

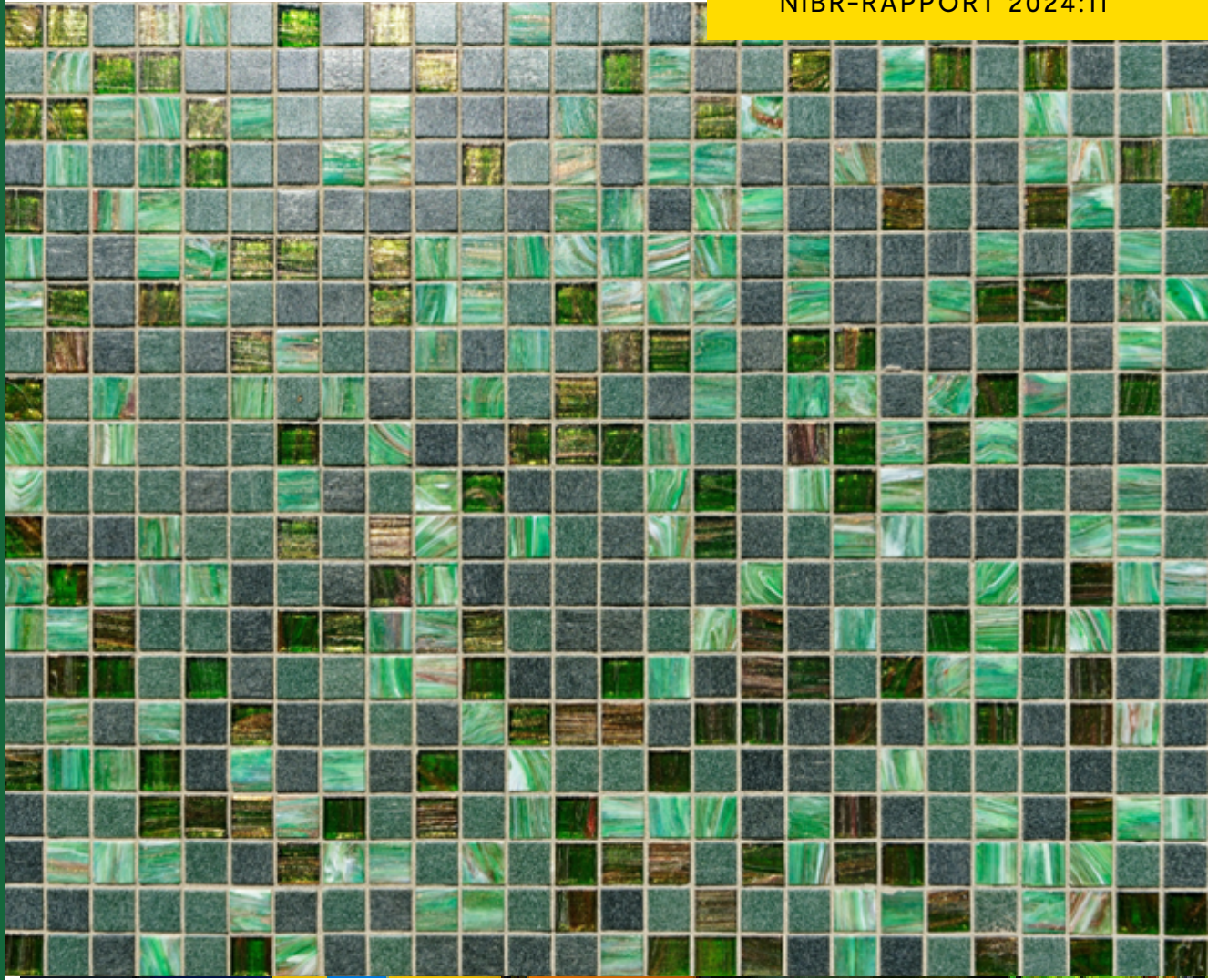
BY- OG REGIONSFORSKNINGSINSTITUTTET  
NIBR

# Kommunal organisering 2024: Redegjørelse for Kommunal- og distriktsdepartementets Organisasjonsdatabase

Ole Andreas Danielsen, Leif Kårtvedt, Lars Chr. Monkerud, Kristian Tvedt og  
Sveinung Legard

STORBYUNIVERSITETET  
BY- OG REGIONSFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

NIBR-RAPPORT 2024:11



Ole Andreas Danielsen  
Leif Kårtvedt  
Lars Chr. Monkerud  
Kristian Tvedt  
Sveinung Legard

# **Kommunal organisering 2024: Redegjørelse for Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase**

**NIBR-rapport 2024:11**

## **Andre publikasjoner fra NIBR:**

NIBR-notat 1996:107	Kommunal organisering. En spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner
NIBR-notat 1997:105	Kommunale organisasjonsformer – 1996
NIBR-notat 2000:128	Kommunal organisering 2000. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets
NIBR-notat 2004:124	Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase
NIBR-rapport 2008:20	Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase
NIBR-rapport 2012:12	Kommunal organisering 2012
NIBR-rapport 2016:20	Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase

Tittel: Kommunal organisering 2024: Redegjørelse for Kommunal- og distriktsdepartementets Organisasjonsdatabase

Forfatter: Ole Andreas Danielsen, Leif Kårtvedt, Lars Chr. Monkerud, Kristian Tvedt og Sveinung Legard

NIBR-rapport: 2024:11

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-8309-430-5 (PDF)

Prosjektnummer: 203346

Prosjektnavn: Innsamling av data til Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase

Oppdragsgiver: Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)

Prosjektleder: Sveinung Legard

Referat: Organisasjonsdatabasen beskriver kommunal og fylkeskommunal organisering i Norge fra 1995 til i dag, med data samlet hvert fjerde år etter lokalvalgene. Databasen gir innsikt i politisk og administrativ organisering, oppgaveløsning, og innbyggerdeltakelse, og viser generelt stabile utviklingstrekk med noen variasjoner over tid. Den siste datainnsamlingen i 2024 viser en økning i distriktbasert organisering og administrativ kapasitet i større kommuner. Svarprosenten har vært høy, men dataene er basert på selvrapportering, noe som kan påvirke nøyaktigheten. Indeksene som er utviklet gir et bredt bilde av utviklingen i Kommune-Norge, med trender som økt administrativ delegering og stabilt omfang av innbyggermedvirkningstiltak.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Desember 2024

Antall sider: 133

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR  
OsloMet – storbyuniversitetet  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO  
Telefon: (+47) 67 23 50 00  
E-post: [post-nibr@oslomet.no](mailto:post-nibr@oslomet.no)  
Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

# Forord

Hvert fjerde år benytter Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) et forskningsmiljø for å samle inn data om hvordan fylkene og kommunene organiserer seg. By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) har gjennomført datainnsamlingen for 2024, og kartlagt utviklingen i kommune-Norge når det gjelder politisk og administrativ organisering, lokaldemokratiltak og oppgaveløsning.

Prosjektperioden har pågått fra 1. november 2023 til 31. desember 2024 og bestått av følgende:

- Å gjennomføre en spørreundersøkelse om kommunal organisering i perioden 2019-2023 blant alle landets kommuner og fylkeskommuner.
- Koble dataene til tidligere undersøkelser og gjøre dataene tilgjengelige for allmenheten.
- Oppdatere databasen med en rekke sammensatte mål (indekser) som er egnet for å visualisere utvikling over tid.
- Presentere hovedfunn på en interaktiv nettside og i en rapport.

Prosjektleder har vært Sveinung Legard og øvrige prosjektmedlemmer har vært Lars Chr. Monkerud, Leif Kårtvedt, Kristian Tvedt og Ole Andreas Danielsen (alle NIBR). Katrine A. Ziesler fra Arbeidsforskningsinstituttet har stått for utforming av nettsiden. I tillegg til disse har Sissel Hovik og Åge Johnsen fra Handelshøyskolen ved OsloMet og Yuri Kasahara fra NIBR vært med i prosjektet som kvalitetssikrere. Berit Nordahl, forskningsleder ved NIBR, har også gjort en siste kvalitetssikring av innhold på rapport og nettside. En stor takk også til Camilla Michelet og Thea Bjørnstad som har jobbet som studentassistenter på prosjektet og bidratt til en god svarprosent.

Prosjektet hatt en bredt sammensatt referansegruppe som har kommet med verdifulle innspill til spørreskjema og utkast til rapport og nettside. Medlemmene av referansegruppen har vært Dag Ingvar Jacobsen (Universitetet i Agder), Sigrid Stokstad (Universitetet i Oslo), Cristian Wittrock (AFI/OsloMet), Jan Erling Klausen (Universitetet i Oslo), Kjell E. Værnor (AgendaKaupang), Håvard E. Moe (KSkonsulent), Lise Spikkeland (KS), Christer B. Gulbrandsen (Asker kommune), Anne Kathrine Fossum (Statsforvalteren i Innlandet) og Rune Tokle (NKRF).

Som en del av prosjektet har NIBR laget nettsiden [www.organisasjonsdatabasen.no](http://www.organisasjonsdatabasen.no). Denne er rettet mot et bredere publikum enn denne rapporten, og har en del innhold og visualiseringer som ikke finnes i rapporten. Her er det også mulighet å søke opp enkeltkommuner og se hvordan de skårer på en rekke sammensatte mål (indekser).

Oslo, desember 2024

Berit Irene Nordahl  
Forskningssjef

# Innhold

Forord .....	1
Innhold .....	2
Tabelliste.....	3
Figurliste .....	5
Sammendrag .....	7
Summary.....	9
1 Innledning.....	11
1.1 Kommunal organisering.....	11
1.2 Data og metode .....	12
1.3 Leserveiledning .....	15
2 Politisk organisering.....	17
2.1 Valgordningen ved konstituering av formannskap/kommuneråd og fylkesutvalg/fylkesråd.....	17
2.2 De øverste politiske organene .....	18
2.3 Utvalgsorganisering.....	28
2.4 Rutiner for håndtering av trusler og trakassering .....	35
2.5 Organisering av de siste fasene i budsjettprosessen .....	35
3 Administrativ organisering.....	38
3.1 Administrativ delegering .....	38
3.2 Områdebasert organisering.....	42
3.3 Organisasjonsressurser og administrativ kapasitet .....	43
4 Organisering av tjenester og styring .....	46
4.1 Organisering av tjenestetilbudet .....	46
4.2 Intern styring og styring av selskaper .....	52
4.3 Markedsmekanismer og konkurranseutsetting.....	55
5 Organisering av medvirkning og samarbeid.....	59
5.1 Innbyggermedvirkning og samarbeid .....	59
5.2 Kommunikasjon og informasjon .....	64
6 Indekser og utvikling i kommunal organisering (2000–2024).....	69
6.1 Indekser – begrunnelse, konstruksjon og begrensninger .....	69
6.2 Utvikling i indeksene over tid langs sentrale bakgrunnsvariabler .....	84
7 Sammenfatning av hovedresultater .....	90
7.1 Politisk organisering .....	90
7.2 Administrativ organisering .....	91
7.3 Organisering og styring av tjenester .....	93
7.4 Innbyggermedvirkning, samarbeid og kommunikasjon.....	95
7.5 Videreutvikling av organisasjonsdatabasen .....	96
Litteraturliste .....	98
Vedlegg 1: Dokumentasjon og beskrivende statistikk for indeksene.....	100
Vedlegg 2: Samleside og spørreskjemaer for undersøkelsen .....	109

# Tabelliste

Tabell 2.1:	Valgordning benyttet ved konstituering av formannskap 2000-2024. Prosent.....	17
Tabell 2.2:	Valgordning benyttet ved konstituering av fylkesutvalg/fylkesråd 2000-2024. Absolutte tall.....	18
Tabell 2.3:	Gjennomsnittlig antall møter i kommunestyret og formannskap/kommuneråd 1999-2023.....	18
Tabell 2.4:	Gjennomsnittlig antall møter i fylkestinget og fylkesutvalget 1999-2023.....	22
Tabell 2.5:	Sentrale kjennetegn ved kommunale utvalg, generelt og ved de fem vanligste utvalgstypene. Prosent.....	31
Tabell 2.6:	Beslutningsmyndighet og innstillingsrett blant de fem vanligste utvalgstypene. Prosent.....	31
Tabell 2.7:	Sentrale kjennetegn ved fylkeskommunale utvalg, generelt og ved de fire vanligste utvalgstypene. Prosent.....	34
Tabell 2.8:	Beslutningsmyndighet og innstillingsrett generelt, og blant de fire vanligste fylkeskommunale utvalgstypene. Prosent.....	34
Tabell 3.1:	Myndighet lagt ut til ulike ledernivåer. Prosent.....	40
Tabell 3.2:	Myndighet lagt ut til ulike ledernivåer. Absolutte tall.....	42
Tabell 3.3:	Distriktbasert organisering av kommunale tjenester 2000-2024. Prosent.....	43
Tabell 3.4:	Organisasjonsressurser knyttet til ulike funksjoner/satsningsområder. Prosent.....	44
Tabell 3.5:	Organisasjonsressurser knyttet til ulike funksjoner/satsningsområder. Absolutte tall.....	45
Tabell 4.1:	Organisering av kommunal oppgaveløsning innenfor velferdstjenester. Prosent ...	46
Tabell 4.2:	Organisering av kommunal oppgaveløsning innenfor øvrige tjenester. Prosent.....	47
Tabell 4.3:	Interkommunalt samarbeid innenfor velferdstjenester 2004-2024. Prosent.....	48
Tabell 4.4:	Interkommunalt samarbeid innenfor øvrige tjenester 2004-2024. Prosent.....	49
Tabell 4.5:	Organisering av interkommunalt samarbeid innenfor velferdstjenester. Prosent..	50
Tabell 4.6:	Organisering av interkommunalt samarbeid innenfor øvrige tjenester. Prosent....	50
Tabell 4.7:	Organisering av fylkeskommunal oppgaveløsning. Absolutte tall.....	51
Tabell 4.8:	Fylkenes organisering av interkommunalt samarbeid. Absolutte tall.....	51
Tabell 4.9:	Bruk av styringsverktøy på tvers av kommunale tjenesteområder. Prosent.....	52
Tabell 4.10:	Styringsvirkemidler ovenfor kommunens selskapsportefølje. Prosent.....	53
Tabell 4.11:	Bruk av styringsverktøy på tvers av fylkeskommunale tjenesteområder. Absolutte tall.....	54
Tabell 4.12:	Styringsvirkemidler ovenfor fylkeskommunens selskapsportefølje. Absolutte tall.	55
Tabell 4.13:	Konkurransesutsetting av ulike kommunale tjenester/funksjoner 2004-2024. Prosent.....	56
Tabell 4.14:	Bruk av innsats-/stykkprisbasert finansiering 2004-2024. Prosent.....	56
Tabell 4.15:	Innslag av fritt brukervalg 2004-2024. Prosent.....	57
Tabell 4.16:	Konkurransesutsetting av ulike fylkeskommunale tjenester/funksjoner 2004-2024. Absolutte tall.....	57
Tabell 5.1:	Formelle kanaler for medvirkning. Prosent.....	61
Tabell 5.2:	Samarbeid mellom kommunen og ulike ikke-offentlige aktører. Prosent.....	61
Tabell 5.3:	Områder hvor det er etablert styrer for kommunale institusjoner og type beslutningsmyndighet. Prosent.....	62
Tabell 5.4:	Formelle kanaler for medvirkning. Absolutte tall.....	63

Tabell 5.5:	Samarbeid mellom kommunen og ulike ikke-offentlige aktører. Absolutte tall.....	64
Tabell 5.6:	Fylkeskommunale samarbeid om næringsutvikling (absolutte tall).....	64
Tabell 5.7:	Tiltak for å skaffe informasjon om folkemeningen 2004-2024. Prosent .....	65
Tabell 5.8:	Tiltak for å kommunisere ut til befolkningen 2004-2024. Prosent .....	66
Tabell 5.9:	Fylkeskommunale tiltak for å skaffe informasjon om folkemeningen 2004-2024. Absolutte tall.....	67
Tabell 5.10:	Fylkeskommunale tiltak for å kommunisere ut til befolkningen 2004-2024. Absolutte tall.....	68
Tabell 6.1:	Dokumentasjon for indeksen av politisk delegering .....	71
Tabell 6.2:	Dokumentasjon for indeksen for administrativ delegering .....	73
Tabell 6.3:	Gjennomsnittlig «administrativ kapasitet» i kommunene i 2024 .....	77
Tabell 6.4:	Indeksskårer per sentralitetsklasse (2024) .....	89
Tabell 6.5:	Sammenslåtte kommuner versus ikke-sammenslåtte kommuner (2024) .....	89



# Figurliste

Figur 1.1:	Kommunenes svar over tid.....	13
Figur 1.2:	Andel spørsmål besvart.....	14
Figur 1.3:	Kommuner som ikke svarer sett opp mot kommune-Norge ellers. Etter befolkningsstørrelse og sentralitet.....	14
Figur 1.4:	Kommuner som ikke svarer sett opp mot kommune-Norge ellers. Etter fylke.....	15
Figur 2.1:	Møtetidspunkter i kommunestyre og formannskap/kommuneråd. Prosent .....	19
Figur 2.2:	Møtelengde i kommunestyre og formannskap/kommuneråd. Prosent .....	19
Figur 2.3:	Bruk av fjernmøter i kommunestyre, formannskap og utvalg. Prosent.....	20
Figur 2.4:	Gjennomsnittlig antall saker behandlet i kommunestyre og formannskap 1995-2023 .....	21
Figur 2.5:	Gjennomsnittlig antall spørsmål (interpellasjoner) i kommunestyret 1999-2023 ...	21
Figur 2.6:	Møtelengde i fylkestinget og fylkesutvalg/-råd. (Absolutte tall).....	22
Figur 2.7:	Bruk av fjernmøter i fylkestinget, fylkesutvalget og utvalg. (Absolutte tall) .....	23
Figur 2.8:	Gjennomsnittlig antall saker behandlet i fylkestinget og fylkesutvalget 1995-2023 .....	23
Figur 2.9:	Delegering av myndighet fra kommunestyret til andre politiske organ 2000-2024. Prosent .....	24
Figur 2.10:	Formannskapets rolle i det politiske styringssystemet 2000-2024. Prosent.....	25
Figur 2.11:	Formannskapets myndighet til å fatte endelige beslutninger 2000-2024. Prosent .....	26
Figur 2.12:	Kommunale organer som innstiller til kommunestyret 2008-2024. Prosent .....	26
Figur 2.13:	Delegering av myndighet fra fylkestinget til andre politiske organ 2000-2024. (Absolutte tall) .....	27
Figur 2.14:	Fylkesutvalgets rolle i det politiske styringssystemet 2000-2024. (Absolutte tall) .	27
Figur 2.15:	Fylkesutvalgets myndighet til å fatte endelige beslutninger 2000-2024. (Absolutte tall) .....	28
Figur 2.16:	Fylkeskommunale organer som innstiller til fylkestinget 2008-2024. (Absolutte tall) .....	28
Figur 2.17:	Ansvarsområder for kommunale utvalg. Prosent .....	29
Figur 2.18:	Antall medlemmer i kommunale utvalg. Prosent .....	30
Figur 2.19:	Rollen til kommunedelsutvalget. Prosent .....	32
Figur 2.20:	Gjennomsnittlig antall møter og saker behandlet per år i kommunens kontrollutvalg 2003-2023 .....	32
Figur 2.21:	Ansvarsområder for fylkeskommunale utvalg. (Absolutte tall).....	33
Figur 2.22:	Antall medlemmer i fylkeskommunale utvalg. (Absolutte tall) .....	33
Figur 2.23:	Gjennomsnittlig antall møter og saker behandlet per år i fylkeskommunens kontrollutvalg 2003-2023 .....	35
Figur 2.24:	Organisering av de siste fasene av årsbudsjettprosessen i kommunen 2000-2024. Prosent.....	36
Figur 2.25:	Organisering av de siste fasene av årsbudsjettprosessen i fylkeskommunen 2000-2024. Absolutte tall.....	37
Figur 3.1:	Antall ledernivåer mellom kommunedirektør og leder for utøvende tjenester 2004-2024. Prosent.....	38
Figur 3.2:	Typer av enheter som rapporterer direkte til kommunedirektørnivået 2004-2024. Prosent.....	39

Figur 3.3:	Medlemmer av kommunedirektørens nærmeste ledergruppe. Prosent .....	40
Figur 3.4:	Antall ledernivåer mellom fylkesdirektør og leder for utøvende tjenester 2004-2024. Absolutte tall.....	41
Figur 3.5:	Typer av enheter som rapporterer direkte til fylkesdirektørnivået 2004-2024. Absolutte tall.....	41
Figur 3.6:	Medlemmer av fylkesdirektørens nærmeste ledergruppe. Absolutte tall.....	42
Figur 5.1:	Innbyggerforslag fremmet for/behandlet av kommunestyret i 2023. Prosent .....	60
Figur 5.2:	Møte- og talerett i kommunestyret for ulike grupper. Prosent .....	60
Figur 5.3:	Møte- og talerett i fylkestinget for ulike grupper. Absolutte tall.....	63
Figur 6.1:	Utvikling i politisk delegering i norske kommuner fra 2000 til 2024 .....	71
Figur 6.2:	Nivåer i delegering av myndighet .....	74
Figur 6.4:	Utvikling i administrativ delegering i norske kommuner fra 2000 til 2024.....	75
Figur 6.5:	Gjennomsnittlig administrativ kapasitet gruppert etter kommunestørrelse målt som antall innbyggere .....	78
Figur 6.6:	Utviklingen i interkommunalt samarbeid i norske kommuner over tid 2004-2024 .	79
Figur 6.7:	Utviklingen i konkurranseutsetting i norske kommuner over tid 2004-2024 .....	81
Figur 6.8:	Utvikling i innbyggermedvirkning norske kommuner fra 2004-2024.....	83
Figur 6.9:	Utvikling i administrativ delegering over tid i kommuner med ulik befolkningsstørrelse .....	85
Figur 6.10:	Utvikling i interkommunalt samarbeid over tid i kommuner med ulik befolkningsstørrelse .....	85
Figur 6.11:	Utvikling i innbyggermedvirkning over tid i kommuner med ulik befolkningsstørrelse .....	85
Figur 6.12:	Utvikling i konkurranseutsetting over tid i kommuner med ulike andel representanter fra venstresiden i kommunestyrene .....	87
Figur 6.13:	Utvikling i innbyggermedvirkning over tid i kommuner med ulik økonomisk stilling .....	88

# Sammendrag

Organisasjonsdatabasen er en database som beskriver kommunal og fylkeskommunal organisering fra 1995 og fram til i dag. Den gir verdifull innsikt i hvordan norske fylker og kommuner velger å organisere seg, samt hvordan utviklingen har vært over tid.

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) finansierer datainnsamlingen. Fra 1996 har datainnsamlingen skjedd hvert fjerde hvert år, i året etter lokalvalgene. Siste foreløpige datainnsamling ble gjennomført i 2024.

Datamaterialet beskriver både hvordan kommune og fylkeskommunene er organisert som politiske enheter og hvordan det administrative apparatet er bygget opp. I tillegg er det lagt vekt på å kartlegge hvordan kommunene løser sine oppgaver og hvordan selve driften er organisert. Et siste sentralt tema er kommunenes og fylkeskommunenes forhold til medborgerne og deres rolle som lokaldemokratiske enheter.

Innholdet i spørreskjemaet har endret seg noe over tid, men mange spørsmål har vært med i alle, eller de fleste, undersøkelsene og danner derfor lange tidsserier. Datamaterialet er blitt samlet inn som en spørreundersøkelse som besvares av kommunene og fylkeskommunene.

Svarprosenten har historisk sett vært høy. I 2024 svarte 319 av 356 kommuner (89,6 prosent) på undersøkelsen. Men spørreskjemaet er svært langt og de færreste kommuner svarer på alle spørsmålene. I 2024 svarte mer enn 95 prosent på over seksti prosent av spørsmålene. Alle fylkeskommuner har svart på undersøkelsen.<sup>1</sup>

Datakvaliteten varierer noe ettersom databasen er basert på selvrapporing fra kommunene. I noen tilfeller oppgir enkeltkommuner feilaktige eller mangelfulle opplysninger. Datamaterialet er derfor best egnet til å si noe om hele populasjonen av kommuner, og mindre om den enkelte kommune.

Denne rapporten følger i all hovedsak mønsteret fra tidligere datainnsamlinger ved at det rapporteres svar på de aller fleste spørsmålene under temaene politisk organisering, administrativ organisering, organisering og styring av tjenester (herunder konkurranseutsetting og andre markedsmekanismer) og innbyggermedvirkning, samarbeid og kommunikasjon.

I tillegg til dette har vi i årets rapport laget noen sammensatte mål, eller indekser, som egner seg bedre enn enkeltindikatorer til å gi et bredt bilde over hvordan kommunene har utviklet seg over tid på noen sentrale områder. Indeksene dekker hvor mye myndighet som fattes av kommunestyret, og hvor mye som er delegert til andre politiske organ (*politisk delegering*), hvilke fullmakter som er delegert fra kommunestyret til administrasjonsheter som kommunedirektør, etatsleder og enhetsledere (*administrativ delegering*), hvilke organisasjonsressurser som er knyttet til områder som beredskap, bærekraft, folkehelse og samfunns- og arealplanlegging (*administrativ kapasitet*), samt omfanget av *interkommunalt samarbeid*, *konkurranseutsetting* og bruk av tiltak for *innbyggermedvirkning* i kommunene. Indeksene viser at utviklingen i Kommune-Norge langs alle disse dimensjonene er stabile, med enten svak oppgang eller nedgang eller en flat utviklingskurve.

---

<sup>1</sup> Fylkeskommunene får i all hovedsak like spørsmål som kommunene. Svarene fra fylkeskommunene er ikke referert i dette sammendraget, men kan leses i selve rapporten eller i sammenfatningen av hovedfunn til slutt i rapporten.

Organisasjonsdatabasen dekker mange dimensjoner innenfor de ulike områdene, men av de klareste tendensene når det gjelder politisk organisering er at omfanget av delegering synker over tid. Denne trenden fortsetter og blir også mer markant i 2024. Dette speiles av at formannskapet har fått en mer avgrenset rolle i det lokalpolitiske systemet, og redusert myndighet til å fatte endelige beslutninger. Over tid ser vi også en vedvarende tendens til at kommunedirektør styrker sin posisjon i budsjettprosessen, både i forhold til de ulike kommunale tjenestene og det utøvende politiske nivået.

Administrativ delegering måler graden av delegering fra kommunestyret til kommunedirektør og videre nedover til ledere for overordnede enheter og de enkelte virksomheter. Omfanget av slik delegering har variert over tid, men den overordnede tendensen er at administrativ delegering har økt noe og er høyere i større kommuner og de som har gått gjennom kommunesammenslåinger.

En del kommuner velger også å organisere tjenestene sine i geografisk, som ved at hjemmehjelpen eller kulturskole er inndelt etter distrikter. Under størstedelen av 2000-tallet har andelen kommuner med en slik distriktbasert organisering holdt seg stabil på et sted mellom 10-20 prosent, men i 2024 har andelen økt mye til over 37 prosent. Den høye andelen av sammenslåtte kommuner med distriktorganisering tyder på at det har skjedd en endring i mer bruk av distriktorganisering nettopp i disse kommunene.

I årets datainnsamling introduserte vi et nytt spørsmål om administrativ kapasitet som kartlegger hvilke organisatoriske ressurser kommunene har til rådighet for å løse utvalgte mindre regulerte oppgaver og/eller funksjoner som folkehelse, næringsutvikling og miljø og bærekraft. Disse spørsmålene viser at kapasiteten er størst på områder som psykisk helse-/rusarbeid og samfunns- og arealplanlegging, og minst på områder som koordinering og samordning på tvers av ulike sektorer og internasjonalt arbeid. Indeksen for kommunenes totale kapasitet viser at store kommuner har betydelig flere stillings- og organisatoriske ressurser til å håndtere sine oppgaver, enn mindre kommuner.

Kommunene ivaretar de fleste oppgavene innenfor egen driftsorganisasjon, og blant velferdstjenestene er innslaget av interkommunalt samarbeid størst innenfor barnevern, PPT, legevakt og krisesenter. Andelen kommuner som benytter private, halvoffentlige og frivillige aktører i oppgaveløsningen er beskjeden. Kommunene benytter seg i noen grad av konkurranseutsetting, men dette er typisk forbeholdt tekniske tjenester. Over halvparten av kommunene har for eksempel konkurranseutsatt drift og vedlikehold av vei. Velferdsoppgaver er i mindre grad lagt ut på anbud. Innenfor slike tjenester er andelen konkurranseutsetting høyest for hjemmehjelp (10 prosent av kommunene) og pleie og omsorg i institusjoner (8 prosent). Vår indeks for konkurranseutsetting viser at omfanget av dette har vært lavt på hele 2000-tallet.

Blant ikke-lovpålagte tiltak for innbyggermedvirkning er folkemøter eller høringer i forbindelse med ulike typer politiske saker de vanligste. Blant mindre utbredte tiltak er faste kanaler for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen og faste bruker eller borgerpanel. Indeksen for innbyggermedvirkning viser at omfanget av slike tiltak i kommunene går litt opp og ned fra den ene fireårsperioden til en annen, men har i all hovedsak vært ganske stabil. To interessante unntak er at diskusjonsforum på nett hvor innbyggere kan gå i dialog med politikere har gått ned, mens digitale løsninger for å konsultere innbyggerne har vært økende. Indeksen viser ellers at medvirkningstiltak er vanligere i større kommuner enn i små.

Se også nettsiden [www.organisasjonsdatabasen.no](http://www.organisasjonsdatabasen.no)

## Summary

The Organization Database is a database that describes municipal and county municipal organization from 1995 to the present day. It provides valuable insights into how Norwegian counties and municipalities choose to organize themselves and how this has developed over time. The Ministry of Local Government and Regional Development (KDD) funds the data collection. Since 1996, data collection has occurred every fourth year, in the year following local elections. The latest data collection was conducted in 2024.

The data material describes both how municipalities and county municipalities are organized as political entities and how the administrative apparatus is structured. Additionally, emphasis is placed on mapping how municipalities solve their tasks and how the operations themselves are organized. Another central theme is the relationship of municipalities and county municipalities with citizens and their role as local democratic units.

The content of the questionnaire has changed somewhat over time, but many questions have been included in all or most surveys, forming longitudinal time series. The data material has been collected as a survey answered by municipalities and county municipalities. Historically, the response rate has been high. In 2024, 319 out of 356 municipalities (89.6%) responded to the survey. However, the questionnaire is very long, and few municipalities answer all the questions. In 2024, more than 95% answered over sixty percent of the questions. All county municipalities have responded to the survey.

Data quality varies somewhat since the database is based on self-reporting from municipalities. In some cases, individual municipalities provide incorrect or incomplete information. Therefore, the data material is best suited to provide insights about the entire population of municipalities, rather than individual municipalities.

This report mainly follows the pattern of previous data collections by reporting answers to most questions under the themes of political organization, administrative organization, organization and management of services (including competition and other market mechanisms), and citizen participation, cooperation, and communication.

In addition, this year's report includes some composite measures, or indices, which are better suited than individual indicators to provide a broad picture of how municipalities have developed over time in key areas. The indices cover how much authority is vested in the municipal council and how much is delegated to other political bodies (political delegation), what powers are delegated from the municipal council to administrative units such as the municipal director, department heads, and unit leaders (administrative delegation), what organizational resources are associated with areas such as emergency preparedness, sustainability, public health, and community and land-use planning (administrative capacity), as well as the extent of inter-municipal cooperation, competition, and the use of measures for citizen participation in municipalities. The indices show that the development in Norwegian municipalities along all these dimensions is stable, with either slight increases or decreases or a flat development curve.

The Organization Database covers many dimensions within the different areas, but one of the clearest trends regarding political organization is that the extent of delegation has decreased over time. This trend continues and becomes more pronounced in 2024. This is reflected in the

fact that the municipal executive board has taken on a more limited role in the local political system, with reduced authority to make final decisions. Over time, we also see a persistent trend that the chief municipal executive strengthens its position in the budget process, both in relation to the various municipal services and the executive political level.

Administrative delegation measures the degree of delegation from the municipal council to the municipal director and further down to the heads of overarching units and individual units. The extent of such delegation has varied over time, but the overall trend is that administrative delegation has increased somewhat and is higher in larger municipalities and those that have undergone municipal mergers.

Some municipalities also choose to organize their services, such as home aid or schools of music and performing arts, geographically. For most of the 2000s, the proportion of municipalities with such district-based organization has remained stable at somewhere between 10-20 percent, but in 2024 the proportion increased significantly to just over 37 percent. The high proportion of merged municipalities with district organization indicates that there has been a shift towards more use of district organization precisely in these municipalities.

In this year's data collection, we introduced a new question about administrative capacity, which maps what organizational resources municipalities have available to solve less regulated tasks and/or functions such as public health, business development, and environment and sustainability. These questions show that capacity is greatest in areas such as mental health/substance abuse work and community and land-use planning, and least in areas such as coordination and collaboration across different sectors as well international relations. The index for the municipalities' total capacity shows that large municipalities have significantly more staffing and organizational resources to handle their tasks than smaller municipalities.

Municipalities handle most tasks within their own operational organization, and among welfare services, the element of inter-municipal cooperation is greatest in child welfare, PPT, emergency medical services, and crisis centers. The proportion of municipalities using private, semi-public, and voluntary actors in task solving is modest. Municipalities use competition to some extent but this is typically reserved for technical services. For example, over half of the municipalities have outsourced the operation and maintenance of roads. Welfare tasks are less often put out to tender. Among such services, the highest proportion of outsourcing is for home help (10% of municipalities) and care and nursing in institutions (8%). Our index for outsourcing shows that the extent of this has been low throughout the 2000s.

Among non-mandatory measures for citizen participation, public meetings or hearings in connection with various types of political matters are the most common. Among less widespread measures are fixed channels for citizen participation in the budget process and permanent user or citizen panels. The index for citizen participation shows that the extent of such measures in municipalities fluctuates somewhat from one four-year period to another but has generally been quite stable. Two interesting exceptions are that online discussion forums where citizens can engage in dialogue with politicians have decreased, while digital solutions for consulting citizens have been increasing. The index otherwise shows that participation measures are more common in larger municipalities than in smaller ones.

See also the website <http://www.organisasjonsdatabasen.no>

# 1 Innledning

*Dette kapittelet beskriver rammene for undersøkelsen. Kapittelet diskuterer fremgangsmåte og designvalg knyttet til spørreskjemaet som ligger til grunn for organisasjonsdatabasen. Her gjøres det også rede for gjennomføringen av spørreundersøkelsen og representativitet, før vi gir et overblikk over rapportens disposisjon.*

## 1.1 Kommunal organisering

Et sentralt uttrykk for det lokale selvstyret finner vi i det lokale styringsnivåets lovhjemlede rett til å drive en lokal forvaltningspolitikk. Fra 1992 har kommunene hatt muligheten til å velge fritt hvordan tjenestetilbudet skal organiseres, herunder den betydelige oppgavemengden som følger av kommunenes iverksetting av nasjonal politikk. Ved å observere hvordan kommunene benytter seg av denne organisasjonsfriheten – på tvers av ulike ansvarsområder, og hvordan bruken av ulike organisasjonsløsninger varierer over tid – får vi et unikt innblikk i hvordan det lokale selvstyret forvaltes i praksis.

I 1995 etablerte det daværende Kommunal- og regionaldepartementet en kommunal og fylkeskommunal organisasjonsdatabase, for å kunne følge utviklingen i organiseringen av (fylkes)kommunal forvaltning over tid. Bakgrunnen var blant annet et behov for å følge opp de endringene man så for seg at ville finne sted i kommunal organisering i kjølvannet av den nye kommuneloven i 1992. Fra 1996 har det således blitt samlet inn data hvert fjerde år, og årets undersøkelse er den niende i rekken. Utgangspunktet for undersøkelsen er tilsvarende tidligere runder ved at det legges opp til at databasen oppdateres med nye opplysninger etter gjennomføring av lokalvalgene. Formålet med organisasjonsdatabasen er jamfør Monkerud m.fl. (2016: 24) at:

- databasen skal dekke KDDs behov for informasjon om hvordan (fylkes)kommunene er organisert
- databasen skal være et hjelpemiddel for forskning på (fylkes)kommunal organisering
- databasen skal være et hjelpemiddel i arbeidet med å evaluere reformer og endringsprosesser på lokalt nivå og
- den skal bidra til en mer samordnet innsamling av data om (fylkes)kommunal organisering.

Et sentralt siktemål med organisasjonsdatabasen er altså at materialet skal gi et kunnskapsgrunnlag over kommunal organisering også over tid. Organisasjonsdatabasen kjennetegnes derfor av en stor grad av kontinuitet ved at den er sentrert rundt et knippe overordnede temaer og tilhørende spørsmålsbatterier som har blitt gjentatt over flere årganger.

Samtidig er organisasjonsdatabasen et fleksibelt kunnskapsverktøy hvor nye temaer kommer til, og noen faller fra, mellom de ulike årgangene. Dette skyldes blant annet at det oppstår nye kunnskapsbehov, men har også bakgrunn i at spørreskjemaene gjennomgår en generell revidering og oppdatering på tvers av de ulike rundene med datainnsamling, med det formål å gjøre organisasjonsdatabasen bedre kalibrert til den politiske og institusjonelle virkeligheten den forsøker å fange opp. Kombinert med endringer i kommunekartet grunnet sammenslåinger og oppsplittinger gjør dette at opplysningene vi kan hente ut av organisasjonsdatabasen ikke alltid vil være direkte sammenlignbare over tid.

Likevel har organisasjonsdatabasen fra starten av vært sentrert rundt noen overordnede temaer, og gir en mulighet til å følge utviklingstrekk over tid langs flere dimensjoner. Dette benytter vi oss av både i den stegvise gjennomgangen av resultatene fra årets undersøkelse samt gjennom å konstruere sammensatte mål (eller indekser) som vi analyserer mer spesifikt mot slutten av rapporten. I det følgende beskrives gangen i datainnsamlingen og de analysene vi presenterer i rapporten.

## 1.2 Data og metode

Sammenlignet med forrige utgave av organisasjonsdatabasen har innværende runde med datainnsamling kunnet forholde seg til et noe mer stabilt kommunekart. Forarbeidet til datainnsamlingen har derfor først og fremst fulgt opplegget som har vært gjeldende for tidligere runder med organisasjonsdatabasen, med en kritisk gjennomgang av tidligere undersøkelsesopplegg både med henblikk på spørreskjemaene som benyttes og hvordan ulike designvalg i undersøkelsesoppleggene påvirker (mulighetene for å dra nytte av) tidsdimensjonen i materialet.

I årets innsamling av data har vi benyttet oss av spørreskjemaverktøyet Easyfact, der vi, i likhet med datainnsamlingen fra 2020/21, har «delt opp» undersøkelsen i til sammen seks deler. En slik oppdeling har vist seg å fungere bra med hensyn til hvor lett det er å svare for kommunene (dvs. å sikre en god svarprosent), siden et slikt opplegg gjør det lettere for kommunedirektøren å «delegere» svargivning på ulike områder til ulike medarbeidere i kommunen.<sup>2</sup> De ulike delundersøkelsen omfattet aspekter ved kommunens organisering:

- politisk organisering og møtevirksomhet
- råd og utvalg
- innbyggermedvirkning, kommunikasjon og samarbeid
- administrativ organisering
- intern styring og styring av kommunens selskaper
- tjenesteorganisering og interkommunalt samarbeid

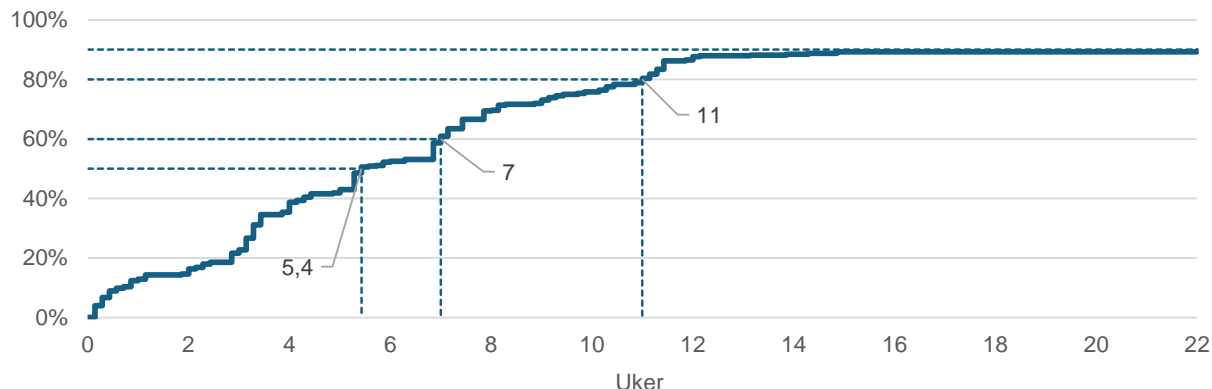
Undersøkelsen ble sendt ut 19.03.2024 og det ble gjennom verktøyet sendt ut elektroniske purringer ved manglende svar etter tre uker og deretter fire ganger til med om lag to ukers mellomrom (som kan se ved over tid avtagende «hopp» i kurven ved om lag 3, 5, 7, 9 og 11 uker). I tillegg til slike purringer – der kommunene også ble opplyst om hvilke deler av undersøkelsen man hittil hadde besvart, og hvilke deler som gjensto – har prosjektet hatt stor nytte av to studentassistenter som gjennom datainnhentingsperioden har tatt direkte kontakt med enkeltkommuner for å veilede mv. Som markert i Figur 1.1 hadde halvparten av kommunene begynt å svare etter knappe fem og en halv uke, mens seksti prosent gjorde det samme etter sju uker og åtti prosent av kommunene etter elleve uker.

---

<sup>2</sup> Se vedlegg 2 for spørreskjema og samleside for de ulike undersøkelsene.



Figur 1.1: Kommunenes svar over tid



Oversikten gjelder alle landets kommuner (N=356).

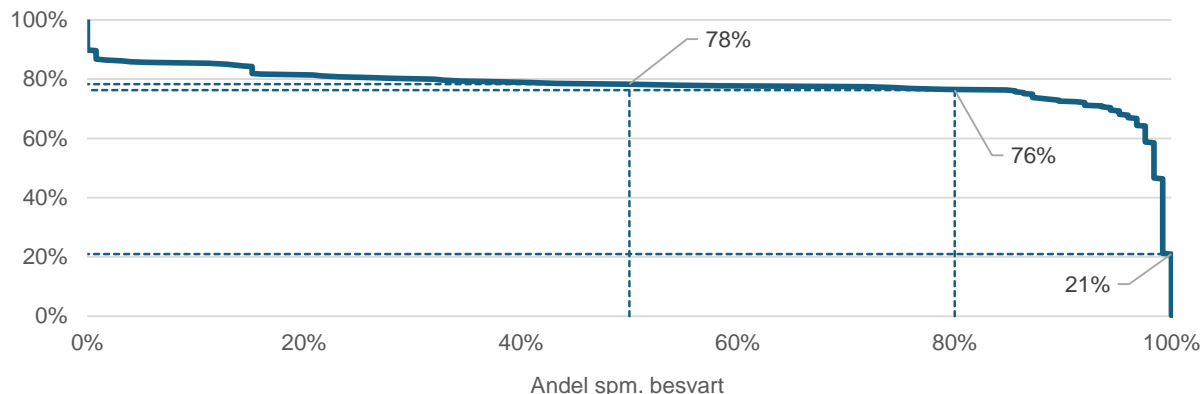
Siste aktivitet (siste delsvart) i verktøyet ble registrert 03.09.2024 og undersøkelsen ble avsluttet 10.09.2024. Ved avslutning av undersøkelsen hadde 319 av 356 kommuner (89,6 prosent) svart helt eller delvis på undersøkelsen.<sup>3</sup>

Utover en høy «generell» svarprosent, dvs. tilbøyeligheten til å svare på minst ett spørsmål, på rundt 90, kan det være på sin plass å undersøke nærmere *andelen* av spørreskjemaet, dvs. *mengden* av spørsmål, kommunene typisk svarer på. I Figur 1.2 vises hvor mange kommuner som svarer på ulike andeler av undersøkelsen.<sup>4</sup> Som markert svarer 78 prosent av kommunene på minst halvparten av spørsmålene, mens noenlunde samme andel (76 prosent) svarer på minst 80 prosent av spørsmålene: Det vanlige er altså at man svarer på en god del av spørsmålene når man først har startet å besvare undersøkelsen. Drøye 20 prosent svarer på *absolutt* alle spørsmål sett på denne måten, men, som ses av fallet i kurven i området helt til høyre i figuren, svarer de aller fleste kommuner (dvs. mer enn 95 prosent) på over seksti prosent av spørsmålene.

<sup>3</sup> Undersøkelsen ble sendt ut til 356 av landets 357 kommuner i 2024: Haram kommune, som gjenopprettes i 2024, fikk ikke undersøkelsen tilsendt.

<sup>4</sup> Oversikten i figuren gjelder spørsmål som går til *alle* kommuner (dvs. for eksempel ikke betingede oppfølgingsspørsmål), og den utelater Oslo og Bergen, som begge fikk tilsendt egne spørreskjemaer tilpasset deres parlamentariske styringsform.

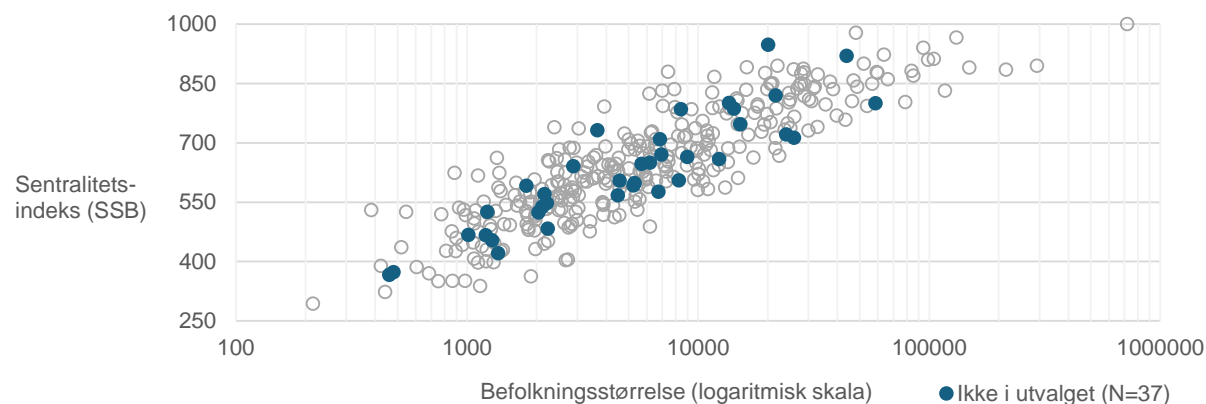
Figur 1.2: Andel spørsmål besvart



Oversikten gjelder kommunene utenom Oslo og Bergen (N=354).

Med en svarprosent på rundt 90 er det ikke å forvente at utvalget blir særlig skjevt på ulike måter, dvs. at kommunene som velger å svare på undersøkelsen skiller seg nevneverdig ut fra kommune-Norge som sådan. Likevel kan det være på sin plass å nærmere på utvalgets representativitet langs gjengse dimensjoner. Figur 1.3 viser at kommunen som *ikke* velger å være med i undersøkelsen (37 kommuner) ikke skiller seg spesielt ut: Sett opp mot den spredningen som finnes mellom kommunene både langs kommunestørrelse (førsteaksen) og sentralitet (andre aksen) er det *ikke* slik at kommunens som ikke er med i undersøkelsen er av en spesiell type (dvs. nevnte kommuner er spredt langs hele bredden av begge dimensjoner). Dersom det ikke var slik kunne man tenke seg at beregnede snitt for ulike organisasjonsvalg (som er det som ofte rapporteres i de følgende kapitlene) gir et (noe) skjevt bilde fordi en også kan tenke seg at spesielle kommuner (små/store, sentrale/ikke-sentrale) også velger spesielle organisasjonsformer, noe som vil kunne trekke nevnte snitt (noe)<sup>5</sup> opp eller ned.

Figur 1.3: Kommuner som ikke svarer sett opp mot kommune-Norge ellers. Etter befolkningsstørrelse og sentralitet

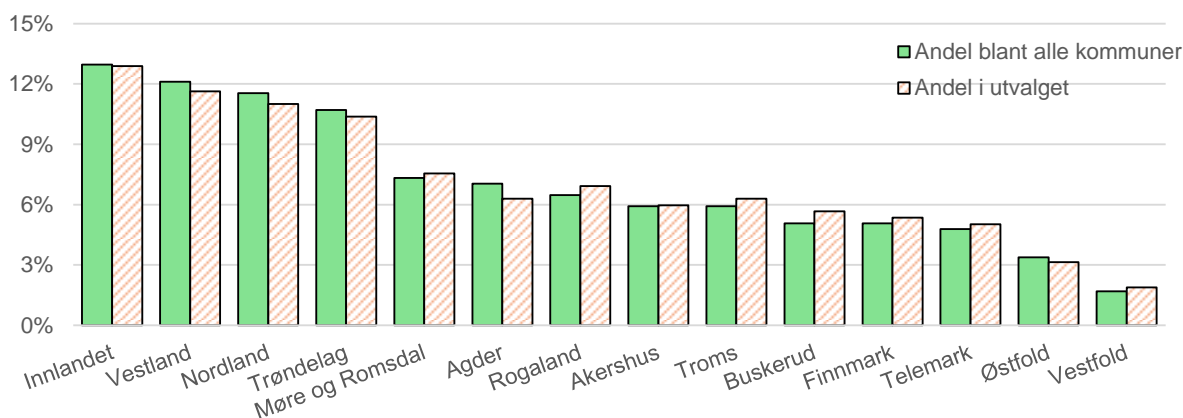


Oversikten gjelder alle landets kommuner (N=356).

<sup>5</sup> Som nevnt vil dette *usansett* ikke være et stort problem, all den tid *nær alle* kommuner er med i utvalget.

Heller ikke når det gjelder geografisk plassering er det ikke mye som skiller kommunene i utvalget som er med i våre data fra kommunene i Norge sett under ett. Figur 1.4 viser at andelen kommuner som er med i utvalget fra et bestemt fylke er nærmest identiske med den tilsvarende andelen i kommune-Norge som sådan. Slik sett er det ingenting som tyder på at data i denne runden av innsamling til organisasjonsdatabasen ikke er representativ for kommunene i Norge sett under ett.

Figur 1.4: Kommuner som ikke svarer sett opp mot kommune-Norge ellers. Etter fylke



Oversikten gjelder kommunene utenom Oslo (N=355).

Når det gjelder fylkene svarer alle elleve helt eller delvis på årets undersøkelse. I deler av undersøkelsen – dvs. deler av undersøkelsene om politisk organisering og om råd og utvalg – svarer alle ti fylkeskommuner (utenom Oslo, som er med i kommuneundersøkelsen) på spørsmålene (helt eller delvis), mens elleve fylkeskommuner (utenom Oslo) svarer i andre deler av undersøkelsen: Troms og Finnmark har i (deler av) perioden som undersøkes opptredt som egne fylker (i påvente av oppløsningen fra og med 2024), slik at disse delene av Troms og Finnmark fylkeskommune har svart som «egne organisasjoner» i nevnte deler av undersøkelsen (for eksempel når det gjelder tjenesteorganisering). De to fylkene hadde imidlertid felles fylkesting og fylkesråd (altså en parlamentarisk modell) fram til 1. januar 2024. Troms skulle derfor svart for begge fylkene under politisk organisering, men ettersom Troms har fortsatt med eget fylkesting og fylkesutvalg (altså formannskapsmodell) fra og med 1. januar 2024, vil svarene deres i noen tilfeller gjelde Troms fylkesting og fylkesutvalg for inneværende periode. Dette er kommentert i en egen fotnote lenger ned.

### 1.3 Leserveiledning

I kapitlene som følger presenterer vi funn fra årets undersøkelse, og vi sammenstiller opplysningene med data fra tidligere årganger av organisasjonsdatabasen der vi har reelle tidsserier eller sammenlignbare opplysninger over tid. Organisasjonsdatabasen kjennetegnes av stor grad av kontinuitet, og strukturen i denne rapporten er relativt lik tidligere rapporter – med ett viktig unntak. Vi har ønsket å synliggjøre relevansen av organisasjonsdatabasen for å kunne belyse og forklare mer overordnede tendenser og trender i kommunal organisering. Som et mulig verktøy her benytter vi oss av sammensatte mål i form av enkle additive indekser over spørsmålsbatterier som har vært representert i organisasjonsdatabasen over tid. Fordelen med slike indekser er at de gjør det mulig å utnytte den relativt store graden av likhet i

undersøkelsesoppleggene over tid med henblikk på hvilke tematiske områder som dekkes gjennom spesifikke spørsmålsbatterier, selv om det vil være variasjoner i type og antall enkeltindikatorer under disse. Flere av spørsmålsbatteriene i organisasjonsdatabasen egner seg til denne typen indekskonstruksjon. Vi illustrerer relevansen i den foreslåtte tilnærmingen ved å fokusere spesifikt på politisk og administrativ delegering, interkommunalt samarbeid, konkurranseutsetting og innbyggermedvirkning. Dette er temaer som har vært sentrale i organisasjonsdatabasen, og som vi også vil hevde er særlig relevante å ta utgangspunkt i når siktemålet er å forstå og forklare variasjoner i bruken av ulike organisasjonsformer både internt og i skjæringsfeltet mellom offentlig-privat og forvaltning-innbyggere over tid. Som et oppspill til videre forskningsinnsatser vil vi diskutere betydningen av variasjoner i kommunestørrelse, politisk sammensetning av de folkevalgte organene, samt hvorvidt og hvordan erfaringer med kommunesammenslåinger slår ut på de utvalgte dimensjonene.

## 2 Politisk organisering

I dette kapitlet presenterer vi data som beskriver sentrale trekk ved kommuners og fylkeskommuners politiske organisering i perioden 2020-2023 samt utviklingstrekk over tid. Kapitlet presenterer først data om politiske organer, møtefrekvens i disse samt bruk av og trekk ved utvalgsorganisering. Deretter presenteres data om delegering fra kommunestyret til andre politiske organ før vi ser på hvilken myndighet som er tillagt formannskapet, i perioden 2020-2023 og over tid.

### 2.1 Valgordningen ved konstituering av formannskap/kommuneråd og fylkesutvalg/fylkesråd

Kommuner og fylkeskommuner er i all hovedsak organisert etter formannskapsprinsippet, og konstituering av formannskap eller fylkesråd følger en av to modeller: forholdstallsvalg (jf. kommuneloven §§7-5 og 7-6) eller avtalevalg (jf. kommunelovens § 7-7). Forholdstallsvalg blir benyttet hvis ett eller flere medlemmer av kommunestyre/fylkesting krever det. Spesifikt innebærer dette at et parti eller en gruppering legger frem forslag til kandidater, som det så stemmes over. Ved avtalevalg foreligger en innstilling med forslag til medlemmer og varamedlemmer, som så skal vedtas enstemmig av kommunestyre eller fylkesting (Hovik m.fl., 2008; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019; Ot.prp. nr. 96 (2005-2006)). I Tabell 2.1 og Tabell 2.2 vises valgordningene som benyttes i kommunene og fylkeskommunene ved konstituering av henholdsvis formannskap og fylkesutvalg.

Tabell 2.1: Valgordning benyttet ved konstituering av formannskap 2000-2024. Prosent

	2000	2004	2008	2012	2016	2020	2024
Forholdstallsvalg	88,5	89,0	71,7	65,9	64,0	57,0	49,7
Avtalevalg	11,5	11,0	28,3	34,1	36,0	43,0	50,3
N	358	326	321	340	322	288	310

Spørsmål 1 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet. Oppstillingen utelater Oslo og Bergen, som begge har parlamentarisme som styringsprinsipp. Begge nevnte kommuner oppretter byrådet gjennom utpeking.

Tabell 2.2: Valgordning benyttet ved konstituering av fylkesutvalg/fylkesråd 2000-2024. Absolutte tall<sup>6</sup>

	2000	2004	2008	2012	2016	2020	2024
Forholdstallsvalg	13	10	7	8	2	3	4
Avtalevalg	5	4	4	6	12	4	4
Valg	-	-	-	-	-	1	1
Utpeking	-	-	-	-	-	2	1
N	18	14	11	14	14	10	10

Spørsmål 1 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet.

Frem til 2016 var forholdstallmetoden dominerende, men andelen kommuner som benyttet seg av denne valgformen sank frem mot 2020 og i 2024 er de to valgformene nær jevnt fordelt. På fylkesnivå har oppslutningen rundt forholdstallmetoden vært fallende over tid frem mot 2016. Etter gjennomføringen (og delvis reversering) av regionreformen ser vi at antallet fylkeskommuner som benytter hver av de to valgformene er jevnere fordelt.

## 2.2 De øverste politiske organene

### 2.2.1 Møtehyppighet og saksmengde

#### Kommuner

Som Tabell 2.3 viser, kjennetegnes møtefrekvensen i kommunestyrene av relativt stor grad av stabilitet over tid. Trenden har imidlertid vært svakt synkende hva angår møter i formannskap. Der hvor en i analysen av dataene fra 2019 antydte at møtefrekvensen hadde stabilisert seg (Jones m.fl., 2021: 19) viser altså årets undersøkelse snarere en ytterligere nedgang.

Tabell 2.3: Gjennomsnittlig antall møter i kommunestyret og formannskap/kommuneråd 1999-2023.<sup>7</sup>

	1999	2003	2007	2011	2015	2019	2023
Kommunestyre/bystyre <sup>1</sup>	9,6	8,9	9,1	9,0	9,2	9,3	9,4
Formannskap/byråd <sup>2</sup>	18,0	16,4	15,6	14,6	13,5	14,0	12,3
N <sup>1</sup> ; N <sup>2</sup>	351; 357	337; 334	318; 319	347; 346	337; 328	278; 276	301; 298

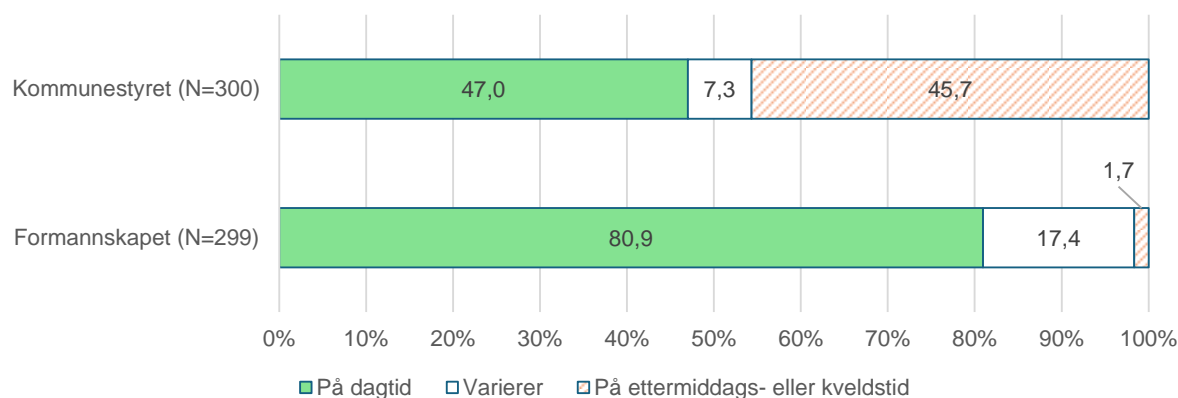
Spørsmål 2 og 5 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet.

<sup>6</sup> Tabellene som omhandler valgordning ved konstituering av fylkesutvalg gir informasjon om Troms for inneværende periode, og skulle i stedet gi informasjon om valgordning av fylkesråd for Troms og Finnmark. Vi har likevel valgt å beholde data fra Troms i denne tabellen.

<sup>7</sup> De to kommunene med parlamentarisk styreform, Bergen og Oslo, hadde henholdsvis 11 og 13 bystyremøter og 49 og 97 kommunerådsmøter i 2023. Dette er i øvre sjikt blant alle andre kommuner (der maksimum antall møter i kommunestyret er 17 og i formannskapet 27). Ingen av snittene som oppgis i tabellen for 2023 endres nevneverdig dersom Oslo og Bergen tas ut av beregningen, og vi rapporterer ellers tall der disse kommunene er med siden dette også er gjort i resultatene fra tidligere undersøkelser.

Utover dataene på generell møtefrekvens som gis i Tabell 2.3, registrerer organisasjonsdatabasen også informasjon om hvordan møter i lokale folkevalgte organer er organisert. Som Figur 2.1 viser, er møter i formannskapet i hovedsak organisert på dagtid, mens møtene i kommunestyret er jevnere fordelt mellom dagtid og ettermiddag/kveldstid. Disse tallene samsvarer med funnene i 2019/2020-undersøkelsen, hvor (en variant av) dette spørsmålet ble inkludert i spørreskjemaet for første gang (jf. Jones m.fl., 2021: 24).

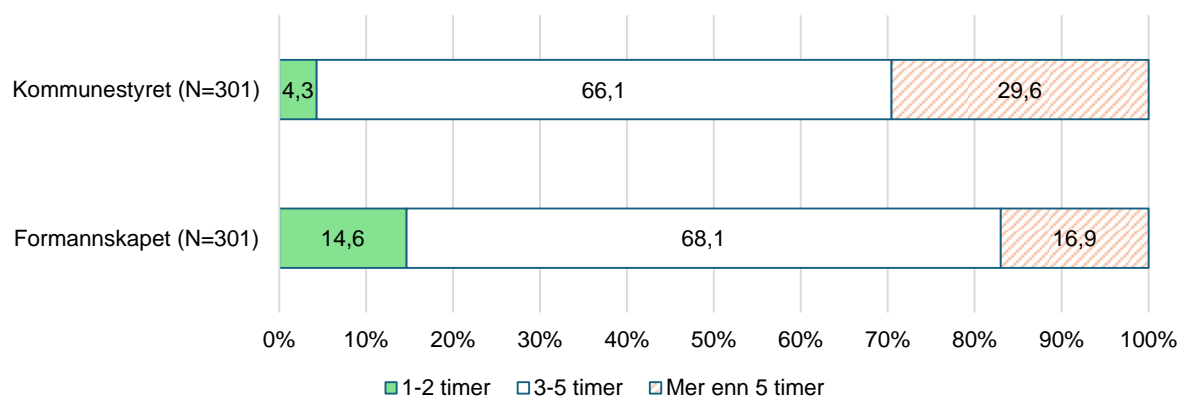
Figur 2.1: Møtetidspunkter i kommunestyre og formannskap/kommuneråd. Prosent



Spørsmål 7 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet.

I Figur 2.2 viser vi hvor lenge møtene i kommunestyret og formannskapet typisk varer. Sammenlignet med tall fra forrige runde av organisasjonsdatabasen (Jones m.fl. 2021: 25) er det nå en større andel av kommunestyrene som rapporterer at møter varer mer enn 5 timer. Utover dette viser også de nyeste tallene at møtelengde i både kommunestyre og formannskap i all hovedsak faller inn under intervallet 3-5 timer.<sup>8</sup>

Figur 2.2: Møtelengde i kommunestyre og formannskap/kommuneråd. Prosent

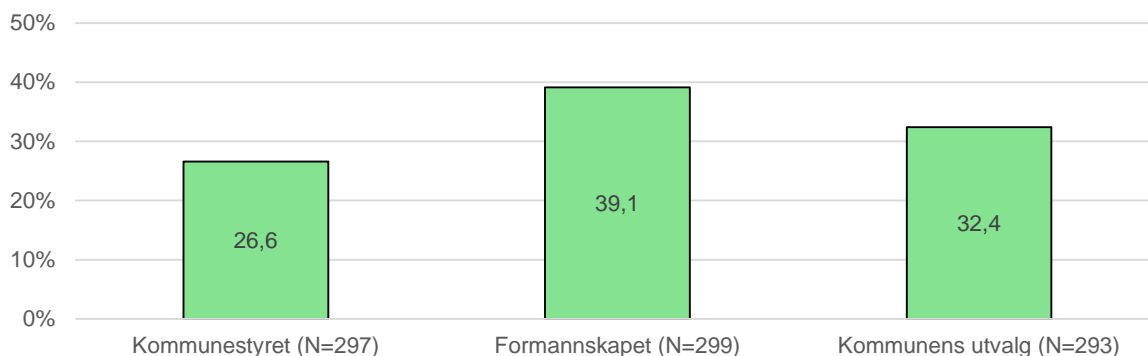


Spørsmål 8 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet. En kommune (0,33 prosent) oppgir at møter i formannskapet vanligvis tar mindre enn en time.

<sup>8</sup> I Bergen varer et kommunestyremøte normalt mer enn 5 timer og et møte i kommunerådet mindre enn 1 time. I Oslo varer et kommunestyremøte normalt mer 3-5 timer og et møte i kommunerådet 1-2 timer.

Kommuneloven gir anledning til å organisere møter som fjernmøter, hvor en benytter ulike digitale hjelpemidler for å avholde møter uten at samtlige møtedeltagere deltar fysisk. Dette var høyaktuelt da forrige runde med datainnsamling til organisasjonsdatabasen ble gjennomført og spørsmålet ble inkludert for første gang, i lys av de restriksjoner COVID-19 pandemien la på ordinær møtevirksomhet. Tallene i Figur 2.3 viser likevel at bruken av fjernmøter er sammenlignbart med tallene fra 2020 (jf. Jones m.fl., 2021: 25) og at denne møteformen benyttes tidvis av et sted mellom 30 og 40 % på tvers av ulike kommunale møtefora.

Figur 2.3: Bruk av fjernmøter i kommunestyre, formannskapet og utvalg. Prosent



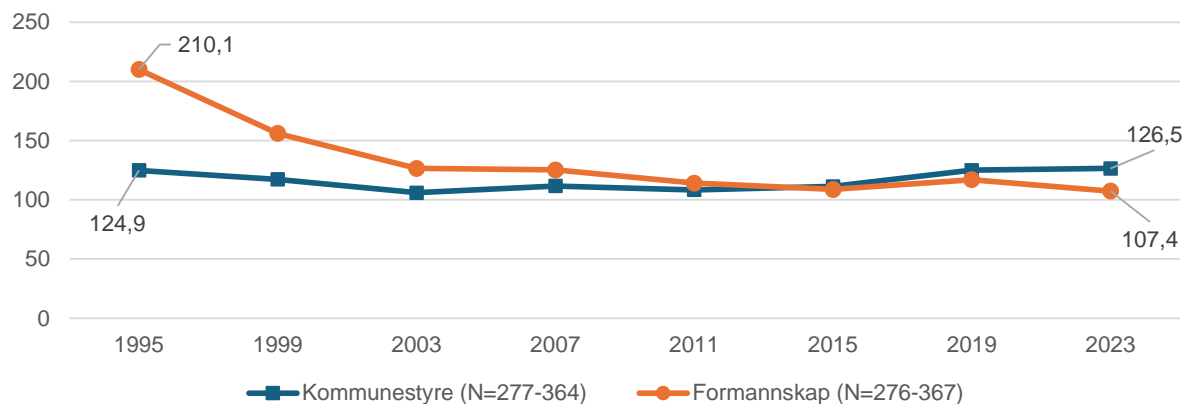
Spørsmål 9 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet.

Når det gjelder saksomfanget i henholdsvis formannskapet og kommunestyre viser Figur 2.4 noe forskjellige mønstre. Der hvor antall saker som behandles av kommunestyrene i løpet av et år tilsynelatende følger en bevegelse over tid hvor saksomfanget i 2023 etter periodevise nedganger er tilsvarende som i 1995, er det større variasjoner fra år til år fra 2007 og utover hva angår saker behandlet i formannskapet. I sum viser tallene at antall saker behandlet i formannskapet har gått ned over tid.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> I Bergen behandlet kommunestyret 451 saker og kommunerådet 734 saker i 2023. I Oslo behandlet kommunestyret 507 saker og kommunerådet 1362 saker i 2023.



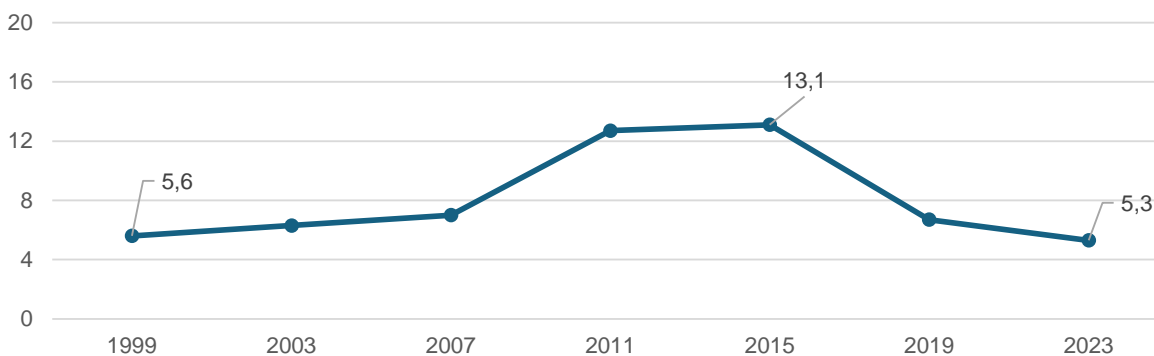
Figur 2.4: Gjennomsnittlig antall saker behandlet i kommunestyre og formannskap 1995-2023



Spørsmål 3 og 6 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet.

I Figur 2.5 gjengis tall over utviklingen i antallet interpellasjoner per år mellom 1999 og 2023. Analyser av tidligere årganger av organisasjonsdatabasen la vekt på hvordan antallet interpellasjoner økte kraftig mellom 2007 og 2011, og deretter hadde en utflating (Monkerud m.fl., 2016: 34). Tallene viser imidlertid at trenden fra 2015 har snudd og snarere ser ut til å ha lagt seg på et nivå tilnærmet 1999.<sup>10</sup>

Figur 2.5: Gjennomsnittlig antall spørsmål (interpellasjoner) i kommunestyret 1999-2023



Spørsmål 4 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet (N=273-319).

## Fylkeskommuner

I Tabell 2.4 ser vi at møtefrekvensen også i fylkestinget er preget av stor grad av stabilitet over tid, med et snitt på rundt 5,5-6 møter hvert år. For møter i fylkesutvalget/fylkesrådet ses en viss tendens til at frekvensen øker over tid (motsatt trenden for kommunestyremøter; jf. tabell 2.3).

<sup>10</sup> I Bergen var det 35 interpellasjoner i kommunestyret i 2023, og i Oslo var det fire i 2023.

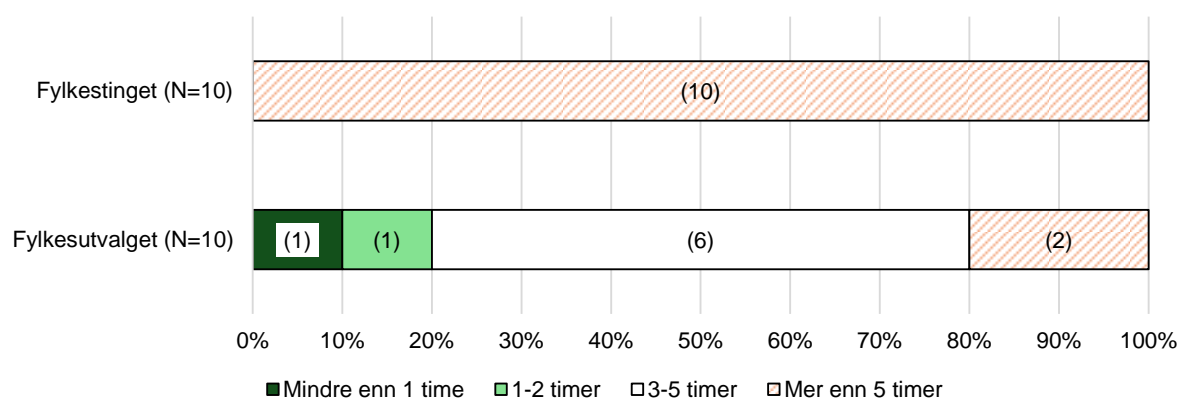
Tabell 2.4: Gjennomsnittlig antall møter i fylkestinget og fylkesutvalget 1999-2023

	1999	2003	2007	2011	2015	2020	2023
Fylkestinget <sup>1</sup>	5,7	5,7	6,2	6,1	6,2	5,8	5,5
Fylkesutvalget/-rådet <sup>2</sup>	14,2	13,7	20,4	19,5	15,4	25,0	21,7
N <sup>1</sup> ; N <sup>2</sup>	17; 18	15; 15	16; 16	17; 17	18; 14	10; 10	10; 10

Spørsmål 2 og 5 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet.

Når det gjelder når (på dagen) møter i fylkestinget og fylkesutvalget (fylkesrådet for Viken og Nordland) svarer alle at slike holdes på dagtid. På spørsmålet om møtenes varighet svarer alle fylker at fylkestingsmøter alltid varer mer enn fem timer, mens det er noe mer variasjon når det gjelder møtelengde for fylkesutvalg/fylkesråd. Brorparten av fylkene oppgir at møter i fylkesutvalget/fylkesrådet varer mellom tre og fem timer, mens et fåtall oppgir lenger eller kortere møtetid (se Figur 2.6).

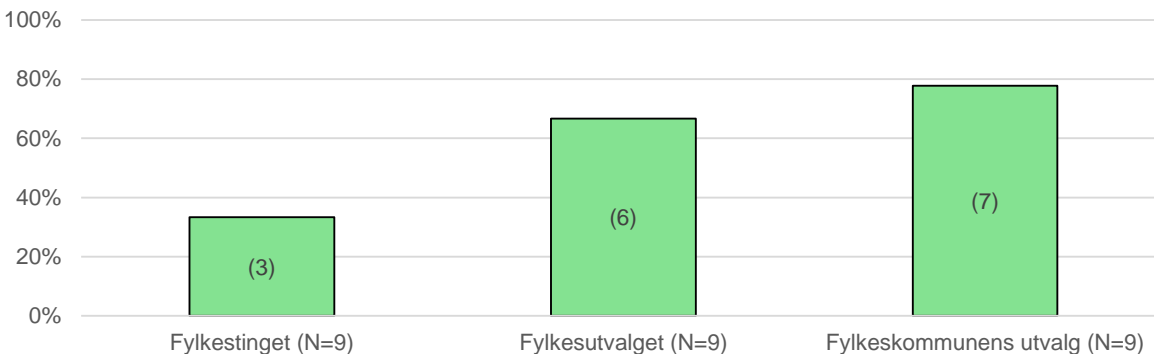
Figur 2.6: Møtelengde i fylkestinget og fylkesutvalg/-råd. (Absolutte tall)



Spørsmål 8 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet.

I Figur 2.7 vises at fjernmøter også benyttes i et visst monn av fylkeskommunene, og mer enn det en ser i kommunene (jf. figur 2.3). Mest benyttes dette for møter i fylkeskommunens utvalg – sju av ni fylkeskommuner som svarer på dette spørsmålet oppgir at slike utvalg benytter seg av fjernmøter.

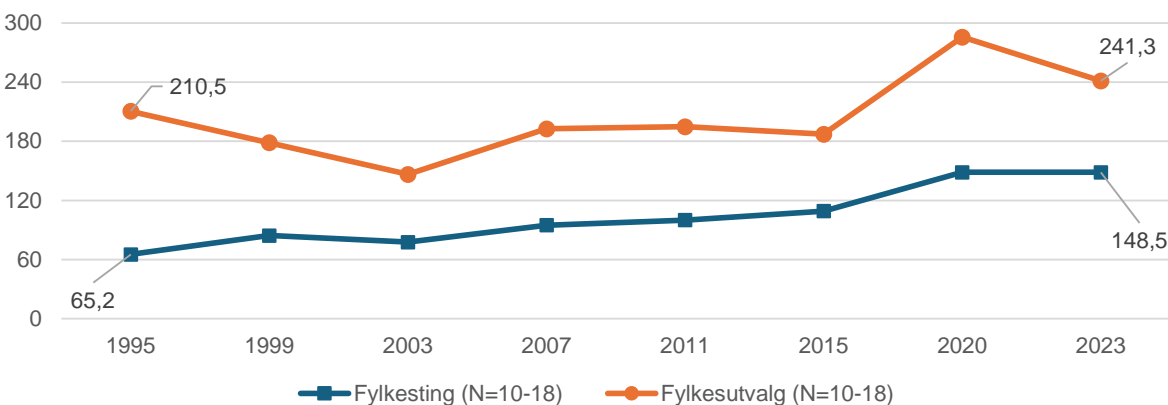
Figur 2.7: Bruk av fjernmøter i fylkestinget, fylkesutvalget og utvalg. (Absolutte tall)



Spørsmål 9 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet.

Saksomfanget i henholdsvis fylkesting og fylkesutvalg (fylkesråd for Nordland og Viken) ser ut til å ta seg opp over tid: Særlig i de siste årene (2020-2023) ser en i Figur 2.8 en viss økning i antall saker (pr. år) behandlet i fylkesutvalget (eller -rådet), slik at snittet øker fra 180-200 til rundt 240 i inneværende periode.<sup>11</sup> For møter i fylkestinget ser man en jevn økning i saksmengden over tid (fra rundt 65 saker i snitt i 1995 til knappe 150 i inneværende periode).

Figur 2.8: Gjennomsnittlig antall saker behandlet i fylkestinget og fylkesutvalget 1995-2023



Spørsmål 3 og 6 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet.

Som i 2020 ble det også i denne runden stilt spørsmål om antallet interpellasjoner fra politikerne som ble stilt i perioden. Mens det i 2020 i snitt ble stilt 22,4 interpellasjoner (Jones m.fl. 2021:29) ble det i 2023 stilt i snitt 14 interpellasjoner – med et visst spenn mellom ulike fylkeskommuner (der det minste antallet var to interpellasjoner og det største var 35).

<sup>11</sup> Viken og Nordland (som har parlamentarisme som styringsprinsipp) ligger i det øvre sjiktet, med henholdsvis 199 og 227 møter i fylkestinget og 247 og 398 møter i fylkesrådet.

## 2.2.2 Myndighet og arbeidsoppgaver

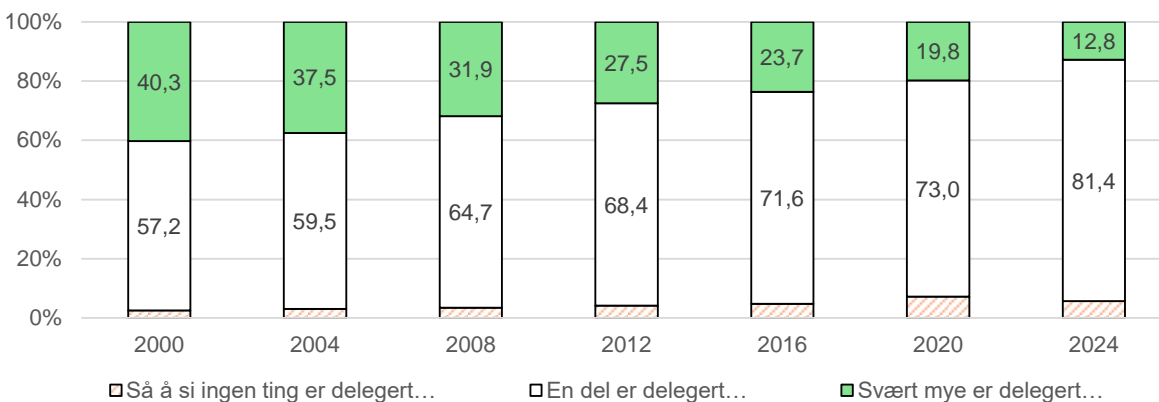
Måten saker fordeles mellom politiske organer gir en indikasjon på rollene de ulike organene er tiltenkt å fylle. Økt delegering fra kommunestyret ut til andre politiske organ kan være forenlig med at kommunestyret er et beslutningsorgan som driver med mer overordnet strategisk styring. Motsatt kan mindre omfang av delegering indikere at kommunestyret er tettere koplet på kommunens daglige drift ved at sentrale beslutninger som vedrører ulike tjenestoområder er konsentrert i kommunestyret.

### Kommuner

Figur 2.9 viser at omfanget av delegering er synkende over tid og tallene fra 2024 føyer seg således inn i et etablert mønster. Samtidig viser tallene at nedgangen er mer betydelig mellom 2020 og 2024 enn mellom øvrige tidsintervaller. I 2024 er det kun 38 kommuner – eller 12,8 prosent – som rapporterer at svært mye er delegert fra kommunestyret. Dette er en nedgang på 7 prosentpoeng, mot en gjennomsnittlig nedgang på om lag 4 prosentpoeng i snitt mellom de foregående årgangene.

Tilsvarende ser vi at andelen kommuner som delegerer en del ut fra, men beholder vesentlig beslutningsmyndighet innad i kommunestyret, er jevnt økende. Også langs denne dimensjonen er differansen mellom 2020 og 2024 større enn mellom tidligere årganger (om lag 8 prosentpoeng sammenlignet med om lag 3 prosentpoeng i gjennomsnitt mellom hver årgang fra 2000 til 2020). Som ved tidligere årganger er andelen kommuner som rapporterer at så å si ingenting delegeres videre til andre folkevalgte organer svært lav (5,7 %).

Figur 2.9: Delegering av myndighet fra kommunestyret til andre politiske organ 2000-2024. Prosent



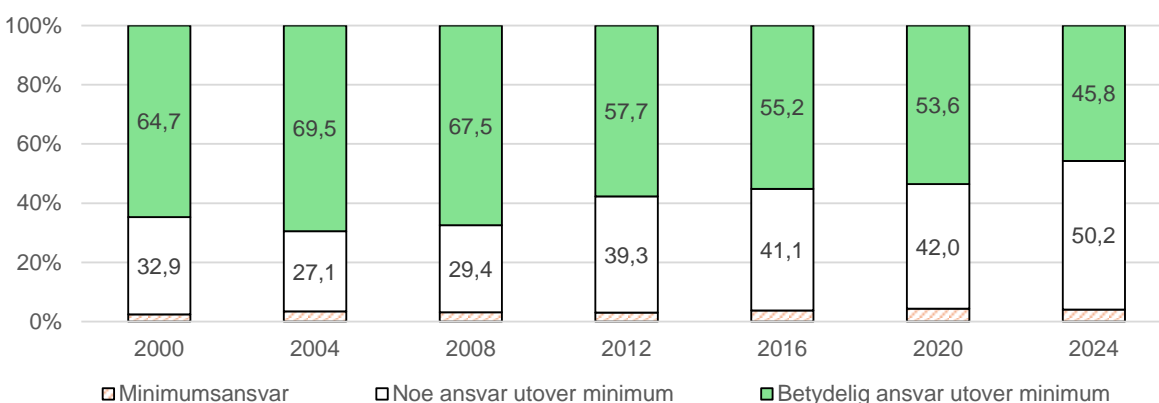
Spørsmål 10 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet (N=274-336).

I tilknytning til Figur 2.9 er det også relevant å merke seg at andelen kommuner som har delegert myndighet fra kommunestyret til andre folkevalgte organer har økt noe over tid, med en særlig (og tilsynelatende forbigående) forhøyet takt mellom 2016 og 2020. Differansen som observeres mellom 2016 og 2020 kan nok i noen grad ha sammenheng med at dataene for 2020 inkluderer kommuner som befinner seg i en innkjøringsfase hva angår kommunestruktur. De opplevde antagelig forhøyet oppmerksomhet rundt kommunens oppgaveløsning og et påfølgende behov for å forankre sentrale beslutninger i kommunestyret. Dette føyer seg likevel

inn i en mer generell trend over tid, hvor omfanget av delegering til folkevalgte organ utenfor kommunestyret reduseres og hvor kommunestyrene på sin side håndterer en bredere saksportefølje.

I Figur 2.10 ser vi nærmere på hvor stort ansvarsområde som håndteres av formannskapet, hvor et tilsvarende mønster gjør seg gjeldende. Spesifikt ser vi at andelen kommuner hvor formannskapet har ansvaret for et betydelig omfang av saker utover lovens minimum har sunket over tid, og utgjør nå ca. 46 prosent av kommunene. Motsatt kan vi observere en økning over tid særlig hva angår midtkategorien, altså hvor formannskapet behandler en viss mengde saker utover minimumsnivået fastsatt i loven. Sett under ett indikerer Figur 2.9 og Figur 2.10 således en konsentrasjon av beslutningsmyndighet i kommunestyret over tid.

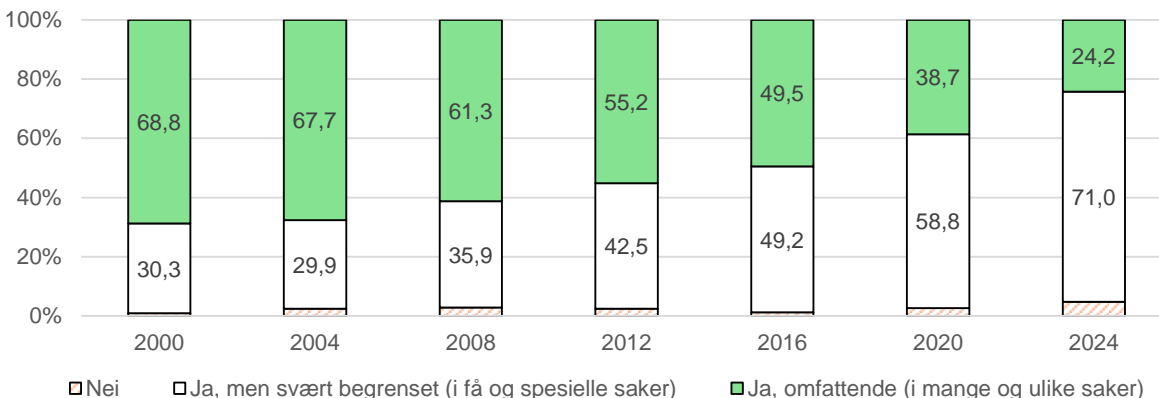
Figur 2.10: Formannskapets rolle i det politiske styringssystemet 2000-2024. Prosent



Spørsmål 12 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet (N=278-367).

At kommunestyret antar en viktigere funksjon innebærer imidlertid ikke at formannskapet i sin helhet avskjæres fra å fatte beslutninger av en viss betydning. Som Figur 2.11 viser er likevel andelen kommuner som oppgir at formannskapet fatter beslutninger i svært begrenset omfang klart størst, og gjelder i 2024 71 prosent av kommunene. Vi ser også her at endringen mellom 2020 og 2024 er prosentvis større enn mellom tidligere runder med datainnsamling. Motsatt har andelen kommuner som oppgir at formannskapet har omfattende myndighet til å fatte endelige beslutninger gjennomgående sunket over tid, og utgjør nå om lag ¼ av kommunene. Til dette kan vi også bemerke at andelen kommuner som oppgir at formannskapet ikke har beslutningsmyndighet i noen saker fremdeles er lav, men har samtidig økt over tid og utgjør nå rundt 5 prosent.

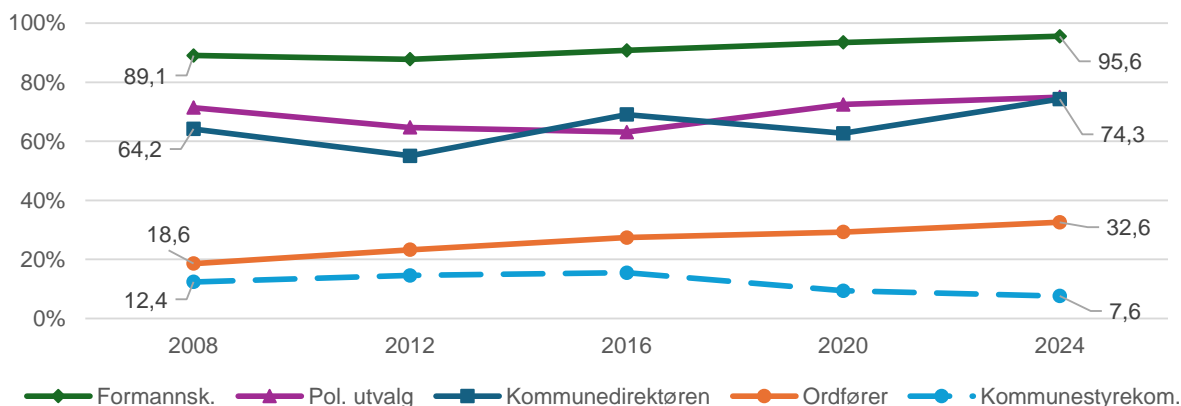
Figur 2.11: Formannskapetets myndighet til å fatte endelige beslutninger 2000-2024. Prosent



Spørsmål 11 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet (N=274-340).

Siden 2008 har det blitt spurt om hvilke organer som innstiller til kommunestyret, og i Figur 2.12 nedenfor gjengis tallene fra den resulterende tidsserien. Som tallene nedenfor viser, er formannskapet og kommunedirektøren de organene som oftest innstiller til kommunestyret.

Figur 2.12: Kommunale organer som innstiller til kommunestyret 2008-2024. Prosent



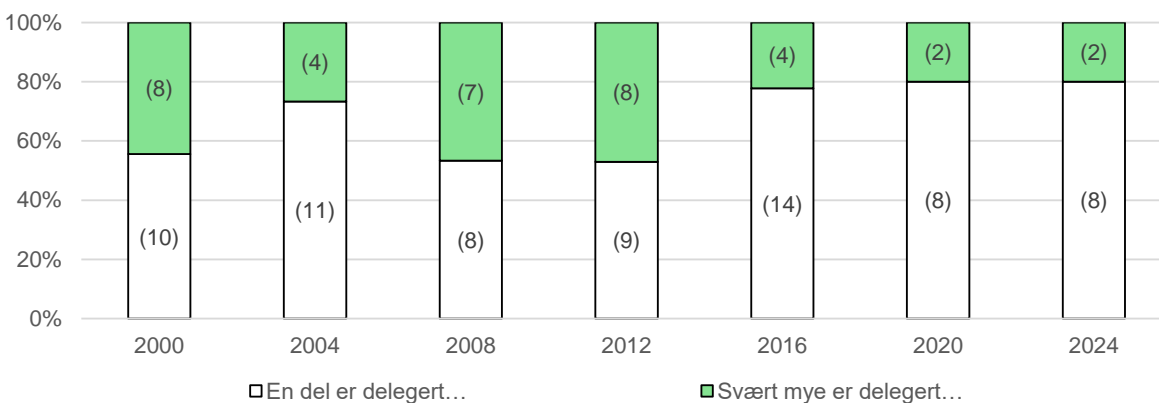
Spørsmål 13 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet (N=276-343).

Nesten 96 prosent av kommunene oppgir at formannskapet innstiller til kommunestyret, og vi ser også av tallene at formannskapet har konsistent rangert høyest siden dette spørsmålet ble innført i organisasjonsdatabasen i 2008. Vi ser også at det er relativt beskjedne endringer mellom de ulike årgangene innenfor hver kategori av kommunale organ som har innstillingsmyndighet, og de endringene som finner sted føyer seg ikke nødvendigvis inn i et konsistent mønster. Andelen som oppgir at ordføreren har innstillende myndighet øker jevnt over tid, samtidig som den tiltagende betydningen av kommunestyrekomiteer notert av Monkerud m.fl. (2016) har avtatt over tid. Den største endringen fra 2020 til 2024 finner vi først og fremst i andelen som oppgir at kommunedirektøren har innstillende myndighet – i 2024 gjelder dette for  $\frac{3}{4}$  av kommunene.

## Fylkeskommuner

I Figur 2.13 ser man at også fylkeskommunene i stort delegerer «en del» fra fylkestinget til andre politiske organer, og at tendensen til å delegerer «svært mye» avtar over tid. Ingen fylker oppgir at «så å si ingenting er delegert».

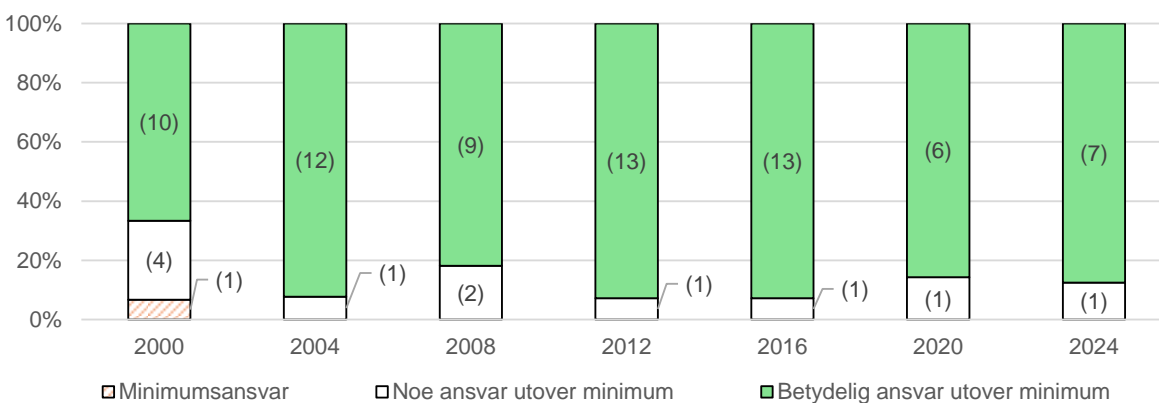
Figur 2.13: Delegering av myndighet fra fylkestinget til andre politiske organ 2000-2024. (Absolutte tall)



Spørsmål 10 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet (N=10-18).

I Figur 2.14 vises at langt de fleste fylkeskommuner gir fylkesutvalget et betydelig ansvar: I 2024 er det kun 1 av alle 8 fylkeskommuner (dvs. alle utenom Viken og Nordland) som gir fylkesutvalget kun «noe ansvar». Ingen fylkeskommuner gir fylkesutvalget kun et «minimumsansvar».

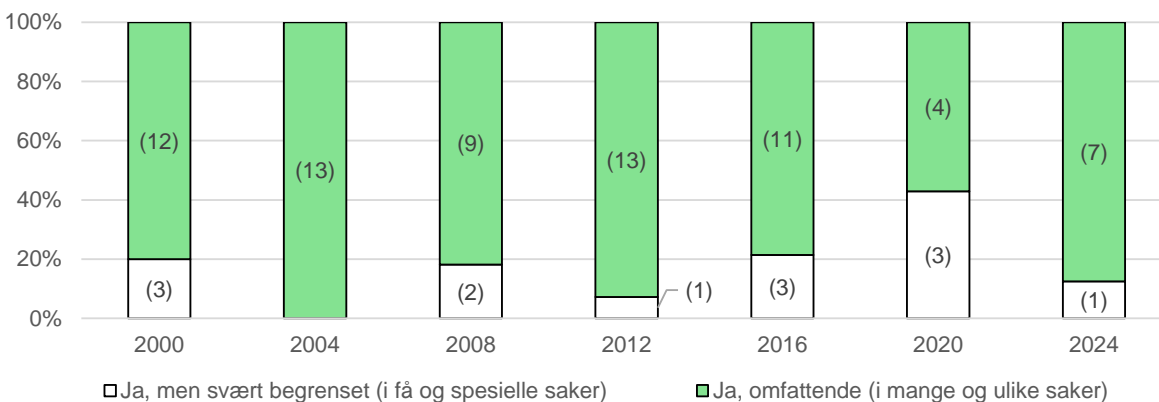
Figur 2.14: Fylkesutvalgets rolle i det politiske styringssystemet 2000-2024. (Absolutte tall)



Spørsmål 12 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet (N=7-15).

Fylkesutvalgets myndighet til å fatte endelige beslutninger er gjennomgående høy på hele 2000-tallet (se Figur 2.15), og kun et fåtall fylker gir fylkesutvalget «begrenset myndighet».

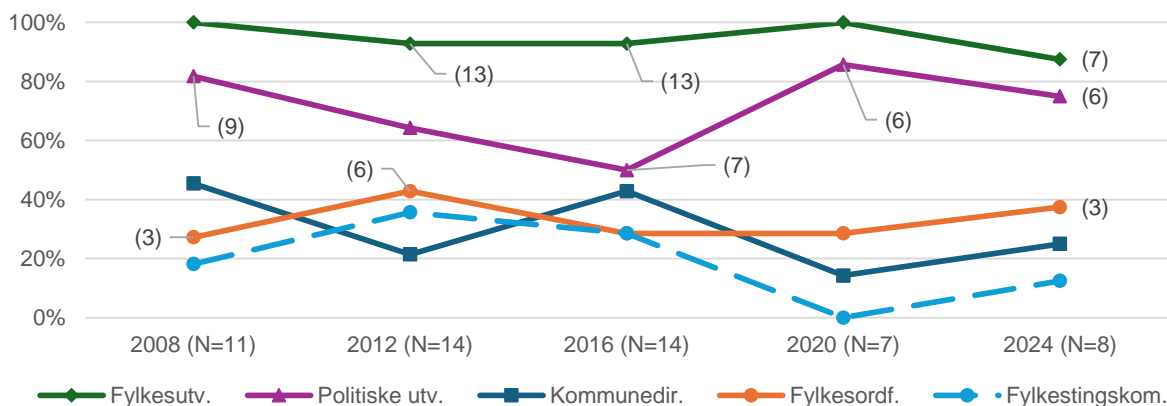
Figur 2.15: Fylkesutvalgets myndighet til å fatte endelige beslutninger 2000-2024. (Absolutte tall)



Spørsmål 11 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet (N=7-15).

Som for kommunene (se Figur 2.12) er det også en tendens blant fylkene til at det er fylkesutvalget som innstiller mest til fylkestinget – gjennom hele perioden som undersøkes. En ser også at politiske utvalg i stor grad gis innstillingsrett, noe som tilter mot slutten av undersøkelsesperioden (se Figur 2.16).

Figur 2.16: Fylkeskommunale organer som innstiller til fylkestinget 2008-2024. (Absolutte tall)



Spørsmål 13 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet.

## 2.3 Utvalgsorganisering

Kommuneloven §5-7 og §5-9 gir kommuner anledning til å opprette utvalg og kommunestyrekomiteer med avgrensede oppgaver og ansvar, både midlertidige og permanente, som enten forbereder saker for kommunestyret eller – der hvor de har fått delegert myndighet – behandler og fatter beslutning i den tildelte saken (jf. Regjeringen, 2018). Hovedutvalgsmodellen var lenge den dominerende formen for utvalgsorganisering. Modellen la opp til en utvalgsstruktur som følger sektorgrensene, altså med utvalg for undervisning, helse- og sosial, kultur, og tekniske saker. En slik sektorisert utvalgsstruktur ble kritisert for å



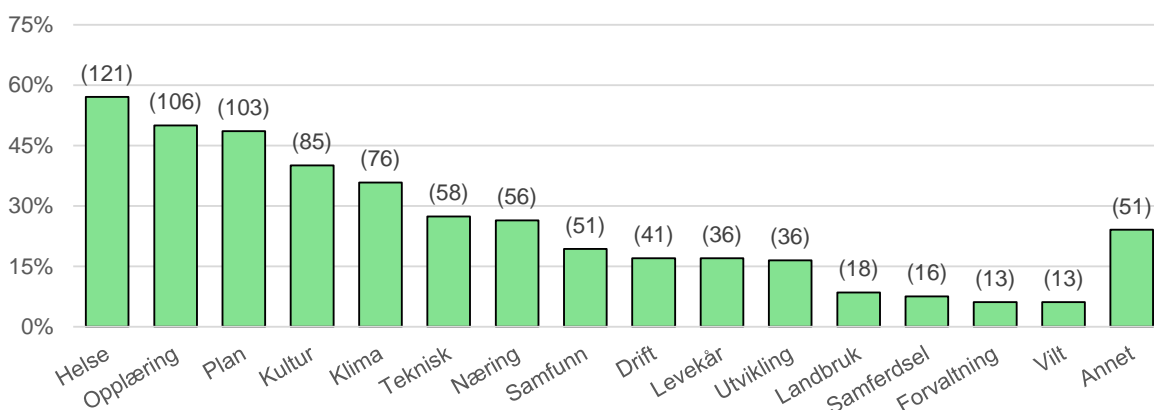
vanskeliggjøre formannskapetets og kommunedirektørens muligheter for overordnet samordning og iverksetting, og ble gradvis utfordret av andre modeller fra 1980- og 1990-tallet og utover (Monkerud m.fl., 2016: 43-44). Da gikk noen kommuner over til en funksjonsbasert utvalgsinndeling (Monkerud og Klausen, 2020: 34).

Det er således to hovedmodeller for utvalg som er gjeldende per i dag: Den tradisjonelle formålsorganiseringen som følger sektorgrensene, og funksjonsorganisering, hvor utvalg avgrenses av hvilken type oppgave som betjenes, eksempelvis drift og utvikling (jf. Monkerud m.fl., 2016: 44). I det følgende ser vi nærmere på bruk og organisatorisk innretning av utvalg i kommuner og fylkeskommuner per 2024. Spørsmålsbatteriet om utvalg i 2024 fulgte tilsvarende oppsett som i forrige runde med datainnsamling (Jones m.fl., 2021), som også skiller seg noe fra tidligere årganger. Sammenligninger over tid begrenser seg derfor til de siste to årgangene.

## Kommuner

Om lag 80 prosent av kommunene oppgir at det er opprettet utvalg i perioden 2020-2024. Det vanligste (som gjelder for 75,6 prosent av kommunene) er at kommunen har etablert faste utvalg, mens 19,6 prosent av kommunene oppgir at de ikke etablerte utvalg. 4,1 prosent av kommunene oppgir at de utelukkende har basert seg på midlertidige utvalg, mens kun to kommuner oppgir at de benyttet begge utvalgstyper. I organisasjonsdatabasen registreres det informasjon om de enkelte utvalgene kommunene har opprettet. I 2024 ble det registrert informasjon om i alt 624 utvalg (en økning fra 577 utvalg registrert i forrige runde), som ble videre klassifisert ut fra ansvarsområder de betjener, demografi (antall og trekk ved medlemmene) og type beslutningsmyndighet. I Figur 2.17 ser vi i første omgang nærmere på hvordan utvalgene er spesialisert.

Figur 2.17: Ansvarsområder for kommunale utvalg. Prosent



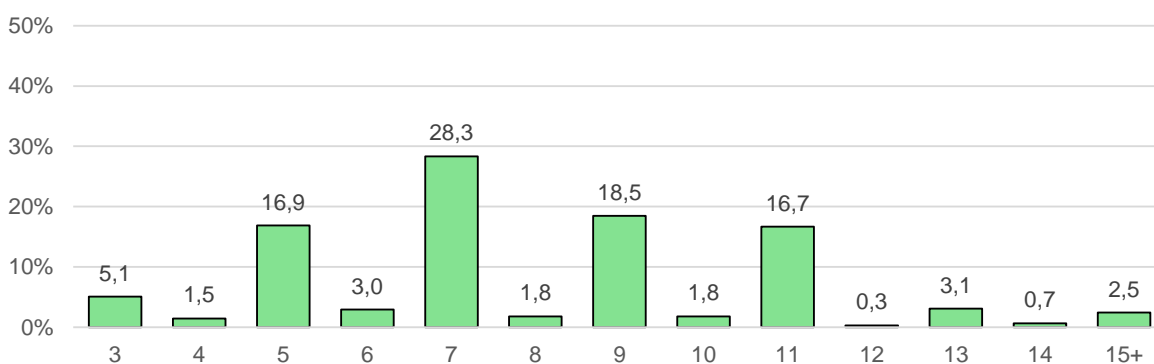
Spørsmål 1.1 og 1.2 i undersøkelsen om råd og utvalg (N=212). Antall kommuner i parentes.

Som tallene i Figur 2.17 viser, er sektorspesialisering fremdeles et bærende prinsipp i organiseringen av kommunale utvalg. Det er verdt å merke seg at organiseringen av kommunale tjenester, herunder de folkevalgte organene som fatter beslutninger om bevilgninger til og innholdet i disse, ikke finner sted i et lokalpolitisk vakuum, men i betydelig grad gjenspeiler de spesialiseringsprinsippene som gjør seg gjeldende på statlig nivå. Tallene over utvalgsspesialiseringen synes i så måte å reflektere kommunens rolle som iverksetter av statlig politikk. Over halvparten av utvalgene følger sektorlinjene rundt de tunge

velferdsområdene – helse og opplæring – men som vi også ser er det et visst innslag av funksjonsbasert organisering, eksempelvis knyttet til næring (26,4 %) og drift (19,3 %).

I organisasjonsdatabasen samles det som nevnt også inn informasjon om utvalgenes størrelse og demografiske komposisjon. I Figur 2.18 presenteres utvalgene vi har registrert informasjon om, etter størrelse. Som tallene viser, har det vanligste kommunale utvalget 7 medlemmer (dette gjelder for 28,3 prosent av utvalgene), og 80 prosent av utvalgene har mellom 5 og 11 medlemmer. Dette er relativt likt som for utvalgspopulasjonen beskrevet i forrige runde med datainnsamling (Jones m.fl., 2021: 38).

Figur 2.18: Antall medlemmer i kommunale utvalg. Prosent



Spørsmål 1.1 og 1.2 i undersøkelsen om råd og utvalg (N=611).

I Tabell 2.5 gjengir vi informasjon om kommunale utvalgs demografiske sammensetning, basert på et utvalg hvor vi ser nærmere på de fem vanligste utvalgstypene. Som vi ser av tallene har et klart flertall av utvalgene representasjon fra kommunestyrepolitikere – på tvers av de fem utvalgstypene gjelder dette for om lag 70 prosent av utvalgene. Sett under ett har 20 prosent av utvalgene gjennomgående presentasjon, og dette gjelder for 40 av kommunene i 2024. Kvinneandelen varierer fra 42,8 prosent på klimaområdet til 50 prosent på helseområdet, mens utvalgsmedlemmene i all hovedsak er over 30 år. De generelle mønstrene synes derfor å være relativt stabile mellom 2020 og 2024 (jf. Jones m.fl., 2021: 38), og kvinneandelen har med dette holdt seg på et stabilt nivå siden 2000 (jf. Monkerud m.fl., 2016: 55).

Tabell 2.5: Sentrale kjennetegn ved kommunale utvalg, generelt og ved de fem vanligste utvalgstypene. Prosent

	Gjn.sn. antall medl.	Gjn.sn. andel komm.- styrrepr.	Andel utvalg med gjennomg. repr.	Gjn.sn. andel kvinner i utv.	Gjn.sn. andel under 30 i utv.	N
Alle utvalg	7,9	71,6	31,5	45,0	6,6	543-611
Helse	8,2	70,4	21,7	50,1	6,9	112-126
Opplæring	8,4	71,9	22,2	48,1	10,2	94-105
Plan	8,4	73,6	34,9	42,9	3,8	100-112
Kultur	8,8	68,0	15,2	47,4	10,2	73-84
Klima	8,8	69,2	26,1	42,8	8,6	62-74

Spørsmål 1.1 og 1.2 i undersøkelsen om råd og utvalg.

I organisasjonsdatabasen registreres det også ytterligere informasjon om hvorvidt utvalgene har beslutningsmyndighet og innstillingsrett overfor henholdsvis formannskap og kommunestyre. Som Tabell 2.6 viser, er det kun et fåtall kommunale utvalg som ikke har denne myndighetskompetansen. Brorparten har beslutningsmyndighet, og vi ser at det typiske utvalget innstiller enten til kommunestyret eller til både kommunestyre og formannskap, med få unntak tilsvarende tallene fra 2020/2021 (Jones m.fl., 2021: 39).

Tabell 2.6: Beslutningsmyndighet og innstillingsrett blant de fem vanligste utvalgstypene. Prosent

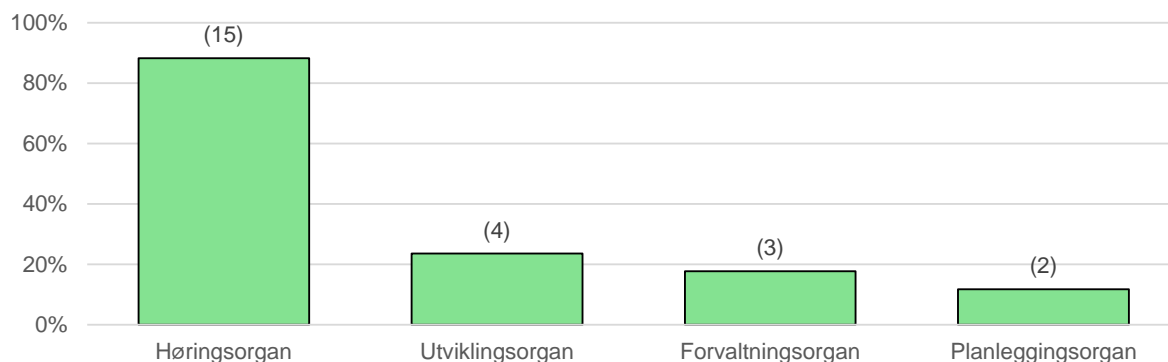
	Utvalget innstiller til:					N
	Andel utv. med beslutn.- mynd.	Formann- skapet	Komm.- styret	Både formann- skapet og komm.- styret	Har ikke innstil- lingsrett	
Alle utvalg	75,9	13,7	43,5	33,4	9,5	593-614
Helse	79,7	12,5	43,0	40,6	3,9	123-128
Opplæring	81,9	11,2	39,3	45,8	3,7	105-107
Plan	88,1	9,8	54,5	32,1	3,6	109-112
Kultur	86,9	12,8	39,5	44,2	3,5	84-86
Klima	84,2	14,3	36,4	45,5	3,9	76-77

Spørsmål 1.1 og 1.2 i undersøkelsen om råd og utvalg.

Kommunelovens §5-7 åpner også for at kommuner kan opprette utvalg med ansvar for en geografisk del av kommunen. Medlemmene av kommunedelsutvalget kan velges direkte av innbyggerne i kommunedelen (jf. §5-8) eller av kommunestyret (jf. §5-7). 6 prosent, 17 kommuner, opererer med slike kommunedelsutvalg. Av disse velges 5 av 17 av innbyggerne i kommunedelen, mens 12 av 17 er valgt av kommunestyret. Som det framgår av Figur 2.19, er

kommunedelsutvalget primært benyttet som et rådgivende organ – dette gjelder for 15 av 17 kommuner som oppgir at de benytter seg av denne utvalgsformen.

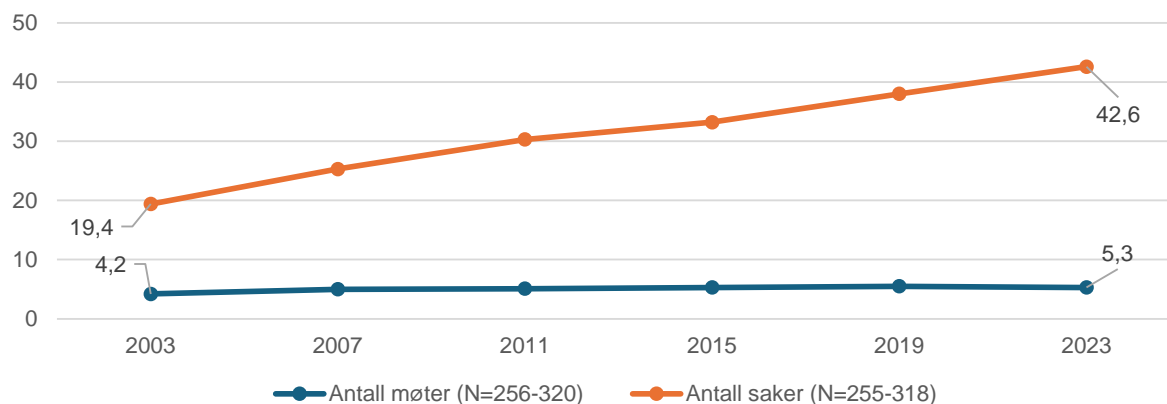
Figur 2.19: Rollen til kommunedelsutvalget. Prosent



Spørsmål 2.2 i undersøkelsen om råd og utvalg (N=17). Antall kommuner i parentes.

I spørsmålsbatteriet om utvalgsorganisering har organisasjonsdatabasen siden 2004 også registrert informasjon om møtefrekvens og saksomfang i kommunens kontrollutvalg. Som det framgår av Figur 2.20, har møtefrekvensen holdt seg noenlunde stabil, men saksomfanget – altså antall saker som behandles i utvalget – har sett en jevn stigning over tid, fra i snitt 19,4 i 2003 til 42,6 i 2023.

Figur 2.20: Gjennomsnittlig antall møter og saker behandlet per år i kommunens kontrollutvalg 2003-2023



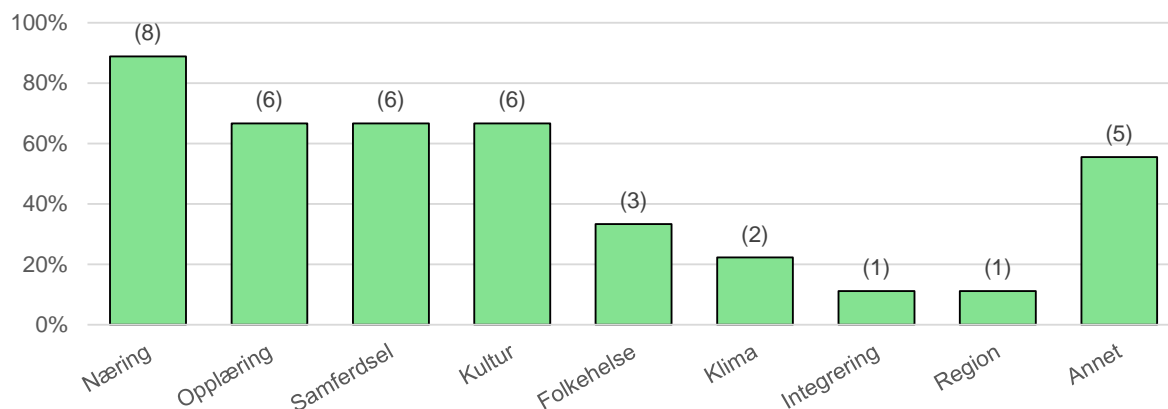
Spørsmål 3 og 4 i undersøkelsen om råd og utvalg.

## Fylkeskommuner

Alle fylkeskommunene oppgir at de oppretter (kun) permanente utvalg for inneværende periode. Blant de 41 utvalgene som registreres vises utvalgs-spesialiseringen for fylkene i Figur 2.21 (tilsvarende den for kommunene, se figur 2.17). Sektorspesialiseringen er sterkt fremtredende også for fylkeskommunene, og er grovt sett i tråd med spesialiseringen man fant i 2020 (se

Jones mfl. 2021:43-45): Flest fylker har i 2024 (som i 2020) utvalg for næring, opplæring, samferdsel og kultur.

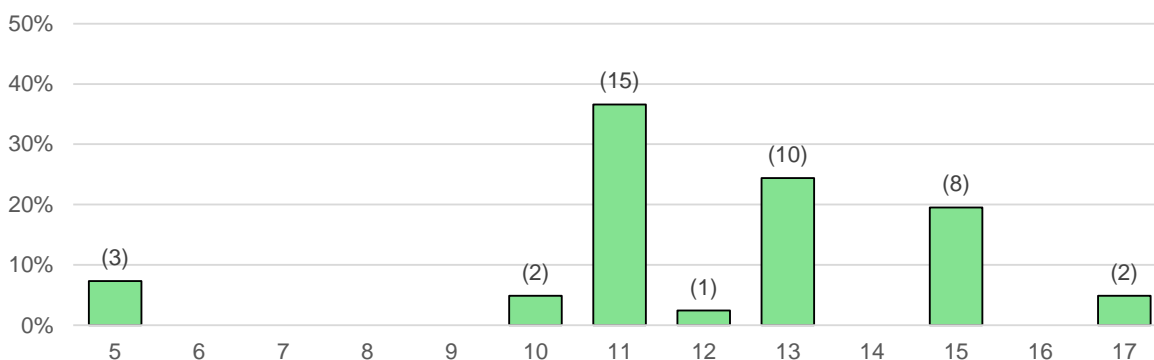
Figur 2.21: Ansvarsområder for fylkeskommunale utvalg. (Absolutte tall)



Spørsmål 1.1 og 1.2 i undersøkelsen om råd og utvalg (N=9).

I Figur 2.22 ser man at det også for fylkene er vanlig å ha et odde antall utvalgsmedlemmer, og at snittstørrelsen er noe høyere i fylkene enn i kommunene, samt at utvalg med svært få medlemmer forekommer sjeldnere (jf. figur 2.18).

Figur 2.22: Antall medlemmer i fylkeskommunale utvalg. (Absolutte tall)



Spørsmål 1.1 og 1.2 i undersøkelsen om råd og utvalg (N=41).

Som for kommunene (se Tabell 2.5 og Tabell 2.6) gjengir vi i Tabell 2.7 og Tabell 2.8 informasjon om vanlige fylkeskommunale utvalgs demografiske sammensetning og myndighetskompetanse. Man ser at utvalgene (av alle typer) er noe større i fylkeskommunene (enn i kommunene, se tabell 2.5), og at man i større grad har gjennomgående representasjon. Samtidig har fylkeskommunale utvalg i mindre grad innstillingsrett enn kommunale utvalg. Hovedtendensene i dette materialet er tilsvarende som ved forrige runde med datainnsamling til organisasjonsdatabasen, inkludert tallene for kvinneandel og andel medlemmer under 30, samtidig som den totale andelen fylkeskommunale utvalg med beslutningsmyndighet har gått noe ned (jf. Jones m.fl., 2021: 44-45).

Tabell 2.7: Sentrale kjennetegn ved fylkeskommunale utvalg, generelt og ved de fire vanligste utvalgstypene. Prosent

	Gjn.sn. antall medl.	Gjn.sn. andel fylkes- tingsrepr.	Andel utvalg med gjennomg. repr.	Gjn.sn. andel kvinner i utv.	Gjn.sn. andel under 30 i utv.	N
Alle utvalg	12,1	94,8	73,2	50,3	11,7	35-41
Næring	12,9	95,2	66,7	52,4	13,1	8-9
Opplæring	11,7	96,0	71,4	54,6	15,5	7
Samferdsel	11,6	91,4	66,7	47,9	8,9	9
Kultur	12,7	92,8	50,0	49,9	12,0	6

Spørsmål 1.1 og 1.2 i undersøkelsen om råd og utvalg.

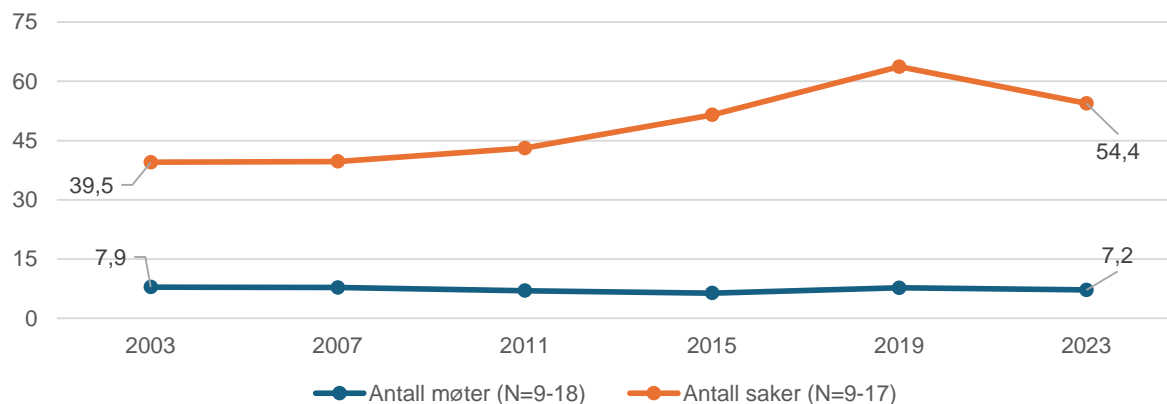
Tabell 2.8: Beslutningsmyndighet og innstillingsrett generelt, og blant de fire vanligste fylkeskommunale utvalgstypene. Prosent

	Andel utv. med beslutn.- mynd.	Utvalget instiller til:				N
		Fylkesutv./ rådet	Fylkes- tinget	Både fylkesutv./ rådet og fylkes- tinget	Har ikke innstil- lingsrett	
Alle utvalg	75,6	14,6	48,8	19,5	17,1	41
Næring	88,9	22,2	33,3	22,2	22,2	9
Opplæring	100	14,3	28,6	28,6	28,6	7
Samferdsel	100	11,1	22,2	33,3	33,3	9
Kultur	100	16,7	33,3	33,3	16,7	6

Spørsmål 1.1 og 1.2 i undersøkelsen om råd og utvalg.

Som for kommunene (se Figur 2.20) ser man i Figur 2.23 at møtefrekvensen i fylkeskommunens kontrollutvalg holder seg stabil gjennom undersøkelsesperioden, og at saksmengden øker over tid (med et viss registrert nedgang i 2024-undersøkelsen).

Figur 2.23: Gjennomsnittlig antall møter og saker behandlet per år i fylkeskommunens kontrollutvalg 2003-2023



Spørsmål 3 og 4 i undersøkelsen om råd og utvalg.

## 2.4 Rutiner for håndtering av trusler og trakassering

Avslutningsvis i den delen av spørreskjemaet som omhandler politisk organisering er det også et spørsmål om hvorvidt kommunen har etablert rutiner for håndtering av trusler og trakassering av politikere. Dette var tidligere del av et større batteri som også inkluderte etiske retningslinjer, i tillegg til å også omfatte kommuneadministrasjonen. I revideringen av spørreskjemaet for 2024 ble dette spørsmålet forenklet noe og omfatter altså kun rutiner for håndtering av trusler og trakassering av politikere. 34,1 prosent av kommunene (N: 299) oppgir at de har slike rutiner, mens 13 prosent rapporterer at de ikke vet om slike rutiner er på plass. Dette tallet er likevel høyere enn for fire år siden da bare 18,5 prosent av kommunene hadde slike retningslinjer. For fylkeskommunenes del oppgir seks av ti fylker at de har slike retningslinjer på plass, mens fire oppgir at fylkeskommunen ikke har slike retningslinjer. Det er også en oppgang fra forrige innsamlingsrunde oppgave da 1 av 6 fylker at de hadde slike.

## 2.5 Organisering av de siste fasene i budsjettprosessen

Budsjettprosessen kan være organisert på andre måter enn det som vanligvis gjelder for behandlingen av ordinære saker i kommunale beslutningsprosesser. Siden oppstarten av organisasjonsdatabasen har spørreskjemaene operert med et skille mellom tre distinkte fremgangsmåter for å organisere de siste fasene i budsjettprosessene på:

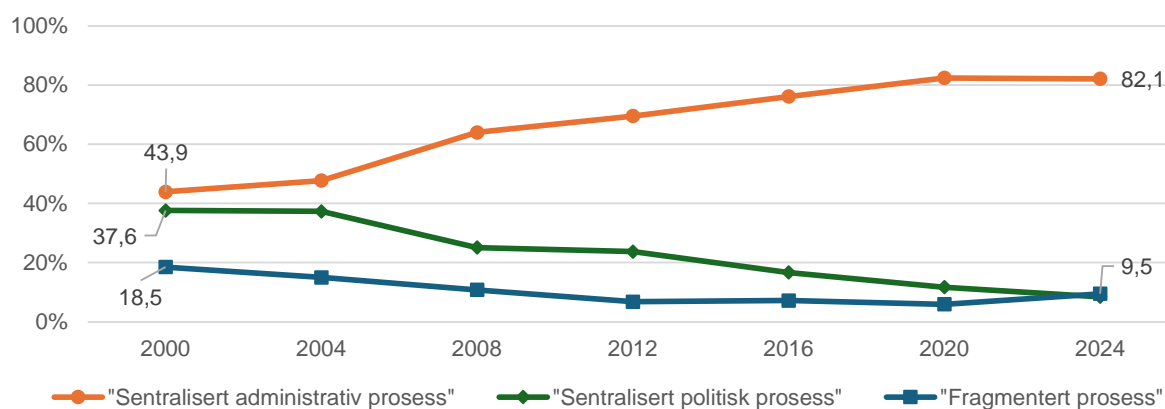
- a) Hovedenhetene (dvs. etat, virksomhetsområde, resultat enhet eller lignende) og deretter utvalgene behandler budsjettforslagene før kommunedirektøren. Kommunedirektøren samordner så forslagene og legger til rette et samlet budsjettforslag for formannskapet, som ifølge kommuneloven skal legge årsbudsjettet fram for behandling i kommunestyret («fragmentert prosess»<sup>12</sup>).

<sup>12</sup> Merk at tidligere årganger av organisasjonsdatabasen har benyttet merkelappene («fragmentert», «sentralisert» osv.) i spørreskjemaene – i årets utgave fjernet vi disse fra spørreskjemaet, men den kvalitative beskrivelsen av de tre ulike scenariene er identisk og kan derfor koples til disse når vi presenterer og sammenligner dataene over tid.

- b) Kommunedirektøren legger fram et samordnet forslag til årsbudsjett for behandling i utvalgene. På dette grunnlaget følger formannskapets budsjettforberedelser og formannskapets fremleggelse av årsbudsjettet i kommunestyret («sentralisert administrativ prosess»).
- c) Formannskapet (eller et annet politisk utvalg) regisserer budsjettprosessen (altså et løpende og tett samarbeid mellom formannskap/annet utvalg og kommunedirektør underveis), og formannskapet fremmer sin innstilling overfor de faste utvalgene og kommunestyret («sentralisert politisk prosess»).

Figur 2.24 viser hvordan de siste fasene i kommunens årsbudsjettprosesser har vært organisert fra 2000 til 2024. Som tallene nedenfor viser, er det vi omtaler som en sentralisert administrativ prosess den dominerende fremgangsmåten for å organisere de siste fasene av kommunens årsbudsjett. Tallene for 2024 føyer seg inn i en vedvarende trend hvor kommunedirektøren har styrket sin posisjon i budsjettprosessen, både i forhold til de ulike kommunale tjenestene og det utøvende politiske nivået.

Figur 2.24: Organisering av de siste fasene av årsbudsjettprosessen i kommunen 2000-2024. Prosent



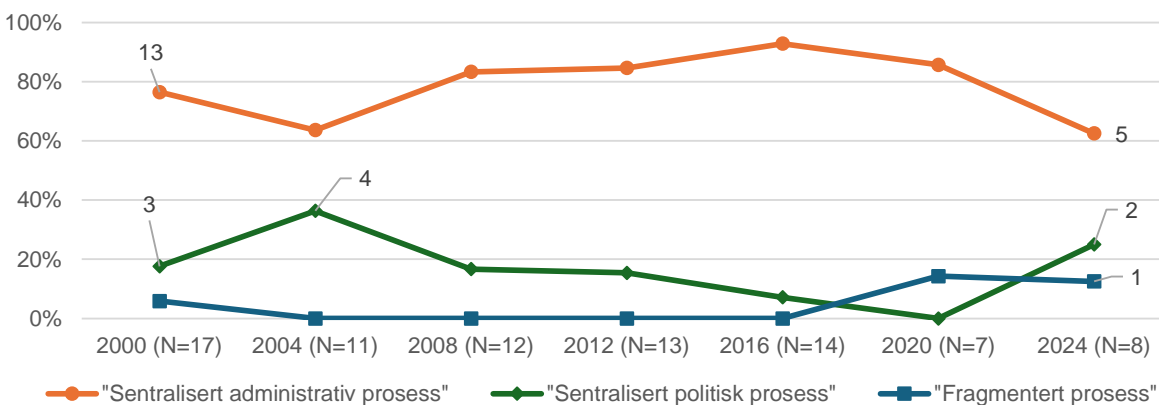
Spørsmål 14 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet (N=273-335).



## Fylkeskommunene

Figur 2.25 viser tilsvarende forhold for fylkeskommunene.<sup>13</sup> Også her ser man en tydelig tendens til at de fleste fylkeskommuner over tid benytter seg av en «sentralisert administrativ prosess» i de siste fasene av årsbudsjettprosessen.

Figur 2.25: Organisering av de siste fasene av årsbudsjettprosessen i fylkeskommunen 2000-2024. Absolutte tall



Spørsmål 14 i undersøkelsen om politisk organisering og møtevirksomhet.

<sup>13</sup> I dette spørsmålet er analoge roller/instanser byttet ut i spørsmålet til fylkeskommunene (dvs. det spørres om fylkesdirektør, fylkesting og fylkesutvalg i stedet for kommunedirektør, kommunestyre og formannskap).

### 3 Administrativ organisering

I dette kapittelet presenteres data på kommuner og fylkeskommuners administrative organisering. Først undersøkes delegering av myndighet fra kommunedirektøren og videre nedover i forvaltningshierarkiet. Dernext presenteres data på omfanget av områdeorganisering, det vil si i hvilken grad kommuner og fylkeskommuner organiserer tjenester etter hvilke geografiske områder som betjenes. Til slutt presenteres for første gang i organisasjonsdatabasen mål på administrativ kapasitet, det vil si forekomsten av bestemte organisatoriske ressurser spesifikt rettet inn mot bestemte funksjoner eller oppgaver.

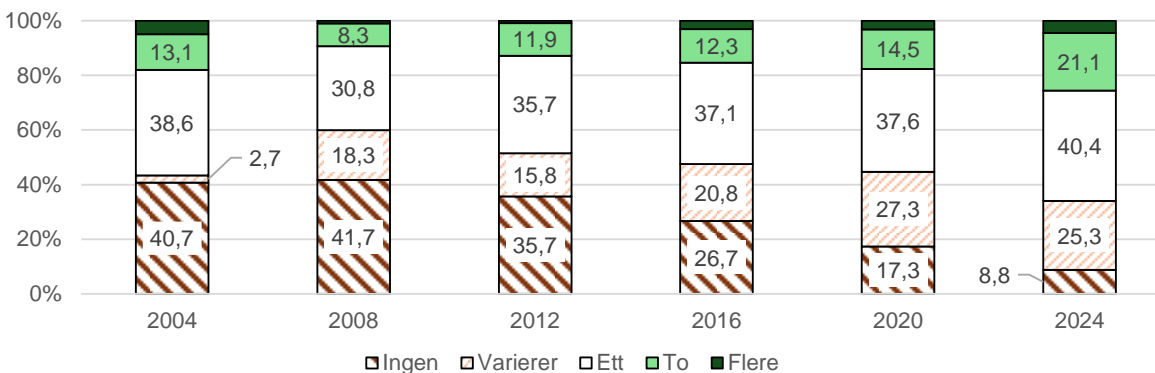
#### 3.1 Administrativ delegering

Offentlig forvaltning forutsetter arbeidsdeling, og dette inkluderer delegering mellom høyere og lavere administrative nivåer. Delegering forteller oss noe om kontrollspennet i (fylkes)kommunal forvaltning, men også indirekte om hvilken rolle den administrative ledelsen er tiltenkt. Økt omfang av delegering nedover i forvaltningsorganisasjonen kan være forbundet med en mer strategisk orientert ledelsesrolle og, omvendt, der hvor det er få ledd mellom toppledelsen og det operative nivået kan sistnevnte formelt sett sies å være underlagt mer direkte sentral styring. Hver modell kan være forbundet med distinkte fordeler og ulemper, og delegering fremstår således som en sentral designvariabel (Christensen m.fl., 2018; Egeberg og Trondal, 2018). I det følgende skal vi se nærmere på hvordan delegering og fordeling av myndighet mellom ulike styringsnivåer varierer over tid i kommuner og fylker.

##### Kommuner

I en gjennomsnittlig norsk kommune rapporterer 9 administrative enheter direkte til kommunedirektørnivået, altså er kontrollspennet relativt stort (og variasjonene mellom kommunene betydelig, med et standardavvik på 16). I Figur 3.1 gjengis tall over faktiske ledernivåer mellom kommunedirektøren og lederen for utøvende tjenester. Utviklingen over tid viser at bruken av såkalt «flat struktur» har gått betraktelig ned, fra omtrent 41 prosent i 2004 til rundt 9 prosent i 2024.

Figur 3.1: Antall ledernivåer mellom kommunedirektør og leder for utøvende tjenester 2004-2024. Prosent

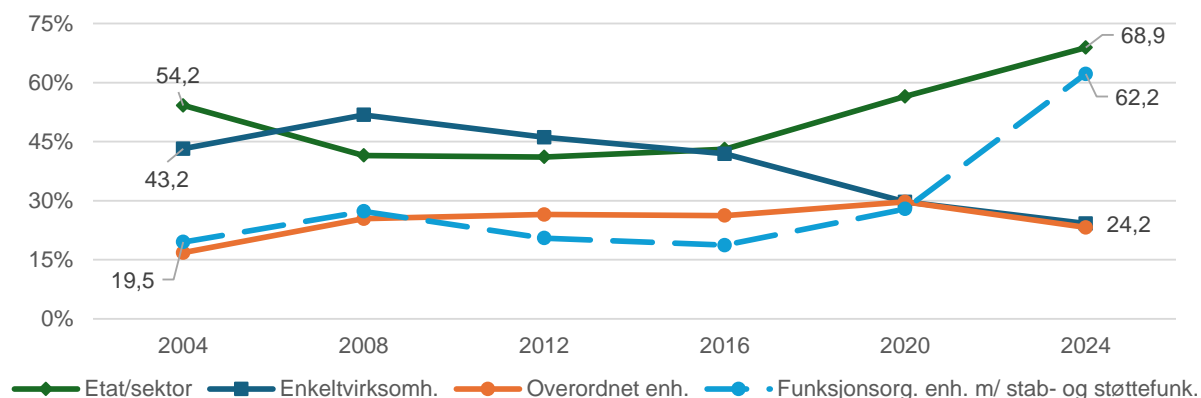


Spørsmål 3 i undersøkelsen om administrativ organisering (N=282-336).

Motsatt ser vi at det er en konsistent men svak økning i andel kommuner som rapporterer å benytte seg av ett eller to ledernivåer, samtidig som vi observerer en merkbar økning i andelen kommuner som rapporterer at nivåinndelingen varierer, fra kun rundt 3 prosent i 2004 til en fjerdedel av kommunene i 2024. Dette indikerer at den vertikale spesialiseringen av kommuneforvaltningen har blitt mer differensiert over tid. Variasjoner i antall nivåer reflekterer antagelig vel så mye funksjonelle vurderinger gjort i den enkelte kommune, som en mer generell oppslutning i kommunene rundt bestemte organisasjonsløsninger i visse tidsperioder (jf. Indset m.fl., 2021).

Variasjonene som observeres ovenfor er i samsvar med tallene som rapporteres i Figur 3.2, hvor vi ser nærmere på hvilke typer enheter som rapporterer direkte til kommunedirektørnivået. Som det framgår av tallene skjer det betydelige endringer fra 2016 til 2020, og videre til 2024, langs samtlige kategorier av enheter som potensielt kan være direkte underlagt kommunedirektøren. Fra 2016 til 2020 gikk andelen kommuner som oppgir at enkeltvirksomheter rapporterer direkte til kommunedirektøren ned fra 42 til 32 prosent, og andelen reduseres ytterligere mellom 2020 og 2024 til omtrent 24 prosent. Motsatt ser vi at andelen som i 2016 oppga tilsvarende for overordnede enheter hvor flere virksomheter inngår, økte relativt moderat frem til 2020, men går tilbake rundt 7 prosentpoeng til litt over 23 prosent i dataene fra 2024. Når det gjelder andelen som oppgir at det er hele sektorer som rapporterer direkte til kommunedirektøren, ser vi at oppgangen mellom 2016 og 2020 fortsetter i noenlunde samme takt og gjelder i 2024 for nærmere 70 prosent av kommunene. Den største endringen mellom 2020 og 2024 finner vi i andelen som oppgir at funksjonsorganiserte enheter med stab- og støttefunksjoner rapporterer direkte til kommunedirektørnivået, som nå gjelder for ca. 62 prosent av kommunene, en oppgang på hele 34 prosentpoeng. Sett under ett har det altså skjedd til dels betydelige endringer i (organiseringen av) den vertikale spesialiseringen av kommuneforvaltningen mellom de ulike årgangene av organisasjonsdatabasen, hvor styringslinjen i økende grad går mellom kommunedirektørnivået og større organisatoriske enheter.

Figur 3.2: Typen av enheter som rapporterer direkte til kommunedirektørnivået 2004-2024. Prosent

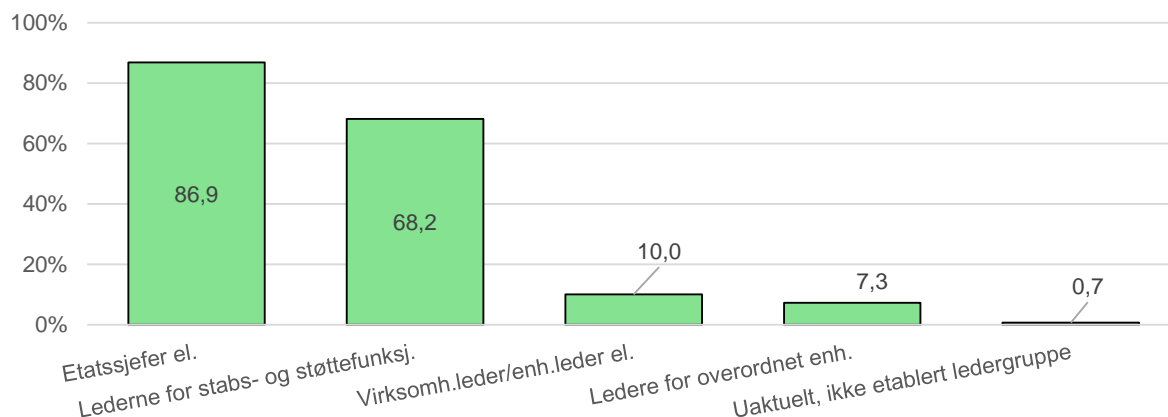


Spørsmål 2 i undersøkelsen om administrativ organisering (N=282-336).

Som Figur 3.3 viser, er (nær) samtlige kommuneadministrasjoner utrustet med en form for ledergruppe, med varierende sammensetning. Den klart dominerende modellen (86,8 %) er at

kommunedirektøren trekker inn ansatte på etat/kommunalsjefs nivå eller tilsvarende, dernest lederne for typiske stab- og støttefunksjoner (68,2 %).

Figur 3.3: Medlemmer av kommunedirektørens nærmeste ledergruppe. Prosent



Spørsmål 4 i undersøkelsen om administrativ organisering (N=289-291).

I organisasjonsdatabasen stilles også spørsmål om hvilke fullmakter som er lagt til ulike styringsnivåer, hvilket gir oss noe mer informasjon om hva delegering i kommuneadministrasjonen betyr mer substansielt. I Tabell 3.1 ser vi hva slags type myndighet som er lagt til henholdsvis kommunedirektøren, etatsledere og enhetsledere i 2024.

Tabell 3.1: Myndighet lagt ut til ulike ledernivåer. Prosent

Følgende ledernivåer har:	Kommune-	Etatsleder	Enhets-
	direktør		leder
Anledning til å omdisponere ress. innenfor budsjettets brutto driftsramme	78,8	71,9	46,9
I prinsippet plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett	54,2	27,1	17,0
Anledning til å foreta interne omorganiseringer	88,2	68,8	32,6
Anledning til å godkjenne resultatet av lokale lønnsforhandlinger	94,1	13,5	1,3

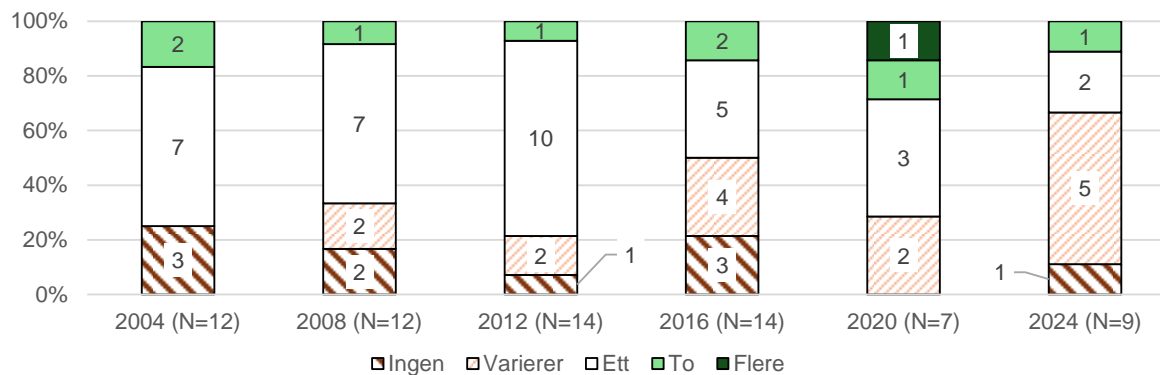
Spørsmål 5-8 i undersøkelsen om administrativ organisering (N=288).

Som tallene i Tabell 3.1 viser, er ansvaret for lønnsforhandlinger i all hovedsak håndtert på kommunedirektørnivå. Derimot ser vi at muligheten til å omdisponere ressurser og foreta interne omorganiseringer spredt utover ulike nivåer, først og fremst nedover til etatsleder-nivået men i en del kommuner også videre til enhetsledere. Begge aktiviteter må kunne sies å være ikke-trivielle, i den forstand at de har implikasjoner både for lokale prioriteringer og den organisatoriske innretningen av det kommunale tjenestetilbudet. Altså tyder dette på at vesentlige sider ved kommunal organisering og oppgaveløsning er gjenstand for betydelig grad av delegering. Som tabellen også viser, er det først og fremst myndighet som delegeres i kommuneorganisasjonen, dvs. til kommunedirektøren og videre, og i mindre grad ansvar. Som vi ser oppgir omtrent halvparten av kommunene at kommunedirektøren har plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett, mens denne andelen faller til om lag en tredjedel av kommunene hva angår etatsleder-nivået og under en fjerdedel av kommunene oppgir at enhetsledere sitter med dette ansvaret.

## Fylkeskommuner

I fylkeskommunene rapporterer i snitt ni administrative enheter direkte til fylkesdirektørnivået. Også her (som i kommunene) er variasjonen mellom fylkene betydelig (med et standardavvik på 20). Også for fylkene ser man en tendens over tid mot en nivåinndeling som «varierer» (se Figur 3.4 jf. tilsvarende Figur 3.1 for kommunene) og en tendens der man går vekk fra å ha kun ett ledernivå mellom fylkesdirektør og de utøvende tjenestene.

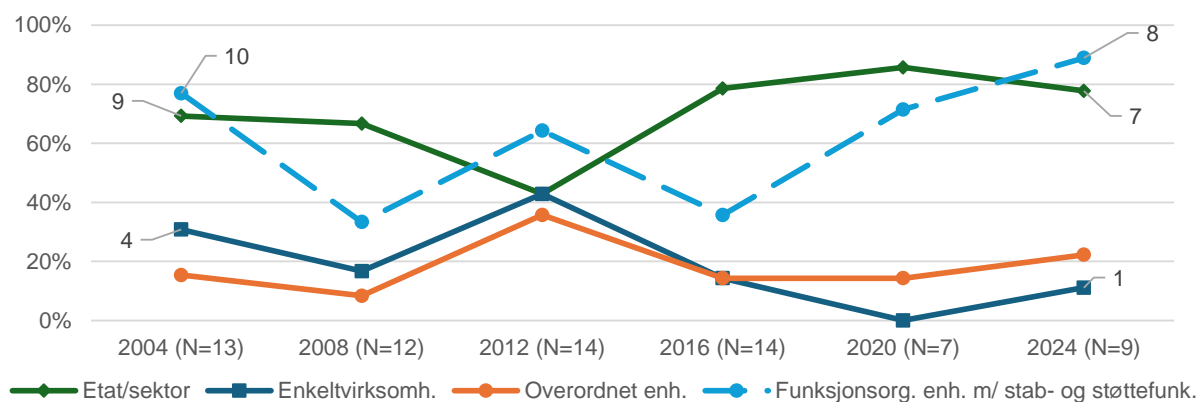
Figur 3.4: Antall ledernivåer mellom fylkesdirektør og leder for utøvende tjenester 2004-2024. Absolutte tall



Spørsmål 3 i undersøkelsen om administrativ organisering.

Som man kunne se for kommunenes del (Figur 3.2) viser Figur 3.5 at også fylkene i størst grad oppgir at hele sektorer og funksjonsbaserte enheter rapporterer direkte til fylkesdirektøren – men med en viss variasjon over tid.

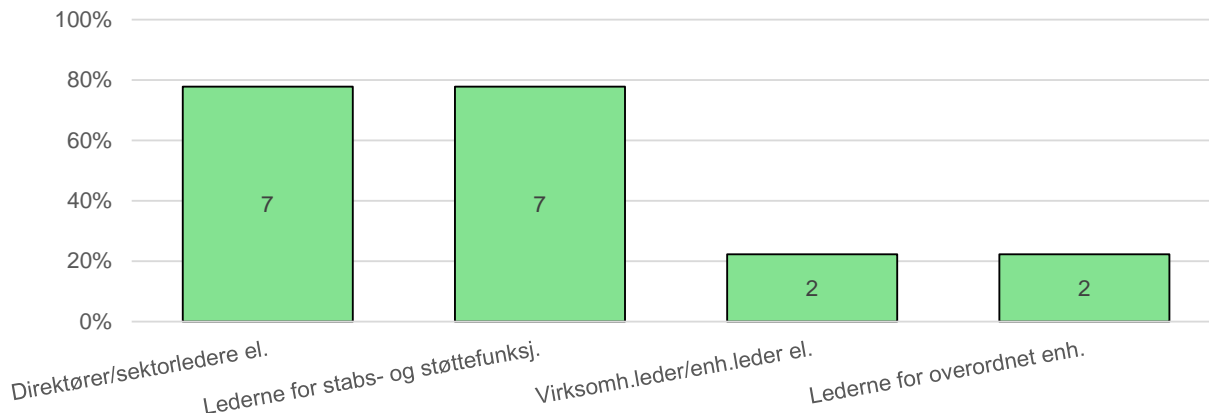
Figur 3.5: Typen av enheter som rapporterer direkte til fylkesdirektørnivået 2004-2024. Absolutte tall



Spørsmål 2 i undersøkelsen om administrativ organisering.

Figur 3.6 viser at samtlige fylkesadministrasjoner har en form for ledergruppe, og som for kommunenes del (se figur 3.3) trekker også fylkene typisk inn ansatte på sektornivå og lederne for stab- og støttfunksjoner (sju av ni fylker).

Figur 3.6: Medlemmer av fylkesdirektørens nærmeste ledergruppe. Absolutte tall



Spørsmål 4 i undersøkelsen om administrativ organisering (N=9).

Når det gjelder ulike fullmakter som er lagt til ulike styringsnivåer i fylket er mønsteret noe av det samme som i kommunene (se Tabell 3.2): Tabell 3.2 viser at lønnsforhandlinger, anledning til å omdisponere ressurser og interne omorganiseringer håndteres mest på fylkesnivå, mens noen andre fullmakter typisk også gis til lavere nivåer – for eksempel fullmakter til de to sistnevnte aktivitetene til fylkesdirektør.

Tabell 3.2: Myndighet lagt ut til ulike ledernivåer. Absolutte tall

Følgende ledernivåer har:	Direktør/ leder for		
	Fylkes- direktør	overordnet enh.	Virksomh./ enhets- leder
Anledning til å omdisponere ress. innenfor budsjettets brutto driftsramme	9	10	4
I prinsippet plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett	6	6	7
Anledning til å foreta interne omorganiseringer	10	9	3
Anledning til å godkjenne resultatet av lokale lønnsforhandlinger	10	5	2

Spørsmål 5-8 i undersøkelsen om administrativ organisering (N=11).

## 3.2 Områdebasert organisering

I tillegg til at kommunale tjenester er horisontalt spesialisert i ulike tjenesteområder og vertikalt blant annet gjennom delegering av myndighet mellom forvaltningsnivåer, er tjenestetilbudet også til en viss grad spesialisert etter hvilke geografiske områder de betjener. Dette er spesielt relevant for flere norske kommuner som er store i geografisk utstrekning og ofte spredtbygde, hvilket gjør det relevant å etablere organisasjonsløsninger innenfor tjenester som betjener ulike geografiske områder i kommunen. I kjølvannet av kommune- og regionreformen kan slike løsninger også tenkes å være aktuelle i sammenslåtte kommuner. Disse har både fått et større område å betjene, samtidig som de i mange tilfeller har kunnet innlemme organisasjonsstrukturer fra de gamle kommunene de består av. I organisasjonsdatabasen har det blitt samlet inn informasjon om distriktbasert organisering på ulike sektorer/tjenesteområder

fra 2000 og fremover, som gir oss muligheten til å se på omfanget av slik geografisk spesialisering over tid.

Tabell 3.3: Distriktbasert organisering av kommunale tjenester 2000-2024. Prosent

	2000	2004	2008	2012	2016	2020	2024
Andel kommuner totalt	36,7	17,6	13,4	21,0	9,4	12,3	37,2
Hj.basert pleie og omsorg	36,5	15,5	10,3	11,8	6,6	8,2	20,2
Inst.basert pleie og oms.	26,2	11,3	6,9	8,0	3,5	3,8	12,4
Grunnskole	12,7	5,1	7,5	10,4	5,0	4,1	25,5
Barnehagedrift	11,9	4,8	6,7	10,1	5,4	3,8	27,7
Helsetjeneste	11,3	3,6	2,2	4,7	3,1	4,1	14,5
Sos.kontortj./sos. tj. i NAV	3,6	1,2	0,6	1,2	1,6	1,5	4,3
Barne- og ungdomsvern	2,8	1,2	0,9	1,8	1,6	1,2	4,3
Tiltak for rusm.misbrukere	1,9	0,3	0,3	0,6	0,6	1,2	3,2
Kulturskole	-	-	-	-	-	-	6,4
Bibliotek	-	-	-	-	-	-	9,9

Spørsmål 10 i undersøkelsen om administrativ organisering (N=282).

Som vi ser av tabell 3.3 varierer andelen kommuner som benytter seg av distriktbasert tjenesteorganisering betydelig over tid, med toppe i henholdsvis 2000, 2012 og 2024. Tallene for 2024 viser at det er særlig på tjenesteområdene grunnskole (25,5 %) og barnehagedrift (27,7 %) kommunene benytter slik distriktbasert organisering. Det har vært en markant økning i bruk av distriktbasert organisering i 2024. Denne økningen kan dels skyldes endring i spørreskjemaet hvor man ikke lenger har et filterspørsmål før man blir spurt om hvilke tjenester som er distriktorganisert. Likevel er det nærliggende å se økningen mellom 2020 og 2024 i sammenheng med ny kommunestruktur, hvor flere sammenslåtte kommuner nå betjener et større geografisk område. Egne analyser viser oss at innslaget av distriktbasert organisering er større i de sammenslåtte kommunene. Det krever imidlertid flere analyser for å si om kommunesammenslåingen er årsaken til dette, eller om kommunene som inngikk i sammenslåingen allerede var organisert etter distrikter før de ble del av en ny og større kommune.

### 3.3 Organisasjonsressurser og administrativ kapasitet

Kommuner og fylker har et bredt forvaltningsansvar, hvor iverksetting av nasjonal politikk er den som legger størst beslag på lokale økonomiske og organisatoriske ressurser. Samtidig er lokalnivået formelt uavhengig av staten. Et viktig uttrykk for det organisatoriske selvstyret er hvordan kommunene organiserer oppmerksomhet rundt spesifikke temaer og satsningsområder. For første gang i organisasjonsdatabasens historie innføres administrativ kapasitet som et aspekt ved kommunal organisering. Administrativ kapasitet kan forstås og måles på en rekke ulike måter og kan, avhengig av konteksten det benyttes i, referere til ganske forskjellige fenomen. Eksempelvis vil både rene administrative støttefunksjoner og personalressurser spesifikt rettet inn mot å arbeide med bestemte sakskomplekser kunne inngå i begrepet administrativ kapasitet (Andrews m.fl., 2016; Lodge og Wegrich, 2014; Trondal, 2023)

I tråd med organisasjonsdatabasens fokus på organisasjonsutforming er det denne siste, og strukturelle, forståelsen av administrativ kapasitet som legges til grunn. Det vil si forekomsten av konkrete organisasjonsenheter og tilknyttede personalressurser viet til bestemte politikk- og/eller satsningsområder (Christensen m.fl., 2018). I spørreundersøkelsen skiller det derfor mellom fire typer organisasjonsressurser med økende ambisjonsnivå, fra egne organisasjonsenheter til interkommunalt samarbeid. I Tabell 3.4 ser vi omfanget av slike ressurser knyttet til 12 ulike kommunale funksjoner eller satsningsområder (jf. også Vinsand og Eidset, 2016).

Tabell 3.4: Organisasjonsressurser knyttet til ulike funksjoner/satsningsområder. Prosent

	Egen avdeling/ enhet	Stilling(er) fulltid	Stilling(er) deltid	Løses v/ interkom. samarb.	Nei
Psykisk helsearbeid og/eller rusarbeid	56,8	38,9	9,8	2,5	2,1
Samfunns- og arealplanlegging	48,8	41,8	14,0	6,0	4,2
Landb.forv. inkl. utviklingsoppg. i jord- og skogbruk	28,4	44,2	11,6	23,9	2,1
Næringsutvikling og/eller innovasjon	21,1	39,6	25,3	8,8	10,5
Digitalisering	20,0	28,4	27,0	25,3	10,9
Kommunikasjon/informasjon	19,3	31,9	38,2	0,0	15,8
Miljø- og bærekraft	8,8	32,6	34,4	6,7	20,0
Samfunnssikkerhet og beredskap	7,7	32,6	54,4	5,6	4,9
Folkehelse, inkl. folkehelsekoordinator	7,4	34,0	49,5	1,8	9,8
Demokrati, medvirkning og/eller frivillighet	6,3	28,1	32,3	0,0	33,0
Koord. og samordn. på tvers av tjenester/sectorer..	4,6	12,6	21,4	1,8	56,8
Internasjonalt arbeid, herunder EU/EØS	0,0	3,9	21,1	6,0	78,6

Spørsmål 9 i undersøkelsen om administrativ organisering (N=285).

Som tallene viser, er det betydelig variasjon forbundet med hvordan kommunene organiserer oppmerksomhet rundt ulike funksjoner og satsningsområder. Sett under ett er det vanligste uttrykket for kapasitetsbygging designerte personalressurser. Etablering av egne organisasjonsenheter er mest fremtredende på områdene psykisk helse-/rusarbeid (56,8 %) og samfunns- og arealplanlegging (48,8 %), mens interkommunalt samarbeid er vanligst innenfor digitalisering (25,3 %) og landbruksforvaltningen (23,9 %). Det er kun i forhold til «koordinering og samordning på tvers av tjenester/sectorer (utover koordinerende enhet)» og «internasjonalt arbeid, herunder EU/EØS» hvor en betydelig andel av kommunene (hhv. 56,8 % og 78,6 %) oppgir at de ikke har noen organisasjonsressurser.

### Fylkeskommuner

Når fylkene blir spurt om hvilke organisasjonsressurser som settes inn på ulike områder kommer det frem at det er innenfor kommunikasjon og informasjon og næringsutvikling, FOU og/eller innovasjon at man typisk setter inn de største ressursene: Av Tabell 3.5 ser man at 8-10 fylker oppretter egne avdelinger/enheter for disse områdene. Det er også flere (sju av ti fylker) som oppretter fulle stillinger innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, og innenfor demokrati, medvirkning og/eller frivillighet.



Tabell 3.5: Organisasjonsressurser knyttet til ulike funksjoner/satsningsområder.  
Absolutte tall

	Egen avdeling/ enhet	Stilling(er) fulltid	Stilling(er) deltid	Nei
Kommunikasjon og informasjon	10	0	0	1
Næringsutvikling, FOU og/eller innovasjon	8	2	0	0
Digitalisering	6	3	1	1
Internasjonalt arbeid, herunder EU/EØS	6	5	0	0
Folkehelse	5	5	0	0
Koord. og samordn. på tvers av tj./sektorer på sentralt nivå	5	4	0	1
Råd- og veiledning overfor kommunene	4	6	1	0
Miljø og bærekraft	4	6	0	0
Samfunnssikkerhet og beredskap	3	7	1	1
Demokrati, medvirkning og/eller frivillighet	1	7	1	0

Spørsmål 9 i undersøkelsen om administrativ organisering (N=11).

## 4 Organisering av tjenester og styring

I dette kapittelet gjennomgås data på organisering av tjenestetilbudet. Først ser vi nærmere på organiseringen av (fylkes)kommunal oppgaveløsning, herunder organiseringen av interkommunalt samarbeid. Deretter undersøkes trekk ved den interne styringen av kommunen, herunder bruk av ulike styringsverktøy, og hvilke styringsverktøy som benyttes overfor kommunale selskaper. Endelig presenteres data på markedsorientering og omfanget av konkurranseutsetting av (fylkes)kommunale tjenester.

### 4.1 Organisering av tjenestetilbudet

Muligheten til å prøve ut ulike organisasjonsløsninger knyttet til tjenesteproduksjon henger logisk sammen med prinsippet om lokalt selvstyret. Dette innebærer også at kommuner og fylkeskommuner skal ha muligheten til å tilpasse nasjonal politikk til lokale forhold. Et resultat av dette er følgelig at kommunal oppgaveløsning tar mange ulike organisasjonsformer, som strekker seg oppgaveløsning innenfor kommunens egen driftsorganisasjon til kjøp fra ikke-offentlige aktører. I det følgende vil vi se nærmere på hvilke organisasjonsformer som benyttes av kommuner og fylkeskommuner til å løse henholdsvis velferdsorienterte og øvrige oppgaver i 2024.

#### Kommuner

Vi skiller mellom *velferdstjenester* og *øvrige tjenester* når vi ser nærmere på hvordan kommunal oppgaveløsning organiseres (se Jones m.fl., 2021 for en tilsvarende inndeling). Overordnet følger inndelingen i enkeltsektorer/tjenesteområder oppsettet slik dette har utviklet seg gjennom ulike utgaver av organisasjonsdatabasen (se Kårtvedt og Tvedt, 2024). I Tabell 4.1 gis informasjon om hvordan sentrale velferdstjenester er organisert i kommunene. Som det framgår av tallene, har brorparten av disse områdene en veldig tydelig og i flere tilfeller klart overveiende offentlig komponent – enten ved at oppgaven løses i egenregi eller gjennom interkommunalt samarbeid.

Tabell 4.1: Organisering av kommunal oppgaveløsning innenfor velferdstjenester. Prosent

	Egen driftsorg.	Komm. foretak	Inter-komm. samarbeid.	AS med komm. som eneste komm. eier	Kjøp fra private aktører	Kjøp fra frivillige org./stiftelser	Kjøp fra andre komm.
Hjemmebaserte omsorgstj.	98,2	0,4	0,0	0,4	7,5	0,4	0,7
Grunnskolen	97,5	0,0	1,4	0,0	7,1	2,1	1,4
Barnehagetjenesten	96,4	0,0	0,7	0,0	34,3	5,4	1,4
Inst.baserte omsorgstj.	96,4	0,4	1,1	0,0	11,1	1,8	1,8
PU-omsorg	94,3	0,0	3,6	0,4	10,0	1,1	1,1
PPT	47,1	0,0	49,3	0,0	0,4	0,0	4,3
Barnevern	45,7	0,7	55,4	0,0	6,8	0,7	5,0
Legevakt	35,0	1,8	67,1	0,4	1,1	0,0	5,0
Krisesenter	7,9	1,8	71,1	1,1	3,6	3,9	10,7

Spørsmål 2 i undersøkelsen om tjenesteorganisering og interkommunalt samarbeid (N=280).

For grunnskole, barnehager, hjemmebaserte- og institusjonsbaserte omsorgstjenester samt PU-omsorg oppgir mellom 94 og 98 prosent av kommunene at oppgavene løses innenfor egen driftsorganisasjon. På de øvrige områdene – det vil si barnevern, PPT, legevakt og krisesenter – løses oppgavene også primært i den kommunale forvaltningen, men med et betydelig større innslag av interkommunalt samarbeid (fra 55,3 % i barnevernet til 71 % i krisesentertilbudet). Selv om de fleste tjenesteområdene listet i Tabell 4.1 altså ivaretas av kommunal forvaltning, benyttes også andre virksomhetsformer. Med unntak av kjøp av private aktører innenfor barnehagetjenesten (34 %) og bruk av kommunale foretak for å organisere legevakttilbudet (17,8 %) er likevel andelen kommuner som benytter private, halvoffentlige og frivillige aktører i oppgaveløsingen på velferdsområdet beskjeden. Når vi ser på hvordan kommunene organiserer øvrige tjenester og da spesielt tekniske tjenester, er det imidlertid større variasjon i hvilke organisasjonsformer som velges, jf. Tabell 4.2.

Tabell 4.2: Organisering av kommunal oppgaveløsning innenfor øvrige tjenester. Prosent

	Egen driftsorg.	Komm. foretak	Inter-komm. samarb.	AS med komm. som eneste eier	Kjøp fra private aktører	Kjøp fra frivillige org./stiftelser	Kjøp fra andre komm.
Bibliotek	95,0	1,4	1,8	0,0	0,4	0,0	0,7
Drift/vedl. anlegg/bygn.	94,6	3,2	0,0	0,4	31,8	0,7	0,0
Planarbeid	92,5	0,4	8,9	0,0	9,6	0,0	0,0
Byggesaksbehandl.	92,5	0,0	4,6	0,0	2,9	0,0	1,1
Kulturskole	89,3	1,4	8,6	0,0	0,7	0,7	1,1
Vann og avløp	88,9	2,1	13,6	1,1	5,4	0,4	1,8
Drift/vedl. av boliger	87,1	6,4	0,0	2,5	27,9	4,3	0,4
Regnskap	84,6	0,7	11,1	0,0	0,7	0,0	1,4
Kino/kulturhus	71,8	5,7	1,4	3,9	6,1	3,6	0,7
Innkjøp	63,9	1,8	50,7	1,4	6,1	0,0	4,3
Veivedlikehold/snø-rydding	62,5	0,4	0,4	0,0	77,1	0,4	0,4
IT-oppgaver	47,1	3,9	52,9	1,8	9,3	0,0	4,6
Brannvesen	37,9	2,5	65,0	0,0	0,7	0,0	1,1
Renovasjon	10,7	7,1	73,9	5,7	6,8	0,0	0,4
Revisjon	1,8	7,9	70,7	3,6	14,3	0,0	0,0

Spørsmål 2 i undersøkelsen om tjenesteorganisering og interkommunalt samarbeid (N=280).

Sett under ett er oppgaveløsning innenfor egen driftsorganisasjon den vanligste organisasjonsformen også for brorparten av de øvrige kommunale tjenestene, men i større grad supplert med andre virksomhetsformer, slik som kjøp fra private aktører, bruk av kommunale foretak eller aksjeselskap hvor kommunen inngår, og kanskje særlig interkommunalt samarbeid. Kjøp fra private er vanligst innenfor vedlikehold av vei og snørydding (77,1 %), drift og vedlikehold av anlegg/bygninger (31,8 %) og drift og vedlikehold av boliger (27,9 %). Kommunalt foretak brukes mest innenfor revisjon, renovasjon, drift og vedlikehold av boliger og kino/kulturhus. Kommunalt aksjeselskap brukes også for renovasjon og kino/kulturhus. Dette gjelder imidlertid i et fåtall kommuner.

Som både Tabell 4.1 og Tabell 4.2 viser, er imidlertid interkommunalt samarbeid til dels hyppig brukt løsning for en god del tjenester. Tabell 4.3 og Tabell 4.4 viser utviklingen over tid når det

gjelder bruken av interkommunale løsninger på ulike tjenesteområder (se Monkerud mfl. 2016: 97-99 for en sammenstilling frem til 2016).<sup>14</sup> Bildet er i stort at bruken av interkommunale løsninger holder seg noenlunde stabilt gjennom perioden: I snitt endres ikke andelen som benytter seg av slike løsninger mer enn høyst fire prosentpoeng fra den ene fireårs-perioden til den neste.

Tabell 4.3: Interkommunalt samarbeid innenfor velferdstjenester 2004-2024. Prosent

	2004	2008	2012	2016	2020	2024	Gjn.sn. diff. pr. periode
Grunnskole	-	8,1	2,5	3,2	1,7	1,4	-1,7
Krisesenter	-	-	77,5	75,2	71,6	71,1	-2,1
Barnehage	1,3	5,0	0,0	0,6	1,4	0,7	-0,1
PU-omsorg	-	-	4,4	5,2	1,1	3,6	-0,3
Institusjonsbaserte	3,3	1,6	4,2	4,7	2,1	1,1	-0,4
Legevakt	-	-	66,1	68,7	69,1	67,1	0,3
Hjemmebaserte	0,6	0,3	0,0	0,9	0,3	0,0	-0,1

Spørsmål 2 i undersøkelsen om tjenesteorganisering og interkommunalt samarbeid (N=280-317).

En ser allikevel at en viss tendens til at interkommunalt samarbeid på grunnskole-området avtar betydelig gjennom perioden (rundt åtte prosent har interkommunalt samarbeid på dette området i 2008 mot drøye én prosent i 2024), mens et slikt mønster også gjelder for samarbeid om krisesentre (der andelen med interkommunalt samarbeid er gjennomgående høy). De største endringene over tid finner man innenfor revisjon og renovasjon, der andelen med interkommunalt samarbeid faller gjennom perioden (ned henholdsvis 18 og 15 prosentpoeng gjennom perioden), og for interkommunalt samarbeid om brannvesen og IT-oppgaver der tendensen heller er økende (opp henholdsvis 16 og 19 prosentpoeng).

<sup>14</sup> Tabellene viser oppgaveløsning gjennom interkommunalt samarbeid over tid der (1) tidsseriene ikke er avsluttet før årets innsamling og (2) der det er måletidspunkter som strekker seg over minst tre fireårs-perioder.

Tabell 4.4: Interkommunalt samarbeid innenfor øvrige tjenester 2004-2024. Prosent

	2004	2008	2012	2016	2020	2024	Gjn.sn. diff. pr. periode
Innkjøp	63,9	46,2	43,6	43,2	50,0	50,7	-2,6
Brannvesen	48,7	44,5	47,0	56,4	57,7	65,0	3,3
IT-oppgaver	34,3	42,1	47,1	48,2	50,0	52,9	3,7
Revisjon	-	88,0	88,2	80,3	73,0	70,7	-4,3
Renovasjon	88,7	74,7	77,8	84,1	-	73,9	-3,0
Veivedlikehold/	8,1	0,9	0,8	1,6	1,0	0,4	-1,5
Vannforsyning/avløp*	20,8	15,0	14,2	17,1	-	13,6	-1,4
Regnskap	6,3	10,7	8,3	12,3	10,3	11,1	1,0
Drift av kino/ kulturhus	4,9	0,4	1,0	2,3	2,4	1,4	-0,7
Drift og vedlikehold av	0,3	0,0	0,8	0,3	0,0	0,0	-0,1

Spørsmål 2 i undersøkelsen om tjenesteorganisering og interkommunalt samarbeid (N=280-317).

I organisasjonsdatabasen registreres også informasjon om hvordan interkommunalt samarbeid organiseres, for de kommunene som oppgir at denne virksomhetsformen benyttes, og Tabell 4.5 og Tabell 4.6 gjengir resultatene for henholdsvis velferdstjenester og øvrige tjenester. Som det framgår av tabellene på neste side, er interkommunalt samarbeid på både velferds- og øvrige områder typisk organisert gjennom administrativt vertskommunesamarbeid og interkommunale selskaper. Flerkommunale aksjeselskap (altså selskaper heleid av flere kommuner i fellesskap) benyttes i svært begrenset grad på velferdsområdet, men i noe større grad på andre områder (jf. Tabell 4.6). I spørreskjemaet inkluderte vi også interkommunalt politisk råd (IPR) som et av alternativene. Her er det viktig å merke seg at IPR kun benyttes i politisk samarbeid. Dette kan inkludere å fatte vedtak om interne forhold i samarbeidet (kommuneloven § 18-1), og er derfor inkludert som et alternativ i spørsmålet om organisering av det interkommunale samarbeidet. IPR kan imidlertid ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak (jf. § 18-1) og er derfor ikke en samarbeidsform som kan benyttes i konkret tjenesteyting, hvilket også tallene synes å reflektere. Sett under ett er disse hovedmønstrene sammenlignbare med tilsvarende tall fra forrige runde med innsamling av data til organisasjonsdatabasen (jf. Jones m.fl., 2021: 65-66).

Tabell 4.5: Organisering av interkommunalt samarbeid innenfor velferdstjenester. Prosent

	Inter-komm. politisk råd	Komm. oppgave-felleskap	Adm. verts-komm.-samarb.	Verts-komm.-samarb. m/ felles folkev. nemd	Inter-komm. selskap	Fler-komm. selskap	Samvirkeforetak
Inst.baserte oms.tj.(N=3)	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Barnevern (N=155)	0,0	4,5	89,7	3,2	1,3	0,0	0,0
Legevakt (N=188)	0,5	6,9	77,1	2,1	9,0	0,0	0,0
PPT (N=138)	0,0	5,8	76,8	0,0	15,2	0,0	0,0
Krisesenter (N=198)	1,0	7,1	53,5	2,0	24,7	2,0	0,5
Grunnskolen (N=4)	0,0	0,0	50,0	0,0	50,0	0,0	0,0
Barnehagetjenesten (N=2)	0,0	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PU-omsorg (N=10)	0,0	0,0	40,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Spørsmål 2.1-2.24. i undersøkelsen om tjenesteorganisering og interkommunalt samarbeid.

Tabell 4.6: Organisering av interkommunalt samarbeid innenfor øvrige tjenester. Prosent

	Inter-komm. politisk råd	Komm. oppgave-felleskap	Adm. verts-komm.-samarb.	Verts-komm.-samarb. m/ felles folkev. nemd	Inter-komm. selskap	Fler-komm. selskap	Samvirkeforetak
Bibliotek (=5)	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Veivedl./snørydding (N=1)	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kulturskole (N=24)	0,0	8,3	87,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Byggesaksbehandl. (N=13)	0,0	15,4	84,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Regnskap (N=31)	0,0	19,4	71,0	0,0	9,7	0,0	0,0
Innkjøp (N=142)	0,0	16,9	59,9	1,4	14,8	1,4	0,0
Planarbeid (N=25)	8,0	28,0	56,0	0,0	4,0	0,0	0,0
IT-oppgaver (N=138)	0,0	20,9	46,6	2,0	23,6	5,4	0,0
Brannvesen (N=181)	1,1	2,2	30,9	3,3	61,9	0,0	0,0
Kino/kulturhus (N=4)	0,0	0,0	25,0	0,0	25,0	25,0	0,0
Vann og avløp (N=37)	0,0	2,7	8,1	2,7	75,7	10,8	0,0
Renovasjon (N=206)	0,5	1,9	3,4	1,5	79,1	13,6	0,0
Revisjon (N=198)	0,0	4,6	1,0	3,0	80,7	2,5	6,6

Spørsmål 2.1-2.24. i undersøkelsen om tjenesteorganisering og interkommunalt samarbeid.

## Fylkeskommuner

For de fylkeskommunale tjenestene er det aller vanligst at de ytes innenfor egen driftsorganisasjon. Videregående opplæring, bibliotekjeneste, drift og vedlikehold av bygningsmasse, IT-tjenester og innkjøp organiseres innenfor egen driftsorganisasjon av så å si alle fylkeskommuner. Men, som også kan ses i Tabell 4.7, er det et visst innslag av interkommunalt samarbeid innenfor revisjon og regnskap og museumsdrift (blant 5-7 av 11

fylker), og kjøp fra private innenfor vedlikehold av fylkesveier (blant åtte av 11 fylker). Kjøp fra private eller fylkeskommunalt eide aksjeselskap er også utbredt innenfor kollektivtransport.

Tabell 4.7: Organisering av fylkeskommunal oppgaveløsning. Absolutte tall

	Egen driftsorg.	Fylkeskomm. foretak	Interkomm. samarb.	AS med fylkeskomm. som eneste komm. eier	Kjøp fra private aktører	Kjøp fra frivillige org./stiftelser	Kjøp fra andre (fylkes) komm.
Videregående opplæring	11	0	1	0	1	0	1
Bibliotektenester	11	0	1	0	0	0	0
Drift/vedl. av bygn.masse	11	0	0	0	2	0	0
IT-oppgaver	10	0	3	0	4	0	0
Innkjøp	10	0	1	0	1	0	0
Drift /vedl. av fylkesveier	7	0	0	0	8	0	0
Kollektivtransport	6	0	0	4	4	0	0
Revisjon og regnskap	2	1	7	0	4	0	0
Drift av museer	1	0	5	1	1	4	1

Spørsmål 2 i undersøkelsen om tjenesteorganisering og interkommunalt samarbeid (N=11).

For de tjenestene som fylkene produserer innenfor rammen av interkommunale samarbeid (se Tabell 4.8) er dette aller vanligst løst gjennom et interkommunalt selskap, og da særlig på områdene revisjon/regnskap og museumsdrift (fire-seks av 11 fylker; samt blant tre av 11 innenfor IT-oppgaver). Ingen av de andre interkommunale samarbeidsformene benyttes av flere enn to (av elleve) fylker.

Tabell 4.8: Fylkenes organisering av interkommunalt samarbeid. Absolutte tall

	Interkomm. politisk råd	Komm. oppgavefelleskap	Adm. verts-komm.-samarb.	Verts-komm.-samarb. m/ felles folkev. nemd	Interkomm. selskap	Flerkomm. aksjeselskap	Samvirkeforetak
Videreg. oppl. (N=1)	0	0	0	0	1	0	0
Bibliotektenester (N=1)	0	0	1	0	1	0	0
Drift av museer (N=5)	0	1	0	2	4	2	0
Revisjon og regnsk. (N=7)	0	0	1	0	6	0	0
IT-oppgaver (N=3)	0	0	0	0	3	0	0
Innkjøp (N=1)	0	0	0	0	1	0	0

Spørsmål 2.1-2.9. i undersøkelsen om tjenesteorganisering og interkommunalt samarbeid.

## 4.2 Intern styring og styring av selskaper

Kommuner og fylkeskommuner benytter seg av en rekke organisatoriske verktøy og styringsmekanismer, både internt i administrasjonen og eksternt overfor kommunale foretak og selskap. Slike strukturelt fristilte enheter styres nødvendigvis ved hjelp av andre virkemidler enn hva som gjelder for de «integreerte» kommunale tjenestene. I det følgende ser vi først nærmere på omfanget av ulike interne styringsverktøy, før vi presenterer data på hvilke verktøy som benyttes i styringen av kommunale selskaper.

### Kommuner

Som det framgår av Tabell 4.9 benytter brorparten av kommunene en eller annen form for styringsverktøy. Hele 93 prosent av kommunene oppgir at de gjennomfører risiko- eller sårbarhetsanalyser enten på utvalgte tjenesteområder eller for kommunen som helhet, mens rundt 76 prosent har lagt strategiske planer utover det som følger av statlig regulering. Videre benytter rundt 64 prosent av kommunene strategiske omgivelsesanalyser (SWOT) mens rundt halvparten av oppgir at de benytter såkalte fremsyn- eller perspektivanalyser. Når det gjelder styringsverktøy som er knyttet opp til kommunens økonomiske disposisjoner eller effektivisering av intern drift, ser vi at de langt fleste kommunene rapporterer måloppnåelse (78 %), driver sammenlikninger (74 %) og gjennomfører systematiske, indikatorstyrte målinger over tid (68 %) enten på spesifikke tjenesteområder eller for kommunen sett under ett.

Tabell 4.9: Bruk av styringsverktøy på tvers av kommunale tjenesteområder. Prosent

	Nei, ikke på noen tjenesteområder	Ja, på noen tjenesteområder	Ja, for hele kommunen	N
Rapportering av måloppnåelse til kommunedirektør og/eller kommunestyret, utover budsjett- og regnskapsrapportering	21,9	29,2	48,9	274
Systematiske risiko- eller sårbarhetsanalyser	7,2	52,4	40,4	275
Systematiske sammenlikninger av kommunens aktiviteter eller tjenesteyting med andre kommuner ("benchmarking")	25,6	37,4	37,0	273
Systematisk måling og oppfølging av aktiviteter og tjenesteyting med nøkkeltall/resultatindikatorer over tid	32,5	41,0	26,5	268
Langsiktige drifts- og investeringsplaner (LDIP) med tidshorisont lenger enn 4 år	59,0	18,5	22,5	271
Fremsyn (scenarier)/perspektivanalyser med tidshorisont lenger enn 4 år	44,7	34,6	20,7	266
Strategiske plan(er) for kommunen, utover lovpålagte planer som handlingsprogram, planstrategi og kommuneplan	23,6	56,4	20,0	275
Balansert målstyring med ulike perspektiver/fokusområder og målekort	72,8	15,1	12,1	265
Analyse av muligheter og utfordringer i omgivelsene og sterke og svake sider ved org. (ekstern- og internanalyse/SWOT)	36,0	52,2	11,8	272
Strategikart eller tilsvarende visuelle modeller av mål og virkemidler/tiltak	73,4	16,1	10,5	267

Spørsmål 1 i undersøkelsen om intern styring og styring av kommunens selskaper.



Som vist tidligere har en ikke ubetydelig andel kommuner valgt å benytte seg av foretak og selskap i tjenesteorganiseringen. Styringen av slike organisasjoner foregår via andre kanaler og ved hjelp av andre instrumenter enn hva som er gjeldende innenfor kommunens egen driftsorganisasjon. I organisasjonsdatabasen er det derfor viet et eget spørsmålsbatteri til hvilke virkemidler kommunene benytter for å styre sine selskaper, og i Tabell 4.10 nedenfor gjengis tall på bruken av utvalgte styringsvirkemidler.

Tabell 4.10: Styringsvirkemidler ovenfor kommunens selskapsportefølje. Prosent

	Har ikke	Har for noen av kommunens selsk.	Har for de fleste av kommunens selsk.	Har for alle kommunens selsk.	N
Eierstrategi (generelt for alle kommunens eierskap)	13,1	12,7	15,3	59,0	268
Eiermøter mellom selskapets ledelse og kommuneledelsen	7,5	36,0	31,5	25,1	267
Eierstrategi for enkeltelskap	21,2	31,3	22,8	24,7	259
Delegasjonsreglement som omtaler selskapene	54,9	20,2	7,8	17,1	257
Selskapsavtaler eller vedtekter som blir revidert hver kommunestyreperiode	23,5	33,3	26,5	16,7	264
Egen eierseksjon i kommune-administrasjonen som følger opp kommunens eierposter	78,3	4,9	2,3	14,5	263
Profesjonell deltagelse i styrene	18,0	52,5	18,4	11,1	261
Politisk deltagelse i styrene, men ikke etter partipolitisk representasjon	23,4	46,4	21,1	9,1	265
Kommunalt vedtatte mål- og resultatkrav til selskapet	46,2	32,4	12,6	8,8	262
Partipolitisk sammensetning av styrene	63,6	21,6	9,1	5,7	264

Spørsmål 2 i undersøkelsen om intern styring og styring av kommunens selskaper.

I nær samtlige kommuner er det etablert instrumenter eller strukturer for styringen av selskapsporteføljen, men hvor bredden i virkemiddelapparatet som benyttes varierer. Ni av 10 kommuner oppgir at de benytter eiermøter og har utformet en overordnet eierstrategi enten for noen eller samtlige selskaper. Rundt åtte av 10 kommuner oppgir at de har eierskapsstrategier for enkeltelskaper, og en tilsvarende andel (76,5 %) utformer selskapsavtaler som revideres mellom kommunestyreperiodene. Når det gjelder den selskaps-spesifikke styringen har rundt 80 prosent av kommunene innsatt profesjonelle medlemmer i selskapsstyrene, mens rundt 77 prosent av kommunene oppgir at politikere deltar i styrene. Kun rundt 36 prosent av kommunene oppgir imidlertid at styrene er partipolitisk sammensatt, hvilket vi må kunne tolke som et signal om at det skal være en viss avstand mellom kommunestyret og den operative driften av selskapene. Generelt synes den organisatoriske forankringen av eierskapet i kommuneadministrasjonen å signalisere en tilsvarende tilbakeholdenhet i den forstand at det kun i et fåtall kommuner finnes egne eierseksjoner som følger opp kommunens eierposter

(rundt 22 %). Bare om lag halvparten av kommunene har på plass et eget delegasjonsreglement for selskapene (45,1 %) eller fastsatt spesifikke mål- og resultatkrav (53,8 %).

## Fylkeskommuner

Fylkeskommunene benytter seg også av et bredt spekter av ulike styringsverktøy (utover budsjettstyring): Tabell 4.11 viser at alle (eller så å si alle) fylker benytter seg av systematiske risiko- eller sårbarhetsanalyser, strategiske planer og rapportering av måloppnåelse (10-11 fylker). Som for kommunene er det «strategikart...» og «balansert målstyring» man benytter seg minst av.

Tabell 4.11: Bruk av styringsverktøy på tvers av fylkeskommunale tjenesteområder.  
Absolutte tall

	Nei, ikke på noen tjenesteområder	Ja, på noen tjenesteområder	Ja, for hele fylkeskomm.	N
Rapportering av måloppnåelse til fylkesdirektør og/eller fylkestinget, utover budsjett- og regnskapsrapportering	1	5	5	11
Systematiske risiko- eller sårbarhetsanalyser	0	8	3	11
Systematiske sammenlign. av fylkeskommunens aktiviteter eller tjenesteyting med andre kommuner ("benchmarking")	2	7	2	11
Systematisk måling og oppfølging av aktiviteter og tjenesteyting med nøkkeltall/resultatindikatorer over tid	2	4	4	10
Langsiktige drifts- og investeringsplaner (LDIP) med tidshorisont lenger enn 4 år	2	6	2	10
Fremsyn (scenarier)/perspektivanalyser med tidshorisont lenger enn 4 år	3	5	2	10
Strategiske plan(er) for fylkeskomm., utover lovpålagte planer som handlingsprogram, planstrategi og kommuneplan	0	7	4	11
Balansert målstyring med ulike perspektiver/fokusområder og målekort	6	1	3	10
Analyse av muligheter og utfordringer i omgivelsene og sterke og svake sider ved org. (ekstern- og internanalyse/SWOT)	4	6	0	10
Strategikart eller tilsvarende visuelle modeller av mål og virkemidler/tiltak	5	2	2	9

Spørsmål 1 i undersøkelsen om intern styring og styring av fylkeskommunens selskaper.

Også når det gjelder instrumenter eller strukturer for styringen av selskapsporteføljen benytter nær alle fylkeskommuner et eller annet virkemiddel blant dem det spørres om (se Tabell 4.12). Som for kommunene er bredden i virkemiddelapparatet stor. Blant virkemidlene som benyttes mest er egen eierseksjon (sju av elleve fylker) og en egen eierstrategi (10 av 11 fylker har dette for de fleste av fylkeskommunens selskaper).

Tabell 4.12: Styringsvirkemidler ovenfor fylkeskommunens selskapsportefølje. Absolutte tall

	Har ikke	Har for noen av kommunens selsk.	Har for de fleste av kommunens selsk.	Har for alle kommunens selsk.	N
Eierstrategi (generelt for alle fylkeskommunens eierskap)	1	0	1	9	11
Eiermøter mellom selskapets ledelse og fylkeskommuneledelsen	1	5	5	0	11
Eierstrategi for enkeltsselskap	1	8	2	0	11
Delegasjonsreglement som omtaler selskapene	4	1	4	2	11
Selskapsavtaler eller vedtekter som blir revidert hver fylkestingsperiode	2	5	3	1	11
Egen eierseksjon i administrasjonen som følger opp fylkeskommunens eierposter	2	2	0	7	11
Profesjonell deltagelse i styrene	2	6	3	0	11
Politisk deltagelse i styrene, men ikke etter partipolitisk representasjon	0	8	3	0	11
Fylkeskommunalt vedtatte mål- og resultatkrav til selskapet	3	7	1	0	11
Partipolitisk sammensetning av styrene	5	2	4	0	11

Spørsmål 2 i undersøkelsen om intern styring og styring av kommunens selskaper.

### 4.3 Markedsmekanismer og konkurranseutsetting

Som dataene over organisering av tjenestetilbudet viser (jf. 4.1 ovenfor) benytter en viss andel av kommunene seg av private aktører i organiseringen av tjenestetilbudet. Som et bevisst designvalg kan dette imidlertid også knyttes til en organisasjonstenkning som inkorporerer markedsmekanismer i styringen av offentlig sektor mer generelt. I organisasjonsdatabasen har det fra og med 2004 blitt inkludert en rekke spørsmål som omhandler det vi i bred forstand kan omtale som markedsløsninger. Dette inkluderer både konkurranseutsetting av tjenesteproduksjonen, innføring av stykkprisfinansiering og fritt brukervalg. Vi vil se nå se nærmere på hvordan omfanget av slike markedsløsninger har utviklet seg over tid.

#### Kommuner

Kommunene benytter seg i noen grad av konkurranseutsetting av tjenestetilbudet, slik det framgår av Tabell 4.13. Dersom vi ser tallene under ett, altså uten å bryte det ned på ulike kommunale tjenesteområder, er omfanget også betydelig. Som tabellen viser, er imidlertid konkurranseutsetting typisk forbeholdt tjenester utenom velferdsområdet. I all hovedsak blir velferdsoppgaver i mindre grad lagt ut på anbud, hvilket samsvarer med tallene presentert i Tabell 4.1 hvor vi så at slike oppgaver i all vesentlighet løses av kommunen, enten internt i driftsorganisasjonen eller i samarbeid med andre kommuner. Utviklingen over tid synes også

ganske konsistent på dette punktet – de sentrale velferdstjenestene er kun i begrenset grad åpnet opp for privat konkurranse.

Tabell 4.13: Konkurranseutsetting av ulike kommunale tjenester/funksjoner 2004-2024. Prosent

	2004	2008	2012	2016	2020	2024
Drift og vedlikehold av komm. veier	38	38	66	62	57,4	51,8
Renovasjonstjenester	32	26	41	24	18,6	25,9
Drift og vedlikehold av anlegg	16	11	20	21	17,9	15,8
Boligbygging og boligutleie	15	13	28	39	25,1	25,6
Drift og vedlikehold av bygninger	14	11	19	20	17,9	14,1
Vannforsyning	6	3	4	2	5,3	3,7
Administrative tjenester	5	3	9	7	10,3	7,0
Institusjonsbasert pleie og omsorg	5	4	7	7	8,0	8,4
Revisjon	2	18	20	19	19,8	29,2
Barnehager	2	3	7	4	2,7	4,1
Pleie og bistand i hjemmet	2	3	7	10	9,1	9,6
Kino og kulturhus	2	3	5	3	2,3	3,7
Grunnskole/undervisning	0	0	0	1	1,1	1,1
Aktivitetstilbud for barn og unge	0	0	2	2	3,0	3,0
Bibliotek	0	0	0	0	0,4	0,0
N	331	315	332-335	290-299	263	266-271

Spørsmål 1.1 i undersøkelsen om tjenesteorganisering og inetrkommunalt samarbeid.

Konkurranseutsetting er imidlertid kun et av flere uttrykk for det vi ovenfor forstår som bruk av markedsløsninger, da dette begrepet også refererer til ulike måter hvor en foretakslignende logikk legges til grunn for måten de kommunale tjenestene organiseres på – både hva angår den interne styringen og i møte med publikum. I organisasjonsdatabasen har en over tid inkludert spørsmål om bruk av innsats- og stykkprisbasert finansiering og innslag av fritt brukervalg, som eksemplifiserer bruken av markedsløsninger som går utover bruk av private tilbydere. I Tabell 4.14 og Tabell 4.15 viser vi hvordan disse to tiltakene benyttes i kommunene i 2024, og over tid.

Tabell 4.14: Bruk av innsats-/stykkprisbasert finansiering 2004-2024. Prosent

	2004	2008	2012	2016	2020	2024
Barnehager	0	4	15	14	9,5	5,2
Pleie og bistand i hjemmet	1	4	7	8	3,8	3,3
Institusjonsbasert pleie og omsorg	1	2	6	7	3,4	5,5
Aktivitetstilbud for barn og unge	0	0	4	4	1,1	1,5
Grunnskole/undervisning	0	2	3	3	3,0	2,2
Kino og kulturhus	0	1	1	3	1,1	1,1
Bibliotek	0	0	0	1	0,0	0,3
N	331	315	330-334	290-299	263	267-270

Spørsmål 1.2 i undersøkelsen omtjenesteorganisering og inetrkommunalt samarbeid.

Tabell 4.15: Innslag av fritt brukervalg 2004-2024. Prosent

	2004	2008	2012	2016	2020	2024
Barnehager	7	18	45	41	34,0	35,4
Grunnskole/undervisning	2	7	17	20	14,9	18,7
Aktivitetstilbud for barn og unge	1	3	15	14	8,8	11,6
Pleie og bistand i hjemmet	3	4	8	9	13,4	9,7
Institusjonsbasert pleie og omsorg	2	2	4	2	3,1	2,6
N	331	315	331-337	286-292	263	267-272

Spørsmål 1.3 i undersøkelsen omtjenesteorganisering og inetrkommunalt samarbeid.

Som det framgår av Tabell 4.14, benyttes innsats- og stykkprisbasert finansiering i svært begrenset grad i norske kommuner, både i 2024 og over tid. Selv om det kan se ut som at det har vært en viss utbredelse av dette instrumentet fra begynnelsen av 2010-tallet og utover (eksempelvis på barnehageområdet i 2012 og 2016), er det likevel noe som kun i begrenset og avtakende grad benyttes aktivt som et styringsverktøy. Som Tabell 4.15 viser, benyttes fritt brukervalg i noe større grad. Også her er barnehageområdet det tjenesteområdet hvor tiltaket benyttes av flest kommuner (35,4 %), men også innenfor grunnskolen ser vi en viss utbredelse av denne løsningen (18,7 %). Utviklingen over tid er konsistent med dette mønsteret; det har vært en viss økning fra 2004 til 2024 samlet sett, samtidig som fordelingen mellom ulike tjenesteområder det benyttes på har vært relativt stabil.

### Fylkeskommuner

I Tabell 4.16 ser man at fylkeskommunene i stor grad konkurranseutsetter drift og vedlikehold av veier gjennom hele perioden (med en økning fra et lavt nivå i 2008), mens relativt færre fylker konkurranseutsetter drift og vedlikehold av bygninger. Det kan også synes som at administrative tjenester typisk konkurranseutsettes mindre over tid: I 2024 oppgir kun én fylkeskommune at slike tjenester konkurranseutsettes.

Tabell 4.16: Konkurranseutsetting av ulike fylkeskommunale tjenester/funksjoner 2004-2024. Absolutte tall

	2008	2012	2016	2020	2024
Drift og vedlikehold av veier	7	15	17	10	9
Drift og vedlikehold av bygninger	2	9	8	6	4
Revisjon	2	4	2	3	3
Administrative tjenester	4	6	4	3	1
Videregående opplæring	9	3	1	2	0
Tannhelsetjeneste	0	1	1	0	2
Bibliotek	0	1	1	0	0
Fylkesmuseer	0	0	0	0	0
N	17	16	14-18	10	11

Spørsmål 1.1 i undersøkelsen omtjenesteorganisering og interkommunalt samarbeid.

Som i tidligere undersøkelser fikk fylkeskommunene også denne gang spørsmål om hvorvidt man har innført innsats- eller stykkprisfinansiering på ulike tjenesteområder, og om man har innført friere brukervalg. Når det gjelder det første spørsmålet svarer tre fylker at man har innsats- eller stykkprisfinansiering innenfor videregående opplæring, mens ett fylke har dette innenfor tannhelse og to fylker har dette innenfor drift og vedlikehold av fylkeskommunale veier (ellers ikke). Ett fylke svarer at man har innført friere brukervalg innenfor tannhelse-området.

## 5 Organisering av medvirkning og samarbeid

*I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan kommunene organiserer seg for å gi innbyggere muligheter for medvirkning i kommunale prosesser, samt mer indirekte tiltak for å sikre at kommunen evner å fange opp signaler og forventinger fra kommunens innbyggere. I sum utgjør disse to dimensjonene viktige uttrykk for kommunale demokratiltak. I kapitlet ser vi først på organisering av innbyggermedvirkning og ulike arenaer for samarbeid mellom kommunen og innbyggere eller andre ikke-offentlige aktører. Deretter ser vi nærmere på hvordan kommunene jobber for å fange opp innspill fra, og kommunisere ut til, innbyggerne*

### 5.1 Innbyggermedvirkning og samarbeid

Et sentralt aspekt ved kommunen som politisk organisasjonsform er den todelte rollen den fyller, som tjenesteleverandør (hvor brorparten av oppgavene følger av nasjonalt lovverk) og et uavhengig politisk styringsnivå. Sistnevnte har også implikasjoner for tjenesteleveransen i den forstand at det er et etablert prinsipp at kommunene skal kunne tilpasse nasjonal politikk til lokale forhold. Kommunene forvalter det lokaldemokratiske mandatet også opp mot innbyggerne, både gjennom formaliserte instrumenter som følger av kommuneloven samt ulike arenaer og mekanismer som skal sikre medvirkning i kommunens daglige drift.

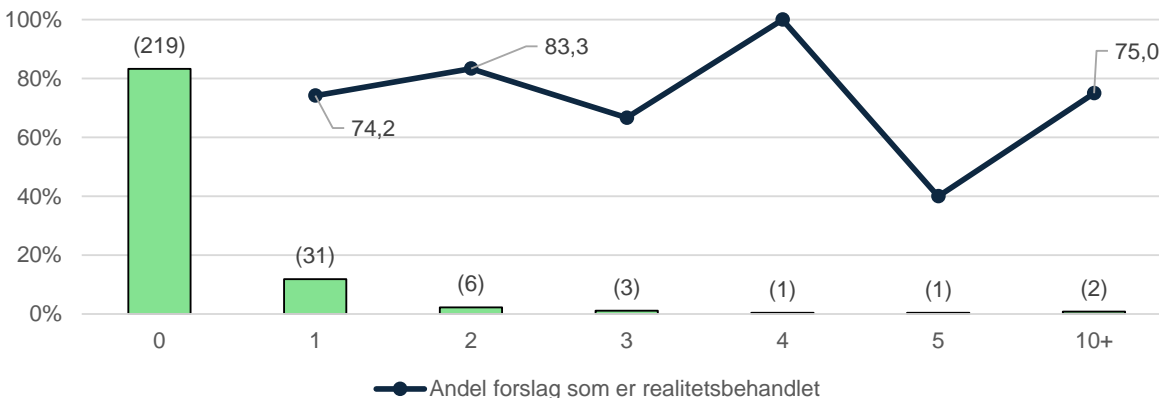
#### Kommuner

Den første mekanismen for innbyggermedvirkning vi skal undersøke er innbyggerforslag. Dette følger av kommunelovens §12-1, som gir innbyggere rett til å «fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet». Dersom forslaget støttes av minst to prosent av innbyggerne, eller minimum 300 personer i kommunen/500 personer i fylket plikter kommunestyret eller fylkestinget å ta stilling til om forslaget kan fremmes for videre behandling. I organisasjonsdatabasen inkluderes et spørsmål om antallet innbyggerforslag samt hvor mange som blir realitetsbehandlet i henholdsvis kommunestyre og fylkesting. I 2023 mottok kommunene i snitt 0,37 innbyggerforslag og andelen som ble realitetsbehandlet ligger noe lavere enn dette (0,30).<sup>15</sup> I Figur 5.1 ser man at det vanligste er at det ikke kommer inn noen innbyggerinitiativ i løpet av et år: 219 kommuner (over 80 prosent av 263 som svarer på dette spørsmålet) mottar ikke noen forslag, og kun et fåtall har (31 kommuner) mottar ett forslag, mens så å si ingen (under fem prosent) mottar flere enn ett forslag.

---

<sup>15</sup> I datainnsamlingen i 2016 (Monkerud mfl. 2016:131-133), der benevnelsen er «innbyggerinitiativ») og 2020 (Jones mfl. 2021:77) ble det spurt om innkomne og behandlede forslag i en foregående periode på *hele* fire år, mens det i tidligere innsamlingsrunder ble spurt om det samme, men med referanse kun til et begynnelsestidspunkt (for eksempel «fra og med 2004») (se note i tabell 4.18 i Monkerud mfl. (2016:133) for detaljer. Dette gjør det svært vanskelig å sammenligne tall for innbyggerforslag over tid.

Figur 5.1: Innbyggerforslag fremmet for/behandlet av kommunestyret i 2023. Prosent

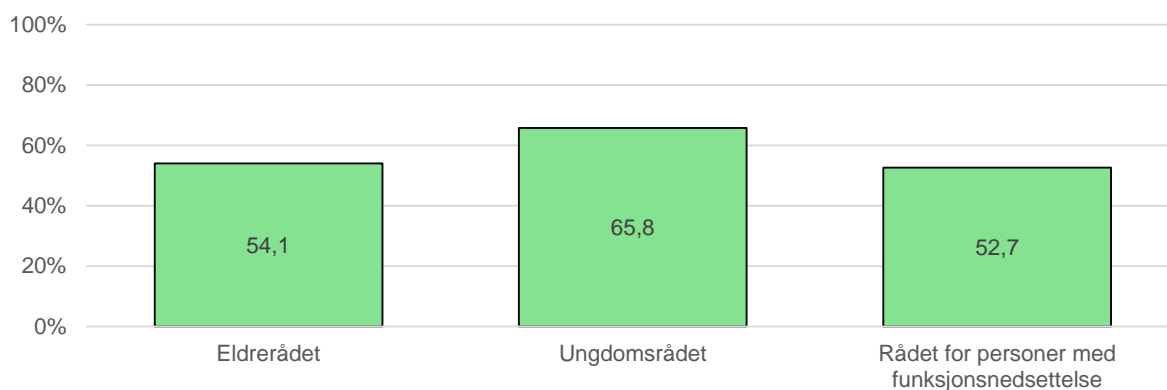


Spørsmål 4 og 5 i undersøkelsen om innbyggermedvirkning, kommunikasjon og samarbeid (N=263). Antall kommuner i parentes.

Selv om det her er snakk om små antall kan det være nyttig å se på «behandlingsraten» for ulike grupper av kommuner. Som kurven i Figur 5.1 viser behandles knappe ¾ av innbyggerforslagene blant de 31 kommunene som mottar ett, mens det ikke synes som at en slik «behandlingsrate» tydelig og systematisk avtar (for eksempel på grunn av en «overveldende saksmengde») eller øker (for eksempel på grunn av økt kvantitativ «saksbehandlingskompetanse») for kommunene som mottar stadig flere forslag. Som tallene ovenfor klart indikerer, er ikke håndtering av innbyggerforslag en spesielt påtrengende aktivitet for det gjennomsnittlige kommunestyret. Muligheten for å fremme innbyggerforslag er imidlertid en viktig institusjonell mekanisme for å sikre innbyggere mulighet til å påvirke sentrale lokaldemokratiske prosesser.

I flere kommuner er det også gjeldende praksis å gi møte- og talerett i kommunestyret til ulike grupper, som Figur 5.2 viser, hvilket også kan forstås som et uttrykk for et lokalt demokratiltak. Dette er vanligst for ungdomsrådet (65,8 %), dernest i eldrerådet (54,1 %) og rådet for personer med funksjonsnedsettelse (52,7 %).

Figur 5.2: Møte- og talerett i kommunestyret for ulike grupper. Prosent



Spørsmål 5 i undersøkelsen om råd og utvalg (N=281).



Kommunene involverer imidlertid innbyggere også i den mer løpende driften gjennom formelle kanaler for innbyggermedvirkning. I Tabell 5.1 ser vi hvilke organer som benyttes av kommunene i 2024.

Tabell 5.1: Formelle kanaler for medvirkning. Prosent

	Prosent
Kontaktutvalg for frivillige organisasjoner (for eksempel idrett og kultur)	39.2
Digital løsning hvor kommunen konsulterer innbyggerne (for eksempel elektroniske høringer, digital/elektronisk plan/innspill til politiske saker o.l.)	33.3
Nærdemokratiutvalg, grendeutvalg eller liknende lokalsamfunnsutvalg i en eller flere deler av kommunen (unntatt eventuelle kommunedelsutvalg)	16.5
Kontaktutvalg/råd for innvandrere	14.7
Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltagelse i budsjettprosessen	13.1
Faste bruker/folkepanel som regelmessig konsulteres, for eksempel i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk)	9.6

Spørsmål 1 i undersøkelsen om innbyggermedvirkning, kommunikasjon og samarbeid (N=291).

Som vi ser av tabellen ovenfor oppgir 1 av 3 kommuner at de benytter seg av ulike typer digitale løsninger hvor innbyggere konsulteres. Dernest ser vi at den hyppigst forekommende formen for innbyggermedvirkning er involvering av frivillige organisasjoner, hvor ca. fire av 10 kommuner har etablert egne kontaktutvalg. Som det framgår av Tabell 5.2 spiller frivilligheten også en viktig rolle som samarbeidspartner med kommunene, sammen med ideelle virksomheter og næringsliv.

Tabell 5.2: Samarbeid mellom kommunen og ulike ikke-offentlige aktører. Prosent

Kommunen har ulike typer samarbeid med følgende aktører:	Frivillige lag og foreninger	Ideelle virksomheter	Næringslivet
Samarbeid om enkeltsaker	77,2	53,5	66,8
Medvirkning, for eksempel i planprosesser	69,6	40,9	72,4
Samarbeid gjennom utvalg/styrer/råd (partnerskap, kontaktforum, o.l.)	43,0	21,0	49,0
Samarbeid om kommunale utviklingsprosjekter	40,6	16,8	53,8
Supplement til kommunal tjenesteyting (ikke tjenestekjøp)	42,0	22,7	10,1

Spørsmål 7 i undersøkelsen om innbyggermedvirkning, kommunikasjon og samarbeid (N=286).

Involvering av frivillige lag og organisasjoner er særlig fremtredende når kommunen samarbeider med eksterne i tilknytning til enkeltsaker (77,2 % oppgir dette) og områder hvor det spesifikt legges opp til medvirkning, slik som planprosesser (69,5 %). Næringslivet trekkes oftest inn i planprosesser (72,3 %), men er også hyppig involvert i samarbeid knyttet til enkeltsaker (66,8 %). Endelig ser vi at kommunene synes å samarbeide med frivillige lag og foreninger om tiltak som supplerer kommunal tjenesteyting i vesentlig større grad (41,9 %) enn med ideelle virksomheter (22,7 %) og særlig næringslivet (10,1 %).

Kommunene kan også trekke inn eksterne aktører i den daglige driften av de kommunale tjenestene ved å gi slike plass i styrer for kommunale institusjoner. Jf. kommunelovens §5-10 kan slike styrer oppnevnes helt eller delvis av kommunedirektøren, eller kan velges helt eller delvis av ansatte eller brukere ved institusjonen(e) det gjelder. 27 prosent av kommunene (N: 280) oppgir at de har etablert styrer for kommunale institusjoner, og i Tabell 5.3 ser vi på hvilke områder slike er etablert og hvilken beslutningsmyndighet de eventuelt forvalter. Som tallene viser, har slike institusjonsstyrer som oftest ikke beslutningsmyndighet og synes derfor i hovedsak å ha en rådgivende funksjon.

Tabell 5.3: Områder hvor det er etablert styrer for kommunale institusjoner og type beslutningsmyndighet. Prosent

Kommunen har etablert styrer med ulike typer beslutningsmyndighet for følgende institusjoner:	Skoler	Barnehager	Bo- og behandl.-inst.*
Beslutningsmyndighet i budsjettsaker	5,3	4,0	2,7
Beslutningsmyndighet i personalsaker	6,7	6,7	5,3
Beslutningsmyndighet i spørsmål om tjenestekvalitet	9,3	9,3	6,7
Beslutningsmyndighet i saker som angår prioritering av tjenester	9,3	10,7	6,7
Etablert, men ingen beslutningsmyndighet	62,7	62,7	41,3

Spørsmål 2.1 i undersøkelsen om innbyggermedvirkning, kommunikasjon og samarbeid (N=75). \* Spørsmålet gjelder "bo- og behandlingstilbud for eldre og/eller mennesker med funksjonsnedsettelse".

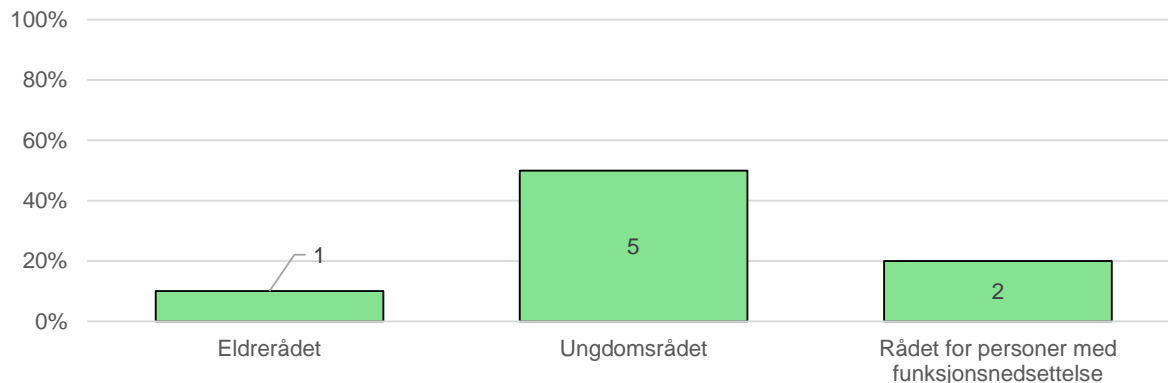
## Fylkeskommuner

På spørsmålene om antall innbyggerforslag som ble fremmet og realitetsbehandlet i løpet av siste år<sup>16</sup> svarte åtte fylkeskommuner at det var ikke var fremmet noen forslag, to fylker at det var fremmet ett forslag (hvorav et fylke behandlet forslaget) og ett fylke at det var kommet inn tre forslag som alle ble behandlet. Som for kommunene (jf. Figur 5.1) er det altså også de færreste fylker som mottar innbyggerforslag (åtte av elleve), mens «behandlingsraten» også varierer.

I motsetning til det en finner for kommunene (se Figur 5.2), er det ikke vanlig at ulike grupper (representert ved eget råd). Som vises i Figur 5.3 gir halvparten eller færre av fylkeskommunene møte- og talerett til slike grupper i fylkestinget. Som for kommunene er det ungdomsrådet som i størst grad gis møte- og talerett i forsamlingen (i fem av ti fylker).

<sup>16</sup> Henholdsvis spørsmål 4 og 5 i undersøkelsen om innbyggermedvirkning, kommunikasjon og samarbeid.

Figur 5.3: Møte- og talerett i fylkestinget for ulike grupper. Absolutte tall



Spørsmål 4 i undersøkelsen om råd og utvalg (N=10).

Det er heller ikke svært vanlig for fylkeskommunene å involvere innbyggerne gjennom ulike formelle kanaler. Tabell 5.4 viser for eksempel at ingen fylker (mot 13 prosent av kommunene) har faste kanaler for deltagelse i budsjettprosessen. Fire av elleve fylker (mot 15 prosent i kommunene) oppgir allikevel at det er opprettet eget kontaktutvalg for innvandrere.

Tabell 5.4: Formelle kanaler for medvirkning. Absolutte tall

	Antall
Kontaktutvalg for frivillige organisasjoner (for eksempel idrett og kultur)	2
Digital løsning hvor kommunen konsulterer innbyggerne (for eksempel elektroniske høringer, digital/elektronisk plan/innsjutt til politiske saker o.l.)	3
Kontaktutvalg/råd for innvandrere	4
Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltagelse i budsjettprosessen	0
Faste bruker/folkepanel som regelmessig konsulteres, for eksempel i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk)	2

Spørsmål 1 i undersøkelsen om innbyggermedvirkning, kommunikasjon og samarbeid (N=11).

Som vist i Tabell 5.5 trekker også fylkeskommunene inn flere ulike aktører i sentrale beslutningsprosesser. Mest gjelder dette samarbeid med næringslivet, der det gjerne samarbeides om medvirkning (for eksempel i planprosesser; ni av 11 fylker) og fylkeskommunale utviklingsprosjekter (åtte av 11 fylker).

Tabell 5.5: Samarbeid mellom kommunen og ulike ikke-offentlige aktører. Absolutte tall

Kommunen har ulike typer samarbeid med følgende aktører:	Frivillige lag og foreninger	Ideelle virksomheter	Næringslivet
Samarbeid om enkeltsaker	5	4	5
Medvirkning, for eksempel i planprosesser	8	5	6
Samarbeid gjennom utvalg/styrer/råd (partnerskap, kontaktforum, o.l.)	7	6	9
Samarbeid om fylkeskommunale utviklingsprosjekter	4	3	8
Supplement til fylkeskommunal tjenesteyting (ikke tjenestekjøp)	3	2	2

Spørsmål 7 i undersøkelsen om innbyggermedvirkning, kommunikasjon og samarbeid (N=11).

Sett på bakgrunn av fylkeskommunenes rolle i regional næringsutvikling ble det stilt et eget spørsmål til fylkene spesielt: Tabell 5.6 viser hvordan fylkene samarbeider gjennom samfinansiering av næringsutvikling med ulike instanser. Over halvparten av fylkene (seks-syv fylker) har ulike former for samarbeid, og blant disse fylkene ser man at fylkene typisk har rundt 40 forpliktende samarbeidsrelasjoner med både næringslivs og FOU-organisasjoner og aktører og rundt fire samarbeidsrelasjoner med interkommunale regionråd.

Tabell 5.6: Fylkeskommunale samarbeid om næringsutvikling (absolutte tall)

Fylkeskommunen har inngått forpliktende samarbeid i form av samfinansiering av næringsutviklingstiltak med flg. instanser:	Antall	Gjn.sn. antall forplikt. samarb.-relasjoner	N
Næringsliv/FOU-aktører og/eller dets organisasjoner	7	37,9	5
Interkommunale regionråd	7	4,0	6
Enkeltkommuner	6	43,2	6

Spørsmål 8 (N=11) og 8.1 i undersøkelsen om innbyggermedvirkning, kommunikasjon og samarbeid.

## 5.2 Kommunikasjon og informasjon

Foruten formelle kanaler for medvirkning og samarbeid benytter (fylkes)kommuner seg ofte av en rekke ulike virkemidler for å fange opp innbyggernes synspunkter om politikk, planer, tjenester og tilbud, samt tiltak for å kommunisere ut og gi informasjon til innbyggerne. Siden 2004 har organisasjonsdatabasen inkludert spørsmål relatert til disse to kommunikasjonsformene, hvilket gir oss muligheten til å observere utviklingstrekk over to tiår.

### Kommuner

Som Tabell 5.7 viser har kommunale tiltak for å skaffe informasjon om folkemeningen mellom valg hatt en betydelig økning langs enkelte dimensjoner over tid. Et eksempel her er bruken av folkemøter og høringer som går utover plansaker, hvor andelen kommuner som oppgir at dette benyttes har økt fra 47,8 prosent i 2004 til 75,8 prosent i 2024. Når det gjelder folkemøter og høringer i plansaker – hvilket er regulert i plan- og bygningsloven – har et klart flertall av

kommunene oppgitt å benytte seg av dette siden spørsmålet kom inn i organisasjonsdatabasen i 2004. I 2024 gjelder dette så godt som samtlige kommuner.

Tabell 5.7: Tiltak for å skaffe informasjon om folkemeningen 2004-2024. Prosent

	2004	2008	2012	2016	2020	2024
Folkemøter, høringer el. i forbindelse med kommunalplanlegging	75,9	75,5	78,7	76,4	95,4	96,6
Folkemøter, høringer el. i forbindelse med andre typer av saker	47,8	57,2	56,5	79,3	72,3	75,9
"Ordførerbenk", "politikerdag" el. der folk skal kunne ta kontakt...	18,8	20,2	19,9	25,3	23,2	26,6
Innbyggernes spørretime/"åpen post" i kommunestyret eller utvalg	34,8	32,3	32,5	29,5	33,6	35,9
Befolkningsundersøkelser, om det som ikke gjelder spesifikke	6,7	8,3	23,8	38,5	20,7	27,2
Brukerundersøkelser av kommunens tjenesteproduksjon	48,3	58,2	64,6	67,6	71,6	69,7
Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud	23,6	32,6	41,3	41,8	28,4	36,2
Digital løsning m/ direkte-kommunikasjon med politikere	19,7	15,6	14,9	14,1	7,7	5,2
Tiltak for å innhente synspunkter hos ikke-folkeregistrerte	-	-	10,3	11,9	11,8	13,1
Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltagelse	16,8	34,7	36,3	47,6	27,7	23,8

Spørsmål 3 i undersøkelsen om innbyggermedvirkning, kommunikasjon og samarbeid (N=202-336).

Det synes også å være et visst innslag av pendelsvingninger langs noen av enkeltdimensjonene listet ovenfor, særlig i perioden mellom 2012 og 2024. Det gjelder eksempelvis brukermøter rundt kommunens tjenestetilbud, hvor andelen kommuner som oppga at dette ble benyttet lå noenlunde stabilt på rundt 40 prosent i 2012 og 2016, men sank til omtrent 28 prosent i 2020. Bruken av dette tiltaket har økt i årets undersøkelse og ligger på omtrent 36 prosent. Motsatt ser vi at tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltagelse ble benyttet av rundt 36 prosent av kommunene i 2012 og økte betydelig til å gjelde for nær 48 prosent av kommunene i 2016, for å synke til ca. 28 prosent i 2020 og videre til 24 prosent i 2024. Monkerud m.fl. (2016: 114) argumenterte for at variasjoner mellom 2012 og 2016 kunne tilskrives det omfattende lokale arbeidet som ble iverksatt i forbindelse med kommunereformen. Tallene fra 2020 og 2024 synes å støtte denne tolkningen, altså at 2016-dataene for flere kommuner gjenspeiler en viss politisk-institusjonell «turbulens», mens 2020- og 2024-dataene tyder på en form for normalisering. Sett under ett viser tabellen likevel at omfanget i bruk av ulike tiltak for å skaffe informasjon om folkemeningen med få unntak har økt over tid.

Bildet ser noe annerledes ut hva angår bruken av ulike tiltak for å kommunisere ut til befolkningen, som vi ser i Tabell 5.8, og mye av dette kan antagelig tilskrives teknologiske endringer.

Tabell 5.8: Tiltak for å kommunisere ut til befolkningen 2004-2024. Prosent

	2004	2008	2012	2016	2020	2024
En egen informasjonsavis	48,7	39,7	32,0	29,5	21,3	16,4
En fast informasjonsspalte, annonse eller lignende i lokalavisen	22,4	24,4	20,5	21,9	23,2	21,3
Informasjonsskjermer plassert rundt om i kommunen	-	-	-	-	-	37,3
Åpne informasjonsmøter som avholdes jevnlig	38,6	47,9	48,2	54,0	9,0	12,5
Servicesenter, infotorg eller liknende	-	-	-	-	-	79,4
Egen "spalte" på forsiden av kommunens hjemmeside...	-	-	-	-	43,8	43,9
Strømming av kommunestyremøter*	28,0	32,1	42,4	49,4	72,3	91,3
SMS	-	14,5	30,1	67,4	42,3	44,9
Sosiale medier	-	-	55,1	89,1	95,1	94,1
Apper som gir informasjon om deler av kommunens tjenester	-	-	-	-	-	39,7

Spørsmål 6 i undersøkelsen om innbyggermedvirkning, kommunikasjon og samarbeid (N=267-343). \* Tidligere årganger inkluderte alternativet "nærradio-/lokal-TV-/internettssendinger fra kommunestyremøter", som vi har lagt inn under "strømming av kommunestyremøter".

I likhet med tiltakene rettet inn mot å fange opp folkemeningen, viser også Tabell 5.8 en økning over tid langs visse dimensjoner. Samtidig ser vi også en betydelig reduksjon i bruken av eksempelvis egne informasjonsaviser (48,7 prosent av kommunene oppgav at dette ble benyttet i 2004, mot 16,4 prosent i 2024) og bruken av åpne informasjonsmøter (38,6 prosent i 2004, mot 12,5 prosent i 2024). Nedgangen i bruken av disse tiltakene må sees i sammenheng med veksten i bruken av ulike digitale løsninger. Dette gjelder spesielt kommunenes økende tilstedeværelse på sosiale medier. Fra dette spørsmålet kom inn i organisasjonsdatabasen i 2012 har andelen kommuner som er til stede på en eller annen plattform økt fra 55,1 til 94,1 prosent, og dette fremstår således som den viktigste arenaen (av disse spørsmålene) som kommunene benytter for å kommunisere ut til befolkningen. I tillegg til dette er det verdt å nevne strømming av kommunestyremøter (hvilket 9 av 10 kommuner oppgir at de gjør i 2024).

### Fylkeskommuner

I likhet med kommunene er det særlig folkemøter (av ulik art) og brukerundersøkelser som benyttes av fylkeskommunene for å skaffe tilveie informasjon om folkemeningen. Av Tabell 5.9 ser man at dette benyttes av seks-åtte fylker, og slike tiltak har holdt seg på et noenlunde høyt og stabilt nivå gjennom 2000-tallet (slik som også er tilfelle for kommunene).

Tabell 5.9: Fylkeskommunale tiltak for å skaffe informasjon om folkemeningen 2004-2024. Absolutte tall

	2004	2008	2012	2016	2020	2024
Folkemøter, høringer el. i forbindelse regional planlegging	9	11	11	14	9	8
Folkemøter, høringer el. i forbindelse med andre typer av saker	4	9	7	10	5	6
"Fylkesordførerbenk", "politikerdag" el. der folk skal kunne ta kontakt...	2	5	2	0	2	0
Innbyggernes spørretime/"åpen post" i fylkestinget, utvalg eller komiteer	1	3	2	1	0	0
Befolkningsundersøkelser, om det som ikke gjelder spesifikke	1	5	2	2	4	5
Brukerundersøkelser av fylkeskommunens tjenesteproduksjon	8	9	8	8	7	7
Brukermøter for diskusjon av fylkeskommunens tjenestetilbud	4	5	8	4	2	5
Digital løsning m/ direkte-kommunikasjon med politikere	5	4	6	5	2	3
Tiltak for å innhente synspunkter hos ikke-folkeregistrerte	-	-	0	0	0	1
Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltagelse	4	11	10	10	7	5
N	12-14	16-17	16-17	18	10	11

Spørsmål 3 i undersøkelsen om innbyggermedvirkning, kommunikasjon og samarbeid.

Fylkeskommunene benytter seg i stor grad av mye av de samme tiltakene for å kommunisere ut til befolkningen som kommunene gjør. I Tabell 5.10 kan man se at alle fylker i dag strømmes fylkestingsmøter (mot kun to fylker i 2004), og at alle fylker også benytter seg av sosiale medier i sin kommunikasjon med befolkningen (slik nær alle kommuner også gjør).

Tabell 5.10: Fylkeskommunale tiltak for å kommunisere ut til befolkningen 2004-2024.  
Absolutte tall

	2004	2008	2012	2016	2020	2024
En egen informasjonsavis	9	3	3	2	1	0
En fast informasjonsspalte, annonse eller lignende i lokalavisen	1	1	1	4	1	1
Informasjonsskjermer plassert rundt om i fylkeskommunen	-	-	-	-	-	5
Åpne informasjonsmøter som avholdes jevnlig	2	5	5	4	10	0
Servicesenter, infotorg eller liknende	-	-	-	-	-	3
Egen "spalte" på forsiden av fylkeskommunens hjemmeside...	-	-	-	-	6	5
Strømming av fylkestingsmøter	2	7	12	17	10	11
SMS	-	12	7	10	2	2
Sosiale medier	-	-	15	17	10	11
Apper som gir informasjon om deler av fylkeskommunens tjenester	-	-	-	-	-	7
N	14-17	16-17	17	18	10	11

Spørsmål 6 i undersøkelsen om innbyggermedvirkning, kommunikasjon og samarbeid.



## 6 Indekser og utvikling i kommunal organisering (2000–2024)

*I dette kapitlet lager vi sammensatte mål (indekser) for sentrale temaer i organisasjonsdatabasen. Indeksene egner seg bedre enn enkeltindikatorer til å gi et bredt bilde av hvordan kommunene har utviklet seg over tid på noen sentrale områder. Her gjør vi rede for hvordan disse indeksene er konstruert og ser på hvordan de varierer langs utvalgte bakgrunnsvariabler.*

### 6.1 Indekser – begrunnelse, konstruksjon og begrensninger

For å bidra til en bedre utnyttelse av mulighetene for longitudinelle analyser som ligger i organisasjonsdatabasen, supplerer vi det eksisterende datasettet bestående av tidsserier over enkeltindikatorer med sammensatte mål (indekser) langs flere av temaene som organisasjonsdatabasen er bygget opp rundt. Dette gjør materialet mer relevant, og gir en bedre utnyttelse av tidsserier.

For forskningens del mener vi dette grepet vil gjøre råmaterialet for sammenligninger og analyser over tid lettere tilgjengelig enn de eksisterende tidsseriene. Det vil også følge en struktur som gjør at en relativt enkelt kan kople på andre tilsvarende organiserte data på kommunenivå, slik som datasettet til Fiva, Halse og Natvik (2023). For forvaltning, media og kommunene som inngår i materialet utgjør slike indekser et intuitivt og interessant referansepunkt for å belyse og forstå overordnede utviklingstrekk i det lokale selvstyret over tid. Særlig for kommunene sin del vil dette også kunne bli brukt til benchmarking og således informere kommunenes interne utviklingsarbeid.

Longitudinelle analyser med utgangspunkt i indekser vil være mindre sensitive ovenfor frafall langs enkeltindikatorer enn hva tilfellet er i rene tidsserieanalyser av de enkelte variablene som inngår i databasen. Flere temaer i organisasjonsdatabasen er organisert rundt spørsmålsbatterier som det gir mening å benytte som et utgangspunkt for å konstruere sammensatte mål med den hensikt å analysere trender i materialet over tid.

Vi har derfor opprettet indekser for de følgende temaene:

- Politisk delegering
- Administrativ delegering
- Administrativ kapasitet (kun 2024-årgangen)
- Interkommunalt samarbeid
- Konkurransetsetting
- Innbyggermedvirkning

Utgangspunktet for indeksene er at vi ønsker å måle et fenomen, slik som for eksempel administrativ delegering eller konkurranseutsetting, på en mer overordnet måte enn kun ved å se på enkeltspørsmål slik vi gjør tidligere i rapporten. De sammensatte målene er ikke nødvendigvis kompliserte, og et viktig hensyn når vi konstruerte dem er at indeksene også lar seg tolke substansielt. Alle indeksene baserer seg på en summering av verdiene for et indikatorsett. Summen deles så på antallet indikatorer for å få en gjennomsnittskåre, for

eksempel på interkommunalt samarbeid osv. Derfor vil alle indeksene ha en verdi fra 0 til 1.<sup>17</sup> At indeksene for hvert år har samme skala gjør det mulig å sammenligne verdiene fra en årgang av undersøkelsen med en annen. På denne måten kan vi sammenligne trekk ved kommunene over tid, for eksempel utbredelsen av konkurranseutsetting eller interkommunalt samarbeid.

I resten av del 6.1 beskriver vi hvordan indeksene er opprettet og viser hvordan de har utviklet seg over tid. Framstillingen inkluderer hvilke spørsmål og tilhørende indikatorer som er brukt på tvers av årganger. Dokumentasjonen er til tider svært lang, og der detaljene er omfattende er de lagt i et eget vedlegg til denne rapporten. Vi har som hovedregel brukt all tilgjengelig informasjon fra hver undersøkelse for å opprette indeksene. De eneste kommunene vi holder utenfor er de som ikke har svart på noen av spørsmålene som inngår i en gitt indeks.<sup>18</sup>

I delkapittel 6.2 viser vi hvordan indeksene kan brukes til å illustrere utviklingen av kommunal organisering over tid. Først grupperer vi kommunene etter størrelse, politisk sammensetning av kommunestyret og økonomisk stilling. Deretter viser vi hvordan ulike kommunegrupper har utviklet seg over tid på noen utvalgte indekser, blant annet for omfanget av interkommunalt samarbeid for kommuner av ulik størrelse.

### 6.1.1 Politisk delegering

Den første indeksen handler om politisk delegering, eller delegering fra kommunestyret til andre folkevalgte organer. Indeksen for politisk delegering berører et kjernespørsmål i utøvelsen av det lokale selvstyret, nemlig hvordan politisk myndighet organiseres og utøves i kommunene. Indeksen er basert på svarene fra to spørsmål i organisasjonsdatabasen som har vært med helt siden 2000. De to spørsmålene er:

- Hvor mye har kommunestyret delegert til andre politiske organer?
- Hvilken av de følgende beskrivelser av formannskapetets rolle i det politiske styringssystemet passer best for din kommune i 2023?

Svaralternativer og hvordan disse er skåret er vist i Tabell 6.1. En skåre mellom 0 og 1 er gitt på hvert av de to spørsmålene. Disse er deretter summert og delt på 2 for å få en gjennomsnittsskåre på politisk delegering. En skåre på 0 betyr at svært lite er delegert utenom det loven fastsetter og 1 betyr at kommunestyret delegerer svært mye til både formannskap og andre folkevalgte organer. Skårer mellom disse ytterpunktene indikerer ulike grader av politisk delegering.

---

<sup>17</sup> Dette kalles en additiv indeks. Mer spesifikt tar denne utgangspunkt i summen ( $S$ ) av verdiene på enkeltindikatorene ( $s$ ), dvs.  $S = \sum s_i$ . Dernest standardiseres indeksen til å variere mellom 0 og 1 ved først å trekke fra dens teoretiske minimumsverdi ( $S_{\min}$ ) og deretter se dette i forhold til dens teoretiske variasjonsbredde. Den standardiserte additive indeksen ( $S^*$ ) blir da  $S^* = (S - S_{\min}) / (S_{\max} - S_{\min})$ , der  $S_{\max}$  er den teoretiske maksimumsverdien som  $S$  kan anta.

<sup>18</sup> Disse er kodet som «missing».

Tabell 6.1: Dokumentasjon for indeksen av politisk delegering

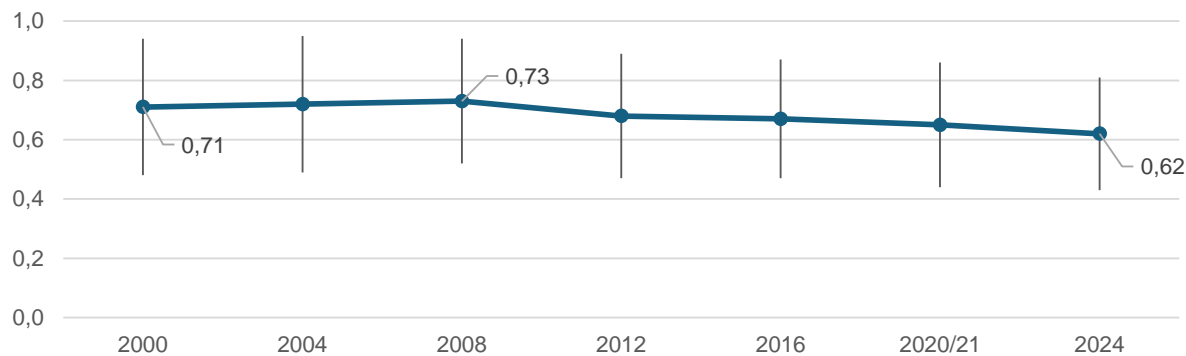
Spørsmål (indikator)	Svaralternativer	Skåre
Hvor mye har kommunestyret delegert til andre politiske organer?	1) Svært mye er delegert, kommunestyret fatter kun lovpålagte beslutninger og overordnede strategiske vedtak	1 gir verdi 1
	2) En del er delegert til andre folkevalgte organ, men mange beslutninger fattes av kommunestyret	2 gir verdi 0,5
	3) Så å si ingen ting er delegert til andre folkevalgte organ, alle politiske beslutninger fattes i prinsippet av kommunestyret	3 gir verdi 0
Hvilken av de følgende beskrivelser av formannskapets rolle i det politiske styringssystemet passer best for din kommune i 2023?	1) Formannskapet er tillagt kun det ansvarsområdet loven fastsetter som et minimum	1 gir verdi 0
	2) Formannskapet behandler få, men enkelte andre saker i tillegg til det minimum som er fastsatt i loven	2 gir verdi 0,5
	3) Formannskapet har ansvaret for å behandle et betydelig omfang av saker ut over lovens minimum	3 gir verdi 1

Kommentar: Begge spørsmålene har bestått siden 2000-årgangen. Det er kun minimale endringer i formuleringer.

Substansielt sier indeksen for politisk delegering noe om spredningen av makt mellom sentral politiske organer på lokalt nivå. Det ene ytterpunktet er svært høy grad av delegering fra kommunestyret (lav maktkonsentrasjon i kommunestyret), mens det andre er svært begrenset delegering til andre folkevalgte organer (høy maktkonsentrasjon i kommunestyret). En undersøkelse av sammenhengen mellom de to indikatorene viser at de korrelerer svakt, noe som indikerer at spørsmålene måler forskjellige aspekter ved politisk delegering. Dette er omtalt i vedlegg 1.

Figur 6.1 viser utviklingen i politisk delegering fra 2000 til 2024. Som figuren viser er det en tendens til at den politiske delegeringen fra kommunestyret til andre folkevalgte organer synker jevnt og trutt fra 2008. Dette innebærer at den gjennomsnittlige kommunen har stadig mer politisk myndighet konsentrert i kommunestyret. En implikasjon av dette kan være en stadig økende arbeidsmengde for norske kommunestyre.

Figur 6.1: Utvikling i politisk delegering i norske kommuner fra 2000 til 2024



Vertikale linjer angir ett standardavvik (N=279-369).

Beskrivende statistikk for indeksen for politisk delegering finnes i vedlegg 1.<sup>19</sup> Indeksen er tilnærmet normalfordelt over hele perioden<sup>20</sup>. Standardavviket for indeksen er relativt likt over hele perioden, rundt 0,2. I 2024 er standardavviket 0,23. Det er et uttrykk for at de fleste kommunene har en skåre for politisk delegering i 2024 mellom 0,48 og 0,94, altså gjennomsnittsverdien +/- ett standardavvik.

## 6.1.2 Administrativ delegering

Den andre indeksen handler om graden av administrativ delegering i kommunen. Det er tidligere laget indekser om administrativ delegering basert på data fra organisasjonsdatabasen. Disse indeksene er laget ved å summere opp indikatorene som måler administrativ delegering (se for eksempel Reitan m.fl., 2015; Winsvold m.fl., 2023; Kårtvedt, 2024). Indeksen vår er konstruert på samme måte og dekker perioden 2000 til 2024. Indeksen for administrativ delegering sier noe om myndighetsstrukturen i kommunen. Jo mindre delegering, jo mer sentralisert kan vi anta at kommunens beslutningstaking er, og jo mer desentralisering desto mer desentralisert er beslutningstakingen.

Spørsmålet om administrativ delegering har vært diskutert i forbindelse med den såkalte «tonivåmodellen». Tonivåmodellen innebærer blant annet at tjenesteutøvende enheter får delegert brede administrative fullmakter. Enhetslederen får dermed større rom til å bestemme hvordan enheten ivaretar kommunal tjenesteyting (se Torsteinsen, 2012; og som omtalt i Jones m.fl., 2021; Monkerud m.fl., 2016). Data fra organisasjonsdatabasen viser at tonivåmodellen har falt kraftig i popularitet siden toppunktet i 2008 (Blåka m.fl., 2012), men spørsmålet om administrativ delegering er fortsatt svært aktuelt. Det skyldes blant annet at kommunedirektørens rolle har endret seg over tid, noe som kan skyldes en tiltagende profesjonalisering av kommunal forvaltning (Torjesen m.fl., 2024). Følgelig er det også en forventning om at en rekke fullmakter og ansvar vil delegeres fra kommunedirektøren og nærmere dem som faktisk utøver tjenestene.

Indeksen for administrativ delegering tar utgangspunkt i spørsmål om ulike ledernivåer har anledningen til å endre på budsjetter, gjennomføre ansettelse, interne omorganiseringer, godkjenne lønnsforhandlinger m.m. Disse spørsmålene vises i Tabell 6.2. Rutene i tabellen viser alle myndigheter som ulike ledernivåer kan ha som har blitt inkludert i spørreskjemaet siden 2004. Antallet oppgaver som er inkludert i spørreskjemaet ble redusert fra syv/åtte til fire i 2020. Denne reduksjonen er videreført i 2024. Spørsmålene om myndighetene som er videreført i 2020/2024, er lagt i det nederste feltet i tabellen.

---

<sup>19</sup> I en normalfordeling har rundt 85 prosent en verdi som ligger innenfor +/- ett standardavvik fra snittet.

<sup>20</sup> Skjevhet varierer mellom -0,1 og -0,63. Fordelingen er derfor kun svakt venstreskjev.

Tabell 6.2: Dokumentasjon for indeksen for administrativ delegering<sup>21</sup>

Budsjettsaker		Personal- og organisasjonssaker	
<i>Har følgende ledernivåer...</i>			
...anledning til å overskride vedtatte driftsutgifter når dette motsvares av økte inntekter («merinntektsfullmakt»)?	...anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett?	...anledning til å ansette alt personale, også toppledere/etatsjefer?***	...anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger?*
...anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme?	...plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett?*	...anledning til å godkjenne resultatet av lokale lønnsforhandlinger?****	...anledning til å foreta interne omorganiseringer?

Selv om spørsmålene har blitt organisert på litt forskjellig måter i de ulike spørreskjemaene har undersøkelsen siden 2004 dekket de følgende tre ledernivåene:

- Nivå 1: Administrasjonssjefen/rådmann/kommunedirektør
- Nivå 2: Hovedenheter/overordnet enhet/etat/kommunalsjef/sectorleder eller tilsvarende
- Nivå 3: Institusjoner/bedrifter/enheter/virksomheter eller tilsvarende

Omtalen av de tre ledernivåene har endret seg noe som følge av endringen i tittelbruken i kommunal forvaltning, eksempelvis fra hovedenhet (2000) til overordnet enhet/etat (2008) til etatssjef/kommunalsjef/sectorleder (2024). Igjen, dette bør sees på som en endring i omtalen av disse nivåene og ikke som en endring i innholdet i spørsmålene mer substansielt. I 2020 ble kommunaldirektør introdusert som eget ledernivå, men ble i 2024-undersøkelsen fjernet da kommunaldirektør er en tittel som brukes svært lite av kommunene.

<sup>21</sup> Inndelingen er den samme som i 2016. Kun de nederste boksene er inkludert i 2020 og 2024 undersøkelsene. I 2016 ble det kun spurt om rådmannsnivået hadde fått myndighet for syv av åtte av disse. Anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger mangler.

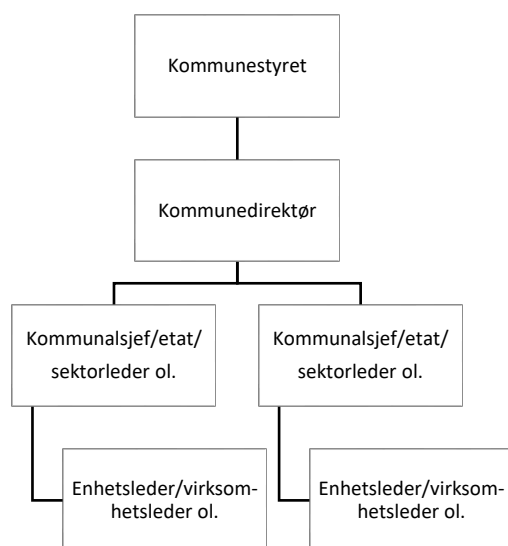
\* I prinsippet plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett

\*\* Anledning til å godkjenne resultatet av lokale lønnsforhandlinger -

\*\*\* I 2000: to indikatorer på ansettelse «Anledning til å ansette personale på nivået under toppledere/etatsjefer», men godkjenne lokale lønnsforhandlinger mangler. Samme i 2004. Denne er slått sammen til én i 2008 (Anledning til å ansette alt personale, også toppledere/etatssjefer)

\*\*\*\* Kom inn i 2008

Figur 6.2: Nivåer i delegering av myndighet



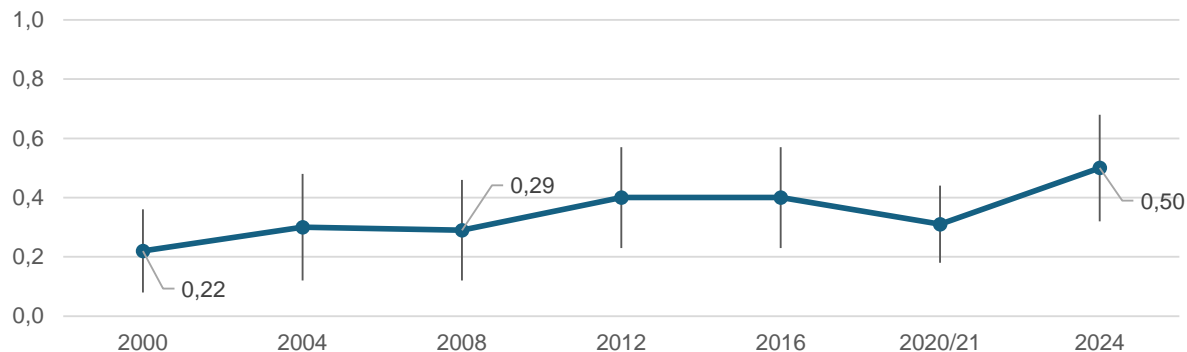
Figur 6.2 viser logikken i spørsmålet. For det første spørres det om kommunestyret har delegert myndighet til kommunedirektører (nivå 1). For det andre spørres det om kommunedirektøren har delegert myndighet videre ned i administrasjonen, til henholdsvis kommunalsjefer/sectorleder (nivå 2) og/eller enhetsledere/virksomhetsledere (nivå 3).

Indeksen for administrativ delegering er konstruert ved å summere opp hvor mange myndigheter som er delegert til hvert nivå. Totalt antall myndigheter er i 2024 tolv, fire for hvert nivå, mens i tidligere årganger er det 24, åtte for hvert nivå. Dette gir en skåre mellom 0 og 12 eller mellom 0 og 24. De totale skårene deles så på antallet myndigheter for å få et uttrykk for *gjennomsnittlig* administrativ delegering i kommunen. Indeksen varierer mellom 0 og 1.

En skåre mellom 0 og 1 indikerer større eller mindre grad av administrativ delegering i kommunen. Dersom kommunen skårer 1 vil det si at alle typer myndigheter er delegert til alle de tre nivåene, mens 0 betyr at ingen myndigheter er delegert til noen av nivåene. Indeksen gir derfor et uttrykk for omfanget av administrativ delegering.

Figur 6.3 under viser at omfanget av administrativ delegering har variert noe over tid, men at administrativ delegering har økt fra 0,22 til 0,50 fra 2000 til 2024. Omfanget av administrativ delegering er på sitt høyeste i 2024, et betydelig hopp siden det forrige toppunktet i 2012/2016. Standardavviket er 0,18 i 2024 og størrelsen på standardavviket har, foruten et lite «dypp» i 2020, vært 0,17-0,18 over hele perioden.

Figur 6.3: Utvikling i administrativ delegering i norske kommuner fra 2000 til 2024



Vertikale linjer angir ett standardavvik (N=281-365).

Hvorfor omfanget av administrativ delegering synker i 2020 er uklart. Det kan skyldes hvilke kommuner som har svart i henholdsvis 2020 og 2024. Beskrivende statistikk for indeksen for administrativ delegering finnes i vedlegg 1. Indeksen er tilnærmet normalfordelt.<sup>22</sup> Figur 6.3 viser at det også for denne indeksen er vanlig med verdier betydelig høyere og lavere enn gjennomsnittet.

### 6.1.3 Administrativ kapasitet/organisatoriske ressurser

Den tredje indeksen handler om administrativ kapasitet. Denne indeksen er basert på et nytt spørsmål fra 2024-undersøkelsen. Spørsmålet kartlegger hvilke organisatoriske ressurser kommunene har til rådighet for å løse utvalgte oppgaver og/eller funksjoner (Egeberg og Trondal, 2019). Fordi spørsmålet er nytt og ikke kan brukes for å si noe om utvikling over tid så er fremstillingen under først og fremst en illustrasjon av hvordan dataene kan brukes.

Norske kommuner håndterer et betydelig antall oppgaver innenfor sine grenser (Baldersheim, 2018). Mange av disse tjenestene er kraftig lovregulerte, slik som grunnskole og helsetjenester, mens for andre oppgaver har kommunene større valgfrihet i hvordan de ivaretar dem. Det gjelder for eksempel oppgaver som næringsutvikling og internasjonalt arbeid. Fordi kommunene har mer frihet i hvordan disse tjenestene organiseres så er det svært sannsynlig at kommunene har valgt ulike løsninger og prioritert enkelte oppgaver over andre. I det nye spørsmålet om «administrativ kapasitet» fra 2024 spør vi derfor om en rekke slike oppgaver, fra folkehelse til næringsutvikling til miljø og bærekraft, som ikke tidligere er dekket av organisasjonsdatabasen. De tradisjonelle kommunale tjenestene, for eksempel skole, hjemmetjenester og vann og avløp, er allerede dekket av spørsmålet om tjenesteorganisering.

Indeksen for «administrativ kapasitet» er basert på følgende spørsmål: «*Har kommunene egne organisasjonsenheter eller ressurser sentralt (utover kommunedirektør) for å løse følgende oppgaver? Kryss av for alle aktuelle alternativer*». Spørsmålsformuleringen er delvis hentet fra

<sup>22</sup> Skjevhet varierer mellom 0 og 0,63. Fordelingen er derfor svakt høyreskjev.

et tidligere spørsmål i organisasjonsdatabasen og delvis fra et spørsmål fra rådmannsundersøkelsen gjort i forbindelse med kommunereformen (Vinsand og Eidset, 2016).

Spørsmålet om administrativ kapasitet har fem svaralternativer som er rangert fra høyest til lavest basert på en antakelse om hva som gir kommunen flest organisatoriske ressurser til å utføre den aktuelle oppgaven, for eksempel folkehelse.

Å ha en *egen avdeling/enhet* antas å gi kommunen mest organisatorisk ressurser. Dette svaralternativet skåres derfor høyest (1). *Stilling(er) fulltid* skåres nest høyest (0,75), mens *stilling(er) deltid* skåres lavere enn fulltidsstillinger (0,5). *Å løse en oppgave gjennom interkommunalt samarbeid* gir en skåre på 0,25 fordi det innebærer at de organisatoriske ressursene til å utføre den aktuelle oppgaven deles mellom flere kommuner. Dette alternativet skåres derfor lavere enn deltidsstillinger. Om kommunen svarer *nei* skåres de 0 på den aktuelle oppgaven.

Kommunen får en skåre for hver av oppgavene basert det «høyeste» ressursalternativet de oppgir for hver oppgave. Det vil si at kommunen får skåren 1 dersom den for eksempel har en organisasjonsenhet for folkehelse, selv om den også haker av på at de har en deltidsstilling for folkehelse. Kommunen får bare eksempelvis skåren 0,75 hvis de har fulltidsstilling(er) innen samfunnssikkerhet og beredskap, selv om den også inngår i et interkommunalt samarbeid knyttet til oppgaven. De tolv oppgavene som er inkludert i spørsmålet er:

1. Samfunns- og arealplanlegging
2. Landbruksforvaltning inkl. utviklingsoppgaver innenfor jord- og skogbruk
3. Miljø- og bærekraft
4. Folkehelse, inkl. folkehelsekoordinator
5. Psykisk helsearbeid og/eller rusarbeid
6. Samfunnssikkerhet og beredskap
7. Kommunikasjon/informasjon
8. Digitalisering
9. Demokrati, medvirkning og/eller frivillighet
10. Næringsutvikling og/eller innovasjon
11. Internasjonalt arbeid, herunder EU/EØS
12. Koordinering og samordning på tvers av tjenester/sektorer (utover koordinerende enhet)

Opgavene som er inkludert har ulik karakter, men dekker mange sentrale oppgaver kommunene tar hånd om. Utvalget av oppgaver tar utgangspunkt i de oppgavene som ble inkludert i et tilsvarende spørsmål i rådmannsundersøkelsen (Vinsand & Eidset, 2016). Enkelte oppgaver er tatt ut og erstattet med andre for å kunne gi et representativt bilde av oppgavene kommunene utfører. Dette gir et godt utgangspunkt for å sammenligne kommuner, sammenligne enkeltoppgaver og se på utvikling over tid. Listen er på ingen måte uttømmende og er ikke ment å være det. Det kan derfor være ønskelig å inkludere andre oppgaver i senere runder av organisasjonsdatabasen enn akkurat disse tolv.

Indeksen for organisatorisk kapasitet er konstruert ved å summere kommunenes skårer på de tolv oppgavene. Det er ikke skilt mellom ulike typer oppgaver. Deretter deles denne summen på det totale antallet oppgaver, altså 12. Indeksen har derfor en skala som kan variere mellom 0 og 1. Indeksen gir gjennomsnittlig organisatoriske ressurser i kommunen for alle de tolv oppgavene.



Tabell 6.3 viser kommunenes gjennomsnittlige «administrative kapasitet» og for hver enkeltoppgave. Det er internasjonalt arbeid som er den oppgaven som kommunene i snitt har minst organisatoriske ressurser satt av til. Samfunns- og arealplanlegging og psykisk helsearbeids og/eller rus er, ikke overraskende, de oppgavene som kommunenes har satt av mest organisatoriske ressurser til i snitt.

Tabell 6.3: Gjennomsnittlig «administrativ kapasitet» i kommunene i 2024

	Gjennomsnitt
Administrativ kapasitet (indeks)	0,50
Delindekser:	
Psykisk helsearbeid og/eller rusarbeid	0,83
Samfunns- og arealplanlegging	0,78
Landbruksforvaltning inkl. utviklingsoppgaver innenfor jord- og skogbruk	0,67
Næringsutvikling og/eller innovasjon	0,62
Kommunikasjon/informasjon	0,58
Samfunnssikkerhet og beredskap	0,57
Folkehelse, inkl. folkehelsekoordinator	0,55
Digitalisering	0,54
Miljø- og bærekraft	0,49
Demokrati, medvirkning og/eller frivillighet	0,41
Koordinering og samordning på tvers av tjenester/sektorer (utover koordinerende enhet)	0,24
Internasjonalt arbeid, herunder EU/EØS	0,04

Spørsmål 9 i undersøkelsen om administrativ organisering (N=285).

Det er betydelig spredning for enkelte oppgaver, noe som vitner om store variasjoner mellom kommunene. For «demokrati, medvirkning og/eller frivillighet» er standardavviket (0,34) som er nesten like stort som gjennomsnittsverdien (0,41) på denne delindeksen. Beskrivende statistikk for indeksen for administrativ kapasitet og delindeksene finnes i vedlegg 1. Indeksen for administrativ kapasitet har en skjevhet på -0,35 noe som indikerer at den er tilnærmet normalfordelt. Det er imidlertid stor variasjon i skjevheten for de ulike deloppgavene.

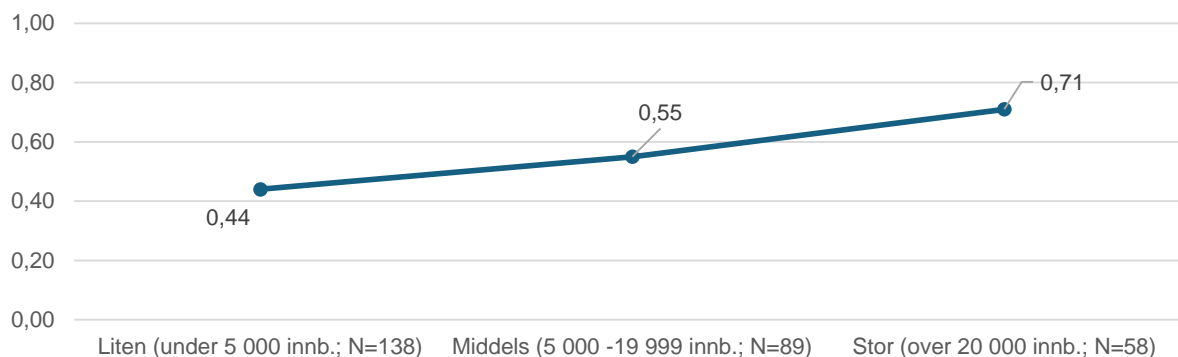
Indeksen for «administrativ kapasitet» gir et uttrykk for de gjennomsnittlige organisatoriske ressursene kommunene har til rådighet innenfor de tolv utvalgte oppgavene. Det er likevel noen begrensninger med denne indeksen. For det første er det store forskjeller i gjennomsnittlig organisatoriske ressurser mellom enkeltoppgaver. Det betyr at kommuner ikke bare varierer i deres organisatoriske ressurser, men det vil variere hvilke oppgaver kommunen faktisk prioriterer. Slik indeksen er konstruert nå vil den like gjerne kunne si noe om kommunale prioriteringer som organisatoriske ressurser alene.

For det andre tar ikke indeksen høyde for kommunens behov. Figur 6.4 viser, ikke overraskende, en markant forskjell i gjennomsnittlig «administrativ kapasitet» mellom kommuner av ulik størrelse. På en side finner indeksen nettopp det vi forventer, nemlig at de største kommunene har mest organisatoriske ressurser til rådighet. Tolkningen er imidlertid mer utfordrende. Det er vanskelig å si at de store kommunene har flere organisatoriske ressurser til rådighet enn de mindre kommunen fordi indeksen ikke tar høyde for kommunens behov. Større kommuner har sannsynligvis langt større utfordringer med folkehelse enn de små. De trenger derfor mer ressurser og skårer tilsvarende høyt på indeksen. Mindre kommuner har generelt

færre utfordringer innen folkehelse og trenger derfor mindre ressurser. Om en fulltidsstilling eller deltidsstillinger er nok kapasitet sett i forholdet til behovet, kan ikke indeksen si noe om. Når en kommune blir av en viss størrelse, vil det være behov for fulltidsstillinger og ikke deltidsstillinger. Det tilsvarende gjelder også for overgangen mellom fulltidsstillinger og opprettelse av en egen enhet/avdeling.

Slik indeksen er konstruert nå har den størst potensial til å si noe om utviklingen i gjennomsnittlige organisatoriske ressurser over tid. Det forutsetter at spørsmålet videreføres. Indeksen kan også brukes for å se på kommuner av noenlunde lik størrelse (og behov). Eksempelvis vil det være mulig å sammenligne hvordan og hvilke oppgaver kommuner av lik størrelse prioriterer å bruke sine begrensede ressurser på. Det siste spørsmålet har høy aktualitet gitt den økonomiske situasjonen mange kommuner står overfor.

Figur 6.4: Gjennomsnittlig administrativ kapasitet gruppert etter kommunestørrelse målt som antall innbyggere



#### 6.1.4 Interkommunalt samarbeid

Den fjerde indeksen er en indeks for interkommunalt samarbeid, eller nærmere bestemt omfanget av interkommunalt samarbeid. Indeksen gir et uttrykk for hvor mange tjenester hver kommune benytter interkommunalt samarbeid for å levere. Ettersom hensikten er å gi et mål på omfanget av interkommunalt samarbeid skiller det ikke mellom *typer* av interkommunalt samarbeid. Dette er samme tilnærming som er benyttet i eksisterende forskning (Kårtvedt, 2024). For en lignende bruk av de samme data fra tidligere årganger, se Geys og Sørensen (2016).

Antallet tjenester som inkluderes i undersøkelsen varierer en del mellom 2004 og 2024. Det betyr at det ikke er de samme tjenestene som spørres om i hver undersøkelse. Rundt halvparten av tjenestene er med i spørreskjemaene i hele perioden (2004-2024), men med noen mindre endringer for enkelte tjenester. Tjenester som vann, avløp og renovasjon har vært med siden 2004, men har i løpet av denne perioden både blitt slått sammen til én kategori og så splittet opp igjen. Grunnet slike endringer i datagrunnlaget er indeksen beregnet for *alle* tjenestene som inngår i den aktuelle årgangen fra 2004 til og med 2024. En fullstendig oversikt over hvilke tjenester som inngår i hver årgang finnes i vedlegg 1.

Indeksen tar utgangspunkt i følgende spørsmål fra undersøkelsen: «Hvordan løser kommunen sine oppgaver i dag? Kommunen kan løse sine oppgaver alene, sammen med andre kommuner eller gjennom kjøp fra private. Ivaretagelsen av en og samme oppgave kan være organisert på forskjellig måte. Vennligst angi hvordan kommunen løser sine oppgaver innenfor følgende områder.» Et av svaralternativene i spørsmålet er «gjennom interkommunalt samarbeid».

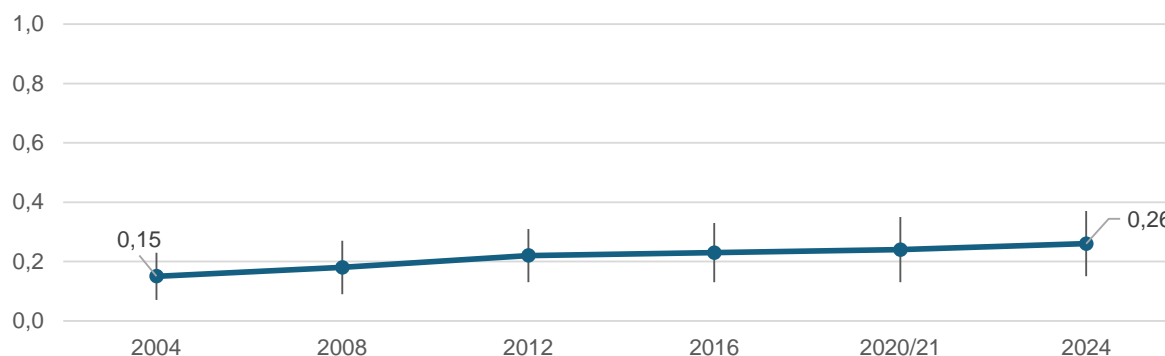
Indeksen ble opprettet i to omganger. Først telles antallet tjenester som leveres gjennom interkommunalt samarbeid. Deretter deles antallet interkommunale samarbeid på det totale antallet tjenester det spørres om i den aktuelle spørreundersøkelsen. Antallet tjenester er 24 i 2024-undersøkelsen.

Indeksen for interkommunalt samarbeid gir et uttrykk for andelen av kommunens tjenester som produseres interkommunalt. Verdiene varierer mellom 0 og 1 hvor 0 betyr at ingen tjenester produseres interkommunalt eller 1 at alle tjenester produseres interkommunalt. En skåre på 0,5 vil derfor bety at 12 tjenester produseres interkommunalt i denne kommunen.

Organisasjonsdatabasen gir imidlertid ingen informasjon om hvor stor andel av den bestemte tjenesten som produseres interkommunalt. I indeksen teller derfor en tjeneste som produserer 10 prosent interkommunalt det samme som en tjeneste som produseres 100 prosent interkommunalt (en slik tjeneste kan være brannvesen). Dette er en begrensning. Det skiller heller ikke mellom hvilke tjenester det er snakk om. Et interkommunalt samarbeid innenfor barnevern og et innen planarbeid teller likt. For noen av tjenestene er interkommunalt samarbeid svært relevant, mens det er mindre relevant for andre oppgaver. Indeksen tar ikke høyde for dette, men det bør tas i betraktning når indeksen tolkes.

Figur 6.5 viser utviklingen i gjennomsnittlig omfang interkommunalt samarbeid i norske kommuner over tid. Indeksen viser at det har vært en stadig økning i den gjennomsnittlige bruken av interkommunalt samarbeid siden 2004, også i perioden etter kommunereformen. Igjen, det er viktig å minne om at organisasjonsdatabasen bare måler om *noe* av tjenesten produseres interkommunalt i en kommune. Vi har ikke noen informasjon om hvor stor andel av tjenesten som faktisk produseres interkommunalt.

Figur 6.5: Utviklingen i interkommunalt samarbeid i norske kommuner over tid 2004-2024



Vertikale linjer angir ett standardavvik (N=121-343).

Som vist i Figur 6.5 øker det gjennomsnittlige omfanget interkommunalt samarbeid i hele perioden. Ytterst få kommuner har interkommunalt samarbeid for mer enn halvparten av

oppgavene som er inkludert i undersøkelsene. Den høyeste verdien som er registrert for indeksen på interkommunalt samarbeid er 0,59 i 2020. Dette innebærer at rundt 13 av 24 tjenester produseres interkommunalt for denne kommunen. Dette er mange og også et uvanlig høyt antall interkommunale samarbeid innenfor de tjeneste som omfattes av organisasjonsdatabasen. Beskrivende statistikk for indeksen om interkommunalt samarbeid finnes i vedlegg 1. Indeksen er tilnærmet normalfordelt.<sup>23</sup> Som vist i Figur 6.5. er standardavviket nokså stabilt over hele perioden. Standardavviket utgjør aldri mer enn rundt halvparten av verdien til gjennomsnittet. I 2024 er gjennomsnittet 0,26 mens standardavviket er 0,11.

### 6.1.5 Konkurransetsetting

Den femte indeksen er en indeks for konkurransetsetting. Konkurransetsetting har vært en del av kommunenes verktøykasse en god stund. Spørsmål om konkurransetsetting ble tatt inn i organisasjonsdatabasen i 2004 og har vært med siden. Spørsmålet har vært uendret i hele denne perioden.

Som fenomen har konkurransetsetting blitt debattert som en pragmatisk løsning, eksempelvis for å lette børen for kommuner som sliter med økonomien (se for eksempel Geys og Sørensen, 2016), men også som et verktøy med en klart ideologisk slagside. Ny forskning på norske kommuner viser at omfanget av konkurransetsetting er større i høyrestyrte kommuner enn der kommunene styres av sentrum,- til venstreorienterte politikere (Martinussen og Blekesaune, 2024).

Indeksen for konkurransetsettingen er basert på følgende spørsmål: «*Har kommunene innført konkurransetsetting på følgende tjenesteområder?*» Indeksen er basert på en summering av hvor mange tjenester kommunen konkurransetsetter. De samme 15 tjenester er inkludert over tid:

1. Revisjon
2. Administrative tjenester
3. Grunnskoleundervisning
4. Barnehage
5. Aktivitetstilbud for barn og unge
6. Pleie- og bistand i hjemmet
7. Institusjonsbasert pleie og omsorg
8. Boligbygging og boligutleie
9. Drift og vedlikehold av kommunale veier
10. Vannforsyning
11. Renovasjonstjenester
12. Bibliotek
13. Kino og kulturhus
14. Drift og vedlikehold av bygninger
15. Drift og vedlikehold av anlegg

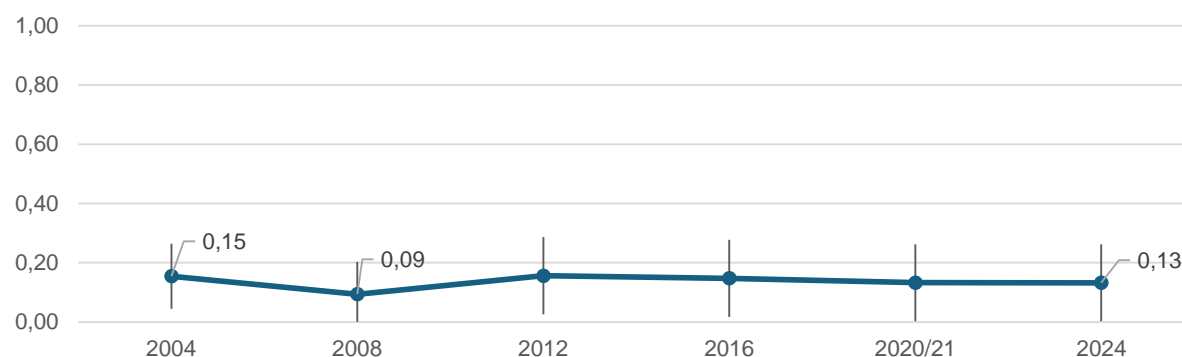
---

<sup>23</sup> Skjevheten varierer mellom 0,45 og 0,59. Fordelingen er derfor svakt høyreskjev.

Fordi det er omfanget av konkurranseutsetting vi er interessert i å fange opp, så har vi laget én samlet indeks for alle de 15 tjenestene. Noen av disse tjenestene er velferdstjenester, mens andre er mer tekniske eller knyttet til kultursektoren. For en nærmere diskusjon av de ulike gruppene tjenester, se Martinussen og Blekesaune (2024).

Indeksen for konkurranseutsetting varierer mellom 0 og 1, og uttrykker andelen av de 15 tjenestene som benytter konkurranseutsetting. En verdi på 0 betyr ingen av de 15 tjenestene er konkurranseutsatt, mens en verdi på 1 betyr at alle de femten tjeneste er konkurranseutsatt. En verdi på 0,1 og 0,2 tilsvarer en til to tjenester.

Figur 6.6: Utviklingen i konkurranseutsetting i norske kommuner over tid 2004-2024



Vertikale linjer angir ett standardavvik (N=200-337).

\*Merk at i 2008 er det mange kommuner (120), og mange flere enn i både 2004 (21) og 2012 (52) som oppgir at de ikke har brukt konkurranseutsetting på noen tjenester.

Figur 6.6 over viser at omfanget av konkurranseutsetting er lavt, og har vært lavt over hele perioden. I snitt konkurranseutsetter kommunene kun én tjeneste. I 2008 synker skåren på indeksen. Det er ikke funnet noen åpenbare forklaringer på det. Det skyldes derfor mest sannsynlig hvilke kommuner som har svart på undersøkelsen dette året.

Det kan være verdt å nevne at standardavviket på indeksen er rundt samme størrelse som gjennomsnittsverdien for mange av undersøkelsene. I 2024 er både gjennomsnittet og standardavviket 0,13. Dette betyr at det er betydelig variasjon i omfanget konkurranseutsetting mellom kommunene. I 2024 konkurranseutsetter en gjennomsnittlig kommune rundt én tjeneste. Beskrivende statistikk for indeksen finnes i vedlegg 1. Indeksen er tilnærmet normalfordelt, men indeksen for konkurranseutsetting skårer høyere på skjevhet enn de andre indeksene.<sup>24</sup>

## 6.1.6 Innbyggermedvirkning

Den siste og sjette indeksen måler innbyggermedvirkning. Tiltak for innbyggermedvirkning dreier seg om å sikre demokratisk deltakelse mellom valg, et viktig fokus for mange kommuner ettersom at valgdeltakelsen flere steder er lav og synkende over tid (Klausen m.fl., 2013; Christensen og Folkestad, 2023). Tidligere indekser om innbyggermedvirkning har blitt opprettet

<sup>24</sup> Skjevhet varierer mellom 0,47 og 0,93. Det betyr at fordelingen er svakt høyreskjev.

ved å summere opp indikatorsettet fra følgende spørsmål i organisasjonsdatabasen: «*Benytter kommunene noen av tiltakene beskrevet nedenfor for å skaffe informasjon om folkemeningen?*»

Indeksen for innbyggermedvirkning i denne rapporten opprettes på samme måte som tidligere indekser (Aars, 2012; Christensen og Folkestad, 2023). Vi utvider imidlertid indikatorsettet som inngår i indeksen. Det gjør vi ved å inkludere tiltak for medvirkning fra et annet spørsmål i spørreundersøkelsen<sup>25</sup>: «*Har kommunen etablert noen av de følgende medvirkningsorgan /arenaer?*»

I likhet med Christensen og Folkestad (2023) fokuserer vi kun på tiltak som ikke er lovfestet eller ble lovfestet i løpet av perioden vi undersøker. Det vil si at medvirkningsorganer slik som ungdomsråd, eldreråd og råd for funksjonshemmede, samt medvirkningstiltak som følger av plan- og bygningsloven, ikke er med i indeksene. Medvirkningstiltak rettet spesifikt mot næringslivet er også holdt utenfor indeksene siden fokuset vårt er på sivilsamfunnet.

Medvirkningsfeltet har vært i sterk utvikling gjennom perioden vi studerer. Det er derfor logisk at hvilke tiltak som brukes forandrer seg over tid. Spørreundersøkelsene gjenspeiler dette og inneholder derfor litt ulike tiltak. Vi har vurdert det som viktig at indeksene gir et uttrykk for de tiltakene som på et gitt tidspunkt er de mest relevante for kommunene. Dette betyr at indeksene inkluderer litt forskjellige indikatorer fra de ulike årgangene.

Spørreundersøkelsen fra 2000 har færrest indikatorer (10) mens undersøkelsen fra 2004 har flest (19). De andre undersøkelsene befinner seg et sted mellom disse. I 2024 er det 16 indikatorer med. Det bør likevel understrekes at 14 indikatorer har vært med siden 2004. Det betyr at det også er høy grad av kontinuitet i indikatorsettene over tid. Indikatorene som er med i indeksen for 2024 er gjengitt under, mens den fullstendige listen over indikatorer i hver undersøkelse finnes i vedlegg 1.

De åtte første indikatorene i vår indeks kommer fra spørsmålet om å «*skaffe informasjon om folkemeningen*», mens syv siste er hentet fra spørsmålet om «*medvirkningsorgan /arenaer*».

1. Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med andre typer av saker (altså ikke plansaker)
2. 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
3. Innbyggernes spørretime/ «åpen post» i kommunestyret eller utvalg
4. Befolkningsundersøkelser, for eksempel om politisk deltakelse eller holdning til kommunen (altså ikke om spesifikke tjenester)
5. Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud
6. Digital løsning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med kommunepolitikere (e-dialog/debattforum eller lignende ordning)
7. Tiltak for å innhente synspunkter til personer som oppholder seg i kommunen uten å være folkeregistrert der (for eksempel hytteboere)
8. Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltagelse (for eksempel eldre, unge, innvandrere eller kvinner)
9. Kontaktutvalg/råd for innvandrere

---

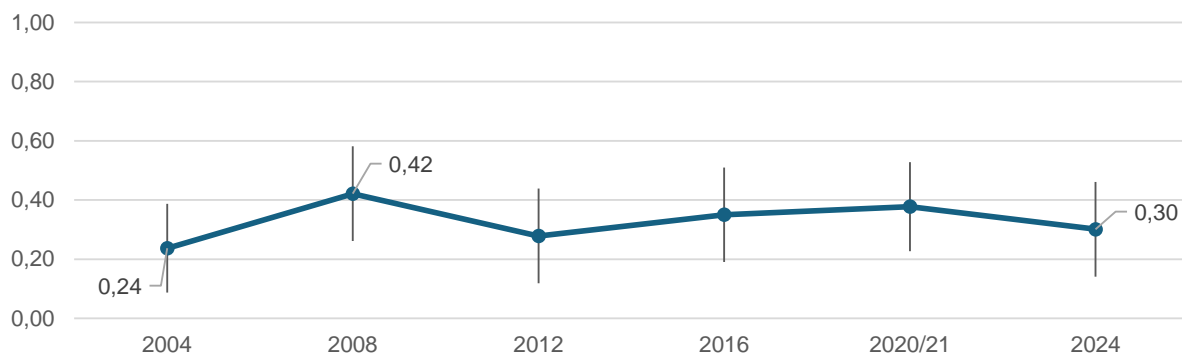
<sup>25</sup> Om kommunen har opprettet driftstyrer er et eget spørsmål i noen undersøkelser. Dette spørsmålet inngår også i indikatorsettet som indeksen er opprett på bakgrunn av.

10. Kontaktutvalg for frivillige organisasjoner (for eksempel idrett og kultur)
11. Nærdemokratiutvalg, grendeutvalg eller liknende lokalsamfunnsutvalg i en eller flere deler av kommunen (unntatt eventuelle kommunedelsutvalg)
12. Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltagelse i budsjettprosessen
13. Fast(e) bruker/folkepanel som regelmessig konsulteres, for eksempel i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk)
14. Digital løsning hvor kommunen konsulterer innbyggerne (for eksempel elektroniske høringer, digital/elektronisk plan/innspill til politiske saker o.l.)
15. Etablert styrer for kommunale institusjoner (tidligere «driftsstyrer») med representasjon fra brukere/foreldre/pårørende (for eksempel i skoler, barnehager eller bo- og behandlingstilbud)

I likhet med de andre indeksene går indeksen for innbyggermedvirkning fra 0 til 1. Den er opprettet ved å summere opp antallet tiltak kommunen oppgir å ha brukt. Antallet tiltak som er brukt deles deretter på det totale antallet indikatorer, her 15, for å få en gjennomsnittsskåre. Indeksen skal derfor tolkes som andelen av tiltakene for innbyggermedvirkning som kommunen har brukt. En verdi på 0 betyr at ingen tiltak er brukt og 1 betyr at alle er brukt.

Figur 6.7 viser utviklingen i innbyggermedvirkning over tid. Bruken av i innbyggermedvirkning varierer en del over perioden og har vært stigende siden 2012. Årsaken til at indeksen varierer kan skyldes hvilke kommuner som svarer og hvor fullstendig svarene deres er. I 2020 er det ingen kommuner som oppgir at de ikke bruker noen av medvirkningstiltakene, mens det i 2024 er 10 kommuner som oppgir at de ikke bruker noen av dem. Variasjonen kan også skyldes at det er litt ulike tiltak som er med hver gang, selv om antallet indikatorer ikke varierer veldig mellom hver undersøkelse. Det mest iøynefallende er at bruken av medvirkningstiltak tilsynelatende synker fra 2008 til 2012 og fra 2020 til 2024.

Figur 6.7: Utvikling i innbyggermedvirkning norske kommuner fra 2004-2024<sup>26</sup>



Vertikale linjer angir ett standardavvik (N=271-347).

Beskrivende statistikk for indeksen finnes i vedlegg 1. Indeksen for innbyggermedvirkning er også tilnærmet normalfordelt.<sup>27</sup> Selv om gjennomsnittsskåren i 2024 synke, viser Figur 6.7 at det

<sup>26</sup> Indeksen for innbyggermedvirkning har en N som varierer mellom 271 og 361. Kommuner som ikke har svart på noen av spørsmålene er holdt utenfor.

<sup>27</sup> Skjevheten varierer mellom 0,16 og 0,85. Fordelingen er derfor svakt høyreskjev.

er betydelig variasjon utover gjennomsnittet. De fleste kommuner har en verdi på medvirkningsindeksen mellom 0,14 og 0,46, altså +/- ett standardavvik. Det er heller ingen særlig forskjell mellom maksimal verdi på indeksen i 2020 og i 2024.

## 6.2 Utvikling i indeksene over tid langs sentrale bakgrunnsvariabler

Som nevnt i innledningen til kapittel 6, vil vi i dette delkapittelet bruke indeksene vi har opprettet for å vise utvikling i kommunale organisering over tid. Den generelle trenden for de ulike indeksene er allerede gitt i del 6.1.1 til og med 6.1.6. I denne delen ser vi på utviklingen over tid med utgangspunkt i sentrale trekk ved kommunene, herunder kommunestørrelse, politisk sammensetning av kommunestyret og økonomisk stilling. Vi presenterer hver bakgrunnsvariabel i tur og orden – først kommunestørrelse, så politisk sammensetning og til slutt økonomisk stilling.

### 6.2.1 Kommunestørrelse

En lang rekke studier viser at kommunestørrelse har betydning for mange forhold i kommunal organisering, ikke minst tjenesteorganisering (Kårtvedt, 2024). Klassifiseringen av kommunestørrelse følger KOSTRA-klassifiseringen og har derfor følgende gruppering:

- Store kommuner: over 20 000 innbyggere
- Mellomstore kommuner: mellom 5 000 og 20 000 innbyggere
- Små kommuner: under 5 000 innbyggere

#### Utvalgte utviklingstrekk

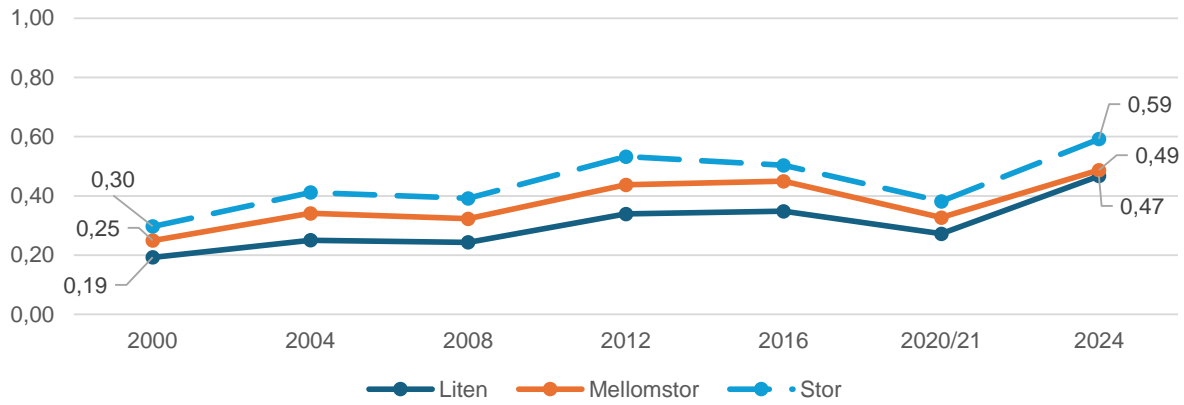
Figur 6.8, Figur 6.9 og Figur 6.10 viser hvordan indeksene kan brukes for å beskrive utviklingen i kommunal organisering gruppert etter kommunestørrelse<sup>28</sup>, her illustrert for indeksene for administrativ delegering, interkommunalt samarbeid og innbyggermedvirkning.

---

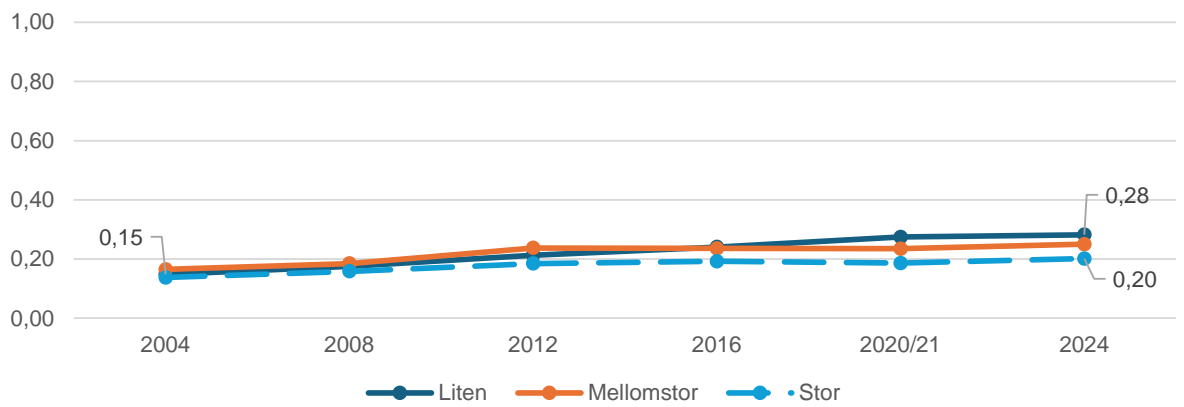
<sup>28</sup> Antallet store kommuner varierer mellom 39 og 58, mellom 87 og 124 for mellomstore kommuner, og antallet små kommuner varierer mellom 128 og 188. Unntaket er indeksen for interkommunalt samarbeid i 2012 som kun har 121 svar totalt og dermed langt mindre grupper enn for de øvrige spørreundersøkelsene.



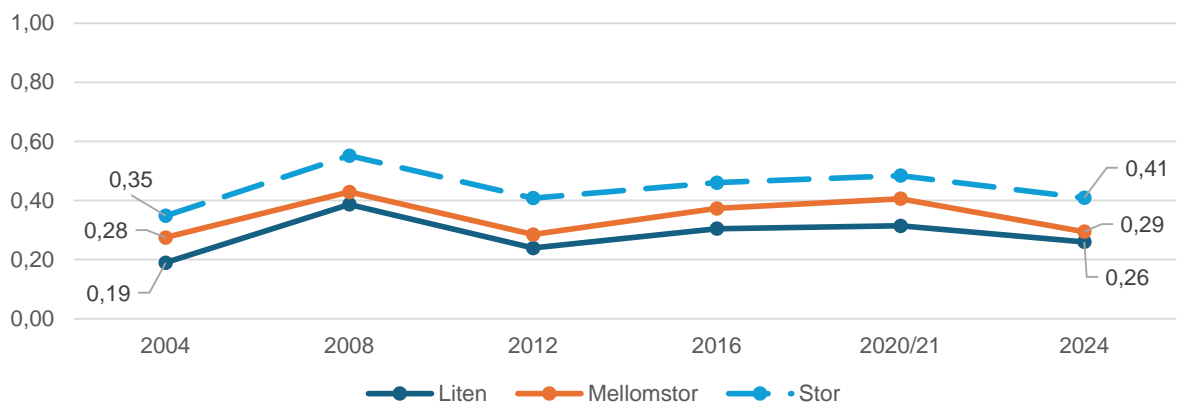
Figur 6.8: Utvikling i administrativ delegering over tid i kommuner med ulik befolkningsstørrelse



Figur 6.9: Utvikling i interkommunalt samarbeid over tid i kommuner med ulik befolkningsstørrelse



Figur 6.10: Utvikling i innbyggermedvirkning over tid i kommuner med ulik befolkningsstørrelse



Selv om det er forskjeller i gjennomsnittsverdiene på indeksen for kommuner av ulik størrelse, viser figurene over at kommunene stort sett følger den samme trenden. Det er, blant annet, de største kommunene som har delegert mest myndighet nedover i administrasjonen. De store kommunene har gjennom hele perioden også vært de som i snitt bruker flest tiltak for innbyggermedvirkning.

Figur 6.9 viser at forskjellen i gjennomsnittlig omfang av interkommunalt samarbeid øker. De små kommunene har siden 2016 vært kommunene som i snitt bruker mest interkommunalt samarbeid, mens de største kommunene har brukt minst gjennom hele perioden. I 2004 er skillet mellom de største og de minste kommunene 0,01, mens det i 2016 er 0,05. I 2024 er skillet mellom de største og minste kommunene 0,08. Det betyr at i en liten kommune i gjennomsnitt bruker interkommunalt samarbeid på to tjenester mer enn de største kommunene i 2024. Skillet mellom kommuner av ulike størrelse blir derfor stadig større når det gjelder gjennomsnittlig bruk av interkommunalt samarbeid.

Det er imidlertid også verdt å nevne at forskjellene er små. At forskjellene ikke er større enn 0,08 kan skyldes at grupperingen av kommuner følger KOSTRA, hvor store kommuner defineres som kommuner over 20.000 innbyggere. Flere av kommunene som inngår i kategorien «store kommuner» vil antakelig inngå i interkommunale samarbeid, for eksempel som vertskommuner for flere små kommuner i omlandet rundt. Det er også verdt å huske på at dette er gjennomsnittsverdier. I praksis vil omfanget interkommunalt samarbeid kunne variere betydelig mellom enkeltkommuner både innad og på tvers av kommunestørrelser.

## 6.2.2 Politisk sammensetning.

For å undersøke om kommunal organisering følger politiske skillelinjer, grupperer vi kommunene basert på andelen venstreorienterte partier i kommunestyret. Selv om dette er en grov inndeling så er det en vanlig måte i forskning å måle politiske farge (for eksempel Kalseth og Rattsø, 1998; Sørensen, 2023; Kårtvedt, 2024). Andelen venstrepartier beregnes som antallet kommunestyret representanter fra henholdsvis Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt for en gitt kommunestyreperiode.

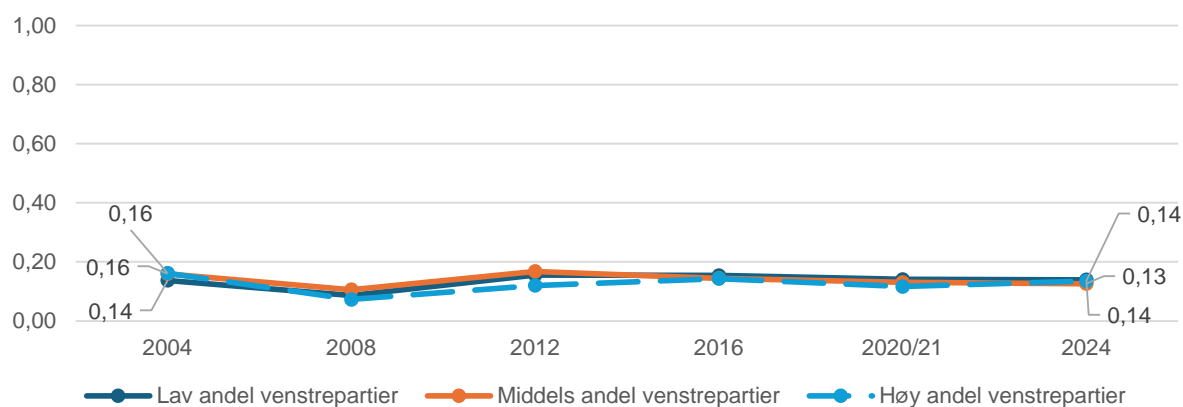
Sammensetningen av kommunestyret vil variere fra kommunevalg til kommunevalg. Noen grupper vil derfor være større eller mindre over tid. Vi har valgt de samme terskelverdiene for hver årgang for å kunne sammenligne ikke bare gjennomsnittsverdiene på indeksene, men også for å kunne se hvordan størrelsen på gruppene endrer seg over tid. Terskelverdiene er gitt på bakgrunn av en kvalitativ vurdering og uttrykker den relative styrken/innflytelsen de venstreorienterte partiene har på kommunens politikk. Jo høyere styrke, jo større er sannsynligheten for å få gjennomslag for sine politiske synspunkter. Grupperingen er som følger:

1. Lav andel venstreorienterte partier: Kommuner hvor andelen venstreorienterte partier er under 30 prosent (0,3).
2. Middels andel venstreorienterte partier: Kommuner hvor andelen venstreorienterte partier verdier mellom befinner seg mellom 30 og 50 prosent (0,3-0,5).
3. Høy andel venstreorienterte partier: Kommuner hvor over halvparten av kommunestyrerepresentantene er fra venstreorienterte partier (> 0,5)

## Utvalgte utviklingstrekk

Figur 6.11 viser utviklingen i konkurranseutsetting for kommuner gruppert etter politisk sammensetning av kommunestyret<sup>29</sup>. Det var i utgangspunktet en svært liten forskjell mellom kommuner med høy og lav andel venstreorienterte partier i deres bruk av konkurranseutsetting i 2004. Denne forskjellen sees ikke lenger i 2024. Variasjonen mellom kommuner med ulike sammensetning av kommunestyret har vært begrenset gjennom hele perioden. Den største gjennomsnittlige forskjellen i bruk av konkurranseutsetting er 0,05 i 2012. Forskjellene i gjennomsnittlig bruk av konkurranseutsetting som finnes er derfor meget små, om ikke-eksisterende. Dette kan skyldes at omfanget av konkurranseutsetting i utgangspunktet er svært begrenset. Indeksen gir imidlertid kun et uttrykk for gjennomsnittlig bruk av konkurranseutsetting. Det kan derfor være betydelige forskjeller i bruk av konkurranseutsetting mellom enkeltkommuner. Det er imidlertid verdt å merke seg at annen forskning finner politiske forskjeller i bruk av konkurranseutsetting, men da først når man ser på konkurranseutsetting av velferdstjenestene (Martinussen og Blekesaune, 2024).

Figur 6.11: Utvikling i konkurranseutsetting over tid i kommuner med ulike andel representanter fra venstresiden i kommunestyrene



### 6.2.3 Økonomisk stilling

Kommuneøkonomien setter sterke rammer for en rekke kommunale prioriteringer, også organisering. For å sammenligne kommunenes økonomiske stilling har vi hentet ut tall på kommunenes korrigerede frie inntekter fra kommuneproposisjonene. For 2024 har vi brukt tall for 2023 da det ikke fantes tall for 2024 ennå.

Kommunene er delt inn i tre grupper basert på om deres korrigerede frie inntekter er lave, middels eller høye. Dersom en kommune tilhører de  $\frac{1}{3}$  kommuner med lavest korrigerede frie inntekter så defineres de som lave. Dersom kommunene tilhører de  $\frac{1}{3}$  av kommuner med høyeste korrigerede frie inntekter defineres de som høye. Kommuner som hverken tilhører gruppen med høyest eller lavest verdi på korrigerede frie inntekter defineres som middels. Disse utgjør den resterende  $\frac{1}{3}$  av kommunene. Hver gruppe tilsvarer på denne måten omtrent en tredjedel av kommunene og

<sup>29</sup> Antallet kommuner med høy andel venstreorienterte partier varierer mellom 28 og 53, mellom 136 og 168 for middels andel venstreorienterte partier, mens antall kommuner med lav andel venstreorienterte partier varierer mellom 90 og 118 .

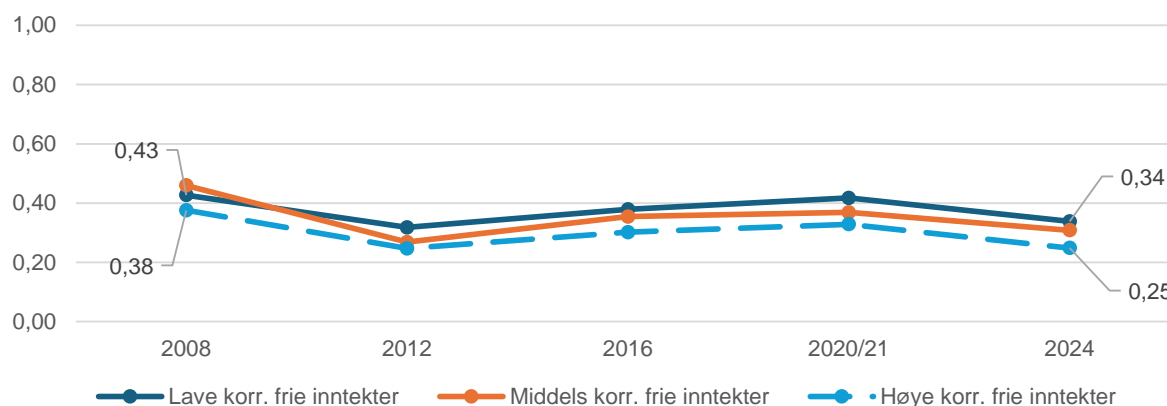
størrelsen på disse gruppene blir derfor omtrent like fra år til år. Grupperingen og terskelverdiene er eksemplifisert med tall fra 2023 her.

- Lave korrigerede frie inntekter: Kommuner med verdier under 98 for korrigerede frie inntekter.
- Middels korrigerede frie inntekter: Kommuner med verdier fra 98 til og med 103 for korrigerede frie inntekter.
- Høye korrigerede frie inntekter: Kommuner med verdier over 103 for korrigerede frie inntekter.

### Utvalgte utviklingstrekk

Figur 6.12 under viser utviklingen i tiltak for innbyggermedvirkning basert på kommunens økonomiske posisjon<sup>30</sup>. Fra perioden 2008 til 2024 viser figuren at kommunene med høyeste korrigerede frie inntekter bruker færrest tiltak for innbyggermedvirkning gjennom hele perioden. Innbyggermedvirkning er tiltak som krever kommunale ressurser, og dette funnet går derfor på tvers av hva vi ville forvente. En mulig forklaring er at grupperingen på økonomi også fanger opp mer enn bare økonomisk stilling. En annen forklaring kan være hvilke tiltak som inngår i indeksen for innbyggermedvirkning, se delkapittel 6.1.6.

Figur 6.12: Utvikling i innbyggermedvirkning over tid i kommuner med ulik økonomisk stilling



### 6.2.4 Sentralitet og kommunesammenslåing (2024)

Som eksempler på hvordan indeksene kan brukes, viser vi kort hvordan indeksene fordeler seg på ytterligere to sentrale dimensjoner – sentralitet og kommunesammenslåing. Eksemplene er kun ment som illustrasjoner og bør derfor ikke tolkes utover dette.

Sentralitet er en vanlig måte å gruppere norske kommuner på. Tabell 6.4 viser hvordan kommunene fordeler seg på de ulike indeksene med utgangspunkt i sentralitetsindeksen. Kommuner rangeres fra de mest sentrale kommuner i klasse 1 til de minst sentrale kommuner i klasse 6. Siden det er så mange klasser, vil antallet kommuner i hver klasse være begrenset.

<sup>30</sup> Antallet kommuner med høye korrigerede frie inntekter varierer mellom 92 og 111, for middels korrigerede frie inntekter varierer antallet mellom 67 og 108, mens det er mellom 116 og 122 kommuner som har lave korrigerede frie inntekter.

Omfanget av interkommunalt samarbeid er høyere jo mindre sentral kommunen er. Det motsatte er tilfellet for administrativ delegering. Disse tendensene kan nok forklares med at det er de største kommunene som ofte er de mest sentrale, mens mange småkommuner tilhører de minst sentrale kommunene.

Tabell 6.4: Indeksskårer per sentralitetsklasse (2024)

	N	Adm- inistrativ kapasitet	Interkom. Samarb.	Konk.- utsetting	Adm- inistrativ deleg.	Innb.- medvirkn.	Politisk deleg.
1 (mest sentral)	3-4	0,54	0,16	0,30	0,61	0,55	0,69
2	18-19	0,70	0,20	0,13	0,57	0,33	0,63
3	46-48	0,65	0,24	0,16	0,54	0,37	0,66
4	49-54	0,57	0,23	0,11	0,53	0,31	0,57
5	79-85	0,49	0,27	0,13	0,47	0,30	0,65
6 (minst sentral)	81-90	0,43	0,28	0,12	0,46	0,24	0,58

Kommunesammenslåinger som følge av kommunereformen av 2014 førte til en reduksjon i antallet kommuner fra 427/28 til 356 (357 fra 2024). Sammenslåingene som skjedde i 2020 berørte totalt 108 kommuner. Enkeltstudier har påvist forskjeller mellom kommuner som ble sammenslått og de som ikke ble det. Tabell 6.5 viser gjennomsnittsverdien for de ulike indeksen i 2024 for kommuner som ble slått sammen og for kommuner som ikke ble det. Det er imidlertid kun 35-36 kommuner i 2024-undersøkelsen som faktisk ble sammenslått i 2020. Tabellen viser noen interessante forskjeller mellom kommuner som ble slått sammen og ikke, for eksempel i interkommunalt samarbeid, administrativ delegering og innbyggermedvirkning. Noen av disse forskjellene kan muligens forklares med at sammenslåtte kommuner har blitt større kommuner, og at større kommuner i gjennomsnitt har høyere grad av administrativ delegering og lavere omfang interkommunalt samarbeid. Når det gjelder innbyggermedvirkning peker vår indeks i samme retning som Christensen og Folkestad (2023). Hvorvidt disse forskjellene faktisk skyldes sammenslåingen, kan vi derfor ikke si noe om her. Dette er spørsmål som kan, og må, belyses gjennom fremtidig forskning.

Tabell 6.5: Sammenslåtte kommuner versus ikke-sammenslåtte kommuner (2024)

	Adm- inistrativ kapasitet	Interkom. Samarb.	Konk.- utsetting	Adm- inistrativ deleg.	Innb.- medvirkn.	Politisk deleg.
Ikke sammenslått	0,51	0,26	0,13	0,49	0,29	0,61
Sammenslått	0,67	0,21	0,12	0,57	0,35	0,67

$N_{\text{sammenslåtte}}=35-36$ ,  $N_{\text{ikke-sammenslåtte}}=242-264$ .

## 7 Sammenfatning av hovedresultater

### 7.1 Politisk organisering

#### Valgform

Kommuner og fylkeskommuner er i all hovedsak organisert etter formannskapsprinsippet i perioden 2020-23. Av kommunene er det Bergen og Oslo, og av fylkene Nordland og Viken som har parlamentarisme. Troms og Finnmark hadde også felles fylkesting og fylkesråd i hele valgperioden, selv om de funksjonsdelte seg halvveis inn i perioden. Forholdstallsvalg for konstituering av formannskapet har blitt stadig mindre vanlig på 2000-tallet, og kommunene er likt fordelt i bruk av forholdstalls- og avtalevalg for å konstituere formannskapet. Fylkene er også ganske likt fordelt i bruk av de to modellene.

#### Politiske møter og saker

Møtehyppighet og gjennomsnittlig antall saker i kommunestyre og formannskap har holdt seg ganske stabilt med små variasjoner på 2000-tallet. Hva angår interpellasjoner la tidligere årganger av organisasjonsdatabasen vekt på hvordan antallet interpellasjoner økte kraftig mellom 2007 og 2011, og deretter flatet ut. Denne trenden har imidlertid snudd og antallet interpellasjoner har dalt siden 2015. Møtefrekvensen i fylkestingene er preget av stor grad av stabilitet over tid, mens møter i fylkesutvalget/fylkesråd har en viss økning. Saksomfanget i henholdsvis fylkesting og fylkesutvalg/fylkesråd tar seg opp over tid, særlig i siste valgperiode.

Møter i formannskapet er i hovedsak organisert på dagtid, mens møtene i kommunestyret er jevnere fordelt mellom dagtid og ettermiddag/kveldstid. Sammenlignet med tall fra forrige runde av organisasjonsdatabasen er det nå en større andel av kommunestyrene som rapporterer at møter varer mer enn 5 timer. Utover dette viser de nyeste tallene at møtelengde i både kommunestyre og formannskap i all hovedsak faller inn under intervallet 3-5 timer. Fylkestinget og fylkesutvalget/fylkesrådet har bestandig møter på dagtid. På spørsmålet om møtenes varighet svarer alle fylker at fylkestingsmøter alltid varer mer enn fem timer, mens det er noe mer variasjon når det gjelder møtelengde for fylkesutvalg/fylkesråd.

Kommuneloven gir anledning til å organisere møter som fjernmøter. Dette var spesielt aktuelt under pandemien da forrige runde med datainnsamling ble gjennomført. Tallene fra forrige valgperiode viser at bruken av fjernmøter i kommunene ikke har gått nevneverdig ned fra 2020. Denne møteformen benyttes av og til av et sted mellom 30 og 40 prosent av kommunene på tvers av ulike kommunale møtefora. Fjernmøter brukes av en litt høyere andel av fylkene, spesielt for møter i fylkeskommunale utvalg.

#### Politisk delegering

Lokalpolitikkerne i kommunestyre og fylkesting kan delegerer saker og beslutninger til andre politiske organ som formannskap eller diverse andre utvalg, komiteer og styre, hvor både folkevalgte og andre kan være representert. En av de klareste tendensene når det gjelder politisk organisering er at omfanget av delegering synker over tid. Denne trenden fortsetter og blir også mer markant i 2024. Dette speiles av at formannskapet har fått en mer avgrenset rolle i det lokalpolitiske systemet, og redusert myndighet til å fatte endelige beslutninger. Mer spesifikt ser vi at andelen kommuner hvor formannskapet har ansvaret for et betydelig omfang av saker

utover lovens minimum har sunket jevnt over tid, og utgjør nå ca. 46 prosent av kommunene. Andelen kommuner som oppgir at formannskapet har omfattende myndighet til å fatte endelige beslutninger har også sunket over tid, og utgjør nå om lag ¼ av kommunene. Det samme bildet ser vi til dels på fylkesnivå hvor tendensen til å delegerer svært mye til andre folkevalgte organ avtar over tid. Fylkesutvalgene har imidlertid et betydelig ansvar ut over lovens minimum, noe som har vært tilfelle på hele 2000-tallet.

For å ytterligere målet omfanget av politisk delegering har vi i årets rapport også konstruert en indeks for dette fenomenet i kommunene. Denne fanger både opp spørsmålene om kommunestyrets delegering til andre politiske organ, og om formannskapets rolle i det politiske systemet. I likhet med hva de to indikatorene viser hver for seg, viser også samleindeksen en tendens til at den politiske delegeringen fra kommunestyret til andre folkevalgte organer synker litt og litt fra 2008. Dette innebærer at den gjennomsnittlige kommunen har stadig mer politisk myndighet konsentrert i kommunestyret.

## **Utvalg**

Rundt 80 prosent av kommunene oppretter utvalg, og det vanligste er at de er permanente for hele valgperioden. Sektorspesialisering er fremdeles et bærende prinsipp i organiseringen av disse utvalgene. Over halvparten av utvalgene følger sektorlinjene rundt velferdsområdene helse og opplæring, men det er også et visst innslag av funksjonsbasert organisering. Størstedelen av utvalgene har beslutningsmyndighet, og innstiller enten til kommunestyret eller til både kommunestyre og formannskap. Et klart flertall av de kommunale utvalgene har representasjon fra kommunestyrepolitikere, og kvinneandelen i utvalgene er på 45 prosent. Denne andelen har holdt seg stabil siden år 2000. Saksomfanget til kontrollutvalget har steget jevnt over tid, fra i snitt 19,4 i 2003 til 42,6 i 2023. Denne tendensen styrket seg ytterligere i siste innsamlingsrunde av organisasjonsdatabasen.

Fylkeskommunene oppretter kun permanente utvalg, og de er som regel sektorspesialiserte. Utvalgene er noe større og har oftere gjennomgående representasjon enn i kommunene, men de har i mindre grad innstillingsrett enn kommunale utvalg. Kvinneandelen er på 50 prosent.

## **Organisering av budsjettprosessen**

Over tid ser vi en vedvarende tendens til at kommunedirektør styrker sin posisjon i budsjettprosessen, både i forhold til de ulike kommunale tjenestene og det utøvende politiske nivået. I 2024 har ikke denne tendensen fortsatt, men befinner seg på samme nivå som i 2020/21. I fylkeskommunene har dette variert litt mer over tid, men de fleste fylkeskommunene benytter seg over tid – og i 2024 – av en sentralisert administrativ prosess i de siste fasene av årsbudsjettprosessen.

## **7.2 Administrativ organisering**

### **Kontrollspenn**

Med kontrollspenn menes antallet underordnede som rapporterer til en enkelt leder. I en gjennomsnittlig norsk kommune rapporterer 9 administrative enheter direkte til kommunedirektørnivået. Kontrollspennet er altså relativt stort, men variasjonene mellom kommunene er her betydelig. Hva angår faktiske ledernivåer mellom kommunedirektøren og

lederen for utøvende tjenester, viser utviklingen over tid at bruken av såkalt «flat struktur» har gått betraktelig ned, fra omtrent 41 prosent i 2004 til rundt 9 prosent i 2024.

Motsatt ser vi at det er en konsistent, men svak økning i andel kommuner som rapporterer å benytte seg av ett eller to ledernivåer. Samtidig observerer vi en merkbar økning i andelen kommuner som rapporterer at nivåinndelingen varierer, fra kun rundt 3 prosent i 2004 til å gjelde en fjerdedel av kommunene i 2024. Dette indikerer at den vertikale spesialiseringen av kommuneforvaltningen har blitt mer differensiert over tid. For fylkeskommunenes del er det betydelige variasjoner i kontrollspennet og ikke like tydelig mønstre som for kommunenes del.

### **Administrativ delegering**

For å fange opp trendene i delegering i kommunene over tid har vi i årets laget en indeks for administrativ delegering – hvilket vil si graden av videredelegering fra kommunestyret til kommunedirektør og videre nedover til ledere for overordnede enheter og de enkelte virksomheter. Omfanget av administrativ delegering har variert noe over tid, men den overordnede tendensen er at administrativ delegering har økt (fra en skåre på 0,22 i 2000, til 0,50 i 2024). Graden av administrativ delegering er høyere i større kommuner, noe som trolig skyldes at de har en større administrasjon. Kommuner som har blitt til som følge av kommunesammenslåinger delegerer også mer internt.

### **Distriktsorganisering**

En del kommuner velger også å organisere tjenestene sine geografisk, som ved at hjemmehjelpen eller kulturskole er inndelt etter distrikter. Under størstedelen av 2000-tallet har andelen kommuner med en slik distriktbasert organisering holdt seg stabil på et sted mellom 10-20 prosent, men i 2024 har andelen økt til litt over 37 prosent. Noe av økningen kan skyldes at spørsmålsformuleringen har endret seg noe. I forrige runde av datainnsamlingen ble kommunene for eksempel først spurt om de hadde distriktorganisering av tjenestene mer generelt, før de ble sendt videre til spørsmål om hvilke tjenesteområder dette ble gjort på. I 2024 var spørsmål nummer to det samme, men kommunene ble ikke først spurt om de hadde distriktorganisering generelt. Likevel tyder den høye andelen av sammenslåtte kommuner med distriktorganisering på at det virkelig har skjedd en endring i mer bruk av distriktorganisering nettopp i disse kommunene. En nærliggende forklaring kan være at de har beholdt gamle organisasjonsstrukturer fra kommunene som ble innlemmet i den nye storkommunen. Det krever imidlertid flere analyser for å si om kommunesammenslåingen er årsaken til dette, eller om kommunene som inngikk i sammenslåingen var distriktorganiserte før de ble del av en ny og større kommune.

### **Administrativ kapasitet**

I årets datainnsamling introduserte vi et nytt spørsmål om administrativ kapasitet som kartlegger hvilke organisatoriske ressurser kommunene har til rådighet for å løse utvalgte oppgaver og/eller funksjoner. Spørsmålet ser ikke på de strengest regulerte tjenesteområdene som grunnskole og helsetjenester, men heller på mindre regulerte arbeidsoppgaver hvor kommunene har større valgfrihet i hvordan de ivaretar dem. Dette er oppgaver som folkehelse, næringsutvikling og miljø og bærekraft.

Resultatene viser at det er betydelig variasjon i hvordan kommunene ivaretar disse oppgavene. For eksempel er det vanligst å etablere egne organisasjonsenheter på områdene psykisk helse-



/rusarbeid og samfunns- og arealplanlegging, mens interkommunalt samarbeid er vanligst for å løse administrative oppgaver som digitalisering og landbruksforvaltning. Aller minst kapasitet er det på områder som koordinering og samordning på tvers av ulike sektorer og internasjonalt arbeid. Når fylkene blir spurt om hvilke organisasjonsressurser som settes inn på ulike områder kommer det frem at det er innenfor kommunikasjon og informasjon og næringsutvikling, FOU og/eller innovasjon at man typisk setter inn de største ressursene.

Vi har også laget en indeks for administrativ organisering for å fange opp enkeltkommuners totale administrative kapasitet. Denne viser at store kommuner har betydelig flere stillings- og organisatoriske ressurser til å håndtere sine oppgaver, enn mindre kommuner. Dette betyr ikke nødvendigvis at små kommuner har utilstrekkelig kapasitet, ettersom mindre kommuner også har en mindre oppgavebyrde.

## 7.3 Organisering og styring av tjenester

### Egenregi og andre former for oppgaveløsning

I 2024, som i foregående undersøkelser, er det fremdeles slik at kommunene ivaretar de fleste oppgavene innenfor egen driftsorganisasjon. For velferdstjenester som grunnskole, barnehager, hjemmebaserte- og institusjonsbaserte omsorgstjenester samt PU-omsorg oppgir mellom 94 og 98 prosent av kommunene at oppgavene løses innenfor egen driftsorganisasjon. På de øvrige områdene – det vil si barnevern, PPT, legevakt og krisesenter – løses oppgavene også primært i den kommunale forvaltningen, men med et betydelig større innslag av interkommunalt samarbeid. Med unntak av kjøp av private aktører innenfor barnehagetjenesten, og bruk av kommunale foretak for å organisere legevakttilbudet, er andelen kommuner som benytter private, halvoffentlige og frivillige aktører i oppgaveløsingen beskjeden.

Sett under ett er oppgaveløsning innenfor egen driftsorganisasjon den vanligste organisasjonsformen også for øvrige kommunale tjenester. Her er de imidlertid i større grad supplert av andre organisasjonsformer, som kjøp fra private, bruk av kommunale foretak eller aksjeselskap hvor kommunen inngår og interkommunalt samarbeid. Kjøp fra private er vanligst innenfor vedlikehold av vei og snørydding, drift og vedlikehold av anlegg/bygninger, og drift og vedlikehold av boliger.

For de fylkeskommunale tjenestene er det aller vanligst at de ytes innenfor egen driftsorganisasjon. Det er imidlertid et visst innslag av interkommunalt samarbeid innenfor revisjon og regnskap og innenfor museumsdrift, og kjøp fra private innenfor vedlikehold av fylkesveier (blant åtte av elleve fylker). Kjøp fra private eller fylkeskommunalt eide aksjeselskap er også utbredt innenfor kollektivtransport.

### Interkommunalt samarbeid

Ved siden av drift i egenregi er interkommunalt samarbeid den neste vanligste formen for oppgaveløsning for kommunene. I årets rapport har vi laget en indeks for interkommunalt samarbeid som måler omfanget av denne organisasjonsformen i kommunene. Indeksen viser at 26 prosent av de kommunale oppgaver i snitt løses gjennom interkommunalt samarbeid. Indeksen viser også at bruken av interkommunalt samarbeid har økt jevnt ut over 2000-tallet, men oppgangen er liten. Bruk av interkommunalt samarbeid har økt mest for brannvesen og IT-oppgaver, og avtatt mest for grunnskole, krisesenter, renovasjon og revisjon. Interkommunale

samarbeid er typisk organisert gjennom administrativt vertskommunesamarbeid og interkommunale selskaper. Sammenslåtte kommuner benytter seg i litt mindre grad av interkommunalt samarbeid.

### **Intern styring og styring av selskaper**

Organisasjonsdatabasen inkluderer også spørsmål om hvilke styringsverktøy kommunene og fylkeskommunene benytter internt og overfor kommunale foretak og selskap. De vanligste interne styringsverktøyene er risiko- og sårbarhetsanalyser, strategiske planer, strategiske omgivelsesanalyser eller fremsyn- eller perspektivanalyser. Av styringsverktøy som er knyttet opp til kommunens økonomiske disposisjoner eller effektivisering av intern drift, ser vi at de langt fleste kommunene rapporterer måloppnåelse, driver sammenlikninger og gjennomfører systematiske, indikatorstyrte målinger over tid. Minst brukt er strategikart og balansert målstyring.

I nær samtlige kommuner er det etablert instrumenter eller strukturer for styringen av selskapsporteføljen. Det vanligste er eiermøter, utformingen av en overordnet eierstrategi, eierskapsstrategier for enkeltsselskaper, og selskapsavtaler som revideres mellom kommunestyreperiodene. Når det gjelder den selskaps-spesifikke styringen har de fleste kommunene innsatt profesjonelle medlemmer i selskapsstyrene, og bruker politikere i styrene. Generelt virker det imidlertid som om kommunene er tilbakeholdne med både direkte politisk og administrativ styring av selskapene.

Så å si alle fylker benytter seg også av styringsverktøy som systematiske risiko- eller sårbarhetsanalyser, strategiske planer og rapportering av måloppnåelse. Som for kommunene er det strategikart og balansert målstyring en benytter seg minst av. Blant virkemidlene fylkene benytter mest overfor sin selskapsportefølje, er egen eierseksjon og en egen eierstrategi.

### **Markedsmekanismer og konkurranseutsetting**

Kommunene benytter seg i noen grad av konkurranseutsetting, men dette er typisk forbeholdt tekniske tjenester. Over halvparten av kommunene har for eksempel konkurranseutsatt drift og vedlikehold av vei. 1 av 3 har konkurranseutsatt revisjon. 1 av 4 har konkurranseutsatt kommunale boliger og renovasjon. Velferdsoppgaver er i mindre grad lagt ut på anbud. Innenfor slike tjenester er andelen konkurranseutsetting høyest for hjemmehjelp (10 prosent av kommunene) og pleie og omsorg i institusjoner (8 prosent). Nær sagt ingen har konkurranseutsatt skole, barnehager eller andre aktivitetstilbud for barn og unge.

I årets rapport har vi laget en indeks som måler det totale omfanget av konkurranseutsetting, og den viser at dette har vært lavt på hele 2000-tallet. I snitt konkurranseutsetter kommunene kun én av 15 tjenester i 2024. Dette er litt lavere enn i 2012, men denne indikatoren kan også være sårbar for variasjoner i hvilke kommuner som har svart på undersøkelsen. Når vi sammenlikner kommuner med høy andel lokalpolitikere fra venstresiden og med lav andel slike politikere, er det overraskende lite politiske skillelinjer i bruk av konkurranseutsetting i kommunene. Dette kan henge sammen med at indeksen fanger opp all konkurranseutsetting, og ikke skiller mellom velferdstjenester og øvrige tjenester. Nyere forskning finner politiske forskjeller på velferdsområdet (Martinussen og Blekesaune, 2024).

Kommunene kan også ta i bruk andre markedsmekanismer enn konkurranseutsetting, for eksempel ved innsats-/stykkprisfinansiering og fritt brukervalg. I 2024 var innsats-

/stykkprisfinansiering lite i bruk. Fritt brukervalg var langt mer i bruk. 1 av 3 kommuner benyttet denne ordningen for barnehager i 2024. Det samme gjaldt 19 prosent av kommunene når det gjaldt skolevalg og omtrent 12 prosent for aktivitetstilbud for barn og unge.

Fylkeskommunene konkurransetsetter i stor grad drift og vedlikehold av veier gjennom hele perioden (med en økning fra et lavt nivå i 2008), mens relativt færre fylker konkurransetsetter drift og vedlikehold av bygninger. Det kan også synes som at administrative tjenester typisk konkurransetsettes mindre over tid. Når det gjelder innsats-/stykkprisfinansiering har tre fylker dette innen videregående opplæring, mens ett fylke har dette innenfor tannhelse og to fylker har dette innenfor drift og vedlikehold av fylkeskommunale veier (ellers ikke). Kun ett fylke svarer at man har innført friere brukervalg innenfor tannhelse-området.

## 7.4 Innbyggermedvirkning, samarbeid og kommunikasjon

### Formelle og uformelle kanaler for innbyggermedvirkning

Medvirkningstiltak kan gi innbyggerne en stemme i lokalpolitikken mellom valg. Noen tiltak er lovpålagte, som medvirkning i plansaker eller råd for eldre, unge og personer med funksjonsnedsettelse. De fleste andre tiltak er imidlertid frivillige, noe som fører til variasjon mellom kommunene. Blant de vanligste ikke-lovpålagte ordningene er folkemøter eller høringer i forbindelse med ulike typer politiske saker. 76 prosent av kommunene oppgav å gjennomføre dette i forrige valgperiode.

Brukerundersøkelser, brukermøter og en åpen post for innbyggere i kommunestyre eller politiske utvalg er også relativt vanlig med en andel på 76 i førstnevnte tilfelle og 36 prosent i de to sistnevnte. Blant mindre utbredte tiltak er faste kanaler for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen (13%), faste bruker eller borgerpanel (10%), og ordførerbenk eller tilsvarende hvor politikere møter innbyggere på sentrale møteplasser i kommunen (27%).

De fleste av tiltakene nevnt under har vært stabile den siste tyveårsperioden. I årets rapport har vi laget en indeks for innbyggermedvirkning som viser utviklingen over tid. Denne går litt opp og ned fra et år til et annet, men er noe lavere i 2024 enn i både 2016 og 2020/21. Dette kan skyldes at spørsmålene ikke fanger opp all variasjonen av typer av innbyggertiltak som er i bruk.

To interessante unntak fra den generelle trenden er at diskusjonsforum på nett for innbyggere og politikere, har gått ned fra 20 prosent i 2004 til 5 prosent i 2024. Dette betyr ikke at kommunene primært bruker analoge medvirkningskanaler. Tvert om er bruken av digitale løsninger for å konsultere innbyggerne økende. I 2004 benyttet 1 av 10 kommuner seg av elektroniske høringer. I 2024 har bruken av slike spredt seg til hver tredje kommune.

Indeksen viser videre at medvirkningstiltak er vanligere i større kommuner enn i små, men at det ikke er noe sammenheng mellom kommunens inntekter og medvirkningsskåre.

Fylkeskommunene bruker særlig folkemøter (av ulik art) og brukerundersøkelser av medvirkningstiltak. Slike tiltak har holdt seg på et noenlunde høyt og stabilt nivå gjennom 2000-tallet.

## **Innbyggerforslag, møte- og talerett i kommunestyret**

Kommunene mottar få innbyggerforslag. I snitt mottok de 0,37 forslag i løpet av fireårsperioden 2020-23. Andelen som ble realitetsbehandlet av kommunestyret ligger noe lavere enn dette (0,30). Dette betyr at det vanligste er at det ikke kommer inn noen innbyggerinitiativ i løpet av et år. Under fem prosent av kommunene mottar flere enn ett forslag. Svært få av fylkene har mottatt innbyggerforslag.

I flere kommuner er det gjeldende praksis å gi møte- og talerett i kommunestyret til de lovpålagte rådene. Dette er vanligst for ungdomsrådet (65,8 %), dernest i eldrerådet (54,1 %) og rådet for personer med funksjonsnedsettelse (52,7 %). Også på fylkesnivå er det vanligst med møte- og talerett for ungdomsrådet.

## **Samarbeid med sivilsamfunnsaktører, styrer for institusjon**

Frivilligheten spiller en viktig rolle som samarbeidspartner med kommunene, sammen med ideelle virksomheter og næringsliv. Involvering av frivillige lag og organisasjoner er særlig fremtredende når kommunen samarbeider med eksterne i tilknytning til enkeltsaker og områder hvor det spesifikt legges opp til medvirkning, slik som planprosesser. Næringslivet trekkes oftest inn i planprosesser, men er også hyppig involvert i samarbeid knyttet til enkeltsaker.

Kommunene samarbeider også i vesentlige større grad med frivillige lag og foreninger enn med ideelle virksomheter og særlig næringslivet om tiltak som supplerer kommunal tjenesteyting.

Fylkeskommunene samarbeider også med flere sivilsamfunnsaktører. Mest gjelder dette samarbeid med næringslivet, der det gjerne samarbeides om medvirkning (for eksempel i planprosesser; ni av elleve fylker) og fylkeskommunale utviklingsprosjekter (åtte av elleve fylker).

Litt over 1 av 4 kommuner har opprettet styrer for kommunale institusjoner som gir eksterne aktører en plass i driften av de kommunale tjenestene. Slike institusjonsstyrer har som oftest ikke beslutningsmyndighet og synes derfor i hovedsak å ha en rådgivende funksjon.

## **Kommunikasjon og informasjon ut til befolkningen**

Når det gjelder kommunikasjon og informasjon ut til befolkningen skjer det en dreining i kommunene i retning av digitale kommunikasjonskanaler. Det har for eksempel vært en reduksjon i bruken av eksempelvis egne informasjonsaviser, og bruk av åpne informasjonsmøter. Strømming av kommunestyremøter gjøres i de fleste kommuner, og så å si alle kommuner er tilstede på sosiale medier. Rundt 40 prosent av kommunene har apper som gir informasjon om kommunens tjenester. Fylkeskommunene benytter seg i stor grad av mange av de samme tiltakene for å kommunisere ut til befolkningen som kommunene gjør. Alle fylker strømmer fylkestingsmøter (mot kun to fylker i 2004), og alle fylker benytter seg også av sosiale medier i sin kommunikasjon med befolkningen. Mange har også apper som gir informasjon om tjenestetilbudet.

## **7.5 Videreutvikling av organisasjonsdatabasen**

Vår hovedanbefaling til neste runde av organisasjonsdatabasen er, slik vi også argumenterer i et notat publisert i forbindelse med denne rapporten (Kårtvedt og Tvedt 2024), å i all hovedsak beholde spørreskjemaet uendret. Dette gir mulighet til å sammenlikne svar på enkeltspørsmål

over tid, og se på bredere utviklingstrekk av den typen vi gjør med indeksene vi har laget for årets rapport. Selv små endringer i spørreskjemaet kan endre meningen i spørsmålsformuleringen og dermed ta bort muligheten for sammenlikning.

Vi foreslår også at man i størst mulig grad unngår å utvide spørreskjemaet med nye spørsmål, med mindre dette handler om å etablere nye indekser som kan danne grunnlag for å kartlegge utviklingen over tid langs andre indikatorer enn det som gjøres. Når det er sagt skjer det endringer i kommunal sektor som det kan være viktig å fange opp med nye spørsmål. Et av disse er økt bruk av sam- eller nettverksstyring hvor kommuner i større grad enn tidligere samhandler med et vell av både andre offentlige, private og sivilsamfunnsaktører for å levere politikk. Dette refereres ofte til som «kommune 3.0», Organisasjonsdatabasen har kun i en viss utstrekning spørsmål som fanger opp dimensjoner ved dette. Et annet område som organisasjonsdatabasen kan dekke bedre er omfanget av delegering fra folkevalgte til administrasjon.

## Litteraturliste

- Andrews, R., M. J. Beynon og A. M. McDermott (2016): «Organizational Capability in the Public Sector: A Configurational Approach». *Public Administration Review*, 70, 3, s. 443-453.
- Baldersheim, H. (2018). Kommunereform og ny kommunelov: Meir desentralisering? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 34(4), s. 174-187.
- Blåka, S., T. Tjerbo og H. Zeiner (2012): *Kommunal organisering 2012*. NIBR-rapport 2012:12. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet – storbyuniversitetet.
- Christensen, D. A. og B. Folkestad (2023): «Variasjon i kommunale tiltak for innbyggermedvirkning». *Plan*, 55, 2, s. 48-55
- Christensen, T., M. Egeberg, P. Læg Reid og J. Trondal (2018): *Sentralforvaltningen: Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, M. og J. Trondal (2018): *An Organizational Approach to Public Governance. Understanding and Design*. Oxford: Oxford University Press.
- Fiva, J. H., A. H. Halse og G. J. Natvik (2023): Local Government Dataset. Oslo: Handelshøyskolen BI.
- Geys, B., & Sørensen, R. J. (2016). Revenue scarcity and government outsourcing: Empirical evidence from Norwegian local governments. *Public administration*, 94(3), s. 769-788.
- Jones, H., Ryssevik, J., Kristoffersen, E. M., & Misje, I. (2021). *Sluttrapport for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase 2020*. Bergen: I2E
- Kalseth, J., & Rattsø, J. (1998). Political Control of Administrative Spending: The Case of Local Governments in Norway. *Economics & Politics*, 10(1), s. 63-83.
- Klausen, J. E., Arnesen, S., Christensen, D. A., Folkestad, B., Hanssen, G. S., Winsvold, M., & Aars, J. (2013). *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Oslo: NIBR/Uni Rokkansenteret
- Kårtvedt, Leif E. (2024). Larger, Not Leaner? Agencification and the Size of the Administrative Overhead in Local Governments. *Public Administration*.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1111/padm.13046>
- Kårtvedt, Leif E. og K. Tvedt (2024): *Evaluering av tidligere runder av Organisasjonsdatabasen*. Notat. Oslo: NIBR, OsloMet
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Palgrave Macmillan Cham.
- Lodge, M. og K. Wegrich (2014): *The Problem-solving Capacity of the Modern State. Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press.
- Martinussen, P. E., & Blekesaune, A. Try a Little Tendering: Institutional, Political, and Financial Influence on Local Contracting in Norway. *International journal of public administration*, 1-12.  
<https://doi.org/10.1080/01900692.2024.2410268>

- Monkerud, L., Indset, M., Stokstad, S., & Klausen, J. E. (2016). *Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal- og Moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase*. Oslo: NIBR
- Regjeringen (2018): Politiske utvalg under kommunestyret. (<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/politisk-organisering-og-politikernes-rolle/politiske-utvalg-og-komiteer-under-kommunestyret/id2424166/>) (sist lest 09.12.2024)
- Reitan, M., Gustafsson, K., & Blekesaune, A. (2015). Do Local Government Reforms Result in Higher Levels of Trust in Local Politicians? *Local Government Studies*, 41(1), s. 156-179.
- Sørensen, R. J. (2023). Educated politicians and government efficiency: Evidence from Norwegian local government. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 210, s. 163-179.
- Torjesen, D. O., Torsteinsen, H., Saxi, H. P., Kiland, C., & Karlsen, T.-I. (2024). The Contemporary Norwegian Municipal CEO. I E. M. Hlynisdóttir, M. B. Hansen, A. Cregård, D. O. Torjesen, & S. Sandberg (Red.), *Managing Nordic Local Governments: Paradoxes and Challenges of the Municipal Chief Executive Officer* (s. 161-187). Springer Nature Switzerland.
- Torsteinsen, H. (red.) (2012). *Resultatkommunen. Reformer og resultater*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Trondal, J. (2023): *Governing the Contemporary Administrative State. Studies on the Organizational Dimension of Politics*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Vinsand, G., & Eidset, I. (2016). *Landsomfattende rådmannsundersøkelse om kommunereformen*, NIVI
- Winsvold, M., Zeiner, H. H., & Stokstad, S. (2023). Short- and long-term delegation: what are the effects on politicians' sense of control? *Public management review*, 25(3), s. 620-636.
- Aars, J. (2012): «Demokrati som policy – kommunale tiltak for økt politisk deltagelse». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 53, 4, s. 613-639.

# Vedlegg 1: Dokumentasjon og beskrivende statistikk for indeksene

Tabell 6: Dokumentasjon av indeks for interkommunalt samarbeid.

Årgang	Spørsmålsformulering (indikator)	Svaralternativer
2004*	I dette spørsmålet søker vi å kartlegge ulike måter kommunen ivaretar sine oppgaver på i dag. Vi spør først om kommunen ivaretar oppgavene sammen med andre kommuner eller ikke. Videre kan en og samme oppgave kan være ulikt organisert. Derfor ber vi om å få oppgitt omtrent hvor store andeler av oppgavene som ivaretas på de 8 forskjellige måtene som er listet opp i oversikten. Obs! Prosentandelen i hver linje skal summere seg opp til 100%.	Ivaretar kommunen oppgaven i samarbeid med andre kommuner
2008**	Hvordan ivaretar kommunen sine oppgaver i dag? Kommunen kan ivareta 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 ivaretar sine oppgaver innenfor følgende områder	<i>Minst ett av følgende alternativer:</i> Interkommunalt samarbeid (etter kommuneloven paragraf 27) Interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid (etter kommuneloven paragraf 28b) Interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd (etter kommuneloven paragraf 28c) Interkommunalt selskap (lov om interkommunale selskaper)
2012**	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.	<i>Minst ett av følgende alternativer:</i> Interkommunalt samarbeid (etter kommuneloven paragraf 27) Interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid (etter kommuneloven paragraf 28b) Interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd (etter kommuneloven paragraf 28c) Interkommunalt selskap (lov om interkommunale selskaper)
2016	Hvordan løser kommunen sine oppgaver i dag? Kommunene 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 kommunene løser sine oppgaver innen følgende områder.	Interkommunalt samarbeid
2020	Hvordan løser kommunen sine oppgaver i dag? Kommunene 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 kommunene løser sine oppgaver innenfor følgende områder.	Interkommunalt samarbeid
2024	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.	Interkommunalt samarbeid
<p>*I 2004-undersøkelser spørres det om prosentandeler. I opprettelsen av indeksene telles alle tjenester med innslag av interkommunalt samarbeid med uavhengig av omfanget.</p> <p>**I 2008 og 2012 årgangene finnes det ingen samleindikator for interkommunale samarbeid slik som i 2004, 2016, 2020, 20024. Indeksen er disse to årgangene er derfor regnet ut ved å se på om minst én av de fire mulige interkommunale samarbeidsformene leverer tjenester på hvert enkelt område.</p>		



Tabell 7: Interkommunalt samarbeid. Hvilke tjenester som er inkludert mellom 2004 og 2024 og hva de heter i spørreundersøkelsen.

2004 (31)	2008 (19)	2012 (22)	2016 (22)	2020 (22)	2024 (24)
Barnehage	Barnehage	Barnehage	Barnehage	Barnehage	Barnehage
	Grunnskole	Grunnskole	Grunnskole	Grunnskole	Grunnskole
Hjemmebaserte omsorgstjenester	Hjemmebaserte omsorgstjenester	Hjemmebaserte omsorgstjenester	Hjemmebaserte omsorgstjenester	Hjemmebaserte omsorgstjenester	Hjemmebaserte omsorgstjenester
Institusjonsbaserte omsorgstjenester	Institusjonsbaserte omsorgstjenester	Institusjonsbaserte omsorgstjenester	Institusjonsbaserte omsorgstjenester	Institusjonsbaserte omsorgstjenester	Institusjonsbaserte omsorgstjenester
Eldresenter					
Trygghetsalarm					
Aktivitetstilbud for funksjonshemmede					
Boligtilbud for funksjonshemmede					
<i>Renovasjon (innsamling og transport)</i>	Renovasjon	Renovasjon	Renovasjon	<i>Vannforsyning/avløp/renovasjon</i>	Renovasjon
<i>Renovasjon (sluttbehandling)</i>	Renovasjon	Renovasjon	Renovasjon	<i>Vannforsyning/avløp/renovasjon</i>	Renovasjon
Avløp	Avløp	Avløp	Avløp	<i>Vannforsyning/avløp/renovasjon</i>	<i>Vann- og avløp</i>
Vannforsyning	Vannforsyning	Vannforsyning	Vannforsyning	<i>Vannforsyning/avløp/renovasjon</i>	<i>Vann- og avløp</i>
	Drift av kino/kulturhus	Drift av kino/kulturhus	Drift av kino/kulturhus	Drift av kino/kulturhus	Drift av kino/kulturhus
Veivedlikehold/snørydding	Veivedlikehold/snørydding	Veivedlikehold/snørydding	Veivedlikehold/snørydding	Veivedlikehold/snørydding	Veivedlikehold/snørydding
Brann	Brannvesen	Brannvesen	Brannvesen	Brannvesen	Brannvesen
Drift og vedlikehold av boliger	Drift og vedlikehold av boliger	Drift og vedlikehold av boliger	Drift og vedlikehold av boliger	Drift og vedlikehold av boliger	Drift og vedlikehold av boliger
	Drift og vedlikehold av anlegg	Drift og vedlikehold av anlegg	Drift og vedlikehold av anlegg	Drift og vedlikehold av anlegg	<i>Drift og vedlikehold av kommunale anlegg og bygninger</i>
<i>Drift og vedlikehold av kommunenes bygningsmasse (skolebygg, administrasjonsbygg mv.)</i>	Drift og vedlikehold av bygninger	Drift og vedlikehold av bygninger	Drift og vedlikehold av bygninger	Drift og vedlikehold av bygninger	<i>Drift og vedlikehold av kommunale anlegg og bygninger</i>
Drift av idrettsbygg (idrettshall, svømmehall)					
Drift av park, idrettsanlegg (ute)					
Kino					
Kulturhus					
SFO					

	Revisjon	Revisjon	Revisjon	Revisjon	Revisjon
Regnskap	Regnskap	Regnskap	Regnskap	Regnskap	Regnskap
IT-oppgaver	IT-oppgaver	IT-oppgaver	IT-oppgaver	IT-oppgaver	IT-oppgaver
Innkjøp	Innkjøp	Innkjøp	Innkjøp	Innkjøp	Innkjøp
Lønn					
Prosjektering (teknisk anlegg og bygg)					
Arkiv					
Utredning (planer og større saker)					
Vaskeritjenesten					
Renhold/rengjøring	Renhold/rengjøring	Renhold/rengjøring	Renhold/rengjøring		
Kantinedrift	Kantinedrift	Kantinedrift	Kantinedrift		
Kjøkken					
		Legevakt	Legevakt	Legevakt	Legevakt
		Krisesenter	Krisesenter	Krisesenter	Krisesenter
		PU-omsorg	PU-omsorg	PU-omsorg	PU-omsorg
				PPT	PPT
				Barnevern	Barnevern
				Planarbeid	Planarbeid
				Byggesaksbehandling	Byggesaksbehandling
					Bibliotek
					Kulturskole
<p><i>Kommentar.</i> Antallet tjenester som er inkludert er gitt i parentesene. Det er 13 tjenester som har vært med helt siden 2004 i en eller annen form. Disse er markert i grått. Navnet på noen av tjenestene kan variere noe mellom årganger, men ikke mer enn at det er rimelig å behandle disse som et uttrykk for de samme tjenestene.</p>					

Tabell 8: Innbyggermedvirkning. Hvilke tiltak som er med i indeksene for de ulike spørreundersøkelsene (2000-2024).

2000 (10)	2004 (19)	2008 (16)	2012 (18)	2016 (18)	2020 (17)	2024 (16)
Gjennomført folkemøter i forbindelse med andre typer av saker (altså ikke plansaker)	Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med andre typer av saker (altså ikke plansaker)	Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med andre typer av saker (altså ikke plansaker)	Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med andre typer av saker (altså ikke plansaker)	Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med andre typer av saker (altså ikke plansaker)	Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med andre typer av saker (altså ikke plansaker)	Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med andre typer av saker (altså ikke plansaker)
Gjennomført befolkningsundersøkelse for eksempel om politisk deltakelse, holdning til kommunen (altså ikke om spesifikke tjenester)	Befolkningsundersøkelse, for eksempel om politisk deltakelse, holdning til kommunen (altså ikke om spesifikke tjenester)	Befolkningsundersøkelse r, for eksempel om politisk deltakelse, holdning til kommunen (altså ikke om spesifikke tjenester)	Befolkningsundersøkel ser, for eksempel om politisk deltakelse, holdning til kommunen (altså ikke om spesifikke tjenester)	Befolkningsundersøke lser, for eksempel om politisk deltakelse, holdning til kommunen (altså ikke om spesifikke tjenester)	Befolkningsundersøke lser, for eksempel om politisk deltakelse eller holdning til kommunen (altså ikke om spesifikke tjenester)	Befolkningsundersøkel ser, for eksempel om politisk deltakelse eller holdning til kommunen (altså ikke om spesifikke tjenester)
	Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelse av kommunens tjenesteproduksjon	Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelse av kommunens tjenesteproduksjon	Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelse av kommunens tjenesteproduksjon	Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelse av kommunens tjenesteproduksjon	Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelse av kommunens tjenesteproduksjon	Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelse av kommunens tjenesteproduksjon
	Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud	Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud	Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud	Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud	Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud	Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud
	Idedugnad, hvor innbyggere og/eller organisasjoner var invitert	Idedugnad hvor innbyggere og/eller organisasjoner var invitert	Idedugnad - hvor innbyggere og/eller organisasjoner var invitert	Idédugnad - hvor innbyggere og/eller organisasjoner var invitert		
	Internett, elektronisk høring i befolkningen	Det er gjennomført elektroniske høringer i befolkningen	Det er gjennomført elektroniske høringer i befolkningen	Det er gjennomført elektroniske høringer i befolkningen	Elektroniske høringer i befolkningen (f.eks. digital/elektronisk plan)	Digital løsning hvor kommunen konsulterer innbyggerne (for eksempel elektroniske høringer, digital/elektronisk plan/innspill til politiske saker o.l.)
Gjennomført internett – åpne debattsider	Internett , åpen debattside(r) om aktuelle saker	Kommunen har etablert E-dialog/debattforum eller lignende ordning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med kommunepolitikere på internett	E-dialog/debattforum eller lignende ordning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med kommunepolitikere på Internett	E-dialog/debattforum eller lignende ordning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med kommunepolitikere på Internett"	E-dialog/debattforum eller lignende ordning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med kommunepolitikere på internett	Digital løsning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med kommunepolitikere (e-dialog/debattforum eller lignende ordning)
	Internett, muligheter for uformelle klager/ris og ros					
Gjennomført generelle tiltak for å styrke den lokalpolitiske deltakelsen	Generelle tiltak for å styrke den lokalpolitiske deltakelsen					
Gjennomført tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse	Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse (for eksempel eldre, unge, innvandrere og kvinner)	Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse (for eksempel eldre, unge, innvandrere, kvinner)	Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse (for eksempel eldre, unge, innvandrere, kvinner)	Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse (for eksempel eldre, unge, innvandrere, kvinner)	Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse (for eksempel eldre, unge, innvandrere, kvinner)	Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse (for eksempel eldre, unge, innvandrere, kvinner)

Innført brukerråd ved eldreinstitusjoner						
Innført brukerråd ved skoler						
	Driftsstyrer	Driftsstyrer	Driftsstyrer	Driftsstyrer	Driftsstyrer	Etablert styrer for kommunale institusjoner (tidligere 'driftsstyrer') med representasjon fra brukere/foreldre/pårørende (for eksempel i skoler, barnehager eller bo- og behandlingstilstander)
Innført kontaktutvalg med frivillige org	Kontaktutvalg med frivillige organisasjoner (f.eks. idrett/kultur)	Kontaktutvalg med frivillige organisasjoner (f.eks. idrett/kultur)	Kontaktutvalg for frivillige organisasjoner (f.eks. idrett/kultur)	Kontaktutvalg for frivillige organisasjoner (f.eks. idrett/kultur)	Kontaktutvalg for frivillige organisasjoner	Kontaktutvalg for frivillige organisasjoner (for eksempel idrett og kultur)
Innført organ for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen	Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen	Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen	Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen	Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen	Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen	Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen
			Deltakende budsjettering, hvor kommunen har egne budsjettprosesser hvor alle eller grupper av innbyggere kan delta i prioriteringen av ressursbruken innenfor ett eller flere budsjettområder	Deltakende budsjettering, hvor kommunen har egne budsjettprosesser hvor alle eller grupper av innbyggere kan delta i prioriteringen av ressursbruken innenfor ett eller flere budsjettområder		
	Gjentatte/jevnlige møter med representanter for andre lokale interessegrupper og/eller organisasjoner	Møter med representanter for andre lokale interessegrupper og/eller organisasjoner	Møter med representanter for andre lokale interessegrupper og/eller organisasjoner	Møter med representanter for andre lokale interessegrupper og/eller organisasjoner		
Innført faste ressursgrupper eller referansegrupper for diskusjon av andre typer av saker, sammensatt av «menige» innbyggere						
			Tiltak som gir mulighet for deltakelse for personer som oppholder seg i kommunen uten å være folkeregistrert der, som f.eks. hytteboere	Tiltak som gir mulighet for deltakelse for personer som oppholder seg i kommunen uten å være folkeregistrert der, som f.eks. hytteboere	Tiltak som gir mulighet for deltagelse til personer som oppholder seg i kommunen uten å være folkeregistrert der, f.eks. hytteboere	Tiltak for å innhente synspunkter til personer som oppholder seg i kommunen uten å være folkeregistrert der (for eksempel hytteboere)
	Forlagskasse, for initiativ fra innbyggerne (f.eks. på Internett)					
	Kontaktutvalg/råd for innvandrere	Kontaktutvalg/råd for innvandrere	Kontaktutvalg/råd for innvandrere	Kontaktutvalg/råd for innvandrere	Kontaktutvalg/råd for innvandrere	Kontaktutvalg/råd for innvandrere

	Fast(e) bruker-/borgerpanel som regelmessig konsulteres, f.eks. i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk)	Fast(e) bruker-/borgerpanel som regelmessig konsulteres, f.eks. i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk)	Fast(e) bruker-/borgerpanel som regelmessig konsulteres, f.eks. i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk)	Fast(e) bruker-/borgerpanel som regelmessig konsulteres, f.eks. i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk)	Fast(e) bruker/borgerpanel	Fast(e) bruker/folkepanel som regelmessig konsulteres, for eksempel i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk)
	Ordførerbenk, "politikerdag" el hvor ordfører eller andre sentrale politikere annonserer at de er tilgjengelige for at folk skal kunne ta direkte og uanmeldt kontakt	"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	"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	"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	"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	"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	Innbyggernes spørretime/"åpen post" i kommunestyret, utvalg eller komiteer	Innbyggernes spørretime/"Åpen post" i kommunestyret, utvalg eller komiteer	Innbyggernes spørretime/"Åpen post" i kommunestyret, utvalg eller komiteer	Innbyggernes spørretime/åpen post i kommunestyret eller utvalg	Innbyggernes spørretime/«åpen post» i kommunestyret eller utvalg
					Politikere har møter med lokalutvalg eller andre nærdemokratiske organ	
					Kommunen har en koordinatorstilling som har i oppgave å være bindeledd mellom kommunen og innbyggere og/eller frivillige lag og foreninger	
						Nærdemokratiutvalg, grendeutvalg eller liknende lokalsamfunnsutvalg i en eller flere deler av kommunen (unntatt eventuelle kommunedelsutvalg)
<p><i>Kommentar.</i> Antallet tjenester som er inkludert er gitt i parentesene og tiltak som har vært med siden 2004 er markert i grått.</p> <p>I årgangene 2008, 2012 og 2016 er indikatorene «Digital løsning hvor kommunen konsulterer innbyggerne (for eksempel elektroniske høringer, digital/elektronisk plan/innspill til politiske saker o.l.)» og «Digital løsning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med kommunepolitikere (e-dialog/debattforum eller lignende ordning)» inkludert i et eget spørsmål om IKT-tiltak, henholdsvis spørsmål 35, 33 og 31.</p> <p>I 2004 er «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» og «Innbyggernes spørretime/"åpen post" i kommunestyret eller utvalg» også en del av et annet spørsmål, spørsmål 34.</p>						

## Nærmere beskrivelse av indeks for politisk delegering

For å undersøke hvorvidt en indeksen gir mer informasjon enn å se på de to enkeltspørsmålene har vi undersøkt sammenhengen mellom de to spørsmålene. I 2024 er det omtrent like vanlig å delegere «enkelte andre saker i tillegg til det minimum som er fastsatt i loven» (149) til formannskapet som det er å delegere «et betydelig omfang av saker ut over lovens minimum» (136). Det er derfor svært uvanlig å at formannskapet kun utfører de oppgavene som minimumskravet i kommuneloven forplikter dem til.

Tabell 1 viser hvordan de 136 kommunene som har svart at formannskapet behandler et betydelig antall saker ut over lovens minimum har svart på spørsmålet om delegering til andre folkevalgte organer. Det er 21 kommuner som har svart at «Svært mye er delegert, kommunestyret fatter kun lovpålagte beslutninger og overordnede strategiske vedtak», 104 kommuner som har svart at «En del er delegert til andre folkevalgte organ, men mange beslutninger fattes av kommunestyret» og 8 kommuner som har svart at «Så å si ingen ting er delegert til andre folkevalgte organ, alle politiske beslutninger fattes i prinsippet av kommunestyret».

<b>Av de 136 kommunene som oppgir at «Formannskapet har ansvaret for å behandle et betydelig omfang av saker ut over lovens minimum» i 2024 sier:</b>		
Svært mye er delegert, kommunestyret fatter kun lovpålagte beslutninger og overordnede strategiske vedtak	En del er delegert til andre folkevalgte organ, men mange beslutninger fattes av kommunestyret	Så å si ingen ting er delegert til andre folkevalgte organ, alle politiske beslutninger fattes i prinsippet av kommunestyret
<b>21 kommuner</b>	<b>104 kommuner</b>	<b>8 kommuner</b>

Hele 104 av disse kommunene oppgir at «en del er delegert til andre folkevalgte organer». Det viser seg derfor at det i 2024 er uvanlig å delegere mye til formannskap uten å også delegere myndighet til andre folkevalgte organ. Tabell 2 bekrefter dette og viser at det for de 241 kommunene som oppgir å delegere en del til andre folkevalgte organ svært sjeldent ikke delegerer noe til formannskapet.

<b>Av de 241 kommunene som oppgir at «En del er delegert til andre folkevalgte organ, men mange beslutninger fattes av kommunestyret» i 2024 sier:</b>		
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
<b>7 kommuner</b>	<b>128 kommuner</b>	<b>104 kommuner</b>

Korrelasjonsanalysen viser at indikatorene på de to spørsmålene korrelerer svakt (Kendalls tau = 0,07, p-verdi = 0,1912), noe som indikerer at spørsmålene måler forskjellige aspekter av politisk delegering. Indeksen er derfor egnet til å si noe mer om politisk delegering enn enkeltspørsmålene alene.

Tabell 9: Beskrivende statistikk for politisk delegering (indeks)

År	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Median	Min	Max	Skjevhet	Kurtose
2000	369	0,71	0,23	0,75	0	1	-0,42	-0,43
2004	344	0,72	0,23	0,75	0	1	-0,63	-0,01
2008	323	0,73	0,21	0,75	0	1	-0,59	0,51
2012	349	0,68	0,21	0,75	0	1	-0,31	-0,25
2016	334	0,67	0,2	0,75	0,25	1	-0,03	-0,59
2020	279	0,65	0,21	0,75	0	1	-0,22	-0,3
2024	300	0,62	0,19	0,5	0	1	-0,1	0,41

Tabell 10: Beskrivende statistikk for administrativ delegering (indeks)

År	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Median	Min	Max	Skjevhet	Kurtose
2000	365	0,22	0,14	0,21	0	0,71	0,59	0,12
2004	281	0,3	0,18	0,29	0	0,92	0,6	0,46
2008	332	0,29	0,17	0,25	0	0,92	0,63	0,59
2012	341	0,4	0,17	0,38	0,04	0,96	0,56	0,19
2016	316	0,4	0,17	0,39	0,04	1	0,49	0,33
2020	284	0,31	0,13	0,31	0	0,75	0,52	0,29
2024	286	0,5	0,18	0,5	0	0,92	0	0,14

Tabell 11: Beskrivende statistikk for interkommunalt samarbeid (indeks)

År	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Median	Min	Max	Skjevhet	Kurtose
2004	343	0,15	0,08	0,16	0	0,45	0,45	0,47
2008	334	0,18	0,09	0,16	0	0,42	0,42	0,05
2012	121	0,22	0,09	0,23	0	0,41	0,41	-0,31
2016	326	0,23	0,10	0,23	0	0,55	0,55	-0,23
2020	284	0,24	0,11	0,27	0	0,59	0,59	-0,13
2024	280	0,26	0,11	0,25	0	0,50	0,50	-0,16

Tabell 12: Beskrivende statistikk for konkurranseutsetting (indeks).

År	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Median	Min	Max	Skjevhet	Kurtose
2004	200	0,15	0,11	0,13	0	0,47	0,47	0,75
2008	303	0,09	0,11	0,07	0	0,87	0,87	1,92
2012	337	0,16	0,13	0,13	0	0,73	0,73	1,12
2016	298	0,15	0,13	0,13	0	0,60	0,60	0,91
2020	263	0,13	0,13	0,13	0	0,93	0,93	1,84
2024	277	0,13	0,13	0,07	0	0,80	0,80	1,42

Tabell 13: Beskrivende statistikk for innbyggermedvirkning (indeks).

År	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	Median	Min	Max	Skjevhet	Kurtose
<b>2000</b>	361	0,22	0,16	0,20	0	0,80	0,79	0,34
<b>2004</b>	347	0,24	0,15	0,21	0	0,79	0,85	0,63
<b>2008</b>	333	0,42	0,16	0,38	0	1	0,48	0,32
<b>2012</b>	338	0,28	0,16	0,24	0	0,88	0,82	0,58
<b>2016</b>	308	0,35	0,16	0,35	0	0,76	0,16	-0,43
<b>2020</b>	271	0,38	0,15	0,35	0,06	0,82	0,45	0,01
<b>2024</b>	291	0,30	0,16	0,27	0	0,80	0,51	0,13

Tabell 14: Beskrivende statistikk for administrativ kapasitet (indeks)

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Median	Min	Max	Skjevhet	Kurtose
Administrativ kapasitet (samlet)	0,53	0,18	0,52	0	0,96	-0,35	0,42
Samfunns- og arealplanlegging	0,78	0,28	0,75	0	1	-1,38	1,21
Landbruksforvaltning inkl. utviklingsoppgaver innenfor jord- og skogbruk	0,67	0,29	0,75	0	1	-0,61	-0,78
Miljø- og bærekraft	0,49	0,32	0,50	0	1	-0,38	-0,98
Folkehelse, inkl. folkehelsekoordinator	0,55	0,26	0,50	0	1	-0,69	0,25
Psykisk helsearbeid og/eller rusarbeid	0,83	0,26	1,00	0	1	-1,83	3,10
Samfunnssikkerhet og beredskap	0,57	0,23	0,50	0	1	-0,55	0,89
Kommunikasjon/informasjon	0,58	0,32	0,50	0	1	-0,52	-0,57
Digitalisering	0,54	0,33	0,50	0	1	-0,18	-1,09
Demokrati, medvirkning og/eller frivillighet	0,41	0,34	0,50	0	1	-0,07	-1,42
Næringsutvikling og/eller innovasjon	0,62	0,31	0,75	0	1	-0,71	-0,38
Internasjonalt arbeid, herunder EU/EØS	0,04	0,15	0	0	0,75	3,87	14,43
Koordinering og samordning på tvers av tjenester/sectorer (utover koordinerende enhet)	0,24	0,33	0	0	1	0,89	-0,69

Antallet observasjoner er 285 for alle indeksene



# Vedlegg 2: Samleside og spørreskjemaer for undersøkelsen

Kommunal organisering

## Velkommen til hovedsiden for Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase

Delundersøkelsene kan besvares av én eller flere personer i kommunen. Videre send e-posten du fikk, eller ident og passord og lenke til denne hovedsiden til andre med beskjed om hvilke deler de skal fylle ut. Det er kommunedirektør, eller en annen som får oppgaven i kommunen, som trykker på «Send endelig svar» på de ulike delundersøkelsene. Ved tekniske problemer eller behov for råd og veiledning, ta kontakt med organisasjonsdatabasen-KDD@oslomet.no eller prosjektleder Sveinung Legard på tlf. 900 40 748.



*Undersøkelsen er delt inn i seks delundersøkelser:*

### **Del 1: Politisk organisering og møtevirksomhet**

Spør om kommunestyre og formannskap, tidspunkt for møter, beslutningsmyndighet m.m.

### **Del 2: Råd og utvalg**

Handler om politiske utvalg, eventuelle kommunedelsutvalg, og råd for eldre-, ungdom- og personer med funksjonsnedsettelse.

### **Del 3: Innbyggermedvirkning, kommunikasjon og samarbeid**

Spør om kommunens bruk av ulike medvirkningsordninger, kommunikasjonstiltak, og samarbeid med brukere, frivillige organisasjoner, ideelle virksomheter og næringsliv.

### **Del 4: Administrativ organisering**

Handler om myndighet og oppgaver lagt til ulike ledernivåer og enheter.

### **Del 5: Intern styring og styring av kommunens selskaper**

Spør om bruk av styringsvirkemidler internt og overfor kommunens selskapsportefølje.

### **Del 6: Tjenesteorganisering og interkommunalt samarbeid**

Handler om kommunene løser sine oppgaver alene, sammen med andre, eller gjennom kjøp av fra private. Denne delen dekker også bruk av andre konkurransemekanismer.

## Velkommen til hovedsiden for Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase

Delundersøkelsene kan besvares av én eller flere personer i kommunen. Videresend e-posten du fikk, eller ident og passord og lenke til denne hovedsiden til andre med beskjed om hvilke deler de skal fylle ut. Det er kommunedirektør, eller en annen som får oppgaven i kommunen, som trykker på «Send endelig svar» på de ulike delundersøkelsene. Ved tekniske problemer eller behov for råd og veiledning, ta kontakt med organisasjonsdatabasen-KDD@oslomet.no eller prosjektleder Sveinung Legard på tlf. 900 40 748.



*Undersøkelsen er delt inn i seks delundersøkelser:*

### **Del 1: Politisk organisering og møtevirksomhet**

Spør om kommunestyre og formannskap, tidspunkt for møter, beslutningsmyndighet m.m.

### **Del 2: Råd og utvalg**

Handler om politiske utvalg, eventuelle kommunedelsutvalg, og råd for eldre-, ungdom- og personer med funksjonsnedsettelse.

### **Del 3: Innbyggermedvirkning, kommunikasjon og samarbeid**

Spør om kommunens bruk av ulike medvirkningsordninger, kommunikasjonstiltak, og samarbeid med brukere, frivillige organisasjoner, ideelle virksomheter og næringsliv.

### **Del 4: Administrativ organisering**

Handler om myndighet og oppgaver lagt til ulike ledernivåer og enheter.

### **Del 5: Intern styring og styring av kommunens selskaper**

Spør om bruk av styringsvirkemidler internt og overfor kommunens selskapsportefølje.

### **Del 6: Tjenesteorganisering og interkommunalt samarbeid**

Handler om kommunene løser sine oppgaver alene, sammen med andre, eller gjennom kjøp av fra private. Denne delen dekker også bruk av andre konkurransemekanismer.

## Undersøkelse om kommunal organisering 2024, del 1: Politisk organisering og møtevirksomhet

Fristen for innsending av utfylt skjema er tirsdag 9. april. Har du spørsmål til undersøkelsen kan du ta kontakt med oss ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR/OsloMet på e-post organisasjonsdatabasen-kdd@oslomet.no, eller med prosjektleder Sveinung Legard på tlf. 900 40 748.

Du og andre i kommunen 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 når du navigerer til en annen side i spørreskjemaet eller når du trykker på lagre-knappen.

0% ferdig

### 1. Hvilken valgordning ble benyttet ved konstitueringen av formannskapet?

---

- Forholdstallsvalg (kommuneloven §§ 7-5 og 7-6)
  - Avtalevalg (kommuneloven § 7-7)
- 

Du får her noen spørsmål om møtevirksomhet.

### 2. Hvor mange møter hadde kommunestyret i 2023?

---

---

### 3. Hvor mange saker behandlet kommunestyret i 2023?

---

---

### 4. Hvor mange interpellasjoner fra politikerne ble stilt i 2023?

---

---

### 5. Hvor mange møter hadde formannskapet i 2023?

---

---

**6. Hvor mange saker behandlet formannskapet 2023?****7. Når gjennomføres vanligvis et møte i...**

	På dagtid	På ettermiddags- eller kveldstid	Varierer
Kommunestyret	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Formannskapet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**8. Hvor lenge varer vanligvis et møte i...**

	Mindre enn 1 time	1-2 timer	3-5 timer	Mer enn 5 timer
Kommunestyret	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Formannskapet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kommuneloven definerer fjernmøter som møter der deltakerne ikke er til stede samme sted, men kan se, høre og kommunisere med hverandre via tekniske hjelpemidler (som videomøter på Teams, Zoom, eller tilsvarende).

**9. Tar kommunen noen ganger i bruk fjernmøter i følgende folkevalgte organer?**

	Ja	Nei
Kommunestyremøter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Møter i formannskapet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Møter i kommunens utvalg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Du får her noen spørsmål om beslutningsmyndighet og delegering.

**10. Hvor mye har kommunestyret delegert til andre folkevalgte organ?**

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

**11. Har formannskapet myndighet til å fatte endelige beslutninger (utenom hasteparagrafen)?**

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

Ja, omfattende (i mange og ulike saker)

---

Ifølge kommuneloven § 5-6 skal formannskapet innstille til vedtak i økonomisaker nevnt i § 14-3: "økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning", og til skattevedtak. Utover dette bestemmer kommunestyret formannskapets ansvarsområde.

**12. Hvilken av de følgende beskrivelser av formannskapets rolle i det politiske styringssystemet passer best for din kommune i 2023?**

---

- 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
- 

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

---

- Kommunedirektøren
  - Ordfører
  - Formannskap
  - Kommunestyrekomiteer
  - Utvalg
- 

Proessen rundt årsbudsjettet kan organiseres på ulike måter. Hvordan ble de siste fasene i årsbudsjettprosessen i kommunen i 2023 (for budsjettet 2024) organisert? Kan organiseringen best beskrives som at...

- a) Hovedenhetene (dvs. etat, virksomhetsområde, resultat enhet eller lignende) og deretter utvalgene behandler budsjettforslagene før kommunedirektøren. Kommunedirektøren samordner så forslagene og legger til rette et samlet budsjettforslag for formannskapet, som ifølge kommuneloven skal legge årsbudsjettet fram for behandling i kommunestyret.
- b) Kommunedirektøren legger fram et samordnet forslag til årsbudsjett for behandling i 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 utvalg og kommunedirektør underveis), og formannskapet fremmer sin innstilling overfor de faste utvalgene og kommunestyret.

**14. Vennligst kryss av for den av beskrivelsene nevnt ovenfor (a, b eller c) som er mest dekkende for hvordan de siste fasene i årsbudsjettprosessen i kommunen i 2023 (for budsjettet 2024) ble organisert.**

---

- a)
  - b)
  - c)
- 

**15. Har kommunen rutiner eller retningslinjer for å ivareta politikere som utsettes for trusler og trakassering (plagsomme telefoner eller e-poster, svertekampanjer, hatmeldinger, trusler e.l.)?**

- Ja
  - Nei
  - Vet ikke
- 

Trykk "Lagre" hvis flere skal svare på denne delundersøkelsen. Kun trykk på "Send endelig svar" hvis delundersøkelsen er ferdig utfylt av alle som skal besvare den. Når endelig svar er sendt vil delundersøkelsen lukkes og forsvinne fra hovedsiden

**Send endelig svar**

Lagre

## Undersøkelse om kommunal organisering 2024, del 2: Råd og utvalg

Fristen for innsending av utfylt skjema er tirsdag 9. april. Har du spørsmål til undersøkelsen kan du ta kontakt med oss ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR/OsloMet på e-post organisasjonsdatabasen-kdd@oslomet.no, eller med prosjektleder Sveinung Legard på tlf. 900 40 748.

Du og andre i kommunen 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 når du navigerer til en annen side i spørreskjemaet eller når du trykker på lagre-knappen.

0% ferdig

### 1. Vi ønsker enkelte opplysninger om eventuelle utvalg i kommunen i forrige kommunestyreperiode. Opprettet kommunen utvalg etter kommuneloven §5-7 (se bort ifra eventuelle kommunedelsutvalg)?

- Ja, kommunen etablerte utvalg for hele perioden  
 Ja, kommunen etablerte midlertidige utvalg  
 Nei

#### 1.1 Vennligst fyll inn opplysninger om utvalgene i kommunen som var etablert for *hele perioden* (unntatt eventuelle kommunedelsutvalg):

Utvalgets navn	Antall medlemmer totalt	Antall kommunestyremedlemmer i utvalget	Utvalget instiller til...	Har utvalget avgjørelsesmyndighet?	Antall kvinner i utvalget	Antall medlemmer i utvalget som er under 30 år
			Velg	Velg		
			Velg	Velg		
			Velg	Velg		
			Velg	Velg		
			Velg	Velg		
			Velg	Velg		
			Velg	Velg		

#### 1.2 Vennligst fyll inn opplysninger om *midlertidige utvalg* i kommunen (unntatt eventuelle kommunedelsutvalg):

Utvalgets navn	Antall medlemmer totalt	Antall kommunestyremedlemmer i utvalget	Utvalget instiller til...	Har utvalget avgjørelsesmyndighet?	Antall kvinner i utvalget	Antall medlemmer i utvalget som er under 30 år
			Velg	Velg		
			Velg	Velg		

			Velg	▼	Velg	▼		
			Velg	▼	Velg	▼		
			Velg	▼	Velg	▼		
			Velg	▼	Velg	▼		
			Velg	▼	Velg	▼		

Legg til

Ta bort siste

Klikk her for å komme tilbake til [hovedsiden med oversikt over alle delundersøkelser](#).

## 2. Kommunestyret kan etter kommunelovens § 5-7 selv opprette utvalg med ansvar for en geografisk del av kommunen (kommunedelsutvalg). Har din kommune opprettet kommunedelsutvalg?

- Ja  
 Nei

### 2.1 Hvordan velges medlemmene til kommunedelsutvalg?

- Velges av innbyggerne i kommunedelen (direkte valg) (jf. § 5-8 i kommuneloven)  
 Velges av kommunestyret (jf. § 5-7 i kommuneloven)

#### 2.1.1 Ble medlemmene i kommunedelsutvalget oppnevnt som representanter for partier/lister som var representert i kommunestyret?

- Ja  
 Nei

#### 2.2 Har kommunedelsutvalget noen av disse rollene på ett eller flere av kommunens saksområder? Sett kryss ved alle alternativer som er aktuelle.

- Høringsorgan: Utvalget har rett til å uttale seg om saker som gjelder by-/kommunedelen  
 Planleggingsorgan: Utvalget bruker plan- og bygningsloven aktivt til å foreslå reguleringsplaner for by-/kommunedel  
 Forvaltningsorgan: Utvalget har delegert beslutningsmyndighet på enkelte områder som angår egen by-/kommunedel  
 Utviklingsorgan: Utvalget har delegert myndighet til å fordele budsjettmidler innenfor samfunns- og næringsutvikling



**3. Hvor mange møter var det i kontrollutvalget i 2023?**

**4. Hvor mange saker ble behandlet i kontrollutvalget i 2023?**

**5. Har medlemmer av noen av de følgende råd møte- og talerett i kommunestyret? Sett kryss ved alle alternativ som er aktuelle.**

- Eldrerådet
- Ungdomsrådet
- Rådet for personer med funksjonsnedsettelse

Trykk "Lagre" hvis flere skal svare på denne delundersøkelsen. Kun trykk på "Send endelig svar" hvis delundersøkelsen er ferdig utfylt av alle som skal besvare den. Når endelig svar er sendt vil delundersøkelsen lukkes og forsvinne fra hovedsiden

Send endelig svar

Lagre

## Undersøkelse om kommunal organisering 2024, del 3: Innbyggermedvirkning, kommunikasjon og samarbeid

Fristen for innsending av utfylt skjema er onsdag 9. april. Har du spørsmål til undersøkelsen kan du ta kontakt med oss ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR/OsloMet på e-post organisasjonsdatabasen-kdd@oslomet.no, eller med prosjektleder Sveinung Legard på tlf. 900 40 748.

Du og andre i kommunen 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 når du navigerer til en annen side i spørreskjemaet eller når du trykker på lagre-knappen.

0% ferdig

### 1. Har kommunen etablert noen av de følgende medvirkningsorgan/arenaer? Sett kryss ved alle alternativ som er aktuelle.

- Kontaktutvalg/råd for innvandrere
- Kontaktutvalg for frivillige organisasjoner (for eksempel idrett og kultur)
- Nærdemokratiutvalg, grendeutvalg eller liknende lokalsamfunnsutvalg i en eller flere deler av kommunen (unntatt eventuelle kommunedelsutvalg)
- Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltagelse i budsjettprosessen
- Fast(e) bruker/folkepanel som regelmessig konsulteres, for eksempel i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk)
- Digital løsning hvor kommunen konsulterer innbyggerne (for eksempel elektroniske høringer, digital/elektronisk plan/innspill til politiske saker o.l.)

### 2. Har kommunen etablert styrer for kommunale institusjoner (tidligere 'driftsstyrer') med representasjon fra brukere/foreldre/pårørende (for eksempel i skoler, barnehager eller bo- og behandlingsinstitusjoner)?

- Ja
- Nei

### 2.1. Angi på hvilke områder det er etablert styrer for kommunale institusjoner og hva slags beslutningsmyndighet disse er gitt. Sett kryss ved alle alternativ som er aktuelle.

	Beslutningsmyndighet i budsjettaker	Beslutningsmyndighet i personalsaker	Beslutningsmyndighet i spørsmål om tjenestekvalitet	Beslutningsmyndighet i saker som angår prioritering av tjenester	Etablert, men ingen beslutningsmyndighet
Skoler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bo- og behandlingsinstitusjoner for eldre og/eller mennesker med funksjonsnedsettelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**3. Benytter kommunen noen av tiltakene beskrevet nedenfor for å skaffe informasjon om folkemeningen?**

---

- 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 eller utvalg
  - Befolkningsundersøkelser, for eksempel om politisk deltakelse eller holdning til kommunen (altså ikke om spesifikke tjenester)
  - Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelser av kommunens tjenesteproduksjon
  - Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud
  - Digital løsning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med kommunepolitikere (e-dialog/debattforum eller lignende ordning)
  - Tiltak for å innhente synspunkter til personer som oppholder seg i kommunen uten å være folkeregistrert der (for eksempel hytteboere)
  - Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltagelse (for eksempel eldre, unge, innvandrere, kvinner)
- 

**4. Vennligst oppgi hvor mange formelle innbyggerforslag etter kommuneloven § 12-1 som i alt ble fremmet i 2023.**

---

**5. Hvor mange innbyggerforslag som er blitt fremmet i 2023 er blitt realitetsbehandlet i kommunestyret?**

---

**6. Benytter kommunen noen av de følgende tiltakene for å kommunisere ut til befolkningen? Kryss av ved alle aktuelle alternativ.**

---

- En egen informasjonsavis
  - En fast informasjonsspalte, annonse eller lignende i lokalavisen
  - Informasjonsskjermer plassert rundt om i kommunen
  - Åpne informasjonsmøter som avholdes jevnlig
  - Servicesenter, infotorg eller liknende
  - En egen «spalte» på forsiden av kommunens hjemmeside om politiske saker og vedtak
  - Strømming av kommunestyremøter
  - SMS
  - Sosiale medier (som for eksempel Facebook, X/Twitter, TikTok, YouTube)
  - Apper som gir informasjon om deler av kommunens tjenester (for eksempel renovasjon, bibliotekstjenester, feilmeldinger o.l.)
-

Kommunen kan samarbeide med ulike aktører slike som næringsliv, ideelle virksomheter og frivillige lag og foreninger.

Med næringsliv mener vi her private, kommersielle bedrifter, mens ideelle virksomheter er private aktører som har et sosialt formål og ikke betaler ut utbytte til sine eiere. Frivillige lag og foreninger er aktører som primært baserer seg på medlemskontingenter, gaver, innsamlede midler og frivillig arbeidsinnsats.

**7. Har kommunen noen av disse formene for samarbeid med noen av de følgende aktørene? Sett kryss ved alle alternativ som er aktuelle.**

	Samarbeid om enkeltsaker	Medvirkning, for eksempel i planprosesser	Samarbeid gjennom utvalg, styrer eller råd (for eksempel partnerskap, kontaktforum o.l.)	Samarbeid om kommunale utviklingsprosjekter	Supplement til kommunal tjenesteyting (ikke tjenestekjøp)
Frivillige lag og foreninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ideelle virksomheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Næringslivet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Trykk "Lagre" hvis flere skal svare på denne delundersøkelsen. Kun trykk på "Send endelig svar" hvis delundersøkelsen er ferdig utfylt av alle som skal besvare den. Når endelig svar er sendt vil delundersøkelsen lukkes og forsvinne fra hovedsiden

Send endelig svar

Lagre

## Undersøkelse om kommunal organisering 2024, del 4: Administrativ organisering

Fristen for innsending av utfylt skjema er onsdag 9. april. Har du spørsmål til undersøkelsen kan du ta kontakt med oss ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR/OsloMet på e-post organisasjonsdatabasen-kdd@oslomet.no, eller med prosjektleder Sveinung Legard på tlf. 900 40 748.

Du og andre i kommunen 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 når du navigerer til en annen side i spørreskjemaet eller når du trykker på lagre-knappen.

0% ferdig

### 1. Hvor mange administrative enheter rapporterer direkte til kommunedirektørnivået?

---

### 2. Hvilke typer enheter rapporterer direkte til kommunedirektørnivået? Sett kryss ved alle alternativ som er aktuelle.

---

- Enkeltvirksomheter og/eller -enheter (for eksempel den enkelte skole, barnehage, sykehjem)
  - Overordnet enhet hvor flere virksomheter inngår (f.eks. flere skoler og/eller barnehager)
  - Etat/sektor eller lignende hvor f.eks. alle skoler eller alle pleie- og omsorgstjenester inngår
  - Funksjonsorganiserte enheter med stab- og støttefunksjoner (f.eks. driftsavdeling, utviklingsavdeling)
- 

### 3. Hvor mange faktiske ledernivåer er det mellom kommunedirektørnivået og lederne for de utøvende tjenestene?

---

- Ingen
  - Ett
  - To
  - Flere
  - Varierer mellom tjenesteområder
- 

### 4. Hvem inngår i kommunedirektørens nærmeste ledergruppe? Sett kryss ved alle alternativ som er aktuelle.

---

- Etatssjefer/ kommunalsjefer/sectorledere eller tilsvarende
  - Ledere for overordnet enhet (for eksempel skolesjef) eller tilsvarende
  - Virksomhetsleder/enhetsleder eller tilsvarende
  - Lederne for (alle eller noen) stabs- og støttefunksjoner (f.eks. personal, økonomi, IKT, planlegging)
  - Uaktuelt, kommunedirektøren har ikke etablert ledergruppe
- 

Du får her noen spørsmål om ansvarsfordeling mellom ledernivåer.

### 5. Har følgende ledernivåer anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme? Kryss av ved alle aktuelle alternativ.

---

- Kommunedirektør

- Etatssjef / kommunalsjef/ sektorleder/leder for overordnet enhet (for eksempel skolesjef) eller tilsvarende
- Virksomhetsleder/enhetsleder eller tilsvarende

**6. Har følgende ledernivåer i prinsippet plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett? Kryss av ved alle aktuelle alternativ.**

- Kommunedirektør
- Etatssjef / kommunalsjef/ sektorleder/leder for overordnet enhet (f.eks. skolesjef) eller tilsvarende
- Virksomhetsleder/enhetsleder eller tilsvarende

**7. Har følgende ledernivåer anledning til å foreta interne omorganiseringer? Kryss av ved alle aktuelle alternativ.**

- Kommunedirektør
- Etatssjef / kommunalsjef/ sektorleder/leder for overordnet enhet (f.eks. skolesjef) eller tilsvarende
- Virksomhetsleder/enhetsleder eller tilsvarende

**8. Har følgende ledernivåer anledning til å godkjenne resultatet av lokale lønnsforhandlinger? Kryss av ved alle aktuelle alternativ.**

- Kommunedirektør
- Etatssjef / kommunalsjef/ sektorleder/leder for overordnet enhet (f.eks. skolesjef) eller tilsvarende
- Virksomhetsleder/enhetsleder eller tilsvarende

I det følgende spør vi om kommunens egne sentrale organisasjonsenheter eller -ressurser for å løse ulike oppgaver. Vi ber om at du tar utgangspunkt i situasjonen i desember 2023. Kombinerte stillinger skal telles med, mens ubesatte og midlertidige stillinger *ikke* skal medregnes. Stillinger som brukes til å betjene andre kommuner skal medregnes som egen avdeling/enhet eller egne stillinger dersom kommunen har arbeidsgiveransvar for personell i interkommunal virksomhet (vertskommuneansvar). Dersom oppgavene løses gjennom interkommunalt samarbeid (av andre vertskommuner, IKS eller tilsvarende) skal det krysses av for "løses gjennom interkommunalt samarbeid".

**9. Har kommunen egne organisasjonsenheter eller -ressurser sentralt (utover kommunedirektør) for å løse følgende oppgaver? Kryss av for alle aktuelle alternativer.**

	Egen avdeling/ enhet	Stil- linger(er) fulltid	Stil- ling(er) deltid	Løses gjennom interkom- munalt sam- arbeid	Nei
Samfunns- og arealplanlegging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Landbruksforvaltning inkl. utviklingsoppgaver innenfor jord- og skogbruk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Miljø- og bærekraft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Folkehelse, inkl. folkehelsekoordinator	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Psykisk helsearbeid og/eller rusarbeid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samfunnssikkerhet og beredskap	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunikasjon/informasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Digitalisering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Demokrati, medvirkning og/eller frivillighet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Næringsutvikling og/eller innovasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Internasjonalt arbeid, herunder EU/EØS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Koordinering og samordning på tvers av tjenester/sectorer (utover koordinerende enhet)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Enkelte kommuner har organisert sin tjenesteleveranse i distrikter med en form for administrativ ledelse knyttet til tjenestene i distriktet (ut over institusjonsledere, som for eksempel rektorer).

**10. Er noen av kommunens tjenester administrativt lagt ut i flere distrikter i kommunen? 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 rusmiddelmissbrukere
- Tiltak innenfor barne- og ungdomsvernet
- Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede i hjemmet
- Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede i institusjon
- Kulturskole
- Bibliotek
- Annet, vennligst spesifiser:

Trykk "Lagre" hvis flere skal svare på denne delundersøkelsen. Kun trykk på "Send endelig svar" hvis delundersøkelsen er ferdig utfylt av alle som skal besvare den. Når endelig svar er sendt vil delundersøkelsen lukkes og forsvinne fra hovedsiden

Send endelig svar

Lagre

## Undersøkelse om kommunal organisering 2024, del 5: Intern styring og styring av kommunens selskaper

Fristen for innsending av utfylt skjema er onsdag 9. april. Har du spørsmål til undersøkelsen kan du ta kontakt med oss ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR/OsloMet på e-post organisasjonsdatabasen-kdd@oslomet.no, eller med prosjektleder Sveinung Legard på tlf. 900 40 748.

Du og andre i kommunen 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 når du navigerer til en annen side i spørreskjemaet eller når du trykker på lagre-knappen.

0% ferdig

### 1. Utarbeidet eller brukte kommunen noen av de følgende styringsverktøy i 2023?

	Nei, ikke på noen tjenesteområder	Ja, på noen tjenesteområder	Ja, for hele kommunen
Analyse av muligheter og utfordringer i omgivelsene og sterke og svake sider ved organisasjonen (ekstern- og internanalyse/SWOT)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fremsyn (scenarier)/perspektivanalyser med tidshorisont lenger enn 4 år	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Systematiske risiko- eller sårbarhetsanalyser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Strategiske plan(er) for kommunen, utover lovpålagte planer som handlingsprogram, planstrategi og kommuneplan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Langsiktige drifts- og investeringsplaner (LDIP) med tidshorisont lenger enn 4 år	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Strategikart eller tilsvarende visuelle modeller av mål og virkemidler/tiltak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Balansert målstyring med ulike perspektiver/fokusområder og målekort	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Systematisk måling og oppfølging av aktiviteter og tjenesteyting med nøkkeltall/resultatindikatorer over tid (tidsserier)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Systematiske sammenligninger av kommunens aktiviteter eller tjenesteyting med andre kommuner («benchmarking»)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rapportering av måloppnåelse til kommunedirektør og/eller kommunestyret, utover budsjett- og regnskapsrapportering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### 2. 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
Eiermøter mellom selskapets ledelse og kommuneledelsen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Undersøkelse om kommunal organisering 2024, del 5: Intern styring og styring av kommunens selskaper

Eierstrategi (generell for alle kommunens eierskap)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eierstrategi for enkeltsselskap	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Selskapsavtaler eller vedtekter som blir revidert hver kommunestyreperiode	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunalt vedtatte mål- og resultatkrav til selskapet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Delegasjonsreglement som omtaler selskapene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Partipolitisk sammensetning av styrene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politisk deltakelse i styrene, men ikke etter partipolitisk representasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Profesjonell deltakelse i styrene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Egen eierseksjon i kommune-administrasjonen som følger opp kommunens eierposter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Trykk "Lagre" hvis flere skal svare på denne delundersøkelsen. Kun trykk på "Send endelig svar" hvis delundersøkelsen er ferdig utfylt av alle som skal besvare den. Når endelig svar er sendt vil delundersøkelsen lukkes og forsvinne fra hovedsiden

**Send endelig svar**

Lagre

## Undersøkelse om kommunal organisering 2024, del 6: Tjenesteorganisering og interkommunalt samarbeid

Fristen for innsending av utfylt skjema er onsdag 9. april. Har du spørsmål til undersøkelsen kan du ta kontakt med oss ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR/OsloMet på e-post organisasjonsdatabasen-kdd@oslomet.no, eller med prosjektleder Sveinung Legard på tlf. 900 40 748.

Du og andre i kommunen 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 når du navigerer til en annen side i spørreskjemaet eller når du trykker på lagre-knappen.

0% ferdig

I de følgende spørsmålene spør vi om kommunen benytter seg av ulike mekanismer for konkurranseeksponering på ulike tjenesteområder. Du skal krysse av hvis kommunen bruker noen av de mekanismene som nevnes nedenfor, uavhengig av om oppgavene gjennomføres innenfor egen driftsorganisasjon eller gjennom interkommunalt samarbeid.

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.

### 1.1 Har kommunen innført konkurranseutsetting på følgende tjenesteområder?

	Ja	Nei
Revisjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Administrative tjenester	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grunnskole/undervisning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Barnehager	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aktivitetstilbud for barn og unge	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Institusjonsbasert pleie og omsorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pleie og bistand i hjemmet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligbygging og boligutleie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Drift og vedlikehold av kommunale veier	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vannforsyning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Renovasjonstjenester	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bibliotek	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kino og kulturhus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Drift og vedlikehold av bygninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Drift og vedlikehold av anlegg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

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.

### 1.2 Har kommunen innført innsats- eller stykkprisbasert finansiering på følgende tjenesteområder?

	Ja	Nei
Grunnskole/undervisning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Barnehager	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aktivitetstilbud for barn og unge	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Institusjonsbasert pleie og omsorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pleie og bistand i hjemmet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bibliotek	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kino og kulturhus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

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.

### 1.3 Har kommunen innført *friere brukervalg* på følgende tjenesteområder?

	Ja	Nei
Grunnskole/undervisning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Barnehager	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aktivitetstilbud for barn og unge	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Institusjonsbasert pleie og omsorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pleie og bistand i hjemmet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kommunen kan løse sine oppgaver alene, sammen med andre kommuner eller gjennom kjøp fra private eller andre kommuner. Ivaretagelsen av en og samme oppgave kan være organisert på forskjellig måte. Nedenfor ber vi deg angi hvordan kommunen løser sine oppgaver innenfor følgende områder.

### 2. For følgende oppgaver, hvordan løser kommunen sine oppgaver i dag? Kryss av ved alle aktuelle alternativ.

	Innenfor kommunens egen driftsorganisasjon	Ved kommunalt foretak	Ved interkommunalt samarbeid	Ved aksjeselskap der kommunen er eneste kommunale eier	Ved kjøp fra private	Ved kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser	Ved kjøp av tjenester som produseres av andre kommuner
Barnehagetjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grunnskolen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hjemmebaserte omsorgstjenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Institusjonsbaserte omsorgstjenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vann- og avløp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Renovasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Drift av kino/kulturhus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kulturskole	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bibliotek	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Veivedlikehold/ snørydding	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brannvesen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommunen kan løse sine oppgaver alene, sammen med andre kommuner eller gjennom kjøp fra private eller andre kommuner. Ivaretagelsen av en og samme oppgave kan være organisert på forskjellig måte. Nedenfor ber vi deg angi hvordan kommunen løser sine oppgaver innenfor følgende områder.

## 2. (forts.) For følgende oppgaver, hvordan løser kommunen sine oppgaver i dag? Kryss av ved alle aktuelle alternativ

	Innenfor kommunens egen driftsorganisasjon	Ved kommunalt foretak	Ved interkommunalt samarbeid	Ved aksjeselskap der kommunen er eneste kommunale eier	Ved kjøp fra private	Ved kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser	Ved kjøp av tjenester som produseres av andre kommuner
Drift og vedlikehold av kommunale boliger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Drift og vedlikehold av kommunale anlegg og bygninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Revisjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regnskap	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
IT-oppgaver	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innkjøp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Krisesenter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Legevakt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PU-omsorg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnevern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Planarbeid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Byggesaksbehandling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 2.1 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor *barnehagetjenesten* organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ

- Gjennom interkommunalt politisk råd

- Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.2 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor *grunnskolen* organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.3 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor *pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)* organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.4 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor *hjemmebaserte omsorgstjenester* organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.5 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor *institusjonsbaserte omsorgstjenester* organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
- Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
- Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
- Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd

- Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.6 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor vann- og avløp organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.7 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor renovasjon organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.8 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor drift av kino/kulturhus organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.9 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor kulturskole organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
-

**2.10 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor *bibliotek* organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.11 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor *veivedlikehold/ snørydding* organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.12 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor *brannvesen* organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.13 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor *drift og vedlikehold av kommunale boliger* organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
-

**2.14 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor drift og vedlikehold av kommunale anlegg og bygninger organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.15 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor revisjon organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.16 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor regnskap organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.17 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor IT-oppgaver organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.18 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor innkjøp organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
- Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
- Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid



- Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.19 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor *krisesenter* organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.20 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor *legevakt* organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.21 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor *PU-omsorg* organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.22 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor *barnevern* organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
- Gjennom kommunalt oppgavefellesskap

- Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.23 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor *planarbeid* organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

**2.24 Hvordan er det interkommunale samarbeidet innenfor *byggesaksbehandling* organisert? Kryss av ved alle aktuelle alternativ**

---

- Gjennom interkommunalt politisk råd
  - Gjennom kommunalt oppgavefellesskap
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid
  - Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd
  - Gjennom interkommunalt selskap
  - Gjennom flerkommunalt aksjeselskap
  - Gjennom samvirkeforetak
  - På annen måte
- 

Trykk "Lagre" hvis flere skal svare på denne delundersøkelsen. Kun trykk på "Send endelig svar" hvis delundersøkelsen er ferdig utfylt av alle som skal besvare den. Når endelig svar er sendt vil delundersøkelsen lukkes og forsvinne fra hovedsiden

Send endelig svar

Lagre