



Sissel Hovik og Inger Marie Stigen

# KOMMUNAL ORGANISERING 2004

Redegjørelse for kommunal- og  
regionaldepartementets  
organisasjonsdatabase

NOTAT  
2004:124

**Tittel:** **Kommunal organisering 2004.**  
Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase.

**Forfatter:** Sissel Hovik og Inger Marie Stigen

**NIBR-notat:** 2004:124

**ISSN:** 0801-1702  
**ISBN:** 82-7071-503-4

**Prosjektnummer:** O-1915  
**Prosjektnavn:** Database for kommunale organisasjonsdata

**Oppdragsgiver:** Kommunal- og regionaldepartementet

**Prosjektleder:** Sissel Hovik

**Referat:** Notatet gir en oversikt over hovedtrekkene ved organisasjons- og arbeidsformer i kommunene og fylkeskommunene per 2004. Opplysningene bygger på en spørreundersøkelse til alle landets kommuner og fylkeskommuner gjennomført i begynnelsen av 2004. Disse sammenlignes med data fra tilsvarende undersøkelser gjennomført i 1995, 1996 og 2000. En hovedkonklusjon er at omfanget av organisasjonsendringer i kommunesektoren er betydelig og økende. Administrativt innfører stadig flere kommuner flat struktur, mens det på den politiske sida synes å være økende mangfold i organisasjonsformene som velges.

**Sammendrag:** Norsk

**Dato:** Oktober 2004

**Antall sider:** 187 inkl. vedlegg

**Utgiver:** Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern  
0313 OSLO

**Vår hjemmeside:** Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2004

---

# Forord

I St.meld. nr. 23 (1992–93) ”Om forholdet mellom staten og kommunene” gikk regjeringen inn for å utvikle en mer systematisk rapportering fra kommunene og fylkeskommunene. Ett av flere tiltak var utvikling og oppbygging av en database for kommunale og fylkeskommunale organisasjonsdata. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har hatt ansvaret for arbeidet med å utvikle Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase.

I dette notatet rapporteres data om organisasjons- og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner i 2004. Tre tidligere NIBR-notater beskriver tilsvarende forhold i 1995 (se Johnsen 1996), 1996 (se Gravdahl og Hagen 1997) og 2000 (se Vabo og Stigen 2000). Dataene fra alle de fire undersøkelsene er gjort offentlig tilgjengelige via Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) i Bergen. Data fra 2004 foreligger også i en internettversjon utarbeidet av Vestlandsforskning, som er tilgjengelig via Odin (<http://odin.dep.no/krd>). Data fra de tidligere undersøkelsene er også tilgjengelig via Odin. Både forskere og praktikere oppfordres til å gjøre seg bruk av Organisasjonsdatabasen.

Ved utarbeidelsen av spørreskjemaet i 2004 hadde vi diskusjonsmøter med deltakere fra flere norske kommunalforskningsmiljøer, i tillegg til representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet og Kommunenes Sentralforbund. Alle involverte skal ha stor takk for velvillighet og faglig innsats.

Signy Irene Vabo var prosjektleder for Organisasjonsdatabasen fram til 1. januar 2004. Da overtok Sissel Hovik prosjektlederansvaret. Inger Marie Stigen har vært prosjektmedarbeider på prosjektet. Sentio AS har, på oppdrag fra NIBR, hatt ansvar for den praktiske siden ved datainnsamlingen. Torunn Hjorthol har vært engasjert av NIBR som prosjektassistent for å kvalitetssikre data.

Oslo, september 2004

Hilde Lorentzen  
Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt .....	4
Figuroversikt .....	9
Sammendrag .....	10
Sammendrag .....	10
1 Innledning .....	13
1.1 Metode .....	15
2 Politisk organisering .....	16
2.1 Politiske organisasjonsendringer – et overblikk .....	16
2.2 Valgordning ved konstituering av formannskap/ kommuneråd og fylkesutvalg/fylkesråd .....	18
2.3 De øverste politiske organene – størrelse, arbeidsmåte og funksjon .....	19
2.3.1 Størrelse, møtehyppighet, antall saker og spørsmål/ interpellasjoner .....	19
2.3.2 Myndighet og arbeidsoppgaver .....	23
2.4 Utvalgs- og komitéorganiseringen .....	28
2.4.1 Modellvalg .....	28
2.4.2 Ivaretaking av enkelte sakstyper .....	34
2.4.3 Ivaretakelse av klientsaker .....	36
2.4.4 Gjennomgående representasjon .....	37
2.5 Lokale utvalg – omfang rekrutteringsmåte og myndighet .....	38
2.6 Delegasjon fra politikerne til administrasjonen – og videre nedover i administrasjonen .....	41
2.7 Organisering av budsjettprosessen .....	47
2.8 Frikjøp av politikere – hel- og deltidspolitikere .....	49
2.9 Representasjon etter kjønn .....	52
2.9.1 Kvinneandelen i de øverste politiske organene .....	53
2.9.2 Kvinneandel i overordnede kommunale utvalg eller komiteer .....	54
2.10 Oppsummering .....	56
3 Administrativ organisering .....	58
3.1 Administrative organisasjonsendringer – et overblikk .....	58
3.2 Organisering av den administrative toppledelsen .....	59
3.3 Tjenester i distrikt .....	66
3.4 Arbeidsformer, rapportering og kvalitetssikring .....	68
3.5 Personalpolitikk og partssammensatte utvalg .....	73
3.5.1 Personalpolitiske tiltak .....	73
3.5.2 Partssammensatte utvalg .....	78
3.6 Oppsummering .....	78
4 Kommunal oppgaveløsning - organisering og konkurranseeksponering .....	80
4.1 Organisering av kommunal oppgaveløsning .....	80
4.1.1 Innledning .....	80

---

4.1.2	Ulike måter kommunene ivaretar sine oppgaver på.....	80
4.1.3	Interkommunalt samarbeid.....	84
4.2	Konkurranseskonsponering / bruk av markedsmekanismer.....	86
4.2.1	Omfang av konkurranseskonsponering / bruk av markedsmekanismer.....	87
4.2.2	Hvilke tjenestoområder er mest konkurranseskonsponert?.....	98
4.3	Oppsummering.....	100
5	Informasjonsvirksomhet og alternative deltakelsesmuligheter.....	102
5.1	Kommunenes informasjonsarbeid.....	102
5.2	Ordninger for formell deltakelse fra befolkningsgrupper.....	110
5.3	Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.....	112
5.4	Driftsstyrer med representasjon fra brukere.....	113
5.5	Folkeavstemninger 2000 – 2003.....	114
5.6	Oppsummering.....	115
6	Kontroll og klager.....	117
6.1	Innledning.....	117
6.2	Kontrollutvalgets virksomhet.....	117
6.3	Intern klagebehandling.....	120
6.4	Oppsummering.....	122
7	Oppsummering.....	123
	Litteratur.....	129
	Vedlegg 1 Dokumentasjon av 2004-undersøkelsen.....	132
	Vedlegg 2 Svarfordeling etter kommunestørrelse.....	147
	Vedlegg 3 Spørreskjema til kommunene.....	165

## Tabelloversikt

Tabell 2.1	Gjennomførte og planlagte* endringer i kommunenes politiske organisering 2004, sammenlignet med tilsvarende endringer rapportert i 2000. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [276,354] 2004: N ∈ [206,318].....	16
Tabell 2.2	Valgordning ved konstituering av formannskap/kommuneråd og fylkesutvalg/fylkesråd, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). Kommuner: 2000: N=358. 2004:N=336. Fylkeskommuner: 2000: N=18. 2004:N=14 .....	18
Tabell 2.3	Antall kommunestyrerepresentanter, antall formannskapsmedlemmer og andel formannskapsmedlemmer 1991 – 1995, 1995 – 1999, 1999 – 2003 og 2003 - 2007. Gjennomsnitt, maksimum og minimum. 1991 – 1995: N= 432, 1995 – 1999: N=435, 1999 – 2003: N=435. 2003 – 2007: N ∈ [340, 434]. .....	19
Tabell 2.4	Antall møter i kommunestyre og formannskap/byråd 1995, 1999 og 2003. Gjennomsnitt (N i parentes).....	20
Tabell 2.5	Antall saker i kommunestyre og formannskap/byråd 1995, 1999 og 2003. Gjennomsnitt (N i parentes).....	21
Tabell 2.6	Antall interpellasjoner i kommunestyrene 1999 og 2003, unntatt Oslo i 1999 og Oslo og Bergen i 2003. Gjennomsnitt (N i parentes).....	21
Tabell 2.7	Antall fylkestingsrepresentanter, antall fylkesutvalgsmedlemmer og andel fylkesutvalgsmedlemmer 1991 – 1995, 1995 – 1999, 1999 – 2000, 2003 - 2007. Gjennomsnitt, maksimum og minimum (N i parentes).....	22
Tabell 2.8	Antall møter i fylkesting og fylkesutvalg/fylkesråd 1995, 1999 og 2003. Gjennomsnitt, maksimum og minimum (N i parentes).....	23
Tabell 2.9	Antall saker i fylkesting og fylkesutvalg/fylkesråd 1995,1999 og 2003. Gjennomsnitt, maksimum og minimum.(N i parentes).....	23
Tabell 2.10	Omfanget av delegert myndighet fra kommunestyret til andre politiske organ, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).2000: N=367; 2004: N=328.....	24
Tabell 2.11	Endringer i formannskapets oppgaver og funksjon 1991 – 1995, 1995 – 1999 og 1999-2003. 1991-1995: Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 1995-1999 og 1999-2003: Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes).....	25
Tabell 2.12	Formannskapets rolle i det politiske styringssystemet, 2000 og 2004. Kun kommuner med formannskapsmodell. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).2000: N=331; 2004: N=328 .....	25
Tabell 2.13	Formannskapets myndighet til å fatte endelige beslutninger, 2000 og 2004 Kun kommuner med formannskapsmodell. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).2000: N=340; 2004: N=328.....	26
Tabell 2.14	Omfanget av delegert myndighet fra fylkestinget til andre politiske organ, 2000. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes) .....	26

Tabell 2.15	Endringer i fylkesutvalgets oppgaver og funksjon 1995 – 1999, 1999-2003. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes).....	27
Tabell 2.16	Fylkesutvalgets rolle i det politiske styringssystemet. Kun fylkeskommuner med formannskapsmodell, 2000 og 2004 Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes) .....	27
Tabell 2.17	Fylkesutvalgets myndighet til å fatte endelige beslutninger, 2000 og 2004.. Kun fylkeskommuner med formannskapsmodell. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes).....	27
Tabell 2.18	Organisering av kommunale utvalg og komiteer 1992, 1996, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).....	30
Tabell 2.19	Organisering av fylkeskommunale utvalg og komiteer 1992, 1996, 2000 og 2004. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes) .....	33
Tabell 2.20	Om saksfeltet ivaretas av et eget politisk utvalg eller ikke 2004. Prosent kommuner der saksfeltet ivaretas på ulike måter. $N \in [291,306]$ .....	34
Tabell 2.21	Om saksfeltet ivaretas av et eget politisk utvalg eller ikke 2004. Prosent fylkeskommuner der saksfeltet ivaretas på ulike måter. Absolutte tall i parentes. $N \in [14, 15]$ .....	35
Tabell 2.22	Ivaretagelse av ulike klientsaker 2004. Andel kommuner der saksfeltet ikke ivaretas politisk, der det ivaretas av et eget utvalg og der det ivaretas sammen med andre saker (prosentfordeling). $N \in [293, 294]$ .....	36
Tabell 2.23	Gjennomgående representasjon – kommuner med gjennomgående representasjon i alle eller de fleste overordnede utvalg eller komiteer i 1996, 2000 og 2004. Andel kommuner. ....	37
Tabell 2.24	Gjennomgående representasjon – fylkeskommuner med gjennomgående representasjon i alle eller de fleste overordnede utvalg eller komiteer i 1996, 2000 og 2004. Andel fylkeskommuner. ....	38
Tabell 2.25	Typer lokale utvalg og samarbeid med slike, 2000. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: $N=139$ ; 2004: $N=143$ .....	39
Tabell 2.26	Rekrutteringsmåte til lokale utvalg, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: $N=52$ ; 2004: $N=44$ .....	40
Tabell 2.27	Involvering av lokale utvalg på ulike områder, 2000 og 2004. Antall kommuner. 2000: $N \in [31,50]$ , 2004: $N \in [37,41]$ .....	41
Tabell 2.28	Delegasjon til kommuneadministrasjonen i budsjettsaker 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: $N \in [24,360]$ . 2004: $[34,328]$ . ....	42
Tabell 2.29	Delegasjon til kommuneadministrasjonen i personal- og organisasjons-saker, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: $N \in [14,363]$ 2004: $N \in [27,329]$ .....	44
Tabell 2.30	Delegasjon til fylkesadministrasjonen i budsjettsaker 2000 og 2004. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes). 2000: $N \in [4/18]$ . 2004: $[6,14]$ . ....	45
Tabell 2.31	Delegasjon til fylkesadministrasjonen i personal- og organisasjonssaker, 2000 og 2004. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes). 2000: $N \in [3/18]$ 2004: $N \in [1/14]$ .....	46
Tabell 2.32	Organisering av de siste fasene i årsbudsjettprosessen i kommunene 1991 – 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). $N \in [288, 359]$ . ....	48
Tabell 2.33	Organisering av de siste fasene av årsbudsjettprosessen i fylkeskommunene 1991 – 2000. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes).....	49
Tabell 2.34	Andel deltids- og heltidspolitikere i kommunene 1996, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 1996:372, 2000: $N=372$ , 2004: $N=347$ .....	51

Tabell 2.35	Andel deltids- og heltidspolitikere i fylkeskommunene 1996, 2000 og 2004. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes) .....	52
Tabell 2.36	Kvinneandel i kommunestyre og formannskap 1991 – 1995, 1995 – 1999, 1999 – 2003 og 2003 - 2007. Gjennomsnitt, minimum og maksimum. N ∈ [336,435] .....	53
Tabell 2.37	Kvinneandel i fylkesting og fylkesutvalg 1991 – 1995, 1995 – 1999, 1999 – 2003 og 2003 - 2007. Gjennomsnitt, minimum og maksimum. N ∈ [13,18] .....	53
Tabell 2.38	Kvinneandelen i utvalgene/komiteene i kommunene i 1996, 2000 og 2004.....	54
Tabell 2.39	Kvinneandel i utvalgene/komiteene avhengig av om kommunestyrerepresentanter ivaretar alle verv i utvalget/komiteen eller ikke i 1996, 2000 og 2004.....	55
Tabell 2.40	Kvinneandelen i utvalgene/komiteene i fylkeskommunene i 1996, 2000 og 2004.....	55
Tabell 2.41	Kvinneandel i utvalgene/komiteene avhengig av om fylkestingsstyrerepresentanter ivaretar alle verv i utvalget/komiteen eller ikke i 1996, 2000 og 2004.....	55
Tabell 3.1	Gjennomførte og planlagte* endringer i kommunenes administrative organisering. 2004, sammenlignet med tilsvarende endringer rapportert i 2000. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N= 354. 2004: N=30958	
Tabell 3.2	Hvor mange faktiske ledernivåer det er mellom administrasjonssjefs-/rådmannsnivået og lederne for de utøvende tjenestene. 2004. Prosent (N) .....	60
Tabell 3.3	Antall administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefs/rådmannsnivået. Min, Max og gjennomsnitt. 2000: N=359 2004: N=330 .....	60
Tabell 3.4	Typer administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefs-/rådmannsnivået. 2004. Prosent (N) .....	61
Tabell 3.5	Medlemmer av administrasjonssjefens/rådmannens indre ledergruppe. 2004. Prosent (N) .....	61
Tabell 3.6	Kommunaldirektørenes/kommunalsjefenes/ass rådmenns ansvarsområder. 2004. Prosent (N) .....	62
Tabell 3.7	Organisering av stabs- og støttefunksjoner (personal, økonomi, IKT, planlegging). 2004. Prosent (N) .....	62
Tabell 3.8	Hvor mange faktiske ledernivåer det er mellom administrasjonssjefs-/fylkesrådmannsnivået og lederne for de utøvende tjenestene. 2004. Prosent (N) .....	64
Tabell 3.9	Antall administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefs/fylkesrådmannsnivået. Min, Max og gjennomsnitt. 2000:N=18. 2004: N=13 .....	64
Tabell 3.10	Typer administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefs-/fylkesrådmannsnivået. 2004. Prosent (N).....	64
Tabell 3.11	Medlemmer av administrasjonssjefens/fylkesrådmannens indre ledergruppe. 2004. Prosent (N) .....	65
Tabell 3.12	Kommunaldirektørenes/kommunalsjefenes/ass fylkesrådmenns ansvarsområder. 2004. Prosent (N) .....	65
Tabell 3.13	Organisering av stabs- og støttefunksjoner (personal, økonomi, IKT, planlegging). 2004. Prosent (N) .....	66
Tabell 3.14	Andel kommuner som har distriktsinndelt ulike tjenesteområder 1996, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 1996: N=372, 2000: N=372, 2004: N=347. ....	66



Tabell 3.15	Ulike arbeids- og rapporteringsformer og kvalitetssikringstiltak innført i kommunene, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [356, 361] 2004: N ∈ [309,337].....	68
Tabell 3.16	Forekomst av servicetorg og innføring av elektronisk informasjonsutveksling og saksbehandling. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: N ∈ [335-340].....	70
Tabell 3.17	Ulike arbeids- og rapporteringsformer og kvalitetssikringstiltak innført i fylkeskommunene, 2000 og 2004.. Prosentandeler (totalt antall og absolutte tall i parentes).2000: N ∈ [17,18] 2004: N ∈ [14,15].....	71
Tabell 3.18	Forekomst av elektronisk informasjonsutveksling og saksbehandling. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes). .....	72
Tabell 3.19	Ulike tiltak i kommunene som kan relateres til personalforvaltning/ utvikling av menneskelige ressurser, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes) 2000: N ∈ [361,365] 2004: N ∈ [335,340] .....	75
Tabell 3.20	Ulike tiltak i fylkeskommunene som kan relateres til personalforvaltning/ utvikling av menneskelige ressurser, 2000 og 2004. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes).....	77
Tabell 4.1	Kommunenes ivaretagelse av utvalgte oppgaver 2004. (Aritmetisk gjennomsnitt). N∈ [149, 298] .....	81
Tabell 4.2	Fylkeskommunenes ivaretagelse av utvalgte oppgaver 2004 (Aritmetisk gjennomsnitt). N∈ [7, 11] .....	83
Tabell 4.3	Prosent kommuner som ivaretar følgende oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid. ....	85
Tabell 4.4	Antall fylkeskommuner som ivaretar følgende oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid (Antall fylkeskommuner som har besvart delspørsmålene varierer mellom 10 og 15). ....	86
Tabell 4.5	Om kommunene benytter eller har vurdert konkurranseeksponering / bruk av markedsmekanismer på sine tjenesteområder i 2004. Prosentandel (absolutte tall i parentes). N=333.....	88
Tabell 4.6	Om kommunene har innført eller vurdert innført hver av følgende metoder for konkurranseeksponering / bruk av markedsmekanismer. Prosentandel (absolutte tall i parentes). N=331.....	89
Tabell 4.7	Antall kommuner som har innført hver av følgende metoder for konkurranseeksponering / bruk av markedsmekanismer på følgende tjenesteområder. Absolutte tall. N=331.....	91
Tabell 4.8	Servicedeklarasjoner, brukergarantier og informasjon fra brukere av kommunale tjenester 1999 og 2003/2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N∈ [333, 356], 2004: N∈ [322, 337]. .....	93
Tabell 4.9	Om fylkeskommunene benytter eller har vurdert konkurranseeksponering/ bruk av markedsmekanismer på sine tjenesteområder i 2004. Prosentandel (absolutte tall i parentes). N=14.....	95
Tabell 4.10	Om fylkeskommunene har innført eller vurdert innført hver av følgende metoder for konkurranseeksponering/ bruk av markedsmekanismer. Absolutte tall. N=14.....	96
Tabell 4.11	Antall fylkeskommuner som har innført hver av følgende metoder for konkurranseeksponering / bruk av markedsmekanismer på følgende tjenesteområder. Absolutte tall. N=14.....	96
Tabell 4.12	Servicedeklarasjoner, brukergarantier og informasjon fra brukere av fylkeskommunale tjenester 1999 og 2003/2004. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes). .....	97

Tabell 4.13	Hvor konkurranseeksponert de ulike kommunale tjenesteområdene er. Prosent kommuner som har innført en eller flere metoder for konkurranseeksponering av det enkelte tjenesteområdet. (Absolutte tall i parentes). N=331 .....	99
Tabell 4.14	Hvor konkurranseeksponert de ulike fylkeskommunale oppgavene er. Antall fylkeskommuner som har innført en eller flere metoder for konkurranseeksponering av den enkelte oppgave. N=14 .....	100
Tabell 5.1	Kommunale tiltak for ekstern informasjon 1996, 1999 og 2003. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 1996: N ∈ [288, 338], 2000: N ∈ [337, 355], 2004: N ∈ [336,343] .....	103
Tabell 5.2	Kommunale tiltak for å skaffe informasjon om ”folkemeningen” på andre måter enn gjennom kommunevalgene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes), aritmetisk gjennomsnitt (minimum-maksimum i parentes). 1996: N ∈ [333, 363], 2000: N ∈ [333, 352], 2004: N ∈ [315, 333] .....	104
Tabell 5.3	Kommunale tiltak for å skaffe informasjon om ”folkemeningen” på andre måter enn gjennom kommunevalgene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [343, 349], 2004: N ∈ [321, 332] .....	105
Tabell 5.4	Fylkeskommunale tiltak for ekstern informasjon 1996, 1999 og 2003. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes) .....	107
Tabell 5.5	Fylkeskommunale tiltak for å skaffe informasjon om ”folkemeningen” på andre måter enn gjennom fylkestingsvalgene. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes), aritmetisk gjennomsnitt (minimum-maksimum i parentes) .....	109
Tabell 5.6	Fylkeskommunale tiltak for å skaffe informasjon om ”folkemeningen” på andre måter enn gjennom fylkestingsvalgene. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes) .....	110
Tabell 5.7	Formelle kommunale organer for deltakelse fra befolkningen. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [324, 362], 2004: N ∈ [304, 332] .....	111
Tabell 5.8	Formelle fylkeskommunale organer for deltakelse fra befolkningen 2000 og 2004. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes) .....	112
Tabell 5.9	Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Omfang av forpliktende samarbeid om næringsutviklingstiltak 2004, prosentandeler (totalt antall og andel i parentes), og antall tiltak, aritmetisk gjennomsnitt (minimum og maksimum i parentes) .....	113
Tabell 5.10	Kommuner som har opprettet driftsstyrer med representasjon fra brukere/foreldre/pårørende, og hvilken beslutningsmyndighet disse har. Prosent kommuner (antall i parentes) N=326 .....	113
Tabell 5.11	Fylkeskommuner som har opprettet driftsstyrer med representasjon fra brukere / foreldre / pårørende innenfor videregående skole, og hvilken beslutningsmyndighet disse har. Prosent (totalt antall og andel i parentes) .....	114
Tabell 6.1	Kommunale kontrollutvalg – sammensetning 1996, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 1996:N=364, 2000: N ∈ [365,372], 2004: N = 342 .....	118
Tabell 6.2	Antall møter, antall saker og hvilke type saker kontrollutvalget behandlet i 2003 (aritmetisk gjennomsnitt, minimum, maksimum og antall enheter) .....	118
Tabell 6.3	Fylkeskommunale kontrollutvalg – sammensetning 1996, 2000 og 2004. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes) .....	119

Tabell 6.4	Antall møter, antall saker og hvilke type saker kontrollutvalget behandlet i 2003 (aritmetisk gjennomsnitt, minimum og maksimum).....	120
Tabell 6.5	Plassering av kommunale klageordninger 1996, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 1996: N=359, 2000: N ∈ 366 – 368, 2004: N = 342. ....	120
Tabell 6.6	Om kommunene har særlige regler for klagehåndtering, og om de gjennomfører systematisk evalueringer av klagenes innhold og klagebehandlingen. Prosentandel. 2000: N ∈ [352, 365], 2004: N ∈ [325, 337] .....	121
Tabell 6.7	Plassering av fylkeskommunale klageordninger 1996, 2000 og 2004. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes). ....	121
Tabell 6.8	Om fylkeskommunene har særlige regler for klagehåndtering, og om de gjennomfører systematisk evalueringer av klagenes innhold og klagebehandlingen. Prosentandel (andel og totalt antall i parentes). ....	122

## Figuroversikt

Figur 2.1	Endret uvalgs-/komitestruktur – antall kommuner 1990-2004 .....	17
Figur 3.1	Administrative organisasjonsendringer – antall kommuner – 1990-2004.....	59

# Sammendrag

*Sissel Hovik og Inger Marie Stigen*

## **Kommunal organisering 2004.**

Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase.

NIBR-notat 2004: 124

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

Hovedkonklusjonen er at det har skjedd betydelige endringer i kommunenes og fylkeskommunenes organisering fra 2000 til 2004. Tidligere undersøkelser avdekket at mens revisjonen i kommuneloven fra 1993 ga støtet til omfattende endringer i organisatoriske forhold på første halvdel av 1990-tallet, så var endringsiveren vesentlig mindre på slutten av 1990-tallet. I de fire første årene av det nye tiåret er endringsiveren igjen stor. Vi observerer både at tidligere utviklingstrender fortsetter på noen områder, mens nye løsninger blir mer vanlig på andre områder. I det videre oppsummeres hovedfunnene fra hvert av kapitlene i notatet.

### **Endringer i politisk organisering: Færre politikere behandler færre saker**

Det blir stadig færre medlemmer i kommunestyrene og fylkestingene. Denne utviklingen som vi har kunnet observere helt fra begynnelsen av 1990-tallet har ikke bare fortsatt i det nye årtusen, den er faktisk forsterket. Parallelt med dette behandler kommunestyre / fylkesting og formannskap / fylkesutvalg stadig færre saker, i stadig færre møter. Antall overordnede utvalg reduseres, og dermed også antall verv som utvalgsmedlemmer.

I løpet av siste periode (fra 1999 til 2003) har mange kommuner gjennomført endringer i overordnet politisk organisering, men innenfor rammen av formannskapsmodellen. Bare Bergen kommune har innført parlamentarisme i denne perioden. Utviklingen bort fra en formålsorganisert hovedutvalgsmodell fortsetter, mens de alternative modellene som velges er mer mangfoldig. Et økende antall kommuner velger å ikke ha noen faste overordnede utvalg, eller kun ett slikt. Få har derimot valgt å etablere ordning med kommunedelsutvalg. For fylkeskommunene synes den parlamentariske modellen å være mer aktuell, per dato har fire fylkeskommuner (ekskl. Oslo) innført parlamentarisme. Fylkeskommunene har valgt å beholde formålsorganiserte utvalg, men da ofte som komitéer uten beslutningsmyndighet.

Kvinneandelen i kommunestyre og fylkesting er fortsatt økende, men den har flatet noe ut de siste to periodene. 42,4 % av fylkestingsmedlemmene er kvinner, mens 35 % av kommunestyremedlemmene er kvinner i perioden 2003-2007. Utviklingen hva angår kvinneandelen i posisjoner oppnevnt av kommunestyrene og fylkestingene er derimot

ikke entydig: Andelen kvinner i formannskap og faste overordnede kommunale utvalg er på samme nivå som i forrige periode, kvinneandelen i fylkesutvalgene er noe redusert, mens andelen i faste overordnede fylkeskommunale utvalg har økt.

I tråd med reduksjonen i antall politiske utvalg og i antall møter / saker i kommunestyre og formannskap, kan vi observere en økt tendens til å delegere ansvaret for både økonomiske saker og personal- og organisasjonssaker til administrasjonssjefen. Økningen er imidlertid ikke dramatisk. En mer tydelig tendens er det at administrasjonssjefen stadig oftere videredelegerer slike fullmakter helt ned til ledere av enkeltvirksomheter og bedrifter, noe som er en følge av den dominerende trenden i administrativ reorganisering som vi kan observere:

### **Endringer i administrativ organisering: Mot flatere strukturer**

Omfanget av administrative organisasjonsendringer har vært betydelig i perioden 2000 til 2004. Utviklingen for kommunenes vedkommende er dessuten entydig, bort fra en organisering i etater / fagavdelinger, over til en flat struktur eller "to-nivå modell", der ledere for de utøvende tjenestene koples direkte opp til administrasjonssjefsnivået, uten et mellomliggende etatsjefsnivå. Dette betyr også at antall enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefen øker, og at administrasjonssjefens kontrollspenn derfor øker. Utviklingen i fylkeskommunene går i samme retning, men er ikke like tydelig. Her, så vel som blant kommunene er det et ikke ubetydelig innslag av "mellommodeller", der enkelte utøvende ledd er direkte koplet til administrasjonssjefen, mens deler er organisert i etater.

Omfanget av distriktsinndeling av den kommunale tjenesteytingen er redusert, noe som trolig er en følge av innføringen av en "to-nivå modell".

### **Nye tiltak for styring, rapportering og vurdering av ansattes prestasjoner**

Kommunene innfører stadig nye målstyrings-, kvalitetssikrings- og resultatrapporterings-tiltak. Målstyring har stått sterkt lenge, det nye er at hver fjerde kommune nå har innført "balansert målstyring". Det er blitt vanlig å rapportere underveis i året til politisk nivå på resultatindikatorer, men bare om lag halvparten av kommunene har fattet politiske vedtak om kvalitetskrav til tjenestene, eller måler tjenestene systematisk i forhold til disse kravene. Formalisering av interne bestillinger, og skille mellom bestiller og utfører-funksjonen, er mindre utbredt enn ulike typer rapporteringstiltak. Her ser det heller ikke ut til å være nevneverdig økning siden forrige registrering i 2000.

Kommunene tar også i bruk flere tiltak for å måle og belønne prestasjoner blant de ansatte. Ni av ti kommuner har mulighet for fleksibel lønnsfastsetting, men kun en femtedel av kommunene ansetter ledere på kontrakt med resultatkrav, eller benytter åremålskontrakter. Prestasjonslønn er først og fremst knyttet opp til individuelle, ikke avdelings- eller fagenheters-, prestasjoner. Mønsteret er i all hovedsak det samme i fylkeskommunene.

### **Kommunal oppgaveløsning – begrenset konkurranseeksponering**

De fleste kommunale oppgaver ivaretas i sin helhet eller i det alt vesentlige gjennom kommunens egen driftsorganisasjon. Unntaket er enkelte tekniske tjenester og støttefunksjoner der interkommunale løsninger er utbredt, som renovasjon og delvis innkjøp, eller tjenester som i dominerende grad blir ivaretatt gjennom kjøp fra private aktører, som vegvedlikehold/snøbrøyting og prosjektering. De individbaserte tjenestene blir i all hovedsak ivaretatt gjennom egen driftsorganisasjon. Et tilsvarende mønster finner vi for fylkeskommunene.

60 % av kommunene oppgir å benytte konkurranseeksponeringsmetoder, og ytterligere 8 % har politiske vedtak om å vurdere å innføre slike. Konkurranseutsetting (anbudskonkurranse) er den klart mest vanlige metoden for konkurranseeksponering, tatt i bruk av 54 % av kommunene. Dette begrenser seg imidlertid stort sett til enkelte tekniske tjenester som veg og renovasjon. Innenfor omsorgs- og oppveksttjenestene begrenser konkurranseeksponeringen seg som oftest til benchmarking forstått som ”sammenlignbare data”, et tiltak 26 % av kommunene har innført. Lite tyder på at antallet kommuner som har tatt i bruk slike metoder har økt siden 2000, men omfanget er i noen grad utvidet til å omfatte mindre gjennomgripende tiltak som ”sammenlignbare data” overfor individbaserte tjenester. Fylkeskommunene har kommet noe lengre i prosessen med å innføre konkurranseeksponeringsmetoder enn kommunene.

Kommunenes og fylkeskommunenes bruk av servicedeklarasjoner og brukergarantier har derimot økt betydelig. For kommunenes del gjelder dette særlig servicegarantier, som både langt flere har innført og på et bredere spekter av tjenestene enn hva tilfellet var i 2000.

### **Informasjon og deltakelse: Nye metoder tas i bruk**

Når det gjelder tiltak for å informere innbyggerne om kommunale beslutninger og tilbud, er det en klar tendens til at tradisjonelle tiltak erstattes med internettbaserte informasjons- og kommunikasjonstiltak. Tiltak for bruk av internett for å skaffe seg informasjon om folks meninger er derimot mindre utbredt.

Kommunene, men særlig fylkeskommunene, benytter både formelle og uformelle kanaler for kontakt med næringsliv, frivillige organisasjoner og interessegrupper. De aller fleste fylkeskommunene rapporterer dessuten å ha inngått forpliktende samarbeid med næringslivet og enkeltkommuner og næringsutvikling. De er svært aktive i sin rolle som regional utviklingsaktør. Innslaget av mer uformelle, governancebaserte nettverksrelasjoner mellom kommuner/fylkeskommuner og næringsliv/organisasjoner ser ut til å være økende.

### **Kontroll og klager**

Kommunenes og fylkeskommunenes kontrollutvalg er nesten utelukkende bemannet av politikere, ofte tidligere kommunestyre-/fylkestingsrepresentanter, men det er heller ikke uvanlig at nåværende kommunestyre-/fylkestingsrepresentanter er med. Klagebehandlingen ivaretas like ofte av en særskilt klagenemnd, som av formannskap /fylkesutvalg. Det er svært få kommuner og fylkeskommuner som har regler for klagehåndtering ut over lovens krav, eller som foretar systematiske evalueringer av klagenes.

# 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 og den andre i 2000. Dette notatet presenterer data fra fjerde runde med innhenting av data til KRDs organisasjonsdatabase, gjennomført i januar til april 2004. 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.

Dette notatet rapporterer resultatene fra 2004-undersøkelsen. Der det foreligger sammenlignbare tall for tidligere års undersøkelser, er tallene for 1996 og 2000 tatt med. I den grad resultater fra 1995-undersøkelsen modifierer bildet av et utviklingsforløp, tas

dette inn i teksten. Det er hovedtrekkene i norske kommuners og fylkeskommuners organisasjonsformer slik disse ble rapportert i 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. Tallene som er samlet inn de enkelte årene er derfor ikke alltid direkte sammenlignbare. I dette notatet tar vi utgangspunkt i opplysningene som er registrert i spørreundersøkelsen fra 2004, og bare tidligere registrerte data som kan sammenlignes med disse er tatt med. For en beskrivelse av utviklingen fram til 2000 på områder som ikke er fulgt opp i 2004, se Vabo og Stigen 2000.

De tre foregående undersøkelsene ble rapportert henholdsvis av Johnsen (1996), Gravdahl og Hagen (1997) og Vabo og Stigen (2000). Hovedkonklusjonen fra de to første undersøkelsene var at mange kommuner valgte å utsette planlagte endringer til etter kommunevalget i 1995. Selv om endringene når det gjaldt iverksettelse (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. Den nye 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.

En overordnet problemstilling for undersøkelsen fra 2004, som rapporteres i dette notatet, er om stagnasjonen i endringstakten har fortsatt, eller om vi igjen står overfor økt omfang av omorganiseringer. Og; representerer de endringene som gjennomføres nå nye løsningsformer, eller er det ”mer av samme medisin” som tidligere. Utfordringene for kommunesektoren knyttet til både produktivitet og effektivitet, samt til politisk engasjement og legitimitet er fortsatt til stede i aller høyeste grad. I hvilken grad søkes effektivitetsutfordringene løst gjennom innføring av flatere administrative strukturer (av-hierarkisering), økt konkurranseutsetting og/eller økt interkommunalt samarbeid? I hvilken grad innfører kommunene metoder for å styrke det deliberative demokratiet? I hvilken grad prøver de å utnytte mulighetene som ligger i IKT til å styrke det lokalpolitiske engasjementet?

Også denne gangen har vi inkludert et eget vedlegg (Vedlegg 2) hvor kommunenes svar på de ulike spørsmålene er splittet opp i forhold til kommunestørrelse. Vi har benyttet samme intervaller for inndeling av kommunene som Kommunal Monitor fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Det vil si at kommuner med en befolkning opptil 3.000 innbyggere per 1.1.2000 er regnet som små, kommuner med innbyggertall mellom 3.000 – 9.000 som mellomstore og de med over 9.000 innbyggere som store. Fordelingen i forhold til kommunestørrelse er å betrakte som et rent servicetilbud overfor kommunene, og er ikke systematisk kommentert i notatet for øvrig.



Etter at vi har redegjort for de viktigste metodiske spørsmålene knyttet til innsamlingen av dataene for 2004, 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 organiseringen av kommunenes og fylkeskommunenes oppgaveløsning og bruk av konkurranseeksponering. Kommunenes og fylkeskommunenes informasjonsvirksomhet og innbyggernes alternative deltakelsesmuligheter presenteres deretter i et eget kapittel. 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 av fire spørreskjemaundersøkelser – fra 1995, 1996, 2000 og 2004. Data fra alle disse er tilgjengelige fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) i Bergen. Data fra 2004 foreligger også i en internettversjon utarbeidet av Vestlandsforskning, som er tilgjengelig via Odin (<http://odin.dep.no/krd>). Data fra de tidligere undersøkelsene er også tilgjengelig via Odin.

## 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 fire undersøkelsene. Når det gjelder undersøkelsen i 2004, så ble spørreskjema sendt ut til alle landets kommuner og fylkeskommuner i begynnelsen av januar. Kommunene og fylkeskommunene kunne svare enten ved å fylle ut papirversjonen av spørreskjemaet eller ved å fylle ut et elektronisk skjema tilgjengelig via internett. De som ikke hadde svart innen da, ble purret 2. februar. Nok en purring ble sendt ut 1. mars. I april ble det gjennomført en purring over telefon til de kommunene og fylkeskommunene som enda ikke hadde svart. Sluttstrek for innhenting av data ble satt i begynnelsen av mai 2004. De praktiske sidene av undersøkelsen ble gjennomført av Sentio AS, på oppdrag fra NIBR.

Svarprosenten for kommunene er for 2004-undersøkelsen 80, og for fylkeskommunene 83. Dette er noe lavere enn for undersøkelsene fra 1996 og 2000. Spørreundersøkelsen i 2004 var vesentlig mer omfattende enn tidligere år, noe som kan være en viktig årsak til at flere kommuner og fylkeskommuner valgte å ikke besvare undersøkelsen. Hva kommuneundersøkelsen angår, så er frafallet størst i de aller minste kommunene med under 3000 innbyggere. Det varierer imidlertid ikke systematisk med landsdel eller en sentrum - periferidimensjon, slik tilfelle var for undersøkelsene i 2000 og 1996 (jf. Vabo og Stigen 2000:16). Svarprosenten varierer imidlertid en del mellom fylker, jf. vedlegg nr. 1. Den personen som har hatt ansvar for å fylle ut skjemaet har i de aller fleste tilfeller en overordnet, koordinerende stilling i kommunen eller fylkeskommunen.<sup>1</sup> Dermed kan det antas at vedkommende har god oversikt over kommunens organisering.

---

<sup>1</sup> For kommunenes del har rådmannen/administrasjonssjefen (eller assisterende), kontorsjef eller lignende hatt hovedansvaret for å fylle ut skjemaet i 57% av tilfellene, i 11% var det en stabssjef (organisasjonssjef, informasjonssjef, personalsjef, plansjef eller lignende), i 8% politisk sekretær/formannskapssekretær, i 3% en etatssjef, enhetsleder, el.l, i 2% ordfører og i 20% av tilfellene var det en underordnet kontomedarbeider (rådgiver, saksbehandler, kontorfullmektig eller sekretær) (N=332). For fylkeskommunene har fylkesrådmann eller kontorsjef fylt ut skjemaet i seks fylker. I fire fylker har seksjonssjef, fylkesdirektør eller politisk sekretær hatt hovedansvaret for å fylle ut skjemaet, mens informasjonsmedarbeidere eller rådgivere / konsulenter har hatt ansvaret i fem fylkeskommuner.

## 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 utvalgs- og komitéstruktur og etablering av kommunedels-/bydelsutvalg. Resultatet er gjengitt i Tabell 2.1 nedenfor. 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 spørreskjemaet for 2004 ble kommunene bedt om å gjøre rede for eventuelle endringer som ble iverksatt i perioden 2000-2003. Når endringene som er rapportert i 2004-skjemaet sammenlignes med dataene fra 2000, er det således viktig å ha i mente at endringene det er gjort rede for i siste undersøkelse dekker et kortere tidsrom enn det som var tilfelle i rapporteringen i 2000. Ved begge rapporteringene er det i tillegg bedt om en oversikt over planlagte endringer senere i perioden, henholdsvis 2000-2003 og 2004-2007.

Tabell 2.1 *Gjennomførte og planlagte\* endringer i kommunenes politiske organisering 2004, sammenlignet med tilsvarende endringer rapportert i 2000. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [276,354] 2004: N ∈ [206,318]*

	Ingen endring iverksatt eller planlagt		Endring iverksatt		Endring planlagt senere i perioden	
	På 90-tallet	2004	På 90-tallet	2000-2004	1999-2003	2004-2007
Innføring av parlamentarisme	99,0 (293)	99,1 (228)	0,3 (1)	0,4 (1)	0,7 (2)	0,4 (1)
Endring i utvalgs- og komitéstruktur	12,4 (44)	30,8 (98)	83,7 (296)	66,3 (211)	4,0 (14)	2,8 (9)
Etablering av kommunedels-/bydelsutvalg	96,7 (267)	98,1 (202)	2,1 (6)	1,9 (4)	1,1 (3)	0,0 (0)

\* Det ble presisert at endringen ikke skulle oppfattes som planlagt med mindre det forelå konkrete vedtak i kommunen om at endringen skulle skje.

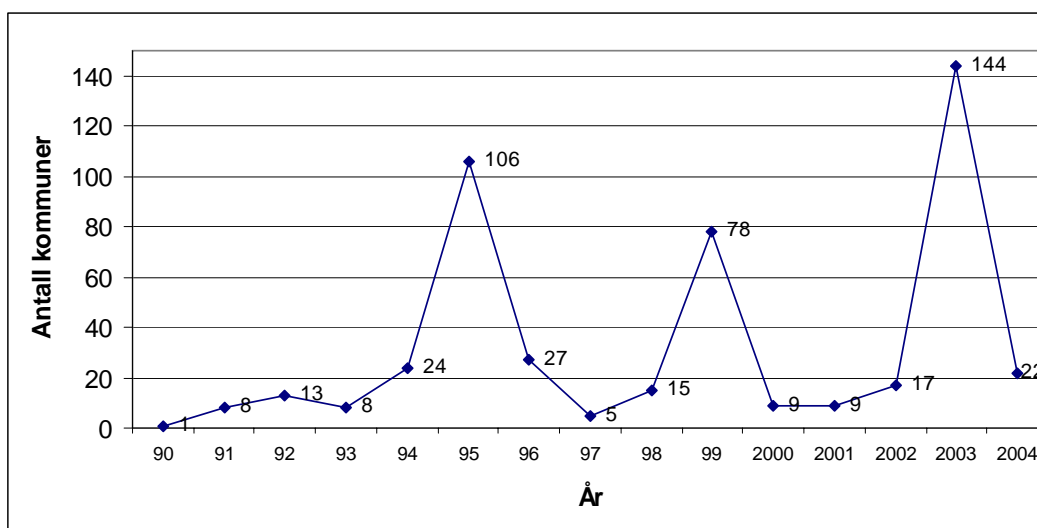
Den parlamentariske styringsmodellen har fremdeles svært liten utbredelse i norske kommunen. Fram til 2002 var Oslo den eneste kommunen som hadde innført parlamentarisme. Dette er registrert i tabellen selv om parlamentarisme ble innført her allerede i 1986. Bergen og Vega kommune oppga i 2000 at de planla å innføre parlamentarisme. I Bergen kommune ble modellen innført fra juni 2000. Denne er registrert i tabellen ovenfor. Leka kommune oppgir at kommunen planlegger overgang til en parlamentarisk styringsmodell senere i perioden 2004-2007. Når det gjelder fylkeskommunene (ikke rapportert i Tabell 2.1), så ble parlamentarisme vedtatt i Nordland fylkeskommune i 1999, og endelig iverksatt i år 2000. Troms fylkeskommune,

Nord-Trøndelag fylkeskommune og Hedmark fylkeskommune innførte parlamentarisme høsten 2003, og er således inne i sin første periode med parlamentarisk styringsmodell.<sup>2</sup>

Desentraliseringen til kommunedels-/ bydelsutvalg i kommunene er også begrenset. 4 kommuner (Drammen, Bergen, Masfjorden og Namsskogan) oppgir at de har etablert kommunedels-/bydelsutvalg i perioden 2000-2003, mens ingen kommuner planlegger slik etablering i løpet av inneværende periode. Men som i 2000 vil vi presisere at rapporteringen av denne typen etablering nok er avhengig av hva som legges i begrepet desentralisering. I dette spørsmålet har vi spurt direkte om kommunedels-/ bydelsutvalg, mens vi i et annet spørsmål, kartlegger kommunenes etablering av lokale utvalg i bred forstand (jf. avsnitt 2.5).

2000-undersøkelsen viste derimot en omfattende reorganiseringsvirksomhet når det gjaldt utvalgs-/komitéstrukturen på 1990-tallet. Denne tendensen har fortsatt inn i det nye årtusenet, med minst like stor styrke. 83,7 % av kommunene rapporterte i 2000 at de hadde gjennomført endringer i utvalgs- og komitéstrukturen i løpet av 90-tallet. I 2004 har hele 66 % av kommunene oppgitt at de har reorganisert utvalgs- og komitéstrukturen i løpet av de fire årene siden forrige rapportering (2000-2003). Dette er også interessant sett i forhold til at bare 4 % av kommunene i år 2000 oppga at de hadde vedtak om å endre utvalgsstrukturen i den aktuelle valgperioden (1999-2003). Endringsaktiviteten ser med andre ord ut til å ha blitt vesentlig større enn planlagt. Som i 2000 spurte vi også når endringen i utvalgs-/komitéstruktur fant sted. Kartleggingen viser i likhet med tidligere kartlegginger (Vabo og Stigen 2000:19) at endringen er knyttet til valget. 144 kommuner oppgir å ha endret utvalgsstrukturen i 2003, mens 22 oppgir at endringen har trådt i kraft i 2004.<sup>3</sup> I Figur 2.1 fremkommer tidspunktene for kommunenes endringer i utvalgs- og komitéstruktur.

Figur 2.1 Endret uvalgs-/komitestruktur – antall kommuner 1990-2004



Utviklingen i fylkeskommunene (ikke rapportert i Tabell 2.1) har vært helt parallell når det gjelder denne typen endring. 13 av de 15 fylkeskommunene som har besvart spørre-

<sup>2</sup> Nord-Trøndelag og Hedmark fylkeskommuner har ikke besvart spørreskjemaet for 2004.

<sup>3</sup> Endringen i 2004 omfatter endringer som er iverksatt fra 1.1.2004.

skjemaet i 2004 oppgir at de endret utvalgs- eller komitéstrukturen i perioden 2000-2004. Av disse har 11 iverksatt endringene i 2003 og tidlig i 2004.

I avsnitt 2.4 redegjøres det nærmere for endringene i utvalgs- og komiteorganisering på kommune- og fylkesnivå.

## 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. Etter lovendring av 10.1.1997 er det adgang til å velge formannskap/fylkesutvalg ved flertallsvalg, men det forutsettes da enstemmighet i kommunestyret/fylkestinget. Hvis ett medlem krever det, må valget holdes som forholdstallsvalg. Et rent flertallsvalg er et valg der det ikke er levert inn noe listeforslag eller bare ett listeforslag blir godkjent. Valget kan imidlertid også gjennomføres på den måten at en valgkomité nedsatt av kommunestyret eller fylkestinget legger fram et forslag til personsammensetning i formannskapet eller fylkesutvalget, såkalt flertallsvalg etter forholdstallsprinsippet (Kommunal- og regionaldepartementet 1999:9).

Tabell 2.2 viser hvilken valgordning som benyttes i kommunene og fylkeskommunene ved konstituering av formannskap/kommuneråd og fylkesutvalg/fylkesråd.

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

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

Tabellen viser at den klassiske måten å velge formannskap/fylkesutvalg på, etter forholdstallsmetoden, dominerer også i 2004. Av de som har besvart spørsmålet er det imidlertid 36 kommuner (11 %) som ved siste valg valgte å danne formannskap etter flertallsvalgmetoden. Fire av fylkene som har svart (29 %) valgte denne ordningen ved konstituering av fylkesutvalg.

## 2.3 De øverste politiske organene – størrelse, arbeidsmåte og funksjon

### 2.3.1 Størrelse, møtehyppighet, antall saker og spørsmål/interpellasjoner

#### Kommunene

I Tabell 2.3 gis en oversikt over utviklingen i antall kommunestyre- og formannskapsrepresentanter siden 1991. Tabellen viser det gjennomsnittlige antall kommunestyremedlemmer og formannskapsmedlemmer i alle kommunestyreperiodene fra 1991 til og med 2003 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 og 2003 - 2007. Gjennomsnitt, maksimum og minimum. 1991 – 1995: N= 432, 1995 – 1999: N=435, 1999 – 2003: N=435. 2003 – 2007: N ∈ [340, 434].*

	1991 – 1995			1995 – 1999			1999 – 2003			2003 - 2007		
	Gjen- nom- snitt	Maksi- mum	Mini- mum	Gjen- nom- snitt	Maksi- mum	Mini- mum	Gjen- nom- snitt	Maksi- mum	Mini- mum	Gjen- nom- snitt	Maksi- mum	Mini- mum
Antall kommunestyre- representanter	29,69	85	13	29,11	85	13	28,17	85	13	25,66	85	11
Antall formannskaps- representanter*	7,61	21	5	7,49	21	5	7,42	19	5	7,46	19	5
Andel i formannskap*	0,26	0,38	0,22	0,27	0,47	0,11	0,27	0,47	0,13	0,30	0,52	0,13

Kilde: 1991-1995, 1995-1999 og 1999-2003: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). 2003-2007:

Antall kommunestyrerepresentanter: 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: Organisasjonsdatabasen.

\* Oslo er ikke med i tallene for 1995 – 1999 og 1999 – 2003, da kommunen har en parlamentarisk styringsmodell, og således ikke formannskap. Formannskapet ble avskaffet i 1993, ved innføring av ny kommunelov. Antall N er derfor 434 i analysene av antall formannskapsmedlemmer og andel i formannskap for periodene 1995 – 1999 og 1999 – 2003. Oslo og Bergen er ikke med i tallene for 2003-2007. Bergen innførte parlamentarisme fra 2000.

Etter valget i 2003 er det gjennomsnittlige kommunestyret på 25,66 medlemmer. Variasjonen er imidlertid stor, fra 85 medlemmer i Trondheim til 11 på Træna og Røst. Det har skjedd en betydelig reduksjon i antall kommunestyremedlemmer siden 1991. I absolutte tall er det en reduksjon i antall kommunestyrerepresentanter fra 12.824 i 1991 til 11.138 i 2003. Den gjennomsnittlige størrelsen på kommunestyrene har sunket med fire representanter fra 1991 til 2003, eller 13 %. Nedgangen er størst fra 1999 til 2003, da kommunestyrene i gjennomsnitt ble redusert med mellom to og tre medlemmer.

I innværende periode er det gjennomsnittlige formannskapet på 7,46 medlemmer. Variasjonene er også her betydelig, fra 19 medlemmer i Stavanger til 5 medlemmer (som er tilfelle i en rekke mindre kommuner). Siden vi for 2003 kun har opplysninger om

antallet medlemmer i formannskapet i kommunene som dekkes av organisasjonsdatabasen, så er det ikke mulig å uttale seg med sikkerhet om utviklingen fra 1999 til 2003. Kommunene som er med i organisasjonsdatabasen har større kommunestyre i gjennomsnitt enn de som ikke er med (26,2 medlemmer mot 23,6 medlemmer blant de som ikke har svart), noe som indikerer at også formannskapene vil være noe større i vårt utvalg enn for hele populasjonen av kommuner. I 2003 er det totale antallet formannskapsmedlemmer 3.148<sup>4</sup>, mot 3.219 i 1999 og 3.271 i 1991. Antallet formannskapsmedlemmer er redusert med 1,8 prosent (når Bergen holdes utenfor) fra 1999 til 2003. Reduksjonen fra 1991 til 1999 var på om lag 2 prosent (Vabo og Stigen 2000:24). Formannskapene har altså i noe mindre grad blitt redusert enn kommunestyrene.

Som en følge av dette er andelen formannskapsmedlemmer i kommunestyrene økt noe, og økningen er større fra 1999 til 2003, enn fra 1991 til 1999.<sup>5</sup> Variasjonsbredden når det gjelder andelen i formannskapet har også økt.<sup>6</sup> Det minste formannskapet (relativt sett) finner vi i Trondheim, der 13 prosent av kommunestyrerepresentantene har fått plass. Flest kommunestyrerepresentanter (relativt sett) har fått plass i formannskapet i Fræna, faktisk vel halvparten.

I Tabell 2.4 rapporteres det gjennomsnittlige antall kommunestyremøter og formannskapsmøter/byrådsmøter i 1995, 1999 og 2003.<sup>7</sup>

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

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

Tabellen viser at det i 2003 ble avholdt i underkant av 9 kommunestyremøter i gjennomsnitt, en nedgang fra 1999. For formannskapene registrerer vi også nedgang i gjennomsnittlig antall møter, fra 18 møter i 1999 til i overkant av 16 i 2003. Det er en vedvarende tendens til at antall møter i de overordnede organene blir færre – sterkest er tendensen i formannskapene. Her har antallet møter gått ned med om lag 21 % siden 1995.

Tabell 2.5 viser utviklingen med hensyn til det gjennomsnittlige antall saker som behandles i kommunestyre og formannskap/byråd.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Kilde: SSBs hjemmesider: <http://www.ssb.no/emner/00/01/20/komvalgform/tab-2004-06-11-10.html>.

<sup>5</sup> Mens 25,5 % av kommunestyremedlemmene satt i formannskapet i 1991 og 26,3% i 1999, var andelen 28,3% i 2003.

<sup>6</sup> Etter den "gamle" kommuneloven skulle ¼ av kommunestyret, men minst fem representanter, sitte i formannskapet.

<sup>7</sup> For beregning av tallene for 1995, se Vabo og Stigen 2000:24.

<sup>8</sup> For beregning av tallene for 1995, se Vabo og Stigen 2000:25.

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

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

I perioden 1995 til 1999 så vi en nedgang i gjennomsnittlig antall saker i kommunestyrene på ca. 6 %. Denne nedgangen fortsetter i 2003-registreringene. Nå behandles i gjennomsnitt om lag 106 saker i kommunestyrene, nesten 10 % færre saker enn i 1999. I formannskapene sank gjennomsnittlig antall saker til behandling markant fra 1995 til 1999, med en nedgang på over 25 %. I 2003 behandles det i gjennomsnitt 126 saker, en nedgang på nærmere 20 % siden 1999. Tendensen til at færre saker behandles i de overordnede organene fortsetter.

Samlet viser tabellene Tabell 2.3 – Tabell 2.5 at det har skjedd en reduksjon i gjennomsnittlig størrelse, antall møter og antall saker i kommunestyre og formannskap. Nedgangen i størrelse er tydeligst i kommunestyrene, mens antall møter og antall saker viser sterkest nedgang for formannskapene.

I 2000-undersøkelsen ble kommunene for første gang bedt om å registrere antall interpellasjoner i kommunestyrene i løpet av året 1999. Tabell 2.6 viser den videre utviklingen i 2003.

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

	1999	2003
	Gjennomsnitt	Gjennomsnitt
Kommunestyre	5,6 (309)	6,3 (278)

Det gjennomsnittlige antallet interpellasjoner i 2003 er 6,3. Dette er en økning fra 1999. I denne beregningen har vi utelatt Oslo og Bergen som trekker gjennomsnittet opp med henholdsvis 136 og 113 interpellasjoner. For øvrig er variasjonsbredden stor, fra 0 til 108 (Hobøl).

Samlet viser tabellene Tabell 2.3 – Tabell 2.5 at det har skjedd en reduksjon i gjennomsnittlig størrelse, antall møter og antall saker i kommunestyre og formannskap. Nedgangen i størrelse er tydeligst i kommunestyrene, mens antall møter og antall saker viser sterkest nedgang for formannskapene.

### Fylkeskommunene

Tabell 2.7 gir en oversikt over antall fylkestingsrepresentanter, antall fylkesutvalgsmedlemmer og andel fylkesutvalgsmedlemmer i periodene 1991 – 1995, 1995 – 1999, 1999 – 2003 og 2003 - 2007. I inneværende periode er det gjennomsnittlig 40,44 medlemmer i fylkestingene. Dette antallet varierer fra 33 i Hedmark til 57 i Hordaland (Oslo er ikke med). Mens nedgangen i antall fylkestingsrepresentanter var beskjedne fra 1991 til 1999 (med 5,2 %), var nedgangen betydelig fra 1999 til 2003 (17,7%, eller med

22% i forhold til gjennomsnittet i 1991). I inneværende periode er det totalt 669 fylkestingsrepresentanter. I 1991 var det 932, i 1995 894 og i 1999 884. I inneværende periode er altså antallet fylkestingsrepresentanter redusert med  $\frac{1}{4}$  i forhold til forrige periode.

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

	1991 – 1995			1995 – 1999			1999 – 2003			2003 – 2007		
	Gjen- nom- snitt	Maksi- mum	Mini- mum	Gjen- nom- snitt	Maksi- mum	Mini- mum	Gjen- nom- snitt	Maksi- mum	Mini- mum	Gjen- nom- snitt	Maksi- mum	Mini- mum
Antall fylkestings- representanter	51,8 (17)	85	35	49,5 (18)	71	35	49,1 (18)	67	35	40,44 (18)	57	33
Antall fylkesutvalgs- representanter*	-	-	-	12,06 (17)	15	9	12,06 (17)	15	9	11,15 (13)	15	9
Andel i fylkesutvalg*	-	-	-	0,25	0,31	0,21	0,25	0,31	0,19	0,28 (13)	0,32	0,33

Kilde: 1991-1995, 1995-1999, 1999-2003: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste og Organisasjonsdatabasen. 2003-2007: Antall fylkestingsrepresentanter: SSB. Kommunestyre- og fylkestingsvalget, Tabell 5. (<http://www.ssb.no/emner/00/01/02/kommvalg/tab-2004-04-05-05.html>). Antall og andel fylkesutvalgsmedlemmer: Organisasjonsdatabasen.

\* Nordland fylkeskommune er ikke med i beregningene for 1995 – 1999, fordi de ikke svarte den gangen, og for 1999 – 2003, fordi de nå har innført parlamentarisme og således ikke lenger har fylkesutvalg, men fylkesråd. I 2003-2007 er både Nordland og Troms utelatt. Troms innførte parlamentarisme fra valget i 2003. (Nord Trøndelag og Hedmark, som også innførte parlamentarisme fra valget i 2003 har ikke besvart spørreskjemaet).

Det gjennomsnittlige fylkesutvalget er i inneværende periode på 11,15 medlemmer. Antallet varierer fra 15 til 9. I de to forutgående periodene besto fylkesutvalget i gjennomsnitt av vel 12 medlemmer. (Vi mangler eksakte data om omfanget av fylkesutvalgene i perioden 1991 – 1995). Dette indikerer at det har skjedd en reduksjon i størrelsen på fylkesutvalgene. I de 13 fylkene vi har data fra for både 1999 og 2003 er det gjennomsnittlige antallet i fylkesutvalgene redusert fra 12,08 til 11,15, eller med knapt ett medlem. Fire av disse 13 fylkene har redusert fylkesutvalgene med to medlemmer, ett fylke har redusert med fire medlemmer, og ingen har økt antall medlemmer i fylkesutvalget.

Fylkesutvalgets andel av fylkestinget har imidlertid økt noe fra 1999 til 2003. I inneværende periode utgjør fylkesutvalget 28 % av fylkestinget, mot 25 % i både 1995 -1999 og 1999 – 2003.

Tendensen er altså den samme for fylkeskommunene som for kommunene. Antallet fylkestingsrepresentanter har gått ned, særlig fra forrige til inneværende periode. Også antallet fylkesutvalgsmedlemmer går ned, men ikke i samme grad.

I følge Tabell 2.8 ble det i gjennomsnitt avholdt nærmere 6 møter i fylkestingene i 2003, på samme nivå som i forrige periode. I fylkesutvalgene er det en liten reduksjon i møtefrekvens, til i underkant av 14. Det høyeste antall møter, 36, finner vi i fylkesrådet i Nordland fylkeskommune.



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

	1995			1999			2003		
	Gjennomsnitt	Maksimum	Minimum	Gjennomsnitt	Maksimum	Minimum	Gjennomsnitt	Maksimum	Minimum
Fylkesting	5,06 (17)	8	3	5,71 (17)	11	4	5,73 (15)	8	4
Fylkesutvalg/ fylkesråd	14,94 (16)	23	10	14,17 (18)	21	9	13,67 (15)	36	7

Av Tabell 2.9 fremkommer det at det gjennomsnittlige antall saker i fylkestingene i 2003 var i underkant av 78, en liten nedgang fra 1999, da vi dessuten registrerte en viss økning i antall saker i forhold til 1995. I fylkesutvalgene er gjennomsnittlig antall saker redusert med 18 % siden 1999. Vi ser med andre ord den samme tendensen som i kommunene, at saksmengden synker. Sett i relasjon til at fylkeskommunene i 2002 mistet ansvaret for sykehusene, er det kanskje overraskende at saksmengden ikke er blitt enda mer redusert, spesielt i fylkestingene.

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

	1995			1999			2003		
	Gjennomsnitt	Maksimum	Minimum	Gjennomsnitt	Maksimum	Minimum	Gjennomsnitt	Maksimum	Minimum
Fylkesting	65,19 (16)	104	35	84,33 (18)	165	48	77,6 (15)	149	52
Fylkesutvalg/ fylkesråd	210,47 (17)	377	130	178,50 (18)	456	94	146,40 (15)	313	43

Det er også registrert antall interpellasjoner og spørsmål i fylkestinget. I gjennomsnitt ble det reist i overkant av 9 interpellasjoner i 2003, mot 8 1999.

### 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 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N=367; 2004: N=328*

	2000	2004
Svært mye er delegert, kommunestyret fatter kun lovpålagte beslutninger og overordnede strategiske vedtak	40,3 (148)	37,5 (123)
En del er delegert til andre politiske organ, men mange beslutninger fattes av kommunestyret	57,2 (210)	59,5 (195)
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)

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. Tallene fra 2004-undersøkelsen viser svært små endringer. I den grad endring registreres er tendensen noe mindre delegasjon fra kommunestyret til andre politiske organer enn tidligere. Nå har 37 % delegert svært mye til andre politiske organer, 60 % 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.

Tabell 2.11 viser videre noen data som spesielt tar for seg formannskapets oppgaver og rolle.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> I 1996 ble formannskapets arbeidsoppgaver kartlagt i Organisasjonsdatabasen ved at en spurte om endringer i formannskapets oppgaver fra forrige til inneværende kommunestyreperiode. Dette ble fulgt opp med tilsvarende spørsmål i 2000 og 2004-undersøkelsene. Her må en imidlertid være oppmerksom på at spørsmålsstillingen er blitt noe endret i 2000 og 2004 sammenlignet med 1996. I 1996 ble kommunene bedt om å sette kryss ved ett av de fire alternativene, mens en i 2000 og 2004 har hatt mulighet for å velge alle de aktuelle alternativene. I 1996 summerer prosentandelene i Tabell 2.11 seg derfor opp til 100 av en total N=365. Tallene for 2000 og 2004 reflekterer at det er flere variable, og N=100 % varierer således. I kolonnen for 2000 og 2004 er derfor både totalt antall og andel i absolutte tall presentert i parentes. I 2000 og 2004 kunne en dessuten markere om oppgavene var blitt overført til/fra kommunestyret eller andre politiske organer, mens det i 1996 bare ble spurt om overføring til/fra politiske organer generelt. Det må tas forbehold om dette når en sammenligner dataene fra de to siste tidspunktene rapportert i Tabell 2.11 med tallene for 1996.

Tabell 2.11 *Endringer i formannskapets oppgaver og funksjon 1991 – 1995, 1995 – 1999 og 1999-2003. 1991-1995: Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 1995-1999 og 1999-2003: Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes).*

	1991 – 1995	1995 – 1999	1999-2003
Ikke skjedd vesentlige endringer	34,8 (127)	71,1 (244/343)	64,5 (214/332)
Mange og vesentlige oppgaver er overført fra formannskapet til kommunestyret eller andre politiske organer	34,5 (126)	17,2 (64/372)	9,2 (32/347)
Mange og vesentlige oppgaver er overført til formannskapet fra kommunestyret eller andre politiske organer	10,7 (39)	14,2 (53/372)	27,4 (95/347)
Andre vesentlige endringer i formannskapets oppgaver og funksjon	20,0 (73)	-	-
N=100 %	365	-	-

Tabellen viser at endringsaktiviteten er noe høyere i siste periode enn i den foregående, men på langt nær så høy som i perioden 1991-1995. I vel 1/3 av kommunene har det skjedd vesentlige endringer i formannskapets oppgaver og funksjon i siste periode. Det er en tendens til økt overføring av oppgaver til formannskapet (fra 14 til 27 %), mens tendensen til å overføre oppgaver fra formannskapet til andre politiske organer er blitt ytterligere redusert i siste periode (fra 17 til 9 %),

Det er dessuten registrert om formannskapets oppgaver er blitt overført til/fra kommunestyret eller andre politiske organer. Analysen viser at det samles flere oppgaver hos formannskap og kommunestyre. Og til forskjell fra forrige periode overføres nå formannskapet oppgaver fra flere politiske organer, ikke bare fra kommunestyret.

Det er også i 2004 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 2.12).

Tabell 2.12 *Formannskapets rolle i det politiske styringssystemet, 2000 og 2004. Kun kommuner med formannskapsmodell. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N=331; 2004: N=328*

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

Andelen kommuner hvor formannskapet har ansvar for å behandle et betydelig antall saker utover lovens minimum har økt i siste periode, fra om lag 65 til om lag 70 %.

Tabell 2.13 gir en oversikt over formannskapets myndighet til å fatte endelige beslutninger.<sup>10</sup>

Tabell 2.13 *Formannskapets myndighet til å fatte endelige beslutninger, 2000 og 2004. Kun kommuner med formannskapsmodell. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N=340; 2004: N=328*

	2000	2004
Nei, ikke i det hele tatt	0,9 (3)	2,4 (8)
Ja, men svært begrenset (i få og spesielle saker)	30,3 (103)	29,9 (98)
Ja, omfattende (i mange og ulike saker)	68,8 (234)	67,7 (222)

I tråd med Tabell 2.12 viser også denne oversikten at et stort flertall av norske formannskap i 2004 som i 2000 er tillagt omfattende avgjørelsesmyndighet i mange og ulike saker. Tendensen er i store trekk den samme som i forrige periode. 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.

### 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 4 av 15 fylker som har besvart spørsmålet, mens en del er delegert i 11 fylker. Tilsynelatende er det noe mindre delegasjon fra fylkestinget til andre politiske organ i 2004 enn det som var tilfelle i 2000.

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

	2000	2004
Svært mye er delegert, fylkestinget fatter kun lovpålagte beslutninger og overordnede strategiske vedtak	44,4 (8/18)	26,7 (4/15)
En del er delegert til andre politiske organ, men mange beslutninger fattes av fylkestinget	55,6 (10/18)	73,3 (11/15)
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)

Ser vi nærmere på fylkesutvalgets rolle og myndighet, viser Tabell 2.15 at 6 av fylkeskommunene ikke har gjennomført vesentlige endringer i fylkesutvalgets funksjon i siste periode. 3 fylkeskommuner har overført oppgaver fra fylkesutvalget til andre politiske organer, mens 4 har overført oppgaver til fylkesutvalget.

<sup>10</sup> I 2004 ble det i spørsmålet presisert at det gjaldt myndighet til å fatte endelige beslutninger bortsett fra hasteparagrafen.

Tabell 2.15 *Endringer i fylkesutvalgets oppgaver og funksjon 1995 – 1999, 1999-2003. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes).*

	1995-1999	1999-2003
Ikke skjedd vesentlige endringer	83,3 (10/18)	40,0 (6/15)
Mange og vesentlige oppgaver er overført fra fylkesutvalget til fylkestinget eller andre politiske organer	11,1 (2/18)	20,0 (3/15)
Mange og vesentlige oppgaver er overført til fylkesutvalget fra fylkestinget eller andre politiske organer	16,7 (3/18)	26,7 (4/15)

Tendensen er i hovedsak den samme som i kommunene, det synes å skje en viss tilbakeføring av oppgaver til fylkesutvalget, ikke bare fra fylkestinget, men også fra andre politiske organer.

I 1997 konkluderte Gravdahl 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. Disse funnene fikk bare betinget støtte i datamaterialet fra 2000. I 2004 materialet er denne tendensen enda tydeligere. Tabell 2.16 viser at fylkesutvalgene har ansvaret for å behandle et betydelig omfang saker utover lovens minimum i 12 av de 13 fylkeskommunene som har besvart spørsmålet. Ingen av de fylkene som har besvart spørsmålet, har begrenset fylkesutvalgets oppgaver i henhold til kommunelovens minimumskrav. I ett fylke behandler fylkesutvalget få, men også enkelte andre saker i tillegg.

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

	2000	2004
Fylkesutvalget er tillagt kun det ansvarsområdet loven fastsetter som minimum, jfr. kommunelovens §8	6,7 (1/15)	0,0 (0/13)
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)
Fylkesutvalget har ansvaret for å behandle et betydelig omfang saker ut over lovens minimum	66,7 (10/15)	92,3 (12/13)

Av Tabell 2.17 ser vi også at fylkesutvalget i samtlige av de 13 fylkeskommunene som besvarte spørsmålet, har omfattende beslutningsmyndighet i mange og ulike saker.

Tabell 2.17 *Fylkesutvalgets myndighet til å fatte endelige beslutninger, 2000 og 2004.. Kun fylkeskommuner med formannskapsmodell. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes)*

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

## 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 Kommunenøkkel 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 2.5

*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). Ansvaret i slike utvalg skjærer altså på tvers av tjenester eller sektorer. I spesifiseringen nedenfor er kriteriet for å klassifisere utvalgene/komiteene 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).

I tillegg er det nødvendig å skille mellom en utvalgsmodell og en komitémodell.

*Utvalgsmodellen* kan illustreres med den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen, hvor faste utvalg er opprettet med hjemmel i kommunelovens § 10. Disse er permanente, og har mer eller mindre beslutningsmyndighet.

*Komitémodellen* henter inspirasjon fra parlamentariske styringsmodeller. Dersom det er snakk om ”rene” kommunestyrekomiteer, helt uten beslutningsmyndighet og uten kompetanse til å sende saker tilbake til administrasjonen, dvs. tilfeller hvor kommunestyret er inndelt i komiteer/utvalg som kun forbereder saker og innstiller til det øverste

organ, så er disse ikke å regne som komiteer i kommunelovens forstand (Kommunal- og regionaldepartementet, 1999:kap.4.3.1). Kommunelovens § 10 skiller mellom faste utvalg og komiteer. Komiteer med hjemmel i § 10, nr. 5 er ment å være ad-hoc preget og av midlertidig karakter. Dette er klart blant annet fordi retten til å opprette slike komiteer kan delegeres fra kommunestyret/fylkestinget (Kommunal- og regionaldepartementet, 1999:kap.4.3.1). I kommunene varierer både praksis og begrepsbruk mye. Det som i lovens forstand er faste utvalg blir ofte kalt for komiteer. Kommunene kan også ha opprettet komiteer etter § 10 i kommuneloven, uten å gi disse besluttsende myndighet. Disse komiteene kan være knyttet til formannskapet eller til kommunestyret, og de kan i mer eller mindre grad bestå av kommunestyrets medlemmer.

For å skille de mange ulike typene av utvalg og komiteer som eksisterer rundt om i kommunene har vi i det videre valgt å la det avgjørende kriteriet være om de aktuelle politiske organ har (mer eller mindre) beslutningsmyndighet eller kun en utredende og/eller innstillende funksjon i forhold til formannskapet og/eller kommunestyret. Dersom de *har* beslutningsmyndighet benyttes gjennomgående begrepet *utvalg (med beslutningsmyndighet)*, dersom de *ikke har* beslutningsmyndighet benyttes benevnelsen *komiteer (uten beslutningsmyndighet)*.

### **Kommunene**

Opplysningene i Tabell 2.18 for 2004 er kun basert på Organisasjonsdatabasen for dette året. Opplysningene for 1996 og 2000 er basert både på Organisasjonsdatabasens informasjon og Kommunenøkkelene 1996 – 97 og 2000 – 01 (for å få med alle kommunene i disse aktuelle årene), mens tallene for 1992 i sin helhet er hentet fra Kommunenøkkelene 1992 – 93, og dekker også alle kommunene. (Jf. for øvrig Vabo og Stigen 2000:37-38). Informasjonen fra kommunene som er med i Organisasjonsdatabasen for 2004 sammenlignes altså med utviklingen for alle norske kommuner på 1990-tallet.

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 de store endringene skjedd før 1996. Tabell 2.18 viser at det igjen har skjedd betydelige endringer fra 2000 til 2004.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> *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 komite. Eksempler er oppvekst- og omsorgsstyret, drift/driftsstyre, levekår, livsløp.

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

Tabell 2.18 *Organisering av kommunale utvalg og komiteer 1992, 1996, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes)*

Type modell	1992	1996			2000			2004		
	Totalt	Utvalg	Komiteer uten besl. mynd.	Totalt	Utvalg	Komiteer uten besl. Mynd.	Totalt 13,1 (56) 59,4	Utvalg	Komiteer uten besl mynd	Totalt
Formålsmodell – tradisjonelle hovedutvalg	84,1 (365)	26,3 (102)	2,3 (1)	23,8 (103)	14,2 (55)	2,5 (1)	13,1 (56)	4,7 (12)	0 (0)	3,5 (12)
Formålsmodell – andre typer	13,4 (58)	51,8 (201)	50,0 (22)	51,6 (223)	59,1 (228)	62,5 (25)	59,4 (253)	42,1 (107)	35,3 (12)	35,0 (119)
Funksjons-Modell	2,5 (11)	21,6 (84)	34,1 (15)	22,9 (99)	26,2 (101)	20,0 (8)	25,6 (109)	46,9 <sup>12</sup> (119)	11,8 (4)	36,2 (123)
Modell med ett utvalg	-	-	-	-	-	-	-	5,1 (13)	5,9 (2)	4,4 (15)
Andre modeller	0,0 (0)	0,3 (1)	13,6 (6)	1,6 (7)	0,5 (2)	15,0 (6)	1,9 (8)	1,2 (3)	47,1 (16)	5,6 (19)
Ingen faste utvalg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,3 (52)
Sum	100,0 (434)	100,0 (388)	100,0 (44)	99,9 (432)	100,0 (386)	100,0 (40)	100,0 (426)	100,0 (254)	100,1 (34)	100,0 (340)
Horisontal fordeling	100,0 (434)	89,8 (388)	10,2 (44)	100,0 (432)	90,6 (386)	9,4 (40)	100,0 (426)	88,2 (254)	11,8 (34)	100,0 (288)

Tabell 2.18 viser at i 2004 er funksjonsmodellen nesten like utbredt som formålsmodellen i norske kommuner. 38,5 % har en formålsorganisering, mens 36,2 % har en funksjonsorganisering. 10 % har valgt andre modeller, mens et ikke utbetydelig mindretall kommuner har valgt å ikke ha noen faste utvalg eller komiteer, dvs. 15,3 %. Blant kommunene med faste utvalg eller komiteer, har 88,2 % valgt å ha utvalg med beslutningsmyndighet, mens 11,8 % har komiteer uten beslutningsmyndighet. Komiteer uten beslutningsmyndighet kombineres gjerne med at komiteene heller ikke har faste ansvarsområder, alternativt med en formålsorganisering.

Sammenligner vi med utviklingen på 1990-tallet, kan vi observere en økt endringstakt fra 2000 til 2004, og tiltakende mangfold i valg av organisasjonsmodeller. Utviklingen bort fra den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen bestående av de fire utvalgene skole/utdanning, helse- og sosial, kultur og teknisk (og eventuelle tilleggsutvalg som

*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.l. og det samtidig framgår det av svar på spm.12 at formannskapet har ansvar for de fleste saksområdene det er spurt etter.

*Andre modeller:* Omfatter kommuner med komite 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).

*Komiteer uten beslutningsmyndighet:* Klassifisert ut fra hvordan kommunene har svart på spørsmål om det enkelte utvalg har beslutningsmyndighet eller ikke. Gravdahl og Hagen (1997:22,37) påpeker at det er diskrepans mellom kommunenes egen klassifisering i komitemodell uten beslutningsmyndighet og hva som faktisk viser seg å være tilfelle når data om de viktigste utvalgenes/komiteenes myndighet analyseres. Dette er innarbeidet i Tabell 2.18, slik at 1996-tallene avviker noe fra de som ble presentert av Gravdahl og Hagen (1997:23) ved siste rapportering fra databasen.

<sup>12</sup> To kommuner med funksjonsmodell rapporterer at det varierer hvorvidt utvalgene har beslutningsmyndighet eller ikke. Disse to kommunene er i tabellen plassert under utvalg med beslutningsmyndighet.



miljø, næring/tiltak, landbruk, plan eller kombinasjoner av disse) har fortsatt, og det er kun et fåtall kommuner som har beholdt denne modellen. Andelen kommuner som har valgt andre former for formålsorganisering har også gått betydelig ned fra 2000 til 2004, samtidig som andelen som har valgt funksjonsorganisering, kombinasjonen ett utvalg og formannskapet, andre utvalgsløsninger eller ingen faste utvalg, alle har økt betydelig.

Vabo og Stigen (2000:38) konkluderte med at de store endringene i utvalgsorganisering skjedde før 1996, basert på at det var da en kunne observere en betydelig nedgang i andelen kommuner med formålsmodell (fra 98 % i 1992 til 75 % i 1996), og en tilsvarende økning i funksjonsmodellen (fra 2,5 % i 1992 til 22,9% i 1996). Fra 1996 til 2000 var det mindre justeringer mellom disse hovedtypene, men overgangen fra tradisjonell hovedutvalgsmodell til andre typer formålsorganisering fortsatte.

Tallene fra 2004 viser altså igjen et økt endringsomfang, der andre organisasjonsmodeller framstår som klare alternativ til formålsmodellen, i tillegg til funksjonsmodellen. I 2000 var det registrert 9 kommuner (av alle 434) som hadde valgt å ikke ha noen faste utvalg (i 1992 var det kun en kommune, og i 1996 tre kommuner). I 2004 har 53 av 340 kommuner, eller 15,3 % valgt en slik modell. 9 av disse kommunene sier de oppretter utvalg etter behov. To andre kommuner oppgir at de både har faste utvalg og ad-hoc utvalg. (Disse er i tabellen registrert med faste utvalg). Antallet kommuner som har valgt andre modeller øker også. Bl.a. har vi registrert at 15 kommuner har valgt å ha kun ett fast overordnet utvalg, i tillegg til formannskapet.

21 av de 291 kommunene med faste utvalg har valgt å la ansvaret for ulike saker vekse mellom utvalgene/komiteene. Dette gjelder bl.a. 15 av de 19 kommunene som er registrert med ”andre modeller”.

I tråd med dette ser vi at utviklingen i retning av færre overordnede utvalg/komiteer i kommunene fortsetter, også fra 2000 til 2004. 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).<sup>13</sup> Endringene i utvalgsorganisering har altså bare i perioden 2000 til 2004 ført til en gjennomsnittlig reduksjon med ett utvalg per kommune, og fra 1992 til 2004 er det gjennomsnittlige antall utvalg redusert med 1,7.

Nedgangen henger sammen med en overgang fra formålsorganisering til andre organisasjonsprinsipp. Økningen i antall kommuner uten faste utvalg eller med kun ett utvalg / en komité får klare effekter på gjennomsnittstallene. Også økningen i antall som har valgt funksjonsorganisering har betydning. Når kommunen er funksjonsorganisert er det to eller tre utvalg som er vanlig. Nedgangen henger imidlertid også sammen med en justering som mange kommuner har fortatt innenfor formålsmodellen, der det nå er mest

<sup>13</sup> Tallet for 1992 baserer seg på opptelling med utgangspunkt i Kommunenøkkel (1992-93), mens tallene for 1996, 2000 og 2004 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, administrasjons- og personalutvalg, administrasjons- og likestillingsutvalg, arbeidsmiljøutvalg, kontrollutvalg, tilsynsutvalg, klagenemnd, klientutvalg, likestillingsutvalg, likningsnemnd, viltmemnd, skogstyre, havnestyre og energistyre. Følgende typer av utvalg/komiteer er regnet med: Personalstyret, personal- og organisasjonsutviklingsutvalget, personal- og arbeidsgiver, organisasjons- og personal, organisasjonsnemnd/-styre, personal- og økonomi, sentraladministrasjonen, kommunalutvalg, finansutvalg, økonomi- og administrasjon, eiendomsutvalg, plan- og økonomiutvalget, planutvalg (evt. fast utvalg for plansaker) finans, plan og administrasjon, landbruk (som oftest inngår sammen med andre formål som f.eks. plan, miljø, ressurs, utmark).

vanlig å ha tre utvalg, og ikke fire. Justeringen av formålsmodellen (som altså svært mange kommuner har gjennomført) har ikke bare endret utvalgenes/komiteenes arbeidsområde, men slått sammen og derigjennom redusert antallet utvalg/komiteer. Det å redusere antallet utvalg er derfor å oppfatte som en trend i kommunene. I sum faller dette dessuten inn i den generelle utviklingen som vi har registrert i alle fall de to siste tiårene – i retning av å redusere det politiske innslaget i kommunen gjennom å gjøre representasjonen mindre ”dyp” (Hagen og Hovik 1991, Larsen og Offerdal 1994).

Tabell 2.18 viser også at endringen i andelen av komiteer uten beslutningsmyndighet er forholdsvis beskjeden. Mens komiteer uten beslutningsmyndighet omtrent ikke forekom i 1992, så hadde omkring 10 % av kommunene slike komiteer i 1996. I 2004 var andelen 11,8 % (av kommunene med faste overordnede utvalg).

84,7 % av de overordnede utvalgene/komiteene innstiller til kommunestyret i 2004 (N=783). 41,5 % av dem innstiller til formannskapet. At slike utvalg innstiller til administrasjonssjefen skjer kun unntaksvis, for 1,9 % av dem.

### **Fylkeskommunene**

Når det gjelder klassifiseringen av utvalgsorganiseringen 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 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 har vi valgt å benytte som kriterium at fylkeskommunen har et driftsutvalg, noe ingen fylkeskommuner har oppgitt.

Som det framgår av Tabell 2.19 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 (komite 1, 2, og 3 i Oppland og Aust Agder). Et flertall av fylkeskommunene har imidlertid komiteer uten beslutningsmyndighet. Dette til forskjell fra hva som var tilfelle i 2000. Da hadde 3 av 18 fylkeskommuner komiteer uten beslutningsmyndighet. I 2004 er tallet 8 av 15. Mens det helt fra 1992 har vært en gradvis utvikling vekk fra en tradisjonell hovedutvalgsmodell og over til en justert formålsbasert utvalgsorganisering, har endringene fra 2000 til 2004 medført at mange fylkeskommuner har gått over fra utvalg med beslutningsmyndighet til komiteer uten slik myndighet.

Tabell 2.19 *Organisering av fylkeskommunale utvalg og komiteer 1992, 1996, 2000 og 2004. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes)*

Type modell: <sup>14</sup>	1992	1996			2000			2004		
	Totalt	Utvalg	Komite uten besl. mynd.	Totalt	Utvalg	Komite uten besl. mynd.	Totalt	Utvalg	Komite uten besl. mynd.	Totalt
Formålsmodell – tradisjonelle hovedutvalg	66,7 (12/18)	60,0 (9/18)	0,0 (0/18)	50,0 (9/18)	53,3 (8/18)	0,0 (0/18)	44,4 (8/18)	28,6 (2/15)	25,0 (2/15)	26,7 (4/15)
Formålsmodell – andre typer	27,8 (5/18)	40,0 (6/18)	33,3 (1/18)	38,9 (7/18)	46,7 (7/18)	100,0 (3/18)	55,6 (10/18)	71,4 (5/15)	50,0 (4/15)	60,0 (9/15)
Funksjonsmodell	5,6 (1/18)	0,0 (0/18)	33,3 (1/18)	5,6 (1/18)	0,0 (0/18)	0,0 (0/18)	0,0 (0/18)	0,0 (0/15)	0,0 (0/15)	0,0 (0/15)
Andre modeller	0,0 (0/18)	0,0 (0/18)	33,3 (1/18)	5,6 (1/18)	0,0 (0/18)	0,0 (0/18)	0,0 (0/18)	0,0 (0/15)	25,0 (2/15)	13,3 (2/15)
Sum	100,1 (18/18)	100,0 (15/18)	99,9 (3/18)	100,1 (18/18)	100,0 (15/18)	100,0 (3/18)	100,0 (18/18)	100,0 (7/15)	100,0 (8/15)	100,0 (15/15)
Horisontal fordeling	100,1 (18/18)	83,3 (15/18)	16,7 (3/18)	100,0 (18/18)	83,3 (15/18)	16,7 (3/18)	100,0 (18/18)	46,7 (7/15)	53,3 (8/15)	100,0 (15/15)

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 har altså to fylker innført en ordning med komité 1, 2 og 3, der ansvaret for de ulike sakene veksler mellom komiteene. (Dette gjelder bl.a. Aust Agder, som også var registrert med samme modell i 1996).

Utviklingen i utvalgsorganiseringen fra 1992 til 2004 fra en tradisjonell til en justert formålsorganisering har betydd sammenslåing av utvalg. Dette har medført en klar reduksjon i det gjennomsnittlige antall utvalg, fra 4,9 i 1992, 4,1 i 1996, 3,8 i 2000 (N=18) til 3,1 i 2004 (N=15). At fylkeskommunene ble fratatt ansvaret for sjukehussektoren i 2002 har nok hatt betydning for denne utviklingen.

<sup>14</sup> *Formålsmodell – tradisjonelle hovedutvalg*: Omfatter tradisjonell utvalgsorganisering inkludert (1) utdanning, (2) helse- og sosial, (3) samferdsel, og i tillegg ett eller flere av de følgende (4): +/- kultur, +/- næring. Eksempler på tilleggsutvalg som er tillatt: Næring og kultur, næring og miljø, plan- og næring, regional utvikling, regionale tjenester. Det er imidlertid forutsatt at ingen av de tre opprinnelige utvalgene på noen måte er blandet med disse øvrige. For 2004 behandles helse- og sosial som tilleggsoppgave.

*Formålsmodell – andre typer*: Når ett av de to/tre standardutvalgene er kombinert med hverandre eller andre saksområder. Eksempler er samferdsel, miljø og kultur, samferdsel og næringsutvikling, utdanning 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 (undervisning og helse- og sosialtjenester) organisert i samme utvalg eller komité. Eksempel er Driftsstyre. For 2004 er kriteriet at fylkeskommunen har et eget driftsutvalg.

*Andre modeller*: Omfatter kommuner med komité 1,2,3,... hvor det ikke er spesifisert hva fylkeskommunene arbeider med.

*Komiteer uten beslutningsmyndighet*: Klassifisert ut fra hvordan fylkeskommunene har svart på spørsmål om det enkelte utvalg har beslutningsmyndighet eller ikke.

Hovedregelen er at de overordnede utvalgene / komiteene innstiller til fylkestinget. Unntaket er Hordaland, der de tre utvalgene innstiller til fylkesutvalget. I 18 andre tilfelle (til sammen 47 %) innstiller også utvalgene/komiteene til fylkesutvalget. Ingen av de overordnede utvalgene innstiller til administrasjonssjefen.

## 2.4.2 Ivaretaking av enkelte sakstyper

### Kommunene

I undersøkelsen for 2004 spurte vi om enkelte sakstyper ble ivaretatt av et eget politisk utvalg eller sammen med andre saker. Som det framgår av Tabell 2.20 ivaretas disse sakene av et eget utvalg i kun et fåtall kommuner. Unntaket er plansaker etter plan- og bygningsloven, der 22,2 % av kommunene er registrert å ivareta dette saksfeltet i et eget utvalg.<sup>15</sup> I vel 10 % av tilfellene behandles også landbrukssaker av et eget utvalg.

Tabell 2.20 *Om saksfeltet ivaretas av et eget politisk utvalg eller ikke 2004. Prosent kommuner der saksfeltet ivaretas på ulike måter. N ∈ [291,306]*

	Ivaretas av eget utvalg	Ivaretas samme med andre saker
Kultur	6,2 (19)	93,8 (287)
Skole	2,0 (6)	98,0 (300)
Næring	6,3 (19)	93,7 (282)
Miljø	0,1 (3)	99,9 (295)
Plansaker etter plan- og bygningsloven	22,2 (66)	77,8 (231)
Landbruk	10,3 (30)	89,7 (261)

Kultursaker behandles i et eget kulturutvalg i vel 6 % av kommunene. Der kultursaker behandles sammen med andre saker skjer dette oftest i et oppvekst- (og evt. kultur-) utvalg (ca. 29 %), i et levekårsutvalg / oppvekst- og omsorgsutvalg (ca 22 %), i formannskapet (ca. 19 %), sammen med utviklingsoppgaver (teknisk / miljø / næring) (ca. 12 %) eller av et driftsutvalg (ca. 8 %).

Skolesaker behandles av et eget utvalg kun i 2 % av kommunene. De behandles av et oppvekstutvalg (evt. skole- og oppvekstutvalg) i ca. 14 % av kommunene (der saksfeltet behandles av utvalg som også har ansvar for andre saker). Det er vanligere at saksfeltet behandles sammen med omsorgssaker (i levekårsutvalg og lignende) (ca. 1/3 av kommunene), eller sammen med kultursaker (ca. 23 %). Formannskapet har ansvaret for saksfeltet i ca. 13 %, og et driftsutvalg i ca. 9 %.

Et eget næringsutvalg har ansvaret for næringsaker i vel 6 % av kommunene. Der saksfeltet behandles sammen med andre saker, er det mest vanlig at formannskapet har ansvaret (ca. 49 %), alternativt er ansvaret lagt til et plan- og utviklingsutvalg (ca. 29 %).

<sup>15</sup> Mange kommuner har åpenbart misforstått dette spørsmålet (spm.12). De svarer at saksfeltet ivaretas av eget utvalg, selv om dette utvalget åpenbart har ansvar for flere saksfelt. Opplysningene er korrigerert der disse åpenbart er feil ut fra opplysninger gitt i spørsmål 11 og 12. Der oppvekstutvalg er angitt som ansvarlig for skolesaker, er dette definert som at oppgaven ivaretas sammen med andre saker. I de tilfelle utvalgsnavn ikke er oppgitt, korrigeres kryssene i de tilfelle det er opplagt ut fra svar på spm.11 at utvalgene som har ansvar for oppgaven også har ansvar for andre oppgaver, uten at navn på utvalg er satt inn. I tilfelle noen svar er opplagt feil, og andre ikke kan verifiseres, defineres de andre som system missing.

Kun tre kommuner er registret med et eget miljøutvalg. Det er mest vanlig at saksfeltet behandles innenfor et utviklingsutvalg/planutvalg (ca. 52 %) eller formannskapet (ca. 20 %). Saksfeltet behandles av et teknisk utvalg i ca. 8 % av kommunene.<sup>16</sup> I en del kommuner behandles saksfeltet også i utvalg sammen med nærings saker.

Som nevnt behandles plansakene relativt ofte av et eget utvalg. Der ansvaret er lagt til utvalg som også har ansvar for andre saksfelt, så er det mest vanlig at ansvaret er gitt til et utviklingsutvalg (ca. 40 %), formannskapet (ca. 27 %) eller teknisk utvalg (ca. 12 %).

Landbrukssaker behandles også av et eget utvalg i ca. 10 % av kommunene. Dersom saksfeltet kombineres med andre, skjer dette oftest i et utviklingsutvalg (i ca. ½ av kommunene som har kombinerte løsninger), eller i formannskapet (ca. 18 %) eller i et teknisk utvalg (ca. 9%).

### Fylkeskommunene

I fylkeskommunene er det ikke uvanlig at saker innenfor videregående opplæring og samferdsel ivaretas i egne utvalg. Dette gjelder i hhv. 46,7 % og 33,3 % av fylkeskommunene vi har data om dette fra. Kultursaker og næringsutviklingssaker behandles i egne utvalg i to av 15 fylkeskommuner. Plan- og arealsaker, miljøsaker og saker innenfor tannhelse og folkehelse ivaretas ikke av egne utvalg i noen fylkeskommuner, jf. Tabell 2.21.

Tabell 2.21 *Om saksfeltet ivaretas av et eget politisk utvalg eller ikke 2004. Prosent fylkeskommuner der saksfeltet ivaretas på ulike måter. Absolutte tall i parentes. N ∈ [14, 15]*

	Ivaretas av eget utvalg	Ivaretas samme med andre saker
Videregående opplæring	46,7 (7)	53,3 (8)
Kultur	13,3 (2)	86,7 (13)
Plan og areal	0,0 (0)	100 (15)
Miljø	0,0 (0)	100 (15)
Samferdsel	33,3 (5)	67,7 (10)
Næringsutvikling	13,3 (2)	86,7 (13)
Saker innenfor tannhelse og folkehelse	0,0 (0)	100 (14)

Der saker innenfor videregående opplæring ikke ivaretas i egne utvalg, skjer dette av et skole- og helseutvalg og / eller kulturutvalg. I ett fylke ivaretas saksfeltet av fylkesutvalget.<sup>17</sup> Det er ikke noe mønster i hvilke andre saksfelt kultursakene kombineres med (der disse kombineres). Både utdanning, næring, utvikling og samferdsel er nevnt. Tre fylkeskommuner oppgir at ansvaret for plan- og arealsakene ivaretas av fylkesutvalget. Ellers kombineres dette gjerne med samferdsel og/eller næring, eller ansvaret er lagt til et utvalg med ansvar for regional utvikling.

<sup>16</sup> Utvalgene er registrert etter utvalgsnavn oppgitt av kommunene. I praksis kan et utvalg som heter teknisk utvalg ha de samme ansvarsoppgaver som et utviklingsutvalg, eller et landbruks-, miljø-, og teknisk utvalg, eller lignende.

<sup>17</sup> Opplysningene om hvilke andre saksfelt utvalgene har ansvar for bygger på navnet på utvalget som har ansvar for saksfeltet vi har spurt om. I de tilfelle saksfeltene ivaretas sammen med andre saker er navn på utvalg oppgitt av 6 fylkeskommuner for videregående opplæring, 10 for kultur, 11 for plan- og arealsaker, 12 for miljøsaker, 8 for samferdselssaker, 10 for næringsutvikling og 10 for saker innenfor tannhelse og folkehelse.

Miljøsakene ivaretas i to fylkeskommuner av fylkesutvalget. Saksfeltet er ofte lagt til utvalg som også har ansvar for kultur, men det finnes også eksempler på at ansvaret er lagt til utvalg for regional utvikling eller til utvalg som også har ansvar for samferdsel eller næring. Fylkesutvalget har ansvaret for samferdselssaker i en fylkeskommune, og utvalg for regional utvikling har ansvaret i en annen. Ellers kombineres dette saksfeltet med næring, miljø, plan og/eller kultursaker. Næringssaker er lagt til fylkesutvalget i to fylkeskommuner, og utviklingsutvalg i to fylkeskommuner. Ellers finnes det eksempler på at saksfeltet ivaretas av utvalg som også har ansvar for kultur, plan, samferdsel og / eller miljø. Ansvaret for saker innenfor tannhelse og folkehelse er også plassert sammen med forskjellige oppgaver. Det vanligste er imidlertid å legge ansvaret til fylkesutvalget. Ellers er det eksempler på at ansvaret er plassert sammen med utdanning, kultur og/eller utviklingsoppgaver.

### 2.4.3 Ivaretagelse av klientsaker

I 2004 spurte vi også hvordan kommunene ivaretar klientsaker etter ulike lovverk. I Tabell 2.22 oppgis andelen der slike saker ikke ivaretas politisk, og i tilfelle politisk ivaretagelse om dette skjer i et eget utvalg eller ikke. I over halvparten av kommunene behandles ikke slike saker politisk. Det er imidlertid noe mer vanlig å behandle klientsaker etter sosialtjenesteloven i politiske utvalg, enn saker etter kommunehelsetjenesteloven og barnevernloven.

Tabell 2.22 *Ivaretagelse av ulike klientsaker 2004. Andel kommuner der saksfeltet ikke ivaretas politisk, der det ivaretas av et eget utvalg og der det ivaretas sammen med andre saker (prosentfordeling). N ∈ [293, 294]*

	Behandles ikke politisk	Ivaretas av et eget utvalg	Ivaretas sammen med andre saker
Klientsaker etter kommunehelsetjenesteloven	65,3	19,4	15,3
Klientsaker etter sosialtjenesteloven	52,2	33,8	14,0
Klientsaker etter barnevernsloven	67,3	18,7	13,9

I de tilfelle sakene behandles politisk, oppgir kommunene som regel at ansvaret er lagt til et klientutvalg. Dette gjelder (med svært få unntak) de kommunene som oppgir at saksfeltet ivaretas i et eget utvalg, men også i noen grad der det oppgis at saksfeltet ivaretas sammen med andre saker (i rundt ¼ av tilfellene). Dersom ikke oppgis det at det er deler av et oppvekst- og omsorgsutvalg, eller en klagenemnd. Der kommunene oppgir at saksfeltet ivaretas sammen med andre saker, oppgis som regel helse- og sosialutvalg eller omsorgs- og oppvekstutvalg (hhv. 49 %, 53 % og 50 %). Ellers nevnes formannskapet, driftsstyret og oppvekstutvalg (det siste kun for saker etter kommunehelsetjenesteloven og barnevernsloven). Avkrysningspraksis varierer trolig mellom kommunene i de tilfelle det er opprettet ett klientutvalg som behandler saker etter alle disse lovene. Noen har krysset av for eget utvalg, andre for at sakene ivaretas sammen med andre saksfelt.

## 2.4.4 Gjennomgående representasjon

### Kommunene

Tabell 2.23 viser at knapt ¼ av alle kommunene praktiserer 100 prosent gjennomgående representasjon. Tallene indikerer en klar økning i gjennomgående representasjon fra 2000 til 2004, som også er i tråd med endringen i utvalgsorganisering som er rapportert tidligere. Denne økningen veier bare tilsynelatende opp for nedgangen fra 1996 til 2000. Det er imidlertid noen problemer forbundet med å sammenligne tallene fra 1996 og 2000, noe av forskjellene kan skyldes ulike framgangsmåter ved beregning av tallene.<sup>18</sup>

Tabell 2.23 *Gjennomgående representasjon – kommuner med gjennomgående representasjon i alle eller de fleste overordnede utvalg eller komiteer i 1996, 2000 og 2004. Andel kommuner.*

	Kommunestyremedlemmer ivaretar alle verv i alle komiteer/utvalg			Kommunestyremedlemmene ivaretar alle verv i 75 % eller mer av komiteer/utvalg		
	1996	2000	2004	1996	2000	2004
Andel kommuner	-	0,15	0,24	0,26	0,17	0,26
N (totalt antall kommuner)	-	331	291	367	331	291

Det er videre et interessant trekk ved både 2004 og 2000-tallene at det er omtrent like mange som har 100 % kommunestyremedlemmer i alle utvalg/komiteer, som i 75 % av dem. Det kan tyde på at kommunene velger å innføre en ordning med gjennomgående representasjon som prinsipp – ved å gjøre dette gjeldende for alle overordnede utvalg. Dersom gjennomgående representasjon ikke eksplisitt gjøres til et prinsipp i kommunene lar en imidlertid tilfældighetene råde. En slik antagelse støttes av at vi i de aller fleste kommunene som ikke har 100 % gjennomgående representasjon finner stor grad av variasjon mellom kommunenes ulike utvalg/komiteer når det gjelder omfanget av gjennomgående representasjon.

Utregninger, med *utvalg* som enhet, viser at i 2004 var i gjennomsnitt 75 % av medlemmene i kommunenes utvalg og komiteer også medlemmer av kommunestyret, i 2000 var antallet 72 % (Vabo og Stigen 2000:41) I vel 1/3 av alle utvalgene rekrutteres alle utvalgsmedlemmer blant kommunestyrets medlemmer (ikke vist i tabell). Samlet viser dette at graden av gjennomgående representasjon generelt sett er høy i norske kommuners politiske system.

I 2004 var i gjennomsnitt 13 % av medlemmene i overordnede utvalg og komiteer også medlemmer av formannskapet. Et fåtall av utvalgene består av kun formannskapsmedlemmer (5 %). I hvilken grad kommunene har rapportert utvalg som er personidentiske med formannskapet kan imidlertid variere, og det er derfor knyttet noe usikkerhet til disse dataene. 59 % av utvalgene har ingen representasjon fra formannskapet.

<sup>18</sup> For hvordan de ulike tallene er beregnet, se Vabo og Stigen 2000:41. I 2004 er samme framgangsmåte benyttet som i 2000. Hva som inngår i beregning av faste overordnede utvalg, se note 27. I 1995-undersøkelsen ble dette forholdet kartlagt på en annen måte.

## Fylkeskommunene

Godt og vel halvparten av fylkeskommunene praktiserer fullstendig gjennomgående representasjon, dvs. at fylkestingsmedlemmer ivaretar alle verv i alle utvalg eller komiteer (jf. Tabell 2.24).

Tabell 2.24 *Gjennomgående representasjon – fylkeskommuner med gjennomgående representasjon i alle eller de fleste overordnede utvalg eller komiteer i 1996, 2000 og 2004. Andel fylkeskommuner.*

	Fylkestingsmedlemmer ivaretar alle verv i alle komiteer/utvalg			Fylkestingsmedlemmene ivaretar alle verv i 75% eller mer av komiteer/utvalg		
	1996	2000	2004	1996	2000	2004
Andel fylkeskommuner	-	0,56	0,60	0,63	0,61	0,60
N (totalt antall fylkeskommuner)	-	18	15	16	18	15

Beregninger, med *utvalg* som enhet (ikke vist i tabell), viser også at i gjennomsnitt er 98 % av alle medlemmer av overordnede utvalg og komiteer i fylkeskommunene i 2004 også medlemmer av fylkestinget. Fylkestingsrepresentanter ivaretok alle verv i 70 % av utvalgene / komiteene i 2004. Denne andelen har vært stabil helt fra 1996. Samlet innebærer dette at fylkeskommunene praktiserer tilnærmet absolutt gjennomgående representasjon.

I gjennomsnitt er 20 % av medlemmene av overordnede utvalg og komiteer i fylkeskommunene også medlemmer av fylkesutvalg. Kun to av 37 utvalg (eller 5 %) vi har data fra har ingen medlemmer som også sitter i fylkesutvalget. Ingen utvalg er rekruttert kun blant fylkesutvalgsmedlemmene.

## 2.5 Lokale utvalg – omfang rekrutteringsmåte og myndighet

I 1998 påpekte Røiseland, på bakgrunn av en undersøkelse gjennomført blant alle landets kommuner i 1997 (med en svarandel på 76 %), at en beskrivelse av kommunedelsutvalg som et marginalt fenomen ikke stemte overens med virkeligheten. Denne undersøkelsen viste at 24 % (76) av kommunene hadde kommuneinitierte områdeutvalg, mens 27 % (83) samarbeidet med områdeutvalg. Spørsmålet om lokale utvalg ble som følge av dette revidert i Organisasjonsdatabasens 2000-undersøkelse, hvor kommunene ble bedt om å rapportere om de hadde kommunedelsutvalg/bydelsutvalg som var opprettet av kommunen med hjemmel i kommunelovens § 12, andre typer lokale utvalg opprettet av kommunen (for eksempel "lokalutvalg", "bydelsutvalg", "nærmiljøutvalg") eller om de samarbeidet med lokallag, bygdelag eller velforeninger.

Organisasjonsdatabasens 2004-tall viser at andelen kommuner som har opprettet lokale utvalg eller samarbeider med lokallag, bygdelag eller velforeninger er svakt økende fra 2000. Mens det i 2000 var 38,7 % (139 av de 359 kommunene som besvarte spørsmålet), som hadde opprettet lokale utvalg eller samarbeider med lokallag, bygdelag eller velforeninger, er den tilsvarende andelen i 2004 43 % (143 av de 332 kommunene som besvarte spørsmålet).



Andelen som oppgir å ha opprettet lokale utvalg med hjemmel i kommunelovens § 12 (ca. 6 %) er omtrent like stor i 2004 som i 2000, mens noe færre enn i 2000 oppgir at de har opprettet annet type lokalt utvalg (ca. 27 %) (Tabell 2.25). Totalt er det 31 % (44 av 143) som har opprettet enten et kommunedelsutvalg som de selv definerer som et § 12 utvalg eller et utvalg av annen type, mot 37 % (52 av 139) i 2000. Samtidig har andelen som samarbeider med lokallag, bygdelag og velforeninger økt (fra 71 til 80 %).

Tabell 2.25 *Typer lokale utvalg og samarbeid med slike, 2000. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N=139; 2004: N=143*

	2000	2004
Kommune-/bydelsutvalg som kommunen selv oppgir er opprettet med hjemmel i kommunelovens § 12	6,5 (9)	5,6 (8)
Annen type lokalt utvalg opprettet av kommunen (lokalutvalg, bydelsutvalg, nærmiljøutvalg)	31,7 (44)	26,6 (38)
Lokallag, bygdelag og velforeninger som kommunen samarbeider med	71,2 (99)	80,4 (143)

Kun 8 kommuner oppgir altså at de har kommune-/bydelsutvalg opprettet med hjemmel i § 12 i kommuneloven, hvorav 3 er de samme som i 2000.<sup>19</sup> 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 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 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.<sup>20</sup>

Dersom vi legger denne fortolkningen til grunn ved analysen av både 2000 og 2004-tallene er alle de lokale utvalgene som er oppnevnt av kommunestyret å betrakte som § 12-utvalg. Dette innebærer at det var 30 kommuner i stedet for 9 som hadde § 12-utvalg i 2000, mens 29 kommuner i stedet for 8 har slikt utvalg i 2004. Som det fremgår av Tabell 2.26 hadde dermed 58 % av de 52 kommunene som hadde opprettet lokale utvalg et § 12 utvalg i 2000, mens 42 % hadde andre typer lokale utvalg opprettet av kommunen, men hvor medlemmene altså ikke er oppnevnt av kommunestyret. I 2004 har tilsvarende 66 % av de 44 kommunene som har opprettet lokale utvalg et § 12 utvalg, mens 34 % har andre typer lokale utvalg som er opprettet av kommunen, men hvor medlemmene altså ikke er oppnevnt av kommunestyret.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> 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 er det følgende kommuner som oppgir å ha § 12-utvalg: Oslo, Sandnes, Stavanger, Ålesund, Fræna, Bodø, Tromsø, Porsanger.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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

Tabell 2.26 *Rekrutteringsmåte til lokale utvalg, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes).2000: N=52; 2004:N=44*

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

Som vi ser av Tabell 2.26 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 2004 at de lokale utvalgene er oppnevnt på partipolitisk grunnlag, omtrent samme andel som i 2000. For de som ikke er § 12-utvalg er det som i 2000 vanligst at medlemmene velges enten direkte ved valg på lokalt folkemøte (23 %) eller ved at de utpekes av frivillige foreninger (21 %). Analysen viser også at samme kommune benytter flere rekrutteringsmåter, spesielt når utvalget ikke er oppnevnt av kommunestyret. Rekruttering gjennom direkte valg i forbindelse med kommunestyrevalg praktiseres kun av Oslo, Sandnes, Lurøy og Bodø kommune.

Tabell 2.27 gir en oversikt over hvilken myndighet de lokale utvalgene er gitt på ulike saksområder i de kommunene som oppgir å ha opprettet lokale utvalg (§ 12-utvalg og andre utvalg som ikke er oppnevnt i kommunestyret). 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 hørings saker fra kommunen, men at de samarbeider med kommunen over tid om å utvikle bestemte tiltak innenfor et gitt område.<sup>22</sup>

med andre ord ikke relevant for kategorien "lokallag, bygdelag og velforeninger" som kommunene oppgir å samarbeide med.

<sup>22</sup> 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".

Tabell 2.27 *Involvering av lokale utvalg på ulike områder, 2000 og 2004. Antall kommuner. 2000: N ∈ [31,50], 2004: N ∈ [37,41]*

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

Sammenlignet med 2000-dataene ser vi at det er små endringer med hensyn til antallet kommuner som har gitt de ulike lokalutvalgene driftsansvar på ulike områder. Forskjellene er marginale bortsett fra innenfor området næringsutvikling, stedsutvikling hvor 3 kommuner som har besvart spørsmålet i 2004 har gitt lokalutvalgene driftsansvar. I 2000 oppga ingen kommuner dette. Ellers merker vi oss at noen flere kommuner har involvert lokalutvalgene som samarbeidspartner innenfor tekniske spørsmål, skole og barnehageområdet, og mht. til tiltak for ulike grupper, mens færre involveres som samarbeidspartnere innenfor kultur- og friluftslivsområdet

## 2.6 Delegasjon fra politikerne til administrasjonen – og videre nedover i administrasjonen

Kartleggingen i 1995, 1996 og 2000 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 2.28 gir en oversikt over administrasjonens fullmakter og plikter i økonomiske saker i kommunene.

Kartleggingen i 2004 viser at administrasjonssjefen har fullmakt til å omdisponere brutto budsjett i 71 % av de registrerte kommunene. Som i 2000 er det denne typen økonomiske spørsmål som i størst utstrekning er delegert videre nedover i organisasjonen. 73 % av kommunene der administrasjonssjefen har slik fullmakt har delegert denne myndigheten videre nedover i organisasjonen – til overordnede enheter/etater og/eller til enkeltvirksomheter/ institusjoner/bedrifter. Andelen kommuner som har delegert denne myndigheten helt ned til virksomhetsnivå har økt betraktelig siden 2000. Av de 168 kommunene som har registrert at myndigheten er delegert videre i organisasjonen, har om lag 55 % delegert denne til (bl.a.) virksomhetsnivå. I 2000 var den tilsvarende andelen rundt 33 %.

Tabell 2.28 *Delegasjon til kommuneadministrasjonen i budsjettsaker 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [24,360]. 2004: [34,328].*

Andel som har:	Type enhet videredelegert til:									
	2000		2004		2000			2004		
	Deleg til adm-sjefen	Videre-delegert	Deleg til adm-sjefen	Videre-delegert	Hoved-enheter	Institu-sjoner/bedrifter	Begge deler	Over-ordnet enhet/etat	Enkelt-virk-somh/institusj/bedrifter	Begge deler
Fullmakt til å omdisponere brutto budsjett	61,4 (218)	77,5 (169)	70,6 (230)	73,0 (168)	67,4 (114)	10,1 (17)	22,5 (38)	45,2 (76)	42,3 (71)	12,5 (21)
Anledning til å overskride vedtatte driftsutgifter når dette motsvares av økte inntekter ("merinntektsfullmakt")	54,2 (195)	71,2 (139)	66,2 (217)	66,8 (145)	73,4 (102)	10,8 (15)	15,8 (22)	45,5 (66)	43,4 (63)	11,0 (16)
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)	63,0 (17)	22,2 (6)	14,8 (4)	38,2 (13)	50,0 (17)	11,8 (4)
Plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett	11,4 (40)	60,0 (24)	22,8 (73)	52,0 (38)	62,5 (15)	25,0 (6)	12,5 (3)	36,8 (14)	52,6 (20)	10,5 (4)

I 2000 viste kartleggingen videre at administrasjonssjefen hadde såkalt merinntektsfullmakt i 54 % av kommunene. I 2004 er denne andelen økt til 66 %. Mens denne fullmakten ble delegert videre i 71 % av kommunene i 2000, gjelder dette 67 % i 2004. Selv om omfanget av videredelegasjon ikke har økt, snarere tvert imot, ser vi igjen en markant økning i delegasjon til enkeltvirksomheter/institusjoner og bedrifter. Her har andelen økt fra ca. 27 % i 2000 til ca. 55 % i 2004.

Analysen i 2000 viste at administrasjonssjefens mulighet til å overføre hele eller deler av overskuddet til neste års budsjett var begrenset. Her har andelen økt fra 13 til 21 % i 2004. Det er ikke blitt vanligere å delegere denne myndigheten videre – 50 % i 2004 mot

57 % i 2000. Blant de som har delegert denne myndigheten videre er imidlertid tendensen den samme som vist ovenfor. Det delegeres i vesentlig større grad til institusjoner og bedrifter. Muligheten til å overføre hele eller deler av overskuddet til neste år er videredelegert helt ned til institusjons-/bedriftsnivå i 62 % av kommunene som har delegert denne videre, mot 37 % i 2000.

Tabell 2.28 viser samme tendens når det gjelder plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett. Her har andelen kommuner hvor administrasjonssjefen har slik plikt økt fra 11 % i 2000 til 23 % i 2004. Det er imidlertid heller ikke her noen økning i andelen kommuner som har delegert dette ansvaret nedover i organisasjonen. Tallene indikerer tvert om, i 2000 var andelen 60 %, i 2004 52 %. Som for de øvrige økonomiske funksjonene er imidlertid myndigheten i større grad enn tidligere delegert ned til virksomhetsnivå; i 63 % av de aktuelle kommunene i 2004 mot 37 % i 2000.

I 2000 konkluderte vi med at datamaterialet ikke ga noen indikasjon i retning av økt delegasjon på det økonomiske området i perioden 1996 – 1999, snarere tvert om. De endringene som skjedde, fant hovedsakelig sted i 1996. Kartleggingen i 2004 viser imidlertid at det igjen er en økende grad av delegasjon på det økonomiske området til administrasjonssjefen. Som i 2000 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 anledningen eller ansvaret nedover i organisasjonen, snarere tvert imot. Mest interessant er det imidlertid at det i 2004 gjennomgående er blitt betydelig mer vanlig å delegere ansvar og myndighet helt ned til virksomhets- eller institusjonsnivå. Her er det en markant økning fra forrige registrering.

Når det gjelder personal- og organisasjonssaker viser kartleggingene det samme hovedmønsteret. Det er økende grad av delegasjon til administrasjonssjefen, og selv om den nødvendigvis ikke videredelegeres mer, så delegeres den lengre ned i organisasjonen. Tabell 2.29 viser at 89 % av administrasjonssjefene nå har anledning til å ansette personale under toppsjefsnivå. Den tilsvarende andelen i 2000 var 76 %. Andelen administrasjonssjefer som også kan ansette toppledere/etatssjefer har også økt, fra 23 til 46 %. Henholdsvis 51 % og 25 % av administrasjonssjefene har delegert denne myndigheten videre nedover i administrasjonen mot 51 % og 31 % i 2000. Det er imidlertid en markant økning når det gjelder delegasjon til enkeltvirksomheter i forhold til overordnede enheter. I 2004 har over 50 % av de aktuelle kommunene delegert ansettelsesfullmakter helt ned til institusjons-/bedriftsnivå, en økning på om lag 20 % fra 2000.

Tabell 2.29 *Delegasjon til kommuneadministrasjonen i personal- og organisasjonssaker, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [14,363] 2004: N ∈ [27,329]*

Andel som har:	Type enhet videredelegert til:									
	2000		2004		2000			2004		
	Deleg til adm-sjefen	Videre-delegert	Deleg til adm-sjefen	Videre-delegert	Hoved-enheter	Institusjoner/bedrifter	Begge deler	Overordnet enhet/etat	Enkeltvirksomheter/institusj/bedrifter	Begge deler
Anledning til å ansette alt personale, også toppledere/etatssjefer	22,6 (81)	30,8 (25)	46,0 (150)	25,3 (38)	64,0 (16)	8,0 (2)	28,0 (7)	47,4 (18)	44,7 (17)	7,9 (3)
Anledning til å ansette personale på nivået under toppledere/etatssjefer	75,6 (267)	50,6 (135)	88,7 (289)	50,9 (147)	73,3 (99)	8,1 (11)	18,5 (25)	48,3 (71)	41,5 (61)	10,2 (15)
Anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger	43,8 (159)	8,8 (14)	75,4 (254)	10,6 (27)	71,4 (10)	14,3 (2)	14,3 (2)	66,7 (18)	22,2 (6)	11,1 (3)
Anledning til å foreta interne omorganiseringer	64,8 (230)	28,3 (65)	79,9 (263)	26,6 (70)	63,1 (41)	9,2 (6)	27,7 (18)	44,3 (31)	48,6 (34)	7,1 (5)

Når det gjelder administrasjonens myndighet til å føre lokale lønnsforhandlinger viser tabellen at administrasjonssjefen ble gitt slik anledning i 44 % av kommunene i 2000. I 2004 gjelder dette 3 av 4 administrasjonssjefer. Denne myndigheten blir imidlertid fortsatt delegert videre i svært begrenset utstrekning (9 % 2000, og 11 % i 2004). Tallmaterialet er så lite at det er vanskelig å konkludere entydig med at denne myndigheten i større grad enn tidligere blir delegert helt ned til institusjons-/bedriftsnivå, men vi registrerer at antallet slike kommuner er høyere enn i 2000. Når det gjelder myndigheten til å foreta interne omorganiseringer viser analysen at administrasjonssjefen har slik fullmakt i 80 % av kommunene i 2004, mot 65 % i 2000. Andelen kommuner der myndigheten er delegert videre er også i dette tilfellet relativt stabil (28 % i 2000 og 27 % i 2004). Her ser vi imidlertid igjen en tydelig økning i andelen kommuner som har delegert slik myndighet helt ned til virksomhets/institusjonsnivå, fra 37 % i 2000 til 56 % i 2004.

Oppsummert viser tabellen ovenfor at flest administrasjonssjefer - som i 2000 - har myndighet til å ansette personale på nivået under toppleder/etatssjefsnivå. Dette er også den typen fullmakt som det er vanligst å delegere nedover i administrasjonen. Det er på langt nær så vanlig at administrasjonssjefen har myndighet til også å ansette toppledere og etatssjefer. Det er imidlertid ikke uvanlig at de som har slik myndighet også delegerer den videre.

Adgangen for administrasjonssjefen til å føre lokale lønnsforhandlinger har økt betydelig siden 2000. Som i 2000 er imidlertid anledningen til å føre lønnsforhandlinger i begrenset utstrekning delegert videre. Flere administrasjonssjefer er også gitt muligheten til å foreta interne omorganiseringer, og denne er det slett ikke er uvanlig å delegere videre nedover i administrasjonen. I den grad fullmakter i personal- og organisasjonssaker delegeres videre i organisasjonen, er mønsteret altså det samme som for økonomiske funksjoner - nå delegeres det i økende grad til enkeltvirksomheter/institusjoner og bedrifter.

### Fylkeskommunene

Omfanget av delegering til administrasjonssjefen, og hvorvidt denne har delegert fullmaktene videre, er også kartlagt for fylkeskommunene. Først til omfanget av delegasjon av økonomiske saker. Tabell 2.30 viser for det første at 7 fylkeskommuner i 2004 oppgir å ha gitt fylkesrådmannen anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme, og samtlige har delegert denne videre.

Tabell 2.30 *Delegasjon til fylkesadministrasjonen i budsjettsaker 2000 og 2004. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes). 2000: N ∈ [4/18]. 2004: [6,14].*

Andel som har:	Type enhet videredelegert til:									
	2000		2004		2000			2004		
	Deleg til adm-sjefen	Videre-delegert	Deleg til adm-sjefen	Videre-delegert	Hoved-enheter	Institu-sjoner/bedrifter	Begge deler	Over-ordnet enhet/etat	Enkelt-virksomheter/institusj/bedrifter	Begge deler
Fullmakt til å omdisponere brutto budsjett	83,3 (15/18)	77,7 (14/18)	50,0 (7/14)	100 (7/7)	14,3 (2/14)	35,7 (5/14)	50, (7/14)	0,0 (0/7)	71,4 (5/7)	28,6 (2/7)
Anledning til å overskride vedtatte driftsutgifter når dette motsvares av økte inntekter ("merinntektsfullmakt")	82,4 (14/17)	85,7 (12/14)	85,7 (12/14)	91,6 (11/12)	16,7 (2/12)	33,3 (4/12)	50,0 (6/12)	9,1 (1/11)	72,7 (8/11)	18,2 (2/11)
Anledning til å overføre hele eller deler av overskudd til neste års budsjett	41,2 (7/17)	57,1 (4/7)	42,9 (6/14)	50,0 (3/6)	0,0 (0/4)	50,0 (2/4)	50,0 (2/4)	0,0 (0/3)	66,7 (2/3)	33,3 (1/3)
Plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett	41,2 (7/17)	57,1 (4/7)	57,1 (8/14)	62,5 (5/8)	0,0 (0/4)	50,0 (2/4)	50,0 (2/4)	20,0 (1/5)	60,0 (3/5)	20,0 (1/5)

12 av de 14 fylkeskommunene som har besvart spørsmålet i 2004 har også gitt fylkesrådmannen såkalt "merinntektsfullmakt", dvs. anledning til å overskride vedtatte driftsutgifter når dette motsvares av økte inntekter, og 11 har delegert denne fullmakten videre. 6 fylkesrådmenn er gitt anledning til å overføre hele eller deler av overskuddet til neste års budsjett, og 3 har delegert denne myndigheten videre. 8 fylkesrådmenn er pliktig til å dekke inn underskudd på neste års budsjett, og 5 har delegert denne videre.

Sammenligner vi med i 2000, synes omfanget av delegering til fylkesrådmannen å være på omtrent samme nivå, selv om antallet svar totalt er noe mindre enn ved forrige registrering. Data indikerer imidlertid at flere fylkesrådmenn har fått plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett, mens færre fylkesrådmenn har fullmakt til å omdisponere brutto budsjett. Det er heller ingen klare tendenser til at omfanget av videre delegering har endret seg, men også dataene fra fylkesnivå indikerer noe større delegasjon til institusjons-/virksomhetsnivå enn tidligere.

Ifølge Tabell 2.31 har 13 fylkesrådmenn anledning til ansette personale på nivået under toppleder/etatssjefsnivå, mens 8 har myndighet til også å ansette toppsjefer. I henholdsvis 10 og 1 fylkeskommuner er denne myndigheten delegert videre. Det er ingen klare endringer fra 2000 hva angår ansettelse.

Tabell 2.31 Delegasjon til fylkesadministrasjonen i personal- og organisasjonssaker, 2000 og 2004. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes). 2000: N= [3/18] 2004: N= [1/14]

Andel som har:	Type enhet videredelegert til:									
	2000		2004		2000			2004		
	Deleg til adm-sjefen	Videre-delegert	Deleg til adm-sjefen	Videre-delegert	Hoved-enheter	Institusjoner/bedrifter	Begge deler	Overordnet enhet/etat	Enkeltvirksomheter/institusj/bedrifter	Begge deler
Anledning til å ansette alt personale, også toppledere/etatssjefer	27,8 (5/17)	60,0 (3/5)	57,1 (8/14)	12,5 (1/8)	33,3 (1/3)	0,0 (0/3)	66,7 (2/3)	0,0 (0/1)	0,0 (0/1)	100 (1/1)
Anledning til å ansette personale på nivået under toppledere/etatssjefer	100,0 (18/18)	72,2 (13/18)	92,9 (13/14)	76,9 (10/13)	23,1 (3/13)	38,5 (5/13)	38,5 (5/13)	20,0 (2/10)	40,0 (4/10)	40,0 (4/10)
Anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger	77,8 (14/18)	42,8 (6/14)	92,9 (13/14)	28,5 (5/13)	33,2 (2/6)	33,2 (2/6)	33,2 (2/6)	60,0 (3/5)	20,0 (1/5)	20,0 (1/5)
Anledning til å foreta interne omorganiseringer	88,9 (16/18)	62,5 (10/16)	100 (14/14)	78,6 (11/14)	20,0 (2/10)	10,0 (1/10)	70,0 (7/10)	36,4 (4/11)	36,4 (4/11)	27,3 (3/11)

Fylkesrådmennene er også i stor utstrekning gitt fullmakt til å føre interne lønnsforhandlinger og å foreta interne omorganiseringer. Henholdsvis 13 og 14 av de fylkene som er registrert har gitt fylkesrådmannen slik myndighet. Tabellen viser dessuten at myndigheten til å foreta interne omorganiseringer er delegert videre i 11 av de registrerte fylkene. Når det gjelder delegasjon av anledningen til å føre lokale lønnsforhandlinger, er en noe mer restriktiv, som i 2000. Det er kun i 5 av de 13 fylkene hvor fylkesrådmannen



har slik myndighet, at denne er delegert videre. Det er heller ikke her markante endringer fra 2000.

## 2.7 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:<sup>23</sup>

- En ”*fragmentert*” budsjettbehandling begynner med at hovedenhetene (dvs. etat, virksomhetsområde, resultatenheter 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 2.32 gir en oversikt over omfanget av de tre alternative framgangsmåtene slik de er benyttet av kommunene i perioden fra og med 1991 (for budsjettet for 1992) til og med 2004 (for budsjettet 2005).

<sup>23</sup> Begrepene er tilpasset fra Hagen og Sørensen (1996) og også brukt i Gravadahl og Hagen (1997) og Vabo og Stigen (2000).

Tabell 2.32 *Organisering av de siste fasene i årsbudsjettprosessen i kommunene 1991 – 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). N ∈ [288, 359].*

År	"Fragmentert" prosess		"Sentralisert administrativ" prosess		"Sentralisert politisk" prosess		Kombinasjon "sentralisert administrativ og 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)	0,3	(1)
2002	16,9	(53)	49,0	(154)	33,8	(106)	0,3	(1)
2003	14,2	(45)	49,8	(158)	35,6	(113)	0,3	(1)
2004	14,9	(43)	47,6	(137)	37,2	(107)	0,3	(1)

I 1996 viste Gravdahl og Hagens (1997:33) analyse at stadig færre kommuner valgte en "fragmentert" budsjettprosess. Denne tendensen har fortsatt. For budsjettåret 2005 er det knappe 15 % av kommunene som rapporterer at de vil benytte denne framgangsmåten. Det er vanligst å benytte den "sentraliserte administrative" framgangsmåten (48 %), mens en "sentralisert politisk" prosess benyttes i 37 % av kommunene.

I 1996 var det særlig den "sentraliserte politiske" måten å organisere budsjettprosessen på, som gir rom for en mer aktiv rolle for de politiske organene, som økte. Siden er det blitt mye 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 etter 1996, men tallene fra perioden 2001-2004 tyder på at en bør være forsiktig med å trekke en slik konklusjon. Etter at andelen med slik organisering var nede på rundt 30 % i 2001, har den siden økt til vel 37 %.<sup>24</sup> Utviklingen over tid er uansett klar – den "fragmenterte" budsjettbehandlingen er på vikende front, til fordel for enten en "sentralisert administrativ" eller en "sentralisert politisk" måte å organisere de siste fasene i årsbudsjettprosessen på.

### Fylkeskommunene

Endringene i organisering av fylkeskommunenes budsjettprosess i perioden 1991-2004 er rapportert i Tabell 2.33.

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

<sup>24</sup> Vi skal imidlertid være noe forsiktig med å tillegge den registrerte endringen for stor vekt. Tabellen kan bære preg av at data er innhentet på tre ulike tidspunkter. Perioden 1991-1994 ble dekket i 1995-undersøkelsen, 1995 og 1996 i 1996-undersøkelsen og perioden 1997-2000 i 2000-undersøkelsen. Det ser ut til å være en tendens til å rapportere om endring i perioden, mens endringen kanskje har funnet sted på tidligere tidspunkt enn det som er rapportert.

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. Tallene fra 2004 viser at ingen av de 12 fylkene som har besvart spørsmålet benytter en fragmentert budsjettprosess. Nå oppgir 7 fylkeskommuner at de benytter en sentralisert administrativ prosess, mens 4 benytter en sentralisert politisk prosess.

Tabell 2.33 *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)

Sammenlignet med kommunene viser tabellen at den ”sentraliserte administrative” framgangsmåten hele tiden har stått noe sterkere i fylkeskommunen, relativt sett, enn på kommunenivå. Med samme forbehold om at endringer kan være overrapportert i 1997 som vi gjorde for kommunene, ser vi imidlertid at det i fylkeskommunene først og fremst skjedde en overgang fra ”fragmenterte” framgangsmåter til den ”sentraliserte administrative” modellen. På grunn av at det er færre fylkeskommuner som har besvart spørreskjemaet i 2004, er det vanskelig å si om vi nå ser en tendens til at fylkeskommunene i større grad går over til en sentralisert politisk prosess i de siste par årene, eller om dette skyldes variasjon i hvilke fylkeskommuner som har besvart skjemaet på de ulike tidspunktene.

## 2.8 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 kommunestyrerepresentantene 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.<sup>25</sup> 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 heltidspolitikere i kommunen i 1996, 2000 og 2004. Tabellen viser for det første at 90 % av ordførerne nå er frikjøpt, en noe lavere andel enn i 2000 da så å si samtlige kommuner som besvarte spørsmålet oppga at ordfører var frikjøpt (99 %). 77 % av ordførerne er på heltid, mens 13 % er på deltid. Mens de tidligere registreringene viste økning i antall ordførere på heltid, og nedgang i ordførere på deltid, viser den siste registreringen altså at andelen frikjøpte ordførere generelt er noe lavere enn tidligere.

Blant varaordførerne er det en vesentlig mindre andel som er frikjøpt, i overkant av 30 %, en ubetydelig økning siden 2000. Flesteparten er på deltid, mens bare 3 % (10 kommuner, som i 2000) oppgir å ha varaordførere på heltid. Bare 1 kommune oppgir i 2004, i likhet med i 2000, at formannskapsmedlemmene er frikjøpt på heltid, mens 12 oppgir at formannskapsmedlemmene har deltidsverv, en økning på 3 siden forrige registrering.

Ordinære kommunestyremedlemmer er som ventet svært sjelden frikjøpt på heltid eller deltid, mens det ikke er uvanlig at utvalgs- eller komitéledere frikjøpes på deltid. I 2000 oppga 24 kommuner (nærmere 7 %) at utvalgs- eller komitélederne var frikjøpt på deltid. 1 kommune hadde komitéledere i heltidsstilling. I 2004 er de tilsvarende tallene 29 kommuner (8,4 %) og 3 kommuner, med andre ord en svak økning. For øvrig er det fremdeles svært uvanlig med frikjøp, både blant ordinære utvalgsmedlemmer, medlemmer av kommunedels- eller bydelsutvalg og blant opposisjonsledere. Det er kun de største bykommunene som praktiserer en viss grad av frikjøp for disse typene verv. Vi merker oss imidlertid at antallet kommuner med frikjøpte gruppeledere har økt, fra 9 i 2000 til 15 i 2004.

<sup>25</sup> 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: inntil 1 dag pr. uke, 1-2 dager pr. uke, 3-4 dager pr. uke og 5 dager pr. uke. 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 2000-undersøkelsen.

Tabell 2.34 *Andel deltids- og heltidspolitikere i kommunene 1996, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 1996:372, 2000: N=372, 2004: N=347*

Type verv	1996		2000		2004	
	Deltid	Heltid	Deltid	Heltid	Deltid	Heltid
Ordfører	13,7 (51)	64,5 (240)	15,3 (57)	83,3 (310)	13,0 (45)	77,2 (268)
Varaordfører	54,3 (202)	1,3 (5)	26,3 (98)	2,7 (10)	28,2 (98)	3,1 (10)
Byråd/kommunlråd	-	-	0,0 (0)	0,3 (1)	0,0 (0)	0,6 (2)
Ordinære formann- skapsmedlemmer	43,3 (161)	0,3 (1)	2,4 (9)	0,3 (1)	3,5 (12)	0,3 (1)
Ordinære kommune- styremedlemmer	33,9 (126)	0,0 (0)	0,3 (1)	0,0 (0)	0,3 (1)	0,0 (0)
Utvalgs-/komiteledere	40,9 (152)	0,3 (1)	6,5 (24)	0,3 (1)	8,4 (29)	0,9 (3)
Utvalgs-/komite- medlemmer	31,2 (116)	0,0 (0)	0,5 (2)	0,0 (0)	0,3 (1)	0,0 (0)
Ledere av kommune- /bydelsutvalg	-	-	0,5 (2)	0,0 (0)	0,0 (0)	0,0 (0)
Medlemmer av kommunedels- /bydelsutvalg	1,6 (6)	0,0 (0)	0,0 (0)	0,0 (0)	0,0 (0)	0,0 (0)
Opposisjonsledere	2,7 (10)	0,0 (0)	1,3 (5)	0,8 (3)	1,7 (6)	0,9 (3)
Gruppeledere	5,6 (21)	0,3 (1)	2,2 (8)	0,3 (1)	4,3 (15)	0,0 (0)

Samlet viser våre data heller ikke i 2004 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.

Vi ser at fylkesordførerne er på heltid i samtlige 15 fylkeskommuner som har besvart spørreskjemaet. Også samtlige fylkesvaraordførere er frikjøpt, men dataene indikerer at færre varaordførere er frikjøpt på heltid, sammenlignet med i 2000. I 2004 rapporterer 9 fylker at fylkesvaraordføreren var frikjøpt på heltid, mot 13 i 2000. Vi ser også at fylkesutvalgsmedlemmene er frikjøpt i 4 fylker, 3 færre enn i 2000. For øvrig viser analysen et mønster tilsvarende det vi fant i kommunene. Det er liten grad av frikjøp når det gjelder de øvrige typene verv. I tilfeller av frikjøp er det vanligst for utvalgs- eller komitéledere, opposisjonsledere og gruppeledere. Når det gjelder de to siste typene verv, indikerer dataene at det har skjedd en viss økning i frikjøp siden forrige registrering i 2000.

Tabell 2.35 *Andel deltids- og heltidspolitikere i fylkeskommunene 1996, 2000 og 2004. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes)*

Type verv	1996		2000		2004	
	Deltid	Heltid	Deltid	Heltid	Deltid	Heltid
Fylkesordfører	5,9 (1/17)	70,6 (12/17)	0,0 (0/18)	100 (18/18)	0,0 (0/15)	100 (15/15)
Fylkesvaraordfører	29,4 (5/17)	41,2 (7/17)	22,2 (4/18)	72,2 (13/18)	40,0 (6/15)	60,0 (9/15)
Fylkesråd	-	-	0,0 (0/18)	5,6 (1/18)	0,0 (0/15)	13,3 (2/15)
Ordinære fylkes- utvalgsmedlemmer	41,2 (7/17)	5,9 (1/17)	38,9 (7/18)	0,0 (0/18)	20,0 (3/15)	6,7 (1/15)
Ordinære fylkes- tingsmedlemmer	17,6 (3/17)	0,0 (0/17)	5,6 (1/18)	5,6 (1/18)	0,0 (0/15)	0,0 (0/15)
Utvalgs-/komiteledere	29,4 (5/17)	11,8 (2/17)	33,3 (6/18)	11,1 (2/18)	26,7 (4/15)	13,3 (2/15)
Utvalgs-/komite- medlemmer	35,4 (6/17)	5,9 (1/17)	0,0 (0/18)	0,0 (0/18)	0,0 (0/15)	0,0 (0/15)
Opposisjonsledere	5,9 (1/17)	0,0 (0/17)	5,6 (1/18)	16,7 (3/18)	20,0 (3/15)	26,7 (4/15)
Gruppeledere	11,8 (2/17)	0,0 (0/17)	11,1 (2/18)	11,1 (2/18)	20,0 (3/15)	13,3 (2/15)

## 2.9 Representasjon etter kjønn

Reglene om kjønnsmessig balanse i politiske utvalg er nedfelt i kommuneloven av 1992.<sup>26</sup> Kravet er at hvert kjønn skal være 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, samt "rene" kommunestyrekomiteer – uten beslutningsmyndighet og uten kompetanse til å sende en sak tilbake til administrasjonen (og ikke opprettet med hjemmel i kommunelovens § 10) (se Kapittel 2.4.1). For (ad-hoc pregede) komiteer som er opprettet med hjemmel i kommunelovens § 10.5 gjelder heller ikke reglene om 40 % av hvert kjønn (Kommunal- og regionaldepartementet 1999:kap.1.5.1.3, 1.7.3 og 4.3.1). I alle disse tilfellene skal imidlertid reglene følges så langt det er mulig.

Erfaringene fra valget i 1995 førte til endringer i loven, blant annet med tanke på antall listeforslag og forholdet mellom gjennomgående representasjon og kjønnsrepresentasjon. Partier eller grupperinger i noen kommuner omgikk loven ved for eksempel å stille to lister slik at de kunne velge mannlige kandidater på bekostning av kvinnelige. Departementet vurderte dette til å være i strid med lovens intensjon, selv om det ikke var i strid med lovens bokstav. Fra valget i 1999 har partier eller grupperinger adgang til å stille kun én liste til valg av politiske utvalg (Guldvik 1999, Ot.prp. nr. 20 (1998–99)).

<sup>26</sup> Kommunelovens §§ 36, 27 og 38. Se også Kommunal- og regionaldepartementet (1999).

## 2.9.1 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). Tabell 2.36 viser at det også har vært økning i kvinneandelen siden 1991. I inneværende periode er kvinneandelen i kommunestyrene 35,1 %. Økningen fra forrige kommunestyreperiode er på ett prosentpoeng, mens økningen fra perioden 1991 – 1995 er på 6,7 prosentpoeng. Kvinneandelen varierer mye, fra 61,5 % i Skjerstad til 17,2% i Luster. Minimumsverdien har imidlertid økt sterkt, fra 0 i 1995 til 17,2 i 2003.

Tabell 2.36 *Kvinneandel i kommunestyre og formannskap 1991 – 1995, 1995 – 1999, 1999 – 2003 og 2003 - 2007. Gjennomsnitt, minimum og maksimum. N ∈ [336,435]*

	1991 – 1995			1995 – 1999			1999 – 2003			2003-2007		
	Gjennomsnitt	Maksimum	Minimum	Gjennomsnitt	Maksimum	Minimum	Gjennomsnitt	Maksimum	Minimum	Gjennomsnitt	Maksimum	Minimum
Kommunestyrene	28,4	57,1	0,0	32,2	56,5	0,0	34,1	61,5	8,0	35,1	61,5	17,2
Formannskapene	27,6	80,0	0,0	36,1	80,0	0,0	37,6	60,0	0,0	37,9	80,0	0,0

Kilde kommunestyrene, 1991 - 2003: 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, alle år: organisasjonsdatabasen

37,9 % av medlemmene i formannskapet er i inneværende periode kvinner. Denne andelen varierer svært mye, fra 80 % i Karasjok til ingen i Sirdal og Hamarøy. Kvinneandelen i formannskapet økte betydelig fra perioden 1991 – 1995 til perioden 1995 – 1999 (med 8,5 prosentpoeng). Etter det har økningen flatet ut. Etter valget i 1995 var kvinneandelen i formannskapet høyere enn kvinneandelen i kommunestyret. Utviklingen siden har ført til at denne forskjellen snart er utlignet.

### Fylkeskommunene

I fylkestinget er kvinneandelen 42,5 % (jf. Tabell 2.37). Denne varierer fra 51,4 % i Oppland til 33,3% i Vestfold. Kvinneandelen har økt jevnt, men svakt, siden 1991, og er i inneværende periode 3,4 prosentpoeng høyere enn den var i perioden 1991 – 1995.

Tabell 2.37 *Kvinneandel i fylkesting og fylkesutvalg 1991 – 1995, 1995 – 1999, 1999 – 2003 og 2003 - 2007. Gjennomsnitt, minimum og maksimum. N ∈ [13,18]*

	1991 – 1995			1995 – 1999			1999 – 2003			2003 – 2007		
	Gjennomsnitt	Maksimum	Minimum	Gjennomsnitt	Maksimum	Minimum	Gjennomsnitt	Maksimum	Minimum	Gjennomsnitt	Maksimum	Minimum
Fylkestingene	39,1	45,3	30,8	40,8	49,1	31,4	41,5	48,8	35,6	42,5	51,4	33,3
Fylkesutvalgene	-	-	-	41,5	55,6	27,2	41,0	53,3	27,2	37,9	54,0	22,0

Kilde fylkestingene: SSB (<http://www.ssb.no/emner/00/01/20/kommvalg/tab-2004-04-05-05.html>).

Kilde fylkesutvalgene: Organisasjonsdatabasen

Andelen kvinner i fylkesutvalgene er i inneværende periode 37,9 %. Til forskjell fra i kommunene, er altså kvinneandelen betydelig lavere i fylkesutvalget enn i fylkestinget. Andelen er også redusert med hele 3,1 prosentpoeng fra forrige periode. Fra 1995 – 1999 til 1999 – 2003 gikk kvinneandelen i fylkesutvalgene ned med 0,5 prosentpoeng. Vi mangler data om kvinneandelen i fylkesutvalgene fra perioden 1991 – 1995.

## 2.9.2 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 2004- og 2000-tallene.<sup>27</sup> Analysen av kvinneandelen i overordnede kommunale- og fylkeskommunale 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 har sammenlignbare resultater fra de to undersøkelsene.<sup>28</sup> Kravet til hva som var et overordnet utvalgt 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 var i 2004 43 % (jf. Tabell 2.38), dvs. noe over kommunelovens krav om representasjon med 40 % av begge kjønn. Resultatet er omtrent identisk med hva andelen var i 2000, og noe høyere enn i 1996, - da kvinneandelen i utvalgene var 39 %.

Tabell 2.38 *Kvinneandelen i utvalgene/komiteene i kommunene i 1996, 2000 og 2004*

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

I Tabell 2.39 rapporteres andelen kvinner sett i forhold til om kommunestyre-representantene ivaretar alle verv som medlemmer av utvalgene/komiteene eller ikke (det vil si om det er gjennomgående representasjon eller ikke).

<sup>27</sup> 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, administrasjons- og personalutvalg, administrasjons- og likestillingsutvalg, arbeidsmiljøutvalg, kontrollutvalg, tilsynsutvalg, klagenemnd, klientutvalg, likestillingsutvalg, likningsnemnd, viltnemnd, skogstyre, havnestyre og energistyre. Følgende typer av utvalg/komiteer er regnet med: Personalstyret, personal- og organisasjonsutviklingsutvalget, personal- og arbeidsgiver, organisasjons- og personal, organisasjonsnemnd/-styre, personal- og økonomi, sentraladministrasjonen, kommunalutvalg, finansutvalg, økonomi- og administrasjon, eiendomsutvalg, plan- og økonomiutvalget, planutvalg (evt. fast utvalg for plansaker), finans, plan og administrasjon, landbruk (som oftest inngår sammen med andre formål som f.eks. plan, miljø, ressurs, utmark).

<sup>28</sup> 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 2.39 *Kvinneandel i utvalgene/komiteene avhengig av om kommunestyre-representanter ivaretar alle verv i utvalget/komiteen eller ikke i 1996, 2000 og 2004*

	Kommunestyrerepresentantene ivaretar alle verv i utvalg / komiteer			Kommunestyrerepresentantene ivaretar ikke alle verv		
	1996	2000	2004	1996	2000	2004
Antall kvinner	1.937	778	529	2.829	2.959	2.160
Antall totalt	5.086	1.932	1.354	6.949	6.661	4.967
Andel kvinner	0,38	0,40	0,39	0,40	0,44	0,43

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 1996 var forskjellen 0,02, og i 2000 og 2004 på 0,04). Selv om forskjellen ikke er stor, så indikerer tallene at når kommunene står friere i forhold til hvilke representanter som velges inn i utvalgene/komiteene enn hva som er tilfellet ved gjennomgående representasjon, så er resultatet en høyere kvinneandel i utvalgene.

### Fylkeskommunene

I Tabell 2.40 fremkommer kvinneandelen i utvalgene/komiteene i fylkeskommunene. Vi ser her at kvinneandelen i fylkeskommunale overordnede utvalg/komiteer er på 0,46 i 2004. Det har vært en svak økning siden 1996. Sammenlignet med tallene for kommunene (Tabell 2.38) så er kvinneandelen i fylkeskommunene noe høyere enn i kommunene både i 1996 og 2004, selv om forskjellene er små.

Tabell 2.40 *Kvinneandelen i utvalgene/komiteene i fylkeskommunene i 1996, 2000 og 2004*

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

I Tabell 2.41 rapporteres andelen kvinner sett i forhold til om fylkestingsrepresentantene ivaretar alle verv som medlemmer av utvalgene/komiteene eller ikke (det vil si om det er gjennomgående representasjon eller ikke).

Tabell 2.41 *Kvinneandel i utvalgene/komiteene avhengig av om fylkestingsstyre-representanter ivaretar alle verv i utvalget/komiteen eller ikke i 1996, 2000 og 2004*

	Fylkestingsrepresentantene ivaretar alle verv i utvalg / komiteer			Fylkestingsrepresentantene ivaretar ikke alle verv		
	1996	2000	2004	1996	2000	2004
Antall kvinner	250	156	131	98	164	100
Antall totalt	587	358	297	227	367	211
Andel kvinner	0,43	0,44	0,44	0,43	0,45	0,47

Kvinneandelen i fylkeskommunale utvalg varierer lite etter grad av gjennomgående representasjon i det politiske systemet. I 2004 er imidlertid kvinneandelen noe høyere når

fylkestingsrepresentanter ikke ivaretar alle verv i utvalgene eller komiteene enn når de gjør det.

## 2.10 Oppsummering

Fremdeles er det svært få norske kommuner som har innført en parlamentarisk styringsmodell. Oslo har hatt parlamentarisme siden 1986, og siden forrige registrering er det kun Bergen 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.

Antall representanter som sitter i kommunestyre og fylkesting blir stadig færre. Den nedgangen som vi har observert i størrelsen på kommunestyre og fylkesting på 1990-tallet har ikke bare fortsatt, men faktisk økt. I inneværende valgperiode er det gjennomsnittlige kommunestyret på vel 25 medlemmer, mens det gjennomsnittlige fylkestinget er på vel 40 medlemmer. Antallet representanter som sitter i formannskap og fylkesutvalg reduseres også, men ikke i samme grad. De overordnede organene blir ikke bare mindre, de møtes også sjeldnere og behandler færre saker. I samme periode er også antall overordnede politiske utvalg og antall verv i slike utvalg redusert. I 2004 har gjennomsnittskommunen 2,4 overordnede utvalg. Tendensen er altså at færre politikere, behandler færre saker, og det er samtidig en tendens til at politikerne i stadig mindre grad involveres i de saksforberedende og iverksettende fasene av sakene gjennom utvalgene. Det politiske innslaget i kommunene reduseres gjennom å gjøre representasjonen både mindre ”bred” og mindre ”dyp”.

Kvinneandelene i kommunestyre og fylkesting har økt svakt fra forrige til inneværende periode. I inneværende periode er kvinneandelen i kommunestyrene 35,1 %, men den er 42,5 % i fylkestingene. Utviklingen hva angår kvinneandelen i posisjoner oppnevnt av kommunestyrene og fylkestingene er derimot ikke entydig: Andelen kvinner i formannskap og faste overordnede kommunale utvalg er på samme nivå som i forrige periode, kvinneandelen i fylkesutvalgene er noe redusert, mens andelen i faste overordnede fylkeskommunale utvalg har økt.

Helt siden endringene i kommuneloven fra 1. januar 1993 har det vært en omfattende omorganiseringsevne i kommunesektoren når det gjelder utvalgs-/komitéstrukturen. Denne tendensen har også fortsatt inn i det nye årtuset, med minst like stor styrke. Omtrent 2/3 av kommunene oppgir at de har reorganisert utvalgs- og komitéstrukturen i løpet av de siste fire åra, og utviklingen er omtrent parallell for fylkeskommunenes vedkommende. Innholdsmessig kan vi for kommunenes vedkommende observere en utvikling bort fra formålsmodellen, ikke bare i form av den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen, - også hovedutvalgsmodellen i modifiserte utgaver svekkes. Stadig flere kommuner velger alternativer som funksjonsmodell, alternativer med ingen faste overordnede utvalg, og modeller med ett slikt. Resultatet er et tiltakende mangfold i valg av organisasjonsmodeller. Å ikke gi disse utvalgene beslutningsmyndighet er fortsatt lite utbredt. I fylkeskommunene er det fortsatt vanlig å velge en formålsmodell, men oftest i modifisert utgave. Vi kan derimot observere at det blir stadig vanligere at utvalgene ikke har beslutningsmyndighet. Et flertall av fylkeskommunene har faktisk valgt en slik løsning.

Mange kommuner har altså gjennomført omfattende endringer i den politiske organiseringen to eller flere ganger siden endringene i kommuneloven fra 1993. Mangfoldet i organisasjonsformer er økende. Dette kan være et uttrykk for et

---

instrumentelt syn på utvalgsorganiseringen som et virkemiddel for politisk styring. Det kan også være et uttrykk for at kommunene fortsatt er på leting etter den optimale organisasjonsmodellen. Uansett så vi stadige endringer trolig gjøre det vanskeligere for innbyggerne å holde seg orientert om hvilke politikere og politiske organ som har ansvaret for ulike saksfelt.

Selv om vi ser et økende mangfold i politiske organisasjonsmodeller, er ikke ordninger med kommunedelsutvalg opprettet med hjemmel i kommunelovens § 12 blitt mer vanlig. Det er imidlertid stadig vanligere at kommunene samarbeider med lokallag, bygdelag og velforeninger.

I tråd med nedgangen i antall møter og saker i politiske organer og nedgangen i antall overordnede utvalg, skjer det en økning i delegering til administrasjonssjefen både på det økonomiske området og for personal og organisasjonssaker fra 2000 til 2004 for kommunenes vedkommende. Mer interessant er det at det i 2004 gjennomgående er blitt betydelig mer vanlig å videredelegere ansvar og myndighet helt ned til virksomhets- eller institusjonsnivå. I fylkeskommunen synes omfanget av delegering til fylkesrådmannen å være på omtrent samme nivå som ved forrige registrering. Men også på fylkesnivå indikerer kartleggingen noe større videredelegasjon til institusjons-/virksomhetsnivå enn tidligere.

## 3 Administrativ organisering

### 3.1 Administrative organisasjonsendringer – et overblikk

Tabell 3.1 summerer kommunenes svar på spørsmålet om gjennomførte og planlagte endringer i kommunenes administrative organisering. Mens 2000-undersøkelsen dekket endringer på 90-tallet og planlagte endringer i 2000-2003, er kommunene i 2004 spurt om gjennomførte endringer i perioden 2000-2004 og planlagte endringer for årene 2004-2007.

Tabell 3.1 *Gjennomførte og planlagte\* endringer i kommunenes administrative organisering. 2004, sammenlignet med tilsvarende endringer rapportert i 2000. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N= 354. 2004: N=309*

	Ingen endring iverksatt eller planlagt		Endring iverksatt		Endring planlagt senere i perioden	
	På 90-tallet	2004	På 90-tallet	2000-2004	1999-2003	2004-2007
Endring i overordnet** administrativ organisering	11,3 (40)	25,2 (78)	74,0 (262)	60,8 (188)	14,7 (52)	13,9 (43)

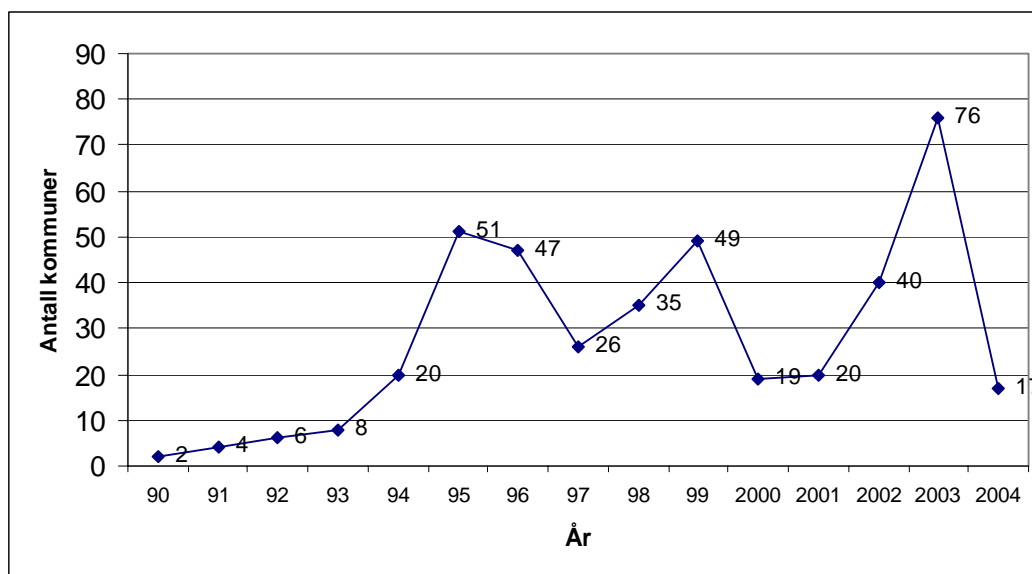
\*Det ble presisert at endringen ikke skulle oppfattes som planlagt med mindre det forelå konkrete vedtak i kommunen om at endringen skulle skje.

\*\*I 2004 ble det presisert at vi ønsket opplysninger om endringer i overordnet administrativ organisering

2000-kartleggingen viste at de aller fleste kommunene (74 %) gjennomførte en eller annen form for endring av administrativ organisering på 1990-tallet. 15 % hadde dessuten planer om endringer i perioden 1999-2003. 2004-kartleggingen viser at endringstakten mht. administrativ organisering fremdeles må karakteriseres som høy. I perioden 2000-2004 har om lag 60 % av kommunene iverksatt en slik endring, og 14 % oppgir at de planlegger en slik endring senere i perioden. Endringstakten administrativt har, i likhet med hva vi så når det gjaldt den politiske organiseringen (avsnitt 2.1), vært betydelig høyere enn det en så for seg ved forrige rapportering.

Figur 3.1 viser når kommunene har gjennomført administrative organisasjonsendringer.

Figur 3.1 Administrative organisasjonsendringer – antall kommuner – 1990-2004



Det er grunn til å anta at svært mange av de kommunene som har gjennomført endringer i overordnet administrativ organisering de siste årene, har innført en flatere organisasjonsstruktur, eller en såkalt ”to-nivå”-modell. En studie gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Rogalandsforskning (RF) i 2001-2002, på oppdrag av KS, konkluderte blant annet med at ”flat struktur” så ut til å bre om seg i norske kommuner (Opedal, Stigen og Laudal 2002). Kartleggingen av organiseringen av den administrative toppledelsen i neste avsnitt gir et bilde av dette.

På fylkesnivå oppgir 11 fylkeskommuner at de har gjennomført endringer i administrativ organisering i perioden 2002-2004, og 2 planlegger slik endring i inneværende periode (ikke vist i tabell). Dette indikerer en utvikling lik den vi finner i kommunene.

## 3.2 Organisering av den administrative toppledelsen

I 2004 er spørsmålene om organiseringen av den administrative toppledelsen endret i vesentlig grad, slik at de er bedre i stand til å fange opp antall ledernivåer (innslaget av flat struktur), grad av spesialisering og hvilke organisasjonsprinsipp som benyttes administrativt. Det er også kartlagt hvem som inngår i administrasjonssjefens indre ledergruppe, og hvilke ansvarsområder eventuelle kommunaldirektører/kommunalsjefer har. I tillegg har kommunene oppgitt hvordan de har organisert stabs- og støttefunksjonene, dvs. funksjoner knyttet til personalforvaltning, økonomi, IT og planlegging.

### Kommunene

Tabell 3.2 viser hvor mange faktiske ledernivåer det er mellom administrasjonssjefs-/rådmannsnivået og lederne for de utøvende tjenestene. Kartleggingen viser at om lag 41 % av kommunene har en organisasjonsmodell der lederne for de utøvende tjenestene rapporterer direkte til rådmannsnivået. Dette viser at ”to-nivå”-modellen nå er relativt utbredt i norske kommuner. En kartlegging i 2002 viste at nærmere 30 % av norske kommuner enten hadde gjennomført eller var i ferd med å innføre to-nivåmodellen (Opedal, Stigen og Laudal 2002:26). Tallene fra 2004 harmonerer godt med dette funnet. Kartleggingen i 2004 viser videre at 39 % av kommunene har ett ledernivå mellom

rådmannsnivået og lederne for de utøvende tjenestene. Dette er etter alt å dømme kommuner med fagetater med etatsjefer som øverste leder, som var det vanlige på 90-tallet.

Tabell 3.2 *Hvor mange faktiske ledernivåer det er mellom administrasjonssjefs-/rådmannsnivået og lederne for de utøvende tjenestene. 2004. Prosent (N).*

Ingen	40,7 (134)
Ett	38,6 (127)
To	13,1 (43)
Flere	4,9 (16)
Varies	2,7 (9)
N=100 %	329

Tabell 3.3 forsterker inntrykket av at det har skjedd en utflating (avhierarkisering) av den administrative strukturen i norske kommuner de senere årene. Hovedtanken bak flat struktur er at lederne for de utøvende tjenestene skal kobles direkte opp til rådmannsnivået, uten et mellomliggende etatsjefsnivå. Organisasjonsstrukturen blir mer spesialisert, og antallet administrative enheter som rapporterer direkte til rådmannsnivået øker. Administrasjonssjefens kontrollspenn øker følgelig tilsvarende. Tabellen under viser at det gjennomsnittlige antallet enheter som rapporterer direkte til rådmannsnivået har økt fra 7 i 2000 til 15 i 2004. Variasjonsbredden er imidlertid stor. Det er Trondheim, Stavanger og Bærum kommune som oppgir høyest antall enheter som rapporterer direkte til rådmannen (henholdsvis 225, 160 og 137).

Tabell 3.3 *Antall administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefs/rådmannsnivået. Min, Max og gjennomsnitt. 2000: N=359 2004: N=330*

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

Tendensen illustreres ytterligere gjennom Tabell 3.4. I 43 % av kommunene rapporterer enkeltvirksomheter (for eksempel den enkelte skole, barnehage, sykehjem) direkte til rådmannsnivået, mens 17 % av kommunene har enheter hvor flere, men ikke alle virksomheter innenfor en sektor inngår. I rundt en femtedel av kommunene rapporterer funksjonsorganiserte enheter (for eksempel driftsavdelinger, utviklingsavdelinger) direkte til rådmannsnivået. Bare 8 kommuner har distrikter, soner el. som rapporterer direkte til rådmannen. 54 % av kommunene har etat eller lignende (hvor alle enheter innenfor en sektor inngår). Dette er den klassiske måten å organisere administrasjonen på.

Tabell 3.4 *Typer administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefs-/rådmannsnivået. 2004. Prosent (N).*

	% (N)	Total N
Enkeltvirksomheter (f.eks. den enkelte skole, barnehage, sykehjem)	43,2 (82)	326
Mer overordnet enhet hvor flere virksomheter inngår (f.eks. noen skoler, og/eller barnehager)	16,8 (32)	326
Etat eller lignende hvor f.eks. alle skoler eller alle pleie- og omsorgstjenester inngår	54,2 (103)	326
Virksomheter innenfor geografiske områder (distrikter, soner el.)	4,2 (8)	326
Funksjonsorganiserte enheter (f.eks. driftsavdeling, utviklingsavdeling)	19,5 (37)	326

Tallene er ikke direkte sammenlignbare med registreringene i år 2000, men tendensen må likevel karakteriseres som entydig. I 2000 oppga hele 85 % av kommunene at de administrative lederne var ansvarlige for klassiske fagetater eller sektorovergripende etater. Kartleggingen i 2004 viser derimot en stor grad av differensiering av den administrative styringsstrukturen. Det finnes et ikke ubetydelig innslag av såkalte ”mellommodeller” hvor noen virksomhetsledere rapporterer direkte til rådmannsnivået, mens andre rapporterer gjennom en etatsleder (jf. også Opedal, Stigen og Laudal 2002). Tallene fra 2000 vitnet om en økende differensiering, der en var på vei bort fra den dominerende etatsmodellen. Hvorvidt en fortsatt er i et mellomstadium før to-nivåmodellen evt. blir den dominerende, er det vanskelig å si noe om ut fra årets registrering.

Studien av et utvalg kommuner med ”to-nivå”modell i 2002 viste at det var stort mangfold i organiseringen av rådmannsnivået blant prosjektkommunene. I enkelte kommuner inngikk virksomhets-/resultatenhetslederne i rådmannsgruppa, i andre inngikk et antall kommunalsjefer. Hvorvidt lederne av stab-/støttetjenestene inngikk i den sentrale ledergruppa varierte også (Opedal, Stigen og Laudal 2002:8). Tabell 3.5 viser at kommunaldirektører inngår i rådmannens ledergruppe i 45 % av kommunene som er registrert i den kommunale organisasjonsdatabasen. Andelen der lederne for de ulike administrative enhetene som rapporterer direkte til rådmannsnivået inngår i ledergruppen er på samme nivå (46 %). Det er heller ikke uvanlig at lederne for stabs- og støtteenhetene utgjør en del av rådmannens lederteam. 39 % av kommunene oppgir dette.

Tabell 3.5 *Medlemmer av administrasjonssjefens/rådmannens indre ledergruppe. 2004. Prosent (N)*

	% (N)	Total N
Uaktuelt, administrasjonssjefen/rådmannen tar selv nødvendige avgjørelser	2,4 (8)	332
Kommunaldirektører/kommunalsjefer/ assisterende rådmenn	45,5 (151)	332
Lederne for (alle eller noen) stabs- og støttefunksjoner (f.eks. personal, økonomi, IKT, planlegging)	38,9 (129)	332
Lederne for de administrative enhetene som rapporterer direkte til administrasjonssjefs-/rådmannsnivået	46,4 (154)	332

I 2004 ble det også kartlagt hvilke tjenesteområder kommunaldirektørene er ansvarlige 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 i 4 av 5 kommuner har kommunaldirektørene ansvar for saker innenfor flere tjenesteområder. I underkant av hver femte kommune har disse ansvar for saker innenfor kun ett tjenesteområde eller en sektor. Det er ikke svært vanlig at kommunaldirektørens ansvarsområde skifter regelmessig. Kun 12 % av kommunene oppgir dette.

Tabell 3.6 *Kommunaldirektørens/kommunalsjefenes/ass rådmenns ansvarsområder. 2004. Prosent (N)*

	% (N)	Total N
Ansvar for saker innenfor ett tjenesteområde (f.eks. skole)	18,0 (34)	189
Ansvar for saker innenfor flere tjenesteområder	82,4 (155)	189
Saksfeltene de er ansvarlig for, skifter regelmessig	11,6 (22)	189

Tidligere studier har vist at organiseringen av stabs- og støttefunksjonene er en særlig utfordring for kommuner som har innført to-nivå-modellen (Opedal, Stigen og Laudal 2002:107). Det finnes flere ulike måter å organisere disse funksjonene på – integrert eller dekket fra toppledelsen, sentralt organisert eller plassert ute i enhetene, eller ulike kombinasjoner av dette (jf. Tabell 3.7). 2004-undersøkelsen viser at i 54 % av kommunene er en eller flere av disse støttefunksjonene integrert i rådmannens stab.

Tabell 3.7 *Organisering av stabs- og støttefunksjoner (personal, økonomi, IKT, planlegging). 2004. Prosent (N)*

	% (N)	Total N
Inngår i/er integrert i rådmannens stab	53,5 (178)	333
Er organisert i egne administrative enheter underlagt administrasjonssjefs-/rådmannsnivået	48,6 (162)	333
Er splittet opp/fordelt på administrative enheter som er underlagt administrasjonssjefs-/rådmannsnivået	7,5 (25)	333

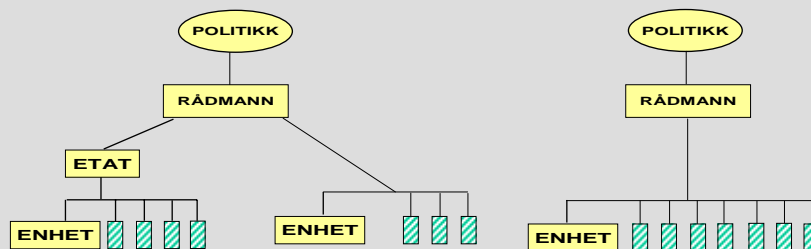
I nesten like mange kommuner (49 %) er en eller flere av disse organisert som administrative enheter underlagt rådmannsnivået. I svært få tilfelle (7 %) er disse funksjonene splittet opp på ulike administrative enheter.



## Flat struktur – ulike varianter

Kommunene synes å ha mange ulike definisjoner av hva som er en flat struktur. De har ikke adoptert en standardmodell. Det brukes også mange ulike betegnelser på den nye organisasjonsformen. Noen bruker betegnelsen ”flat struktur”, andre snakker om ”to-nivå-modell”. En flat struktur er mest rendyrket der en kun har to administrative ledelsesnivåer. Her har kommunene en tjenestestedsmoell, der alle virksomhetsstedene er resultatenheter, som rapporterer direkte til rådmannsnivået. Andre igjen har en kombinasjon av at virksomhetsledere rapporterer direkte til rådmannen eller gjennom en resultatenhetsleder. I denne mellomvarianten er antallet resultatenheter flere enn i den gamle avdelingsmodellen, men færre enn i en organisasjon med kun to ledernivåer der alle virksomhetslederne rapporterer til rådmannsledelsen.

I figuren vises et eksempel på de to variantene. Modellen til høyre viser flat struktur i sin mest rendyrkede form, mens modellen til venstre er et eksempel på mellom-modellen. Det er flere eksempler på at det er pleie- og omsorgssektoren som er organisert slik at de enkelte institusjoner ikke rapporterer direkte til rådmannen, men til en pleie- og omsorgssjef.



Kilde: Opedal, S., I. Stigen og T. Laudal (2002) og Opedal S. I. Stigen, T. Laudal og M. Tovsen (2003).

## Fylkeskommunene

Dataene på fylkesnivå indikerer at flat struktur eller to-nivå-modell ikke er like vanlig i fylkeskommunene som i kommunene. Kun 3 av fylkene har svart at de har en organisasjonsmodell der lederne for de utøvende tjenestene rapporterer direkte til fylkesrådmannsnivået. 7 har ett nivå – som indikerer en klassisk etatsmodell -, mens 2 fylkeskommuner oppgir å ha to nivåer mellom fylkesrådmannsnivået og lederne for de utøvende tjenestene.

Tabell 3.8 *Hvor mange faktiske ledernivåer det er mellom administrasjonssjefs-/fylkesrådmannsnivået og lederne for de utøvende tjenestene. 2004. Prosent (N).*

Ingen	25,0 (3)
Ett	58,3 (7)
To	16,7 (2)
Flere	0
N=100 %	12

Registreringen av antallet enheter som rapporterer direkte til fylkesrådmannsnivået indikerer at det sannsynligvis er en utvikling i retning av flatere struktur også på fylkesnivå. Tabell 3.9 viser at det finnes fylkeskommuner som nå har opptil 45 enheter som i prinsippet rapporterer direkte til fylkesrådmannsnivå. Det gjennomsnittlige antallet enheter er 14. Det er Sør-Trøndelag, Akershus og Aust-Agder fylkeskommuner som oppgir flest enheter som rapporterer direkte til fylkesrådmannsnivået; henholdsvis 45, 38 og 24 enheter.

Tabell 3.9 *Antall administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefs/fylkesrådmannsnivået. Min, Max og gjennomsnitt. 2000:N=18. 2004: N=13*

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

Tabell 3.10 viser videre at differensieringen av den administrative styringsstrukturen er stor på fylkesnivå, som i kommunene. I mange fylkeskommuner finner vi innslag av funksjonsorganiserte enheter (10) og / eller en klassisk etatsmodell (9). At funksjonsorganiserte enheter er så vanlig på fylkesnivå er trolig et uttrykk for fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør. 4 fylkeskommuner oppgir å ha enkeltvirksomheter som rapporterer direkte til fylkesrådmannsnivået, noe som er i tråd med en flatere struktur.

Tabell 3.10 *Typer administrative enheter som rapporterer direkte til administrasjonssjefs-/fylkesrådmannsnivået. 2004. Prosent (N).*

	% (N)	Total N
Enkeltvirksomheter (f.eks. den enkelte skole)	30,8 (4)	13
Mer overordnet enhet hvor flere virksomheter inngår (f.eks. flere videregående skoler)	15,4 (2)	13
Etat eller lignende hvor f.eks. alle videregående skoler inngår	69,2 (9)	13
Virksomheter innenfor geografiske områder (distrikter soner)	0 (0)	13
Funksjonsorganiserte enheter (f.eks. driftsavdeling, utviklingsavdeling)	76,9 (10)	13

Som i kommunene har kommunaldirektører eller kommunalsjefer en sentral plass i fylkesrådmannens indre ledergruppe (Tabell 3.11). 10 fylkeskommuner oppgir dette. I 6 fylkeskommuner inngår virksomhets-/eller etatsledere som rapporterer direkte til fylkesrådmannsnivå i denne ledergruppen, mens lederne for stabs- og støttefunksjoner inngår i fylkesrådmannens ledergruppe i 5 fylkeskommuner.

Tabell 3.11 *Medlemmer av administrasjonssjefens/fylkesrådmannens indre ledergruppe. 2004. Prosent (N)*

	% (N)	Total N
Uaktuelt, administrasjonssjefen/ fylkesrådmannen tar selv nødvendige avgjørelser	0 (0)	13
Kommunaldirektører/kommunalsjefer/ assisterende fylkesrådmenn	76,9 (10)	13
Lederne for (alle eller noen) stabs- og støtte- funksjoner (f.eks. personal, økonomi, IKT, planlegging)	38,5 (5)	13
Lederne for de administrative enhetene som rapporterer direkte til administrasjonssjefs- /fylkesrådmannsnivået	46,2 (6)	13

Som i kommunene er det vanlig at kommunaldirektørene har ansvar for saker innenfor flere tjenesteområder. Som vi ser av Tabell 3.12 oppgir 11 fylkeskommuner dette. Det er imidlertid ikke uvanlig at dette kombineres med at andre kommunaldirektører har ansvar for ett tjenesteområde. 8 fylkeskommuner oppgir en slik løsning. Det er grunn til å tro at det typiske her er at dette ansvarsområdet er videregående skole.

Tabell 3.12 *Kommunaldirektørenes/kommunalsjefenes/ass fylkesrådmenns ansvarsområder. 2004. Prosent (N)*

	% (N)	Total N
Ansvar for saker innenfor ett tjenesteområde (f.eks. videregående skole)	61,5 (8)	13
Ansvar for saker innenfor flere tjenesteområder	84,6 (11)	13
Saksfeltene de er ansvarlig for, skifter regelmessig	0 (0)	13

Stabs- og støttefunksjoner er ofte organisert i egne administrative enheter underlagt fylkesrådmannsnivået. 12 fylkeskommuner oppgir dette (Tabell 3.13). Det er også relativt vanlig at slike er integrert i fylkesrådmannens stab. Dette forekommer i 6 fylkeskommuner.

Tabell 3.13 *Organisering av stabs- og støttfunksjoner (personal, økonomi, IKT, planlegging). 2004. Prosent (N)*

	% (N)	Total N
Inngår i/er integrert i fylkesrådmannens stab	46,2 (6)	13
Er organisert i egne administrative enheter underlagt administrasjonssjefs-/fylkesrådmannsnivået	92,3 (12)	13
Er splittet opp/fordelt på administrative enheter som er underlagt administrasjonssjefs-/rådmannsnivået	30,8 (4)	13

Til sist finner vi også eksempler på at disse funksjonene er fordelt på underliggende enheter. 4 fylkeskommuner oppgir dette.

### 3.3 Tjenester i distrikt

#### Kommuner

Fram til år 2000 viste våre kartlegginger at det 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 viser derimot en markant nedgang i andelen kommuner som har benyttet seg av denne muligheten, 17,6 % (59 kommuner) mot 37 % (133) i 2000.

Tabell 3.14 gir en oversikt over andelen kommuner som har distriktsinndelt ulike kommunale tjenesteområder på de tre undersøkelsestidspunktene 1996, 2000 og 2004:

Tabell 3.14 *Andel kommuner som har distriktsinndelt ulike tjenesteområder 1996, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 1996: N=372, 2000: N=372, 2004: N=347.*

	1996	2000	2004
Hjemmebasert pleie og omsorg	19,6 (73)	35,5 (132)	15,0 (52)
Institusjonsbasert pleie og omsorg	17,7 (66)	25,5 (95)	14,0 (38)
Grunnskole	7,8 (29)	12,4 (46)	4,9 (17)
Barnehagedrift	8,3 (31)	11,6 (43)	4,6 (16)
Helsetjeneste	7,5 (28)	11,0 (41)	3,5 (12)
Sosialkontortjeneste	5,1 (19)	3,5 (13)	1,2 (4)
Tiltak for rusmiddelmissbrukere	3,0 (11)	1,9 (7)	1,7 (1)
Barne- og ungdomsvern	4,0 (15)	2,7 (10)	1,2 (4)

På samme måte som på de forrige undersøkelsestidspunktene er det fremdeles vanligst å distriktsinnde omsorgen for eldre og funksjonshemmede, både den hjemmebaserte og den institusjonsbaserte. I 2004 oppgir over om lag 15 % av kommunene at pleie- og omsorgstjenesten er distriktsinndelt. Rundt 5 % har distriktsinndelt skolene og barnehagedriften. Ved forrige registrering påpekte vi at andelen kommuner som hadde oppgitt områdeorganisering av skolen antagelig var for høyt. Vi antok at kommunene hadde misforstått spørsmålet. Årets resultat er derfor antakelig mer korrekt. Helsetjenesten viser også en markant nedgang i områdeorganisering, til 3,5 %. Når det gjelder sosialkontor-

---

tjenester, tiltak for rusmiddelmissbrukere og barne- og ungdomsvern er det også denne gangen kun et fåtall kommuner som har desentralisert det administrative ansvaret for disse områdene.

Årsaken til at det nå er færre kommuner som distriktsorganiserer ulike kommunale tjenester er antakelig å finne i at et betydelig antall kommuner har gått over til en to-nivåmodell siden forrige registrering. Når det enkelte tjenestested skal rapportere direkte til rådmannen, blir distriktsorganisering vurdert som lite aktuelt.

Vi har også 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, 7 % (mot 49 % i 2000), har distriktsinndelt 2 tjenester. Bare 4 kommuner har distriktsinndelt på ”bred front”, det vil si at 5 eller flere tjenesteområder er distriktsinndelt. I 2000 hadde 8 kommuner distriktsinndelt 6 eller flere tjenesteområder.

### 3.4 Arbeidsformer, rapportering og kvalitetssikring

I 2000 kartla organisasjonsdatabasen for første gang i hvilket omfang nye arbeids- og rapporteringsformer og kvalitetssikringstiltak var blitt innført i kommuner og fylkeskommuner. Dette er arbeidsformer og kvalitetssikringstiltak som har sitt utspring innenfor den såkalte New-Public Management-retningen, og som er sterkt inspirert av ideer hentet fra privat sektor (Klausen og Ståhlberg 1998, Øgård 2000). I 2004 er kartleggingen utvidet, slik at den nå omhandler flere tiltak for å sikre politisk styring med og rapportering fra virksomhetene i kommuner og fylkeskommuner.

#### Kommunene

Tabell 3.15 gir en oversikt over ulike arbeids- og rapporteringsformer, samt kvalitetssikringstiltak i kommunene.

Tabell 3.15 *Ulike arbeids- og rapporteringsformer og kvalitetssikringstiltak innført i kommunene, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [356, 361] 2004: N ∈ [309, 337]*

	Nei		Ja, på noen tjenesteområder		Ja, på alle tjenesteområder	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Har innført strategisk planlegging for å belyse sterke og svake sider ved kommunens virksomhet (for eksempel SWOT-analyse)	71,9 (256)	65,8 (221)	21,1 (75)	28,0 (94)	7,0 (25)	6,3 (21)
Har innført målstyring/ resultat-styring/ virksomhetsplanlegging	26,6 (96)	24,1 (80)	47,9 (173)	46,1 (153)	25,5 (92)	29,8 (99)
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)		14,1 (47)		12,0 (40)
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)	72,2 (257)	38,9 (128)	24,7 (88)	43,5 (143)	3,1 (11)	17,6 (58)
Det er fattet politiske vedtak om kvalitetskrav til tjenestene		48,5 (162)		47,0 (157)		4,5 (15)
Tjenestene blir målt systematisk i forhold til disse kravene		57,9 (179)		40,8 (126)		1,3 (4)
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)		35,3 (119)		39,5 (133)
I årsrapporten sammenstilles systematisk resultater med vedtatte mål		30,9 (103)		39,9 (133)		29,1 (97)
Kommunen har formalisert interne bestillinger av ytelser i form av kontrakter, kravspesifikasjoner eller lignende.		73,4 (246)		23,3 (78)		3,3 (11)
Kommunen har etablert et klart organisatorisk skille mellom bestiller og utfører, hvor bestillerfunksjonen er organisatorisk atskilt fra kommunens utførerenheter/ tjenesteleverandører	83,6 (296)	79,5 (264)	15,3 (54)	17,8 (59)	1,1 (4)	2,7 (9)

Tabell 3.15 viser en svak økning i antall kommuner som har innført strategisk planlegging for å belyse sterke og svake sider ved kommunens virksomhet, fra 28 % i 2000 til 34 % i 2004. Tre av fire kommuner har innført målstyring, men målstyring sto sterkt allerede i 2000. Andelen som har innført målstyring på *alle* tjenesteområder har imidlertid økt noe siden 2000-kartleggingen, til om lag 30 %.

I 2004 er det for første gang registrert hvor utbredt ”balansert målstyring” er i norske kommuner. Så langt har i overkant av hver fjerde kommune tatt i bruk dette målstyringskonseptet. 14 % har innført balansert målstyring på noen tjenesteområder, mens 12 % har iverksatt konseptet på samtlige tjenesteområder.

Et ikke ubetydelig antall kommuner har satt i verk ulike tiltak for å måle hvorvidt de mål og resultater som settes opp for de ulike virksomhetsområdene nås. I 2004 oppgir 61 % av kommunene at resultatindikatorer spesifiseres ved siden av utgiftsnivå i kommunens økonomiplan eller andre styringsdokumenter.<sup>29</sup> I 2000 var dette bare vanlig i overkant av hver fjerde kommune. Dette tiltaket har altså fått et vesentlig større omfang de siste fire årene. 7,6 % oppgir i 2004 at dette gjøres på samtlige tjenesteområder. Til sammenligning var det 3,1 % (11 kommuner) som rapporterte tilsvarende i 2000.

I 2004 ble det stilt flere nye spørsmål om spesifisering av kvalitetskrav og rapporteringsrutiner. Tabell 3.15 viser at om lag halvparten av kommunene har fattet politiske vedtak om kvalitetskrav til tjenestene. Dette er helst på utvalgte tjenesteområder (47 %). Bare 4 % av kommunene har slike vedtak som omfatter samtlige tjenesteområder. 42 % av kommunene oppgir videre at tjenestene blir målt systematisk i forhold til disse kravene, så å si utelukkende knyttet til utvalgte tjenesteområder (41 %).

I 3 av 4 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 en betydelig andel av kommunene (om lag 40 %) rapporteres det slik på samtlige tjenesteområder. Det er også vanlig at resultater sammenstilles systematisk med vedtatte mål i årsrapporten (69 %). Av disse har i underkant av en tredjedel slik ordning for alle tjenesteområder.

Når det gjelder formalisering av interne bestillinger, og skille mellom bestiller og utførerfunksjonen, viser imidlertid kartleggingen at dette er langt mindre utbredt. I underkant av 25 % av kommunene har formalisert interne bestillinger av ytelser i form av kontrakter, kravspesifikasjoner eller lignende, og da i all hovedsak på utvalgte tjenesteområder. Bare hver femte kommune har dessuten etablert et klart skille mellom bestiller og utførerfunksjonen, på den måten at bestillerfunksjonen er organisatorisk atskilt fra kommunens utførerenheter/ tjenesteleverandører. På dette spørsmålet kan vi også sammenligne tall fra 2004 med kartleggingen i 2000.<sup>30</sup> Sammenligningen viser ingen nevneverdig økning i atskilte bestiller og utførerfunksjoner.

<sup>29</sup> I 2004 er det en liten endring i spørsmålsstillingen i forhold til 2000. I 2000 spurte en om resultatindikatorer og servicenivå ble spesifisert ved siden av utgiftsnivå i kommunens økonomiplandokumenter. I 2004 har en følgende spørsmålsstilling: Spesifiseres resultatindikatorer (f.eks. med KOSTRA-data) og/eller servicenivå ved siden av utgiftsnivå i kommunens økonomiplan eller andre dokumenter (generelle styringsdokumenter, serviceerklæringer eller lignende)?

<sup>30</sup> Spørsmålet er noe annerledes formulert i 2004: Har kommunen etablert et klart organisatorisk skille mellom bestiller og utfører, hvor bestillerfunksjonen er organisatorisk atskilt fra kommunens utførerenheter/ tjenesteleverandører? I 2000 hadde spørsmålet følgende formulering: Har kommunen etablert et klart skille mellom bestiller og utfører, hvor enhetene som utfører tjenestene er forholdsvis fristilt fra kommunen gjennom økte fullmakter eller etablering av egne selskaper?

Vi har foretatt beregninger som viser hvilke kommuner som har innført flest av de 10 kartlagte tiltakene vist i Tabell 3.15, på samtlige tjenesteområder. Analysen viser at det er Larvik kommune som har innført flest tiltak, 9 av 10, på samtlige tjenesteområder. Deretter følger Drammen, Oppegård, Ørland, Ski, Siljan, Herøy og Sørumsund kommuner, som alle har innført 6 av de kartlagte tiltakene på samtlige områder.

I 2000 hadde 27 % av kommunene innført servicetorg eller ordning med saksbehandling over disk. Kartleggingen i 2004 viser at denne andelen har økt til 58 % (jf Tabell 3.16). Slike servicetorg er fortsatt i stor grad knyttet til et utvalg tjenesteområder (41 %).

Tabell 3.16 *Forekomst av servicetorg og innføring av elektronisk informasjonsutveksling og saksbehandling. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2004: N ∈ [335-340]*

	Nei	Ja, på noen tjenesteområder	Ja, på alle tjenesteområder
Kommunen har servicetorg/ordning med saksbehandling over disk	42,4 (144)	40,6 (138)	17,1 (58)
Kommunen har eget intranett, der tilgangen er begrenset til kommunalt ansatte/politikere	39,0 (131)	19,0 (64)	42,0 (141)
Sakspapirer til kommunestyremøter gjøres elektronisk tilgjengelig for kommunestyrerepresentanter via internett eller e-post	48,5 (164)	10,4 (35)	41,1 (139)
Kommunen har gjort søknadsskjemaer elektronisk tilgjengelige på internett	31,6 (106)	60,6 (203)	7,8 (26)
Kommunen tilbyr elektronisk saksbehandling/tjenester på internett (f.eks. når det gjelder byggesaksbehandling/barnehageplass)	78,1 (264)	20,1 (68)	1,8 (6)
Kommunen har etablert E-dialog eller lignende ordning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med saksbehandlere og/eller kommunepolitikere på Internett	80,3 (273)	11,5 (39)	8,2 (28)

I 2004 har en for første gang registrert muligheten for elektronisk informasjonsutveksling og saksbehandling. Disse resultatene er også presentert i tabell Tabell 3.16. 61 % av kommunene har internt intranett, og sakspapirer er gjort elektronisk tilgjengelige for kommunestyrerepresentantene i rundt halvparten av kommunene. Der intranett og elektroniske sakspapirer er tilgjengelig, gjelder det for om lag 40 % av kommunene på samtlige tjenesteområder. Det er heller ikke uvanlig at søknadsskjemaer er elektronisk tilgjengelige på internett. 68 % av kommunene oppgir dette, i hovedsak på utvalgte tjenesteområder (61 %). Det er derimot relativt uvanlig at kommuner tilbyr elektronisk saksbehandling. 22 % av kommunene oppgir dette, nærmest utelukkende på utvalgte områder. Det er heller ikke så vanlig at kommunene har etablert E-dialog eller lignende ordning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med saksbehandler og/eller kommunepolitikere på Internett. Kartleggingen viser at 20 % har en slik ordning.

Kristiansund og Namskogan kommune har innført samtlige ordninger kartlagt i Tabell 3.16, på samtlige tjenesteområder. Deretter følger Stord og Sande med 5 av de 6 registrerte tiltakene.

### Fylkeskommunene

I 2004 oppgir 9 fylker at de praktiserer strategisk planlegging for å belyse sterke og svake sider ved fylkeskommunens virksomhet. I 2000 var det tilsvarende antallet 6. Dette indikerer at dette tiltaket er blitt vanligere på fylkesnivå enn i kommunene. Målstyringstiltakene er også de som dominerer i fylkeskommunene. Nå oppgir 13 av de



15 fylkeskommunene som har svart at de har innført målstyring, resultatstyring og virksomhetsplanlegging; 5 av dem på samtlige tjenesteområder. Som i kommunene har vi for første gang registrert utbredelsen av balansert målstyring. Kartleggingen viser at kun 3 fylkeskommuner har innført dette konseptet.

Tabell 3.17 *Ulike arbeids- og rapporteringsformer og kvalitetssikringstiltak innført i fylkeskommunene, 2000 og 2004.. Prosentandeler (totalt antall og absolutte tall i parentes).2000: N ∈ [17,18]/2004: N ∈ [14,15]*

	Nei		Ja, på noen tjenesteområder		Ja, på alle tjenesteområder	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Har innført strategisk planlegging for å belyse sterke og svake sider ved fylkeskommunens virksomhet (for eksempel SWOT-analyse)	66,7 (12/18)	35,7 (5/14)	27,8 (5/18)	64,3 (9/14)	5,6 (1/18)	0 (0/14)
Har innført målstyring/ resultat-styring/ virksomhetsplanlegging	22,2 (4/18)	13,3 (2/15)	22,2 (4/18)	53,3 (8/15)	55,6 (10/18)	33,3 (5/15)
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)		14,3 (2/14)		7,1 (1/14)
Resultatindikatorer (f.eks. med KOSTRA-data) og/eller servicenivå spesifiseres ved siden av utgiftsnivå i fylkeskommunens økonomiplan eller andre dokumenter (generelle styringsdokumenter, serviceerklæringer eller lignende)	35,3 (6/17)	13,3 (2/15)	47,1 (8/17)	66,7 (10/15)	17,6 (3/17)	20,0 (3/15)
Det er fattet politiske vedtak om kvalitetskrav til tjenestene		35,7 (5/14)		64,3 (9/14)		0 (0/14)
Tjenestene blir målt systematisk i forhold til disse kravene		46,7 (7/14)		46,7 (7/14)		6,7 (1/14)
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)		64,3 (9/14)		28,6 (4/14)
I årsrapporten sammenstilles systematisk resultater med vedtatte mål		33,3 (5/15)		53,3 (8/15)		13,3 (2/15)
Fylkeskommunen har formalisert interne bestillinger av ytelser i form av kontrakter, kravspesifikasjoner eller lignende.		46,7 (7/15)		46,7 (7/15)		6,7 (1/15)
Fylkeskommunen har etablert et klart organisatorisk skille mellom bestiller og utfører, hvor bestillerfunksjonen er organisatorisk atskilt fra fylkeskommunens utførelsenheter/ tjenesteleverandører	50 (9/18)	53,3 (8/15)	50 (9/18)	33,3 (5/15)	0,0 (0/18)	13,3 (2/15)

13 fylkeskommuner oppgir i 2004 at de spesifiserer resultatindikatorer og servicenivå ved siden av utgiftsnivå i kommunens økonomiplandokumenter eller andre styringsdokumenter. I 2000 var det 11 fylker som oppga dette. Dette indikerer at ordningen er blitt noe vanligere også på fylkesnivå, tatt i betraktning at flere fylkeskommuner ikke besvarte spørreskjemaet i 2004.

Som i kommunene ble det i 2004 også stilt flere nye spørsmål om spesifisering av kvalitetskrav og rapporteringsrutiner. Tabell 3.17 viser at 9 fylker har fattet politiske vedtak om kvalitetskrav til tjenestene, og 8 måler tjenestene systematisk i forhold til disse kravene. Dette gjelder først og fremst på utvalgte tjenesteområder. På fylkesnivå er det vanlig å rapportere underveis til politisk nivå på resultatindikatorer. 13 fylker oppgir dette, 4 på samtlige tjenesteområder, 9 på utvalgte områder. På spørsmålet om resultater sammenstilles systematisk med vedtatte mål i årsrapporten, svarer 10 fylkeskommuner bekreftende.

8 fylkeskommuner har formalisert interne bestillinger av ytelser i form av kontrakter eller kravspesifikasjoner, og 7 oppgir at de har etablert et klart skille mellom bestiller og utførerfunksjonen. Som i 2000 synes denne ordningen å være mer utbredt på fylkesnivået enn i kommunene.

Det er ingen fylkeskommuner som har innført samtlige kartlagte tiltak i Tabell 3.17 på samtlige tjenesteområder. Akerhus fylkeskommune har innført flest tiltak, 5 av 10.

Også i fylkeskommunene er ulike former for elektronisk informasjonsutveksling og saksbehandling registrert i 2004. Resultatene fremkommer av tabell Tabell 3.18 nedenfor

Tabell 3.18 *Forekomst av elektronisk informasjonsutveksling og saksbehandling. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes).*

	Nei	Ja, på noen tjenesteområder	Ja, på alle tjenesteområder
Fylkeskommunen har eget intranett, der tilgangen er begrenset til kommunalt ansatte/politikere	6,7 (1/15)	6,7 (1/15)	86,7 (13/15)
Sakspapirer til fylkestinget gjøres elektronisk tilgjengelig for fylkestingsrepresentanter via internett eller e-post	21,4 (3/14)	0 (0/14)	78,6 (11/14)
Fylkeskommunen har gjort søknadsskjemaer elektronisk tilgjengelige på internett	0 (0/15)	66,7 (10/15)	33,3 (5/15)
Fylkeskommunen tilbyr elektronisk saksbehandling/tjenester på internett (f.eks. inntak til videregående skole)	0 (0/14)	71,4 (10/14)	28,6 (4/14)
Fylkeskommunen har etablert E-dialog eller lignende ordning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med saksbehandlere og/eller fylkespolitikere på Internett	66,7 (10/15)	33,2 (5/15)	0 (0/15)

14 av de 15 kommunene som er registrert har eget intranett for fylkeskommunen. 11 fylkeskommuner oppgir også at sakspapirer til fylkestinget gjøres tilgjengelig elektronisk for fylkestingsrepresentantene.

Samtlige av fylkeskommunene som har svart på undersøkelsen har elektronisk tilgjengelige søknadsskjemaer, og 14 stk oppgir også at de tilbyr elektronisk saksbehandling av tjenester. Kun 5 fylkeskommuner oppgir å ha etablert e-dialog med innbyggerne.

Buskerud fylkeskommune har innført flest, dvs. 4 av de 5 registrerte ikt-tiltakene i Tabell 3.18, på samtlige tjenesteområder.

## 3.5 Personalpolitikk og partssammensatte utvalg

### 3.5.1 Personalpolitiske tiltak

Flere av de personalpolitiske tiltakene som kommunene er bedt om å rapportere kan ses på som elementer i en New Public Management tankegang. Innenfor denne retningen legges det vekt på nye former for ledelse og profesjonalisering av lederrollen. En er også opptatt av mer indirekte kontroll enn direkte autoritet overfor de ansatte. Samtidig er det økt fokus på effektivitet, blant annet gjennom at ledere ansettes på kontrakt nært knyttet opp mot resultatkrav. Prestasjonsbaserte belønningssystemer kan også ses på som en mer indirekte form for kontroll; som et middel for å få til økt effektivitet i organisasjonen (Øgård 2000:33). Også planer for personalopplæring og program for karriereutvikling for de ansatte kan tolkes som New Public Management-tiltak.

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 stimulerings tiltak for å få til fleksibilitet og effektivitet i organisasjonen, målsettinger som er sentrale innenfor New Public Management-paradigmet.

#### **Kommunene**

Tabell 3.19 viser at kommunens behov for personalopplæring blir regelmessig vurdert og koblet mot framtidige rekrutterings- og utdanningsplaner i 87 % av kommunene. Vel 1/4 gjør slike regelmessige vurderinger på alle tjenesteområder. Omtrent samme andel har også ordninger knyttet til kompetanseplanlegging for den enkelte medarbeider. Lederutviklingsprogram synes å ha blitt enda mer vanlig. I 2004 oppgir om lag 70 % av kommunene at de har lederutviklingsprogram, og langt flere enn tidligere på alle tjenesteområder (45 % i 2004 mot 33 % i 2000). Det er imidlertid ikke så vanlig å drive kompetanse- og lederutvikling i samspill med privat sektor. I overkant av hver femte kommune oppgir å ha et slikt samarbeid. Noen flere, om lag 30 % har avtale med regionale høyskole eller universitet om bidrag til kommunens kompetanseutvikling.

Vi ser videre at godt 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. Dette følges også opp i form av lederevalueringer.

9 av 10 kommuner har mulighet for fleksibel lønnsfastsetting, en økning på ca 9 % siden 2000. Også her ser vi at denne ordningen er utvidet til å gjelde flere tjenesteområder enn tidligere. Nesten 2/3 av kommunene har slik mulighet på alle tjenesteområder.

Tabell 3.19 viser videre at det fortsatt ikke er spesielt vanlig at ledere blir ansatt på kontrakt med resultatkrav. Andelen som har slik ordning har økt med knappe 4 %, fra 15 % i 2000 til 19 % i 2004. Prestasjonslønn der lønssystemet er knyttet opp til individuelle prestasjoner forekommer nå i 37 % av kommunene. I 2000 var den tilsvarende prosentandelen om lag 29 %. For begge disse typene tiltak er det først og fremst andelen kommuner som har tiltak på alle tjenesteområder som har økt.

Innslaget av prestasjonslønn der ordninger er knyttet opp mot avdelingens eller fagenhetens prestasjoner ble første gang registrert i 2004. Kartleggingen så langt viser at dette ikke er like vanlig som individuell prestasjonslønn. Kun 11 % av kommunene oppgir at de har slik ordning. Det er langt mer vanlig at det er utarbeidet kriterier for å måle prestasjoner til bruk for eksempel i lønnsforhandlinger. Om lag 40 % av

kommunene oppgir at de har utarbeidet slike kriterier. Nærmere hver femte kommune har denne ordningen på alle tjenesteområder.

Til sist ble kommunene også bedt om å registrere hvorvidt administrasjonssjefen eller andre toppledere er ansatt på åremålskontrakt. I overkant av hver femte kommune oppgir at de benytter åremålskontrakter, men dette er mest vanlig på enkelte tjenesteområder (16 %).

Andelen kommuner som har gjennomført arbeidsmiljøundersøkelser (77 %) er tilsynelatende mye lavere i 2004 enn i 2000, da over 90 % av kommunene oppga at de hadde gjennomført arbeidsmiljøundersøkelser. Dette kan ha sammenheng med at spørsmålsstillingen er noe endret i 2004. Det er nå spurt om kommunen gjennomfører slike undersøkelser *regelmessig*, mens det forrige gang kun ble spurt *om* kommunen hadde gjennomført slik undersøkelse. Andelen som gjennomfører medarbeidersamtaler er på samme nivå som i år 2000. Så og si samtlige kommuner (96 %) gjennomfører slike regelmessig. Det er dessuten slett ikke uvanlig at kommuner har arenaer for ansattes medvirkning utover det avtalefestede. Om lag 2/3 av kommunene oppgir dette.

Eget mentorprogram for kvinner er det kun et fåtall kommuner som har. Andelen kommuner med egen handlingsplan eller lignende for likestilling var 30 % i 2000. Siste registrering viser at denne andelen ikke har økt, ei heller utvidet til flere tjenesteområder.

Også her er det gjort beregninger som viser hvilke kommuner som har gjennomført flest tiltak på samtlige tjenesteområder. Analysen viser at det er Vestby kommune som har innført flest av tiltakene kartlagt i Tabell 3.19, med 13 av 18 registrerte tiltak. Deretter følger Kristiansand, Sørumsund, Haram, Kvinnherad, Lillehammer og Drammen kommune som har innført 12 av de 18 tiltakene på samtlige tjenesteområder.

Tabell 3.19 *Ulike tiltak i kommunene som kan relateres til personalforvaltning/utvikling av menneskelige ressurser, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes) 2000: N ∈ [361,365]/2004: N ∈ [335,340]*

	Nei		Ja, på noen tjenesteområder		Ja, på alle tjenesteområder	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Kommunens behov for kompetanseutvikling blir regelmessig vurdert og planlagt i forhold til framtidige rekrutterings- og utdanningsplaner	15,9 (57)	13,0 (44)	58,5 (210)	59,2 (200)	25,6 (92)	27,8 (94)
Kommunen har ordninger knyttet til kompetanseplanlegging for den enkelte (for eksempel med "bindingstid" ved etterutdanning etc.)		16,9 (57)		51,5 (174)		31,7 (107)
Kommunen har lederutviklingsprogram (tiltak)	35,9 (130)	29,8 (101)	31,5 (114)	25,1 (85)	32,6 (118)	45,1 (153)
Kommunen driver lederutvikling/kompetanseutvikling i samspill med privat sektor, for eksempel gjennom kontaktforum, lederutviklingsprogram, hospitantordning		77,2 (261)		16,6 (56)		6,2 (21)
Kommunen har egen avtale med regional høyskole og/eller universitet om bidrag i kommunens kompetanseutvikling		70,9 (241)		23,5 (80)		5,6 (19)
Kommunen spesifiserer forventninger til ledere og/eller ansatte i form av lederavtaler, resultatavtaler, kontrakter el.		46,9 (159)		16,8 (57)		36,3 (123)
Kommunen gjennomfører systematisk lederevaluering (minst 1 gang pr. år)		46,4 (157)		14,5 (49)		39,1 (132)
Kommunen har mulighet til fleksibel lønnsfastsetting	18,3 (66)	9,6 (32)	42,8 (154)	26,9 (90)	38,9 (140)	63,6 (213)
Det finnes eksempler på at ledere er ansatt på kontrakt med resultatkrav	84,9 (310)	81,1 (270)	11,8 (43)	10,5 (35)	3,3 (12)	8,4 (28)
Det finnes innslag av prestasjonslønn, dvs. at lønssystemet er knyttet til individuelle prestasjoner	71,5 (258)	63,4 (213)	22,2 (80)	23,2 (78)	6,3 (23)	13,4 (45)
Det finnes innslag av prestasjonslønn i form av bonus el. som er knyttet til <i>avdelingers/fagenheters</i> prestasjoner		89,0 (300)		8,0 (27)		3,0 (10)
Det er utarbeidet kriterier for å måle prestasjoner, til bruk f.eks. i lønnsforhandlinger		59,8 (201)		20,8 (70)		19,3 (65)
Administrasjonssjef/rådmann eller andre toppledere er ansatt på åremålskontrakt		77,0 (261)		16,2 (55)		6,8 (23)
Kommunen gjennomfører regelmessig arbeidsmiljøundersøkelser blant de ansatte	8,6 (31)	22,8 (77)	58,3 (211)	36,7 (124)	33,1 (120)	40,5 (137)
Kommunen gjennomfører medarbeider-samtaler regelmessig	4,4 (16)	3,8 (13)	44,9 (163)	36,8 (125)	50,7 (184)	59,4 (202)
Kommunen har handlingsplan eller liknende for likestilling	70,7 (253)	69,1 (233)	7,8 (28)	9,2 (31)	21,5 (77)	21,7 (73)
Kommunen har et eget mentorprogram for kvinner		98,5 (333)		1,5 (5)		0,0 (0)
Kommunen har etablert kanaler/arenaer for ansattes medvirkning utover det avtalefestede		32,7 (110)		33,9 (114)		33,3 (112)

### **Fylkeskommunene**

Oversikten over ulike tiltak for personalforvaltning og personalutvikling i fylkene rapporteres i Tabell 3.20.

Samtlige fylkeskommuner som har svart vurderer behovet for kompetanseutvikling regelmessig, og 13 har også ordninger knyttet til kompetanseplanlegging for den enkelte. Samtlige 14 som har svart oppgir dessuten at de har lederutviklingstiltak. Avtaler med privat sektor eller høyskole/universitet om samarbeid eller bidrag til kompetanseutvikling synes noe vanligere i fylkeskommunene enn i kommunene. 8 av de 14 registrerte fylkeskommunene oppgir at de har slikt samarbeid.

10 av fylkeskommunene oppgir at de spesifiserer forventninger til ledere eller ansatte i form av lederavtaler eller resultatavtaler, og 9 gjennomfører lederevalueringer minst 1 gang i året. Samtlige av de registrerte fylkeskommunene har mulighet til fleksibel lønnsfastsetting. Som i 2000 er det heller ikke nå spesielt vanlig at ledere er ansatt på kontrakt med resultatkrav. Av de som har svart finnes det eksempler på dette kun i 3 fylkeskommuner.

I 2004 oppgir 9 fylkeskommuner at de har prestasjonslønn knyttet opp mot individuelle prestasjoner, og 8 fylkeskommuner oppgir at de har innslag av prestasjonslønn knyttet opp til avdelingers eller fagenheters prestasjoner. Som i 2000 synes prestasjonslønn å være vanligere i fylkeskommunene enn i kommunene. 11 fylkeskommuner har dessuten utarbeidet kriterier for å måle prestasjoner, f.eks. til bruk i lønnsforhandlinger. Som i kommunene synes ikke åremålskontrakter for topplederne å være sterkt utbredt. 6 fylkeskommuner oppgir at de har en slik ordning.

Samtlige registrerte fylkeskommuner gjennomfører arbeidsmiljøundersøkelser og medarbeidersamtaler regelmessig, 11 av de 14 har også arenaer eller kanaler for ansattes medbestemmelse utover det avtalefestede. Handlingsplan for kvinner finnes i samtlige fylkeskommuner og 1 har dessuten opprettet et eget mentorprogram for sine kvinnelige ansatte.

Blant fylkeskommunene er det Vest-Agder som oppgir å ha innført flest, dvs. 10 av de 18 tiltakene kartlagt i Tabell 3.20, på samtlige tjenesteområder. Deretter følger Akershus og Østfold fylkeskommune med 8 av 18 tiltak.

Tabell 3.20 *Ulike tiltak i fylkeskommunene som kan relateres til personalforvaltning/ utvikling av menneskelige ressurser, 2000 og 2004. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes)*

	Nei		Ja, på noen tjenesteområder		Ja, på alle tjenesteområder	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Fylkeskommunens behov for kompetanseutvikling blir regelmessig vurdert og planlagt i forhold til framtidige rekrutterings- og utdanningsplaner	17,6 (3/17)	0 (0/14)	70,6 (12/17)	85,7 (12/14)	11,8 (2/17)	14,3 (2/14)
Fylkeskommunen har ordninger knyttet til kompetanseplanlegging for den enkelte (for eksempel med "bindingstid" ved etterutdanning etc.)		7,1 (1/14)		35,7 (5/14)		57,1 (8/14)
Fylkeskommunen har lederutviklingsprogram (tiltak)	16,7 (3/18)	0 (0/14)	27,8 (5/18)	42,9 (6/14)	55,6 (10/18)	57,1 (8/14)
Fylkeskommunen driver lederutvikling/ kompetanseutvikling i samspill med privat sektor, for eksempel gjennom kontaktforum, lederutviklingsprogram, hospitantordning		42,9 (6/14)		57,1 (8/14)		0 (0/14)
Fylkeskommunen har egen avtale med regional høyskole og/eller universitet om bidrag i fylkeskommunens kompetanseutvikling		42,9 (6/14)		42,9 (6/14)		14,3 (2/14)
Fylkeskommunen spesifiserer forventninger til ledere og/eller ansatte i form av lederavtaler, resultatavtaler, kontrakter el.		28,6 (4/14)		35,7 (5/14)		35,7 (5/14)
Fylkeskommunen gjennomfører systematisk lederevaluering (minst 1 gang pr. år)		35,7 (5/14)		50,0 (7/14)		14,3 (2/14)
Fylkeskommunen har mulighet til fleksibel lønnsfastsetting	5,6 (1/18)	0 (0/14)	27,8 (5/18)	28,6 (4/14)	66,7 (12/18)	71,4 (10/14)
Det finnes eksempler på at ledere er ansatt på kontrakt med resultatkrav	72,2 (13/18)	78,6 (11/14)	27,8 (5/18)	14,3 (2/14)	0 (0/18)	7,1 (1/14)
Det finnes innslag av prestasjonslønn, dvs. at lønnsystemet er knyttet til <i>individuelle</i> prestasjoner	27,8 (5/18)	35,7 (5/14)	55,6 (10/18)	50,0 (7/14)	16,7 (3/18)	14,3 (2/14)
Det finnes innslag av prestasjonslønn i form av bonus el. som er knyttet til <i>avdelingers/fagenheters</i> prestasjoner		42,9 (6/14)		57,1 (8/14)		0 (0/14)
Det er utarbeidet kriterier for å måle prestasjoner, til bruk f.eks. i lønnsforhandlinger		21,4 (3/14)		57,1 (8/14)		21,3 (3/14)
Administrasjonssjef/rådmann eller andre toppledere er ansatt på åremålskontrakt		57,1 (8/14)		21,4 (3/14)		21,4 (3/14)
Fylkeskommunen gjennomfører regelmessig arbeidsmiljøundersøkelser blant de ansatte	0 (0/18)	0 (0/14)	50,0 (9/18)	71,4 (10/14)	50,0 (9/18)	28,6 (4/14)
Fylkeskommunen gjennomfører medarbeidersamtaler regelmessig	0 (0/18)	0 (0/14)	50,0 (9/18)	57,1 (8/14)	50,0 (9/18)	42,9 (6/14)
Fylkeskommunen har handlingsplan eller liknende for likestilling	11,1 (2/18)	0 (0/14)	11,1 (2/18)	21,4 (3/14)	77,8 (14/18)	78,6 (11/14)
Fylkeskommunen har et eget mentorprogram for kvinner		92,9 (13/14)				7,1 (1/14)
Fylkeskommunen har etablert kanaler/arenaer for ansattes medvirkning utover det avtalefestede		21,4 (3/14)		35,7 (5/14)		42,9 (6/14)

### 3.5.2 Partssammensatte utvalg

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.

I 2004 oppgir 95 % av kommunene (329) at de har partssammensatte utvalg. Andelen er litt lavere enn i 2000, da nesten samtlige av de som besvarte undersøkelse (370 av 372) oppga at de har partssammensatte utvalg.

Det finnes partssammensatte utvalg både med og uten politisk deltakelse. Andelen med politisk deltakelse varierer ved de ulike registreringene. I 1996 var andelen 52,7 %, i 2000 49,2 %, mens den i 2004 er 69 %. Ved siste registrering er det altså en markert tendens til økende politisk deltakelse i utvalgene.

Det er også forskjeller mellom de partssammensatte utvalgene når det gjelder grad av avgjørelsesmyndighet. I 2000 hadde 96 % av utvalgene med politisk deltakelse og 92 % av utvalgene uten politisk deltakelse avgjørelsesmyndighet. De tilsvarende tallene for 2004 er henholdsvis 86 % og 70 %. Andelen med avgjørelsesmyndighet har altså gått ned, mest for utvalg uten politisk deltakelse.

Samtlige fylkeskommuner som har svart har partssammensatte utvalg. 32 % av utvalgene har politisk deltakelse. Mens det er 28 % av utvalgene med politisk deltakelse som har avgjørelsesmyndighet, er den tilsvarende andelen i utvalgene uten politisk deltakelse 60 %.

## 3.6 Oppsummering

Om lag 60 % av kommunene har gjennomført endringer i overordnet administrativ organisering i perioden 2000-2004. 2000-kartleggingen viste at de aller fleste kommunene gjennomførte en eller annen form for endring av overordnet administrativ organisering på 1990-tallet. Også for den administrative organiseringen har altså det høge endringsomfanget fra 1990-tallet blitt opprettholdt inn i det nye årtuset.

Kartleggingen viser at svært mange av de kommunene som har gjennomført endringer i overordnet administrativ organisering de siste årene, har innført en flatere organisasjonsstruktur, eller en såkalt "to-nivå"-modell. Som andre studier har vist tidligere, "flat struktur" ser ut til å bre om seg i norske kommuner (Opedal, Stigen og Laudal 2002). Det er om lag 41 % av kommunene som har en organisasjonsmodell der lederne for de utøvende tjenestene rapporterer direkte til rådmannsnivået. Dataene på fylkesnivå indikerer at flat struktur ikke er like vanlig i fylkeskommunene som i kommunene. Men samtidig indikerer variasjonen i antall enheter som rapporterer direkte til fylkesrådmannen at det er en utvikling i retning av flatere struktur også i fylkeskommunene.

Hovedtanken bak flat struktur er at lederne for de utøvende tjenestene skal kobles direkte opp til rådmannsnivået, uten et mellomliggende etatssjefsnivå. Organisasjonsstrukturen blir mer spesialisert, og antallet administrative enheter som rapporterer direkte til rådmannsnivået øker. Administrasjonssjefens kontrollspenn øker følgelig tilsvarende. Kartleggingen i 2004 viser imidlertid også en stor grad av differensiering av den administrative styringsstrukturen. Det er et ikke ubetydelig innslag av mellommodeller, der noen virksomheter rapporterer direkte til rådmannen, mens andre rapporterer gjennom en etatssjef. En interessant konsekvens av innføring av flatere struktur er at andelen



---

kommuner som har distriktsinndelt tjenesteytingen er redusert betraktelig siden forrige registrering.

Kommunene innfører stadig nye målstyrings-, kvalitetssikrings- og resultatrapporterings- tiltak. Målstyring sto sterkt allerede i 2000, i 2004 er den først og fremst utvidet til å gjelde flere tjenesteområder. Det nye er at ”balansert målstyring” tas i bruk. Så langt har hver fjerde kommune tatt i bruk dette målstyringskonseptet. I tre av fire kommuner rapporteres det underveis i året til politisk nivå på resultatindikatorer. Færre, om lag halvparten, har imidlertid fattet politiske vedtak om kvalitetskrav til tjenestene og måler tjenestene systematisk i forhold til disse kravene.

Formalisering av interne bestillinger, og skille mellom bestiller og utførerfunksjonen, er langt mindre utbredt enn ulike typer rapporteringstiltak. Under en fjerdedel av kommunene har formalisert interne bestillinger av ytelser i form av kontrakter, kravspesifikasjoner eller lignende, eller etablert et klart skille mellom bestiller- og utførerfunksjonen, på den måten at bestillerfunksjonen er organisatorisk adskilt fra utførerenheter eller tjenesteleverandører. Her ser det heller ikke ut til å være nevneverdig økning siden forrige registrering i 2000.

I 2004 ble kommunene også bedt om å rapportere flere tiltak knyttet til måling av og belønning for prestasjoner blant de ansatte. Ni av ti kommuner har mulighet for fleksibel lønnsfastsetting, men kun en femtedel av kommunene ansetter ledere på kontrakt med resultatkrav, eller benytter åremålskontrakter. Prestasjonslønn er først og fremst knyttet opp til individuelle, ikke avdelingers- eller fagenheters-, prestasjoner.

Det er ingen markante forskjeller mellom kommunene og fylkeskommunene når det de kartlagte styrings-, rapporterings- og personalforvaltningstiltakene.

## 4 Kommunal oppgaveløsning - organisering og konkurranseeksponering

### 4.1 Organisering av kommunal oppgaveløsning

#### 4.1.1 Innledning

I 2004 spurte vi om hvordan kommuner og fylkeskommuner ivaretok ulike oppgaver. For det første ønsket vi å kartlegge om kommunene og fylkeskommunene ivaretok oppgavene sammen med andre (fylkes-)kommuner eller ikke. Videre ble de spurt om å oppgi omtrent hvor stor andel av oppgavene som ble ivaretatt på åtte ulike måter. Disse åtte måtene var: 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.

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

#### 4.1.2 Ulike måter kommunene ivaretar sine oppgaver på

##### **Kommunene**

I Tabell 4.1 er kommunenes ivaretagelse av utvalgte oppgaver presentert. Tabellen rapporterer gjennomsnittet av andelen av hver oppgave som ivaretas på hver enkelt måte.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Kommunene ble stilt følgende spørsmål: ”I dette spørsmålet søker vi å kartlegge ulike måter kommunene ivaretar sine oppgaver på i dag. Vi spør først om kommunen ivaretar sine oppgaver samme med andre kommuner eller ikke. Videre kan en og samme oppgave kan være ulikt organisert. Derfor ber vi om å få oppgitt omtrent hvor store andeler av oppgavene som ivaretas på de 8 forskjellige måtene som er listet opp i oversikten”.

Tabell 4.1 *Kommunenes ivaretagelse av utvalgte oppgaver 2004. (Aritmetisk gjennomsnitt). N ∈ [149, 298]*

Oppgave	I egen drifts-org	Kommunalt foretak	IKS <sup>32</sup> uten over-bygn.	IKS etter k-loven § 27	IKS etter lov om IKS	Aksjeselskap	Kjøp fra private	Kjøp fra frivillige org
Vannforsyning	79,8	0,6	2,1	2,9	6,5	2,1	5,1	0,8
Avløp	87,7	0,6	1,2	1,6	5,5	0,8	2,4	0,0
Renovasjon – innsamling/transport	7,6	0,0	3,9	8,6	48,4	15,9	13,2	0,0
Renovasjon - sluttbehandling	4,1	0,3	4,3	9,9	54,4	17,9	6,0	0,3
Veivedlikehold/snørydding	48,4	0,2	0,4	0,4	0,2	0,4	50,1	0,5
Brann	67,8	0,0	10,7	8,1	11,8	0,0	1,1	0,0
Drift av park- og idrettsanlegg	85,8	0,3	0,1	0,2	0,0	0,6	5,5	7,4
Drift av idrettsbygg	83,4	1,6	0,6	0,0	0,0	5,7	1,5	7,3
Kino	58,5	1,7	0,7	0,0	0,0	5,4	19,3	14,4
Kulturhus	74,9	3,1	0,0	0,0	0,0	8,7	2,7	10,3
SFO	99,5	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,4	0,1
Barnehager	85,6	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	10,3	3,6
Drift og vedlikehold av boliger	77,4	5,8	0,0	0,0	0,0	4,3	9,9	2,2
Drift og vedlikehold av bygningsmasse	88,1	1,7	0,0	0,0	0,0	0,9	8,9	0,0
Hjemmebaserte omsorgstjenester	99,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0
Institusjonsbaserte omsorgstjenester	98,6	0,0	0,1	0,4	0,0	0,0	0,5	0,5
Eldresenter	91,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,6	7,2
Trygghetsalarm	79,6	0,0	3,2	2,0	2,7	0,4	11,1	0,9
Aktivitetstilbud for funksjonshemmede	91,4	0,1	1,7	0,1	0,7	3,3	1,3	1,7
Boligtilbud for funksjonshemmede	93,0	2,0	0,3	0,1	0,1	0,1	1,6	3,0
Prosjektering	46,0	0,9	0,1	0,1	0,1	0,7	52,3	0,0
Regnskap	97,6	0,0	1,5	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Lønn	96,7	0,0	2,2	0,6	0,2	0,1	0,0	0,0
IT	73,4	0,0	9,7	3,5	2,4	1,5	8,8	0,0
Arkiv	91,0	0,0	1,5	1,4	5,2	0,1	0,1	0,2
Innkjøp	61,8	0,0	25,0	6,3	2,5	0,3	3,9	0,2
Utredning	76,7	0,1	2,7	1,4	0,3	0,2	18,2	0,0
Renhold	94,9	1,2	0,0	0,0	0,0	0,5	3,0	0,0
Kantinedrift	82,8	2,4	0,0	0,0	0,0	1,2	12,5	0,6
Vaskeritjeneste	63,6	0,8	0,0	0,0	1,5	10,9	22,4	0,4
Kjøkken	92,6	1,5	1,1	0,4	0,8	0,8	2,4	0,0

<sup>32</sup> IKS er interkommunalt samarbeid. Enkelte kommuner har oppgitt kombinasjonen interkommunalt samarbeid og at oppgaven løses gjennom kommunale foretak. Dette er ingen juridisk mulig kombinasjon. Disse kommunene er registrert i egen kategori: interkommunalt samarbeid med uklart lovgrunnlag, som ikke er gjengitt i tabellen. Normalt utgjør dette ingen eller en svært liten del av oppgaveløsningen, og over 1 % kun for renovasjonsoppgavene (hhv. 2,4 og 2,6%). Jf også vedlegg 1.

Hovedtyngden av de fleste oppgavene ivaretas innenfor kommunens egen driftsorganisasjon. Ivaretakelsen av følgende oppgaver utgjør i så måte et unntak fra dette mønsteret: 1) Renovasjon, - både innsamling og transport, og sluttbehandling, som i hovedsak ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid, som regel etter lov om interkommunalt samarbeid. Flere kommuner ivaretar for øvrig renovasjonsoppgavene gjennom aksjeselskap eller kjøp av private, enn innenfor egen driftsorganisasjon. 2) Veivedlikehold/ snørydding, som i større omfang ivaretas gjennom kjøp fra private enn innenfor egen driftsorganisasjon. 3) Prosjektering, der også hovedtyngden av oppgaven ivaretas gjennom kjøp fra private.<sup>33</sup>

Det er kun disse fire oppgavene der mer enn halvparten oppgis å ivaretas på andre måter enn gjennom egen driftsorganisasjon. Det er imidlertid også andre oppgaver som i betydelig grad blir ivaretatt på andre måter: Brannvern, innkjøp, IT og også vannforsyning ivaretas til en viss grad gjennom interkommunalt samarbeid. For innkjøp og IT er det oftest snakk om interkommunalt samarbeid uten organisatorisk overbygning, for vannforsyning samarbeid etter lov om interkommunalt samarbeid, mens alle tre alternative formene for interkommunalt samarbeid er omtrent like utbredt for brannvernets vedkommende.

Vel 10 % av vaskeritjenestene ivaretas gjennom aksjeselskap. En ikke ubetydelig andel av vaskeritjenester, kinodrift, utredninger, kantinedrift, trykksentral, barnehager, og kommunale boliger ivaretas gjennom kjøp av private (mellom 22,4 % og 9,9 %). I gjennomsnitt ivaretas de fleste oppgavene sjeldnere gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser. Dette er mest utbredt innenfor kinodrift, drift av kulturhus, park- og idrettsanlegg, idrettsbygg og eldrepleier (mellom 14,4 % og 7,2 %).

I gjennomsnitt ivaretas oppgavene vi spurte om i liten grad gjennom kommunale foretak. 5,8 % av ivaretakingen av drift og vedlikehold av kommunale boliger skjer gjennom kommunale foretak, og 3,1 % av kulturhusene. For mange oppgaver er dette løsningsalternativet ikke valgt i det hele tatt.

Ivaretaking gjennom egen driftsorganisasjon dominerer fullstendig for SFO, hjemme- og institusjonsbaserte omsorgstjenester, regnskap og lønn. Over 90 % av renholdsoppgavene, kjøkkendrift, arkiv, aktivitetstilbud og boligtilbud for funksjonshemmede og drift av eldrepleier ivaretas også gjennom egen driftsorganisasjon.

Dette spørsmålet er ikke direkte sammenlignbart med tidligere undersøkelser. I 1996 og 2000 ble kommunene bedt om å angi hvorvidt hovedtyngden av et begrenset antall oppgaver ble ivaretatt på ulike måter. I grove trekk er resultatene fra 2000 og 2004 sammenfallende for de oppgavene som det er mulig å sammenligne. Det er en viss tendens til at andelen som rapporterer at oppgaven ivaretas gjennom kjøp av private er høyere i 2004 enn 2000, og at andelen som rapporterer ivaretaking innenfor egen driftsorganisasjon er tilsvarende lavere. Dette kan trolig forklares med forskjeller i måten det er spurt på. Data fra 2004 viser at mange oppgaver i mange kommuner delvis ivaretas

---

<sup>33</sup> Antallet kommuner som har latt være å angi andeler for hvordan oppgavene ivaretas er relativt stor for en del av oppgavene. Mange har funnet dette spørsmålet svært tidkrevende å besvare. Det er mulig dette medfører systematiske skjevheter. Fordelingen mellom ulike måter å ivareta oppgavene på kan være rapportert hyppigst der oppgaven (delvis) ivaretas interkommunalt, fordi der det er formalisert interkommunalt samarbeid foreligger det et anslag over andelen som ivaretas på den måten versus andre måter. Det kan også være at det er kombinasjoner av ivaretaking gjennom egen driftsorganisasjon og kjøp fra private og/eller frivillige organisasjoner som er mest underrapportert.

gjennom kjøp av private, uten at dette utgjør en hovedtyngde av oppgaveløsningen, som det ble spurt om i 2000.

### Fylkeskommunene

Tabell 4.2 rapporterer hvordan gjennomsnittet av ulike fylkeskommunale oppgaver ivaretas. Av de tjenesteytende funksjonene er det særlig videregående opplæring, og dernest bibliotek tjenestene som ivaretas innenfor fylkeskommunens egen driftsorganisasjon. Vevedlikehold/ snøbrøyting og kollektivtransport ivaretar i hovedsak gjennom kjøp av private. 28,6 % av vevedlikeholdet ivaretas imidlertid gjennom kjøp av statens vegvesen. Siden vi ikke spurte om dette, og to fylkeskommuner har angitt dette likevel, så er det mulig at andre fylkeskommuner benytter dette i større eller mindre grad, men har valgt å angi det i form av kjøp av private. Når det gjelder kollektivtransport, ivaretas ikke ubetydelige andeler av oppgavene gjennom fylkeskommunale foretak (11,4 %), interfylkeskommunalt samarbeid (11,0 %) og aksjeselskap (10,8 %). Også en vesentlig andel av bibliotek tjenestene ivaretas gjennom interfylkeskommunalt samarbeid (13,0 %).<sup>34</sup> I begge tilfelle er det stort sett snakk om interkommunalt samarbeid etter kommuneloven. Drift av museer ivaretas derimot i hovedsak gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner eller ideelle stiftelser.

Tabell 4.2 *Fylkeskommunenes ivaretagelse av utvalgte oppgaver 2004 (Aritmetisk gjennomsnitt). N ∈ [7, 11]*

Oppgave	Egen driftsorg	Fylkeskommunalt foretak	IKS <sup>35</sup> uten overbygning	IKS etter k-loven § 27	IKS etter lov om IKS	Aksjeselskap	Kjøp fra private	Kjøp fra frivillige org
Videregående opplæring	96,7	0,0	1,9	0,2	0,0	0,0	0,7	0,5
Bibliotek tjenester	87,0	0,0	3,0	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Museer	2,1	0,0	0,0	0,0	7,1	0,0	0,0	90,7
Vevedlikehold/ snørydding *)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	71,4	0,0
Kollektivtransport	1,1	11,4	0,0	11,1	0,0	10,8	65,6	0,0
Drift og vedlikehold av bygningsmasse	64,5	10,0	0,0	0,0	0,0	4,5	21,0	0,0
Prosjektering	33,7	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0	55,2	0,0
Regnskap	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lønn	83,3	0,0	5,6	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0
IT	65,0	0,0	1,1	1,1	11,1	0,0	21,7	0,0
Arkiv	96,7	0,0	0,0	1,1	2,2	0,0	0,0	0,0
Innkjøp	63,3	0,0	25,6	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Utredning	81,3	0,0	1,4	7,1	0,0	0,0	10,1	0,0
Renhold	95,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	3,3	0,6
Kantinedrift	73,8	0,0	0,0	0,0	0,0	6,3	16,3	3,8
Vaskeritjeneste	15,7	0,0	0,0	0,0	0,0	14,3	70,0	0,0
Kjøkken	78,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	6,0	6,0

<sup>34</sup> Se fotnote 31

<sup>35</sup> IKS er interkommunalt samarbeid

Når det gjelder støttefunksjonene, ivaretas regnskap fullt ut gjennom fylkeskommunenes egen driftsorganisasjon, det samme gjelder i all hovedsak arkiv (96,7 %) og renhold (95 %). Det motsatte er tilfelle med vaskeritjenestene, der kun 15,7 % ivaretas innenfor egen driftsorganisasjon. Hovedtyngden ivaretas gjennom kjøp av private (70,0 %), men en ikke ubetydelig andel ivaretas gjennom aksjeselskap (14,3 %). Hovedtyngden av prosjekteringsvirksomheten ivaretas gjennom kjøp av private (55,2 %), og denne løsningen er også vanlig innenfor IT (21,7 %) og kantinedrift (20,0 %). For prosjektering er foretaks-løsningen heller ikke uvanlig (11,1 %). Det er mest vanlig med interfylkeskommunalt samarbeid om innkjøp (36,7 %), men heller ikke uvanlig innenfor lønn (16,7 %) og IT (13,3 %). Mens samarbeid uten organisatorisk overbygning er mest vanlig innenfor innkjøp, er samarbeid etter kommuneloven mest vanlig innenfor lønn, og samarbeid etter lov om interkommunale selskap innenfor IT.

I rapporten fra forrige undersøkelse (Vabo og Stigen 2000:83) ble det konkludert med en tiltakende privatisering i fylkeskommunene i perioden 1995 – 2000, på de områdene der det var sammenlignbare data over tid. Denne utviklingen kan synes å ha fortsatt fra 2000 til 2004, selv om endringer i måten å spørre på i seg selv vil medføre høyere rapportering av ivaretagelse av oppgaver gjennom kjøp av private. I 2000 rapporterte 12 av 13 fylkeskommuner at hovedtyngden av veivedlikeholdet ble ivaretatt innenfor ordinær drift eller forretningsdrift. I 2004 oppgir fylkeskommunene at 71,4 % av veivedlikehold *og snøbrøyting* i gjennomsnitt ivaretas gjennom kjøp av private, - og resten rapporterer at dette ivaretas gjennom kjøp fra statens vegvesen. I 2000 oppga 7 av 16 fylkeskommuner at hovedtyngden av oppgavene i forbindelse med museumsdrift ble ivaretatt gjennom ordinær drift / forretningsdrift, og kun 2 av 16 at hovedtyngden av oppgaven ble ivaretatt gjennom kjøp av private og/eller frivillige organisasjoner. I 2004 oppgir fylkeskommunene av 90,7 prosent av disse oppgavene i gjennomsnitt blir ivaretatt gjennom kjøp frivillige organisasjoner / ideelle stiftelser. Det er derimot ingen store endringer hva bibliotektiltjene stene og kollektivtransport angår.

### 4.1.3 Interkommunalt samarbeid

Antall kommuner som løser ulike oppgaver i samarbeid med andre kommuner varierer svært mye (jf. Tabell 4.3). 88,7 % av kommunene oppgir at de samarbeider med andre om sluttbehandling av avfall (renovasjon) og 79,4 % om innsamling av avfall. På den andre siden er det ingen kommuner som samarbeider om eldre senter og en kommune som oppgir samarbeid med andre om drift og vedlikehold av hhv. kommunale boliger og bygninger. Når det gjelder tjenester er det også relativt betydelig interkommunalt samarbeid om brannvern (48,7 %), vannforsyning (20,8 %) og avløp (15,9 %). Det er også relativt omfattende interkommunalt samarbeid om enkelte støttefunksjoner, da særlig innkjøp, der 63,9 % av kommunene oppgir at de samarbeider med andre. Vel 1/3 av kommunene samarbeider om IT, og vel 1/5 om hhv. arkiv og utredningsoppgaver.

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, SFO, omsorgstjenestene og som nevnt eldre senter. Siden dette er oppgaver der geografisk nærhet er viktig, er ikke dette overraskende. Rundt 12 % av kommunene oppgir samarbeid om hhv. trygghetsalarm og aktivitetstilbud for funksjonshemmede. Angående trygghetsalarm er det for en del kommuner snakk om et begrenset samarbeid om betjeningen av alarmen, utrykningene ivaretas av den enkelte kommune. For aktivitetstilbud til funksjonshemmede kan samarbeidet i enkelte tilfelle begrense seg til at tilbud som gis brukere i egen kommune også er åpent for brukere i andre kommuner.

Tabell 4.3 *Prosent kommuner som ivaretar følgende oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid<sup>36</sup>.*

	Prosent med interkommunalt samarbeid	N
Vannforsyning	20,8	341
Avløp	15,9	339
Renovasjon – innsamling	79,4	340
Renovasjon – sluttbehandling	88,7	337
Veivedlikehold	8,1	335
Brann	48,7	341
Drift av park- og idrettsanlegg	2,4	332
Drift av idrettsbygg	3,6	330
Kino	4,9	265
Kulturhus	1,1	274
SFO	0,9	340
Barnehage	1,8	332
Drift og vedlikehold av kommunale boliger	0,3	336
Drift og vedlikehold av kommunens bygningsmasse	0,3	340
Hjemmebaserte omsorgstjenester	0,6	337
Institusjonsbaserte omsorgstjenester	3,3	336
Eldresenter	0	324
Trygghetsalarm	12,1	331
Aktivitetstilbud for funksjonshemmede	11,5	331
Boligtilbud for funksjonshemmede	3,9	331
Prosjektering	6,5	325
Regnskap	6,3	335
Lønn	6,0	335
IT	34,3	332
Arkiv	23,0	335
Innkjøp	63,9	327
Utredning	21,6	315
Renhold	0,6	337
Kantinedrift	1,7	290
Vaskeritjeneste	11,2	329
Kjøkken	3,0	328

Når det gjelder støttefunksjonene er omfanget av interkommunalt samarbeid svært begrenset innenfor renhold, kantinedrift og kjøkken, mens omtrent 6 % av kommunene samarbeider om hhv. prosjektering, regnskap og lønn.

Som det framgår av vedlegg 2 er ikke interkommunalt samarbeid mer utbredt i små enn store kommuner. Det motsatte er heller tilfelle, med noen unntak, og spesielt innenfor IT. Det er altså ingen ting som tyder på at det er en underrapportering av interkommunalt

<sup>36</sup> Enkelte kommuner har latt være å besvare spørsmålet om oppgaven ivaretas i samarbeid med andre kommuner eller ikke, evt. krysset av for både ja og nei, og samtidig angitt hvordan ivaretagelsen fordeles seg mellom ulike måter. Der det har vært mulig å avgjøre om oppgaveløsningen skjer interkommunalt eller ikke ut fra denne fordelingen, har kommunen fått registrert hhv. ja eller nei på disse variablene, hvis ikke er kommunen registrert som missing.

samarbeid i Tabell 4.3, fordi de minste kommunene er underrepresentert i organisasjonsdatabasen.

### Fylkeskommunene

Interfylkeskommunalt samarbeid er mest utbredt innenfor videregående opplæring. Åtte av 15 fylkeskommuner oppgir å samarbeide med andre fylker om denne oppgaven. Fire fylkeskommuner av hhv. 11, 12 og 14 samarbeider med andre om museer, kollektivtransport og bibliotek tjenester. Kun en fylkeskommune oppgir samarbeid om hhv. veivedlikehold og drift og vedlikehold av bygningsmassen. Når det gjelder støttefunksjonene, er samarbeidet mest omfattende om utredninger og innkjøp. Seks av 13 fylkeskommuner oppgir slikt samarbeid. Det finnes også samarbeid om IT, lønn, arkiv og prosjektering.

Tabell 4.4 *Antall fylkeskommuner som ivaretar følgende oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid (Antall fylkeskommuner som har besvart delspørsmålene varierer mellom 10 og 15).*

	Antall fylkeskommuner med interfylkeskommunalt samarbeid
Videregående opplæring	8/15
Bibliotek tjenester	4/14
Museer	4/11
Veivedlikehold / snøbrøyting	1/10
Kollektivtransport	4/12
Drift og vedlikehold av fylkeskommunens bygningsmasse	1/13
Prosjektering	1/12
Regnskap	0/13
Lønn	3/14
IT	4/13
Arkiv	2/14
Innkjøp	6/13
Utredning	6/13
Renhold	0/13
Kantinedrift	0/12
Vaskeritjeneste	0/11
Kjøkken	0/11

## 4.2 Konkurransesponering / bruk av markedsmekanismer

Konkurransesponering har blitt stadig mer aktuelt i debatten rundt kommunal tjenesteyting og oppgaveløsning, og blir bl.a. vektlagt av den sittende Bondevik II-regjeringen. Konkurransesponering er et virkemiddel som "kan 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 databasen har vi kartlagt ulike tiltak som kan påvirke effektiviteten i tjenesteproduksjonen, både tiltak som påvirker tilbudssiden og etterspør-



selssiden (jf. Sørensen, Borge og Hagen 1999: 18-22). Tiltak for økt konkurranseeksponering av tilbudssiden er bl.a. konkurranseutsetting, benchmarking og offentlig – privat samarbeid. Tiltak som er ment å påvirke etterspørselssiden er bl.a. friere brukervalg, servicedeklarasjoner, brukergarantier og evaluering av tjenestetilbudet.

Først i dette avsnittet skal vi presentere tall for omfanget av bruk av konkurranseeksponeringsmetoder i kommunene og fylkeskommunene i 2004. Her presenteres både tall om utbredelsen av disse i kommunene og fylkeskommunene, 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.

Bruk av konkurranseeksponeringstiltak er kartlagt i større bredde i organisasjonsdatabasen for 2004 enn i tidligere undersøkelser, noe som gjør at vi bare unntaksvis kan få tall på utviklingen over tid. I den grad det foreligger sammenlignbare data fra organisasjonsdatabasens tidligere undersøkelser, presenterer vi også utviklingen over tid.

#### 4.2.1 Omfang av konkurranseeksponering / bruk av markedsmekanismer

##### **Kommunene**

I undersøkelsen fra 2004 spurte vi: ”Benytter eller vurderer kommunen konkurranseeksponering/bruk av markedsmekanismer på noen av sine tjenesteområder?” Konkurranseeksponering/bruk av markedsmekanismer ble definert som konkurranseutsetting (kjøp av tjenester i åpen anbudskonkurranse eller kjøp ved forhandlinger), interne kontrakter, friere brukervalg, offentlig-privat samarbeid (OPS), benchmarking, utfordringsrett og stykkprisfinansiering.<sup>37</sup> Som vi ser av Tabell 4.5 nedenfor, blir slike metoder benyttet i 60 % av kommunene. Disse tallene lar seg ikke direkte sammenligne med undersøkelsen fra 2000. Da oppga 57,6% av kommunene at de hadde gjennomført konkurranseutsetting på avgrensede områder (Vabo og Stigen 2000: 85). Som nevnt er disse tallene ikke sammenlignbare, men de gir en grov indikasjon på at det ikke har skjedd en betydelig økning i antall kommuner som har tatt slike tiltak i bruk i løpet av de siste fire åra. At ytterligere vel 8 % av kommunene har politiske vedtak om å vurdere å innføre slike metoder, tyder imidlertid på at vi står overfor en økning i omfanget av dette i årene som kommer.

---

<sup>37</sup> Hva som menes med disse metodene er definert nedenfor.

Tabell 4.5 Om kommunene benytter eller har vurdert konkurranseeksponering / bruk av markeds mekanismer på sine tjenesteområder i 2004. Prosentandel (absolutte tall i parentes). N=333<sup>38</sup>.

	Prosentandel kommuner (antall kommuner)
Ja, slike metoder blir benyttet	60,7 (202)
Nei, men slike metoder er under vurdering, dvs. det foreligger et politisk vedtak om å vurdere slike metoder	8,6 (22)
Nei, slike metoder er ikke vurdert	32,7 (109)

Vi ba deretter de kommunene som hadde innført slike metoder å angi hvilke av 8 former for konkurranseeksponering/bruk av markeds mekanismer som er innført, og innenfor hvilke tjenesteområder. De åtte formene for konkurranseeksponering/bruk av markeds mekanismer ble definert slik:

- **Konkurranseutsetting.** Kjøp av tjenester i åpen anbuds konkurranse eller kjøp ved forhandlinger. Det vil si at det arrangeres en åpen anbuds konkurranse 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 tjeneste enhet. Det blir skilt mellom forvaltnings- og drifts oppgaver 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.

<sup>38</sup> De kommunene som har krysset av på hvilke tiltak som er innført under gitte tjenesteområder (spm.39, se Tabell 4.6), samtidig som de ikke har krysset av for om kommunen benytter konkurranseeksponeringstiltak (spm.38), har vi tolket som sannsynlig at har innført slike tiltak, og disse kommunene har blitt tillagt verdien ja på spørsmål 38 (Tabell 4.5). 34 kommuner har både krysset av på nei under spm.38 og satt kryss under spm.39. Telefonsamtale med informanter i ca 1/3 av disse kommunene viste at disse kommunene skulle ha krysset av ja på spm.38. Kontaktperson i de kommunene som har krysset av for nei, men under vurdering i spm.38 og også krysset av i spm.39 er forsøkt kontaktet via telefon. Der vedkommende er nådd er data rettet opp i henhold til opplysninger som framkom i samtalen. En sammenligning av informasjon gitt under spm.38 (åpent felt) og spm.39 har gjort det mulig å tolke svarene til fem kommuner til å være ja på spm.38. To kommuner har det ikke vært mulig å tolke informasjonen fra, og disse er registrert som ubesvart på både spm.38 og spm.39. 14 kommuner besvarte verken spørsmål 38 eller 39.

- **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.
- **Utfordringsrett.** Ordninger der private leverandører gis en rett til å utfordre kommuner på gjennomføring av oppgaveløsningen.
- **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.

I (tabell 4.6) presenteres antall kommuner som har innført hvert av disse konkurranseeksponeringstiltakene. I Tabell 4.7 oppgis hvilke av 15 ulike tjenesteområder disse tiltakene er innført på. Av Tabell 4.6 ser vi at *konkurranseutsetting* er den langt mest brukte metoden for konkurranseeksponering. 54,1 % av kommunene har innført denne metoden. Konkurranseutsetting innebærer at kommunen beholder ansvaret for tjenesten, men der driften settes ut på anbud eller tildeles etter forhandlinger. Av Tabell 4.7 framgår det at flest kommuner har benyttet tiltaket innenfor drift og vedlikehold av kommunale veier (125 av 331) og renovasjon (107 av 331).

Tabell 4.6 *Om kommunene har innført eller vurdert innført hver av følgende metoder for konkurranseeksponering / bruk av markedsmekanismer. Prosentandel (absolutte tall i parentes). N=331<sup>39</sup>*

	Ja, innført	Nei, men under vurdering	Nei, ikke vurdert
Konkurranseutsetting.	54,1 (179)	1,8 (6)	44,1 (146)
Interne kontrakter.	15,4 (51)	0,3 (1)	84,3 (279)
”Sammenlignbare data” (benchmarking).	26,0 (86)	0,9 (3)	73,1 (242)
”Målestokkonkurranse” (benchmarking)	1,5 (5)	0,3 (1)	98,2 (325)
Friere brukervalg.	8,5 (28)	0,6 (2)	90,9 (301)
Offentlig-privat samarbeid (OPS).	6,9 (23)	0 (0)	93,1 (308)
Utfordringsrett.	0,3 (1)	0 (0)	99,7 (330)
Innsats- og stykkprisbasert finansiering.	2,7 (9)	0 (0)	97,3 (322)

<sup>39</sup> To kommuner som svarte ja på spm.38 har ikke besvart spm.39. Derfor er N lik 331. Fire av kommunene som svarer at de vurderer å innføre konkurranseeksponeringstiltak, svarer hhv. diverse tiltak og innenfor revisjon, vann/avløp eller IT. Disse har ikke latt seg plassere i tabellen over. 10 kommuner som har oppgitt at konkurranseeksponeringstiltak er under vurdering i kommunen (spm.38), har ikke angitt innenfor hvilke områder dette gjelder. Det innebærer at vi har opplysninger om hvilke tiltak fra kun 8 av de 22 kommunene som vurderer å innføre konkurranseeksponeringstiltak. Noen kommuner som har innført konkurranseeksponeringstiltak oppgir også (ytterligere) tiltak de vurderer å innføre. Opplysningene fra disse kommunene er ikke tatt med i tabellen.

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 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). (Renovasjon ble det også spurt om i 1996). Andelen kommuner som oppgir at de har innført konkurranseutsetting i 2004 innenfor renovasjon og veisektoren er vesentlig lavere enn andelen som oppga at en benyttet innledende anbudsrunder ved tildeling av ansvar for hovedtyngden av tjenesten i 2000. For renovasjon var andelen 32,3 % i 2004, mot 67,6 % i 2000 (og 49,2 % i 1996), og for veisektoren 37,8 % i 2004 og 67,6 % i 2000. 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. Dette kan være en viktig forklaring på hvorfor andelen kommuner som oppgir å ha benyttet denne metoden innenfor renovasjons og veg har gått ned fra 2000 til 2004.

For de andre tjenesteområdene er det små endringer. I 2000 var det en kommune som oppga konkurranseutsetting innenfor barnehagesektoren, og ingen innenfor omsorgssektoren. I 2004 er det 2,4 % som oppgir å ha benyttet konkurranseutsetting innenfor barnehagesektoren, 4,5 % innenfor de institusjonsbaserte omsorgstjenestene og 2,1 % innenfor de hjemmebaserte omsorgstjenestene.

26 % av kommunene har innført benchmarking, forstått som *sammenlignbare data*. Langt færre (1,5 %) oppgir å ha innført benchmarking, forstått som *målestokkonkurranse*. 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. I undersøkelsen fra 2000 var det 5,6 % av kommunene som oppga at de hadde innført målestokkonkurranse i perioden 1996-99. I spørsmålsstillingen fra 2000 ble det eksplisitt referert til at målestokkonkurranse innebærer at bevilgningene gjøres avhengig av effektiviteten. Likevel er det mulig at kommuner som hadde innført benchmarking forstått som ”sammenlignbare data”, og ikke forstått som målestokkonkurranse krysset av i skjemaet, da det ikke ble spurt etter sammenlignbare data spesielt. Den tilsynelatende nedgangen i antall som oppgir å ha innført målestokkonkurranse kan altså skyldes overrapportering i 2000. Forskjellen kan naturligvis også skyldes en reell nedgang i antall kommuner som benytter målestokkonkurranse, men det virker usannsynlig med tanke på den økte oppmerksomheten som har vært om slike tiltak i de siste åra.

Av Tabell 4.7 ser vi at bruk av sammenlignbare data er relativt vanlig på et bredt spekter av oppgaver. 75 kommuner benytter tiltaket innenfor grunnskolen, og 74 innenfor hhv. institusjonsbasert pleie og omsorg og pleie og bistand i hjemmet. De fem kommunene som har innført målestokkonkurranse har ofte gjort det på et bredt spekter av tjenester.

Tabell 4.7 *Antall kommuner som har innført hver av følgende metoder for konkurranseeksponering / bruk av markedsmekanismer på følgende tjenesteområder. Absolutte tall. N=331*

	Revisjon	Administrative tjenester	Grunnskoleundervisning	Barnehager	Aktivitetstilbud for barn og unge
<b>Konkurransetsetting.</b>	5	18	1	8	1
<b>Interne kontrakter.</b>	4	9	2	3	3
<b>”Sammenlignbare data”</b> (benchmarking).	5	53	75	50	18
<b>”Målestokkonkurranse”</b> (benchmarking)	0	3	4	4	2
<b>Friere brukervalg.</b>	0	1	8	23	2
<b>Offentlig-privat samarbeid (OPS).</b>	0	2	0	5	2
<b>Utfordringsrett.</b>	0	0	0	0	0
<b>Innsats- og stykkprisbasert finansiering.</b>	0	0	1	0	0

	Institusjonsbasert pleie og omsorg	Pleie og bistand i hjemmet	Boligbygging og boligutleie	Drift og vedlikehold av komveier	Vannforsyning
<b>Konkurransetsetting.</b>	15	7	51	125	19
<b>Interne kontrakter.</b>	9	10	11	14	12
<b>”Sammenlignbare data”</b> (benchmarking).	74	74	15	33	36
<b>”Målestokkonkurranse”</b> (benchmarking)	4	3	2	2	2
<b>Friere brukervalg.</b>	2	10	3	1	0
<b>Offentlig-privat samarbeid (OPS).</b>	0	1	6	1	1
<b>Utfordringsrett.</b>	0	0	0	1	0
<b>Innsats- og stykkprisbasert finansiering.</b>	2	2	0	2	1

	Renovasjonstjenester	Bibliotek	Kino og kulturhus	Drift og vedlikehold av bygning	Drift og vedlikehold av anlegg
<b>Konkurransetsetting.</b>	107	0	7	46	53
<b>Interne kontrakter.</b>	8	2	5	35	26
<b>”Sammenlignbare data”</b> (benchmarking).	29	26	16	29	28
<b>”Målestokkonkurranse”</b> (benchmarking).	2	2	1	2	1
<b>Friere brukervalg.</b>	1	0	1	2	2
<b>Offentlig-privat samarbeid (OPS).</b>	3	0	6	2	4
<b>Utfordringsrett.</b>	1	0	0	0	0
<b>Innsats- og stykkprisbasert finansiering.</b>	3	0	1	1	0

Ordninger med *interne kontrakter* er innført i vel 15 % av kommunene. Ordningen innebærer at virksomheten får sine inntekter gjennom fakturering av andre virksomheter. Dette tiltaket er hyppigst innført innenfor drift og vedlikehold av kommunale bygninger

(35 av 331) og anlegg (26 av 331) (jf. Tabell 4.7). 6,9 % av kommunene har innført ordning med *offentlig-privat samarbeid*. Offentlig-privat samarbeid er her å forstå som samarbeid der risikoen fordeles mellom private og offentlige aktører. Kommunen er fortsatt ansvarlig for tjenesten, men 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). Seks kommuner oppgir å ha innført OPS innenfor boligbygging og –utleie og innenfor kino og kulturhus.

*Utfordringsrett* er enda mindre utbredt, og innført i kun en kommune. Skånland kommune oppgir å ha innført dette innenfor renovasjon og drift og vedlikehold av kommunale veger. Utfordringsrett innebærer at private leverandører gis en rett til å utfordre kommuner på gjennomføring av oppgaveløsningen. En slik ordning har vært i bruk i Stockholm kommune og ble fra 2003 innført som en obligatorisk ordning for samtlige kommuner i Danmark. Regjeringen drøftet sider ved innføring av en slik ordning i Norge i kommuneproposisjonen for 2004 (St. prp. nr. 66 (2002-2003)). Regjeringen konkluderte i denne proposisjonen med at det ikke er noen rettslige hindringer i veien for å benytte en slik ordning i Norge. I Norge er imidlertid dette fortsatt en metode som nesten ikke er tatt i bruk.

Bare ett av tiltakene som er belyst gjennom dette spørsmålet er tiltak som direkte påvirker *etterspørselssida*. Dette gjelder spørsmålet om kommunene hadde innført *friere brukervalg*. 8,5 % av kommunene oppgir å ha innført dette. Sammenligner vi med tallene fra 2000-undersøkelsen, så oppga 7,6% av kommunene at de hadde gjennomført dette i 1999. Data gir altså ingen indikasjon på noen klar økning i bruk av denne metoden fra 1999 til 2004. Det er innenfor barnehagesektoren flest kommuner (23 av 331) har innført friere brukervalg. 10 kommuner oppgir å ha innført det innenfor pleie og bistand i hjemmet.

*Innsats- og stykkprisbasert 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 2,7 % av kommunene. På hvilke tjenesteområder tiltaket er innført varierer (jf. Tabell 4.7).

Det er noen få kommuner som utmerker seg ved å ha innført ulike typer konkurranseeksponeringstiltak og innenfor mange tjenesteområder. Særlig utmerker Herøy, Moss og Tønsberg seg med mange tiltak innenfor mange områder. Disse kommunene har også innført mer vidtrekkende konkurranseeksponeringstiltak som konkurranseutsetting og målestokkonkurranse på mange tjenesteområder.

Vi har gjennom andre spørsmål kartlagt andre tiltak som kan oppfattes som reformer for å effektivisere etterspørselen av kommunale tjenester, som servicedeklarasjoner, brukergarantier og tiltak for evaluering av tjenestetilbudet (jf. Tabell 4.8).

Undersøkelsen indikerer at omfanget av bruk av *servicedeklarasjoner* har økt betraktelig fra 1999 til 2004. I dag har over halvparten av kommunene innført dette tiltaket, mot ca. 17 % i 1999. Slike deklarasjoner brukes også ofte på et bredere spekter av tjenesteområder. I 2000 svarte 70 % av kommunene som hadde innført dette, at det gjaldt kun for en sektor. I 2004 oppgir omtrent 1/5 av kommunene som har innført slike deklarasjoner at dette gjelder alle sektorer, og rundt 12 % at dette gjelder mange eller de fleste sektorene. Flesteparten av de resterende kommunene oppgir også at dette er innført på flere enn en sektor. Når det gjelder hvilke sektorer det er mest vanlig å innføre slike deklarasjoner innenfor, er det derimot ikke store endringer. Flest kommuner nevner pleie- og

omsorgssektoren (over 70 kommuner), og deretter tekniske tjenester og byggesaksbehandling og barnehager. Andre oppgaver innenfor oppvekstområdet og helse og sosialsektoren nevnes også av flere. Oppgaver innenfor kultursektoren nevnes av ni kommuner, mens fire kommuner nevner oppgaver overfor næringslivet.

Tabell 4.8 *Service-deklarasjoner, brukergarantier og informasjon fra brukere av kommunale tjenester 1999 og 2003/2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [333, 356], 2004: N ∈ [322, 337].<sup>40</sup>*

	2000-undersøkelsen Gjennomført i 1999	2004-undersøkelsen Innført i 2004 / gjennomført i 2003
Service-deklarasjoner	17,2 (61)	51,3 (173)
Brukergarantier	-	9,9 (33)
Bruker-møter	33,0 (110)	23,6 (76)
Brukerundersøkelser	28,3 (96)	48,3 (161)

10 % av kommunene har innført *brukergarantier*. Her har vi ikke sammenlignbare tall fra 2000-undersøkelsen. 31 kommuner oppgir hvilke områder dette er innført. Her dominerer tekniske tjenester og byggesaksbehandling (nevnes av 19 kommuner). Ni kommuner nevner oppgaver innenfor pleie- og omsorgssektoren, og tre nevner barnehager. Andre tjenester nevnes av mellom en og tre kommuner. De fleste av disse kommunene har innført brukergarantier innenfor en eller to oppgaver.

Knapt ¼ av kommunene oppga å ha gjennomført *brukermøter* i 2003, mens knapt ½ hadde gjennomført *brugerundersøkelser*. Sammenligner vi med tallene fra 1999 så har andelen kommuner som har gjennomført brukermøter gått ned, mens andelen som har gjennomført brukerundersøkelser har økt betydelig. Data fra undersøkelsene i 1995 og 1996 er ikke direkte sammenlignbare med data fra de to siste undersøkelsene, men konklusjonen i rapporten fra 2000 var at brukermøter var blitt vanligere, mens hva brukerundersøkelser angikk var nivået sannsynligvis opprettholdt (Vabo og Stigen 2000: 90).

Kommunene som har gjennomførte brukermøter i 2003, har i gjennomsnitt arrangert 3,5 slike. Over 2/3 av kommunene avholdt mellom en og tre slike møter. Kommunene som har gjennomført brukerundersøkelser i 2003, har i gjennomsnitt arrangert 2,5 slike undersøkelser. Over ¾ av kommunene arrangerte mellom en og to slike undersøkelser. Som disse tallene indikerer, er det noen få enkeltkommuner som har gjennomført svært mange brukermøter og brukerundersøkelser i 2003.

<sup>40</sup> I undersøkelsen fra 2004 ble det spurt om service-deklarasjoner og brukergarantier var innført i kommunen. Det ble derimot spurt om kommunen hadde gjennomført brukermøter og brukerundersøkelser i løpet av 2003. I 2000 ble det bedt om spesifisering av hvilke tjenestekområder det var avholdt brukermøter og –undersøkelser. I 2004 ble det kun spurt etter antall.

## Herøy – en "Stifinnerkommune"

Herøy kommune, i Møre og Romsdal, er en kommune som utmerker seg ved å ha innført mange typer konkurranseeksponeringstiltak, på flere tjenesteområder. Til sammen oppgir kommunen å ha gjennomført 35 slike tiltak.

Kommunen startet en stor helhetlig omstillingsprosess i 2001. Gjennom deltakelse i Kommunal- og regionaldepartementets Stifinnerprogram - modernisering for velferd (som ble startet opp i 2003), har kommunen forpliktet seg til å innta en helhetlig tilnærming i omstillingsarbeidet for å oppnå resultater og effekter i form av større effektivitet, bedre kvalitet og mer bruker-/innbyggerorientering. Syv andre kommuner deltar sammen med Herøy i dette 3-årige programmet, der også KR D har en aktiv rolle.

Siktemålet med programmet er å prøve ut hvorvidt en helhetlig tilnærming i moderniseringsarbeidet bedre vil sette deltakerkommunene i stand til å se ulike virkemidler i sammenheng og dermed kunne forene kommunens rolle som myndighetsutøver, tjenesteprodusent og samfunnsutvikler. Selv om kommunene står fritt i sitt valg av virkemidler innenfor programmet, har KR D formulert noen overordnede virkemiddelkategorier som kommunene kan ta utgangspunkt i. Disse kategoriene reflekterer dels regjeringens moderniseringsredegjørelse og dels kommuneproposisjonen (St.prp.nr.64, 2003-2004). De som er valgt ut som de mest aktuelle kategoriene i forbindelse med Stifinnerprogrammet er disse:

- Utvikling av systemer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring av tjenesteproduksjonen
- Økonomistyring, kostnadskontroll og styringsinformasjon
- Bruk av konkurranse i ulike former, blant annet anbudskonkurranse, friere brukervalg og benchmarking/ målstokkonkurranse
- Økt brukermedvirkning og valgfrihet i tjenesteproduksjonen
- Nye former for organisering, samhandling og partnerskap – med andre kommuner, privat sektor, innbyggerne og frivillige organisasjoner
- Utvikling av lokaldemokrati og innbyggerdialog.

I Stifinnerprogrammet har Herøy kommune hovedfokus på

- Styringssystem, styringsdialog og styringsinformasjon
- Kvalitetssikring og kvalitetsutvikling
- Serviceutvikling og brukerorientering
- Effektivisering
- Samhandling og partnerskap med andre kommuner, frivillige lag og organisasjoner og næringsliv

Kilde: <http://www.heroy.kommune>, <http://www.kunnskapsnettverk.no>

Programmet evalueres av Rogalandsforskning og Norsk institutt for by- og regionforskning.



### Fylkeskommunene

Det kan virke som fylkeskommunene har kommet noe lengre i prosessen med å innføre konkurranseeksponeringsmetoder enn kommunene, jf. Tabell 4.9 nedenfor. 12 av 14 fylkeskommuner har enten benyttet slike metoder, eller slike metoder er vurdert benyttet. Da antallet fylkeskommuner er lite, må en imidlertid være forsiktig med en slik sammenligning. I 2000 oppga ni av 16 fylkeskommuner at de hadde gjennomført konkurranseutsetting på avgrensede områder (Vabo og Stigen 2000: 87), mens 11 av 14 fylkeskommuner i 2004 oppgir å ha innført konkurranseeksponeringsmetoder. Data indikerer altså noe økning fra 2000 til 2004.

Tabell 4.9 *Om fylkeskommunene benytter eller har vurdert konkurranseeksponering/ bruk av markedsmekanismer på sine tjenesteområder i 2004. Prosentandel (absolutte tall i parentes). N=14<sup>41</sup>*

	Prosentandel fylkeskommuner (antall fylkeskommuner)
Ja, slike metoder blir benyttet	78,6 (11)
Nei, men slike metoder er under vurdering, dvs. det foreligger et politisk vedtak om å vurdere slike metoder	7,1 (1)
Nei, slike metoder er ikke vurdert	14,3 (2)

Det er bruk av konkurranseutsetting, interne kontrakter og ”sammenlignbare data” som er de mest vanlige metodene blant fylkeskommunene, innført av sju eller åtte av 14 fylkeskommuner (jf. Tabell 4.10). Åtte fylkeskommuner har innført konkurranseutsettingstiltak innenfor samferdselssektoren, seks fylkeskommuner har innført ”sammenlignbare data” innenfor videregående opplæring, mens de sju fylkeskommunene som har innført interne kontrakter har gjort dette innenfor få og ulike tjenesteområder (jf. Tabell 4.11). I tillegg har to fylker innført friere brukervalg og ett fylke innsatsbasert finansiering. Fylkeskommunen som vurderer å innføre tiltak, vurderer å innføre konkurranseutsetting.

I 2000 oppga 7 av 18 fylkeskommuner å ha gjennomført anbudsrunder ved tildeling av hovedansvar innenfor kollektivtransporten, og 3 av 15 innenfor veivedlikehold. I undersøkelsen fra 2004 er det åtte av 14 fylkeskommuner som rapporterer å ha gjennomført konkurranseutsetting av fylkeskommunale samferdselsoppgaver. Verken i 2000 eller i 2004 er det noen fylkeskommuner som oppgir å ha innført konkurranseutsetting innenfor videregående opplæring, drift og forvaltning av skolelokaler (i 2000 vaktmestertjenester i videregående skoler), bibliotek tjenester eller museer.

Målestokkonkurranse, offentlig-privat samarbeid og utfordringsrett er verken innført eller under vurdering i noen av fylkeskommunene. I 2000 oppga 4 fylkeskommuner (av 18) at de hadde gjennomført målestokkonkurranse i perioden 1995-1999. Endringen over tid kan også for fylkeskommunenes skyldes overrapportering i 2000, ved at en rapporterte innføring av sammenlignbare data og ikke målestokkonkurranse i 2000. Noe av

<sup>41</sup> To fylkeskommuner har svart nei på spm.32, og samtidig krysset av for tiltak innført under spm.33. Disse er registrert med verdien ja på spm.32, jf. fotnote 38.

forskjellen kan naturligvis også skyldes at færre fylkeskommuner er med i undersøkelsen fra 2004.

Tabell 4.10 *Om fylkeskommunene har innført eller vurdert innført hver av følgende metoder for konkurranseeksponering/ bruk av markedsmekanismer. Absolutte tall. N=14*

	Ja, innført	Nei, men under vurdering	Nei, ikke vurdert
Konkurranseutsetting.	8	1	5
Interne kontrakter.	7	0	7
”Sammenlignbare data” (benchmarking).	7	0	7
”Målestokkonkurranse” (benchmarking)	0	0	14
Friere brukervalg.	2	0	12
Offentlig-privat samarbeid (OPS).	0	0	14
Utfordringsrett.	0	0	14
Innsats- og stykkprisbasert finansiering.	1	0	13

Tabell 4.11 Antall fylkeskommuner som har innført hver av følgende metoder for konkurranseeksponering / bruk av markedsmekanismer på følgende tjenestoområder. Absolutte tall. N=14

	Fylkeskom administrasjon	Fylkeskom servicefunksjon	Undervisning av elever	Drift og forvalt av skolelokaler	Drift og forvalt av adm lokaler
<b>Konkurranseutsetting.</b>	1	2	0	0	0
<b>Interne kontrakter.</b>	0	3	2	2	1
<b>”Sammenlignbare data” (benchmarking).</b>	1	0	6	0	1
<b>”Målestokkonkurranse” (benchmarking)</b>	0	0	0	0	0
<b>Friere brukervalg.</b>	0	0	2	0	0
<b>Offentlig-privat samarbeid (OPS).</b>	0	0	0	0	0
<b>Utfordringsrett.</b>	0	0	0	0	0
<b>Innsats- og stykkprisbasert finansiering.</b>	0	0	1	0	0

Tabell 4.11 forts.

	Tannhelsetjeneste – pasient-behand	Tilrettelegging for næringslivet	Fylkeskom samferdsel	Fylkeskom bibliotek	Fylkesmuseer
<b>Konkurransetsetting.</b>	0	1	8	0	0
<b>Interne kontrakter.</b>	2	1	2	0	0
<b>”Sammenlignbare data”</b> (benchmarking).	2	0	2	0	0
<b>”Målestokkonkurranse”</b> (benchmarking)	0	0	0	0	0
<b>Friere brukervalg.</b>	1	0	0	0	0
<b>Offentlig-privat samarbeid</b> (OPS).	0	0	0	0	0
<b>Utfordringsrett.</b>	0	0	0	0	0
<b>Innsats- og stykkprisbasert finansiering.</b>	0	1	0	0	0

Av Tabell 4.10 over går det fram at to fylkeskommuner rapporterer å ha innført friere brukervalg i 2004. I undersøkelsen fra 2000 var det ingen fylkeskommuner (av 18) som oppga å ha gjennomført dette. I Tabell 4.12 nedenfor rapporterer vi omfanget av andre tiltak som kan tenkes å effektivisere etterspørselen av fylkeskommunale tjenester.

Tabell 4.12 *Servicedeklarasjoner, brukergarantier og informasjon fra brukere av fylkeskommunale tjenester 1999 og 2003/2004. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes).*<sup>42</sup>

	2000-undersøkelsen Gjennomført i 1999	2004-undersøkelsen Innført i 2004 / gjennomført i 2003
Servicedeklarasjoner	16,7 (3/18)	35,7 (5/14)
Brukergarantier	-	21,4 (3/14)
Brukermøter	33,3 (5/15)	26,7 (4/15)
Brukerundersøkelser	50,0 (8/16)	57,1 (8/14)

Som for kommunenes del, er det også for fylkeskommunenes del en økning i antallet som har innført servicedeklarasjoner, fra 3 av 18 i 1999 til 5 av 14 i 2004. 3 av 14 fylkeskommuner har innført brukergarantier. Relatert til kommunene kan det virke som servicedeklarasjoner er relativt mindre benyttet, mens brukergarantier er relativt mer benyttet, men som vi tidligere har nevnt må vi være forsiktig med en slik direkte sammenligning mellom kommunene og fylkeskommunene. Det er tre fylkeskommuner

<sup>42</sup> I undersøkelsen fra 2004 ble det spurt om servicedeklarasjoner og brukergarantier var innført i fylkeskommunen. Det ble derimot spurt om fylkeskommunen hadde gjennomført brukermøter og brukerundersøkelser i løpet av 2003. I 2000 og 2004 ble det spurt: ”Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelse av fylkeskommunens tjenesteproduksjon”. I 1995 og 1996 ble det spurt: ”Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelse blant enkelte brukergrupper”. For brukermøter har samme formulering blitt brukt i alle fire undersøkelsene: ”Brukermøter for diskusjon av fylkeskommunens tjenestetilbud”. I 2000 ble det bedt om spesifisering av hvilke tjenesteområder det var avholdt brukermøter og –undersøkelser. I 2004 spurte vi kun etter antall.

som har oppgitt hvilke områder servicedeclarasjon er innført på. Disse nevner en eller flere av områdene tannhelse, kultur, utdanning og samferdsel. Ingen oppgir hvilke områder brukergaranti er innført på.

Fire av femten fylkeskommuner oppgir å ha gjennomført brukermøter, åtte av fjorten brukerundersøkelser. Det er kun små endringer fra 1999. Selv om data fra 1996 ikke er direkte sammenlignbare, så konkluderte en i 2000 med at innhenting av informasjon om brukernes meninger var tiltakende i fylkeskommunene (Vabo og Stigen 2000:91). To fylkeskommuner oppgir antall brukermøter gjennomført i 2003, hhv. to og fire. Blant fylkeskommunene som har gjennomført brukerundersøkelser, er det normale en til to slike i 2003. En fylkeskommune oppgir imidlertid å ha gjennomført 10.

#### 4.2.2 Hvilke tjenesteområder er mest konkurranseeksponert?

##### **Kommunene**

Av Tabell 4.13 framgår det at drift og vedlikehold av kommunale veger og renovasjonsområdet er de tjenesteområdene som flest kommuner har konkurranseeksponert. Disse tjenestene er konkurranseeksponert i hhv. 43,5 og 37,5 % av kommunene. Drift og vedlikehold av hhv. kommunale bygg og anlegg er konkurranseeksponert i vel ¼ av kommunene, mens andelen er knapt 1/4 for pleie- og omsorgssektoren (enten den institusjonsbaserte eller den hjemmebaserte). Administrative tjenester, grunnskolen, boligforvaltning og barnehagene er konkurranseeksponert i vel 20 % av kommunene.

Tabell 4.13 *Hvor konkurranseeksponert de ulike kommunale tjenesteområdene er. Prosent kommuner som har innført en eller flere metoder for konkurranseeksponering av det enkelte tjenesteområdet. (Absolutte tall i parentes). N=331*

	Prosent kommuner
Revisjon	4,2 (14)
Administrative tjenester	21,5 (71)
Grunnskoleundervisning	23,0 (76)
Barnehager	20,5 (68)
Aktivitetstilbud for barn og unge	6,6 (22)
Institusjonsbasert pleie og omsorg	23,9 (79)
Pleie- og bistand i hjemmet	24,2 (80)
Boligbygging og boligutleie	21,1 (70)
Drift og vedlikehold av kommunale veier	43,5 (144)
Vannforsyning	17,5 (58)
Renovasjonstjenester	37,5 (124)
Bibliotek	8,2 (27)
Kino og kulturhus	9,7 (32)
Drift og vedlikehold av bygninger	28,1 (93)
Drift og vedlikehold av anlegg	26,3 (87)

Revisjonen er den oppgaven som er konkurranseeksponert i minst omfang noe som trolig skyldes at konkurranseutsetting av denne tjenesten ikke var lov i henhold til kommuneloven før 1. juli 2004. Fem kommuner har i undersøkelsen oppgitt at revisjon er konkurranseutsatt, dvs. før lovendringen trådte i kraft. Hva de har ment med dette skal ikke vi spekulere i. Ellers ser vi at omfanget av konkurranseeksponering av aktivitetstilbud for barn og unge, bibliotek og kino/kulturhus, er lite.

Til nå har de tekniske tjenestene vært mer utsatt for konkurranseeksponering enn omsorgs- og oppveksttjenestene (St. prp. nr. 66 (2002-2003)). Som vi ser av tabellen, er det mye som tyder på at dette er under endring. Selv om det fortsatt er vesentlig flere kommuner som har konkurranseeksponert drift og vedlikehold av veger og renovasjonstjenestene, enn omsorgs- og oppveksttjenestene, så har et betydelig mindretall av kommunene (også) konkurranseeksponert oppgaver innenfor disse tjenestene. Innenfor disse oppgavene benyttes imidlertid oftest metoden ”sammenlignbare data”, mens konkurranseutsetting oftest benyttes innenfor de tekniske tjenestene.

### Fylkeskommunene

I fylkeskommunene er det i første rekke samferdselsoppgavene og videregående opplæring som er konkurranseeksponert, selv om det finnes eksempler på slike tiltak innenfor de fleste områdene vi spurte etter (jf. Tabell 4.14). Fylkeskommunale bibliotek og museer er imidlertid foreløpig ikke eksponert for konkurranse i noen av fylkene som omfattes av undersøkelsen.

Tabell 4.14 *Hvor konkurranseeksponert de ulike fylkeskommunale oppgavene er. Antall fylkeskommuner som har innført en eller flere metoder for konkurranseeksponering av den enkelte oppgave. N=14*

	Antall fylkeskommuner
Fylkeskommunal administrasjon	2
Fylkeskommunale servicefunksjoner	4
Undervisning av elever (videregående opplæring)	7
Drift og forvaltning av skolelokaler	2
Drift og forvaltning av administrative lokaler	2
Tannhelsetjeneste – pasientbehandling	4
Tilrettelegging for næringslivet	2
Fylkeskommunal samferdsel	9
Fylkeskommunalt bibliotek	0
Fylkesmuseer	0

## 4.3 Oppsummering

Hovedtyngden av de fleste oppgavene ivaretas innenfor kommunens egen driftsorganisasjon. Ivaretagelsen av tre oppgaver utgjør i så måte et unntak: 1) Renovasjon, - både innsamling og transport, og sluttbehandling, som i hovedsak ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid. 2) Veivedlikehold/ snøryddig og 3) prosjektering, som begge i større omfang ivaretas gjennom kjøp fra private enn innenfor egen driftsorganisasjon. Det er innenfor enkelte individbaserte tjenester, som SFO, pleie- og omsorgstjenestene, og støttefunksjoner som regnskap, lønn, arkiv, renhold og kjøkkendrift, at ivaretaging gjennom egen driftsorganisasjon dominerer fullstendig.

Av de tjenesteytende funksjonene i fylkeskommunen er det særlig videregående opplæring, og dernest bibliotektiltjene som ivaretas innenfor fylkeskommunens egen driftsorganisasjon. Veivedlikehold/ snøbrøyting og kollektivtransport ivaretar i hovedsak gjennom kjøp av private, mens museene i hovedsak ivaretas gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner eller ideelle stiftelser.

Interkommunalt samarbeid er blant kommunene relativt vanlig innenfor enkelte tekniske tjenester, samt enkelte støttefunksjoner. F. eks. oppgir nesten ni av ti kommuner at de samarbeider med andre kommuner om sluttbehandling av avfall. Mer enn seks av ti kommuner samarbeider om innkjøp. De individrettede tjenestene er det derimot lite samarbeid om. Kun svært få kommuner samarbeider om barnehage, SFO, omsorgstjenestene og eldrepleie. Siden dette er oppgaver der geografisk nærhet er viktig, er ikke dette overraskende.

I fylkeskommunene er interkommunalt samarbeid mest utbredt innenfor videregående opplæring. Åtte av 15 fylkeskommuner oppgir å samarbeide med andre fylker om denne oppgaven. Interfylkeskommunalt samarbeid er også relativt utbredt omkring enkelte

støttefunksjoner, som utredninger og innkjøp. Samarbeidet er mindre omfattende innenfor kultur- og samferdselssektorene.

60 % av kommunene oppgir at de benytter konkurranseeksponeringsmetoder. Disse tallene er ikke direkte sammenlignbare med tall for tidligere år, men de gir en grov indikasjon på at det ikke har skjedd en betydelig økning i antall kommuner som har tatt slike tiltak i bruk i løpet av de siste fire åra. At ytterligere vel 8 % av kommunene har politiske vedtak om å vurdere å innføre slike metoder, tyder imidlertid på at vi står overfor en økning i omfanget av dette i årene som kommer.

Konkurransesutsetting er den langt mest brukte metoden for konkurranseeksponering. 54 % av kommunene har innført denne metoden. 26 % av kommunene har innført benchmarking, forstått som sammenlignbare data. Langt færre (1,5 %) oppgir å ha innført benchmarking, forstått som målestokkonkurranse. Ordninger med interne kontrakter er innført i vel 15 % av kommunene. Andre konkurranseeksponeringsmetoder, som friere brukervalg, offentlig – privat samarbeid, og innsats- eller stykkprisbasert finansiering benyttes av færre kommuner, og vi har registrert kun en kommune som har benyttet utfordringsrett.

Over halvparten av kommunene har innført servicedeklarasjoner, og vi registrerer en betydelig økning fra 1999. Slike deklarasjoner brukes også nå ofte på et bredere spekter av tjenesteområder. Brukergarantier har langt færre kommuner innført (ca. 10 %), og det normale er at dette skjer innenfor få tjenester.

Fylkeskommunene synes å ha kommet noe lengre i prosessen med å innføre konkurranseeksponeringsmetoder enn kommunene. 12 av 14 fylkeskommuner har enten benyttet slike metoder, eller slike metoder er vurdert benyttet. Det er bruk av konkurransesutsetting, interne kontrakter og ”sammenlignbare data” som er de mest vanlige metodene også blant fylkeskommunene, innført av sju eller åtte av 14 fylkeskommuner. Målestokkonkurranse, offentlig-privat samarbeid og utfordringsrett er verken innført eller under vurdering i noen av fylkeskommunene, mens to fylkeskommuner rapporterer å ha innført friere brukervalg.

Som for kommunenes del, er det også for fylkeskommunenes del en økning i antallet som har innført servicedeklarasjoner, men det er fortsatt under halvparten av fylkeskommunene som har innført slike. Relatert til kommunene kan det virke som servicedeklarasjoner er mindre benyttet, mens brukergarantier er mer benyttet, men som vi tidligere har nevnt må vi være forsiktig med en slik direkte sammenligning mellom kommunene og fylkeskommunene.

Til nå har de kommunale tekniske tjenestene vært mer utsatt for konkurranseeksponering enn omsorgs- og oppveksttjenestene (St. prp. nr. 66 (2002-2003)). Selv om et betydelig mindretall av kommunene har innført konkurranseeksponeringstiltak innenfor omsorgs- og oppveksttjenestene, så gjelder dette oftest lite dyptgående tiltak som ”sammenlignbare data”. Konkurransesutsetting er fortsatt som oftest gjennomført innenfor tekniske tjenester som veg og renovasjon.

I fylkeskommunene er det i første rekke samferdselsoppgavene som er konkurranseutsatt mens ”sammenlignbare data” er innført innenfor videregående opplæring. Det finnes eksempler på konkurranseeksponeringstiltak innenfor de fleste områdene vi spurte etter. Fylkeskommunale bibliotek og museer er imidlertid foreløpig ikke eksponert for konkurranse i noen av fylkene som omfattes av undersøkelsen.

## 5 Informasjonsvirksomhet og alternative deltakelsesmuligheter

### 5.1 Kommunenes informasjonsarbeid

#### **Kommunene**

Undersøkelsen fra 2004 bekrefter den svake nedgangen i ”tradisjonelle” informasjons-tiltak som ble observert fra 1995/96 til 1999 (jf. Vabo og Stigen 2000:93). Andelen kommuner som ga ut egen informasjonsavis eller som har fast informasjonsspalte i dagspressen var litt lavere i 2004 enn i 1999, og det samme gjaldt andelen kommuner der kommunestyremøtene ble overført gjennom lokalt etermedium (jf. Tabell 5.1). Dette kompenseres med en til dels kraftig økning i bruk av andre, og mer moderne, informasjonskanaler. Dette gjelder for det første bruk av internett. Der vi har sammenlignbare tall for 1999 og 2004 kan vi registrere en betydelig økning. Dette gjelder både informasjon om og tilgang til sakskart og referat fra politiske møter, og e-postforbindelse med administrasjon og politikere.

Data indikerer også økt bruk av åpne informasjonsmøter, men en endring i spørsmålsformuleringen kan forklare noe av forskjellen. I 1996 og 2000 ble det spurt etter fast ordning med åpne informasjonsmøter, mens det i 2004 ble spurt om kommunen hadde slike møter som avholdes jevnlig. Spørsmålet om en har ordning med innbyggernes spørretime eller lignende omfattet i 2004 ikke bare kommunestyret, men også utvalg/komiteer, noe som kan forklare økningen i rapportert omfang. Omfanget av bruk av ”politikerdag” eller ”ordførerbenk” har økt noe fra forrige undersøkelse. Det synes derfor rimelig å konkludere med at antall kommuner som gjennomfører tiltak der publikum kan komme politikere / representanter for kommunen direkte i tale i alle fall ikke er redusert fra 1999 til 2004. I samme periode har altså omfanget av kommuner som har innført internettbasert informasjons- og kommunikasjonstiltak økt, mens omfanget av kommuner som informerer via egne aviser, dagspresse eller etermedier har gått noe tilbake.



Tabell 5.1 *Kommunale tiltak for ekstern informasjon 1996, 1999 og 2003.*  
*Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 1996: N ∈ [288, 338], 2000: N*  
*∈ [337, 355], 2004: N ∈ [336, 343]*

	1996	1999	2004
Informasjonsmedarbeider for bl.a. ekstern informasjon (i hel- eller deltidstilling)	33,2 (112)	27,2 (96)	33,7 (114)
Informasjonsavis	59,3 (199)	53,6 (188)	48,7 (165)
Fast informasjonsspalte eller lignende i lokal dagspresse	31,6 (101)	30,3 (106)	22,4 (76)
Nærradio-/Lokal-TV-sendinger fra kommunestyremøter	43,7 (145)	32,3 (114)	28,0 (96)
Åpne informasjonsmøter som avholdes jevnlig (for eksempel grendemøter, folkemøter, temamøter *)	9,7 (22)	8,5 (29)	38,6 (130)
”Ordførerbenk”, ”politikerdag” eller lignende hvor ordfører eller andre sentrale politikere annonserer at de er tilgjengelige for at folk skal kunne ta direkte og uanmeldt kontakt		11,2 (39)	18,8 (63)
Innbyggernes spørretime / ”Åpen post” i kommunestyret, utvalg eller komiteer**)	15,7 (43)	26,3 (93)	34,8 (117)
Internett – gir informasjon om og tilgang til sakskart og referater fra politiske møter	-	23,0 (79)	80,1 (274)
Internett – gir tilgang til elektroniske postjournaler			60,7 (205)
Internett – gir tilgang til elektronisk arkiv (dvs. tilgang til systematisert historisk materiale).			16,1 (54)
Internett – e-post forbindelse til administrasjonen		72,5 (250)	92,7 (316)
Internett – e-post forbindelse til politikere		21,2 (71)	54,9 (186)
Det er utplassert maskinvare/ informasjonskiosker som gir innbyggerne tilgang på Internett (for eksempel på bibliotek, skole, idrettshall, kjøpesenter, bussterminal)			78,4 (265)
Kommunen har iverksatt opplæringstiltak for (grupper av) innbyggere når det gjelder bruk av IKT			23,8 (81)

\*) I 1996 og 2000 ble det spurt om kommunen hadde fast ordning med åpne informasjonsmøter.

\*\*\*) I 1996 og 2000 ble det spurt om ”Innbyggernes spørretime i kommunestyret / ”Åpen post””.

Vi har også søkt å avdekke omfanget av tiltak kommunene har gjennomført for å skaffe seg informasjon om hva befolkningen mener i forbindelse med ulike saker (jf. Tabell 5.2 og Tabell 5.3).

Tabell 5.2 *Kommunale tiltak for å skaffe informasjon om "folkemeningen" på andre måter enn gjennom kommunevalgene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes), aritmetisk gjennomsnitt (minimum-maksimum i parentes). 1996: N ∈ [333, 363], 2000: N ∈ [333, 352], 2004: N ∈ [315, 333].*

	1996-undersøkelsen	2000-undersøkelsen	2004-undersøkelsen	
	Gjennomført 1995 eller 1996	Gjennomført i 1999	Gjennomført i 2003	Antall ganger (gj.snitt)
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med utarbeidelse av <u>kommuneplanens arealdel</u>			47,7 (156)	2,81 (1-10)
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med utarbeidelse av <u>kommuneplanens generelle del *</u>	77,4 (281)	69,6 (243)	28,2 (91)	2,88 (1-12)
Folkemøter, høringer e.l. i forbindelse med andre typer av saker (altså ikke plansaker)		41,9 (147)	47,8 (153)	3,14 (1-25)
Befolkningsundersøkelse, f.eks. om politisk deltakelse, holdning til kommunen (altså ikke om spesifikke tjenester) **)	20,4 (68)	7,5 (26)	6,7 (22)	1,06 (1-2)
Ide-dugnad – hvor innbyggere og/eller organisasjoner var invitert			35,1 (112)	2,19 (1-10)
Gjentatte / jevnlig møter med representanter for næringslivet og/eller dets organisasjoner ("frokostmøter", temamøter, e.l.)			58,8 (190)	4,98 (1-40)
Gjentatte/jevnlige møter med representanter for andre lokale interessegrupper og/eller organisasjoner			38,7 (122)	4,50 (1-20)

\*) I 1996 og 2000 ble det spurt: "Folkemøter eller lignende – kommuneplan eller andre kommunale planer"

\*\*\*) I 1996 var spørsmålsteksten: "Befolkningsundersøkelser, her forstått som undersøkelser i forhold til befolkningen generelt".

Nesten halvparten av kommunene rapporterer å ha gjennomført folkemøter i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanens arealdel i løpet av 2003. Færre, ca. 28 % rapporterer å ha gjennomført slike møter i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanens generelle del. De fleste av disse har gjennomført mellom ett og fire slike møter i forbindelse med hver av disse delene. Bruk av folkemøter i forbindelse med kommuneplanen kan vanskelig sammenlignes med tall for tidligere år, da det ikke ble gjort et skille mellom arealdel og generell del i kommuneplanen, og dessuten spurt om slike møter i forbindelse med kommuneplan eller *andre kommunale planer*. Antall kommuner som har gjennomført folkemøter eller lignende i forbindelse med andre saker har imidlertid økt noe fra 1999 til 2003, fra ca. 42 % til ca. 48 %. I begge årene

gjennomførte de fleste av disse mellom 1 og 5 møter. Nivået på bruken av befolkningsundersøkelser er omtrent uforandret i perioden, tatt i betraktning at perioden det er spurt etter var over to år i første undersøkelse. De aller fleste av disse gjennomførte en slik undersøkelsen (dette gjelder både i 1999 og 2003).

Organisasjonsdatabasen kartlegger også andre type tiltak, og disse er rapportert i Tabell 5.3 nedenfor. Bruk av ekspertpanel i forbindelse med bestemte saker benyttes kun unntaksvis.

Tabell 5.3 *Kommunale tiltak for å skaffe informasjon om "folkemeningen" på andre måter enn gjennom kommunevalgene. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [343, 349], 2004: N ∈ [321, 332].*

	2000-undersøkelsen	2004-undersøkelsen
	Gjennomført i 1999	Gjennomført i 2003
"Ekspertpanel" knyttet til spesielle typer av spørsmål eller saker		3,7 (12)
"Forlagskasse" for initiativ fra innbyggerne (for eksempel på internett)		13,3 (43)
Internett – elektroisk høring i befolkningen		10,5 (35)
Internett – muligheter for uformelle klager / ris og ros		42,1 (139)
Internett – åpen debattside(r) om aktuelle saker	4,3 (15)	16,2 (53)
Generelle tiltak for å styrke den lokalpolitiske deltakelsen	27,3 (95)	17,1 (55)
Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse (for eksempel eldre, unge, innvandrere, kvinner)	16,9 (58)	16,8 (54)

42 prosent av kommunene rapporterer å ha innført muligheter for uformelle klager eller å gi ris og ros til kommunen via internett. Bruk av internett til "forlagskasse", høringer eller debatt er mindre utbredt. Imidlertid kan vi observere en betydelig økning i antall kommuner som har åpne debattsider på internett fra 1999 til 2003. Færre kommuner rapporterte derimot om å ha innført generelle tiltak for å styrke den lokalpolitiske deltakelsen i 2003 enn i 1999. I 2003 hadde kun 17 prosent innført slike tiltak, mot 27 % i 1999. Omfanget av tiltak for å styrke deltakelsen fra enkeltgrupper ligger imidlertid på samme nivå, knapt 17 %.

## Hole - en nettkommune

Hole kommune har tre ganger mottatt en nasjonal nettpreis i konkurransen Årets nettkommune. Prisene deles ut av Kommunal Rapport, norge.no og Statskonsult.

I 2000 og 2001 vant Hole prisen ”Årets nettkommune – best på interaktivitet.” I 2003 fikk kommunen Åpenhetsprisen. Denne deles ut til det kommunale nettstedet som best har tatt i bruk netteknologien ”for å styrke lokaldemokrati, dialog og deltakelse mellom innbyggere og beslutningstakere.” Juryen sa følgende om kommunens nettsted:

**Prisen deles ut til en kommune som har gjort spesielt stor innsats for å gjøre sitt nettsted til en lokaldemokratisk arena. Kommunal Rapport vil med denne prisen framheve hvor viktig det er at kommunenes nettsteder også er lokalpolitiske arenaer, og ikke bare servicetorg der innbyggerne får levert sin søknad om gamlehjems plass eller bestilt sin begravelse. Årets vinner gjør en usedvanlig innsats for å skape dialog mellom kommune og innbygger. Kommunens nettsted har høringer, debattfora, postlister, dokumenter og gjestebok – og tilbudene blir brukt. Like viktig er kommunens politiske forum, der lokalpartiene har fått plass på kommunens egne nettsider. Dermed er det lett for innbyggerne å følge med på hva partiene gjør og mener. Det kan bare være en styrke, særlig med tanke på det kommende lokalvalget. Andre norske kommuner har svært mye å lære av årets vinner. Om alle andre tok i bruk nettets muligheter på samme måte, ville det være et radikalt framskritt for åpenheten i Kommune-Norge.**

Kilde: Kommunal rapport 18. februar 2003

Foran lokalvalget i 2003 arrangerte Hole kommune nettreff med lokalpolitikere. Kommunal rapport, 11. september 2003 karakteriserte nettreffet som en kjempesuksess:

”De sju førstekandidatene for de politiske partiene i Hole fikk 119 henvendelser via nettet, da de tirsdag benket seg foran skjermene i Hole bibliotek. Spørsmålstillerne utfordret politikere på alt fra estetikk i kommunesenteret til skoleutbygging og bredbåndstilbud, forteller Per A. Mandt, nettredaktør i Hole kommune.

- Det mest positive med e-dialog er at redskapet tvinger fram en gjennomtenkning av hvordan lokalpolitikere kan være i god dialog med innbyggerne. E-dialog blir et supplement til personlig kontakt, telefon, brevpost og e-post, sier Fred Harald Nilssen, leder i Hole SV.”

## Fylkeskommunene

Fylkeskommunene har i enda større utstrekning enn kommunene tatt i bruk elektroniske informasjonskanaler / internett (jf. Tabell 5.4). Alle 14 fylkeskommunene som har besvart dette spørsmålet gir informasjon om sakskart og referat fra politiske møter på internett, og har e-postforbindelse til administrasjonen. De aller fleste gir også tilgang til elektroniske postjournaler og har e-postforbindelse til politikere. 6 av 14 fylkeskommuner gir også tilgang til elektronisk arkiv. Også for fylkeskommunenes del er det en tendens til at disse nye informasjonskanalene erstatter mer tradisjonelle.

Tabell 5.4 *Fylkeskommunale tiltak for ekstern informasjon 1996, 1999 og 2003. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes).*

	1996	1999	2004
Informasjonsmedarbeider for bl.a. ekstern informasjon (i hel- eller deltidsstilling)	100 (17/17)	100 (17/17)	100 (14/14)
Informasjonsavis	76,5 (13/17)	70,6 (12/17)	64,3 (9/14)
Fast informasjonsspalte eller lignende i lokal dagspresse	12,6 (2/16)	5,9 (1/17)	0,0 (0/14)
Nærradio-/Lokal-TV-sendinger fra fylkestingsmøter	20,0 (3/15)	29,4 (5/17)	14,3 (2/14)
Åpne informasjonsmøter som avholdes jevnlig (for eksempel grendemøter, folkemøter, temamøter *)	25,0 (4/16)	6,7 (1/15)	14,3 (2/14)
”Fylkesordførerbenk”, ”politikerdag” eller lignende hvor fylkesordfører eller andre sentrale politikere annonserer at de er tilgjengelige for at folk skal kunne ta direkte og uanmeldt kontakt	-	0,0 (0/17)	14,3 (2/14)
Innbyggernes spørretime / ”Åpen post” i fylkesting, utvalg eller komiteer**)	-	5,9 (1/17)	7,1 (1/14)
Internett – gir informasjon om og tilgang til sakskart og referater fra politiske møter	-	52,9 (9/17)	100 (14/14)
Internett – gir tilgang til elektroniske postjournaler			85,7 (12/14)
Internett – gir tilgang til elektronisk arkiv (dvs. tilgang til systematisert historisk materiale).			42,9 (6/14)
Internett – e-post forbindelse til administrasjonen		81,3 (13/16)	100 (14/14)
Internett – e-post forbindelse til politikere		56,3 (9/16)	92,9 (13/14)
Det er utplassert maskinvare/ informasjonskiosker som gir innbyggerne tilgang på Internett (for eksempel på bibliotek, skole, idrettshall, kjøpesenter, bussterminal)			50,0 (7/14)
Fylkeskommunen har iverksatt opplæringstiltak for (grupper av) innbyggere når det gjelder bruk av IKT			14,3 (2/14)

\*) I 1996 og 2000 ble det spurt om fylkeskommunen hadde fast ordning med åpne informasjonsmøter.

\*\*\*) I 1996 og 2000 ble det spurt om ”Innbyggernes spørretime i fylkestinget / ”Åpen post””.

Andelen fylkeskommuner med egen informasjonsavis, med fast spalte i lokal dagspresse og/eller sendinger i lokale etermedium er noe redusert fra 1999 til 2004, men forskjeller i antallet fylkeskommuner vi har opplysninger om gjør det vanskelig å konkludere ut fra så små forskjeller. Fortsatt har alle fylkeskommunene en egen informasjonsmedarbeider. Omfanget av bruk av åpne møter og innbyggernes spørretime i fylkestinget er fortsatt lavt. I 2004 har to av 14 fylkeskommuner innført ordning med ”fylkesordførerbenk”, ingen hadde det i 1999.

Når det gjelder tiltak for å skaffe seg informasjon om hva befolkningen mener i ulike saker, har fylkeskommunene tatt i bruk en rekke tiltak (jf. Tabell 5.5). Nær 2/3 av fylkeskommunene hadde i 2003 gjennomført folkemøter, høringer, el.l. i forbindelse med utarbeidelse av planer. Det har vært et klar økning i bruken av dette tiltaket fra 1995, og også 1999. Antallet slike møter i 2003 varierer mellom 1 og 20 for de fem fylkeskommunene som har oppgitt antall møter.

Omfanget av folkemøter i forbindelse med andre saker har imidlertid ikke økt fra 1999 til 2003. Rundt 1/4 av fylkeskommunene hadde arrangert slike møter på begge tidspunkt. Bruken av befolkningsundersøkelser har sunket i hele perioden vi har data fra, og særlig fra 1999 til 2003. I 2003 hadde en fylkeskommune arrangert en slik undersøkelse.

Bruk av møter og lignende med utvalgte personer, grupper eller organisasjoner er derimot utbredt. Alle fylkeskommunene som har besvart spørsmålet rapporterer at de har jevnlig møter med representanter fra næringslivet, nesten alle har det med enkeltkommuner, og  $\frac{3}{4}$  har det med representanter fra lokale interessegrupper, m.m. I tillegg har 6 av 14 fylkeskommuner arrangert idedugnad. Enkelte fylkeskommuner rapporterer også til dels mange slike møter. Sammenlignet med kommunene er denne typen tiltak vesentlig mer utbredt i fylkeskommunene.

Tabell 5.5 *Fylkeskommunale tiltak for å skaffe informasjon om "folkemeningen" på andre måter enn gjennom fylkestingsvalgene. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes), aritmetisk gjennomsnitt (minimum-maksimum i parentes).*

	1996-undersøkelsen	2000-undersøkelsen	2004-undersøkelsen	
	Gjennomført 1995 eller 1996	Gjennomført i 1999	Gjennomført i 2003	Antall ganger (gj.snitt) (n)
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med utarbeidelse av fylkesplanen eller andre fylkeskommunale planer	5,1 (1/17)	47,1 (8/17)	64,3 (9/14)	5,6 (1-20) (5)
Folkemøter, høringer e.l. i forbindelse med andre typer av saker (altså ikke plansaker)		23,5 (4/17)	28,6 (4/14)	4,0 (3-5) (2)
Befolkningsundersøkelse, f.eks. om politisk deltakelse, holdning til fylkeskommunen (altså ikke om spesifikke tjenester *)	31,3 (5/16)	23,5 (4/17)	7,7 (1/13)	1,0 (1) (1)
Ide-dugnad – hvor innbyggere og/eller organisasjoner var invitert			42,9 (6/14)	5,0 (3-10) (4)
Gjentatte / jevnlige møter med representanter for næringslivet og/eller dets organisasjoner ("frokostmøter", temamøter, e.l.)			100 (13/13)	9,40 (4-15) (5)
Gjentatte/jevnlige møter med representanter for andre lokale interessegrupper og/eller organisasjoner			75,0 (9/12)	11,0 (6-15) (3)
Gjentatte/jevnlige møter med representanter for enkeltkommuner om næringsutviklingssaker			92,3 (12/13)	9,0 (6-12) (4)

\*\*) I 1996 var spørsmålsteksten: "Befolkningsundersøkelser, her forstått som undersøkelser i forhold til befolkningen generelt".

Når det gjelder andre slike tiltak, rapportert i Tabell 5.6, så oppgir 8 av 13 fylkeskommuner at de har gjennomført generelle tiltak for å styrke den lokalpolitiske deltakelsen i 2003. Dette er en klar økning fra 1999, og også vesentlig høyere enn andelen for kommunene (på 17 %). Bruken av åpne debattsider på internett, så vel som tiltak for å styrke enkeltgruppers deltakelse har også økt noe i perioden, og i 2003 hadde hhv. 5 og 4 fylkeskommuner tatt i bruk disse tiltakene.

Tabell 5.6 *Fylkeskommunale tiltak for å skaffe informasjon om "folkemeningen" på andre måter enn gjennom fylkestingsvalgene. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes).*

	2000-undersøkelsen	2004-undersøkelsen
	Gjennomført i 1999	Gjennomført i 2003
"Ekspertpanel" knyttet til spesielle typer av spørsmål eller saker		23,1 (3/13)
"Forslagskasse" for initiativ fra innbyggerne (for eksempel på internett)		0,0 (0/13)
Internett – elektronisk høring i befolkningen		14,3 (2/14)
Internett – muligheter for uformelle klager / ris og ros		42,9 (6/14)
Internett – åpen debattside(r) om aktuelle saker	23,5 (4/17)	35,7 (5/14)
Generelle tiltak for å styrke den lokalpolitiske deltakelsen	25,0 (4/16)	61,5 (8/13)
Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse (for eksempel eldre, unge, innvandrere, kvinner)	20,0 (3/15)	30,8 (4/13)

Som for kommunene, er det også relativt mange fylkeskommuner som har tatt i bruk internett som en kanal for uformelle tilbakemeldinger (6 av 14). Bruk av internett for høringer er derimot lite utbredt, og ingen fylkeskommuner har åpnet for at innbyggerne kan komme med initiativ via internett. Derimot har 3 av 13 fylkeskommuner benyttet seg av ekspertpanel i spesielle typer saker i 2003.

## 5.2 Ordninger for formell deltakelse fra befolkningsgrupper

### Kommunene

Vi skal nå gå over fra de mer uformelle og mindre forpliktende deltakelsesformene til de mer formelle og permanente deltakelsesmulighetene som eksisterer i kommunen. Som kjent er kommunene pålagt å ha et eldreråd, og undersøkelsen fra 2000 avdekket av så godt som alle kommunene hadde opprettet et slikt råd. Dette ble det ikke spurt etter i 2004. Rundt 60 prosent hadde opprettet råd for barn og/eller ungdom og råd for funksjonshemmede i 2004. Omfanget er økende fra 2000, og dette gjelder særlig hva angår råd for barn og ungdom. Omfanget av bruk av barn og unges kommunestyre er stabilt fra 2000 til 2004. I 2004-undersøkelsen spurte vi også om kontaktutvalg / råd for innvandrere, noe 10 prosent av kommunene har opprettet. Denne gruppen innbyggere har altså sjeldnere slike formelle deltakelseskanaler som de andre gruppene vi har spurt etter.



Tabell 5.7 *Formelle kommunale organer for deltakelse fra befolkningen. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 2000: N ∈ [324, 362], 2004: N ∈ [304, 332].*

	2000	2004
Barn og unges kommunestyre	25,7 (88)	28,7 (94)
Barn- og/eller ungdomsråd	34,7 (120)	60,8 (202)
Råd for funksjonshemmede	53,7 (188)	59,3 (197)
Kontaktutvalg med frivillige organisasjoner (for eksempel idrett / kultur)	70,5 (244)	68,0 (215)
Kontaktutvalg / råd for innvandrere		10,9 (33)
Samarbeids-/kontaktforum for næringslivet (for eksempel næringsråd)		65,6 (208)
Faste kanaler / tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen *)	2,0 (7)	8,5 (27)
Fast(e) bruker-/borgerpanel som regelmessig konsulteres, for eksempel i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk **)	9,1 (30)	5,0 (16)

\*) 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"

Andelen kommuner som har kontaktutvalg med frivillige organisasjoner er stabilt fra 2000 til 2004, ca. 70 % av kommunene har slike. I 2004 spurte vi også etter tilsvarende kanaler for næringslivet, noe knapt 2/3 av kommunene oppgir å ha. Faste kanaler for deltakelse fra innbyggere i budsjettprosessen så vel som faste bruker- eller borgerpanel er derimot innført i et lite mindretall av kommunene. Disse to spørsmålene er endret fra 2000-undersøkelsen, og det gjør det vanskelig å sammenligne tallene direkte.

### Fylkeskommunene

Alle 15 fylkeskommunene som har besvart spørsmålet hadde i 2004 opprettet råd for funksjonshemmede. Råd for barn og/eller ungdom var vesentlig mindre utbredt (i 4 av 14 fylkeskommuner). Flere fylkeskommuner hadde faktisk ordning med ungdommens fylkesting (7 av 15). 9 av 13 hadde et kontaktutvalg med frivillige organisasjoner. Som for kommunene er det også for fylkeskommunenes vedkommende en tendens til at omfanget av barne- og / eller ungdomsråd og råd for funksjonshemmede er økende – selv om en skal være forsiktig med å trekke klare konklusjoner hva utviklingen angår når forskjellene er så små mellom tidspunktene. Forskjellene kan også skyldes at ulike fylkeskommuner har besvart spørsmålet på de ulike tidspunktene. Det er derimot en entydig økning i bruken av kontaktutvalg med frivillige organisasjoner.

Tabell 5.8 *Formelle fylkeskommunale organer for deltakelse fra befolkningen 2000 og 2004. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes).*

	2000	2004
Ungdommens fylkesting	41,2 (7/17)	46,7 (7/15)
Barne- og/eller ungdomsråd	18,8 (3/16)	28,6 (4/14)
Råd for funksjonshemmede	88,9 (16/18)	100 (15/15)
Kontaktutvalg med frivillige organisasjoner (for eksempel idrett / kultur)	33,3 (5/15)	69,2 (9/13)
Kontaktutvalg / råd for innvandrere		21,4 (3/14)
Samarbeids-/kontaktforum for næringslivet (for eksempel næringsråd)		54,5 (6/11)
Faste kanaler / tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen *)	0,0 (0/16)	7,7 (1/13)
Fast(e) bruker-/borgerpanel som regelmessig konsulteres, for eksempel i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk **)	0,0 (0/16)	7,7 (1/13)

\*) 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"

I 2004 spurte vi også om kontaktforum med hhv. innvandrere og næringslivet. Det er relativt vanlig med slike organer mot næringslivet (6 av 11 fylkeskommuner som har besvart spørsmålet har opprettet slike). Mindre vanlig er det å opprette kontaktutvalg for innvandrere, dette er gjort i 3 av 14 fylkeskommuner.

I likhet med kommunene, så har fylkeskommunene sjelden trukket befolkningen direkte med i diskusjonen av budsjettet eller andre saker. I motsetning til i 2000 så finnes det i 2004 eksempel på at disse tiltakene er gjennomført, i hhv. Vestfold og Nordland.

### 5.3 Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør

Tall som er referert tidligere i dette kapitlet viser at fylkeskommunene har omfattende kontakt med næringslivet, kommuner og andre organisasjoner om næringsutvikling (jf. Tabell 5.5 og Tabell 5.8). I 2004-undersøkelsen registrerte vi i tillegg omfanget av mer forpliktende samarbeid i form av samfinansiering mellom fylkeskommunen og både næringslivet og enkeltkommuner om næringsutviklingstiltak. 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 5.9, så er slikt forpliktende samarbeid utbredt i fylkeskommunene. 12 av 14 fylkeskommuner har inngått forpliktende samarbeid med næringslivet / Fou-aktører og/eller dets organisasjoner, og like mange har inngått forpliktende samarbeid med enkeltkommuner.

Tabell 5.9 *Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Omfang av forpliktende samarbeid om næringsutviklingstiltak 2004, prosentandeler (totalt antall og andel i parentes), og antall tiltak, aritmetisk gjennomsnitt (minimum og maksimum i parentes).*

	Omfang	Antall tiltak
- forpliktende samarbeid med næringsliv/ Fou-aktører og/eller dets organisasjoner	85,7 (12/14)	6,25 (1-20)
- forpliktende samarbeid med enkeltkommuner	85,7 (12/14)	9,57 (3-20)

Omfanget av slike samarbeidstiltak som den enkelte fylkeskommune er involvert i er også til dels betydelig. I gjennomsnitt har de åtte fylkeskommunene som har oppgitt antallet, at de har inngått seks forpliktende samarbeidsrelasjoner med næringslivet. De syv fylkeskommunene som har oppgitt antall forpliktende samarbeidsrelasjoner med enkeltkommuner, oppga i gjennomsnitt knapt 10 slike.

## 5.4 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 pårørende, samt hvilken beslutningsmyndighet disse har. I alt er det 66 av 326 kommuner, eller 20,2 % som oppgir at de har etablert slike driftsstyrer. I Tabell 5.10 nedenfor presenteres antall kommuner som har etablert slike driftsstyrer innenfor hhv. skole, barnehage og bo- og behandlingstiltak.

Tabell 5.10 *Kommuner som har opprettet driftsstyrer med representasjon fra brukere/foreldre/pårørende, og hvilken beslutningsmyndighet disse har. Prosent kommuner (antall i parentes) N=326*

	Kommuner med driftsstyrer	Andel kommuner med driftsstyrer med og uten beslutningsmyndighet		Antall kommuner der driftsstyret har beslutningsmyndighet på følgende områder			
		Uten	Med	Budsjett-saker	Person-alsaker	Spm om tjeneste-kvalitet	Saker om priori-tering av tjenester
Skoler	15,3 (50)	74,0 (37)	26,0 (13)	7	3	9	12
Barnehager	12,9 (42)	83,3 (35)	16,7 (7)	1	0	3	7
Bo- og behandlingstiltak for eldre og/eller funksjonshemmede	10,1 (33)	81,8 (27)	18,2 (6)	1	0	5	3

Tabell 5.10 indikerer at det er noe vanligere med driftsstyrer tilknyttet skoler enn barnehager, mens det er minst vanlig med driftsstyrer tilknyttet bo- og

behandlingsinstitusjoner for eldre og/eller funksjonshemmede. Forskjellene er imidlertid relativt beskjedne, 15,3 % av kommunene har etablert driftsstyrer for skoler, 12,9 % for barnehager og 10,1 % for bo- og behandlingsinstitusjoner. Det er også mest vanlig at disse driftsstyrene har beslutningsmyndighet innenfor skolesektoren. De fleste driftsstyrene med beslutningsmyndighet har dette i spørsmål om tjenestekvalitet og prioritering av tjenester. Færre har det i budsjettsaker og personalsaker.

### Fylkeskommunene

For fylkeskommunenes vedkommende har vi kun kartlagt omfanget av driftsstyrer med representasjon fra brukere innenfor videregående skole. Som det framgår av Tabell 5.11, så har 10 av 15 fylkeskommuner ikke opprettet slike styrer. Tre fylkeskommuner har opprettet driftsstyrer uten beslutningsmyndighet, mens to fylkeskommuner (Oppland og Finnmark) har opprettet driftsstyrer med beslutningsmyndighet. Disse to fylkeskommunene har valgt å gi driftsstyrene beslutningsmyndighet på et bredt spekter av saker, selv om en av disse ikke har gitt driftsstyrene beslutningsmyndighet i personalsaker.

Tabell 5.11 *Fylkeskommuner som har opprettet driftsstyrer med representasjon fra brukere / foreldre / pårørende innenfor videregående skole, og hvilken beslutningsmyndighet disse har. Prosent (totalt antall og andel i parentes)*

	<b>Andel fylkeskommuner</b>
Nei, ikke opprettet driftsstyrer	66,7 (10/15)
Ja, driftsstyrer, men uten beslutningsmyndighet	20,0 (3/15)
Ja, med beslutningsmyndighet	13,3 (2/15)
<b>Antall fylkeskommuner der driftsstyrene er gitt beslutningsmyndighet i:</b>	<b>Antall fylkeskommuner</b>
- budsjettsaker	2
- personalsaker	1
- spørsmål om tjenestekvalitet	2
- saker som angår prioritering av tjenester	2

## 5.5 Folkeavstemninger 2000 – 2003

I undersøkelsen fra 2004 kartla vi om kommunene hadde arrangert en eller flere rådgivende folkeavstemninger i løpet av de fire siste åra. Grunnet til at vi spurte etter slike gjennomført i 2000 – 2003 er at det foreligger registreringer av dette for perioden fram til og med 1999 (Adamiak 2002). 8,3 %, eller 28 kommuner, hadde arrangert en folkeavstemning i denne perioden, ingen hadde arrangert to eller flere. De fleste av disse ble gjennomført i 2003 (16 av 26), fem i 2002, tre i 2001 og to i 2000.

13 av disse folkeavstemningene dreide seg om kommunesammenslutninger, og to om endring av kommunegrenser. Fem folkeavstemninger 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.

## 5.6 Oppsummering

Undersøkelsen fra 2004 bekrefter den svake nedgangen i bruk av "tradisjonelle" informasjonstiltak som egen informasjonsavis eller fast informasjonsspalte i dagspressen, som ble observert fra 1995/96 til 1999. Dette kompenseres imidlertid med en betydelig økning i bruk av andre, og mer moderne, informasjonskanaler, da spesielt internett. Dette gjelder både informasjon om og tilgang til sakskart og referat fra politiske møter, og e-postforbindelse med administrasjon og politikere. Data indikerer altså at omfanget av kommuner som har innført internettbasert informasjons- og kommunikasjonstiltak har økt i perioden 1999 - 2004, mens omfanget av kommuner som informerer via egne aviser, dagspresse eller etermedier har gått noe tilbake. Data indikerer også at antall kommuner som gjennomfører tiltak der publikum kan komme politikere / representanter for kommunen direkte i tale, som politikerdag og ordførerbenk, er på samme nivå i 2004 som i 1999.

Nesten halvparten av kommunene rapporterer å ha gjennomført folkemøter i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanens arealdel i løpet av 2003. Færre, ca. 28 % rapporterer å ha gjennomført slike møter i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanens generelle del. De fleste gjennomførte mellom ett og fire slike møter i forbindelse med hver av disse delene. Kun 6,7 prosent av kommunene oppgir å ha gjennomført befolkningsundersøkelser i 2003. Dette nivået er omtrent uforandret i forhold til 1999.

Få kommuner har tatt i bruk utradisjonelle metoder for å få informasjon om folks meninger, som bruk av ekspertpanel i forbindelse med bestemte saker, eller bruk av internett til "forslagskasse", høringer eller debatt. Imidlertid kan vi observere en betydelig økning i antall kommuner som har åpne debattsider på internett fra 1999 til 2003, fra vel 4 % til vel 16 %. Av de tiltak vi har kartlagt er det imidlertid ett unntak, vel 40% av kommunene har innført muligheter for uformelle klager eller å gi ris og ros til kommunen via internett. Bruk av disse utradisjonelle tiltakene ble stort sett kartlagt første gang i 2004. Når det gjelder bruk av generelle tiltak for å styrke den lokalpolitiske deltakelsen, er det færre kommuner som rapporterer å ha innført slike i 2003 enn i 1999. I 2003 hadde kun 17 prosent innført slike tiltak, mot 27 % i 1999. Omfanget av tiltak for å styrke deltakelsen fra enkeltgrupper ligger imidlertid på samme nivå, knapt 17 %.

Fylkeskommunene har i enda større utstrekning enn kommunene tatt i bruk elektroniske informasjonskanaler / internett. Også for fylkeskommunenes del er det en tendens til at disse nye informasjonskanalene erstatter mer tradisjonelle. Fortsatt har imidlertid alle fylkeskommunene en egen informasjonsmedarbeider. Bruk av åpne møter og innbyggernes spørretime i fylkestinget, eller "fylkesordførerbenk" er fortsatt begrenset.

Nær 2/3 av fylkeskommunene hadde i 2003 gjennomført folkemøter, høringer, e.l. i forbindelse med utarbeidelse av planer, en klar økning fra 1995 og 1999. Bruken av befolkningsundersøkelser har derimot sunket i hele perioden, og særlig fra 1999 til 2003. I 2003 hadde en fylkeskommune arrangert en slik undersøkelse. Bruk av møter og lignende med utvalgte personer, grupper eller organisasjoner er derimot utbredt. Alle fylkeskommunene som har besvart spørsmålet rapporterer at de har jevnlig møter med representanter fra næringslivet, nesten alle har det med enkeltkommuner, og ¾ har det med representanter fra lokale interessegrupper, m.m. I tillegg har 6 av 14 fylkeskommuner arrangert idedugnad. Enkelte fylkeskommuner rapporterer også til dels mange slike møter. Sammenlignet med kommunene er denne typen tiltak vesentlig mer utbredt i fylkeskommunene.

Godt over halvparten av fylkeskommuner oppgir dessuten at de har gjennomført generelle tiltak for å styrke den lokalpolitiske deltakelsen i 2003. Dette er en klar økning fra 1999, og også vesentlig høyere enn andelen for kommunene. Når det gjelder utradisjonelle metoder, så har relativt mange fylkeskommuner tatt i bruk internett som en kanal for uformelle tilbakemeldinger (som tilfelle var for kommunene). Flere har også tatt i bruk åpne debattsider på internett, mens bruk av internett for høringer er lite utbredt, og ingen fylkeskommuner har åpnet for at innbyggerne kan komme med initiativ via internett.

Når det gjelder mer formelle og permanente deltakelsesmuligheter, så hadde et flertall av kommunene (rundt 60 %) opprettet råd for barn og/eller ungdom og råd for funksjonshemmede i 2004. Omfanget er økende fra 2000. Langt færre kommuner (10 %) har foreløpig gitt innvandrere samme deltakelsesmuligheter. Mange kommuner har opprettet formelle møteplasser med frivillige organisasjoner (ca. 70 %) og næringslivet (knappt 2/3). Faste kanaler for deltakelse fra innbyggere i budsjettprosessen så vel som faste bruker- eller borgerpanel er derimot innført i et lite mindretall av kommunene.

Mens alle 15 fylkeskommunene som har besvart spørsmålet i 2004 hadde opprettet råd for funksjonshemmede, hadde kun 4 av 14 opprettet et Råd for barn og/eller ungdom. 9 av 13 hadde et kontaktutvalg med frivillige organisasjoner. Særlig hva kontaktutvalg med frivillige organisasjoner gjelder, kan vi etterspore en entydig økning fra 1999. Som for kommunenes del, er det også for fylkeskommunenes del mindre vanlig å ha opprettet råd for innvandrere.

Fylkeskommunene har omfattende kontakt med næringslivet, kommuner og andre organisasjoner om næringsutvikling. I 2004-undersøkelsen registrerte vi i tillegg omfanget av mer forpliktende samarbeid i form av samfinansiering mellom fylkeskommunen og både næringslivet og enkeltkommuner om næringsutviklingstiltak. Slikt forpliktende samarbeid er utbredt. 12 av 14 fylkeskommuner har inngått forpliktende samarbeid med næringslivet / Fou-aktører og/eller dets organisasjoner, og like mange har inngått forpliktende samarbeid med enkeltkommuner. Omfanget av slike samarbeidstiltak som den enkelte fylkeskommune er involvert i er også til dels betydelig.

Omtrent 20 % av kommunene hadde i 2004 opprettet driftsstyrer med representasjon fra brukere, foreldre eller pårørende. Det er noe vanligere med driftsstyrer tilknyttet skoler enn barnehager, mens det er minst vanlig med driftsstyrer tilknyttet bo- og behandlingsinstitusjoner for eldre og/eller funksjonshemmede. Disse driftsstyrene har sjelden beslutningsmyndighet. Det er mest vanlig at driftsstyrene har beslutningsmyndighet innenfor skolesektoren (i ¼ av kommunene som har slike driftsstyrer). Dersom disse driftsstyrene er gitt beslutningsmyndighet, er det oftest i spørsmål om tjenestekvalitet og prioritering av tjenester, og sjelden i budsjettsaker og personalsaker.

Kommunenes bruk av rådgivende folkeavstemninger er beskjeden. 8 % av kommunene oppgir å ha avholdt slike i perioden 2000 – 2003. Vel halvparten av disse dreide seg om kommunesammenslutninger eller endringer i kommunegrenser. Målform i grunnskolen var et tema for folkeavstemningene i fem av kommunene.

## 6 Kontroll og klager

### 6.1 Innledning

Kommuneloven av 1992 innebar flere endringer med hensyn til bestemmelsene om intern kontroll i kommuner og fylkeskommuner. Det viktigste var at tilsynsfunksjonene ble flyttet fra formannskapet til et eget kontrollutvalg. Kontrollutvalgene ble gjort obligatorisk, og fikk en relativt selvstendig stilling under kommunestyret. Kommuneloven gir også retningslinjer for hvem som kan bli medlemmer av utvalget, og utelukker blant annet kommunalt ansatte, medlemmer og varamedlemmer til formannskapet og andre politiske nemnder og utvalg med beslutningsmyndighet (§60). Det ble også gitt retningslinjer for hvilke oppgaver kontrollutvalget skal ha, bl.a. relativt omfattende bestemmelser om forvaltningsrevisjon. Ordningen med kontrollutvalg er nærmere studert av Opedal og Østtveiten (2000), mens Organisasjonsdatabasen kun gir en grov oversikt over utviklingen her.

Reglene i forvaltningsloven om klage gjelder fra 1.1.93 også for enkeltvedtak fattet av organer i medhold av kommuneloven. Klageinstans skal være kommunestyre/fylkesting eller særskilt klagenemnd opprettet av disse. Særlovgivningen inneholder imidlertid også en lang rekke klageregler, hvor statlige organer, ofte fylkesmannen, som oftest avgjør klager. Organisasjonsdatabasen kartlegger imidlertid kun de interne klageordningene i kommuner og fylkeskommuner.

### 6.2 Kontrollutvalgets virksomhet

#### **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 antok at samtlige kommuner nå har et slikt utvalg. Organisasjonsdatabasen har derimot kartlagt sammensetningen av kontrollutvalget. Tabell 6.1 gir en oversikt over hvor stor andel av de kommunale kontrollutvalgene som inneholder representanter for ulike grupper.

Alle kommunale kontrollutvalg, med unntak av to, hadde i 2004 representasjon fra politikere. Andelen kontrollutvalg med politisk representasjon har økt svakt siden 1996. I 2004 spurte vi også etter disse politikernes tilknytning til kommunestyret. Som det framgår av tabellen er det mest vanlig å velge tidligere kommunestyrerepresentanter (76,9%), men det er også vanlig at medlemmer av nåværende kommunestyre (59,1%) og andre politikere (54,7%) sitter i kontrollutvalget.

Tabell 6.1 *Kommunale kontrollutvalg – sammensetning 1996, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 1996: N=364, 2000: N ∈ [365,372], 2004: N = 342*

	1996		2000		2004	
Medlemmer av nåværende kommunestyre (2004)	-	-	-	-	59,1	(202)
Tidligere kommunestyremedlemmer (2004)	-	-	-	-	76,9	(263)
Andre politikere (2004)	-	-	-	-	54,7	(187)
Politikere (2004: Sum politikere)	94,0	(342)	97,3	(362)	99,4	(340)
Representanter for næringslivet	12,6	(46)	9,3	(34)	12,9	(44)
Representanter for organisasjoner	2,2	(8)	1,9	(7)	2,6	(9)
Andre	12,1	(44)	11,0	(40)	7,9	(27)

Det er få kommuner som har representasjon fra næringslivet i kontrollutvalgene (12,9%), og enda færre har representasjon fra organisasjoner (2,6%). Disse andelene har imidlertid økt noe fra 2000, og er tilbake på samme nivå som i 1996.

Det er en svak tendens til at antall saker som behandles i kontrollutvalget i gjennomsnitt øker i perioden 1995 - 2003. I 1995 ble det i gjennomsnitt behandlet 16 saker i de kommunale kontrollutvalgene, minimum var 0 (tre kommuner) og maksimum var 82 saker (en kommune). I 1999 ble det i gjennomsnitt behandlet 18 saker. Minimum var 2 (en kommune) og maksimum var 214 (en kommune) (Vabo og Stigen 2000). I 2003 ble det i gjennomsnitt behandlet 19 saker (jf. Tabell 6.2), minimum var 1 (en kommune) og maksimum 180 (en kommune).

Tabell 6.2 *Antall møter, antall saker og hvilke type saker kontrollutvalget behandlet i 2003 (aritmetisk gjennomsnitt, minimum, maksimum og antall enheter).*

	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum	N
Antall møter	4,24	1	20	279
Antall saker behandlet totalt	19,44	1	180	271
Antall saker om:*)				
- regnskapskontroll	4,20	1	27	265
- intern administrativ kontroll	3,11	0	24	257
- forvaltningsrevisjon	3,63	0	86	263
- annet	7,54	0	52	224

\*) 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.

Kontrollutvalgene behandlet i 2003 i gjennomsnitt tre til fire saker innenfor hvert av områdene regnskapskontroll, intern administrativ kontroll og forvaltningsrevisjon. Flest saker om regnskapskontroll ble behandlet og færrest saker om intern administrativ kontroll. Antall forvaltningsrevisjoner varierer relativt mye mer mellom kommunene.

68 prosent av kommunene oppga at de planmessig prioriterte en eller flere av disse oppgavene nevnt i spørsmålet.<sup>43</sup> Av de 131 kommunene som oppga hvilke av disse fire

<sup>43</sup> Besvarelsen på spørsmålet om hvilke oppgaver som ble prioritert er uryddig. Enkelte har tydelig svart antall saker eller saksnummer, og ikke henvisning til oppgavetype. Disse er utelatt. Det



områdene de prioriterte, svarte 69 % forvaltningsrevisjon, 48 % regnskapskontroll, 31 % intern administrativ kontroll og 8 % andre oppgaver.

### Fylkeskommunene

Tabell 6.3 gir en oversikt over hvor stor andel av de fylkeskommunale kontrollorganene som inneholder representanter for ulike grupper.

Tabell 6.3 *Fylkeskommunale kontrollutvalg – sammensetning 1996, 2000 og 2004. Prosentandeler (totalt antall og andel i parentes)*

	1996		2000		2004	
Medlemmer av nåværende fylkesting (2004):	-	-	-	-	80,0	(12/15)
Tidligere fylkestingsrepresentanter (2004)	-	-	-	-	93,3	(14/15)
Andre politikere (2004)	-	-	-	-	66,7	(10/15)
Politikere (2004: Sum politikere)	93,8	(15/16)	100	(18/18)	100	(15/15)
Representanter for næringslivet	6,3	(1/16)	5,6	(1/18)	0,0	(0/15)
Representanter for organisasjoner	0,0	(0/16)	0,0	(0/18)	0,0	(0/15)
Andre	12,5	(2/16)	5,6	(1/18)	0,0	(0/15)

I 2004 er samtlige medlemmer av kontrollutvalgene i alle 15 fylkeskommunene som vi har data fra politikere. 14 av 15 kontrollutvalg har tidligere fylkestingsrepresentanter som medlemmer. I 80 % av fylkeskommunene er medlemmer av nåværende fylkesting med i kontrollutvalget, mens andre politikere er med i kontrollutvalget i 2/3 av fylkeskommunene. Også i 2000 var politikere medlemmer av kontrollutvalget i alle fylkeskommunene, men da var det også eksempler på annen type representasjon.

Kontrollutvalgene i fylkeskommunene hadde i 2003 i gjennomsnitt 8 møter. Antall møter varierte mye, fra tre til 18. Kontrollutvalgene behandlet i gjennomsnitt 40 saker. Antall saker kontrollutvalget behandler per år har gått jevnt ned siden 1995, da utvalgene i gjennomsnitt behandlet 47 saker. I 1999 behandlet utvalgene i gjennomsnitt 44 saker. I 2003 varierte antallet saker i kontrollutvalgene i fylkeskommunene fra 20 til 83.

innebærer imidlertid at det er en del usikkerhet knyttet til besvarelsene som er tatt med, om kommunen har henvist til oppgavenummer i spørreskjema eller til saksnummer eller antall saker. Derfor må det ikke legges for stor vekt på andel kommuner som har prioritert de ulike oppgavene eller forholdet mellom kommuner som har prioritert eksempelvis oppgave type 1 og 3. Det innebærer imidlertid også at en viss andel av de 68 prosentene som har svart at de planmessig har prioritert enkelte saker, ikke nødvendigvis har planmessig prioritert noen av de tre oppgavene det eksplisitt er spurt om.

Tabell 6.4 *Antall møter, antall saker og hvilke type saker kontrollutvalget behandlet i 2003 (aritmetisk gjennomsnitt, minimum og maksimum).*

	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum	N
Antall møter	7,9	3	18	13
Antall saker behandlet totalt	39,5	20	83	13
Antall saker om:*)				
- regnskapskontroll	5,9	1	13	12
- intern administrativ kontroll	3,8	0	10	12
- forvaltningsrevisjon	7,0	3	15	12
- annet	18,7	7	50	10

\*) 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.

Kontrollutvalgene i fylkeskommunene behandlet i 2003 i gjennomsnitt noen flere saker om forvaltningsrevisjon enn om regnskapskontroll, mens det behandlet færrest saker om intern administrativ kontroll. Forvaltningsrevisjonssaker prioriteres i 6 av 8 fylkeskommuner (som oppgir hvilke saksområder de prioriterer). Intern administrativ kontroll prioriteres i fire fylkeskommuner, og regnskapskontroll i tre. En fylkeskommune prioriterer andre saker.

## 6.3 Intern klagebehandling

### Kommunene

Det er i første rekke formannskapet som ivaretar oppgaven som klageinstans. Dette er tilfelle i nesten halvparten av kommunene (jf. Tabell 6.5). I nesten like mange kommuner (45,6%) er det imidlertid opprettet en særskilt klagenemnd. Sammenligner vi med data fra 1996 og 2000 kan vi spore en utvikling der det er blitt mer vanlig å ha en særskilt klagenemnd, og mindre vanlig at oppgaven ivaretas av formannskapet.<sup>44</sup> Det er imidlertid blitt mer vanlig at oppgaven ivaretas av kommunestyret. Data fra en undersøkelse i 1994 (Bringsli og Sletnes 1994) viser at denne utviklingen går tilbake til 1994. Deres undersøkelse skiller ikke mellom kommuner og fylkeskommuner. I 72 % av kommunene og fylkeskommunene var klagesakene lagt til formannskapet, og i kun 14 % til en særskilt klagenemnd.

Tabell 6.5 *Plassering av kommunale klageordninger 1996, 2000 og 2004. Prosentandeler (absolutte tall i parentes). 1996: N=359, 2000: N = 366 – 368, 2004: N = 342.*

	1996	2000	2004
Kommunestyret	7,2 (26)	15,2 (56)	17,3 (59)
Formannskap	57,1 (205)	59,2 (218)	49,1 (168)
Særskilt klagenemnd	32,3 (116)	36,0 (132)	45,6 (156)
Flere særskilte utvalg	3,3 (12)	5,5 (20)	4,1 (14)

<sup>44</sup> Det er forskjeller i spørsmålsstillingen i 1996 og 2000/2004. I 1996 ble respondentene bedt om å sette kryss ved ett av de fire alternativene, mens de i 2000 og 2004 hadde muligheten for å velge alle aktuelle alternativer.

I 2004 hadde 9,2 % av kommunene innført særlige regler for klagebehandling utover forvaltningslovens minstestandarder (for eksempel avgrenset svartid/saksbehandlingstid) (jf. Tabell 6.6). Dette er en svak økning fra 2000, da andelen var 5,2 %. 13 % av kommunene oppgir i 2004 at de gjennomfører systematisk evaluering av innholdet i klagen og klagebehandlingen. Det er ingen endring i nivået fra det som ble oppgitt i 2000.

Tabell 6.6 *Om kommunene har særlige regler for klagehåndtering, og om de gjennomfører systematiske evalueringer av klagenes innhold og klagebehandlingen. Prosentandel. 2000: N ∈ [352, 365], 2004: N ∈ [325, 337]*

	2000	2004
Kommunen har særlige regler for klagehåndtering ut over forvaltningslovens minstestandard	5,2	9,2
Systematisk evaluering av klager og klagebehandling	11,9	12,9

### Fylkeskommunene

Vi finner den samme tendensen i fylkeskommunene som for kommunenes vedkommende hva plassering av klageordninger angår. Det blir stadig vanligere at fylkeskommunen oppretter (helst) en eller flere særskilte klagenemnder, og mindre vanlig at funksjonen ivaretas av fylkesutvalget. I 2004 ivaretar fylkesutvalget oppgaven som intern klageinstans i 1/3 av fylkeskommunene, mens en særskilt nemnd ivaretar funksjonen i vel ½ av fylkeskommunene (jf. Tabell 6.7).

Tabell 6.7 *Plassering av fylkeskommunale klageordninger 1996, 2000 og 2004. Prosentandeler (andel og totalt antall i parentes).*

	1996	2000	2004
Fylkestinget	0,0 (0/17)	5,6 (1/18)	6,7 (1/15)
Fylkesutvalget	58,8 (10/17)	44,4 (8/18)	33,3 (5/15)
Særskilt klagenemnd	41,2 (7/17)	27,8 (5/18)	53,3 (8/15)
Flere særskilte utvalg	0,0 (0/17)	5,6 (1/18)	13,3 (2/15)

Også for fylkeskommunenes vedkommende er det lite vanlig med særlige regler for klagehåndtering ut over forvaltningslovens minstestandard. 3 av 15 fylkeskommuner har innført dette (jf. Tabell 6.8). Få fylkeskommuner gjennomfører systematiske evalueringer av klager og klagebehandling.

Tabell 6.8 *Om fylkeskommunene har særlige regler for klagehåndtering, og om de gjennomfører systematiske evalueringer av klagenes innhold og klagebehandlingen. Prosentandel (andel og totalt antall i parentes).*

	2000	2004
Fylkeskommunen har særlige regler for klagehåndtering ut over forvaltningslovens minstestandard	5,6 (1/18)	20,0 (3/15)
Systematisk evaluering av klager og klagebehandling	16,7 (3/18)	21,4 (3/14)

## 6.4 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. Analysene viser at i perioden 1995 – 2004 er kontrollutvalgene, både i kommunene og i fylkeskommunene, nesten hovedsakelig bemannet av politikere, mens representanter for næringslivet og organisasjoner i beskjeden grad er representert. Mest vanlig er det at utvalgene bemannes av tidligere kommunestyrerepresentanter, men det er ikke uvanlig at medlemmer av nåværende kommunestyre eller andre politikere er med.

I kommunene behandler kontrollutvalgene i gjennomsnitt litt flere saker om regnskapskontroll enn om intern administrativ kontroll eller forvaltningsrevisjon, men forskjellene er relativt beskjedne. I fylkeskommunene behandler kontrollutvalget i gjennomsnitt flere saker om forvaltningsrevisjon, enn om regnskapskontroll og intern administrativ kontroll.

Reglene i forvaltningsloven om klage har siden 1.1.93 også omfattet enkeltvedtak fattet i medhold av kommuneloven. Det er nå omtrent like vanlig at oppgaven ivaretas av en særskilt klagenemnd, som at den ivaretas av formannskap og fylkesutvalg. Det er svært få kommuner eller fylkeskommuner som har regler for klagehåndtering utover lovens krav, eller foretar systematiske evalueringer av klagenes innhold og klagebehandlingen.

## 7 Oppsummering

### Politisk organisering

Fremdeles er det svært få norske kommuner som har innført en parlamentarisk styringsmodell. Oslo har hatt parlamentarisme siden 1986, og siden forrige registrering er det kun Bergen 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.

Antall representanter som sitter i kommunestyre og fylkesting blir stadig færre. Den nedgangen som vi har observert i størrelsen på kommunestyre og fylkesting på 1990-tallet har ikke bare fortsatt, men faktisk økt. I inneværende valgperiode er det gjennomsnittlige kommunestyret på vel 25 medlemmer, mens det gjennomsnittlige fylkestinget er på vel 40 medlemmer. Antallet representanter som sitter i formannskap og fylkesutvalg reduseres også, men ikke i samme grad. De overordnede organene blir ikke bare mindre, de møtes også sjeldnere og behandler færre saker. I samme periode er også antall overordnede politiske utvalg og antall verv i slike utvalg redusert. I 2004 har gjennomsnittskommunen 2,4 overordnede utvalg. Tendensen er altså at færre politikere, behandler færre saker, og det er samtidig en tendens til at politikerne i stadig mindre grad involveres i de saksforberedende og iverksettende fasene av sakene gjennom utvalgene. Det politiske innslaget i kommunene reduseres gjennom å gjøre representasjonen både mindre ”bred” og mindre ”dyp”.

Kvinneandelene i kommunestyre og fylkesting har økt svakt fra forrige til inneværende periode. I inneværende periode er kvinneandelen i kommunestyrene 35,1 %, men den er 42,5 % i fylkestingene. Utviklingen hva angår kvinneandelen i posisjoner oppnevnt av kommunestyrene og fylkestingene er derimot ikke entydig: Andelen kvinner i formannskap og faste overordnede kommunale utvalg er på samme nivå som i forrige periode, kvinneandelen i fylkesutvalgene er noe redusert, mens andelen i faste overordnede fylkeskommunale utvalg har økt.

Helt siden endringene i kommuneloven fra 1. januar 1993 har det vært en omfattende omorganiseringsvirksomhet i kommunesektoren når det gjelder utvalgs-/komitéstrukturen. Denne tendensen har også fortsatt inn i det nye årtuset, med minst like stor styrke. Omtrent 2/3 av kommunene oppgir at de har reorganisert utvalgs- og komitéstrukturen i løpet av de siste fire åra, og utviklingen er omtrent parallell for fylkeskommunenes vedkommende. Innholdsmessig kan vi for kommunenes vedkommende observere en utvikling bort fra formålsmodellen, ikke bare i form av den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen, - også hovedutvalgsmodellen i modifiserte utgaver svekkes. Stadig flere kommuner velger alternativer som funksjonsmodell, alternativer med ingen faste overordnede utvalg, og modeller med ett slikt. Resultatet er et tiltakende mangfold i valg av organisasjonsmodeller. Å ikke gi disse utvalgene beslutningsmyndighet er fortsatt lite utbredt. I fylkeskommunene er det fortsatt vanlig å velge en formålsmodell, men oftest i modifisert utgave. Vi kan derimot observere at det blir stadig vanligere at

utvalgene ikke har beslutningsmyndighet. Et flertall av fylkeskommunene har faktisk valgt en slik løsning.

Mange kommuner har altså gjennomført omfattende endringer i den politiske organiseringen to eller flere ganger siden endringene i kommuneloven fra 1993. Mangfoldet i organisasjonsformer er økende. Dette kan være et uttrykk for et instrumentelt syn på utvalgsorganiseringen som et virkemiddel for politisk styring. Det kan også være et uttrykk for at kommunene fortsatt er på leting etter den optimale organisasjonsmodellen. Uansett så vil stadige endringer trolig gjøre det vanskeligere for innbyggerne å holde seg orientert om hvilke politikere og politiske organ som har ansvaret for ulike saksfelt.

Selv om vi ser et økende mangfold i politiske organisasjonsmodeller, er ikke ordninger med kommunedelsutvalg opprettet med hjemmel i kommunelovens § 12 blitt mer vanlig. Det er imidlertid stadig vanligere at kommunene samarbeider med lokallag, bygdelag og velforeninger.

I tråd med nedgangen i antall møter og saker i politiske organer og nedgangen i antall overordnede utvalg, skjer det en økning i delegering til administrasjonssjefen på både det økonomiske området og for personal og organisasjonssaker fra 2000 til 2004 for kommunenes vedkommende. Mer interessant er det at det i 2004 gjennomgående er blitt betydelig mer vanlig å videredelegere ansvar og myndighet helt ned til virksomhets- eller institusjonsnivå. I fylkeskommunen synes omfanget av delegering til fylkesrådmannen å være på omtrent samme nivå som ved forrige registrering. Men også på fylkesnivå indikerer kartleggingen noe større videredelegasjon til institusjons-/virksomhetsnivå enn tidligere.

### **Administrativ organisering**

Om lag 60 % av kommunene har gjennomført endringer i overordnet administrativ organisering i perioden 2000-2004. 2000-kartleggingen viste at de aller fleste kommunene gjennomførte en eller annen form for endring av overordnet administrativ organisering på 1990-tallet. Også for den administrative organiseringen har altså det høge endringsomfanget fra 1990-tallet blitt opprettholdt inn i det nye årtuset.

Kartleggingen viser at svært mange av de kommunene som har gjennomført endringer i overordnet administrativ organisering de siste årene, har innført en flatere organisasjonsstruktur, eller en såkalt "to-nivå"-modell. Som andre studier har vist tidligere, "flat struktur" ser ut til å bre om seg i norske kommuner (Opedal, Stigen og Laudal 2002). Det er om lag 41 % av kommunene som har en organisasjonsmodell der lederne for de utøvende tjenestene rapporterer direkte til rådmannsnivået. Dataene på fylkesnivå indikerer at flat struktur ikke er like vanlig i fylkeskommunene som i kommunene. Men samtidig indikerer variasjonen i antall enheter som rapporterer direkte til fylkesrådmannen at det er en utvikling i retning av flatere struktur også i fylkeskommunene.

Hovedtanken bak flat struktur er at lederne for de utøvende tjenestene skal kobles direkte opp til rådmannsnivået, uten et mellomliggende etatssjefsnivå. Organisasjonsstrukturen blir mer spesialisert, og antallet administrative enheter som rapporterer direkte til rådmannsnivået øker. Administrasjonssjefens kontrollspenn øker følgelig tilsvarende. Kartleggingen i 2004 viser imidlertid også en stor grad av differensiering av den administrative styringsstrukturen. Det er et ikke ubetydelig innslag av mellommodeller, der noen virksomheter rapporterer direkte til rådmannen, mens andre rapporterer gjennom en etatssjef. En interessant konsekvens av innføring av flatere struktur er at andelen kommuner som har distriktsinndelt tjenesteytingen er redusert betraktelig siden forrige registrering.

Kommunene innfører stadig nye målstyrings-, kvalitetssikrings- og resultatrapporterings-tiltak. Målstyring sto sterkt allerede i 2000, i 2004 er den først og fremst utvidet til å gjelde flere tjenesteområder. Det nye er at ”balansert målstyring” tas i bruk. Så langt har hver fjerde kommune tatt i bruk dette målstyringskonseptet. I tre av fire kommuner rapporteres det underveis i året til politisk nivå på resultatindikatorer. Færre, om lag halvparten, har imidlertid fattet politiske vedtak om kvalitetskrav til tjenestene og måler tjenestene systematisk i forhold til disse kravene.

Formalisering av interne bestillinger, og skille mellom bestiller og utførerfunksjonen, er langt mindre utbredt enn ulike typer rapporteringstiltak. Under en fjerdedel av kommunene har formalisert interne bestillinger av ytelser i form av kontrakter, kravspesifikasjoner eller lignende, eller etablert et klart skille mellom bestiller- og utførerfunksjonen, på den måten at bestillerfunksjonen er organisatorisk adskilt fra utførerenheter eller tjenesteleverandører. Her ser det heller ikke ut til å være nevneverdig økning siden forrige registrering i 2000.

I 2004 ble kommunene også bedt om å rapportere flere tiltak knyttet til måling av og belønning for prestasjoner blant de ansatte. Ni av ti kommuner har mulighet for fleksibel lønnsfastsetting, men kun en femtedel av kommunene ansetter ledere på kontrakt med resultatkrav, eller benytter åremålskontrakter. Prestasjonslønn er først og fremst knyttet opp til individuelle, ikke avdelingens- eller fagenheters-, prestasjoner.

Det er ingen markante forskjeller mellom kommunene og fylkeskommunene når det de kartlagte styrings-, rapporterings- og personalforvaltningstiltakene.

### **Kommunal oppgaveløsning – organisering og konkurranseeksponering**

Hovedtyngden av de fleste oppgavene ivaretas innenfor kommunens egen driftsorganisasjon. Ivaretakelsen av tre oppgaver utgjør i så måte et unntak: Renovasjon, som i hovedsak ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid, og veivedlikehold/ snøryddig og prosjektering, som begge i større omfang ivaretas gjennom kjøp fra private enn innenfor egen driftsorganisasjon. Det er innenfor enkelte individbaserte tjenester, som SFO, pleie- og omsorgstjenestene, og støttefunksjoner som regnskap, lønn, arkiv, renhold og kjøkkendrift, at ivaretaking gjennom egen driftsorganisasjon dominerer fullstendig.

Av de tjenesteytende funksjonene i fylkeskommunen er det særlig videregående opplæring, og dernest bibliotekjentestene som ivaretas innenfor fylkeskommunens egen driftsorganisasjon. Veivedlikehold/ snøbrøyting og kollektivtransport ivaretas i hovedsak gjennom kjøp av private, museer i hovedsak gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner /ideelle stiftelser. Kun små andeler av de oppgavene vi spurte etter for både kommuner og fylkeskommuner ivaretas gjennom foretaks- og aksjeselskapsløsninger. Omfanget av interkommunalt samarbeid er noe mindre blant fylkeskommunene enn blant kommunene.

Interkommunalt samarbeid er relativt vanlig innenfor enkelte tekniske tjenester, samt enkelte støttefunksjoner. F. eks. oppgir nesten ni av ti kommuner at de samarbeider med andre kommuner om sluttbehandling av avfall. Mer enn seks av ti kommuner samarbeider om innkjøp. De individrettede tjenestene er det derimot lite samarbeid om. Kun svært få kommuner samarbeider om barnehage, SFO, omsorgstjenestene og eldrecenter. Siden dette er oppgaver der geografisk nærhet er viktig, er ikke dette overraskende.

I fylkeskommunene er interkommunalt samarbeid mest utbredt innenfor videregående opplæring. Åtte av 15 fylkeskommuner oppgir å samarbeide med andre fylker om denne oppgaven. Interfylkeskommunalt samarbeid er også relativt utbredt omkring enkelte støttefunksjoner, som utredninger og innkjøp. Samarbeidet er mindre omfattende innenfor kultur- og samferdselssektorene.

60 % av kommunene oppgir at de benytter konkurranseeksponeringsmetoder. Selv om disse tallene ikke er direkte sammenlignbare med tall for tidligere år, er det mye som tyder på at det ikke har skjedd store endringer i antall kommuner som benytter slike virkemidler fra 2000 til 2004. At ytterligere vel 8 % av kommunene har politiske vedtak om å vurdere å innføre slike metoder, tyder imidlertid på at vi står overfor en økning i omfanget av dette i årene som kommer.

Konkurransesutsetting er den langt mest brukte metoden for konkurranseeksponering. 54 % av kommunene har innført denne metoden. 26 % av kommunene har innført benchmarking, forstått som sammenlignbare data. Knappt noen (1,5 %) oppgir å ha innført benchmarking, forstått som målestokkonkurranse. Ordninger med interne kontrakter er innført i vel 15 % av kommunene. Andre konkurranseeksponeringsmetoder, som friere brukervalg, offentlig – privat samarbeid, og innsats- eller stykkprisbasert finansiering benyttes av færre kommuner, og vi har registrert kun en kommune som har benyttet utfordringsrett. Over halvparten av kommunene har innført servicedeklarasjoner, og vi registrerer en betydelig økning fra 1999. Slike deklarasjoner brukes også nå ofte på et bredere spekter av tjenesteområder. Brukergarantier har langt færre kommuner innført (ca. 10 %), og det normale er at dette skjer innenfor få tjenester. Om lag halvparten av kommunene gjennomførte brukerundersøkelser i 2003, også dette en betydelig økning fra forrige undersøkelse.

Fylkeskommunene synes å ha kommet noe lengre i prosessen med å innføre konkurranseeksponeringsmetoder enn kommunene. 12 av 14 fylkeskommuner har enten benyttet slike metoder, eller slike metoder er vurdert benyttet. Det er bruk av konkurranseutsetting, interne kontrakter og ”sammenlignbare data” som er de mest vanlige metodene også blant fylkeskommunene, innført av sju eller åtte av 14 fylkeskommuner. Som for kommunenes del, er det også for fylkeskommunenes del en økning i antallet som har innført servicedeklarasjoner, men det er fortsatt under halvparten av fylkeskommunene som har innført slike. Brukergarantier er relativt mer benyttet av fylkeskommunene.

Til nå har de kommunale tekniske tjenestene vært mer utsatt for konkurranseeksponering enn omsorgs- og oppveksttjenestene (St. prp. nr. 66 (2002-2003)). Selv om et betydelig mindretall av kommunene har innført konkurranseeksponeringstiltak innenfor omsorgs- og oppveksttjenestene, så gjelder dette oftest lite dyptgående tiltak som ”sammenlignbare data”. Konkurransesutsetting er fortsatt som oftest gjennomført innenfor tekniske tjenester som veg og renovasjon.

I fylkeskommunene er det i første rekke samferdselsoppgavene som er konkurranseutsatt mens ”sammenlignbare data” er innført innenfor videregående opplæring. Det finnes eksempler på konkurranseeksponeringstiltak innenfor de fleste områdene vi spurte etter. Fylkeskommunale bibliotek og museer er imidlertid foreløpig ikke eksponert for konkurranse i noen av fylkene som omfattes av undersøkelsen.

### **Informasjonsvirksomhet og alternative deltakelsesmuligheter**

Data indikerer at omfanget av kommuner som har innført internettbasert informasjons- og kommunikasjonstiltak har økt i perioden 1999 - 2004, mens omfanget av kommuner som informerer via egne aviser, dagspresse eller etermedier har gått noe tilbake. Data indikerer også at antall kommuner som gjennomfører tiltak der publikum kan komme politikere / representanter for kommunen direkte i tale, som politikerdag og ordførerbenk, er på samme nivå i 2004 som i 1999.

Det er relativt vanlig at kommunene arrangerer folkemøter i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanens arealdel. Knappt halvparten av kommunene hadde gjort det i 2003.



Det er derimot mindre vanlig å arrangere slike møter i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanens generelle del. Tatt i betraktning at kommuneplanen normalt revideres hvert 4. år, er 28 % imidlertid ikke lavt.

Mens mange kommuner har tatt i bruk internett til å informere innbyggerne, er det få kommuner har tatt i bruk dette mediet for å få informasjon om folks meninger på. Av de tiltak vi har kartlagt er det imidlertid ett unntak, vel 40 % av kommunene har innført muligheter for uformelle klager eller å gi ris og ros til kommunen via internett. Der det finnes sammenlignbare tall for 2000, kan vi registrere en økning. Bruk av andre tiltak for å få informasjon om folkemeningen, som brukerundersøkelser eller ekspertpanel er lite benyttet. Data gir ingen indikasjon på at kommunene øker sin innsats når det gjelder å styrke den lokalpolitiske deltakelsen fra befolkningen generelt eller enkeltgrupper.

Fylkeskommunene har i enda større utstrekning enn kommunene tatt i bruk elektroniske informasjonskanaler / internett. Også for fylkeskommunenes del er det en tendens til at disse nye informasjonskanalene erstatter mer tradisjonelle. Fortsatt har imidlertid alle fylkeskommunene en egen informasjonsmedarbeider. Bruk av åpne møter og innbyggernes spørretime i fylkestinget, eller ”fylkesordførerbenk” er fortsatt begrenset.

Nær 2/3 av fylkeskommunene hadde i 2003 gjennomført folkemøter, høringer, e.l. i forbindelse med utarbeidelse av planer, en klar økning fra 1995 og 1999. Bruk av møter og lignende med representanter for næringslivet, enkeltkommuner og lokale interessegrupper er også utbredt. Bruken av befolkningsundersøkelser har derimot sunket, kun en fylkeskommune rapporterte om en slik undersøkelse i 2003.

Godt over halvparten av fylkeskommunene oppgir dessuten at de har gjennomført generelle tiltak for å styrke den lokalpolitiske deltakelsen i 2003. Dette er en klar økning fra 1999, og også vesentlig høyere enn andelen for kommunene. Bruk av internett for tilbakemeldinger fra befolkningen eller debatt blant innbyggerne er også tatt i flere fylkeskommuner.

Når det gjelder mer formelle og permanente deltakelsesmuligheter, så hadde et flertall av kommunene (rundt 60 %) opprettet råd for barn og/eller ungdom og råd for funksjonshemmede i 2004. Omfanget er økende fra 2000. Langt færre kommuner (10 %) har foreløpig gitt innvandrere samme deltakelsesmuligheter. Mange kommuner har også opprettet formelle møteplasser med frivillige organisasjoner (ca. 70 %) og næringslivet (knapt 2/3). Faste kanaler for deltakelse fra innbyggere i budsjettprosessen så vel som faste bruker- eller borgerpanel er derimot innført i et lite mindretall av kommunene.

Mens alle 15 fylkeskommunene som har besvart spørsmålet i 2004 hadde opprettet råd for funksjonshemmede, hadde kun 4 av 14 opprettet et Råd for barn og/eller ungdom. 9 av 13 hadde et kontaktutvalg med frivillige organisasjoner. Særlig hva kontaktutvalg med frivillige organisasjoner gjelder, kan vi etterspore en entydig økning fra 1999. Som for kommunenes del, er det også for fylkeskommunenes del mindre vanlig å ha opprettet råd for innvandrere.

Fylkeskommunene er svært aktive i sin rolle som regionale utviklingsaktører. De har omfattende kontakt med næringslivet, kommuner og andre organisasjoner om næringsutvikling. I 2004-undersøkelsen registrerte vi i tillegg omfanget av mer forpliktende samarbeid i form av samfinansiering mellom fylkeskommunen og både næringslivet og enkeltkommuner om næringsutviklingstiltak. Slikt forpliktende samarbeid er utbredt. 12 av 14 fylkeskommuner har inngått forpliktende samarbeid med næringslivet / Fou-aktører og/eller dets organisasjoner, og like mange har inngått forpliktende samarbeid med enkeltkommuner. Omfanget av slike samarbeidstiltak som

den enkelte fylkeskommune (som har inngått slike) er involvert i er også til dels betydelig.

Omtrent 20 % av kommunene hadde i 2004 opprettet driftsstyrer med representasjon fra brukere, foreldre eller pårørende. Det er noe vanligere med driftsstyrer tilknyttet skoler enn barnehager, mens det er minst vanlig med driftsstyrer tilknyttet bo- og behandlingsinstitusjoner for eldre og/eller funksjonshemmede. Disse driftsstyrene har sjelden beslutningsmyndighet.

Kommunenes bruk av rådgivende folkeavstemninger er beskjedne. 8 % av kommunene oppgir å ha avholdt slike i perioden 2000 – 2003. Vel halvparten av disse dreide seg om kommunesammenslutninger eller endringer i kommunegrensene. Målform i grunnskolen var et tema for folkeavstemningene i fem av kommunene.

### **Kontroll og klager**

Undresøkelsen viser at i perioden 1995 – 2004 er kontrollutvalgene, både i kommunene og i fylkeskommunene, nesten hovedsakelig bemannet av politikere, mens representanter for næringslivet og organisasjoner i beskjedne grad er representert. Mest vanlig er det at utvalgene bemannes av tidligere kommunestyrerepresentanter, men det er ikke uvanlig at medlemmer av nåværende kommunestyre eller andre politikere er med. I kommunene behandler kontrollutvalgene i gjennomsnitt litt flere saker om regnskapskontroll enn om intern administrativ kontroll eller forvaltningsrevisjon, men forskjellene er relativt beskjedne. I fylkeskommunene behandler kontrollutvalget i gjennomsnitt flere saker om forvaltningsrevisjon, enn om regnskapskontroll og intern administrativ kontroll.

Reglene i forvaltningsloven om klage har siden 1.1.93 også omfattet enkeltvedtak fattet i medhold av kommuneloven. Det er nå omtrent like vanlig at oppgaven ivaretas av en særskilt klagenemnd, som at den ivaretas av formannskap og fylkesutvalg. Det er svært få kommuner eller fylkeskommuner som har regler for klagehåndtering utover lovens krav, eller foretar systematiske evalueringer av klagenemndene.

# Litteratur

Adamiak, Aimée Lind (2002): ”Lokale folkeavstemninger i Norge – omfang, temaer og deltakelse”, i Aardal, Bernt (red.): Valgdeltakelse og lokaldemokrati. Oslo: Kommuneforlaget

Bringsli, Hilde og Ingun Sletnes (1994): Interne klageordninger i kommuner og fylkeskommuner. Organisering og erfaring. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-notat 1994:118.

Bukve, Oddbjørn (1991): Eksperiment og kulturrevolusjon. Nye styringsmodellar i frikommunane. Sogndal: Vestlandsforskning. Rapport 7/91.

Gravdahl, Hans Petter og Terje P. Hagen (1997): Kommunale organisasjonsformer – 1996. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-notat 1997:105.

Guldvik, Ingrid (1999): Om kjønnskvaltering og fylkesmannspraksis. En studie av fylkesmannsembetenes rolle ved iverksettingen av kommunelovens regler om kjønnskvaltering. Lillehammer: Østlandsforskning. ØF-rapport 22/1999.

Hagen, Terje P. og Sissel Hovik (1991): Mot det andre kommunale hamskiftet? Jon Naustdalslid (1991): Kommunal styring. Oslo: Det Norske Samlaget.

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.

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, Kurt Klaudi og Krister Ståhlberg (1998): New Public Management. 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.

Opedal, Ståle, Inger Marie Stigen og Thomas Laudal (2002): Flat struktur og resultatenheter. 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, 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. 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.

Røiseland, Asbjørn (1998): Kommune og lokalsamfunn – mer enn kommunedelsutvalg. Hovedresultater fra en nasjonal kartlegging. Bodø: Nordlandsforskning. NF-arbeidsnotat 1003/98.

Stava, Per (1993): Politisk organisering – erfaringer med hovedutvalgsmodellen og veien videre. 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, 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

Øgård, Morten (2000): New Public Management – markedet som redningsplanke? Harald Baldersheim: Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering. Bergen: Fagbokforlaget.

# Vedlegg 1 Dokumentasjon av 2004-undersøkelsen

## **Innledning**

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjennomførte vinteren og våren 2004 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 fjerde gang data samles inn til denne databasen. Tidligere er det samlet inn data for 1995, 1996 og 2000. I 1995 og 1996 var spørreskjemaene svært like. I 2000 ble det gjort en rekke endringer. Ytterligere endringer ble gjort i skjemaet for 2004.

Fram til 31. desember 2003 var Signy Irene Vabo prosjektleder for prosjektet., fra 1. januar overtok Sissel Hovik som prosjektleder. Inger Marie Stigen har vært prosjektmedarbeider i hele perioden. Torunn Hjorthol var engasjert som prosjektassistent i april-mai 2004 med ansvar for kvalitetssikring av de registrerte data.

Sentio AS hadde, på oppdrag fra NIBR, ansvaret for den tekniske gjennomføringen av spørreundersøkelsen (utsendelse, registrering av svar og oppretting av datafil).

## **Datainnsamling i kommunene**

I januar 2004 ble det sendt ut et spørreskjema til alle landets kommuner. Sendingen var adressert til kommunens administrasjonssjef (rådmannskontoret). Sammen med spørreskjema fulgte et følgebrev fra KRD. Svarfristen for innsending av spørreskjema ble satt til 23. januar 2004. Skjemaet kunne besvares enten ved å fylle ut papirversjonen og returnere den eller ved å fylle ut et elektronisk skjema tilgjengelig via internett.

I begynnelsen av februar purret vi i brev form de kommuner som vi til da ikke hadde mottatt skjema fra. Disse fikk nytt spørreskjema vedlagt purringen. Andre skriftlige puring ble på samme måte sendt i begynnelsen av mars. I april gjennomførte vi en puring over telefon til kommunene som vi fortsatt ikke hadde mottatt skjema fra. Sluttstrek for innhenting av data til undersøkelsen ble satt i begynnelsen av mai 2004.

### **Datainnsamling i fylkeskommunene**

I januar 2004 ble det sendt ut et spørreskjema til alle landets 18 fylkeskommuner. Sendingen gikk til fylkesrådmannen, men skjema kunne også besvares av andre i fylkeskommunens administrasjon. Spørreskjema var noe forkortet i forhold til det som kommunene fikk og ellers tilpasset fylkeskommunens organisering. Sammen med spørreskjema fulgte et følgebrev fra KRD. Svarfristen for innsending av spørreskjema ble satt til 23. januar 2004. Skjemaet kunne besvares enten ved å fylle ut papirversjonen og returnere den eller ved å fylle ut et elektronisk skjema tilgjengelig via internett.

Det ble gjennomført to skriftlige purringer etter samme rutine som for kommunene. I april gjennomførte vi en purring over telefon til de av fylkeskommunene som vi fortsatt ikke hadde mottatt skjema fra. Sluttstrek for denne undersøkelsen ble også satt i begynnelsen av mai 2004.

### **Frafallet i kommunene**

I alt kom det inn skjema fra 347 kommuner. Dette gir en svarprosent på 80 og et frafall på 87 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 Akershus, Oppland og Troms er svarprosenten på over 90, mens den ligger på rundt 70 i Finnmark, Hordaland, Østfold og Hedmark.

Tabellen viser også tilsvarende resultater for hver landsdel. Vestlandet har den laveste svarprosenten, på 75, mens Østlandet og Sørlandet har de høyeste svarprosentene, på 83 og 87.

Videre er kommunene gruppert etter sentralitet og bosettingstetthet (NOS C185). Tabellen viser ingen tydelige sammenhenger. Det er kommuner som selv ikke har et tettsted, men med kort avstand til kommuner med et stort tettsted (sentralitetsvariabelens verdi 2) og kommuner der mellom 80 og 89,9 prosent av innbyggerne bor i tettbygde strøk (bosettingstetthetsvariabelens verdi 8) som skiller seg negativt ut mer lavest svarprosent.

Til slutt er kommunene gruppert i tre kategorier etter størrelse, målt i innbyggertall per 1. januar 2001. Tabellen viser en viss sammenheng mellom kommunistørrelse og svarprosent. De små kommunene (under 3000) har en svarprosent på 73,9, de mellomstore (3000-9000) 83,1 og de store (over 9000) 84,1.

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, og det er ingen systematisk sammenheng mellom frafall og kommunenes sentralitet eller bosettingstetthet. Fraffallet er imidlertid vesentlig større blant de minste kommunene enn blant de mellomstore og store kommunene. Svarprosenten varierer også 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 fraffallet gi skjevheter i resultatene.

Tabell V.1 Svarprosent og frafall fordelt på fylke, landsdel, kommuneklasse og bosettingstetthet, kommuner 2004.

		Svar	Frafall	Ant.
<b>I alt</b>		80,0	20,0	434
<b>Fylke</b>				
1	Østfold	72,2	27,8	18
2	Akershus	90,9	9,1	22
3	Oslo	100,0	0,0	1
4	Hedmark	72,7	27,3	22
5	Oppland	92,3	7,7	26
6	Buskerud	85,7	14,3	21
7	Vestfold	78,6	21,4	14
8	Telemark	83,3	16,7	18
9	Aust-Agder	86,7	13,3	15
10	Vest-Agder	86,7	13,3	15
11	Rogaland	80,8	19,2	26
12	Hordaland	70,6	29,4	34
14	Sogn og Fjordane	76,9	23,1	26
15	Møre og Romsdal	73,7	26,3	38
16	Sør-Trøndelag	84,0	16,0	25
17	Nord-Trøndelag	75,0	25,0	24
18	Nordland	77,8	22,2	45
19	Troms	92,0	8,0	25
20	Finnmark	68,4	31,6	19
<b>Landsdel</b>				
	Østlandet	83,1	16,9	142
	Sørlandet	86,7	13,3	30
	Vestlandet	75,0	25,0	124
	Trøndelag	79,6	20,4	49
	Nord-Norge	79,8	20,2	89
<b>Sentralitet</b>				
1	Ikke tettsted (under 5000 innbyggere), og lang avstand til stort tettsted (over 50.000 innbyggere)	79,2	20,8	168
2	Ikke tettsted, og kort avstand til stort tettsted	72,0	28,0	25
3	Lite tettsted (5.000-15.000 innbyggere), og lang avstand til stort tettsted	81,1	18,9	37
4	Lite tettsted (5.000-15.000 innbyggere), og kort avstand til stort tettsted	77,1	22,9	35
5	Middels stort tettsted (15.000-50.000 innbyggere), og lang avstand til stort tettsted	76,2	23,8	21
6	Middels stort tettsted, og kort avstand til stort tettsted	81,8	18,2	44
7	Stort tettsted (over 50.000 innbyggere)	83,7	16,3	104
<b>Bosettingstetthet</b>				
0	00,0 – 09,9% i tettbygde strøk	74,2	25,8	66
1	10,0 – 19,9% i tettbygde strøk	93,5	6,5	31
2	20,0 – 29,9% i tettbygde strøk	74,4	25,6	43
3	30,0 – 39,9% i tettbygde strøk	71,4	28,6	49
4	40,0 – 49,9% i tettbygde strøk	82,0	18,0	61
5	50,0 – 59,9% i tettbygde strøk	82,9	17,1	35
6	60,0 – 69,9% i tettbygde strøk	85,7	14,3	49
7	70,0 – 79,9% i tettbygde strøk	88,2	11,8	34
8	80,0 – 89,9% i tettbygde strøk	67,9	32,1	28
9	90,0 – 99,9% i tettbygde strøk	83,9	16,1	31



	Antall kommuner			427
<b>Kommunestørrelse</b>				
1	Små kommuner (under 3000 innbyggere)	73,9	26,1	161
2	Mellomstore kommuner (3000-9000 innbyggere)	83,1	16,9	160
3	Store kommuner (over 9000 innbyggere)	84,1	15,9	113

Tabell V.2 *Kommuner som har svart og valgt frafall 2004.*

Kommunennummer	Kommunenavn	Resultat
101	Halden	Svar
104	Moss	Svar
105	Sarpsborg	Frafall
106	Fredrikstad	Svar
111	Hvaler	Svar
118	Aremark	Frafall
119	Marker	Svar
121	Rømskog	Frafall
122	Trøgstad	Svar
123	Spydeberg	Svar
124	Askim	Svar
125	Eidsberg	Frafall
127	Skiptvet	Svar
128	Rakkestad	Frafall
135	Råde	Svar
136	Rygge	Svar
137	Våler	Svar
138	Hobøl	Svar
211	Vestby	Svar
213	Ski	Svar
214	Ås	Svar
215	Frogn	Svar
216	Nesodden	Svar
217	Oppegård	Svar
219	Bærum	Svar
220	Asker	Svar
221	Aurskog-Høland	Svar
226	Sørum	Svar
227	Fet	Svar
228	Rælingen	Svar
229	Enebakk	Svar
230	Lørenskog	Svar
231	Skedsmo	Svar
233	Nittedal	Frafall
234	Gjerdrum	Svar
235	Ullensaker	Svar
236	Nes	Frafall
237	Eidsvoll	Svar
238	Nannestad	Svar
239	Hurdal	Svar
301	Oslo	Svar
402	Kongsvinge	Svar
403	Hamar	Frafall
412	Ringsaker	Svar
415	Løten	Svar
417	Stange	Svar
418	Nord-Odal	Svar
419	Sør-Odal	Svar
420	Eidskog	Frafall
423	Grue	Svar
425	Åsnes	Frafall
426	Våler	Svar
427	Elverum	Svar
428	Trysil	Svar
429	Åmot	Frafall
430	Stor-Elvdal	Svar
432	Rendalen	Svar
434	Engerdal	Frafall
436	Tolga	Frafall
437	Tynset	Svar
438	Alvdal	Svar
439	Folldal	Svar
441	Os	Svar
501	Lillehammer	Svar
502	Gjøvik	Svar
511	Dovre	Svar
512	Lesja	Svar
513	Skjåk	Svar
514	Lom	Svar
515	Vågå	Svar
516	Nord-Fron	Svar
517	Sel	Svar
519	Sør-Fron	Svar
520	Ringebu	Svar
521	Øyer	Svar
522	Gausdal	Svar
528	Østre Toten	Svar
529	Vestre Toten	Svar
532	Jevnaker	Svar
533	Lunner	Svar
534	Gran	Frafall
536	Søndre Land	Svar

538	Nordre Land	Frafall
540	Sør-Aurdal	Svar
541	Etne	Svar
542	Nord-Aurdal	Svar
543	Vestre Slidre	Svar
544	Øystre Slidre	Svar
545	Vang	Svar
602	Drammen	Svar
604	Kongsberg	Svar
605	Ringerike	Frafall
612	Hole	Svar
615	Flå	Svar
616	Nes	Frafall
617	Gol	Svar
618	Hemsedal	Svar
619	Ål	Svar
620	Hol	Svar
621	Sigdal	Svar
622	Krødsherad	Svar
623	Modum	Svar
624	Øvre Eiker	Svar
625	Nedre Eiker	Svar
626	Lier	Svar
627	Røyken	Svar
628	Hurum	Svar
631	Flesberg	Frafall
632	Rollag	Svar
633	Nore og Uvdal	Svar
701	Borre	Svar
702	Holmestrand	Frafall
704	Tønsberg	Svar
706	Sandefjord	Svar
709	Larvik	Svar
711	Svelvik	Svar
713	Sande	Frafall
714	Hof	Svar
716	Re	Svar
719	Andebu	Svar
720	Stokke	Svar
722	Nøtterøy	Svar
723	Tjøme	Frafall
728	Lardal	Svar
805	Porsgrunn	Svar
806	Skien	Svar
807	Notodden	Frafall
811	Siljan	Svar
814	Bamble	Svar
815	Kragerø	Svar
817	Drangedal	Svar
819	Nome	Svar

821	Bø	Svar
822	Sauherad	Svar
826	Tinn	Svar
827	Hjartdal	Svar
828	Seljord	Svar
829	Kviteseid	Frafall
830	Nissedal	Svar
831	Fyresdal	Frafall
833	Tokke	Svar
834	Vinje	Svar
901	Risør	Svar
904	Grimstad	Svar
906	Arendal	Svar
911	Gjerstad	Svar
912	Vegårshei	Svar
914	Tvedestrand	svar
919	Froland	Svar
926	Lillesand	Svar
928	Birkenes	Svar
929	Åmli	Svar
935	Iveland	Frafall
937	Evje	Svar
938	Bygland	Frafall
940	Valle	Svar
941	Bykle	Svar
1001	Kristiansand	Svar
1002	Mandal	Svar
1003	Farsund	Svar
1004	Flekkefjord	Svar
1014	Vennesla	Svar
1017	Songdalen	Frafall
1018	Søgne	Svar
1021	Marnardal	Svar
1026	Åseral	Svar
1027	Audnedal	Svar
1029	Lindesnes	Svar
1032	Lyngdal	Svar
1034	Hægebostad	Frafall
1037	Kvinesdal	Svar
1046	Sirdal	Svar
1101	Eigersund	Frafall
1102	Sandnes	Svar
1103	Stavanger	Svar
1106	Haugesund	Svar
1111	Sokndal	Svar
1112	Lund	Svar
1114	Bjerkreim	Svar
1119	Hå	Svar
1120	Klepp	Svar
1121	Time	Svar

1122	Gjesdal	Svar
1124	Sola	Svar
1127	Randaberg	Svar
1129	Forsand	Svar
1130	Strand	Svar
1133	Hjelmeland	Svar
1134	Suldal	Frafall
1135	Sauda	Svar
1141	Finnøy	Frafall
1142	Rennesøy	Svar
1144	Kvitsøy	Svar
1145	Bokn	Frafall
1146	Tysvær	Frafall
1149	Karmøy	Svar
1151	Utsira	Svar
1154	Vindafjord	Svar
1159	Ølen	Frafall
1201	Bergen	Svar
1211	Etne	Svar
1216	Sveio	Svar
1219	Bømlo	Svar
1221	Stord	Svar
1222	Fitjar	Svar
1223	Tysnes	Svar
1224	Kvinnherad	Svar
1227	Jondal	Svar
1228	Odda	Frafall
1231	Ullensvang	Svar
1232	Eidfjord	Svar
1233	Ulvik	Frafall
1234	Granvin	Svar
1235	Voss	Svar
1238	Kvam	Svar
1241	Fusa	fracfall
1242	Samnanger	Frafall
1243	Os	Frafall
1244	Austevoll	Svar
1245	Sund	Frafall
1246	Fjell	Frafall
1247	Askøy	Svar
1251	Vaksdal	Svar
1252	Modalen	Frafall
1253	Osterøy	Frafall
1256	Meland	Svar
1259	Øygarden	Svar
1260	Radøy	Svar
1263	Lindås	Svar
1264	Austrheim	Svar
1265	Fedje	Svar
1266	Masfjorden	Svar

1401	Flora	Svar
1411	Gulen	Svar
1412	Solund	Frafall
1413	Hyllestad	Svar
1416	Høyanger	Frafall
1417	Vik	Frafall
1418	Balestrand	Frafall
1419	Leikanger	Svar
1420	Sogndal	Svar
1421	Aurland	Svar
1422	Lærdal	Svar
1424	Årdal	Svar
1426	Luster	Svar
1428	Askvoll	Svar
1429	Fjaler	Svar
1430	Gaular	Frafall
1431	Jølster	Svar
1432	Førde	Svar
1433	Naustdal	Frafall
1438	Bremanger	Svar
1439	Vågsøy	Svar
1441	Selje	Svar
1443	Eid	Svar
1444	Hornindal	Svar
1445	Gloppen	Svar
1449	Stryn	Svar
1502	Molde	Frafall
1503	Kristiansund	Svar
1504	Ålesund	Svar
1511	Vanylven	Svar
1514	Sande	Svar
1515	Herøy	Svar
1516	Ulstein	Svar
1517	Hareid	Frafall
1519	Volda	Svar
1520	Ørsta	Frafall
1523	Ørskog	Svar
1524	Norddal	Svar
1525	Stranda	Svar
1526	Stordal	Svar
1528	Sykkylven	Svar
1529	Skodje	Svar
1531	Sula	Frafall
1532	Giske	Frafall
1534	Haram	Svar
1535	Vestnes	Svar
1539	Rauma	Svar
1543	Neset	Frafall
1545	Midsund	Frafall
1546	Sandøy	Svar

1547	Aukra	Svar
1548	Fræna	Svar
1551	Eide	Svar
1554	Averøy	Svar
1556	Frei	Svar
1557	Gjemnes	Svar
1560	Tingvoll	Frafall
1563	Sunndal	Svar
1566	Surnadal	Frafall
1567	Rindal	Svar
1569	Aure	Svar
1571	Halsa	Svar
1572	Tustna	Svar
1573	Smøla	Frafall
1601	Trondheim	Svar
1612	Hemne	Svar
1613	Snillfjord	Frafall
1617	Hitra	Svar
1620	Frøya	Frafall
1621	Ørland	Svar
1622	Agdenes	Svar
1624	Rissa	Svar
1627	Bjugn	Svar
1630	Åfjord	Svar
1632	Roan	Svar
1633	Osen	Frafall
1634	Oppdal	Svar
1635	Rennebu	Svar
1636	Meldal	Svar
1638	Orkdal	Svar
1640	Røros	Svar
1644	Holtålen	Svar
1648	Midtre Gauldal	Svar
1653	Melhus	Svar
1657	Skaun	Svar
1662	Klæbu	Svar
1663	Malvik	Svar
1664	Selbu	Svar
1665	Tydal	Frafall
1702	Steinkjer	Svar
1703	Namsos	Svar
1711	Meråker	Frafall
1714	Stjørdal	Svar
1717	Frosta	Frafall
1718	Leksvik	Frafall
1719	Levanger	Svar
1721	Verdal	Svar
1723	Mosvik	Svar
1724	Verran	Svar
1725	Namdalseid	Svar

1729	Inderøy	Svar
1736	Snåsa	Frafall
1738	Lierne	Svar
1739	Røyrvik	Svar
1740	Namsskogan	Svar
1742	Grong	Frafall
1743	Høylandet	Svar
1744	Overhalla	Svar
1748	Fosnes	Svar
1749	Flatanger	Svar
1750	Vikna	Svar
1751	Nærøy	Frafall
1755	Leka	Svar
1804	Bodø	Svar
1805	Narvik	Svar
1811	Bindal	Svar
1812	Sømna	Svar
1813	Brønnøy	Svar
1815	Vega	Svar
1816	Vevelstad	Svar
1818	Herøy	Svar
1820	Alstahaug	Svar
1822	Leirfjord	Svar
1824	Vefsn	Svar
1825	Grane	Svar
1826	Hattfjelldal	Svar
1827	Dønna	Frafall
1828	Nesna	Frafall
1832	Hemnes	Svar
1833	Rana	Frafall
1834	Lurøy	Svar
1835	Træna	Frafall
1836	Rødøy	Svar
1837	Meløy	Svar
1838	Gildeskål	Svar
1839	Beiarn	Svar
1840	Saltdal	Svar
1841	Fauske	Svar
1842	Skjerstad	Frafall
1845	Sørfold	Svar
1848	Steigen	Svar
1849	Hamarøy	Svar
1850	Tysfjord	Frafall
1851	Lødingen	Frafall
1852	Tjeldsund	Svar
1853	Evenes	Svar
1854	Ballangen	Svar
1856	Røst	Svar
1857	Værøy	Frafall
1859	Flakstad	Svar

1860	Vestvågøy	Svar
1865	Vågan	Frafall
1866	Hadsel	Svar
1867	Bø	Svar
1868	Øksnes	Svar
1870	Sortland	Svar
1871	Andøy	Svar
1874	Moskenes	Frafall
1901	Harstad	Svar
1902	Tromsø	Svar
1911	Kvæfjord	Svar
1913	Skånland	Svar
1915	Bjarkøy	Svar
1917	Ibestad	Svar
1919	Gratangen	Svar
1920	Lavangen	Svar
1922	Bardu	Svar
1923	Salangen	Svar
1924	Målselv	Svar
1925	Sørreisa	Svar
1926	Dyrøy	Frafall
1927	Tranøy	Svar
1928	Torsken	Frafall
1929	Berg	Svar
1931	Lenvik	Svar
1933	Balsfjord	Svar
1936	Karlsøy	Svar
1938	Lyngen	Svar

1939	Storfjord	Svar
1940	Gaivuotna	Svar
1941	Skjervøy	Svar
1942	Nordreisa	Svar
1943	Kvænangen	Svar
2002	Vardø	Svar
2003	Vadsø	Frafall
2004	Hammerfest	Frafall
2011	Guovdageainnu	Svar
2012	Alta	Svar
2014	Loppa	Svar
2015	Hasvik	Svar
2017	Kvalsund	Svar
2018	Måsøy	Svar
2019	Nordkapp	Svar
2020	Porsanger	Svar
2021	Kárášjohka	Svar
2022	Lebesby	Svar
2023	Gamvik	Frafall
2024	Berlevåg	Frafall
2025	Deatnu	Svar
2027	Unjárga	Frafall
2028	Båtsfjord	Svar
2030	Sør-Varang	Frafall

### Frafallet i fylkeskommunene

Tabell V.3: *Fylkeskommuner som har svart og valgt frafall i 2004.*

Fylkesnummer	Fylkesnavn	Resultat
100	Østfold	Svar
200	Akershus	Svar
400	Hedmark	Frafall
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	Frafall
1600	Sør Trøndelag	Svar
1700	Nord Trøndelag	Frafall
1800	Nordland	Svar
1900	Troms	Svar
2000	Finnmark	Svar

### Datakvalitet

Underveis i datainnsamlingen fikk vi noen få henvendelser fra kommuner som hadde spørsmål og kommentarer til spørreskjemaene. Gjennomgang av de registrerte data avdekket en del inkonsistente og mangelfulle besvarelser. De fleste av disse er forsøkt korrigert gjennom telefonsamtale med kontaktperson i kommunene. Vi har prioritert spørsmål der flere kommuner har gitt inkonsistente svar. Det tidkrevende i denne metoden, samt omfanget av slike inkonsistente svar, har gjort at enkelttilfelle ikke er sjekket opp på denne måten. Andre opplysninger er sjekket opp mot kommunenøkkelene 2004-05 og kommunenes internettsider. Her følger en oppsummering av disse forholdene, samt en kort kommentar til hvordan datafilen eventuelt er korrigert. Det tas utgangspunkt i skjemaet for kommunene, men kommentarene gjelder også for de spørsmål som er likelydende i fylkeskommuneskjemaet. For utformingen av spørsmålene vises til spørreskjemaet til kommunene.

#### Spørsmål 1:

To kommuner som oppga å ha innført parlamentarisme ble sjekket (Kommunenøkkelene og Internettsider). Disse har ikke innført parlamentarisme, og er blitt registrert med formannskapsmodell. Der spm.1 er ubesvart, men det framgår av svar på spm.5 til 10 at kommunen har formannskapsmodell, har q1 fått verdien 1.

#### Spørsmål 2:

Der det er oppgitt mer enn 13 medlemmer i formannskapet, er dette forsøkt sjekket opp med Kommunenøkkelene og kommunenes internettsider. I de tilfelle

feil antall er oppgitt, er dette korrigert. I et tilfelle var det opplagt oppgitt feil antall, uten at opplysninger om antall medlemmer i formannskapet er registrert i kommunenøkkel eller på kommunens internettside. I det tilfelle har kommunen blitt registrert som missing på spørsmålet om antall formannskapsmedlemmer og antall kvinner i formannskapet.

#### **Spørsmål 4:**

En kommune har krysset av på to alternativ. Kommunen er registrert med høyeste verdi. (Dette er systematisk gjennomført i alle tilfelle der det er satt to kryss, og variabelen kan forstås som en skalavariabel på ordinalnivå).

#### **Spørsmål 7:**

Fire kommuner har svart nei på første del av spørsmål 7 (q7), og samtidig oppgitt at siste endring skjedde i 2002 eller 2003. Disse er registrert som ja på q7. Andre kombinasjoner av nei på q7 og årstall oppgitt under q7b (årstall før 1999) er registrert med nei på q7 og missing på q7b.

#### **Spørsmål 8, 9 og 10:**

I de tilfelle svarene på spm.8 – 10 og svarene på spm.11 ikke er konsistente, er endringer foretatt etter konferering med kommunenøkkel og kommunenes internettsider.

Ufullstendige opplysninger er også forsøkt utfylt gjennom samme kilder, samt ut fra svar på spørsmål 11. Eksempelvis: En kommune har besvart q9 og q10, men ikke q8. Denne har fått verdien 3 på q8, bl.a. ut fra svar på spm.11.

Spørsmål 8: En kommune har svart at kommunen både har faste utvalg og ad hoc utvalg. Ny verdi (4 – varierer) er opprettet.

Spørsmål 10: Der kommunen har oppgitt at utvalgene både har beslutningsmyndighet og ikke beslutningsmyndighet, og det framgår av svar på spørsmål 11 at dette varierer for faste overordnede politiske utvalg, har kommunen blitt registrert med verdien 3 (varierer). Der det framgår at beslutningsmyndighetene gjelder det faste utvalg for plansaker, er kommunen registrert med verdi 1 på q10.

#### **Spørsmål 11:**

I de tilfelle det ikke er gitt opplysninger om utvalgene har beslutningsmyndighet eller ikke, og der det ikke er angitt hvilke organ utvalgene innstiller til, er disse opplysningene forsøksvis innhentet fra Kommunenøkkel, og evt. svar på spørsmål 10. Dette er kun gjort for det som er å regne som faste overordnede politiske utvalg.

#### **Spørsmål 12:**

Mange kommuner har åpenbart misforstått: De svarer at saksfeltet ivaretas av eget utvalg, selv om dette utvalget åpenbart har ansvar for flere saksfelt. Dette blir særlig problematisk der kommunene ikke har oppgitt navn på utvalget som har ansvar for saksfeltet. Opplysningene i filen korrigeres i forhold til utvalg som er oppgitt i spm.12 og opplysninger gitt i spm.11. Der oppvekstutvalg er angitt som ansvarlig for skolesaker, defineres dette som at oppgaven ivaretas sammen med andre saker.

I de tilfelle utvalgsnavn ikke er oppgitt, korrigeres kryssene i de tilfelle det er opplagt ut fra svar på spm.11 at utvalgene som har ansvar for oppgaven også har ansvar for andre oppgaver, uten at navn på utvalg er satt inn. I tilfelle noen svar er opplagt feil, og andre ikke kan verifiseres, defineres de andre som system missing (gjelder oftest landbrukssaker). Navn på utvalg er ikke satt inn i slike tilfelle.

**Spørsmål 14:**

En del kommuner har latt være å oppgi antall saker kontrollutvalget behandler av bestemte typer under spm.14b. Der dette antallet opplagt er null, så er kommunene registrert med dette for variablene q14b\_1, q14b\_2 og q14\_b3.

De tifellene der summen av b1 – b4 ikke er lik antall saker oppgitt i a\_2 er ikke gjort noe med.

Mange har misforstått spørsmål 14c, og oppgitt antall saker som har vært prioritert, evt. saksnummeret og ikke saksfelt som har vært prioritert. Der dette er opplagt er kommunene registrert med system missing. I andre tilfelle har vi valgt å beholde data, selv om opplysningene kan være heftet med noe usikkerhet om hvorvidt det er saksområde 2, sak nummer 2 eller 2 saker som er prioritert. Det samme gjelder om det er saksområdene 1 og 3, 13 saker eller sak nummer 13 som er prioritert.

**Spørsmål 17, 18 og 19:**

De kommunene som har svart at de ikke har noen lokalutvalg, eller bare at kommunen samarbeider med lokallag og lignende på spørsmål 17 er definert som missing på spørsmål 18 og 19, uansett om spørsmål 18 og 19 er besvart eller ikke.

De kommunene som har svart på spørsmålet om utvalgene er oppnevnt på partipolitisk grunnlag (q18\_1b), men ikke har svart på spørsmålet om utvalgene oppnevnes av kommunestyret (q18\_1) er registrert med ja på q18\_1.

Der det er satt flere kryss per rekke på spørsmål 19, er kommunen registrert med høyeste angitte verdi (gjelder en kommune).

**Spørsmål 20:**

Kommuner som har oppgitt at endring er iverksatt i 2004 er registrert med en ny verdi (4) på de aktuelle delspørsmålene (q20\_2, q20\_3 og q20\_4). Kommuner som har oppgitt valide årstall, men ikke angitt om endring er iverksatt eller planlagt, er registrert med verdien 2 (endring iverksatt i 2000-2003), alternativt verdien 4 (endring iverksatt i 2004) på de aktuelle delspørsmålene. Dette gjelder også der det er satt flere kryss, alternativt kryss for endring ikke iverksatt eller planlagt eller endring planlagt senere, og det samtidig er oppgitt årstall mellom 2000 og 2004. (Ved en feil har det ikke vært mulig i den elektroniske versjonen av skjema å sette flere kryss per rad. Dvs. at vi ikke har kunnet registrere de som både har gjennomført endringer i siste periode og planlegger nye endringer i neste periode. Registrering av endringer foretatt i siste periode er prioritert).

Der kommunen har oppgitt at ingen endring er iverksatt eller planlagt, og angitt at endring er gjennomført i 1999, er årstallsvariabelen satt til missing (to enheter). Der kommunen har oppgitt at endring er iverksatt og angitt at dette skjedde i 1999, er kommunen registrert med ingen endring iverksatt eller planlagt (verdi 1), og årstallsvariabelen er satt til system missing (en enhet).

**Spørsmål 21:**

To kryss per linje (gjelder en enhet per variabel og 6 av variablene). Her benyttes høyeste verdi.

**Spørsmål 22:**

Der kommunene har krysset av både for 'ingen stillingsandel' og en gitt stillingsandel, er verdien til den faktiske stillingsandelen benyttes. (Dette skyldes et definisjonsspørsmål om hva som menes med en stillingsandel).

Kommuner som ikke har parlamentarisk modell men har angitt stillingsandel til byråd / kommuneråd har fått verdien missing på denne variabelen. Disse kommunene har trolig



politiske verv som betegnes byråd eller kommuneråd, men disse kan ikke sammenlignes med politiske verv med samme navn i kommuner med parlamentarisme. (Gjelder to kommuner).

En rekke kommuner har latt være å svare på delspørsmål i dette batteriet, trolig fordi de ikke har noen stillingsandel. Det er imidlertid umulig å tolke alle ubesvarte spørsmål til nei. For eksempel så har alle kommuner enten svart ingen stillingsandel eller ubesvart på q22\_8 og \_9 (kommunedelsutvalg). Storbyene Bergen og Trondheim har ikke besvart delspørsmålene, noe som gjør det vanskelig å tolke alle ubesvarte som nei. Oslo har svart at disse er fritidspolitikere.

### Spørsmål 23:

En kommune har krysset av på to alternativ, med følgende margkommentar: "Formannskapet regisserer (c) at rådmannen (ut fra gitte føringer ) skal legge fram et samordnet forslag for faste utvalg (b) før formannskapet behandler saken". Dette må tolkes som en kombinasjon mellom B og C, og enheten får en egen verdi 4.

### Spørsmål 24c:

Kommuner som har krysset av på to alternativer eller tre alternativer, er registrert med verdien 5 – 'varierer'. (Gjelder 9 kommuner).

### Spørsmål 25:

Der innledning er ubesvart (q25a – q25h), mens oppfølging q25a\_1, q25a\_2, osv. er besvart, så er kommunen registrert med verdien 2 (ja) på innledningsvariablene. (Mellom 1 og 6 enheter). (Gjelder ikke for kommuner med parlamentarisme).

Der innledningen er besvart med nei, og oppfølging er besvart, så er kommunen registrert med verdien missing på alle tre variablene. (En kommune, for q25e).

Der innledningen er besvart med både ja og nei, og oppfølgingen er besvart, er kommunen registrert med verdien 2 (ja) på innledningen. (En enhet, for q25f).

Alle kommuner som har svart ja (2) på innledningen har fått valid verdi på oppfølgingen (enten ja eller nei), resten er definert som system missing.

### Spørsmål 26 og 27:

Der spm.26 er ubesvart og spm.27 er utfylt, så er kommunene registrert med verdi 2 (ja) på q26. (Gjelder 7 kommuner).

Der kommunen har svart nei på spm26, og likevel svart ja på spm27, er kommunen registrert med verdi 2 (ja) på q26. (Gjelder 5 kommuner)

Dersom kommunene har svart nei på q26, så er de registrert med verdien 9 (user missing) på q27\_1 – q27\_10 (ingen tjenester administrativt lagt til distrikter).

### Spørsmål 28:

I de tilfelle der kommunen har latt være å besvare om oppgaven ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid eller ikke, evt. har krysset av både for ja og nei, så registreres kommunen med ja eller nei, avhengig av hva som er besvart angående hvor store andeler av oppgaven som ivaretas på ulike måter. Dersom angivelsen av andeler ikke gir noen indikasjon på om oppgaven ivaretas interkommunalt eller ikke, er kommunen registrert med verdien 9 (user missing).

Enkelte kommuner har svart med ugyldige kombinasjoner:

1) Kombinasjonene ja på spørsmål om at oppgaven ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid og samtidig at oppgaven ivaretas 100% innenfor egen driftsorganisasjon ( \_1)

og/eller gjennom kommunalt foretak (\_2). Dette gjelder mellom 0 og 14 kommuner per oppgave. Telefonsamtaler med to ganger fem kommuner avdekket et mønster:

Dersom besvart 100% på \_2 (kommunalt foretak) er dette feil, det skal være \_4 (iks etter kommunelov) eller 5 (iks etter lov om iks). En informant påsto imidlertid at det ikke var et interkommunalt selskap det var snakk om. For disse enhetene opprettes en ny variabel; interkommunalt selskap, men uklart lovgrunnlag. (Q28a-gg\_9).

Dersom det er snakk om 100 % under \_1 (innenfor kommunens egen driftsorganisasjon), så er inntrykket at den interkommunale andelen er svært liten, dvs. at enten så kjøper kommunene en liten andel av tjenesten av andre kommuner eller de selger tjenester til andre – mens deres oppgaveløsning er 100 % innenfor egen driftsorganisasjon. Disse blir stående som oppgitt av kommunen.

I tilfelle kombinasjon av \_1 og \_2 som til sammen utgjør 100 %, så er andelen oppgitt under \_2 flytte til nyopprettet variabel; interkommunalt selskap, men uklart lovgrunnlag.

2) Kombinasjonen nei på iks og summen av \_3 (iks uten organisatorisk overbygning), \_4 (iks etter kommuneloven) og/eller \_5 (iks etter lov om iks) er større enn null. Dette gjelder mellom 0 og 7 kommuner per oppgave. I disse tilfellene antas prosentandelen som korrekt, og kommunene er registrert med verdien ja på at oppgaven ivaretas interkommunalt. (To kommuner har tydelig foretatt en systematisk ombytting av ja og nei på hele skjemaet, en på halve. Disse er omkodet).

En rekke kommuner har latt være å angi andeler av måter oppgavene ivaretas på. Det er en tendens til at dette i større grad er tilfelle der (deler av) oppgaven ikke ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid. Årsaken til det er trolig at i de tilfelle deler av oppgaven ivaretas gjennom interkommunalt samarbeid, så er disse andelene beregnet og informasjon om dette foreligger. Det er tydelig at mange informanter har ansett dette spørsmålet som svært tidkrevende å besvare, og at en god del av dem har latt være å bruke tid på å skaffe nødvendig informasjon for å besvare spørsmålet.

I de tilfellene kommunen ikke har oppgitt hvor store andeler av oppgaven som ivaretas på ulike måter, er de registrert med system missing for disse variablene. Der andelen som er oppgitt ikke summerer seg til (omtrent) 100, er kommunene registrert med system missing for de variablene der det ikke er angitt prosenter. Der det er oppgitt prosenter, og disse summerer til (omtrent) 100, er kommunene registrert med verdien 0 på variablene som angir andre måter å ivareta oppgavene på enn det kommunen benytter.

For fylkeskommunene er det under oppgaven veivedlikehold /snøbrøyting opprettet en ny variabel (q25d\_9) som angir kjøp av tjenester fra statens vegvesen.

### **Spørsmål 29 og 30:**

Kommuner som har oppgitt valide svar på spm.30 (antall utvalg), men ikke har besvart spm, 29 er registrert med verdien 2 (ja, har slike utvalg) på spm.29.

De to kommunene som har svart nei på spørsmål 29 (at de ikke har partsammensatte utvalg), er registrert med verdien 9 (user missing) på spm.30 (q30a, q30a1, q30b, q30b1=9).

Kommune som har oppgitt flere utvalg med politisk representasjon enn utvalg totalt er registrert med missing for q30b og q30b1. (Gjelder en kommune).

### **Spørsmål 31:**

Tre tilfelle av dobbelt kryss. Kommunen som har krysset både 2 og 3 på Q31\_5 er registrert med verdien 3. De to kommunene som har krysset både 1 og 2 for hhv. Q31\_9 og q31\_10 er registrert med verdien 2.

**Spørsmål 32:**

Spm.32A: De to kommunene som har krysset av ja for innført, og samtidig i tekstfeltet har skrevet er ”under utarbeiding” er registrert med verdien nei på variabelen q32A. De to kommunene som har angitt oppgaver i tekstfeltet, men ikke krysset av på innledningen for hhv. Q32a og Q32b er registrert med verdien ja (1) på hhv. q32a og q32b.

**Spørsmål 33:**

Flere inkonsistente svar ble registrert på dette spørsmålet, og disse ble forsøkt oppringt. Alle, med unntak av en kommune ble nådd. Svarene avdekket ikke noe mønster. Noen hadde satt kryss selv om kommunen ikke har annet enn lovpålagte FAU i skolen eller elderåd. Andre hadde krysset av i feil ruter.

Kommunen viss kontaktperson ikke ble nådd via telefon har oppgitt at de ikke har driftsstyrer (q33=1), samt at de har krysset av for å ha driftsstyre uten beslutningsmyndighet innenfor skolesektoren (q33a1=1). Denne kommunen har fått verdien 2 (ja) på q33 (dvs. registrert som å ha driftsstyrer).

De kommunene som har svart at de har driftsstyrer innenfor en eller flere av de oppgitte områdene, men ikke har besvart innledningsspørsmålet (q33), er registrert med verdien 2 (ja) på q33.

**Spørsmål 34:**

En kommune har krysset av både ja og nei på q34\_4, med margkommentar ’internett’ ved siden av ja-krysset. Denne kommunen er registrert med verdien ja på variabelen.

**Spørsmål 35:**

I de tilfelle kommunene har oppgitt antall ganger møter er avholdt eller undersøkelser gjennomført, uten å ha krysset av for om slike møter eller undersøkelser er gjennomført i 2003, er registrert med verdien 2 (ja) på om tiltakene er gjennomført.

Kommuner som har krysset av for både ja og nei er registrert med system missing på aktuell variabel. (Gjelder to kommuner, en variabel hver).

I de tilfellene kommunen har svart nei på at tiltaket er gjennomført, og samtidig oppgitt antall ganger slike tiltak er gjennomført over null, er kommunen registrert med system missing på begge variablene. (Gjelder 9 kommuner fordelt på 6 variabler. I ett tilfelle kan svaret på oppfølgingen tolkes som svar i feil ”rekke”, i andre tilfeller har respondentene bare svart inkonsistent for ett enkelt av flere delspørsmål).

I de tilfelle kommunen har svart ja på at tiltaket er gjennomført, men samtidig oppgitt at det er gjennomført 0 ganger i 2003, er kommunen registrert med nei på at tiltaket er gjennomført. (Gjelder en og samme kommune på to delspørsmål).

Dersom kommunen har svart nei på innledningsspørsmål så er antall ganger satt til 0.

Dersom kommunen har svart ja på innledningsspørsmål, men ikke oppgitt antall ganger, så har enhetene fått verdien 99 (user missing) på q35\_1a til q35\_9a.

**Spørsmål 36:**

En kommune som har krysset av både på ja og nei på q36\_2 er registrert som missing.

**Spørsmål 38 og 39:**

En rekke inkonsistente svar er registrert:

Spm.38=nei (1) og samtidig krysset av på spm.39: N=34. Telefonsamtaler med 11 kommuner viste et systematisk mønster: Q38 skal være 3. Mange har latt være å svare ja

på spm.38, fordi omfanget av tiltak er få og små, - og ikke et ledd i en konkurranseutsettingspolitikk fra kommunens side. Alle disse kommunene er registrert med verdien ja (3) på q38.

Spm.38=nei, men under vurdering (2) og krysset av på spm.39: N=18. Oppringning viste ikke noe mønster. 12 kommuner nådd med telefon, og rettet i tråd med opplysninger. For 5 kommuner er svarene tolket til at spørsmål 38 skal være ja (q38=3). Dette på bakgrunn av en sammenligning av hva som er fylt inn i åpent spørsmål (q38x) og avkrysningene på spm.39. To andre kommuner som ikke ble nådd over telefon er registrert som missing på både spm.38 og spm.39.

Kommunen som har krysset av både for nei og ja på spørsmål 38 er registrert med verdien 3 (ja) på q38. Spm.39 er også besvart. Kommunen som har krysset av for både nei, ikke vurdert og nei, men vurdert er registrert med verdien 2 (nei, men slike metoder er under vurdering) på q38. Spm39 er ikke besvart.

Der spm.38 er ubesvart, og spm.39 er besvart, er kommunene registrert med verdien ja (3) på q38.

To kommuner har svar ja på spm.38 og ikke besvart spm.39. Disse er registrert som missing på spørsmål 39.

## Vedlegg 2 Svarfordeling etter kommunestørrelse

Små kommuner: Opp til 3.000 innbyggere (118/347)  
 Mellomstore kommuner: 3.000 – 9.000 innbyggere (136/347)  
 Store kommuner: Over 9.000 innbyggere (93/347)

Prosentfordeling eller gjennomsnitt (aritmetisk gjennomsnitt), N i parentes					
Spm.nr	Tema	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
1	Andel med parlamentarisk styringsprinsipp 2004	0	0	2,2	0,6 (354)
2a	Antall formannskapsmedlemmer / kommunerådsmedl	5,5	7,2	10,3	7,5 (341)
2b	Antall kvinner i formannskap / kommuneråd	2,1	2,6	4,2	2,9 (337)
2c	Flertallsvalg ved konstituering av formannskapet	12,1	6,2	16,9	11,0 (326)
3a	Antall møter kommunestyret 2003	8,3	8,8	10,0	8,9 (337)
3b	Antall saker kommunestyret 2003	95,2	101,4	125,4	105,9 (336)
3c	Antall interpellasjoner 2003	3,5	5,9	12,5	7,1 (280)
3d	Antall formannskapsmøter /kommunerådmøter 2003	15,0	16,1	18,6	16,4 (334)
3e	Antall saker formannskapet / kommunerådet 2003	107,1	116,7	163,7	126,5 (334)
4	Svært mye myndighet er delegert fra kommunestyret til andre politiske organ	27,7	37,5	50,0	37,5 (123)
	En del myndighet er delegert	68,8	59,4	47,7	59,5 (195)
	Så å si ingen ting er delegert	3,6	3,1	2,3	3,0 (10)
5	Formannskapet ingen myndighet til å fatte beslutninger	1,8	1,6	4,5	2,4 (8)
	Formannskapet har svært begrenset myndighet	25,2	32,6	31,8	29,9 (98)
	Formannskapet har omfattende myndighet	73,0	65,9	63,6	67,7 (222)

Spm.nr	Tema	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
6	Formannskapetets rolle: - tillagt kun det ansvarsområdet loven fastsetter	2,7	3,1	4,6	3,4 (11)
	- behandler få, men enkelte saker i tillegg	23,2	31,8	25,3	27,1 (89)
	- ansvar for et betydelig omfang av saker	74,1	65,1	70,1	69,5 (228)
7	Endringer i formannskapetets oppgaver i forrige periode/ ved overgangen til inneværende periode	33,6	35,9	37,5	35,5 (332)
7_c1	Mange og vesentlige oppgaver ble overført fra formannskapet til kommunestyret	8,3	4,3	6,1	6,1 (115)
7_c2	Mange og vesentlige oppgaver ble overført fra formannskapet til andre politiske organ	8,3	32,6	27,3	23,5 (115)
7_c3	Mange og vesentlige oppgaver ble overført til formannskapet fra kommunestyret	25,0	26,1	12,1	21,7 (115)
7_c4	Mange og vesentlige oppgaver ble overført til formannskapet fra andre politiske organ	83,3	71,7	66,7	73,9 (115)
8	Ikke faste politiske utvalg i tillegg til kommunestyret og formannskap	24,8	7,4	3,3	12,3 (42)
	Ikke faste politiske utvalg, men slike opprettes etter behov	4,3	3,0	0,0	2,6 (9)
	Har faste politiske utvalg	69,2	89,6	96,7	84,5 (289)
	Både faste utvalg og ad hoc utvalg	1,7	0,0	0,0	0,6 (2)
9	Utvalg / komiteer har fast ansvar for "sine" saker	94,0	94,2	88,5	92,4 (291)
10	Utvalg / komiteer har mer eller mindre beslutningsmyndighet	92,8	93,3	77,0	88,3 (290)

Spm.nr	Tema	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
TYPE2004	Inge faste utvalg	29,3	11,8	3,3	15,4 (53)
	Formålsmodell – tradisjonelle hovedutvalg	0,0	3,7	7,6	3,5 (12)
	Formålsmodell – andre typer	24,1	34,6	50,0	35,2 (121)
	Funksjonsmodell	37,9	41,9	25,0	36,0 (124)
	Kombinasjon formannskap – ett utvalg	5,2	4,4	3,3	4,4 (15)
	Andre modeller	3,4	3,7	10,9	5,5 (19)
12_1	Kultursaker behandles i eget utvalg	2,2	5,6	12,2	6,5 (306)
12_2	Skolesaker behandles i eget utvalg	0,0	1,6	4,4	2,0 (306)
12_3	Næringssaker i eget utvalg	13,5	3,2	3,4	6,3 (301)
12_4	Miljøsaker i eget utvalg	2,3	0,8	0,0	1,0 (298)
12_5	Plansaker i eget utvalg	14,6	23,3	28,4	22,2 (297)
12_6	Landbrukssaker i eget utvalg	6,7	10,1	14,5	10,3 (291)
12_7	Klientsaker etter kommunehelsetjenesteloven behandles -ikke politisk	51,7	73,9	67,4	65,3 (192)
	- i eget utvalg	24,7	17,6	16,3	19,4 (57)
	- ivaretas samme med andre saker	23,6	8,4	16,3	15,3 (45)
12_8	Klientsaker etter sosialtjenesteloven behandles - ikke politisk	38,6	62,7	51,7	52,2 (153)
	- i eget utvalg	40,9	29,7	32,2	33,8 (99)
	- ivaretas sammen med andre saker	20,5	7,6	16,1	14,0 (41)
12_9	Klientsaker etter barnevernsloven behandles - ikke politisk	51,1	77,8	70,1	67,3 (198)
	- i eget utvalg	27,8	15,4	13,8	18,7 (55)
	- ivaretas sammen med andre saker	21,1	6,8	16,1	13,9 (41)
	Følgende grupper er med i kontrollutvalg 2004				
13_1	Kommunestyremedlemmer fra nåværende kommunestyre	46,1	64,4	67,4	59,1 (342)
13_2	Tidligere kommunestyrerepr	73,9	77,0	80,4	76,9 (342)
13_3	Andre politikere	51,3	55,6	57,6	54,7 (342)
13_4	Repr fra organisasjoner	1,7	4,4	1,1	2,6 (342)
13_5	Repr fra næringsliv	16,5	14,1	6,5	12,9 (342)
13_6	Andre	9,6	8,1	5,4	7,9 (342)

Spm.nr	Tema	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
14a1	Antall møter kontrollutvalg 2003	3,0	4,2	5,7	4,2 (279)
14a2	Antall saker i kontrollutvalg 2003	12,9	15,7	31,3	19,4 (271)
14b1	Antall saker regnskapskontroll	3,4	3,2	6,3	4,2 (265)
14b2	Antall saker intern adm kontroll	2,3	2,3	4,9	3,1 (257)
14b3	Antall saker forvaltningsrevisjon	1,8	2,5	7,0	3,6 (263)
14b4	Antall saker annet	4,0	6,8	11,5	7,5 (224)
15_1	Kommunestyret intern klageinstans	30,7	14,7	4,3	17,3 (342)
15_2	Formannskapet / kommunerådet intern klageinstans	59,6	50,0	34,8	49,1 (342)
15_3	Eget utvalg klageinstans	31,6	46,3	62,0	45,6 (342)
15_4	Flere særskilte utvalg klageinstans	1,8	5,1	5,4	4,1 (342)
16_1	Har særlige regler for klagehåndtering ut over forvaltningslovens minstestandard	5,4	8,3	15,2	9,2 (337)
16_2	Evaluerer klagenes innhold og klagebehandling systematisk	13,1	8,4	19,5	12,9 (325)
17_1	Kommunedelsutvalg opprettet av kommunestyret med hjemmel i kommunelovens §12	0,0	0,8	7,7	2,4 (332)
17_2	Lokalutvalg el. opprettet av kommunestyret	12,6	9,2	13,2	11,4 (332)
17_3	Lokallag el. kommunen samarbeider med	31,5	33,8	39,6	34,6 (332)
17_4	Ingen lokale utvalg	62,2	57,7	49,5	56,9 (332)
18_1	Medlemmene av lokalutvalget oppnevnt av kommunestyret	57,1	69,2	70,6	65,9 (44)
18_1b	Medlemmene av lokalutvalg oppnevnt på partipolitisk grunnlag	25,0	33,3	66,7	44,8 (29)
18_2	Direkte valg til lokalutvalg i forb med kommunevalget	7,1	0,0	17,6	9,1 (44)
18_3	Direkte valg til lokalutvalg på lokale folkemøter	28,6	15,4	23,5	22,7 (44)



Spm.nr	Tema	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
18_4	Frivillige lag og foreninger utpeker medlemmer av lokalutvalg	0,0	23,1	35,3	20,5 (44)
18_5	Medlemmer av lokalutvalg velges/ utpekes på andre måter	7,1	7,7	11,8	9,1 (44)
19_1	Lokalutvalg involvert i areal- og reguleringsaker: - ikke involvert	0,0	8,3	6,7	4,9 (2)
	- som høringsinstans	64,3	41,7	73,3	61,0 (25)
	- som "samarbeidspartner"	35,7	50,0	20,0	34,1 (14)
19_2	Lokalutvalg involvert i kommuneplanlegging - ikke involvert	0,0	0,0	13,3	5,0 (2)
	- som høringsinstans	69,2	41,7	60,0	57,7 (23)
	- "samarbeidspartner"	30,8	58,3	26,7	37,5 (15)
19_3	Lokalutvalg involvert i tekniske spørsmål - ikke involvert	0,0	9,1	20,0	10,5 (4)
	- høringsinstans	33,3	27,3	53,3	39,5 (15)
	- "samarbeidspartner"	66,7	63,6	20,0	47,4 (18)
	- driftsansvar	0,0	0,0	6,7	2,6 (1)
19_4	Lokalutvalg involvert i kultur- og friluftsliv - ikke involvert	8,3	9,1	7,1	8,1 (3)
	- høringsinstans	41,7	36,4	64,3	48,6 (18)
	- "samarbeidspartner"	50,0	45,5	21,4	37,8 (14)
	- driftsansvar	0,0	9,1	7,1	5,4 (2)
19_5	Lokalutvalg involvert i helse og sosial - ikke involvert	41,7	50,0	46,2	45,9 (17)
	- høringsinstans	41,7	25,0	30,8	32,4 (12)
	- "samarbeidspartner"	16,7	16,7	15,4	16,2 (6)
	- driftsansvar	0,0	8,3	7,7	5,4 (2)
19_6	Lokalutvalg involvert i pleie og omsorg - ikke involvert	41,7	50,0	46,2	45,9 (17)
	- høringsinstans	41,7	25,0	30,8	32,4 (12)
	- "samarbeidspartner"	16,7	16,7	15,4	16,2 (6)
	- driftsansvar	0,0	8,3	7,7	5,4 (2)
19_7	Lokalutvalg involvert i skole og barnehage - ikke involvert	25,0	25,0	21,4	23,7 (9)
	- høringsinstans	50,0	25,0	42,9	39,5 (15)
	- "samarbeidspartner"	25,0	41,7	28,6	31,6 (12)
	- ikke involvert	0,0	8,3	7,1	5,3 (2)

Spm.nr	Tema	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
19_8	Lokalutvalg involvert i næringsutvikling / stedsutvikling - ikke involvert	8,3	8,3	21,4	13,2 (5)
	- høringsinstans	16,7	25,0	50,0	31,6 (12)
	- "samarbeidspartner"	75,0	58,3	14,3	47,4 (18)
	- driftsansvar	0,0	8,3	14,3	7,9 (3)
19_9	Lokalutvalg involvert i tiltak for grupper (eldre, barn, unge, etc) - ikke involvert	15,4	8,3	6,7	10,0 (4)
	- høringsinstans	30,8	25,0	40,0	32,5 (13)
	- "samarbeidspartner"	53,8	58,3	40,0	50,0 (20)
	- driftsansvar	0,0	8,3	13,3	7,5 (3)
20_1	Innført parlamentarisme 2000-04	0,0	0,0	1,8	0,4 (1)
	Planlagt senere i perioden 2004-07	1,4	0,0	0,0	0,4 (1)
	Ingen endring iverksatt eller planlagt	98,6	100,	98,4	99,1 (228)
20_2	Innført endring i utvalgsstruktur 2000-04	60,3	66,7	71,5	66,3 (211)
	Planlagt senere i perioden 2004-07	2,0	2,3	4,5	2,8 (9)
	Ingen endring iverksatt eller planlagt	36,6	31,0	23,9	30,8 (98)
20_3	Etablert kommunedelsutvalg 2000-04	3,0	0,0	3,8	1,9 (4)
	Planlagt senere i perioden 2004-07	0,0	0,0	0,0	0,0 (0)
	Ingen endring iverksatt eller planlagt	97,0	100,0	96,2	98,1 (202)
20_4	Overordnet administrativ organisering endret 2000-04	52,0	61,0	70,9	60,8 (188)
	Planlagt senere i perioden 2004-07	17,0	14,6	9,3	13,9 (43)
	Ingen endring iverksatt eller planlagt	31,0	24,4	19,8	25,2 (78)
21_1	Målstyring - ikke tatt i bruk	36,6	24,6	7,8	24,1 (80)
	- på noen tjenesteområder	50,0	50,0	35,6	46,1 (153)
	- på alle tjenesteområder	13,4	25,4	56,7	29,8 (99)

Spm.nr	Tema	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
21_2	”Balansert målstyring” / ”fullstendig balanseregnskap” - ikke tatt i bruk	85,6	78,6	52,7	73,9 (246)
	- på noen tjenesteområder	10,8	12,2	20,9	14,1 (47)
	- på alle tjenesteområder	3,6	9,2	26,4	12,0 (40)
21_3	Årsrapporten sammenstiller systematisk resultater med mål - ikke tatt i bruk	34,8	30,5	26,7	30,9 (103)
	- på noen tjenesteområder	42,9	44,3	30,0	39,9 (133)
	- på alle tjenesteområder	22,3	25,2	43,3	29,1 (97)
21_4	Resultatindikatorer spesifiseres - ikke tatt i bruk	52,7	38,8	21,6	38,9 (128)
	- på noen tjenesteområder	39,3	43,4	48,9	43,5 (143)
	- på alle tjenesteområder	8,0	17,8	29,5	17,6 (58)
21_5	Underveisrapportering av resultater til politisk nivå - ikke tatt i bruk	27,2	26,5	20,9	25,2 (85)
	- på noen tjenesteområder	40,4	34,1	30,8	35,3 (119)
	- på alle tjenesteområder	32,5	39,4	48,4	39,5 (133)
21_6	Politiske vedtak om kvalitetskrav - ikke tatt i bruk	62,5	53,4	24,2	48,5 (162)
	- på noen tjenesteområder	33,9	41,2	71,4	47,0 (157)
	- på alle tjenesteområder	3,6	5,3	4,4	4,5 (15)
21_7	Systematisk måling av tjenestekvalitet i forhold til krav - ikke tatt i bruk	68,3	62,8	39,1	57,9 (179)
	- på noen tjenesteområder	29,7	37,2	58,6	40,8 (126)
	- på alle tjenesteområder	2,0	0,0	2,3	1,3 (4)
21_8	Formaliserte interne bestillinger - ikke tatt i bruk	82,1	81,1	51,6	73,4 (246)
	- på noen tjenesteområder	17,0	15,9	41,8	23,3 (78)
	- på alle tjenesteområder	0,9	3,0	6,6	3,3 (11)
21_9	Klart organisatorisk skille mellom bestiller og utfører - ikke tatt i bruk	91,0	84,6	58,2	79,5 (264)
	- på noen tjenesteområder	8,1	13,1	36,3	17,8 (59)
	- på alle tjenesteområder	0,9	2,3	5,5	2,7 (9)
21_10	SWOT-analyser, eller lignende - ikke tatt i bruk	72,6	71,4	48,9	65,8 (221)
	- på noen tjenesteområder	24,8	24,8	36,7	28,0 (94)
	- på alle tjenesteområder	2,7	3,8	14,4	6,3 (21)
21_11	Intranett - ikke tatt i bruk	51,8	42,1	18,7	39,0 (131)
	- på noen tjenesteområder	18,8	22,6	14,3	19,0 (64)
	- på alle tjenesteområder	29,5	35,3	67,0	42,0 (141)

Spm.nr	Tema	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
21_12	Sakspapir til kommunestyret elek-tronisk tilgjengelig for politikere - ikke tatt i bruk	50,0	56,1	35,9	48,5 (164)
	- på noen tjenesteområder	10,5	11,4	8,7	10,4 (35)
	- på alle tjenesteområder	39,5	32,6	55,4	41,1 (139)
21_13	Servicetorg/saksbehandling over disk - ikke tatt i bruk	56,5	46,6	18,5	42,4 (144)
	- på noen tjenesteområder	33,0	36,8	55,4	40,6 (138)
	- på alle tjenestområder	10,4	16,5	26,1	17,1 (58)
21_14	Søknadsskjema elektronisk tilgjengelig på internett - ikke tatt i bruk	43,9	34,6	12,1	31,6 (106)
	- på noen tjenesteområder	50,0	58,5	76,9	60,6 (203)
	- på alle tjenesteområder	6,1	6,9	11,0	7,8 (26)
21_15	Tilbys elektronisk saksbehandling - ikke tatt i bruk	86,7	82,1	61,5	78,1 (264)
	- på noen tjenesteområder	10,6	17,2	36,3	20,1 (68)
	- på alle tjenesteområder	2,7	0,7	2,2	1,8 (6)
21_16	E-dialog - ikke tatt i bruk	77,2	87,3	73,9	80,3 (273)
	- på noen tjenesteområder	14,0	6,7	15,2	11,5 (39)
	- på alle tjenesteområder	8,8	6,0	10,9	8,2 (28)
22_1	Ordfører heltidspolitiker	60,7	81,6	97,8	79,1 (268)
	Ordfører deltidspolitiker	25,0	11,7	1,1	13,3 (45)
22_2	Varaordfører heltidspolitiker	0,0	0,0	11,4	3,1 (10)
	Varaordfører deltidspolitiker	18,9	29,4	46,6	30,6 (98)
22_3	Byråd heltidspolitikere	0,0	0,0	5,3	1,2 (2)
22_4	Formannskap heltidspolitikere	0,0	0,0	1,2	0,3 (1)
	Formannskap deltidspolitikere	1,9	1,6	9,7	3,9 (12)
22_5	Kommunestyre deltidspolitikere	0,0	0,0	1,2	0,3 (1)
22_6	Utvalgsledere heltidspolitikere	0,0	0,0	3,5	1,0 (3)
	Utvalgsledere deltidspolitikere	2,0	4,1	25,9	9,4 (29)
22_7	Utvalgsmedlemmer deltidspol	0,0	0,0	1,3	0,3 (1)
22_8	Bydelsutvalgsledere – ingen stillingsandel	100	100	100	100 (173)
22_9	Bydelsutvalgsmedlemmer – ingen stillingsandel	100	100	100	100 (174)
22_10	Opposisjonsledere heltidspolitikere	0,0	0,0	4,1	1,1 (3)
	Opposisjonsledere deltidspolitikere	0,0	0,9	6,8	2,2 (6)

Spm.nr	Tema	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
22_11	Gruppeledere heltidspolitikere	0,0	0,0	1,2	0,3 (1)
	Gruppeledere deltidspolitikere	0,0	0,0	17,2	4,6 (14)
23_1	Budsjettprosess 2001				
	- beskrivelse A	25,2	24,4	9,5	20,7 (65)
	- beskrivelse B	42,1	43,9	65,5	49,0 (154)
	- beskrivelse C	32,7	31,7	23,8	29,9 (94)
	- kombinasjon B og C	0,0	0,0	1,2	0,3 (1)
23_2	Budsjettprosess 2002				
	- beskrivelse A	20,4	18,7	9,6	16,9 (53)
	- beskrivelse B	43,5	46,3	60,2	49,0 (154)
	- beskrivelse C	36,1	35,0	28,9	33,8 (106)
	- kombinasjon B og C	0,0	0,0	1,2	0,3 (1)
23_3	Budsjettprosess 2003				
	- beskrivelse A	19,3	15,3	6,0	14,2 (45)
	- beskrivelse B	44,0	50,0	57,1	49,8 (158)
	- beskrivelse C	36,7	34,7	35,7	35,6 (113)
	- kombinasjon B og C	0,0	0,0	1,2	0,3 (1)
23_4	Budsjettprosess 2004				
	- beskrivelse A	21,5	16,5	5,0	14,9 (43)
	- beskrivelse B	43,0	45,2	56,3	47,6 (137)
	- beskrivelse C	35,5	38,3	37,5	37,2 (107)
	- kombinasjon B og C	0,0	0,0	1,3	0,3 (1)
24a	Antall administrative enheter som rapporterer direkte til rådmann	7,5	11,9	29,6	15,2 (330)
24b	Type enheter som rapporterer direkte til rådmann				
	Enkeltvirksomheter	39,4	49,2	47,2	45,4 (326)
24b	Mer overordnet enhet hvor flere virksomheter inngår	17,4	13,3	12,4	14,4 (326)
24b	Etat eller lignende	56,9	50,0	49,4	52,1 (326)
24b	Virksomheter innenfor geografiske områder	1,8	4,7	10,1	5,2 (326)
24b	Funksjonsorganiserte enheter	13,8	21,9	33,7	22,4 (326)
24C	Antall faktiske ledernivå mellom rådmann og utøvende enhet				
	-ingen	32,7	44,6	44,9	40,7 (134)
	- ett	45,5	37,7	31,5	38,6 (127)
	- to	10,9	13,1	15,7	13,1 (43)
	- flere	5,5	3,1	6,7	4,9 (16)
	- varierer	5,5	1,5	1,1	2,7 (9)

Spm.nr	Tema	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
24d	Stabs- og støttefunksjoner Integrert i rådmannens stab	75,7	51,5	28,9	53,5 (333)
24d	I egne enheter underlagt rådmannsnivået	28,8	48,5	73,3	48,6 (333)
24d	Fordelt på administrative enheter underlagt rådmannsnivået	6,3	6,1	11,1	7,5 (333)
24e	Rådmannens indre ledergruppe: - uaktuelt, kun rådmannen	3,6	3,0	0,0	2,4 (332)
24e	- kommunaldir / kommunalsjefer/ ass.rådmenn	29,1	43,6	68,5	45,5 (332)
24e	- Ledere for alle/noen stabs- og støttefunksjoner	41,8	39,1	34,8	38,9 (332)
24e	- lederne for de adm. enhetene som rapporterer direkte til rådmann	54,5	49,6	31,5	46,4 (332)
24f	Kommunaldirektører / ass rådmanns ansvarsområde - saker innenfor ett tjenesteområde	12,5	19,4	20,3	18,0 (189)
24f	- saker innenfor flere tjenesteomr	87,5	79,2	81,2	82,0 (189)
24f	- saksfeltet skifter regelmessig	8,3	8,3	17,4	11,6 (189)
25 25a	Adm.sjef har anledning til - å omdisponere innenfor budsjett	60,5	75,2	77,1	70,6 (326)
	-- delegert til overordnet enhet/etat	50,7	44,3	29,7	42,2 (230)
	-- delegert til enkeltvirksomheter	26,1	40,2	54,7	40,0 (230)
25b	- å overskride vedtatte driftsutgifter når dette motsvares av økte inntekter	55,8	71,9	71,3	66,2 (328)
	-- delegert til overordnet enhet/etat	38,1	41,3	32,3	37,8 (217)
	-- delegert til enkeltvirksomhet	22,2	39,1	46,8	36,4 (217)
25c	- å overføre overskudd til neste år	9,6	19,5	36,4	20,5 (331)
	-- delegert til overordnet enhet/etat	63,6	16,0	18,8	25,0 (68)
	-- delegert til enkeltvirksomhet	9,1	24,0	43,8	30,9 (68)
25d	- å dekke underskudd på neste års budsjett	16,5	18,3	37,6	22,8 (320)
	-- delegert til overordnet enhet/etat	27,8	21,7	25,0	24,7 (73)
	-- delegert til enkeltvirksomhet	16,7	26,1	46,9	32,9 (73)

Spm.nr	Tema	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
25e	- ansette alt personale, også toppledere/etatsjefer	30,6	52,0	56,7	46,0 (326)
	-- delegert til overordnet enhet/etat	5,9	15,4	17,6	14,0 (150)
	-- delegert til enkeltvirksomhet	0,0	16,9	17,6	13,3 (150)
25f	- ansette personale under toppledere	80,5	89,0	98,8	88,7 (326)
	-- delegert til overordnet enhet/etat	27,5	32,7	28,2	29,8 (289)
	-- delegert til enkeltvirksomhet	12,1	25,7	42,4	26,3 (289)
25g	- å føre lokale lønnsforhandlinger	62,3	78,0	87,9	75,4 (337)
	-- delegert til overordnet enhet/etat	8,5	3,9	13,8	8,3 (254)
	-- delegert til enkeltvirksomhet	1,4	3,9	5,0	3,5 (254)
25h	- å foreta interne omorganiseringer	71,6	79,2	91,1	79,9 (329)
	-- delegert til overordnet enhet/etat	9,0	14,6	17,1	13,7 (263)
	-- delegert til enkeltvirksomhet	6,4	11,7	26,8	14,8 (263)
26	Administrativ distriktsorganisering	4,4	10,6	44,0	17,6 (336)
27_1	- grunnskole distriktsorganisert	60,0	28,6	25,0	28,8 (59)
27_2	- barnehage distriktsorganisert	60,0	28,6	22,5	27,1 (59)
27_3	- helsetjenester distriktsorganisert	20,0	14,3	22,5	20,3 (59)
27_4	- sosialkontortjenester distriktsorg	0,0	0,0	10,0	6,8 (59)
27_5	- tiltak for rusmiddelmissbrukere distriktsorganisert	0,0	7,1	0,0	1,7 (59)
27_6	- tiltak innenfor barne- og ungdomsvernet distriktsorganisert	0,0	7,1	7,5	6,8 (59)
27_7	- pleie og omsorg i hjemmet distriktsorganisert	60,0	71,4	97,5	88,1 (59)
27_8	- pleie og omsorg i institusjon distriktsorganisert	80,0	57,1	65,0	64,4 (59)
28	Ivaretar kommunen oppgaven i samarbeid med andre kommuner:				
28a	Vannforsyning	6,9	21,6	37,8	20,8 (341)
28b	Avløp	2,6	14,9	34,4	15,9 (339)
28c	Renovasjon – innsamling og transport	81,7	82,4	71,9	79,4 (340)

Spm.nr	Tema	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
28d	Renovasjon - sluttbehandling	87,9	91,0	86,2	88,7 (337)
28e	Veivedlikehold / snørydding	8,8	8,9	5,8	8,1 (335)
28f	Brann	44,0	46,3	58,4	48,7 (341)
28g	Drift av park- og idrettsanlegg	2,6	2,3	2,3	2,4 (332)
28h	Drift av idrettsbygg	2,7	3,8	4,5	3,6 (330)
28i	Kino	5,9	2,9	6,7	4,9 (265)
28j	Kulturhus	0,0	1,9	1,3	1,1 (274)
28k	SFO	0,9	1,5	0,0	0,9 (340)
28l	Barnehager	1,8	2,3	1,2	1,8 (332)
28m	Drift og vedlikehold av kommunale boliger	0,0	0,7	0,0	0,3 (36)
28n	Drift og vedlikehold av kommunens bygningsmasse	0,9	0,0	0,0	0,3 (340)
28o	Hjemmebaserte omsorgstjenester	0,0	0,8	1,1	0,6 (337)
28p	Institusjonsbaserte omsorgstjen.	2,6	1,5	6,9	3,3 (336)
28q	Eldresenter	0,0	0,0	0,0	0,0 (324)
28r	Trygghetsalarm	7,9	16,0	11,6	12,1 (331)
28s	Aktivitetstilbud for funksjonshemmede	12,3	11,5	10,5	11,5 (331)
28t	Boligtilbud for funksjonshemm.	4,4	2,3	5,8	3,9 (331)
28u	Prosjektering	9,8	6,3	2,4	6,5 (325)
28v	Regnskap	6,1	7,6	4,5	6,3 (335)
28w	Lønn	7,8	4,5	5,7	6,0 (335)
28x	IT	44,3	30,8	26,4	34,3 (332)
28y	Arkiv	23,5	25,0	19,3	23,0 (335)
28z	Innkjøp	56,1	65,4	72,1	63,9 (327)
28aa	Utredning	21,5	19,5	24,7	21,6 (315)
28bb	Renhold	0,9	0,8	0,0	0,6 (337)
28cc	Kantinedrift	0,0	1,7	3,5	1,7 (290)
28dd	Vaskeritjenester	8,6	15,0	9,3	11,2 (329)
28ee	Kjøkken	0,0	4,7	4,7	3,0 (328)
29	Partssammensatte utvalg	100	98,5	100	99,4 (344)
30a	Antall partssammensatte utvalg med politisk deltakelse	1,50	1,34	1,24	1,37 (321)
30a1	- antall slik med avgjørelsesmyndighet	1,35	1,27	1,14	1,26 (300)
30b	Antall partssammensatte utvalg uten politisk deltakelse	0,80	0,68	1,37	0,91 (219)
30b1	- antall slike med avgjørelsesmyndighet	0,76	0,61	0,96	0,75 (186)



Spm.nr	Tema	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
31_1	Kommunens behov for kompetanseutvikling blir regelmessig vurdert				
	- nei	16,7	12,8	8,8	13,0 (44)
	- ja, på noen tjenesteområder	60,5	60,2	56,0	59,2 (200)
	- ja, på alle tjenesteområder	22,8	27,1	35,2	27,8 (94)
31_2	Ordninger med kompetanseplanlegging for den enkelte				
	- nei	21,2	14,3	15,2	16,9 (57)
	- ja, på noen tjenesteområder	52,2	54,1	46,7	51,5 (174)
	- ja, på alle tjenesteområder	26,5	31,6	38,0	31,7 (107)
31_3	Lederutviklingsprogram				
	- nei	48,2	28,4	8,8	29,8 (101)
	- ja, på noen tjenesteområder	22,8	27,6	24,2	25,1 (85)
	- ja, på alle tjenesteområder	28,9	44,0	67,0	45,1 (153)
31_4	Lederutvikling i samspill med privat sektor				
	- nei	83,9	79,9	65,2	77,2 (261)
	- ja, på noen tjenesteområder	12,5	14,2	25,0	16,6 (56)
	- ja, på alle tjenesteområder	3,6	6,0	9,8	6,2 (21)
31_5	Egen avtale med høgskole/ universitet ifm kompetanseutv				
	- nei	82,5	75,4	50,0	70,9 (241)
	- ja, på noen tjenesteområder	14,0	19,4	41,3	23,5 (80)
	- ja, på alle tjenesteområder	3,5	5,2	8,7	5,6 (19)
31_6	Spesifiserte forventninger til ledere og/eller ansatte				
	- nei	66,7	48,9	19,6	46,9 (159)
	- ja, på noen tjenesteområder	18,4	16,5	15,2	16,8 (57)
	- ja, på alle tjenesteområder	14,9	34,6	65,2	36,3 (123)
31_7	Systematisk lederevaluering				
	- nei	57,9	47,7	30,4	46,4 (157)
	- ja, på noen tjenesteområder	14,9	13,6	15,2	14,5 (49)
	- ja, på alle tjenesteområder	27,2	38,6	54,3	39,1 (132)
31_8	Mulighet til fleksibel lønnsfastsetting				
	- nei	15,9	6,0	6,7	9,6 (32)
	- ja, på noen tjenesteområder	31,0	28,6	19,1	26,9 (90)
	- ja, på alle tjenesteområder	53,1	65,4	74,2	63,6 (213)
31_9	Eksempler på at ledere er ansatt på kontrakter med resultatkrav				
	- nei	92,0	81,7	66,3	81,1 (270)
	- ja, på noen tjenesteområder	6,2	9,2	18,0	10,5 (35)
	- ja, på alle tjenesteområder	1,8	9,2	15,7	8,4 (28)
31_10	Innslag av prestasjonslønn knyttet til individuelle prestasjoner				
	- nei	80,5	62,5	42,9	63,4 (213)
	- ja, på noen tjenesteområder	11,5	24,2	36,3	23,2 (78)
	- ja, på alle tjenesteområder	8,0	12,9	20,9	13,4 (45)

Spm.nr	Tema	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
31_11	Innslag av prestasjonslønn i form av bonus knyttet til enheters prestasjoner - nei	96,5	87,9	81,3	89,0 (300)
	- ja, på noen tjenesteområder	3,5	8,3	13,2	8,0 (27)
	- ja, på alle tjenesteområder	0,0	3,8	5,5	3,0 (10)
31_12	Kriterier for å måle prestasjoner - nei	69,3	67,7	37,0	59,8 (201)
	- ja, på noen tjenesteområder	20,2	14,6	30,4	20,8 (70)
	- ja, på alle tjenesteområder	10,5	17,7	32,6	19,3 (65)
31_13	Administrasjonssjef eller andre toppledere er ansatt på åremål - nei	80,9	79,7	68,1	77,0 (261)
	- ja, på noen tjenesteområder	14,8	13,5	22,0	16,2 (55)
	- ja, på alle tjenesteområder	4,3	6,8	9,9	6,8 (23)
31_14	Regelmessige arbeidsmiljøundersøkelser - nei	26,5	21,8	19,6	22,8 (77)
	- ja, på noen tjenesteområder	46,0	38,3	22,8	36,7 (124)
	- ja, på alle tjenesteområder	27,4	39,8	57,6	40,5 (137)
31_15	Regelmessig medarbeidersamtaler - nei	7,8	3,0	0,0	3,8 (13)
	- ja, på noen tjenesteområder	46,1	38,3	22,8	36,8 (125)
	- ja, på alle tjenesteområder	56,1	58,6	77,2	59,4 (202)
31_16	Har handlingsplan for likestilling - nei	81,4	75,9	44,0	69,1 (233)
	- ja, på noen tjenesteområder	8,8	7,5	12,1	9,2 (31)
	- ja, på alle tjenesteområder	9,7	16,5	44,0	21,7 (73)
31_17	Eget mentorprogram for kvinner - nei	100	98,5	96,7	98,5 (333)
	- ja, på noen tjenesteområder	0,0	1,5	3,3	1,5 (5)
	- ja, på alle tjenesteområder	0,0	0,0	0,0	0,0 (0)
31_18	Kanaler for ansattes medvirkning ut over de avtalefestede - nei	44,2	34,4	16,3	32,7 (110)
	- ja, på noen tjenesteområder	32,7	39,7	27,2	33,9 (114)
	- ja, på alle tjenesteområder	23,0	26,0	56,5	33,3 (112)
32a	Tjenestebeskrivelser / serviceerklæringer	31,3	46,7	83,3	51,3 (337)
32b	Brukergarantier	5,4	6,1	21,3	9,9 (333)

Spm.nr	Tema	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
33	Har driftsstyre med representasjon fra brukere / foreldre / pårørende	18,8	16,8	27,7	20,2 (326)
33a	Driftsstyre skoler:	25,0	11,1	43,8	26,0 (13)
	- med beslutningsmyndighet				
	- uten beslutningsmyndighet	75,0	88,9	56,3	74,0 (37)
	Driftsstyrer skoler, beslutningsmyndighet				
	- budsjettsaker	6,3	11,1	25,0	14,0 (50)
	- personalsaker	0,0	5,6	12,5	6,0 (50)
	- spørsmål om tjenestekvalitet	6,3	11,1	37,5	18,0 (50)
	- saker om prioritering av tjenester	18,8	11,1	43,8	24,0 (50)
33b	Driftsstyre barnehage:				
	- med beslutningsmyndighet	20,0	0,0	36,4	16,7 (7)
	- uten beslutningsmyndighet	80,0	100,0	63,6	83,3 (35)
	Driftsstyre barnehage, beslutningsmyndighet				
	- budsjettsaker	0,0	0,0	9,1	2,4 (42)
	- personalsaker	0,0	0,0	0,0	0,0 (42)
	- spørsmål om tjenestekvalitet	0,0	0,0	27,3	7,1 (42)
	- saker om prioritering av tjenester	20,0	0,0	36,4	16,7 (42)
33c	Driftsstyre bo- og behandlingssent				
	- med beslutningsmyndighet	30,0	9,1	16,7	18,2 (6)
	- uten beslutningsmyndighet	70,0	90,9	83,3	81,8 (27)
	Driftsstyre bo og behandlingssent				
	beslutningsmyndighet				
	- budsjettsaker	10,0	0,0	0,0	3,0 (33)
	- personalsaker	0,0	0,0	0,0	0,0 (33)
	- spørsmål om tjenestekvalitet	20,0	9,1	16,7	15,2 (33)
	- saker om prioritering av tjenester	10,0	0,0	16,7	9,1 (33)
34_1	Informasjonsmedarbeider	17,5	27,6	63,3	33,7 (338)
34_2	Informasjonsavis	67,5	42,5	33,0	48,7 (339)
34_3	Informasjonsspalte el. i lokal dagspresse	12,8	19,5	39,3	22,2 (339)
34_4	Nærradio-/Lokal-TV-sendinger fra kommunestyremøter	19,7	31,9	33,0	28,0 (343)
34_5	Åpne informasjonsmøter som avholdes jevnlig	42,7	35,9	37,1	38,6 (337)
34_6	Ordførerbenk, ”politikerdag” el.	12,2	17,4	29,2	18,8 (336)
34_7	Innbyggernes spørretime / ”åpen post” i kommunestyre, utvalg, el.	28,7	32,8	46,0	34,8 (336)

Spm.nr	Tema	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
34_8	Internett – gir info om og tilgang til sakskart og referater fra politiske møter	82,9	72,4	87,9	80,1 (342)
34_9	Internett – gir tilgang til elektronisk postjournaler	53,0	57,6	74,7	60,7 (338)
34_10	Internett – gir tilgang til elektronisk arkiv	10,4	18,3	20,0	16,1 (336)
34_11	Internett – e-postforbindelse til administrasjonen	91,5	91,8	95,6	92,7 (341)
34_12	Internett – e-postforbindelse til politikere	53,4	47,0	68,1	54,9 (339)
34_13	Det er utplassert maskinvare/ informasjonskiosker som gir innbyggerne tilgang på internett	80,0	75,8	80,2	78,4 (338)
34_14	Har iverksatt opplæringstiltak for (grupper av) innbyggere i bruk av IKT	20,0	21,6	31,9	23,8 (340)
35_1	Folkemøter el. i forb med kommuneplanens arealdel	42,2	51,5	48,9	47,7 (327)
35_1a	Dersom ja, antall møter el.	2,0	3,0	3,4	2,8 (126)
35_2	Folkemøter el. i forb med kommuneplanens generelle del	22,9	31,5	29,9	28,2 (323)
35_2a	Dersom ja, antall møter el.	2,1	2,8	3,8	2,9 (75)
35_3	Folkemøter el. i forb med andre type saker	46,7	47,6	49,4	47,8 (320)
35_3a	Dersom ja, antall møter el.	2,1	2,1	4,6	3,1 (114)
35_4	Befolkningsundersøkelser	6,3	4,7	10,3	6,7 (327)
35_4a	Dersom ja, antall undersøkelser	1,1	1,0	1,0	1,1 (18)
35_5	Brukerundersøkelser	32,5	46,6	71,6	48,3 (333)
35_5a	Dersom ja, antall undersøkelser	2,4	2,3	2,9	2,5 (123)
35_6	Brukermøter	16,7	18,6	40,0	23,6 (322)
35_6a	Dersom ja, antall møter	2,1	2,6	5,3	3,5 (46)
35_7	Idedugnad	29,9	31,7	46,5	35,1 (319)
35_7a	Dersom ja, antall idedugnader	1,7	2,3	2,6	2,2 (77)
35_8	Jevnlige møter med representanter for næringslivet	51,4	52,7	76,4	58,8 (323)
35_8a	Dersom ja, antall møter	4,6	5,2	5,1	5,0 (131)
35_9	Jevnlige møter med representanter for andre lokale grupper	31,8	29,7	62,5	38,7 (315)
35_9a	Dersom ja, antall møter	3,9	4,3	5,3	4,5 (74)
35_10	Ekspertpanel knyttet spesielle saker	1,8	3,1	7,0	3,7 (324=)
35_11	”Forslagskasse” for innbyggerinitiativ	11,9	10,2	19,5	13,3 (324)
35_12	Internett – elektronisk høring	8,0	7,6	18,2	10,5 (332)

Spm.nr	Tema	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
35_13	Internett – mulighet for uformelle klager / ris og ros	40,0	35,9	53,9	42,1 (330)
35_14	Internett – åpen debattside	13,8	13,0	23,9	16,2 (328)
35_15	Generelle tiltak for å styrke den lokalpolitiske deltakelsen	10,5	13,2	31,0	17,1 (321)
35_16	Tiltak for å styrke enkeltgruppers lokalpolitiske deltakelse	12,0	14,2	26,4	16,8 (322)
36_1	Barn og unges kommunestyre	13,6	24,8	52,2	28,7 (327)
36_2	Barne- og/eller ungdomsråd	66,1	60,6	54,5	60,8 (332)
36_3	Råd for funksjonshemmede	36,9	62,8	81,5	59,3 (332)
36_4	Kontaktutvalg med frivillige org	46,4	72,7	89,4	68,0 (316)
36_5	Kontaktutvalg for innvandrere	4,7	6,1	25,6	109 (304)
36_6	Kontaktforum for næringslivet	54,7	66,9	77,0	65,6 (317)
36_7	Faste kanaler for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen	12,0	2,5	12,5	8,5 (318)
36_8	Faste bruker- / borgerpanel	5,6	2,5	7,8	5,0 (318)
37	Rådgivende folkeavstemninger	7,0	9,8	7,7	8,3 (338)
38	Benytter eller vurderer kommunen konkurranseeksponering				
	- nei, ikke benyttet eller vurdert	46,0	33,1	15,6	32,7 (109)
	- nei, men vurderes	4,4	7,7	7,8	6,6 (22)
	- ja	49,6	59,2	76,7	60,7 (202)

Spm.nr	Tema	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle kommuner
39	Antall tiltak (av oppgitte typer / tjenester)	1,75	2,99	7,4	3,8 (347)
39a	Antall konkurranseutsettingstiltak	0,89	1,23	2,03	1,33 (347)
39b	Antall interne kontrakter	0,10	0,22	1,16	0,43 (347)
39c	Antall sammenlignbare data	0,69	1,21	3,32	1,60 (347)
39d	Antall målestokkonkurranse	0,00	0,13	0,17	0,10 (347)
39e	Antall friere brukervalg	0,02	0,08	0,44	0,16 (347)
39f	Antall offentlig – privat samarbeid	0,04	0,08	0,18	0,10 (347)
39g	Antall utfordringsrett	0,00	0,01	0,00	0,01 (347)
39h	Antall innsatsfinansieringstiltak	0,00	0,01	0,11	0,04 (347)
	Antall konkurranseeksponeringstiltak				
39_1	- revisjon	0,04	0,04	0,04	0,04 (347)
39_2	- administrative tjenester	0,13	0,18	0,49	0,25 (347)
39_3	- grunnskole	0,10	0,16	0,60	0,26 (347)
39_4	- barnehager	0,10	0,17	0,61	0,26 (347)
39_5	- aktivitetstilbud for barn og unge	0,02	0,07	0,17	0,08 (347)
39_6	- institusjonsbasert pleie	0,12	0,18	0,71	0,30 (347)
39_7	- pleie og bistand i hjemmet	0,11	0,18	0,72	0,30 (347)
39_8	- boligbygging og utleie	0,10	0,20	0,51	0,25 (347)
39_9	- veger	0,40	0,46	0,74	0,52 (347)
39_10	- vannforsyning	0,06	0,17	0,44	0,20 (347)
39_11	- renovasjon	0,24	0,42	0,74	0,44 (347)
39_12	- bibliotek	0,02	0,06	0,22	0,09 (347)
39_13	- kino og kulturhus	0,04	0,10	0,19	0,11 (347)
39_14	- bygninger	0,14	0,29	0,65	0,33 (347)
39_15	- anlegg	0,14	0,31	0,58	0,32 (347)

## Vedlegg 3 Spørreskjema til kommunene

**Norsk institutt for by- og regionforskning**  
 Postboks 44 Blindern, 0313 Oslo  
 Tlf. 22 95 88 00  
 Kontaktperson: Sissel Hovik  
 Prosjektnr.: O-1915



Kommunennummer

### UNDERSØKELSE OM KOMMUNAL ORGANISERING

Fristen for innsending av utfylt skjema er **fredag 23. januar 2004**. Kommunen kan velge om en ønsker å fylle ut denne papirversjonen eller besvare spørsmålene direkte på Internett. Dersom papirversjonen benyttes, vennligst send skjemaet til Norsk institutt for by- og regionforskning i vedlagte svarkonvolutt. For utfylling på Internett, se veiledningen i informasjonsbrevet. Har du spørsmål, ta gjerne kontakt med Sissel Hovik, tlf. 22 95 89 39 eller e-post [sissel.hovik@nibr.no](mailto:sissel.hovik@nibr.no).

Vi ber om å få oppgitt hvem som har hatt hovedansvar for å få fylt ut skjemaet; i tilfelle vi har spørsmål og ønsker kontakt med kommunen:

Navn: \_\_\_\_\_ Stilling: \_\_\_\_\_

Telefon: \_\_\_\_\_ Evt. e-mail adresse: \_\_\_\_\_

#### Del I Politisk organisering

1. Hvilket prinsipp er kommunens politiske styringsmodell basert på?

- Formannskapsprinsippet  
 Det parlamentariske prinsipp → *legg merke til at spørsmål 5 – 10 og 23 – 24 i så fall ikke skal besvares*

2. Hvor mange medlemmer er det i formannskapet/by- eller kommunerådet, hvor mange av disse er kvinner og hvilken valgordning ble benyttet ved konstitueringen av formannskapet?

Antall formannskapsmedlemmer/by- eller kommunerådsmedlemmer: |\_|\_|

Antall

kvinner: |\_|\_|

Valgordning benyttet ved konstitueringen av formannskapet:  Forholdstallvalg  Flertallsvalg

3. Hvor mange møter hadde kommunestyret og formannskapet/by- eller kommunerådet i 2003, 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/by- eller kommunerådet**

Antall møter: |\_|\_|\_|

Antall saker behandlet: |\_|\_|\_|\_|

4. 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

**Spørsmål 5 – 10 skal ikke besvares av kommuner med parlamentarisk modell:**

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)

6. 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 2004? *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

7. Har det i løpet av forrige kommunestyreperiode (1999 – 2003) og/eller ved overgangen til inneværende kommunestyreperiode skjedd vesentlige endringer i formannskapets oppgaver og funksjon, f.eks. ved at en vesentlig del av oppgavene er overført fra formannskapet til andre politiske organer eller ved at mange og vesentlige oppgaver er tilført formannskapet?

- Nei, det har ikke skjedd vesentlige endringer i formannskapets oppgaver og funksjon → *Gå til spørsmål 8*
- Ja, det har skjedd vesentlige endringer i formannskapets oppgaver og funksjon

Når skjedde den siste endringen? *Vennligst oppgi årstall:* |\_|\_|\_|\_|\_|



Innebar denne endringen at formannskapet ble fratatt eller tillagt oppgaver? *Sett kryss ved alle de alternativene som passer.*

- Mange og vesentlige oppgaver ble overført *fra* formannskapet til kommunestyret  
 Mange og vesentlige oppgaver ble overført *fra* formannskapet til andre politiske organ (enn kommunestyret)  
 Mange og vesentlige oppgaver ble overført *til* formannskapet fra kommunestyret  
 Mange og vesentlige oppgaver ble overført *til* formannskapet fra andre politiske organ (enn kommunestyret)

8. Har kommunen faste politiske utvalg, styrer eller komiteer i tillegg til kommunestyre og formannskap?

- Nei, har kun kommunestyre og formannskap → *Gå til spørsmål 13*  
 Nei, har ingen faste politiske utvalg/styrer/komiteer, men oppretter slike etter behov (ad-hoc) → *Gå til spørsmål 13*  
 Ja, har faste politiske utvalg/styrer/komiteer

9. Har de faste politiske utvalgene/styrene/komiteene i hovedsak ansvar for en bestemt type saker (for eksempel helse- og sosialspørsmål, skolespørsmål, utviklingsspørsmål), eller er oppgavefordelingen ordnet slik at ansvaret veksler mellom utvalgene/styrene/komiteene? *Sett ett kryss.*

- Utvalgene/styrene/komiteene har fast ansvar for "sine" saker  
 Ansvaret for de ulike sakene veksler mellom utvalgene/styrene/komiteene

10. Hva slags status har de faste politiske utvalgene/styrene/komiteene? *Sett ett kryss.*

- "Rene" kommunestyrekomiteer helt uten beslutningsmyndighet og uten kompetanse til å sende saker tilbake til administrasjonen, dvs. kommunestyret er inndelt i komiteer som kun forbereder saker og innstiller til det øverste organ (kommuneloven § 39)  
 Utvalg, styrer eller komiteer med mer eller mindre beslutningsmyndighet (kommuneloven § 10)

11. Vi ønsker en oversikt over de faste politiske utvalgene/styrene/komiteene som finnes i kommunen, samt enkelte opplysninger om disse.

Utvalgets/styrets/komiteens navn:	Antall medlemmer, derav kvinner i utvalget/styret/komiteen:	Antall kommunestyre- og evt. formannskapsmedlemmer i utvalget/ styret/komiteen:	Har utvalget/styret/komiteen avgjørelsesmyndighet?	Utvalget/styret/komiteen innstiller til:
<i>Skriv tydelig!</i>				
	Medlemmer:  _ _	K.styre medlemmer:  _ _	<input type="checkbox"/> Nei	<input type="checkbox"/> Adm.sjef/rådm.
	Kvinner:  _ _	F.skap. medlemmer:  _ _	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Formannskapet
				<input type="checkbox"/> Kommunestyret
	Medlemmer:  _ _	K.styre medlemmer:  _ _	<input type="checkbox"/> Nei	<input type="checkbox"/> Adm.sjef/rådm.
	Kvinner:  _ _	F.skap. medlemmer:  _ _	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Formannskapet
				<input type="checkbox"/> Kommunestyret
	Medlemmer:  _ _	K.styre medlemmer:  _ _	<input type="checkbox"/> Nei	<input type="checkbox"/> Adm.sjef/rådm.
	Kvinner:  _ _	F.skap. medlemmer:  _ _	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Formannskapet
				<input type="checkbox"/> Kommunestyret

Utvalgets/styrets/komiteens navn:	Antall medlemmer, derav kvinner i utvalget/styret/komiteen:	Antall kommunestyre- og evt. formannskapsmedlemmer i utvalget/ styret/komiteen:	Har utvalget/styret/komiteen avgjørelsesmyndighet?	Utvalget/styret/komiteen innstiller til:
<i>Skriv tydelig!</i>				
	Medlemmer:  _ _	K.styre medlemmer:  _ _	<input type="checkbox"/> Nei	<input type="checkbox"/> Adm.sjef/rådm.
	Kvinner:  _ _	F.skap. medlemmer:  _ _	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Formannskapet
				<input type="checkbox"/> Kommunestyret
	Medlemmer:  _ _	K.styre medlemmer:  _ _	<input type="checkbox"/> Nei	<input type="checkbox"/> Adm.sjef/rådm.
	Kvinner:  _ _	F.skap. medlemmer:  _ _	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Formannskapet
				<input type="checkbox"/> Kommunestyret
	Medlemmer:  _ _	K.styre medlemmer:  _ _	<input type="checkbox"/> Nei	<input type="checkbox"/> Adm.sjef/rådm.
	Kvinner:  _ _	F.skap. medlemmer:  _ _	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Formannskapet
				<input type="checkbox"/> Kommunestyret
	Medlemmer:  _ _	K.styre medlemmer:  _ _	<input type="checkbox"/> Nei	<input type="checkbox"/> Adm.sjef/rådm.
	Kvinner:  _ _	F.skap. medlemmer:  _ _	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Formannskapet
				<input type="checkbox"/> Kommunestyret

12. For hver av sakstypene listet opp nedenfor ber vi deg angi om sakstypen ivaretas av et eget utvalg, eller om sakstypen ivaretas sammen med andre typer av saker? *Sett ett kryss for hver sakstype.*

	Behandles ikke politisk	Eget utvalg	Ivaretas sammen med andre saker	Vennligst oppgi i hvilket politisk organ:
Kultur .....		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Skole .....		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Næring .....		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Miljø .....		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Plansaker etter plan- og bygningsloven .....		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Landbruk .....		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Klientsaker etter kommunehelsetjenesteloven	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Klientsaker etter sosialtjenesteloven ...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____
Klientsaker etter barnevernsloven .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_____

13. Hvilke av gruppene nedenfor er medlemmer av kontrollutvalget i 2004? *Sett kryss ved alle aktuelle grupper.*

- Kommunestyrerepresentanter fra nåværende kommunestyre  
 Tidligere kommunestyrerepresentanter  
 Andre politikere  
 Representanter fra organisasjoner  
 Representanter fra næringslivet  
 Andre: \_\_\_\_\_

14. Hvor mange møter, hvor mange saker og hvilke typer saker behandlet kontrollutvalget i 2003? Vi ber også om at det angis hvilke typer saker som eventuelt ble prioritert i 2003.

A: Antall møter: |\_|\_| Antall saker behandlet totalt: |\_|\_|\_|

B: Vi ber videre om at det anslås hvor mange av sakene som omfattet følgende oppgaver:

Antall saker:

1: Regnskapskontroll (dvs. kontroll av årsregnskap, skatteregnskap) |\_|\_|\_|

2: Intern administrativ kontroll (dvs. budsjettkontroll, ettersyn, kontroll av edb-sikkerhet) |\_|\_|\_|

3: Forvaltningsrevisjon (dvs. forholdet mellom ressursbruk, resultater og måloppnåelse) |\_|\_|\_|

4: Annet: \_\_\_\_\_ |\_|\_|\_|

C: Ble noen av de oppgavene som er nevnt  Nei  
i B planmessig prioritert i 2003?  Ja. Hvis ja, vennligst oppgi hvilke(n) |\_|\_|

15. 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/ evt. by-/kommunerådet  
 Et eget utvalg/egen komite eller nemnd  
 Flere særskilte utvalg/komiteer eller nemnder

16. Tilleggsspørsmål angående klagebehandlingen i kommunen: *Sett ett kryss pr. linje.*

Har kommunen særlige regler for klagehåndtering ut over forvaltningslovens minstestandard (for eksempel avgrenset svartid/saksbehandlingstid)?  Nei  Ja

Gjennomfører kommunen systematiske evalueringer av klagenes innhold og klagebehandlingen?  Nei  Ja

17. Finnes noen av de følgende typer lokale utvalg i kommunen? *Sett kryss ved alle de alternativene som passer.*

- Kommunedelsutvalg/bydelsutvalg 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 spørsmål 20*

18. Hvordan rekrutteres medlemmene til de lokale utvalgene som er opprettet av kommunestyret (altså de to første typene i spørsmål 17). *Sett kryss ved alle de alternativene som passer.*

- Oppnevning i kommunestyret → Dersom ja, ble utvalgene oppnevnt på partipolitisk grunnlag?  Nei  Ja
- Direkte valg som avholdes i forbindelse med kommunevalget
- Direkte valg på lokalt folkemøte
- Frivillige lag og foreninger utpeker medlemmene
- Annen måte, evt. hvilken? \_\_\_\_\_

19. På hvilken måte er de lokale utvalgene som er opprettet av kommunestyret (altså de to første typene i spørsmål 17) 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, veilys, 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"/>

20. Har kommunen i 2000 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; og oppgi evt. årstall.*

	Ingen endring iverksatt eller planlagt	Endring iverksatt i 2000–2003	Når ble endringen iverksatt? (Årstall)	Endring planlagt senere i denne perioden (2004–2007)
Innføring av parlamentarisme .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2 0 0  __	<input type="checkbox"/>
Endring i utvalgs-/komitéstruktur .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2 0 0  __	<input type="checkbox"/>
Etablering av kommunedels-/bydelsutvalg .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2 0 0  __	<input type="checkbox"/>
Endring i overordnet administrativ organisering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2 0 0  __	<input type="checkbox"/>

21. Har kommunen innført noen av de tiltakene som er listet opp nedenfor? *Sett kun ett kryss pr. linje.*

	Nei	Ja, på <b>noen</b> tjeneste- områder	Ja, på <b>alle</b> 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”/”fullstendig balanseregnskap”, 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"/>
Rapporteres det <i>underveis i året</i> 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 i form av kontrakter, kravspesifikasjoner el.? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har kommunen etablert et klart organisatorisk skille mellom bestiller og utfører, hvor bestillerfunksjonen er organisatorisk atskilt fra kommunens utførelsenheter/tjenesteleverandører .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har kommunen gjennomført strategisk planlegging for å belyse sterke og svake sider ved kommunens virksomhet (for eksempel SWOT-analyse)? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har kommunen eget <u>intranett</u> , der tilgangen er begrenset til kommunalt ansatte/politikere? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gjøres sakspapirer til kommunestyremøter elektronisk tilgjengelig for kommunestyrerepresentantene via <u>intranett</u> eller e-post? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har kommunen etablert servicetorg/ordning med saksbehandling over disk? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har kommunen gjort søknadsskjemaer elektronisk tilgjengelige på Internett? .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tilbyr kommunen elektronisk saksbehandling/tjenester på Internett (f.eks. når det gjelder byggesaksbehandling, barnehageplass)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har kommunen etablert E-dialog eller lignende ordning hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med saksbehandlere og/eller kommunepolitikere på Internett?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

22. Vi ber om at du for hver type verv i oversikten under angir om den/de folkevalgte evt. har gjort krav på permisjon i fire år fra sin stilling hos arbeidsgiver (med hjemmel i kommuneloven §40) og hvor stor stillingsandel de har som folkevalgte i kommunen. *Sett kun ett kryss pr. linje.*

	Nei, har ingen stillingsandel	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"/>
Byråd/kommunalråd .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ordinære formannskapsmedlemmer .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ordinære kommunestyremedlemmer .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ledere av politiske utvalg/styrer/komiteer .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Medlemmer av politiske utvalg/styrer/ komiteer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ledere av kommunedels-/bydelsutvalg .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Medlemmer av kommunedels-/bydelsutvalg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Opposisjonsledere .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gruppeledere .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Spørsmål 23 skal ikke besvares av kommuner med parlamentarisk modell:**

23. 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/rådmannen 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/rådmannen 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/ rådmann underveis), og formannskapet fremmer sin innstilling overfor de faste utvalgene og kommunestyret.

**Hvilken av disse beskrivelsene er mest dekkende for hvordan budsjettprosedyren ble/planlegges gjennomført i din kommune i perioden 2001 – 2004? Sett kun ett kryss for hvert av årene.**

... i 2001 (for budsjettet 2002):	<input type="checkbox"/> A	<input type="checkbox"/> B	<input type="checkbox"/> C
... i 2002 (for budsjettet 2003):	<input type="checkbox"/> A	<input type="checkbox"/> B	<input type="checkbox"/> C
... i 2003 (for budsjettet 2004):	<input type="checkbox"/> A	<input type="checkbox"/> B	<input type="checkbox"/> C
... i 2004 (for budsjettet 2005):	<input type="checkbox"/> A	<input type="checkbox"/> B	<input type="checkbox"/> C

## Del II Administrativ organisering

### Spørsmål 24 skal ikke besvares av kommuner med parlamentarisk modell:

24. Hva karakteriserer kommunens administrative struktur per i dag?

**A:** Hvor mange administrative enheter rapporterer direkte til administrasjonssjefs-/rådmannsnivået?

Vennligst oppgi antallet administrative enheter:

**B:** Hvilke(n) type(r) enheter er det som rapporterer direkte til administrasjonssjefs-/rådmannsnivået? *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. noen 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-/rådmannsnivået og lederne for de utøvende tjenestene?

- Ingen    Ett    To    Flere

**D:** Hvordan er kommunens stabs- og støttefunksjoner (f.eks. personal, økonomi, IKT, planlegging) organisert? *Sett kryss ved alle de som er aktuelle.*

- Inngår i/er integrert i administrasjonssjefens/rådmannens stab
- I egne administrative enheter underlagt administrasjonssjefs-/rådmannsnivået
- Splittet opp/fordelt på de administrative enheter som er underlagt administrasjonssjefs-/rådmannsnivået

**E:** Hvem inngår i administrasjonssjefens/rådmannens "indre" ledergruppe? *Sett kryss ved alle de som er aktuelle.*

- Uaktuelt, administrasjonssjefen/rådmannen tar selv nødvendige avgjørelser
- Kommunaldirektører/kommunalsjefer/ass. rådmenn
- Lederne for (alle eller noen) stabs- og støttefunksjoner (f.eks. personal, økonomi, IKT, planlegging)
- Lederne for de administrative enhetene som rapporterer direkte til administrasjonssjefs-/rådmannsnivået

**F:** Dersom kommunen har kommunaldirektører/kommunalsjefer/ass. rådmenn, har disse: *Sett kryss ved alle de som er aktuelle.*

- Ansvar for saker og spørsmål innenfor ett tjenesteområde (f.eks. skole)
- Ansvar for saker innenfor flere tjenesteområder
- Saksfelt kommunaldirektørene/kommunalsjefene/ass. rådmenn er ansvarlig for, skifter regelmessig

25. Hvor fritt kan administrasjonssjefen/rådmannen, 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 siste kolonne: om delegasjon til enkeltvirksomheter/institusjoner/bedrifter.*

	Nei, adm.sjef har ikke slik full- makt	Ja, adm.sjef har slik fullmakt	Dersom ja, adm.sjef <u>har</u> slik fullmakt, vennligst angi om anledning/plikt også er videre delegert til:	Enkeltvirksom- heter/institu- sjoner/bedrifter
			Overordnet enhet/etat	
Anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anledning til å overskride vedtatte driftsutgifter når dette motsvares av økte inntekter ("merinntektsfullmakt").	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
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"/>
Plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anledning til å ansette alt personale, også toppledere/ etatsjefer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anledning til å ansette personale på nivået under toppledere/ etatsjefer .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anledning til å føre lokale lønnsforhandlinger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anledning til å foreta interne omorganiseringer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

26. 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 28*       Ja



27. Vennligst kryss av ved de områdene hvor en eller flere tjenester er lagt ut i distrikter i kommunen:

- |                                                                                    |                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Grunnskole                                                | <input type="checkbox"/> Tiltak innenfor barne- og ungdomsvernet                     |
| <input type="checkbox"/> Barnehage                                                 | <input type="checkbox"/> Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede i hjemmet     |
| <input type="checkbox"/> Helsetjenester                                            | <input type="checkbox"/> Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede i institusjon |
| <input type="checkbox"/> Sosialkontortjenester (økonomisk stønad, veiledning etc.) | <input type="checkbox"/> Annet, oppgi hva: _____                                     |
| <input type="checkbox"/> Tiltak for rusmiddelmissbrukere                           | <input type="checkbox"/> Annet, oppgi hva: _____                                     |

28. I dette spørsmålet søker vi å kartlegge ulike måter kommunen ivaretar sine oppgaver på i dag. Vi spør først om kommunen ivaretar oppgavene sammen med andre kommuner eller ikke. Videre kan en og samme oppgave kan være ulikt organisert. Derfor ber vi om å få oppgitt omtrent hvor store andeler av oppgavene som ivaretas på de 8 forskjellige måtene som er listet opp i oversikten. *Obs! Prosentandelen i hver linje skal summere seg opp til 100%.*

	Ivaretar kommunen oppgaven i samarbeid med andre kommuner?		Innenfor kommunens egen driftsorganisasjon	Gjennom kommunalt foretak (kommune-loven kapittel 11)	Gjennom interkommunalt samarbeid uten organisatorisk overbygning	Gjennom interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27	Gjennom interkommunalt samarbeid etter lov om interkommunale selskap	Gjennom aksjeselskap	Gjennom kjøp fra private	Gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser
	Ja	Nei								
Vannforsyning .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
Avløp (ledningsnett, renseanlegg etc)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
Renovasjon – innsamling og transport	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
Renovasjon – sluttbehandling .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
Veivedlikehold/snørydding .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
Brann .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
Drift av park- og idrettsanlegg (ute) ..	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
Drift av idrettsbygg (idrettshall, svømmehall etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
Kino .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
Kulturhus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
SFO .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%

	Ivaretar kommunen oppgaven i samarbeid med andre kommuner?		Innenfor kommunens egen driftsorganisasjon	Gjennom kommunalt foretak (kommune-loven kapittel 11)	Gjennom interkommunalt samarbeid uten organisatorisk overbygning	Gjennom interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27	Gjennom interkommunalt samarbeid etter lov om interkommunale selskap	Gjennom aksjeselskap	Gjennom kjøp fra private	Gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser
	Ja	Nei								
Barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
Drift og vedlikehold av kommunale boliger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
Drift og vedlikehold av kommunens bygningsmasse (skolebygg, administrasjonsbygg m.v.) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
Hjemmebaserte omsorgstjenester .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
Institusjonsbaserte omsorgstjenester ..	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
Eldresenter .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
Trygghetsalarm .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
Aktivitetstilbud for funksjonshemmede .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
Boligtilbud for funksjonshemmede	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
<i>Støttefunksjoner:</i>										
Prosjektering (f.eks. av kommunaltekniske anlegg og bygg) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%
Regnskap .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	%	%	%	%	%	%	%	%

	Ivaretar kommunen oppgaven i samarbeid med andre kommuner?		Innenfor kommunens egen driftsorganisasjon	Gjennom kommunalt foretak (kommune-loven kapittel 11)	Gjennom interkommunalt samarbeid uten organisatorisk overbygning	Gjennom interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27	Gjennom interkommunalt samarbeid etter lov om interkommunale selskap	Gjennom aksjeselskap	Gjennom kjøp fra private	Gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser
	Ja	Nei								
Lønn .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %
IT .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %
Arkiv .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %
Innkjøp .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %
Utredning (planer og andre større saker) .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %
Renhold .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %
Kantinedrift .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %
Vaskeritjeneste.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %
Kjøkken .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %
Annet, oppgi evt. hva:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %	_ _ _ %

29. Har kommunen partssammensatte utvalg (for eksempel administrasjonsutvalg) i dag? Med partssammensatte utvalg forstår vi utvalg hvor kommunen som arbeidsgiver og de ansatte deltar, og hvor arbeidsgiver-arbeidstakerspørsmål behandles.

Nei → *Gå til spørsmål 31*       Ja

30. 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 avgjørelsesmyndighet?
<b>Partssammensatte utvalg <u>med</u> politisk deltakelse</b>	_ _	/ _ /
<b>Partssammensatte utvalg <u>uten</u> politisk deltakelse</b>	/ _ /	/ _ /

31. Nedenfor har vi listet opp noen tiltak som kan relateres til personalforvaltning/utvikling av de menneskelige ressurser i en organisasjon. Har kommunen gjennomført noen av følgende tiltak? *Sett kun ett kryss pr. linje*

	Nei	Ja, på <u>noen</u> tjenesteområder	Ja, på <u>alle</u> tjenesteområder
<b>Kommunens behov for kompetanseutvikling blir regelmessig vurdert og planlagt i forhold til framtidige rekrutterings- og utdanningsplaner</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Kommunen har ordninger knyttet til kompetanseplanlegging for den enkelte (f.eks. med "bindingstid" ved etterutdanning etc.)</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Kommunen har lederutviklingsprogram (tiltak)</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Kommunen driver lederutvikling/kompetanseutvikling i samspill med privat sektor, for eksempel gjennom kontaktforum, lederutviklingsprogram, hospitantordning</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Kommunen har egen avtale med regional høyskole og/eller universitet om bidrag i kommunens kompetanseutvikling</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Kommunen spesifiser forventninger til ledere og/eller ansatte i form av lederavtaler, resultatavtaler, kontrakter el.</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Kommunen gjennomfører systematisk lederevaluering (minst 1 gang pr. år)</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Kommunen har mulighet til fleksibel lønnsfastsetting</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Nei	Ja, på <u>noen</u> tjenesteområder	Ja, på <u>alle</u> tjenesteområder
Det finnes eksempler på at ledere er ansatt på kontrakt med resultatkrav	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det finnes innslag av prestasjonslønn, hvor lønssystemet er knyttet til <i>individuelle</i> prestasjoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det finnes innslag av prestasjonslønn i form av bonus el., som er knyttet til <i>avdelingers/fagenheters</i> 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/rådmann eller andre toppledere er ansatt på åremålskontrakt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunen gjennomfører regelmessig arbeidsmiljøundersøkelser blant de ansatte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunen gjennomfører medarbeidersamtaler regelmessig	<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 et eget mentorprogram for kvinner	<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 noen av de følgende formene for informasjons- og servicetiltak:

A. Tjenestebeskrivelser/serviceerklæringer: Tjenesters omfang, ytelse og pris er beskrevet

Ja, er innført. Hvis ja; oppgi på hvilke områder:

\_\_\_\_\_

Nei

\_\_\_\_\_

B. Brukergarantier: Kommunen har gitt innbyggerne en garanti om tjenesters omfang, ytelse og pris; samtidig som brukeren er garantert en kompensasjon dersom tjenesten ikke leveres i samsvar med beskrivelsen

Ja, er innført. Hvis ja; oppgi på hvilke områder:

\_\_\_\_\_

Nei

\_\_\_\_\_

33. Har kommunen etablert driftsstyret med representasjon fra brukere/foreldre/pårørende, og hvilken beslutningsmyndighet har disse?

Nei  Ja. Dersom ja, angi hvilke(t) område(r) som er aktuelle og hva slags beslutningsmyndighet driftsstyret er gitt

	Er etablert, men har ingen beslutningsmyndighet	Driftsstyret er gitt beslutningsmyndighet i:			
		Budsjett-saker	Personal-saker	Spørsmål om tjenestekvalitet	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 behandlingsinstitusjoner for eldre og/eller funksjonshemmede	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annet, evt. hvilke(t) område(r):	<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"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

34. Har kommunen etablert noen av de følgende tiltak for ekstern informasjon, dvs. informasjon i forhold til befolkningen? *Sett ett kryss pr. linje.*

	Nei	Ja
Informasjonsmedarbeider for bl.a. ekstern informasjon (i hel- eller deltidstilling) .....	<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 fra kommunestyremøter .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Åpne informasjonsmøter som avholdes jevnlig (f.eks. grendemøter, folkemøter, temamøter)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
"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"/>
Innbyggernes spørretime / "Åpen post" i kommunestyret, utvalg eller komiteer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Internett – gir informasjon om og tilgang til sakskart og referater fra politiske møter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Internett – gir tilgang til elektroniske postjournaler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Internett – gir tilgang til elektronisk arkiv (dvs. tilgang til systematisert historisk materiale)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Internett – e-post forbindelse til administrasjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Internett – e-post forbindelse til politikere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Nei	Ja
Det er utplassert maskinvare/informasjonskiosker som gir innbyggerne tilgang på 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"/>
Annet, evt. hva:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

35. Enkelte kommuner forsøker å skaffe seg informasjon om "folkemeningen" på andre måter enn gjennom kommunevalgene. Gjennomførte kommunen i løpet av 2003 noen av de tiltakene som er beskrevet nedenfor, evt. hvor mange ganger?

	Nei, ikke gjennomført i 2003	Ja, ble gjennomført i 2003	Dersom ja, hvor mange ganger?
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med utarbeidelse av <u>kommuneplanens arealdel</u>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	/ / /
Folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med utarbeidelse av <u>kommuneplanens generelle del</u>	<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"/>	/ / /
Befolkningsundersøkelse, for eksempel om politisk deltakelse, holdning til kommunen (altså ikke om spesifikke tjenester).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	/ / /
Brukerundersøkelser, her forstått som undersøkelse av kommunens tjenesteproduksjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	/ / /
Brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	/ / /
Idedugnad – hvor innbyggere og/eller organisasjoner var invitert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	/ / /
Gjentatte/jevnlige møter med representanter for næringslivet og/eller dets organisasjoner ("frokostmøter", temamøter el.) .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	/ / /
Gjentatte/jevnlige møter med representanter for andre lokale interessegrupper og/eller organisasjoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	/ / /
"Ekspertpanel" knyttet til spesielle typer av spørsmål eller saker .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
"Forslagskasse" for initiativ fra innbyggerne (f.eks. på Internett)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Internett – elektronisk høring i befolkningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Internett – muligheter for uformelle klager/ris og ros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Internett – åpen debattside(r) om aktuelle saker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Generelle tiltak for å styrke den lokalpolitiske deltakelsen	<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"/>	
Andre tiltak, evt. hvilke:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	



36. 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"/>
Råd for funksjonshemmede	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontaktutvalg med frivillige organisasjoner (f.eks. idrett/kultur)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontaktutvalg/råd for innvandrere	<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 organ/arenaer, evt. hvilke:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

37. Har kommunen arrangert en eller flere rådgivende folkeavstemming(er) i løpet av de siste fire årene (altså i 2000 eller senere)?

Nei     Ja. Dersom ja, vennligst oppgi hvilke(t) år folkeavstemningen ble arrangert, og hva den gjaldt:

År:                      Folkeavstemningen gjaldt:

|\_|\_|\_|\_|    \_\_\_\_\_

|\_|\_|\_|\_|    \_\_\_\_\_

|\_|\_|\_|\_|    \_\_\_\_\_

## Del IV Konkurransesponering/bruk av markedsmekanismer

38. Benytter eller vurderer kommunen konkurransesponering/bruk av markedsmekanismer på noen av sine tjenesteområder? Med konkurransesponering/markedsmekanismer mener vi konkurranseutsetting (kjøp av tjenester i åpen anbudskonkurranse eller kjøp ved forhandlinger), interne kontrakter, friere brukervalg, offentlig-privat samarbeid (OPS), benchmarking, utfordringsrett og stykkprisfinansiering.

Nei, slike metoder er ikke vurdert.

Nei, men slike metoder er under vurdering (dvs. det foreligger et politisk vedtak om å vurdere konkurransesponering/

bruk av markedsmekanismer.) Vennligst spesifiser hvilke(n) av metodene (A – H) nevnt i spørsmål 39 nedenfor som vurderes innført: \_\_\_\_\_

Ja, slike metoder blir benyttet. Vennligst spesifiser hvilke og på hvilke tjenesteområder i spørsmål 39 nedenfor.

39. Hvilke former for konkurransesponering/type markedsmekanismer er innført innenfor følgende tjenesteområder? Her kan du krysse av for flere alternativer

	Revisjon	Administrative tjenester	Grunnskoleundervisning	Barnehager	Aktivitetstilbud for barn og unge	Institusjonbasert pleie og omsorg	Pleie- og bistand i hjemmet	Boligbygging og boligutleie	Drift og vedlikehold av kommunale veier	Vannforsyning	Renovasjonstjenester	Bibliotek	Kino og kulturhus	Drift og vedlikehold av bygninger	Drift og vedlikehold av anlegg
A: 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	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Revisjon	Administrative tjenester	Grunnskoleundervisning	Barnehager	Aktivitetstilbud for barn og unge	Institusjonstjenester og omsorg	Pleie- og bistand i hjemmet	Boligbygging og boligutleie	Drift og vedlikehold av kommunale veier	Vannforsyning	Renovasjonstjenester	Bibliotek	Kino og kulturhus	Drift og vedlikehold av bygninger	Drift og vedlikehold av anlegg
B: Interne kontrakter  <b>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)</b>	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C: "Sammenliknbare data" (benchmarking) <b>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</b>	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D: "Målestokkonkurranse" (benchmarking) <b>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</b>	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Revisjon	Administrative tjenester	Grunnskoleundervisning	Barnehager	Aktivitetstilbud for barn og unge	Institusjonsbasert pleie og omsorg	Pleie- og bistand i hjemmet	Boligbygging og boligutleie	Drift og vedlikehold av kommunale veier	Vannforsyning	Renovasjonstjenester	Bibliotek	Kino og kulturhus	Drift og vedlikehold av bygninger	Drift og vedlikehold av anlegg
E: Friere brukervalg  <b>Ordninger der brukerne av kommunale tjenester kan velge mellom flere tjenesteprodusenter – enten mellom flere kommunale tjenesteprodusenter eller mellom både kommunale og private tjenesteprodusenter</b>	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F: Offentlig-privat samarbeid (OPS)  <b>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</b>	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G: Utfordringsrett  <b>Ordninger der private leverandører gis en rett til å utfordre kommuner på gjennomføring av oppgaveløsningen</b>	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H: Innsats- eller stykkprisbasert finansiering  <b>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</b>	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Tusen takk for hjelpen

