	(1502) Molde	svar
(1241) Fusa	svar	(1504) Ålesund	svar
(1242) Samnanger	svar	(1505) Kristiansund	svar
(1243) Os	svar	(1511) Vanylven	svar
(1244) Austevoll	ikke svar	(1514) Sande	svar
(1245) Sund	ikke svar	(1515) Herøy	svar
(1246) Fjell	svar	(1516) Ulstein	svar

Tabell v1.5 *Enkeltkommunenes svargiving (4). 2016.*

(Kommunenr.) Kommunenavn	Svar-giving	(Kommunenr.) Kommunenavn	Svar-giving
(1517) Hareid	ikke svar	(1638) Orkdal	ikke svar
(1519) Volda	svar	(1640) Røros	svar
(1520) Ørsta	svar	(1644) Holtålen	svar
(1523) Ørskog	svar	(1648) Midtre Gauldal	ikke svar
(1524) Norddal	svar	(1653) Melhus	svar
(1525) Stranda	ikke svar	(1657) Skaun	svar
(1526) Stordal	svar	(1662) Klæbu	svar
(1528) Sykkylven	svar	(1663) Malvik	svar
(1529) Skodje	svar	(1664) Selbu	svar
(1531) Sula	svar	(1665) Tydal	svar
(1532) Giske	svar	(1702) Steinkjer	svar
(1534) Haram	svar	(1703) Namsos	svar
(1535) Vestnes	svar	(1711) Meråker	svar
(1539) Rauma	svar	(1714) Stjørdal	ikke svar
(1543) Nesset	svar	(1717) Frosta	ikke svar
(1545) Midsund	svar	(1718) Leksvik	ikke svar
(1546) Sandøy	svar	(1719) Levanger	svar
(1547) Aukra	svar	(1721) Verdal	svar
(1548) Fræna	svar	(1724) Verran	svar
(1551) Eide	svar	(1725) Namdalseid	svar
(1554) Averøy	ikke svar	(1736) Snåsa	svar
(1557) Gjemnes	svar	(1738) Lierne	svar
(1560) Tingvoll	svar	(1739) Røyrvik	ikke svar
(1563) Sunndal	ikke svar	(1740) Namsskogan	svar
(1566) Surnadal	ikke svar	(1742) Grong	svar
(1567) Rindal	svar	(1743) Høylandet	ikke svar
(1571) Halsa	ikke svar	(1744) Overhalla	svar
(1573) Smøla	svar	(1748) Fosnes	svar
(1576) Aure	svar	(1749) Flatanger	svar
(1601) Trondheim	svar	(1750) Vikna	svar
(1612) Hemne	svar	(1751) Nærøy	svar
(1613) Snillfjord	svar	(1755) Leka	ikke svar
(1617) Hitra	svar	(1756) Inderøy	svar
(1620) Frøya	svar	(1804) Bodø	svar
(1621) Ørland	svar	(1805) Narvik	svar
(1622) Agdenes	svar	(1811) Bindal	svar
(1624) Rissa	ikke svar	(1812) Sømna	svar
(1627) Bjugn	svar	(1813) Brønnøy	svar
(1630) Åfjord	svar	(1815) Vega	svar
(1632) Roan	svar	(1816) Vevelstad	ikke svar
(1633) Osen	svar	(1818) Herøy	svar
(1634) Oppdal	ikke svar	(1820) Alstahaug	ikke svar
(1635) Rennebu	svar	(1822) Leirfjord	svar
(1636) Meldal	svar	(1824) Vefsn	svar

Tabell v1.6 *Enkeltkommunenes svargiving (5). 2016.*

(Kommunenr.) Kommunenavn	Svar-giving	(Kommunenr.) Kommunenavn	Svar-giving
(1825) Grane	svar	(1919) Gratangen	svar
(1826) Hattfjelldal	svar	(1920) Lavangen	svar
(1827) Dønna	svar	(1922) Bardu	ikke svar
(1828) Nesna	svar	(1923) Salangen	ikke svar
(1832) Hemnes	ikke svar	(1924) Målselv	ikke svar
(1833) Rana	ikke svar	(1925) Sørreisa	svar
(1834) Lurøy	ikke svar	(1926) Dyrøy	svar
(1835) Træna	svar	(1927) Tranøy	svar
(1836) Rødøy	svar	(1928) Torsken	svar
(1837) Meløy	svar	(1929) Berg	svar
(1838) Gildeskål	svar	(1931) Lenvik	svar
(1839) Beiarn	svar	(1933) Balsfjord	ikke svar
(1840) Saltdal	ikke svar	(1936) Karlsøy	ikke svar
(1841) Fauske	ikke svar	(1938) Lyngen	ikke svar
(1845) Sørfold	svar	(1939) Storfjord	svar
(1848) Steigen	svar	(1940) Kåfjord	svar
(1849) Hamarøy	svar	(1941) Skjervøy	svar
(1850) Tysfjord	ikke svar	(1942) Nordreisa	svar
(1851) Lødingen	svar	(1943) Kvænangen	ikke svar
(1852) Tjeldsund	ikke svar	(2002) Vardø	svar
(1853) Evenes	svar	(2003) Vadsø	ikke svar
(1854) Ballangen	svar	(2004) Hammerfest	svar
(1856) Røst	ikke svar	(2011) Kautokeino	svar
(1857) Værøy	svar	(2012) Alta	svar
(1859) Flakstad	ikke svar	(2014) Loppa	svar
(1860) Vestvågøy	svar	(2015) Hasvik	svar
(1865) Vågan	svar	(2017) Kvalsund	svar
(1866) Hadsel	svar	(2018) Måsøy	svar
(1867) Bø	svar	(2019) Nordkapp	ikke svar
(1868) Øksnes	svar	(2020) Porsanger	svar
(1870) Sortland	svar	(2021) Karasjok	ikke svar
(1871) Andøy	svar	(2022) Lebesby	svar
(1874) Moskenes	svar	(2023) Gamvik	svar
(1902) Tromsø	svar	(2024) Berlevåg	svar
(1903) Harstad	svar	(2025) Tana	svar
(1911) Kvæfjord	svar	(2027) Nesseby	svar
(1913) Skånland	svar	(2028) Båtsfjord	svar
(1917) Ibestad	svar	(2030) Sør-Varanger	ikke svar

Datakvalitet

I rapporten er det lagt vekt på å gjøre mest mulig av fremstillingen sammenlignbar med rapporteringen fra 2012, og vi har derfor lagt rapporten tett opp mot opplegget i Blåka 2012. Der det er ikke er mulig å sammenligne data over tid, eller der er gjort såpass store endringer etter revideringen av skjemaet fra 2012, kommenteres det i rapporten der det er hensiktsmessig. Også i denne runden av innsamling av data til Organisasjonsdatabasen fikk vi enkelte henvendelser fra kommuner som hadde spørsmål om utfylling av spørreskjemaet. De aller fleste henvendelsene gjaldt tekniske forhold ved besvarelsen, og aller mest gjaldt detteen håndfull respondenter med «for tidlig innsendelse» av spørreskjema: Kommuner som ved en feiltagelse trykket «send inn» fikk da en utskrift av allerede innleverte svar, samt en ny lenke til spørreskjema.[56] Få spørsmål gjaldt for øvrig tolkningen av innholdet i spørsmålene i skjemaet.

Enkelte spørsmål i årets undersøkelse skal kommenteres spesielt, enten fordi spørsmålsformuleringen avviker en god del fra tilsvarende tidligere spørsmål (men ellers er tattt med i tidsseriene i fremstillingen her), eller fordi formuleringen kan ses som potensielt uheldig og dermed oppfattes som uklar av respondentene:[57]

Spørsmål 39-41 for kommunene (37-39 for fylkeskommunene)

Her ble sprøsmålsformuleringen endret til å dreie seg om innkomne og behandlede innbbygerinitiativ i perioden «2012-2015» i stedet for at man videreførte en formulering fra tdiligere undersøkelser som ellers ville ha spurt om innkomne/behandlede innbygger initiativ «fra og med 2012». Som ses i forbindelse med diskujonen rundt dette (delkapittel 4.3) bør ikke en slik omlegging skape større problemer for sammenlignbarheten av data fra 2016 og tdiligere undersøkelser. Dessuten er årets formulering mer presis i den forstand at den spør etter innbyggerinitiativ som er kommet inn i en avsluttet periode. Vi anbefaler derfor at denne formuleringen videreføres i kommende undersøkesler.

Spørsmål 41 og 43 for fylkeskommunene

Her innholdt ja/nei-spørsmålene om fylkeskommunenes bruk av henholdsvis offentlig-privat samarbeid (OPS) og friere brukervalg

---

[56] Totalt dreide dette seg om femten kommuner og fylkeskommuner.

[57] Se spørreskjema for kommunene på https://easyfact.no/reply/dedqyrteil og for fylkeskommunene på https://easyfact.no/reply/sdommoishe.

en formulering om slik parksis på «noen av områdene nedenfor». Denne formuleringen «hang igjen» fra det tilsvarende spørsmålet til kommunene (*med* delspørsmål for områder), og slike områder ble selvsagt ikke listet opp i eventuelle delspørsmål for fylkene. Selv om det er vanskelig å vite hvordan dette kan påvirke svargivingen, *kan* dette være forvirrende for respondentene, og denne feilen må selvsagt rettes opp i fremtidige undersøkelser. Imidlertid ser det ikke ut til at fylkeskommuene i mindre grad svarer på dette «feilformulerte» spørsmålet: Som i 2012 er det sytten fylkeskommuner som svarer på begge spørsmål.

Vedlegg 2: Spørreskjema til kommunene

Side 1

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

Fristen for innsending av utfylt skjema er onsdag 10. februar. Har du spørsmål til undersøkelsen kan du ta kontakt med Marthe Indset, e-post marthe.indset@nibr.hioa.no, tlf. 67 23 56 96 eller Lars Chr. Monkerud, e-post lars.monkerud@nibr.hioa.no, tlf. 67 23 56 93, ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR/HiOA.

Det tar tilsammen 30-45 minutter å svare på alle spørsmålene i undersøkelsen. Du kan når som helst gå ut av spørreskjemaet og ta det opp igjen ved en senere anledning. Det du skriver inn i skjemaet lagres automatisk. Står du fast, kan du lukke nettleseren/fanen og videresende e-posten med lenken til spørreskjemaet til en annen i din kommune slik at hun/han kan svare på de aktuelle spørsmålene. Husk å trykke "send inn" når du og andre i din kommune er ferdig med å svare på undersøkelsen.

Del 1: Politisk organisering

1. Hvor mange møter hadde kommunestyret i 2015?

2. Hvor mange saker behandlet kommunestyret i 2015?

3. Hvor mange interpellasjoner fra politikerne ble stilt i 2015?

Neste -->

Side 2

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

4. Hvor mange spørsmål fra politikerne ble stilt i kommunestyret i 2015?

5. Hvor mange møter hadde formannskapet/kommunerådet i 2015?

6. Hvor mange saker behandlet formannskapet/kommunerådet i 2015?

<-- Forrige | Neste -->

Side 3

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

7. Hvor mye har kommunestyret delegert til andre politiske organ?

- Svært mye er delegert, kommunestyret fatter kun lovpålagte beslutninger og overordnede strategiske vedtak
- En del er delegert til andre politiske organ, men mange beslutninger fattes av kommunestyret
- Så å si ingen ting er delegert til andre politiske organ, alle politiske beslutninger fattes i prinsippet av kommunestyret

8. Hvilket prinsipp er kommunens politiske styringssystem basert på?

- Formannskapsprinsippet
- Det parlamentariske prinsipp

<-- Forrige | Neste -->

Side 4: Besvares av kommuner som *ikke* har parlamentarisme som styringssytem (spm. 8)

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

9. Hvilken valgordning ble benyttet ved konstitueringen av formannskapet?

- Forholdstallsvalg (kommuneloven §§ 36-37)
- Avtalevalg (kommuneloven § 38a)

10. Har formannskapet myndighet til å fatte endelige beslutninger (bortsett fra hasteparagrafen)?

- Ja, men svært begrenset (i få og helt spesielle saker)
- Ja, omfattende (i mange og ulike saker)
- Nei

11. I følge kommuneloven § 8 skal formannskapet behandle "forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak". Utover dette bestemmer kommunestyret formannskapets ansvarsområde. Hvilken av de følgende beskrivelser av formannskapets rolle i det politiske styringssystemet passer best for din kommune i 2015?

- Formannskapet er tillagt kun det ansvarsområdet loven fastsetter som et minimum
- Formannskapet behandler få, men enkelte andre saker i tillegg til det minimum som er fastsatt i loven
- Formannskapet har ansvaret for å behandle et betydelig omfang av saker ut over lovens minimum

<-- Forrige | Neste -->

Side 5: Spm. 12 besvares av kommuner som *ikke* har parlamentarisme som styringssytem (spm. 8)

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

12. Hvilke kommunale organ innstiller til kommunestyret (med unntak av vedtak om budsjett og økonomiplan)? Sett kryss ved alle alternativ som er aktuelle.

- [ ] Administrasjonssjef
- [ ] Ordfører
- [ ] Formannskap
- [ ] Kommunestyrekomiteer
- [ ] Politiske utvalg

13. Vi ønsker enkelte opplysninger om kommunens eventuelle faste politiske utvalg. Har kommunen faste politiske utvalg (kommuneloven §10)?

- Ja
- Nei

<-- Forrige | Neste -->

Side 6: Besvares av kommuner som har faste politiske utvalg (spm. 13)[58]

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

13.1. Vennligst fyll inn opplysninger om de faste politiske utvalgene i kommunen:

Utvalgets navn	Antall medlemmer totalt	Antall kommune-styremed-lemmer i utvalget	Har utvalget avgjørelses-myndighet?	Utvalget innstiller til	Antall kvinner i utvalget	Antall under 30 år i utvalget
			Velg	Velg		
			Velg	Velg		
			Velg	Velg		
			Velg	Velg		
			Velg	Velg		
			Velg	Velg		
			Velg	Velg		
			Velg	Velg		
			Velg	Velg		
			Velg	Velg		

Legg til | Ta bort siste

<-- Forrige | Neste -->

[58] Under spm 13.1 har kolonnen «Har utvalget avgjørelsesmyndighet» svaralternativer «Ja» og «Nei» og kolonnen «Utvalget instiller til» har svaralternativer «Formannskapet», «Kommunestyret» og «Både formannskapet og kommunestyret».

Side 7

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

14. Hvem har flertall i kontrollutvalget?

- Posisjon
- Opposisjon
- Verken posisjon eller opposisjon

15. Hvor mange saker ble behandlet i kontrollutvalget i 2015?

16. Hvor mange møter var det i kontrollutvalget i 2015?

17. Har kommunen utarbeidet rutiner for oppfølging av varsling?

- Ja
- Nei

<-- Forrige Neste -->

Side 8: Spm. 18 besvares av kommuner som *ikke* har parlamentarisme som styringssytem (spm. 8)

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

Prosessen rundt årsbudsjettet kan organiseres på ulike måter. Hvordan ble de siste fasene i årsbudsjettprosessen i kommunen i 2015 (for budsjettet 2016) organisert? Kan organiseringen best beskrives som at....

a) Hovedenhetene (dvs. etat, virksomhetsområde, resultatenhet eller lignende) og deretter de faste politiske utvalgene behandler budsjettforslagene før administrasjonssjefen. Administrasjonssjefen samordner så forslagene og legger til rette et samlet budsjettforslag for formannskapet, som i følge kommuneloven skal legge årsbudsjettet fram for behandling i kommunestyret.

b) Administrasjonssjefen legger fram et samordnet forslag til årsbudsjett for behandling i de faste utvalgene. På dette grunnlaget følger formannskapets budsjettforberedelser og formannskapets fremleggelse av årsbudsjettet i kommunestyret.

c) Formannskapet (eller et annet politisk utvalg) regisserer budsjettprosessen (altså et løpende og tett samarbeid mellom formannskap/annet politisk utvalg/komité og administrasjonssjef underveis), og formannskapet fremmer sin innstilling overfor de faste utvalgene og kommunestyret.

18. Vennligst kryss av for den av beskrivelsene ovenfor (a, b, eller c) som er mest dekkende for hvordan de siste fasene i årsbudsjettprosessen i kommunen i 2015 (for budsjettet 2016) ble organisert.

- ○ a)
- ○ b)
- ○ c)

19. Kommunen kan opprette (geografisk begrensede) lokale utvalg og/eller samarbeid med lokallag, bygdelag el. Finnes noen av de følgende typer lokale utvalg/lokalsamarbeid i kommunen? Sett kryss ved alle aktuelle alternativer.

- ☐ Direktevalgt kommunedelsutvalg (jf. § 12 i kommuneloven), med eller uten avgjørelsesmyndighet
- ☐ Kommunedelsutvalg oppnevnt av kommunestyret (jf. § 12 i kommuneloven), med eller uten avgjørelsesmyndighet
- ☐ Andre lokale utvalg opprettet av kommune
- ☐ Lokallag, bygdelag, velforeninger og lignende som kommunen samarbeider med
- ☐ Nei

<-- Forrige Neste -->

Side 9: Spm. 19.1 besvares av kommuner med direktevalgte kommunedelsutvalg (spm.19); spm. 19.2 besvares av kommuner av kommuner med oppnevnte og/eller opprettede kommunedelsutvalg eller ander lokale utvalg (spm. 19); spm. 19.3 besvares av kommuner av kommuner med direktevalgte kommunedelsutvalg og/eller med oppnevnte og/eller med opprettede kommunedelsutvalg eller andre lokale utvalg (spm. 19)

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

19.1. Hvordan rekrutteres de direktevalgte medlemmene til de lokale utvalgene? Sett kryss ved alle aktuelle alternativer.

- ☐ Direkte valg som avholdes i forbindelse med kommunevalget
- ☐ Direkte valg på lokalt folkemøte
- ☐ Annen måte

19.2. Ble lokalutvalgene som ble oppnevnt av kommunestyret oppnevnt på partipolitisk grunnlag?

- ○ Ja
- ○ Nei

19.3. På hvilken måte er de lokale utvalgene som er opprettet av kommunestyret involvert i arbeidet med følgende saksområder? Med "samarbeidspartner" mener vi at det lokale utvalget ikke bare tar stilling til høringssaker fra kommunen, men at det samarbeider med kommunen over tid om å utvikle bestemte tiltak innenfor et gitt område. Sett kryss ved alle aktuelle alternativer.

	Høringsinstans	"Samarbeidspartner"	Driftsansvar	Ikke involvert
Areal og reguleringssaker	☐	☐	☐	☐
Kommuneplanlegging	☐	☐	☐	☐
Tekniske spørsmål (samferdsel, veilys, boligtilrettelegging, miljø, etc.)	☐	☐	☐	☐
Kultur og friluftsliv	☐	☐	☐	☐
Helse- og sosial	☐	☐	☐	☐
Pleie og omsorg	☐	☐	☐	☐
Skole og barnehage	☐	☐	☐	☐
Næringsutvikling, stedsutvikling	☐	☐	☐	☐
Tiltak for grupper (eldre, barn, unge etc.)	☐	☐	☐	☐

<-- Forrige Neste -->

Side 10: Besvares av kommuner som *ikke* har parlamentarisme som styringssytem (spm. 8)

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

Del 2: Administrativ organisering

20.1. Hvor mange administrative enheter rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået?

20.2. Hvilke typer enheter rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået? Sett kryss ved alle alternativ som er aktuelle.

- ☐ Enkeltvirksomheter (f.eks. den enkelte skole, barnehage, sykehjem)
- ☐ Mer overordnet enhet hvor flere virksomheter inngår (f.eks. flere skoler og/eller barnehager)
- ☐ Etat eller lignende hvor f.eks. alle skoler eller alle pleie- og omsorgstjenester inngår
- ☐ Virksomheter innenfor geografiske områder (distrikter, soner el.)
- ☐ Funksjonsorganiserte enheter (f.eks. driftsavdeling, utviklingsavdeling)

<-- Forrige | Neste -->

Side 11: Besvares av kommuner som *ikke* har parlamentarisme som styringssytem (spm. 8)

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

20.3 Hvor mange faktiske ledernivåer er det mellom administrasjonssjefsnivået og lederne for de utøvende tjenestene?

- ○ Ingen
- ○ Ett
- ○ To
- ○ Flere
- ○ Varierer mellom tjenesteområder

20.4. Hvem inngår i administrasjonssjefens nærmeste ledergruppe? Sett kryss ved alle alternativ som er aktuelle.

- ☐ Uaktuelt, administrasjonssjefen har ikke etablert ledergruppe
- ☐ Lederne for (alle eller noen) stabs- og støttefunksjoner (f.eks. personal, økonomi, IKT, planlegging)
- ☐ Lederne for de administrative enhetene som rapporterer direkte til administrasjonssjefen
- ☐ Kommunaldirektører/kommunalsjefer/ass. rådmenn

20.5. Hvilke saksfelt har kommunaldirektørene/kommunalsjefene/ass. rådmenn ansvar for? Sett kryss ved alle alternativ som er aktuelle.

- ☐ Uaktuelt, har ikke kommunaldirektør/kommunalsjefer/ass. rådmenn
- ☐ Ansvar for saker og spørsmål innenfor ett tjenesteområde (f.eks. skole)
- ☐ Ansvar for saker innenfor flere tjenesteområder
- ☐ Ansvarsfeltet skifter regelmessig

<-- Forrige | Neste -->

Side 12: Besvares av kommuner som *ikke* har parlamentarisme som styringssytem (spm. 8)

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

21. Hvor fritt kan administrasjonssjefen disponere over følgende ressurser (altså uten detaljert godkjenning av politisk organ)?

	Ja	Nei
Har administrasjonssjefen anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme?	○	○
Har administrasjonssjefen anledning til å foreta budsjettjusteringer på utgiftssiden når dette motsvares av økte inntekter ("merinntektsfullmakt")?	○	○
Har kommunen insitamentsordning som i prinsippet gir administrasjonssjefen anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett?	○	○
Har kommunen ordninger som i prinsippet gjør at administrasjonssjefen er pliktig til å dekke inn underskudd på neste års budsjett?	○	○
Har administrasjonssjefen anledning til å ansette alt personale, også toppledere/etatssjefer?	○	○
Har administrasjonssjefen anledning til å godkjenne resultat av lokale lønnsforhandlinger på arbeidsgivers vegne?	○	○
Har administrasjonssjefen anledning til å foreta interne omorganiseringer?	○	○

<-- Forrige Neste -->

Side 13

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

22. Dersom kommunen er organisert med overordnede enheter/etater: Hvor fritt kan leder for overordnet enhet/etat disponere over følgende ressurser?

	Ja	Nei
Har leder for overordnet enhet/etat anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme?	○	○
Har leder for overordnet enhet/etat anledning til å foreta budsjettjusteringer på utgiftssiden når dette motsvares av økte inntekter ("merinntektsfullmakt")?	○	○
Har kommunen insitamentsordning som i prinsippet gir leder for overordnet enhet/etat anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett?	○	○
Har kommunen ordninger som i prinsippet gjør at leder for overordnet enhet/etat er pliktig til å dekke inn underskudd på neste års budsjett?	○	○
Har leder for overordnet enhet/etat anledning til å ansette alt personale, også toppledere?	○	○
Har leder for overordnet enhet/etat anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger?	○	○
Har leder for overordnet enhet/etat anledning til å godkjenne resultat av lokale lønnsforhandlinger på arbeidsgivers vegne?	○	○
Har leder for overordnet enhet/etat anledning til å foreta interne omorganiseringer?	○	○

<-- Forrige Neste -->

Side 14

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

23. Hvor fritt kan leder for enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter disponere over følgende ressurser?

	Ja	Nei
Har leder for enkeltvirksomheter/institusjoner /bedrifter anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme?	○	○
Har leder for enkeltvirksomheter/institusjoner /bedrifter anledning til å foreta budsjettjusteringer på utgiftssiden når dette motsvares av økte inntekter ("merinntektsfullmakt")?	○	○
Har kommunen insitamentsordning som i prinsippet gir leder for enkeltvirksomheter/institusjoner /bedrifter anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett?	○	○
Har kommunen ordninger som i prinsippet gjør at leder for enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter er pliktig til å dekke inn underskudd på neste års budsjett?	○	○
Har leder for enkeltvirksomheter/institusjoner /bedrifter anledning til å ansette alt personale?	○	○
Har leder for enkeltvirksomheter/institusjoner /bedrifter anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger?	○	○
Har leder for enkeltvirksomheter/institusjoner /bedrifter anledning til å godkjenne resultat av lokale lønnsforhandlinger på arbeidsgivers vegne?	○	○
Har leder for enkeltvirksomheter/institusjoner /bedrifter anledning til å foreta interne omorganiseringer?	○	○

<-- Forrige Neste -->

Side 15

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

24. Er noen av kommunens tjenester administrativt lagt ut i flere distrikter i kommunen? For at vi her skal snakke om distriktsinndeling av en tjeneste forutsetter vi at det er en eller annen form for administrativ ledelse knyttet til tjenestene i distriktet (ut over institusjonsledere som f.eks. rektorer).

○ Ja
○ Nei

<-- Forrige Neste -->

Side 16: Besvares av kommuner som svarer at enkelte tjenester administrativt er lagt ut i distrikter (spm. 24)

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

24.1 Vennligst kryss av ved de områdene hvor en eller flere tjenester er lagt ut i distrikter i kommunen:

- ☐ Grunnskole
- ☐ Barnehage
- ☐ Helsetjenester
- ☐ Sosiale tjenester i NAV (økonomisk stønad, veiledning etc.)
- ☐ Tiltak for rusmiddelmisbrukere
- ☐ Tiltak innenfor barne- og ungdomsvernet
- ☐ Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede i hjemmet
- ☐ Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede i institusjon
- ☐ Annet, vennligst spesifiser:

<-- Forrige | Neste -->

Side 17

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

25. Hvordan løser kommunen sine oppgaver i dag? Kommunen kan løse sine oppgaver alene, sammen med andre kommuner eller gjennom kjøp fra private. Ivaretakelsen av en og samme oppgave kan være organisert på forskjellig måte. Vennligst angi hvordan kommunen løser sine oppgaver innenfor følgende områder. Det er mulig å sette flere kryss per linje.

	Innenfor kommunens egen drifts-organisasjon	Ved kommunalt foretak (kommune-loven kap. 11)	Ved inter-kommunalt samarbeid (kommune-loven, lov om interkom-munale selskaper, eller flerkommunalt aksjeselskap)	Ved aksjeselskap der kommunen er eneste kommunale eier	Ved kjøp fra private	Ved kjøp fra frivillige organisasjoner /ideelle stiftelser
Barnehagetjenesten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Grunnskolen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Hjemmebaserte omsorgstjenester	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Institusjonsbaserte omsorgstjenester	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Renovasjon (både innsamling og sluttbehandling)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vannforsyning	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Avløp	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Drift av kino/ kulturhus	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Veivedlikehold/ snørydding	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Brannvesen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Drift og vedlikehold av kommunale boliger	☐	☐	☐	☐	☐	☐

<-- Forrige Neste -->

Side 18-28: Spm. 25.1 besvares av kommuner som oppgir at de har interkommunalt samarbeid innenfor barnehagetjenesten. Spm. 25.2-25.11 (ikke vist) besvares av kommuner som oppgir at de har interkommunalt samarbeid innefor de andre tejenesteområdene som er nevnt spm. 25

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

25.1. I forrige spørsmål var svaret at barnehagetjenesten var organisert som interkommunalt samarbeid. Vennligst spesifiser hvordan dette er organisert. Det er mulig å sette flere kryss.

- ☐ Gjennom interkommunalt samarbeid (etter kommuneloven §27)
- ☐ Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid (etter kommuneloven §28b)
- ☐ Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd (etter kommuneloven §28c)
- ☐ Gjennom interkommunalt selskap (lov om interkommunale selskaper)
- ☐ Gjennom flerkommunalt aksjeselskap

<-- Forrige Neste -->

Side 29

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

26. Hvordan løser kommunen sine oppgaver i dag (forts.)? Kommunen kan løse sine oppgaver alene, sammen med andre kommuner eller gjennom kjøp fra private. Ivaretakelsen av en og samme oppgave kan være organisert på forskjellig måte. Vennligst angi hvordan kommunen løser sine oppgaver innenfor følgende områder. Det er mulig å sette flere kryss per linje.

	Innenfor kommunens egen drifts-organisasjon	Ved kommunalt foretak (kommune-loven kap. 11)	Ved inter-kommunalt samarbeid (kommune-loven, lov om interkom-munale selskaper, eller flerkommunalt aksjeselskap)	Ved aksjeselskap der kommunen er eneste kommunale eier	Ved kjøp fra private	Ved kjøp fra frivillige organisasjoner /ideelle stiftelser
Drift og vedlikehold av kommunale anlegg	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Drift og vedlikehold av kommunale bygninger	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Revisjon	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Regnskap	☐	☐	☐	☐	☐	☐
IT-oppgaver	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Innkjøp	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Renhold	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kantiner	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Krisesenter	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Legevakt	☐	☐	☐	☐	☐	☐
PU-omsorg	☐	☐	☐	☐	☐	☐

<-- Forrige Neste -->

Side 30-40: Spm. 26.1 besvares av kommuner som oppgir at de har interkommunalt samarbeid innenfor drift og vedlikehold av kommunale anlegg. Spm. 26.2-26.11 (ikke vist) besvares av kommuner som oppgir at de har interkommunalt samarbeid innefor de andre tejenesteområdene som er nevnt spm. 26

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

26.1. I forrige spørsmål var svaret at drift og vedlikehold av kommunale anlegg var organisert som interkommunalt samarbeid. Vennligst spesifiser hvordan dette er organisert. Det er mulig å sette flere kryss.

- ☐ Gjennom interkommunalt samarbeid (etter kommuneloven §27)
- ☐ Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid (etter kommuneloven §28b)
- ☐ Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd (etter kommuneloven §28c)
- ☐ Gjennom interkommunalt selskap (lov om interkommunale selskaper)
- ☐ Gjennom flerkommunalt aksjeselskap

<-- Forrige Neste -->

Side 41

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

27. Hvilke styringsvirkemidler har kommunen for sin selskapsportefølje?

	Har ikke	Har for noen av kommunens selskaper	Har for de fleste av kommunens selskaper	Har for alle kommunens selskaper
Eierskapsmelding (for den samlede eierskapsporteføljen til kommunen)				
Eiermøter mellom selskapets ledelse og kommuneledelsen				
Eierstrategi (generell for alle kommunens eierskap)				
Eierstrategi for enkeltselskap				
Selskapsavtaler eller vedtekter som blir revidert hver kommunestyreperiode				
Kommunalt vedtatte mål- og resultatkrav til selskapet				
Delegasjonsreglement som omtaler selskapene				
Partipolitisk sammensetting av styrene				
Politisk deltakelse i styrene men ikke etter partipolitisk representasjon				
Profesjonell deltakelse i styrene				
Egen eierseksjon i kommuneadministrasjonen som følger opp kommunens eierposter				
Annet				

<-- Forrige Neste -->

Side 42: Spm. 27.1 besvares av kommuner som svarer «har…» på siste delspørsmål i spm. 27

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

27.1. Svaret på forrige spørsmål var at det for noen eller flere selskaper blir benyttet "annet" styringsvirkemiddel. Vennnligst spesifiser her:

<-- Forrige Neste -->

Side 43

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

Del 3: Informasjon, kommunikasjon og demokratitiltak

28. Har kommunen etablert driftsstyrer med representasjon fra brukere/foreldre/pårørende (for eksempel i skoler, barnehager eller bo- og behandlingsinstitusjoner)?

- Ja
- Nei

<-- Forrige Neste -->

Side 44

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

29. Har kommunen etablert noen av følgende tiltak for ekstern informasjon, dvs. ut til befolkningen?

	Ja	Nei
Informasjonsarbeider(e) for bl.a. ekstern informasjon (i hel- eller deltidsstiling)		
Informasjonsavis		
Fast informasjonsspalte eller lignende i lokalpressen/lokalavisen		
Nærradio-/lokal-TV-/Internettsendinger fra kommunestyremøter		
Åpne informasjonsmøter som avholdes jevnlig (f.eks. grendemøter, folkemøter, temamøter)		
Det gis ut informasjon/informasjonsmateriell på flere språk		
Det gis ut informasjon/informasjonsmateriell tilrettelagt for blinde		
Annet		

<-- Forrige Neste -->

Side 45: Spm. 29.1 besvares av kommuner som svarer «ja» på siste delspørsmål i spm. 29

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

29.1. Svaret på forrige spørsmål var at det var etablert tiltak for ekstern informasjon på "annet" område, vennligst spesifiser her:

<-- Forrige Neste -->

Side 46

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

30. Enkelte kommuner forsøker å skaffe seg informasjon om folkemeningen på andre måter enn gjennom kommunevalgene. Gjennomførte kommunen i løpet av 2015 noen av tiltakene beskrevet nedenfor, evt. hvor mange ganger?

	Ja, 1-3 ganger i 2015	Ja, mer enn 3 ganger i 2015	Nei, ikke i 2015
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med kommunalplanlegging etter plan- og bygningsloven (kommuneplan, kommunedelplan, reguleringsplan)	○	○	○
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med andre typer av saker (altså ikke plansaker)	○	○	○
"Ordførerbenk", "politikerdag" e.l. hvor ordfører eller andre sentrale politikere annonserer at de er tilgjengelige for at folk skal kunne ta direkte og uanmeldt kontakt	○	○	○
Innbyggernes spørretime/"Åpen post" i kommunestyret, utvalg eller komiteer	○	○	○
Befolkningsundersøkelser, for eksempel om politisk deltakelse, holdning til kommunen (altså ikke om spesifikke tjenester)	○	○	○
Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelse av kommunens tjenesteproduksjon	○	○	○
Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud	○	○	○
Idédugnad - hvor innbyggere og/eller organisasjoner var invitert	○	○	○
Møter med representanter for næringslivet og/eller dets organisasjoner ("frokostmøter", temamøter el.)	○	○	○
Møter med representanter for andre lokale interessegrupper og/eller organisasjoner	○	○	○
Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse (for eksempel eldre, unge, innvandrere, kvinner)	○	○	○
Andre tiltak	○	○	○

<-- Forrige Neste -->

Side 47: Spm. 30.1 besvares av kommuner som svarer «ja, …» på siste delspørsmål i spm. 30

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

30.1. Svaret på forrige spørsmål var at det ble gjennomført "andre tiltak" for å skaffe informasjon om folkemeningen, vennligst spesifiser her:

31. Benyttes følgende IKT-tiltak for å kommunisere med befolkningen?

	Ja	Nei
Søknadsskjemaer er gjort elektronisk tilgjengelige på Internett	○	○
Kommunen tilbyr elektronisk saksbehandling/tjenester på Internett (f.eks. når det gjelder byggesaksbehandling, barnehageplass)	○	○
E-dialog/debattforum eller lignende ordning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med kommunepolitikere på Internett	○	○
Ordfører-/politikerblogg	○	○
Det er gjennomført elektroniske høringer i befolkningen	○	○
Innbyggerne gis tilgang til Internett f.eks. på bibliotek, skole, idrettshall, kjøpesenter, bussterminal	○	○
Kommunen har iverksatt opplæringstiltak for (grupper av) innbyggere når det gjelder bruk av IKT	○	○
Kommunen bruker sms for å kommunisere med innbyggerne	○	○
Kommunen bruker sosiale medier (som f.eks. Facebook, Twitter, You Tube)	○	○
Andre tiltak	○	○

<-- Forrige Neste -->

Side 48: Spm. 31.1 besvares av kommuner som svarer «ja» på siste delspørsmål i spm. 3

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

31.1. Svaret på forrige spørsmål var at det ble gjennomført "andre IKT-tiltak" for å kommunisere med befolkningen, vennligst spesifiser her:

32. På hvilke områder har kommunen gjennomført brukerundersøkelser i 2015?

- ☐ I pleie- og omsorgstjenestene
- ☐ I helsetjenestene
- ☐ I sosialtjenestene
- ☐ I barnehagene
- ☐ På skole og oppvekstområdet
- ☐ På kulturområdet
- ☐ For tekniske tjenester og byggesaksbehandling
- ☐ Ikke gjennomført, ikke relevant
- ☐ På andre områder, vennligst spesifiser:

<-- Forrige | Neste -->

Side 49

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

33. På hvilke områder har kommunen gjennomført brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud i 2015?

- ☐ I pleie- og omsorgstjenestene
- ☐ I helsetjenestene
- ☐ I sosialtjenestene
- ☐ I barnehagene
- ☐ På skole og oppvekstområdet
- ☐ På kulturområdet
- ☐ For tekniske tjenester og byggesaksbehandling
- ☐ Ikke gjennomført, ikke relevant
- ☐ På andre områder, vennligst spesifiser:

<-- Forrige | Neste -->

Side 50

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

34. Har kommunen etablert noen av de følgende organ/arenaer for å skape muligheter for innbyggerne til å delta i styringen av kommunen?

	Ja	Nei
Barn og unges kommunestyre	○	○
Barne- og/eller ungdomsråd	○	○
Kontaktutvalg/råd for innvandrere	○	○
Kontaktutvalg for frivillige organisasjoner (f.eks. idrett/kultur)	○	○
Samarbeids-/kontaktforum for næringslivet (f.eks. næringsråd)	○	○
Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen	○	○
Fast(e) bruker-/borgerpanel som regelmessig konsulteres, f.eks. i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk)	○	○
Deltakende budsjettering, hvor kommunen har egne budsjettprosesser hvor alle eller grupper av innbyggere kan delta i prioriteringen av ressursbruken innenfor ett eller flere budsjettområder	○	○
Tiltak som gir mulighet for deltakelse for personer som oppholder seg i kommunen uten å være folkeregistrert der, som f.eks. hytteboere	○	○
Andre tiltak	○	○

<-- Forrige Neste -->

Side 51: Spm. 34.1 besvares av kommuner som svarer «ja» på siste delspørsmål i spm. 34

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

34.1. Svaret på forrige spørsmål var at det ble gjennomført "andre tiltak" for å skape muligheter for befolkningen å delta i styringen, vennligst spesifiser her:

35. Hvilken form har kommunens politikk for samarbeid med frivillig sektor? Kryss av for det som passer best.

- Kommunen har vedtatte mål for samarbeidet med frivillig sektor
- Kommunen har vedtatt en frivillighetspolitikk
- Kommunen har utgitt en frivillighetsmelding
- Kommunen er i ferd med å utrede og utvikle en frivillighetspolitikk
- Kommunen har ikke formalisert sin politikk overfor frivillig sektor

36. Eventuelt hvilke andre former for samarbeid har kommunen med frivillige lag og foreninger? Sett kryss ved alle aktuelle alternativ.

- [ ] Ad hoc/ uformelt enkeltsakssamarbeid
- [ ] Medvirkning, f.eks. i planprosesser
- [ ] Samarbeid om lokale prosjekter
- [ ] Gjennomføring av driftsoppgaver som kommunen har ansvar for
- [ ] Frivillig supplement til/samarbeid om driftsoppgaver som kommunen har ansvar for
- [ ] Partnerskap
- [ ] Annet, vennligst spesifiser:

<-- Forrige Neste -->

Side 52

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

37. Hvilke former for samarbeid har kommunen med ideelle organisasjoner? Sett kryss ved alle aktuelle alternativ.

- [ ] Ad hoc/ uformelt enkeltsakssamarbeid
- [ ] Medvirkning, f.eks. i planprosesser
- [ ] Samarbeid om lokale prosjekter
- [ ] Gjennomføring av driftsoppgaver som kommunen har ansvar for
- [ ] Frivillig supplement til/samarbeid om driftsoppgaver som kommunen har ansvar for
- [ ] Partnerskap
- [ ] Annet, vennligst spesifiser:

38. Hvilke former for samarbeid har kommunen med næringslivet? Sett kryss ved alle aktuelle alternativ.

- [ ] Ad hoc/ uformelt enkeltsakssamarbeid
- [ ] Medvirkning, f.eks. i planprosesser
- [ ] Samarbeid om lokale prosjekter
- [ ] Gjennomføring av driftsoppgaver som kommunen har ansvar for
- [ ] Frivillig supplement til/samarbeid om driftsoppgaver som kommunen har ansvar for
- [ ] Partnerskap
- [ ] Annet, vennligst spesifiser:

<-- Forrige | Neste -->

Side 53

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

39. Vennligst oppgi hvor mange innbyggerinitiativ som i alt er blitt fremmet i perioden 2012-2015:

40. Vennligst oppgi hvor mange innbyggerinitiativ som er blitt fremmet elektronisk i perioden 2012-2015 (for eksempel via nettportalen minsak.no):

41. Hvor mange innbyggerinitiativ som er blitt fremmet i perioden 2012-2015 er blitt behandlet?

<-- Forrige | Neste -->

Side 54

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

Del 4: Konkurranseeksponering/bruk av markedsmekanismer

42. Benytter kommunen konkurranseutsetting på noen av områdene nedenfor? Med konkurranseutsetting mener vi kjøp av tjenester i anbudskonkurranse. Det vil si at det arrangeres en anbudskonkurranse om driften av en tjeneste/et tjenesteområde, der private og evt. kommunale driftsenheter gis muligheten til å komme med tilbud på driften av tjenesten.

	Ja	Nei
Revisjon	○	○
Administrative tjenester	○	○
Grunnskole/ undervisning	○	○
Barnehager	○	○
Aktivitetstilbud for barn og unge	○	○
Institusjonsbasert pleie og omsorg	○	○
Pleie- og bistand i hjemmet	○	○
Boligbygging og boligutleie	○	○
Drift og vedlikehold av kommunale veier	○	○
Vannforsyning	○	○
Renovasjonstjenester	○	○
Bibliotek	○	○
Kino og kulturhus	○	○
Drift og vedlikehold av bygninger	○	○
Drift og vedlikehold av anlegg	○	○
Annet	○	○

<-- Forrige Neste -->

Side 55: Spm. 42.1 besvares av kommuner som svarer «ja» på siste delspørsmål i spm. 42

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

42.1. Svaret på forrige spørsmål var at kommunen benytter konkurranseutsetting på "annet" område, vennligst spesifiser her:

43. Benytter kommunen innsats- eller stykkprisbasert finansiering på noen av områdene nedenfor? Med innsats- eller stykkprisbasert finansiering mener vi et system der det offentlige finansierer aktiviteter som produseres av offentlige eller private institusjoner, og der produsentene betales en takst for hver enhet av aktiviteten som blir produsert.

	Ja	Nei
Grunnskole/ undervisning		
Barnehager		
Aktivitetstilbud for barn og unge		
Institusjonsbasert pleie og omsorg		
Pleie- og bistand i hjemmet		
Bibliotek		
Kino og kulturhus		
Annet		

<-- Forrige Neste -->

Side 56: Spm. 43.1 besvares av kommuner som svarer «ja» på siste delspørsmål i spm. 43

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

43.1. Svaret på forrige spørsmål var at kommunen benytter innsats- eller stykkprisbasert finansiering på "annet" område, vennligst spesifiser her:

44. Benytter kommunene budsjettfordelingsmodeller for den enkelte tjenesteproduserende enhet (barnehage, skole, sykehjem, etc.) hvor det tildelte budsjettet blant annet avhenger av antall brukere?

	Ja	Nei
Grunnskole/ undervisning		
Barnehager		
Aktivitetstilbud for barn og unge		
Institusjonsbasert pleie og omsorg		
Pleie- og bistand i hjemmet		
Bibliotek		
Kino og kulturhus		
Annet		

<-- Forrige Neste -->

Side 57: Spm. 44.1 besvares av kommuner som svarer «ja» på siste delspørsmål i spm. 44

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

44.1. Svaret på forrige spørsmål var at kommunen benytter budsjettfordelingsmodeller på "annet" område, vennligst spesifiser her:

45. Benytter kommunen offentlig-privat samarbeid (OPS) på noen av områdene nedenfor? Med OPS mener vi ordninger der en offentlig tjeneste utvikles og drives over lengre tid i et samarbeid mellom kommunal og privat sektor og med avtalt risikofordeling. OPS omfatter også former for offentlig-privat samarbeid der partene deler ansvar og finansiell risiko.

	Ja	Nei
Grunnskole/ undervisning		
Barnehager		
Aktivitetstilbud for barn og unge		
Institusjonsbasert pleie og omsorg		
Pleie- og bistand i hjemmet		
Boligbygging og boligutleie		
Drift og vedlikehold av kommunale veier		
Vannforsyning		
Renovasjonstjenester		
Bibliotek		
Kino og kulturhus		
Drift og vedlikehold av bygninger		
Drift og vedlikehold		
Annet		

<-- Forrige Neste -->

Side 58: Spm. 45.1 besvares av kommuner som svarer «ja» på siste delspørsmål i spm. 45

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

45.1. Svaret på forrige spørsmål var at kommunen benytter offentlig-privat samarbeid på "annet" område, vennligst spesifiser her:

46. Benytter kommunen "sammenliknbare data" (benchmarking) på noen av områdene nedenfor? Med "sammenliknbare data" mener vi systematisk sammenstilling av ulik virksomhetsinformasjon for å måle prestasjoner i egen virksomhet med seg selv over tid, eller med andre tilsvarende virksomheter/ kommuner med tanke på læring og forbedring.

	Ja	Nei
Administrative tjenester		
Grunnskole/ undervisning		
Barnehager		
Aktivitetstilbud for barn og unge		
Institusjonsbasert pleie og omsorg		
Pleie- og bistand i hjemmet		
Boligbygging og boligutleie		
Drift og vedlikehold av kommunale veier		
Vannforsyning		
Renovasjonstjenester		
Bibliotek		
Kino og kulturhus		
Drift og vedlikehold av bygninger		
Drift og vedlikehold		
Annet		

<-- Forrige Neste -->

Side 59: Spm. 46.1 besvares av kommuner som svarer «ja» på siste delspørsmål i spm. 46

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

46.1. Svaret på forrige spørsmål var at kommunen benytter sammenliknbare data på "annet" område, vennligst spesifiser her:

47. Benytter kommunen friere brukervalg på noen av områdene nedenfor? Med friere brukervalg mener vi ordninger der brukerne av kommunale tjenester kan velge mellom flere tjenesteprodusenter - enten mellom flere kommunale tjenesteprodusenter eller mellom både kommunale og private tjenesteprodusenter.

	Ja	Nei
Grunnskole/ undervisning	○	○
Barnehager	○	○
Aktivitetstilbud for barn og unge	○	○
Institusjonsbasert pleie og omsorg	○	○
Pleie- og bistand i hjemmet	○	○
Annet	○	○

<-- Forrige Neste -->

Side 60: Spm. 47.1 besvares av kommuner som svarer «ja» på siste delspørsmål i spm. 47

Undersøkelse om kommunal organisering 2016

47.1. Svaret på forrige spørsmål var at kommunen benytter friere brukervalg på "annet" område, vennligst spesifiser her:

<-- Forrige **Send svar**

Vedlegg 3: Brev og e-post til kommunene

DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Kommunene og fylkeskommunene
Att.: Administrasjonssjefen

Deres ref	Vår ref	Dato
	15/563-14	19.01.2016

Organisasjonsdatabase for kommunene og fylkeskommunene - Innsamling av data

Om noen dager vil dere motta en e-post fra By- og regionforskningsinstituttet NIBR med spørreskjema om kommunal og fylkeskommunal organisering. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil med dette brevet oppfordre alle kommuner og fylkeskommuner om å besvare dette spørreskjemaet.

Dette er sjuende gang at Kommunal- og moderniseringsdepartementet gir NIBR i oppdrag å gjennomføre en datainnsamling og analysere hvordan kommunene og fylkeskommunene organiserer sin politiske og administrative virksomhet. Planen er å fortsette innsamling av data hvert fjerde år *etter* kommunevalget for å kunne følge utviklingen i kommunene over tid.

Vi vet at spørreskjemaet er omfattende, og at det tar tid å fylle det ut. Vi kan imidlertid forsikre om at dataene blir benyttet til flere og ulike formål. Den informasjonen som ble samlet inn til organisasjonsdatabasen i 1995, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012 er eksempelvis rapportert til Stortinget i kommuneproposisjonen, så vel som i flere vitenskapelige arbeider. Informasjonen har vært til stor nytte i arbeidet med utvikling av kommuneloven. Denne gangen, som tidligere, vil alle kommuner få tilsendt rapporten som oppsummerer resultatene fra undersøkelsen. Rapporten fra 2012 kan lastes ned fra www.regjeringen.no her: http://bit.ly/1SuMvnN.

Postadresse	Kontoradresse	Telefon*	Kommunalavdelingen	Saksbehandler
Postboks 8112 Dep	Akersg. 59	22 24 90 90		Dag Vestrheim
NO-0032 Oslo		Org no.		22247223
postmottak@kmd.dep.no	http://www.kmd.dep.no/	972 417 858		

For departementet gir disse dataene et bedre kunnskapsgrunnlag når vi skal arbeide med å utvikle, tilpasse og forbedre det lovverket som regulerer kommunal organisering og virksomhet. Dataene gir oss også et bilde av hvordan kommunene og fylkeskommunene utnytter regelverket dvs. hvilke variasjoner som finnes med hensyn til kommunal organisering. Det gir også et bilde av hvordan kommunene og fylkeskommunene fungerer som demokratiske organer.

Dataene som samles inn, legges i en egen database som kan benyttes både av forskere, kommunene og fylkeskommunene. Vi vurderer om man også i forbindelse med datainnsamlingen i 2016 vil videreføre nettversjonen for databasen.

På denne bakgrunn oppfordrer Kommunal- og moderniseringsdepartementet alle kommuner og fylkeskommuner til å fylle ut spørreskjemaet.

Fristen for innsending av utfylt skjema er **10. februar 2016**. Skjemaet vil bli sendt ut elektronisk.

På forhånd takk!

Med hilsen

Sølve Monica Steffensen (e.f.)
ekspedisjonssjef

Håvard Tvinnereim
avdelingsdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

Side 2

to 21.01.2016 12:41

By- og regionforskningsinstituttet NIBR, HiOA <reply@easyfact.no>

Organisasjonsdatabase for kommunene og fylkeskommunene - innsamling av data

To Lars Chr. Monkerud

Vi viser til brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Organisasjonsdatabase for kommunene og fylkeskommunene - innsamling av data», sendt mandag 19.01.2016, som varsler gjennomføring av spørreundersøkelse om kommunal organisering. Med dette ber vi din kommune om å delta i spørreundersøkelsen. Spørreskjemaet er vedlagt i lenken nederst i e-posten.

Dette er en av de viktigste undersøkelsene som gjennomføres om offentlig sektor i Norge. Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase gir viktig informasjon om hovedtrekkene ved organisasjons- og arbeidsformer i norske kommuner og fylkeskommuner. Spørreundersøkelsen har blitt gjennomført hvert 4. år siden 1995.

Informasjonen som blir samlet inn gjennom det vedlagte spørreskjemaet er etterspurt, og benyttes i forskning, i arbeidet med stortingsmeldinger og offentlige utredninger, og i det årlige arbeidet med kommuneproposisjon. Derfor er det viktig at din kommune/fylkeskommune tar seg tid til å fylle ut og sende inn spørreskjemaet, slik at dataene gir et riktigst mulig bilde.

Vi ber om at dere fyller ut og returnerer spørreskjemaet innen onsdag 10. februar.

Slik fyller du ut spørreskjemaet:

Du fyller ut spørreskjemaet elektronisk. Når du klikker på lenken nedenfor tas du videre til undersøkelsen i din nettleser, der du svarer på spørsmålene som kommer til syne. Du blar framover i skjemaet ved å trykke på feltet «neste side» nederst på spørreskjemasiden. Du blar deg bakover i skjemaet ved å trykke på feltet «forrige side» nederst på spørreskjemasiden. Spørreskjemaet lar seg best besvare på en PC med PC-skjerm.

Spørreskjemaet er ganske omfattende, og tar ca. 30-45 minutter å fylle ut. Men du trenger ikke fylle ut alt på en gang. Du kan når som helst gå ut av spørreskjemaet, og fortsette utfyllingen en annen gang. Når du går ut av spørreskjemaet vil svarene som da er oppgitt automatisk bli lagret.

Du kan be andre i din kommune om å fylle ut deler av spørreskjemaet. Da videresender du denne e-posten med lenke til dem som skal svare, og avtaler hvilke spørsmål som skal besvares av hvem. Når spørsmålene er besvart er de også lagret.

Spørreskjemaet sendes inn til oss ved å trykke på feltet «send inn svar» helt til slutt i spørreskjemaet. Vennligst se til at dere ikke trykker på dette feltet før alle spørsmålene er besvart. Dersom dere ved en feiltagelse sender inn spørreskjemaet før alle spørsmålene er besvart, ber vi om at dere kontakter oss (se nedenfor).

Som nevnt ber vi om at dere besvarer spørreskjemaet og sender det inn til oss senest innen onsdag 10 februar.

Har du spørsmål, ta kontakt med Lars Christian Monkerud, lars.monkerud@nibr.hioa.no (tel: 67 23 56 93) eller Marthe Indset, marthe.indset@nibr.hioa.no (tel: 22 95 89 31).

Vennlig hilsen Lars Christian Monkerud og Marthe Indset,
By- og regionforskningsinstituttet NIBR, Høgskolen i Oslo og Akershus

Klikk her for å komme i gang:

https://easyfact.no/reply/reply?key=vetrrzovhkrpaq1