

Sissel Hovik og
Inger Marie Stigen

Kommunal organisering 2008

Redegjørelse for kommunal- og
regionaldepartementets
organisasjonsdatabase



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Kommunal organisering 2008

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2008:19

E-initiativet

- en evaluering av forsøket med elektronisk innbyggerinitiativ

NIBR-rapport 2206:17

Kommunal kystsoneplanlegging

Et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske

NIBR-rapport 2005:18

Likestilte politikere?

Om rekruttering og frafall i lokalpolitikken

Rapportene koster kr 250,-, og kan bestilles fra NIBR:

Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

nibr@nibr.no

www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Sissel Hovik og Inger Marie Stigen

Kommunal organisering 2008

Redegjørelse for kommunal- og
regionaldepartementets
organisasjonsdatabase

NIBR-rapport 2008:20

Tittel: **Kommunal organisering 2008.**
Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase

Forfatter: Sissel Hovik og Inger Marie Stigen

NIBR-rapport: 2008:20
ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-744-6
Prosjektnummer: O-2500
Prosjektnavn: Kommunal og regionaldepartementets database for kommunal organisering

Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet
Prosjektleder: Sissel Hovik

Referat: Rapporten gir en oversikt over hovedtrekkene ved organisasjons- og arbeidsformer per 2008. Opplysningene bygger på en spørreundersøkelse til alle landets kommuner og fylkeskommuner gjennomført første halvår 2008. Disse sammenlignes med tilsvarende undersøkelser gjennomført i 1995, 1996, 2000 og 2004. En hovedkonklusjon er at omfanget av organisasjonsendringer er betydelig mindre i siste registreringsperiode enn i tidligere perioder. Mangfoldet av organisasjonsløsninger er imidlertid fortsatt høgt.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: September 2008
Antall sider: 259
Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2008

Forord

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har siden 1995 hatt ansvaret for å utvikle, gjennomføre og rapportere Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase for kommuner og fylkeskommuner. I denne rapporten presenteres data om organisasjons- og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner i 2008. Fire tidligere notater beskriver tilsvarende forhold i 1995 (Johnsen 1996), 1996 (Gravdahl og Hagen 1997), 2000 (Vabo og Stigen 2000) og 2004 (Hovik og Stigen 2004). Dataene for 2008 er tilgjengelig på internett via KRDs hjemmeside (www.regjeringen.no/krd/). Dataene fra alle fem undersøkelsene er offentlig tilgjengelig via Norsk samfunnsvitenskaplige datatjeneste (NSD) i Bergen. Både praktikere og forskere oppfordres til å gjøre seg bruk av Organisasjonsdatabasen.

Utarbeidelsen av spørreskjema for 2008 skjedde, som for tidligere år, i nært samarbeid med representanter for Kommunal- og regionaldepartementet. I tillegg har kollegaer ved andre kommunalforskningsmiljøer og ansatte i KS hatt mulighet til å uttale seg til spørreskjema. Alle skal ha stor takk for velvillighet og faglig innsats.

Sissel Hovik har vært prosjektleder for arbeidet, med Inger Marie Stigen som prosjektmedarbeider.

Oslo, oktober 2008.

Hilde Lorentzen
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	5
Sammendrag.....	17
Summary.....	23
1 Innledning.....	29
1.1 Metode.....	33
2 Politisk organisering.....	35
2.1 Politiske organisasjonsendringer – et overblikk	35
2.2 Valgordning ved konstituering av formannskap/kommuneråd og fylkesutvalg/ fylkesråd.....	37
2.3 De øverste politiske organene – størrelse, arbeidsmåte og funksjon	38
2.3.1 Størrelse, møtehyppighet og antall saker	38
2.3.2 Myndighet og arbeidsoppgaver.....	45
2.4 Utvalgs- og komitéorganiseringen	51
2.4.1 Modellvalg.....	51
2.4.2 Gjennomgående representasjon.....	59
2.5 Representasjon etter kjønn	60
2.5.1 Kvinneandelen i de øverste politiske organene	61
2.5.2 Kvinneandel i overordnede kommunale utvalg eller komiteer	63
2.6 Lokale utvalg – omfang, rekrutteringsmåte og myndighet.....	66
2.7 Frikjøp av politikere – hel og deltidspolitikere	71
2.8 Delegasjon fra politikerne til administrasjonssjefen – og videre nedover i administrasjonen.....	74
2.9 Organisering av budsjettprosessen	84
2.10 Oppsummering	88
3 Administrativ organisering og arbeidsformer.....	90

3.1	Administrative organisasjonsendringer – et overblikk.....	90
3.2	Organisering av den administrative toppledelsen	91
3.3	Tjenester i distrikt	101
3.4	Mål- og resultatstyringstiltak.....	102
3.5	Servicetorg – omfang og oppgavetyper	107
3.6	Oppsummering	108
4	Ulike personalpolitiske tiltak.....	112
4.1.1	Kompetanseutviklingstiltak	112
4.1.2	Tiltak for måling og belønning av ledernes og andre ansattes prestasjoner.....	116
4.1.3	Arbeidsmiljømiljøtiltak og partssammensatte utvalg.....	120
4.2	Oppsummering	124
5	Kommunal oppgaveløsning – organisering og konkurranseeksponering	127
5.1	Organisering av kommunal oppgaveløsning.....	127
5.1.1	Innledning	127
5.1.2	Ulike måter kommunene ivaretar sine oppgaver på.....	128
5.2	Konkurranseeksponering / bruk av markedsmekanismer	136
5.2.1	Omfang av konkurranseeksponering / bruk av markedsmekanismer	139
5.2.2	Hvilke tjenesteområder er mest konkurranseeksponert?	151
5.3	Oppsummering	154
6	Informasjonsvirksomhet og alternative deltakelsesmuligheter.....	156
6.1	Informasjonstiltak og kommunikasjon med befolkningen	156
6.1.1	Serviceerklæringer og brukergarantier.....	170
6.2	Ordninger for formell deltakelse fra befolkningsgrupper.....	172
6.3	Driftsstyrer med representasjon fra brukere.....	183
6.4	Folkeavstemninger og innbyggerinitiativ.....	186
6.5	Oppsummering	188
7	Kontrollutvalg, klagebehandling og etiske retningslinjer.....	192
7.1	Innledning	192

7.2	Oppsummering	199
8	Oppsummering.....	201
	Litteratur	210
Vedlegg 1	Dokumentasjon av 2008-undersøkelsen.....	215
Vedlegg 2	Spørreskjema.....	230

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Endringer i kommunenes politiske organisering i ulike erioder. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [276,354] 2004: N ∈ [206,318]; 2008 N ∈ [252,292].....	36
Tabell 2.2	Valgordning ved konstituering av formannskap og fylkesutvalg, 2008 og formannskap/kommuneråd og fylkesutvalg/fylkesråd, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). Kommuner: 2000: N=358. 2004: N=336, 2008: N=321. Fylkeskommuner: 2000: N=18. 2004:N=14, 2008: N=11.	38
Tabell 2.3	Antall kommunestyrerepresentanter, antall formannskaps-medlemmer og andel formannskapsmedlemmer 1991 – 1995, 1995 – 1999, 1999 – 2003, 2003 – 2007 og 2007-2011. Gjennomsnitt, maksimum og minimum. 1991 – 1995: N= 432, 1995 – 1999: N=435, 1999 – 2003: N=435. 2003 – 2007: N ∈ [340, 434]. 2007-2011: N=430.....	39
Tabell 2.4	Antall møter i kommunestyre og formannskap/byråd 1995, 1999, 2003 og 2007. Gjennomsnitt (N i parentes).....	40
Tabell 2.5	Antall saker i kommunestyre og formannskap/byråd 1995, 1999, 2003 og 2007. Gjennomsnitt (N i parentes).....	41
Tabell 2.6	Antall interpellasjoner i kommunestyrene 1999, 2003 og 2007. Gjennomsnitt (N i parentes).....	42
Tabell 2.7	Antall fylkestingsrepresentanter, antall fylkesutvalgsmedlemmer og andel fylkesutvalgsmedlemmer 1991 – 1995, 1995 – 1999, 1999 – 2000,	

	2003 – 2007 og 2007 - 2011. Gjennomsnitt, maksimum og minimum (N i parentes).....	43
Tabell 2.8	Antall møter i fylkesting og fylkesutvalg/fylkesråd 1995, 1999, 2003 og 2007. Gjennomsnitt (N i parentes).	44
Tabell 2.9	Antall saker i fylkesting og fylkesutvalg/fylkesråd 1995,1999, 2003 og 2007. Gjennomsnitt (N i parentes).	45
Tabell 2.10	Omfanget av delegert myndighet fra kommunestyret til andre politiske organ, 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N=367; 2004: N=328, 2008: N=320.	46
Tabell 2.11	Formannskapets rolle i det politiske styrings-systemet, 2000, 2004 og 2008. Kun kommuner med formannskapsmodell. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).2000: N=331; 2004: N=328; 2008: N=320.....	47
Tabell 2.12	Formannskapets myndighet til å fatte endelige beslutninger, 2000, 2004 og 2008 Kun kommuner med formannskapsmodell. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).2000: N=340; 2004: N=328; 2008: N=320.....	47
Tabell 2.13	Antall kommuner der følgende organer innstiller til kommunestyret, 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes) N=322	48
Tabell 2.14	Omfanget av delegert myndighet fra fylkestinget til andre politiske organ, 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (andel av totalt antall i parentes).....	49
Tabell 2.15	Fylkesutvalgets rolle i det politiske styringssystemet. Kun fylkeskommuner med formannskapsmodell, 2000, 2004 og 2008 Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes)	49
Tabell 2.16	Fylkesutvalgets myndighet til å fatte endelige beslutninger, 2000, 2004 og 2008. Kun fylkeskommuner med formannskapsmodell. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes)	50
Tabell 2.17	Antall fylkeskommuner der følgende organer innstiller til kommunestyret, 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes) N=11	50

Tabell 2.18	Kommunenes utvalgs- og komitéorganisering. 1996: N=432; 2000: N=426; 2004: N=340; 2008: N=325	53
Tabell 2.19	Spesialiseringsprinsipp for inndeling av utvalg og komiteer 1992, 1996, 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).....	55
Tabell 2.20	Antall overordnede politiske utvalg som innstiller til hhv kommunestyret og formannskapet i 2004 og 2008. prosentfordeling.....	56
Tabell 2.21	Fylkeskommunenes utvalgs- og komitéorganisering. 1996, 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler. Absolutte tall i parentes.....	57
Tabell 2.22	Spesialiseringsprinsipp for inndeling av utvalg og komiteer i fylkeskommunene 1992, 1996, 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).	58
Tabell 2.23	Gjennomgående representasjon – kommuner med gjennomgående representasjon i alle overordnede utvalg 2000, 2004 og 2008. Andel kommuner.	59
Tabell 2.24	Gjennomgående representasjon – fylkeskommuner med gjennomgående representasjon i alle overordnede utvalg 2000, 2004 og 2008. Andel fylkeskommuner.....	60
Tabell 2.25	Kvinneandel i kommunestyre og formannskap 1991 – 1995, 1995 – 1999, 1999 – 200, 2003 – 2007 og 2007 - 2011. Gjennomsnitt, minimum og maksimum. N ∈ [336,435].....	62
Tabell 2.26	Kvinneandel i fylkesting og fylkesutvalg 1991 – 1995, 1995 – 1999, 1999 – 2003, 2003 – 2007 og 2007 – 2011. Gjennomsnitt, minimum og maksimum. N ∈ [13, 18].....	63
Tabell 2.27	Kvinneandelen i utvalgene i kommunene i 1996, 2000 og 2004.....	64
Tabell 2.28	Kvinneandel i utvalgene/komiteene avhengig av om kommunestyrerepresentanter ivaretar alle verv i utvalget/komiteen eller ikke i 1996, 2000, 2004 og 2008.....	65
Tabell 2.29	Andel kommuner med ulik andel kvinnelige ledere i faste overordnede utvalg i 2008 prosentandel (N=265).....	65

Tabell 2.30	Kvinneandelen i utvalgene/komiteene i fylkeskommunene i 1996, 2000, 2004 og 2008.....	66
Tabell 2.31	Fordeling mellom ulike typer lokale utvalg kommunene samarbeider med i 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes) 2000: N=356, 139; 2004:N=333, 143; 2008: N=309. 136.....	67
Tabell 2.32	Rekrutteringsmåte til lokale utvalg, 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N=52; 2004:N=44; 2008: N=44.....	69
Tabell 2.33	Involvering av lokale utvalg på ulike områder, 2000, 2004 og 2008. Antall kommuner. 2000: N ∈ [31,50], 2004: N ∈ [37,41]; 2008: N ∈ [34,39]	70
Tabell 2.34	Andel deltids- og heltidspolitikere i kommunene 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N=372, 2004: N=347, 2008: N ∈ [184, 316]	73
Tabell 2.35	Andel deltids- og heltidspolitikere i fylkeskommunene 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes).....	74
Tabell 2.36	Delegasjon til administrasjonssjefen i budsjettsaker 2000, 2004 og 2008, og andel administrasjonssjefer som videredelegerer disse fullmaktene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [351,360]. 2004: [320,332]. 2008: [310, 313].....	76
Tabell 2.37	Videredelegasjon til type enheter i budsjettsaker 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [24,169]. 2004: [34,168]. 2008: [63, 214].....	77
Tabell 2.38	Delegasjon til administrasjonssjef i personal- og organisasjonssaker, 2000, 2004 og 2008, og andel som videredelegerer disse fullmaktene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [355,363] 2004: N ∈ [326, 337] 2008: N=314	79
Tabell 2.39	Videredelegasjon til type enheter i personal- og organisasjonssaker, 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [14,65] 2004: N ∈ [27,70] 2008: N ∈ [39, 105]	80

Tabell 2.40	Delegasjon til fylkesadministrasjonen i budsjett-saker 2000, 2004 og 2008, og andel som videredelegerer disse fullmaktene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [17, 18]. 2004: N=14. 2008:N=12.	81
Tabell 2.41	Videredelegasjon til type enheter i budsjettsaker 2000, 2004 og 2008, inkl. fylkeskommuner med parlamentarisk styringsmodell. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [4, 14]. 2004: N ∈ [3, 11]. 2008: N ∈ [8, 14].	82
Tabell 2.42	Delegasjon til fylkesadministrasjonen i personal- og organisasjonssaker, 2000, 2004 og 2008, og andel som videredelegerer disse fullmaktene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N=18. 2004: N=14. 2008: N=12	83
Tabell 2.43	Videredelegasjon til type enheter i personal- og organisasjonssaker, 2000, 2004 og 2008, inklusive parlamentarismefylker. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [3, 110] 2004: N ∈ [1, 11] 2008: N ∈ [5, 13].....	84
Tabell 2.44	Organisering av de siste fasene i årsbudsjett-prosessen i kommunene 1991 – 2007. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). N ∈ [288, 359].	86
Tabell 2.45	Organisering av de siste fasene av årsbudsjett-prosessen i fylkeskommunene 1991 – 2000. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes)	88
Tabell 3.1	Gjennomførte og planlagte* endringer i kommunenes overordnede administrative organisering. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N=309. 2008: Total N=291.....	90
Tabell 3.2	Hvor mange faktiske ledernivåer det er mellom administrasjonssjefsnivået i kommunene og lederne for de utøvende tjenestene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004 og 2008.	92
Tabell 3.3	Typer administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået kommunene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N=326. 2008: Total N=311.....	94
Tabell 3.4	Antall administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået i kommunene. Min,	

	Max og aritmetisk gjennomsnitt. 2000: Total N=359. 2004: Total N=330. 2008: Totalt N=303.....	95
Tabell 3.5	Medlemmer av administrasjonssjefens indre ledergruppe. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N=332. 2008: Total N=312...	96
Tabell 3.6	Kommunaldirektørens/kommunalsjefens/ass rådmenns ansvarsområder. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N=189. 2008: Total N=213.	97
Tabell 3.7	Hvor mange faktiske ledernivåer det er mellom administrasjonssjefsnivået og lederne for de utøvende tjenestene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004 og 2008.....	98
Tabell 3.8	Typer administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N=13. 2008: Total N=12.	98
Tabell 3.9	Antall administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået. Min, Max og gjennomsnitt. 2000: N=18. 2004: N=13. 2008: N=10.....	99
Tabell 3.10	Medlemmer av administrasjonssjefens indre ledergruppe. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N=13. 2008: Total N=13.	100
Tabell 3.11	Fylkesjefene/ass fylkesrådmenns ansvarsområder. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N=13. 2008: Total N=12.	100
Tabell 3.12	Kommuner som har distriktsinndelt ulike tjenesteområder, Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: Total N=372, 2004: Total N=347. 2008: Total N=341.	101
Tabell 3.13	Ulike mål og resultatstyringstiltak i kommunene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N ∈ [309,337] 2008: Total N ∈ [300,314].....	103
Tabell 3.14	Ulike mål- og resultatstyringstiltak i fylkeskommunene. 2004 og 2008. Prosentandeler (andel og totalt antall svar i parentes).....	106
Tabell 3.15	Type oppgaver som utføres ved servicetorget i kommunene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008: Total N=224.....	108

Tabell 4.1	Ulike tiltak i kommunene for kompetanseutvikling blant kommunens ansatte. Prosentandeler (absolutte tall i parentes) 2004: Total N ∈ [338,339]. 2008: Total N ∈ [312,316]	113
Tabell 4.2	Tiltak for kompetanseutvikling blant ansatte i fylkeskommunene. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2004 og 2008.	115
Tabell 4.3	Ulike tiltak i kommunene for måling og belønning av ledernes/andre ansattes prestasjoner. Prosentandeler (absolutte tall i parentes) 2004: Total N ∈ [333,339]. 2008: Total N ∈ [310,316]....	117
Tabell 4.4	Tiltak for måling og belønning av ledernes/andre ansattes prestasjoner i fylkeskommunene. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2004 og 2008.....	119
Tabell 4.5	Arbeidsmiljø- og personalforvaltningstiltak i kommunene. 2004: Total N ∈ [336,340] 2008: Total N ∈ [311,318].....	121
Tabell 4.6	Arbeidsmiljø- og personalforvaltningstiltak i fylkeskommunene. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2004 og 2008.	123
Tabell 5.1	Kommunenes ivaretagelse av utvalgte oppgaver 2008. (Prosentandel). N ∈ [270,320].....	130
Tabell 5.2	Prosent kommuner som ivaretar følgende oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid. 2004: N ∈ [265, 341]. 2008: N ∈ [270,320].....	132
Tabell 5.3	Prosent kommuner som ivaretar følgende oppgaver gjennom kjøp fra private. 2004: N ∈ [149, 299]. 2008: N ∈ [270,320].....	133
Tabell 5.4	Andel kommuner som har innført vertskommunesamarbeid innenfor følgende oppgaver i 2008, og andel av disse som har hhv. administrativt og politisk samarbeid og andel som er vertskommune. Prosentfordeling. N ∈ [213, 293]	134
Tabell 5.5	Fylkeskommunenes ivaretagelse av utvalgte oppgaver 2008. (Prosentandel). N ∈ [11, 17]	135
Tabell 5.6	Antall fylkeskommuner som ivaretar følgende oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid i 2004 og 2008. 2004: N ∈ [10, 15]; 2008: N ∈ [11, 16]	136

Tabell 5.7	Antall kommuner som har innført konkurranse- utsetting, samlet og fordelt på oppgaver i 2004 og 2008. 2004: N=331, 2008: N=315.....	140
Tabell 5.8	Antall kommuner som har innført benchmarking forstått som hhv. sammenlignbare data og måle- stokkonkurranse samlet og fordelt på oppgaver i 2004 og 2008. 2004: N=331, 2008: N=315	142
Tabell 5.9	Antall kommuner som har innført interne kontrakter, samlet og fordelt på oppgaver i 2004 og 2008. 2004: N=331, 2008: N=315.....	143
Tabell 5.10	Antall kommuner som har innført friere bruker- valg, samlet og fordelt på oppgaver i 2004 og 2008. 2004: N=331, 2008: N=315	144
Tabell 5.11	Antall kommuner som har innført offentlig – privat samarbeid, samlet og fordelt på oppgaver i 2004 og 2008. 2004: N=331, 2008: N=315	145
Tabell 5.12	Antall kommuner som har innført innsats- og stykkprisbasert finansiering, samlet og fordelt på oppgaver i 2004 og 2008. 2004: N=331, 2 008: N=315.....	146
Tabell 5.13	Antall kommuner som har innført bestiller utfører- modell, samlet og fordelt på oppgaver i 2004 og 2008. 2004: N=331, 2008: N=315	147
Tabell 5.14	Antall fylkeskommuner som har innført konkur- ranseutsettingstiltak samlet og for gitte oppgaver, i 2004 og 2008. 2004: N=14, 2008: N=17.	148
Tabell 5.15	Antall fylkeskommuner som har innført bench- marking forstått som enten sammenlignbare data eller målestokkonkurranse, samlet og for gitte oppgaver, i 2004 og 2008. 2004: N=14, 2008: N=17.....	149
Tabell 5.16	Antall fylkeskommuner som har innført interne kontrakter samlet og for gitte oppgaver, i 2004 og 2008. 2004: N=14, 2008: N=17.....	149
Tabell 5.17	Antall fylkeskommuner som har innført hhv. friere brukervalg, offentlig – privat samarbeid og innsats- og stykkprisbasert finansiering i 2008. N=17.	150
Tabell 5.18	Antall fylkeskommuner som har innført bestiller- utførermodell samlet og for gitte oppgaver i 2008. N=17.....	151

Tabell 5.19	Hvor konkurranseeksponert de ulike kommunale tjenesteområdene er i 2004 og 2008. Prosent kommuner som har innført en eller flere metoder for konkurranseeksponering av det enkelte tjenesteområdet. (Absolutte tall i parentes). 2004: N=331 2008: N=315.....	152
Tabell 5.20	Hvor konkurranseeksponert de ulike fylkeskommunale oppgavene er. Antall fylkeskommuner som har innført en eller flere metoder for konkurranseeksponering av den enkelte oppgave, 2004 og 2008. 2004: N=14; 2008: n=17.....	154
Tabell 6.1	Kommunale tiltak for ekstern informasjon ut til befolkningen. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N ∈ [339,343]. 2008: Total N ∈ [300,311].....	157
Tabell 6.2	Kommunale tiltak for å skaffe informasjon om ”folkemeningen” på andre måter enn gjennom kommunevalgene. Prosentandeler og aritmetisk gj.snitt antall ganger. 2004: Total N ∈ [307,336]. 2008: Total N ∈ [288,311].....	158
Tabell 6.3	Ulike typer internett-tiltak som kommunene bruker for å kommunisere med befolkningen. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N ∈ [335, 338]. 2008: Total N ∈ [309,315].....	164
Tabell 6.4	Fylkeskommunale tiltak for ekstern informasjon. Prosentandeler (andel og totalt antall parentes). 2004 og 2008.....	165
Tabell 6.5	Fylkeskommunale tiltak for å skaffe informasjon om ”folkemeningen” på andre måter enn gjennom fylkestingsvalgene. Prosentandeler og aritmetisk gjennomsnitt antall ganger. (Andel og total N i parentes). 2004 og 2008.	167
Tabell 6.6	Ulike typer internett-tiltak som fylkeskommunene bruker for å kommunisere med befolkningen. Prosentandeler (andel og antall i parentes).....	170
Tabell 6.7	Andel kommuner som har innført hhv. serviceerklæringer og brukergarantier på følgende områder i 2008 (Prosentandel).....	171
Tabell 6.8	Antall fylkeskommuner som har innført serviceerklæringer på følgende områder i 2008.N=16	172

Tabell 6.9	Formelle kommunale organer for deltakelse fra befolkningen. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: Total N ∈ [324, 362]. 2004: Total N ∈ [304, 332]. 2008: Total N ∈ [289,302].....	173
Tabell 6.10	Hvilken form kommunens politikk med frivillig sektor har. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008: Total N=297	175
Tabell 6.11	Hvordan den interne koordineringen av kommunens relasjoner til frivillig sektor skjer. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008: Total N=318.....	175
Tabell 6.12	Prosentandel av kommunene som har oppnevnt utvalg/råd/styre og/eller komité med representanter for frivillige lag og foreninger på følgende tjenesteområder. (Absolutte tall i parentes). 2008: Total N ∈ [261,295].....	176
Tabell 6.13	Hvilke andre former for samarbeid kommunene har med frivillige lag og foreninger. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008: Total N=322.	177
Tabell 6.14	Hvilke former for samarbeid kommunen har med næringslivet. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008: Total N=322.	178
Tabell 6.15	Formelle fylkeskommunale organer for deltakelse fra befolkningen. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2000, 2004 og 2008.....	179
Tabell 6.16	Hvilken form fylkeskommunens politikk med frivillig sektor har. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2008.....	180
Tabell 6.17	Hvordan den interne koordineringen av fylkeskommunens relasjoner til frivillig sektor skjer. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2008	180
Tabell 6.18	Prosentandel av fylkeskommunene som har oppnevnt utvalg/råd/styre og/eller komité med representanter for frivillige lag og foreninger på ulike tjenesteområder. (Andel og totalt antall i parentes). 2008....	181
Tabell 6.19	Hvilke andre former for samarbeid fylkeskommunene har med frivillige lag og foreninger. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2008.....	181
Tabell 6.20	Hvilke former for samarbeid fylkeskommunene har med næringslivet. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2008.....	182

Tabell 6.21	Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Omfang av forpliktende samarbeid om næringsutviklingstiltak. Prosentandeler (andel, totalt antall svar i parentes). Aritmetisk gjennomsnitt for antall tiltak (min-max i parentes). 2004 og 2008.....	183
Tabell 6.22	Kommuner som har opprettet driftsstyrer med representasjon fra brukere/foreldre/pårørende, og hvilken beslutningsmyndighet disse har, fordelt på tjenesteområde. Prosent kommuner (antall i parentes). 2004: Total N=326. 2008: Total N=316.....	185
Tabell 6.23	Fylkeskommuner som har opprettet driftsstyrer med representasjon fra brukere / foreldre / pårørende innenfor videregående skole, og hvilken beslutningsmyndighet disse har. Prosentandel (andel og totalt antall parentes). 2004 og 2008.	186
Tabell 6.24	Andel kommuner som har arrangert folkeavstemninger hhv i perioden 2000-2003 og 2004-2007. Prosentandel (antall i parentes). 2004: N=338, 2008: N=308	187
Tabell 7.1	Sammensetningen av kommunale kontrollutvalg. Prosentandeler (absolutte tall i parentes), samt aritmetisk gjennomsnitt og min./max. for antall i 2008. 2004: Total N = 342, 2008: Total N=[313,316].....	193
Tabell 7.2	Antall møter og antall saker behandlet i kontrollutvalgene 2003 og 2007. Aritmetisk gjennomsnitt, minimum, maksimum og N.	194
Tabell 7.3	Prioritering av ulike sakstyper* i kommunale kontrollutvalg i 2003 og 2007. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N=253/131. 2008: Total N=282/245.....	195
Tabell 7.4	Plassering av kommunale klageordninger i kommunene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: Total N ∈ [366, 368]. 2004: Total N = 342. 2008: Total N =321.	196
Tabell 7.5	Sammensetning av fylkeskommunale kontrollutvalg. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2004 og 2008.....	197

Tabell 7.6	Antall møter og antall saker behandlet i fylkeskommunale kontrollutvalg.. Aritmetisk gjennomsnitt, minimum, maksimum og N. 2003 og 2007	198
Tabell 7.7	Prioritering av ulike sakstyper i fylkeskommunale kontrollutvalg. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004 og 2008.	198
Tabell 7.8	Plassering av fylkeskommunale klageordninger. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2000, 2004 og 2008.	199

Sammendrag

Sissel Hovik og Inger Marie Stigen

Kommunal organisering 2008.

Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase.

NIBR-rapport 2008: 20

NIBR har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet kartlagt organisasjons- og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner i 2008 gjennom den såkalte organisasjonsdatabasen. Data fra undersøkelsen er oppsummert i denne rapporten. Fire tidligere undersøkelser er gjennomført, i 2004 (Hovik og Stigen 2004), i 2000 (Vabo og Stigen 2000), i 1996 (Gravdahl og Hagen 1997) og i 1995 (Johnsen 1996). Der det foreligger data over tid, sammenlignes funn fra denne siste undersøkelsen med funn fra tidligere undersøkelser.

Tidligere kartlegginger har avdekket omfattende endringer i kommunenes og fylkeskommunenes organisering. Revisjonen av kommuneloven fra 1993 ga støtet til omfattende endringer i organisatoriske forhold på første halvdel av 1990-tallet, en endringsbølge som i store trekk vedvarte fram til 2004. Denne siste kartleggingen viser at endringene i overordnet politisk og administrativ struktur har bremsset opp, og det samme gjelder delegering av myndighet fra politikk til administrasjon og innføring av målstyring.

Derimot blir stadig flere tjenester konkurranseeksponert i stadig flere kommuner og fylkeskommuner. Kommunene og fylkeskommunene har også i økende grad innført tiltak for å komme innbyggere, næringsliv, lokale organisasjoner og brukere i tale, som folkemøter, idédugnader og brukerundersøkelser. Kommunenes utviklingsarbeid synes altså å være mer utadrettet enn tidligere, da det var et stort fokus på interne strukturer og

arbeidsrutiner. Fokus synes i noen grad å være flyttet fra ”rådhusfunksjonene” til driftsoppgavene og til møtet mellom kommune og innbyggere/brukere.

Politisk organisering

Langt færre kommuner har gjennomført endringer i politisk organisering i perioden 2004-2008 enn i perioden forut. Mens 66 prosent hadde gjort endringer i utvalgs- og komitéstrukturen i forrige periode, er andelen 36 prosent i siste periode. Også andre utviklingstendenser har bremsset eller stoppet helt opp. I perioden fra 1995 til 2004 observerte vi en gradvis og til dels økende reduksjon i antall medlemmer i kommunestyre, antall møter i kommunestyre og formannskap og antall saker behandlet i disse fora. Parallelt med dette skjedde det en økt delegering fra politikk til administrasjon. Den politiske involveringen ble stadig mindre ”bred” og mindre ”dyp”. Denne utviklingen er nesten stoppet opp. Vi registrerer ingen reduksjon i antall kommunestyremedlemmer og formannskapsmedlemmer, antall møter eller antall saker i disse fora eller i antall politiske utvalg. Økningen i delegering fra politikk til administrasjon er dessuten mindre enn ved tidligere registreringer. Utviklingen for fylkeskommunene er helt parallell på dette området.

Kvinneandelen i kommunestyre og fylkesting, i formannskap og fylkesutvalg, og i politiske utvalg øker stadig. Vi registrerer imidlertid ingen dramatiske endringer. I gjennomsnitt er det 37 prosent kvinner i kommunestyrene i perioden 2007-2011, mens kvinnene utgjør 45 prosent av fylkestingsmedlemmene i samme periode.

Administrativ organisering

Omfanget av endringer i administrativ organisering er også redusert i siste periode. Mens omtrent 60 prosent av kommunene hadde gjennomført slike endringer i perioden 2000-2004, har omtrent 40 prosent gjort det i perioden 2004-2008. Mange av de som hadde gjennomført endringer i perioden 2000-2004 hadde innført en flatere administrative struktur, dvs. en såkalt to-nivåmodell. Denne siste registreringen gir klare indikasjoner på at denne utflatingen har bremsset opp. Økningen i antall kommuner som har innført en rendyrket to-nivåmodell for alle deler av kommunens virksomhet er marginal (fra 32 prosent i 2004 til 34

prosent i 2008). Variasjonen i organisatoriske løsninger internt i kommunene synes derimot å ha blitt større. I mange kommuner kombineres en to-nivåmodell for deler av virksomheten med en mer tradisjonell etatsstruktur for andre deler. I fylkeskommunene er to-nivåmodellen langt mindre utbredt enn i kommunene.

Omfanget av bruk av målstyring har ikke økt fra 2004 til 2008, fortsatt har omtrent 1/4 av kommunene ikke innført dette. Formalisering av interne bestillinger og skille mellom bestiller og utførerfunksjonen er også relativt lite utbredt i kommunene. Stadig flere kommuner har derimot innført såkalt balansert målstyring, tiltak for måling av resultatoppnåelse og hyppig rapportering til politisk nivå om resultatoppnåelse. De kommunene som har innført slike tiltak benytter dessuten disse innenfor *alle* tjenesteområder i mye større grad enn tidligere. Utbredelsen av nye styrings-, kvalitetssikrings- og resultatrapporteringstiltak øker altså både mellom og innen kommunene. Utviklingen i fylkeskommunene følger i hovedtrekk det samme mønsteret som for kommunene.

Stadig flere kommuner har innført ordning med servicetorg eller saksbehandling over disk. I 2008 oppgir 70 prosent av kommunene at de har servicetorg. Disse servicetorgene har først og fremst informasjonsoppgaver, men over halvparten foretar forberedende eller regelstyrt saksbehandling, og 1/5 foretar mer skjønnsmessig saksbehandling.

Personalpolitiske tiltak

Som i 2004 gjennomfører de fleste kommunene og fylkeskommunene systematisk kartlegging av kompetansebehov, de har kompetanseutviklingsplaner for den enkelte medarbeider og lederutviklingsprogram. Prestasjonslønn og åremålskontrakter for ledere er mindre utbredt. Forskjellen fra tidligere er at flere kommuner gjennomfører slike tiltak for alle tjenesteområder. Derimot er det stadig flere kommuner som gjennomfører regelmessige arbeidsmiljøundersøkelser (fire av fem kommuner) og medarbeidersamtaler (så å si alle kommuner). I seks av ti kommuner gjennomfører politisk ledelse ledersamtale med administrasjonssjefen minst en gang i året. De aller fleste kommuner og fylkeskommuner har altså utviklet en systematisk personalpolitikk.

Kommunal oppgaveløsning – organisering og konkurranseeksponering

De fleste oppgaver gjennomføres i de fleste kommuner innenfor kommunens egen driftsorganisasjon. Dette gjelder særlig for personrettede tjenester som grunnskole og hjemmebaserte omsorgstjenester. Unntakene er renovasjonsoppgavene og revisjon, som oftest ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid. Det er imidlertid et stort mangfold i organiseringen av løsningen av en rekke kommunale oppgaver. Interkommunalt samarbeid er utbredt innenfor brannvern, IT og innkjøp, i tillegg til renovasjon og revisjon. Kjøp fra private er ofte et supplement til andre løsninger innenfor vegvedlikehold, barnehager og IT-oppgaver. Også fylkeskommunene ivaretar brorparten av sine oppgaver innenfor egen driftsorganisasjon, med tre viktige unntak. Kollektivtransport, vegvedlikehold og drift og vedlikehold av bygninger ivaretas oftere gjennom kjøp fra private. Verken for kommunene eller fylkeskommunene er det store endringer i forhold til situasjonen for fire år siden.

Fra 2007 ble det åpnet for en ordning med vertskommunesamarbeid. Denne formen for interkommunalt samarbeid er lite utbredt innenfor de fleste tjenester og støttefunksjoner, med unntak av IT-oppgaven og innkjøp der drøyt 15 prosent av kommunene har valgt slikt samarbeid. Derimot er denne løsningen relativt utbredt innenfor enkelte forvaltningsoppgaver. Vel 1/3 av kommunene har inngått vertskommunesamarbeid innenfor landbruk og vel 1/4 innenfor barnevern. Det er da stort sett alltid snakk om administrativt vertskommunesamarbeid. Sett i lys av at det nylig er åpnet opp for denne samarbeidsformen (gjennom endring i kommuneloven), er tallene høye. Lovendringen har tydeligvis møtt et behov i kommunene for en måte å formalisere samarbeid om kompetanse innenfor oppgaver en ikke ønsker å skille ut i form av selskaper.

Undersøkelsen vår tyder på at stadig flere kommuner og fylkeskommuner tar i bruk konkurranseeksponeringstiltak på stadig flere områder. Andelen kommunene som har tatt i bruk ulike konkurranseeksponeringstiltak har økt fra 60 prosent i 2004 til 77 prosent i 2008. Konkurranseutsetting benyttes av ca 60 prosent av kommunene, benchmarking i form av sammenlignbare data i 1/3 av kommunene og friere brukervalg og bestiller –

utførermodell i vel 1/5 hver. Andre former for konkurranseeksponering (målestokkonkurranse, interne kontrakter, offentlig – privat samarbeid og stykkprisfinansiering) benyttes av færre kommuner. Mens tekniske tjenester ofte konkurranseutsettes, blir de personrettede tjenestene i større grad utsatt for benchmarking. Drift- og vedlikehold av veger er den oppgaven som er mest konkurranseeksponert i kommunene, dernest barnehager.

Informasjonstiltak og deltakelsesmuligheter

Vel 40 prosent av kommunene har i 2008 en informasjonsmedarbeider og knapt 40 prosent gir regelmessig ut en egen informasjonsavis. Utviklingstrenden for slike rene informasjonstiltak fra 2004 til 2008 er ikke entydig. Det er derimot utviklingen av tiltak der kommunen møter innbyggere og brukere, enten i form av informasjonsmøter, folkemøter i forbindelse med kommuneplan eller andre saker, brukerundersøkelser, brukermøter, idédugnader og jevnlige møter med næringsliv og lokale interessegrupper. Hvor mange kommuner som har tatt i bruk disse tiltakene varierer. 1/3 av kommunene har regelmessige brukermøter, mens 4/5 har jevnlige møter med næringslivet og interesseorganisasjoner. Derimot er det en entydig og for flere av disse tiltakene markant økning i forhold til undersøkelsen for fire år siden. Det samme mønsteret gjelder i grove trekk også for fylkeskommunene.

Undersøkelsen viser også at kommunene har kommet mer og mer ”på nett” i den siste fireårsperioden. Det er en markant økning i andelen kommuner som har tatt i bruk flere av de tiltakene vi etterspør. Nesten samtlige kommuner legger i 2008 ut nyheter, sakskart, referater fra møter og postjournaler elektronisk og gir innbyggerne tilgang til internett på ulike offentlige og private møteplasser. Mens innbyggerne tidligere først og fremst kunne kommunisere med administrasjonen gjennom e-post, har de nå i stadig flere kommuner også fått denne muligheten vis a vis politikerne. Søknadsskjema for ulike offentlige tjenester er tilgjengelig via internett i mer enn 8 av 10 kommuner, og nesten 5 av 10 kommuner tilbyr elektronisk saksbehandling.

I 2008 ble kommunenes samarbeid med frivillig sektor kartlagt for første gang. Selv om kommunene har et utbredt samarbeid med denne sektoren er det et mindretall som har en formalisert politikk

overfor frivillig sektor. Ansvar for kontakten med frivillig sektor ligger som oftest til den enkelte virksomhet, færre kommuner har en sentral frivillighetskoordinator. Fylkeskommunene synes å ha kommet noe lengre i å formalisere sin frivillighetspolitikk og partnerskapssamarbeid synes mer utbredt. Mange fylkeskommuner har dessuten inngått forpliktende samarbeid med næringsliv, FOU-aktører og enkeltkommuner om næringsutvikling og regionalutvikling.

Kontroll og klager

Kontrollutvalgene i både kommuner og fylkeskommuner er hovedsaklig bemannet av politikere. Representanter for næringsliv og organisasjoner er representert i beskjeden grad. Leder av kontrollutvalget kommer som oftest fra opposisjonen. Ut over at antall saker har økt noe, er det små endringer fra undersøkelsen for fire år siden. Forvaltningsrevisjon prioriteres fortsatt av flest kontrollutvalg, både i kommuner og fylkeskommuner.

Det er heller ikke store endringer i forhold til hvem som ivaretar oppgaven som intern klageinstans. I kommunene er det i første rekke formannskapet som fungerer som klageinstans, i fylkeskommunene er det mest vanlig med en egen klagenemnd.

I 2008 spurte vi for første gang om kommunene og fylkeskommunene har utarbeidet etiske retningslinjer for sin virksomhet. 3 av fire kommuner og 15 av 17 fylkeskommuner oppgir at de har etiske retningslinjer.

Summary

Sissel Hovik and Inger Marie Stigen

Municipal organisation 2008.

A report of the Ministry of Local Government and Regional Development's organisation database
NIBR Report 2008:20

Acting on behalf of the Ministry of Local Government and Regional Development NIBR has conducted a survey in 2008 of organisation forms and work processes in local and county municipalities through what is known as the organisation database. This report summarises the results. Before this present study, four others had been conducted, in 2004 (Hovik and Stigen 2004), 2000 (Vabo and Stigen 2000), 1996 (Gravdahl and Hagen 1997) and 1995 (Johnsen 1996) respectively. When historical data are to hand, the new findings are compared with those of previous years.

The earlier surveys did show a significant change in how both the political and administrative levels of local and county municipalities were organised over the years. Prompted by the 1993 revision of the Local Government Act, the early 1990s saw the start of a wave of organisational changes which lasted until 2004. This latest study shows significantly less changes in the major political and administrative structures. The same applies to the delegation of powers from the political to the administrative level and the introduction of management by objectives.

On the contrary, local and county council services are increasingly exposed to competitive tendering. Furthermore, the local and county municipalities are to a greater extent implementing measures promoting a dialogue with the public, business communities, local organisations and users. Examples are public meetings, brainstorming sessions and user surveys. A strong historical focus on internal structures and procedures seems, at

least to some degree, to be replaced by a stronger focus on the relations with users of municipal services, local interest groups and citizens. There is less focus on the “town hall functions” and more on service operations and cooperation between councils and residents/users.

Political bodies

The number of municipalities which have changed their major political structure is substantially lower in the period between 2004 and 2008, than the previous periods. Between 2000 and 2004 66 percent of the municipalities did change their committee-structure, between 2004 and 2008 only 36 percent did change these structures. In the period between 1993 and 2004, we observed a steady reduction in the number of councillors and executive committee members, of meetings convened and matters dealt with by these bodies, and in the number of standing committees. At the same time, we observed a tendency of delegation of responsibilities from political to administrative level within the local and county municipalities. Political involvement was losing in terms of both breadth and depth. The last survey shows that this trend has almost come to an end. The number of councillors and executive committee members, and meetings convened by these bodies remains unchanged. The delegation of power from the political to the administrative level has slowed down relative to the pace noted in earlier studies.

The proportion of female representation on councils and county councils, executive committees, county executive boards and standing committees continues to rise. There is, however, no dramatic change. On average, the female contingent on local councils is 37 per cent 2007–11 and 45 per cent on county councils in the same period.

Administrative organisation

There are also fewer changes in the organisation of council administrations in this latest period. While about 60 per cent of local councils made changes in their main administrative structure between 2000 and 2004, the 2004–08 percentage was around 40. Many councils that had made changes in the period 2000–04 had introduced a flatter administrative structure, or what is known as a two-tier model. This latest registration shows clearly that the move

towards a flatter structure has stopped. There appears, on the other hand, to be a wider range of organisational solutions within councils, indicating greater complexity. Many councils run the two-tier model in some areas, in parallel with a more traditional agency structure in others. The two-tier model is less well represented in county council administrations.

The use of management by objectives did not rise between 2004 and 2008. About a quarter of all councils have yet to introduce the system. Both the formalisation of internal procurement routines and separation of the responsibilities of procuring and implementing services are also rare, relatively speaking. A growing number of councils are, however, using the balanced scorecard, performance measuring tools and routinely providing feedback to the political level on performance results. Besides, councils where these instruments are in play are much more likely to be using them across *all* service areas than previously. So we can say that new forms of management, quality assurance and performance monitoring are being used to an increasing extent within and between the municipalities. The same applies largely to county councils.

Personnel policy measures

As in 2004, most local and county councils undertake systematic surveys to establish the type of expertise that is needed. Competence building plans are in place for each member of staff and there are manager development programmes. We find less evidence of performance pay and fixed-term contracts for senior management staff. The difference now is that more councils are implementing these measures across all service areas. A growing number of councils also conduct regular working environment studies (four in five councils) and assessment meetings for staff members (virtually all councils). In six in ten councils political leaders conduct leadership assessments with the administrative head at least once a year. In conclusion then, the great majority of local and county councils has indeed a systematic personnel policy in place.

Municipal task performance

Most tasks are performed by the council's own service organisation. This is particularly true of person-focused services

such as elementary education and domiciliary care. The exceptions are refuse disposal and auditing, which are often undertaken by municipalities working in partnership. There is, however, wide organisational variation in the way councils perform many municipal tasks. Inter-municipal collaboration is extensive in the field of fire prevention, IT and procurement, as well as in refuse disposal and auditing. Procurement from private suppliers often comes in addition to other methods in services like road maintenance, day-care for children and IT tasks. County councils let their own organisation undertake most tasks, but with three important exceptions. Public transport, road maintenance and management and maintenance of buildings are mostly outsourced to the private sector. Neither local nor county councils have changed much in this regard since the last study.

A change in the Local Government Act introduced a new type of inter-municipal cooperation from 2007, so called 'host municipal cooperation'. This implies that one municipality can transfer the responsibility for implementing a task to another municipality. This has become a relatively widespread method for solving certain administrative tasks. More than one in three municipalities work collaboratively in agriculture and one in four in child welfare. Insofar as this type of inter-municipal collaboration has only been allowed for a short time (since January 1st 2007), the figures are relatively high.

Our study shows that local and county councils are exposing tasks and services for competition or introducing market based mechanisms at an increasing rate. By 2008, the percentage of councils practising various market based approaches had grown from 60 per cent in 2004 to 77 per cent. Competitive tendering is practised by about 60 per cent of councils, benchmarking in the shape of comparative data by one third, and freer user choice and principal-agent systems in more than one in five. Councils are less likely to practise other forms of competitive tendering (benchmarking, internal contracts, public-private partnerships, and unit price financing). While technical services are set out for tendering more often, personal services are more likely to be benchmarked. Road management and maintenance is more exposed to competition than any other task in the municipalities, followed by day-care for children.

Information and participation

Over 40 per cent of the councils have an information officer and nearly 40 per cent issue an information paper regularly. The data do not allow us to draw firm conclusions on possible changes affecting information provisions, 2004–08. But the data shows clearly that councils engage with residents and users either via information meetings, public meetings, user surveys, user meetings, brainstorming sessions, along with regular meetings with the business community and local interest groups. The use of such schemes has grown rapidly since the last study, four years ago. We find much of the same pattern in the county councils.

Local councils are increasingly ‘online’. The percentage of councils using the internet methods selected for study has grown rapidly: Almost all councils post information on the web today, including news, agendas, minutes of meetings and electronic records. They also provide Internet facilities for the public at various public and private establishments. While communication by email earlier was limited to inquiries to council administrations, the public now also can email their elected representatives in an increasing number of municipalities. More than eight in ten councils post forms online, making it possible for people to apply for various services through internet, and nearly five in ten offer electronic processing.

In 2008, the study looked at collaboration between councils and the voluntary sector for the first time. While councils work with voluntary organisations across a wide range of issues, only a small number have adopted a specific policy for governing relations with the sector. Most councils do not have liaison officers who coordinate relations; each council department or body is generally left to initiate contact with relevant voluntary organisations whenever the need arises; The county councils appear to have gone further in formalising voluntary sector policy. Partnerships between county councils and voluntary organisations appear to be more widespread. Many county councils have also entered into binding partnerships with the business sector, R&D businesses and local councils to promote economic and regional growth.

Control and appeals

Control committees under local and county councils are usually manned by politicians. Neither the business community nor civil

society organisations are widely represented. The chair of the control committee is most often a member of the political opposition. Beyond a slight increase in the number of cases, there are few changes of note since the last study four years ago. Performance audits are still given precedence by most control committees under both local and county councils.

Nor did we find significant differences in relation to who deals with internal appeals. Local councils tend to use the executive committee as an appeals board, while county councils generally have a dedicated appeals body.

We also inquired for the first time in these studies whether local and county councils had prepared ethical guidelines for their activities. Three out of four local councils and fifteen out of seventeen county councils responded in the affirmative.

1 Innledning

Kommuneloven som ble iverksatt fra 1. januar 1993 (Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992) ga kommunene betydelig frihet til å velge organisasjonsform. Tidspunktet for iverksetting av kommuneloven falt sammen med til dels betydelige endringer i offentlig sektor – endringer som i første rekke var motivert av ønsker om høyere effektivitet. Som ventet bidro et økt behov for endringer sammen med færre restriksjoner på kommunenes muligheter, til omfattende organisasjonsendringer i kommunesektoren.

Endringene i kommunal organisering på 90-tallet søkte i hovedsak å møte to utfordringer eller behov: For det første krav om høyere produktivitet – mer tjenester for hver krone. Langs denne dimensjonen er løsningene gjerne inspirert av det som kalles ”New Public Management” (jf. Pollitt 1990, Hood 1991, Øgård 2000). Her vektlegges strategisk beslutningsorganisering, delegasjon, fristilling, konkurranseutsetting og privatisering. Frikommuneforsøkene og pilotkommuneforsøkene på begynnelsen av 1990-tallet var typiske uttrykk for denne måten å tenke på. For det andre en økende uro over kommunenes rolle som politisk fellesskap – klarer kommunene å engasjere folk i debatt og politisk arbeid (Pettersen og Rose 2000)? Langs denne dimensjonen var organisasjonsendringene preget av ønsker om å få velgerne i tale. Virkemidlene var ulike former for formelle brukerorgan, folkemøter og spørretimer og direkte kommunikasjon med velgerne gjennom overføringer i nærradio- og lokal-TV.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) etablerte i 1995 en database over kommunale og fylkeskommunale organisasjonsdata for å få en bred oversikt over, og følge utviklingen i kommunenes organisasjonsendringstiltak (St. prp. nr. 55 1995-1996: 60-63). Det ble gjennomført en pilotundersøkelse i 1995, mens den første

ordinære undersøkelsen ble gjennomført i 1996, den andre i 2000 og den tredje i 2004. Denne rapporten presenterer data fra femte runde med innhenting av data til KRDs organisasjonsdatabase, gjennomført fra januar til juli 2008. Det er lagt opp til at databasen skal oppdateres hvert fjerde år, etter hvert kommunestyre- og fylkestingsvalg. Fire mål ligger til grunn for ønsket om denne systematiske registreringer av kommunale organisasjonsdata (Johnsen 1996:9):

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

Rapporten presenterer som nevnt resultatene fra 2008-undersøkelsen. Der det foreligger sammenlignbare tall fra tidligere undersøkelser, er tallene for 1996, 2000 og 2004 som oftest tatt med. Det er hovedtrekkene i norske kommuners og fylkeskommuners organisasjonsformer slik disse kommer til uttrykk gjennom svar på spørreundersøkelsene som presenteres. Det foretas ingen analyser av hva som kan forklare de forhold som dokumenteres, ambisjonen er kun å beskrive status hva kommunal organisering angår, og utviklingen i denne over tid.

Spørsmålene i organisasjonsdatabasen har vært under stadig revidering ettersom forholdene har endret seg, og ulike forskere har fått erfaring med bruk av dataene i analysesammenheng. Derfor er noen spørsmål kuttet ut, andre har kommet til, og noen er omarbeidet slik at opplysningene ikke er direkte sammenlignbare med tidligere års registreringer. I denne rapporten presenterer vi kun spørsmål som er med i 2008-undersøkelsen og eventuelle tidsserier for disse spørsmålene. For en beskrivelse av utviklingen fram til 2004 på områder som ikke er fulgt opp i 2008, se Hovik og Stigen 2004 og Vabo og Stigen 2000.

De fire foregående undersøkelsene ble rapportert henholdsvis av Johnsen (1996), Gravdahl og Hagen (1997), Vabo og Stigen (2000)

og Hovik og Stigen (2004). Hovedkonklusjonen fra de to første undersøkelsene var at mange kommuner gjennomførte organisatoriske endringer i etterkant av kommunevalget i 1995. Selv om endringene når det gjaldt iverksetting (delegasjon, konkurranseutsetting, privatisering og lignende) fortsatt var små, hadde det skjedd betydelige endringer i den politiske organiseringen innenfor formannskapsmodellen. Det ble konkludert med at formannskapene og fylkesutvalgene hadde utviklet seg i retning av strategiske organer, mens det hadde skjedd en hierarkisering og integrering i kommunens toppadministrasjon.

Hovedkonklusjonen fra 2000-undersøkelsen var at endringsiveren var mindre på siste halvdel av 90-tallet, enn i den forutgående perioden (Vabo og Stigen 2000:9). Dette ble forklart med at de kommunene som hadde behov for endringer, benyttet seg av mulighetene så snart de bød seg. Kommuneloven som ble iverksatt fra 1993, var antakelig en slik mulighet. Selv om hovedbildet var en viss stagnasjon i omfanget av endringstiltak i kommunene, fortsatte hovedtrendene i utviklingen, organisasjonsendringer og organisatoriske tiltak var aktuelle virkemidler også ved inngangen til år 2000.

Hovedkonklusjonen fra 2004-undersøkelsen var at det igjen hadde skjedd betydelige endringer i kommunenes og fylkeskommunenes organisering. Undersøkelsen avdekket stor endringsiver i de fire første årene av det nye tiåret. På den politiske sida fortsatte utviklingen i retning av stadig færre politiske verv og at politiske organer stadig behandlet færre saker. På administrativ side var utviklingen bort fra en organisering av administrative etater eller fagavdelinger, over til en flat struktur, et særlig framtrædende trekk.

Organisasjonsdatabasen har fra og med 2000 kartlagt en rekke mål- og resultatstyringstiltak med utspring innenfor den såkalte New Public Management-retningen (Klausen og Ståhlberg 1998, Øgård 2000, Christensen and Lægneid (eds) 2001, Vabo og Stigen 2004, Pollitt og Bouckaert 2004). Det er blitt fokusert på endringsomfang og nye former for organisering, styring og ledelse både politisk og administrativt. Flere av de personalpolitiske tiltakene som kommunene er bedt om å rapportere kan ses på som elementer i en New Public Management tankegang. Etter hvert som nye tiltak for å sikre politisk styring og rapportering fra virksomhetene i kommuner og fylkeskommuner er utviklet, er disse

blitt inkludert i kartleggingen. Fra og med 2004 ble det for eksempel stilt flere nye spørsmål om spesifisering av kvalitetskrav og rapporteringsrutiner.

I løpet av den siste kartleggingsperioden har det imidlertid blitt stadig mer snakk om "governance", "joined up government" og "whole of government" i stedet for NPM. En ser konturene av en ny generasjon av reformtenkning, gjerne kalt post-NPM tenkning. Begreper som "whole-of-government" vektlegger horisontal samordning internt i organisasjoner, "smart practice" fokuserer på behovet for samarbeid internt og eksternt for å finne praktiske løsninger på ulike problemer og "value-based management" betyr at ledere i sterkere grad enn før bør tenke felleskap både horisontalt og vertikalt, og ikke spesialinteresser eller subkulturer" (Christensen 2006:219-220). Governance er også blitt et nytt "buzz-ord". Her fokuseres det tydeligere på det offentliges samarbeid med ulike private aktører gjennom ulike typer partnerskap, og det snakkes om "samstyring" og nettverk hvor det offentlige og andre aktører går sammen om å løse oppgaver (Sørensen og Torfing 2005, 2007, Fimreite og Medalen 2005, Opedal og Stigen 2007).

I forbindelse med årets kartlegging er vi derfor bl.a. interessert i om NPM er i ferd med å "tape terreng" og om vi ser tendenser til en pendelsvingning tilbake til mer klassiske byråkratiske arbeidsformer og styringsvirkemidler, supplert med "samstyring". Er offentlig sektor inne i en Post-NPM periode (Christensen 2006, Christensen og Læg Reid (eds.) 2007)?

Etter at vi har redegjort for de viktigste metodiske spørsmålene knyttet til innsamlingen av dataene for 2008, presenteres først data som beskriver politisk organisering i kommuner og fylkeskommuner. Deretter følger beskrivelsen av administrative kjennetegn – både ved den kommunale ledelsen og ved tjenesteytingen. I kapittel 4 presenteres ulike personalpolitiske tiltak, og i kapittel 5 organiseringen av kommunenes og fylkeskommunenes oppgaveløsning og bruk av konkurranseeksponering. Kommunenes og fylkeskommunenes informasjonsvirksomhet og innbyggernes alternative deltakelsesmuligheter presenteres deretter i kapittel 6. Dette etterfølges av en redegjørelse for kommunenes og fylkeskommunenes kontroll- og klageordninger. Notatet avsluttes med en oppsummering av hovedfunnene.

Kommunal- og regionaldepartementets Organisasjonsdatabase består nå som nevnt av fem spørreskjemaundersøkelser – fra 1995, 1996, 2000, 2004 og 2008. Data fra alle disse årene er tilgjengelige fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) i Bergen. Data for 2008 er tilgjengelig på internett på KRDs hjemmeside (<http://www.regjeringen.no/krd/>).

1.1 Metode

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har hatt ansvar for utarbeidelse av det faglige opplegget for registrering av data ved alle fem undersøkelsene. Når det gjelder undersøkelsen i 2008, så ble en elektronisk versjon av spørreskjema sendt ut til alle landets kommuner og fylkeskommuner 15. januar. Skjemaet ble sendt til administrasjonssjef i de kommuner og fylkeskommuner der vi hadde hennes/ hans e-postadresse. I de andre tilfellene ble skjemaet sendt til kommunens e-post adresse. Forut for dette hadde KRD sendt brev til alle landets kommuner og fylkeskommuner, datert 8. januar 2008, der formålet med undersøkelsen ble presentert og kommunene forberedt på å få tilsendt skjema.

Etter fire purrerunder hadde vi svar fra 79 %, av kommunene, en svarprosent som er nesten identisk med i 2004 (da var den 80 %). Alle fylkeskommunene svarte i løpet av første purrerunde. På grunn av svakhet i det tekniske systemet er ikke besvarelsene fra ett fylke blitt registrert.

Hva kommuneundersøkelsen angår, så er frafallet større i kommuner under 9.000 innbyggere enn i større kommuner. I kommuner under 9.000 innbyggere er svarprosenten på ca. 76, i kommuner over 9.000 innbyggere er den på ca. 87. Som i 2004 undersøkelsen varierer imidlertid ikke frafallet systematisk med landsdel, slik tilfelle var for undersøkelsene i 2000 og 1996 (jf. Vabo og Stigen 2000:16). Svarprosenten varierer imidlertid en del mellom fylker. I vedlegg nr. 1 presenteres opplegget for datainnsamlingen, frafall og tiltak for å sikre datakvalitet nærmere. I vedlegg nr. 2 gjengis spørreskjema til kommunene. I forbindelse

med tabeller som presenterer resultatene¹, vises det til spørsmålets nummer i spørreskjema og formuleringen gjengis.

¹ Elektronisk spørreundersøkelse er gjennomført ved bruk av programmet SPSS Dimensions. Data er analysert ved hjelp av analyseprogrammet SPSS.

2 Politisk organisering

2.1 Politiske organisasjonsendringer – et overblikk

Vi gjør her rede for kartleggingen av endringer i politisk styringsstruktur, dvs. innføring av parlamentarisme, endringer i utvalgsstruktur, endring i ordning med kommunedels-/bydelsutvalg og innføring av kommunestyrekomiteer. Resultatene vist i Tabell 2.1 nedenfor gjengir antall kommuner som har iverksatt endring henholdsvis på 1990-tallet (data fra spørreundersøkelsen gjennomført i 2000), perioden 2000-2003 (data fra undersøkelsen gjennomført i 2004) og perioden 2004-2007 (data fra undersøkelsen gjennomført i 2008).²

Det er fortsatt bare to kommuner som har innført parlamentarisk styringsmodell. Oslo innførte parlamentarisme i 1986 (registrert i tabellen) og Bergen i 2000. I 2008 oppga heller ingen kommuner at de planlegger å innføre ordningen senere i perioden. Når det gjelder fylkeskommunene (ikke rapportert i Tabell 2.1), så ble parlamentarisme innført i Nordland fylkeskommune i 2000, og i Troms fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune og Hedmark fylkeskommune høsten 2003.

² I den spørreundersøkelsen som ble gjennomført i 2000 inviterte vi kommunene og fylkeskommunene til å foreta en oppsummering av hvilke organisasjonsendringer en hadde gjennomført på 1990-tallet. I spørreskjemaene for hhv. 2004 og 2008 ble kommunene bedt om å gjøre rede for eventuelle endringer som ble iverksatt i perioden 2000-2003/2004-2007. Endringene det er gjort rede for i tabellen dekker altså ulike tidsrom. Ved alle rapporteringene er det i tillegg bedt om en oversikt over planlagte endringer senere i perioden, henholdsvis 2000-2003, 2004-2007 og 2008-2011. Disse tallene er ikke gjengitt i tabellen.

Tabell 2.1 *Endringer i kommunenes politiske organisering i ulike perioder. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [276,354] 2004: N ∈ [206,318]; 2008 N ∈ [252,292]*

	Endring iverksatt		
	På 90-tallet	2000-2004	2004-2008
Innføring av parlamentarisme	0,3 (1)	0,4 (1)	0,0 (0)
Endring i utvalgsstruktur	83,7 (296)	66,3 (211)	36,0 (105)
Innført ordning med kommunestyrekomiteer (fra 2007)	-	-	2,7 (7)
Etablering av kommunedels-/bydelsutvalg	2,1 (6)	1,9 (4)	0 (0)

For 2008, spm15: "Har kommunene i 2004 eller senere gjennomført noen av den typen gjennomgående organisasjonsendringer som er listet opp nedenfor, eller planlegger en slike endringer senere i denne kommunestyreperioden". Kun tall for gjennomførte endringer er tatt med i tabellen.

De fleste kommunene gjennomførte endringer i den politiske utvalgsstrukturen på 90-tallet, og mange gjennomførte nye endringer i første periode etter tusenårsskiftet. Antall kommuner som har endret utvalgsstrukturen i siste perioden (2004-2008) er betydelig lavere. I 2008 svarte 36 prosent av kommunene at de hadde endret utvalgsstrukturen i perioden, mot 66,3 prosent i 2004. 12 prosent (eller 35 kommuner) oppgir å planlegge slik endring i løpet av inneværende periode (2008-2011).

Fra september 2007 ble det, ved revisjon av kommuneloven, åpnet for å innføre ordning med såkalte *kommunestyrekomiteer*, dvs. at kommunestyret blir delt inn i komiteer med forberedende og innstillende funksjon overfor kommunestyret. Sju kommuner (2,7 prosent) opplyser å ha innført slike komiteer, og 10 kommuner (3,9 prosent) opplyser at de planlegger å gjøre det senere i perioden.³ Nedgangen i antallet som oppgir endring i utvalgsstrukturen skyldes altså ikke at tilsvarende mange kommuner har innført kommunestyrekomiteer. Den omfattende endringen i politisk organisering som ble registrert de første 12 åra (eller tre kommunestyreperiodene) etter at kommuneloven ble gjort

³ 30 kommuner opplyser at de har slike kommunestyrekomiteer. Sannsynligvis er en god del av disse ikke opprettet i henhold til kommunelovens paragraf 10a. Antallet som har innført slike komiteer er altså noe usikkert, men uansett relativt beskjedent.

gjeldende fra 1993 (Vabo og Stigen 2000; Hovik og Stigen 2004) synes altså å ha bremset betraktelig opp.

Utviklingen i fylkeskommunene (ikke rapportert i Tabell 2.1) har vært helt parallell når det gjelder endring i politisk organisering. Fem av de 17 fylkeskommunene som besvarte spørreskjemaet i 2008 oppga at de hadde endret utvalgsstrukturen i løpet av perioden 2004-2007, mot 13 av 15 fylkeskommuner i 2004. Tre fylkeskommuner oppgir at de har innført fylkestingskomiteer i perioden 2004-2008. Dette er Oppland, Nord-Trøndelag og Troms. I avsnitt 2.4 redegjøres det nærmere for endringene i utvalgs- og komitéorganisering på kommune- og fylkesnivå.

Få kommuner har innført ordning med kommunedels-/bydelsutvalg de siste 18 åra. Ingen kommuner oppgir at de har etablert en slik ordning i perioden 2004-2007, og bare en kommune planlegger slik etablering i løpet av inneværende periode. Heller ingen kommuner oppgir å ha avsluttet eller planlegge å avslutte ordning med kommunedelsutvalg (ikke vist i tabell). I et senere avsnitt (avsnitt 2.6) beskriver vi ordninger med kommunedelsutvalg/lokale utvalg i større bredde.

2.2 Valgordning ved konstituering av formannskap/kommuneråd og fylkesutvalg/fylkesråd

Valg av kommuneråd/fylkesråd i kommuner/fylker med parlamentarisk styringsform skjer etter reglene i kommunelovens § 38 som flertallsvalg. Rådet utgår i sin helhet fra den del av kommunestyret som klarer å mønstre sterkest støtte for sitt alternativ. Valg til formannskap/fylkesutvalg foregår enten som forholdstallsvalg eller avtalevalg (fram til 1. januar 2007 flertallsvalg). Avtalevalg gjennomføres på bakgrunn av innstilling med forslag til medlemmer og varamedlemmer. Innstillingen skal så vedtas enstemmig av kommunestyret eller fylkestinget.

Mens det i 2000 og 2004 ble spurt om formannskapet/ fylkesutvalget ble konstituert gjennom forholdstallsvalg eller flertallsvalg, ble det i 2008 sondret mellom forholdstallsvalg og avtalevalg. Tabell 2.2 viser hvilken valgordning som benyttes i kommunene og

fylkeskommunene ved konstituering av formannskap og fylkesutvalg.

Tabell 2.2 *Valgordning ved konstituering av formannskap og fylkesutvalg, 2008 og formannskap/ kommuneråd og fylkesutvalg/fylkesråd, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). Kommuner: 2000: N=358. 2004: N=336, 2008: N=321. Fylkeskommuner: 2000: N=18. 2004:N=14, 2008: N=11.*

	Kommuner			Fylker		
	2000	2004	2008	2000	2004	2008
Forholdstallsvalg	88,5 (317)	89,0 (290)	71,7 (230)	72,2 (13/18)	71,4 (10/14)	63,6 (7/11)
Flertallsvalg / Avtalevalg	11,5 (41)	11,0 (36)	28,3 (91)	27,8 (5/18)	28,6 (4/14)	36,4 (4/11)

For 2008, spm4: ”Hvilken valgordning ble benyttet ved konstituering av formannskapet (fylkesutvalget)?”

Tabellen viser at den klassiske måten å velge formannskap/fylkesutvalg på, etter forholdstallsmetoden, dominerer også i 2008. Imidlertid er det vesentlig flere som benyttet avtalevalg i 2008 enn flertallsvalg i 2004. (De fire fylkeskommunene med parlamentarisk styringsmodell er ikke med i datagrunnlaget i Tabell 2.2 over).

2.3 De øverste politiske organene – størrelse, arbeidsmåte og funksjon

2.3.1 Størrelse, møtehyppighet og antall saker

Kommunene

I Tabell 2.3 gis en oversikt over utviklingen i antall kommunestyre- og formannskapsrepresentanter siden 1991. Tabellen viser gjennomsnittlig antall kommunestyremedlemmer og formannskapsmedlemmer i alle kommunestyreperiodene fra 1991 til og med 2007 og den gjennomsnittlige andelen av kommunestyrets medlemmer som sitter i formannskapet, samt minimums- og maksimumsverdier for variablene.

Tabell 2.3 *Antall kommunestyrerepresentanter, antall formannskapsmedlemmer og andel formannskapsmedlemmer 1991 – 1995, 1995 – 1999, 1999 – 2003, 2003 – 2007 og 2007-2011. Gjennomsnitt, maksimum og minimum. 1991 – 1995: N=432, 1995 – 1999: N=435, 1999 – 2003: N=435. 2003 – 2007: N ∈ [340, 434]. 2007-2011: N=430*

	1991- 1995	1995- 1999	1999- 2003	2003- 2007	2007- 2011
Antall kommunestyre- representanter					
- gjennomsnitt	29,7	29,1	28,2	25,7	25,5
- maksimum	85	85	85	85	85
- minimum	13	13	13	11	11
Antall formannskaps- representanter*					
- gjennomsnitt	7,6	7,5	7,4	7,5	7,4
- maksimum	21	21	19	19	23
- minimum	5	5	5	5	5
Andel i formannskap ⁴					
- gjennomsnitt	0,26	0,27	0,27	0,30	0,31
- maksimum	0,38	0,47	0,47	0,52	0,92
- minimum	0,22	0,11	0,13	0,13	0,13

Kilder: Antall kommunestyrerepresentanter 1991-1995, 1995-1999, 1999-2003 og 2007-2011: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Antall kommunestyrerepresentanter 2003 – 2007: Statistisk sentralbyrå (SSB), Tabell 13 Kommunestyrevalget 2003. Representanter etter parti Kommune (<http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalg/tab-2004-04-05-13.html>). Antall og andel formannskapsmedlemmer 1991-2001: Organisasjonsdatabasen, 2007-2011: NSD.

Etter valget i 2007 er det gjennomsnittlige kommunestyret på 25,5 medlemmer. Variasjonen er imidlertid stor, fra 85 medlemmer i Trondheim til 11 medlemmer på Utsira, Træna og Røst. Fra 1991 til 2003 skjedde det en betydelig reduksjon i antall kommunestyre-medlemmer. Den gjennomsnittlige størrelsen på kommunestyrene sank med fire representanter, eller 13 %. I absolutte tall var det en reduksjon i antall kommunestyrerepresentanter fra 12.824 i 1991 til 11.138 i 2003. I 2007 var det totalt 10 946 kommunestyre-

⁴ Oslo er ikke med i tallene etter 1995, da kommunen har en parlamentarisk styringsmodell, og således ikke formannskap. Formannskapet ble avskaffet i 1993, ved innføring av ny kommunelov. Bergen er av samme grunn ikke med i tallene etter 2003. Antall N er derfor 434 i analysene av antall formannskapsmedlemmer og andel i formannskap for periodene 1995 – 1999 og 1999 – 2003, og 428 for perioden 2007-2011.

medlemmer. Reduksjonen i antall kommunestyremedlemmer har altså bremset betraktelig opp i siste periode.

I inneværende periode er det gjennomsnittlige formannskapet på 7,4 medlemmer. Variasjonene er også her betydelig, fra 23 medlemmer i Sør Varanger til 5 medlemmer (som er tilfelle i en rekke mindre kommuner). Formannskapets størrelse har vært relativt stabilt de siste periodene. Fra 2007 er det 3.181 formannskapsmedlemmer totalt. I 2003 var antallet 3.148⁵, i 1999 3.219, og i 1991 3.271. Formannskapene har altså i noe mindre grad blitt redusert enn kommunestyrene, og fra forrige til inneværende periode har antallet faktisk økt noe.

Som en følge av utviklingen beskrevet over er andelen formannskapsmedlemmer i kommunestyrene økt fra 1991 og fram til i dag, da vel 3 av 10 kommunestyremedlemmer sitter i formannskapet. Det minste formannskapet (relativt sett) finner vi i Trondheim, der 13 prosent av kommunestyrerepresentantene har fått plass. Flest kommunestyrerepresentanter (både absolutt og relativt sett) har fått plass i formannskapet i Sør Varanger.

I Tabell 2.4 rapporteres det gjennomsnittlige antall kommunestyremøter og formannskapsmøter/byrådsmøter i 1995, 1999, 2003 og 2007.⁶

Tabell 2.4 *Antall møter i kommunestyre og formannskap/byråd 1995, 1999, 2003 og 2007. Gjennomsnitt (N i parentes).*

	1995	1999	2003	2007
	Gjennomsnitt	Gjennomsnitt	Gjennomsnitt	Gjennomsnitt
Kommunestyre	9,71 (354)	9,59 (351)	8,94 (337)	9,12 (318)
Formannskap/ Byråd	20,73 (352)	18,07 (357)	16,41 (334)	15,66 (319)

For 2008, spm1: "Hvor mange møter hadde kommunestyret og formannskapet/kommunerådet i 2007, hvor mange saker behandlet de, og hvor mange interpellasjoner/spørsmål fra politikerne ble evt. stilt i kommunestyret?"

Tabellen viser at nedgangen i antall kommunestyremøter fra 1995 til 2003 har stoppet opp. I 2007 ble det i gjennomsnitt avholdt 9,12

⁵ Kilde: SSBs hjemmesider:

<http://www.ssb.no/emner/00/01/20/komvalgform/tab-2004-06-11-10.html>.

⁶ For beregning av tallene for 1995, se Vabo og Stigen 2000:24.

kommunestyremøter, mot 8,94 i 2003. Nedgangen i antall formannskapsmøter har derimot fortsatt i 2007. Da ble det i gjennomsnitt avholdt 15,66 formannskapsmøter. Antallet formannskapsmøter er redusert med nesten $\frac{1}{4}$ fra 1995 til 2007.

Tabell 2.5 viser utviklingen med hensyn til det gjennomsnittlige antall saker som behandles i kommunestyre og formannskap/byråd.⁷

Tabell 2.5 *Antall saker i kommunestyre og formannskap/byråd 1995, 1999, 2003 og 2007. Gjennomsnitt (N i parentes).*

	1995	1999	2003	2007
	Gjennomsnitt	Gjennomsnitt	Gjennomsnitt	Gjennomsnitt
Kommunestyre	124,89 (364)	117,12 (355)	105,90 (336)	111,69 (318)
Formannskap/ Byråd	210,12 (367)	156,02 (358)	126,46 (334)	125,20 (316)

For 2008, spm1. Se over.

Også nedgangen i antall kommunestyresaker som vi observerte i perioden 1995-2003 har stagnert. I 2007 ble det i gjennomsnitt behandlet vel 111 saker i kommunestyrene, mot knapt 106 saker i 2003. Antall saker behandlet i formannskapet ble i gjennomsnitt redusert fra 210 saker i 1995 til 126 saker i 2003. I 2007 har denne nedgangen stoppet opp, da ble 125 saker i gjennomsnitt behandlet i formannskapet. Trenden med at stadig færre saker behandles i de overordnede organene i kommunene har altså stoppet opp.

Samlet viser tabellene Tabell 2.3 – Tabell 2.5 at nedgangen i gjennomsnittlig størrelse, antall møter og antall saker i kommunestyre og formannskap som ble observert i perioden fra 1995 til 2003, har stoppet opp. Det er ikke lenger slik at stadig færre politikere behandler stadig færre saker i stadig færre møter.

Fra 2000-undersøkelsen er antall interpellasjoner i kommunestyrene i løpet av foregående år registrert. Tabell 2.6 viser utviklingen fra 1999 til 2007.

⁷ For beregning av tallene for 1995, se Vabo og Stigen 2000:25.

Tabell 2.6 *Antall interpellasjoner i kommunestyrene 1999, 2003 og 2007. Gjennomsnitt (N i parentes).*

	1999	2003	2007
	Gjennomsnitt	Gjennomsnitt	Gjennomsnitt
Kommunestyre	5,6 (309)	6,3 (278)	7,0 (288)

For 2008, spm1. Se over.

Det gjennomsnittlige antallet interpellasjoner har økt i hele perioden. I 2007 ble det i gjennomsnitt reist sju interpellasjoner i norske kommunestyre. Dette er en økning fra 1999. I denne beregningen har vi utelatt Oslo alle tre årene og Bergen i 2003 og 2007. I 2007 trakk Bergen opp snittet med 196 interpellasjoner, mens Oslo ikke hadde oppgitt antallet. For øvrig er variasjonsbredden stor, fra 0 til 72 (Risør).

Fylkeskommunene

Tabell 2.7 gir en oversikt over antall fylkestingsrepresentanter, antall fylkesutvalgsmedlemmer og andel fylkesutvalgsmedlemmer i periodene 1991 – 1995, 1995 – 1999, 1999 – 2003, 2003 – 2007 og 2007 - 2011. I inneværende periode er det gjennomsnittlig 41 medlemmer i fylkestingene. Dette antallet varierer fra 35 i Østfold, Vest Agder og Finnmark til 57 i Hordaland (Oslo er ikke med). I inneværende periode er det totalt 738 fylkestingsrepresentanter. I 1991 var det 932, i 1995 894 og i 1999 884 og i 2003 728⁸.

⁸ I rapporten fra 2004 oppga vi 669 representanter. Dette skyldes en feil i tabell fra SSB, der Oslo var med i oversikt over antall fylkestingsrepresentanter, men ikke i summen for hele landet (uten at det framgikk av tabelltekst el.l.).

Tabell 2.7 *Antall fylkestingsrepresentanter, antall fylkesutvalgsmedlemmer og andel fylkesutvalgsmedlemmer 1991 – 1995, 1995 – 1999, 1999 – 2000, 2003 – 2007 og 2007 - 2011. Gjennomsnitt, maksimum og minimum (N i parentes)*

	1991- 1995	1995- 1999	1999- 2003	2003- 2007	2007- 2011 ⁹
Antall fylkestingsrepresentanter	51,8	49,5	49,1	40,4	41,0
- gjennomsnitt	(17)	(18)	(18)	(18)	(18)
- maksimum	85	71	67	57	57
- minimum	35	35	35	33	35
Antall fylkesutvalgsrepresentanter ¹⁰		12,1	12,1	11,2	11,7
- gjennomsnitt		(17)	(17)	(13)	(13)
- maksimum		15	15	15	15
- minimum		9	9	9	9
Andel i fylkesutvalget					
- gjennomsnitt		0,25	0,25	0,28	0,28

Kilde: Antall fylkestingsrepresentanter 1991-1995, 1995-1999, 1999-2003, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Antall fylkestingsrepresentanter 2003-2007: SSB. Kommunestyre- og fylkestingsvalget, Tabell 5.

(<http://www.ssb.no/emner/00/01/02/kommvalg/tab-2004-04-05-05.html>).

Antall fylkestingsmedlemmer 2007-2011: Kommunenøkkel 2008/2009.

Antall og andel fylkesutvalgsmedlemmer 1995-2007: Organisasjonsdatabasen.

Antall fylkesutvalgsmedlemmer 2007-2011: SSB: Kommunestyre- og fylkestingsvalget, tabell 13. (<http://www.ssb.no/kommvalgform/tab-2008-01-29-13.html>), 25.08.2008.

⁹ Summen av antall fylkestingsmedlemmer er i følge Kommunenøkkel 2008/2009 738. SSB opererer med 731 fylkestingsmedlemmer i tabell 17 (<http://www.ssb.no/komvalgform/tab-2008-01-29-17.html>), 25.08.2008

¹⁰ Nordland fylkeskommune er ikke med i beregningene for 1995 – 1999, fordi de ikke svarte den gangen, og fra 1999 fordi de har innført parlamentarisme og således ikke lenger har fylkesutvalg, men fylkesråd. Av samme grunn er Troms utelatt fra 2003. (Nord Trøndelag og Hedmark, som også innførte parlamentarisme fra valget i 2003 besvarte ikke spørreskjemaet for 2004). For 2007-2011 er alle fire parlamentarismefylkene utelatt, og også Oppland – som i følge SSB har parlamentarisme.

Nedgangen i størrelsen på fylkestingene som vi registrerte fram til perioden 2003-2007 har altså stoppet opp. I inneværende periode er det totalt 10 flere fylkestingsmedlemmer enn i forrige periode.

Det gjennomsnittlige fylkesutvalget er i inneværende periode på 11,7 medlemmer. Antallet varierer fra 15 til 9. I forrige periode var gjennomsnittet 11,2 medlemmer i fylkesutvalget, og periodene 1995-1999 og 1999-2003 12,1 medlemmer. Fylkesutvalgets andel av fylkestinget er på 28 %.

I følge Tabell 2.8 ble det i gjennomsnitt avholdt vel 6 møter i fylkestingene i 2007, som er på samme nivå som de to forrige periodene. I fylkesutvalgene/fylkesrådene ble det holdt vel 20 møter i gjennomsnitt, som er en klar økning fra tidligere. Her er imidlertid variasjonen stor, fra 7 møter i fylkesutvalget i Telemark til 46 møter i fylkesrådet i Troms. Økningen kan forklares ved at vi har data fra flere fylkeskommuner med parlamentarisk styringsmodell i 2008 enn tidligere.

Tabell 2.8 *Antall møter i fylkesting og fylkesutvalg/fylkesråd 1995, 1999, 2003 og 2007. Gjennomsnitt (N i parentes).*

	1995	1999	2003	2007
	Gjennomsnitt	Gjennomsnitt	Gjennomsnitt	Gjennomsnitt
Fylkesting	5,06 (17)	5,71 (17)	5,73 (15)	6,19 (16)
Fylkesutvalg/ fylkesråd	14,94 (16)	14,17 (18)	13,67 (15)	20,38 (16)

For 2008, spm1: "Hvor mange møter hadde fylkestinget og fylkesutvalget/fylkesrådet i 2007, hvor mange saker behandlet de, og hvor mange interpellasjoner/spørsmål fra politikerne ble evnt. stilt i fylkestinget?"

Av Tabell 2.9 fremkommer det at det gjennomsnittlige antall saker i fylkestingene i 2007 var så godt som 95, som er en økning fra 2004, da fylkestingene i gjennomsnitt behandlet i underkant av 78 saker. Antallet saker varierer mye mellom fylkene, fra 53 i Telemark til 144 i Nordland. Det har vært en enda klarere økning i antall saker i fylkesutvalg/fylkesråd. I 2007 ble det i gjennomsnitt behandlet nesten 200 saker. Dette varierer fra 55 i Telemark til 352 i Nordland. Parlamentarismefylkene er også med på å trekke opp antall saker i fylkesutvalg/fylkesråd.

Tabell 2.9 *Antall saker i fylkesting og fylkesutvalg/fylkesråd 1995,1999, 2003 og 2007. Gjennomsnitt (N i parentes).*

	1995	1999	2003	2007
	Gjennomsnitt	Gjennomsnitt	Gjennomsnitt	Gjennomsnitt
Fylkesting	65,19 (16)	84,33 (18)	77,6 (15)	94,8 (16)
Fylkesutvalg/ fylkesråd	210,47 (17)	178,50 (18)	146,40 (15)	192,6 (16)

For 2008, spm1.

I gjennomsnitt ble det reist i overkant av 15 interpellasjoner i fylkestingene i 2007, mot 9 i 2003 og 8 i 1999. Gjennomsnittet er altså nesten fordoblet. Variasjonen er stor. Nordland trekker gjennomsnittet opp, med hele 76 interpellasjoner. Akershus har nest flest, nemlig 31. I Sogn og Fjordane var det bare to interpellasjoner i fylkestinget i 2007.

2.3.2 Myndighet og arbeidsoppgaver

Kommunene

I det videre presenterer vi først data som viser i hvor stor grad kommunene har lagt til rette for en mer overordnet strategisk rolle for de sentrale politiske styringsorganene, gjennom delegasjon fra kommunestyret til andre politiske organer og gjennom tiltak for å gjøre de politiske styringsorganene overordnede og strategiske. Med en overordnet strategisk rolle mener vi at de overordnede politiske organene er orientert mot få, langsiktige og rammebaserte oppgaver (ikke detaljer), og at de fungerer helhetlig og koordinerende. Tabell 2.10 viser i hvilken grad kommunestyret har delegert myndighet til andre politiske organer.

Tabell 2.10 *Omfanget av delegert myndighet fra kommunestyret til andre politiske organ, 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N=367; 2004: N=328, 2008: N=320.*

	2000	2004	2008
Svært mye er delegert, kommunestyret fatter kun lovpålagte beslutninger og overordnede strategiske vedtak	40,3 (148)	37,5 (123)	31,9 (102)
En del er delegert til andre politiske organ, men mange beslutninger fattes av kommunestyret	57,2 (210)	59,5 (195)	64,7 (207)
Så å si ingen ting er delegert til andre politiske organ, alle politiske beslutninger fattes i prinsippet i kommunestyret	2,5 (9)	3,0 (10)	3,4 (11)

For 2008, spm2: ”Hvor mye myndighet har kommunestyret delegert til andre politiske organ?”

Tallene fra 2000-undersøkelsen viste at en betydelig andel av kommunene hadde delegert svært mye myndighet til andre politiske organer, slik at kommunestyret kun fattet lovpålagte beslutninger og strategiske vedtak. Den svake tendensen vi observerte i 2004 i retning mindre delegasjon fra kommunestyret til andre politiske organ, er tydeligere i 2008. Nå har 32 % delegert svært mye til andre politiske organer, 65 % oppgir at en del er delegert, mens 3 % så å si ikke har delegert myndighet til å treffe beslutninger til andre politiske organ enn kommunestyret.

I undersøkelsen fra 2004 ble det registrert en tendens til økt overføring av oppgaver fra kommunestyret og andre politiske organ til formannskapet (Hovik og Stigen 2004: 24-25). Dette spørsmålet ble ikke gjentatt i 2008. Derimot gjentok vi spørsmålet om hvilket ansvarsområde formannskapet er tillaget. Som ved tidligere registreringer, er det også i 2008 kun et svært begrenset antall kommuner (3 %) som bare har tillagt formannskapet det ansvarsområdet som kommunelovens § 8 fastsetter som minimum, dvs. forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak (Tabell 2.11).

Tabell 2.11 *Formannskapetets rolle i det politiske styringssystemet, 2000, 2004 og 2008. Kun kommuner med formannskapsmodell. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N=331; 2004: N=328; 2008: N=320.*

	2000	2004	2008
Formannskapet er tillagt kun det ansvarsområdet loven fastsetter som minimum, jfr. kommunelovens § 8	2,4 (8)	3,4 (11)	3,1 (10)
Formannskapet behandler få, men enkelte andre saker i tillegg til det minimum som er fastsatt i loven	32,9 (109)	27,1 (89)	29,4 (94)
Formannskapet har ansvaret for å behandle et betydelig omfang saker ut over lovens minimum	64,7 (214)	69,5 (228)	67,5 (216)

For 2008, spm6a: I følge kommuneloven § 8 skal formannskapet behandle "forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak". Ut over dette bestemmer kommunestyret formannskapetets ansvarsområde. Hvilken av de følgende beskrivelser av formannskapetets rolle i det politiske styringssystemet passer est for din kommune i 2007?" Beskrivelsene framgår av tabellen.

Fortsatt har rundt 2/3 av kommunene gitt formannskapet ansvar for å behandle et betydelig antall saker utover lovens minimum.

Tabell 2.12 gir en oversikt over formannskapetets myndighet til å fatte endelige beslutninger.¹¹

Tabell 2.12 *Formannskapetets myndighet til å fatte endelige beslutninger, 2000, 2004 og 2008 Kun kommuner med formannskapsmodell. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N=340; 2004: N=328; 2008: N=320*

	2000	2004	2008
Nei	0,9 (3)	2,4 (8)	2,8 (9)
Ja, men svært begrenset (i få og spesielle saker)	30,3 (103)	29,9 (98)	35,9 (115)
Ja, omfattende (i mange og ulike saker)	68,8 (234)	67,7 (222)	61,3 (196)

For 2008, spm5: Har formannskapet myndighet til å fatte endelige beslutninger (bortsett fra hasteparagrafen)?"

I tråd med Tabell 2.11 viser også denne oversikten at et stort flertall av norske formannskap i 2008, som i de to foregående periodene, er tillagt omfattende avgjørelsesmyndighet i mange og

¹¹ I 2004 og 2008 ble det i spørsmålet presisert at det gjaldt myndighet til å fatte endelige beslutninger bortsett fra hasteparagrafen.

ulike saker. Mønsteret er i store trekk det samme over tid. I om lag 2/3 av kommunene har formannskapet omfattende avgjørelsesmyndighet. Det er bare et fåtall kommuner hvor formannskapet ikke har noen myndighet til å fatte endelige beslutninger.

I 2008 spurte vi etter hvilke kommunale organ som kommer med innstilling før vedtak fattes i kommunestyret (med unntak av vedtak om budsjett og økonomiplan).

Tabell 2.13 *Antall kommuner der følgende organer innstiller til kommunestyret, 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes)
N=322*

	2008
Administrasjonssjef	62,4 (201)
Ordfører	18,6 (60)
Formannskap	89,1 (287)
Kommunestyrekomiteer	12,4 (40)
Politiske utvalg	71,4 (230)

Spm6b: "Hvilke kommunale organ kommer med innstilling før vedtak fattes i kommunestyret (med unntak av vedtak om budsjett og økonomiplan)?"

Formannskap og/eller politiske utvalg og komitéer innstiller til kommunestyret i et stort flertall av kommunene.

Administrasjonssjefen innstiller også i vel 60 prosent av kommunene. Det er derimot mindre vanlig at ordfører innstiller. Dette skjer i under 20 prosent av kommunene.

Fylkeskommunene

Også i fylkeskommunene er det skjedd en ikke uvesentlig delegering av myndighet fra fylkestinget til andre politiske organer. I følge Tabell 2.14 er svært mye delegert i 7 av 15 fylker som har besvart spørsmålet, mens en del er delegert i de resterende 8 fylker vi har data fra. Den tilsynelatende reduksjonen i delegasjon fra fylkestinget til andre politiske organ som vi registrerte fra 2000 til 2004 er altså oppveid med utviklingen fra 2004 til 2008.

Tabell 2.14 *Omfanget av delegert myndighet fra fylkestinget til andre politiske organ, 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (andel av totalt antall i parentes)*

	2000	2004	2008
Svært mye er delegert, fylkestinget fatter kun lovpålagte beslutninger og overordnede strategiske vedtak	44,4 (8/18)	26,7 (4/15)	46,7 (7/15)
En del er delegert til andre politiske organ, men mange beslutninger fattes av fylkestinget	55,6 (10/18)	73,3 (11/15)	53,3 (8/15)
Så å si ingen ting er delegert til andre politiske organ, alle politiske beslutninger fattes i prinsippet i fylkestinget	0,0 (0/18)	0,0 (0/15)	0,0 (0/15)

For 2008, spm2: "Hvor mye myndighet har fylkestinget delegert til andre politiske organ?"

I 1997 konkluderte Gravidahl og Hagen (1997:19) med at fylkesutvalgene, som formannskapene, var inne i en prosess der de kun fikk ansvaret for de oppgavene som de er pålagt etter kommuneloven. Utviklingen siden da har gått i motsatt regning. Tabell 2.15 viser at fylkesutvalgene har ansvaret for å behandle et betydelig omfang saker utover lovens minimum i 9 av de 11 fylkeskommunene som har besvart spørsmålet. (Parlamentarismefylkene er ikke med). Ingen fylkesutvalg ivaretar oppgaver i henhold til kommunelovens minimumskrav. I to fylker behandler fylkesutvalget få, men også enkelte andre saker i tillegg.

Tabell 2.15 *Fylkesutvalgets rolle i det politiske styringssystemet. Kun fylkeskommuner med formannskapsmodell, 2000, 2004 og 2008 Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes)*

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

For 2008, spm6a: "I følge kommuneloven §8 skal fylkesutvalget behandle "forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak". Ut over dette bestemmer fylkestinget fylkesutvalgets arbeidsområde. Hvilken av de følgende beskrivelser av fylkesutvalgets rolle i det politiske styringssystemet passer best for din fylkeskommune i 2007?"

Av Tabell 2.16 ser vi også at fylkesutvalget i samtlige av de 13 fylkeskommunene som besvarte spørsmålet, har omfattende beslutningsmyndighet i mange og ulike saker.

Tabell 2.16 *Fylkesutvalgets myndighet til å fatte endelige beslutninger, 2000, 2004 og 2008. Kun fylkeskommuner med formannskapsmodell. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes)*

	2000	2004	2008
Nei, ikke i det hele tatt	0 (0/15)	0 (0/13)	0 (0/11)
Ja, men svært begrenset (i få og spesielle saker)	20,0 (3/15)	0 (0/13)	18,2 (2/11)
Ja, omfattende (i mange og ulike saker)	80,0 (12/15)	100 (13/13)	81,8 (9/11)

For 2008, spm5: "Har fylkesutvalget myndighet til å fatte endelige beslutninger (bortsett fra hasteparagrafen)?"

I 2008 spurte vi etter hvilke fylkeskommunale organ som kommer med innstilling før vedtak fattes i fylkestinget (med unntak av vedtak om budsjett og økonomiplan).

Tabell 2.17 *Antall fylkeskommuner der følgende organer innstiller til kommunestyret, 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes) N=11*

	2008
Administrasjonssjef	45,5 (5)
Fylkesordfører	27,3 (3)
Fylkesutvalg	100 (11)
Fylkestingskomiteer	18,2 (2)
Politiske utvalg	81,8 (9)

Spm6b: "Hvilke fylkeskommunale organ kommer med innstilling før vedtak fattes i fylkestinget (med unntak av vedtak om budsjett og økonomiplan)?"

Fylkesutvalget innstiller til fylkestinget i alle fylkeskommunene. Politiske utvalg innstiller til fylkestinget i åtte av 11 fylker, og administrasjonssjefen i fem av 11. Fylkesordfører innstiller i tre fylker og fylkestingskomiteer i to fylker.

2.4 Utvalgs- og komitéorganiseringen

2.4.1 Modellvalg

I 1990 var 96 % av landets kommuner organisert i tråd med den såkalte hovedutvalgsmodellen (i følge Kommuneneøkkel 1990 – 91). For kommunenes del innebar dette vanligvis at en hadde etablert fire sektorutvalg eller hovedutvalg som dekket områdene undervisning, helse- og sosial, kultur og tekniske saker. Noen kommuner hadde opprettet tilleggsutvalg som nærings-/tiltaksutvalg, miljøutvalg og/eller landbruksutvalg. I fylkeskommunene var utdanning, helse- og sosial, samferdsel, kultur og næring de vanlige utvalgene. Der det var behov for å beholde nemndene etter særlovgivningen ble disse ofte definert inn i hovedutvalgene eller organisert som underutvalg til disse (Gravdahl og Hagen 1997:21).

Fra slutten av 1980-årene ble imidlertid kritikken mot hovedutvalgsmodellen tiltakende. Det ble etter hvert hevdet at hovedutvalgsmodellen skaper sektorpolitikere, og at formannskapet og administrasjonssjefen – med ansvar for å samordne politikken og iverksettingen av denne – hadde en for svak posisjon (Kommunenes Sentralforbund 1989, Stava 1993). Om dette er tilfelle, og hvilke effekter den påståtte sektoriseringen eventuelt skulle ha, er en sak for seg, og vil ikke bli diskutert i denne sammenhengen. Men selve antakelsen om uheldig sektorisering som følge av hovedutvalgsstrukturen medførte store endringer i kommunenes politiske organisering i løpet av 1990-årene (Vabo 2000). I 1989 lanserte Kommunenes Sentralforbund, inspirert av klassisk administrasjonsteori, tre alternative organisasjonsmodeller for den kommunale administrasjonen (Kommunenes Sentralforbund 1989). Det ble skilt mellom organisering etter *formål, funksjon og område*. Områdemodellen diskuteres videre når vi tar for oss lokale utvalg i avsnitt 2.6

Formålsorganisering innebærer at oppgavene fordeles mellom utvalg eller komiteer etter tjenestetype, f.eks. tilsvarende den tradisjonelle sektorinndelingen i kommunene: Undervisning, helse- og sosial, kultur og teknisk. Ulike kombinasjoner av sektoroppgaver kan imidlertid også forekomme, for eksempel oppvekst og kultur, teknisk og miljø, næring og teknikk.

Funksjonsorganisering innebærer at oppgavene fordeles mellom utvalg eller komiteer etter oppgavetype, dvs. saker eller oppgaver som innebærer samme type administrative prosesser. Det skilles ofte mellom driftsoppgaver (undervisning og helse- og sosial/ omsorg), utviklingsoppgaver (kultur, næring og miljø), og forvaltningsoppgaver (plan- og finanssaker). Ansvar i slike utvalg skjærer altså på tvers av tjenester eller sektorer. I spesifiseringen nedenfor er kriteriet for å klassifisere utvalgene/komiteene i kommunene som funksjonsorganisert at i alle fall ansvaret for drift av undervisning (eventuelt inkludert barnehager) og helse- og sosiale tjenester (inkludert omsorg) ivaretas av ett og samme utvalg eller komité (jfr. Gravdahl og Hagen 1997:22,23).

Med endring i kommuneloven fra 10. september 2007 kan kommuner og fylkeskommuner opprette kommunestyrekomiteer/ fylkestingskomiteer som saksforberedende organ som innstiller til kommunestyre/ fylkesting. Disse komiteene kan ikke gis avgjørelsesmyndighet (kommunelovens § 10a). Også tidligere hadde en del kommuner såkalt komitémodell, dvs. komiteer eller utvalg uten beslutningsmyndighet. Hvorvidt disse var opprettet i henhold til kommunelovens paragraf 10 eller ikke, kunne variere. En rekke kommuner benytter dessuten begrepet komité om det som i henhold til kommuneloven er faste utvalg. I tidligere rapporter fra organisasjonsdatabasen er komitémodell benyttet om kommuner med komiteer / utvalg uten beslutningsmyndighet (Gravdahl og Hagen 1997; Vabo og Stigen 2000; Hovik og Stigen 2004).¹² I denne rapporten skiller vi mellom faste utvalg med eller uten beslutningsmyndighet (§ 10 nr. 1, ut over planutvalget), kommunestyrekomiteer (§ 10a), ad hoc - komiteer (§ 10 nr. 5) og ordning uten faste utvalg / komiteer (ut over planutvalget og valgstyre).

Kommunene

I Tabell 2.18 nedenfor har vi, med utgangspunkt i spørreskjema for 2008 skilt mellom ordning med faste utvalg henholdsvis med

¹² I tidligere versjoner av organisasjonsdatabasen var det avgjørende kriteriet om de aktuelle politiske organ hadde (mer eller mindre) beslutningsmyndighet eller kun en utredende og/eller innstillende funksjon i forhold til formannskapet og/eller kommunestyret. Dersom de *hadde* beslutningsmyndighet ble begrepet *utvalg (med beslutningsmyndighet)* benyttet, dersom de *ikke hadde* beslutningsmyndighet ble benevnelsen *komiteer (uten beslutningsmyndighet)* benyttet.

og uten beslutningsmyndighet, kommunestyrekomiteer, ad hoc-komiteer eller ordning uten utvalg og komiteer (kun formannskap, kommunestyre og planutvalg). Tilsvarende opplysninger for 1996, 2000 og 2004 er satt inn der dette er relevant.¹³

Tabell 2.18 *Kommunenes utvalgs- og komitéorganisering. 1996: N=432; 2000: N=426; 2004: N=340; 2008: N=325*

	1996	2000	2004	2008
Faste politiske utvalg	100 (432)	100 (426)	84,7 (288)	76,9 (250)
- herav med beslutningsmyndighet	89,8 (388)	90,6 (386)	88,2 (254)	90,5 (219)
- herav uten beslutningsmyndighet	10,2 (44)	9,4 (40)	11,8 (34)	9,5 (23)
Kommunestyrekomiteer		-	-	9,5 (31)
Ad hoc komiteer (ingen faste utvalg / komiteer)		-	2,6 (9)	7,4 (24)
Ingen utvalg eller komiteer	-	-	12,6 (43)	7,7 (25)

For 2008, spm7: ”Har kommunen faste politiske utvalg (kommunelovens § 10) eller kommunestyrekomiteer (kommunelovens § 10a) i tillegg til kommunestyre, formannskap og planutvalg (plan- og bygningsloven § 9-1)?” Utvalgenes avgjørelsesmyndighet er kartlagt gjennom spm9.

Fortsatt har et stort flertall av kommunene faste politiske utvalg (i henhold til kommunelovens § 10 nr.1). Omtrent 77 prosent oppgir at de har slike. I 242 av kommunene med faste politiske utvalg har vi data om hvorvidt disse utvalgene har beslutningsmyndighet. I vel 90 % av kommunene har det første utvalget som kommunen har oppgitt beslutningsmyndighet. Denne andelen er på samme nivå som det som er registrert fra tidligere år. Andelen uten faste utvalg eller komiteer ligger på rundt 15 prosent, det samme som i 2004 (da ble det ikke skilt mellom ordning med ad hoc komiteer eller uten utvalg/komiteer). 9 prosent av kommunene oppgir i

¹³ Mens opplysningene fra 2004 og 2008 kun er basert på organisasjonsdatabasen for disse årene, er opplysningene for 1996 og 2000 basert både på Organisasjonsdatabasens informasjon og Kommunenøkkelen 1996 – 97 og 2000 – 01 (for å få med alle kommunene i disse aktuelle årene) (jfr. for øvrig Vabo og Stigen 2000:37-38; Hovik og Stigen 2004: 28-32). Informasjonen fra kommunene som er med i Organisasjonsdatabasen for 2004 og 2008 sammenlignes altså med utviklingen for alle norske kommuner på 1990-tallet.

2008 at de har kommunestyrekomiteer i henhold til kommunelovens § 10a. Dette antallet er trolig for høyt. Flere av disse kommunene oppgir samtidig at de ikke har innført kommunestyrekomiteer i perioden.¹⁴

Spesialiseringsprinsipp for inndeling av utvalg og komiteer er gjengitt i Tabell 2.19. I analysen av 1996-tallene slo Gravdahl og Hagen (1997:23) fast at hovedutvalgsdominansen fra 80-tallet var på vikende front til fordel for en mer variert utvalgsstruktur. I analysen av 2000-tallene konkluderte Vabo og Stigen (2000:37) med at på tross av en tiltakende variasjon, så hadde det ikke skjedd store endringer fra 1996 til 2000. Hovik og Stigen (2004: 29) konkluderte med at det igjen hadde skjedd betydelige endringer fra 2000 til 2004.¹⁵ Undersøkelsen fra 2004 viste at funksjonsmodellen

¹⁴ Kun 11 kommuner er registrert med konsistente opplysninger som gjør at vi med stor sikkerhet kan si at de har innført komiteer i henhold til kommunelovens § 10a. Stikkprøver av kommunenes heimesider indikerer at en rekke av de andre 20 kommunene har innført ordning med komiteer før endringen i kommuneloven fra 2007. Det er dermed usikkert om disse tilfredsstillende alle krav til hva en kommunestyrekomité er i henhold til kommunelovens § 10a.

¹⁵ *Formålsmodell – tradisjonelle hovedutvalg*: Omfatter tradisjonell utvalgsorganisering inkludert (1) helse- og sosial, (2) skole/utdanning/oppvekst/barnehage, (3) teknisk (evt. bygningsråd) (4) kultur, og i tillegg ett eller flere av de følgende: (5) +/- miljø, +/- næring/tiltak, +/- landbruk, +/- plan. Ikke alle de fire opprinnelige behøver å være med, kultur kan være utelatt. Det er imidlertid forutsatt at ingen av de fire opprinnelige utvalgene på noen måte er blandet med disse øvrige. Eksempler på tilleggsutvalg og koblinger som er tillatt i kategorien tradisjonelle hovedutvalg: Landbruk og naturforvaltning, næring, miljø og ressurs, plan, miljø og næring, miljø og utvikling, næring og tiltaksutvalg.

Formålsmodell – andre typer: Kodet som dette når ett av de fire standardutvalgene er kombinert med hverandre eller andre saksområder. Eksempler er opplæring, oppvekst og kultur, skole og kultur, teknisk og miljø, næring og teknikk, miljø og teknikk, kultur og miljø, kultur og næring.

Funksjonsmodell: Kriteriet innført av Gravdahl og Hagen (1997:22,23) i 1996-undersøkelsen er benyttet: For å bli klassifisert som funksjonsmodell er minst oppgavene knyttet til drift (barnehager, undervisning og helse- og sosialtjenester) organisert i samme utvalg eller komité. Eksempler er oppvekst- og omsorgsstyret, drift/driftsstyre, levekår, livsløp.

Modell med formannskap og ett utvalg / komité. Utvalget som oppgis er stort sett enten ”utviklingsutvalg” eller et ”forvaltningsstyre”. Ordningen er så utbredt at vi har valgt å klassifisere denne i en egen gruppe for 2004-data.

Ingen faste politiske utvalg / komiteer. De kommunene som oppgir å ikke ha noen faste politiske utvalg / komiteer, eller kommunen har ikke oppgitt utvalg ut over kontrollutvalg, viltneimnd, administrasjonsutvalg, fast utvalg for plansaker, e.l.

var nesten like utbredt som formålsmodellen. 2008-undersøkelsen som rapporteres her, viser få endringer fra 2004 til 2008. Fortsatt er formålsmodellen noe mer utbredt enn funksjonsmodellen, men forskjellene er marginale. Begge modellene er valgt av vel 1/3 av kommunene.

Tabell 2.19 *Spesialiseringsprinsipp for inndeling av utvalg og komiteer 1992, 1996, 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).*

	1992	1996	2000	2004	2008
Formålsmodell, trad hovedutvalg	84,1 (365)	23,8 (103)	13,1 (56)	3,5 (12)	3,4 (11)
Formålsmodell. Andre typer	13,4 (58)	51,6 (223)	59,4 (253)	35,0 (119)	34,0 (109)
Funksjonsmodell	2,5 (11)	22,9 (99)	25,6 (109)	36,2 (123)	34,6 (111)
Modell med ett utvalg	-	-	-	4,4 (15)	7,8 (25)
Andre modeller	0,0 (0)	1,6 (7)	1,9 (8)	5,6 (19)	5,3 (17)
Inge faste utvalg eller komiteer	-	-	-	15,3 (52)	15,0 (48)
Sum	100 (434)	99,9 (432)	100 (426)	100 (340)	100 (321)

For 2008 baserer kategoriseringene seg på svar på spm9 (utvalgets navn) og spm10 (komiteens navn).

Knappt 8 prosent har valgt en ordning med kun ett utvalg i tillegg til formannskapet. Dette er trolig ofte en spesialform av funksjonsorganisering, der utvalget tar seg av enten driftsoppgavene eller utviklingsoppgavene, og formannskapet de andre saksstypene. Vel 5 prosent har valgt andre modeller. Dette er ofte modeller der ansvaret ikke er definert (for eksempel komité 1 2 og 3), eller alternative inndelinger. Totalt har 16 kommuner (5,8 % av 275) valgt å la ansvaret for saksområder veksle mellom utvalg / komiteer. (I 2004 var det 21 av 291 kommuner som oppga at de hadde en slik løsning). Som nevnt har 15 prosent en ordning uten faste utvalg eller kommunestyrekomiteer.

Andre modeller: Omfatter kommuner med komité 1,2,3,... hvor det ikke er spesifisert hva kommunene arbeider med, samt kommuner med alternativ inndeling i utvalg (tilsyn og rettigheter, klage og forhandlinger).

Fram til 2000 var formåls- eller funksjonsmodellene helt dominerende. I 2004 hadde omtrent $\frac{1}{4}$ av kommunene valgt andre løsninger. Utviklingen fra 2000 til 2004 representerte et tiltakende mangfold i valg av organisasjonsmodeller i norske kommuner (Hovik og Stigen 2004: 31). Utviklingen viste at det fantes andre alternativ til hovedutvalgsmodellen enn funksjonsmodellen. 2008-undersøkelsen viser at disse alternativene fortsatt er representert i relativt få kommuner.

Fra 1992 til 2004 ble det registrert en klar utvikling i retning stadig færre overordnede utvalg og komiteer. I 1992 var gjennomsnittlig antall utvalg 4,1 (N=432), i 1996 3,7 (N=370), i 2000 var det 3,4 (N=373), og i 2004 2,4 (N=344).¹⁶ Tilsvarende tall for 2008 er 2,3 utvalg / komiteer (N=321).¹⁷ Også på dette området synes altså endringene fra 2004 til 2008 å være små.

Et stort flertall av de overordnede utvalgene innstiller til kommunestyret (se Tabell 2.20). Færre innstiller til formannskapet. Det er små forskjeller mellom 2004 og 2008.

Tabell 2.20 *Antall overordnede politiske utvalg som innstiller til hhv kommunestyret og formannskapet i 2004 og 2008. prosentfordeling*

	2004	2008
Innstiller til kommunestyret	84,7	82,3
Innstiller til formannskapet	41,5	44,4
N	783	640

For 2008 baserer tallene seg på opplysninger gitt i svar på spm9.

¹⁶ Tallet for 1992 baserer seg på opptelling med utgangspunkt i Kommunenøkkelene (1992-93), mens tallene for 1996, 2000, 2004 og 2008 baserer seg på Organisasjonsdatabasens informasjon. Det er kun overordnede utvalg som er talt. Typiske overordnede utvalg er helse- og sosial, skole/utdanning/ oppvekst/barnehage, teknisk, kultur, miljø, næring/tiltak, landbruk, plan eller kombinasjoner av disse. Følgende typer av utvalg/komiteer er ikke regnet med: Administrasjonsutvalg, personalutvalg, likestillingsutvalg, arbeidsmiljøutvalg, kontrollutvalg, tilsynsutvalg, klagenemnd, klientutvalg, likningsnemnd, viltnemnd, landbruksnemnd, skogstyre, havnestyre og energistyre.

¹⁷ Gjennomsnittet for kommuner med faste utvalg var 2,6 utvalg (N=246), og for kommuner med kommunestyrekomiteer 2,9 komiteer (N=30).

Fylkeskommunene

Mens et flertall av fylkeskommunene i 2004 hadde politiske utvalg uten beslutningsmyndighet, har alle fylkeskommuner som har ordning med faste politiske utvalg i 2008 gitt disse beslutningsmyndighet. 10 av 17 fylkeskommuner har faste politiske utvalg. 7 fylkeskommuner har innført ordning med fylkestingskomiteer. Alle fylkeskommunene har altså enten faste utvalg eller komiteer.

Tabell 2.21 *Fylkeskommunenes utvalgs- og komitéorganisering, 1996, 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler. Absolutte tall i parentes*

	1996	2000	2004	2008
Faste politiske utvalg	100 (18)	100 (18)	100 (15)	59 (10/17)
- herav med beslutningsmyndighet	83,3 (15/18)	83,3 (15/18)	46,7 (7/15)	100 (10/10)
- herav uten beslutningsmyndighet	16,7 (3/18)	16,7 (3/18)	53,3 (8/15)	0,0 (0/10)
Fylkestingskomiteer	-	-	-	41 (7/17)
Ad hoc komiteer (ingen faste utvalg / komiteer)		-		0,0 (0/15)
Ingen utvalg eller komiteer				0,0 (0/15)

For 2008, spm7: "Har fylkeskommunen faste politiske utvalg (kommunelovens § 10) eller fylkestingskomiteer (kommunelovens § 10a) i tillegg til fylkesting og fylkesutvalg?"

Utvalgenes avgjørelsesmyndighet er kartlagt gjennom spm9.

Når det gjelder klassifiseringen av utvalsorganiseringen i fylkeskommunene, må en ta hensyn til at ansvaret for sjukehussektoren ble overført til staten fra 2002. Dette har medført at ingen fylkeskommuner har et eget utvalg for helse lenger. I den opprinnelige klassifiseringen av tradisjonell hovedutvalgsstruktur i fylkeskommunene, var kravet at fylkeskommunene hadde følgende utvalg: (1) utdanning, (2) samferdsel, og (3) helse, og evt. i tillegg kultur, næring, e.a. Det var forutsatt at ingen av utvalgene utdanning, samferdsel og helse på noen måte var blandet med disse øvrige. For 2004 og 2008 har vi valgt å behandle helse som en tilleggsfunksjon, dvs. at de fylkeskommunene som har et 'rent' utdanningsutvalg og samferdselsutvalg, og evt. ett eller flere tilleggsutvalg er klassifisert som å ha en tradisjonell hovedutvalgsmodell. Der disse oppgavene er lagt til utvalg som også har

ansvar for andre oppgaver, er fylkeskommunene klassifisert å ha en annen type formålsorganisering.

Det opprinnelige kravet til å ha en funksjonsmodell er at (drifts-) oppgavene knyttet til undervisning og helse og sosial var tillagt samme utvalg. Dette framstår i dag som for svakt. I 2004 og 2008 har vi valgt å benytte som kriterium at fylkeskommunen har et driftsutvalg, noe ingen fylkeskommuner har oppgitt.

Som det framgår av Tabell 2.22 dominerer formålsmodellen fortsatt fylkeskommunenes utvalgsorganisering, imidlertid da ofte i modifiserte utgaver i forhold til den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen. Kun to fylkeskommuner er registrert med andre modeller (Oppland og Aust Agder).

Tabell 2.22 *Spesialiseringsprinsipp for inndeling av utvalg og komiteer i fylkeskommunene 1992, 1996, 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).*

	1992	1996	2000	2004	2008
Formålsmodell, trad hovedutvalg	66,7 (12/18)	50,0 (9/18)	44,4 (8/18)	26,7 (4/15)	35,3 (6/17)
Formålsmodell. Andre typer	27,8 (5/18)	38,9 (7/18)	55,6 (10/18)	60,0 (9/15)	52,9 (9/17)
Funksjonsmodell	5,6 (1/18)	5,6 (1/18)	0,0 (0/18)	0,0 (0/15)	0 (0/17)
Andre modeller	0,0 (0/18)	5,6 (1/18)	0,0 (0/18)	13,3 (2/15)	11,8 (2/17)
Sum	100 (18)	100 (18)	100 (18)	100 (15)	100 (17)

For 2008 baserer kategoriseringene seg på svar på spm9 (utvalgets navn) og spm10 (komiteens navn).

Fylkeskommunene har kun unntaksvis forsøkt seg med en funksjonsbasert organisering. I 1992 var Hedmark fylkeskommune frifylke, og innførte en parlamentarismelignende modell som er klassifisert som funksjonsmodell fordi helse- og skole var sammenslått i utvalg for drift. I 1996 hadde Hordaland kommune en funksjonsbasert komitéinndeling. I følge opplysningene fra 2000 hadde alle fylkeskommunene falt tilbake til en formålsbasert modell. I 2004 hadde to fylker innført en ordning med komité 1, 2 og 3, der ansvaret for de ulike sakene veksler mellom komiteene. I 2008 har den ene av disse, Oppland, gått over til en inndeling i kommunalkomité, regionalkomité og internasjonal komité.

I 2008 var det til sammen 58 utvalg/komiteer i de 17 fylkeskommuner vi har registrert opplysninger om. Dvs. at det er i gjennomsnitt 3,4 utvalg / komiteer per fylke. I 2004 var gjennomsnittet 3,1 utvalg (N=15), i 2000 3,8 utvalg (N=18), i 1996 4,1 utvalg (N=18) og i 1992 4,9 utvalg (N=18). Nedgangen i antall faste politiske utvalg/komiteer synes altså å ha stoppet opp.

10 fylkeskommuner er altså i 2008 registrert med faste politiske utvalg. I 9 av disse fylkene innstiller utvalget til fylkestinget og i 6 fylker til fylkesutvalget.

2.4.2 Gjennomgående representasjon

Kommunene

Tabell 2.23 viser at omtrent 1/5 av alle kommunene praktiserer 100 prosent gjennomgående representasjon i de faste overordnede utvalgene, dvs. at kommunestyremedlemmer ivaretar alle verv i alle utvalg. Dette er en nedgang i forhold til 2004. Imidlertid er ikke kommuner med kommunestyrekomiteer med i tallene fra 2008. En del av de som oppgir å ha kommunestyrekomiteer i 2008 hadde en tilsvarende ordning i 2004, dvs. såkalte komiteer uten beslutningsmyndighet og bestående av utelukkende kommunestyremedlemmer. 9 prosent av kommunene oppgir i 2008 å ha kommunestyrekomiteer.

Tabell 2.23 *Gjennomgående representasjon – kommuner med gjennomgående representasjon i alle overordnede utvalg 2000, 2004 og 2008. Andel kommuner.*

	Kommunestyremedlemmer ivaretar alle verv i alle komiteer/utvalg		
	2000	2004	2008
Andel kommuner	0,15	0,24	0,20
N (totalt antall kommuner)	331	291	245

For 2008 bygger opplysningene på svar på spm9.

Svært få kommuner praktiserer gjennomgående representasjon i de fleste, men ikke alle, faste overordnede utvalg (tall ikke vist i tabell). Funnene fra 2000 og 2004 rapportert i Hovik og Stigen 2004: 37 bekreftes i undersøkelsen fra 2008. Kun en kommune har gjennomgående representasjon i tre av fire utvalg i 2008. Det kan tyde på at kommunene velger å innføre en ordning med gjennom-

gående representasjon som prinsipp – ved å gjøre dette gjeldende for alle overordnede utvalg. I 2008 var 69 prosent av alle medlemmer i faste overordnede utvalg også med i kommunestyret.¹⁸

Fylkeskommunene

Tre av ti fylkeskommuner med faste politiske utvalg praktiserer fullstendig gjennomgående representasjon (jf. Tabell 2.24). Nedgangen fra tidligere år kan trolig forklares ved at fylkeskommuner med såkalt komitémodell i 2004 (komiteer med innstillende, men ikke besluttende myndighet) har gått over til ordning med fylkestingskomiteer i 2008, og er dermed ikke med i beregningen i Tabell 2.24. Fylkestingskomiteene består utelukkende av fylkestingsrepresentanter.

Tabell 2.24 *Gjennomgående representasjon – fylkeskommuner med gjennomgående representasjon i alle overordnede utvalg 2000, 2004 og 2008. Andel fylkeskommuner.*

	Fylkestingsrepresentanter ivaretar alle verv i alle utvalg		
	2000	2004	2008
Andel fylkeskommuner	0,56	0,60	0,30
N (totalt antall fylkeskommuner)	18	15	10

For 2008 bygger opplysningene på svar på spm9.

308 av de 371 medlemmene av overordnede utvalg er fylkestingsrepresentanter. Kun to fylkeskommuner praktiserer ikke tilnærmet gjennomgående representasjon, Vestfold og Hordaland. Også forrige undersøkelse konkluderte med at fylkeskommunene som regel praktiserte tilnærmet gjennomgående representasjon (Hovik og Stigen 2004: 38)

2.5 Representasjon etter kjønn

Reglene om kjønnsmessig balanse i politiske utvalg er nedfelt i kommuneloven av 1992.¹⁹ Kravet er at hvert kjønn skal være

¹⁸ 3.471 av totalt 5.028 medlemmer av faste overordnede utvalg var også kommunestyremedlemmer.

¹⁹ Kommunalovens §§ 36, 27 og 38. Se også Kommunal- og regionaldepartementet (1999).

representert med 40 %. Dette gjelder også ved forholdstallsvalg. Ved slike valg skal hvert kjønn være representert med minst 40 % av de foreslåtte kandidater på det enkelte listeforslag, og tilsvarende fordeling sikres ved kandidatkåringen på den enkelte liste. Representanter for det underrepresenterte kjønn rykker med andre ord opp dersom kravet til kjønnsfordeling ikke er oppfylt. Også ved flertallsvalg gjelder opprykksregler for å oppfylle kvoteringsreglene.

Kravene til kjønnskvoltering er ikke absolutte for organ som ifølge loven bare skal bestå av medlemmer fra kommunestyret, det vil for eksempel si formannskapet og fylkesutvalget, og kommunestyrekomiteer etter kommunelovens § 10a. I disse tilfellene skal imidlertid reglene følges så langt det er mulig.

2.5.1 Kvinneandelen i de øverste politiske organene

Kommunene

De siste tiårene har kvinner blitt stadig sterkere representert i ulike folkevalgte organer. I 1967 var kvinneandelen i norske kommunestyre 10 %, mens den i 1979 var 23 % (Larsen og Offerdal 1994:75). I 1991 var kvinneandelen 28,4 %. Mens kvinneandelen i kommunestyrene er registrert i NSDs kommunedatabase, ble ikke kvinneandelen i formannskap registrert før etter valget i 2003. Organisasjonsdatabasen hadde derfor med spørsmål om dette fram til og med 2004. Opplysningene som presenteres nedenfor om kvinneandelen i kommunestyrene bygger altså for alle år på data hentet fra NSD /SSB. Det samme gjelder opplysninger om kvinneandelen i formannskapene for inneværende periode.

Tabell 2.25 viser at det har vært en klar økning siden da. I inneværende periode er kvinneandelen i kommunestyrene 37,2 %. Økningen fra forrige kommunestyreperiode er på to prosentpoeng, mens økningen fra perioden 1991 – 1995 er på 8,8 prosentpoeng. Kvinneandelen varierer mye, fra 60 % i Etnedal, Fosnes og Loppa til 11 % i Sirdal. De tre siste periodene har imidlertid ingen kommunestyre vært uten kvinnerepresentasjon.

Tabell 2.25 *Kvinneandel i kommunestyre og formannskap 1991 – 1995, 1995 – 1999, 1999 – 2003, 2003 – 2007 og 2007 – 2011. Gjennomsnitt, minimum og maksimum. N ∈ [336,435]*

	1991 - 1995	1995 - 1999	1999 - 2003	2003 - 2007	2007 - 2011
Kommunestyrene					
- gjennomsnitt	28,4	32,2	34,1	35,1	37,2
- maksimum	57,1	56,5	61,5	61,5	60,0
- minimum	0,0	0,0	8,0	17,2	11,0
Formannskapene					
- gjennomsnitt	27,6	36,1	37,6	37,9	42,0
- maksimum	80,0	80,0	60,0	80,0	80,0
- minimum	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Kilde kommunestyrene, 1991 – 2003 og 2007 – 2011: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD)/Statistisk sentralbyrå (SSB). 2003 – 2007: SSB (<http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalg/tab-2004-04-05-14.html>).

Kilde formannskapene, 1991 - 2007 organisasjonsdatabasen, 2007-2011: NSD.

42 % av medlemmene i formannskapet er i inneværende periode kvinner. Denne andelen varierer svært mye, fra 80 % i Flakstad til ingen i Sirdal. Kvinneandelen i formannskapet økte betydelig fra perioden 1991 – 1995 til perioden 1995 – 1999 (med 8,5 prosentpoeng). Etter en periode med liten vekst, er økningen igjen betydelig fra forrige til inneværende periode, hele 4,1 prosentpoeng.

Fylkeskommunene

I inneværende periode er 45 % av alle fylkestingsmedlemmer kvinner (jfr Tabell 2.26). Kvinneandelen i fylkestingene har økt jevnt fra begynnelsen av 1990-tallet, og er fortsatt økende. Kvinneandelen varierer fra 37,1 prosent i Østfold til 50,9 prosent i Nordland.

Tabell 2.26 *Kvinneandel i fylkesting og fylkesutvalg 1991 – 1995, 1995 – 1999, 1999 – 2003, 2003 – 2007 og 2007 – 2011.*
Gjennomsnitt, minimum og maksimum. N ∈ [13, 18]

	1991 – 1995	1995 – 1999	1999 – 2003	2003 – 2007	2007 – 2011
Fylkesting					
- gjennomsnitt	31,9	40,8	41,5	42,5	45,0
- maksimum	45,3	49,1	48,8	51,4	50,9
- minimum	30,9	31,4	35,6	33,3	37,1
Fylkesutvalg					
- gjennomsnitt		41,5	41,0	37,9	40,8
- maksimum		55,6	53,3	54,0	54,5
- minimum		27,2	27,2	22,0	22,0

Kilde Fylkestingene 1991-2007: SSB

(<http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalg/tab-2004-04-05-05.html>). 2007-2011: SSB: (<http://www.ssb.no/kommvalg/tab-2008-01-04-05.html>), 25.08.2008.

Kilde Fylkesutvalgene 1995-2007: Organisasjonsdatabasen. 2007-2011: SSB:

(<http://www.ssb.no/kommvalgform/tab-2008-01-29-13.html>), 25.08.2008

Andelen kvinner i fylkesutvalgene er i inneværende periode 40,8 %. Til forskjell fra i kommunene, er altså kvinneandelen betydelig lavere i fylkesutvalget enn i fylkestinget. Kvinneandelen i fylkesutvalgene har ikke økt fra første registreringsperiode i 1995-1999 til inneværende periode.

2.5.2 Kvinneandel i overordnede kommunale utvalg eller komiteer

Avgrensingen av hva som regnes som utvalg og komiteer varierer mellom kommunene og fylkeskommunene. Fra kommunenes side er det oppgitt detaljerte opplysninger om utvalg og komiteer som vi ikke vil regne som overordnede. For å gjøre datagrunnlaget ensartet har vi ekskludert de underordnede utvalgene. Dette er gjort på samme måte for 2008-, 2004- og 2000-tallene.²⁰ Analysen av kvinneandelen i overordnede kommunale og fylkeskommunale

²⁰ Typiske overordnede utvalg er helse- og sosial, skole/utdanning/oppvekst/barnehage, teknisk, kultur, miljø, næring/tiltak, landbruk, plan eller kombinasjoner av disse. I 2004 og 2000 er følgende typer av utvalg/komiteer ikke regnet med: Administrasjonsutvalg, personalutvalg, likestillingsutvalg, arbeidsmiljøutvalg, kontrollutvalg, tilsynsutvalg, klagenemnd, klientutvalg, likningsnemnd, viltnemnd, landbruksnemnd, skogstyre, havnestyre og energistyre.

utvalg eller komiteer inngikk ikke i rapporten fra Organisasjonsdatabasen i 1996. NIBR gjennomførte imidlertid en spesialanalyse av disse dataene på oppdrag fra Kommunal- og arbeidsdepartementet, slik at vi i noen grad er mulig å sammenligne resultater fra 1996 med data fra senere år.²¹ Kravet til hva som var et overordnet utvalg var imidlertid strengere i 2000 og 2004, enn i 1996. Det medfører at færre utvalg analyseres i 2004 og 2000 enn i 1996. Data skulle likevel, gitt at det ikke er store skeivheter når det gjelder kvinnerepresentasjon i over- og underordnede utvalg, være sammenlignbare. Det må imidlertid tas hensyn til denne forskjellen i tolkningen av resultatene.

Kommunene

Den totale kvinneandelen i utvalgene er i 2008 45 % (jf. Tabell 2.27), dvs. noe over kommunelovens krav om representasjon med 40 % av begge kjønn. Resultatet er omtrent identisk med hva andelen var i 2000 og 2004, og noe høyere enn i 1996, - da kvinneandelen i utvalgene var 39 %.

Tabell 2.27 *Kvinneandelen i utvalgene i kommunene i 1996, 2000 og 2004*

	1996	2000	2004	2008
Antall kvinner	5.025	3.787	2.689	2.243
Antall totalt	12.742	8.705	6.321	5.028
Andel kvinner	0,39	0,44	0,43	0,45

For 2008 bygger opplysningene på svar på spm9.

Kommunestyrekomiteene er ikke med i Tabell 2.27 over. Kvinner utgjør 37,4 % (eller 258 av 690) av komitémedlemmene i 2008.

I Tabell 2.28 rapporteres andelen kvinner sett i forhold til om kommunestyrerepresentantene ivaretar alle verv som medlemmer av utvalgene eller ikke (det vil si om det er gjennomgående representasjon eller ikke).

²¹ Se brev fra Kommunal- og arbeidsdepartementet datert 21.10.96 og brev fra Norsk institutt for by- og regionforskning 24.09.96 og 29.09.96.

Tabell 2.28 *Kvinneandel i utvalgene/ komiteene avhengig av om kommune- styrerepresentanter ivaretar alle verv i utvalget/ komiteen eller ikke i 1996, 2000, 2004 og 2008*

	Kommunestyrerepresentantene ivaretar alle verv i utvalg / komiteer			
	1996	2000	2004	2008
Antall kvinner	1.937	778	529	343
Antall totalt	5.086	1.932	1.354	785
Andel kvinner	0,38	0,40	0,39	0,44
	Kommunestyrerepresentantene ivaretar ikke alle verv			
	1996	2000	2004	2008
Antall kvinner	2,829	2.959	2.160	1900
Antall totalt	6.949	6.661	4.967	4243
Andel kvinner	0,40	0,44	0,43	0,45

Selv om forskjellene ikke er store, viser tallene at kvinneandelen i alle perioder er noe mindre i utvalg hvor kommunestyremedlemmene ivaretar alle verv, enn der dette ikke er tilfelle. I 2008 er forskjellen imidlertid bare ett prosentpoeng.

I 2008 registrerte vi også antall utvalg med kvinnelige ledere. 30 % av de registrerte faste overordnede utvalgene har kvinnelig leder (eller i 192 av 640 utvalg). Vi har data om hvorvidt leder av utvalget er kvinne for utvalgene i 265 kommunene.²² Tabell 2.29 nedenfor gjengir andel utvalg med kvinnelige ledere i kommunene.

Tabell 2.29 *Andel kommuner med ulik andel kvinnelige ledere i faste overordnede utvalg i 2008 prosentandel (N=265).*

Andel kvinnelige ledere i utvalg	Andel kommuner (prosent)
Ingen kvinnelige ledere	47,5
Mellom 1 og 49 prosent	19,3
50 prosent kvinnelige ledere	20,0
Mellom 51 og 99 prosent	6,8
100 prosent kvinnelige ledere	6,4

Opplysningene bygger på svar på spm9.

Som vi ser har nesten halvparten av kommunene ingen kvinnelige utvalgsledere.

²² Unntatt er kommuner uten faste overordnede utvalg og kommuner som ikke har krysset av på opplysninger om utvalgenes sammensetning, funksjon og ledelse.

Fylkeskommunene

I Tabell 2.30 fremkommer kvinneandelen i utvalgene/komiteene i fylkeskommunene. Kvinneandelen i fylkeskommunenes overordnede utvalg er 46,6 prosent. Det har bare vært en svak økning i kvinneandelen siden 1996.

Tabell 2.30 *Kvinneandelen i utvalgene/ komiteene i fylkeskommunene i 1996, 2000, 2004 og 2008*

	1996	2000	2004	2008
Antall kvinner	395	339	231	173
Antall totalt	914	763	508	371
Andel kvinner	0,43	0,44	0,46	0,47

For 2008 bygger opplysningene på svar på spm9 og spm10.

Som nevnt har 8 av 18 fylkeskommuner ordning med fylkestingskomiteer og ikke utvalg. 7 av disse har svart på antall kvinner i komiteene. Av 200 komitemedlemmer, er 92 kvinner. Det utgjør en andel på 46%, dvs. omtrent identisk med andelen kvinner i de politiske utvalgene.

9 av 33 politiske utvalg har kvinnelig leder i 2008, dvs. 27 prosent. I to av de 10 fylkeskommunene med politiske utvalg, har halvparten av utvalgene kvinnelig leder. I seks fylker er 1 av 3 eller 4 utvalgsledere kvinner, og i to fylker er ingen utvalgsledere kvinner.

2.6 Lokale utvalg – omfang, rekrutteringsmåte og myndighet

I kartleggingen av kommunedelsutvalg eller lokale utvalg, skiller vi mellom utvalg opprettet av kommunen med hjemmel i kommune-lovens § 12, andre utvalg opprettet av kommunen og lokalutvalg og lignende som kommunen samarbeider med. Bakgrunnen var en undersøkelse fra 1997 som viste at relativt mange kommuner enten hadde opprettet kommunedelsutvalg eller samarbeidet med områdeutvalg (Røiseland 1998).

I 2008 er det 44 prosent av kommunene (136 av 309 kommuner) som oppgir at de enten har opprettet kommunedelsutvalg/ lokalutvalg eller samarbeider med slike. Dette er nærmest identisk

med tallene registrert i 2004, andelen var da 43 %, som var en økning i forhold til 2000, da andelen var 39 %.

Blant de kommunene som samarbeider med lokale utvalg, er det fortsatt absolutt mest vanlig å samarbeide med lokalutvalg som ikke er opprettet av kommunen selv (75,7 % eller 103 av 136 kommuner). Andelen kommuner som oppgir å ha opprettet lokale utvalg med hjemmel i kommunelovens § 12 (vel 8 % i 2008) eller andre typer lokalutvalg (vel 27 % i 2008) er stabil over tid (Tabell 2.31).

Tabell 2.31 *Fordeling mellom ulike typer lokale utvalg kommunene samarbeider med i 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes) 2000: N=356, 139; 2004: N=333, 143; 2008: N=309, 136*

	2000	2004	2008
Andel kommuner som samarbeider med lokalutvalg	39% (139)	43% (143)	44% (136)
Av disse :			
-Kommune-/bydelsutvalg som kommunen selv oppgir er opprettet med hjemmel i kommunelovens § 12	6,5 (9)	5,6 (8)	8,1 (11)
-Annen type lokalt utvalg opprettet av kommunen (lokalutvalg, bydelsutvalg, nærmiljøutvalg)	31,7 (44)	26,6 (38)	27,9 (38)
-Lokallag, bygdelag og velforeninger som kommunen samarbeider med	71,2 (99)	80,4 (115)	75,7 (103)

For 2008, spm14a: "Finnes noen av de følgende typer lokale utvalg i kommunen?" Andelen som er oppgitt å samarbeide med lokale utvalg er de som ikke har krysset av på svaralternativet "Nei, ingen lokale utvalg".

Kun 11 kommuner oppgir altså at de har kommune-/bydelsutvalg opprettet med hjemmel i § 12 i kommuneloven, hvorav fem er de samme som i 2004.²³ Dette reflekterer etter all sannsynlighet at mange kommuner har en for snever eller uklar fortolkning av hva som er et kommune-/bydelsutvalg etter kommunelovens § 12. Tallene indikerer sannsynligvis at kommunene forutsetter at det

²³ I 2000 oppga følgende kommuner at de har kommune-/bydelsutvalg opprettet i medhold av kommunelovens § 12: Fredrikstad, Oslo, Drammen, Stavanger, Suldal, Bergen, Forsand, Skien og Sandnes. I 2004 oppga følgende kommuner å ha § 12-utvalg: Oslo, Sandnes, Stavanger, Ålesund, Fræna, Bodø, Tromsø, Porsanger. I 2008 gjaldt dette Oslo, Grue, Skien, Sandnes, Stavanger, Bergen, Ålesund, Bodø, Leirfjord, Hemnes og Tysfjord.

lokale utvalget må ha avgjørelsesmyndighet for å kunne betraktes som et § 12 utvalg. Det er imidlertid ikke et krav etter loven, selv om forarbeidene til kommuneloven synes å forutsette at utvalgene gis rimelig stor grad av avgjørelsesmyndighet, og at opprettelse av slike utvalg dermed gjøres som et ledd i politisk desentralisering av myndighet. I realiteten er alle utvalg med geografisk begrenset virkeområde, og hvor medlemmene er oppnevnt av kommunestyret, å betrakte som kommunedelsutvalg etter kommunelovens § 12. Det er derfor sannsynlig at flere kommuner har opprettet kommunedelsutvalg uten å være klar over at disse egentlig kan betraktes som § 12-utvalg.²⁴

Dersom vi legger denne fortolkningen til grunn, er alle lokale utvalg som er *oppnevnt av kommunestyret* å betrakte som § 12-utvalg. Dette innebærer at det var 30 kommuner i stedet for 11 som hadde § 12-utvalg i 2008, 29 kommuner (og ikke 8) i 2004, og 30 kommuner (ikke 9) i 2000. Som det framgår av Tabell 2.32 hadde dermed 68 prosent som hadde opprettet lokale utvalg et § 12-utvalg i 2008. I 2004 var tilsvarende andel 66 % og i 2000 58 %. De øvrige hadde andre typer lokale utvalg opprettet av kommunen, men hvor medlemmene altså ikke er oppnevnt av kommunestyret.²⁵

²⁴ Denne tolkningen fremkommer i brev fra Kommunal- og regionaldepartementet i forbindelse med forespørsel om deltakelse fra NIBR i referansegruppe for revisjon av lovgrunnlaget for kommunedelsorganisering. Se brev datert 30.05.2000.

²⁵ Spørsmålet om rekrutteringsmåte er kun stilt til de kommunene som oppgir at de har opprettet et kommune-/bydelsutvalg med hjemmel i § 12 eller har oppnevnt annen type utvalg. Spørsmålet er med andre ord ikke relevant for kategorien "lokallag, bygdelag og velforeninger" som kommunene oppgir å samarbeide med.

Tabell 2.32 *Rekrutteringsmåte til lokale utvalg, 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N=52; 2004:N=44; 2008: N=44*

	2000	2004	2008
Oppnevnt av kommunestyret (§ 12-utvalg)	57,7 (30)	65,9 (29)	68,2 (30)
Rekruttert gjennom direkte valg i forbindelse med kommunestyrevalg	1,9 (1)	9,1 (4)	11,4 (5)
Rekruttert gjennom direkte valg på lokalt folkemøte	25,0 (13)	22,7 (10)	11,4 (5)
Rekruttert ved at frivillige foreninger peker ut	28,8 (15)	20,5 (9)	38,6 (17)
Annen rekrutteringsmåte	5,8 (3)	9,1 (4)	2,3 (1)

For 2008, spm14b: ”Hvordan rekrutteres medlemmene til de lokale utvalgene som er opprettet av kommunestyret (altså de to første typene i spørsmål 14a)”.

Som vi ser av Tabell 2.32 er oppnevning av kommunestyret den vanligste rekrutteringsmåten til lokale utvalg i kommunene. Det er imidlertid ikke noe entydig mønster med hensyn til hvorvidt denne oppnevningen skjer på partipolitisk grunnlag eller ikke. 13 av de 29 aktuelle kommunene (45 %) oppgir i 2008 at de lokale utvalgene er oppnevnt på partipolitisk grunnlag, identisk med andelen i 2004, og nesten den samme som i 2000. For de som ikke er § 12-utvalg er det i 2008 vanligst at medlemmene utpekes av frivillige foreninger. Det synes å være en tendens til at stadig færre rekrutteres gjennom direkte valg på folkemøter. Antallet kommuner dette gjelder er imidlertid få, så en skal være forsiktig med å trekke konklusjoner om utviklingstrekk på basis av disse tallene. Rekruttering gjennom direkte valg i forbindelse med kommunestyrevalg praktiseres av Oslo, Bygland, Forsand, Bodø og Lurøy kommuner.

Tabell 2.33 gir en oversikt over hvilken myndighet de lokale utvalgene er gitt på ulike saksområder i de kommunene som oppgir å ha opprettet lokale utvalg. Kommunene ble bedt om å oppgi om utvalget er involvert som høringsinstans, som ”samarbeidspartner” eller om utvalget har driftsansvar. Med ”samarbeidspartner” menes at det lokale utvalget ikke bare responderer på høringsaker fra kommunen, men at de

samarbeider med kommunen over tid om å utvikle bestemte tiltak innenfor et gitt område.²⁶

Tabell 2.33 *Involvering av lokale utvalg på ulike områder, 2000, 2004 og 2008. Antall kommuner. 2000: N ∈ [31,50], 2004: N ∈ [37,41]; 2008: N ∈ [34,39]*

Saksområde	Involvert som høringsinstans			Involvert som "samarbeidspartner"			Har driftsansvar		
	2000	2004	2008	2000	2004	2008	2000	2004	2008
Areal- og reguleringsaker	33	25	25	12	14	6	-	-	-
Kommuneplanlegging	27	23	24	18	15	10	-	-	-
Tekniske spørsmål (samferdsel, veilys, boligtilrettelegging, miljø etc.)	22	15	20	14	18	12	-	1	0
Kultur og friluftsliv	16	18	15	22	14	10	4	2	2
Helse- og sosial	22	12	17	7	6	3	3	2	1
Pleie og omsorg	22	12	17	6	6	4	3	2	1
Skole og barnehage	28	15	18	6	12	9	2	2	1
Næringsutvikling, stedsutvikling	19	12	18	22	18	12	0	3	1
Tiltak for grupper (eldre, barn, unge etc.)	19	13	14	16	20	12	3	3	1

For 2008, spm14d: "På hvilken måte er de lokale utvalgene som er opprettet av kommunestyret (...) involvert i arbeidet med følgende saksområder?"

Sammenlignet med 2000 og 2004-dataene ser vi at det i 2008 er små endringer med hensyn til antallet kommuner som har gitt de ulike lokalutvalgene driftsansvar på ulike områder. Det er derimot en tendens til at færre kommuner involverer lokale utvalg som

²⁶ Kommunene ble bedt om å sette ett kryss per saksområde. I de tilfelle hvor kommunen har markert flere kryss per område, er kun det alternativet som innebærer størst involvering av det lokale utvalget kodet. For eksempel: Dersom kommunen har markert at det lokale utvalget både er involvert som høringsinstans, som samarbeidspartner og at det har driftsansvar, er dette kodet som "driftsansvar".

”samarbeidspartner” i 2008 enn i 2004. Fra 2000 til 2004 var ikke utviklingen entydig på tvers av saksfelt. I 2008 er det normale at lokalutvalgenes rolle er begrenset til å være høringsinstans for alle saksområder. I 2004 var det for flere saksfelt vel så vanlig at de var gitt en rolle som samarbeidspartner.

2.7 Frikjøp av politikere – hel og deltidspolitikere

Av kommunelovens § 40 følger at arbeidstakere har rett til permisjon fra sitt arbeid i 4 år eller for resten av valgperioden for å utføre heltids- eller deltids kommunalt eller fylkeskommunalt verv. Denne ordningen ble innført i 1999. Tidligere hadde kommune- styrerepresentantene kun rett til permisjon for å delta på møter. Selv om reglene om permisjon etter loven i og for seg ikke har direkte med frikjøp av politikere å gjøre, så henger disse forholdene naturlig sammen.

I debatten om nye organisasjonsformer, nye arbeidsformer og politikerroller er det blant annet fokusert på muligheten for, og effekten av, frikjøp av politikere som gir dem mulighet for å konsentrere seg om sine politiske verv på heltid eller deltid. Fordeler med frikjøp kan for det første være at politikerne får større mulighet til å være tilgjengelige for befolkningen; for det andre kan det gi politikerne bedre mulighet for å utrede og sette seg inn i saker og fremme innstillinger. Det forventes å gi saksinnsikt og kunnskap som både kan komme politikerne til gode i forhold til egne velgere, og i forhold til administrasjonen. Det kan også tenkes å lette rekrutteringen til politiske verv. På den annen side kan en frykte at flere politikere på hel- eller deltid vil føre til en uønsket profesjonalisering av politikken og bryte ned ombudsmannsideologien. Mange har også fryktet at det vil føre til et A- og B-lag i politikken (Bukve 1991, Larsen og Offerdal 1990, 1994, Vabo 1996).

I Organisasjonsdatabasen er andelen politikere som er frikjøpt – på deltid eller heltid – kartlagt. Spørsmålsstillingen er imidlertid forskjellig ved de ulike registreringstidspunktene, spesielt når det gjelder registreringen av stillingsandelen for deltidspolitikere. Dette

må tas i betraktning når datamaterialet analyseres.²⁷ Heltid er på alle undersøkelsestidspunktene brukt om frikjøp hele uken, altså 5 dager, slik at dataene fra de tre tidspunktene her er helt sammenlignbare.

Kommunene

Tabell 2.34 gir en oversikt over andelen deltids- og heltids-politikere i kommunen i 2000, 2004 og 2008²⁸. Tabellen viser for det første at andelen ordførere som har en stillingsandel i kommunen har gått ned fra 2000 til 2008. Mens nesten alle kommunene som besvarte spørreskjemaet i 2000 oppga at ordføreren var frikjøpt (99%), er andelen i 2008 nede i 84 %. Andelen ordførere som er frikjøpt på heltid har ligget rundt 80 % alle tre tidspunktene. Det er særlig andelen der ordfører er frikjøpt på deltid som har gått ned, fra 15 % i 2000 til 6 % i 2008.

Blant varaordførerne er 40 % frikjøpt, de aller fleste på deltid. Det har skjedd en vesentlig økning i andelen frikjøpte varaordførere fra 2004, da andelen var omtrent 31 %. I både Oslo og Bergen er byrådene frikjøpt på heltid.²⁹

For øvrig er det relativt uvanlig med frikjøp av andre kommune-politikere. Tre kommuner har oppgitt å ha andre politikere på heltid, dette er Oslo, Trondheim og Narvik.

²⁷ I 1996 var svarkategoriene: Mindre enn 2 dager, 2 – 4 dager, og mer enn 4 dager. I 2000: 1 – 2 dager, 3 – 4 dager, 5 dager. I 2004 og 2008: inntil 1 dag pr. uke, 1-2 dager pr. uke, 3-4 dager pr. uke og 5 dager pr. uke, i tillegg til ingen stillingsandel. I analysen har vi slått sammen alle svarkategoriene slik at deltid omfatter frikjøp til og med 4 dager i uken. Andelen politikere i deltidsstilling ser tilsynelatende ut til å være på topp i 1996. Det er et gjennomgående trekk for mange typer verv at andelen med deltidsverv er rapportert å være mye høyere i 1996 enn i 2000. Her reflekterer imidlertid tallene at det var en lavere terskel for å registrere frikjøp som deltidsverv i 1996-undersøkelsene enn i senere undersøkelser. I 2008 spurte vi etter kun ordfører, varaordfører, kommunalråd og andre politikere – dvs. en større samlekategori for andre politikere – siden svært få kommuner har ordninger der politikere ut over ordfører og varaordfører er frikjøpt.

²⁸ Da 1996-undersøkelsen opplagt har registrert for høye andeler med deltidsstilling, er disse ikke tatt med i tabellen. Tallene lar seg ikke sammenligne med de senere registreringene.

²⁹ Andre kommuner som har oppgitt frikjøp av kommunalråder er dette angitt under kategorien andre politikere.

Tabell 2.34 *Andel deltids- og heltidspolitikere i kommunene 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N=372, 2004: N=347, 2008: N ∈ [184, 316]*

Type verv	2000		2004		2008	
	Deltid	Heltid	Deltid	Heltid	Deltid	Heltid
Ordfører	15,3 (57)	83,3 (310)	13,0 (45)	77,2 (268)	5,7 (18)	78,2 (247)
Varaordfører	26,3 (98)	2,7 (10)	28,2 (98)	3,1 (10)	38,0 (112)	2,7 (8)
Byråd/ kommunaleråd	0,0 (0)	0,3 (1)	0,0 (0)	0,6 (2)	0 (0)	1,0 (2)
Andre politikere					12,0 (31)	1,2 (3)

For 2008, spm20: "Vi ber om at du for hver type verv i oversikten angir om den/de folkevalgte har gjort krav på permisjon i fire år fra sin stilling hos arbeidsgiver (med hjemmel i kommuneloven § 40 nr. 1), og hvor stor stillingsandel de (eventuelt) har som folkevalgte i kommunen."

Organisasjonsdatabasen registrerer altså ingen tegn til en økende profesjonalisering av politikerrollen, når vi bruker frikjøp som mål på dette. Det er kun vanlig med frikjøp for ordførere, og da i heltidsstilling, og for varaordførerne i deltidsstilling. For de andre typene verv praktiseres frikjøp i svært liten grad, og da nesten utelukkende som deltid.

Fylkeskommunene

Dataene som beskriver frikjøp av politikere i fylkeskommunene er rapportert i Tabell 2.35.

I 2008 er ikke lenger alle fylkesordførere på heltid. Faktisk har to av fylkeskommunene oppgitt at ordfører ikke har gitt krav på permisjon for noen stillingsandel. Også andelen av fylkesvaraordførerne på heltid er redusert. Derimot øker antallet fylkeskommuner der komitéledere, opposisjonsledere og gruppeledere har permisjon fra sitt arbeid på hel- eller deltid.

Tabell 2.35 *Andel deltids- og heltidspolitikere i fylkeskommunene 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes)*

Type verv	2000		2004		2008	
	Deltid	Heltid	Deltid	Heltid	Deltid	Heltid
Fylkesordfører	0,0 (0/18)	100 (18/18)	0,0 (0/15)	100 (15/15)	6,3 (1/16)	81,3 (13/16)
Fylkesvaraordfører	22,2 (4/18)	72,2 (13/18)	40,0 (6/15)	60,0 (9/15)	20,0 (3/15)	40,0 (6/15)
Fylkesråd	0,0 (0/18)	5,6 (1/18)	0,0 (0/15)	13,3 (2/15)	0,0 (0/4)	100 (4/4)
Ordinære fylkes- utvalgsmedlemmer	38,9 (7/18)	0,0 (0/18)	20,0 (3/15)	6,7 (1/15)	22,2 (2/9)	11,1 (1/9)
Utvalgs-/komite- ledere	33,3 (6/18)	11,1 (2/18)	26,7 (4/15)	13,3 (2/15)	30,8 (4/13)	38,5 (5/13)
Opposisjonsledere	5,6 (1/18)	16,7 (3/18)	20,0 (3/15)	26,7 (4/15)	20,0 (2/10)	40,0 (4/10)
Gruppeledere	11,1 (2/18)	11,1 (2/18)	20,0 (3/15)	13,3 (2/15)	16,6 (2/12)	41,7 (5/12)

For 2008: "Vi ber om at du for hver type verv i oversikten angir om den/de folkevalgte har gjort krav på permisjon i fire år fra sin stilling hos arbeidsgiver (med hjemmel i kommuneloven § 40 nr.1), og hvor stor stillingsandel de (eventuelt) har som folkevalgte i fylkeskommunen."

Som vi ser fungerer fylkesrådene i alle fylkene med parlamentarisk modell på hel tid i 2008.

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

Kartleggingene i 1995, 1996, 2000 og 2004 av delegasjon fra politikerne til administrasjonen viste en tydelig tendens. Trenden gikk i retning av betydelig delegasjon av myndighet fra politiske organer til administrasjonen, både i fylkene og kommunene. Databasen har opplysninger om i hvilken grad denne trenden har gitt seg uttrykk i konkrete budsjettfullmakter til administrasjonen og i økte fullmakter i personalforvaltnings- og organisasjonsspørsmål. I tillegg kartlegges det i hvilken grad fullmaktene er delegert videre nedover i administrasjonen til overordnede enheter/etater og til enkeltvirksomheter/ bedrifter.

Kommunene

Tabell 2.37 gir en oversikt over administrasjonssjefens fullmakter og plikter i økonomiske saker i kommunene. Kartleggingen viser at administrasjonssjefen har anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme i knapt 70 prosent av kommunene. Dette tilsvarer nivået fra 2004. Andelen som har anledning til å foreta budsjettjusteringer på utgiftssida (såkalt ”merinntektsfullmakt”) er imidlertid noe redusert, fra 66 % i 2004 til 58 % i 2008. Forskjellen kan skyldes endringer i spørsmålsformuleringen.³⁰ Kommuner som har ordninger som i prinsippet gir administrasjonssjefen anledning til å overføre overskudd til neste års budsjett er på 26 %, og noe høyere enn i 2004. Andelen kommuner som har ordninger som innebærer at administrasjonssjefen har plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett er 20 %, som er marginalt lavere enn i 2004. Tendensen med økt delegering til administrasjonssjefen i økonomiske saker som vi observerte de første åra etter tusenårsskiftet har altså ikke fortsatt den siste perioden. Endringene fra 2004 til 2008 er små og ikke entydig.

³⁰ I 2004 spurte vi etter om administrasjonssjefen hadde ”anledning til å overskride vedtatte driftutgifter når dette motsvares av økte inntekter (”merinntektsfullmakt”). I 2008 spurte vi etter ”anledning til å foreta budsjettjusteringer på utgiftssiden når dette motsvares av økte inntekter (”merinntektsfullmakt”)”. Også de to neste delspørsmålene er endret noe fra 2004 til 2008. I 2004 spurte vi om administrasjonssjefen hadde ”anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett”, i 2008 om kommunen har ”insitamentordning som i prinsippet gir administrasjonssjefen anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett?”. I 2004 spurte vi om ”plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett”, i 2008 om kommunen har ”ordninger som i prinsippet gjør at administrasjonssjefen er pliktig til å dekke inn underskudd på neste års budsjett”.

Tabell 2.36 *Delegasjon til administrasjonssjefen i budsjettsaker 2000, 2004 og 2008, og andel administrasjonssjefer som videredelegerer disse fullmaktene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [351,360]. 2004: [320,332]. 2008: [310, 313].*

Andel som har:	2000		2004		2008	
	Deleg til adm-sjefen	% av disse videre-delegert	Deleg til adm-sjefen	% av disse videre-delegert	Deleg til adm-sjefen	% av disse videre-delegert
Anledning til å omdisponere brutto budsjett	61,4 (218)	77,5 (169)	70,6 (230)	73,0 (168)	68,6 (214)	70,1 (150)
Anledning til å foreta budsjettjusteringer på utgiftssiden når dette motsvares av økte inntekter ("merinntektsfullmakt")	54,2 (195)	71,2 (139)	66,2 (217)	66,8 (145)	58,5 (182)	72,0 (131)
Anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett	13,1 (47)	57,4 (27)	20,5 (68)	50,0 (34)	25,9 (81)	59,3 (48)
Plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett	11,4 (40)	60,0 (24)	22,8 (73)	52,0 (38)	20,3 (63)	66,7 (42)

For 2008, spm23: "Hvor fritt kan administrasjonssjefen/ leder for overordnet enhet/etat eller enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter disponere over følgende ressurser (altså uten detaljert godkjenning av politisk organ)?"

Det er heller ingen klar tendens til at administrasjonssjefen i større omfang videredelegerer fullmakter i budsjettsaker videre nedover i administrasjonen i 2008 enn i 2004. "Merinntektsfullmakt" og anledning til å overføre overskudd og plikt til å dekke inn underskudd videredelegeres i noe større omfang i 2008 enn i 2004, mens anledning til å omdisponere brutto budsjett videredelegeres i noen færre tilfeller i 2008 enn i 2004. I 2004 konkluderte vi med at slik videredelegering i økende omfang skjedde helt ned til enkeltvirksomheter og institusjoner, og ikke kun til overordnede enheter/etater.. I Tabell 2.37 nedenfor angir vi tall for slik videredelegering.

Tabell 2.37 *Videredelegasjon til type enheter i budsjettsaker 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N € [24,169]. 2004: [34,168]. 2008: [63, 214].*

Andel som har:	Type enhet videredelegert til								
	2000			2004			2008		
	Hoved- enheter	Institu- sjon/ bedrift	Begge deler	Over- ordnet enhet/ etat	Enkelt virk- somh/ bedrift	Begge deler	Over- ordnet enhet/ etat	Enkelt virk- somh/ Bedrift	Begge deler
Anledning til å omdisponere brutto budsjett	67,4 (114)	10,1 (17)	22,5 (38)	45,2 (76)	42,5 (71)	12,5 (21)	39,3 (59)	37,3 (56)	23,3 (35)
Anledning til å foreta budsjettjusteringer på utgiftssiden når dette motsvares av økte inntekter ('merinntektsfullmakt')	73,4 (102)	10,8 (15)	15,8 (22)	45,5 (66)	43,4 (63)	11,0 (16)	36,6 (48)	38,9 (51)	24,4 (32)
Anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett	63,0 (17)	22,2 (6)	14,8 (4)	38,2 (13)	50,0 (17)	11,8 (4)	27,1 (13)	41,7 (20)	31,3 (15)
Plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett	62,5 (15)	25,0 (6)	12,5 (3)	36,8 (14)	52,6 (20)	10,5 (4)	28,6 (12)	47,6 (20)	20,8 (10)

For 2008, spm23.

I 2008 er det mer vanlig enn tidligere år å videredelegere slike budsjettfullmakter til både ledere av overordnede enheter og enkeltvirksomheter.

Kartleggingen i 2008 viser altså at det ikke er noen tendens til økende grad av delegasjon på det økonomiske området til administrasjonssjefen. Som i 2004 er det vanligst å delegere adgangen til å omdisponere brutto budsjett. Denne er oftest også delegert videre. Det er heller ikke uvanlig at administrasjonssjefen har såkalt "merinntektsfullmakt", og også denne fullmakten blir svært ofte delegert videre nedover i administrasjonen. Minst vanlig er det å gi administrasjonen anledning til å overføre hele eller deler av overskuddet til neste års budsjett, og å gi administrasjonssjefen plikt til å dekke inn underskuddet på neste års budsjett. Vi ser

ingen økning i andelen som videredelegerer ansvaret nedover i organisasjonen. Mens det i fra 2000 til 2004 var en klar tendens til at det ble betydelig mer vanlig å delegere ansvar og myndighet helt ned til virksomhets- eller institusjonsnivå, og ikke kun til etatsnivå, er det i siste periode blitt mer vanlig at slike fullmakter delegeres til begge nivå.

Når det gjelder *personal- og organisasjonssaker* viser kartleggingene en fortsatt tendens til økt delegering til administrasjonssjefen, også fra 2004 til 2008. Tabell 2.38 viser at 60 % av administrasjonssjefene nå har anledning til å ansette personale på toppsjefsnivå. Den tilsvarende andelen i 2004 var 46 %. Over halvparten av administrasjonssjefene som har slik myndighet har videredelegert denne til leder på lavere nivå, som også er en klar økning fra 2004.

Tabell 2.38 *Delegasjon til administrasjonssjef i personal- og organisasjonsaker, 2000, 2004 og 2008, og andel som videredelegerer disse fullmaktene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [355,363] 2004: N ∈ [326, 337] 2008: N=314*

Andel som har:	2000		2004		2008	
	Deleg til adm-sjefen	% av disse videre-delegert	Deleg til adm-sjefen	% av disse videre-delegert	Deleg til adm-sjefen	% av disse videre-delegert
Anledning til å ansette alt personale, også toppledere/etatssjefer	22,6 (81)	30,8 (25)	46,0 (150)	25,3 (38)	60,5 (190)	57,4 (109)
Anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger	43,8 (159)	8,8 (14)	75,4 (254)	10,6 (27)	83,8 (263)	14,8 (39)
Anledning til å godkjenne resultat av lokale lønnsforhandlinger ³¹					68,5 (215)	21,9 (47)
Anledning til å foreta interne omorganiseringer	64,8 (230)	28,3 (65)	79,9 (263)	26,6 (70)	82,2 (258)	40,7 (105)

For 2008, spm23.

Når det gjelder administrasjonens myndighet til å føre lokale lønnsforhandlinger viser tabellen at administrasjonssjefen ble gitt slik anledning i 84 % av kommunene i 2008. Denne andelen har økt betraktelig siden 2004, og er nesten fordoblet sammenlignet med 2000. I 2008 spurte vi også om administrasjonssjefen hadde anledning til å godkjenne resultatet av slike forhandlinger på kommunens vegne, noe hun/han har i 68 % av tilfellene. Av Tabell 2.39 ser vi at delegert myndighet i lønnsforhandlinger fortsatt relativt sjelden blir videredelegert til ledere på lavere nivå.

Når det gjelder myndigheten til å foreta interne omorganiseringer viser analysen at administrasjonssjefen har slik fullmakt i vel 80 % av kommunene i 2008. På dette området er det kun en liten økning

³¹ Dette spørsmålet ble ikke stilt i 2000 og 2004.

fra 2004. Imidlertid ser vi en klar tendens til at slike fullmakter videregives til ledere på lavere nivå.

Når det gjelder videregiving fra administrasjonssjefen er forholdet for personal- og organisasjonssaker det samme som for budsjettsaker, det er en tydelig tendens til videregiving til ledere både av overordnede enheter og enkeltvirksomheter (se Tabell 2.39).

Tabell 2.39 *Videregiving til type enheter i personal- og organisasjonssaker, 2000, 2004 og 2008. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [14,65] 2004: N ∈ [27,70] 2008: N ∈ [39, 105]*

Andel som har:	Type enhet videregivet til:								
	2000			2004			2004		
	Hoved- enheter	Institu- sjon/ bedrift	Begge deler	Over- ordnet enhet/ etat	Enkelt virk- somh/ bedrift	Begge deler	Over- ordnet enhet/ etat	Enkel- virk- somh/ bedrift	Begge deler
Anledning til å ansette alt personale, også toppledere/ etatssjefer	64,0 (16)	8,0 (2)	28,0 (7)	47,4 (18)	44,7 (17)	7,9 (3)	42,2 (46)	37,6 (41)	20,2 (22)
Anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger	71,4 (10)	14,3 (2)	14,3 (2)	66,7 (18)	22,2 (6)	11,1 (3)	66,7 (26)	23,1 (9)	10,3 (4)
Anledning til å godkjenne resultat av lokale lønnsforhandlinger							51,1 (24)	27,7 (13)	21,3 (10)
Anledning til å foreta interne omorganiseringer	63,1 (41)	9,2 (6)	27,2 (18)	44,3 (31)	48,6 (34)	7,1 (5)	41,0 (43)	38,1 (40)	21,0 (22)

For 2008, spm23.

Fylkeskommunene

Tabell 2.40 viser omfang av delegasjon til fylkesadministrasjonssjef i budsjettsaker. De budsjettfullmaktene vi har kartlagt er delegert til administrasjonssjefen 2/3 av fylkene eller mer. Mest vanlig er det å

delegere anledning til å omdisponere innenfor brutto budsjett, noe som er tilfelle i 11 av 12 fylkeskommuner. Fylkesadministrasjonssjefene har også tidligere hatt omfattende budsjettfullmakter.

Tabell 2.40 *Delegasjon til fylkesadministrasjonen i budsjettsaker 2000, 2004 og 2008, og andel som videredelegerer disse fullmaktene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [17, 18]. 2004: N=14. 2008:N=12.*

Andel som har:	2000		2004		2008	
	Deleg til adm-sjefen	% av disse videre-delegert	Deleg til adm-sjefen	% av disse videre-delegert	Deleg til adm-sjefen	% av disse videre-delegert
Anledning til å omdisponere brutto budsjett	83 (15)	78 (14)	50 (7)	100 (7)	92 (11)	91 (10)
Anledning til å foreta budsjettjusteringer på utgiftssiden når dette motsvares av økte inntekter ("merinntektsfullmakt")	82 (14)	86 (12)	86 (12)	92 (11)	67 (8)	100 (8)
Anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett	41 (7)	57 (4)	43 (6)	50 (3)	67 (8)	75 (6)
Plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett	41 (7)	57 (4)	57 (8)	63 (5)	75 (9)	67 (6)

For 2008: "Har administrasjonssjefen anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme?" "Har administrasjonssjefen anledning til å foreta budsjettjusteringer på utgiftssiden når dette motsvares av økte inntekter ("merinntektsfullmakt")?" "Har fylkeskommunen insitamentsordning som i prinsippet gir administrasjonssjefen anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett?" "Har fylkeskommunen ordninger som i prinsippet gjør at administrasjonssjefen er pliktig til å dekke inn underskudd på neste års budsjett?"

Administrasjonssjefens budsjettfullmakter er også som regel videredelegert nedover i fylkesadministrasjonen, noe som også var tilfelle for fire år siden. Siden antallet fylkeskommuner som er omfattet av undersøkelsene varierer, er det vanskelig å si noe om

utviklingstrekk på basis av dataene. Det samme gjelder også for hvilke enheter budsjettfullmaktene videredeles til, se Tabell 2.37. Som for kommunene er det imidlertid ting som tyder på at mens slik videre delegering stort sett skjedde til enkeltvirksomheter i 2004, så skjer det i dag til både enkeltvirksomheter og overordnede enheter.

Tabell 2.41 *Videre delegasjon til type enheter i budsjettsaker 2000, 2004 og 2008, inkl. fylkeskommuner med parlamentarisk styringsmodell. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [4, 14]. 2004: N ∈ [3, 11]. 2008: N ∈ [8, 14].*

Andel som har:	Type enhet videre delegert til								
	2000			2004			2008		
	Hoved- enheter	Institu- sjon/ bedrift	Begge deler	Over- ordnet enhet/ etat	Enkelt virk- somh/ bedrift	Begge deler	Over- ordnet enhet/ etat	Enkelt virk- somh/ Bedrift	Begge deler
Anledning til å omdisponere brutto budsjett	14 (2)	36 (5)	50 (7)	0 (0)	71 (5)	29 (2)	29 (4)	14 (2)	57 (8)
Anledning til å foreta budsjettjusteringer på utgiftssiden når dette motsvares av økte inntekter ("merinntektsfullmakt")	17 (2)	33 (4)	50 (6)	9 (1)	73 (8)	16 (2)	9 (1)	18 (2)	73 (8)
Anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett	0 (0)	50 (2)	50 (2)	0 (0)	67 (2)	33 (1)	25 (2)	38 (3)	38 (3)
Plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett	0 (0)	50 (2)	50 (2)	20 (1)	60 (3)	20 (1)	13 (1)	38 (3)	50 (4)

Oppfølgingsspørsmål til spørsmål i tabell 2.40: "Gjelder dette også for leder av overordnet enhet/etat og for leder av enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter?"

Fylkesadministrasjonssjefen har også som regel store fullmakter i personal- og organisasjonssaker (se Tabell 2.38).

Administrasjonssjefene i alle 12 fylkeskommunene vi har data om

har fullmakt til å føre lokale lønnsforhandlinger og til å foreta interne omorganiseringer. 2/3 har anledning til å ansette alt personale. Innenfor personal- og organisasjonsfeltet kan det se ut som at fullmaktene delegeres videre nedover i administrasjonen i økende omfang i 2008 i forhold til 2004, men igjen skal vi være forsiktige med å trekke konklusjoner om utviklingstrekk på bakgrunn av data fra fylkeskommunene.

Tabell 2.42 *Delegasjon til fylkesadministrasjonen i personal- og organisasjonssaker, 2000, 2004 og 2008, og andel som videredelegerer disse fullmaktene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N=18. 2004: N=14. 2008: N=12*

Andel som har:	2000		2004		2008	
	Deleg til adm-sjefen	% av disse videre-delegert	Deleg til adm-sjefen	% av disse videre-delegert	Deleg til adm-sjefen	% av disse videre-delegert
Anledning til å ansette alt personale, også toppledere/ etatssjefer	28 (5)	60 (3)	57 (8)	13 (1)	67 (8)	100 (8)
Anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger	78 (14)	43 (6)	93 (13)	29 (5)	100 (12)	58 (7)
Anledning til å godkjenne resultat av lokale lønnsforhandlinger ³²					75 (9)	33 (3)
Anledning til å foreta interne omorganiseringer	89 (16)	63 (10)	100 (14)	79 (11)	100 (12)	83 (10)

For 2008: "Har administrasjonssjefen anledning til å ansette alt personale, også toppledere/etatssjefer?" "Har administrasjonssjefen anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger?" "Har administrasjonssjefen anledning til å godkjenne resultat av lokale lønnsforhandlinger på arbeidsgivers vegne?" "Har administrasjonssjefen anledning til å foreta interne omorganiseringer?"

³² Dette spørsmålet ble ikke stilt i 2000 og 2004.

Også på dette feltet skjer slik viderelegasjon i 2008 som regel til både ledere av enkeltvirksomheter og overordnede enheter (se Tabell 2.43).

Tabell 2.43 *Viderelegasjon til type enheter i personal- og organisasjonssaker, 2000, 2004 og 2008, inklusive parlamentarismefylker. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [3, 110] 2004: N ∈ [1, 11] 2008: N ∈ [5, 13]*

Andel som har:	Type enhet viderelevert til:								
	2000			2004			2008		
	Hoved- enheter	Institu- sjon/ bedrift	Begge deler	Over- ordnet enhet/ etat	Enkelt virk- somh/ bedrift	Begge deler	Over- ordnet enhet/ etat	Enkel- virk- somh/ bedrift	Begge deler
Anledning til å ansette alt personale, også toppledere/etatssjefer	33 (1)	0 (0)	67 (2)	0 (0)	0 (0)	100 (1)	9 (1)	18 (2)	73 (8)
Anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger	33 (2)	33 (2)	33 (2)	60 (3)	20 (1)	20 (1)	22 (2)	11 (1)	67 (6)
Anledning til å godkjenne resultat av lokale lønnsforhandlinger							60 (3)	20 (1)	20 (1)
Anledning til å foreta interne omorganiseringer	20 (2)	10 (1)	70 (7)	36 (4)	36 (4)	27 (3)	23 (3)	15 (2)	62 (8)

Oppfølgingsspørsmål til spørsmål i tabell 2.42: "Gjelder dette også for leder av overordnet enhet/etat og for leder av enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter?"

2.9 Organisering av budsjettprosessen

Budsjettprosessene kan ofte være organisert annerledes enn behandlingen av ordinære saker i det kommunale eller fylkeskommunale beslutningssystemet. Ett forhold er at kommuneloven pålegger kommuner og fylkeskommuner årlig

rullering av 4-årige økonomiplaner. Et annet forhold er at kommuneloven (§45.2) sier at det er formannskapet som skal utarbeide den budsjettinnstillingen som behandles i kommunestyret, mens loven legger færre føringer på hvordan kommunene/fylkene organiserer innledende faser av budsjettprosessen. I Organisasjonsdatabasen er det skilt mellom 3 måter å organisere de siste fasene i budsjettprosessene på:³³

- En ”*fragmentert*” budsjettbehandling begynner med at hovedenhetene (dvs. etat, virksomhetsområde, resultatenhet eller lignende) og deretter de faste politiske utvalgene behandler budsjettforslaget *før* rådmannskontoret. (Fylkes)rådmannen/ administrasjonssjefen samordner så forslagene og legger til rette et samlet budsjettforslag for formannskapet/fylkesutvalget, som senere i følge kommuneloven skal legge årsbudsjettet fram for behandling i kommunestyret/fylkestinget.
- En alternativ budsjettbehandling er en ”*sentralisert administrativ*” budsjettprosess som innebærer at (fylkes)rådmannen/administrasjonssjefen legger fram et samordnet forslag til årsbudsjett for behandling i de faste utvalgene. På dette grunnlaget følger så formannskapet/fylkesutvalgets budsjettforberedelser og formannskapet/fylkesutvalgets fremleggelse av årsbudsjettet i kommunestyret/fylkestinget.
- En tredje mulighet er en ”*sentralisert politisk*” budsjettprosess, hvor formannskapet/ fylkesutvalget (eller et annet politisk utvalg) regisserer budsjettprosessen gjennom et løpende og tett samarbeid mellom formannskap/fylkesutvalg/annet politisk utvalg/ komité og rådmann/administrasjonssjef underveis. Deretter fremmer formannskapet/ fylkesutvalget sin innstilling overfor de faste utvalgene og kommunestyret/fylkesutvalget.

Kommunene

Tabell 2.44 gir en oversikt over omfanget av de tre alternative framgangsmåtene slik de er benyttet av kommunene i perioden fra

³³ Begrepene er tilpasset fra Hagen og Sørensen (1996) og også brukt i Gravdahl og Hagen (1997) og Vabo og Stigen (2000).

og med 1991 (for budsjettet for 1992) til og med 2007 (for budsjettet 2008).

Tabell 2.44 *Organisering av de siste fasene i årsbudsjettprosessen i kommunene 1991 – 2007. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). $N \in [288, 359]$.*

År	”Fragmentert” prosess		”Sentralisert administrativ” prosess		”Sentralisert politisk” prosess	
1991	84,6	(285)	12,8	(43)	2,7	(9)
1992	75,7	(255)	20,2	(68)	4,2	(14)
1993	53,3	(179)	23,2	(78)	23,5	(79)
1994	41,8	(141)	21,7	(73)	36,5	(123)
1995	33,6	(120)	30,5	(109)	35,9	(128)
1996	26,2	(91)	29,7	(103)	44,1	(153)
1997	26,6	(95)	42,0	(150)	31,4	(112)
1998	22,0	(79)	45,1	(162)	32,9	(118)
1999	19,6	(70)	43,6	(156)	36,9	(132)
2000	18,5	(62)	43,9	(147)	37,6	(126)
2001	20,7	(65)	49,0	(154)	29,9	(94)
2002	16,9	(53)	49,0	(154)	33,8	(106)
2003	14,2	(45)	49,8	(158)	35,6	(113)
2004	15,0	(43)	47,7	(137)	37,3	(107)
2005	12,6	(38)	64,2	(194)	23,2	(70)
2006	11,9	(36)	63,9	(193)	24,2	(73)
2007	10,9	(33)	64,6	(195)	24,4	(74)
2008	10,8	(33)	64,0	(194)	25,1	(76)

Se spm21 i skjemaet for 2008.

I 1996 viste Gravdahl og Hagens (1997:33) analyse at stadig færre kommuner valgte en ”fragmentert” budsjettprosess. Denne tendensen har fortsatt. For budsjettåret 2008 var det bare litt over 10 % av kommunene som rapporterer at de benyttet denne framgangsmåten. Helt siden 1997 har det vært vanligst å benytte den ”sentraliserte administrative” framgangsmåten, noe som bare har tiltatt for den siste registreringsperioden. For budsjettåret 2008 er det omtrent 64 % av kommunene som benytter den ”sentraliserte administrative” framgangsmåten, og 25 % som benytter den ”sentraliserte politiske” framgangsmåten.

Den ”sentraliserte politiske” måten å organisere budsjettprosessen på, som gir rom for en mer aktiv rolle for de politiske organene, har altså tapt terreng de siste 10 åra. Fra 1997 er det blitt mer vanlig å benytte den ”sentraliserte administrative” framgangsmåten. Det kan med andre ord se ut til at politikerne har blitt mindre sentrale i de siste fasene i budsjettprosessen i denne perioden.³⁴ Det er et særlig stort hopp fra 2003 til 2004. Dette kan indikere at mange kommuner har vedtatt endringer i budsjettprosedyren i etterkant av kommunevalget. Siden det er en klar tendens til å rapportere bruk av samme prosedyre for hele registreringsperioden, kan dette hoppet naturligvis også skyldes at informantene har en tendens til å tilskrive samme prosedyre som siste år for hele perioden, selv om denne er benyttet kun de siste to eller tre åra. Hoppet kan også skyldes at det i noen grad er ulike kommuner med i registreringene for de ulike tidspunkt. Hvilken av disse forklaringene som er mest sannsynlig, er det vanskelig å ha noen formening om.

Fylkeskommunene

Endringene i organisering av fylkeskommunenes budsjettprosess i perioden 1991-2008 er rapportert i Tabell 2.45.

Gravdahl og Hagens (1997:34) analyse viste at fylkeskommunene i perioden 1991 – 1995 vekslet mellom de forskjellige typene av budsjettprosesser, uten sterke tendenser i noen spesiell retning. Det var bare 4 fylkeskommuner som benyttet samme budsjettprosess i hele perioden. I 1997 gikk flere fylkeskommuner over fra en ”fragmentert” til en ”sentralisert administrativ” framgangsmåte, mens det i perioden 1997 – 2000 var stor stabilitet i hvilke ordninger som ble benyttet. Fra 2003 har ingen av fylkene som har besvart spørsmålet benytter en fragmentert budsjettprosess. I 2008 oppgir 10 av 12 fylkeskommuner at de benytter en sentralisert administrativ prosess, mens 2 benytter en sentralisert politisk prosess. Også blant fylkeskommunene er tendensen at stadig flere benytter en sentralisert administrativ prosess. Parlamentarismefylkene er ikke med i denne oversikten.

³⁴ Fra og med 2001 har en kommune svart at de benytter en kombinasjon av en sentralisert administrativ og politisk prosess. Dette er ikke tatt inn i tabellen over.

Tabell 2.45 *Organisering av de siste fasene av årsbudsjettprosessen i fylkeskommunene 1991 – 2000. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes)*

År	”Fragmentert” prosess		”Sentralisert administrativ” prosess		”Sentralisert politisk” prosess	
1991	37,5	(6/16)	50,0	(8/16)	12,5	(2/16)
1992	25,0	(4/16)	56,3	(9/15)	18,8	(3/16)
1993	25,0	(4/16)	31,3	(5/16)	43,8	(7/16)
1994	25,0	(4/16)	31,3	(5/16)	43,8	(7/16)
1995	23,5	(4/17)	47,1	(8/17)	29,4	(5/17)
1996	23,5	(4/17)	47,1	(8/17)	29,4	(5/17)
1997	5,6	(1/18)	66,7	(12/18)	27,8	(5/18)
1998	5,6	(1/18)	66,7	(12/18)	27,8	(5/18)
1999	5,6	(1/18)	66,7	(12/18)	27,8	(5/18)
2000	5,9	(1/17)	76,5	(13/17)	17,6	(3/17)
2001	8,3	(1/12)	75,0	(9/12)	16,7	(2/12)
2002	8,3	(1/12)	75,0	(9/12)	16,7	(2/12)
2003	0,0	(0/12)	66,7	(8/12)	33,3	(4/12)
2004	0,0	(0/11)	63,6	(7/11)	36,4	(4/11)
2005	0,0	(0/12)	83,3	(10/12)	16,7	(2/12)
2006	0,0	(0/12)	83,3	(10/12)	16,7	(2/12)
2007	0,0	(0/12)	83,3	(10/12)	16,7	(2/12)
2008	0,0	(0/12)	83,3	(10/12)	16,7	(2/12)

Tilsvarende spm21 til kommunene i 2008.

2.10 Oppsummering

Fremdeles er det svært få norske kommuner som har innført en parlamentarisk styringsmodell. Oslo har hatt parlamentarisme siden 1986, og Bergen siden 2000. Siden forrige registrering er det ingen nye kommuner som har gått over til en parlamentarisk styringsform. Den parlamentariske styringsformen synes derimot mer aktuell for fylkeskommunene. Nordland innførte parlamentarisme i 2000, og fra høsten 2003 Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark.

I forrige undersøkelse registrerte vi en klar tendens til at stadig færre politikere behandler stadig færre saker (Hovik og Stigen

2004: 56). Denne tendensen synes brutt. Reduksjon i antall kommunestyremedlemmer, antall møter og saker eller antall politiske utvalg har stoppet opp. En viktig forklaring kan være at endringene i kommunal organisering er mindre. Færre kommuner har gjennomført endringer i overordnet utvalgsstruktur. 2004-undersøkelsen konkluderte med at overraskende mange kommuner hadde gjennomført endringer i politisk styringsstruktur fra 2000 til 2004. Det er vesentlig færre kommuner som har gjennomført slike endringer fra 2004 til 2008. Dermed er det også relativt få kommuner som har innført ordning med kommune-styrekomiteer, som ble introdusert gjennom revisjon av kommuneloven fra høsten 2007. Det er dermed også fortsatt et stort mangfold hva ulike løsninger angår for organisering av den politiske virksomheten i kommunene.

Kvinneandelen i norske kommunestyre og fylkesting, i formannskap og fylkesutvalg, og i politiske utvalg øker stadig. På dette området er det ingen dramatiske endringer fra forrige registrering. I gjennomsnitt er det 37 % kvinner i kommunestyrene i perioden 2007-2011, mens kvinnene utgjør 45 prosent av alle fylkestingsmedlemmene.

Det er relativt få kommunestyre som har opprettet kommunedelsutvalg med hjemmel i kommunelovens § 12. Vi har ikke registrert noen nye kommuner med slik ordning siden forrige undersøkelse. Det er imidlertid fortsatt vanlig at kommunene samarbeider med lokallag, bygdelag og velforeninger. 44 prosent av kommunene oppgir slikt samarbeid.

Vi har ikke registrert de store endringene hva delegering fra politiske organer til administrasjonssjefen angår i økonomiske saker, men noe økt omfang av delegering i personal- og organisasjonssaker i kommunene fra 2004 til 2008. Det er en tendens til at administrasjonssjefen i økende grad videredelegerer myndighet til både ledere av overordnede enheter og enkeltvirksomheter. I fylkeskommunene synes omfanget av delegering til fylkesrådmannen å være på omtrent samme nivå som ved forrige registrering.

3 Administrativ organisering og arbeidsformer

3.1 Administrative organisasjonsendringer – et overblikk

Tabell 3.1 summerer kommunenes svar på spørsmålet om gjennomførte og planlagte endringer i kommunenes overordnede administrative organisering. Tabellen viser data fra 2004 og 2008. Ved de to siste innsamlingstidspunktene er kommunene spurt om gjennomførte endringer i perioden 2000-2004/2004-2007 og planlagte endringer for årene 2004-2007/2008-2011.

Tabell 3.1 *Gjennomførte og planlagte* endringer i kommunenes overordnede administrative organisering. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N=309. 2008: Total N=291.*

	Ingen endring iverksatt eller planlagt		Endring iverksatt		Endring planlagt senere i perioden	
	2004	2008	2000-2004	2004-2007	2004-2007	2008-2011
Endring i overordnet administrativ organisering	25,2 (78)	52,6 (153)	60,8 (188)	40,2 (117)	13,9 (43)	10,3 (30)

For 2008, spm15: "Har kommunen i 2004 eller senere gjennomført noen av den typen gjennomgående organisasjonsendringer som er listet opp nedenfor, eller planlegger en slike endringer senere i denne kommunestyreperioden. Vi vil oppfatte endringer som planlagt først når det foreligger konkrete vedtak om at endringen skal skje".

Både i 2000 og 2004 viste kartleggingene at svært mange norske kommuner hadde gjennomført en eller annen form for endring av den administrative organiseringen. I 2000 oppga 3 av 4 kommuner

at de hadde gjennomført en administrativ endring på hele 1990 tallet. I 2004 ble det presisert at vi ønsket opplysninger om *overordnet* administrativ organisering. Likevel svarte hele 60,8 % av kommunene at de hadde gjennomført en slik endring i perioden 2000-2004. Ved siste kartlegging i 2008, ser vi imidlertid klare tendenser til at endringstakten er redusert. Nå oppgir vel halvparten av kommunene som har svart at de verken har endret overordnet administrativ organisering i perioden 2004-2007 eller har planer om å gjøre dette i perioden 2008-2011. Det er videre slik at andelen som oppgir at de har iverksatt slik endring i perioden 2004-2007 har falt med over 20 prosentpoeng til 40 %, og det er kun rundt 10 prosent som oppgir at de har planer om å endre den overordnede administrative organiseringen fram mot 2011. Andelen som oppgir å ha endret overordnet administrativ organisering i siste kommunestyreperiode er riktignok vesentlig høyere enn andelen som oppga planer for dette i 2004, men alt i alt støttes hovedtendensen: det er klart færre kommuner som har endret eller har planer om å endre den overordnede administrative organiseringen ved siste kartlegging.

På fylkesnivå oppgir 7 (46,7 %) av de 15 fylkeskommunene som har svart på spørsmålet at de har gjennomført endringer i administrativ organisering i perioden 2004-2007, mot 11 i perioden 2000-2004. Ingen planlegger slik endring i inneværende periode (ikke vist i tabell).

Den forrige kartleggingen viste at svært mange av de kommunene som hadde gjennomført endringer i overordnet administrativ organisering tidlig på 2000-tallet hadde innført en flatere organisasjonsstruktur, eller en såkalt to-nivåmodell. Denne gangen vil det være interessant å se om denne trenden fortsetter, i noe redusert omfang, eller om vi også ser begynnelsen på en pendel-svingning, der kommunene helt eller delvis går bort fra to-nivåmodellen. Neste avsnitt gir et bilde av dette.

3.2 Organisering av den administrative toppledelsen

Fra og med 2004 ble spørsmålene om organiseringen av den administrative toppledelsen i kommunene endret i vesentlig grad, slik at de ble bedre i stand til å fange opp antall ledernivåer

(innslaget av to-nivåmodell), grad av spesialisering og hvilke spesialiseringsprinsipp som benyttes administrativt. Det ble også kartlagt hvem som inngår i administrasjonssjefens indre ledergruppe, og hvilke ansvarsområder eventuelle kommunaldirektører/ kommunalsjefer har.

Kommunene

Tabell 3.2 viser hvor mange faktiske ledernivåer det er mellom administrasjonssjefs-/rådmannsnivået og lederne for de utøvende tjenestene.

Tabell 3.2 *Hvor mange faktiske ledernivåer det er mellom administrasjonssjefsnivået i kommunene og lederne for de utøvende tjenestene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004 og 2008.*

	2004	2008
Ingen	40,7 (134)	41,7 (130)
Ett	38,6 (127)	30,8 (95)
To	13,1 (43)	8,3 (26)
Flere	4,9 (16)	1,0 (3)
Varierer	2,7 (9)	18,3 (57)
N=100 %	329	312

For 2008, spm22C: "Hvor mange faktiske ledernivåer er det mellom administrasjonssjefsnivået og lederne for de utøvende tjenestene?"

Kartleggingen viser interessante utviklingstrekk. Andelen kommuner som oppgir at de har en organisasjonsmodell der lederne for de utøvende tjenestene rapporterer direkte til rådmannsnivået har økt med bare ett prosentpoeng fra 2004-2008, til om lag 42 %. Videre har andelen som kun har ett ledernivå mellom rådmannsnivået og lederne for de utøvende tjenestene sunket, fra om lag 39 % til 31 %. Dette er etter alt å dømme kommuner med fagetater med etatssjefer som øverste leder, som var det vanlige på 90-tallet. Det som er mer interessant er imidlertid at andelen kommuner som oppgir at antall ledernivåer mellom rådmannsnivået og lederne for de utøvende tjenestene *varierer*, har økt betraktelig. Mens det i 2004 kun var knappe 3 % av kommunene som oppga dette, er andelen i 2008 steget til hele 18

% . Dette indikerer at den administrative organiseringen i kommunene er blitt mer differensiert over tid. I noen sektorer praktiserer en to-nivåmodell, mens en innenfor andre sektorer har en mer hierarkisk lederstruktur.

For å få et enda klarere bilde av hvor utbredt to-nivåmodellen er, er det også kartlagt hvilke typer administrative enheter som rapporterer til administrasjonssjefs nivået. Tabell 1.3 viser at knappe 52 % av kommunene har en modell der enkeltvirksomheter rapporterer direkte til administrasjonssjefs nivået, men dette trenger, som vi har sett over, ikke være kommuner med en rendyrket to-nivåmodell. Mange kommuner har kombinasjoner av to-nivåmodell på ett tjenesteområde og mer hierarkiske etatslignende modeller på andre tjenesteområder.

Våre beregninger viser at det er 34 % (107 av 313 kommuner som har svart) som både oppgir at de ikke har noen ledernivå mellom administrasjonssjefs nivået og ledere for enkeltvirksomheter og at disse rapporterer direkte til administrasjonssjefs nivået. Det er disse kommunene som har den mest rendyrkede to-nivåmodellen. Slike beregninger ble ikke gjort i forbindelse med 2004-kartleggingen. Når dette utføres for 2004-dataene, viser beregningen at 31,7 % (104 av 328 kommuner som da svarte) hadde den mest rendyrkede to-nivåmodellen. Også denne beregningen viser med andre ord at økningen er relativt beskjeden. Vi kan selvsagt ikke utelukke at dette også er uttrykk for at det er blitt klarere ute i kommunene hva som er å betrakte som en to-nivåmodell og at det således var en viss overrapportering av tonivåmodell i 2004. Likevel er mønsteret i 2008 klart: Det er stor variasjon ute i kommunene i overordnet administrativ organisering.

Tabell 3.3 *Typer administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefs nivået i kommunene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N=326. 2008: Total N=311.*

	2004	2008
Enkeltvirksomheter (f.eks. den enkelte skole, barnehage, sykehjem)	43,2 (82)	51,8 (161)
Mer overordnet enhet hvor flere virksomheter inngår (f.eks. noen skoler, og/eller barnehager)	16,8 (32)	25,4 (79)
Etat eller lignende hvor f.eks. alle skoler eller alle pleie- og omsorgstjenester inngår	54,2 (103)	41,5 (129)
Virksomheter innenfor geografiske områder (distrikter, soner el.)	4,2 (8)	3,2 (10)
Funksjonsorganiserte enheter (f.eks. driftsavdeling, utviklingsavdeling)	19,5 (37)	27,3 (85)

For 2008, spm22B: "Hvilke(n) type(r) enheter er det som rapporterer direkte til administrasjonssjefs nivået?"

Tabell 3.3. viser ellers at den tradisjonelle etatsmodellen, hvor f.eks. *alle* skoler eller *alle* pleie- og omsorgstjenester inngår, finnes i stadig færre kommuner. Her har andelen sunket fra 54,2 % i 2004 til 41,4 % i 2008. Her er det, på tross av at tallene fra 2008 og 2004 ikke er helt sammenlignbare med 2000, verdt å nevne at det i 2000 var hele 85 % av kommunene som oppga at de administrative lederne var ansvarlige for klassiske fagetater eller sektorovergrepene etater.

For alle de andre organisasjonsformene (bortsett fra distrikt, soneorganisering), finner vi en økning i forekomst. I godt og vel halvparten av kommunene rapporterer, som vi har sett, enkeltvirksomheter (for eksempel den enkelte skole, barnehage, sykehjem) direkte til rådmannsnivået (mot 43 % i 2004), mens vel en fjerdedel (mot 17 % i 2004) har enheter hvor flere, men ikke alle virksomheter innenfor en sektor inngår. Andelen kommuner hvor funksjonsorganiserte enheter (for eksempel driftsavdelinger, utviklingsavdelinger) rapporterer direkte til rådmannsnivået har også økt, fra om lag en femtedel i 2004 til godt over en fjerdedel i 2008. Dette indikerer også at variasjonen i administrative organisasjonsformer er blitt større.

Funnet styrkes ytterligere når vi ser på utviklingen i antallet administrative enheter som rapporterer direkte til rådmannsnivået (Tabell 3.4). Fra 2000 til 2004 økte det gjennomsnittlige antallet

enheter som rapporterte til rådmannsnivået fra 7 til 15. 2008-kartleggingen viser ingen økning, tvert om en liten nedgang til 14 enheter. Dette korresponderer godt med funnene ovenfor. Når variasjonen i administrative organisasjonsmodeller er blitt større, er det også rimelig at gjennomsnittet for antall enheter som rapporterer direkte til rådmannsnivået er litt redusert.

Tabell 3.4 *Antall administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået i kommunene. Min, Max og aritmetiske gjennomsnitt. 2000: Total N=359. 2004: Total N=330. 2008: Totalt N=303.*

	Minste antall enheter	Maksimum antall enheter	Gjennomsnitt antall enheter
2000	1	320	7
2004	1	225	15
2008	1	227	14

For 2008, spm22a: "Hvor mange administrative enheter rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået?"

En studie fra 2002 av et utvalg kommuner med to-nivåmodell viste at det var stort mangfold i organiseringen av rådmannsnivået blant prosjektkommunene. I enkelte kommuner inngikk virksomhets-/resultatenhetslederne i den indre rådmannsgruppa, i andre inngikk (også) et antall kommunalsjefer (Opedal, Stigen og Laudal 2002). Dette ble støttet i organisasjonsdatabasens kartlegging i 2004. Av Tabell 3.5 ser vi at andelene er på omtrent samme nivå i 2008 som i 2004.

Kommunaldirektører/kommunalsjefer/assisterende rådmenn inngår i rådmannens ledergruppe i 47 % av kommunene som er registrert i den kommunale organisasjonsdatabasen, mens ledere for de ulike administrative enhetene som rapporterer direkte til rådmannsnivået inngår i ledergruppen i 43 % av kommunene. Dette tallet kan synes noe høyt, hvilket kan indikere at det ikke er helt klart hva som forstås med administrasjonssjefens "indre" ledergruppe.

Ledere for stabs- og støtteenhetene utgjør i 2008, som i 2004, en del av rådmannens indre lederteam i om lag 40 % av kommunene. Stabs- og støttefunksjonene inngår trolig som regel enten i administrasjonssjefens stab eller er organisert i egne administrative enheter underlagt administrasjonssjefen. En modell der stabs-

/støttefunksjonene er desentralisert og fordelt ut på de ulike tjenesteytende enhetene, synes med andre ord ikke å være vanlig. Dette korresponderer godt med en studie gjennomført i 2006, som viste at svært få av to-nivåkommunene hadde desentralisert støttefunksjonene og fordelt disse på de ulike tjenesteytende enheter (Opedal og Skattum 2006). Studien viste videre at det først og fremst er støttefunksjonene (sentralbord, servicekontor, post, arkiv, IKT, lønn og personaladministrasjon, sekretariat for politisk ledelse) som er organisert i egne enheter, mens stabsfunksjonene (lederutvikling, kompetanseutvikling, drift av større utviklingsprosjekter, informasjonsarbeid, planlegging og økonomi, rapporteringsarbeid, intern bestillerfunksjon, juridisk kompetanse) ofte er integrert i rådmannens stab.

Tabell 3.5 *Medlemmer av administrasjonssjefens indre ledergruppe. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N=332. 2008: Total N=312.*

	2004	2008
Uaktuelt, administrasjonssjefen/rådmannen tar selv nødvendige avgjørelser	2,4 (8)	2,2 (7)
Kommunaldirektører/kommunalsjefer/assisterende rådmenn	45,5 (151)	47,3 (148)
Lederne for de administrative enhetene som rapporterer direkte til administrasjonssjef-/rådmannsnivået	46,4 (154)	43,3 (135)
Lederne for (alle eller noen) stabs- og støttefunksjoner (f.eks. personal, økonomi, IKT, planlegging)	38,9 (129)	40,4 (126)

For 2008, spm 22d: "Hvem inngår i administrasjonssjefens "indre" ledergruppe?"

I likhet med i 2004 ble det også i 2008 kartlagt hvilke tjenesteområder kommunaldirektørene/kommunalsjefene er ansvarlig for. Den før nevnte undersøkelsen av to-nivå kommuner i 2002 viste stor variasjon også på dette området (Opedal, Stigen og Laudal 2002:70-71).

Tabell 3.6 viser at det fortsatt er vanligst at kommunaldirektørene har ansvar for saker innenfor flere tjenesteområder. Dette gjelder i over 3 av 4 kommuner.

Tabell 3.6 *Kommunaldirektørens/ kommunalsjefenes/ ass rådmenns ansvarsområder. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N=189. 2008: Total N=213.*

	2004	2008
Ansvar for saker innenfor ett tjenesteområde (f.eks. skole)	18,0 (34)	31,9 (68)
Ansvar for saker innenfor flere tjenesteområder	82,4 (155)	77,0 (164)
Saksfeltene de er ansvarlig for, skifter regelmessig	11,6 (22)	8,9 (19)

For 2008, spm 22e: "Hvilke saksfelt har kommunaldirektørene/kommunalsjefene/ ass.rådmenn ansvar for?"

Vi merker oss imidlertid at andelen er litt lavere enn ved forrige rapportering og at det er blitt betydelig mer vanlig at kommunaldirektørene har ansvar for ett tjenesteområde. Her har andelen økt fra 18 % i 2004 til 32 % i 2008. Det er også en liten nedgang med hensyn til kommuner som oppgir at kommunaldirektørens ansvarsområde skifter regelmessig, selv om dette ikke omfatter mange kommuner, henholdsvis 12 % i 2004 og 9 % i 2008.

Tendensen synes med andre ord å ha gått i retning av noe mer spesialisering med hensyn til arbeidsområde for kommunaldirektørene. Kan dette indikere at kommunalsjefsrollen, i praksis, er i ferd med å bli mer lik den tradisjonelle etatsjefsrollen?

Fylkeskommunene

Dataene på fylkesnivå indikerer at flat struktur eller to-nivåmodell ikke er like vanlig i fylkeskommunene som i kommunene. Kun 2 av fylkeskommunene har svart at de har en organisasjonsmodell der lederne for de utøvende tjenestene rapporterer direkte til administrasjonssjefs/ fylkesrådmannsnivået. 7 fylkeskommuner har ett nivå, som indikerer en klassisk etatsmodell, mens 1 fylkeskommune oppgir å ha to nivåer mellom fylkesrådmannsnivået og lederne for de utøvende tjenestene. 2 fylkeskommuner oppgir at antall ledernivåer mellom administrasjonssjefsnivået og lederne for de utøvende tjenestene varierer.

Tabell 3.7 *Hvor mange faktiske ledernivåer det er mellom administrasjonssjefs nivået og lederne for de utøvende tjenestene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004 og 2008.*

	2004	2008
Ingen	25,0 (3)	16,7 (2)
Ett	58,3 (7)	58,3 (7)
To	16,7 (2)	8,3 (1)
Flere	0	
Varies mellom tjenesteområder		16,7 (2)
N=100 %	12	12 ³⁵

For 2008: "Hvor mange ledernivåer er det mellom administrasjonssjefs nivået og lederne for de utøvende tjenestene?"

Ser vi på nærmere på hvilke typer administrative enheter som rapporterer til administrasjonssjefs- / fylkesrådmannsnivået viser Tabell 3.8 at det kun er 2 fylkeskommuner hvor det er enkeltvirksomheter som rapporterer til fylkesrådmannsnivået.

Tabell 3.8 *Typer administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefs nivået. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N=13. 2008: Total N=12.*

	2004	2008
Enkeltvirksomheter (f.eks. den enkelte skole)	30,8 (4)	16,7 (2)
Mer overordnet enhet hvor flere virksomheter inngår (f.eks. flere videregående skoler)	15,4 (2)	8,3 (1)
Etat eller lignende hvor f.eks. alle videregående skoler inngår	69,2 (9)	66,7 (8)
Virksomheter innenfor geografiske områder (distrikter soner)	0 (0)	
Funksjonsorganiserte enheter (f.eks. driftsavdeling, utviklingsavdeling)	76,9 (10)	33,3 (4)

For 2008: "Hvilke(n) type(r) enheter er det som rapporterer direkte til administrasjonssjefs nivået?"

Dette er de samme to fylkeskommunene som oppgir at de ikke har noen ledernivåer mellom administrasjonssjefs nivået og lederne for de utøvende tjenestene. Disse to fylkeskommunene, Akershus og Aust-Agder har således en rendyrket to-nivåmodell. Tabellen viser

³⁵ For de 4 fylkeskommunene med parlamentarisme er det ikke relevant å svare på spørsmålene om overordnet administrativ organisering. I fylkeskommune har dessuten ikke besvart spørsmålet.

videre at differensieringen av den administrative styringsstrukturen ikke er like stor i fylkeskommunene som i kommunene. 8 fylkeskommuner oppgir å ha en etatsmodell hvor f.eks. alle videregående skoler inngår, mens 4 fylkeskommuner oppgir å ha funksjonsorganiserte enheter som rapporterer direkte til rådmannsnivået (mot 10 i 2004).

Akershus og Aust-Agder oppgir å ha henholdsvis 43 og 17 administrative enheter som rapporterer direkte til rådmannsnivået, hvilket korresponderer godt med at de oppgir å ha den mest rendyrkede tonivåmodellen. Oppland og Vest-Agder, oppgir at de har henholdsvis 14 og 25 administrative enheter som rapporterer direkte til rådmannsnivået, på tross at de ikke her en rendyrket tonivåmodell (Tabell 3.9).

Tabell 3.9 *Antall administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået. Min, Max og gjennomsnitt. 2000: N=18. 2004: N=13. 2008: N=10*

	Minste antall enheter	Maksimum antall enheter	Gjennomsnitt antall enheter
2000	3	11	6
2004	3	45	14
2008	3	43	14

For 2008: "Hvor mange administrative enheter rapporterer direkte til administrasjonssjefsnivået?"

Sammenlignet med 2004 er det tilsynelatende ikke lenger like vanlig å ha fylkessjefer/assisterende fylkesmenn som inngår i fylkesrådmannens indre ledergruppe. Nå oppgir 6 fylkeskommuner dette, mot 10 i 2004 (Tabell 3.10). 7 fylkeskommuner oppgir at virksomhetsledere som rapporterer direkte til fylkesrådmannsnivået inngår i ledergruppen, mens lederne for stabs- og støttefunksjoner inngår i fylkesrådmannens ledergruppe i 4 fylkeskommuner.

Tabell 3.10 *Medlemmer av administrasjonssjefens indre ledergruppe. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N=13. 2008: Total N=13.*

	2004	2008
Uaktuelt, administrasjonssjefen/ fylkesrådmannen tar selv nødvendige avgjørelser	0 (0)	0 (0)
Fylkessjefer/assisterende fylkesrådmenn	76,9 (10)	46,2 (6)
Lederne for de administrative enhetene som rapporterer direkte til administrasjonssjefs- /fylkesrådmannsnivået	46,2 (6)	53,8 (7)
Lederne for (alle eller noen) stabs- og støtte- funksjoner (f.eks. personal, økonomi, IKT, planlegging)	38,5 (5)	30,8 (4)

For 2008: "Hvem inngår i administrasjonssjefens "indre" ledergruppe?"

På spørsmålet om fylkessjefenes ansvarsområder (Tabell 3.11) er det flere fylkeskommuner som har svart enn de 6 som oppgir at de har fylkessjefer/assisterende fylkesrådmenn i ledergruppen. En nærmere analyse viser at i 4 av de fylkeskommunene som oppgir å ha fylkessjefer/assisterende rådmenn i ledergruppen, så har fylkessjefen ansvar for saker innenfor flere tjenesteområder, i en har fylkessjefene ansvar kun for ett tjenesteområde. I en fylkeskommune har en eller flere fylkessjefer ansvar for kun ett tjenesteområde, men andre har ansvar for flere.

Tabell 3.11 *Fylkessjefene/ ass fylkesrådmenns ansvarsområder. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N=13. 2008: Total N=12.*

	2004	2008
Ansvar for saker innenfor ett tjenesteområde (f.eks. videregående skole)	61,5 (8)	41,7 (5)
Ansvar for saker innenfor flere tjenesteområder	84,6 (11)	41,7 (5)
Saksfeltene de er ansvarlig for, skifter regelmessig	0 (0)	0 (0)

For 2008: "Hvilke saksfelt har fylkessjefene/ass.fylkesrådmenn ansvar for?"

3.3 Tjenester i distrikt

Kommuner

Våre kartlegginger viste at det fram til år 2000 ble stadig vanligere å organisere ulike kommunale tjenester etter område eller distrikt, dvs. at det er en administrativ ledelse knyttet til tjenestene i hvert av distriktene. 2004-kartleggingen viste derimot en markant nedgang i andelen kommuner som benyttet seg av denne muligheten, 17,6 % (59 kommuner) mot 37 % (133) i 2000. I 2008 ser vi en ytterligere nedgang. Nå er det kun 13,4 % av de som har svart på undersøkelsen (43 kommuner) som oppgir at de har organisert tjenester i distrikt.

Tabell 3.12 gir en oversikt over andelen kommuner som har distriktsinndelt *ulike kommunale tjenesteområder* på de tre undersøkelsestidspunktene 2000, 2004 og 2008.

Tabell 3.12 *Kommuner som har distriktsinndelt ulike tjenesteområder, Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: Total N=372, 2004: Total N=347. 2008: Total N=341.*

	2000	2004	2008
Hjemmebasert pleie og omsorg	35,5 (132)	15,0 (52)	9,7 (33)
Institusjonsbasert pleie og omsorg	25,5 (95)	14,0 (38)	6,5 (22)
Grunnskole	12,4 (46)	4,9 (17)	7,0 (24)
Barnehagedrift	11,6 (43)	4,6 (16)	6,2 (21)
Helsetjeneste	11,0 (41)	3,5 (12)	2,1 (7)
Sosialkontortjeneste	3,5 (13)	1,2 (4)	0,6 (2)
Tiltak for rusmiddelmissbrukere	1,9 (7)	1,7 (1)	0,3 (1)
Barne- og ungdomsvern	2,7 (10)	1,2 (4)	0,9 (3)

For 2008, spm24: "Er noen av kommunens tjenester administrativt lagt ut i flere distrikter i kommunen? For at vi her skal snakke om distriktsinndeling av en tjeneste forutsetter vi at det er en eller annen form for administrativ ledelse knyttet til tjenestene i distriktet (ut over institusjonsledere som for eksempel rektorer)." Hvis ja: "Vennligst kryss av ved de områdene hvor en eller flere tjenester er lagt ut i distrikter i kommunen".

På samme måte som på de forrige undersøkelsestidspunktene er det fremdeles vanligst å distriktsinndele den hjemmebaserte omsorgen for eldre og funksjonshemmede, men nå er det bare i underkant av 10 % av kommunene som oppgir at denne tjenesten er distriktsinndelt, mot 15 % i 2004. For den institusjonsbaserte pleie og omsorgen er nedgangen større, nå oppgir kun 6,5 % av kommunene at denne er distriktsinndelt, mot 14 % i 2004. Når det gjelder helsetjenesten, sosialkontortjenester, tiltak for

rusmiddelmisbrukere og barne- og ungdomsvern er det også denne gangen kun et fåtall kommuner som har desentralisert det administrative ansvaret for disse områdene og tallene ser også her ut til å være synkende. For grunnskole og barnehagedrift er tallene på samme nivå eller litt høyere enn i 2004.

Ved forrige kartlegging argumenterte vi for at nedgangen i distriktsorganisering antakelig hadde å gjøre med overgangen til to-nivåmodell i mange kommuner. Når det enkelte tjenestested skal rapportere direkte til rådmannen, er distriktsorganisering ikke lenger en like aktuell mulighet. I perioden fram til 2008 har det som vi har sett ikke vært noen stor økning i to-nivåkommuner. Årsakene til at distriktsinndeling fortsetter å synke må derfor antas å være mer sammensatt.

Vi har også denne gangen gjort en analyse av om kommunene desentraliserer på ”bred front” eller om det er en og en tjeneste som desentraliseres. Analysen viser at flest kommuner (5 % mot 7 % i 2004) har distriktsinndelt 2 tjenester. Bare 5 kommuner oppgir å ha distriktsinndelt på ”bred front”, det vil si at 5 eller flere tjenesteområder er distriktsinndelt (mot 4 i 2004).

3.4 Mål- og resultatstyringstiltak

Fra og med 2000 har organisasjonsdatabasen kartlagt en rekke mål- og resultatstyringstiltak. Etter hvert som nye tiltak for å sikre politisk styring og rapportering fra virksomhetene i kommuner og fylkeskommuner er utviklet, er disse blitt inkludert i kartleggingen. Fra og med 2004 ble det for eksempel stilt flere nye spørsmål om spesifisering av kvalitetskrav og rapporteringsrutiner.

Kommunene

Tabell 3.13 gir en oversikt over ulike mål- og resultatstyringstiltak i kommunene i 2004 og 2008.

Tabell 3.13 *Ulike mål og resultatstyringstiltak i kommunene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N ∈ [309,337] 2008: Total N ∈ [300,314]*

	Nei		Ja, på noen tjenesteområder		Ja, på alle tjenesteområder	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Har innført målstyring/ resultatstyring/ virksomhetsplanlegging	24,1 (80)	26,1 (80)	46,1 (153)	32,9 (101)	29,8 (99)	41 (126)
Kommunen har tatt i bruk ”balansert målstyring”/”fullstendig balanse-regnskap”, hvor brukertilfredshet, medarbeiderne, interne prosesser el. vurderes i tillegg til økonomiske forhold	73,9 (246)	48,1 (150)	14,1 (47)	27,2 (85)	12,0 (40)	24,7 (77)
Resultatindikatorer (f.eks. med KOSTRA-data) og/eller servicenivå spesifiseres ved siden av utgiftsnivå i kommunens økonomiplan eller andre dokumenter (generelle styringsdokumenter, serviceerklæringer eller lignende)	38,9 (128)	28,0 (87)	43,5 (143)	39,2 (122)	17,6 (58)	32,8 (102)
Det er fattet politiske vedtak om kvalitetskrav til tjenestene	48,5 (162)	42,0 (131)	47,0 (157)	45,8 (143)	4,5 (15)	12,2 (38)
Tjenestene blir målt systematisk i forhold til disse kravene	57,9 (179)	50,0 (150)	40,8 (126)	41,7 (125)	1,3 (4)	8,3 (25)
Det rapporteres underveis i året til politisk nivå på (resultat)indikatorer, som sier noe om hvordan en ligger an i forhold til å oppnå vedtatte mål	25,2 (85)	21,6 (68)	35,3 (119)	26,0 (82)	39,5 (133)	52,4 (165)
I årsrapporten sammenstilles systematisk resultater med vedtatte mål	30,9 (103)	23,9 (75)	39,9 (133)	36,3 (114)	29,1 (97)	39,8 (125)
Kommunen har formalisert interne bestillinger av ytelser i form av kontrakter, kravspesifikasjoner eller lignende.	73,4 (246)	70,9 (222)	23,3 (78)	24,0 (75)	3,3 (11)	5,1 (16)
Kommunen har etablert bestillerkontor ³⁶	79,5 (264)	86,3 (271)	17,8 (59)	10,5 (33)	2,7 (9)	3,2 (10)

For 2008, spm16: ”Har kommunen innført noen av de tiltakene for mål og resultatstyring som er listet opp nedenfor?”

³⁶ I 2004 ble spørsmålet stilt på slik: Har kommunen etablert et klart organisatorisk skille mellom bestiller og utfører, hvor bestillerfunksjonen er organisatorisk atskilt fra kommunens utførerenheter/ tjenesteleverandør? I 2008 ble spørsmålet formulert på denne måten: Har kommunen etablert bestillerkontor

Målstyring og virksomhetsplanlegging har stått sterkt helt siden 2000, men det er fremdeles om lag en fjerdedel av kommunene som ikke har innført dette styringskonseptet. Blant de kommunene som praktiserer målstyring er det imidlertid en markant økning i andelen kommuner som praktiserer det på alle tjenesteområder. Her har andelen økt med over 10 prosentpoeng fra 2004 til 2008, til 41 %.

I 2004 ble det for første gang registrert hvor utbredt ”balansert målstyring” er i norske kommuner. Da hadde i overkant av hver fjerde kommune tatt i bruk dette målstyringskonseptet (14 % på noen tjenesteområder, 12 % på samtlige tjenesteområder). 2008-kartleggingen viser en betydelig økning i bruk av dette konseptet. Nå har i overkant av halvparten av kommunene tatt i bruk balansert målstyring, vel en fjerdedel på noen tjenesteområder og en fjerdedel på samtlige.

2008 kartleggingen viser dessuten at det er blitt stadig vanligere å sette i verk ulike tiltak for å måle hvorvidt en når de mål og resultater som settes opp for de ulike virksomhetsområdene. Enda tydeligere er det imidlertid at de kommunene som benytter disse tiltakene nå i større grad benytter dem innenfor *alle* tjenesteområder. Andelen kommuner som oppgir at resultatindikatorer spesifiseres ved siden av utgiftsnivå i kommunens økonomiplan eller andre styringsdokumenter har økt fra 61 % i 2004 til 72 % i 2008. Nå oppgir dessuten nesten en tredjedel av kommunene at dette gjøres på samtlige tjenesteområder. Til sammenligning var det knappe hver femte kommune som rapporterte tilsvarende i 2004.

Tabell 3.13 viser videre at andelen av kommunene som har fattet politiske vedtak om kvalitetskrav til tjenestene har økt moderat (fra 52 til 58 %). Dette gjøres fremdeles helst på utvalgte tjenesteområder, men andelen som oppgir at de har slike vedtak som omfatter samtlige tjenesteområder har økt fra knappe 5 % i 2004 til 12 % i 2008. Det samme gjelder for spørsmålet om hvorvidt tjenestene blir målt systematisk i forhold til disse kravene. Her har andelen som praktiserer dette økt fra 42 til ca 50 %, og andelen som oppgir at dette gjelder samtlige tjenesteområder har økt fra 1 til 8 %.

I nærmere 4 av 5 kommuner rapporteres det underveis i året til politisk nivå på resultatindikatorer, som sier noe om hvordan en ligger an i forhold til å oppnå vedtatte mål. I vel halvparten av

kommunene rapporteres det slik på samtlige tjenesteområder, en økning på 13 prosentpoeng fra 2004. Det er også blitt stadig vanligere at resultater sammenstilles systematisk med vedtatte mål i årsrapporten. I 2008 er prosentandelen 76 mot 69 i 2004. Andelen som oppgir at en slik ordning gjelder for alle tjenesteområder har økt fra knappe 30 % i 2004 til om lag 40 % i 2008.

Når det gjelder formalisering av bestillingsfunksjonen, og skille mellom bestiller og utførerfunksjonen, viser kartleggingen at dette fortsatt er langt mindre utbredt. I underkant av 30 % av kommunene har formalisert interne bestillinger av ytelser i form av kontrakter, kravspesifikasjoner eller lignende (mot om lag en fjerdedel 2004), og fortsatt i all hovedsak på utvalgte tjenesteområder. Andelen kommuner med bestillerkontor viser en viss nedgang fra 2004, fra om lag 20 til om lag 14 %. Her må det imidlertid presiseres at spørsmålsstillingen er en noe annet i 2008 enn i 2004, og det er derfor usikkert om tallene er helt sammenlignbare (se note 36).

Fylkeskommunene

Tabell 3.14 viser omfanget av ulike mål- og resultatstyrings-tiltak i fylkeskommunene, i 2004 og 2008. Også brorparten av fylkeskommunene benytter ulike målstyringstiltak. Nå oppgir 13 av de 16 fylkeskommunene som har besvart spørsmålet at de har innført målstyring/ resultatstyring eller virksomhets-planlegging, 6 av disse på alle tjenesteområder. Økningen fra 2004 er imidlertid beskjeden. Som i kommunene er det nå balansert målstyring som innføres i fylkeskommunene. I 2008 har 10 fylkeskommuner innført dette målstyringskonseptet, mot bare 3 av de som svarte i 2004.

I 2004 oppga 13 fylkeskommuner at de spesifiserte resultat-indikatorer (f.eks. med KOSTRA-data) og/eller servicenivå ved siden av utgiftsnivå i fylkeskommunens økonomiplandokumenter eller andre styringsdokumenter. I 2008 er det 10 fylkeskommuner som oppgir dette, noe som indikerer en liten nedgang fra 2004.

Tabell 3.14 *Ulike mål- og resultatstyringstiltak i fylkeskommunene. 2004 og 2008. Prosentandeler (andel og totalt antall svar i parentes)*

	Nei		Ja, nå noen tjenesteområder		Ja, på alle tjenesteområder	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Fylkeskommunen har innført målstyring/resultatstyring/virksomhetsplanlegging	13,3 (2/15)	18,8 (3/16)	53,3 (8/15)	43,8 (7/16)	33,3 (5/15)	37,5 (6/16)
Fylkeskommunen har tatt i bruk ”balansert målstyring”/”fullstendig balanseregnskap”, hvor brukertilfredshet, medarbeiderne, interne prosesser el. vurderes i tillegg til økonomiske forhold	78,6 (11/14)	37,5 (6/16)	14,3 (2/14)	50,0 (8/16)	7,1 (1/14)	12,5 (2/16)
Resultatindikatorer (f.eks. med KOSTRA-data) og/eller servicenivå spesifiseres ved siden av utgiftsnivå i fylkeskommunens økonomiplan eller andre dokumenter (generelle styringsdokumenter, serviceerklæringer el.)	13,3 (2/15)	37,5 (6 /16)	66,7 (10/15)	37,5 (6/16)	20,0 (3/15)	25 (4/16)
Det er fattet politiske vedtak om kvalitetskrav til tjenestene	35,7 (5/14)	31,3 (5/16)	64,3 (9/14)	68,8 (11/16)	0 (0/14)	0 (0/16)
Tjenestene blir målt systematisk i forhold til disse kravene	46,7 (7/14)	37,5 (6/16)	46,7 (7/15)	62,5 (10/16)	6,7 (1/15)	0 (0/16)
Det rapporteres underveis i året til politisk nivå på (resultat)indikatorer, som sier noe om hvordan en ligger an i forhold til å oppnå vedtatte mål	7,1 (1/14)	18,8 (3/16)	64,3 (9/14)	43,8 (7/16)	28,6 (4/14)	37,5 (6/16)
I årsrapporten sammenstilles systematisk resultater med vedtatte mål	33,7 (5/15)	25 (4/16)	53,3 (8/15)	31,3 (5/16)	13,3 (2/15)	43,8 (7/16)
Fylkeskommunen har formalisert interne bestillinger av ytelser i form av kontrakter, kravspesifikasjoner el.l.	42,9 (6/14)	56,3 (9/16)	46,7 (7/15)	43,8 (7/16)	6,7 (1/15)	0 (0/16)
Fylkeskommunen har etablert bestillerkontor ³⁷	46,7 (7/15)	93,8 (15/16)	33,3 (5/15)	6,3 (1/16)	13,3 (2/15)	

For 2008: ”Har fylkeskommunen innført noen av de tiltakene for mål- og resultatstyring som er listet opp nedenfor?”

³⁷ I 2004 ble spørsmålet stilt på slik: Har fylkeskommunen etablert et klart organisatorisk skille mellom bestiller og utfører, hvor bestillerfunksjonen er organisatorisk atskilt fra fylkeskommunens utførelsenheter/ tjenesteleverandør? I 2008 ble spørsmålet formulert på denne måten: Har fylkeskommunen etablert bestillerkontor?

Tabell 3.14 viser videre at 11 fylkeskommuner fatter politiske vedtak om kvalitetskrav til tjenestene og 10 måler tjenestene systematisk i forhold til dette i 2008, mot henholdsvis 9 og 8 i 2004. Det er imidlertid fortsatt ikke vanlig at dette omfatter alle tjenesteområder. 13 av fylkeskommunene som har svart i 2008 oppgir at det rapporteres underveis i året til politisk nivå på resultatindikatorer, det samme antallet som i 2004. Det er imidlertid 2 flere som nå rapporterer at dette gjelder for samtlige tjenesteområder (6 i 2008 mot 4 i 2004). På spørsmålet om hvorvidt resultater sammenstilles systematisk med vedtatte mål i årsrapporten svarer 11 fylkeskommuner bekreftende i 2008, mot 10 i 2004. Her er det imidlertid en markant økning i forhold til antall tjenesteområde dette gjelder for. I 2008 er det 7 fylkeskommuner som svarer at dette gjelder for samtlige tjenesteområder mot bare 2 i 2004.

Interne bestillinger av ytelser i form av kontrakter, kravspesifikasjoner eller lignende er formalisert i 7 fylkeskommuner 2008. Det tilsvarende antallet i 2004 var 8. Bare 1 fylkeskommune oppgir i 2008 at den har bestillerkontor. Dette er 6 færre enn i 2004. Her er det imidlertid viktig å påpeke at spørsmålsstillingen er vesentlig endret i den siste kartleggingen (jfr. note 37).

3.5 Servicetorg – omfang og oppgavetyper

I 2000 hadde 27 % av kommunene innført servicetorg eller ordning med saksbehandling over disk. I 2004 var denne andelen økt til 58 %. I 2008 oppgir hele 70 % (225 av de 320 kommunene som har svart) at de har servicetorg. Denne gangen er det også spurt hvilke oppgaver som utføres ved servicetorget, Tabell 3.15. De ulike typene oppgaver er klassifisert etter den såkalte ”tjenestetrappa” som ble utviklet under forsøksvirksomheten med offentlige servicekontorer i perioden 1992-1996. Denne inndeler tjenester etter kompleksitet. At tjenester krever skjønnsmessig saksbehandling betyr at det forutsettes at saksbehandleren er en spesialist på fagområdet og har tilgang til etatens fagsystemer (jfr. Statskonsult 2003).

Tabell 3.15 *Type oppgaver som utføres ved servicetorget i kommunene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008: Total N=224.*

Resepsjonstjeneste	97,3 (218)
Generell informasjon	99,1 (222)
Individuell informasjon	91,4 (205)
Forberedende saksbehandling	56,3 (126)
Regelstyrt saksbehandling	74,1 (166)
Skjønnsmessig saksbehandling	22,3 (50)

Spm19: ”Har kommunen etablert servicetorg/ordning med saksbehandling over disk?”
Hvis ja: ”Hvilke oppgaver utføres ved servicetorget?”

Kartleggingen viser at servicekontorene så langt først og fremst har informasjonsoppgaver, men at det i mellom halvparten og tre fjerdedeler av de kommunene som har svart også gjøres forberedende eller regelstyrt saksbehandling. I en av fem kommuner utøves det imidlertid også mer skjønnsmessig saksbehandling.

3.6 Oppsummering

Både i 2000 og 2004 viste kartleggingene at svært mange norske kommuner hadde gjennomført en eller annen form for endring av den administrative organiseringen på 90-tallet og de første årene på 2000-tallet. I 2000 oppga 3 av 4 kommuner at de hadde endret administrativ organisering en eller flere ganger i løpet av 1990-tallet. I 2004 svarte om lag 60 % at de hadde gjennomført en endring i overordnet administrativ organisering i perioden 2000-2004. Ved siste kartlegging i 2008 ser vi derimot klare tendenser til at endringstakten er redusert. Nå oppgir vel halvparten av kommunene som har svart at de verken har endret overordnet administrativ organisering i perioden 2004-2007 eller har planer om å gjøre dette i perioden 2008-2011. Det er videre slik at andelen som oppgir at de har iverksatt slik endring i perioden 2004-2007 har falt med over 20 prosentpoeng til 40 %, og det er kun rundt 10 prosent som oppgir at de har planer om å endre den overordnede administrative organiseringen fram mot 2011. Hovedtendensen er klar: det er færre kommuner som har endret

eller har planer om å endre den overordnede administrative organiseringen ved siste kartlegging i 2008.

Et sentralt funn i 2004 var videre at svært mange av de kommunene som hadde gjennomført endringer i overordnet administrativ organisering de siste årene, hadde innført en flater organisasjonsstruktur, eller en såkalt to-nivåmodell. Det var tydelige tegn på at to-nivåmodellen var i ferd med å spres bredt i norske kommuner. Om lag 41 % av kommunene hadde en organisasjonsmodell der det ikke var noe ledernivå mellom rådmannsnivået og lederne for de utøvende tjenestene. Kartleggingen i 2008 viser at denne andelen bare har økt svakt, til om lag 42 %. Dette kan imidlertid være kommuner som har to-nivåmodell på noen virksomhetsområder, men mer tradisjonelle hierarkiske etatsmodeller på andre. En beregning av hvor mange kommuner som har den mest *rendyrkede* to-nivåmodellen, dvs. ingen ledernivå mellom administrasjonssjef og ledere for enkeltvirksomheter (dvs den enkelte skole, barnehage, sykehjem osv) som rapporterer til rådmannsnivået, gir en prosentandel på 31,7 i 2004 og 34 % i 2008. Dette, og det faktum at administrasjonssjefenes kontrollspenn samtidig er redusert fra et gjennomsnitt på 15 til 14, vitner om at ”utflatingen” av norske kommuner ikke har vært like omfattende den siste fireårsperioden. 2008-kartleggingen tyder derimot på at variasjonen i overordnede organisasjonsmodeller er blitt større. Andelen som oppgir at antallet faktiske ledernivåer mellom rådmannsnivået og lederne for de utøvede tjenestene varierer har økt fra 2,7 % i 2004 til 18,3 % i 2008. Også kommunaldirektørenes ansvarsområde ser ut til å være i endring. Det er blitt klart flere kommunaldirektører som kun har ansvar for ett saksområde. Dette kan indikere at kommunaldirektørenes rolle faktisk, om enn ikke formelt, ikke er så ulik rollen til de tidligere etatssjefene. Vi kan selvsagt ikke utelukke at noe av endringene vi ser er et uttrykk for at det er blitt klarere hva som er å betrakte som en to-nivåmodell og at det således var en viss overrapportering i 2004. Likevel er mønsteret i 2008 klart: Det er stor variasjon ute i kommunene i overordnet administrativ organisering. I fylkeskommunene er ikke to-nivåmodellen like utbredt som i kommunene. Kun 2 av fylkeskommunene svarer at de har en organisasjonsmodell der lederne for de utøvende tjenestene rapporterer direkte til administrasjonssjefs/fylkesrådmannsnivået. Siden forrige

kartlegging er det dessuten færre fylkeskommuner som har fylkesjefer/assisterende fylkesmenn som inngår i fylkesrådmannens indre ledergruppe.

I samme periode som det ble mer vanlig med to-nivåmodell i kommunene, opprettet også mange kommuner servicetorg. Andelen kommuner oppgir at de har servicetorg eller ordning med saksbehandling over disk har økt jevnt til 70 % i 2008. For første gang er det også registrert hvilke typer oppgaver som utføres ved servicetorgene, klassifisert etter den såkalte ”servicetrappa”. Kartleggingen viser at nesten samtlige servicekontor har informasjonsoppgaver. Mellom halvparten og tre fjerdedeler foretar også forberedende eller regelstyrt saksbehandling, og i en av fem utøves det til og med mer skjønnsmessig saksbehandling.

Fram til år 2000 ble det stadig vanligere å organisere ulike kommunale tjenester etter område eller distrikt, dvs. at det er en administrativ ledelse knyttet til tjenestene i hvert av distriktene. 2004-kartleggingen viste derimot en markant nedgang i andelen kommuner som benyttet seg av denne muligheten, 17,6 % mot 37 % i 2000. I 2008 ser vi en ytterligere nedgang. Nå er det kun 13,4 % av de kommunene som har svart på undersøkelsen som oppgir at de har organisert tjenester i distrikt.

Siden 2000 har organisasjonsdatabasen kartlagt en rekke arbeids- og rapporteringsformer og kvalitetssikringstiltak i kommuner og fylkeskommuner. Etter hvert som nye tiltak for å sikre politisk styring og rapportering fra virksomhetene i kommuner og fylkeskommuner er utviklet, er disse blitt inkludert i kartleggingen.

Et slikt område er tiltak for mål- og resultatstyring. Målstyring og virksomhetsplanlegging har stått sterkt helt siden 2000, men det er fremdeles om lag en fjerdedel av kommunene som ikke har innført dette styringskonseptet. I 2004 ble det så for første gang registrert hvor utbredt ”balansert målstyring” er i norske kommuner. 2008-kartleggingen viser en betydelig økning i bruk av dette konseptet. Nå har i overkant av halvparten av kommunene tatt i bruk balansert målstyring, mot vel en fjerdedel av kommunene i 2004. 2008 kartleggingen viser dessuten at det er blitt stadig vanligere å sette i verk ulike tiltak for å måle hvorvidt de mål og resultater som settes opp for de ulike virksomhetsområdene nås. Dette gjelder både spesifisering av resultatindikatorer/servicenivå sammen med utgiftsnivå i kommunenes økonomiplan eller andre

styringsdokumenter, politiske vedtak om kvalitetskrav til tjenestene og systematisk måling av tjenester i forhold til disse kravene. I 4 av 5 kommuner rapporteres det nå underveis i året til politisk nivå på resultatindikatorer, og det er også blitt stadig vanligere at resultater sammenstilles systematisk med vedtatte mål i årsrapporten. 3 av 4 kommuner gjør dette. Formalisering av bestillerfunksjon og bestillerkontor er imidlertid ikke blitt mer utbredt i den siste fireårsperioden. Om lag 30 % av kommunene har formalisert interne bestillinger av ytelser i form av kontrakter, kravspesifikasjoner eller lignende og 14 % har bestillerkontor. Dette er på samme nivå eller litt lavere enn det som ble registrert i 2004.

Et sentralt utviklingstrekk for alle de nevnte tiltakene er imidlertid at de kommunene som benytter disse tiltakene i stadig større grad benytter dem innenfor *alle* tjenesteområder. Denne utviklingen ble registrert i 2004 og er blitt enda tydeligere i den siste kartleggingen.

Som i kommunene øker f.eks. bruken av balansert målstyring i fylkeskommunene. I 2008 har 10 fylkeskommuner innført dette målstyringskonseptet, mot bare 3 av de som svarte i 2004. På de øvrige områdene er utviklingen også i grove trekk lik den vi ser i kommunene, men mønsteret er ikke like entydig. Dette kan imidlertid også skyldes at antallet fylkeskommuner som svarte i 2004 var lavere enn i 2008. Dette gjør det vanskeligere å tolke utviklingen over tid i fylkeskommunene.

4 Ulike personalpolitiske tiltak

Kartleggingen omfatter ulike personalpolitiske tiltak, som kompetanseutviklingstiltak, tiltak for måling og belønning av ledernes og andre ansattes prestasjoner og ulike arbeidsmiljøtiltak.

Kommunenes planer for kompetanse- og karriereutvikling er viktig, både for den enkelte medarbeider, men også for å kunne møte framtidens utfordringer i forhold til kvalifisert arbeidskraft, ikke minst innenfor pleie og omsorgssektoren. Lederutviklingsprogram er også et tiltak for å øke den samlede kompetansen i organisasjonen.

De siste par tiårene har det dessuten blitt mer og mer fokus på tiltak for måling og belønning av ledernes og ansattes prestasjoner. I organisasjonsdatabasen kartlegges blant annet omfanget av lederavtaler, resultatavtaler og kontrakter, lederevalueringer, fleksibel lønnsfastsetting, innslag av prestasjonslønn og åremålskontrakter.

Ellers er det spurt om tiltak knyttet til arbeidsmiljø og arbeidstakerrollen mer generelt. Arbeidsmiljøundersøkelser og medarbeidersamtaler er velkjente personalpolitiske tiltak, som kan brukes som en form for kontroll og oppfølging av organisasjonen og den enkelte ansatte. De kan imidlertid også ses som stimuleringsiltak for å få til fleksibilitet og effektivitet i organisasjonen.

4.1.1 Kompetanseutviklingstiltak

Kommunene

Tabell 4.1 viser at kommunens behov for personalopplæring blir regelmessig vurdert og koblet mot framtidige rekrutterings- og utdanningsplaner i nesten 90 % av kommunene. Siden 2004 er det

blitt vanligere å gjøre slike vurderinger på samtlige tjenesteområder. Her har andelen økt fra vel 1/4 til godt og vel 1/3 av kommunene. Når det gjelder ordninger knyttet til kompetanseplanlegging for den enkelte medarbeider ser vi at det er små endringer fra 2004. Om lag 80 % av kommunene har slike ordninger. Halvparten har dette på enkelte tjenesteområder, mens om lag 30 % har slik ordning på samtlige tjenesteområder.

Tabell 4.1 *Ulike tiltak i kommunene for kompetanseutvikling blant kommunens ansatte. Prosentandeler (absolutte tall i parentes) 2004: Total N ∈ [338,339]. 2008: Total N ∈ [312,316]*

	Nei		Ja, på noen tjenesteområder		Ja, på alle tjenesteområder	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Kommunens behov for kompetanseutvikling blir regelmessig vurdert og planlagt i forhold til framtidige rekrutterings- og utdanningsplaner	13,0 (44)	9,2 (29)	59,2 (200)	52,4 (166)	27,8 (94)	38,3 (121)
Kommunen har ordninger knyttet til kompetanseplanlegging for den enkelte (for eksempel med "bindingstid" ved etterutdanning etc.)	16,9 (57)	19,6 (61)	51,5 (174)	51 (159)	31,7 (107)	29,5 (92)
Kommunen har lederutviklingsprogram (tiltak)	29,8 (101)	27,8 (87)	25,1 (85)	24,6 (77)	45,1 (153)	47,6 (149)

For 2008, spm29: "Har kommunen gjennomført noen av følgende tiltak for kompetanseutvikling blant kommunens ansatte?"

Et eksempel på en statlig satsning som forutsetter at kommunenes behov for kompetanse blir vurdert og kartlagt er det såkalte Kompetanseløftet 2015 (se ramme neste side).

Kompetanseløftet 2015

Kompetanseløftet 2015 er en delplan under Omsorgsplan 2015 som er Regjeringens oppfølging av St. meld nr. 25 (2005-2006). Kompetanseløftet 2015 skal bidra til at kommunene rekrutterer tilstrekkelig personell med nødvendig kompetanse til kommunenes pleie- og omsorgstjenester. Målet er å øke andelen med helse- og sosialfaglig utdanning i brukerrettet pleie- og omsorgstjeneste og øke andelen med høgskoleutdanning. Kompetanseløftet 2015 viderefører sentrale tiltak i Rekrutteringsplanen for helse- og sosialpersonell 2003-2006.

Viktige mål og tiltak er:

- Rekruttere 10 000 nye årsverk med relevant fagutdanning i perioden 2005 – 2009
- Øke andelen som arbeider heltid
- Kvalifisere voksne uten helse- og sosialfaglig utdanning til helsefagarbeidernivå gjennom tilpassede opplæringsløp (måltall på 12 000 perioden 2007-2010)
- Opprette tilstrekkelig antall læreplasser i helsearbeiderfaget
- Videreutdanning på fagskole- og høgskolenivå
- Desentralisert høgskoleutdanning

Fylkesmannen har en sentral rolle som pådriver og rådgiver i forhold til kommunene og andre berørte parter. Fylkesmannen behandler søknader om statlig tilskudd og kommunene må ha personell- og kompetanseplaner. De plantall som rapporteres for rekruttering og kompetanseheving skal være i samsvar med vedtatte kommunale planer, budsjettvedtak eller rullerende økonomiplaner. Selve personell- og kompetanseplanene trenger ikke å ha vært politisk behandlet, men de må i det minste kunne avledes av politiske vedtak.

Kilde: Brev fra Sosial- og helsedirektoratet til norske kommuner 17.12.2007.

Heller ikke når det gjelder bruk av lederutviklingsprogram er det store endringer fra 2004. I 2008 oppgir om lag 72 % av kommunene at de har lederutviklingsprogram, bare 2 % flere enn i 2004. Andelen som oppgir å ha dette på samtlige tjenesteområder

viser også bare en liten økning, fra om lag 45 % i 2004 til i overkant av 47 % i 2008.

Fylkeskommunene

I Tabell 4.2 gis det en oversikt over ulike tiltak for kompetanseplanlegging i fylkeskommunene.

Tabell 4.2 *Tiltak for kompetanseutvikling blant ansatte i fylkeskommunene. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2004 og 2008.*

	Nei		Ja, på noen tjenesteområder		Ja, på alle tjenesteområder	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Fylkeskommunens behov for kompetanseutvikling blir regelmessig vurdert og planlagt i forhold til framtidige rekrutterings- og utdanningsplaner	0 (0/14)	11,8 (2/17)	85,7 (12/14)	52,9 (9/17)	14,3 (2/14)	35,3 (6/17)
Fylkeskommunen har ordninger knyttet til kompetanseplanlegging for den enkelte (for eksempel med "bindingstid" ved etterutdanning etc.)	7,1 (1/14)	0 (0/17)	35,7 (5/14)	64,7 (11/17)	57,1 (8/14)	35,3 (6/17)
Fylkeskommunen har lederutviklingsprogram (tiltak)	0 (0/14)	0 (0/17)	42,9 (6/14)	64,7 (11/17)	57,1 (8/14)	35,3 (6/17)

For 2008: "Har fylkeskommunen gjennomført noen av følgende tiltak for kompetanseutvikling blant fylkeskommunens ansatte?"

I 2008 oppgir 15 av 17 fylkeskommuner at dens behov for kompetanseutvikling blir regelmessig vurdert og planlagt i forhold til framtidige rekrutterings- og utdanningsplaner. Den tydeligste forskjellen fra 2004 er at det nå er 6 fylkeskommuner mot 2 i 2004 som foretar denne typen planlegging på alle tjenesteområder.

Alle de 17 fylkeskommunene som har svart oppgir at de har ordninger knyttet til kompetanseplanlegging for den enkelte medarbeider. Sammenlignet med 2004 ser vi imidlertid at denne typen ordninger ikke er blitt utvidet til flere tjenesteområder, snarere tvert om. Det samme gjelder for lederutviklingsprogram eller lederutviklingstiltak. Samtlige fylkeskommuner har slike programmer rettet mot lederne, men bare i rundt en tredjedel av

fylkeskommunene finnes lederutviklingsprogram innenfor samtlige tjenesteområder.

4.1.2 Tiltak for måling og belønning av ledernes og andre ansattes prestasjoner.

Kartleggingen viser først og fremst at det ikke har skjedd store endringer i tiltak for måling og belønning av ledernes og andre ansattes prestasjoner siden 2004. Som for mange andre tiltak er imidlertid tiltakene er gjort gjeldende på alle tjenesteområder.

Tabell 4.3 viser for det første at over halvparten av kommunene spesifiserer forventninger til ledere og/eller ansatte i form av lederavtaler, kontrakter eller lignende, de fleste av disse på alle tjenesteområder. Her har andelen økt fra 36 % i 2004 til 41 % i 2008. Dette følges også opp i form av lederevalueringer i om lag samme omfang.

Vi ser videre at 9 av 10 kommuner har mulighet for fleksibel lønnsfastsetting, og at om lag 2/3 av kommunene har slik mulighet på alle tjenesteområder. Det er fremdeles lite vanlig at ledere blir ansatt på kontrakt med resultatkrav. Her ser vi til og med en liten nedgang fra 2004. I 2008 oppgir 86 % av kommunene at de *ikke* praktiserer dette, mot 81 % i 2004, men her må en merke seg at spørsmålsstillingen er noe endret siden 2004 (se note 38). Det er viktigere å merke seg at dersom kommunen har slik ordning er det blitt noe mer vanlig at den praktiseres på alle tjenesteområder (om lag 12 % i 2008, mot 8 % i 2004). Prestasjonslønn der lønnsystemet er knyttet opp til individuelle prestasjoner eller til avdelingens/ fagenhetens prestasjoner forekommer i om lag 30 % av kommunene. Også her er spørsmålet endret siden 2004, (se note 39). Da var det 37 % av kommunene som hadde prestasjonslønn knyttet opp mot individuelle prestasjoner og 11 % som hadde prestasjonslønn knyttet opp mot avdelingers / fagenheters prestasjoner. Tallet fra kartleggingen i 2008 indikerer med andre ord at det ikke har skjedd store endringer her siden 2004.

Tabell 4.3 *Ulike tiltak i kommunene for måling og belønning av ledernes/ andre ansattes prestasjoner. Prosentandeler (absolutte tall i parentes) 2004: Total N ∈ [333,339]. 2008: Total N ∈ [310,316].*

	Nei		Ja, på noen tjenesteområder		Ja, på alle tjenesteområder	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Kommunen spesifiserer forventninger til ledere og/eller ansatte i form av lederavtaler, resultatavtaler, kontrakter el.	46,9 (159)	44,9 (142)	16,8 (57)	13,9 (44)	36,3 (123)	41,1 (130)
Kommunen gjennomfører systematisk lederevaluering (minst 1 gang pr. år)	46,4 (157)	43 (136)	14,5 (49)	12,7 (40)	39,1 (132)	44,3 (140)
Kommunen har mulighet til fleksibel lønnsfastsetting	9,6 (32)	10,9 (37)	26,9 (90)	22,1 (69)	63,6 (213)	66 (206)
Kommunens ledere er ansatt på kontrakt med resultatkrav ³⁸	81,1 (270)	85,5 (265)	10,5 (35)	2,9 (9)	8,4 (28)	11,6 (36)
Det finnes innslag av prestasjonslønn, dvs. at lønssystemet enten er knyttet til <i>individuelle</i> prestasjoner eller til <i>avdelingens/fagenbeters</i> prestasjoner ³⁹	63,4 (213)	70,7 (220)	23,2 (78)	12,9 (40)	13,4 (45)	16,4 (51)
Det er utarbeidet kriterier for å måle prestasjoner, til bruk f.eks. i lønnsforhandlinger	59,8 (201)	54,3 (169)	20,8 (70)	17 (53)	19,3 (65)	28,6 (89)
Administrasjonssjef/rådmann eller andre toppledere er ansatt på åremålskontrakt	77,0 (261)	75,2 (236)	16,2 (55)	21,3 (67)	6,8 (23)	3,5 (11)

For 2008, spm30: "Har kommunen gjennomført noen av følgende tiltak for måling og belønning av ledernes/andre ansattes prestasjoner?"

Det er noe mer vanlig at det er utarbeidet kriterier for å måle prestasjoner til bruk for eksempel i lønnsforhandlinger. Om lag 46

³⁸ I 2004 lød påstanden: Det finnes eksempler på at ledere er ansatt på kontrakt med resultatkrav.

³⁹ I 2004 var spørsmålet delt; det var en påstand om prestasjonslønn knyttet til individuelle prestasjoner og en annen om prestasjonslønn knyttet til avdelingens/fagenhetens prestasjoner. (vist gjennom to tall i tabellen).

% av kommunene oppgir at de har utarbeidet slike kriterier (mot 40 % i 2004). Her ser vi dessuten at det har skjedd en markant økning med hensyn til antall tjenesteområder dette gjelder for. Mens nærmere hver femte kommune hadde denne ordningen på alle tjenesteområder i 2004, gjelder det nesten 29 % av kommunene i 2008.

Til sist er kommunene også bedt om å registrere hvorvidt administrasjonssjefen eller andre toppledere er ansatt på åremålskontrakt. I 2008 oppgir om lag en fjerdedel av kommunene at de benytter åremålskontrakter. Det er kun svak økning fra 2004, og vi merker oss også at dette fremdeles er mest vanlig på enkelte tjenesteområder (21,3 % i 2008 mot 16 % i 2004). Andelen som oppgir at åremålskontrakter benyttes på samtlige tjenesteområder er faktisk redusert med 3 prosentpoeng siden 2004.

I 2008 ble kommunene for første gang spurt om hvorvidt politisk ledelse gjennomfører ledersamtale ("medarbeidersamtale") med administrasjonssjefen minst 1 gang i året. 61 % (192) av kommunene som svarte på undersøkelsen oppga at de gjennomfører slike samtaler. Av disse svarte 55 % (105) at ledersamtalen gjennomføres av ordfører. 29,5 % (56) svarer at det er formannskapet som gjennomfører samtalen med administrasjonssjefen, mens 29,5 % (56) oppgir andre. Eksempler på andre er representanter fra arbeidsgiverutvalg, varaordfører, andre politikere, eget forhandlingsutvalg, gruppeledere, administrasjonsutvalget, lederlønnsgruppe valgt av formannskapet, opposisjonsleder eller andre fra opposisjonen.

Fylkeskommunene

Tabell 4.4 vises fylkeskommunenes bruk av ulike tiltak for å måle og belønne lederes og ansattes prestasjoner.

9 av 16 fylkeskommuner oppgir at de spesifiserer forventinger til leder eller ansatte gjennom lederavtaler eller lignende. Sammenlignet med 2004, da 14 fylkeskommuner besvarte spørsmålet, indikerer disse tallene at antallet som benytter lederavtaler er på samme nivå eller kanskje litt redusert i 2008.

Tabell 4.4 *Tiltak for måling og belønning av ledernes/ andre ansattes prestasjoner i fylkeskommunene. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2004 og 2008.*

	Nei		Ja, på noen tjenesteområder		Ja, på alle tjenesteområder	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Fylkeskommunen spesifiserer forventninger til ledere og/eller ansatte i form av lederavtaler, resultatavtaler, kontrakter el.	28,6 (4/14)	43,8 (7/16)	35,7 (5/14)	31,3 (5/16)	35,7 (5/14)	25 (4/16)
Fylkeskommunen gjennomfører systematisk lederevaluering (minst 1 gang pr. år)	35,7 (5/14)	35,3 (6/17)	50,0 (7/14)	41,2 (7/17)	14,3 (2/14)	23,5 (4/17)
Fylkeskommunen har mulighet til fleksibel lønnsfastsetting	0 (0/14)	0 (0/17)	28,6 (4/14)	11,8 (2/17)	71,4 (10/14)	88,2 (15/17)
Fylkeskommunens ledere er ansatt på kontrakt med resultatkrav ⁴⁰	78,6 (11/14)	88,2 (15/17)	14,3 (2/14)	11,8 (2/17)	7,1 (1/14)	0 (0/17)
Det finnes innslag av prestasjonslønn, dvs. at lønssystemet er knyttet til individuelle prestasjoner eller til avdelingens / fagenhetens prestasjoner ⁴¹	35,7 (5/14) 42,9 (6/14)	52,9 (9/17)	50,0 (7/14) 57,1 (8/14)	17,6 (3/17)	14,3 (2/14) 0 (0/14)	29,4 (5/17)
Det er utarbeidet kriterier for å måle prestasjoner, til bruk f.eks. i lønnsforhandlinger	21,4 (3/14)	35,3 (6/17)	57,1 (8/14)	23,5 (4/17)	21,3 (3/14)	41,2 (7/17)
Administrasjonssjef og andre toppledere er ansatt på åremålskontrakt	57,1 (8/14)	64,7 (11/17)	21,4 (3/14)	23,5 (4/17)	21,4 (3/14)	11,8 (2/17)

For 2008: "Har fylkeskommunen gjennomført noen av følgende tiltak for måling og belønning av ledernes/ andre ansattes prestasjoner?"

Systematisk lederevaluering (minst 1 gang i året) praktiseres av 11 fylkeskommuner, mot 9 i 2004. Kun 4 fylkeskommuner har en slik ordning på samtlige tjenesteområder, 2 flere enn i 2004. Som i 2004 har samtlige fylkeskommuner som har svart mulighet til

⁴⁰ I 2004 lød påstanden: Det finnes eksempler på at ledere er ansatt på kontrakt med resultatkrav.

⁴¹ I 2004 var spørsmålet delt; det var en påstand om prestasjonslønn knyttet til individuelle prestasjoner og en annen om prestasjonslønn knyttet til avdelingens/ fagenhetens prestasjoner (vist gjennom to tall i tabellen).

fleksibel lønnsfastsetting. Her merker vi oss også at dette er den ordningen som det er mest vanlig å praktisere på samtlige tjenesteområder.

Det er svært uvanlig i fylkeskommunene at lederne er ansatt på kontrakt med resultatkrav. I 2004 oppga 3 fylkeskommuner dette, i 2008 er det kun 2. At lønssystemet er knyttet til individuelle eller avdelingers/enheters prestasjoner er noe mer vanlig. I 2008 har 8 av de 17 fylkeskommunene som har svart innslag av prestasjonslønn. Spørsmålsstillingen er endret fra 2004 (se note 41), men tallene indikerer at omfanget ikke har økt over tid. Det er imidlertid 3 flere fylkeskommuner som nå praktiserer innslag av prestasjonslønn på alle tjenesteområder.

Både i 2004 og 2008 oppgir 11 fylkeskommuner at de har utarbeidet kriterier for å måle prestasjoner, som blant annet brukes i lønnsforhandlinger. Endringen består i at flere fylkeskommuner har utarbeidet slike kriterier for bruk på alle tjenesteområder. Her er det en økning fra 3 fylkeskommuner i 2004 til 7 i 2008.

Åremålskontrakt for administrasjonssjefen og andre toppledere er ikke spesielt utbredt i fylkeskommunene. Bare 6 fylkeskommuner oppgir dette i 2008, det samme antallet som i 2004.

Også i fylkeskommunene ble det i 2008 for første gang spurt om hvorvidt politiske ledelse har årlig ledersamtale med administrasjonssjefen. 8 av de 16 fylkeskommunene som har svart på spørsmålet svarer bekreftende på dette. I 4 fylkeskommuner er det fylkesordfører som gjennomfører medarbeidersamtalen. De 4 øvrige fylkeskommunene som har slik ordning oppgir at samtalen gjennomføres av forhandlingsutvalget, av en gruppe av fylkesordfører, varaordfører og opposisjonsleder og av fylkesrådsleder.

4.1.3 Arbeidsmiljømiljøtiltak og partssammensatte utvalg

Tabell 4.5 viser omfanget av utvalgte arbeidsmiljø- og personalforvaltningstiltak i kommunene.

Tabell 4.5 *Arbeidsmiljø- og personalforvaltningstiltak i kommunene.*
 2004: Total N ∈ [336,340] 2008: Total N ∈ [311,318]

	Nei		Ja, på noen tjenesteområder		Ja, på alle tjenesteområder	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Kommunen gjennomfører regelmessig arbeidsmiljøundersøkelser blant de ansatte	22,8 (77)	17,4 (55)	36,7 (124)	31 (98)	40,5 (137)	51,6 (163)
Kommunen gjennomfører medarbeidersamtaler regelmessig	3,8 (13)	2,8 (9)	36,8 (125)	28,9 (92)	59,4 (202)	68,2 (217)
Kommunen har etablert kanaler/arenaer for ansattes medvirkning utover det avtalefestede	32,7 (110)	23,9 (75)	33,9 (114)	29,6 (93)	33,3 (112)	46,5 (146)
Kommunen har handlingsplan eller liknende for likestilling	69,1 (233)	66,9 (208)	9,2 (31)	5,5 (17)	21,7 (73)	27,7 (86)

For 2008, spm31: "Har kommunen gjennomført noen av følgende arbeidsmiljø- og personalforvaltningstiltak?"

Andelen kommuner som gjennomfører regelmessige arbeidsmiljøundersøkelser blant de ansatte viser en økning fra 77 % i 2004 til nærmere 83 % i 2008. Vi ser dessuten at andelen kommuner hvor slike arbeidsmiljøundersøkelser gjennomføres regelmessig på samtlige tjenesteområder har økt markant, fra om lag 41 % til om lag 52 %. Så og si samtlige kommuner gjennomfører medarbeidersamtaler regelmessig, og også dette er blitt vanlig praksis på samtlige tjenesteområder i flere kommuner; i 68 % av kommunene i 2008 mot 59 % av kommunene i 2004. Vi merker oss dessuten at andelen kommuner som har etablert kanaler/arenaer for ansattes medvirkning utover det avtalefestede har økt med om lag 9 prosentpoeng, fra 67 % til 76, %. Andelen som oppgir at dette gjelder for samtlige tjenesteområder er dessuten nærmere 47 %, en markant økning på 13 prosentpoeng siden forrige kartlegging.

Andelen kommuner med egen handlingsplan eller lignende for likestilling var på om lag 30 % i 2004. Siste registrering viser en svak økning, til 33 %. Andelen som har en slik handlingsplan på samtlige tjenesteområder har økt med 6 prosentpoeng, til knappe 28 %.

Kommuner og fylkeskommuner skal etter kommuneloven (§ 25) opprette partssammensatte utvalg (eller administrasjonsutvalg) for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte, med mindre partene avtaler at slike saker skal behandles på annen måte.

Det finnes partssammensatte utvalg både med og uten politisk deltakelse. I 2008 oppgir 94 % av kommunene (267 av 284 svar) at de har partssammensatte utvalg med politisk deltakelse, i 2004 var den tilsvarende andelen 98.⁴² Andelen kommuner med partssammensatte utvalg uten politisk deltakelse er 63,4 (104 av 165 svar) i 2008, mot 57 % i 2004, altså en liten økning over tid.

Det er imidlertid også forskjeller mellom de partssammensatte utvalgene når det gjelder grad av avgjørelsesmyndighet. I 2004 hadde 86 % av utvalgene med politisk deltakelse og 70 % av utvalgene uten politisk deltakelse avgjørelsesmyndighet. De tilsvarende tallene for 2008 er henholdsvis 87 % og 41 %. Det er med andre ord vesentlig færre utvalg uten politisk deltakelse som har avgjørelsesmyndighet i 2008.

I 2008 ble det dessuten for første gang spurt om hvorvidt administrasjonssjefen/kommunens administrative ledelse har regelmessige møter med representanter for de ansattes fagforeninger utenom lønnsforhandlinger/tariff-forhandlinger. 93 % av kommunene svarte ja på dette spørsmålet.

Fylkeskommunene

Tabell 4.6 viser omfanget av de kartlagte arbeidsmiljø- og personalforvaltningstiltakene i fylkeskommunene.

⁴² Det er gjort nye beregninger for 2004, da beregningene oppgitt i forrige rapport (NIBR-rapport 2004:124) ikke er korrekte, pga for lav N.

Tabell 4.6 *Arbeidsmiljø- og personalforvaltningstiltak i fylkeskommunene. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2004 og 2008.*

	Nei		Ja, på noen tjenesteområder		Ja, på alle tjenesteområder	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Fylkeskommunen gjennomfører regelmessig arbeidsmiljøundersøkelser blant de ansatte	0 (0/14)	6,3 (1/16)	71,4 (10/14)	31,3 (5/16)	28,6 (4/14)	62,5 (10/16)
Fylkeskommunen gjennomfører medarbeidersamtaler regelmessig (minst 1 gang i året)	0 (0/14)	0 (0/17)	57,1 (8/14)	23,5 (4/17)	42,9 (6/14)	76,5 (13/17)
Fylkeskommunen har handlingsplan eller liknende for likestilling	0 (0/14)	11,8 (2/17)	21,4 (3/14)	11,8 (2/17)	78,6 (11/14)	76,5 (13/17)
Fylkeskommunen har etablert kanaler/arenaer for ansattes medvirkning utover det avtalefestede	21,4 (3/14)	5,9 (1/17)	35,7 (5/15)	41,2 (7/17)	42,9 (6/14)	52,9 (9/17)

For 2008: "Har fylkeskommunen gjennomført noen av følgende arbeidsmiljø- og personalforvaltningstiltak?"

Nesten samtlige fylkeskommuner gjennomfører regelmessig arbeidsmiljøundersøkelser og medarbeidersamtaler blant de ansatte. Sammenlignet med 2004 ser vi imidlertid at det er blitt betydelig mer vanlig å gjennomføre disse tiltakene på samtlige tjenesteområder. I 2008 er det 10 fylkeskommuner mot kun 4 i 2004 som gjennomfører regelmessige arbeidsmiljøundersøkelser på samtlige tjenesteområder. Hva medarbeidersamtaler angår har det tilsvarende antallet økt fra 6 til 13.

15 fylkeskommuner oppgir at de har handlingsplan eller lignende for likestilling. I 13 fylkeskommuner finnes en slik plan på samtlige tjenesteområder, en økning på 2 siden 2004.

Bare 1 av de 17 fylkeskommunene som har svart har ikke etablert kanaler/arenaer for ansattes medvirkning utover det som er avtalefestet. 9 fylkeskommuner har opprettet slike kanaler på samtlige tjenesteområder.

I 2008 oppgir 15 fylkeskommuner (av 16 svar) at de har partssammensatte utvalg med politisk deltakelse, mot 12 (av 14

svar i 2004). 85 % av disse utvalgene har avgjørelsesmyndighet i 2008, mot 29 % i 2004. 8 kommuner (av 10 som har svart på dette spørsmålet i 2008) har parts sammensatte utvalg uten politisk deltakelse, mot 6 av 13 som svarte i 2004. Av disse utvalgene har 50 % avgjørelsesmyndighet i 2008, mens den tilsvarende andelen i 2004 var 61. Tendensen i fylkeskommunene er med andre ord at vesentlig flere av de parts sammensatte utvalgene med politisk deltakelse har fått avgjørelsesmyndighet, mens andelen med beslutningsmyndighet er synkende for parts sammensatte utvalg uten politisk deltakelse.

Samtlige fylkeskommuner som har svart (17) oppgir å ha regelmessige møter med representanter for de ansattes fagforeninger utenom lønnsforhandlinger og tariff-forhandlinger.

4.2 Oppsummering

I dette kapitlet har vi rapportert forekomsten av ulike personalpolitiske tiltak, som kompetanseutviklingstiltak, tiltak for måling og belønning av ledernes og andre ansattes prestasjoner og ulike arbeidsmiljøtiltak.

Kartleggingen av kompetanseutviklingstiltak viser at kommunenes behov for personalopplæring blir regelmessig vurdert og koblet mot framtidige rekrutterings- og utdanningsplaner i nesten 9 av 10 kommuner og 8 av 10 har ordninger for kompetanseplanlegging for den enkelte medarbeider. Endringene fra 2004 er svært små, bortsett fra at den mer systematiske kartleggingen av kommunens kompetansebehov nå i større grad omfatter alle tjenesteområder. Heller ikke når det gjelder bruk av lederutviklingsprogram er det store endringer fra 2004. I 2008 oppgir om lag 72 % av kommunene at de har lederutviklingsprogram, om lag det samme som i 2004. Vi finner i store trekk det samme mønsteret i fylkeskommunene.

Når det gjelder tiltak for måling og belønning av ledernes og andre ansattes prestasjoner har det ikke skjedd store endringer siden 2004. Også her er den klareste endringen at tiltakene nå er gjort gjeldende på alle tjenesteområder i mange flere kommuner.

Over halvparten av kommunene spesifiserer forventninger til ledere og/eller ansatte i form av lederavtaler, kontrakter eller

lignende, de fleste av disse på alle tjenesteområder. 9 av 10 kommuner har mulighet for fleksibel lønnsfastsetting, og om lag 2/3 av kommunene har slik mulighet på alle tjenesteområder. Det er fremdeles lite vanlig at ledere blir ansatt på kontrakt med resultatkrav eller på åremål. Bare om lag 15 % av kommunene stiller resultatkrav til lederne og om lag 25 % benytter åremålskontrakter. Prestasjonslønn der lønnsystemet er knyttet til individuelle prestasjoner eller til avdelingens/ fagenhetens prestasjoner forekommer i om lag 30 % av kommunene. Det er noe mer vanlig at det er utarbeidet kriterier for å måle prestasjoner til bruk for eksempel i lønnsforhandlinger. Om lag 46 % av kommunene oppgir at de har utarbeidet slike kriterier, og her er det også blitt klart flere som har utarbeidet slike for alle tjenesteområder.

I 2008 ble kommunene for første gang spurt om hvorvidt politisk ledelse gjennomfører ledersamtale ("medarbeidersamtale") med administrasjonssjefen minst 1 gang i året. 61 % av kommunene svarer bekreftende på dette. Det er vanligst at ledersamtalen gjennomføres av ordfører (55 %), men også formannskapet (29 %) og andre grupper (29 %) (f. eks representanter fra arbeidsgiverutvalg, varaordfører, andre politikere, eget forhandlingsutvalg, gruppeledere, administrasjonsutvalget, lederlønnsguppe valgt av formannskapet, opposisjonsleder eller andre fra opposisjonen) har ansvar for medarbeidersamtalen med administrasjonssjefen.

Fylkeskommunene skiller seg ikke markant fra kommunene nå det gjelder de nevnte tiltakene. For eksempel er det også i fylkeskommunene svært uvanlig at ledere er ansatt på kontrakt med resultatkrav, og heller ikke åremålskontrakt for administrasjonssjef og andre toppledere er særlig utbredt. Samtlige fylkeskommuner har imidlertid mulighet for fleksibel lønnsfastsetting, og det er relativt vanlig med årlig og systematisk lederevaluering. 8 fylkeskommuner oppgir at politisk ledelse har årlig ledersamtale med administrasjonssjefen, 4 av disse med fylkesordfører.

Kartleggingen av arbeidsmiljøtiltak viser at regelmessige arbeidsmiljøundersøkelser er gjennomført i fire av fem kommuner, og så og si samtlige kommuner har regelmessige medarbeidersamtaler med de ansatte. 3 av 4 kommuner har også etablert kanaler for ansattes medvirkning utover det avtalefestede. For alle disse tiltakene har andelen kommuner som har gjennomført

tiltakene økt med om lag 10 prosent siden forrige kartlegging. Andelen kommuner med egen handlingsplan for likestilling er imidlertid bare litt høyere enn i 2004, 33 mot 30 %.

Nesten samtlige kommuner har fortsatt partssammensatte utvalg med politisk deltakelse, mens det er en viss økning i andelen kommuner med partssammensatte utvalg uten politisk deltakelse. Det er imidlertid vesentlig færre utvalg uten politisk deltakelse som har avgjørelsesmyndighet i 2008 enn i 2004. I 93 % av kommunene har administrasjonssjefen/ kommunens administrative ledelse regelmessige møter med representanter for de ansattes fagforeninger utenom lønnsforhandlinger/tarifforhandlinger.

Nesten samtlige fylkeskommuner gjennomfører regelmessig arbeidsmiljøundersøkelser og medarbeidersamtaler blant de ansatte og nesten like mange oppgir at de har handlingsplan eller lignende for likestilling. 15 fylkeskommuner har partssammensatte utvalg med politisk deltakelse, 8 fylkeskommuner har slike utvalg uten politisk deltakelse. Som for kommunene har en større andel av de partssammensatte utvalgene med politisk deltakelse fått avgjørelsesmyndighet, mens andelen med beslutningsmyndighet er synkende for partssammensatte utvalg uten politisk deltakelse. Samtlige fylkeskommuner som har svart (17) oppgir å ha regelmessige møter med representanter for de ansattes fagforeninger utenom lønnsforhandlinger og tarifforhandlinger.

5 Kommunal oppgaveløsning – organisering og konkurranseeksponering

5.1 Organisering av kommunal oppgaveløsning

5.1.1 Innledning

Fra 2004 har vi kartlagt hvordan kommuner og fylkeskommuner ivaretar ulike oppgaver, om kommunene og fylkeskommunene ivaretar oppgavene sammen med andre (fylkes-)kommuner eller ikke, om de ivaretas gjennom kommunale foretak, m.v. Spørsmålet er noe endret fra 2004 til 2008. I 2004 spurte vi etter åtte ulike måter å ivareta oppgavene på: 1) Innenfor kommunenes egen driftsorganisasjon, 2) gjennom kommunalt foretak (etter kommuneloven kapittel 11), 3) gjennom interkommunalt samarbeid uten organisatorisk overbygning, 4) gjennom interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27, 5) gjennom interkommunalt samarbeid etter lov om interkommunale selskap, 6) gjennom aksjeselskap, 7) gjennom kjøp fra private og 8) gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner/ ideelle stiftelser. I 2008 var alternativene ”gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrative vertskommunesamarbeid (etter kommuneloven § 28b)” og ”gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd (etter kommuneloven § 28c)” tatt inn, mens alternativet interkommunalt samarbeid uten organisatorisk overbygning var tatt ut. Vertskommunesamarbeid ble innført ved endring i kommuneloven fra 1.

januar 2007. Dette innebærer at en kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver til en vertskommune. Administrativt vertskommunesamarbeid innebærer at kommunestyret/fylkesting gir egen administrasjonssjef instruks om delegasjon til administrasjonssjef i vertskommunen. Politisk vertskommunesamarbeid innebærer at kommunene som deltar i samarbeidet oppretter en felles folkevalgt nemnd i vertskommunen. Deltakerkommunene delegerer myndighet til denne nemnda, som igjen kan delegere myndighet til vertskommunens administrasjon. Undersøkelsen fra 2008 søker altså å kartlegge omfanget av slikt samarbeid.

I 2004 spurte vi for kommunenes del om organiseringen av 31 ulike oppgaver, der vi for hver av disse oppgavene ba kommunene angi prosent av oppgaven som ble ivaretatt på den enkelte måte. Det var et spørsmål som var vanskelig og tidkrevende å svare på, og en god del kommuner lot være å angi prosentandel. I 2008 reduserte vi antall oppgaver til 19, og ba kommunene angi på hvilken måte oppgavene ble ivaretatt. Vi registrerer altså forekomsten av ulike organisasjonsformer, men ikke omfanget disse har innenfor hver kommune. En direkte sammenligning mellom data fra 2004 og 2008 er derfor ikke mulig. Derfor gjengir vi bare i begrenset grad tall fra 2004.⁴³

Nedenfor rapporterer vi først hvordan ivaretagelsen av oppgavene fordeler seg mellom de ulike måtene, for hhv. kommuner og fylkeskommuner. Deretter rapporteres omfanget av interkommunalt samarbeid i oppgaveløsningen, da med direkte sammenligning med tall for 2004.

5.1.2 Ulike måter kommunene ivaretar sine oppgaver på

Kommunene

I Tabell 5.1 er kommunenes ivaretagelse av utvalgte oppgaver presentert. Tabellen rapporterer prosent kommuner som ivaretar oppgaven på hver enkelt måte.

⁴³ Disse er rapportert i Hovik og Stigen 2004: 80-84.

Et stort flertall av kommunene ivaretar hele eller deler av de fleste oppgavene vi har kartlagt innenfor egen driftsorganisasjon. Det er imidlertid to unntak fra dette. Bare 12,5 % ivaretar hele eller deler av renovasjonsoppgavene innenfor egen organisasjon. Ivaretagelse gjennom interkommunalt selskap er det vanligste, 55,3 % av kommunene har en slik løsning. Interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 og kjøp fra private er også hyppigere anvendte løsninger for renovasjonsoppgavene enn egen driftsorganisasjon. Det andre unntaket er revisjon, som bare 4 % ivaretar innenfor egen organisasjon. Også her er interkommunalt selskap (58 %) og interkommunalt samarbeid (28 %) de normale løsningene.

Selv om de fleste oppgavene delvis ivaretas innenfor egen driftsorganisasjon, kombineres denne løsningen gjerne med andre løsninger. Tabell 5.1 viser et ganske stort mangfold i oppgaveløsninger i norske kommuner. Over 1/3 av kommunene ivaretar deler av barnehagetjenestene gjennom kjøp fra private, og vel 10 % gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner. Private bidrar betydelig til den kommunale oppgaveløsningen særlig innenfor vegvedlikehold, men også innenfor IT, drift og vedlikehold av kommunale boliger, bygninger og anlegg, institusjonsbasert pleie og omsorg, renhold og kantine, i tillegg til barnehage og renovasjon. Frivillige organisasjoner har oftest en rolle i forhold til drift av kino og kulturhus, i tillegg til barnehager.

Tabell 5.1 *Kommunenes ivaretagelse av utvalgte oppgaver 2008.*
(Prosentandel). $N \in [270, 320]$

Oppgave	A drifts- org	B fore- tak	C inter- kom- sam	D adm vertsk- sam	E pol vertsk- sam	F IKS	G AS	H Kjøp fra priv	I Kjøp fra frivil- lige
Barnehage	98,4	0,9	2,5	3,1	0,9	1,9	1,6	34,7	11,3
Grunnskole	100	0	4,1	4,1	0	0	0	6,9	1,6
Hjemmebaserte omsorgstjenester	100	0,3	0,3	0	0	0	0	5,6	1,9
Institusjonsbaserte omsorgstjenester	99,7	0	0,6	0	0	1,3	0	11,6	4,1
Renovasjon	12,5	2,8	18,4	0,6	1,3	55,3	11,9	16,3	0
Vannforsyning	86,6	2,2	5,3	0,3	0,3	9,1	2,5	8,8	0,3
Avløp	91,8	1,6	2,5	0,3	0,6	9,4	1,6	3,1	0
Drift av kino/ kulturhus	73,7	5,9	0	0	0	0,4	6,7	9,6	13,7
Veivedlikehold/ snørydding	76,7	1,6	0,3	0	0	0,6	0,3	81,4	0,3
Brannvesen	60,8	0,9	15,0	8,8	1,6	19,1	0	0,6	0,9
Drift og vedlike- hold av boliger	88,7	8,5	0	0	0	0	3,1	17,9	6,0
Drift og vedlike- hold av anlegg	97,8	3,5	0,3	0,3	0	0	1,6	25,2	4,1
Drift og vedlike- hold av bygninger	96,6	5,0	0	0	0	0	2,5	27,0	0,3
Revisjon	4,1	0,9	28,1	0,9	3,2	58,0	0,6	7,6	0
Regnskap	91,2	0	3,8	5,3	0,9	0,9	0	0,6	0
IT-oppgaver	76,9	0	19,6	15,2	1,6	6,6	0,9	21,5	0
Innkjøp	75,5	0,3	29,9	14,5	1,3	1,3	0,9	7,9	0
Renhold	96,6	3,1	0	0	0	0,3	0,3	12,9	0,3
Kantinedrift	86,3	1,6	0	0	0,4	0	2,7	12,1	2,3

Spm25: "Hvordan ivaretar kommunen sine oppgaver i dag? Kommunen kan ivareta sine oppgaver alene, sammen med andre kommuner eller gjennom kjøp fra private.

Ivaretagelsen av en og samme oppgave kan være organisert på forskjellig måte. Hvordan kommunen ivaretar sine oppgaver innenfor" Alternativene er:

A - innenfor kommunens egen driftsorganisasjon

B - gjennom kommunalt foretak (kommuneloven kapittel 11)

C - gjennom interkommunalt samarbeid (etter kommuneloven § 27)

D - gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid (etter kommuneloven § 28b)

E - gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd (etter kommuneloven § 28c)

F - gjennom interkommunalt selskap (lov om interkommunale selskaper)

G - gjennom aksjeselskap

H - gjennom kjøp fra private

I - gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner / ideelle stiftelser

I tillegg til revisjon og renovasjon, er interkommunale løsninger utbredt innenfor brannvesen, IT og innkjøp. For IT og innkjøp organiseres dette samarbeidet etter kommunelovens § 27 eller § 28b (administrativt vertskommunesamarbeid).

Organisering av oppgaveløsningen i form av kommunale foretak benyttes bare av et lite mindretall av kommunene. Mest utbredt er denne organisasjonsformen i forhold til drift og vedlikehold av kommunale boliger, dernest kino/kulturhus. Aksjeselskap er også en lite brukt organisasjonsform. Unntaket er innenfor renovasjon, der 11,9 % av kommunene benytter denne organisasjonsmåten.

Antall kommuner som løser ulike oppgaver i samarbeid med andre kommuner varierer svært mye (jf. Tabell 5.2). 88 % av kommunene oppgir en eller annen form for interkommunalt samarbeid om revisjon i 2008, 75 % om renovasjonsoppgavene, 46 % om hhv. brannvern og innkjøp og 42 % om IT-oppgaver. Interkommunalt samarbeid er altså relativt vanlig innenfor enkelte tekniske tjenester, samt enkelte støttefunksjoner. De individrettede tjenestene er det lite samarbeid om. Kun svært få kommuner samarbeider om barnehage, grunnskole og omsorgstjenestene. Siden dette er oppgaver der geografisk nærhet er viktig, er ikke dette overraskende. På den andre siden er det ingen kommuner som samarbeider om drift og vedlikehold av hhv. kommunale boliger og bygninger. Forskjellene mellom oppgavene samsvarer mye med tallene for 2004. Derimot er omfanget av interkommunalt samarbeid gjennomgående noe lavere i 2008 enn i 2004. Dette kan skyldes spørsmålsformuleringen, der vi i 2004 eksplisitt ba kommunene angi om de ivaretok oppgavene i samarbeid med andre kommuner eller ikke. I 2008 var ulike former for interkommunalt samarbeid listet opp sammen med andre måter å løse oppgavene på (se spørsmålgjengivelse under Tabell 5.1).

Tabell 5.2 *Prosent kommuner som ivaretar følgende oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid. 2004: N ∈ [265, 341]. 2008: N ∈ [270, 320].*

	Prosent med interkommunalt samarbeid 2004 ⁴⁴	Prosent med interkommunalt samarbeid 2008
Barnehagetjenesten	1,3	5,0
Grunnskolen	-	8,1
Hjemmebaserte omsorgstjenester	0,6	0,3
Institusjonsbaserte omsorgstjenester	3,3	1,6
Renovasjon	88,7	74,7
Vannforsyning	20,8	15,0
Avløp	15,9	12,9
Drift og vedlikehold av kino/kulturhus	4,9	0,4
Veivedlikehold	8,1	0,9
Brannvesen	48,7	44,5
Drift og vedlikehold av kommunale boliger	0,3	0,0
Drift og vedlikehold av kommunale anlegg	-	0,6
Drift og vedlikehold av kommunale bygninger	0,3	0,0
Revisjon	-	88,0
Regnskap	6,3	10,7
IT-oppgaver	34,3	42,1
Innkjøp	63,9	46,2
Renhold	0,6	0,3
Kantine	1,7	0,4

For 2008, spm25. Prosentandelen oppgitt for 2008 er andelen kommuner som har krysset av for alternativ C, D, E og/eller F. Jfr kommentar under Tabell 5.1.

Tabell 5.3 viser andel kommuner som oppgir at de løser hele eller deler av oppgaven gjennom kjøp fra private i hhv. 2004 og 2008. Resultatene viser små forskjeller mellom 2004 og 2008 og ingen tendenser på tvers av oppgaver. I 2004 ble kommunene som nevnt bedt om å angi prosent av oppgaven som ivaretas gjennom kjøp fra private, som var vanskelig å svare på og dermed medførte at mange lot være å besvare spørsmålet. Dette førte til at N er mindre i 2004 enn i 2008. Det er med andre ord en viss fare for underrapportering i 2004. På den andre side kan det også hende at det er de

⁴⁴ Tallene for 2004 er hentet fra Hovik og Stigen 2004: 85 (tabell 4.3).

med kombinasjoner av løsninger som har fylt inn prosenter i 2004, mens de uten slike kombinasjoner har latt være. I så fall vil det være en viss overrapportering i 2004. Med en viss usikkerhet kan vi oppsummere at mye tyder på små endringer i antall kommuner som involverer private i sin oppgaveløsning fra 2004 til 2008.

Tabell 5.3 *Prosent kommuner som ivaretar følgende oppgaver gjennom kjøp fra private. 2004: N ∈ [149, 299]. 2008: N ∈ [270, 320].*

	Prosent med kjøp fra private i 2004	Prosent med kjøp fra private i 2008
Barnehagetjenesten	29,7	34,7
Grunnskolen		6,9
Hjemmebaserte omsorgstjenester	2,1	5,6
Institusjonsbaserte omsorgstjenester	4,2	11,6
Renovasjon	-	16,3
Vannforsyning	10,0	8,8
Avløp	8,1	3,1
Drift og vedlikehold av kino/kulturhus	-	9,6
Veivedlikehold	76,4	81,4
Brannvesen	4,9	0,6
Drift og vedlikehold av kommunale boliger	28,4	17,9
Drift og vedlikehold av kommunale anlegg	-	25,2
Drift og vedlikehold av kommunale bygninger	29,1	27,0
Revisjon	-	7,6
Regnskap	0,0	0,6
IT-oppgaver	22,3	21,5
Innkjøp	6,1	7,9
Renhold	12,2	12,9
Kantine	0,6	12,1

For 2008, spm25.

Endring av kommuneloven fra 1. januar 2007 gjorde det mulig for kommunene å inngå vertskommunesamarbeid. For oppgavene etterspurt i Tabell 5.1 over er dette en løsning med et beskjedent omfang. Det benyttes imidlertid av en del kommuner innenfor innkjøp, IT og brannvesen, da stort sett i form av administrativt vertskommunesamarbeid. Vertskommunesamarbeid med politisk nemnd synes å forekomme relativt sjelden. I tillegg til oppgavene vist i Tabell 5.1, spurte vi om kommunene hadde innført vertskommunesamarbeid innenfor en del forvaltningsoppgaver,

med mulighet til å oppgi andre oppgaver med slikt samarbeid. Resultatene er vist i Tabell 5.4.

Tabell 5.4 *Andel kommuner som har innført vertskommunesamarbeid innenfor følgende oppgaver i 2008, og andel av disse som har hhv. administrativt og politisk samarbeid og andel som er vertskommune. Prosentfordeling. N ∈ [213, 293]*

Oppgave	Ja, vertskom- samarbeid	Andel av de som har vertskommunesamarbeid:		
		Admini- strativt	Politisk	Kom er vert
Barnevern	28 (83)	77 (65)	7 (6)	26 (22)
Planlegging og bygge- saksbehandling	3 (9)	70 (7)	0 (0)	30 (3)
Landbruk	35 (103)	65 (67)	11 (11)	34 (35)
Natur og miljø	9 (24)	68 (17)	12 (3)	36 (9)
Andre oppgaver	46 (97)	68 (66)	12 (12)	53 (51)

Spm26: ”Har kommunen inngått vertskommunesamarbeid om forvaltningsoppgaver innenfor noen av områdene nevnt nedenfor? Hvis så er tilfelle, vil vi vite hvilke(n) form(er) vertskommunesamarbeidet har og om din kommune er vertskommune for et slikt samarbeid”.

En del kommuner som oppgir at de er vert for slikt samarbeid, har unnlatt å svare om dette er administrativt eller politisk. Dermed summerer ikke prosenten med administrativt og politisk samarbeid seg til 100. På tross av dette: Vertskommunesamarbeid er relativt utbredt både innenfor landbruk og barnevern. Med tanke på at ordningen har eksistert kun i et drøyt år, er omfanget betydelig. Det er derimot lite utbredt innenfor plan og byggesaksbehandling og natur og miljø. Så mange som 97 kommuner svarer imidlertid at de har slikt samarbeid på andre områder. I tillegg til IT- oppgaver og brannvesen (som er kartlagt i Tabell 5.1 over) nevnes oppgaver som legevakt, pedagogisk psykologiske tjenester, skatteoppkreving, og/ eller arbeidsgiverkontroll av en god del kommuner. Også miljørettet helsevern, kulturskole og tjenester overfor flyktninger nevnes av flere.

Fylkeskommunene

Hovedtyngden av fylkeskommunene ivaretar de fleste av oppgavene vi kartla innenfor egen driftsorganisasjon (Tabell 5.5). Alternative organisasjonsformer er imidlertid vel så vanlig for enkelte oppgaver: Drift av museer skjer ofte gjennom kjøp fra

frivillige organisasjoner, mens vegvedlikehold, kollektivtransport, drift og vedlikehold av bygninger, renhold og kantinedrift gjerne ivaretas gjennom kjøp fra private. Interfylkeskommunalt samarbeid er mindre vanlig for fylkeskommunene enn kommunene. Imidlertid har flere fylkeskommuner slikt samarbeid innenfor revisjon, innkjøp og drift av museer.

Tabell 5.5 *Fylkeskommunenes ivaretagelse av utvalgte oppgaver 2008.*
(Prosentandel). $N \in [11, 17]$

Oppgave	A egen drifts- org	B FK fore- tak	C Inter- fk sam	D adm vertsk -sam	E pol vertsk -sam	F IKS	G AS	H Kjøp fra priv	I Kjøp fra frivil- lige
Videregående opplæring	100	6	13	13	6	6	0	13	13
Bibliotektenester	88	6	19	6	0	0	0	0	0
Drift av museer	27	7	27	13	13	20	13	0	67
Veivedlikehold/ snørydding	46	0	0	0	0	0	0	82	0
Kollektivtransport	19	19	0	0	0	6	38	69	0
Drift og vedlikehold av bygninger	94	13	0	0	0	6	13	69	6
Revisjon	31	0	25	0	0	38	0	6	0
Regnskap	100	0	0	0	0	0	0	0	0
IT-oppgaver	94	0	0	0	0	6	0	31	0
Innkjøp	88	6	44	6	0	0	0	0	0
Renhold	94	0	0	0	0	0	6	53	6
Kantiner	82	0	0	0	0	0	12	59	12

”Hvordan ivaretar fylkeskommunen sine oppgaver i dag? Fylkeskommunen kan ivareta sine oppgaver alene, sammen med andre fylkeskommuner eller gjennom kjøp fra private. Ivaretagelsen av en og samme oppgave kan være organisert på forskjellig måte. Hvordan kommunen ivaretar sine oppgaver innenfor” Alternativene er:

A - innenfor fylkeskommunens egen driftsorganisasjon

B – gjennom fylkeskommunalt foretak (kommuneloven kapittel 11)

C – gjennom interkommunalt samarbeid (etter kommuneloven § 27)

D – gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid (etter kommuneloven § 28b)

E – gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd (etter kommuneloven § 28c)

F – gjennom interkommunalt selskap (lov om interkommunale selskaper)

G – gjennom aksjeselskap

H – gjennom kjøp fra private

I – gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner / ideelle stiftelser

Sammenligner vi med tallene for 2004 ser vi en tendens til økt omfang av interfylkeskommunalt samarbeid innenfor museumsdrift, og en nedgang for videregående opplæring (Tabell 5.6). Siden spørsmålsformuleringene er noe endret, skal vi ikke legge for stor vekt på disse tallene.⁴⁵ Det er imidlertid ingen klare tendenser til økt eller redusert interfylkeskommunalt samarbeid innenfor disse oppgavene.

Tabell 5.6 *Antall fylkeskommuner som ivaretar følgende oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid i 2004 og 2008. 2004: N ∈ [10, 15]; 2008: N ∈ [11, 16]*

	Antall fylkeskommuner med interfylkeskommunalt samarbeid 2004	Antall fylkeskommuner med interfylkeskommunalt samarbeid 2008
Videregående opplæring	8/15	3/16
Bibliotek tjenester	4/14	4/16
Museer	4/11	8/15
Veivedlikehold / snøbrøyting	1/10	0/11
Kollektivtransport	4/12	1/16
Drift og vedlikehold av fylkeskommunens bygningsmasse	1/13	1/16
Revisjon	-	10/16
Regnskap	0/13	0/16
IT	4/13	1/16
Innkjøp	6/13	7/16
Renhold	0/13	0/16
Kantinedrift	0/12	0/17

5.2 Konkurranseskponering / bruk av markedsmekanismer

Konkurranseskponering har vært svært aktuelt i debatten rundt kommunal tjenesteyting og oppgaveløsning i en del år. Bl.a. ble dette vektlagt av Bondevik II-regjeringen. Denne regjeringen poengterte at konkurranseskponering er et virkemiddel som ”kan

⁴⁵ Tallene for 2004 er hentet fra tabell 4.4 i Hovik og Stigen (2004: 86). Tallene for 2008 er summen av fylkeskommuner som har krysset av for alternativene C, D, E og/eller F i Tabell 5.5.

bidra til å gi mer igjen for pengene i form av bedre effektivitet og kvalitet i den kommunale tjenesteytingen” (St. prp. nr. 66 2002 – 2003). I undersøkelsen fra 2004 ble omfanget av slike tiltak kartlagt i større bredde, noe som er fulgt opp i 2008-undersøkelsen. I databasen har vi kartlagt ulike tiltak som kan påvirke effektiviteten i tjenesteproduksjonen, både tiltak som påvirker tilbudssiden og etterspørselssiden (jf. Sørensen, Borge og Hagen 1999: 18-22). Tiltak for økt konkurranseeksponering av tilbudssiden er bl.a. konkurranseutsetting, benchmarking, offentlig – privat samarbeid og bestiller utførermodell. Tiltak som er ment å påvirke etterspørselssiden er friere brukervalg.

I 2008-undersøkelsen spurte vi: ”På hvilke områder er ulike former for konkurranseutsetting/ bruk av markedsmekanismer innført?” Åtte former for konkurranseeksponering/bruk av markeds- mekanismer ble definert slik:

- **Konkurranseutsetting.** Kjøp av tjenester i åpen anbudskonkurranse eller kjøp ved forhandlinger. Det vil si at det arrangeres en åpen 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.
- **Interne kontrakter.** Kommunen etablerer en intern driftskontrakt med kommunens egen tjenesteenheter. Det blir skilt mellom forvaltnings- og driftsoppgaver i organisasjonen. Virksomheten for denne tjenesten får sine inntekter gjennom fakturering av øvrig virksomhet (intern fakturering).
- **”Sammenlignbare data”** (benchmarking). Systematisk sammenligning av ulike virksomhetsinformasjon for å måle prestasjoner i egen virksomhet med seg selv over tid, eller med andre tilsvarende virksomheter/ kommuner med tanke på læring og forbedring.
- **”Målestokkonkurranse”** (benchmarking) Systematisk sammenligning av data som ovenfor, men som i tillegg innebærer at tildeling av økonomiske rammer til virksomheten skjer ved hjelp av systematisk sammenligning med tilsvarende virksomhet.

- **Friere brukervalg.** Ordninger der brukerne av kommunale tjenester kan velge mellom flere tjenesteprodusenter – enten mellom flere kommunale tjenesteprodusenter eller mellom både kommunale og private tjenesteprodusenter.
- **Offentlig-privat samarbeid (OPS).** Ordninger der en offentlig tjeneste utvikles og drives i et samarbeid mellom kommunal og privat sektor og risiko er jevnt fordelt, samt annen form for offentlig-privat samarbeid der partene deler ansvar og finansiell risiko.
- **Innsats- og stykkprisbasert finansiering.** 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.
- **Bestiller-utførermodell:** Med bestiller-utfører modell mener vi at det er innført et tydelig organisatorisk skille mellom de enheter som definerer omfang og kvalitet og bestiller / tildeler tjenester og de enhetene som produserer og leverer tjenestene.

I 2004-undersøkelsen spurte vi ikke etter omfang av bestiller-utførermodell, men derimot utfordringsrett. Utfordringsrett var benyttet av en kommune som svarte på skjemaet i 2004. Ut fra den oppfatning at dette er og vil bli et marginalt virkemiddel for kommunene, valgte vi å ikke spørre om dette virkemidlet i 2008.

Først i dette avsnittet skal vi presentere tall for omfanget av bruk av konkurranseeksponeringsmetoder i kommunene og fylkeskommunene i 2008 og hvilke konkurranseeksponeringsmetoder som er mest utbredt, samt på hvilke områder ulike tiltak er mest utbredt. Deretter presenteres en analyse av hvilke tjenester som er mest konkurranseeksponert. Der data foreligger, sammenlignes det med 2004.

5.2.1 Omfang av konkurranseeksponering / bruk av markedsmekanismer

Kommunene

I 2004 stilte vi kommunene et innledende spørsmål om hvorvidt de benyttet eller planla å benytte metoder for konkurranseeksponering. 60,7 % av kommunene svarte at de hadde benyttet slike metoder, og 8,6 % svarte at de planlag å benytte dem i nær framtid. I 2008 unnlot vi å stille dette innledende spørsmålet, men ba kommunene svare på hvorvidt de hadde innført hver enkelt metode på bestemte områder. Hele 79,4 % har krysset av for at de har innført ett eller flere av de konkurranseeksponeringstiltakene som vi har spurt om. Hvis vi ser bort fra bestiller utførermodell, som ikke var inkludert i 2004, er det likevel 77,1 % av kommunene som har innført slike tiltak, dvs. en markant økning fra 2004.

I det videre presenteres antall kommuner som har innført hvert av disse konkurranseeksponeringstiltakene, samlet og innenfor hvilke type oppgaver. Først tar vi for oss *konkurransetsetting*, som er den langt mest utbredte metoden, gjennomført av vel 60 % av kommunene. Konkurransetsetting innebærer at kommunen beholder ansvaret for tjenesten, men der (deler av) driften settes ut på anbud eller tildeles etter forhandlinger. Av Tabell 5.8 framgår det at flest kommuner har benyttet tiltaket innenfor drift og vedlikehold av kommunale veier (120 av 315) og renovasjon (81 av 315).

Tabell 5.7 *Antall kommuner som har innført konkurranseutsetting, samlet og fordelt på oppgaver i 2004 og 2008. 2004: N=331, 2008: N=315*

	2004	2008
Prosent innført konkurranseutsetting på tvers av oppgaver	54,1 (179)	60,6 (191)
Antall innført innenfor:		
- revisjon	5	55
- administrative tjenester	18	8
- grunnskole	1	1
- barnehager	8	10
- aktivitetstilbud for barn og unge	1	1
- institusjonsbasert pleie og omsorg	15	14
- pleie og bistand i hjemmet	7	9
- boligbygging og boligutleie	51	42
- drift og vedlikehold av kommunale vegger	125	120
- vannforsyning	19	8
- renovasjonstjenester	107	81
- bibliotek	0	1
- kino og kulturhus	7	10
- drift og vedlikehold av bygninger	46	33
- drift og vedlikehold av anlegg	53	33

For 2008, spm41: "På hvilke områder er ulike former for konkurranseutsetting/bruk av markeds mekanismer innført? ... Du skal krysse av uansett hvordan oppgavene ivaretas (dvs. både hvis oppgaven gjennomføres innenfor egen driftsorganisasjon eller gjennom interkommunalt samarbeid ...)" (Antall som har krysset av for konkurranseutsetting slike det er definert over).

Vi har ikke direkte sammenlignbare tall for 2000, da spørsmålsformuleringen og svaralternativene var en god del annerledes.⁴⁶ Andelen kommuner som oppga at de hadde benyttet innledende anbudsrunder ved tildeling av ansvar for hovedtyngden av renovasjonstjenestene og tjenestene innenfor vegsektoren i 2000 var vesentlig høyere enn andelen som oppga at de har innført konkurranseutsetting innenfor renovasjon og vegsektoren i 2004 og 2008. Mens andelen i 2000 lå på rundt 2/3, lå den på rundt 1/3

⁴⁶ I 2000 ble kommunene spurt om de hadde tatt i bruk innledende anbudsrunder ved tildeling av ansvar for hovedtyngden av ulike type tjenester. I 2004 og 2008 spurte vi om kommunene hadde tatt i bruk konkurranseutsetting, definert som kjøp av tjenester i åpen anbudskonkurranse eller kjøp ved forhandlinger. Fem av tjenesteområdene lar seg sammenligne på tvers av årene, hhv. renovasjon, drift og vedlikehold av veier (i 2000: veivedlikehold/snørydding), barnehager, institusjonsbasert pleie og omsorg (i 2000 institusjonsbaserte omsorgstjenester) og pleie og bistand i hjemmet (i 2000 hjemmebaserte omsorgstjenester).

i 2004 og enda noe lavere i 2008 for renovasjonstjenesten.⁴⁷ Tilsynelatende har omfanget av konkurranseutsetting innenfor disse to sektorene gått betydelig ned siden 2000.⁴⁸ Bl.a. nye regler for innkjøp gjør det imidlertid lite trolig at det har skjedd en nedgang i bruk av konkurranseutsetting innenfor disse områdene. På de andre områdene vi har sammenlignbare tall, dvs. barnehagesektoren og omsorgssektoren, er det kun registrert små endringer (se for øvrig Vabo og Stigen 2000).

Ellers er det innenfor revisjon vi opplever en økning i bruk av konkurranseutsetting fra 2004 til 2008. På de andre områdene er forskjellene mindre og utviklingen er langt fra entydig på tvers av oppgaver.

33 % av kommunene har innført benchmarking, forstått som *sammenlignbare data*. Langt færre (6,3 %) oppgir å ha innført benchmarking, forstått som *målestokkonkurranse* (se Tabell 5.8). Som det går fram av definisjonen over er ”sammenlignbare data” en metode for læring i virksomheten, mens ”målestokkonkurranse” (også) er en metode for å bestemme tildeling av økonomisk ramme for virksomheten. Omfanget av bruk av sammenlignbare data har økt noe fra 26 % i 2004 til 33 % 2008.

⁴⁷ I 2000 oppga 67,6 % å ha benyttet innledende anbudsrund innenfor renovasjon og like mange (67,6 %) innenfor vegsektoren.

⁴⁸ I undersøkelsen fra 2000 ble det eksplisitt spurt om anbudsinnbydelse skjedde i samarbeid med andre kommuner, og det er derfor grunn til å tro at kommunene også rapporterte slike metoder der ansvaret for oppgaveløsningen er lagt til et interkommunalt organ. I 2004 er det trolig mange kommuner som ikke har rapportert konkurranseeksponeringsmetoder som administreres fra interkommunale organer, noe som ble antatt å være en viktig forklaring på hvorfor andelen kommuner som oppga å ha benyttet denne metoden innenfor renovasjons og veg hadde gått ned fra 2000 til 2004. I 2008 ble det presisert at en skulle svare uansett om oppgaven ble ivaretatt innenfor egen driftsorganisasjon eller gjennom interkommunalt samarbeid. Som vi ser av Tabell 5.7 er det rapporterte omfanget av konkurranseutsetting ikke høyere innenfor renovasjon i 2008 enn 2004, tvert om er det lavere.

Tabell 5.8 *Antall kommuner som har innført benchmarking forstått som hhv. sammenlignbare data og målestokkonkurrans samlet og fordelt på oppgaver i 2004 og 2008. 2004: N=331, 2008: N=315*

	Sammenlignbare data		Målestokkonkurrans e	
	2004	2008	2004	2008
Prosent innført ulike typer benchmarking på tvers av oppgaver	26,0 (86)	33,0 (104)	1,5 (5)	6,3 (20)
Antall innført innenfor:				
- administrative tjenester	53	60	3	10
- grunnskole	75	82	4	14
- barnehager	50	72	4	13
- aktivitetstilbud for barn og unge	18	28	2	5
- institusjonsbasert pleie og omsorg	74	78	4	14
- pleie og bistand i hjemmet	74	76	3	13
- boligbygging og boligutleie	15	21	2	5
- drift og vedlikehold av kommunale veger	33	40	2	6
- vannforsyning	36	43	2	4
- renovasjonstjenester	29	33	2	2
- bibliotek	26	37	2	5
- kino og kulturhus	16	24	1	3
- drift og vedlikehold av bygninger	29	36	2	6
- drift og vedlikehold av anlegg	28	30	1	5

For 2008, spm41. Antall kryssset av for sammenlignbare data og målestokkonkurrans, slik det er definert over.

Bruk av sammenlignbare data er relativt vanlig på et bredt spekter av oppgaver, og særlig innenfor de personrettede tjenestene. 82 kommuner benytter tiltaket innenfor grunnskolen, og 78 innenfor institusjonsbasert pleie og omsorg og 76 innenfor pleie og bistand i hjemmet. De 20 kommunene som har innført målestokkonkurrans har også ofte gjort det på et bredt spekter av tjenester.

Ordninger med *interne kontrakter* er innført i vel 18 % av kommunene, noe som er på nivå med 2004. Ordningen innebærer at virksomheten får sine inntekter gjennom fakturering av andre virksomheter. Dette tiltaket er hyppigst innført innenfor drift og

vedlikehold av kommunale bygninger (34 av 315) og anlegg (31 av 315) (jf. Tabell 5.9).

Tabell 5.9 *Antall kommuner som har innført interne kontrakter, samlet og fordelt på oppgaver i 2004 og 2008. 2004: N=331, 2008: N=315*

	2004	2008
Prosent innført interne kontrakter på tvers av oppgaver	15,4 (51)	18,1 (57)
Antall innført innenfor:		
- administrative tjenester	9	14
- grunnskole	2	4
- barnehager	3	3
- aktivitetstilbud for barn og unge	3	4
- institusjonsbasert pleie og omsorg	9	5
- pleie og bistand i hjemmet	10	5
- boligbygging og boligutleie	11	7
- drift og vedlikehold av kommunale vegger	14	18
- vannforsyning	12	12
- renovasjonstjenester	8	15
- bibliotek	2	4
- kino og kulturhus	5	6
- drift og vedlikehold av bygninger	35	34
- drift og vedlikehold av anlegg	26	21

For 2008, spm41. Antall som har krysset av på interne kontrakter, slik det er definert over.

Bare ett av tiltakene som er belyst gjennom dette spørsmålet er tiltak som direkte påvirker *etterspørselsida*. Dette gjelder spørsmålet om kommunene hadde innført *friere brukervalg*. 22,2 % av kommunene oppgir å ha innført dette i 2008, som er mer enn en fordobling fra 2004 (jfr. Tabell 5.10). Det er innenfor barnehagesektoren flest kommuner (58 av 315) har innført friere brukervalg. 14 kommuner oppgir å ha innført det innenfor pleie og bistand i hjemmet.

Tabell 5.10 *Antall kommuner som har innført friere brukervalg, samlet og fordelt på oppgaver i 2004 og 2008. 2004: N=331, 2008: N=315*

	2004	2008
Prosent innført friere brukervalg på tvers av oppgaver	8,5 (28)	22,2 (70)
Antall innført innenfor:		
- grunnskole	8	22
- barnehager	23	58
- aktivitetstilbud for barn og unge	2	9
- institusjonsbasert pleie og omsorg	2	6
- pleie og bistand i hjemmet	10	14

For 2008, spm41. Antall som har krysset av på flere brukervalg, slik det er definert over.

16,5 % av kommunene har innført ordning med *offentlig-privat samarbeid*, noe som er en relativt stor økning fra 2004. Offentlig-privat samarbeid er her å forstå som samarbeid der risikoen fordeles mellom private og offentlige aktører. Kommunen er fortsatt ansvarlig for tjenesten, men har ikke lenger det operative ansvaret for utvikling og drift. I tilfelle det er aktuelt med investeringer, inngås det en avtale om hvordan den private parten skal få dekket sine investeringer over tid. Ambisjonen med samarbeidet er å utføre en offentlig tjeneste best mulig (jf. KPMG / Nærings- og handelsdepartementet 2004). 14 (av 315) kommuner oppgir å ha innført OPS innenfor barnehagesektoren, 12 innenfor boligbygging og boligutleie (jfr. Tabell 5.11).

Tabell 5.11 *Antall kommuner som har innført offentlig – privat samarbeid, samlet og fordelt på oppgaver i 2004 og 2008. 2004: N=331, 2008: N=315*

	2004	2008
Prosent innført OPS på tvers av oppgaver	6,9 (23)	16,5 (52)
Antall innført innenfor:		
- grunnskole	0	5
- barnehager	5	14
- aktivitetstilbud for barn og unge	2	4
- institusjonsbasert pleie og omsorg	0	2
- pleie og bistand i hjemmet	1	1
- boligbygging og boligutleie	6	12
- drift og vedlikehold av kommunale veger	1	10
- vannforsyning	1	5
- renovasjonstjenester	3	11
- bibliotek	0	1
- kino og kulturhus	6	6
- drift og vedlikehold av bygninger	2	2
- drift og vedlikehold av anlegg	4	2

For 2008, spm41. Antall som har krysset av på offentlig-privat samarbeid slik det er definert over.

Innsats- og stykkeprisbasert finansiering er én metode som kan sikre at ”penger følger bruker”, noe som gjerne blir ansett som en forutsetning for at fritt brukervalg skal fungere. Dette tiltaket er innført i 8,3 % av kommunene, også det en relativt stor økning fra 2004 (jfr. Tabell 5.12). Tiltaket er oftest innført innenfor barnehagesektoren, grunnskolen og pleie og omsorg i hjemmet.

Tabell 5.12 *Antall kommuner som har innført innsats- og stykkeprisbasert finansiering, samlet og fordelt på oppgaver i 2004 og 2008. 2004: N=331, 2008: N=315*

	2004	2008
Prosent innført innsats- og stykkeprisbasert finansiering på tvers av oppgaver	2,7 (9)	8,3 (26)
Antall innført innenfor:		
- grunnskole	1	7
- barnehager	0	14
- aktivitetstilbud for barn og unge	0	1
- institusjonsbasert pleie og omsorg	2	6
- pleie og bistand i hjemmet	2	13
- bibliotek	0	1
- kino og kulturhus	1	3

For 2008, spm41. Antall som har krysset av for innsats- eller stykkeprisbasert finansiering slik det er definert over.

22,9 % av kommunene har innført *bestiller- utførermodell* i 2008 (jfr. Tabell 5.13). Her mangler vi sammenlignbare tall for 2004. Tiltaket er mest utbredt innenfor pleie- og omsorgssektoren (32 og 33 av 315 kommuner), og innenfor drift og vedlikehold av bygg (30 av 315 kommuner).

Tabell 5.13 *Antall kommuner som har innført bestiller utførermodell, samlet og fordelt på oppgaver i 2004 og 2008. 2004: N=331, 2008: N=315*

	2008
Prosent innført bestiller utførermodell på tvers av oppgaver	22,9 (72)
Antall innført innenfor:	
- administrative tjenester	9
- grunnskole	6
- barnehager	7
- aktivitetstilbud for barn og unge	6
- institusjonsbasert pleie og omsorg	32
- pleie og bistand i hjemmet	33
- boligbygging og boligutleie	10
- drift og vedlikehold av kommunale veger	25
- vannforsyning	13
- renovasjonstjenester	22
- bibliotek	5
- kino og kulturhus	4
- drift og vedlikehold av bygninger	30
- drift og vedlikehold av anlegg	23

Spm41, antall som har krysset av på bestiller-utførermodell slik det er definert over.

Fem kommuner oppgir å ha innført 30 eller flere konkurranseeksponeringstiltak. Fire av disse er bykommuner; Sarpsborg, Fredrikstad, Stavanger og Bergen. Sande (i Møre og Romsdal) er den femte kommunen som oppgir at mange slike tiltak er innført.

Fylkeskommunene

I 2008 oppga alle 17 fylkeskommunene vi har registrert svar fra at de har innført et eller flere av de konkurranseeksponeringstiltak vi spurte etter. I 2004 svarte 11 av 14 fylkeskommuner at de hadde innført slike tiltak. Vi kan altså registrere at også stadig flere fylkeskommuner velger å innføre konkurranseeksponeringstiltak. Fylkeskommunene synes fortsatt å ha kommet lengre i prosessen med å innføre slike tiltak enn kommunene.

I Tabell 5.14 presenteres antall fylkeskommuner som har innført konkurranseutsettingstiltak i hhv. 2004 og 2008. Tiltaket er mest utbredt innenfor kollektivtransport og drift og vedlikehold av fylkesveier. I 2004 svarte åtte fylkeskommuner at de hadde innført tiltaket innenfor fylkeskommunal samferdsel (ikke spesifisert mellom kollektivtransport og veier).

Tabell 5.14 *Antall fylkeskommuner som har innført konkurranseutsettingsiltak samlet og for gitte oppgaver, i 2004 og 2008. 2004: N=14, 2008: N=17.*

	2004	2008
Konkurranseutsetting på tvers av oppgaver	8	13
Antall innført innenfor: ⁴⁹		
- revisjon		2
- administrative tjenester		4
- videregående opplæring	0	1
- drift og vedlikehold av bygninger	0	2
- tannhelsetjeneste	0	0
- kollektivtransport		11
- drift og vedlikehold av veier		7
- bibliotek	0	0
- fylkesmuseer	0	0

"På hvilke områder er konkurranseutsetting innført? ... Du skal krysse av uansett hvordan oppgavene ivaretas (dvs. både hvis oppgaven gjennomføres innenfor egen driftsorganisasjon eller gjennom interfylkeskommunalt samarbeid ...)" (Antall som har krysset av for konkurranseutsetting slike det er definert over).

12 av 17 fylkeskommuner har innført benchmarking forstått som sammenlignbare data i 2008 (Tabell 5.15). Tiltaket er mest utbredt innenfor videregående opplæring og kollektivtransport, og dernest tannhelsetjenesten. Benchmarking, forstått som målestokkonkurranse er innført av kun tre fylkeskommuner. Innenfor begge typer benchmarking er det en entydig utvikling i retning av at flere fylkeskommuner tar i bruk tiltakene på flere områder.

⁴⁹ I 2004 spurte vi ikke etter revisjon. Videre spurte vi etter hhv. fylkeskommunal administrasjon og fylkeskommunale servicefunksjoner (ikke vist i denne rapporten). Videre var svaralternativet: undervisning av elever (videregående opplæring) – som sammenlignes med videregående opplæring for 2008. Vi spurte etter drift og forvaltning av hhv. skolelokaler og administrative lokaler, som samlet sammenlignes med drift og vedlikehold av bygninger i 2008. I 2004 var tannhelse spesifisert til pasientbehandling, men sammenlignes likevel med tannhelsetjenesten for 2008. Dernest spurte vi etter fylkeskommunal samferdsel (som ikke er vist i tabellen).

Tabell 5.15 *Antall fylkeskommuner som har innført benchmarking forstått som enten sammenlignbare data eller målestokkonkurranse, samlet og for gitte oppgaver, i 2004 og 2008. 2004: N=14, 2008: N=17.*

	Sammenlignbare data		Målestokkonkurranse	
	2004	2008	2004	2008
Innført benchmarking på tvers av oppgaver	7	12	0	3
Antall innført innenfor:				
- administrative tjenester		5		1
- videregående opplæring	6	9	0	2
- drift og vedlikehold av bygninger	1	5	0	1
- tannhelsetjeneste	2	6	0	1
- kollektivtransport		9		3
- drift og vedlikehold av veier		5		2
- bibliotek	0	5	0	1
- fylkesmuseer	0	1	0	0

Antall som har krysset av for sammenlignbare data og målestokkonkurranse, slik dette er definert over.

Det er ingen klar tendens til at *interne kontrakter* benyttes oftere av fylkeskommunene i 2008 enn i 2004 (Tabell 5.16). Åtte fylker har innført tiltaket. Hvilke områder det er innført innenfor varierer.

Tabell 5.16 *Antall fylkeskommuner som har innført interne kontrakter samlet og for gitte oppgaver, i 2004 og 2008. 2004: N=14, 2008: N=17.*

	2004	2008
Antall innført interne kontrakter på tvers av oppgaver	7	8
Antall innført innenfor:		
- administrative tjenester		2
- videregående opplæring	2	1
- drift og vedlikehold av bygninger	2	2
- tannhelsetjeneste	2	3
- kollektivtransport		4
- drift og vedlikehold av veier		3
- bibliotek	0	1
- fylkesmuseer	0	0

Antall som har krysset av for interne kontrakter, slik dette er definert over.

Når det gjelder friere brukervalg, offentlig privat samarbeid og innsats- og stykkprisbasert finansiering, spurte vi fylkeskommunene om de hadde tatt i bruk disse ordningene, og ba dem så angi innenfor hvilke oppgaver. På disse områdene er spørsmålsformuleringen vesentlig endret fra 2004. I 2004 oppga 2 fylkeskommuner å ha innført ordning med friere brukervalg, begge innenfor videregående opplæring og en innenfor tannhelse. Av Tabell 5.17 ser vi at i 2008 oppgir ni fylkeskommuner å ha innført ordning med friere brukervalg, åtte av disse innenfor videregående opplæring og to innenfor tannhelsetjenesten.

Fem fylkeskommuner oppgir i 2008 å ha inngått offentlig – privat samarbeid. Disse har valgt ulike områder, enten videregående opplæring, tannhelse, kollektivtransport eller drift og vedlikehold av veier. I 2004 oppga ingen fylkeskommuner at de hadde innført offentlig – privat samarbeid.

Fire fylkeskommuner har i 2008 innført innsats- eller stykkprisbasert finansiering, enten innenfor videregående opplæring eller tannhelsetjenesten. I 2004 oppga en fylkeskommune å ha innført ordning med innsats- og stykkprisbasert finansiering, da innenfor videregående opplæring.

Tabell 5.17 *Antall fylkeskommuner som har innført hhv. friere brukervalg, offentlig – privat samarbeid og innsats- og stykkprisbasert finansiering i 2008. N=17.*

	Friere brukervalg	Offentlig-privat samarbeid	Innsats og stykkprisbasert finansiering
Antall innført friere brukervalg på tvers av oppgaver	9	5	4
Antall innført innenfor:			
- videregående opplæring	8	1	3
- tannhelsetjeneste	2	2	1
- kollektivtransport		1	
- drift og vedlikehold av veier		1	

Antallet svarer at de har innført friere brukervalg, offentlig-privat samarbeid og innsats- og stykkprisbasert finansiering, slik dette er definert over.

Bestiller-utførermodellen er innført i ni av 17 fylkeskommuner i 2008 (Tabell 5.18). Dette tiltaket er mest utbredt innenfor kollektivtransport og drift og vedlikehold av veier. Åtte

fylkeskommuner har innført tiltaket innenfor hvert av disse områdene.

Tabell 5.18 *Antall fylkeskommuner som har innført bestiller-utførermodell samlet og for gitte oppgaver i 2008. N=17.*

	2008
Prosent innført bestiller utførermodell på tvers av oppgaver	9
Antall innført innenfor:	
- administrative tjenester	2
- videregående opplæring	3
- drift og vedlikehold av bygninger	3
- tannhelsetjeneste	2
- kollektivtransport	8
- drift og vedlikehold av veier	8
- bibliotek	1
- fylkesmuseer	2

Antallet som har innført bestiller-utførermodell, slik dette er definert over.

5.2.2 Hvilke tjenesteområder er mest konkurranseeksponert?

Kommunene

Av Tabell 5.19 framgår det at drift og vedlikehold av kommunale veier, barnehagesektoren og renovasjonsområdet er de tjenesteområdene som flest kommuner har konkurranseeksponert. Disse tjenestene er konkurranseeksponert i hhv. 52,7, 41,3 og 39,7 % av kommunene. Pleie- og omsorgssektoren og grunnskolen er konkurranseutsatt i omtrent 1/3 av kommunene, mens drift og vedlikehold av hhv. kommunale bygg og anlegg er konkurranseeksponert i vel 1/4 av kommunene. Administrative tjenester er også konkurranseeksponert i omtrent 1/4 av kommunene.

Tabell 5.19 *Hvor konkurranseeksponert de ulike kommunale tjenesteområdene er i 2004 og 2008. Prosent kommuner som har innført en eller flere metoder for konkurranseeksponering av det enkelte tjenesteområdet. (Absolutte tall i parentes). 2004: N=331 2008: N=315*

	Prosent kommuner 2004	Prosent kommuner 2008
Revisjon	4,2 (14)	17,5 (55)
Administrative tjenester	21,5 (71)	26,0 (82)
Grunnskoleundervisning	23,0 (76)	32,7 (103)
Barnehager	20,5 (68)	41,3 (130)
Aktivitetstilbud for barn og unge	6,6 (22)	14,9 (47)
Institusjonsbasert pleie og omsorg	23,9 (79)	35,2 (111)
Pleie- og bistand i hjemmet	24,2 (80)	34,6 (104)
Boligbygging og boligutleie	21,1 (70)	7,0 (22)
Drift og vedlikehold av kommunale veier	43,5 (144)	52,7 (166)
Vannforsyning	17,5 (58)	21,9 (69)
Renovasjonstjenester	37,5 (124)	39,7 (125)
Bibliotek	8,2 (27)	15,6 (49)
Kino og kulturhus	9,7 (32)	15,9 (50)
Drift og vedlikehold av bygninger	28,1 (93)	28,9 (91)
Drift og vedlikehold av anlegg	26,3 (87)	25,4 (80)

For 2008, spm41. Tabellen angir andelen kommuner som har krysset av for å ha innført ett eller flere tiltak for konkurranseeksponering for hver enkelt oppgave.

Revisjonen er konkurranseeksponert i 17,5 % av kommunene, som er en betydelig økning fra 2004. Konkurranseutsetting av denne tjenesten var ikke lov i henhold til kommuneloven før 1. juli 2004, noe som forklarer den lave andelen som oppga dette i 2004.

Sammenligner vi med 2004 er utviklingen innenfor de personrettede tjenestene den mest iøynefallende. Barnehage, grunnskole og pleie og omsorg er i 2008 i vesentlig høyere grad konkurranseeksponert enn i 2004. Innenfor de tekniske tjenestene og kulturområdet er endringene mindre. Innenfor boligbygging og boligutleie rapporteres faktisk en nedgang i konkurranseeksponeringen.⁵⁰

Tidligere var de tekniske tjenestene mer utsatt for konkurranseeksponering enn omsorgs- og oppveksttjenestene (St. prp. nr. 66 2002-2003). I 2004 kunne vi observere at dette var under endring, en trend som bekreftes og forsterkes i undersøkelsen fra 2008. Selv om det fortsatt er vesentlig flere kommuner som har konkurranseeksponert drift og vedlikehold av veier, enn omsorgs- og oppveksttjenestene, så har et betydelig mindretall av kommunene (også) konkurranseeksponert oppgaver innenfor disse tjenestene. Det er imidlertid fortsatt slik at innenfor omsorgs- og oppveksttjenestene benyttes oftest metoden ”sammenlignbare data”, mens konkurranseutsetting oftest benyttes innenfor de tekniske tjenestene.

2008-undersøkelsen antyder at kommunale tjenester stadig blir mer konkurranseeksponert. Det er også en tendens til at stadig flere kommuner benytter slike konkurranseeksponeringstiltak på flere områder.

Fylkeskommunene

I fylkeskommunene er drift og vedlikehold av veier, kollektivtransport og videregående opplæring de områdene som er mest konkurranseutsatt. Imidlertid er også administrative tjenester, tannhelse og drift og vedlikehold av bygninger konkurranseeksponert i rundt halvparten av fylkeskommunene vi har opplysninger fra. Det er drift av fylkesmuseene som skiller seg ut, denne er konkurranseeksponert i kun tre fylkeskommuner (se Tabell 5.20).

⁵⁰ Dette kan ikke forklares med at kommunene i 2008 ikke fikk anledning til å krysse av for om friere brukervalg eller stykkprisbasert finansiering var innført på området.

Tabell 5.20 *Hvor konkurranseeksponert de ulike fylkeskommunale oppgavene er. Antall fylkeskommuner som har innført en eller flere metoder for konkurranseeksponering av den enkelte oppgave, 2004 og 2008. 2004: N=14; 2008: n=17*

	Antall fylkeskommuner 2004	Antall fylkeskommuner 2008
Administrative tjenester		8
Videregående opplæring*	7	10
Drift og vedlikehold av bygninger	-	7
Tannhelsetjeneste	4	8
Kollektivtransport	-	11
Drift og vedlikehold av fylkeskommunale veier	-	13
Fylkeskommunalt bibliotek	0	6
Fylkesmuseer	0	3

Tabellen angir antallet fylkeskommuner som har krysset av for å ha innført ett eller flere tiltak for konkurranseeksponering for hver enkelt oppgave.

5.3 Oppsummering

De aller fleste kommunene ivaretar de aller fleste oppgavene vi har kartlagt innenfor egen driftsorganisasjon. Det er to oppgaver som skiller seg ut. For det første revisjon, som bare 4 % ivaretar helt eller delvis innenfor egen driftsorganisasjon, og for det andre renovasjon som bare 12,3 % ivaretar helt eller delvis innenfor egen driftsorganisasjon. Det er betydelig variasjon i hvordan disse oppgavene ivaretas, men vel halvparten av kommunene har valgt interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskap.

De motsatte ytterpunktene er grunnskole og hjemmebaserte omsorgstjenester som alle kommunene ivaretar helt eller delvis innenfor egen driftsorganisasjon, og de fleste kommunene helt.

For fylkeskommunenes del er videregående opplæring og regnskap oppgaver som ivaretas helt eller delvis innenfor egen driftsorganisasjon. I motsatt ende finner vi kollektivtransport, som relativt sjelden ivaretar innenfor egen driftsorganisasjon. Kjøp fra private er det mest utbredte løsningsalternativet både for denne oppgaven, så vel som for veivedlikehold og drift og vedlikehold av bygninger. Interfylkeskommunalt samarbeid synes mindre utbredt

blant fylkeskommunene enn interkommunalt samarbeid blant kommunene. Unntakene er revisjon, innkjøp og drift av museer.

Inntrykket er betydelig mangfold i organiseringen av oppgaveløsningen på tvers av kommuner og oppgaver. Interkommunalt samarbeid etter lov om interkommunale selskap eller kommuneloven er utbredt for mange oppgaver (særlig brann, IT-oppgaver og innkjøp i tillegg til revisjon og renovasjon). Mange oppgaver løses delvis gjennom kjøp fra private (særlig vegvedlikehold, barnehager, IT-oppgaver) mens kjøp fra frivillige organisasjoner er mindre utbredt. Vanligst er dette innenfor drift av kulturhus eller barnehager. Kommunale foretak og aksjeselskap er mindre benyttede organisasjonsformer.

Selv om variasjon er stor er det lite som tyder på at interkommunalt samarbeid eller kjøp fra private benyttes i vesentlig større omfang i dag enn for fire år siden.

Fra 2007 ble det åpnet for ordning med vertskommunesamarbeid. Denne samarbeidsformen benyttes i relativt beskjeden grad innenfor de fleste driftsoppgavene og støttefunksjonene vi har kartlagt, med unntak for IT-oppgavene og innkjøp. Derimot har relativt mange kommuner innført slikt samarbeid for ivaretagelse av enkelte forvaltningsoppgaver, mer presist landbruk og barnevern. Tatt i betraktning den korte tida siden lovendring, har dette blitt en utbredt organisasjonsform.

Undersøkelsen vår tyder på at stadig flere kommuner tar i bruk konkurranseeksponeringstiltak innenfor stadig flere områder. Sammenlignet med 2004, er både antallet kommuner som har innført slike tiltak og bredden i tiltak økt i 2008. Fortsatt er imidlertid konkurranseutsetting det mest brukte tiltaket (av ca. 60 % av kommunene), dernest benchmarking i form av sammenlignbare data (av 33 % av kommunene). Selv om fylkeskommunene er færre i antall, og funnene er mer sårbare for et relativt høgt frafall i 2004, er inntrykket en helt parallell utvikling med kommunene på dette området.

For kommunenes side er det drift og vedlikehold av veier som er den mest konkurranseeksponerte oppgaven, dernest barnehager. Det er et tydelig mønster i at mens tekniske tjenester konkurranseutsettes, blir de personrettede tjenestene i større grad gjenstand for benchmarking i form av sammenlignende data.

6 Informasjonsvirksomhet og alternative deltakelsesmuligheter

6.1 Informasjonstiltak og kommunikasjon med befolkningen

Kommunene

Tabell 6.1 viser omfanget av ulike tiltak for ekstern informasjon, dvs. ut til befolkningen i kommunene. Det er for det første interessant å merke seg at andelen kommuner som har ansatt en fast informasjonsmedarbeider i hel- eller deltidsstilling har økt med nærmere 10 prosentpoeng fra 2004 til 2008. Nå har 43 % av kommunene en slik stilling. Samtidig er andelen kommuner som utgir en egen informasjonsavis redusert med 9 prosentpoeng til om lag 40 %. Vel 20 % hadde fast informasjonsspalte eller lignende i lokal dagspresse ved begge tidspunkt. Dette indikerer at bruk av internett (som vi skal se senere) har erstattet noen av de tradisjonelle informasjonskanalene. Nærradio-/lokal-TV-sendinger/ internettssendinger fra kommunestyremøter finnes i 32 % av kommunene, en liten økning på 4 prosentpoeng fra 2004.

Mer interessant er det antakelig at stadig flere kommuner oppgir at de jevnlig arrangerer åpne informasjonsmøter med befolkningen. Fra 2004 til 2008 har andelen som praktiserer dette økt med om lag 9 prosentpoeng, til nesten halvparten av kommunene.

Tabell 6.1 *Kommunale tiltak for ekstern informasjon ut til befolkningen. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N ∈[339,343]. 2008: Total N ∈[300,311]*

	2004	2008
Informasjonsmedarbeider for bl.a. ekstern informasjon (i hel- eller deltidstilling)	33,7 (114)	43,1 (134)
Informasjonsavis	48,7 (165)	39,7 (123)
Fast informasjonsspalte eller lignende i lokal dagspresse	22,4 (76)	24,4 (75)
Nærradio-/lokal-TV-sendinger/internett-sendinger fra kommunestyremøter	28,0 (96)	32,1 (99)
Åpne informasjonsmøter som avholdes jevnlig (for eksempel grendemøter, folkemøter, temamøter)	38,6 (130)	47,9 (147)
Det gis ut informasjon/informasjonsmaterieill på flere språk		24,4 (74)
Det gis ut informasjonsmaterieill tilrettelagt for blinde		6,7 (20)

For 2008, spm35a: "Har kommunen etablert noen av de følgende tiltak for ekstern informasjon, dvs. ut til befolkningen?"

I 2008 ble det for første gang spurt om hvorvidt det gis ut informasjonsmaterieill rettet mot spesielle grupper. Om lag en fjerdedel av kommunene oppgir at det gis ut informasjon eller informasjonsmaterieill på flere språk. Informasjonsmaterieill tilrettelagt for blinde er imidlertid lite vanlig. Bare 7 % (20 kommuner) svarer bekreftende på at de tilrettelegger sin informasjon for denne gruppen.

Vi har også søkt å avdekke omfanget av tiltak kommunene har gjennomført for å skaffe seg informasjon om folkemeningen på andre måter enn gjennom kommunevalgene (Tabell 6.2). I 2008 er spørsmålsformuleringen endret for en rekke av disse spørsmålene. Mens det i 2004 ble spurt om hvor mange ganger ulike tiltak var gjennomført i 2003, er kommunene i 2008 bedt om å angi hvorvidt de har gjennomført tiltakene 1-2 ganger, 3-5 ganger eller mer enn 5 ganger i 2007. Derfor er hyppigheten av bruken av tiltakene ikke direkte sammenlignbare på tvers av årene.

Tabell 6.2 *Kommunale tiltak for å skaffe informasjon om "folkemeningen" på andre måter enn gjennom kommunevalgene. Prosentandeler og aritmetisk gj.snitt antall ganger. 2004: Total N ∈[307,336]. 2008: Total N ∈[288,311]*

	2004		2008			
	Gjen- nomført i 2003	Gj.snitt ant. ganger (min- max)	Gjen- nomført i 2007	Gjen- nomført 1-2 ganger i 2007	Gjen- nomført 3-5 ganger i 2007	Gjen- nomført mer enn 5 ganger i 2007
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse kommunalplanlegging etter plan- og bygningsloven (kommuneplan, kommunedelplan, reguleringsplan)*	47,7 (156) 28,2 (91)	2,81 (1-10) 2,88 (1-12)	75,5 (235)	44,4 (138)	21,5 (67)	9,6 (30)
Folkemøter, høringer e.l. i forbindelse med andre typer av saker (altså ikke plansaker)	47,8 (153)	3,14 (1-25)	57,2 (171)	45,8 (137)	9,4 (28)	2 (6)
"Ordførerbenk", "politikerdag" e.l. hvor ordfører eller andre sentrale politikere annonserer at de er tilgjengelige for at folk skal ta direkte og uanmeldt kontakt	18,8 (63)	Ikke spurt	20,2 (62)	5,8 (18)	2,6 (8)	11,8 (36)
"Innbyggernes spørretime"/"Åpen post" i kommunestyret, utvalg eller komiteer.	34,8 (117)	Ikke spurt	32,3 (99)	10,1 (31)	4,6 (14)	17,6 (54)
Befolkningsundersøkelse, f.eks. om politisk deltakelse, holdning til kommunen (altså ikke om spesifikke tjenester)	6,7 (22)	1,06 (1-2)	8,3 (25)	7,3 (22)	0,7 (2)	0,3 (1)
Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelse av kommunens tjenesteproduksjon	48,3 (161)	2,5	58,2 (177)	41 (125)	8,9 (27)	8,2 (25)
Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud	23,6 (96)	3,5	32,6 (98)	21,6 (65)	6 (18)	5 (15)

Tabell 6.2 forts	2004		2008			
	Gjen- nomført i 2003	Gj.snitt ant. ganger (min- max)	Gjen- nomført i 2007	Gjen- nomført 1-2 ganger i 2007	Gjen- nomført 3-5 ganger i 2007	Gjen- nomført mer enn 5 ganger i 2007
Ide-dugnad – hvor innbyggere og/eller organisasjoner var invitert	35,1 (112)	2,19 (1-10)	49,1 (149)	38,2 (116)	7,6 (23)	3,3 (10)
Gjentatte / jevnlige møter med representanter for næringslivet og/eller dets organisasjoner ("frokostmøter", temamøter, e.l.)	58,8 (190)	4,98 (1-40)	79,8 (244)	37,6 (115)	26,5 (81)	15,7 (48)
Gjentatte/jevnlige møter med representanter for andre lokale interessegrupper og/eller organisasjoner	38,7 (122)	4,50 (1-20)	78,1 (232)	37,4 (111)	27,6 (82)	13,1 (39)
Tiltak for å styrke enkeltgruppers politiske deltakelse (for eksempel eldre, unge, innvandrere, kvinner).	16,8 (54)	Ikke data	34,7 (102)	26,2 (77)	5,4 (16)	3,1 (9)

For 2008, spm35b: "Enkelte kommuner forsøker å skaffe seg informasjon om "folkemeningen" på andre måter enn gjennom kommunevalgene. Gjennomførte kommunen i løpe av 2007 noen av de tiltakene som er beskrevet nedenfor, evt. hvor mange ganger?"

* I 2008 ble det ikke – i motsetning til i 2004 - skilt mellom folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanens arealdel og kommuneplanens generelle del

I 2008 ble det videre ikke skilt mellom folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanens arealdel og kommuneplanens generelle del. Kartleggingen viser at 3 av 4 kommuner gjennomførte folkemøter eller høringer i 2007 i forbindelse med kommuneplanlegging. Selv om tallene for 2007 og 2003 ikke er helt sammenlignbare, indikerer de at det har skjedd en økning i løpet av de siste fire årene. Knapt 10 % av kommunene oppgir dessuten at slike folkemøter er arrangert mer enn 5 ganger i 2007. De fleste (44 %) har arrangert denne typen møter 1-2 ganger i den angitte perioden. Det synes også å ha vært en klar økning i bruken av andre folkemøter i andre saker (altså ikke plansaker) den

siste perioden. I 2008 oppgir 57 % av kommunene at de har arrangert denne typen folkemøter i 2007, mot 47 % i 2003. Det vanligste er å arrangere slike folkemøter 1-2 ganger i året (46 %).

Den forrige kartleggingen i 2004 viste at ordningen med såkalt "ordførerbenk" eller "politikerdag" hadde økt med 7 prosentpoeng fra 2000 til 2004. I den siste perioden er økningen i bruken av dette tiltaket mer beskjeden. Hver femte kommune oppgir at de har "ordførerbenk" eller lignende, knappe ett prosentpoengs økning fra forrige kartlegging. "Innbyggernes spørretime" eller "åpen post" i kommunestyret, utvalg eller komiteer, er heller ikke blitt mer vanlig, snarere tvert imot. Knappe en tredel av kommunene oppgir at de har denne ordningen, en nedgang på 2,5 prosentpoeng fra forrige kartlegging.

Nivået for gjennomføring av befolkningsundersøkelser (undersøkelser som ikke dreier som om holdninger til spesifikke tjenester, men om politisk deltakelse, holdning til kommunen) er også omtrent uforandret. Kun 8 % av kommunene oppgir at de har gjennomført slike undersøkelser i 2007. Brukerundersøkelser om holdninger til kommunens tjenesteproduksjon blir derimot stadig mer utbredt. Andelen kommuner som har gjennomført slike undersøkelser har økt med 10 prosentpoeng i den siste fireårsperioden, til 58 %. Over 8 % av kommunene oppgir at de har gjennomført mer enn 5 slike undersøkelser i løpet av 2007. Også brukermøter der kommunens tjenesteproduksjon diskuteres er benyttet av flere kommuner i 2007 enn i 2003. Nå oppgir nærmere en tredel av kommunene at de har arrangert slike møter, mot om lag 24 % i 2004. I 2008 er det dessuten kartlagt på hvilke tjenesteområder brukerundersøkelser og brukermøter er arrangert. Kartleggingen (ikke vist i tabell) viser at det er vanligst med brukerundersøkelser innenfor pleie- og omsorg, i barnehagene og på skole og oppvekstområdet. Godt og vel en tredjedel av kommunene har gjennomført brukerundersøkelser på hvert av disse områdene. 42,5 % av kommunene (144) har gjennomført brukerundersøkelser på inntil 3 områder. 20 kommuner (5,9 %) oppgir at de har gjennomført brukerundersøkelser på alle de 7 oppgitte områdene.

Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud er ikke like vanlig som brukerundersøkelser, men det er de samme tre tjenesteområdene som skiller seg ut. Om lag 30 % av kommunene

har gjennomført brukermøter innenfor pleie- og omsorgstjenestene, om lag en fjerdedel på skole- og oppvekstområdet og vel en femtedel har gjennomført slike møter for barnehagene. 32,4 % av kommunene (110) har gjennomført brukermøter på inntil 3 områder. Kun 6 kommuner (1,8) har gjennomført brukermøter innenfor alle de 6 oppgitte områdene.

Tabell 6.2 viser videre en interessant økning når det gjelder å invitere innbyggere, næringsliv og organisasjoner til diskusjon om kommunale oppgaver. Nesten halvparten av kommunene oppgir at de har arrangert idedugnader med deltakelse fra innbyggere og/eller organisasjoner i 2007, nesten fire av fem har arrangert gjentatte/jevnlige møter med næringslivet og nesten like mange med representanter for andre interessegrupper eller organisasjoner. Økningen er på henholdsvis 14, 21 og hele 39 prosentpoeng i forhold til 2003.

Andelen kommuner som har satt i verk tiltak for å styrke enkeltgruppers politiske deltakelse (for eksempel unge, innvandrere, kvinner) har også økt markant den siste fireårsperioden, fra 17 % i 2003 til nærmere 35 % i 2007. Til sammen vitner disse tallene om at kommunene er blitt mer aktiv, både når det gjelder å inkludere brukere, frivillige organisasjoner og næringsliv i kommunens virksomhet, og når det gjelder tiltak for øke den politiske deltakelsen hos ulike velgergrupper.

Kvalitetskommuneprogrammet 2006 - 2009

Kvalitetskommuneprogrammet er et trepartssamarbeid mellom staten, KS og arbeidstakerorganisasjonene i kommunesektoren. Partene har gått sammen om utvikling av kvalitet i kommunesektoren, i første rekke innen pleie- og omsorgssektoren og oppvekstsektoren i kommunene. Programmet har to hovedmål:

- Det første målet er å øke kvaliteten i det kommunalt tjenestetilbudet. Fokus er rettet mot forbedringer i selve møtet mellom ansatt og bruker, og i utførelsen eller overleveringen av tjenesten.
- Det andre målet er å redusere sykefraværet.

Målsetninger for programmet er at 200 kommuner skal delta. Den enkelte kommunes utviklingsarbeid skal skje innenfor rammen av et partssamarbeid. "Målet med samarbeidet er å øke kvaliteten og effektiviteten på det kommunale tjenestetilbudet gjennom en konstruktiv samhandling mellom de folkevalgte, lederne og de ansatte slik at innbyggerne merker en forbedring".

Deltakerkommunene får tilbud om faglig veiledning fra sentralt nivå og deltakelse i læringsnettverk.

Kilde: "Avtale om program for utvikling av kvalitet i kommunesektoren" datert 23. oktober 2006 (mer informasjon finnes på <http://www.regjeringen.no/krd/>)

Også i 2008 har organisasjonsdatabasen kartlagt ulike typer internett-tiltak som kommunen kan bruke for å kommunisere internt i kommunen og med befolkningen. I tråd med den teknologiske utviklingen er listen over ulike typer tiltak noe endret og utvidet siden forrige kartlegging. Om lag 60 % av kommunene har eget intranett der tilgangen er begrenset til kommunalt ansatte/politikere, omtrent samme andel som i 2004. I 2008 ble det videre spurt om sakspapirer til kommunestyremøter *kun* gjøres elektronisk tilgjengelig for kommunestyrerepresentanter via internett eller e-post, da det er å anta at nesten samtlige kommuner nå gjør sakspapirer elektronisk tilgjengelig. Andelen som *kun* gjør disse elektronisk tilgjengelige er om lag 30 %, i 18 % gjelder dette

alle tjenesteområder. I Tabell 3.6 vises hvilke internett-tiltak kommunene bruker for å kommunisere med befolkningen.

Kartleggingen viser først og fremst hvordan kommunene har kommet mer og mer ”på nett” i den siste fireårsperioden. For de aller fleste tiltakene ser vi en til dels markant økning i andelen kommuner som har tatt i bruk internett som hjelpemiddel. Nesten samtlige kommuner legger ut nyheter, sakskart, referater fra møter og postjournaler elektronisk og gir innbyggerne tilgang til internett på ulike offentlige og private møteplasser. Og mens innbyggerne tidligere først og fremst kunne kommunisere med administrasjonen gjennom e-post, har de nå også fått denne muligheten vis a vis politikerne i stadig flere kommuner (76 % i 2008 mot 56 % i 2004). Det er videre særlig interessant å merke seg at hele 83 % av kommunene har gjort søknadsskjemaer for ulike offentlige tjenester tilgjengelige på internett, og at nærmere halvparten av kommunene også tilbyr elektronisk saksbehandling. Denne muligheten hadde innbyggerne bare i overkant av hver femte kommune i 2004.

Når det gjelder E-dialog eller debattforum og bruk av elektroniske høringer viser imidlertid kartleggingen at andelen kommuner som benytter disse tiltakene er litt redusert siden 2004. De er heller ikke særlig utbredt i kommunene. Det samme gjelder bruk av sms for å kommunisere med innbyggerne, og etablering av såkalt ordførerblogg.

Tabell 6.3 *Ulike typer internett-tiltak som kommunene bruker for å kommunisere med befolkningen. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N ∈ [335, 338]. 2008: Total N ∈ [309,315].*

	2004	2008
Har e-postforbindelse til administrasjonen	92,7 (316)	96,5 (302)
Har e-postforbindelse til politikere	54,9 (186)	76,4 (239)
Nyheter legges ut på internett		98,7 (311)
Informasjon om og tilgang til sakskart gjennom internett*	80,1* (274)	96,1 (302)
Informasjon om referater fra politiske møter gjennom internett*		94,6 (297)
Innbyggerne gis tilgang til internett, f.eks på bibliotek, skole, idrettshall, kjøpesenter, bussterminal**	78,4** (265)	90,4 (282)
Tilgang til elektroniske postjournaler gjennom internett	60,7 (205)	86,6 (272)
Søknadsskjemaer er gjort elektronisk tilgjengelige på internett	68,4 (106)	82,9 (261)
Kommunen tilbyr elektronisk saksbehandling/tjenester på internett (f.eks når det gjelder byggesaksbehandling, barnehageplass)	21,9 (264)	47,1 (148)
Kommunen har iverksatt opplæringstiltak for (grupper av) innbyggere når det gjelder bruk av IKT	23,8 (81)	34,3 (106)
Tilgang til elektronisk arkiv (dvs. tilgang til historisk materiale) gjennom internett	16,1 (54)	31,2 (98)
Kommunen har etablert E-dialog/debattforum eller lignende ordning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med kommunepolitikere på internett	19,7 (273)	15,6 (49)
Det er gjennomført elektroniske høringer i befolkningen	10,5 (35)	8,6 (27)
Kommunen bruker sms for å kommunisere med innbyggerne		14,5 (45)
Kommunen har ordførerblogg		9,6 (30)

For 2008, spm35c: "Benyttes følgende internett-tiltak for å kommunisere med befolkningen?"

* I 2004 ble det ikke skilt mellom informasjon om og tilgang til sakskart og referater fra politiske møter.

** I 2004 ble det spurt om kommunen hadde utplassert maskinvare/informasjonskiosker som gir innbyggerne tilgang på Internett (for eksempel bibliotek, skole, idrettshall, kjøpesenter, bussterminal).

Fylkeskommunene

Tabell 6.4 viser hvilke tiltak fylkeskommunene benytter for ekstern informasjon ut til befolkningen. Som i 2004 har samtlige fylkeskommuner ansatt egen informasjonsmedarbeider i hel eller deltidstilling. Også i fylkeskommunene er informasjonsavis blitt mindre vanlig i perioden, antallet som har dette har sunket fra 9 til 3. Antallet fylkeskommuner som oppgir at fylkestingsmøtene overføres via nærradio, lokal-tv eller internett har økt, fra 2 til 7, selv om det ikke er veldig vanlig.

Tabell 6.4 *Fylkeskommunale tiltak for ekstern informasjon. Prosentandeler (andel og totalt antall parentes). 2004 og 2008.*

	2004	2008
Informasjonsmedarbeider for bl.a. ekstern informasjon (i hel- eller deltidstilling)	100 (14/14)	100 (17/17)
Informasjonsavis	64,3 (9/14)	17,6 (3/17)
Fast informasjonsspalte eller lignende i lokal dagspresse	0,0 (0/14)	5,1 (1/17)
Nærradio-/Lokal-TV/Internett-sendinger fra fylkestingsmøter	14,3 (2/14)	41,2 (7/17)
Åpne informasjonsmøter som avholdes jevnlig (for eksempel grendemøter, folkemøter, temamøter)	14,3 (2/14)	31,3 (5/16)
Det gis ut informasjonsmateriell på flere språk		82,4 (14/17)
Det gis ut informasjonsmateriell tilrettelagt for blinde		29,4 (5)

For 2008: "Har fylkeskommunen etablert noen av de følgende tiltak for ekstern informasjon, dvs. ut til befolkningen?"

Åpne jevnlige informasjonsmøter av typen grendemøter, folkemøter, temamøter er heller ikke vanlig i fylkeskommunene, men siden forrige kartlegging svarer 3 flere fylkeskommuner bekreftende på at de arrangerer slike møter jevnlig, slik at antallet nå er opp i 5. Som i kommunene er informasjonsmateriell på flere språk relativt vanlig (14 av 17). Langt færre (5 av 17) tilrettelegger imidlertid sitt informasjonsmateriell for blinde.

Også i fylkeskommunene har vi søkt å avdekke omfanget av tiltak som er gjennomført for å skaffe informasjon om hva befolkningen mener om ulike saker utenom valgene (Tabell 6.5). Også her er imidlertid spørsmålsstillingen endret på en rekke av spørsmålene. Mens det i 2004 ble spurt om hvor mange ganger ulike tiltak var gjennomført i 2003, er fylkeskommunene i 2008 bedt om å angi hvorvidt de har gjennomført tiltakene 1-2 ganger, 3-5 ganger eller mer enn 5 ganger i 2007.

Antallet fylkeskommuner som gjennomfører folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med utarbeidelse av fylkesplanen eller andre fylkeskommunale planer er nokså stabilt. Mens 9 fylkeskommuner oppga at de hadde gjennomført slike møter i 2003 er antallet 11 for 2007. Folkemøter og høringer i forbindelse med andre typer saker er fremdeles ikke like vanlig som møter som angår fylkeskommunale planer, men de ser ut til å ha blitt mer vanlig i den siste kartleggingsperioden. Antallet fylkeskommuner som oppgir at slike møter er gjennomført har økt markant, fra 4 i 2003 til 9 i 2007.

”Fylkesordførerbenk”, ”politikerdag” eller lignende, samt innbyggernes spørretime eller lignende i fylkesting eller komiteer er fortsatt lite vanlig. Noen flere fylkeskommuner har gjennomført befolkningsundersøkelser sammenlignet med 2004-kartleggingen. Her har antallet økt fra 1 til 5.

Tabell 6.5 *Fylkeskommunale tiltak for å skaffe informasjon om "folkemeningen" på andre måter enn gjennom fylkestingsvalgene. Prosentandeler og aritmetisk gjennomsnitt antall ganger. (Andel og total N i parentes). 2004 og 2008.*

	2003		2007			
	Gjenn- omført i 2003	Gj.snitt antall ganger (min- max)	Gjen- omført i 2007	1-2 ganger i 2007	3-5 ganger i 2007	Mer enn 5 ganger i 2007
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med utarbeidelse av fylkesplanen eller andre fylkeskommunale planer	64,3 (9/14)	5,6 (1-20)	68,7 (11/16)	43,8 (7/16)	12,5 (2/16)	12,5 (2/16)
Folkemøter, høringer e.l. i forbindelse med andre typer av saker (altså ikke plansaker)	28,6 (4/14)	4,0 (3-5)	52,9 (9/17)	29,4 (5/17)	17,6 (3/17)	5,9 (1/17)
"Fylkesordførerbenk", "politikerdag" e.l. hvor fylkesordfører eller andre sentrale politikere annonserer at de er tilgjengelige for at folk skal kunne ta direkte og uanmeldt kontakt	14,3 (2/14)		0 (0/17)			
"Innbyggernes spørretime", "åpen post" i fylkestinget, utvalg eller komiteer	7,1 (1/14)		17,6 (3/17)	11,8 (2/17)	5,9 (1/17)	0 (0/17)
Befolkningsundersøkelse, f.eks. om politisk deltakelse, holdning til fylkeskommunen (altså ikke om spesifikke tjenester)	7,7 (1/13)	1,0 (1)	29,4 (5/17)	29,4 (5/17)		

forts. Tabell 6.5	2003		2007			
	Gjennomført i 2003	Gj.snitt antall ganger (min-max)	Gjennomført i 2007	1-2 ganger i 2007	3-5 ganger i 2007	Mer enn 5 ganger i 2007
Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelse av fylkeskommunens tjenesteproduksjon	57,1 (8/14)	2 (1-10)	56,2 (9/16)	50 (8/16))	6,3 (1/16))	0 (0/17))
Brukermøter for diskusjon av fylkeskommunens tjenestetilbud	26,7 (4/15)	3 (2-4)	29,4 (5/17)	11,8 (2/17))	11,8 (2/17))	5,9 (1/17))
Idédugnad – hvor innbyggere og/eller organisasjoner var invitert	42,9 (6/14)	5,0 (3-10)	58,8 (10/17)	23,5 (4/17))	23,5 (4/17))	11,8 (2/17))
Gjentatte / jevnlige møter med representanter for næringslivet og/eller dets organisasjoner ("frokostmøter", temamøter, e.l.)	100 (13/13)	9,40 (4-15)	88,2 (15/17)	17,6 (3/17))	23,5 (4/17))	47,1 (8/17))
Gjentatte/jevnlige møter med representanter for andre lokale interessegrupper og/eller organisasjoner	75,0 (9/12)	11,0 (6-15)	94,1 (16/17)	23,5 (4/17))	23,5 (4/17))	47,1 (8/17))
Gjentatte/jevnlige møter med representanter for enkeltkommuner om næringsutviklingssaker	92,3 (12/13)	9,0 (6-12)	100 (17/17)	17,6 (3/17))	5,9 (1/17))	76,5 (13/17)
Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse (for eksempel eldre, unge, innvandrere, kvinner)	30,8 (4/13)		64,7 (11/17)	17,6 (3/17))	17,6 (3/17))	29,4 (5/17))

For 2008: "Enkelte fylkeskommuner forsøker å skaffe seg informasjon om "folkemeningen" på andre måter enn gjennom fylkestingsvalgene. Gjennomførte fylkeskommunen i løpet av 2007 noen av de tiltakene som er beskrevet nedenfor, evt. hvor mange ganger?"

Det er ingen nevneverdige endringer i antall fylkeskommuner som har benyttet brukerundersøkelser og brukermøter fra 2003 til 2007. Vel halvparten av fylkeskommunene som har svart oppgir at de har gjennomført brukerundersøkelser, i underkant av 1/3 at de har gjennomført brukermøter. Eksempler på brukerundersøkelser er elevundersøkelser i videregående skole og undersøkelser om kundetilfredshet i samferdselssektoren. Eksempler på brukermøter innenfor fylkeskommunale tjenester er møter om transporttjeneste

for funksjonshemmede og møter om videregående opplæring og yrkesopplæring for voksne.

Som i kommunene finner vi også i fylkeskommunene at innbyggere, næringsliv og frivillige organisasjoner i større grad enn ved forrige kartlegging konsulteres. Samtlige 17 fylkeskommuner som er med i databasen rapporterer også at de har jevnlig møter med representanter for enkeltkommuner om næringsutviklingsaker. Om lag halvparten av fylkeskommunene har gjennomført møter med næringsliv og frivillige organisasjoner mer enn 5 ganger, og vel 3 av 4 fylkeskommuner har hatt mer enn 5 møter med enkeltkommuner om næringsutviklingsaker i 2007. Det er videre interessant å merke seg at også fylkeskommunene i større grad enn ved forrige kartlegging har gjennomført tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse. I 2008 oppgir 11 fylkeskommuner at de gjennomført slike tiltak, mot 4 i 2004.

15 av de 16 fylkeskommunene som har svart har eget intranett, der tilgangen er begrenset til kommunalt ansatte/politikere, på samtlige tjenesteområder. Dette gjaldt også de fleste fylkeskommunen (13 av 15) i 2004. I 3 av 16 fylkeskommuner gjøres sakspapirer til fylkestinget *kun* elektronisk tilgjengelig for fylkestingsrepresentantene via internett eller e-post.

Tabell 6.6 viser, ikke overraskende, at samtlige fylkeskommuner nå har e-postforbindelse til administrasjonen, og elektronisk tilgang til sakspapirer, referater og postjournaler. Alle legger også ut nyheter på internett. 1 fylkeskommune har ikke oppgitt hvorvidt politikerne kan nås pr. e-post, og kun 1 fylkeskommune svarer at de ikke har elektroniske søknadsskjemaer. Om lag halvparten har elektroniske arkiv. Antallet fylkeskommuner som har gjennomført elektroniske høringer i befolkningen har økt fra 3 i 2004 til 6 i 2008. E-dialog eller debattforum benyttes av forholdsvis få fylkeskommuner, faktisk enda færre enn i 2004. Bare 2 fylkeskommuner oppgir at de har ordførerblogg. I 12 av 17 benyttes imidlertid sms for å kommunisere med innbyggerne.

Tabell 6.6 *Ulike typer internett-tiltak som fylkeskommunene bruker for å kommunisere med befolkningen. Prosentandeler (andel og antall i parentes).*

	2004	2008
Har e-post forbindelse til administrasjonen	100 (14/14)	100 (17/17)
Har e-post forbindelse til politikere	92,9 (13/14)	94,1 (16/17)
Informasjon om og tilgang til sakskart gjennom internett*	100* (14/14)	100 (17/17)
Informasjon om referater fra politiske møter gjennom internett.		100 (17/17)
Tilgang til elektroniske postjournaler gjennom internett.	85,7 (12/14)	100 (17/17)
Nyheter legges ut på internett		100 (17/17)
Søknadsskjemaer er gjort elektronisk tilgjengelige på internett	100 (0/15)	94,1 (16/17)
Fylkeskommunen bruker sms for å kommunisere med innbyggerne		70,6 (12/17)
Tilgang til elektronisk arkiv (dvs. tilgang til systematisert historisk materiale) gjennom internett.	42,9 (6/14)	47,1 (8/17)
Det er gjennomført elektroniske høringer i befolkningen	14,3 (2/14)	35,3 (6/17)
Fylkeskommunen har etablert E-dialog/debattforum eller lignende ordning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med fylkespolitikere på internett	33,3 (5/15)	23,5 (4/17)
Fylkesordfører-/politikerblogg		12,5 (2/16)

For 2008: ”Benyttes følgende internett-tiltak for å kommunisere med befolkningen?”

* I 2004 ble det ikke skilt mellom informasjon om og tilgang til sakskart og referater fra politiske møter.

6.1.1 Serviceerklæringer og brukergarantier

Kommunene

Organisasjonsdatabasen kartlegger om kommunene har innført servicedeklarasjoner og brukergarantier innenfor bestemte tjenesteområder. Mens undersøkelsene fra 2000 og 2004 hadde generelle spørsmål om slike tiltak var innført – med oppfølgingsspørsmål om hvilke områder, har vi i 2008-

undersøkelsen spurt om dette er innført/gjennomført på bestemte områder. Funnene fra 2008 er referert i Tabell 6.7

Tabell 6.7 *Andel kommuner som har innført hhv. serviceerklæringer og brukergarantier på følgende områder i 2008 (Prosentandel)*

	Serviceerklæring		Brukergaranti	
	Prosent	N	Prosent	N
Pleie- og omsorgstjenestene	48,4	312	4,7	316
Helsetjenestene	33,1	308	1,6	313
Sosialtjenestene	29,8	302	0,6	311
Barnehagene	37,8	307	3,2	310
Skole/oppvekstområdet	31,4	306	1,0	309
Kultursektoren	22,4	304	-	
Tekniske tjenester og byggesaksbehandling	31,3	307	9,5	315
Kommunens tjenester generelt	20,0	300	-	

Spm32: ”Har kommunen innført serviceerklæringer (der tjenestens omfang, ytelse og pris er beskrevet) på følgende områder?” og Spm33: ”Har kommunen innført brukergarantier (garanti om tjenesters omfang, ytelse og pris, samtidig som brukeren er garantert en kompensasjon dersom tjenesten ikke leveres i samsvar med beskrivelsen) på følgende områder?”

Undersøkelsen indikerer at omfanget av bruk av *servicedeklarasjoner* har økt litt fra 2004 til 2008. I dag har 57 % av kommunene innført dette tiltaket på minst ett av områdene nevnt over. I 2004 svarte halvparten av kommunene at de hadde innført servicedeklarasjoner. Antallet har derimot økt mye fra 1999, da 17 % oppga å ha innført serviceerklæringer. Det er en vedvarende tendens at slike deklarasjoner brukes på et bredere spekter av tjenesteområder. Dette gjenspeiler seg også i hvilke sektorer det er mest vanlig å innføre slike. Selv om tiltaket fortsatt er mest benyttet innenfor pleie- og omsorgssektoren, noe som også var tilfellet i 1999 og 2004, benyttes det i dag relativt hyppig i alle sektorene.

I 2004 var det 10 % av kommunene som oppga å ha innført brukergarantier. I 2008 er dette tallet økt til 12,8 %. Det er altså fortsatt lite utbredt i kommunene. Som i 2004 er det også i 2008 mest vanlig å benytte slike brukergarantier innenfor tekniske tjenester.

Fylkeskommunene

I 2004 oppga 5 av 14 fylkeskommuner å ha innført servicedeklarasjoner (Hovik og Stigen 2004: 97). I 1999 hadde 3 av 18 fylkeskommuner innført slik ordning. I 2008 oppgir 7 av 16 fylkeskommuner å ha innført slik ordning. Fem fylkeskommuner har innført slike innenfor tannhelsetjenesten, og tre innenfor hhv. kollektivtransport og kulturområdet.

Tabell 6.8 *Antall fylkeskommuner som har innført serviceerklæringer på følgende områder i 2008. N=16*

	Antall innført serviceerklæringer
Videregående skole	1
Kollektivtransport	3
Veivedlikehold	2
Tannhelse	5
Kultur	3
Fylkeskommunens tjenester generelt	1

”Har fylkeskommunen innført serviceerklæringer (der tjenesters omfang, ytelse og pris er beskrevet) på følgende områder?”

2 av 15 fylkeskommuner oppgir i 2008 å ha innført brukergarantier, da innenfor hhv. opplæring og kollektivtransport. I 2004 var det 3 av 14 fylkeskommuner som oppga å ha innført slike. Siden antallet fylker er få og forskjeller mellom årene er sårbart for frafall på både enkeltspørsmål og hele undersøkelsen, kan vi ikke trekke klare konklusjoner for fylkeskommunenes del. Inntrykket er imidlertid at serviceerklæringer blir mer vanlig.

6.2 Ordninger for formell deltakelse fra befolkningsgrupper

Kommunene

Vi går nå over fra de mer uformelle og mindre forpliktende deltakelsesformene til de mer formelle og permanente deltakelsesmulighetene som eksisterer i kommunene.

Tabell 6.9 *Formelle kommunale organer for deltakelse fra befolkningen.*⁵¹
Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: Total N ∈ [324, 362]. 2004: Total N ∈ [304, 332]. 2008: Total N ∈ [289, 302].

	2000	2004	2008
Barne- og/eller ungdomsråd	34,7 (120)	60,8 (202)	68,9 (208)
Kontaktutvalg med frivillige organisasjoner (for eksempel idrett / kultur)	70,5 (244)	68,0 (215)	66,1 (197)
Samarbeids-/kontaktforum for næringslivet (for eksempel næringsråd)		65,6 (208)	65,1 (194)
Barn og unges kommunestyre	25,7 (88)	28,7 (94)	27,3 (79)
Kontaktutvalg / råd for innvandrere		10,9 (33)	11,9 (35)
Faste kanaler / tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen *)	2,0 (7)	8,5 (27)	8,4 (25)
Fast(e) bruker-/borgerpanel som regelmessig konsulteres, for eksempel i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk) **	9,1 (30)	5,0 (16)	6,8 (20)

For 2008, spm38a: "Har kommunen etablert noen av de organ/arenaer som er listet opp nedenfor for å skape muligheter for innbyggerne til å delta i styringen av kommunen?"

*) I 2000 spurte vi etter: "Organ for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen".

***) I 2000 spurte vi etter: "Faste ressurs- eller referansegrupper for diskusjon av andre typer av saker, sammensatt av "menige" innbyggere"

Hovedinntrykket fra Tabell 6.9 er at det små endringer fra tidligere kartleggingstidspunkt. Om lag to tredeler av kommunene har barne- og/eller ungdomsråd, kontaktutvalg for frivillige organisasjoner og samarbeids- eller kontaktforum med næringslivet, og vel en fjerdepart har barne- og unges kommunestyre. Mer overraskende er det at det fremdeles bare er i overkant av hver tiende kommune som oppgir at de har kontaktutvalg eller råd for innvandrere. Sammenlignet med 2004 har andelen økt med bare 1 prosent, dvs. 2 kommuner. Denne gruppen innbyggere har altså fremdeles klart

⁵¹ Siden kommunene er pålagt å et eldreråd og råd for funksjonshemmede er det i 2008 ikke spurt om disse.

sjeldnere slike deltakelseskanaler enn de andre gruppene vi spør om.

Faste kanaler for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen og faste bruker/borgerpanel som konsulteres i ulike enkeltsaker, planer eller strategispørsmål er fremdeles innført bare i et lite mindretall av kommunene, henholdsvis 8 og 7 % av de som har svart.

I 2008 har vi, for første gang, spurt nærmere om kommunens samarbeid med frivillig sektor. Spørsmålene er langt på vei identiske med spørsmålene som ble brukt i prosjektet "Kartlegging av kommunenes samhandling med frivillig sektor", gjennomført ved IRIS, Stavanger i 2006-2007. I dette prosjektet var kartleggingen basert på et elektronisk spørreskjema til ca. 2700 respondenter i 250 kommuner (jfr Nødland mfl. 2007).

Det ble for det første spurt om hvilken form kommunens politikk med frivillig sektor har. Tabell 6.10 viser at om lag 60 % av kommunene som har svart så langt ikke har formalisert sin politikk overfor frivillig sektor, mens 12 % oppgir at de er i ferd med å utvikle en slik politikk. Hver femte kommune oppgir å ha vedtatte mål for samarbeidet med frivillig sektor, mens knappe 14 % har vedtatt en frivillighetspolitikk. En frivillighetsmelding finnes imidlertid så langt bare i om lag 5 % (16) av kommunene. Tallene er ganske like resultatene fra kartleggingen gjort av IRIS. I deres kartlegging, hvor 247 rådmenn/ordførere svarte var imidlertid andelen som oppga at kommunen ikke hadde en formalisert politikk på dette feltet noe mindre (rundt 50 %), mens noen færre (9 %) oppga at kommunen hadde vedtatt en frivillighetspolitikk (Nødland mfl. 2007:40).

Tabell 6.10 *Hvilken form kommunens politikk med frivillig sektor har. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008: Total N=291*

Kommunen har ikke formalisert sin politikk overfor frivillig sektor	61,5 (179)
Kommunen har vedtatte mål for samarbeidet med frivillig sektor	25,1 (73)
Kommunen har vedtatt en frivillighetspolitikk	13,7 (40)
Kommunen er i ferd med å utrede og utvikle sin frivillighetspolitikk	12 (35)
Kommunen har utgitt en frivillighetsmelding	5,5 (16)

Spm38b: "Hvilken form har kommunens politikk for samarbeid med frivillig sektor?"

Et annet interessant spørsmål er hvem som har ansvaret for kommunens kontakt med frivillige organisasjoner (Tabell 6.11). Kartleggingen viser at det vanligste er at ansvaret er plassert i de virksomhetene eller tjenestene der det er aktuelt å ha kontakt med frivillige organisasjoner (69 %), men så mange som 23 % av kommunene oppgir at kontakten koordineres av en sentral enhet eller stilling, f.eks. en frivillighetskoordinator. Også her er tallene ganske like funnene i kartleggingen fra IRIS (Nødland mfl. 2007:41).

Tabell 6.11 *Hvordan den interne koordineringen av kommunens relasjoner til frivillig sektor skjer. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008: Total N=318*

Ansvaret for kommunens kontakt med frivillig sektor koordineres av en sentral enhet/stilling (f.eks. frivillighetskoordinator)	23 (73)
Ansvaret for kommunens kontakt med frivillig sektor er plassert i de virksomhetene/tjenestene der det er aktuelt	68,6 (218)
Vet ikke	8,5 (27)

Spm38c: "Hvordan skjer den interne koordineringen av kommunens relasjoner til frivillig sektor?"

Tabell 6.12 viser hvor vanlig det er at kommunene har oppnevnt utvalg/styrer/råd eller komiteer med representanter for frivillige lag og foreninger.

Tabell 6.12 *Prosentandel av kommunene som har oppnevnt utvalg/ råd/ styre og/ eller komité med representanter for frivillige lag og foreninger på følgende tjenesteområder. (Absolutte tall i parentes). 2008: Total N ∈ [261,295].*

Innenfor kultur og idrett	56,3 (166)
Innenfor pleie- og omsorgsområdet	32,5 (89)
Innenfor helse- og sosialområdet	25,7 (69)
Innenfor natur og miljø/friluft	19,5 (51)
Innenfor skole/undervisning	17,2 (46)
Innenfor barnehagetjenestene	12,1 (32)

Spm38d: "Har kommunen oppnevnt noe utvalg/råde/styre og/eller komité med representanter for frivillige lag og foreninger på følgende tjenesteområder?"

Ikke uventet er det vanligst å ha frivillige lag og foreninger med i utvalg på saksfelt som omhandler kultur og idrett. Vel halvparten av kommunene svarer dette. Pleie og omsorgsområdet og helse og sosialområdet følger dernest, med representanter fra frivillige lag og foreninger i utvalg innenfor disse områdene i ca en tredjedel og en fjerdedel av kommunene. At det er flest kommuner med denne typen samarbeid innenfor kultur og idrett korresponderer også godt med funnene fra studien til Nødland m.fl. De konkluderer med at kultur er den kommunale virksomheten som har det mest omfattende samarbeidsnettverket til frivillig sektor (Nødland mfl. 2007:61). Totalt fant de at 19 % av kommunene inngikk i samarbeidsrelasjoner til frivillige organisasjoner gjennom utvalg, styrer og råd (Nødland mfl. 2007:66). Dette er en noe lavere andel enn det kartleggingen i organisasjonsdatabasen indikerer gjennom Tabell 6.12.

Utover det formaliserte samarbeidet i råd, komiteer og utvalg er det mest vanlig med mer ad-hoc/uformelt enkeltsamarbeid, se Tabell 6.13.

Tabell 6.13 *Hvilke andre former for samarbeid kommunene har med frivillige lag og foreninger. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008: Total N=322.*

Ad hoc/uformelt enkeltsakssamarbeid	78,6 (253)
Medvirkning, f.eks. i planprosesser	67,1 (216)
Samarbeid om lokale prosjekter	63,0 (203)
Frivillig supplement til/samarbeid om driftsoppgaver som kommunen har ansvar for	32,9 (106)
Gjennomføring av driftsoppgaver som kommunen har ansvar for	23,9 (77)
Partnerskap	9,9 (32)
Annet	3,1 (10)

Spm38e: "Eventuelt hvilke andre former for samarbeid har kommunen med frivillige lag og foreninger?"

Nærmere 4/5 av kommunene som har svart oppgir at frivillige organisasjoner inngår i slikt samarbeid med kommunen. Også Nødland mfl. (2007:61) fant at dette er den mest utbredte samarbeidsformen. I organisasjonsdatabasen oppgir dessuten rundt to tredeler av kommunene at frivillige organisasjoner og lag medvirker i planprosesser eller samarbeider med kommunen om lokale prosjekter. Dette er en god del høyere enn det respondentene i IRIS survey oppga. Her er det imidlertid viktig å påpeke at IRIS-studien omhandler deltakelse i kommunale utviklingsprosjekter, mens kommunene i organisasjonsdatabasen er bedt om å angi deltakelse i lokale prosjekter (mer generelt). Nærmere en tredel av kommunene oppgir at frivillige lag og foreninger utgjør et frivillig supplement til/samarbeider om driftsoppgaver som kommunen har ansvar for, og rundt en fjerdepart deltar i gjennomføringen av driftsoppgaver som kommunen har ansvar for. I IRIS-studien er det noen flere kommuner som oppgir at frivillige organisasjoner utgjør et frivillig supplement til kommunens driftsoppgaver (44 %), mens tallene er svært sammenfallende når det gjelder spørsmålet om gjennomføring av kommunale driftsoppgaver (24 %) (Nødland mfl. 2007:66). I organisasjonsdatabasen oppgir om lag 10 % av kommunene at de inngår i partnerskapssamarbeid med frivillige organisasjoner. Dette er den minst utbredte samarbeidsformen. (Her finnes det ikke sammenlignbare tall fra kartleggingen gjort av IRIS).

I organisasjonsdatabasen ble det i 2008 også kartlagt hvilke former for samarbeid kommunen har med næringslivet (Tabell 6.14).

Tabell 6.14 *Hvilke former for samarbeid kommunen har med næringslivet. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2008: Total N=322.*

Ad hoc/uformelt enkeltsakssamarbeid	68,3 (220)
Medvirkning, f.eks. i planprosesser	59,6 (192)
Samarbeid om lokale prosjekter	58,1 (187)
Utvalg/råd/styre og/eller komité	39,4 (127)
Partnerskap	14,9 (48)
Gjennomføring av driftsoppgaver som kommunen har ansvar for	9,3 (30)
Annet	5,9 (19)

Spm38f: "Hvilke former for samarbeid har kommunen med næringslivet?"

Kartleggingen viser også her at ad-hoc/uformelt enkeltsamarbeid er vanligst (vel to tredeler av kommunene svarer dette), men i godt over halvparten av kommunen deltar også næringslivet i planprosesser og i samarbeid om lokale prosjekter. Sammenlignet med frivillige organisasjoner samarbeider imidlertid næringslivet klart oftere i partnerskap med kommunen (15 %), mens det er mer uvanlig at private bidrar med gjennomføring av driftsoppgaver som kommunen har ansvar for (9 %). Selv om tallene ikke er direkte sammenliknbare tyder kartleggingen også på at næringslivet deltar noe sjeldnere i lokale utvalg/styrer og råd enn frivillige organisasjoner (jfr Tabell 6.12)

Fylkeskommunene

Tabell 6.15 viser ulike typer formelle fylkeskommunale organer for deltakelse fra befolkningen. Kartleggingen viser først og fremst hvor sentrale næringslivet og frivillige organisasjoner er i samarbeidet med fylkeskommunene. Ser vi på utviklingen over tid, indikerer tallene at særlig samarbeids-/kontaktforum med næringslivet er blitt noe mer utbredt, selv om vi ikke kan se bort fra at forskjellen kan forklares med lavere svarprosent i 2004. Mens det i 2004 var 6 av de 11 fylkeskommunene som svarte på spørsmålet som oppga at de hadde slike samarbeidsorganer, gjelder dette for 12 av de 17 fylkeskommunene som har svart i 2008.

Tabell 6.15 *Formelle fylkeskommunale organer for deltakelse fra befolkningen. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2000, 2004 og 2008.*

	2000	2004	2008
Samarbeids-/kontaktforum for næringslivet (for eksempel næringsråd)		54,5 (6/11)	70,6 (12/17)
Kontaktutvalg med frivillige organisasjoner (for eksempel idrett / kultur)	33,3 (5/15)	69,2 (9/13)	68,8 (11/16)
Ungdommens fylkesting	41,2 (7/17)	46,7 (7/15)	52,9 (9/17)
Barne- og/eller ungdomsråd	18,8 (3/16)	28,6 (4/14)	37,5 (6/16)
Kontaktutvalg / råd for innvandrere		21,4 (3/14)	47,1 (8/17)
Faste kanaler / tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen *)	0,0 (0/16)	7,7 (1/13)	23,5 (4/17)
Fast(e) bruker-/borgerpanel som regelmessig konsulteres, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk) **)	0,0 (0/16)	7,7 (1/13)	0 (0/17)

For 2008: ”Har fylkeskommunen etablert noen av de organ/arenaer som er listet opp nedenfor for å skape muligheter for innbyggerne til å delta i styringen av fylkeskommunen?”

*) I 2000 spurte vi etter: ”Organ for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen”.

***) I 2000 spurte vi etter: ”Faste ressurs- eller referansegrupper for diskusjon av andre typer av saker, sammensatt av ”menige” innbyggere”

Antall fylkeskommuner som har etablert ungdommens fylkesting og barne- og ungdomsråd er svakt økende over tid. Mer interessant er det imidlertid at antallet fylkeskommuner som har etablert kontaktutvalg eller råd for innvandrere har økt markant fra 2004, fra henholdsvis 3 (av 14 fylkeskommuner) til 8 (av 17 fylkeskommuner).

Fram til 2004 var det få eller ingen fylkeskommuner som hadde trukket befolkningen direkte med i diskusjoner av budsjett eller etablert bruker/borgerpanel for ulike politiske saker. I 2008 er det noen flere (til sammen 4 fylkeskommuner) som oppgir at de har faste kanaler for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen.

Også fylkeskommunene er i 2008 spurt nærmere om sitt samarbeid med frivillig sektor og næringslivet. Tabell 6.16 indikerer at også fylkeskommunene er i ferd med å formalisere frivillighetspolitikken. Kun 5 av de 14 som har besvart spørsmålet

oppgir at de ikke har formalisert sin politikk overfor frivillig sektor, mens 2 er i ferd med å utrede og utvikle en frivillighetspolitikk. Godt og vel halvparten av fylkeskommunene har vedtatte mål for samarbeidet og 4 har vedtatt en frivillighetspolitikk. Så langt har imidlertid ingen av de fylkeskommunene som har besvart spørreskjemaet utgitt en frivillighetsmelding.

Tabell 6.16 *Hvilken form fylkeskommunens politikk med frivillig sektor har. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2008*

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

”Hvilken form har fylkeskommunens politikk for samarbeid med frivillig sektor?”

Koordineringen av denne kontakten, skjer her, som i kommunene, i de enkelte virksomhetene eller tjenestene der det er aktuelt. (Tabell 6.17). 12 av 16 fylkeskommuner oppgir dette, mens (bare) 4 har en sentral enhet eller stilling som koordinerer relasjonene til frivillig sektor.

Tabell 6.17 *Hvordan den interne koordineringen av fylkeskommunens relasjoner til frivillig sektor skjer. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2008*

Ansvaret for fylkeskommunens kontakt med frivillig sektor koordineres av en sentral enhet/stilling (f.eks. frivillighetskoordinator)	25 (4/16)
Ansvaret for fylkeskommunens kontakt med frivillig sektor er plassert i de virksomhetene/tjenestene der det er aktuelt	75 (12/16)

”Hvordan skjer den interne koordineringen av fylkeskommunens relasjoner til frivillig sektor?”

Som i kommunene er styrer, råd, utvalg og komiteer med representanter fra frivillige lag og foreninger klart mest vanlig innenfor kultursektoren (Tabell 6.18)

Tabell 6.18 *Prosentandel av fylkeskommunene som har oppnevnt utvalg/ råd/ styre og/ eller komité med representanter for frivillige lag og foreninger på ulike tjenesteområder. (Andel og totalt antall i parentes). 2008*

Innenfor kultursektoren	52,9 (9/17)
Innenfor regional utvikling	31,3 (5/16)
Innenfor videregående opplæring	29,4 (5/17)
Innenfor samferdselssektoren	25,0 (4/16)

”Har fylkeskommunen oppnevnt noe utvalg/råd/styre og/eller komité med representanter for frivillige lag og foreninger på følgende tjenesteområder?”

Over halvparten av fylkeskommunene som har svart (9 av 17) oppgir at slike utvalg er opprettet innenfor kultursektoren, mens 4-5 fylkeskommuner har utvalg med representanter fra frivillig sektor innenfor regional utvikling, videregående opplæring og innenfor samferdselssektoren. Av øvrige samarbeidsformer er ad-hoc/uformelt enkeltsamarbeid, medvirkning i planprosesser og samarbeid om lokale prosjekter meget vanlig i fylkeskommunene. 13-15 fylkeskommuner oppgir dette (Tabell 6.19). Samarbeid i form av frivillig supplement til, eller gjennomføring av driftsoppgaver som fylkeskommunen har ansvar forekommer også (i 4-5 fylkeskommuner). Partnerskapssamarbeid er imidlertid mye utbredt, og her skiller fylkeskommunene seg klart fra kommunene. Nærmere to tredeler av de fylkeskommunene som har svart (11 av 17) oppgir at de har partnerskapssamarbeid med frivillig sektor.

Tabell 6.19 *Hvilke andre former for samarbeid fylkeskommunene har med frivillige lag og foreninger. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2008.*

Ad hoc/uformelt enkeltsaksamarbeid	82,4 (14/17)
Medvirkning, f.eks. i planprosesser	88,2 (15/17)
Samarbeid om lokale prosjekter	76,5 (13/17)
Partnerskap	64,7 (11/17)
Frivillig supplement til/samarbeid om driftsoppgaver som fylkeskommunen har ansvar for	23,5 (4/17)
Gjennomføring av driftsoppgaver som fylkeskommunen har ansvar for	29,4 (5/17)

”Eventuelt hvilke andre former for samarbeid har fylkeskommunen med frivillige lag og foreninger?”

Enda vanligere er imidlertid partnerskapssamarbeid med næringslivet (Tabell 6.20). 4 av 5 fylkeskommuner (14 av de 17 som har svart) oppgir at de har slikt partnerskapssamarbeid.

Tabell 6.20 *Hvilke former for samarbeid fylkeskommunene har med næringslivet. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2008.*

Medvirkning, f.eks. i planprosesser	94,1 (16/17)
Ad hoc/uformelt enkeltsakssamarbeid	88,2 (15/17)
Partnerskap	82,4 (14/17)
Samarbeid om lokale prosjekter	88,2 (15/17)
Utvalg/råd/styre og/eller komité	76,5 (13/17)
Gjennomføring av driftsoppgaver som fylkeskommunen har ansvar for	29,4 (5/17)

”Hvilke former for samarbeid har fylkeskommunen med næringslivet?”

For øvrig trekkes næringslivet inn i ulike samarbeidsrelasjoner i de aller fleste fylkeskommunene. Som i kommunene er det imidlertid relativt uvanlig at næringslivet gjennomfører driftsoppgaver som fylkeskommunen har ansvar for.

Nærmere om fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør

Tallene referert foran vitner med andre ord om at fylkeskommunene har omfattende kontakt med næringsliv, andre organisasjoner og kommuner i spørsmål som dreier seg om næringsutvikling eller regional utvikling (Tabell 6.5, Tabell 6.15, Tabell 6.20). Fra og med 2004-undersøkelsen er i tillegg omfanget av mer forpliktende samarbeid i form av samfinansiering mellom fylkeskommunene, næringslivet, FOU-aktører og enkeltkommuner om næringsutviklingsiltak registrert. Dette for å kartlegge viktige sider ved fylkeskommunenes ivaretagelse av rollen som regional utviklingsaktør (St. meld. nr. 19 2001-2002).

Som det framgår av Tabell 6.21 er slikt forpliktende samarbeid bredt utbredt i fylkeskommunene også i 2008, selv om tabellen kan indikere en liten nedgang når det gjelder forpliktende samarbeid om næringsutviklingsiltak med enkeltkommuner.

Tabell 6.21 *Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Omfang av forpliktende samarbeid om næringsutviklingstiltak. Prosentandeler (andel, totalt antall svar i parentes). Aritmetisk gjennomsnitt for antall tiltak (min-max i parentes). 2004 og 2008.*

	Omfang		Antall tiltak
	2004	2008	2004
Forpliktende samarbeid med næringsliv/ Fou-aktører og/eller dets organisasjoner	85,7 (12/14)	76,5 (13/17)	6,25 (1-20)
Forpliktende samarbeid med interkommunale regionråd*		76,5 (13/17)	
Forpliktende samarbeid med enkeltkommuner	85,7 (12/14)	58,8 (10/17)	9,57 (3-20)

”Har fylkeskommunen inngått forpliktende samarbeid i form av samfinansiering med hhv. næringsliv/FOU-aktører og/eller dets organisasjoner, interkommunale regionråd, enkeltkommuner om næringsutviklingstiltak?”

* Ikke spurt om i 2004

Omfanget av slikt samarbeid er ganske betydelig. I 2004 hadde de åtte fylkeskommunene som da oppga antallet i gjennomsnitt inngått seks forpliktende samarbeidsrelasjoner med næringslivet. De syv fylkeskommunene som oppga antall forpliktende samarbeidsrelasjoner med enkeltkommuner, oppga i gjennomsnitt knapt 10 slike. I 2008 oppgir de fylkeskommunene som har besvart spørsmålet om antall at de har svært mange slike relasjoner, så mange at det er vanskelig å oppgi eksakte tall. Dette indikerer at samarbeidet om næringsutviklingstiltak generelt er økende.

6.3 Driftsstyrer med representasjon fra brukere

Kommunene

I 2004 ble kommunene for første gang bedt om å registrere antall driftsstyrer med representasjon fra brukere, foreldre eller andre pårørende, samt hvilken beslutningsmyndighet disse har. I 2008 er det 13,9 % (44 av 316 kommuner) som oppgir at de har etablert driftsstyrer, mot 20,2 % (66 av 326 kommuner) i 2004. Andelen kommuner som har etablert driftsstyrer med representasjon fra brukere, foreldre eller andre pårørende har med andre ord blitt noe redusert siden forrige kartleggingsperiode.

I Tabell 6.22 nedenfor presenteres videre antall kommuner som

har etablert driftsstyrer innenfor hhv. skole, barnehage og bo- og behandlingsinstitusjoner.

Tabellen indikerer for det første at det i 2008, i motsetning til i 2004, ikke er noe tjenesteområde som skiller seg spesielt ut med hensyn til bruk av driftsstyrer. Forskjellene mellom de ulike tjenesteområdene er svært beskjedne. Dette henger sammen med at driftsstyrer åpenbart er blitt mindre vanlig innenfor skolesektoren. Det er fortsatt ikke veldig vanlig at driftsstyrene har beslutningsmyndighet, men tabellen indikerer at det her er en viss økning siden 2004. Fortsatt er det slik at de fleste driftsstyrene som har beslutningsmyndighet har dette i spørsmål om tjenestekvalitet og prioritering av tjenester. Færre har det i budsjettsaker og personalsaker.

Tabell 6.22 *Kommuner som har opprettet driftsstyrer med representasjon fra brukere/foreldre/pårørende, og hvilken beslutningsmyndighet disse har, fordelt på tjenesteområde. Prosent kommuner (antall i parentes). 2004: Total N=326. 2008: Total N=316.*

	Prosentandel kommuner med driftsstyrer		Av disse prosentandel kommuner med driftsstyrer <i>uten</i> beslutningsmyndighet		Antall kommuner med driftsstyrer med beslutningsmyndighet på følgende områder.							
					Budsjettsaker		Personalsaker		Spm om tjenestekvalitet		Saker om prioritering av tjenester	
	04	08	04	08	04	08	04	08	04	08	04	08
Skoler	15,3 (50)	7,9 (40)	74,0 (37)	62,5 (25)	7	8	3	2	9	8	12	12
Barnehager	12,9 (42)	9,5 (30)	83,3 (35)	80,0 (24)	1	3	0	1	3	5	7	5
Bo- og behandlingsinstitusjoner for eldre/funksjonshemmede	10,1 (33)	7,3 (23)	81,8 (27)	65,2 (15)	1	3	0	1	5	8	3	5

For 2008, spm 34: ”Har kommunen etablert driftsstyrer med representasjon fra brukere/foreldre/pårørende, og hvilken beslutningsmyndighet har disse?” Hvis ja: ”Angi på hvilke(t) områd(e) det er etablert driftsstyrer og hva slag beslutningsmyndighet disse er gitt:”

Fylkeskommunene

For fylkeskommunenes vedkommende har vi kun kartlagt omfanget av driftsstyrer med representasjon fra brukere innenfor videregående skole. Tabell 6.23 viser at det også for fylkeskommunenes del er relativt uvanlig å opprette driftsstyrer. Både i 2004 og i 2005 er det kun 5 fylkeskommuner som har driftsstyrer.

Tabell 6.23 *Fylkeskommuner som har opprettet driftsstyrer med representasjon fra brukere / foreldre / pårørende innenfor videregående skole, og hvilken beslutningsmyndighet disse har. Prosentandel (andel og totalt antall parentes). 2004 og 2008.*

	2004	2008
Nei, ikke opprettet driftsstyrer	66,7 (10/15)	70,6 (12/17)
Ja, driftsstyrer, men uten beslutningsmyndighet	20,0 (3/15)	11,8 (2/17)
Ja, med beslutningsmyndighet	13,3 (2/15)	17,6 (3/17)
Antall fylkeskommuner der driftsstyrene er gitt beslutningsmyndighet i:	Antall fylkeskommuner	
- budsjettsaker	2	1
- personalsaker	1	1
- spørsmål om tjenestekvalitet	2	3
- saker som angår prioritering av tjenester (2004)/ressurser (2008)*	2	2

For 2008: "Har fylkeskommunen etablert driftsstyrer med representasjon fra brukere/forelder/pårørende innenfor videregående skole og har disse beslutningsmyndighet?"

I 2008 ble det ved en inkurie spurt om prioritering av ressurser i stedet for prioritering av tjenester.

Mens det i 2004 var 2 fylkeskommuner som hadde driftsstyrer med beslutningsmyndighet, har antallet økt til 3 i 2008, men dette er ikke de samme fylkeskommunene som i 2004. I 2008 oppgir Hedmark fylkeskommune at den har driftsstyrer med beslutningsmyndighet på et bredt spekter av saker. I Vest-Agder oppgis det at driftsstyrene har beslutningsmyndighet i personalsaker og i saker om tjenestekvalitet, mens Akershus fylkeskommune oppgir at driftsstyrene kun har beslutningsmyndighet i spørsmål om tjenestekvalitet. I 2004 var det Oppland fylkeskommune og Finnmark fylkeskommune som hadde driftsstyrer med beslutningsmyndighet. Oppland oppgir i 2008 at de ikke har driftsstyrer, mens Finnmark ikke er med i databasen i 2008.

6.4 Folkeavstemninger og innbyggerinitiativ

Kommunene

I 2004 ble det for første gang kartlagt om kommunene hadde arrangert en eller flere rådgivende folkeavstemninger i løpet av de fire siste årene. Fram til 1999 foreligger det andre registreringer av

dette (Adamiak 2002). Kartleggingen i 2004 viste at 8,3 % som svarte på spørsmålet hadde arrangert folkeavstemning i perioden 2000-2003. I perioden 2004-2007 har 5,8 % gjennomført folkeavstemninger, altså noe færre enn i forrige fireårsperiode (Tabell 6.24).

Tabell 6.24 *Andel kommuner som har arrangert folkeavstemninger hhv i perioden 2000-2003 og 2004-2007. Prosentandel (antall i parentes). 2004: N=338, 2008: N=308*

Folkeavstemning	2000-2003	2004-2007
Andel kommuner	8,3 (28)	5,8 (18)

13 av folkeavstemningene i 2000-2003 dreide seg om kommunesammenslutninger, og to om endring av kommunegrenser. Fem dreide seg om målform i grunnskolen, to om skolestruktur / nedleggelse av skole, en om kommunenavn, en om ølsalg i butikkene, en om vegbygging / vegtrasé, og en om utlegging av tomter og næringsareal.

I 2008 oppgir 6 kommuner at folkeavstemningene i perioden 2004-2007 dreide seg om kommunesammenslåinger, 5 hadde avstemning om målform i grunnskolen, to om bommer/ bompengefinansiering, en om boplikt, en om vegtrase, en om ølsalg i butikkene, en om vindmøllepark og en om opphevelse av reguleringsplan.

I 2008 ble det for første gang spurt om det var fremmet innbyggerinitiativ i kommunen i løpet av de siste fire årene. Adgangen til innbyggerinitiativ ble lovfestet i 2003, jfr. lov om kommuner og fylkeskommuner, § 39. Ordningen innebærer at innbyggerne i kommunen eller fylkeskommunen kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunenes virksomhet. Et slikt forslag plikter kommunestyret eller fylkestinget å ta stilling til dersom minst 2 prosent av innbyggerne står bak forslaget. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid tilstrekkelig. Kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til forslaget senest 6 måneder etter at det er fremmet. Tidsfristen gjelder ikke dersom forslaget henvises til behandling i forbindelse med pågående plansak etter plan- og bygningsloven. Initiativtakerne skal informeres om de avgjørelser som treffes og de tiltak som gjennomføres som følge av forslaget. I samme

valgperiode kan det ikke fremmes forslag dersom dette har samme innhold som et tidligere fremmet forslag eller dersom forslaget har samme innhold som en sak som er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i løpet av valgperioden. Et forslag som er fremmet etter reglene i kommuneloven og som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, kan ikke påklages med mindre dette følger av andre regler.⁵²

I organisasjonsdatabasens kartlegging i 2008 oppgir 21 % (dvs. 64 av de 309 kommunene som har svart på spørsmålet) at det har blitt *fremmet* innbyggerinitiativ i kommunen i perioden 2004-2007.

Antallet innbyggerinitiativ varierer fra 1 til 40 (i Oslo kommune). I 36 av kommunene (63,3 %) er det fremmet ett innbyggerinitiativ. Gjennomsnittet er 2,72. På spørsmål om hvor mange av disse som er *behandlet*, varierer svarene fra 0 (i 6 kommuner) til 28 (i Oslo kommune). Gjennomsnittet er 2,13. 77 % av kommunene der innbyggerinitiativ er fremmet(43) har behandlet 1-2 slike initiativ.

Fylkeskommunene

Ingen fylkeskommuner har arrangert rådgivende folkeavstemninger i løpet av de siste fire årene. I 2 fylkeskommuner er det imidlertid fremmet innbyggerinitiativ. Dette er i Østfold og Vestfold fylkeskommuner. I hvert av fylkene er 1 forslag fremmet og behandlet.

6.5 Oppsummering

I 2004 viste kartleggingen en nedgang i bruk av ”tradisjonelle” informasjonstiltak ut til befolkningen som egen informasjonsavis eller fast informasjonsspalte i dagspressen. I 2008 fortsetter denne tendensen hva angår informasjonsavis, andelen er redusert med 9 % til 40. Andelen kommuner som benytter nærradio, lokal-TV-sendinger og internettssendinger fra kommunestyremøter og fast informasjonsspalte i dagspressen er imidlertid omtrent den samme, henholdsvis 40 % og 24 %. En god del flere kommuner har dessuten tilsatt informasjonsmedarbeider i hel eller halv stilling. Her har andelen økt fra 34 til 43 %. Vi ser også en interessant økning når det gjelder bruk av jevnlig åpne informasjonsmøter for

⁵² Jfr også Klausen og Christensen (2006).

befolkningen. I 2008 er det 48 % av kommunene som sier at de jevnlig arrangerer slike, mot 39 % i 2004. I 2008 ble det for første gang dessuten spurt om informasjonsmateriell ble tilrettelagt for spesielle grupper. Om lag en fjerdedel gir ut informasjonsmateriell på flere språk, mens bare 7 % har informasjonsmateriell tilrettelagt for blinde.

Det er videre interessant å registrere at andelen kommuner som har arrangert folkemøter har økt siden forrige kartlegging. 3 av 4 kommuner har arrangert folkemøter i forbindelse med kommuneplanlegging, 57 % om andre typer saker. Markant flere har også organisert gjentatte og jevnlig møter med næringsliv eller organisasjoner i 2007 sammenlignet med 2003. Her har andelen økt med henholdsvis 20 og 39 % til nærmere 80 %. Vi ser også en lignende tendens hva angår idedugnader hvor innbyggere og/eller organisasjoner inviteres. Nærmere halvparten har arrangert slike i 2007, mot vel en tredel i 2003. ”Ordførerbenk” og innbyggernes spørretime/åpen post i politiske organer er ikke like utbredt. Omlag 20 og 30 % av kommunene har slike ordninger, omtrent samme andel som i 2003. Flere kommuner har imidlertid gjennomført tiltak for å styrke enkeltgruppers politiske deltakelse (f.eks. unge, innvandrere, kvinner); her ser vi en økning i 2007 fra knappe 17 til 35 %.

Forrige kartlegging viste at bruken av befolkningsundersøkelser hadde sunket i hele perioden siden 1995/1996 og særlig fra 1999 til 2003. I 2007 er andelen kommuner som har gjennomført slike omtrent på samme nivå som i 2003, 8 %. Derimot er det en markant økning på 10 prosentpoeng i gjennomføring av brukerundersøkelser og brukermøter, til henholdsvis 58 og 33 %.

Mønsteret er i grove trekk det samme i fylkeskommunene. Som i kommunene finner vi at innbyggere, næringsliv og frivillige organisasjoner i større grad enn ved forrige kartlegging bes inn og konsulteres, på ulike måter. Ikke minst er mye av dette gjort mulig gjennom internettbaserte informasjons- og kommunikasjonstiltak. Kartleggingen viser hvordan kommunene har kommet mer og mer ”på nett” i den siste fireårsperioden. For de aller fleste tiltakene ser vi en til dels markant økning i andelen kommuner som har tatt i bruk internett som hjelpemiddel. Nesten samtlige kommuner legger ut nyheter, sakskart, referater fra møter og postjournaler elektronisk og gir innbyggerne tilgang til internett på ulike

offentlige og private møteplasser. Og mens innbyggerne tidligere først og fremst kunne kommunisere med administrasjonen gjennom e-post, har de nå også fått denne muligheten vis a vis politikerne i stadig flere kommuner (76 % i 2008 mot 56 % i 2004). Det er videre særlig interessant å merke seg at hele 83 % av kommunene har gjort søknadsskjemaer for ulike offentlige tjenester tilgjengelige på internett, og at nærmere halvparten av kommunene også tilbyr elektronisk saksbehandling. Denne muligheten hadde innbyggerne bare i overkant av hver femte kommune i 2004.

Når det gjelder mer formelle og permanente deltakelsesmuligheter er hovedinntrykket at det er små endringer fra tidligere kartleggingstidspunkt. Om lag to tredeler av kommunene har barne- og/eller ungdomsråd, kontaktutvalg for frivillige organisasjoner og samarbeids- eller kontaktforum med næringslivet, og vel en fjerdepart har barn og unges kommunestyre. Mer overraskende er det at det fremdeles bare er i overkant av hver tiende kommune som oppgir at de har kontaktutvalg eller råd for innvandrere. Sammenlignet med 2004 har andelen økt med bare 1 prosentpoeng, dvs. 2 kommuner. Denne gruppen innbyggere har altså fremdeles klart sjeldnere slike deltakelseskanaler enn de andre gruppene vi spør om.

I 2008 ble det, for første gang, spurt nærmere om kommunens samarbeid med frivillig sektor. Dataene viser at om lag 60 % av kommunene som har svart ikke har formalisert sin politikk overfor frivillig sektor, mens 12 % oppgir at de er i ferd med å utvikle en slik politikk. Hver femte kommune oppgir å ha vedtatte mål for samarbeidet med frivillig sektor, mens knappe 14 % har vedtatt en frivillighetspolitikk. En frivillighetsmelding finnes imidlertid så langt bare i om lag 5 % av kommunene. Det vanligste er at ansvaret for kontakten med organisasjonene er plassert i de virksomhetene eller tjenestene der det er aktuelt å ha kontakt med frivillige organisasjoner, langt færre har en sentral enhet eller stilling, f.eks. en frivillighetskoordinator. Det er videre, ikke uventet, vanligst å ha frivillige lag og foreninger med i utvalg på saksfelt som omhandler kultur og idrett. Utover det formaliserte samarbeidet i råd, komiteer og utvalg er det mest vanlig med mer ad-hoc/uformelt enkeltsamarbeid. Bare 10 % av kommunene samarbeider med frivillig sektor gjennom partnerskap. I

samarbeidet med næringslivet er dette mer vanlig (i 15 % av kommunene).

Også fylkeskommunene er i ferd med å formalisere sin frivillighetspolitikk og partnerskapssamarbeid synes mer utbredt i fylkeskommunene enn i kommunene. 11 av 17 fylkeskommuner som har svart oppgir at de har partnerskapssamarbeid med frivillig sektor og 14 av 17 har partnerskapssamarbeid med næringslivet. Alt i alt viser kartleggingen at fylkeskommunene har omfattende kontakt med næringsliv, andre organisasjoner og kommuner om spørsmål som dreier seg om næringsutvikling eller regional utvikling. Ikke minst har mange fylkeskommuner inngått forpliktende samarbeid i form av samfinansiering mellom fylkeskommunene, næringslivet, FOU-aktører og enkeltkommuner om næringsutviklingstiltak.

I 2004 ble kommunene for første gang bedt om å registrere antall driftsstyrer med representasjon fra brukere, foreldre og/ eller andre pårørende, samt hvilken beslutningsmyndighet disse har. Her viser datamaterialet at andelen kommuner som har etablert slike driftsstyrer har sunket noe siden forrige kartleggingsperiode, fra 20 til 14 %. Dette skyldes blant annet at driftsstyrer er blitt mindre vanlig i skolesektoren. Av de driftsstyrene som finnes, synes imidlertid flere å ha beslutningsmyndighet i 2008.

Kommunenes bruk av folkeavstemninger er beskjedne, og andelen kommuner som har gjennomført folkeavstemninger har gått ned fra 2003 til 2007 (fra 8,3 til 5,8 %). Kommunesammenslutninger, skolestruktur og målform i skolen er fortsatt de vanligste temaene. I 2008 er det dessuten spurt om omfanget av innbyggerinitiativ. 21 % av kommunene oppgir at det er fremmet innbyggerinitiativ i deres kommune. Antallet innbyggerinitiativ varierer fra 1 til 40, mens antallet som er behandlet varierer fra 0 (i 6 kommuner) til 28. De fleste har behandlet 1-2 innbyggerinitiativ. Ingen fylkeskommuner har arrangert rådgivende folkeavstemninger i løpet av de siste fire årene, mens det er fremmet innbyggerinitiativ i 2 fylkeskommuner.

7 Kontrollutvalg, klagebehandling og etiske retningslinjer

7.1 Innledning

Kontrollutvalg er i henhold til kommunelovens § 77 obligatorisk, og har en relativt selvstendig stilling under kommunestyret. Kommuneloven gir retningslinjer for hvem som kan bli medlemmer av utvalget, og utelukker blant annet (fylkes)kommunalt ansatte, (fylkes)ordfører og (fylkes)varaordfører, medlemmer og varamedlemmer til formannskap/fylkesting og andre politiske nemnder og utvalg med beslutningsmyndighet og medlemmer av kommuneråd/ fylkeråd. Det er også retningslinjer for hvilke oppgaver kontrollutvalget skal ha, bl.a. relativt omfattende bestemmelser om forvaltningsrevisjon. Ordningen med kontrollutvalg er nærmere studert av Opedal og Østveiten (2000). Organisasjonsdatabasen gir kun en grov oversikt over utviklingen.

Kommunene

Som nevnt er kontrollutvalg obligatorisk. I 1996 hadde 370 av 371 kommuner som besvarte organisasjonsdatabasens spørreskjema opprettet et eget kontrollutvalg. Etter det er det ikke spurt om dette, da en antar at samtlige kommuner nå har et slikt utvalg. Organisasjonsdatabasen kartlegger imidlertid sammensetningen av kontrollutvalget. Tabell 7.1 gir en oversikt over hvor stor andel av de kommunale kontrollutvalgene som inneholder representanter for ulike grupper.

Tabell 7.1 *Sammensetningen av kommunale kontrollutvalg. Prosentandeler (absolutte tall i parentes), samt aritmetiske gjennomsnitt og min./max. for antall i 2008. 2004: Total N = 342, 2008: Total N=[313,316].*

	2004	2008	
	Prosent	Prosent	Antall Gj.snitt Min-Max
Medlemmer av nåværende kommunestyre (2004 og 2007)	59,1 (202)	90,5 (286)	1,17 1-7
Tidligere kommunestyremedlemmer	76,9 (263)	83,1 (261)	1,62 0-6
Andre politikere	54,7 (187)	59,1 (185)	1,06 0-10
Representanter for næringslivet	12,9 (44)	13,7 (43)	0,18 0-5
Representanter for organisasjoner	2,6 (9)	2,2 (7)	0,3 0-2
Andre	7,9 (27)	9,6 (30)	0,15 0-4

For 2008, spm11a: "Hvilken bakgrunn har medlemmene i kontrollutvalget, og hvor mange har slik bakgrunn?"

I henhold til kommunelovens § 77 nr. 1, skal minst 1 av kontrollutvalgets medlemmer velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Kravet om medlemmer fra kommunestyre og fylkesting kom inn i kommuneloven ved endring i 2004. Ikrafttredelsen av denne bestemmelsen gjaldt fra 1. november 2007, jfr. Kgl. Resolusjon godkjent i statsråd 18. juni 2004 (Rundskriv H-15/04 fra Kommunal og regionaldepartementet)⁵³. Samtlige kommuner burde således ha oppgitt at det er medlemmer av nåværende kommunestyre i kontrollutvalgene. Men som vi ser av tabellen over er det i 2008 9,5 % av kommunene som oppgir at de fortsatt ikke har kommunestyremedlemmer i kontrollutvalget.

For øvrig varierer antallet kontrollutvalgsmedlemmer fra nåværende kommunestyre fra 1-7. I 4 av 5 kommuner er også tidligere kommunestyremedlemmer med, og 59 % av kommunene har

⁵³ KRD 2004: *Ikrafttreden av lov om endringer i kommuneloven om kommunal revisjon m.m., forskrifter om kontrollutvalg og revisjon, samt enkelte endringer i forskrift om årsregnskap og årsberetning*. Rundskriv H-15/04, publisert 21.06.2004.

kontrollutvalgsmedlemmer som er politisk aktive, men som ikke er eller har vært medlemmer av kommunestyret. Som tidligere er det relativt få kommuner som har representanter for næringslivet i kontrollutvalgene, og enda færre fra organisasjoner.

I 2008 er det for første gang spurt om hvilken bakgrunn kontrollutvalgets leder har. Kartleggingen viser at hele 71,1 % (226) av lederne kommer fra opposisjonen, 20,8 % (66) kommer fra posisjonen, og 8,2 % (26) har annen bakgrunn.

I perioden 1995-2003 var det en svak tendens til at antall saker som ble behandlet i kontrollutvalget økte. I 2003 ble det i gjennomsnitt behandlet 19 saker (jf. Tabell 7.2), minimum var 1 (en kommune) og maksimum 180 (en kommune).

Tabell 7.2 *Antall møter og antall saker behandlet i kontrollutvalgene 2003 og 2007. Aritmetisk gjennomsnitt, minimum, maksimum og N.*

	Gjennomsnitt		Minimum		Maksimum		N	
	2003	2007	2003	2007	2003	2007	2003	2007
Antall møter	4,2	5	1	1	20	20	279	256
Antall saker behandlet totalt	19,4	25,3	1	1	180	118	271	255

For 2008, spm11c: "Hvor mange møter var det, og hvor mange saker ble behandlet i kontrollutvalget i 2007?"

Tallene for kontrollutvalgenes aktivitet i 2007 viser et relativt stabilt mønster når det gjelder antall møter, mens antallet saker har økt. I gjennomsnitt ble det i 2007 behandlet 25 saker mot 19 i 2003.

Spørsmålet om hvilke typer saker som er prioritert i kontrollutvalget er endret siden 2004-kartleggingen, da besvarelsen på spørsmålet den gang var uryddig (se Hovik og Stigen 2004: 118-119). I 2008 ble spørsmålet gjort betydelig enklere, kommunene ble bedt om å krysse av inntil 2 sakstyper som kontrollutvalget prioriterte. Tallene i Tabell 7.3 er derfor ikke helt sammenlignbare mellom 2003 og 2007.

Tabell 7.3 *Prioritering av ulike sakstyper* i kommunale kontrollutvalg i 2003 og 2007. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: Total N=253/131. 2008: Total N=282/245*

	Prioritert i 2003	Prioritert i 2007
Har prioritert en eller flere sakstyper	68 (172)	86,9 (245)
<i>Av disse prioritert:</i>	<i>N=131**</i>	<i>N=245</i>
- Forvaltningsrevisjon (dvs. forholdet mellom ressursbruk, resultater og måloppnåelse)	69 (90)	83,7 (205)
- Regnskapssaker (dvs. kontroll av årsregnskap, skatteregnskap)	48 (63)	71,0 (174)
- Intern administrativ kontroll (dvs. budsjettkontroll, ettersyn, kontroll av edb-sikkerhet)	31 (41)	23,7 (58)
- Selskapskontroll (kommuneloven § 80)***	-	24,1 (59)
- Annet	8 (10)	2,8 (7)

For 2008, spm11d: "Hvilke sakstyper ble prioritert i kontrollutvalget i 2007? (Kryss av inntil 2 sakstyper dersom noen er prioritert)"

*Regnskapssaker ble i spørreskjemaene definert som kontroll av årsregnskap, skatteregnskap. Intern administrativ kontroll ble definert som budsjettkontroll, ettersyn, kontroll av edb-sikkerhet. Forvaltningsrevisjon ble definert som forholdet mellom ressursbruk, resultater og måloppnåelse. Kategorien selskapskontroll er ny i 2008-kartleggingen.

** N=131 pga uklarheter i mange kommuners svar i 2004. Se ovenfor.

*** Ikke spurt om i 2004.

Med dette forbehold, ser vi likevel at mønsteret i besvarelsene er nokså sammenfallende i 2004 og 2008. I 2008 er det vesentlig flere kommuner som sier at de har prioritert en eller flere sakstyper, men som i 2004 er forvaltningsrevisjon det området som flest kommuner har prioritert, og dernest oppgis regnskapssaker. Økningen i andel kommuner som prioriterer regnskapssaker ser imidlertid ut til å være noe større enn økningen i antall kommuner som prioriterer forvaltningsrevisjon. Intern administrativ revisjon ser derimot ut til å ha vært noe mindre prioritert i siste 4-årsperiode. Selskapskontroll etter kommunelovens § 80, som det for første gang ble spurt om i 2008, er prioritert av kontrollutvalgene i om lag en fjerdedel av kommunene.

Forvaltningslovens regler om klage gjelder også for vedtak fattet av organer i medhold av kommuneloven. I organisasjonsdatabasen er

det kartlagt hvem som ivaretar oppgaven som intern klageinstans i kommunene. Tabell 7.4 viser at det i første rekke er formannskapet som ivaretar oppgaven som klageinstans, og dette er stabilt over tid. Formannskapet er klageinstans i om lag halvparten av kommunene. I vel 40 % av kommunene er det imidlertid opprettet en særskilt klagenemnd. Fram til år 2004 så det ut til å bli mer vanlig å ha en særskilt klagenemnd, og/eller at kommunestyret overtok denne oppgaven fra formannskapet i en del kommuner. Denne tendensen er ikke like tydelig i 2008-materialet.

Tabell 7.4 *Plassering av kommunale klageordninger i kommunene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: Total N = [366, 368]. 2004: Total N = 342. 2008: Total N = 321.*

	2000	2004	2008
Formannskap	59,2 (218)	49,1 (168)	50,5 (162)
Kommunestyret	15,2 (56)	17,3 (59)	14,0 (45)
Særskilt klagenemnd	36,0 (132)	45,6 (156)	41,7 (134)
Flere særskilte utvalg	5,5 (20)	4,1 (14)	5,3 (17)

For 2008, spm13: "Forvaltningslovens regler om klage gjelder også for vedtak fattet av organer i medhold av kommuneloven. Hvem ivaretar oppgaven som intern klageinstans i din kommune?"

I 2008 ble kommunene for første gang spurt om kommunen har utarbeidet etiske retninger for kommunens virksomhet. 73 % av kommunene (232 av 318 som har svart) oppgir at de har slike retningslinjer. Av disse har 58,7 % (135 av 230) oppdatert retningslinjene i løpet av de siste 2-3 årene.

Fylkeskommunene

Tabell 7.5 gir en oversikt sammensetningen av kontrollutvalgene i fylkeskommunene.

Tabell 7.5 *Sammensetning av fylkeskommunale kontrollutvalg. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2004 og 2008.*

	2004	2008	
	%	%	Min-Max
Medlemmer av nåværende fylkesting	80,0 (12/15)	100 (16/16)	1-7
Tidligere fylkestingsrepresentanter	93,3 (14/15)	50 (8/16)	1-4
Andre politikere	66,7 (10/15)	62,5 (10/16)	1-4
Representanter for næringslivet	0,0 (0/15)	0 (0/16)	
Representanter for organisasjoner	0,0 (0/15)	0 (0,16)	
Andre	0,0 (0/15)	12,5 (2/16)	1-2

For 2008: "Hvilken bakgrunn har medlemmene i kontrollutvalget, og hvor mange har slik bakgrunn?"

Samtlige fylkeskommuner som har svart har medlemmer av nåværende fylkesting i kontrollutvalgene. Antallet varierer fra 1-7. I 8 fylkeskommuner finnes medlemmer som er tidligere fylkestingsrepresentanter, mens andre politikere er representert i 10 av de 16 fylkeskommunene som har svart. I fylkeskommunale kontrollutvalg finnes det ingen representanter for næringsliv eller organisasjoner.

I samtlige 16 fylkeskommuner som har svart kommer kontrollutvalgets leder fra opposisjonen.

Antall møter og saker behandlet i fylkeskommunenes kontrollutvalg er svært stabilt i 2003 og 2007 (Tabell 7.6).

Fylkeskommunale kontrollutvalg hadde i 2003 i gjennomsnitt 8 møter. Antallet møter varierte også ganske mye i 2007, fra 5 til 12. Som i 2003 behandlet kontrollutvalgene i 2007 i gjennomsnitt 40 saker. I 1995, da kartleggingene begynte behandlet kontrollutvalgene i fylkeskommunene 47 saker. Antallet saker har med andre ord gått noe ned over tid. I 2003 varierte antallet saker i kontrollutvalgene i fylkeskommunene fra 20 til 83, i 2007 varierte antallet fra 20 til 69.

Tabell 7.6 *Antall møter og antall saker behandlet i fylkeskommunale kontrollutvalg.. Aritmetisk gjennomsnitt, minimum, maksimum og N. 2003 og 2007*

	Gjennomsnitt		Minimum		Maksimum		N	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Antall møter	7,9	7,8	3	5	18	12	13	15
Antall saker behandlet totalt	39,5	39,7	20	20	83	69	13	15

For 2008: ”Hvor mange møter var det, og hvor mange saker ble behandlet i kontrollutvalget i 2007?”

I 2008 oppgir 14 av 16 fylkeskommuner at de har prioritert en eller flere sakstyper i kontrollutvalget i 2007, mot 10 av 11 som svarte i 2004.

Som i kommunene er det forvaltningsrevisjon som prioriteres i fleste fylkeskommuner (Tabell 7.7), og mønsteret er i all hovedsak det samme som i 2004.

Tabell 7.7 *Prioritering av ulike sakstyper i fylkeskommunale kontrollutvalg. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004 og 2008.*

	Prioritert i 2003	Prioritert i 2007
Har prioritert en eller flere sakstyper:	90,0 (10/11)	87,5 (14/16)
<i>Av disse prioritert:</i>	<i>N=8**</i>	<i>N=14</i>
Forvaltningsrevisjon (dvs. forholdet mellom ressursbruk, resultater og måloppnåelse)	75,0 (6/8)	92,9 (13/14)
Regnskapsaker (dvs. kontroll av årsregnskap, skatteregnskap)*	50,0 (4/8)	50,0 (7/14)
Selskapskontroll (kommuneloven § 80)	-	7,1 (1/14)
Intern administrativ kontroll (dvs. budsjettkontroll, ettersyn, kontroll av edb-sikkerhet)	37,5 (3/8)	35,7 (5/14)
Annet	12,5 (1/8)	7,1 (1/14)

For 2008: Hvilke sakstyper ble prioritert i kontrollutvalget i 2007. (Kryss av inntil 2 sakstyper dersom noen er prioritert).”

*) Regnskapskontroll ble i spørreskjema definert som kontroll av årsregnskap, skatteregnskap. Intern administrativ kontroll ble definert som budsjettkontroll, ettersyn, kontroll av edb-sikkerhet. Forvaltningsrevisjon ble definert som forholdet mellom ressursbruk, resultater og måloppnåelse.

** 8 fylkeskommuner oppga hvilke sakstyper kontrollutvalget prioriterte i 2003

13 av de 14 fylkeskommunene som oppgir at de har prioritert enkelte sakstyper i 2007 oppgir forvaltningsrevisjonssaker, 7 oppgir regnskapskontroll, mens 5 oppgir intern administrativ kontroll. Bare 1 fylkeskommune oppgir at de prioriterte selskapskontroll etter kommunelovens § 80 i 2007.

I fylkeskommunene er det nå vanligst å ha en egen klagenemnd (Tabell 7.8). 9 av 16 fylkeskommuner som har svart oppgir dette. Samtidig er det tydelig at det over tid er blitt mindre vanlig at funksjonen ivaretas av fylkesutvalget. Bare 1 fylkeskommune oppgir i 2008, som ved kartleggingene i 2000 og 2004, at fylkestinget ivaretar oppgaven som intern klageinstans.

Tabell 7.8 *Plassering av fylkeskommunale klageordninger. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). 2000, 2004 og 2008.*

	2000	2004	2008
Fylkestinget	5,6 (1/18)	6,7 (1/15)	6,3 (1/16)
Fylkesutvalget/fylkesrådet	44,4 (8/18)	33,3 (5/15)	25,0 (4/16)
Særskilt klagenemnd	27,8 (5/18)	53,3 (8/15)	56,3 (9/16)
Flere særskilte utvalg	5,6 (1/18)	13,3 (2/15)	18,8 (3/16)

For 2008: "Forvaltningslovens regler om klage gjelder også for vedtak fattet av organer i medhold av kommuneloven. Hvem ivaretar oppgaven som intern klageinstans i din fylkeskommune?"

15 av 17 fylkeskommuner (88,2 %) har utarbeidet etiske retningslinjer for fylkeskommunens virksomhet. 10 av de 15 (66,7 %) oppgir at de har oppdatert disse retningslinjene i løpet av de siste årene.

7.2 Oppsummering

Ved innføring av ny kommunelov ble kontrollutvalg obligatorisk i kommunene og fylkeskommunene. Kommuneloven gir også retningslinjer for hvem som kan sitte i disse utvalgene. I 2004, med virkning fra høsten 2007, ble kommuneloven endret, slik at det nå er lovpålagt at minst 1 av kontrollutvalgets medlemmer skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Analysene viser at det fremdeles er nærmere 10 % av kommunene som ikke

har slik representasjon, mens samtlige fylkeskommuner som har svart har medlemmer av nåværende fylkesting i kontrollutvalgene. Kontrollutvalgene, både i kommunene og i fylkeskommunene, er imidlertid nesten hovedsakelig bemannet av politikere, mens representanter for næringslivet og organisasjoner i beskjeden grad er representert. Nytt fra 2008 er opplysninger om kontrollutvalgets leder. Kartleggingen viser at hele 71 % av lederne i de kommunale kontrollutvalgene kommer fra opposisjonen, mens samtlige kommer fra opposisjonen i de fylkeskommunale kontrollutvalgene.

Antallet saker i kontrollutvalgene ser ut til å øke noe, og fortsatt prioriteres forvaltningsrevisjon av flest kontrollutvalg, både i kommuner og fylkeskommuner. Selskapskontroll som det for første gang ble spurt om i 2008, prioriteres av 24 % av de kommunale kontrollutvalgene, mens bare 1 fylkeskommune har oppgitt at dette er prioritert.

Forvaltningslovens regler om klage gjelder også for vedtak fattet av organer i medhold av kommuneloven. I organisasjonsdatabasen er det kartlagt hvem som ivaretar oppgaven som intern klageinstans i kommunene. Det er fortsatt i første rekke formannskapet som ivaretar oppgaven som klageinstans. Formannskapet er klageinstans i om lag halvparten av kommunene. I vel 40 % av kommunene er det imidlertid opprettet en særskilt klagenemnd. I fylkeskommunene er det nå vanligst å ha en egen klagenemnd. 9 av 16 fylkeskommuner som har svart oppgir dette.

I 2008 er det for første gang spurt om kommunen og fylkeskommunene har utarbeidet etiske retninger for deres virksomhet. Nesten 3 av 4 kommuner oppgir at de har slike retningslinjer. Av disse har over halvparten oppdatert retningslinjene i løpet av de siste 2-3 årene. 15 av 17 fylkeskommuner har utarbeidet etiske retningslinjer for fylkeskommunens virksomhet. Av disse har 10 oppdatert retningslinjene i løpet av de siste årene.

8 Oppsummering

Politisk organisering

Fremdeles er det kun Oslo og Bergen blant norske kommuner som har innført en parlamentarisk styringsmodell. Ingen nye kommuner har gått over til parlamentarisk styringsform siden forrige registrering. Relativt flere fylkeskommuner har innført den parlamentariske styringsformen. Nordland innførte parlamentarisme i 2000, og fra høsten 2003 Troms, Nord-Trøndelag og Hedmark.

Tendensen fra tidligere undersøkelser med at stadig færre politikere behandler stadig færre saker (Hovik og Stigen 2004: 56) har stoppet opp. Det har i gjennomsnitt ikke skjedd en reduksjon i antall kommunestyremedlemmer, antall møter og saker eller antall politiske utvalg fra 2004 til 2008. En viktig forklaring kan være at endringene i kommunal organisering er mindre. Færre kommuner har gjennomført endringer i overordnet utvalgsstruktur. 2004-undersøkelsen konkluderte med at overraskende mange kommuner hadde gjennomført endringer i politisk styringsstruktur fra 2000 til 2004. Det er vesentlig færre kommuner som har gjennomført slike endringer fra 2004 til 2008. Dermed er det også relativt få kommuner som har innført ordning med kommunestyrekomiteer, som ble introdusert gjennom revisjon av kommuneloven fra høsten 2007. Det har heller ikke skjedd de store endringene i antall kommuner som har kommunedelsutvalg. Det er imidlertid fortsatt et stort mangfold hva ulike løsninger angår for organisering av den politiske virksomheten i kommunene.

Kvinneandelen i norske kommunestyrer og fylkesting, i formannskap og fylkesutvalg, og i politiske utvalg øker stadig. På dette området er det ingen dramatiske endringer fra forrige registrering. I gjennomsnitt er det 37 prosent kvinner i

kommunestyrene i perioden 2007-2011, mens kvinnene utgjør 45 prosent av alle fylkestingsmedlemmene.

Tidligere registreringer viste en entydig tendens til økt delegasjon fra politikere til administrasjon, både i kommuner og fylkeskommuner. Heller ikke på dette området registrerer vi de store endringene fra 2004 til 2008. For kommunenes del er det små endringer hva delegering i økonomiske saker angår, mens omfanget av delegering i personal- og organisasjonssaker har økt noe fra 2004 til 2008. I fylkeskommunene synes omfanget av delegering til fylkesrådmannen å være på omtrent samme nivå som ved forrige registrering.

Administrativ organisering

På samme måte som for politisk organisering, er omfanget av endringer i administrativ organisering redusert i løpet av siste periode. Svært mange norske kommuner hadde gjennomført en eller annen form for endring av den administrative organiseringen på 90-tallet og de første årene på 2000-tallet. Andelen som oppgir at de har iverksatt slik endring i perioden 2004-2007 er om lag 40 %, mens den var på om lag 60 % i perioden 2000 – 2003.. Hovedtendensen er klar: det er klart færre kommuner som har endret eller har planer om å endre den overordnede administrative organiseringen ved siste kartlegging i 2008.

Et sentralt funn i 2004 var videre at svært mange av de kommunene som hadde gjennomført endringer i overordnet administrativ organisering de siste årene, hadde innført en flatere organisasjonsstruktur, eller en såkalt to-nivåmodell. Det var tydelige tegn på at to-nivåmodellen var i ferd med å spres bredt i norske kommuner. Denne siste undersøkelsen fra 2008 indikerer at ”utflatingen” av norske kommuner har stoppet opp: Ser vi på de kommunene som har den mest *rendyrkede* to-nivåmodellen, dvs. ingen ledernivå mellom administrasjonssjef og ledere for enkeltvirksomheter (dvs den enkelte skole, barnehage, sykehjem osv) som rapporterer til rådmannsnivået, er andelen 34 % i 2008, mot 32 % i 2004. Administrasjons-sjefenes kontrollspenn er i samme periode redusert fra et gjennomsnitt på 15 til 14. 2008-kartleggingen tyder imidlertid på at variasjonen i overordnede administrative organisasjonsmodeller er blitt større. Andelen som oppgir at antallet faktiske ledernivåer mellom rådmannsnivået og lederne for de utøvede tjenestene varierer har økt betydelig, og er i

2008 på 18,3 %. 2008-undersøkelsen avdekker et klart mønster: Det er stor variasjon i overordnet administrativ organisering i kommunene. I fylkeskommunene er ikke to-nivåmodellen like utbredt som i kommunene. Kun 2 av fylkeskommunene svarer at de har en organisasjonsmodell der lederne for de utøvende tjenestene rapporterer direkte til administrasjonssjefs/fylkesrådmannsnivået. Siden forrige kartlegging er det dessuten færre fylkeskommuner som har fylkessjefer/assisterende fylkesrådmenn som inngår i fylkesrådmannens indre ledergruppe.

I samme periode som det ble mer vanlig med to-nivåmodell i kommunene, opprettet også mange kommuner servicetorg. Andelen kommuner som har servicetorg eller ordning med saksbehandling over disk har økt jevnt og i 2008 oppgir 70 % av kommunene at de har dette. For første gang er det også registrert hvilke typer oppgaver som utføres ved servicetorgene, klassifisert etter den såkalte ”servicetrappa”. Kartleggingen viser at nesten samtlige servicekontor ivaretar informasjonsoppgaver. Mellom halvparten og tre fjerdedeler foretar også forberedende eller regelstyrt saksbehandling, og i en av fem utøves det til og med mer skjønsmessig saksbehandling.

Siden 2000 har organisasjonsdatabasen kartlagt en rekke arbeids- og rapporteringsformer og kvalitetssikringstiltak i kommuner og fylkeskommuner. Etter hvert som nye tiltak for å sikre politisk styring og rapportering fra virksomhetene i kommuner og fylkeskommuner er utviklet, er disse blitt inkludert i kartleggingen. 2008-undersøkelsen avdekker en viss økning i omfanget av enkelte tiltak (som ”balansert målstyring”, tiltak for å måle om resultatmål nås, og rapportering til politisk nivå underveis i året). Utbredelsen av andre tiltak, som for eksempel målstyring, har ikke økt fra 2004 til 2008. Et felles utviklingstrekk for alle de nevnte tiltakene er imidlertid at de kommunene som benytter disse tiltakene i stadig større grad benytter dem innenfor *alle* tjenestoområder. Utviklingen innen fylkeskommunene følger i hovedtrekk det samme mønsteret som for kommunene.

Personalpolitiske tiltak

De fleste kommunene gjennomfører systematisk kartlegging av kompetansebehov, de har kompetanseplaner for den enkelte medarbeider og har lederutviklingsprogram. De fleste kommunene har også muligheter for fleksibel lønnsfastsetting. Omfanget av

prestasjonslønn og åremålskontrakter for toppledere er mindre utbredt. Det er små endringer i antall kommuner som har innført slike ordninger fra 2004 til 2008, men også på dette området er det en klar tendens til at stadig flere kommuner utarbeider slike tiltak for alle tjenesteområder. Fylkeskommunene skiller seg ikke markant fra kommunene på disse spørsmålene.

I 2008 ble kommunene for første gang spurt om hvorvidt politisk ledelse gjennomfører ledersamtale ("medarbeidersamtale") med administrasjonssjefen minst en gang i året. 61 % av kommunene svarer bekreftende på dette. Det er vanligst at ledersamtalen gjennomføres av ordfører.

Kartleggingen av arbeidsmiljøtiltak viser at regelmessige arbeidsmiljøundersøkelser er gjennomført i fire av fem kommuner, og så og si samtlige kommuner har regelmessige medarbeider-samtaler med de ansatte. 3 av 4 kommuner har også etablert kanaler for ansattes medvirkning utover det avtalefestede. For alle disse tiltakene har andelen kommuner som har gjennomført tiltakene økt med om lag 10 prosentpoeng siden forrige kartlegging. Heller ikke på dette området er det markante forskjeller mellom kommuner og fylkeskommuner.

Kommunal oppgaveløsning – organisering og konkurranseeksponering

De fleste av kommunene ivaretar de fleste av sine oppgaver innenfor egen driftsorganisasjon. Det er to oppgaver som skiller seg ut, nemlig revisjon og renovasjon. Begge disse oppgavene ivaretas av interkommunale selskap i mer enn halvparten av kommunene. De motsatte ytterpunktene er grunnskole og hjemmebaserte omsorgstjenester som alle kommunene ivaretar helt eller delvis innenfor egen driftsorganisasjon, og de fleste kommunene helt.

For fylkeskommunenes del er videregående opplæring og regnskap oppgaver som ivaretas helt eller delvis innenfor egen driftsorganisasjon. I motsatt ende finner vi kollektivtransport, som relativt sjelden ivaretas innenfor egen driftsorganisasjon. Kjøp fra private er det mest utbredte løsningsalternativet både for denne oppgaven, så vel som for veivedlikehold og drift og vedlikehold av bygninger.

Et hovedinntrykk er betydelig mangfold i organiseringen av oppgaveløsningen på tvers av kommuner og oppgaver. Interkommunalt samarbeid etter lov om interkommunale selskap eller kommuneloven er utbredt for mange oppgaver (særlig brann, IT-oppgaver og innkjøp i tillegg til revisjon og renovasjon). Mange oppgaver løses delvis gjennom kjøp fra private (særlig vegvedlikehold, barnehager, IT-oppgaver) mens kjøp fra frivillige organisasjoner er mindre utbredt. Vanligst er dette innenfor drift av kulturhus eller barnehager. Kommunale foretak og aksjeselskap er mindre benyttede organisasjonsformer.

Selv om variasjonen er stor er det lite som tyder på at interkommunalt samarbeid eller kjøp fra private benyttes i vesentlig større omfang i dag enn for fire år siden.

Fra 2007 ble det åpnet for ordning med vertskommunesamarbeid. Denne samarbeidsformen benyttes i relativt beskjeden grad innenfor de fleste driftsoppgavene og støttefunksjonene vi har kartlagt, med unntak for IT-oppgavene og innkjøp. Derimot har relativt mange kommuner innført slikt samarbeid for ivaretagelse av enkelte forvaltningsoppgaver, mer presist 35 % om landbruk og 28 % om barnevern. Tatt i betraktning den korte tida siden lovendringen, har dette blitt en utbredt organisasjonsform.

Undersøkelsen vår tyder på at stadig flere kommuner tar i bruk konkurranseeksponeringstiltak på stadig flere områder. Sammenlignet med 2004, er både antallet kommuner som har innført slike tiltak og bredden i tiltak økt i 2008. Fortsatt er imidlertid konkurranseutsetting det mest brukte tiltaket (av ca. 60 % av kommunene), dernest benchmarking i form av sammenlignbare data (av 33 % av kommunene). Selv om fylkeskommunene er færre i antall, og funnene er mer sårbare for et relativt høgt frafall i 2004, er inntrykket en helt parallell utvikling med kommunene på dette området.

For kommunenes del er det drift og vedlikehold av veier som er den mest konkurranseeksponerte oppgaven, dernest barnehager. Det er et tydelig mønster i at mens tekniske tjenester konkurranseutsettes, blir de personrettede tjenestene i større grad gjenstand for benchmarking forstått som sammenlignende data.

Informasjonsvirksomhet og alternative deltakelsesmuligheter

I 2004 viste kartleggingen en nedgang i bruk av ”tradisjonelle” informasjonstiltak ut til befolkningen som egen informasjonsavis eller fast informasjonsspalte i dagspressen. Endringene i bruk av slike tradisjonelle tiltak er ikke like entydig fra 2004 til 2008. Utviklingen i bruk av andre tiltak er tydeligere, som for eksempel jevnlig informasjonsmøter for befolkningen, som ha økt markant fra 39 % i 2004 til 48 % i 2008. Det er videre interessant å registrere at andelen kommuner som har arrangert folkemøter har økt siden forrige kartlegging. 3 av 4 kommuner har arrangert folkemøter i forbindelse med kommuneplanlegging, 57 % om andre typer saker. Markant flere har også organisert gjentatte og jevnlig møter med næringsliv eller organisasjoner i 2007 sammenlignet med 2003. Nærmere 80 % av kommunene hadde jevnlig møter med hver av disse aktørgruppene. Vi ser også en lignende tendens hva angår idédugnader hvor innbyggere og/eller organisasjoner inviteres. Nærmere halvparten har arrangert slike i 2007, mot vel en tredel i 2003. Andelen kommuner som har gjennomført brukerundersøkelser og brukermøter har også økt fra 2003 til 2007 med ca 10 prosentpoeng, til henholdsvis 58 % og 33 %.

I 2008 ble det for første gang dessuten spurt om informasjonsmateriell ble tilrettelagt for spesielle grupper. Om lag en fjerdedel gir ut informasjonsmateriell på flere språk, mens bare 7 % har informasjonsmateriell tilrettelagt for blinde.

Mønsteret er i grove trekk det samme i fylkeskommunene. Som i kommunene finner vi at innbyggere, næringsliv og frivillige organisasjoner i større grad enn ved forrige kartlegging bes inn og konsulteres, på ulike måter. Ikke minst er mye av dette gjort mulig gjennom internettbaserte informasjons- og kommunikasjonstiltak. Kartleggingen viser hvordan kommunene har kommet mer og mer ”på nett” i den siste fireårsperioden. For de aller fleste tiltakene ser vi en til dels markant økning i andelen kommuner som har tatt i bruk internett som hjelpemiddel. Nesten samtlige kommuner legger ut nyheter, sakskart, referater fra møter og postjournaler elektronisk og gir innbyggerne tilgang til internett på ulike offentlige og private møteplasser. Og mens innbyggerne tidligere først og fremst kunne kommunisere med administrasjonen gjennom e-post, har de nå også fått denne muligheten vis a vis

politikerne i stadig flere kommuner (76 % i 2008 mot 56 % i 2004). Det er videre særlig interessant å merke seg at hele 83 % av kommunene har gjort søknadsskjemaer for ulike offentlige tjenester tilgjengelige på internett, og at nærmere halvparten av kommunene også tilbyr elektronisk saksbehandling. Denne muligheten hadde innbyggerne bare i overkant av hver femte kommune i 2004.

Når det gjelder mer formelle og permanente deltakelsesmuligheter, som barne- og/ eller ungdomsråd, kontaktutvalg for frivillige organisasjoner og innvandrerråd, er hovedinntrykket at det er små endringer fra tidligere kartleggingstidspunkt. Det er overraskende at det fremdeles bare er i overkant av hver tiende kommune som oppgir at de har kontaktutvalg eller råd for innvandrere.

I 2008 ble det, for første gang, spurt nærmere om kommunens samarbeid med frivillig sektor. Dataene viser at om lag 60 % av kommunene som har svart så langt ikke har formalisert sin politikk overfor frivillig sektor, men 12 % oppgir at de er i ferd med å utvikle en slik politikk. Hver femte kommune oppgir å ha vedtatte mål for samarbeidet med frivillig sektor, mens knappe 14 % har vedtatt en frivillighetspolitikk. En frivillighetsmelding finnes imidlertid så langt bare i om lag 5 % av kommunene. Det vanligste er at ansvaret for kontakten med organisasjonene er plassert i de virksomhetene eller tjenestene der det er aktuelt å ha kontakt med frivillige organisasjoner, langt færre har en sentral enhet eller stilling, f.eks. en frivillighetskoordinator. Det er videre, ikke uventet, vanligst å ha frivillige lag og foreninger med i utvalg på saksfelt som omhandler kultur og idrett.

Fylkeskommunene synes å ha kommet noe lengre enn kommunene med å formalisere sin frivillighetspolitikk og partnerskapssamarbeid synes mer utbredt. 11 av 17 fylkeskommuner som har svart oppgir at de har partnerskapssamarbeid med frivillig sektor og 14 av 17 har partnerskapssamarbeid med næringslivet. Alt i alt viser kartleggingen at fylkeskommunene har omfattende kontakt med næringsliv, andre organisasjoner og kommuner om spørsmål som dreier seg om næringsutvikling eller regional utvikling. Ikke minst har mange fylkeskommuner inngått forpliktende samarbeid i form av samfinansiering mellom fylkeskommunene, næringslivet, FOU-aktører og enkeltkommuner om næringsutviklingstiltak.

Kommunenes bruk av folkeavstemninger er beskjedne, og det er færre kommuner som har gjennomført folkeavstemninger i siste kartleggingsperiode (5,8 mot 8,3 %). Kommunesammenslutninger, skolestruktur og målform i skolen er fortsatt de vanligste temaene. I 2008 er det dessuten spurt om omfanget av innbyggerinitiativ. 21 % av kommunene oppgir at det er fremmet innbyggerinitiativ i deres kommune. Antallet innbyggerinitiativ varierer fra 1 til 40, mens antallet som er behandlet varierer fra 0 (i 6 kommuner) til 28. De fleste, 43 kommuner, har behandlet 1-2 innbyggerinitiativ. Ingen fylkeskommuner har arrangert rådgivende folkeavstemninger i løpet av de siste fire årene, mens det er fremmet innbyggerinitiativ i 2 fylkeskommuner.

Kontroll og klager

Ved innføring av ny kommunelov ble kontrollutvalg obligatorisk i kommunene og fylkeskommunene. Kommuneloven gir også retningslinjer for hvem som kan sitte i disse utvalgene. I 2004, med virkning fra høsten 2007, ble kommuneloven endret, slik at det nå er lovpålagt at minst ett av kontrollutvalgets medlemmer skal velges blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Analysene viser at det fremdeles er nærmere 10 % av kommunene som ikke har slik representasjon, mens samtlige fylkeskommuner som har svart har medlemmer av nåværende fylkesting i kontrollutvalgene. Kontrollutvalgene, både i kommunene og i fylkeskommunene, er imidlertid nesten hovedsakelig bemannet av politikere, mens representanter for næringslivet og organisasjoner i beskjedne grad er representert. Hele 71 % av lederne i de kommunale kontrollutvalgene kommer fra opposisjonen, mens samtlige kommer fra opposisjonen i de fylkeskommunale kontrollutvalgene. Antallet saker i kontrollutvalgene ser ut til å øke noe, og fortsatt prioriteres forvaltningsrevisjon av flest kontrollutvalg, både i kommuner og fylkeskommuner.

Forvaltningslovens regler om klage gjelder også for vedtak fattet av organer i medhold av kommuneloven. I organisasjonsdatabasen er det kartlagt hvem som ivaretar oppgaven som intern klageinstans i kommunene. Det er fortsatt i første rekke formannskapet som ivaretar oppgaven som klageinstans. Formannskapet er klageinstans i om lag halvparten av kommunene. I vel 40 % av kommunene er det imidlertid opprettet en særskilt klagemnd. I

fylkeskommunene er det nå vanligst å ha en egen klagenemnd. 9 av 16 fylkeskommuner som har svart oppgir dette.

I 2008 er det for første gang spurt om kommunen og fylkeskommunene har utarbeidet etiske retninger for deres virksomhet. Nesten 3 av 4 kommuner oppgir at de har slike retningslinjer. Av disse har over halvparten oppdatert retningslinjene i løpet av de siste 2-3 årene. 15 av 17 fylkeskommuner har utarbeidet etiske retningslinjer for fylkeskommunens virksomhet. Av disse har 10 oppdatert retningslinjene i løpet av de siste årene.

Litteratur

Adamiak, Aimée Lind (2002): "Lokale folkeavstemninger i Norge – omfang, temaer og deltakelse", i Aardal, Bernt (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget

Bukve, Oddbjørn (1991): *Eksperiment og kulturrevolusjon. Nye styringsmodellar i frikommunane*. Sogndal: Vestlandsforskning. Rapport 7/91.

Christensen, Tom (2006): "Statens og reformenes forunderlige verden". *Nytt Norsk Tidsskrift* 3/2006:215-228

Christensen, Tom and Per Lægreid (eds.) (2007): *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Ashgate

Christensen, Tom and Per Lægreid (eds.) (2001): *New Public Management. The Transformation of ideas and Practice*. Ashgate: Aldershot.

Fimreite, Anne-Lise og Tor Medalen (red.) (2005): *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Scandinavian Academic Press.

Gravdahl, Hans Petter og Terje P. Hagen (1997): *Kommunale organisasjonsformer – 1996*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-notat 1997:105.

Hagen, Terje P. og Rune J. Sørensen i samarbeide med Øyvind Norli (1996): "Bargaining Strength in Budgetary Processes. The Impact of Institutional Procedures." *Journal of Theoretical Politics* 8 (1): 41– 63.

- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004): *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-notat 2004: 124. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hood, Christopher (1991): "A public management for all seasons?" *Public Administration* 69 (Spring): 3– 19.
- Johnsen, Vibeke (1996): *Kommunal organisering. En spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-notat 1996:107.
- Klausen, Jan Erling og Dag A. Christensen (2006): "Innbyggerinitiativ og lokaldemokrati". I NOU 2006:7: *Det lokale folkestyret i endring*.
- Klausen, Kurt Klaudi og Krister Ståhlberg (1998): "New Public Management". I Klausen, Kurt Klaudi og Krister Ståhlberg (red.): *New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*. Odense: Odense Universitetsforlag
- Kommunal- og regionaldepartementet (1999): "Valg av formannskap/fylkesutvalg, kommuneråd/fylkesråd, ordfører/fylkesordfører, varaordfører, faste utvalg m.m". Rundskriv H27/99.
- Kommunenes Sentralforbund (1989): *Kommunen i 90-åra. Nye organisasjonsmodeller - nye politiske og administrative roller. Hovedrapport*. Oslo: Kommuneforlaget.
- KPMG / Nærings- og Handelsdepartementet (2004): "Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS)". Oslo: Nærings- og Handelsdepartementet. (www.odin.dep.no/nhd/)
- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (1990): *Demokrati uten deltakere? Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (1994): *Demokrati og deltakelse i kommunene. Norsk lokalpolitikk i nordisk lys*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Nødland, S.I., N.A. Bergsgard, A. Bjelland og E. Leknes (2007): *Kommunenes sambandling med frivillig sektor*. Rapport IRIS 2007/047
- Opedal, Ståle og Inger Marie Stigen (2007): *Fra innvortes til utvortes bruk. Sluttrapport fra evaluering av Kommunal- og regionaldepartementets Stifinnerprogram*. Rapport IRIS-2007/050
- Opedal, Ståle, Inger Marie Stigen og Thomas Laudal (2002): *Flat struktur og resultatbeter. Utfordringer og strategier for kommunal ledelse*. NIBR-rapport 2002:21. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Opedal, Ståle, Inger Marie Stigen, Thomas Laudal og Marit Tovsen (red.) (2003): *Flat struktur - er det veien å gå?* Oslo: Kommuneforlaget
- Opedal, S. og Chr. Skattum (2006): *Stab/støtte i to-nivåkommuner. Organisering, erfaringer og utfordringer*. Asplan Analyse og IRIS.
- Opedal, Ståle og Helge S. Østtveiten (2000): *"Full kontroll?" En studie av kontroll- og tilsynsordningene i kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-prosjektrapport 2000:10.
- Ot.prp. nr. 20 (1998–99): *Om lov om endringer i Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr 107 (kommuneloven) m.m.*
- Pettersen, Per Arnt og Lawrence Rose (2000): "Det lokale selvstyrets omdømme – opphav og betydning". I Offerdal, Audun og Jacob Aars (red.): *Lokaldemokratiet: Status og utfordringer*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Pollitt, Christopher (1990): *Managerialism and the Public Service. The Anglo-American Experience*. Oxford, Chambridge: Basil Blackwell.

- Pollitt, Christopher and Gert Bouckaert (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Røiseland, Asbjørn (1998): *Kommune og lokalsamfunn – mer enn kommunedelsutvalg. Hovedresultater fra en nasjonal kartlegging*. Bodø: Nordlandsforskning. NF-arbeidsnotat 1003/98.
- Statskonsult (2003): *Servicekontorene 2003*. Rapport 2003:12.
- Stava, Per (1993): "Politisk organisering – erfaringer med hovedutvalgsmodellen og veien videre". I Baldersheim, Harald (red.): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo: Tano.
- St.meld. nr. 23 (1992–93): *Om forholdet mellom staten og kommunene*
- St.meld. nr. 19 (2001-2002): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*
- St.prp. nr. 55 (1995–96): *Om kommuneøkonomien 1997 m.v.*
- St. prp. nr. 66 (2002-2003): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004* (kommuneproposisjonen).
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2005): *Netværksstyring – fra government til governance*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Sørensen, Eva and Jacob Torfing (eds.) (2007) *Theories of democratic network governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, Rune J., Lars-Erik Borge og Terje P. Hagen (1999): *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Vabo, Signy Irene (1996): *Endringer i kommunale styringsmodeller – begrunnelser, innhold og evaluerte effekter*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-notat 1996:128.
- Vabo, Signy Irene (2000): "New organisational solutions in Norwegian local councils: Leaving a puzzeling role for local politicians?" *Scandinavian Political Studies* 23 (4): 343– 372.
- Vabo, Signy Irene og Inger Marie Stigen (2000): *Kommunal organisering 2000. Redegjørelse for Kommunal- og*

regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-notat 2000:128. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

- Vabo, Signy Irene og Inger Marie Stigen (2004): "Moteslaveri, interesser og behov. En analyse av utbredelsen av ”moderne” organisasjonsløsninger i norske kommuner". *Nordiske Organisasjonsstudier*. Vol. 6 (1), ss. 48-88.
- Øgård, Morten (2000): "New Public Management – markedet som redningsplanke?" I Baldersheim, Harald (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Vedlegg 1

Dokumentasjon av 2008-undersøkelsen

Innledning

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjennomførte første halvår 2008 en undersøkelse om kommunenes og fylkeskommunenes politiske og administrative organisering. Undersøkelsen ble gjort på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).

Formålet med undersøkelsen var å samle inn data til en oppdatering av KRDs organisasjonsdatabase. Dette er femte gang data samles inn til denne databasen. Tidligere er det samlet inn data for 1995, 1996, 2000 og 2004. I 1995 og 1996 var spørreskjemaene svært like. I 2000 ble det gjort en rekke endringer. Ytterligere endringer ble gjort i skjemaet for 2004 og 2008.

Sissel Hovik har vært prosjektleder for prosjektet fra NIBRs side, og Inger Marie Stigen prosjektmedarbeider.

Datainnsamling i kommunene og fylkeskommunene

En elektronisk versjon av spørreskjema sendt ut til alle landets kommuner og fylkeskommuner 15. januar 2008. Den elektroniske undersøkelsen ble gjennomført med bruk av SPSS Dimensions. Skjemaet ble sendt til administrasjonssjef i de kommuner og fylkeskommuner der vi hadde hennes/ hans e-postadresse. I de andre tilfellene ble skjemaet sendt til kommunens e-post adresse. Forut for dette hadde KRD sendt brev til alle landets kommuner og fylkeskommuner, datert 8. januar 2008, der formålet med

undersøkelsen ble presentert og kommunene forberedt på å få tilsendt skjema. Utskriftsversjon av spørreskjema var tilgjengelig på NIBRs hjemmesider. Første purring skjedde elektronisk i begynnelsen av februar. Forut for andre purring sendte KRD ut nytt brev til de kommuner som ikke hadde svart. Den andre purringen ble gjennomført 13. mars, i form av både elektronisk og postal purring, med egen papirversjon av skjemaet. En siste purrerunde via post ble gjennomført medio april. I tillegg ble alle kommunene som ikke hadde svart kontaktet via telefon i perioden 16.-20 juni. Sluttstrek for undersøkelsen ble satt medio juli 2008.

Som det framgår av antall purrerunder var det vanskelig å få inn svar fra kommunene. Svarprosenten for kommunene endte på 79 %, som er nesten identisk med i 2004 (da var den 80 %). Alle fylkeskommunene svarte i løpet av første purrerunde. På grunn av svakhet i det tekniske systemet er svarene fra ett fylke ikke registrert (Finnmark). Hvorfor det var vanskeligere å få inn svar fra kommunene i 2008 enn tidligere er vanskelig å si. Omfanget av skjemaet er på samme nivå som i 2004. De tekniske problemene vi hadde som gjorde at vi ikke fikk lagret besvarelsene som gitt en bestemt helg har ikke ført til tap av data fra flere enn en til to kommuner. (At en - to kommuner vi mistet data fra svarte på nytt er vi naturligvis svært takknemlig for). Vi har heller ikke fått mange kritiske tilbakemeldinger på opplegg, innhold eller omfang. Omfanget av undersøkelsen kombinert med mange tilsvarende henvendelser er trolig en viktig årsak til at det var vanskelig å få inn svar og at den endelige svarprosenten ikke er høyere.

Frafallet i kommunene

I alt kom det inn skjema fra 341 kommuner. Dette gir en svarprosent på 79 og et frafall på 89 kommuner. I tabell V.2 fremkommer en liste over kommunene med opplysninger om de har svart eller ikke.

Tabell V.1 viser først svarprosent og frafall for kommunene fordelt på fylker. Det er dels store variasjoner mellom fylkene. I Hedmark og Telemark er svarprosenten på over 85, mens den bare er 57 prosent i Vestfold og 68 prosent i Finnmark.

Tabellen viser også tilsvarende svarprosenten fordelt på landsdel. Variasjonen er relativt liten, fra 76 % i Nord Norge til 82 % i Trøndelag.

Til slutt er kommunene gruppert i tre kategorier etter størrelse, målt i innbyggertall per 1. januar 2008. Tabellen viser en viss sammenheng mellom kommunestørrelse og svarprosent. De små og mellomstore kommunene (under 9.000) har en svarprosent på rundt 76, og de store (over 9000) har en svarprosent på 87.

I sum viser tabell V.1 at med unntak av størrelse er det ikke noe klart mønster i frafallet. Vi finner fylker med lav svarprosent i ulike landsdeler. Frafallet er imidlertid vesentlig mindre blant de større kommunene enn blant de mindre og mellomstore kommunene. Svarprosenten varierer også til dels svært mye mellom fylker. Disse skjevhetene bør en være oppmerksom på ved statistikkproduksjon på dette materialet. For variable som har sammenheng med disse dimensjonene kan det systematiske frafallet gi skjevheter i resultatene.

Tabell V.1 *Svarprosent og frafall fordelt på fylke, landsdel og størrelse, kommuner 2008.*

		Svar	Frafall	Ant.
I alt		79,3	20,7	430
Fylke				
1	Østfold	83,3	16,7	18
2	Akershus	77,3	22,7	22
3	Oslo	100,0	0,0	1
4	Hedmark	86,4	13,6	22
5	Oppland	84,6	15,4	26
6	Buskerud	81,0	19,0	21
7	Vestfold	57,1	42,9	14
8	Telemark	88,9	11,1	18
9	Aust-Agder	80,0	20,0	15
10	Vest-Agder	80,0	20,0	15
11	Rogaland	84,6	15,4	26
12	Hordaland	81,8	18,2	33
14	Sogn og Fjordane	76,9	23,1	26
15	Møre og Romsdal	72,2	27,8	36
16	Sør-Trøndelag	80,0	20,0	25
17	Nord-Trøndelag	83,3	16,7	24
18	Nordland	75,0	25,0	44
19	Troms	84,0	16,0	25
20	Finnmark	68,4	31,6	19
Landsdel				
	Østlandet	81,0	19,0	142
	Sørlandet	80,0	20,0	30
	Vestlandet	78,5	21,5	121

	Trøndelag	81,6	18,4	49
	Nord-Norge	76,1	23,9	88
Kommunestørrelse				
1	Små kommuner (under 3000 innbyggere)	75,9	24,1	162
2	Mellomstore kommuner (3000-9000 innbyggere)	76,7	23,3	150
3	Store kommuner (over 9000 innbyggere)	87,3	12,7	118

Tabell V.2 *Kommuner som har svart og valgt frafall 2008.*

Kommunen nummer	Kommunenavn	Resultat			
			227	Fet	Frafall
			228	Rælingen	Svar
101	Halden	Svar	229	Enebakk	Svar
104	Moss	Frafall	230	Lørenskog	Svar
105	Sarpsborg	Svar	231	Skedsmo	Svar
106	Fredrikstad	Svar	233	Nittedal	Svar
111	Hvaler	Svar	234	Gjerdrum	Frafall
118	Aremark	Svar	235	Ullensaker	Svar
119	Marker	Svar	236	Nes	Svar
121	Rømskog	Frafall	237	Eidsvoll	Svar
122	Trøgstad	Svar	238	Nannestad	Svar
123	Spydeberg	Svar	239	Hurdal	Frafall
124	Askim	Svar	301	Oslo	Svar
125	Eidsberg	Svar	402	Kongsvinge	Svar
127	Skiptvet	Svar	403	Hamar	Svar
128	Rakkestad	Frafall	412	Ringsaker	Svar
135	Råde	Svar	415	Løten	Svar
136	Rygge	Svar	417	Stange	Svar
137	Våler	Svar	418	Nord-Odal	Svar
138	Hobøl	Svar	419	Sør-Odal	Svar
211	Vestby	Svar	420	Eidskog	Svar
213	Ski	Frafall	423	Grue	Svar
214	Ås	Svar	425	Åsnes	Svar
215	Frogn	Svar	426	Våler	Svar
216	Nesodden	Svar	427	Elverum	Svar
217	Oppegård	Svar	428	Trysil	Svar
219	Bærum	Svar	429	Åmot	Svar
220	Asker	Svar	430	Stor-Elvdal	Svar
221	Aurskog- Høland	Frafall	432	Rendalen	Frafall
226	Sorrum	Svar	434	Engerdal	Frafall
			436	Tolga	Frafall

437	Tynset	Svar	623	Modum	Svar
438	Alvdal	Svar	624	Øvre Eiker	Svar
439	Folldal	Svar	625	Nedre Eiker	Svar
441	Os	Svar	626	Lier	Svar
501	Lillehammer	Svar	627	Røyken	Frafall
502	Gjøvik	Svar	628	Hurum	Svar
511	Dovre	Svar	631	Flesberg	Svar
512	Lesja	Svar	632	Rollag	Svar
513	Skjåk	Svar	633	Nore og Uvdal	Svar
514	Lom	Svar	701	Borre	Frafall
515	Vågå	Svar	702	Holmestrand	Svar
516	Nord-Fron	Svar	704	Tønsberg	Svar
517	Sel	Frafall	706	Sandefjord	Svar
519	Sør-Fron	Svar	709	Larvik	Svar
520	Ringebu	Frafall	711	Svelvik	Frafall
521	Øyer	Svar	713	Sande	Svar
522	Gausdal	Svar	714	Hof	Frafall
528	Østre Toten	Svar	716	Re	Frafall
529	Vestre Toten	Svar	719	Andebu	Svar
532	Jevnaker	Frafall	720	Stokke	Frafall
533	Lunner	Svar	722	Nøtterøy	Svar
534	Gran	Svar	723	Tjøme	Svar
536	Søndre Land	Svar	728	Lardal	Frafall
538	Nordre Land	Svar	805	Porsgrunn	Svar
540	Sør-Aurdal	Svar	806	Skien	Svar
541	Etnedal	Svar	807	Notodden	Svar
542	Nord-Aurdal	Frafall	811	Siljan	Svar
543	Vestre Slidre	Svar	814	Bamble	Svar
544	Øystre Slidre	Svar	815	Kragerø	Svar
545	Vang	Svar	817	Drangedal	Svar
602	Drammen	Svar	819	Nome	Svar
604	Kongsberg	Svar	821	Bø	Svar
605	Ringerike	Frafall	822	Sauherad	Svar
612	Hole	Svar	826	Tinn	Frafall
615	Flå	Frafall	827	Hjartdal	Svar
616	Nes	Frafall	828	Seljord	Svar
617	Gol	Svar	829	Kviteseid	Frafall
618	Hemsedal	Svar	830	Nissedal	Svar
619	Ål	Svar	831	Fyresdal	Svar
620	Hol	Svar	833	Tokke	Svar
621	Sigdal	Svar	834	Vinje	Svar
622	Krødsherad	Svar	901	Risør	Svar

904	Grimstad	Svar	1129	Forsand	Svar
906	Arendal	Svar	1130	Strand	Svar
911	Gjerstad	Svar	1133	Hjelmeland	Svar
912	Vegårshei	Svar	1134	Suldal	Frafall
914	Tvedestrand	Svar	1135	Sauda	Svar
919	Froland	Frafall	1141	Finnøy	Svar
926	Lillesand	Svar	1142	Rennesøy	Svar
928	Birkenes	Frafall	1144	Kvitsøy	Svar
929	Åmli	Svar	1145	Bokn	Frafall
935	Iveland	Frafall	1146	Tysvær	Svar
937	Evje	Svar	1149	Karmøy	Frafall
938	Bygland	Svar	1151	Utsira	Svar
940	Valle	Svar	1160	Vindafjord	Svar
941	Bykle	Svar	1201	Bergen	Svar
1001	Kristiansand	Svar	1211	Etne	Svar
1002	Mandal	Svar	1216	Sveio	Svar
1003	Farsund	Svar	1219	Bømlo	Svar
1004	Flekkefjord	Svar	1221	Stord	Svar
1014	Vennesla	Svar	1222	Fitjar	Svar
1017	Songdalen	Frafall	1223	Tysnes	Frafall
1018	Søgne	Svar	1224	Kvinnherad	Svar
1021	Marnardal	Svar	1227	Jondal	Svar
1026	Åseral	Svar	1228	Odda	Frafall
1027	Audnedal	Svar	1231	Ullensvang	Svar
1029	Lindesnes	Svar	1232	Eidfjord	Svar
1032	Lyngdal	Frafall	1233	Ulvik	Svar
1034	Hægebostad	Frafall	1234	Granvin	Svar
1037	Kvinesdal	Svar	1235	Voss	Svar
1046	Sirdal	Svar	1238	Kvam	Svar
1101	Eigersund	Frafall	1241	Fusa	Frafall
1102	Sandnes	Svar	1242	Samnanger	Frafall
1103	Stavanger	Svar	1243	Os	Svar
1106	Haugesund	Svar	1244	Austevoll	Svar
1111	Sokndal	Svar	1245	Sund	Svar
1112	Lund	Svar	1246	Fjell	Frafall
1114	Bjerkreim	Svar	1247	Askøy	Svar
1119	Hå	Svar	1251	Vaksdal	Svar
1120	Klepp	Svar	1252	Modalen	Svar
1121	Time	Svar	1253	Osterøy	Svar
1122	Gjesdal	Svar	1256	Meland	Svar
1124	Sola	Svar	1259	Øygarden	Svar
1127	Randaberg	Svar	1260	Radøy	Svar

1263	Lindås	Frafall	1525	Stranda	Svar
1264	Austrheim	Svar	1526	Stordal	Frafall
1265	Fedje	Svar	1528	Sykkylven	Svar
1266	Masfjorden	Svar	1529	Skodje	Svar
1401	Flora	Frafall	1531	Sula	Svar
1411	Gulen	Svar	1532	Giske	Frafall
1412	Solund	Frafall	1534	Haram	Frafall
1413	Hyllestad	Svar	1535	Vestnes	Svar
1416	Høyanger	Svar	1539	Rauma	Svar
1417	Vik	Svar	1543	Nesset	Svar
1418	Balestrand	Svar	1545	Midsund	Frafall
1419	Leikanger	Svar	1546	Sandøy	Svar
1420	Sogndal	Svar	1547	Aukra	Frafall
1421	Aurland	Svar	1548	Fræna	Svar
1422	Lærdal	Svar	1551	Eide	Svar
1424	Årdal	Svar	1554	Averøy	Frafall
1426	Luster	Svar	1557	Gjemnes	Svar
1428	Askvoll	Frafall	1560	Tingvoll	Svar
1429	Fjaler	Svar	1563	Sunnadal	Frafall
1430	Gaular	Frafall	1566	Surnadal	Svar
1431	Jølster	Svar	1567	Rindal	Svar
1432	Førde	Svar	1571	Halsa	Svar
1433	Naustdal	Svar	1573	Smøla	Svar
1438	Bremanger	Frafall	1576	Aure	Svar
1439	Vågsøy	Svar	1601	Trondheim	Svar
1441	Selje	Frafall	1612	Hemne	Svar
1443	Eid	Svar	1613	Snillfjord	Svar
1444	Hornindal	Svar	1617	Hitra	Frafall
1445	Gloppen	Svar	1620	Frøya	Svar
1449	Stryn	Svar	1621	Ørland	Svar
1502	Molde	Svar	1622	Agdenes	Svar
1504	Ålesund	Svar	1624	Rissa	Svar
1505	Kristiansund	Svar	1627	Bjugn	Svar
1511	Vanylven	Svar	1630	Åfjord	Frafall
1514	Sande	Svar	1632	Roan	Svar
1515	Herøy	Svar	1633	Osen	Frafall
1516	Ulstein	Frafall	1634	Oppdal	Svar
1517	Hareid	Svar	1635	Rennebu	Svar
1519	Volda	Svar	1636	Meldal	Svar
1520	Ørsta	Frafall	1638	Orkdal	Svar
1523	Ørskog	Frafall	1640	Røros	Svar
1524	Norddal	Svar	1644	Holtålen	Svar

1648	Midtre Gauldal	Svar	1825	Grane	Svar
1653	Melhus	Svar	1826	Hattfjelldal	Svar
1657	Skaun	Svar	1827	Dønna	Svar
1662	Klæbu	Svar	1828	Nesna	Frafall
1663	Malvik	Frafall	1832	Hemnes	Svar
1664	Selbu	Frafall	1833	Rana	Svar
1665	Tydal	Svar	1834	Lurøy	Svar
1702	Steinkjer	Svar	1835	Træna	Frafall
1703	Namsos	Svar	1836	Rødøy	Frafall
1711	Meråker	Frafall	1837	Meløy	Svar
1714	Stjørdal	Svar	1838	Gildeskål	Svar
1717	Frosta	Svar	1839	Beiarn	Frafall
1718	Leksvik	Frafall	1840	Saltdal	Svar
1719	Levanger	Svar	1841	Fauske	Svar
1721	Verdal	Svar	1845	Sørfold	Svar
1723	Mosvik	Svar	1848	Steigen	Svar
1724	Verran	Svar	1849	Hamarøy	Svar
1725	Namdalseid	Svar	1850	Tysfjord	Svar
1729	Inderøy	Svar	1851	Lødingen	Frafall
1736	Snåsa	Svar	1852	Tjeldsund	Svar
1738	Lierne	Svar	1853	Evenes	Svar
1739	Røyrvik	Svar	1854	Ballangen	Svar
1740	Namsskogan	Frafall	1856	Røst	Svar
1742	Grong	Svar	1857	Værøy	Frafall
1743	Høylandet	Svar	1859	Flakstad	Svar
1744	Overhalla	Svar	1860	Vestvågøy	Svar
1748	Fosnes	Svar	1865	Vågan	Frafall
1749	Flatanger	Svar	1866	Hadsel	Frafall
1750	Vikna	Svar	1867	Bø	Frafall
1751	Nærøy	Svar	1868	Øksnes	Svar
1755	Leka	Frafall	1870	Sortland	Svar
1804	Bodø	Svar	1871	Andøy	Svar
1805	Narvik	Svar	1874	Moskenes	Frafall
1811	Bindal	Svar	1901	Harstad	Svar
1812	Sømna	Svar	1902	Tromsø	Svar
1813	Brønnøy	Svar	1911	Kvæfjord	Svar
1815	Vega	Svar	1913	Skånland	Svar
1816	Vevelstad	Svar	1915	Bjarkøy	Svar
1818	Herøy	Svar	1917	Ibestad	Svar
1820	Alstahaug	Frafall	1919	Gratangen	Svar
1822	Leirfjord	Svar	1920	Lavangen	Svar
1824	Vefsn	Svar	1922	Bardu	Frafall

1923	Salangen	Svar	2011	Guovdageainnu	Svar
1924	Målselv	Svar	2012	Alta	Svar
1925	Sørreisa	Svar	2014	Loppa	Svar
1926	Dyrøy	Svar	2015	Hasvik	Svar
1927	Tranøy	Svar	2017	Kvalsund	Svar
1928	Torsken	Frafall	2018	Måsøy	Svar
1929	Berg	Frafall	2019	Nordkapp	Frafall
1931	Lenvik	Svar	2020	Porsanger	Svar
1933	Balsfjord	Svar	2021	Kárásjohka	Frafall
1936	Karlsøy	Frafall	2022	Lebesby	Svar
1938	Lyngen	Svar	2023	Gamvik	Frafall
1939	Storfjord	Svar	2024	Berlevåg	Svar
1940	Gaivuotna	Svar	2025	Deatnu	Svar
1941	Skjervøy	Svar	2027	Unjárga	Frafall
1942	Nordreisa	Svar	2028	Båtsfjord	Frafall
1943	Kvænangen	Svar	2030	Sør-Varanger	Svar
2002	Vardø	Frafall			
2003	Vadsø	Svar			
2004	Hammerfest	Svar			

Frafallet i fylkeskommunene

Tabell V.3: *Fylkeskommuner som har svart og valgt frafall i 2008.*

Fylkesnummer	Fylkesnavn	Resultat
100	Østfold	Svar
200	Akershus	Svar
400	Hedmark	Svar
500	Oppland	Svar
600	Buskerud	Svar
700	Vestfold	Svar
800	Telemark	Svar
900	Aust Agder	Svar
1000	Vest Agder	Svar
1100	Rogaland	Svar
1200	Hordaland	Svar
1400	Sogn og Fjordane	Svar
1500	Møre og Romsdal	Svar
1600	Sør Trøndelag	Svar
1700	Nord Trøndelag	Svar
1800	Nordland	Svar
1900	Troms	Svar
2000	Finnmark	Frafall

Datakvalitet

Underveis i datainnsamlingen fikk vi noen få henvendelser fra kommuner som hadde spørsmål og kommentarer til spørreskjemaene. Mesteparten av henvendelsene gjaldt tekniske forhold ved besvarelse av det elektroniske skjemaet. Få spørsmål gjaldt tolkning av spørreskjema.

En del hadde problemer med å benytte det elektroniske skjemaet, i den forstand at de teknisk avsluttet undersøkelsen før de hadde besvart. De måtte da henvende seg til NIBR for å få tilgang til skjemaet igjen. Det er imidlertid ikke mange kommuner som har falt fra av den grunn, siden få teknisk har avgitt besvarelse uten å ha besvart de fleste spørsmålene. 15 kommuner er registrert med svar på et fåtall spørsmål.

Gjennomgang av de registrerte data avdekket enkelte inkonsistente og mangelfulle besvarelser. Noen av disse er forsøkt korrigert gjennom telefonsamtale med kontaktperson i kommunene eller via konsultering med kommunens hjemmeside og/ eller kommunenøkkeln 2008-2009. Andre har vi valgt å ikke følge opp. Det er tre spørsmål vi har valgt å ikke følge opp: Om kommunene har kommunestyrekomiteer etter paragraf 10a (spørsmål 10 i kommuneskjemaet), om de har innført slike i forrige periode (spørsmål 15), og om de har kommunedelsutvalg i henhold til kommunelovens paragraf 12 (spørsmål 14), og hvorvidt de har opprettet eller avskaffet disse (spørsmål 15). Vi har tidligere heller ikke prioritert å få verifisert hvorvidt kommunene har opprettet kommunedelsutvalg med hjemmel i kommunelovens paragraf 12 eller om det er snakk om andre typer kommunedelsutvalg. Trolig har en del kommuner en uklar forståelse for hva som er kommunedelsutvalg etter paragraf 12. Enkeltkommuners opplysninger spriker over år, dvs. at de opplyser å ha opprettet kommunedelsutvalg etter kommunelovens § 12 ved ett registreringstidspunkt, og at de har ”andre typer lokalutvalg opprettet av kommunestyret” ved et annet tidspunkt. På samme måte synes en del kommuner å ha uklar forståelse for hva en kommunestyrekomite i henhold til kommunelovens § 10a er, til forskjell fra det som har vært en utbredt forståelse av begrepet komite tidligere. Dette medfører også at det vil være tidkrevende å få sjekket lovhjemmelsgrunnlaget til de komiteer kommunene har registrert, og vi har derfor valgt å la det være

Her følger en oppsummering av valg og justeringer vi har gjort i data. For utformingen av spørsmålene vises til spørreskjemaet til kommunene. Det er ikke registrert slike problemer med data fra fylkeskommunen. Dette skyldes

bl.a. at omfanget av inkonsistente svar er mindre ved bruk av elektronisk skjema enn papirskjema, og alle fylkeskommunene har besvart elektronisk.

Spørsmål 1:

En kommune oppgitt at 1000 saker ble behandlet i kommunestyret i 2007. Opplysningene er korrigert i tråd med tall oppgitt i kommunenes hjemmeside.

Spørsmål 7, 8, 9 og 10: Politiske utvalg og kommunestyrekomiteer.

Spørsmål 7: Noen få kommuner har oppgitt at de ikke har politiske utvalg ut over formannskap og planutvalg *og* at de oppretter ad hoc komiteer etter behov. De er da registrert som at de oppretter ad hoc komiteer etter behov.

En kommune har oppgitt å ha faste politiske utvalg og nei, men at ad hoc komiteer opprettes etter behov. Dette er akseptert, tolkningen er at kommunen ved siden av de faste utvalgene oppretter ad hoc komiteer ved behov.

Spørsmål 9: Som for tidligere år har vi gått gjennom hvilke utvalg og komiteer kommunene har nevnt, og kun registrert opplysninger om det som vi forstår er faste overordnede politiske utvalg (ut over formannskap og planutvalg). Dvs. at følgende typer utvalg er tatt bort i tillegg til formannskap og planutvalg: Administrasjonsutvalg, landbruksnemnd, viltnemnd, klientutvalg, kontrollutvalg, eldreråd, kirkeråd, byggenemnd, m.m. Der vi har vært i tvil har vi konsultert kommunenøkkelen for 2008-2009 og evt. kommunens heimeside, og registrert opplysninger om tilsvarende utvalg som er oppgitt der. Det vil si at en del kommuner som har oppgitt at de har faste overordnede utvalg er registrert uten slike i databasen. Dette gjelder for eksempel kommuner som bare har oppgitt formannskap, planutvalg, kontrollutvalg og/eller eldreråd som utvalg under spørsmål 9.

På samme måte har vi søkt å supplere der kommunene ikke har gitt fullstendige opplysninger om navn på utvalg, antall medlemmer i utvalg osv. med tilgjengelige opplysninger fra kommunenøkkel eller heimesider.

En ny variabel er etablert: ORGTYPE, som angir politisk spesialiseringsprinsipp, på basis av registrerte opplysninger angående faste utvalg og kommunestyrekomiteer. I tillegg har vi etablert en variabel TALUTVAL2008 som angir antall faste overordnede utvalg som er registrert for kommunen. Vi har maksimalt registrert sju utvalg, og har redusert antall variabler i organisasjonsdatabasen tilsvarende i forhold til i spørreskjema (der det var mulig å registrere 10 utvalg).

Spørsmål 10: På samme måte har vi ryddet opp i hvilke komiteer kommunene har fylt inn under spørsmål 10. Kommuner som har svart at de både har faste

utvalg og komiteer, og nevnt 'byggekomite', 'navnekomite' og lignende som komiteer, er dette tolket som at kommunen har ordning med faste politiske utvalg og ikke kommunestyrekomiteer.

Vi har etablert en ny variabel TALKOMITE2008 som indikerer antall kommunestyrekomiteer. Maks fem slike er registrert.

Det er opplagt slik at flere kommuner har problem med å vite om de har kommunestyrekomite etter kommunelovens §10a eller ikke. En del har krysset av på at de har slike komiteer i spørsmål 7, men fylt inn opplysninger om disse under spørsmål 9 (og ikke spørsmål 10). Opplysninger gitt i spørsmål 9 avslører at dette ikke er kommunestyrekomiteer (utvalgene har medlemmer utenfor kommunestyret og/eller beslutningsmyndighet). I så fall er kommunen registrert å ha fast politiske utvalg og ikke kommunestyrekomiteer.

En del andre kommuner har oppgitt at de har kommunestyrekomiteer under spørsmål 7 og spørsmål 10, men samtidig svart at de ikke har innført ordning med kommunestyrekomiteer i forrige periode på spørsmål 15. Stikkprøver indikerer at en del av disse opprettet ordning med komiteer i 2003, dvs. forut for endring i kommuneloven fra høsten 2007. Det er grunn til å tro at en rekke av kommunene som er registrert med ordning med kommunestyrekomiteer etter § 10a i kommuneloven, har komiteer som utelukkende består av kommunestyremedlemmer og som ikke har beslutningsmyndighet, men som er opprettet forut for endringen i kommuneloven.

Spørsmål 11:

Antall medlemmer i kontrollutvalget. Dersom kontrollutvalget ikke har medlemmer med den bakgrunn som nevnes i svaralternativet har en god del kommuner latt være å svare 0, men latt feltet stå åpent. Disse er endret til 0 (gjelder for kommuner som har svart på deler av spørsmål 11a).

Spørsmål 14:

Fire kommuner har svart at de både har lokalutvalg og at de ikke har det. Vi har valgt å anta at de har lokalutvalg.

Spørsmål 14b, 14c og 14d skal bare besvares av de som har oppgitt at de har kommunedelsutvalg eller andre typer lokale utvalg opprettet av kommunestyret. Andre som har angitt svar på disse delspørsmålene er endret til ubesvart, *med tre unntak*. Tre kommuner svarte at de har lokale utvalg som kommunen samarbeidet med (men som ikke var opprettet av kommunestyret) og samtidig svarte at medlemmene i lokalutvalget var oppnevnt av kommunestyret (på spørsmål 14b). Disse tre kommunene var i 2004 registrert

med ordning med utvalg opprettet av kommunestyret. Samlet indikerer opplysningene at disse tre kommunene har lokale utvalg opprettet av kommunestyret, og er registrert slik.

Spørsmål 15:

Spørsmålet dekker hvorvidt kommunen har gjennomført bestemte gjennomgripende organisasjonsendringer. En rekke kommuner har latt være å svare på spørsmålet om de har innført eller avskaffet parlamentarisme. Siden vi ut fra andre opplysninger vet at ingen har foretatt slike endringer, er alle kommuner som har besvart deler av spørsmål 15 registrert med 'ingen endring iverksatt' på delspørsmålene vedrørende parlamentarisme.

En kommune har oppgitt både å ikke ha og ha gjennomført endringer i utvalgsstruktur. Konsultering av andre kilder indikerer at kommunen har innført kommunestyrekomiteer – og kommunen registreres med ingen endring i utvalgsstruktur, men har innført kommunestyrekomiteer.

Sju kommuner har oppgitt at de har innført kommunestyrekomiteer i perioden, uten at de har oppgitt slike i spørsmål 10. En sjekk i forhold til svar i 2004 og på spørsmål 9, indikerer at disse har endret utvalgsstruktur og ikke innført komiteer. Registreringene i spørsmål 15 er endret i tråd med dette til at kommunen har endret utvalgsstruktur, men ikke innført kommunestyrekomiteer i perioden 2004-2007.

En kommune oppgir både å ikke ha endret overordnet administrativ struktur og å ha gjort det i perioden. Sammenligning med registreringer for 2004 indikerer at kommunen har gått over til entydig flat administrativ struktur, og er registrert med at endring i overordnet administrativ struktur er iverksatt i perioden.

Spørsmål 23:

Her er det ulike versjoner av spørsmålet til hhv. kommuner med formannskapsmodell og kommuner med parlamentarisk modell. Alle svar fra kommuner med formannskapsmodell på spørsmålene ment for kommuner med parlamentarisk modell er strøket.

Spørsmål 26:

Her har en rekke kommuner gitt mangelfulle opplysninger i forhold til intensjonen. En del kommuner har oppgitt at de er vertskommune for samarbeid innenfor en eller flere av oppgavene vi spurte om, uten at de har angitt om dette er vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd eller

administrativt vertskommunesamarbeid. Dette har vi valgt å ikke gjøre noe med.

De kommunene som både har krysset av på nei, ikke vertskommunesamarbeid, men spesifisert oppgave og krysset av på type samarbeid er tolket som at de har inngått vertskommunesamarbeid.

Noen få kommuner har skrevet inn kommentarer eller tekst i feltet for spesifisering av 'andre oppgaver', uten å krysse av på type samarbeid.

Spørsmål 35c:

En kommune har svart ja og nei på å benytte elektronisk søknadsskjema, elektronisk saksbehandling og e-dialog. Entydige verdier er gitt etter sjekk på kommunens heimeside.

Spørsmål 37.

En kommune har svart nei, brukermøter er ikke gjennomført, men også krysset av for gjennomført innenfor pleie- og omsorg og oppvekst. Dette tolkes som at kommunen har gjennomført brukermøter.

Spørsmål 38c:

I den elektroniske versjonen er det gitt anledning til å krysse av på vet ikke, noe som ved en feil ikke var tatt inn i papirversjonen. Fem kommuner som svarte på papirskjema har krysset av på begge svaralternativene. Disse er omkodet til 'vet ikke'.

Spørsmål 38e og 38f:

De kommunene som ikke har satt noe kryss på hhv. 38e og 38f er registrert med verdien 0 (nei) på delvariablene. Begrunnelsen er at det er mulig å ikke ha noen av alternativene det spørres om.

Spørsmål 40:

En kommune har svart at innbyggerinitiativ er fremmet, men spesifisert til 0 initiativ i oppfølgingsspørsmålet. Denne kommunen er registrert uten innbyggerinitiativ.

Svaret fra en annen kommune er rettet fra nei, ikke innbyggerinitiativ, til ja, ett fremmet (men ikke behandlet) ut fra kunnskap vi sitter inne med fra et annet prosjekt.

Spørsmål 41:

To kommuner hadde satt kryss både på at konkurranseutsetting ikke var innført på noen områder, og at det var innført på en rekke områder. Telefonsamtale med rådmann i en kommune avklarte at konkurranseutsetting var gjennomført på en rekke områder. Svar på spørsmål 25 fra den andre kommunen om utbredt kjøp fra private indikerer det samme for den andre kommunen.

28 kommuner har ikke svart på spørsmål 41 i det hele tatt. Disse er definert som system missing. Alle andre er enten gitt verdien 1 (dersom krysset av i aktuell rute) eller 0 (dersom ikke krysset av i aktuell rute, men satt minst ett kryss i spørsmålsbatteriet). Antallet som har besvart alle delspørsmålene varierer mellom elektronisk skjema og papirskjema, noe som trolig skyldes utforming av skjemaene. De som har besvart elektronisk skjema har stort sett besvart hvert delspørsmål, og angitt dersom tiltaket ikke er innført på noen områder. Flere av de som har svart på papirversjonen har kun satt kryss for de områder aktuelle tiltak er innført, og utelatt å svare for andre tiltak (ikke merket av at tiltak ikke er innført). Dette kan tolkes enten som at tiltaket ikke er innført eller at vedkommende som har svart på kommunens vegne ikke vet om tiltaket er innført eller ikke. Vi har altså tolket svaret som at tiltaket ikke er innført. Det innebærer at andelen som har innført hvert av tiltakene trolig kan være høyere enn det som framkommer av prosent ja i databasen, men neppe vesentlig høyere. Med unntak av for konkurranseutsetting (tiltak A - som de fleste har besvart utfyllende på) er dette tiltak som er innført i få kommuner, som er med å begrunne hvorfor vi har valgt denne framgangsmåten. I databasen finnes det imidlertid en variabel som angir antallet ubesvarte for hvert delspørsmål (tiltak). Dersom det er ønskelig, kan altså dataene analyseres med det utgangspunktet.

Vedlegg 2

Spørreskjema

Norsk institutt for by- og regionforskning
Postboks 44 Blindern, 0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Kontaktperson: Sissel Hovik
Prosjektnr.: O-2500



Kommunenummer

UNDERSØKELSE OM KOMMUNAL ORGANISERING 2008

Fristen for innsending av utfylt skjema er **fredag 25. april**. Kommunen kan velge om en ønsker å fylle ut denne papirversjonen eller besvare spørsmålene direkte på Internett, jfr. tilsendt e-post med link. Dersom papirversjonen benyttes, vennligst send skjemaet til Norsk institutt for by- og regionforskning i vedlagte svarkonvolutt. Har du spørsmål, ta kontakt med Sissel Hovik, tlf. 22 95 89 39 eller e-post sissel.hovik@nibr.no.

Del I Politisk organisering

1. Hvor mange møter hadde kommunestyret og formannskapet/kommunerådet i 2007, hvor mange saker behandlet de, og hvor mange interpellasjoner/spørsmål fra politikerne ble evt. stilt i kommunestyret?

Kommunestyret

Antall møter: |__|__|

Antall saker behandlet: |__|__|__|__|

Antall interpellasjoner/spørsmål fra politikerne: |__|__|

Formannskapet/kommunerådet

Antall møter: |__|__|

Antall saker behandlet: |__|__|__|

2. Hvor mye myndighet har kommunestyret delegert til andre politiske organ?

Sett ett kryss.

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

3. Hvilket prinsipp er kommunens politiske styringsmodell basert på?

- Formannskapsprinsippet
- Det parlamentariske prinsipp (Gå videre til spørsmål 7)

4. Hvilken valgordning ble benyttet ved konstitueringen av formannskapet?

Sett ett kryss.

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

5. Har formannskapet myndighet til å fatte endelige beslutninger (bortsett fra hasteparagrafen)? *(Sett ett kryss)*

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

6a. I følge kommuneloven § 8 skal formannskapet behandle «forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak». Ut over dette bestemmer kommunestyret formannskapets ansvarsområde. Hvilken av de følgende beskrivelser av formannskapets rolle i det politiske styringssystemet passer best for din kommune i 2007? *Sett ett kryss.*

- Formannskapet er tillagt kun det ansvarsområdet loven fastsetter som et minimum, jfr. kommuneloven § 8
- 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

6b. Hvilke kommunale organ kommer med innstilling før vedtak fattes i kommunestyret (med unntak av vedtak om budsjett og økonomiplan)? *Sett kryss ved alle de alternativer som er aktuelle.*

- Administrasjonssjef
- Ordfører
- Formannskap
- Kommunestyrekomiteer
- Politiske utvalg

7. Har kommunen faste politiske utvalg (kommuneloven § 10) eller kommunestyrekomiteer (kommuneloven § 10a) i tillegg til kommunestyre, formannskap og planutvalg (plan- og bygningsloven § 9-1)? *Sett kryss ved alle de alternativer som er aktuelle.*

- Ja, har faste politiske utvalg (kommuneloven § 10 nr. 1) utover planutvalget
- Ja, har kommunestyrekomiteer (kommuneloven § 10a)
- Nei, har kun kommunestyre, formannskap og planutvalg (Gå videre til spm11a)
- Nei, men oppretter ad hoc-komiteer (kommuneloven § 10 nr. 5) etter behov (Gå videre til spm 11a)

8. Har de faste politiske utvalgene og/eller kommunestyrekomiteene i hovedsak ansvar for en bestemt type saker eller er oppgavefordelingen ordnet slik at ansvaret veksler mellom utvalgene/kommunestyrekomiteene?

- De faste utvalgene/kommunestyrekomiteene har ansvar for bestemte saksområder (for eksempel helse- og sosialsaker, skole, utvikling)
- Ansvaret for saksområdene veksler mellom de faste utvalgene/kommunestyrekomiteene (for eksempel som resultat av tilfeldig fordeling av saker)

9. Hvis kommunen har faste politiske utvalg (kommuneloven §10), ønsker vi enkelte opplysninger om disse:

Utvalgets navn: <i>Skriv tydelig!</i>	Antall medlemmer totalt, derav antall kvinner og antall kommunestyre-medlemmer i utvalget:	Har utvalget avgjørelses-myndighet?	Utvalget innstiller til:	Kvinnelig leder:
1:	Antall totalt: __ __ Kvinner: __ __ K.styremedl: __ __	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Formannskapet <input type="checkbox"/> Kommunestyret	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja
2:	Antall totalt: __ __ Kvinner: __ __ K.styremedl: __ __	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Formannskapet <input type="checkbox"/> Kommunestyret	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja
3:	Antall totalt: __ __ Kvinner: __ __ K.styremedl : __ __	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Formannskapet <input type="checkbox"/> Kommunestyret	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja
4:	Antall totalt: __ __ Kvinner: __ __ K.styremedl: __ __	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Formannskapet <input type="checkbox"/> Kommunestyret	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja
5:	Antall totalt: __ __ Kvinner: __ __ K.styremedl: __ __	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Formannskapet <input type="checkbox"/> Kommunestyret	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja
6:	Antall totalt: __ __ Kvinner: __ __ K.styremedl: __ __	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Formannskapet <input type="checkbox"/> Kommunestyret	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja
7:	Antall totalt: __ __ Kvinner: __ __ K.styremedl: __ __	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Formannskapet <input type="checkbox"/> Kommunestyret	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja

Utvalgets navn: <i>Skriv tydelig!</i>	Antall medlemmer totalt, derav antall kvinner og antall kommunestyremedlemmer i utvalget:	Har utvalget avgjørelsesmyndighet?	Utvalget innstiller til:	Kvinnelig leder:
8.	Antall totalt: __ __ Kvinner: __ __ K.styremedl: __ __	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Formannskapet <input type="checkbox"/> Kommunestyret	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja
9.	Antall totalt: __ __ Kvinner: __ __ K.styremedl: __ __	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Formannskapet <input type="checkbox"/> Kommunestyret	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja
10.	Antall totalt: __ __ Kvinner: __ __ K.styremedl: __ __	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Formannskapet <input type="checkbox"/> Kommunestyret	<input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja

10. Hvis kommunen har kommunestyrekomiteer (kommuneloven § 10a), ønsker vi enkelte opplysninger om disse:

Komiteens navn: <i>Skriv tydelig!</i>	Antall medlemmer totalt	Antall kvinner
1:	__ __	__ __
2:	__ __	__ __
3:	__ __	__ __
4:	__ __	__ __
5:	__ __	__ __
6:	__ __	__ __
7:	__ __	__ __
8:	__ __	__ __
9:	__ __	__ __
10:	__ __	__ __

11a. Hvilken bakgrunn har medlemmene i kontrollutvalget, og hvor mange har slik bakgrunn?

Bakgrunn:	Antall:
Kommunestyrerepresentanter fra nåværende kommunestyre	
Tidligere kommunestyrerepresentanter	
Andre politikere	
Representanter fra organisasjoner	
Representanter fra næringslivet	
Annen	

11b. Kommer kontrollutvalgets leder fra posisjon eller opposisjonen i kommunestyret?

- Posisjon
 Opposisjon
 Annen bakgrunn

11c. Hvor mange møter var det, og hvor mange saker ble behandlet i kontrollutvalget i 2007?

Antall:
Møter:
Saker:

11d. Hvilke sakstyper ble prioritert i kontrollutvalget i 2007? (Kryss av inntil 2 sakstyper dersom noen er prioritert)

- Ingen sakstype prioritert
 Regnskapsaker (dvs. kontroll av årsregnskap, skatteregnskap)
 Intern administrativ kontroll (dvs. budsjettkontroll, ettersyn, kontroll av edb-sikkerhet)
 Forvaltningsrevisjon (dvs. forholdet mellom ressursbruk, resultater og måloppnåelse)
 Selskapskontroll (kommuneloven § 80)
 Annet, spesifiser: _____

12a. Har kommunen utarbeidet etiske retningslinjer for kommunens virksomhet?

- Nei (gå til spm 13)
 Ja

12b. Er de etiske retningslinjene oppdatert de siste 2-3 årene?

- Nei
 Ja

13. Forvaltningslovens regler om klage gjelder også for vedtak fattet av organer i medhold av kommuneloven.

Hvem ivaretar oppgaven som intern klageinstans i din kommune? *Sett kryss ved alle aktuelle alternativer.*

- Kommunestyret
 Formannskapet/ kommunerådet
 Egen særskilt klagenemnd
 Flere særskilte klagenemnder

14a. Finnes noen av de følgende typer lokale utvalg i kommunen? *Sett kryss ved alle aktuelle alternativer.*

- Kommunedelsutvalg opprettet av kommunestyret med hjemmel i kommuneloven § 12
 Andre typer lokale utvalg opprettet av kommunestyret (for eksempel "lokalutvalg", "nærmiljøutvalg")
 Lokallag, bygdelag og velforeninger som kommunen samarbeider med
 Nei, ingen lokale utvalg (gå til spm 15)

14b. Hvordan rekrutteres medlemmene til de lokale utvalgene som er opprettet av kommunestyret (altså de to første typene i spørsmål 14a). *Sett kryss ved alle aktuelle alternativer..*

- Oppnevning i kommunestyret
 Direkte valg som avholdes i forbindelse med kommunevalget
 Direkte valg på lokalt folkemøte
 Frivillige lag og foreninger utpeker medlemmene
 Annen måte, evt. hvilken? _____

14c. Hvis de lokale utvalgene ble oppnevnt i kommunestyret, ble utvalgene oppnevnt på partipolitisk grunnlag?

- Nei
 Ja

14d. På hvilken måte er de lokale utvalgene som er opprettet av kommunestyret (altså de to første typene i spørsmål 14a) involvert i arbeidet med følgende saksområder? Med "samarbeidspartner" mener vi at det lokale utvalget ikke bare tar stilling til høringssaker fra kommunen, men at det samarbeider med kommunen over tid om å utvikle bestemte tiltak innenfor et gitt område. *Sett kun ett kryss pr. linje.*

	Ikke involvert	Høringsinstans	"Samarbeidspartner"	Driftsansvar
Areal og reguleringsaker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Kommuneplanlegging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Tekniske spørsmål (samferdsel, veily, boligtilrettelegging, miljø etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kultur og friluftsliv	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Helse- og sosial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pleie og omsorg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skole og barnehage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Næringsutvikling, stedsutvikling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tiltak for grupper (eldre, barn, unge etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15. Har kommunen i 2004 eller senere gjennomført noen av den typen gjennomgående organisasjonsendringer som er listet opp nedenfor, eller planlegger en slike endringer senere i denne kommunestyreperioden. Vi vil oppfatte endringen som planlagt først når det foreligger konkrete vedtak om at endringen skal skje. *Sett kryss ved det som er aktuelt.*

	Ingen endring eller planlagt	Endring iverk- satt i 2004–2007	Endring planlagt senere i denne perioden (2008–2011)
Innført/innføre parlamentarisme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Endre(t) til formannskapsmodell fra parlamentarisme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Endre(t) utvalgsstruktur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innført/innføre ordning med kommunestyrekomiteer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innført/innføre ordning med kommunedelsutvalg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avslutte(t) ordning med kommunedelsutvalg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Endre(t) overordnet administrativ organisering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16. Har kommunen innført noen av de tiltakene for mål- og resultatstyring som er listet opp nedenfor? *Sett kun ett kryss pr. linje.*

	Nei	Ja, på noen tjeneste-områder	Ja, på alle tjeneste-områder
Er målstyring/resultatstyring/ virksomhetsplanlegging tatt i bruk på kommunens arbeidsområder?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har kommunen tatt i bruk "balansert målstyring"/ "resultatledelse" hvor brukertilfredshet, medarbeiderne, interne prosesser el. vurderes i tillegg til økonomiske forhold?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sammenstiller årsrapporten systematisk resultater med vedtatte mål?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Spesifiseres resultatindikatorer (f.eks. med KOSTRA-data) og/eller servicenivå ved siden av utgiftsnivå i kommunens økonomiplan eller andre dokumenter (generelle styringsdokumenter, serviceerklæringer eller liknende)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Nei	Ja, på noen tjeneste-områder	Ja, på alle tjeneste-områder
Rapporteres det underveis i året til politisk nivå på (resultat)indikatorer, som sier noe om hvordan en ligger an i forhold til å oppnå vedtatte mål?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Er det fattet politiske vedtak om kvalitetskrav til tjenestene?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Blir tjenestenes kvalitet målt systematisk i forhold disse kravene?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har kommunen formalisert interne bestillinger av ytelser og oppdrag i form av kontrakter, kravspesifikasjoner el.?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har kommunen etablert bestillerkontor?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

17. Har kommunen intranett (der adgangen er begrenset til politikere/ansatte), og gjøres sakspapirer til kommunestyremøter elektronisk tilgjengelig for kommunestyrerepresentantene via internett eller e-post?

	Nei	Ja, på <u>noen</u> tjeneste-områder	Ja, på <u>alle</u> tjeneste-områder
Kommunen har intranett, der adgangen er begrenset til politikere/ansatte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sakspapirer til kommunestyremøter gjøres kun elektronisk tilgjengelig for kommune-styrerepresentantene via internett eller e-post	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18a. Har politisk ledelse ledersamtale ("medarbeidersamtale") med administrasjonssjefen minst 1 gang i året?

- Nei (gå videre til spm 19a)
 Ja

18b. Hvem i politisk ledelse gjennomfører ledersamtale med administrasjonssjefen?

- Ordfører
 Formannskapet
 Andre (spesifiser) _____

19a. Har kommunen etablert servicetorg/ordning med saksbehandling over disk?

- Nei (gå videre til spm 20)
 Ja

19b. Hvilke oppgaver utføres ved servicetorget? *Sett kryss ved alle aktuelle alternativer.*

- Resepsjonstjeneste
 Generell informasjon
 Individuell informasjon
 Forberedende saksbehandling
 Regelstyrt saksbehandling
 Skjønnsmessig saksbehandling

20. Vi ber om at du for hver type verv i oversikten angir om den/de folkevalgte har gjort krav på permisjon i fire år fra sin stilling hos arbeidsgiver (med hjemmel i kommuneloven § 40 nr. 1), og hvor stor stillingsandel de (eventuelt) har som folkevalgte i kommunen.

	Nei, har ingen stillings andel	Ja, stillingsandelen i kommunen utgjør:			
		Inntil 1 dag pr. uke	1–2 dager pr. uke	3–4 dager pr. uke	5 dager pr. uke
Ordfører	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Varaordfører	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunalråd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andre politikere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Spørsmål 21 og 22 skal ikke besvares av kommuner med parlamentarisk modell. Disse kan gå videre til spørsmål 23.

21. De siste fasene i årsbudsjettprosessen i kommunene kan bl.a. organiseres på følgende tre måter:

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

Hvilken av disse beskrivelsene er mest dekkende for hvordan budsjettprosedyren ble gjennomført i din kommune i perioden 2004 – 2007?

Sett kun ett kryss for hvert av årene.

- | | | | |
|-----------------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| ... i 2004 (for budsjettet 2005): | <input type="checkbox"/> A | <input type="checkbox"/> B | <input type="checkbox"/> C |
| ... i 2005 (for budsjettet 2006): | <input type="checkbox"/> A | <input type="checkbox"/> B | <input type="checkbox"/> C |
| ... i 2006 (for budsjettet 2007): | <input type="checkbox"/> A | <input type="checkbox"/> B | <input type="checkbox"/> C |
| ... i 2007 (for budsjettet 2008): | <input type="checkbox"/> A | <input type="checkbox"/> B | <input type="checkbox"/> C |

Del II Administrativ organisering

22. Hva karakteriserer kommunens administrative struktur per i dag?

A: Hvor mange administrative enheter rapporterer direkte til administrasjonssjefs nivået?

Vennligst oppgi antallet administrative enheter: |__|__|__|

B: Hvilke(n) *type(r)* enheter er det som rapporterer direkte til administrasjonssjefs nivået? *Sett kryss ved alle de som er aktuelle.*

- Enkeltvirksomheter (f.eks. den enkelte skole, barnehage, sykehjem)
- Mer overordnet enhet hvor flere virksomheter inngår (f.eks. flere skoler og/eller barnehager)
- Etat eller lignende hvor f.eks. alle skoler eller alle pleie- og omsorgstjenester inngår
- Virksomheter innenfor geografiske områder (distrikter, soner el.)
- Funksjonsorganiserte enheter (f.eks. driftsavdeling, utviklingsavdeling)

C: Hvor mange faktiske ledernivåer er det mellom administrasjonssjefs nivået og lederne for de utøvende tjenestene?

- Ingen Ett To Flere Varierer mellom tjenesteområder

D: Hvem inngår i administrasjonssjefens ”indre” ledergruppe? *Sett kryss ved alle de som er aktuelle.*

- Uaktuelt, administrasjonssjefen tar selv nødvendige avgjørelser
- Lederne for (alle eller noen) stabs- og støttefunksjoner (f.eks. personal, økonomi, IKT, planlegging)
- Lederne for de administrative enhetene som rapporterer direkte til administrasjonssjefen
- Kommunaldirektører/kommunalsjefer/ass. rådmenn

E: Hvilke saksfelt har kommunaldirektørene/kommunalsjefene/ass.rådmenn ansvar for? *Sett kryss ved alle de som er aktuelle.*

- Uaktuelt, har ikke kommunaldirektører/kommunalsjefer/ass rådmenn
- Ansvar for saker og spørsmål innenfor ett tjenesteområde (f.eks. skole)
- Ansvar for saker innenfor flere tjenesteområder
- Ansvarsfeltet skifter regelmessig

23. Hvor fritt kan administrasjonssjefen/leder for overordnet enhet/etat eller enkeltvirksomheter/ institusjoner/ bedrifter disponere over følgende ressurser (altså uten detaljert godkjenning av politisk organ)? *Sett kryss ved de alternativene som passer.* Kommuner med parlamentarisk modell bes forholde seg kun til de to siste kolonnene: om overordnet enhet/etat og/eller delegasjon til enkeltvirksomheter/institusjoner/ bedrifter.

	Nei, adm.sjef har ikke slik fullmakt	Ja, adm. sjef har slik full- makt	Gjelder dette også for ledere for:	
			Over- ordnet enhet/etat	Enkeltvirksom- heter/institu- sjoner/bedrifter
a) Har administrasjonssjefen anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Har administrasjonssjefen anledning til å foreta budsjettjusteringer på utgiftssiden når dette motsvares av økte inntekter ("merinntektsfullmakt")?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Har kommunen insitamentsordning som i prinsippet gir administrasjonssjefen anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Har kommunen ordninger som i prinsippet gjør at administrasjonssjefen er pliktig til å dekke inn underskudd på neste års budsjett?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Har administrasjonssjefen anledning til å ansette alt personale, også toppledere/ etatssjefer?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Har administrasjonssjefen anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Har administrasjonssjefen anledning til å godkjenne resultat av lokale lønnsforhandlinger på arbeidsgivers vegne?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Har administrasjonssjefen anledning til å foreta interne omorganiseringer?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

24a. Er noen av kommunens tjenester administrativt lagt ut i flere distrikter i kommunen? For at vi her skal snakke om distriktsinndeling av en tjeneste forutsetter vi at det er en eller annen form for administrativ ledelse knyttet til tjenestene i distriktet (ut over institusjonsledere som f.eks. rektorer).

Nei → *Gå til spørsmål 25a*

Ja

24b. Vennligst kryss av ved de områdene hvor en eller flere tjenester er lagt ut i distrikter i kommunen:

Grunnskole

Barnehage

Helsetjenester

Sosialkontortjenester

(økonomisk stønad,
veiledning etc.)

Tiltak for

rusmiddelmisbrukere

Tiltak innenfor barne- og ungdomsvernet

Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede i hjemmet

Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede i institusjon

Annet, oppgi hva:

Annet, oppgi hva: _____

25. 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. Venligst angi hvordan kommunen ivaretar sine oppgaver innenfor følgende områder. *Sett kryss ved alle aktuelle alternativer*

	Innenfor kommunens egen driftsorganisasjon	Gjennom kommunalt foretak (kommuneloven kapittel 11)	Gjennom interkommunalt samarbeid (etter kommuneloven § 27)	Gjennom interkommunalt samarbeid i form av administrativt samarbeid (etter kommuneloven § 28b)	Gjennom interkommunalt samarbeid i form av vertskommunalt samarbeid med fylles folkvalgt nemnd (etter kommuneloven § 28c)	Gjennom interkommunalt selskap (lov om interkommunale selskaper)	Gjennom aksjeselskap	Gjennom kjøp fra private	Gjennom kjøp fra Frivillige organisasjoner/ idelle stiftelser
a) Barnehagetjenesten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Grunnskolen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Hjemmebaserte omsorgstjenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Institusjonsbaserte omsorgstjenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Renovasjon (både innsamling og sluttbehandling)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Vannforsyning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Avløp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) 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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Veivedlikehold/ snørydding	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Brannvesen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) 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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l) Drift og vedlikehold av kommunale anlegg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m) Drift og vedlikehold av kommunale bygninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n) Revisjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
o) Regnskap	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
p) IT-oppgaver	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
q) Innkjøp	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
r) Renhold	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
s) Kaniner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

26. Har kommunen inngått vertskommunesamarbeid om forvaltningsoppgaver innenfor noen av områdene nevnt nedenfor? Hvis så er tilfelle, vil vi vite hvilke(n) form(er) vertskommunesamarbeidet har og om din kommune er vertskommune for et slikt samarbeid. *Sett kryss ved alle aktuelle alternativ.*

	Nei	Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd (kommuneloven § 28c)	Administrativt vertskommune samarbeid (kommuneloven § 28b)	Kommunen er vertskommune
Barnevern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Planlegging og byggesaksbehandling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Landbruk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Natur og miljø	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andre oppgaver, vennligst spesifiser:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

27. I henhold til kommuneloven § 25 kan partssammensatte utvalg opprettes enten med eller uten politisk deltakelse. Videre kan utvalgene enten være rådgivende, eller de kan tildeles avgjørelsesmyndighet. Vennligst oppgi antall partssammensatte utvalg med og uten politisk deltakelse og hvilken avgjørelsesmyndighet disse er tildelt.

	Antall utvalg totalt	Av det totale antallet, hvor mange er tildelt avgjørelses-myndighet?
Partssammensatte utvalg <u>med</u> politisk deltakelse	__ __	__ __
Partssammensatte utvalg <u>uten</u> politisk deltakelse	__ __	__ __

28. Har administrasjonssjefen/kommunens administrative ledelse regelmessige møter med representanter for de ansattes fagforeninger (utenom lønnsforhandlinger/ tarifforhandlinger)?

- Ja
 Nei

29. Har kommunen gjennomført noen av følgende tiltak for kompetanseutvikling blant kommunens ansatte? *Sett kun ett kryss pr. linje.*

	Nei	Ja, på <u>noen</u> tjenesteområder	Ja, på <u>alle</u> tjenesteområder
Kommunens behov for kompetanseutvikling blir regelmessig vurdert og planlagt i forhold til framtidige rekrutterings- og utdanningsplaner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunen har ordninger knyttet til kompetanseplanlegging for den enkelte (f.eks. med "bindingstid" ved etterutdanning etc)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunen har lederutviklingsprogram (tiltak)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

30. Har kommunen gjennomført noen av følgende tiltak for måling og belønning av ledernes/andre ansattes prestasjoner? *Sett kun ett kryss pr. linje.*

	Nei	Ja, på <u>noen</u> tjenesteområder	Ja, på <u>alle</u> tjenesteområder
Kommunen spesifiserer forventninger til ledere og/eller ansatte i form av lederavtaler, resultatavtaler, kontrakter el.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunen gjennomfører systematisk lederevaluering (minst 1 gang pr. år)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunen har mulighet til fleksibel lønnsfastsetting	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunens ledere er ansatt på kontrakt med resultatkrav	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det finnes innslag av prestasjonslønn, hvor lønssystemet enten er knyttet til individuelle prestasjoner eller til avdelingers/fagenheters prestasjoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er utarbeidet kriterier for å måle prestasjoner, til bruk f.eks. i lønnsforhandlinger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administrasjonssjef og andre toppledere er ansatt på åremålskontrakt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

31. Har kommunen gjennomført noen av følgende arbeidsmiljø- og personalforvaltningstiltak?

Sett kun ett kryss pr. linje.

	Nei	Ja, på noen tjeneste- områder	Ja, på alle tjeneste- områder
Kommunen gjennomfører regelmessig arbeidsmiljøundersøkelser blant de ansatte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunen gjennomfører medarbeidersamtaler regelmessig (minst 1 gang i året)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunen har handlingsplan eller liknende for likestilling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunen har etablert kanaler/arenaer for ansattes medvirkning, ut over det avtalefestede	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Del III Informasjon og kommunikasjon

32. Har kommunen innført serviceerklæringer (der tjenesters omfang, ytelse og pris er beskrevet) på følgende områder:

	Ja	Nei
Pleie- og omsorgstjenestene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Helsetjenestene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sosialtjenestene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnehagene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skole/oppvekstområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kultursektoren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tekniske tjenester og byggesaksbehandling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunens tjenester generelt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

33. Har kommunen innført brukergarantier (garanti om tjenesters omfang, ytelse og pris; samtidig som brukeren er garantert en kompensasjon dersom tjenesten ikke leveres i samsvar med beskrivelsen) på følgende områder

	Ja	Nei
Pleie- og omsorgstjenestene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Helsetjenestene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sosialtjenestene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnehagene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skole/oppvekstområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tekniske tjenester og byggesaksbehandling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

34a. Har kommunen etablert driftsstyret med representasjon fra brukere/foreldre/pårørende, og hvilken beslutningsmyndighet har disse?

- Nei (Gå videre til spm 35a)
 Ja

34b. Angi på hvilke(t) område(t) det er etablert driftsstyret og hva slags beslutningsmyndighet disse er gitt:

	Ingen beslutningsmyndighet	I budsjett – saker	I personal-saker	I spørsmål om tjenestekvalitet	I saker som angår prioritering av tjenester
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 behandlingstilstander for eldre og/eller funksjonshemmede	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annet område, vennligst spesifiser:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Så følger noen spørsmål om tiltak for informasjon til/kommunikasjon med befolkningen

35a. Har kommunen etablert noen av de følgende tiltak for ekstern informasjon, dvs. ut til befolkningen?

Sett ett kryss pr. linje.

	Nei	Ja
Informasjonsmedarbeider(e) for bl.a. ekstern informasjon (i hel- eller deltidsstilling)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Informasjonsavis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fast informasjonsspalte eller lignende i lokal dagspresse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nærradio-/lokal-TV-sendinger/internett-sendinger fra kommunestyremøter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Åpne informasjonsmøter som avholdes jevnlig (f.eks. grendemøter, folkemøter, temamøter)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det gis ut informasjon/informasjonsmaterieell på flere språk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det gis ut informasjon/informasjonsmaterieell tilrettelagt for blinde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annet, evt. hva:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

35b. Enkelte kommuner forsøker å skaffe seg informasjon om "folkemeningen" på andre måter enn gjennom kommunevalgene. Gjennomførte kommunen i løpet av 2007 noen av de tiltakene som er beskrevet nedenfor, evt. hvor mange ganger? *Sett ett kryss pr linje.*

	Nei, ikke gjennomført i 2007	Ja, ble gjennomført 1-2 ganger i 2007	Ja, ble gjennomført 3-5 ganger i 2007	Ja, ble gjennomført mer enn 5 ganger i 2007
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med kommunalplanlegging etter plan- og bygningsloven (kommuneplan, kommunedelplan, reguleringsplan)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med andre typer av saker (altså ikke plansaker)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Nei, ikke gjennomført i 2007	Ja, ble gjennomført 1-2 ganger i 2007	Ja, ble gjennomført 3-5 ganger i 2007	Ja, ble gjennomført mer enn 5 ganger i 2007
"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	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innbyggernes spørretime/"Åpen post" i kommunestyret, utvalg eller komiteer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Befolkningsundersøkelser, for eksempel om politisk deltakelse, holdning til kommunen (altså ikke om spesifikke tjenester)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelse av kommunens tjenesteproduksjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Idédugnad – hvor innbyggere og/eller organisasjoner var invitert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Møter med representanter for næringslivet og/eller dets organisasjoner ("frokostmøter", temamøter el.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Møter med representanter for andre lokale interessegrupper og/eller organisasjoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse (for eksempel eldre, unge, innvandrere, kvinner)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andre tiltak, vennligst spesifiser:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

35c. Benyttes følgende internett-tiltak for å kommunisere med befolkningen?

	Nei	Ja
Informasjon om og tilgang til sakskart gjennom internett	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Informasjon om referater fra politiske møter gjennom internett	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tilgang til elektroniske postjournaler gjennom internett	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tilgang til elektronisk arkiv (dvs. tilgang til systematisert historisk materiale) gjennom internett	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har e-post forbindelse til administrasjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har e-post forbindelse til politikere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nyheter legges ut på internett	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Søknadsskjemaer er gjort elektronisk tilgjengelige på internett	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunen tilbyr elektronisk saksbehandling/tjenester på Internett (f.eks. når det gjelder byggesaksbehandling, barnehageplass)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunen har etablert E-dialog/debattforum eller lignende ordning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med kommunepolitikere på internett	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ordfører-/politikerblogg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er gjennomført elektroniske høringer i befolkningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innbyggerne gis tilgang til Internett f.eks. på bibliotek, skole, idrettshall, kjøpesenter, bussterminal.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunen har iverksatt opplæringstiltak for (grupper av) innbyggere når det gjelder bruk av IKT	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunen bruker sms for å kommunisere med innbyggerne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andre tiltak, vennligst spesifiser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

36. På hvilke områder har kommunen gjennomført brukerundersøkelser i 2007?

- Ikke gjennomført, ikke relevant
- I pleie- og omsorgstjenestene
- I helsetjenestene
- I sosialtjenestene
- I barnehagene
- På skole og oppvekstområdet
- På kulturområdet
- For tekniske tjenester og byggesaksbehandling
- På andre områder, vennligst spesifiser _____

37. På hvilke områder har kommunen gjennomført brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud i 2007?

- Ikke gjennomført, ikke relevant
- I pleie- og omsorgstjenestene
- I helsetjenestene
- I sosialtjenestene
- I barnehagene
- På skole og oppvekstområdet
- For tekniske tjenester og byggesaksbehandling
- På andre områder, vennligst spesifiser _____

38a. Har kommunen etablert noen av de organ/arenaer som er listet opp nedenfor for å skape muligheter for innbyggerne til å delta i styringen av kommunen? *Sett ett kryss pr. linje.*

	Nei	Ja
Barn og unges kommunestyre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barne- og/eller ungdomsråd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontaktutvalg/råd for innvandrere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontaktutvalg med frivillige organisasjoner (f.eks. idrett/kultur)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samarbeids-/kontaktforum for næringslivet (f.eks. næringsråd)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fast(e) bruker-/borgerpanel som regelmessig konsulteres, f.eks. i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andre tiltak, vennligst spesifiser:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

38b. Hvilken form har kommunens politikk for samarbeid med frivillig sektor? *Kryss av for det som passer best.*

- Kommunen har vedtatte mål for samarbeidet med frivillig sektor
- Kommunen har vedtatt en frivillighetspolitikk
- Kommunen har utgitt en frivillighetsmelding
- Kommunen er i ferd med å utrede og utvikle en frivillighetspolitikk
- Kommunen har ikke formalisert sin politikk overfor frivillig sektor

38c. Hvordan skjer den interne koordineringen av kommunens relasjoner til frivillig sektor?

- Ansvar for kommunens kontakt med frivillig sektor koordineres av en sentral enhet/stilling (f.eks frivillighetskoordinator)
- Ansvar for kommunens kontakt med frivillig sektor er plassert i de virksomhetene/tjenestene der det er aktuelt

38d. Har kommunen oppnevnt noe utvalg/råd/styre og/eller komité med representanter for frivillige lag og foreninger på følgende tjenesteområder?

	Ja	Nei
Innenfor skole/undervisning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innenfor barnehagetjenestene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innenfor pleie- og omsorgsområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innenfor kultur- og idrett	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innenfor natur og miljø/friluft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Innenfor helse- og sosialområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

38e. Eventuelt hvilke andre former for samarbeid har kommunen med frivillige lag og foreninger? *Sett kryss ved alle aktuelle alternativer.*

- Ad hoc/ uformelt enkeltsakssamarbeid
- Medvirkning, f.eks i planprosesser
- Samarbeid om lokale prosjekter
- Gjennomføring av driftsoppgaver som kommunen har ansvar for
- Frivillig supplement til/samarbeid om driftsoppgaver som kommunen har ansvar for
- Partnerskap
- Annet, vennligst spesifiser__

38f. Hvilke former for samarbeid har kommunen med næringslivet? *Sett kryss ved alle aktuelle alternativer.*

- Utvalg/råd/styre og/eller komité
 Ad hoc/ uformelt enkeltsakssamarbeid
 Medvirkning, f.eks i planprosesser
 Samarbeid om lokale prosjekter
 Gjennomføring av driftsoppgaver som kommunen har ansvar for
 Partnerskap
 Annet, vennligst spesifiser _____

39a. Har kommunen arrangert rådgivende folkeavstemming(er) i løpet av de siste fire årene (altså i 2004 eller senere)?

- Nei (Gå videre til spm 40a)
 Ja

39b. Vennligst oppgi hvilke(t) år folkeavstemningen ble arrangert, og hva den gjaldt:

År:

Folkeavstemningen gjaldt:

|__|__|__|__|

|__|__|__|__|

|__|__|__|__|

40a. Er det fremmet innbyggerinitiativ i kommunen i løpet av de siste fire årene (altså i 2004 eller senere)?

- Nei (Gå videre til spm 41)
 Ja

40b. Vennligst oppgi hvor mange innbyggerinitiativ som er blitt fremmet fra og med 2004, og hvor mange av disse som er blitt behandlet:

Antall fremmet |__|__|__|

Antall behandlet |__|__|__|

Del IV Konkurransesponering/bruk av markedsmekanismer

Nå følger et spørsmål om kommunen har innført ulike former for konkurransesponering/bruk av markedsmekanismer på ulike tjenesteområder. Vi er interessert i følgende former for konkurransesponering/bruk av markedsmekanismer:

A: Konkurransesetting: Med konkurransesetting mener vi kjøp av tjenester i åpen anbudskonkurranse eller kjøp ved forhandlinger. Det vil si at det arrangeres en åpen 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

B: Interne kontrakter: Med interne kontrakter mener vi at kommunen etablerer en intern driftskontrakt med kommunens egen tjenesteenheter. Det blir skilt mellom forvaltnings- og driftsoppgaver i organisasjonen. Virksomheten for denne tjenesten får sine inntekter gjennom fakturering av øvrig virksomhet (intern fakturering)

C: "Sammenliknbare data" (benchmarking): Med "sammenliknbare data" (benchmarking) mener vi systematisk sammenstilling av ulike virksomhetsinformasjon for å måle prestasjoner i egen virksomhet med seg selv over tid, eller med andre tilsvarende virksomheter/ kommuner med tanke på læring og forbedring.

D: "Målestokkonkurranse" (benchmarking): Med "målestokkonkurranse" mener vi systematisk sammenstilling av data som i C ovenfor, men som i tillegg innebærer at tildeling av økonomiske rammer til virksomheten skjer ved hjelp av systematisk sammenlikning med tilsvarende virksomhet

E: Friere brukervalg: 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

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

G: Innsats- eller stykkprisbasert finansiering: 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

H: Bestiller-utførermodell: Med bestiller-utfører modell mener vi at det er innført et tydelig organisatorisk skille mellom de enheter som definerer omfang og kvalitet og bestiller/ tildeler tjenester og de enhetene som produserer og leverer tjenestene.

41. På hvilke områder er ulike former for konkurranseutsetting/bruk av markeds mekanismer innført? *Du kan sette flere kryss.* Du skal krysse av uansett hvordan oppgavene ivaretas (dvs. både hvis oppgaven gjennomføres innenfor egen driftsorganisasjon eller gjennom interkommunalt samarbeid, jfr. spm 25).

	A: Konkurranseutsetting	B: Interne kontrakter	C: "Sammenliknbare data" (benchmarking)	D: "Målestokk konkurranse" (benchmarking)	E: Friere brukervalg	F: Offentlig-privat samarbeid (OPS)	G: Innsats- eller stykkprisbasert finansiering	H: Bestiller-utførermodell
Ikke på noen områder	<input type="checkbox"/>	<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"/>							
Administrative tjenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>
Grunnskole/undervisning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aktivitetstilbud for barn og unge	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Institusjonsbasert pleie og omsorg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pleie- og bistand i hjemmet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Boligbygging og boligutleie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Drift og vedlikehold av kommunale veier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Vannforsyning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Renovasjonstjenester	<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"/>
Kino og kulturhus	<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 bygninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>

Drift og vedlikehold av anlegg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annet, vennligst spesifiser:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annet, vennligst spesifiser:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Til sist følger noen få spørsmål om NAV-reformen, som ledd i Norges Forskningsråds evaluering av reformen. Professor Anne-Lise Fimreite, Rokkansenteret, leder evalueringen. Kontaktperson for spørsmålene er forsker Lars Monkerud, BI, tlf. 46410589.

NAV 1: Når åpnet/åpner NAV-kontoret i kommunen?

Har åpnet (angi måned og år): _____
 Åpner (angi år og første/andre halvår) (Gå deretter til spm. NAV7)

NAV 2: Hadde kommunens sosialkontor ansvar for noen av de følgende kommunale tjenester (tiltak) før NAV-kontoret ble opprettet? Med sosialkontor mener vi den enhet som hadde ansvar for tildeling av ulike former for sosialstøtte (herunder økonomisk sosialhjelp) og generell rådgivning (herunder arbeidet med individuell plan).

- Barneverntiltak
- Tiltak for flyktninger og innvandrere
- Tiltak for rusmisbrukere og/eller personer med psykiske lidelser
- Arbeids- og aktiviseringstiltak
- Boligtiltak
- Administrasjon av Husbankens ordninger

NAV 3: Hvordan er ledelsen av NAV-kontoret organisert?

- Enhetlig administrativ ledelse
 - Enhetlig faglig og administrativ ledelse
 - Todelt ledelse (gå videre til spm NAV5)
 - Annet, vennligst spesifiser:
- _____

NAV 4: Kommer lederen fra kommune eller stat?

- Lederen er kommunalt ansatt
- Lederen er statlig ansatt
- Annen bakgrunn

NAV 5: Hvilke sosiale tjenester er lagt til NAV-kontoret?

- Barnevern
 - Tiltak for flyktninger (flyktingetjeneste)
 - Tiltak for rusmisbrukere
 - Boligtiltak
 - Psykiatritiltak
 - Støttekontakt
 - Individuell plan etter helse- og sosiallovgivningen
 - Gjeldsrådgivning
 - Tiltakskonsulent - arbeidstrening/kvalifiseringstiltak
 - Annet, vennligst
- spesifiser: _____

NAV 6: Er NAV-kontoret samlokalisert med andre kommunale tjenester?

- Ja; i så fall hvilke: _____
- Nei

NAV 7: Skal bare besvares av kommuner som ikke har opprettet NAV-kontor. Har kommunens sosialkontor ansvar for noen av de følgende kommunale tjenester (tiltak)? Med sosialkontor mener vi den enhet som har ansvar for tildeling av ulike former for sosialstøtte (herunder økonomisk sosialhjelp) og generell rådgivning (herunder arbeidet med individuell plan).

- Uaktuelt, har åpnet NAV-kontor
- Barneverntiltak
- Tiltak for flyktninger og innvandrere
- Tiltak for rusmisbrukere og/eller personer med psykiske lidelser
- Arbeids- og aktiviseringstiltak
- Boligtiltak
- Administrasjon av Husbankens ordninger

**Du er nå ferdig med spørreskjemaet. Takk for
hjelpen!**