

Rapport 13:2021

KMDs organisasjonsdatabase

Sluttrapport 2021



Hanna Jones
Jostein Ryssevik
Eva Marit Kristoffersen
Ingvild Misje

Hanna Jones

Jostein Ryssevik

Eva Marit Kristoffersen

Ingvild Misje

KMDs organisasjonsdatabase

SLUTTRAPPORT 2021

Ideas2evidence rapport 13/2021



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2021

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen, oktober 2021

ISBN 978-82-8441-011-1

Forord

ideas2evidence, Universitetet i Bergen og NORCE fikk i 2019 i oppdrag å gjennomføre datainnsamlingen til Kommunal og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase 2020. Dette er en database med informasjon om politisk og administrativ organisering i norske kommuner og fylkeskommuner. Datainnsamlingen til organisasjonsdatabasen har vært gjennomført sju ganger tidligere: I 1995, 1996, og deretter hvert fjerde år.

På grunn av kommune- og regionreformen ble det besluttet å gjennomføre datainnsamlingen i to faser. Våren 2020 ble det gjennomført datainnsamling i alle kommunene som ikke gikk igjennom en sammenslåingsprosess. I alle sammenslåtte kommuner og i alle fylkeskommuner ble datainnsamlingen utsatt til våren 2021.

Første datainnsamlingsfase startet opp i januar 2020, men måtte utsettes på grunn av den krevende og uoversiktlige situasjonen i kommunene i første fase av covid-19-pandemien. Datainnsamlingen pågikk derfor gjennom hele året og ble først avsluttet i begynnelsen av desember. Datainnsamlingen i de sammenslåtte kommunene og i alle fylkeskommunene ble gjennomført fra februar til august 2021.

Vi vil takke Kommunal- og moderniseringsdepartementet for et interessant oppdrag og godt samarbeid gjennom hele prosessen. Departementet kom med svært nyttige innspill både til det nye spørreskjemaet og til sluttrapporten. Vi vil også rette en stor takk til alle som har brukt av sin dyrbare tid i en utfordrende periode til å fylle ut et langt og detaljert spørreskjema.

Videre vil vi takke professor Anne Lise Fimreite og professor Jacob Aars fra Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen og Bjarte Folkestad og Dag Arne Christensen fra NORCE for godt samarbeid og verdifulle bidrag underveis i arbeidet. Vi vil også takke prosjektets eksterne referansegruppe for gode innspill til utformingen av spørreskjemaet. Referansegruppen har bestått av Hans Erik Ringkjøb (ordfører i Voss kommune), Gunnar O. Hæreid (fungerende statsforvalter i Vestland fylkeskommune), Jo Saglie (forsker I ved Institutt for samfunnsforskning) og Marte Winsvold (forsker II ved Institutt for samfunnsforskning).

Jostein Ryssevik fra ideas2evidence har ledet prosjektet. Asle Høgestøl, Øivind Skjervheim, Amund Eikrem og Joachim Wettergreen ved ideas2evidence har vært involvert i arbeidet med spørreskjema utvikling og teknisk implementering av undersøkelsen, samt produksjon av tidsseriefiler og utvikling av en nettbasert visualiseringsløsning for organisasjonsdatabasen. Studentassistent Rebekka Strandmann Hanssen har bistått med koding.

Bergen,

Oktober 2021

Innhold

Forord.....	5
1 Innledning.....	7
Om organisasjonsdatabasen	7
Om årets datainnsamling	7
Formålet med rapporten	10
Rapportens oppbygging	10
Hovedfunn	11
2 Politisk organisering	15
Styringsprinsipp og valgordning til formannskap/kommuneråd og fylkesutvalg/fylkesråd.....	15
Møtevirksomhet	17
Beslutningsmyndighet og delegering.....	29
Årsbudsjettprosessen	34
Utvalg.....	35
Varsling og retningslinjer for kommunikasjon.....	46
3 Administrativ organisering.....	49
Kommunedirektøren.....	49
Myndighet lagt til ulike ledernivåer	57
Kommunal oppgaveløsning og drift	59
Eierstyring.....	70
4 Innbyggermedvirkning og kommunikasjon.....	72
Innbyggermedvirkning	72
Kommunikasjon med befolkningen.....	80
Samarbeid med frivillig sektor	82
5 Bruk av markedsmekanismer.....	87
Konkurransetsetting.....	87
Innsats- eller stykkprisbasert finansiering.....	90
Offentlig-privat samarbeid.....	91
«Sammenlignbare data» (benchmarking).....	93

Fritt brukervalg	95
Geografisk variasjon i bruken av markedsmekanismer	96
Kapittel 6 Eksterne endringer	98
Formålet med kapittelet	98
Borgereffektivitet	99
Systemkapasitet	106
Litteraturliste	114
Vedlegg 1 Svarprosent	117
Vedlegg 2 Koding av kommunale og fylkeskommunale utvalg	119

1 Innledning

Denne rapporten presenterer funn fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets database for kommunale organisasjonsdata (organisasjonsdatabasen) for 2020/2021. Datainnsamlingen har blitt gjennomført av ideas2evidence i samarbeid med forskere fra Universitetet i Bergen og NORCE på oppdrag fra departementet. På grunn av kommune- og regionreformen ble datainnsamlingen gjennomført i to runder. Kommunene som ikke ble endret som et resultat av reformen, mottok spørreskjemaet i 2020, mens kommunene som hadde vært igjennom en sammenslåingsprosess og alle fylkeskommuner, mottok spørreskjemaet i 2021.

I dette kapittelet gir vi en kort presentasjon av bakgrunnen for oppdraget, og hvordan årets datainnsamling har forløpt. Til sist i kapittelet gir vi en oppsummering av hovedfunnene i hvert av rapportens fire deskriptive kapitler.

Om organisasjonsdatabasen

Organisasjonsdatabasen er en unik datasamling som gir mulighet til å følge utviklingen i de lokale og regionale styringsnivåene i Norge i et kvart århundre. Selv om en del aspekter ved den kommunale organiseringen er regulert gjennom lov, står kommunene på mange områder fritt til å velge selv hvordan de vil organisere seg. Organisasjonsdatabasen skal kartlegge hvordan kommunene velger å organisere seg, innenfor den valgfriheten de har.

Det har blitt gjennomført datainnsamling til databasen åtte ganger: I 1995, 1996 og deretter hvert fjerde år.¹ Med unntak av 1995-undersøkelsen² har hver undersøkelse blitt gjennomført rett etter et kommune- og fylkestingsvalg. Fram til og med 2016-undersøkelsen har datainnsamlingen blitt gjennomført av By- og regionforskningsinstituttet NIBR.

Hver runde med datainnsamling har det blitt gjennomført to undersøkelser, én til kommunene og én til fylkeskommunene. Undersøkelsen samler blant annet inn opplysninger om hvordan kommunene og fylkeskommunene er organisert som politiske enheter, og hvordan det administrative apparatet er bygget opp. I tillegg har undersøkelsene kartlagt hvordan kommunene og fylkeskommunene kommuniserer og samhandler med innbyggerne, hvordan kommunale og fylkeskommunale oppgaver blir løst, og hvordan driften er organisert.

Om årets datainnsamling

ideas2evidence, Universitetet i Bergen og NORCE fikk i oppdrag å gjennomføre datainnsamlingen til organisasjonsdatabasen 2020. Oppdraget bestod i å gjøre en grundig evaluering av eksisterende data og spørreskjema, samt å utvikle et nytt spørreskjema og gjennomføre datainnsamlingen. Som en del

¹ 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 og 2020

² 1995-undersøkelsen skulle fungere som en «pre-undersøkelse» for undersøkelsen i 1996, så man hadde mulighet til å justere spørreskjemaet før den første ordinære runden med datainnsamling (Johnsen, 1996, s. 10)

av vårt oppdrag, inngikk det også å produsere en datafil med tidsserier basert på data fra alle tidligere datainnsamlinger til kommunene.

Vi har også utviklet en interaktiv visualisering som fremstiller nøkkeltall og trender i datamaterialet, og en digital søkbar katalog som viser hvilke variabler som er tilgjengelige i organisasjonsdatabasen. Disse verktøyene er åpent tilgjengelige på nett og skal bidra til å gjøre databasen bedre kjent og enklere tilgjengelig. Verktøyene finnes på nettsiden www.kommunalorganisering.no.

Nedenfor gir vi en kort presentasjon av hvordan årets datainnsamling har forløpt, med særlig vekt på hvordan datainnsamlingen ble påvirket av kommune- og regionreformen som trådte i kraft 1. januar 2020, og covid-19-pandemien som traff Norge i mars 2020. For en mer detaljert beskrivelse av datainnsamlingsprosessen, se statusrapporten etter første datainnsamlingsrunde.³

Innsamlingen av data til organisasjonsdatabasen 2020 ble gjennomført i fire faser:

- ◆ Evaluering av eksisterende data, tidligere spørreskjema og opplegg for datainnsamling
- ◆ Utvikling av nytt spørreskjema
- ◆ Teknisk implementering
- ◆ Feltperiode

Evaluering av eksisterende data

I første fase gjennomførte vi en grundig evaluering av spørreskjema og data fra alle tidligere datainnsamlinger til organisasjonsdatabasen. Dette innebar blant annet en vurdering av svarprosent, både globalt og på enkeltspørsmål, kartlegging av skjemaets omfang og identifisering og vurdering av tidsserier. Vi fant at de aller fleste spørsmålene fra 2016-skjemaet inngikk i tidsserier med to eller flere datapunkt. Videre observerte vi en sammenheng mellom spørreskjemalengde og lav svarprosent. Vårt utgangspunkt var derfor at vi ikke ønsket å øke skjemaets omfang, sammenlignet med 2016-årgangen. Balansen mellom kontinuitet og fornyelse var dermed viktig i utviklingen av 2020-skjemaet. På den ene siden var det viktig å videreføre tidsserier for å sikre muligheten til å studere utvikling over tid og å bevare verdien av tidligere datainnsamlinger. Samtidig var det mange nye temaer, for eksempel i forbindelse med den nye kommuneloven som trådte i kraft høsten 2019, og kommunereformen som ble iverksatt 1. januar 2020, det var ønskelig å inkludere i årets undersøkelse.

Utforming av spørreskjema

Arbeidet med å utforme et nytt spørreskjema bygget på funn fra første fase og ble gjennomført i samarbeid med oppdragsgiver og prosjektets referansegruppe, bestående av fagpersoner fra kommunesektoren og relevante forskningsmiljøer. Det ble besluttet å redusere detaljnivået i noen spørsmålsbatterier, samt å kutte noen spørsmål for å gi rom til nye temaer. Det ble også foretatt en juridisk gjennomgang av skjemaet for å sikre at spørsmål og terminologi var riktige i henhold til den nye kommuneloven. Årets spørreskjema er tilgjengelig fra www.kommunalorganisering.no og er lagt ved statusrapporten fra første datainnsamlingsrunde.

³ Ryssevik og Jones 2020

Teknisk implementering

Den tekniske implementeringen av skjemaet ble gjennomført av ideas2evidence. Det ble utviklet et spørreskjema inndelt i seksjoner og underseksjoner, heller enn det sekvensielle designet som tradisjonelt blir benyttet i spørreundersøkelser. Respondenten fikk tilgang til en hovedmeny der man kunne se en oversikt over alle temaer og undertemaer og klikke seg direkte inn til temaet vedkommende ønsket å besvare. Hovedmenyen ga også en oversikt over hvilke deler av skjemaet som var besvart. Skjemaet hadde en innebygget funksjon for å videresende underseksjoner til andre i kommuneorganisasjonen, og det registrerte hvem som besvarte de ulike delene. Alt dette ble gjort for å sikre en så høy svarprosent som mulig, gitt undersøkelsens omfang og kompleksitet.

Feltperiode og svarprosent

Feltperioden ble gjennomført i to faser. Kommuner som ikke var berørt av sammenslåing fra 1. januar 2020 (313 kommuner) mottok undersøkelsen i starten av januar 2020, mens kommunene som nylig hadde gått gjennom en sammenslåingsprosess (43 kommuner), og samtlige fylkeskommuner, mottok undersøkelsen i januar 2021.⁴ Den første runden med datainnsamling ble gjennomført bare noen uker etter at endringene trådte i kraft i de sammenslåtte kommunene og fylkeskommunene. Disse ville trolig ha begrenset kapasitet til å svare på en spørreundersøkelse midt i en omfattende omorganiseringsprosess. Videre er flere av spørsmålene i undersøkelsen tilbakeskuende – man spør om praksis det siste året eller den siste fireårsperioden. De nye kommuneorganisasjonene ville ikke ha noe etablert praksis som var relevant for disse spørsmålene.

I forkant av feltperioden sendte KMD ut et brev til alle landets kommuner og fylkeskommuner. Kommunene som ikke var berørte av sammenslåing fra 1. januar, fikk et brev som informerte om at de i løpet av noen få dager ville motta en invitasjon til spørreundersøkelsen, og som oppfordret alle til å besvare skjemaet. Kommunene som var berørt av sammenslåing, samt alle fylkeskommuner, mottok et brev som informerte om at de ville motta spørreskjemaet først i 2021 på grunn av kommune- og regionreformen.

Opprinnelig var det planlagt en feltperiode på omtrent to og en halv måned. Det var planlagt purringer på e-post frem til starten av mars og deretter telefonpurring. Kort tid etter at Norge ble stengt ned på grunn av covid-19-pandemien, ble det i samråd med KMD besluttet å sette all purring på pause på ubestemt tid, grunnet den krevende og uoversiktlige situasjonen i kommunene. Undersøkelsen ble holdt åpen gjennom hele pausen. I midten av mai ble det besluttet å gjenoppta purringen, men samtidig gi kommunene romslig med tid til å fylle ut skjemaet. Første runde med datainnsamling ble derfor først avsluttet i slutten av desember 2020. Datainnsamlingen til de sammenslåtte kommunene og fylkeskommunene ble gjennomført fra februar 2021 til august 2021.

Overordnet sett, svarte 82,3 prosent av landets kommuner på hele eller deler av undersøkelsen. 71 prosent av kommunene svarte på 80 prosent av spørreskjemaet eller mer, mens 60 prosent svarte på hvert eneste spørsmål i undersøkelsen. Samtlige av landets 10 fylkeskommuner svarte på hele eller

⁴ I fire av de 47 kommunene som ble slått sammen som et resultat av reformen, ble sammenslåingen gjennomført før januar 2020 (Sandefjord var ny kommune fra 1. januar 2017; Larvik, Færder og Indre Fosen var nye kommuner fra 1. januar 2018). Disse mottok undersøkelsen i januar 2020. Fordi antallet fylkeskommuner er så lavt ble undersøkelsen utsatt for alle fylkeskommuner, også for de som var uberørt av reformen.

delar av undersøkelsen. En mer detaljert analyse av svarprosent og frafall finnes i vedlegg 1.

Formålet med rapporten

Hovedformålet med denne rapporten er å presentere resultatene fra organisasjonsdatabasen 2020. For de spørsmålene der det foreligger sammenlignbare data fra tidligere undersøkelser, ser vi også på utviklingen over tid. Rapporten gir et overblikk over de generelle mønstrene og trendene i organiseringen av kommuner og fylkeskommuner i Norge, men har ikke som mål å forklare det som blir observert.

Sammenligning og tidsserier

Det er flere forhold som gjør dataene fra årets datainnsamling spesielle, sammenlignet med tidligere år. Den nye kommuneloven har gjort at noen av spørsmålene i årets undersøkelse ikke er direkte sammenlignbare med tilsvarende spørsmål fra tidligere år. For andre spørsmål vil data ikke være sammenlignbare fordi spørsmålet ble forenklet eller omstrukturert under arbeidet med årets spørreskjema. I slike tilfeller oppgir vi kun tall fra årets undersøkelse. Der det foreligger sammenlignbare data fra tidligere årganger, rapporterer vi konsekvent de tallene som ble oppgitt i sluttrapporten fra forrige runde av organisasjonsdatabasen,⁵ dersom ikke annet er oppgitt.

Som hovedregel henviser vi til tallene i denne runden av organisasjonsdatabasen som tall for 2020, selv om noen kommuner, og alle fylkeskommuner, svarte på undersøkelsen i 2021. Unntaket er alle tilbakeskuende spørsmål som spør om «i fjor». Dette vil være 2019 for kommunene som ikke var berørt av sammenslåing, og 2020 for de kommunene som var berørt av sammenslåing. Vi behandler tallene for kommunene under ett dersom ikke annet er oppgitt og benytter betegnelsen «2019/2020» i slike tilfeller, for å synliggjøre at kommunene svarte om to ulike tidsperioder. For fylkeskommunene henviser vi til 2020 for alle tilbakeskuende spørsmål som omhandler «i fjor».

På grunn av regionreformen har det blitt betydelig færre fylkeskommuner. Dette gjør at det er vanskelig å sammenligne funn fra årets undersøkelse med funn fra tidligere år. Vi rapporterer tidsserier for fylkeskommunene der dette foreligger, men trekker i hovedsak ikke konklusjoner om utviklingstrekk over tid.

Rapportens oppbygging

Rapporten består av fem hovedkapitler. Kapittel 2 – 5 er deskriptive kapitler som presenterer resultatene fra hvert av undersøkelsens fire hovedtemaer: Politisk organisering (kapittel 2), administrativ organisering (kapittel 3), innbyggermedvirkning og kommunikasjon (kapittel 4) og bruk av markedsmekanismer (kapittel 5).

Kapittel 6 er av mer analytisk karakter. Her presenterer vi noen foreløpige analyser av hvordan kommunereformen, den nye kommuneloven og covid-19-pandemien har påvirket noen utvalgte aspekter ved kommunal organisering. Analysene vektlegger mulige virkninger av kommunereformen

⁵ Monkerud, Indset, Stokstad og Klausen, 2016

og trekker inn covid-19-pandemien og den nye kommuneloven der det er relevant. Kapittelet utgjør imidlertid kun et første innblikk i problemstillinger som vil være interessante å følge opp i årene som kommer. Både endringer knyttet til den nye kommuneloven, og endringer knyttet til kommunereformen, kan bruke lang tid på å manifestere seg og vil ikke nødvendigvis komme tydelig frem i datamaterialet fra årets undersøkelse. Det vil også være behov for mer komplekse analyser enn det vi har hatt rom for i vårt arbeid, for å kunne trekke robuste konklusjoner om disse spørsmålene.

Hovedfunn

I det følgende gir vi en oppsummering av hovedfunnene fra hver av rapportens fire deskriptive kapitler.

Politisk organisering

- ◆ Andelen kommuner som benytter forholdstallsvalg ved valg av medlemmer til formannskapet, har vært synkende, og andelen som benytter avtalevalg, stigende, siden starten av 2000-tallet. Denne trenden fortsetter også i årets undersøkelse. I årets undersøkelse benyttet nesten 60 prosent av kommunene forholdstallsvalg og i overkant av 40 prosent avtalevalg.
- ◆ Tre av de syv fylkeskommunene som følger formannskapsprinsippet, oppgav at de benyttet forholdstallsvalg ved konstitueringen av fylkesutvalget. Fire fylkeskommuner benyttet avtalevalg.
- ◆ Gjennomsnittlig antall kommunestyremøter som gjennomføres årlig, har ligget stabilt siden 1995, og denne trenden vedvarer også i årets undersøkelse. For formannskapene og kommunerådene har det vært en gradvis reduksjon i antall årlige møter, men denne trenden ser ut til å ha snudd i årets undersøkelse. Vi ser også at både kommunestyre og formannskap/kommuneråd i snitt behandlet litt flere saker i 2019/2020, enn det de oppgav i forrige undersøkelse. Vi ser et tilsvarende mønster for fylkeskommunene: Antallet møter i fylkestinget ligger stabilt, mens for fylkesutvalgene og fylkesrådene har det vært en klar økning siden 2016. Begge organer har også hatt en klar økning i antallet saker de behandlet.
- ◆ Kontrollutvalgene, både i kommuner og fylkeskommuner, har også hatt en betydelig økning i antall saker de har behandlet, samtidig som antall møter har ligget stabilt.
- ◆ Vi observerer stor variasjon når det gjelder starttidspunkt for møter i kommunenes politiske organ, og hvor lenge møtene varer. Dette gjelder både variasjon mellom de ulike organene, men også mellom kommunene. For fylkeskommunene er det betydelig mindre variasjon i starttidspunkt og varighet for møter.
- ◆ Fjernmøter er betydelig mer utbredt blant kommunene som svarte på undersøkelsen i 2021, enn blant de som svarte i 2020. Samtlige fylkeskommuner benytter seg av fjernmøter.
- ◆ Når det gjelder delegering av ansvar og beslutningsmyndighet fra kommunestyret til andre politiske organ, fortsetter i all hovedsak trendene som er observert i tidligere runder av organisasjonsdatabasen. Kommunestyrene delegerer stadig mindre til andre politiske organ, og formannskapene får stadig mindre ansvar og beslutningsmyndighet, utover det som er lovfestet. Alle fylkestingene har delegert beslutningsmyndighet til andre politiske organ. Samtlige fylkesutvalg har ansvar for å behandle flere saker enn det loven setter som et minimum, og alle har også beslutningsmyndighet i noen grad.

- ◆ Vi finner at et flertall av kommunene har retningslinjer for hvordan både politikere og kommunalt ansatte skal opptre i sosiale medier. Færre har retningslinjer for å ivareta politikere eller ansatte som blir utsatt for trusler eller trakassering. Overordnet sett, er det færre kommuner som har retningslinjer for politikerne, enn for de ansatte. Også i fylkeskommunene er det flere som har retningslinjer knyttet til kommunikasjon utad, enn til trusler og trakassering. Det er også færre som har retningslinjer for politikerne, enn for de ansatte.

Administrativ organisering

- ◆ Antallet administrative enheter som rapporterer direkte til kommunedirektøren, har sunket betydelig over tid, i både kommuner og fylkeskommuner. I årets undersøkelse er det et snitt på rundt 8 enheter som rapporterer direkte til dette nivået, i både kommuner og fylkeskommuner
- ◆ Hvilke typer enheter som rapporterer direkte til kommunedirektørnivået, har også endret seg over tid. Det vanligste i 2020 er at etater rapporterer direkte i både kommuner og fylkeskommuner. På den andre siden blir det stadig mindre vanlig at enkeltvirksomheter rapporterer direkte.
- ◆ De fleste kommunene og fylkeskommunene har ett eller flere ledernivåer mellom kommunedirektøren og lederne for de utøvende tjenestene. Det vanligste er å ha ett mellomliggende ledernivå, mens utviklingen over tid viser at stadig flere kommuner rapporterer at antallet ledernivåer varierer mellom ulike deler av kommuneadministrasjonen.
- ◆ Årets undersøkelse er den første der alle kommunene oppgir at de har etablert en ledergruppe hos kommunedirektøren. I stadig flere kommuner inngår kommunaldirektører, kommunalsjefer eller assisterende kommunedirektør i ledergruppa. Lederne for de administrative enhetene som rapporterer direkte til kommunedirektøren er også ofte med i ledergruppa i både kommuner og fylkeskommuner.
- ◆ Myndighet blir ofte delegert til ulike ledernivåer i både kommuner og fylkeskommuner. Kommunedirektøren er ofte tillagt myndighet til å omdisponere ressurser, foreta intern omorganisering og godkjenne lokale lønnsforhandlinger. Enhetsledere i fylkeskommuner har som regel plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett.
- ◆ I 2020 var det 12 prosent av kommunene som hadde lagt administrasjon av kommunale tjenester ut i distriktene. Over tid er det stadig færre kommuner som gjør dette. Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede i hjemmet er den tjenesten det er vanligst å legge ut i flere distrikter, i alle rundene av undersøkelsen.
- ◆ Den vanligste måten å løse kommunale og fylkeskommunale oppgaver på er innenfor kommunens egen driftsorganisasjon. For de tjenesteområdene hvor kommunenes egen driftsorganisasjon spiller en mer avgrenset rolle, ser vi mer bruk av interkommunalt samarbeid, både innenfor velferdspregede og mer tekniske tjenesteområder.
- ◆ Innenfor de velferdspregede tjenesteområdene er det lite oppgaveløsning gjennom kjøp av tjenester, med unntak av barnehagetjenesten som blir løst gjennom kjøp fra det private i en tredjedel av kommunene. For de teknisk pregede tjenesteområdene er det mer kjøp fra det private, særlig for veivedlikehold/snørydding.
- ◆ Når det gjelder styringsvirkemidler overfor kommunens og fylkeskommunens selskapsportefølje, er det vanligste virkemiddelet i både kommuner og fylkeskommuner å ha

en generell eierstrategi. Dette gjelder to tredjedeler av kommunene og nesten alle fylkeskommuner. Blant fylkeskommunene er det også mange som har innført egen eierseksjon i fylkesadministrasjonen, som følger opp fylkeskommunens eierposter, mens færre kommuner har innført dette.

Innbyggermedvirkning og kommunikasjon

- ◆ For å legge til rette for at innbyggerne skal kunne delta i styringen av kommunen eller fylkeskommunen, er det vanlig å ta i bruk samarbeids-/kontaktforum for næringslivet og kontaktutvalg for frivillige organisasjoner. Andre tiltak for innbyggermedvirkning, som bruker-/borgerpanel, benyttes i relativt liten grad.
- ◆ I rundt en tredjedel av kommunene er det etablert driftsstyret med representasjon fra brukere, foreldre og pårørende. De fleste driftsstyrene er etablert i skoler og barnehager og har ikke beslutningsmyndighet.
- ◆ For å skaffe informasjon om folkemeningen benytter nesten alle kommuner og fylkeskommuner folkemøter, høringer og liknende i forbindelse med kommunalplanlegging eller regionalplanlegging. Slike møter og høringer er også vanlig i forbindelse med andre typer av saker. Mange kommuner benytter også brukerundersøkelser, særlig innenfor skole- og oppvekstområdet, barnehage og i pleie- og omsorgstjenestene.
- ◆ Retten til å fremme innbyggerforslag blir benyttet i liten grad. Rundt 70 prosent av kommunene mottok ikke slike forslag i perioden 2016-2019.
- ◆ Når kommunene kommuniserer ut til befolkningen, er det digitale kommunikasjonstiltak som er mest utbredt. Bruk av slike tiltak har blitt stadig vanligere, og særlig bruken av sosiale medier har hatt en betydelig økning. Færre kommuner benytter seg av analoge tiltak som informasjon gjennom aviser.
- ◆ I samtlige ti fylkeskommuner er det ansatt én eller flere informasjonsarbeidere, og det benyttes åpne informasjonsmøter, internettoverføring fra fylkestingsmøter og sosiale medier.
- ◆ Relativt få kommuner og fylkeskommuner har utarbeidet en politikk for samarbeid med frivillig sektor. Det er imidlertid mange kommuner og fylkeskommuner som er i ferd med å utvikle en slik politikk.
- ◆ Kommunene og fylkeskommunene har mest utstrakt samarbeid med frivillige organisasjoner innen kultur, fritid og idrett. De samarbeider oftest om enkeltsaker, men blant fylkeskommunene også om planprosesser og fylkeskommunale utviklingsprosjekter. Fylkeskommunene har også ofte samarbeid med frivillige organisasjoner om enkeltsaker innen mangfold, inkludering og integrering.

Bruk av markedsmekanismer

- ◆ Som i tidligere runder av organisasjonsdatabasen, er konkurranseutsetting den markedsmekanismen som er mest utbredt i både kommuner og fylkeskommuner. Konkurranseutsetting blir særlig benyttet innen drift og vedlikehold av kommunale veier - nesten to tredjedeler av kommunene har konkurranseutsatt dette. Drift og vedlikehold av vei er også det mest konkurranseutsatte tjenestområdet blant fylkeskommunene. Bruken av konkurranseutsetting flatet ut i forrige runde av organisasjonsdatabasen, og denne trenden fortsetter også i årets undersøkelse.

- ◆ Rundt 15 prosent av kommunene og én fylkeskommune oppgir at de benytter innsats- eller stykkprisbasert finansiering. Blant kommunene benyttes denne markedsmekanismen i hovedsak i barnehagesektoren. Andelen som benytter innsats- eller stykkprisbasert finansiering, går noe ned, sammenlignet med nivået i 2016.
- ◆ Rundt én av fem kommuner og én fylkeskommune benytter offentlig-privat samarbeid. Det blir særlig brukt innenfor tjenesteområder med teknisk preg, som boligbygging/-utleie og drift og vedlikehold. Omfanget av offentlig-privat samarbeid i kommunene er omtrent på samme nivå i årets undersøkelse som det var i 2016.
- ◆ De fleste kommunene – syv av ti – benytter sammenlignbare data (benchmarking). Syv fylkeskommuner benytter denne mekanismen. Mekanismen blir benyttet innenfor en rekke ulike tjenesteområder. En tredjedel av kommunene benytter det innenfor grunnskole, institusjonsbasert pleie og omsorg og for barnehagene. For fylkeskommunene er sammenlignbare data mest vanlig innen videregående opplæring og drift og vedlikehold av bygg. Sammenlignbare data er noe mindre utbredt i årets undersøkelse, enn i 2016.
- ◆ Rundt halvparten av kommunene og én fylkeskommune tilbyr fritt brukervalg. Det er særlig innenfor barnehagesektoren at det er mulig å velge mellom flere tjenesteytere. Dette gjelder en tredjedel av kommunene. Bruken av fritt brukervalg går noe ned i årets undersøkelse.

2 Politisk organisering

Dette kapitlet presenterer resultater fra spørsmålene som omhandler kommunenes og fylkeskommunenes politiske organisering. I undersøkelsen blir det blant annet stilt spørsmål om møtevirksomheten i kommunens politiske organer, delegering av ansvar og beslutningsmyndighet og om kommunens utvalg. Organiseringen av årsbudsjettprosessen og retningslinjer for varsling og kommunikasjon, blir også kartlagt.

I hovedsak viser resultatene fra årets undersøkelse en fortsettelse av trender som er påvist i tidligere runder av organisasjonsdatabasen. Dette gjelder spesielt delegering av ansvar og beslutningsmyndighet: Kommunestyrene delegerer stadig mindre til andre politiske organ, og formannskapene får stadig mindre ansvar og beslutningsmyndighet utover det som er lovfestet. Blant fylkeskommunene har de fleste fylkestingene delegert en del saker til andre politiske organ. Fylkesutvalgene har i de fleste fylkeskommuner ansvaret for å behandle flere saker enn det loven setter som et minimum, og alle har også beslutningsmyndighet i noen grad.

På spørsmålene som omhandler ulike aspekter ved kommunenes og fylkeskommunenes møtevirksomhet, ser vi noen interessante utviklingstrekk. Dette gjelder særlig for antallet saker som blir behandlet i kommunestyrer og formannskap/kommuneråd: Det gjennomsnittlige antallet saker har vært synkende eller ligget relativt stabilt siden 1995, men i årets undersøkelse ser vi en økning. Dette gjelder også for antallet saker som blir behandlet i kontrollutvalget i både kommuner og fylkeskommuner.

Styringsprinsipp og valgordning til formannskap/kommuneråd og fylkesutvalg/fylkesråd

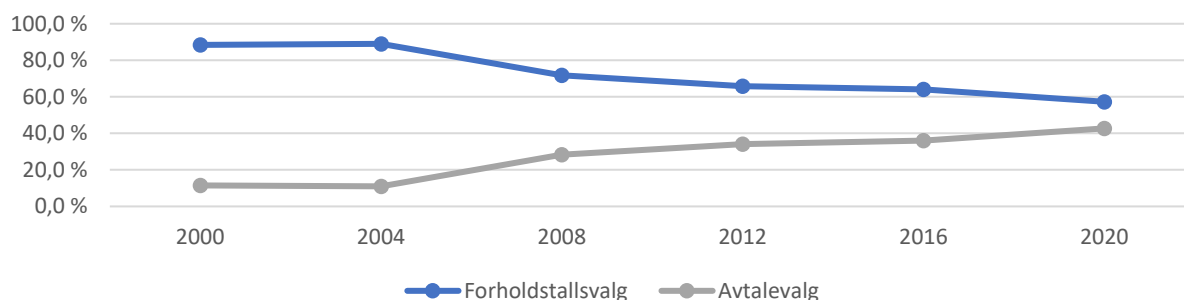
Kommuner

Formannskapsmodellen er det vanligste styringsprinsippet i norske kommuner. I dag følges denne modellen av samtlige kommuner, med unntak av Oslo og Bergen, som har parlamentarisme.

I kommuner som følger formannskapsmodellen, velger kommunestyret et formannskap. Formannskapet skal ha minst fem medlemmer og velges for fire år. Medlemmer til formannskapet velges ved forholdstallsvalg (jf. kommuneloven § 7-5 og 7-6) eller avtalevalg (jf. § 7-7). Ved avtalevalg blir det stemt over én innstilling med forslag til medlemmer og varamedlemmer, mens ved forholdstallsvalg legger partier eller andre grupperinger fram lister med forslag til kandidater, som det stemmes over.⁶ Forholdstallsvalg skal benyttes hvis minst ett av kommunestyrets medlemmer krever det. Hvis ikke benyttes avtalevalg.

⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019

Figur 2.1: Hvilken valgordning ble benyttet ved konstitueringen av formannskapet? (prosent, N 2020 = 288)



I figur 2.1 viser vi hvordan bruken av disse to metodene for valg til formannskapet har utviklet seg over tid. I 2000 og 2004 var det en klar overvekt av kommuner som benyttet forholdstallsvalg – over 80 prosent. I de senere undersøkelsene har andelen som benytter forholdstallsvalg, vært synkende, og denne trenden fortsetter også i årets undersøkelse. 57 prosent av kommunene benyttet forholdstallsvalg og 43 prosent benyttet avtalevalg.

I kommunene som følger parlamentarisme, ledes den kommunale administrasjonen av et kommuneråd. Kommunestyret vedtar om kommunerådet skal opprettes ved valg (jf. § 10-4) eller ved utpeking (jf. § 10-5). I både Oslo og Bergen velges kommunerådet ved utpeking.⁷

Fylkeskommuner

Også for fylkeskommunene er det formannskapsmodellen som er den mest vanlige. Sju av fylkeskommunene følger dette styringsprinsippet, mens tre fylkeskommuner følger et parlamentarisk system (jf. tabell 2.1).

Av fylkeskommunene som følger formannskapsprinsippet, var det tre som benyttet forholdstallsvalg ved konstituering av fylkesutvalget, og fire som benyttet avtalevalg. I fylkeskommunene som følger et parlamentarisk styringssystem, er det fylkesrådet som leder den fylkeskommunale administrasjonen. I Nordland ble fylkesrådet opprettet ved valg, mens i Viken og Troms og Finnmark ble fylkesrådet opprettet ved utpeking.

Tabell 2.1: Styringsprinsipp og valgordning til fylkesutvalg/fylkesråd

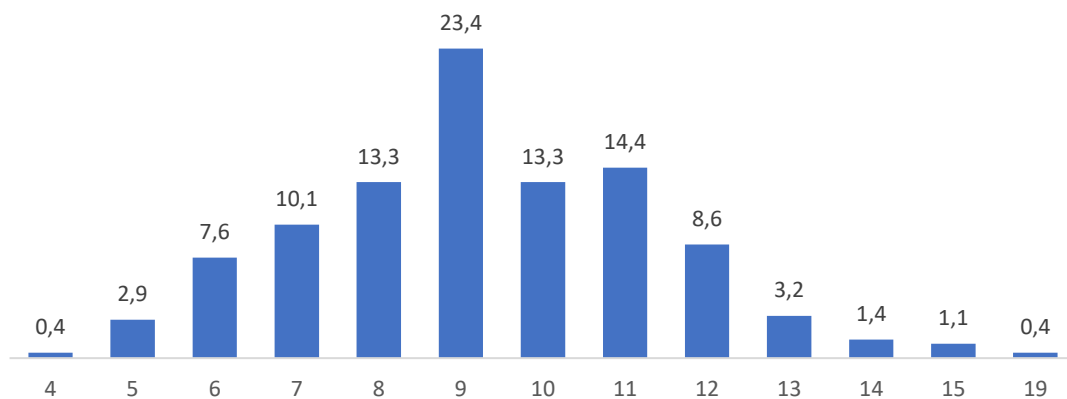
	Styringsprinsipp	Valgordning til fylkesutvalg/fylkesråd
Viken	Det parlamentariske prinsipp	Utpeking
Innlandet	Formannskapsprinsippet	Avtalevalg
Vestfold og Telemark	Formannskapsprinsippet	Forholdstallsvalg
Agder	Formannskapsprinsippet	Forholdstallsvalg
Rogaland	Formannskapsprinsippet	Avtalevalg
Vestland	Formannskapsprinsippet	Avtalevalg
Møre og Romsdal	Formannskapsprinsippet	Forholdstallsvalg
Trøndelag	Formannskapsprinsippet	Avtalevalg
Nordland	Det parlamentariske prinsipp	Valg
Troms og Finnmark	Det parlamentariske prinsipp	Utpeking

⁷ I både Oslo og Bergen benyttes begrepet byråd om kommunerådet

Kommuner

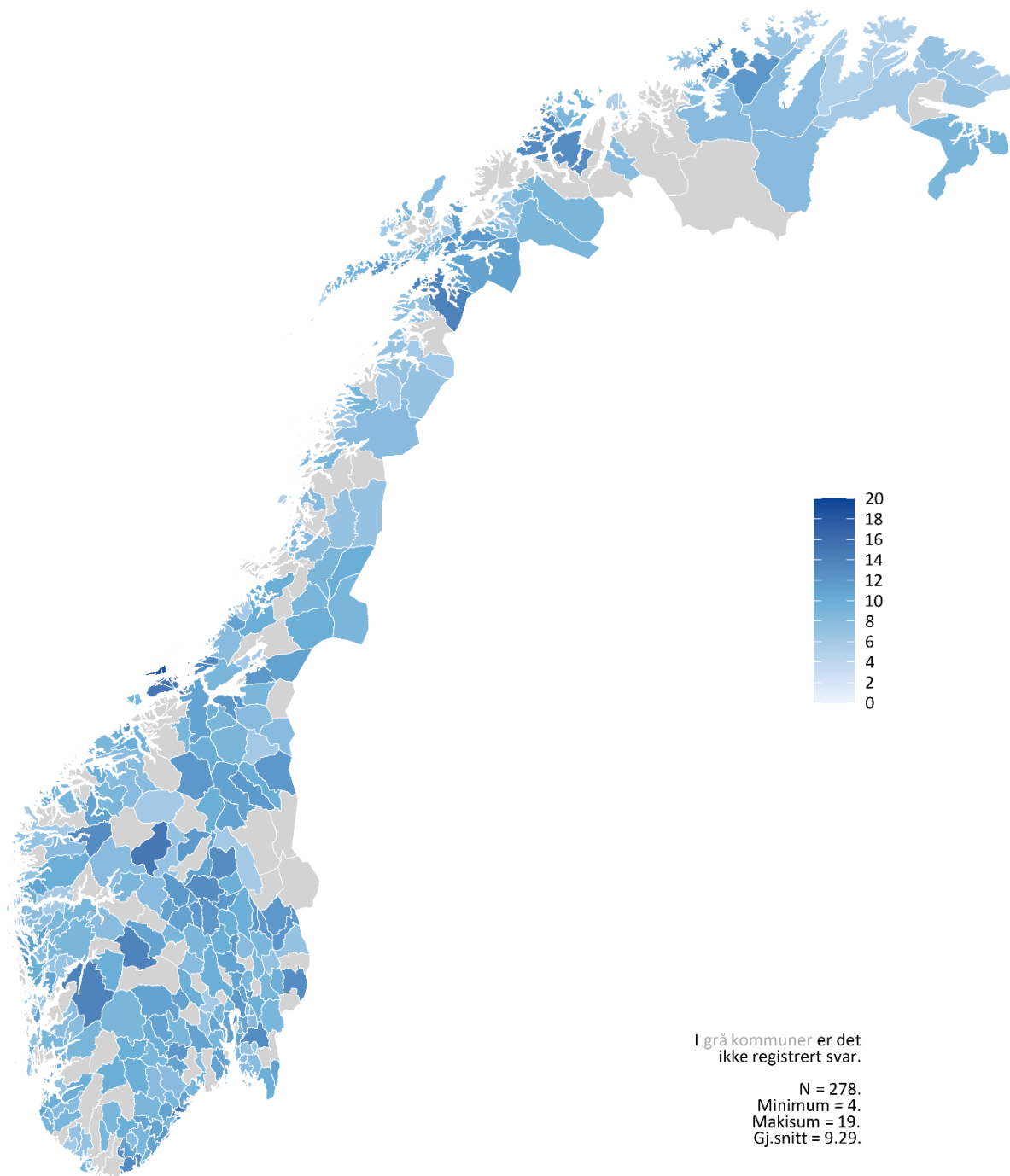
Kommunene ble stilt noen spørsmål som omhandler møtevirksomheten i kommunestyret og i formannskapet/kommunerådet. Figur 2.2 viser hvor mange møter kommunestyrene avholdt i fjor – altså 2019 for kommunene som ikke var berørt av sammenslåing, og 2020 for de sammenslåtte kommunene. Det klart vanligste er å ha avholdt ni kommunestyremøter i løpet av fjoråret. Dette gjorde nesten en fjerdedel av kommunene i undersøkelsen. Vi ser at de fleste kommunene befinner seg innenfor en variasjonsbredde på mellom 6 og 12 møter. Gjennomsnittlig antall kommunestyremøter for alle kommunene som svarte på undersøkelsen, er 9,3.

Figur 2.2: Hvor mange møter hadde kommunestyret i 2019/2020? (prosent, N = 278)



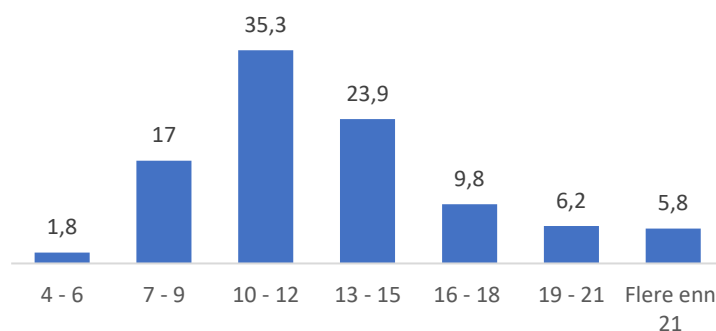
Kart 2.1 (s. 18) gir en illustrasjon av hvordan antallet møter avholdt i kommunestyret, varierer mellom landets kommuner. Jo mørkere farge, jo flere møter ble avholdt.

Kart 2.1: Hvor mange møter hadde kommunestyret i 2019/2020? (N = 278)



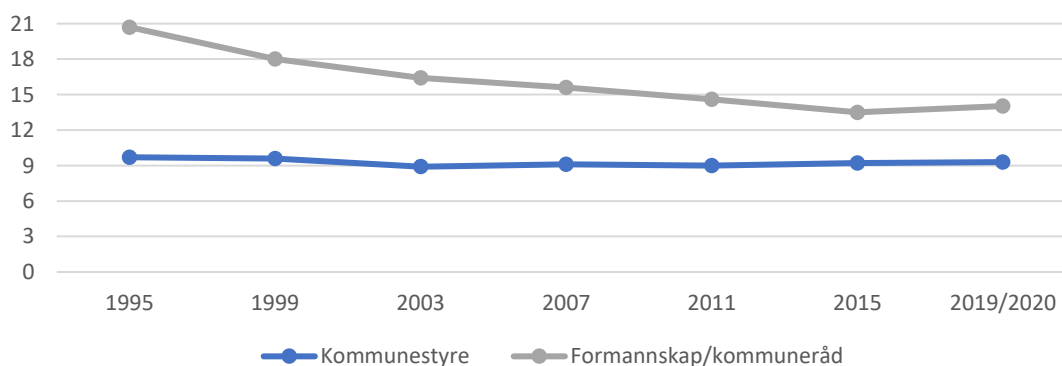
I figur 2.3 vises antallet møter som ble avholdt i formannskapet/kommunerådet i 2019/2020. For å gjøre tallmaterialet mer oversiktlig har vi gruppert antallet møter inn i kategorier bestående av intervaller på 3. Det vanligste er å ha hatt mellom 10 og 12 møter. En tredjedel av kommunene som svarte på spørsmålet, er i denne kategorien. Det er også forholdsvis mange kommuner – rundt en fjerdedel – som hadde mellom 13 og 15 møter. Ingen kommuner hadde færre enn fire møter. Gjennomsnittlig antall møter i formannskap/kommuneråd i løpet av fjoråret, var 14.⁸

Figur 2.3: Hvor mange møter hadde formannskap/kommuneråd i 2019/2020? (prosent, N = 276)



Figur 2.4 viser hvordan gjennomsnittlig antall møter i kommunestyre og formannskap/kommuneråd, har utviklet seg over tid. Gjennomsnittlig antall kommunestyremøter (markert med blått) har ligget stabilt i hele perioden, på rundt 9 møter. Denne trenden fortsetter også i årets undersøkelse, der gjennomsnittet er på 9,3. I motsetning til dette har antall møter i formannskap/kommuneråd sunket ved hver eneste måling siden 1995. I årets undersøkelse ligger gjennomsnittet på rundt 14 og har dermed gått litt opp fra forrige undersøkelse der det lå på 13,5. Dette kan tyde på at møteomfanget i formannskap og kommuneråd nå har stabilisert seg etter en gradvis reduksjon siden starten av 2000-tallet. På den andre siden kan det tenke seg at noen kommuner har hatt behov for å avholde ekstra mange møter i formannskap/kommuneråd på grunn av covid-19-pandemien og/eller på grunn av en kommunesammenslåingsprosess. Fremtidige runder av organisasjonsdatabasen vil vise hvordan dette utvikler seg videre.

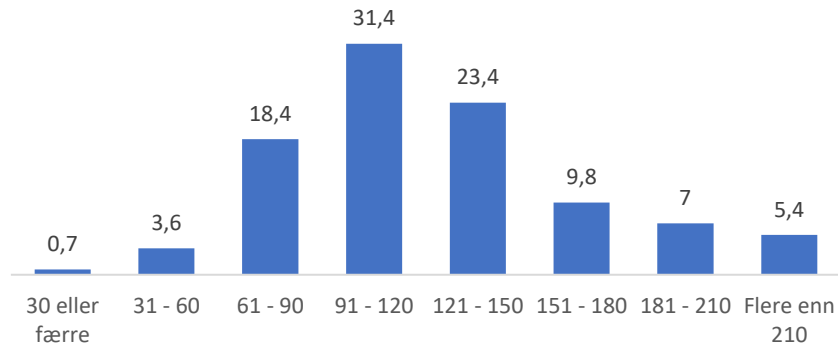
Figur 2.4: Gjennomsnittlig antall møter i kommunestyre og formannskap/kommuneråd, 1995-2019/2020 (N 2019/2020 = 276)



⁸ Standardavviket, altså den gjennomsnittlige avstanden fra gjennomsnittet, er imidlertid høyt: 10,1. Det er med andre ord stor variasjon i datamaterialet. Noen få kommuner, blant dem landets tre største, trekker gjennomsnittet opp.

Kommunene ble også bedt om å oppgi hvor mange saker som ble behandlet i disse to organene – kommunestyre og formannskap/kommuneråd – i fjor. Figur 2.5 viser antallet saker som ble behandlet i kommunestyrene i 2019/2020.

Figur 2.5: Hvor mange saker behandlet kommunestyret i 2019/2020? (prosent, N = 277)

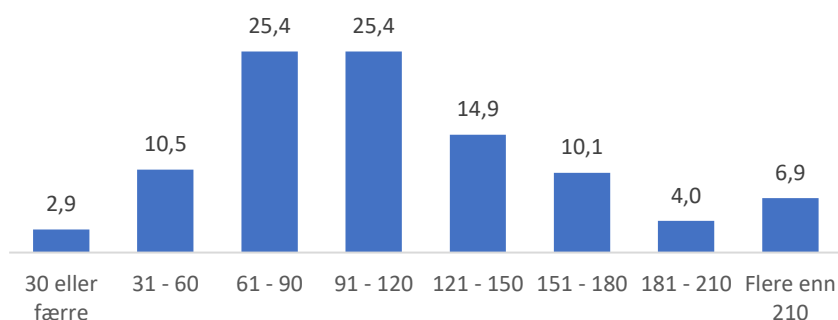


Kommunestyrene behandler et betydelig antall saker hvert år. Den største gruppen av kommuner er de som behandlet mellom 91 og 120 saker. Dette gjelder nesten en tredjedel av kommunene som svarte på spørsmålet. Videre ser vi at nesten en fjerdedel av kommunene behandlet enda flere saker enn dette – mellom 121 og 150 saker. I snitt behandlet kommunene rundt 125 saker året før de svarte på undersøkelsen.

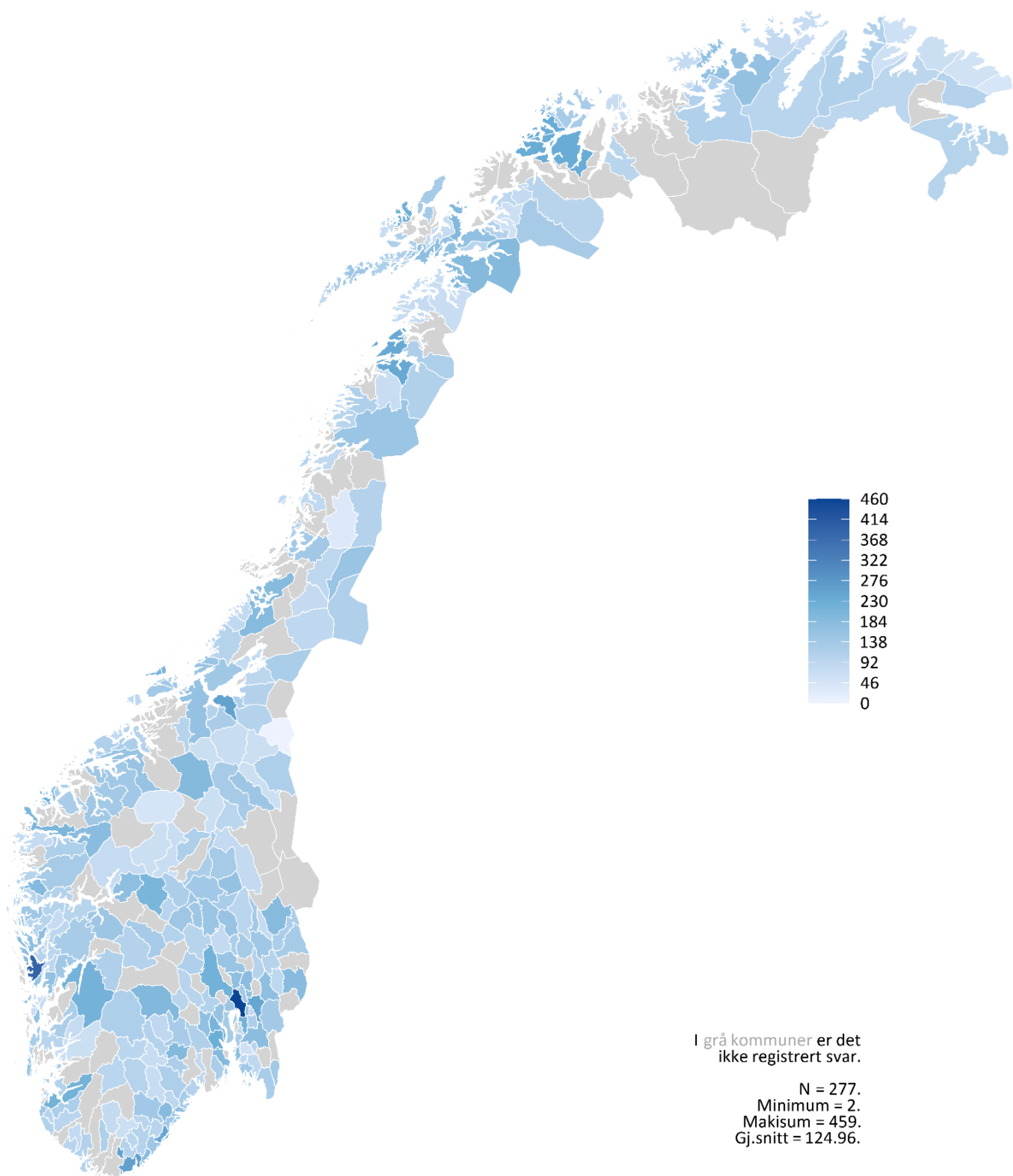
Kart 2.2 (s. 21) viser hvordan antallet saker som er behandlet i kommunestyret i 2019/2020 varierer geografisk.

Figur 2.6 viser hvor mange saker som ble behandlet i formannskap/kommuneråd i løpet av fjoråret. Her er fordelingen en litt annen enn for kommunene. En fjerdedel behandlet mellom 61 og 90 saker, og ytterligere en fjerdedel behandlet mellom 91 og 120 saker. Gjennomsnittlig antall saker behandlet i formannskap/kommuneråd, er 117 – altså et litt lavere antall enn for kommunestyrene.

Figur 2.6: Hvor mange saker behandlet formannskap/kommuneråd i 2019/2020? (prosent, N = 276)

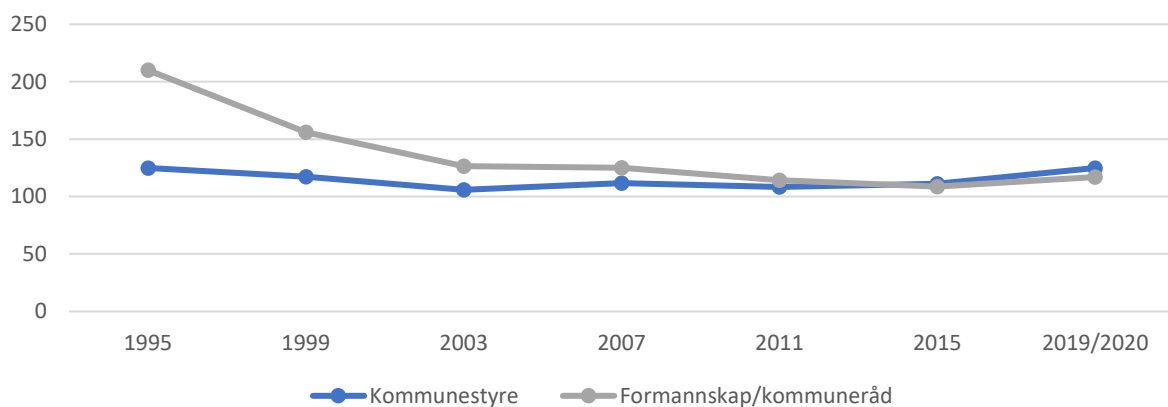


Kart 2.2: Hvor mange saker behandlet kommunestyret i 2019/2020? (N = 277)



Figur 2.7 viser hvordan gjennomsnittlig antall saker behandlet i kommunestyre og formannskap/kommuneråd har utviklet seg over tid. For kommunestyrene har antallet saker ligget relativt stabilt rundt 110 de siste tre årgangene av organisasjonsdatabasen. I årets datainnsamling går dette tallet noe opp, til et gjennomsnitt på 125. Formannskap/kommuneråd har hatt en gradvis nedgang i antall saker de siste årgangene av undersøkelsen, men i årets undersøkelse ser vi en liten økning på nesten 10 saker sammenlignet med nivået i 2016-undersøkelsen. Både covid-19-pandemien og kommunereformen kan være mulige grunner til økningen i antall saker som ble behandlet, i både kommunestyre og formannskap/kommuneråd.

Figur 2.7: Gjennomsnittlig antall saker behandlet i kommunestyre og formannskap/kommuneråd, 1995-2019/2020 (N 2019/2020 = 277 og 276)

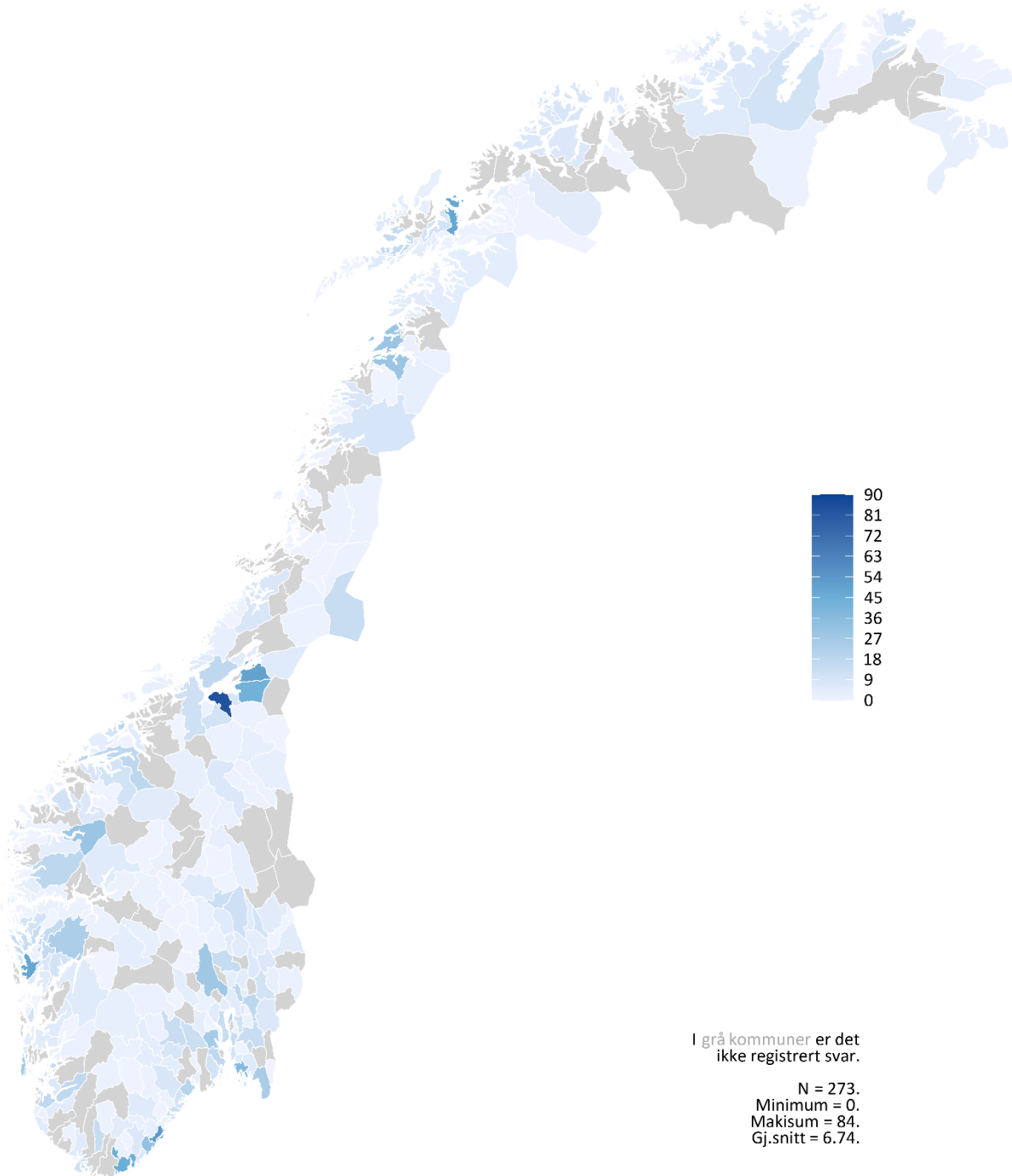


Kommunene blir også bedt om å oppgi hvor mange interpellasjoner fra politikerne som ble stilt i kommunestyret i fjor. Interpellasjoner er best kjent fra Stortinget og innebærer et spørsmål som er begrunnet og meldt inn på forhånd. Spørsmålet besvares i møtet det er meldt inn til, og svaret blir etterfulgt av en kort debatt. Det skal ikke fattes vedtak i forbindelse med behandlingen av en interpellasjon. På samme måte vil en interpellasjon til kommunestyret innebære at det fremmes en interpellasjonssak i forkant av kommunestyremøtet, som kun inneholder et spørsmål og ikke et forslag til vedtak.⁹

Kart 2.3 (s. 23) viser hvordan antallet interpellasjoner fra politikere som ble stilt i 2019/2020 varierer mellom kommunene.

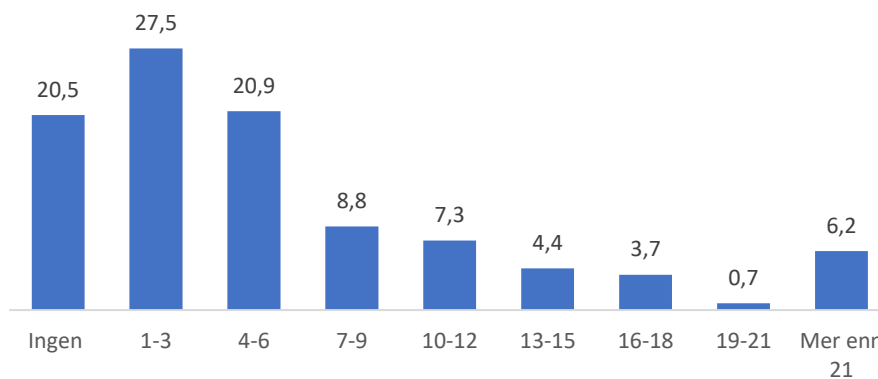
⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021

Kart 2.3: Hvor mange interpellasjoner fra politikere ble stilt i 2019/2020? (N = 273)



Figur 2.8 viser at i de fleste kommunene forekommer det relativt sjeldent at det blir stilt interpellasjoner. I én av fem kommuner ble det ikke stilt noen interpellasjoner forrige år. I underkant av 30 prosent oppgir at det ble stilt 1-3 interpellasjoner, og rundt 20 prosent oppgir at det ble stilt mellom 4 og 6. I gjennomsnitt ble det stilt 6,7 interpellasjoner i kommunene. Dette ganske høye gjennomsnittet, gitt tallene i figur 2.8, skyldes at det er noen få kommuner som har hatt et svært høyt antall interpellasjoner og dermed trekker opp gjennomsnittet.¹⁰

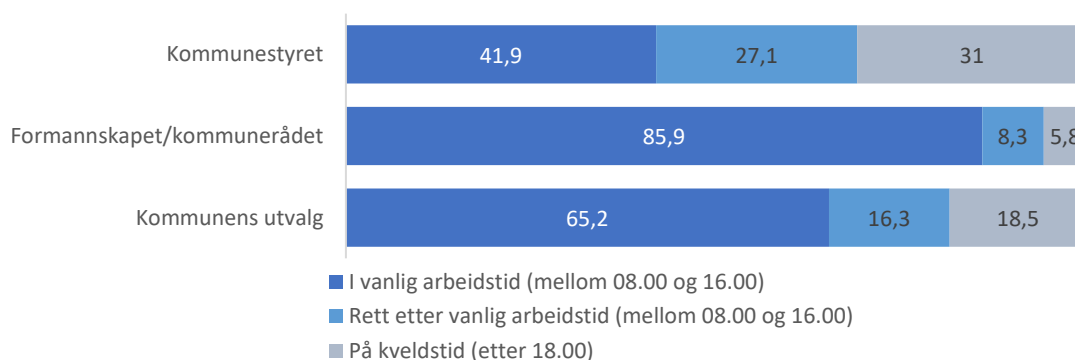
Figur 2.8: Hvor mange interpellasjoner fra politikere stilt i 2019/2020? (prosent, N = 273)



I undersøkelsen ble kommunene også stilt noen spørsmål om vanlig tid for møtestart, samt hvor lenge møtene bruker å vare. De ble også spurt om sin bruk av fjernmøter. Disse spørsmålene ble stilt for første gang i 2020-undersøkelsen.

Som vist i figur 2.9, er det vanligst å ha møtene innenfor vanlig arbeidstid (08-16) i både kommunestyret, formannskap/kommuneråd og i kommunens utvalg. Dette gjelder særlig for formannskap/kommuneråd der hele 86 prosent av kommunene oppgir at møtene foregår på dagtid. Det er for kommunestyremøtene det er størst variasjon i kommunenes praksis for møtetidspunkt. Her oppgir i overkant av 40 prosent at møtene avholdes i vanlig arbeidstid, mens rundt en tredjedel har møtene på kveldstid.

Figur 2.9: Når starter vanligvis et møte? (prosent, N = 270-277)

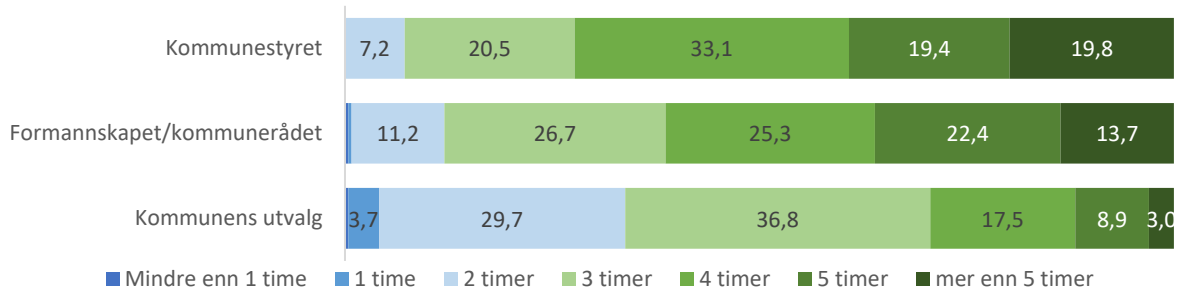


Det er stor variasjon mellom kommunene i hvor lenge møtene i disse organene varer. Hovedtendensen som kommer frem av figur 2.10, er at møtene i kommunestyre og formannskap/kommuneråd varer lengre enn møtene i kommunens utvalg. For kommunestyrene er

¹⁰ Standardavviket er 10,2.

det nesten 40 prosent som oppgir at et vanlig møte varer i fem timer eller mer enn fem timer. Tilsvarende tall for formannskap/kommuneråd er 36 prosent, mens bare én av ti kommuner har så lange møter i de kommunale utvalgene.

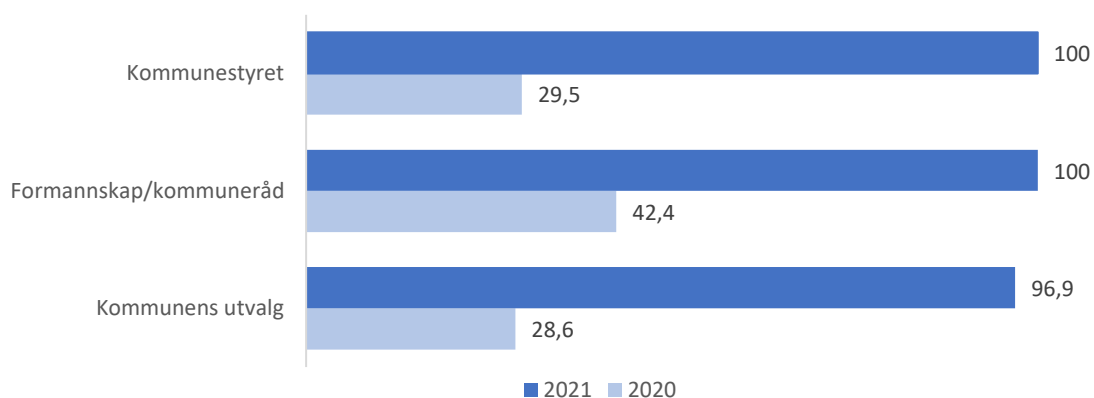
Figur 2.10: Hvor lenge varer vanligvis et ordinært møte? (prosent, N = 269-278)



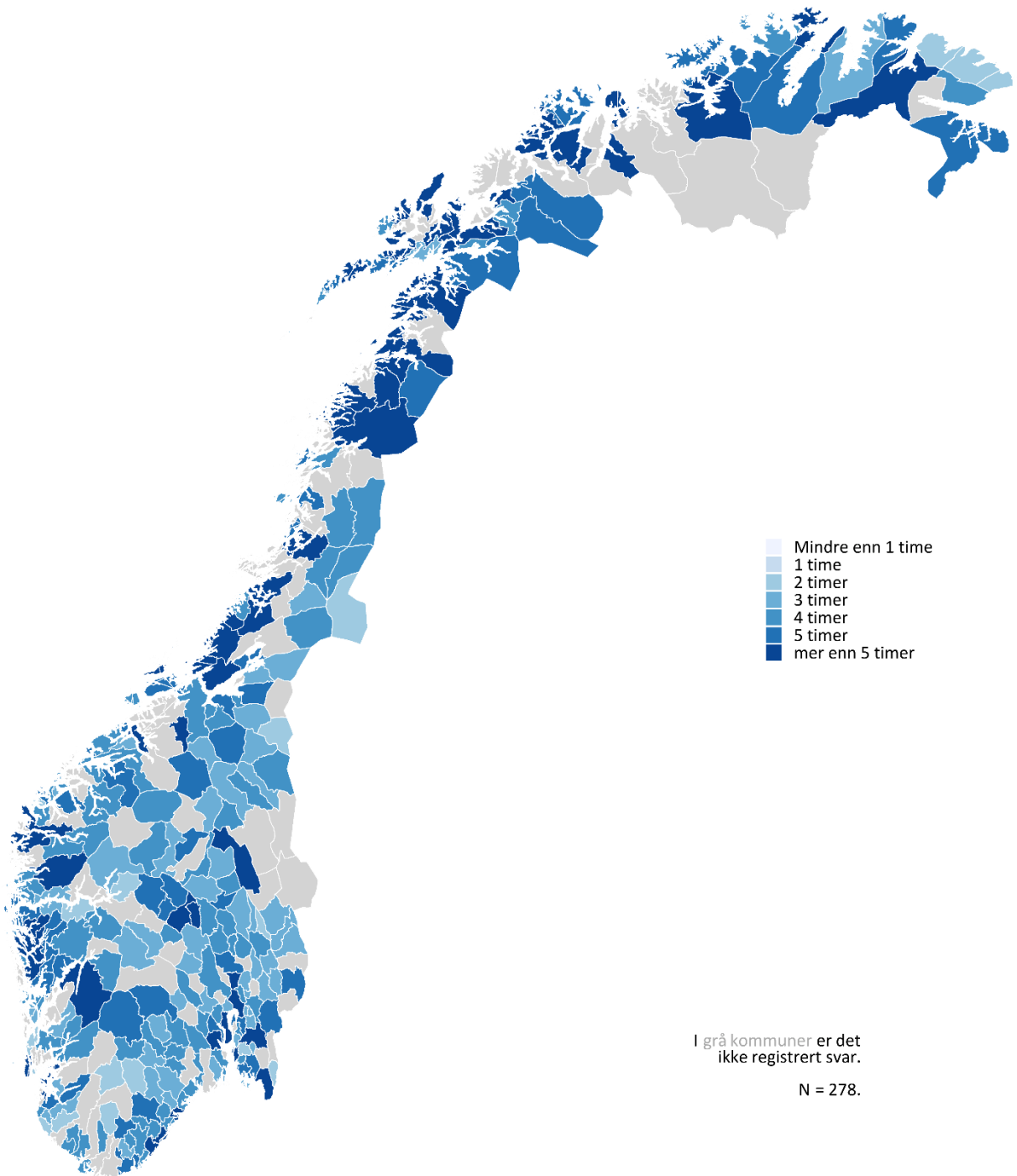
Kart 2.4 (s. 26) illustrerer den geografiske variasjonen i kommunestyremøtenes varighet.

Kommunelovens § 11-7 gir kommunestyret rett til å beslutte at kommunens folkevalgte organ skal ha adgang til å avholde møter som fjernmøte. Dette innebærer at deltakerne ikke sitter i samme lokale, men allikevel kan se, høre og kommunisere med hverandre via tekniske hjelpemidler. I undersøkelsen ble kommunene spurt om de noen ganger tar i bruk slike fjernmøter i kommunestyret, formannskap/kommuneråd og i utvalg. Resultatene fra dette spørsmålet er vist i figur 2.11. Vi skiller her mellom kommunene som var uberørt av sammenslåing og svarte på undersøkelsen i 2020 (lys søyle), og de sammenslåtte kommunene som svarte i 2021 (mørk søyle). Det er stor forskjell mellom de to gruppene. Blant de sammenslåtte kommunene, er det avholdt fjernmøter i så godt som alle kommuner, i alle de tre organene. I kommunene som ikke var berørt av sammenslåing, er fjernmøter betydelig mindre utbredt. Fjernmøter ble mest brukt i formannskap/kommuneråd – i rundt 40 prosent av kommunene, og noe mindre i kommunestyret og utvalg.

Figur 2.11: Tar kommunen noen ganger i bruk fjernmøter? (prosent, N 2020 = 238-244, N 2021 = 31-32)



Kart 2.4: Vanlig lengde på et ordinært på ordinært møte i kommunestyret (N = 278)

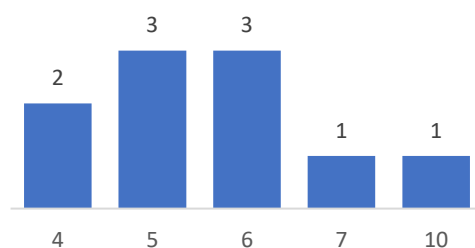


Det er sannsynlig at den store forskjellen skyldes covid-19-pandemien, men det er ikke mulig å fastslå *hvor mye* av forskjellen som skyldes smitteverntiltak. Fordi pandemien brøt ut midt i datainnsamlingen til kommunene i 2020, vil noen av kommunene som ikke var berørt av sammenslåing, ha svart før pandemien gjorde det nødvendig å gjennomføre møter digitalt, mens andre svarte etter. Vi vet dermed ikke nøyaktig hvor utbredt bruk av fjernmøter var før covid-19-pandemien, men det er sannsynlig at tallene i en normalsituasjon ville vært enda lavere enn det som kommer frem av tallene fra 2020-undersøkelsen. Samtidig er det også tenkelig at bruk av fjernmøter uansett ville ha vært mer utbredt blant de sammenslåtte kommunene, fordi flere av dem strekker seg over større geografiske områder. I alle tilfeller er dette en tematikk som det vil være interessant å forfølge i fremtidige runder av organisasjonsdatabasen. Det vil for eksempel være relevant å undersøke hvorvidt bruken av fjernmøter holder seg på et høyt nivå, eller om noen kommuner går tilbake til å kun ha fysiske møter.

Fylkeskommuner

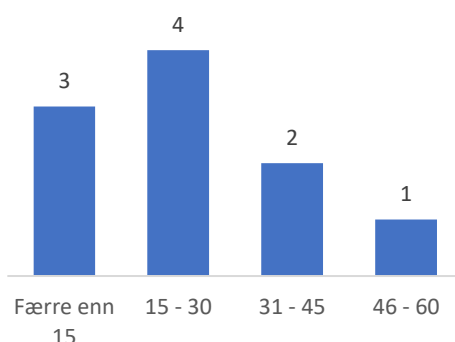
Fylkeskommunene ble også spurt om hvor mange møter det ble avholdt i fylkesting og fylkesutvalg/fylkesråd i fjor. Alle svarene er for 2020.

Figur 2.12: Hvor mange møter hadde fylkestinget i 2020? (absolutte tall, N = 10)



Figur 2.12 viser antall møter som ble avholdt i landets fylkesting i 2020. Det er noe variasjon i fylkeskommunenes møtefrekvens. To fylkeskommuner – Møre og Romsdal og Troms og Finnmark – hadde fire møter i fylkestinget 2020, mens i Vestfold og Telemark møttes fylkestinget hele 10 ganger. Gjennomsnittlig antall møter i landets fylkesting i 2020 var 6. Med andre ord møttes fylkestingene annenhver måned, i snitt.

Figur 2.13: Hvor mange møter hadde fylkesutvalget/fylkesrådet i 2020? (absolutte tall, N = 10)



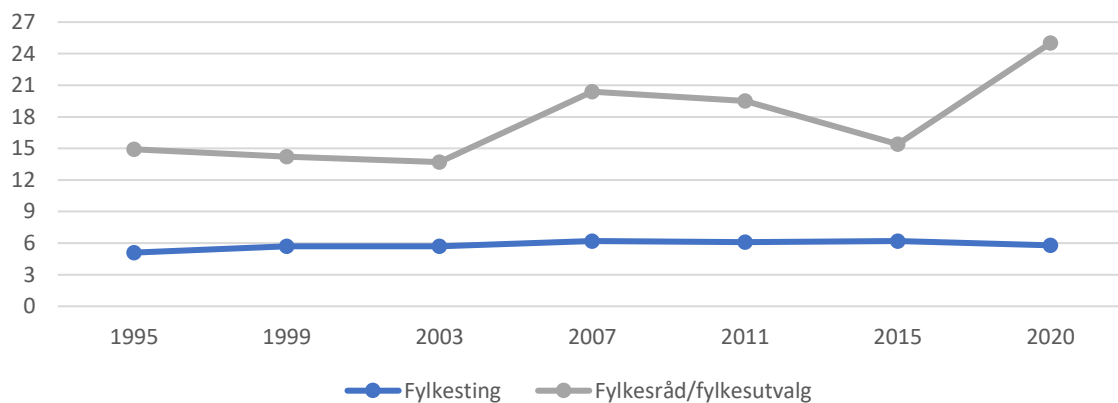
Figur 2.13 viser at det også er betydelig variasjon i antallet møter som ble avholdt i landets fylkesutvalg/fylkesråd i 2020. I tre av fylkeskommunene hadde fylkesrådet 15 møter, eller færre. Dette gjelder Vestfold og Telemark, Agder og Rogaland, som hadde henholdsvis 10, 11 og 12 møter. I den andre enden av skalaen ligger de tre fylkeskommunene som følger en parlamentarisk modell. Der

møttes fylkesutvalget henholdsvis 40, 42 og 60 ganger. I snitt møttes fylkesutvalgene og fylkesrådene 25 ganger i 2020.

Figur 2.14 viser hvordan gjennomsnittlig antall møter i fylkesting og fylkesutvalg/fylkesråd har utviklet seg over tid. Gjennomsnittlig antall møter i fylkestinget har ligget rundt 6 siden første gang organisasjonsdatabasen ble gjennomført, og dette vedvarer også i årets undersøkelse. For fylkesutvalgene og fylkesrådene har møtefrekvensen variert over tid. Etter en nedgang i 2011 og 2015 er antall møter oppe i et snitt på 25 i årets undersøkelse, det høyeste tallet siden kartleggingen startet. Både covid-19-pandemien, overføring av oppgaver til fylkeskommunene og økt geografisk størrelse kan være faktorer som har bidratt til økningen i møtefrekvens etter regionreformen. Vi finner ingen systematiske forskjeller mellom sammenslåtte og uendrede fylkeskommuner.

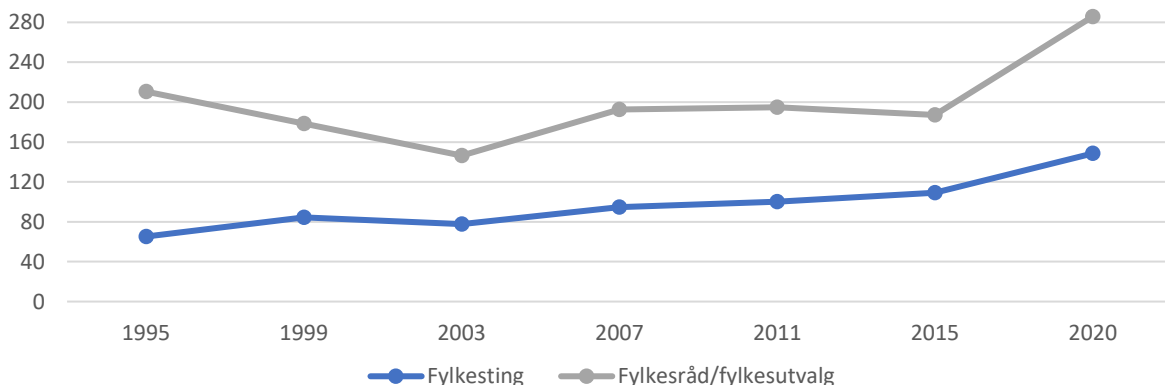
Neste runde av organisasjonsdatabasen kan bidra til å belyse hvorvidt 2020 var et spesielt år for fylkeskommunene, eller om økningen i antall møter i fylkesutvalg/fylkesråd fortsetter.

Figur 2.14: Gjennomsnittlig antall møter i fylkesting og fylkesutvalg/fylkesråd (N 2020 = 10)



Undersøkelsen innhenter også opplysninger om hvor mange saker som har blitt behandlet i fylkesting og fylkesutvalg/fylkesråd. Antallet saker har ligget relativt stabilt de siste tre årgangene av organisasjonsdatabasen (jf. figur 2.15). I årets undersøkelse ser vi imidlertid en tydelig økning i antallet saker som ble behandlet i 2020 for både fylkestingene og fylkesutvalg/fylkesråd. Også her kan både covid-19-pandemien, nye oppgaver og endret struktur ha bidratt til økningen.

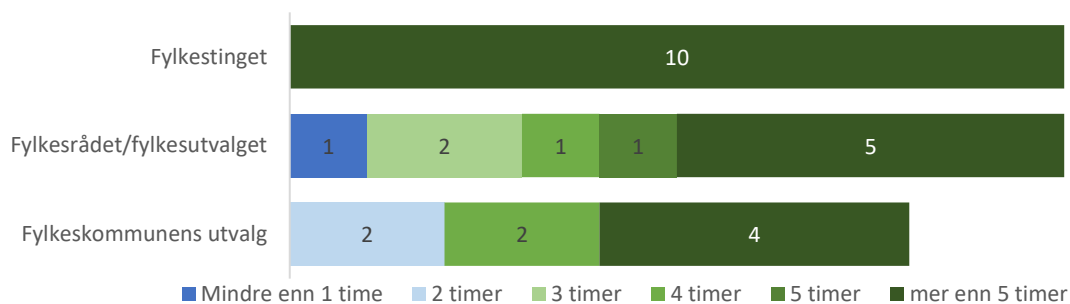
Figur 2.15: Gjennomsnittlig antall saker behandlet i fylkesting og fylkesutvalg/fylkesråd (N 2020 = 10)



Også fylkeskommunene blir bedt om å oppgi hvor mange interpellasjoner fra politikerne som ble stilt i 2020. I snitt ble det stilt 22,4 interpellasjoner – denne typen spørsmål er med andre ord betydelig mer brukt i fylkestingene enn i kommunestyrene. Samtidig er det viktig å påpeke at det er stor variasjon i fylkestingspolitikernes bruk av interpellasjoner.¹¹ I Møre og Romsdal ble det stilt 8 interpellasjoner, og i Agder og Viken ble det stilt 9. I den andre enden av skalaen stilte fylkestingspolitikere i Troms og Finnmark, Innlandet og Trøndelag henholdsvis 30, 38 og 58 interpellasjoner.

Også i undersøkelsen til fylkeskommunene ble det i år stilt noen nye spørsmål om når møter avholdes, møtenes varighet og bruk av fjernmøter. I både fylkesting, fylkesutvalg/fylkesråd og fylkeskommunale utvalg oppgir samtlige fylkeskommuner som svarte på spørsmålet, at møtene avholdes i vanlig arbeidstid. Samtlige oppgir også at det har blitt avholdt fjernmøter i disse organene.

Figur 2.16: Hvor lenge varer vanligvis et ordinært møte? (absolutte tall, N = 8-10)



Figur 2.16 viser normal varighet på møter i fylkestinget, fylkesutvalg/fylkesråd og fylkeskommunale utvalg. I samtlige fylkesting varer et normalt møte mer enn fem timer. For fylkesutvalg/fylkesråd er det mer variasjon. Halvparten oppgir at et normalt møte varer i mer enn fem timer, mens for de øvrige varierer lengden på et normalt møte fra under en time til fem timer. Fire fylkeskommuner oppgir at vanlige utvalgsmøter varer mer enn fem timer, mens de øvrige oppgir at det varer i to eller fire timer.

At fylkestingene skiller seg ut med lengre møter enn fylkesråd/fylkesutvalg og fylkeskommunens utvalg, kan komme av at de gjennomfører færre møter. Fylkestingenes møteplaner viser at det ikke er uvanlig med heldagsmøter eller møter som varer over flere dager.¹²

Beslutningsmyndighet og delegering

Kommunestyret og fylkestinget kan ha behov for å delegerer saksbehandling og vedtaksmyndighet til andre kommunale/fylkeskommunale organ. Dersom kommunestyrets/fylkestingets medlemmer alene må stå for alle store og små beslutninger, kan arbeidsmengden bli uforholdsmessig stor, og det kan bli vanskelig å ivareta langsiktige og strategiske hensyn.¹³ Derfor åpner kommunelovens § 5-3 opp for at

¹¹ Standardavviket er på 16,2.

¹² Se for eksempel møteplaner for Viken

(<https://viken.no/kalender/?soketekst=fylkestinget&OrderBy=ByDateAscending&CategoryID=-1&Period=NextYear&pageNumber=1>), Innlandet

(<https://prod01.elementscloud.no/publikum/920717152/DmbBoard/2/2021/12>) og Nordland

(<https://www.nfk.no/politikk/moter-saker-og-vedtak/>)

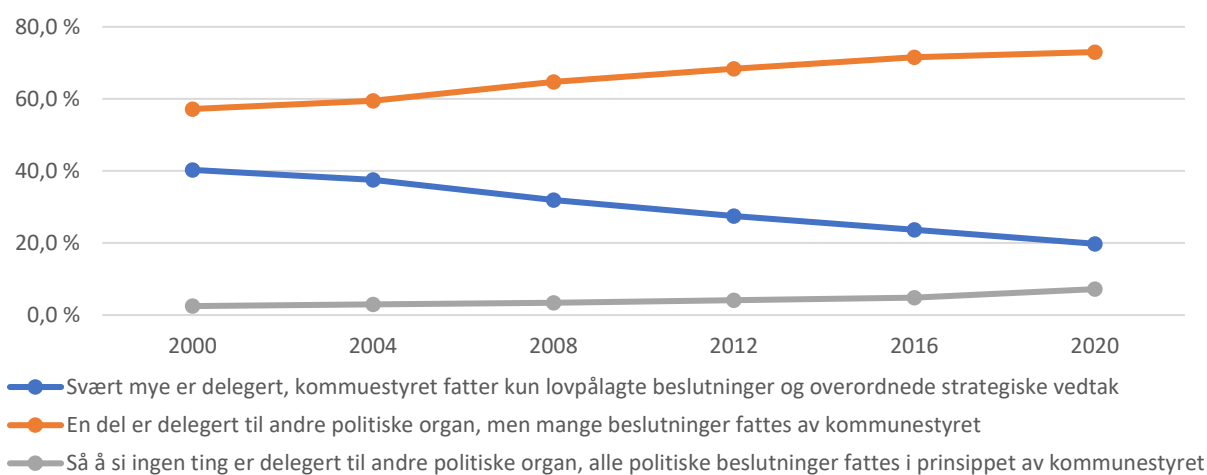
¹³ NOU 2016:4, s. 76

kommunestyret/fylkestinget kan delegerer myndighet til å fatte vedtak til andre folkevalgte organ, ordføreren eller kommunedirektøren, dersom de anser det som hensiktsmessig.

Kommuner

I undersøkelsen blir kommunene bedt om å oppgi hvor mye som er delegert fra kommunestyret til andre politiske organ. Andelen som oppgir at svært mye er delegert (mørk blå linje) har vært synkende siden 2004, og denne trenden fortsetter også i årets undersøkelse (jf. figur 2.17). 20 prosent av kommunene oppgir å ha delegert svært mye, mens i overkant av 70 prosent har delegert en del. Andelen som oppgir at så å si ingenting er delegert, har økt noe siden 2016. Vi ser ingen umiddelbare fellestrekk mellom kommunene som delegerer mindre til andre politiske organ.

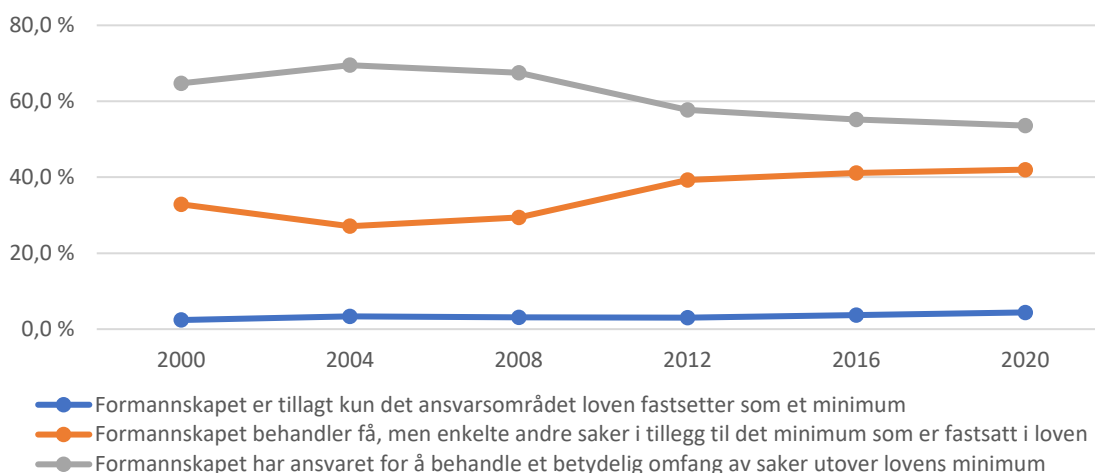
Figur 2.17: Hvor mye har kommunestyret delegert til andre politiske organ? (prosent, N 2020 = 278)



Kommuneloven fastslår at formannskapet skal innstille til vedtak i noen økonomisaker¹⁴ og til skattevedtak. Utover dette bestemmer kommunestyret hva formannskapetets oppgaver skal være. I figur 2.18 ser vi nærmere på formannskapetets rolle i kommunenes styringssystem. Andelen kommuner der formannskapet er delegert ansvar for å behandle *et betydelig omfang av saker* (grå linje), har vært synkende over tid, og trenden fortsetter i årets runde med datainnsamling. Dette er i tråd med funnene fra figur 2.17 ovenfor, som viste at andelen kommuner der kommunestyret har delegert svært mye til andre politiske organ, er synkende. Vi observerer en svak økning over tid i de to andre kategoriene – at formannskapet behandler noen få saker utover det som er fastsatt i loven, og at formannskapet kun gjør det loven fastsetter.

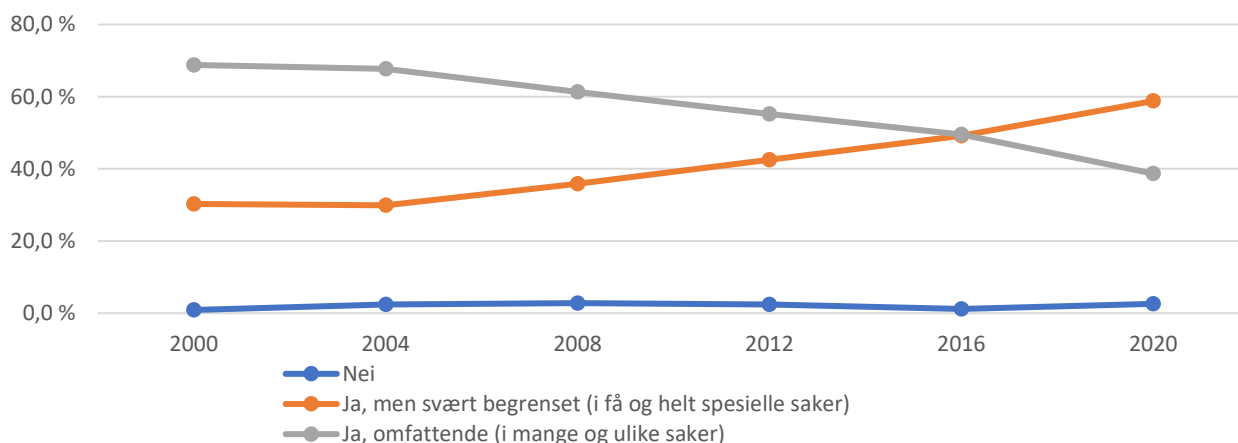
¹⁴ Økonomisaker nevnt i § 14-3, «økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning».

Figur 2.18: Formannskapetets rolle i det politiske styringssystemet i kommunen (prosent, N 2020 = 27)



Figur 2.19 viser hvor mye myndighet formannskapet har til å fatte endelige beslutninger, utover den myndigheten formannskapet tillegges i den såkalte hasteparagrafen (§ 11-8). Utviklingen over tid har vært at formannskapet får stadig mindre beslutningsmyndighet, og vi ser den samme tendensen i år. For første gang er andelen kommuner som oppgir at formannskapet har begrenset beslutningsmyndighet (oransje linje), høyere enn andelen som oppgir at formannskapet har omfattende beslutningsmyndighet (grå linje).

Figur 2.19: Har formannskapet myndighet til å fatte endelige beslutninger (utover hasteparagrafen)? (prosent, N 2020 = 274)



I rapporten fra 2016-årgangen av organisasjonsdatabasen ble det pekt på at formannskapenes rolle er i ferd med å endres, og at formannskapet får stadig mindre beslutningsmyndighet.¹⁵ Denne utviklingen fortsetter også i 2020-årgangen.

Tabell 2.2 viser hvilke kommunale organ som innstiller til kommunestyret. Dette spørsmålet har blitt stilt i organisasjonsdatabasen siden 2008. I de aller fleste kommunene har formannskapet myndighet til å innstille til kommunestyret – i årets undersøkelse gjelder det 94 prosent av kommunene som svarte. Denne andelen har vært økende siden 2008. I de fleste kommunene innstiller også politiske

¹⁵ Se Monkerud et al. 2016, s. 40

utvalg til kommunestyret. Andelen var synkende i 2012 og 2016, mens i årets undersøkelse er den oppe i 73 prosent, en økning på nesten 10 prosentpoeng.

Andelen kommuner der kommunedirektøren innstiller til kommunestyret, har svingt fra årgang til årgang. I år ligger andelen på rundt 63 prosent. Videre viser tabellen at stadig flere ordførere får myndighet til å innstille til kommunestyret – i årets undersøkelse gjelder dette i nesten en tredjedel av kommunene. Til sist ser vi at andelen som oppgir at kommunestyrekomiteer innstiller til kommunestyret, ligger på rundt 9 prosent. Denne andelen har vært økende siden 2008, men i årets undersøkelse ser vi en nedgang.

Tabell 2.2: Hvilke kommunale organ innstiller til kommunestyret? (prosent, N 2020 = 276)

	2008	2012	2016	2020
Formannskap	89,1%	87,8%	90,8%	93,5%
Politiske utvalg	71,4%	64,7%	63,1%	72,5%
Kommunedirektøren	64,2%	55,1%	69,1%	62,7%
Ordfører	18,6%	23,3%	27,4%	29,3%
Kommunestyrekomiteer	12,4%	14,6%	15,5%	9,4%
N = 100%	322	343	336	276

Fylkeskommuner

Også for fylkestingene kan det være nødvendig å delegere oppgaver til andre politiske organ. I tabell 2.3 viser vi hvor mye fylkestingene har delegert, og hvordan dette har utviklet seg over tid. I årets undersøkelse oppgir de fleste fylkeskommunene at de har delegert en del, men at mange beslutninger fortsatt fattes av fylkestinget. Dette gjelder åtte fylkeskommuner. To fylkeskommuner, Agder og Troms og Finnmark, oppgir at de har delegert svært mye til andre politiske organ.

Tabell 2.3: Hvor mye har fylkestinget delegert til andre politisk organ? (absolutte tall, N 2020 = 10)

	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Svært mye er delegert, fylkestinget fatter kun lovpålagte beslutninger og overordnede strategiske vedtak	8	4	7	8	4	2
En del er delegert til andre politiske organ, men mange beslutninger fattes av fylkestinget	10	11	8	9	14	8
Så å si ingenting er delegert til andre politiske organ, alle politiske beslutninger fattes i prinsippet av fylkestinget	0	0	0	0	0	0
N = 100%	18	15	15	17	18	10

I de fleste fylkeskommunene har fylkesutvalget et betydelig ansvar utover minimumskravet i loven (jf. tabell 2.4). Av de syv fylkeskommunene med formannskapsmodell som fikk på spørsmålet, oppgir seks at fylkesutvalget spiller en stor rolle i det politiske styringssystemet. Kun én fylkeskommune, Møre og Romsdal, oppgir at fylkesutvalget behandler få, men enkelte andre saker enn lovens minimum.

Tabell 2.4: Fylkesutvalgets rolle i det politiske styringssystemet i fylkeskommunen (absolutte tall, N 2020 = 7)

	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Fylkesutvalget har ansvaret for å behandle et betydelig omfang av saker ut over lovens minimum	10	12	9	13	13	6
Fylkesutvalget behandler få, men enkelte andre saker i tillegg til det minimum som er fastsatt i loven	4	1	2	1	1	1
Fylkesutvalget er tillagt kun det ansvaret loven fastsetter som et minimum	1	0	0	0	0	0
N = 100%	15	13	11	14	14	7

Fylkesutvalg kan, i likhet med formannskap, tillegges beslutningsmyndighet utover den myndighet de får gjennom hasteparagrafen. I fire av de sju fylkeskommunene med formannskapsmodell har fylkesutvalget omfattende beslutningsmyndighet, mens i tre har de kun beslutningsmyndighet i få og helt spesielle saker. Selv om årets tall ikke er direkte sammenlignbare med tidligere, kan det se ut til at det over tid har blitt noe mindre vanlig at fylkesutvalgene har stor myndighet til å fatte beslutninger.

Tabell 2.5: Har fylkesutvalget myndighet til å fatte endelige beslutninger (bortsett fra hasteparagrafen)? (absolutte tall, N 2020 = 7)

	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Ja, omfattende (i mange og ulike saker)	12	13	9	13	11	4
Ja, men svært begrenset (i få og helt spesielle saker)	3	0	2	1	3	3
Nei	0	0	0	0	0	0
N = 100%	15	13	11	14	14	7

Tabell 2.6 viser hvilke fylkeskommunale organ som innstiller til fylkestinget. Samtlige som fikk spørsmålet, oppgir at fylkesutvalget innstiller til fylkestinget. I de fleste fylkeskommunene, seks av de syv, har også politiske utvalg anledning til å innstille til fylkestinget. Fylkesordføreren har kun myndighet til å innstille i Agder og Rogaland. I Rogaland har også kommunedirektøren innstillingsmyndighet.

Tabell 2.6: Hvilke fylkeskommunale organ innstiller til fylkestinget? (absolutte tall, N 2020 = 7)

	2008	2012	2016	2020
Fylkesutvalg	11	13	13	7
Politiske utvalg	9	9	7	6
Fylkesordfører	3	6	4	2
Kommunedirektøren	5	3	6	1
Fylkestingskomiteer	2	5	4	0
N = 100%	11	14	14	7

Kommuner

Prosessen rundt årsbudsjettet i kommunen kan organiseres på ulike måter og er ofte forskjellig fra prosessen rundt behandling av ordinære saker i kommunestyret.¹⁶ I alle rundene av organisasjonsdatabasen har kommunene blitt presentert for tre ulike modeller for organiseringen av årsbudsjettprosessen og blitt bedt om å oppgi hvilken modell som best beskriver måten prosessen ble organisert på i deres kommune i fjor. De tre alternativene er:

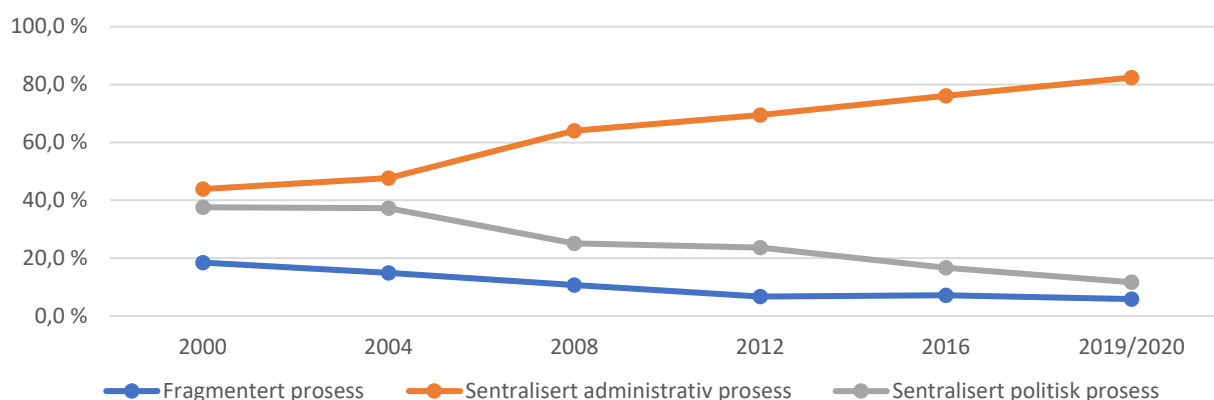
- ◆ **Fragmentert prosess:** Hovedenhetene (dvs. etat, virksomhetsområde, resultatenheter eller lignende) og deretter utvalgene behandler budsjettforslagene før kommunedirektøren. Kommunedirektøren samordner så forslagene og legger til rette et samlet budsjettforslag for formannskapet, som ifølge kommuneloven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

Figur 2.20 viser hvor stor andel av kommunene som organiserer budsjettprosessen etter de ulike modellene, og hvordan dette har utviklet seg over tid.¹⁷ Den klare tendensen, som også fortsetter i 2020, er at flere og flere kommuner har en budsjettprosess der administrasjonen spiller en sentral rolle. Nå svarer over 80 prosent av kommunene at kommunedirektøren legger frem et samordnet forslag til årsbudsjett for behandling i utvalgene. De to andre modellene har hatt en gradvis nedgang siden 2004, og denne trenden fortsetter også i år.

¹⁶ Hovik og Stigen 2008, s. 84

¹⁷ I tidlige runder av organisasjonsdatabasen (2000 – 2008) ble det spurt om hvordan årsbudsjettprosessen ble organisert hvert av de fire årene siden forrige undersøkelse. Vi rapporterer her kun tallene for prosessen for budsjettet som var gjeldende det året undersøkelsen ble gjennomført.

Figur 2.20: Hvordan ble de siste fasene i årsbudsjettprosessen i kommunen organisert? (prosent, N 2019/2020 = 273)



Fylkeskommuner

I likhet med i kommuneundersøkelsen blir også fylkeskommunene spurt om hvordan de organiserer de siste fasene i årsbudsjettprosessen. Tabell 2.7 viser resultatene fra dette spørsmålet over tid. I alle runder spørsmålet har blitt stilt, har den sentraliserte administrative prosessen, der kommunedirektøren spiller en sentral rolle i utarbeidelsen av budsjettet, vært den vanligste måten å organisere prosessen på. Slik er det også i årets undersøkelse. Kun én fylkeskommune, Vestland, oppgir at de har en fragmentert prosess der både hovedenheter og utvalg behandler budsjettforslaget før kommunedirektøren. Dette er første gang siden 2000 at en fylkeskommune oppgir, at denne modellen gir en god beskrivelse av deres budsjettprosess. Den sentraliserte politiske prosessen, der fylkesutvalget regisserer arbeidet med budsjettet, har blitt mindre vanlig over tid, og i år er det ingen som oppgir at denne modellen passer med deres budsjettprosess.

Tabell 2.7: Hvordan ble de siste fasene i årsbudsjettprosessen i fylkeskommunen organisert? (absolutte tall, N 2020 = 7)

	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Sentralisert administrativ prosess	13	7	10	11	13	6
Fragmentert prosess	1	0	0	0	0	1
Sentralisert politisk prosess	3	4	2	2	1	0
N = 100%	17	11	12	13	14	7

Utvalg

I de fleste kommuner og fylkeskommuner velger kommunestyret/fylkestinget å opprette utvalg for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten. Dette legger til rette for både arbeidsdeling og spesialisering. Ved å fordele ansvaret for ulike saksfelt eller oppgaver mellom utvalgene blir den totale arbeidsmengden redusert. Samtidig får også representantene i utvalgene anledning til å sette seg ekstra godt inn i enkelte saksfelt. I den nye kommuneloven er utvalg regulert i § 5-7. Mens bestemmelsen i forrige lov (§ 10) omhandlet «faste utvalg og komiteer», benyttes nå kun begrepet «utvalg».

Utvalg kan opprettes både etter en formålslogikk, der utvalg får ansvar for saker innenfor gitte sektorer som utdanning, helse og kultur, eller etter en funksjonslogikk der utvalgene har ansvar knyttet til oppgavetyper som drift, forvaltning og utvikling, på tvers av de ulike sektorene.¹⁸ Disse to logikkene gjenspeiles i skillet mellom formålsinndeling og funksjonsinndeling av kommunale utvalg. På starten av 90-tallet var hovedutvalgsmodellen dominerende i norske kommuner. Dette er en form for formålsinndeling der kommunen har fire utvalg som følger sektorinndelingen i den kommunale tjenesteytingen, med utvalg for undervisning, helse og sosial, kultur og tekniske saker. Med den nye kommuneloven i 1993 fikk kommunene imidlertid mye større valgfrihet i hvordan de organiserte seg, også når det gjaldt inndelingsprinsipp for kommunale utvalg. I dag ser man derfor stor variasjon i hvordan kommunene velger å organisere sine utvalg.¹⁹

Kommunestyret eller fylkestinget bestemmer hva slags saker utvalget skal behandle. De velger også en leder, nestleder og øvrige medlemmer av utvalget. Utvalgsmedlemmene er ofte personer som er valgt til kommunestyret i innværende periode, enten som faste medlemmer eller som varamedlemmer, men andre innbyggere kan også velges inn. Videre kan kommunestyre/fylkesting bestemme at utvalgene skal ha vedtaksmyndighet i saker som ikke er prinsipielle. Utvalgene kan innstille til kommunestyret/fylkestinget, formannskapet/fylkesutvalget, eller til begge disse organene.

Kommuner

I undersøkelsen ble kommunene bedt om å oppgi hvorvidt de har opprettet utvalg etter § 5-7 (sett bort ifra eventuelle kommunedelsutvalg). 76 prosent av kommunene oppgav at de har opprettet utvalg. På grunn av den nye kommuneloven er ikke dette tallet direkte sammenlignbart med tall fra tidligere runder med datainnsamling. Vi merker oss allikevel at denne andelen er noe lavere enn i 2016-undersøkelsen, da 82 prosent oppgav at de hadde opprettet politiske utvalg etter § 10 i daværende kommunelov.

Kommunene som svarte ja, ble bedt om å oppgi følgende opplysninger om sine utvalg:

- ◆ Utvalgets navn
- ◆ Antall medlemmer totalt
- ◆ Antall faste kommunestyremedlemmer i utvalget
- ◆ Antall varamedlemmer til kommunestyret i utvalget
- ◆ Antall kvinner i utvalget
- ◆ Antall medlemmer i utvalget som er født i 1990/1991²⁰ eller senere
- ◆ Har utvalget avgjørelsesmyndighet?
- ◆ Utvalget innstiller til:
 - Formannskapet
 - Kommunestyret
 - Både formannskapet og kommunestyret

¹⁸ Stigen, u.d.

¹⁹ Monkerud et al. 2016, s. 48

²⁰ Fordi vi ønsket å kartlegge antall medlemmer som er 30 år eller yngre, ble kommunene som svarte i 2020 spurt om medlemmer født i 1990 eller senere, mens kommunene som svarte i 2021 ble spurt om medlemmer født i 1991 eller senere.

- ◆ Er utvalget etablert:
 - Midlertidig
 - For hele perioden

I etterkant av undersøkelsen ble hvert enkelt utvalg kodet, basert på utvalgets navn.²¹ Basert på funn fra tidligere runder av organisasjonsdatabasen, samt en gjennomgang av kommunenes svar i årets undersøkelse, utarbeidet vi en liste over 15 sentrale saksområder som kommunene ofte oppretter utvalg for. Hvert område fikk en tallkode, og utvalgene ble kodet ut ifra det eller de saksområdene de har ansvar for. Et utvalg med ansvar for saksfeltet opplæring fikk for eksempel koden 01, mens et utvalg med ansvar for opplæring og helse fikk koden 0102. En slik klassifisering gir oss mulighet til å sammenligne informasjonen om utvalg som har ansvar for ulike typer saksfelt. Merk at noen kommuner oppga organer som ikke regnes som utvalg etter kommuneloven § 5-7. Disse er utelatt fra resultatene som rapporteres her. En kodebok for utvalgskodingen er vedlagt rapporten i vedlegg 2.

I alt rapporterte kommunene opplysninger om 577 utvalg. I tabell 2.8. ser vi på de 15 utvalgstypene som klassifiseringen tok utgangspunkt i, og hvor stor andel av kommunene som har utvalg for disse feltene. Utvalgene kan ha ansvar for kun dette feltet eller for flere saksområder i kombinasjon. Hvert enkelt utvalg kan dermed være telt flere ganger i tabellen. For eksempel vil et utvalg med ansvar for både helse og opplæring, være registrert under begge disse saksområdene.

Tabell 2.8: Vanligste ansvarsområder for kommunale utvalg

Ansvarsområde	Andel av kommuner (%)	N
Helse	55,0%	116
Opplæring	54,0%	114
Plan	49,3%	104
Kultur	45,0%	95
Klima	35,5%	75
Næring	32,7%	69
Teknisk	28,0%	59
Samfunn	18,0%	38
Utvikling	17,1%	36
Levekår	16,6%	35
Drift	11,4%	24
Samferdsel	7,6%	16
Landbruk	7,6%	16
Forvaltning	6,6%	14
Vilt	3,8%	8

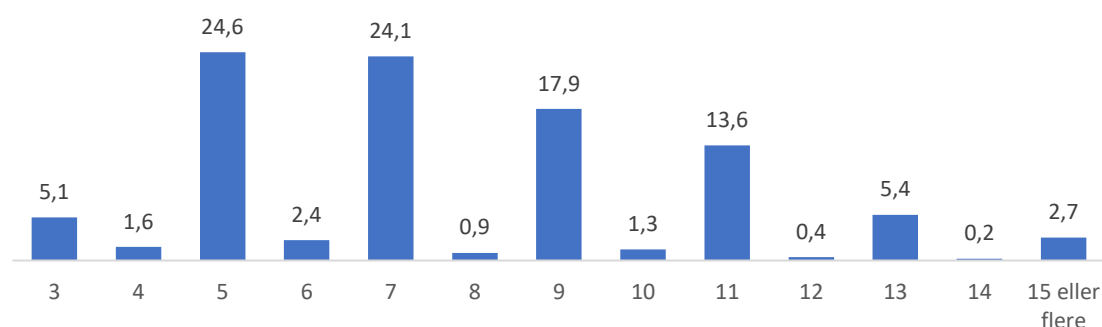
Helse er det området som flest kommuner har opprettet utvalg for. 55 prosent av kommunene som har opprettet utvalg, har utvalg med ansvar for dette feltet. Utvalg som har ansvar på opplæringsfeltet, er nesten like vanlig – 54 prosent av kommunene har opprettet et slikt utvalg. Videre ser vi at utvalg for planarbeid og utvalg med ansvar for kulturfeltet også er vanlig. Hovedinntrykket fra tabell 2.8 er at det er vanligere å opprette utvalg etter en formålslogikk der utvalget er knyttet til en

²¹ Ved behov ble det også innhentet opplysninger om utvalget fra kommunens hjemmesider.

bestemt sektor, enn etter en funksjonslogikk der utvalgene har ansvar for oppgavetyper som går på tvers av sektorer. Vi ser for eksempel at kun 17 prosent har utvalg med ansvar for utvikling, og kun 7 prosent har forvaltningsutvalg.

Figur 2.21 viser hvor mange medlemmer det er vanlig å ha i kommunale utvalg. Figuren gir to hovedinntrykk. For det første er det vanligst at antallet medlemmer er et oddetall. I kun syv prosent av utvalgene kan antallet medlemmer deles på to. Dette skyldes trolig et ønske om å unngå stemmelikhet ved avstemninger. Videre viser figuren at det er en god del variasjon i antallet medlemmer. Rundt en fjerdedel av utvalgene har fem medlemmer, og ytterligere en fjerdedel har sju. Videre har nesten én av fem utvalg ni medlemmer, mens 13 prosent har 11 medlemmer.

Figur 2.21: Antall medlemmer i kommunale utvalg (prosent, N = 553)



Tabell 2.9 viser gjennomsnittsverdier for alle opplysningene som ble innhentet om medlemmene i kommunens utvalg: totalt antall medlemmer, antall medlemmer som sitter i kommunestyret fast eller som varamedlem,²² antall kvinner i utvalget og antall utvalgsmedlemmer som er 30 år eller yngre. Med unntak av antall medlemmer, som rapporteres som gjennomsnitt, er alle tall regnet om til gjennomsnittlige andeler for å forenkle sammenligning. Vi rapporterer gjennomsnittsverdier for alle kommunale utvalg sett under ett, og for de fem vanligste utvalgstypene: Helse, opplæring, plan, kultur og klima.

Tabell 2.9: Utvalgsmedlemmer, kommunale utvalg

	Antall medlemmer (gj.sn)	Kommunestyremedlemmer (gj.snittl. andel, %)		Kvinner (gj.snittl. andel, %)	30 år eller yngre (gj.snittl. andel, %)
		Faste	Varamedlemmer		
Alle utvalg	7,82	65,2%	19,6%	47,0%	10,6%
Helse	8,64	66,0%	20,0%	46,1%	11,6%
Opplæring	7,51	60,8%	17,2%	49,7%	9,5%
Plan	7,43	65,2%	20,4%	45,3%	9,9%
Kultur	7,6	65,0%	14,4%	45,9%	12,0%
Klima	8,41	58,2%	26,7%	44,7%	7,9%

Hovedinntrykket fra tabell 2.9 er at det er relativt liten variasjon i utvalgenes medlemsantall og sammensetning. Både for alle utvalgene sett under ett, og når vi bryter tallene ned på ulike saksfelt, er

²² Noen kommuner har oppgitt et antall kommunestyremedlemmer og varamedlemmer som sammenlagt gir et høyere antall enn det som er rapportert som totalt antall medlemmer i utvalget. Disse er utelatt fra tallene om kommunestyremedlemmer og varamedlemmer.

hovedtrendene de samme. I snitt har de kommunale utvalgene mellom sju og åtte medlemmer. Når vi sammenligner de ulike saksfeltene, ser vi at helse og klima skiller seg ut med et noe høyere medlemstall enn de øvrige utvalgstypene. Vi ser for eksempel at utvalg med ansvar for helseområdet i snitt har rundt ett medlem mer enn opplæringsutvalgene.

I snitt er rundt to tredjedeler av utvalgenes medlemmer personer som har fast plass i kommunestyret i inneværende periode. Her skiller klimautvalgene seg noe ut, med en litt lavere andel faste kommunestyremedlemmer. I underkant av 20 prosent av utvalgenes medlemmer sitter som varamedlem i kommunestyret. Her er variasjonen noe større, fra kulturfeltet med et snitt på 14 prosent til klimafeltet der i overkant av en fjerdedel er varamedlemmer. Overordnet sett, har rundt 60 prosent av utvalgene kun medlemmer som sitter i kommunestyret, enten som fast medlem eller varamedlem. Med andre ord blir det i rundt 40 prosent av landets utvalg valgt inn minst én person som *ikke* sitter i kommunestyret.

Tallene viser en liten overvekt av menn blant utvalgenes medlemmer. Andelen kvinner varierer fra 45 prosent på klimafeltet til 50 prosent på opplæringsfeltet. I landets kommunestyre i perioden 2019-2023 er det valgt inn 40 prosent kvinner.²³ Dermed er det noe bedre kjønnsbalanse i kommunenes utvalg enn i kommunestyrene. I snitt er 10 prosent av utvalgenes medlemmer 30 år eller yngre. Denne andelen er noe høyere på kulturfeltet, med 12 prosent, og lavere på klimafeltet, med rundt 8 prosent.

Tabell 2.10 viser data om utvalgenes myndighet til å fatte beslutninger og til å innstille, samt om utvalgene er etablert midlertidig eller for hele kommunestyreperioden. Et betydelig flertall av utvalgene, både samlet og på de enkelte saksfeltene, er gitt beslutningsmyndighet. Dette gjelder tre fjerdedeler av alle utvalg. Utvalg med beslutningsmyndighet er spesielt utbredt innenfor helse og opplæring, der 80 prosent av utvalgene har fått delegert myndighet til å fatte beslutninger. På kulturfeltet er andelen noe lavere, rundt 70 prosent.

Tabell 2.10 Utvalgenes beslutningsmyndighet, innstillingsrett og permanens (prosent)

	Beslutningsmyndighet	Innstillers til			Etablert for hele perioden
		Formannskap	Kommunestyre	Begge	
Alle utvalg	76,3%	19,1%	44,9%	35,9%	96,9%
Helse	79,6%	14,4%	60,0%	25,6%	99,0%
Opplæring	79,4%	28,1%	33,3%	38,5%	100,0%
Plan	74,2%	12,0%	52,8%	34,8%	96,8%
Kultur	70,7%	38,2%	27,6%	34,2%	98,8%
Klima	72,3%	22,4%	36,2%	41,4%	98,5%

Når det gjelder utvalgenes anledning til å innstille til andre kommunale organer, ser vi betydelig variasjon. I snitt innstiller nesten én av fem utvalg kun til formannskapet, 45 prosent kun til kommunestyret og vel en tredjedel til begge disse organene. Flere av utvalgstypene skiller seg ut fra dette mønsteret. Vi ser for eksempel at på kulturfeltet innstiller nesten 40 prosent av utvalgene kun til formannskapet og i overkant av en fjerdedel kun til kommunestyret. Til sist viser tabellen at så godt

²³ Statistisk sentralbyrå 2020, statistikkbankens kildetabell 04966

som alle utvalgene er opprettet for hele kommunestyreperioden. Når vi ser alle utvalg under ett, er det kun tre prosent som er midlertidige.

Til sist i delen om utvalg etter § 5-7 ble kommunene stilt noen spørsmål om gjennomgående representasjon. Dette prinsippet sier at utvalgenes medlemmer bør velges blant kommunestyrets medlemmer eller varamedlemmer. Det er imidlertid viktig å merke seg at dette kun er et «bør»-prinsipp: Det er ikke et forbud mot at kandidater som ikke er valgt inn i kommunestyret, velges inn som utvalgsmedlemmer, selv om kommunen forsøker å følge et slikt prinsipp.

Det er både fordeler og ulemper ved å følge et prinsipp om gjennomgående representasjon.²⁴ På den ene siden kan dette bidra til helhetlig styring av kommunen, og til å sikre at kommunestyrerepresentantene er involvert i viktige beslutninger. På den andre siden kan det ses på som et demokratisk gode at innbyggere som ikke allerede sitter i kommunestyret, blir involvert i styringen av kommunen ved å sitte i utvalg. Det kan argumenteres for at dette gir et mer borgernært styre, der makten fordeles mellom flere.

Prinsippet om gjennomgående representasjon til kommunale utvalg er utbredt blant kommunene. I årets undersøkelse oppgir 68 prosent at de følger et prinsipp om at det bør være gjennomgående representasjon til utvalgene. Kommunene er delt i hvorvidt dette kun gjelder faste medlemmer til kommunestyret, eller om varamedlemmer også kan velges inn. Halvparten oppgir at det kun gjelder faste medlemmer, mens i den andre halvparten gjelder prinsippet både for faste medlemmer og for varamedlemmer.

Kommunedelsutvalg

Kommunene ble også spurt om de har opprettet kommunedelsutvalg etter § 5-7 i kommuneloven. Dette er utvalg som har ansvar for en geografisk del av kommunen. Kommunene står relativt fritt til å definere hvilke oppgaver slike utvalg får, og hvordan utvalgets medlemmer blir valgt. I årets runde av organisasjonsdatabasen oppgir 13 kommuner at de har opprettet kommunedelsutvalg etter § 5-7. Tallene fra årets undersøkelse er ikke direkte sammenlignbare med data fra tidligere runder, på grunn av endringer i spørsmålet.

Kommunestyret står selv fritt til å bestemme hvorvidt medlemmene i kommunedelsutvalg skal velges av kommunestyret, eller ved direkte valg der innbyggerne i den aktuelle kommunedelen kan stemme. Blant de få kommunene som har opprettet kommunedelsutvalg, er det i hovedsak kommunestyret som velger hvem som skal sitte i utvalget. Dette gjelder i elleve av de tretten kommunene.

Loven legger ingen direkte begrensninger på hvem kommunestyret kan velge som medlemmer i kommunedelsutvalg, og det er mulig å velge medlemmer som ikke sitter i kommunestyret. Dermed er det for eksempel mulig at personer med tilknytning til frivillige organisasjoner eller næringsliv i bydelen blir valgt til kommunedelsutvalget. I undersøkelsen oppgir åtte av de elleve kommunene der kommunestyret velger medlemmer til kommunedelsutvalg, at medlemmene *ikke* er valgt på partipolitisk grunnlag.

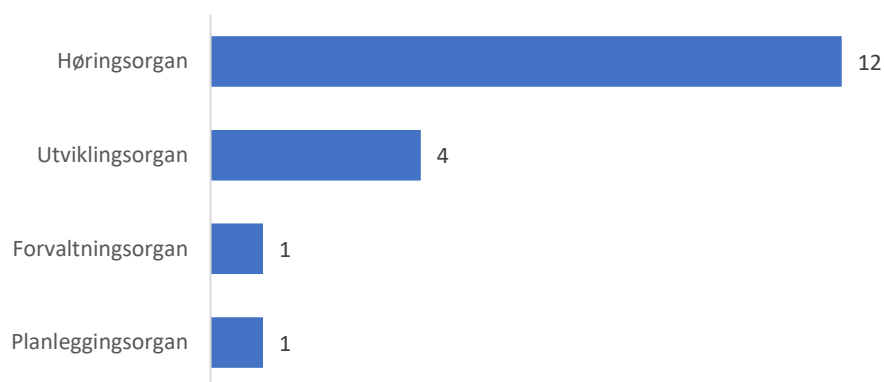
I årets undersøkelse ble kommunene med kommunedelsutvalg bedt om å oppgi hvilken eller hvilke roller kommunedelsutvalgene spiller i kommunen. Kommunene ble presentert for fire beskrivelser av kommunedelsutvalgenes rolle:

²⁴ Se Stigen, u.d.

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

Dette spørsmålet ble stilt for første gang i årets undersøkelse. Kategoriene er basert på et notat utarbeidet av Røiseland, Ringholm og Aarsæther (2015), i forbindelse med regjeringens lokaldemokrativeileder.²⁵

Figur 2.22: Spiller kommunedelsutvalget noen av disse rollene på ett eller flere av kommunens saksområder? (absolutte tall, N = 13)



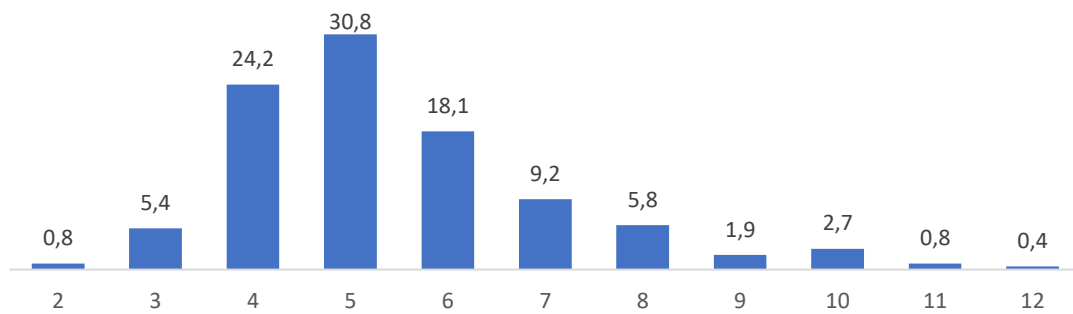
Som vist i figur 2.22, er det vanligst å bruke kommunedelsutvalget som et høringsorgan, med rett til å uttale seg om saker som gjelder det geografiske området utvalget tilhører. I nesten alle kommuner som har kommunedelsutvalg, spiller utvalgene en slik rolle. I fire kommuner er kommunedelsutvalget også et utviklingsorgan med delegert myndighet til å fordele budsjettmidler. I kun én kommune spiller kommunedelsutvalg en rolle i henholdsvis forvaltning og planlegging.

Kontrollutvalg

Kommuner og fylkeskommuner skal ha et kontrollutvalg (kommuneloven § 23-1). Dette utvalget har blant annet ansvar for at det blir gjennomført revisjon av kommunens eller fylkeskommunens regnskap, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll (§ 23-2). I figur 2.23 viser vi hvor mange møter det ble gjennomført i kontrollutvalgene i landets kommuner i 2019/2020. Det vanligste er at kontrollutvalget møtes 5 ganger i året – dette gjelder for omtrent en tredjedel av kommunene. I en fjerdedel av kommunene møtes kontrollutvalget fire ganger i året. I kun tre kommuner møttes kontrollutvalget oftere enn 10 ganger. I gjennomsnitt møttes kontrollutvalgene rundt 6 ganger i 2019/2020.

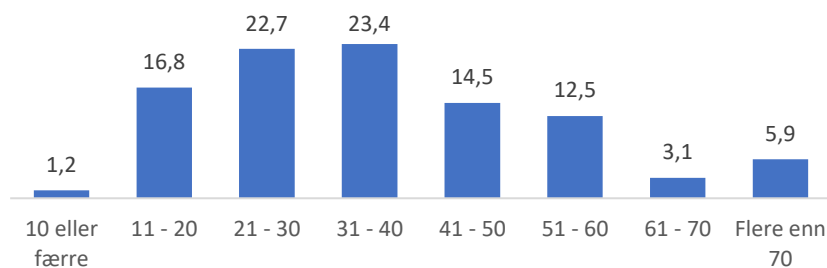
²⁵ Se: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/politisk-organisering-og-politikernes-rolle/kommunedelsutvalg/id2424165/>

Figur 2.23: Hvor mange møter var det i kontrollutvalget i 2019/2020? (prosent, N = 260)



I Figur 2.24 ser vi på antallet saker som ble behandlet i kontrollutvalget i fjor. Hovedinntrykket er at det er forholdsvis stor variasjon i aktiviteten i landets kontrollutvalg, i hvert fall målt gjennom antallet saker de behandler. Rundt en fjerdedel av kommunene har behandlet mellom 21 og 30 saker, og ytterligere en fjerdedel har behandlet mellom 31 og 40 saker. Mer enn én av ti kommuner behandlet mellom 51 og 60 saker. I snitt behandlet kontrollutvalgene 38 saker i løpet av fjoråret. Samtidig er det verdt å merke seg at tre kontrollutvalg behandlet over 100 saker og dermed trekker gjennomsnittet opp.²⁶

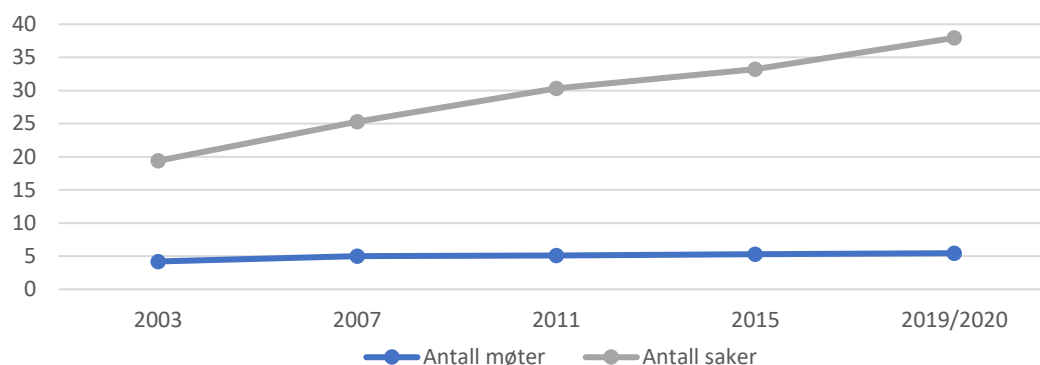
Figur 2.24: Hvor mange saker ble behandlet i kontrollutvalget i 2019/2020? (prosent, N = 256)



Figur 2.25 viser hvordan gjennomsnittlig antall møter og saker behandlet i kontrollutvalgene, har utviklet seg over tid. Antall møter i kontrollutvalget har hatt en svak økning siden første gang spørsmålet ble stilt, fra et gjennomsnitt på 4,2 møter i 2003 til 5,5 møter i årets undersøkelse. For antallet saker ser vi en tydelig økning fra år til år. Mens kontrollutvalgene i snitt behandlet rundt 20 saker i 2003, er dette tallet nå oppe i 38. Gitt at antallet møter har ligget relativt stabilt i hele perioden, tyder dette på at kontrollutvalgene over tid har fått mer å gjøre i hvert enkelt møte.

²⁶ Standardavviket er på 19,5.

Figur 2.25: Gjennomsnittlig antall møter og gjennomsnittlig saker behandlet i kontrollutvalg (N 2019/2020 = 256-260)



Fylkeskommuner

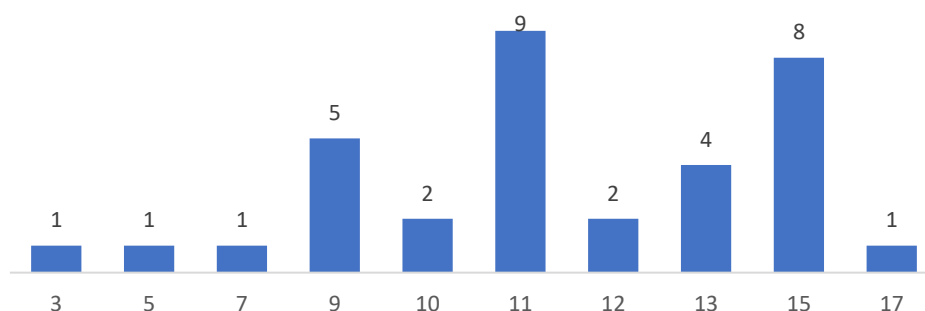
Sju av fylkeskommunene oppgir at de har opprettet utvalg etter kommunelovens § 5-7. Til sammen rapporterte disse fylkeskommunene om 34 utvalg. Tabell 2.11 viser hvordan disse utvalgene fordeler seg mellom de åtte kategoriene vi har delt dem inn i. Kategoriene er tilpasset den fylkeskommunale oppgaveporteføljen. Også her kan samme utvalg være kodet i flere kategorier, i tilfeller hvor utvalget har flere ansvarsområder.

Tabell 2.11: Vanligste ansvarsområde for fylkeskommunale utvalg

Ansvarsområde	N
Samferdsel	9
Næring	9
Opplæring	6
Kultur	4
Integrering	2
Folkehelse	2
Klima	1
Region	1

De vanligste typene utvalg i fylkeskommunene er utvalg med ansvar for samferdselsfeltet og for næring. Samtlige fylkeskommuner som har utvalg, har et utvalg med hvert av disse ansvarsområdene. Det er også noen fylkeskommuner som har flere utvalg med ansvar for disse områdene. Videre ser vi at nesten alle har opprettet utvalg med ansvar for opplæringsfeltet – dette gjelder seks av de sju fylkeskommunene som har utvalg. Fire fylkeskommuner har utvalg med ansvar for kulturfeltet.

Figur 2.26: Antall medlemmer i fylkeskommunale utvalg (absolutte tall, N = 34)



I figur 2.26 viser vi antallet medlemmer i de fylkeskommunale utvalgene. Bildet som tegner seg, er likt det vi så for kommunene: For det første har de fleste utvalgene et oddetalls antall medlemmer. For det andre er det ganske stor variasjon i hvor mange medlemmer fylkeskommunene velger å ha i sine utvalg. Antallet varierer mellom tre, som er minstekravet bestemt i loven, og 17. Det vanligste er å ha elleve medlemmer – dette gjelder ni av utvalgene. Det er også mange utvalg som har 15 medlemmer.

Tabell 2.12 viser gjennomsnittsverdier for opplysningene om medlemmene i fylkeskommunens utvalg. Også her har vi regnet alle verdier om til gjennomsnittlige andeler, med unntak av antall medlemmer som oppgis som gjennomsnitt. Vi rapporterer verdier for alle utvalg sett under ett, samt for utvalg med ansvar for samferdsel, næring, opplæring og kultur.

Tabell 2.12: Utvalgsmedlemmer, fylkeskommunale utvalg

	Antall medlemmer (gj.sn)	Fylkestingsmedlemmer (gj.snittl. andel, %)		Kvinner (gj.snittl. andel, %)	30 år eller yngre (gj.snittl. andel, %)
		Faste	Varamedlemmer		
Alle utvalg	11,52	96,6%	1,7%	48,3%	11,5%
Samferdsel	10,56	99,3%	0,7%	51,1%	6,0%
Næring	12,89	97,6%	2,5%	46,9%	13,7%
Opplæring	12,17	95,4%	4,6%	48,1%	12,4%
Kultur	11,5	100,0%	0,0%	46,1%	24,7%

For det første ser vi at de fylkeskommunale utvalgene jevnt over har flere medlemmer enn de kommunale. Mens utvalgene i kommunene har et snitt på mellom 7 og 8 medlemmer, er det tilsvarende for fylkeskommunene et snitt mellom 11 og 12. Antallet medlemmer varierer noe mellom de ulike typene utvalg. I næringsutvalgene er det i snitt nesten 13 medlemmer, mens samferdselsutvalgene har et snitt mellom 10 og 11.

I de fylkeskommunale utvalgene sitter det i hovedsak personer som er faste medlemmer i fylkestinget. Kun en liten andel av utvalgenes medlemmer er varamedlemmer. For 87 prosent av de fylkeskommunale utvalgene sitter det kun personer som er valgt inn i fylkestinget, enten som fast medlem eller som vara. Fylkeskommunene benytter dermed muligheten til å ha utvalgsmedlemmer som ikke sitter i fylkestinget, i mindre grad enn kommunene.

Andelen kvinner er omtrent den samme som i de kommunale utvalgene, rundt 48 prosent. I landets fylkesting sett under ett er det valgt inn 47 prosent kvinner.²⁷ Andelen kvinner i utvalgene ligger dermed marginalt høyere enn i fylkestingene. Det er en liten overvekt av kvinner i samferdselsutvalgene, 51 prosent, mens næringsutvalgene har lavest kvinneandel med 47 prosent. Dette må imidlertid sies å være relativt små variasjoner.

Det er stor variasjon i andelen av utvalgenes medlemmer som er 30 år eller yngre. For alle utvalg sett under ett er omtrent hvert tiende medlem født i 1990/1991 eller senere. Dette er omtrent det samme nivået som for de kommunale utvalgene. Når vi ser på de ulike typene utvalg, skiller samferdselsutvalgene seg tydelig ut med en gjennomsnittlig andel på kun 6 prosent. I den andre enden ser vi at i snitt er nesten en fjerdedel av medlemmene i kulturutvalgene 30 år eller yngre.

²⁷ Statistisk sentralbyrå 2020, statistikkbankens kildetabell 01183

Tabell 2.13: Utvalgenes beslutningsmyndighet, innstillingsrett og permanens, fylkeskommunale utvalg (prosent)

	Beslutningsmyndighet	Innstillert til			Etablert for hele perioden
		Fylkesutvalget	Fylkestinget	Begge	
Alle utvalg	82,4%	36,7%	23,3%	40,0%	97,0%
Samferdsel	100,0%	37,5%	12,5%	50,0%	100,0%
Næring	77,8%	42,9%	14,3%	42,90%	87,5%
Opplæring	100,0%	33,3%	16,7%	50,0%	100,0%
Kultur	100,0%	25,0%	25,0%	50,0%	100,0%

I tabell 2.13 ser vi på utvalgenes beslutningsmyndighet, hvilke andre fylkeskommunale organer de innstiller til, og hvorvidt de er etablert midlertidig eller for hele perioden. Det er svært vanlig at fylkeskommunale utvalg har fått delegert beslutningsmyndighet. Overordnet sett, gjelder dette for 82 prosent av de fylkeskommunale utvalgene. Når vi ser på de enkelte utvalgstypene, har samtlige samferdselsutvalg, opplæringsutvalg og kulturutvalg anledning til å fatte beslutninger, mens dette gjelder 78 prosent av næringsutvalgene.

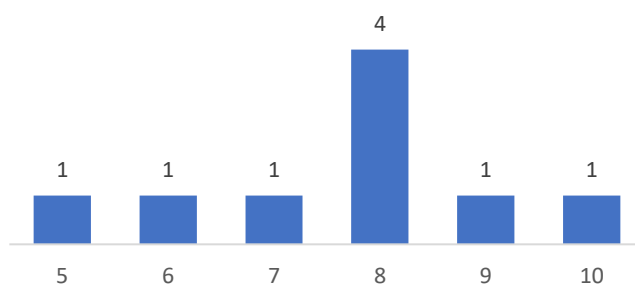
Det er noe variasjon i hvilke andre fylkeskommunale organer utvalgene innstiller til. Samlet innstiller en tredjedel av utvalgene kun til fylkesutvalget, en fjerdedel kun til fylkestinget og 40 prosent til begge disse organene.

Også fylkeskommunene ble stilt noen spørsmål om gjennomgående representasjon i utvalgene. Seks av de sju fylkeskommunene som har utvalg, oppgir at de følger dette prinsippet. I fire fylkeskommuner gjelder det kun faste medlemmer til fylkestinget, mens i to gjelder det både faste medlemmer og varamedlemmer.

Kontrollutvalg

Figur 2.27 viser hvor mange møter som ble avholdt i fylkeskommunenes kontrollutvalg i 2020. Antallet møter varierer mellom 5 og 10. Det vanligste er å ha avholdt 8 møter – dette gjelder fire av de ni fylkeskommunene som svarte på spørsmålet. Gjennomsnittlig antall møter i fylkeskommunenes kontrollutvalg er 7,7, et litt høyere gjennomsnitt enn for kommunene.

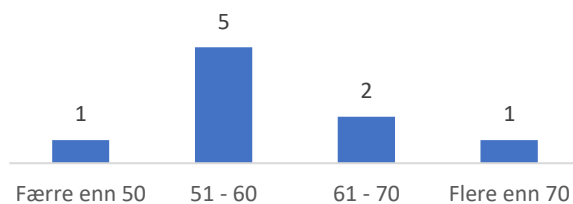
Figur 2.27: Hvor mange møter var det i kontrollutvalget i 2020? (absolutte tall, N = 9)



I de fleste fylkeskommunene behandlet kontrollutvalget mellom 51 og 60 saker i 2020 (jf. figur 2.28). Kun én fylkeskommune hadde færre enn 50 saker. Én fylkeskommune hadde flere enn 70 saker. I gjennomsnitt har fylkeskommunenes kontrollutvalg behandlet 64 saker i 2020. Både når vi ser på

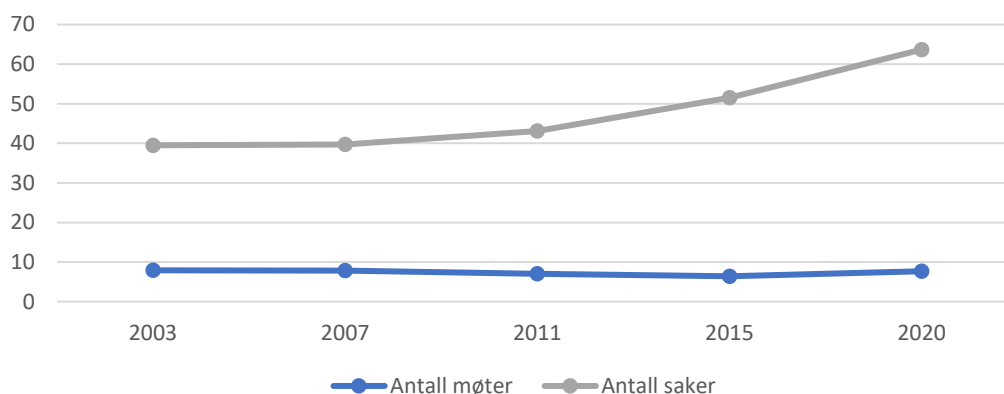
antall møter og antall saker, danner det seg et bilde av at fylkeskommunenes kontrollutvalg – i hvert fall i snitt – har høyere aktivitet enn kontrollutvalgene i kommunene.

Figur 2.28: Hvor mange saker ble behandlet i kontrollutvalget i 2020? (absolutte tall, N = 9)



Figur 2.29 viser hvordan antall møter og saker behandlet i fylkeskommunenes kontrollutvalg har utviklet seg over tid. Mønsteret er det samme som vi så for kommunene: Antallet møter har ligget relativt stabilt i hele perioden, mens antallet saker har hatt en tydelig økning. Dermed har også fylkeskommunenes kontrollutvalg fått mer å gjøre i hvert møte, over tid.

Figur 2.29: Gjennomsnittlig antall møter og gjennomsnittlig saker behandlet i kontrollutvalg (N 2020 = 9)



Varsling og retningslinjer for kommunikasjon

Kommuner

Beslutningene som fattes av kommunestyrepolitikere, og iverksettes av kommunens ansatte, kan skape stort engasjement. Noen ganger biker engasjementet over i truende eller trakasserende atferd som rettes mot kommunens folkevalgte eller ansatte. Dette er et problem både for enkeltpersonene som rammes, for kommunen som arbeidsplass, og for demokratiet.

Fremveksten av sosiale medier har gjort det eklere for innbyggerne å ta direkte kontakt med politikere. Dette kan ses på som et demokratisk gode, men sosiale medier har også blitt en arena der enkeltpersoner opplever hets.²⁸ Samtidig har man også sett at det kan være behov for retningslinjer for hvordan politikere og kommunalt ansatte skal opptre når de kommuniserer ut til befolkningen

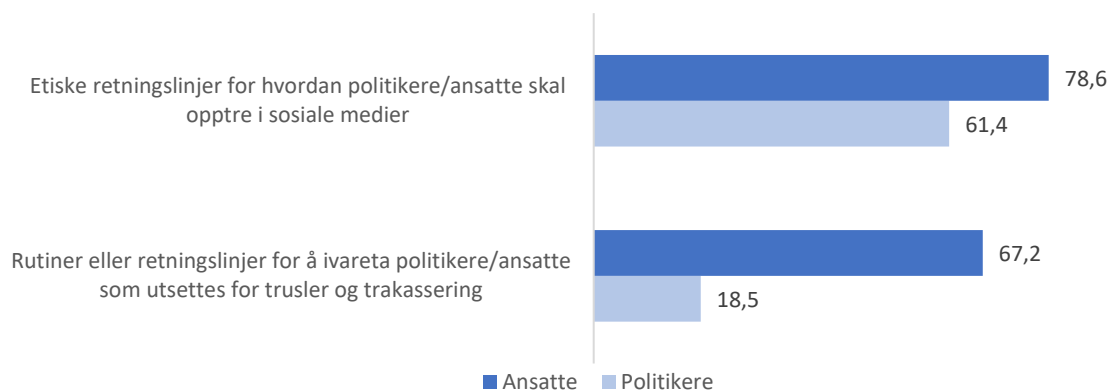
²⁸ Se for eksempel rapporten «Hat og trusler mot folkevalgte» utarbeidet av Ipsos på oppdrag fra KS i 2019: <https://www.ks.no/contentassets/87402cb121fa4cf08a6bb0b466c03c43/FoU-hets-og-trusler.pdf>

gjennom sosiale medier. På bakgrunn av dette ble det i 2020-undersøkelsen lagt inn fire nye spørsmål som omhandler kommunens retningslinjer for å ivareta politikere og ansatte, som blir utsatt for trusler, og retningslinjer for hvordan politikere og ansatte skal opptre i sosiale medier.

I tillegg ble det stilt ett spørsmål som omhandler kommunens rutiner for oppfølging av varsling. Dette var nytt i 2016-undersøkelsen. 95 prosent av kommunene oppgir at de har innført slike rutiner. Dette er en liten økning fra undersøkelsen i 2016, da andelen lå på 90 prosent.

Når det gjelder politikere og ansattes eksterne kommunikasjon gjennom sosiale medier, har et flertall av kommunene rutiner på plass for dette (jf. figur 2.30). Nesten 80 prosent av kommunene har slike rutiner for de ansatte, mens for politikere gjelder det i overkant av 60 prosent. Det er noe færre som har rutiner eller retningslinjer for tilfeller av trusler og trakassering rettet mot politikere eller ansatte. To av tre kommuner har slike rutiner/retningslinjer for de ansatte, og i underkant av én av fem har det for politikerne. Hovedinntrykket fra figur 2.30 er at det i mindre grad finnes slike formaliserte rutiner knyttet til politikernes kommunikasjon utad, og kommunikasjonen de mottar fra befolkningen, enn det som er tilfelle for kommunalt ansatte.

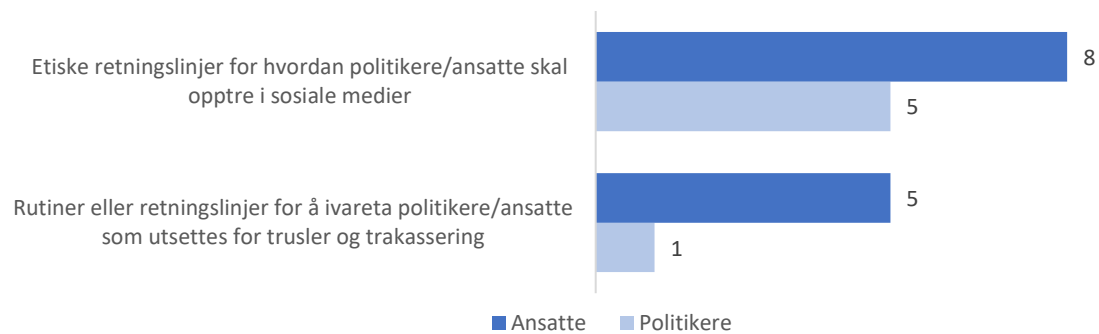
Figur 2.30: Retningslinjer for å ivareta kommunale politikere og ansatte som blir utsatt for trusler, og retningslinjer for hvordan politikere og ansatte skal opptre i sosiale medier (prosent, N = 271-272)



Fylkeskommuner

Fylkeskommunene ble også spurt om hvorvidt de har retningslinjer knyttet til politikeres og ansattes kommunikasjon i sosiale medier og til trusler og trakassering, samt rutiner for oppfølging av varsling. De 9 fylkeskommunene som svarte på spørsmålet, oppgir alle at de har rutiner for oppfølging av varsling.

Figur 2.31: Retningslinjer for å ivareta fylkeskommunale politikere og ansatte som blir utsatt for trusler, og retningslinjer for hvordan politikere og ansatte skal opptre i sosiale medier (absolutte tall, N = 9-10)



Figur 2.31 viser at de aller fleste fylkeskommunene har etiske retningslinjer for de ansattes kommunikasjon i sosiale medier. Dette gjelder åtte av de ni som svarte på spørsmålet. Fem fylkeskommuner har slike retningslinjer for politikere. Det er mindre utbredt å ha rutiner/retningslinjer for ansatte eller politikere som blir utsatt for trusler og trakassering, slik vi også så for kommunene. Fem fylkeskommuner har slike rutiner for de ansatte, og kun én har det for politikere.

3 Administrativ organisering

I dette kapitlet presenterer vi resultater fra spørsmålene om organiseringen av kommunenes og fylkeskommunenes administrasjon og om kommunal og fylkeskommunal oppgaveløsning. I undersøkelsen blir det stilt spørsmål om kommunedirektøren, om myndighet lagt ut til ulike ledernivåer, om kommunal oppgaveløsning og drift og om styringsvirkemidler for kommunenes og fylkeskommunenes selskapsporteføljer.

Resultatene fra årets undersøkelse viser flere tydelige endringer fra de tidligere rundene. Dette gjelder særlig forholdet mellom kommunedirektøren og den øvrige administrasjonen. Det er for eksempel færre enheter som rapporterer direkte til kommunedirektøren, og det har også vært endringer i hvilke typer enheter som rapporterer direkte. Videre ser vi at myndighet i stor grad blir lagt ut til ulike ledernivåer i både kommuner og fylkeskommuner.

Løsning av kommunale og fylkeskommunale oppgaver skjer i hovedsak innenfor kommunens eller fylkeskommunens egen driftsorganisasjon. Samtidig ser vi at for de tjenesteområdene hvor egen driftsorganisasjon blir brukt i mindre grad, er det mer bruk av interkommunalt samarbeid.

Kommunedirektøren

I dette underkapitlet ser vi nærmere på hvordan kommunenes og fylkeskommunenes organisering av den administrative ledelsen har utviklet seg over tid. Tradisjonelt har organiseringen av kommunal tjenesteyting vært kjennetegnet av at tjenester som ligner hverandre, har vært samlet i samme sektor, gjerne kalt *sektormodellen*. Denne organisasjonsmodellen har typisk hatt tre ledernivåer, med en kommunedirektør på toppen, etatsledere eller kommunalsjefer for hver sektor og enhetsledere (for eksempel rektorer) på et lavere nivå.²⁹ Modellen ble etter hvert møtt med kritikk, spesielt fordi det ble hevdet at den forhindret et helhetlig perspektiv på kommunens tjenester. På bakgrunn av dette vokste det fram andre måter å styre og organisere de kommunale tjenestene på - først og fremst *geografisk organisering*, som bydelsorganiseringen i Oslo, *funksjonelt prinsipp*, hvor kommunen som regel deles inn i enheter for drift, forvaltning og utvikling, eller *tonivåmodellen*, også kalt resultatenhetsmodellen, hvor det er en flatere struktur uten hierarkiske nivåer mellom toppledelsen og lederne av de tjenesteytende virksomhetene.³⁰ I det følgende ser vi på ulike indikatorer som kan gi et bilde på utbredelsen av de ulike modellene.

Spørsmålene i dette underkapitlet gikk bare til kommuner og fylkeskommuner som følger formannskapsmodellen. I spørsmålene for 2020 er den tidligere brukte tittelen «administrasjonssjef» erstattet med «kommunedirektør» i henhold til den nye kommuneloven.

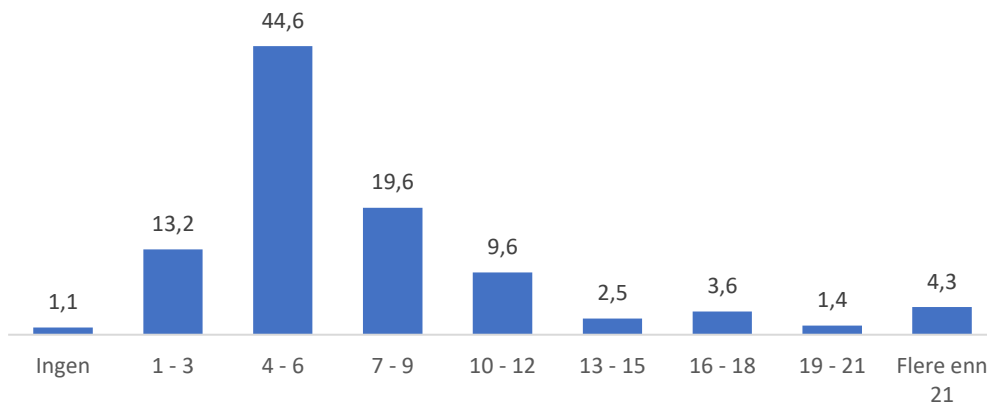
²⁹ Jacobsen 2020, s.75

³⁰ Jacobsen 2020, s.77

Kommuner

Figur 3.1 viser antallet administrative enheter som rapporterer direkte til kommunedirektørnivået. Vi har gruppert kommunenes svar i intervaller på 3 for å gjøre datamaterialet mer oversiktlig.

Figur 3.1: Hvor mange administrative enheter rapporterer direkte til kommunedirektørnivået? (prosent, N = 280)

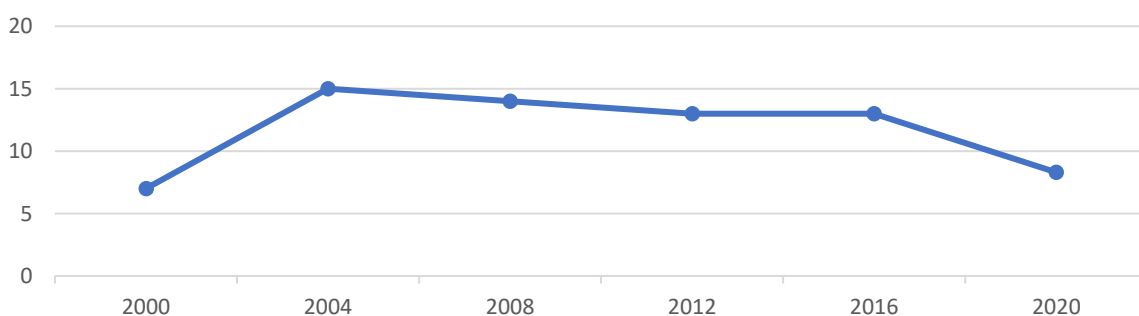


Det vanligste er at 4-6 enheter rapporterer direkte til kommunedirektørnivået. Dette gjelder i 45 prosent av kommunene som har svart på spørsmålet. Omtrent 20 prosent av kommunene har 7-9 enheter som rapporterer direkte til kommunedirektørnivået. Det er også en del kommuner hvor det rapporteres direkte fra 1-3 enheter eller 10-12 enheter. I kun 1 prosent av kommunene var det ingen enheter som rapporterte direkte til kommunedirektørnivået. Det gjennomsnittlige antallet administrative enheter som rapporterte direkte til kommunedirektørnivået, er 7,6.

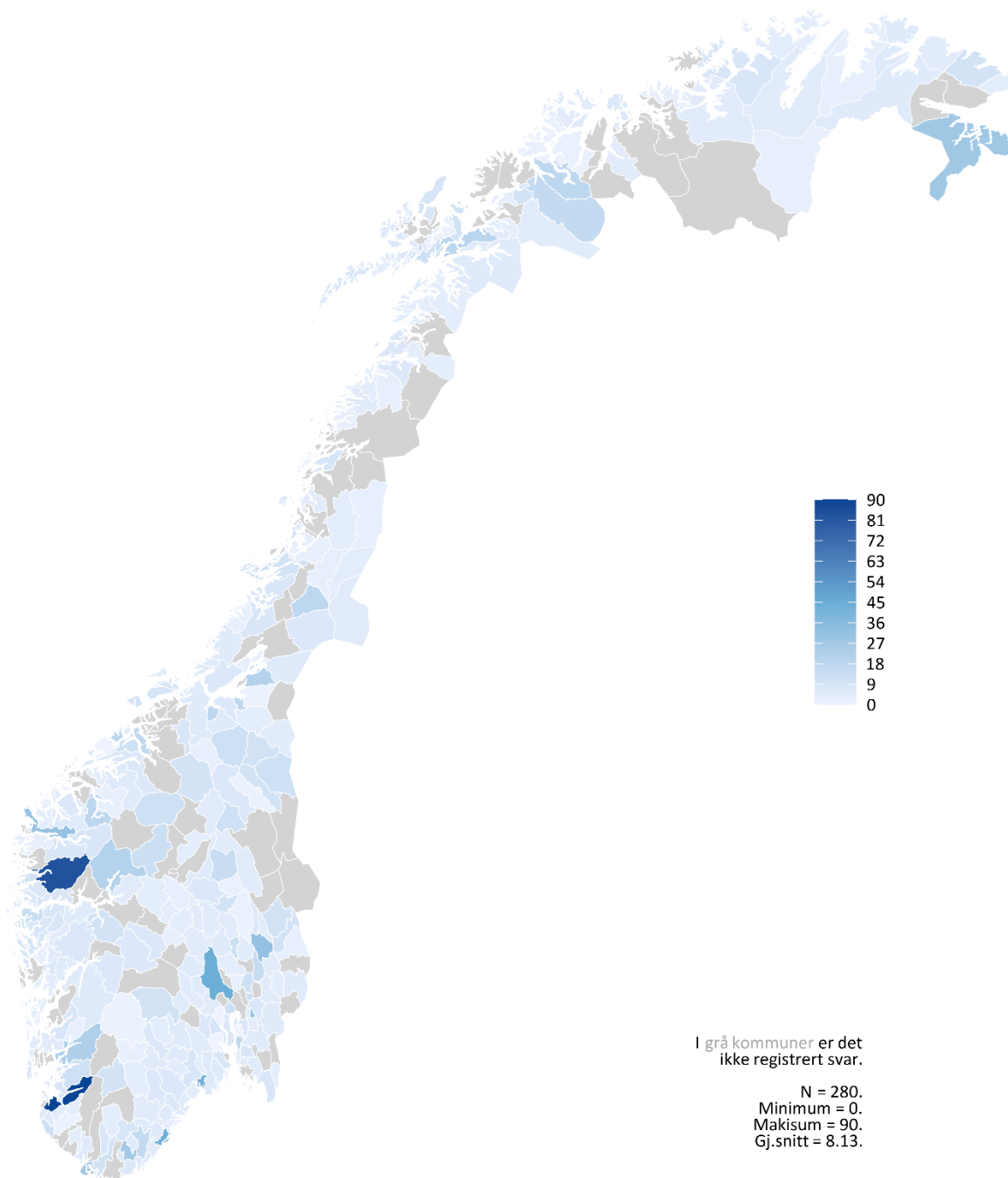
Kart 3.1 (s. 51) viser hvordan antallet administrative enheter som rapporterer direkte til kommunedirektørnivået, varierer geografisk.

Figur 3.2 viser hvordan det gjennomsnittlige antallet administrative enheter som rapporterer direkte til kommunedirektørnivået, har utviklet seg over tid. Fra 2000 til 2004 var det en markant økning fra et snitt på 7 til et snitt på 15 enheter. Fra 2004 til 2016 var den en jevn nedgang som stabiliserte seg på 13 enheter, før det i 2020 har vært en betydelig nedgang til 8,3 enheter. I årets undersøkelse er dermed antallet enheter som rapporterer direkte til kommunedirektørnivået, nesten på nivå med gjennomsnittet fra 2000. Dette kan tyde på at tonivåmodellen, hvor det er en flatere struktur og dermed flere som rapporterer direkte til kommunedirektørnivået, har blitt mindre vanlig.

Figur 3.2: Hvor mange administrative enheter rapporterer direkte til kommunedirektørnivået? (gjennomsnitt, N 2020 = 280)



Kart 3.1: Hvor mange administrative enheter rapporterer direkte til kommunedirektørnivået? (N = 280)



For å forstå hvor utbredt de ulike måtene å organisere kommunale tjenester på er, ble kommunene spurt om *hvilke typer enheter* det er som rapporterer direkte til kommunedirektørnivået. Tabell 3.1 viser resultatene fra dette spørsmålet. I alle rundene av organisasjonsdatabasen har kommunene blitt presentert for fem ulike typer enheter, og de har blitt bedt om å velge de alternativene som gjelder for dem:

- ◆ **Etat** eller lignende, hvor for eksempel alle skoler eller alle pleie- og omsorgstjenester inngår
- ◆ **Enkeltvirksomheter**, for eksempel den enkelte skole, barnehage eller sykehjem
- ◆ **Mer overordnede enheter** hvor flere virksomheter inngår, for eksempel flere skoler og/eller barnehager
- ◆ **Funksjonsorganiserte enheter**, for eksempel en driftsavdeling eller en utviklingsavdeling
- ◆ **Virksomheter innenfor geografiske områder**, som distrikter, soner eller lignende

Hovedinntrykket fra tabellen er at det siden 2016 har være forholdsvis store endringer i andelen kommuner der de ulike enhetstypene rapporterer direkte til kommunedirektørnivået. Blant de ulike typene enheter var det i 2020 desidert vanligst at etater rapporterte direkte til kommunedirektørnivået. Dette gjelder 56 prosent av kommunene og er det høyeste siden 2004 da andelen etater som rapporterte direkte, lå på 54 prosent. I årene mellom 2004 og 2020 har andelen ligget i overkant av 40 prosent.

I nesten 30 prosent av kommunene rapporterte enkeltvirksomheter, mer overordnede enheter og funksjonsorganiserte enheter direkte i 2020. Når det gjelder enkeltvirksomheter, ser vi en markant nedgang over tid, fra en topp på over 50 prosent i 2008. Mer overordnede enheter har hatt en liten økning fra 2016, mens funksjonsorganiserte enheter har økt med nesten 10 prosentpoeng siden 2016. Virksomheter innenfor geografiske områder rapporterer i liten grad direkte til kommunedirektørnivået.

Nedgangen i direkte rapportering fra enkeltvirksomheter, kombinert med en økning i rapportering fra etater forsterker inntrykket av at tonivåmodellen er stadig mindre utbredt, og at det heller foregår en resektorisering i kommuneadministrasjonen hvor kommunene blir mer formålsorganiserte.

Tabell 3.1: Hvilke typer enheter rapporterer direkte til kommunedirektørnivået? (prosent, N 2020 = 283)

	2004	2008	2012	2016	2020
Etat eller lignende hvor f.eks. alle skoler eller alle pleie- og omsorgstjenester inngår	54,2%	41,5%	41,1%	43,1%	56,5%
Enkeltvirksomheter (f.eks. den enkelte skole, barnehage, sykehjem)	43,2%	51,8%	46,1%	41,9%	29,7%
Mer overordnet enhet hvor flere virksomheter inngår (f.eks. flere skoler og/eller barnehager)	16,8%	25,4%	26,5%	26,2%	29,7%
Funksjonsorganiserte enheter (f.eks. driftsavdeling, utviklingsavdeling)	19,5%	27,3%	20,5%	18,7%	27,9%
Virksomheter innenfor geografiske områder (distrikter, soner e.l.)	4,2%	3,2%	3,9%	0,9%	1,7%
N = 100%	326	311	366	332	282

Kommunene ble videre bedt om å oppgi hvor mange faktiske ledernivåer det er mellom kommunedirektørnivået og lederne for de utøvende tjenestene. Som vist i tabell 3.2, var det å ha ett mellomliggende ledernivå det vanligste i 2020. Dette gjaldt i 37 prosent av kommunene. Denne

andelen har holdt seg forholdsvis stabil siden 2004. Det er mindre vanlig å ha to eller flere ledernivåer mellom kommunedirektørnivået og lederne for de utøvende tjenestene.

27 prosent av kommunene svarte at antallet ledernivåer mellom kommunedirektørnivået og lederne for de utøvende tjenestene varierer. Dette vil si at noen ledere for utøvende tjenester i kommunen kanskje rapporterer direkte, mens andre rapporterer via ett eller flere ledernivåer. Fra 2012 til 2020 har det vært en tydelig økning i andelen kommuner hvor dette er tilfellet. Samtidig har det vært en betydelig nedgang i andelen kommuner som svarer at det er ingen ledernivåer mellom kommunedirektørnivået og lederne for de utøvende tjenestene. I 2016-rapporteringen ble det pekt på at nedgangen i andelen kommuner med ingen mellomliggende ledernivåer kan være relatert til økningen i andelen kommuner som har svart at det varierer.³¹ Vi ser den samme trenden i svarene fra 2020.

Utviklingen mot at flere kommuner oppgir at antallet ledernivåer varierer, indikerer at kommunenes administrative organisering har blitt mer differensiert over tid.³² Basert på tall fra organisasjonsdatabasen 2016, viser Jacobsen (2020)³³ til at utviklingen mot større intern variasjon i kommunene kan komme av at de har gjort seg erfaringer med hvilke områder tonivåmodellen egner seg for og ikke, og dermed har ulik organisering for ulike tjenesteområder.

Tabell 3.2: Hvor mange faktiske ledernivåer er det mellom kommunedirektørnivået og lederne for de utøvende tjenestene? (prosent, N 2020 = 282)

	2004	2008	2012	2016	2020
Ingen	40,7%	41,7%	35,7%	26,7%	17,3%
Ett	38,6%	30,8%	35,7%	37,1%	37,6%
To	13,1%	8,3%	11,9%	12,3%	14,5%
Flere	4,9%	1,0%	0,9%	3,1%	3,2%
Variierer	2,7%	18,3%	15,8%	20,8%	27,3%
N = 100%	329	312	336	318	282

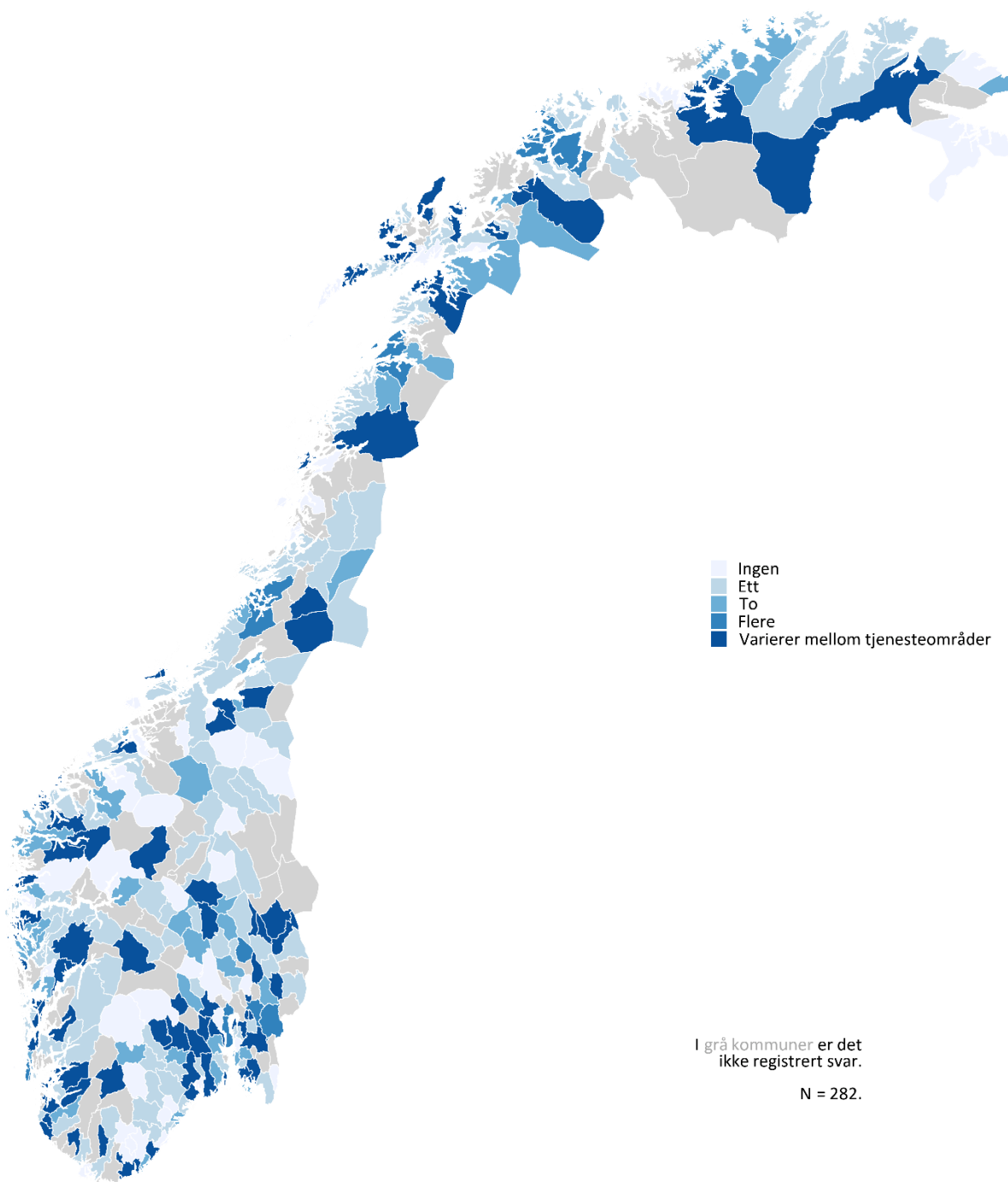
Kart 3.2 (s. 54) viser hvordan antallet ledernivåer mellom kommunedirektørnivået og lederne for de utøvende tjenestene er fordelt geografisk i 2020. Vi ser at det er relativt jevn geografisk spredning av de ulike svaralternativene, med en mulig tendens til at variasjon i antallet ledernivåer forekommer hyppigere i kommunene i det sentrale østlandsområdet.

³¹ Monkerud et al. 2016, s. 80

³² Hovik og Stigen 2008, s. 93

³³ s. 80

Kart 3.2: Hvor mange faktiske ledernivåer er det mellom kommunedirektørnivået og lederne for de utøvende tjenestene? (N = 282)



Tabell 3.3 viser hvem som inngår i kommunedirektørens nærmeste ledergruppe, og hvordan dette har utviklet seg over tid. I år var det for første gang ingen kommuner som oppgav, at det *ikke* er etablert en ledergruppe hos kommunedirektøren.³⁴ Videre ser vi at i stadig flere kommuner inngår kommunaldirektører, kommunalsjefer eller assisterende kommunedirektør i ledergruppa. I 2020 gjelder dette to tredjedeler av kommunene. I underkant av halvparten av kommunene har ledere for stabs- og støttefunksjoner med i ledergruppa, og i to av fem kommuner inngår lederne for administrative enheter som rapporterer til kommunedirektøren. Det at alle kommunene som svarte på spørsmålet, har etablert en ledergruppe hos kommunedirektøren, kan være en måte å synliggjøre den administrative ledelsen, i henhold til den nye kommuneloven.

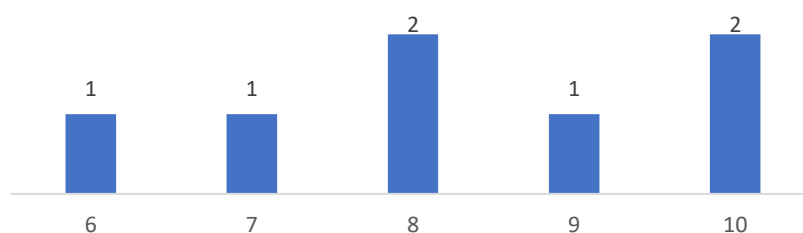
Tabell 3.3: Hvem inngår i kommunedirektørens nærmeste ledergruppe? (prosent, N 2020 = 283)

	2004	2008	2012	2016	2020
Kommunaldirektører/kommunalsjefer/ass. kommunedirektører	45,5%	47,3%	53,0%	60,0%	66,4%
Lederne for (alle eller noen) stabs- og støttefunksjoner (f.eks. personal, økonomi, IKT, planlegging)	38,9%	40,4%	46,7%	39,8%	46,6%
Lederne for de administrative enhetene som rapporterer direkte til kommunedirektøren	46,4%	43,3%	43,2%	40,1%	38,8%
Uaktuelt, kommunedirektøren har ikke etablert ledergruppe	2,4%	2,2%	1,8%	0,9%	0,0%
N = 100%	332	312	336	332	283

Fylkeskommuner

Fylkeskommunene ble også bedt om å oppgi antallet administrative enheter som rapporterer direkte til kommunedirektørnivået. Som illustrert i figur 3.3, har fylkeskommunene mellom 6 og 10 administrative enheter som rapporterer direkte. To fylkeskommuner har 8 enheter som rapporterer direkte, og to har 10 enheter som rapporterer direkte.

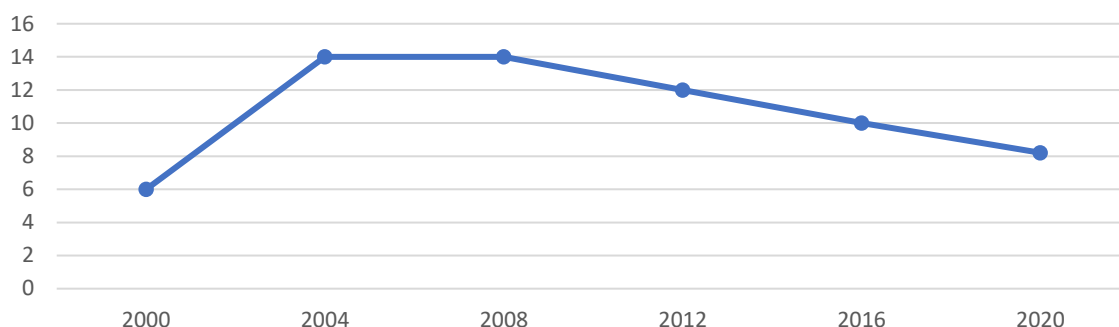
Figur 3.3: Hvor mange administrative enheter rapporterer direkte til kommunedirektørnivået? (absolutte tall, N = 7)



Over tid har det gjennomsnittlige antallet enheter som rapporterer direkte til kommunedirektørnivået i fylkeskommunene (jf. figur 3.4), hatt en lignende utvikling som for kommunene (jf. figur 3.2). Etter en markant økning fra 2000 til 2004, med en topp på 14 enheter i snitt, har det fra 2008 vært en jevn nedgang til et snitt på 8,2 enheter i 2020.

³⁴ I 2004 og 2008 var dette alternativet formulert «Uaktuelt, administrasjonssjefen tar selv nødvendige avgjørelser», og spørsmålet spurte om administrasjonssjefens «indre» ledergruppe (Monkerud et al. 2016, s. 82).

Figur 3.4: Hvor mange administrative enheter rapporterer direkte til kommunedirektørnivået? (gjennomsnitt, N 2020 = 7)



Tabell 3.4 viser *hvilke typer enheter* som rapporterer direkte til kommunedirektørnivået. I 2020 rapporterte etater direkte i 6 av de 7 fylkeskommunene som svarte på spørsmålet. Dette var også den enhetstypen som rapporterte direkte i flest fylkeskommuner, i 2016 og 2008. Videre er det også vanlig at funksjonsorganiserte enheter rapporterer direkte. Dette peker mot at både sektororganisering og organisering etter funksjonsprinsippet praktiseres i fylkeskommunene. Over tid ser vi at det er blitt mindre vanlig at mer overordnede enheter og enkeltvirksomheter rapporterer direkte. Direkte rapportering fra enkeltvirksomheter hadde en topp i 2012 med 6 av 14 fylkeskommuner, deretter har det vært en markant nedgang til 2020, der dette ikke forekommer i noen fylkeskommuner. Virksomheter innenfor geografiske områder har ikke rapportert direkte til kommunedirektøren i noen av rundene med datainnsamling.

Tabell 3.4: Hvilke typer enheter rapporterer direkte til kommunedirektørnivået? (absolutte tall, N 2020 = 7)

	2004	2008	2012	2016	2020
Etat eller lignende hvor f.eks. alle skoler eller alle pleie- og omsorgstjenester inngår	9	8	6	11	6
Funksjonsorganiserte enheter (f.eks. driftsavdeling, utviklingsavdeling)	10	4	9	5	5
Mer overordnet enhet hvor flere virksomheter inngår (f.eks. flere skoler og/eller barnehager)	2	1	5	2	1
Enkeltvirksomheter (f.eks. den enkelte skole, barnehage, sykehjem)	4	2	6	2	0
Virksomheter innenfor geografiske områder (distrikter, soner e.l.)	0	-	0	0	0
N = 100%	13	12	14	14	7

I likhet med kommunene er det også i fylkeskommunene vanligst med ett ledernivå mellom kommunedirektørnivået og lederne for de utøvende tjenestene i 2020. Dette har vært det vanligste antallet ledernivåer i alle rundene av organisasjonsdatabasen. Videre ser vi at 2020 er den første runden hvor ingen fylkeskommuner har svart *ingen* ledernivåer. I tråd med at enkeltvirksomheter ikke rapporterer direkte (tabell 3.4) i noen av fylkeskommunene i 2020, viser dette at ingen fylkeskommuner organiseres etter en flat struktur, med kun to nivåer.

Tabell 3.5: Hvor mange faktiske ledernivåer er det mellom kommunedirektørnivået og lederne for de utøvende tjenestene? (absolutte tall, N 2020 = 7)

	2004	2008	2012	2016	2020
Ingen	3	2	1	3	0
Ett	7	7	10	5	3
To	2	1	1	2	1
Flere	0	0	0	0	1
Varies	0	2	2	4	2
N = 100%	12	12	14	14	7

Tabell 3.6. viser hvem som inngår i kommunedirektørens nærmeste ledergruppe i fylkeskommunene. I alle årene organisasjonsdatabasen har samlet inn data om dette spørsmålet, har det vært etablert en ledergruppe på kommunedirektørnivået. Det vanligste i 2020 er at kommunaldirektører, kommunalsjefer eller assisterende kommunedirektører er med i ledergruppa, hvilket er gjeldende for fem av fylkeskommunene. I henholdsvis 3 og 4 fylkeskommuner er også lederne for stabs- og støttefunksjoner og lederne for de administrative enhetene, som rapporterer direkte til kommunedirektøren, med i ledergruppa.

Tabell 3.6: Hvem som inngår i kommunedirektørens nærmeste ledergruppe? (absolutte tall, N 2020 = 7)

	2004	2008	2012	2016	2020
Kommunaldirektør/kommunalsjefer/ass. kommunedirektør	10	6	8	11	5
Lederne for de administrative enhetene som rapporterer direkte til kommunedirektøren	6	7	11	7	4
Lederne for (alle eller noen) stabs- og støttefunksjoner (f.eks. personal, økonomi, IKT, planlegging)	5	4	8	6	3
Uaktuelt, kommunedirektøren har ikke etablert ledergruppe	0	0	0	0	0
N = 100%	13	13	14	14	7

Myndighet lagt til ulike ledernivåer

Kommunene og fylkeskommunene ble spurt om hvorvidt ulike former for myndighet relatert til økonomisk handlingsrom og intern organisering er lagt til tre ulike ledernivåer; kommunedirektør, etatsledere og enhetsledere. Det var mulig å krysse av for flere alternativer. På grunn av endringer i utformingen av spørsmålet sammenligner vi ikke svarene med data fra tidligere år.

Kommuner

Den første myndighetsformen kommunene ble spurt om, var anledningen til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme. I tabell 3.7 ser vi at de ulike ledernivåene i stor grad har anledning til dette. Kommunedirektøren kan gjøre dette i over 70 prosent av kommunene. Etats- og enhetsledere har anledning til å omdisponere ressurser i rundt halvparten av kommunene. I 7 prosent av kommunene har ingen av de nevnte ledernivåene anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme. Det bør påpekes at denne spørsmålsformuleringen ikke sier noe om

hvor omfattende denne omdisponeringsretten er. Kommunens budsjett er fremforhandlet og vedtatt i kommunestyret, og det vil nok alltid eksistere en grense for hvor stort det administrative handlingsrommet er på dette området. Vi vil anta at kommunene har hatt en slik grensedragning i tankene når de har svart på dette spørsmålet.

Videre ble kommunene bedt om å oppgi hvilke ledernivåer som i prinsippet har plikt til å dekke underskudd på neste års budsjett. I nesten seksti prosent av kommunene har ingen av de nevnte ledernivåene denne plikten. Det er likevel en betydelig andel av kommunene hvor kommunedirektøren har plikt til å dekke underskudd - omtrent en tredjedel. Det er mindre vanlig at etats- og enhetsledere har plikt til å dekke underskudd.

Kommunedirektøren har ofte myndighet til å godkjenne resultatet av lokale lønnsforhandlinger – i over 90 prosent av kommunene. Dette kan ses i sammenheng med tydeliggjøringen av kommunedirektørens arbeidsgiverrolle i den nye kommuneloven.³⁵ Det er langt mindre vanlig at etats- og enhetsledere kan godkjenne resultatet av lokale lønnsforhandlinger.

Den siste formen for myndighet som kommunene ble spurt om, var anledningen til å foreta interne omorganiseringer. Som regel har kommunedirektøren myndighet til dette, i 80 prosent av kommunene. I litt under halvparten av kommunene har også etatsledere anledning til å omorganisere internt, mens enhetsledere har denne muligheten i en tredjedel av kommunene.

Tabell 3.7: Myndighet lagt ut til ulike ledernivåer (prosent, N = 286)

Har følgende ledernivåer...	Kommunedirektør ³⁶	Etatsleder	Enhetsleder	Ingen av de nevnte ledernivåene
Anledning til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme	72,6%	51,7%	45,5%	7,7%
I prinsippet plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett	30,8%	17,5%	16,4%	58,7%
Anledning til å godkjenne resultatet av lokale lønnsforhandlinger	91,9%	7,7%	1,0%	4,9%
Anledning til å foreta interne omorganiseringer	81,4%	47,6%	35,3%	2,1%

Fylkeskommuner

Tabell 3.8 viser hvorvidt de ulike typene myndighet er lagt ut til ulike ledernivåer i fylkeskommunene. Når det gjelder omdisponering av ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme, har kommunedirektøren anledning til dette i syv av de ti fylkeskommunene, mens etatsledere har anledning til dette i seks fylkeskommuner og enhetsledere i fire. I tre av ti fylkeskommuner er det ikke lagt ut myndighet til å omdisponere ressurser til noen av de nevnte ledernivåene.

I de fleste fylkeskommunene er plikten til å dekke underskudd på neste års budsjett lagt til enhetsledere. I noen fylkeskommuner har også etatsledere og kommunedirektør denne plikten. Når det gjelder anledning til å godkjenne resultatet av lokale lønnsforhandlinger, er det i motsetning til de

³⁵ Stokstad, 2019

³⁶ De parlamentariske kommunene og fylkeskommunene har kommunaldirektører fremfor kommunedirektør. For enkelhets skyld omtales de samlet med kommunedirektør i tabell 3.7 og 3.8.

andre områdene, bare kommunedirektøren som har myndighet til å gjøre dette i et betydelig antall fylkeskommuner.

I alle fylkeskommunene har ulike ledernivåer mulighet til å foreta interne omorganiseringer. For kommunedirektøren gjelder dette i åtte av ti fylkeskommuner. I minst halvparten av fylkeskommunene har også etats- og enhetsledere anledning til å omorganisere internt.

Tabell 3.8: Myndighet lagt til ulike ledernivåer (absolutte tall, N = 10)

Har følgende ledernivåer...	Kommunedirektør	Etatsleder	Enhetsleder	Ingen av de nevnte ledernivåene
Omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme	7	6	4	3
I prinsippet plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett	3	4	8	1
Anledning til å godkjenne resultatet av lokale lønnsforhandlinger	7	0	1	2
Anledning til å foreta interne omorganiseringer	8	6	5	0

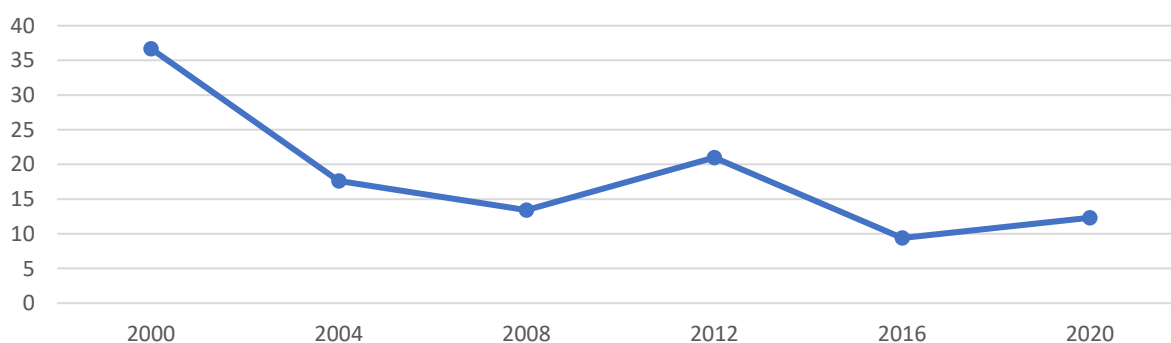
Kommunal oppgaveløsning og drift

Kommunene og fylkeskommunene ble videre stilt spørsmål om hvordan oppgaveløsning og tjenesteproduksjon er organisert.

Kommuner

Kommunene ble bedt om å oppgi om noen kommunale tjenester er administrativt lagt ut i flere distrikter i kommunen. Som vist i figur 3.5 var dette kun tilfelle i 12 prosent av kommunene i 2020, hvilket utgjør 35 kommuner. Utviklingen over tid viser en markant nedgang fra 2000 til 2004, deretter har det vært noe variasjon med en mindre topp i 2012 på 21 prosent.

Figur 3.5: Er noen av kommunens tjenester lagt administrativt ut i flere distrikter i kommunen? (prosent, N 2020 = 284)



Kommunene som svarte at tjenester er administrativt lagt ut i distrikter, ble videre spurt om hvilke tjenesteområder dette gjelder. Andelene i tabell 3.9 er beregnet ut ifra de kommunene som oppgir at de har distriktsorganiserte tjenester. Legg merke til at det dermed er lavere N i tabell 3.9.

Det desidert vanligste er at pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede i hjemmet er lagt ut i distrikter. Dette har vært det mest vanlige i alle rundene av organisasjonsdatabasen og gjaldt i 2020 80 prosent av kommunene med distriktsorganisering. I rundt 40 prosent av kommunene var helsetjenester, grunnskole, barnehage, og/eller pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede i institusjon lagt ut i distrikter i 2020. For grunnskole og barnehage er dette en nedgang fra 2016, mens det for helsetjenester og pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede i institusjon er en økning. I alle rundene av organisasjonsdatabasen har det vært mindre vanlig at sosiale tjenester i NAV, tiltak innenfor barne- og ungdomsvernet og tiltak for rusmisbrukere er lagt ut i distrikter.

Tabell 3.9: Områder hvor en eller flere tjenester er lagt ut i distrikter i kommunen (prosent, N 2020 = 35)

	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede i hjemmet	99,2%	88,1%	76,7%	56,3%	70,0%	80,0%
Grunnskole	34,6%	28,8%	55,8%	49,3%	53,3%	40,0%
Helsetjenester	30,8%	20,3%	16,3%	22,5%	33,3%	40,0%
Barnehage	32,3%	27,1%	48,8%	47,9%	56,7%	37,1%
Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede i institusjon	71,4%	64,4%	51,2%	38,0%	36,7%	37,1%
Sosiale tjenester i NAV (økonomisk stønad, veiledning, etc.)	9,8%	6,8%	4,7%	5,6%	16,7%	14,3%
Tiltak for rusmiddelmissbrukere	5,3%	1,7%	2,3%	2,8%	6,7%	11,4%
Tiltak innenfor barne- og ungdomsvernet	7,5%	6,8%	7,0%	8,5%	16,7%	11,4%
N =	133	59	43	71	30	35

I undersøkelsen ble det videre stilt spørsmål om hvordan kommunene løser sine oppgaver. Kommunene ble presentert for en liste med ulike oppgaver og ble bedt om å krysse av for den eller de metodene som benyttes for å løse den enkelte oppgave.

Kommunene kan løse sine oppgaver gjennom sin egen driftsorganisasjon, gjennom foretak, stiftelser eller selskap som kommunen har opprettet, i samarbeid med andre kommuner eller gjennom kjøp av tjenester. Alternativene i spørsmålet var:

- ◆ **Kommunen**
 - *Innenfor kommunens egen driftsorganisasjon*
- ◆ **Kommunen har opprettet enhet som løser oppgaver**
 - *Ved kommunalt foretak*
 - *Ved aksjeselskap hvor kommunene er eneste kommunale eier*
 - *Gjennom stiftelser opprettet av kommunen (for eksempel «boligtiftelser»)*
- ◆ **Samarbeid**
 - *Ved interkommunalt samarbeid*
- ◆ **Kjøp**
 - *Ved kjøp fra det private*
 - *Ved kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser*

- *Ved kjøp av tjenester som produseres av enheter i andre kommuner (og ikke er organisert som interkommunalt samarbeid)*

Vi har samlet de ulike tjenesteområdene kommunene ble spurt om i to tabeller. Tabell 3.10 viser tjenesteområder som i større eller mindre grad er knyttet til velferd, mens tabell 3.11 viser områder med et mer teknisk preg. Legg merke til at kommunene hadde mulighet til å velge mer enn én måte å løse oppgaven på, for hvert tjenesteområde.

Hovedinntrykket fra tabell 3.10 er at de mer velferdspregede tjenestene i hovedsak er løst innenfor kommunens egen driftsorganisasjon. I over 90 prosent av kommunene organiseres grunnskolen, hjemmebaserte omsorgstjenester, barnehagetjenesten, institusjonsbaserte omsorgstjenester og PU-omsorg i kommunens egen driftsorganisasjon. Videre ser vi at for tjenesteområdene barnevern, pedagogisk-psykologisk tjeneste, legevakt og kriesenter løser under halvparten av kommunene disse innenfor kommunens egen driftsorganisasjon. Samtidig ble interkommunalt samarbeid tatt i bruk i stor grad for disse fire tjenesteområdene. Vi ser for eksempel at for kriesenter, som bare løses i egen driftsorganisasjon i fem prosent av kommunene, løser over 70 prosent det gjennom interkommunalt samarbeid. Dette er områder der det kan være lite etterspørsel etter tjenesten i en liten kommune, samtidig som det vil være behov for å ha tilstrekkelig kompetent personale tilgjengelig når tjenesten etterspørres. Derfor vil nok mange kommuner ha behov for å samarbeide med andre for å ha et godt tilbud innenfor disse områdene.³⁷

Oppgaveløsning gjennom en enhet opprettet av kommunen, er svært lite brukt på velferdsområdet. Generelt blir også kjøp av tjenester benyttet i liten grad, med barnehagetjenesten som et unntak. I over en tredjedel av kommunene kjøpes det barnehagetjenester fra private leverandører. I mange kommuner er det altså vanlig å organisere barnehagetjenesten innenfor kommunens egen driftsorganisasjon, i kombinasjon med kjøp fra private.

Også tjenesteområdene med mer teknisk preg løses som regel innenfor kommunens egen driftsorganisasjon, om enn i noe mindre omfang enn når det gjelder velferdstjenester (jf. tabell 3.11). På samme måte som kriesenter blir også revisjon i svært liten grad løst innenfor kommunens egen driftsorganisasjon, mens interkommunalt samarbeid brukes i over 70 prosent av kommunene for dette tjenesteområdet. Over halvparten av kommunene svarer at de bruker interkommunalt samarbeid for å løse innkjøp, IT-oppgaver og brannvesen.

Oppgaveløsning gjennom en enhet opprettet av kommunen, er lite brukt også for tjenesteområdene i tabell 3.11. Et unntak er at omtrent 10 prosent av kommunene tar i bruk stiftelser opprettet av kommunen, for drift og vedlikehold av kommunale bygninger. Videre ser vi at en betydelig andel kommuner organiserer tjenesteområder med mer teknisk preg gjennom kjøp fra det private. Dette er mest vanlig for veivedlikehold/snørydding, som gjelder omtrent 70 prosent av kommunene. Kjøp fra det private blir også mye brukt for drift og vedlikehold av kommunale bygninger og kommunale anlegg.

Helhetsinntrykket fra tabell 3.10 og 3.11 er at kommunale tjenesteområder i stor grad er løst i kommunens driftsorganisasjon. Det kommunen ikke løser selv, blir i hovedsak løst sammen med andre kommuner.

³⁷ Se kapittel 6 for en grundigere diskusjon og analyse av kommunenes bruk av interkommunalt samarbeid

De kommunene som oppgav at de bruker interkommunalt samarbeid, ble videre bedt om å spesifisere hvordan det interkommunale samarbeidet organiseres for det eller de tjenesteområdene der dette blir benyttet. Merk at fordi antallet kommuner som oppgav, at de benytter interkommunalt samarbeid, varierer mye mellom tjenesteområder, er det stor variasjon i N for tabell 3.12 og 3.13. Det vanligste er at kommunene organiserer interkommunalt samarbeid etter § 27 i den gamle kommuneloven, i form av administrativt vertskommunesamarbeid og gjennom interkommunale selskap.

Tabell 3.10: Hvordan løser kommunen sine oppgaver innenfor følgende områder? Velferdspregede tjenester (prosent, N = 284)

	Kommunen	Kommunen har opprettet enhet som løser oppgaver			Samarbeid	Kjøp		
	<i>Innenfor kommunens egen driftsorganisasjon</i>	<i>Ved kommunalt foretak</i>	<i>Gjennom stiftelser opprettet av kommunen</i>	<i>Ved aksjeselskap der kommunen er eneste kommunale eier</i>	<i>Ved interkommunalt samarbeid</i>	<i>Ved kjøp fra private</i>	<i>Ved kjøp fra frivillige organisasjoner /ideelle stiftelser</i>	<i>Ved kjøp av tjenester som produseres av enheter i andre kommuner</i>
Grunnskolen	98,6%	0,3%	0,0%	0,0%	1,7%	6,3%	2,4%	2,8%
Hjemmebaserte omsorgstjenester	97,5%	0,3%	0,0%	0,0%	0,3%	7,0%	0,7%	0,0%
Barnehagetjenesten	96,8%	0,3%	0,0%	0,0%	1,4%	34,5%	5,3%	1,4%
Institusjonsbaserte omsorgstjenester	96,8%	0,3%	0,3%	0,3%	2,1%	9,8%	2,8%	2,1%
PU-omsorg	95,7%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%	6,7%	0,7%	2,5%
Barnevern	48,2%	0,0%	0,0%	0,0%	56,4%	3,5%	0,7%	3,9%
Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	43,3%	0,0%	0,0%	0,0%	49,6%	0,3%	0,0%	5,6%
Legevakt	36,5%	0,0%	0,0%	0,0%	69,1%	2,1%	0,0%	5,3%
Krisesenter	4,6%	0,7%	0,7%	0,0%	71,6%	1,8%	6,7%	9,6%

*Andeler over 15 prosent er markert med fet skrift.

Tabell 3.11: Hvordan løser kommunen sine oppgaver innenfor følgende områder? Teknisk pregede tjenester (prosent, N = 284)

	Kommunen	Kommunen har opprettet enhet som løser oppgaver			Samarbeid	Kjøp		
	<i>Innenfor kommunens egen driftsorganisasjon</i>	<i>Ved kommunalt foretak</i>	<i>Ved aksjeselskaper kommunen er eneste kommunale eier</i>	<i>Gjennom stiftelser opprettet av kommunen</i>	<i>Ved interkommunalt samarbeid</i>	<i>Ved kjøp fra private</i>	<i>Ved kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser</i>	<i>Ved kjøp av tjenester som produseres av enheter i andre kommuner</i>
Drift og vedlikehold av kommunale anlegg	95,7%	2,5%	1,4%	0,4%	1,8%	19,9%	2,1%	0,7%
Drift og vedlikehold av kommunale bygninger	95%	5,3%	2,1%	2,1%	0,0%	23,0%	0,4%	0,4%
Byggesaksbehandling	94,7%	0,4%	0,0%	0,4%	2,8%	1,1%	0,0%	2,5%
Planarbeid	93,6%	0,4%	0,4%	0,4%	6,4%	11,0%	0,4%	2,1%
Vannforsyning/avløp/Renovasjon	89,4%	3,1%	2,1%	0,0%	30,6%	6,3%	0,0%	3,1%
Drift og vedlikehold av kommunale boliger	87,6%	5,6%	3,8%	11,6%	0,0%	11,9%	0,7%	0,3%
Regnskap	87,2%	0,4%	0,0%	0,0%	10,3%	0,7%	0,0%	1,4%
Veivedlikehold/snørydding	76,7%	1,0%	0,0%	0,0%	1,0%	68,6%	0,0%	2,1%
Drift av kino/kulturhus	73,9%	4,2%	5,3%	0,0%	2,4%	6,7%	7,0%	1,0%
Innkjøp	67,0%	0,4%	0,0%	0,0%	50,0%	3,5%	0,0%	8,2%
IT-oppgaver	52,5%	1,4%	0,0%	0,0%	50,0%	9,9%	0,0%	4,3%
Brannvesen	39,8%	1,0%	0,7%	0,0%	57,7%	0,3%	0,0%	4,6%
Revisjon	1,8%	2,8%	0,7%	0,4%	73,0%	14,9%	0,0%	3,2%

*Andeler over 15 prosent er markert med fet skrift

Tabell 3.12: Interkommunalt samarbeid, velferdspregede tjenester (prosent, N = 1-193)

	Interkommunalt samarbeid (etter § 27 i den gamle kommuneloven)	Interkommunalt politisk råd	Kommunalt oppgavefellesskap	Interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid	Interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd	Interkommunalt selskap	Flerkommunalt aksjeselskap eller samvirkeforetak
Barnehagetjenesten	25,0%	0,0%	0,0%	50,0%	25,0%	0,0%	0,0%
Grunnskolen	20,0%	0,0%	0,0%	60,0%	0,0%	20,0%	0,0%
Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	33,3%	0,0%	2,1%	58,2%	2,8%	4,3%	0,0%
Hjemmebaserte omsorgstjenester	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Institusjonsbaserte omsorgstjenester	16,7%	0,0%	0,0%	66,7%	0,0%	16,7%	0,0%
Krisesenter	21,5%	0,0%	5,0%	42,5%	3,0%	26,5%	1,0%
Legevakt	26,4%	0,0%	4,1%	59,1%	3,6%	8,3%	0,0%
PU-omsorg	66,7%	0,0%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Barnevern	22,9%	0,0%	3,2%	68,2%	5,1%	1,3%	0,0%

*Andeler over 15 prosent er markert med fet skrift

Tabell 3.13: Interkommunalt samarbeid, teknisk pregede tjenester (prosent, N = 3-204)

	Interkommunalt samarbeid (etter § 27 i den gamle kommuneloven)	Interkommunalt politisk råd	Kommunalt oppgavefelleskap	Interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid	Interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd	Interkommunalt selskap	Flerkommunalt aksjeselskap eller samvirkeforetak
Drift og vedlikehold av kommunale anlegg	0,0%	0,0%	0,0%	20,0%	0,0%	60,0%	0,0%
Drift og vedlikehold av kommunale bygninger	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Revisjon	17,6%	0,0%	5,9%	2,5%	0,5%	64,7%	9,8%
Regnskap	34,5%	0,0%	6,9%	51,7%	6,9%	3,4%	0,0%
IT-oppgaver	40,3%	0,0%	6,5%	30,2%	2,2%	21,6%	2,2%
Innkjøp	26,6%	0,0%	7,9%	60,4%	1,4%	0,0%	2,9%
Planarbeid	11,1%	0,0%	16,7%	55,6%	0,0%	5,6%	0,0%
Byggesaksbehandling	12,5%	0,0%	0,0%	87,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Vannforsyning/avløp/renovasjon	19,5%	0,0%	0,0%	6,9%	1,1%	67,8%	8,0%
Drift av kino/kulturhus	0,0%	0,0%	0,0%	14,3%	0,0%	71,4%	14,3%
Veivedlikehold/snørydding	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Brannvesen	30,5%	0,6%	1,8%	20,7%	1,8%	45,7%	0,0%
Drift og vedlikehold av kommunale boliger	-	-	-	-	-	-	-

*Andeler over 15 prosent er marker med fet skrift

Fylkeskommuner

Fylkeskommunene ble også spurt om hvordan de løser sine oppgaver og ble presentert de samme oppgaveløsningsmetodene som kommunene (jf. tabell 3.14). Hovedinntrykket fra tabellen er at fylkeskommunene i likhet med kommunene i hovedsak løser sine oppgaver innenfor egen driftsorganisasjon. Dette gjelder spesielt videregående opplæring, bibliotekstjenester, drift og vedlikehold av bygningsmasse og innkjøp. Her løses oppgavene innenfor fylkeskommunens driftsorganisasjon i ni av ti fylkeskommuner.

Interkommunalt samarbeid blir tatt i bruk for å løse revisjon og regnskap i sju av fylkeskommunene. Det er også noe bruk av kjøp for å løse oppgaver. Ni av ti fylkeskommuner tar i bruk kjøp fra det private for drift og vedlikehold av fylkesveier. Videre drifter seks fylkeskommuner museer ved kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser. Dette er det tjenesteområdet som i minst grad løses innenfor fylkets driftsorganisasjon. Drift av museer er også det eneste tjenesteområdet som i noen få tilfeller blir løst gjennom opprettelse av egen enhet.

Fylkeskommunene som oppgav at de bruker interkommunalt samarbeid, ble på samme måte som kommunene, bedt om å spesifisere hvordan det interkommunale samarbeidet organiseres for de ulike tjenesteområdene der dette blir benyttet. Som vist i tabell 3.15, er det vanligst at fylkeskommunene organiserer interkommunalt samarbeid gjennom interkommunale selskaper. Dette gjelder spesielt revisjon og regnskap og drift av museer.

Tabell 3.14: Hvordan løser fylkeskommunen sine oppgaver innenfor følgende områder? (absolutte tall, N = 10)

	Fylkeskommunen	Fylkeskommunen oppretter enhet som løser oppgaver			Samarbeid	Kjøp		
		<i>Innenfor fylkeskommunens egen driftsorganisasjon</i>	<i>Ved fylkeskommunalt foretak</i>	<i>Ved aksjeselskaper fylkeskommunen er eneste kommunale eier</i>		<i>Gjennomstiftelse opprettet av fylkeskommunen</i>	<i>Ved kjøp fra private</i>	<i>Ved kjøp fra frivillige organisasjoner /ideelle stiftelse</i>
Videregående opplæring	9	0	0	0	1	1	0	1
Bibliotektenester	9	0	0	0	0	0	0	1
Drift av museer	1	0	1	2	4	0	6	0
Kollektivtransport	5	0	3	0	0	3	0	0
Drift og vedlikehold av bygningsmasse (skolebygg, administrasjonsbygg mv.)	9	0	0	0	0	3	0	0
Revisjon og regnskap	5	0	0	0	7	0	0	0
IT-oppgaver	8	0	0	0	3	2	0	0
Innkjøp	9	0	0	0	1	0	0	1
Drift og vedlikehold av fylkesveier	5	0	0	0	0	9	0	0

*Antall over 4 er markert med fet skrift

Tabell 3.15: Interkommunalt samarbeid (absolutte tall, N = 1-7)

	Interkommunalt samarbeid (etter § 27 i den gamle kommuneloven)	Interkommunalt politisk råd	Kommunalt oppgavefelleskap	Interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid	Interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd	Interkommunalt selskap	Flerkommunalt aksjeselskap eller samvirkeforetak
Videregående opplæring	0	0	0	0	0	1	0
Bibliotek tjenester							
Drift av museer	0	0	0	0	0	4	1
Kollektivtransport	-	-	-	-	-	-	-
Drift og vedlikehold av bygningsmasse (skolebygg, administrasjonsbygg mv.)	-	-	-	-	-	-	-
Revisjon og regnskap	0	0	0	0	0	5	2
IT-oppgaver	0	0	0	0	0	1	0
Innkjøp	0	0	1	0	0	0	0
Drift og vedlikehold av fylkesveier	-	-	-	-	-	-	-

*Antall over 4 er markert med fet skrift

Eierstyring

Til sist i bolken om administrativ organisering ble kommunene og fylkeskommunene bedt om å oppgi hvilke styringsvirkemidler de har for sin selskapsportefølje. I den nye kommuneloven ble det gjort grep for å legge bedre til rette for politisk styring og kontroll av selskaper. Det har blant annet blitt innført et lovpålagt krav om at det skal utarbeides eierskapsmelding.

Kommuner

Det vanligste styringsvirkemiddelet blant kommunene er å ha en generell eierstrategi (jf. tabell 3.16). To av tre kommuner har utarbeidet en slik strategi som gjelder for alle, eller nesten alle av kommunens selskaper. I overkant av halvparten av kommunene oppgir at de gjennomfører eiermøter mellom kommuneledelsen og selskapets ledelse, for alle eller nesten alle av selskapene. Det er mindre vanlig med kommunalt vedtatte mål- og resultatkrav, partipolitisk sammensetning av styrene, og at en egen eierseksjon i kommuneadministrasjonen følger opp kommunes eierposter. Rundt 14 prosent av kommunene benytter disse tre virkemidlene for alle, eller for de fleste av sine selskaper.

Tabell 3.16: Hvilke styringsvirkemidler har kommunen for sin selskapsportefølje? (prosent, N = 250-262)

	Har ikke	Har for noen av kommunens selskaper	Har for de fleste av kommunens selskaper	Har for alle kommunens selskaper
Eierstrategi (generell for alle kommunens eierskap)	24,8%	12,6%	16,7%	45,8%
Eiermøter mellom selskapets ledelse og kommuneledelsen	6,5%	40,2%	33,3%	19,9%
Eierstrategi for enkeltseksjon	28,8%	37,6%	15,7%	17,6%
Selskapsavtaler eller vedtekter som blir revidert hver kommunestyreperiode	29,5%	30,7%	22,8%	16,9%
Delegasjonsreglement som omtaler selskapene	57,1%	23,4%	8,3%	11,1%
Profesjonell deltakelse i styrene	23,7%	50,1%	16,3%	9,7%
Egen eierseksjon i kommuneadministrasjonen som følger opp kommunens eierposter	84,2%	2,3%	4,7%	8,6%
Partipolitisk deltakelse i styrene, men ikke etter partipolitisk representasjon	23,4%	46,8%	21%	8,5%
Partipolitisk sammensetning av styrene	61,6%	24,4%	7,2%	6,8%
Kommunal vedtatte mål- og resultatkrav til selskapet	53,3%	32,1%	10,2%	4,3%

Fylkeskommuner

I tabell 3.17 ser vi på fylkeskommunenes bruk av ulike styringsvirkemidler for sin selskapsportefølje. For fylkeskommunene er det enda mer vanlig enn for kommunene å ha en generell eierstrategi. Dette gjelder åtte av ni fylkeskommuner som har svart på spørsmålet. I motsetning til kommunene er det relativt mange fylkeskommuner som har egen eierseksjon i fylkesadministrasjonen, som følger opp fylkeskommunens eierposter. Det er mindre vanlig med politisk sammensetning av styrene, profesjonell deltakelse i styrene og delegasjonsreglement som omtaler selskapene.

Tabell 3.17: Hvilke styringsvirkemidler har fylkeskommunen for sin selskapsportefølje? (absolutte tall, N = 9)

	Har ikke	Har for noen av fylkeskommunens selskaper	Har for de fleste av fylkeskommunens selskaper	Har for alle fylkeskommunens selskaper
Eierstrategi (generell for alle fylkeskommunens eierskap)	0	1	0	8
Egen eierseksjon i fylkesadministrasjonen som følger opp fylkeskommunens eierposter	3	0	0	6
Delegasjonsreglement som omtaler selskapene	4	2	0	3
Eiermøter mellom selskapets ledelse og fylkeskommuneledelsen	0	6	0	2
Eierstrategi for enkeltsekskap	3	3	1	2
Selskapsavtaler eller vedtekter som blir revidert hver fylkestingsperiode	3	4	0	1
Kommunal vedtatte mål- og resultatkrav til selskapet	1	5	1	1
Partipolitisk deltakelse i styrene, men ikke etter partipolitisk representasjon	0	4	4	1
Partipolitisk sammensetning av styrene	8	1	0	0
Profesjonell deltakelse i styrene	2	7	0	0

4 Innbyggermedvirkning og kommunikasjon

I dette kapittelet presenterer vi funn fra spørsmålene som omhandler kommunenes og fylkeskommunenes bruk av tiltak for innbyggermedvirkning og kommunikasjon ut til innbyggerne. Først ser vi på hvilke ordninger kommuner og fylkeskommuner tar i bruk for å involvere innbyggerne i styringen av kommunen. Deretter ser vi på hvordan de kommuniserer med de som bor i kommunen. Til sist tar vi for oss kommunenes og fylkeskommunenes samarbeid med frivillig sektor.

Omfanget av ulike ordninger for å legge til rette for innbyggermedvirkning i styringen av kommunen har ligget relativt stabilt over tid. Hovedtrenden er at dette fortsetter også i årets undersøkelse, med noen unntak. Vi ser at en stadig lavere andel av kommunene har kontaktutvalg for frivillige organisasjoner, mens andelen som har kontaktutvalg/råd for innvandrere og faste bruker/borgerpanel, har økt. Når det gjelder kommunenes informasjon ut til befolkningen, blir digitale kommunikasjonstiltak brukt i større grad enn analoge tiltak som informasjonsavis eller åpne møter.

Innbyggermedvirkning

Kommuner

Organisasjonsdatabasen har siden 2000 kartlagt hvilke muligheter innbyggerne har til å delta i styringen av kommunen de bor i. I all hovedsak er det ordninger for formell deltakelse undersøkelsen tar for seg. Formaliserte kanaler er enklere for kommunene å ha oversikt over og rapportere om enn den mer uformelle innbyggermedvirkningen som også finner sted, for eksempel gjennom ad hoc-preget kontakt mellom politikere og innbyggere. I dette kapittelet gir vi dermed en oversikt over befolkningens muligheter for deltakelse gjennom ulike formaliserte kanaler, mens de uformelle mulighetene vil være vanskeligere å kartlegge gjennom en slik undersøkelse.

I tabell 4.1 viser vi omfanget av organer/arenaer kommunene har etablert for å gi innbyggerne muligheter til å delta i styringen av kommunen. De ulike organene er sortert fra størst til minst andel, basert på tallene fra 2020-undersøkelsen. De fleste tabellene og figurene i dette kapittelet er sortert etter samme logikk.

Tabell 4.1: Har kommunene etablert noen av de følgende organ/arenaer for å skape muligheter for innbyggerne til å delta i styringen av kommunen? (prosent, N 2020 = 271)

	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Samarbeids-/kontaktforum for næringslivet	-	65,6%	65,1%	69,1%	65,0%	66,1%
Kontaktutvalg for frivillige organisasjoner (f.eks. idrett og kultur)	70,5%	68,0%	66,1%	64,5%	60,3%	54,2%
Kontaktutvalg/råd for innvandrere	-	10,9%	11,9%	15,1%	14,5%	19,6%
Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltagelse i budsjettprosessen	2,0%	8,5%	8,4%	8,2%	10,7%	13,3%
Tiltak som gir mulighet for deltagelse til personer som oppholder seg i kommunen uten å være folkeregistrert der, f.eks. hytteboere	-	-	-	10,3%	11,9%	11,8%
Fast(e) bruker/borgerpanel som regelmessig konsulteres, f.eks. i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk)	9,1%	5,0%	6,8%	4,5%	4,7%	9,6%
N = 100%	324- 362	304- 322	289- 302	329- 333	294- 302	271

Organet som er etablert av flest kommuner, er samarbeids-/kontaktforum for næringslivet. Rundt to tredjedeler av kommunene har innført et slikt forum, og denne andelen har vært stabil siden 2004. Organet som færrest har innført, er fast(e) bruker/borgerpanel som regelmessig konsulteres. Omfanget av slike panel har imidlertid vokst med rundt fem prosentpoeng, fra i underkant av fem prosent i 2016 til nesten ti prosent i 2020.

I tabell 4.1 kommer det også fram at bruken av kontaktutvalg for frivillige organisasjoner følger den tydeligste negative trenden over tid. Rundt halvparten av kommunene bruker slike utvalg i dag, sammenliknet med 71 prosent i 2000. På den andre siden er bruken av kontaktutvalg/råd for innvandrere og bruken av faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltakelse i budsjettprosessen former for innbyggermedvirkning som stadig flere kommuner benytter seg av.

Et annet mål på innbyggernes mulighet til å påvirke styringen av kommunen er om det er etablert driftsstyrer med representasjon fra brukere, foreldre og pårørende. Det kan for eksempel gjelde i skoler, barnehager eller bo- og behandlingsinstitusjoner. I årets undersøkelse oppgir rundt en tredjedel at kommunen har etablert slike driftsstyrer.

Kommunene med driftsstyrer ble bedt om å angi på hvilke områder disse er etablert, og hva slags beslutningsmyndighet de har. Tabell 4.2 viser to tydelige trekk. For det første er de fleste driftsstyrer med representasjon fra brukere, foreldre eller pårørende etablert i skoler og barnehager. Det er etablert betydelig færre driftsstyrer for bo- og behandlingsinstitusjoner for eldre og/eller mennesker med funksjonshemming. For det andre har driftsstyrene, uansett institusjon, liten grad av beslutningsmyndighet. I de få kommunene der driftsstyrene har beslutningsmyndighet, dreier det seg i all hovedsak om beslutninger knyttet til tjenester – enten i spørsmål om tjenestekvalitet eller i saker som angår prioriteringer av tjenester. Svært få av driftsstyrene har beslutningsmyndighet i budsjett- eller personalsaker.

Tabell 4.2: Angi på hvilke områder det er etablert driftsstyrer og hva slags beslutningsmyndighet disse er gitt (prosent, N = 80)

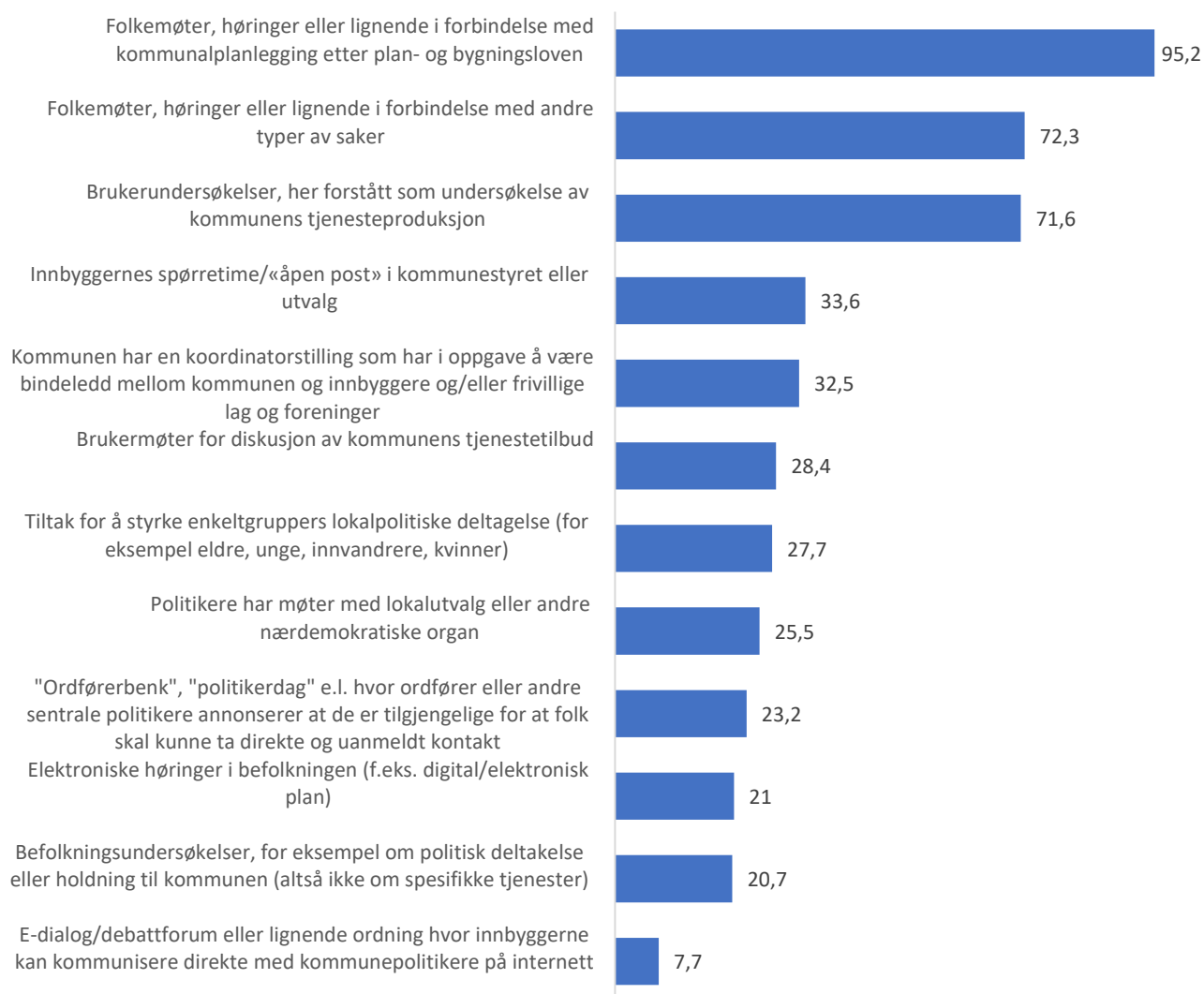
	Skoler	Barnehager	Bo- og behandlingsinstitusjoner for eldre og/eller mennesker med funksjonshemming
Ikke etablert	8,8%	12,5%	41,3%
Etablert, men ingen beslutningsmyndighet	77,5%	75,0%	44,8%
Beslutningsmyndighet i budsjettsaker	1,3%	0,0%	0,0%
Beslutningsmyndighet i personalsaker	0,0%	0,0%	0,0%
Beslutningsmyndighet i spørsmål om tjenestekvalitet	6,3%	5,0%	5,0%
Beslutningsmyndighet i saker som angår prioriteringer av tjenester	5,0%	3,8%	5,0%

De aller fleste kommuner forsøker å skaffe seg informasjon om folkemeningen på andre måter enn gjennom kommunevalgene. Siden 2004 har organisasjonsdatabasen kartlagt bruken av slike tiltak, men siden spørsmålstillingen er endret i årets undersøkelse, har vi valgt å kun presentere 2020-tallene i denne rapporten.³⁸

Som figur 4.1 viser, er det betydelig variasjon i hvor utbredt bruken av disse tiltakene er. Nesten alle kommuner benytter folkemøter, høringer og liknende i forbindelse med kommunalplanlegging. Her er det verdt å merke seg at plan- og bygningsloven pålegger kommunene å legge til rette for medvirkning i planprosesser (§ 5-1). Det er også vanlig at kommunene benytter slike møter i forbindelse med andre type saker. Brukerundersøkelser blir også benyttet av mange kommuner. I den andre enden av skalaen ser vi at e-dialog/debattforum hvor innbyggerne kan kommunisere direkte med kommunepolitikere på internett, er det tiltaket som færrest kommuner benytter.

³⁸ I 2016-undersøkelsen ble det spurt om kommunen hadde gjennomført noen av tiltakene *i løpet av 2015*, mens spørsmålet i årets undersøkelse ikke spesifiserer en tidsperiode. Tallene er derfor ikke direkte sammenlignbare.

Figur 4.1: Benytter kommunen noen av tiltakene beskrevet nedenfor for å skaffe informasjon om folkemeningen? (prosent, N = 271)



Kommunene som oppgav at de benytter brukerundersøkelser, fikk et oppfølgingsspørsmål om på hvilke områder de har gjennomført slike undersøkelser i fjor (2019/2020). Figur 4.2 viser at blant de kommunene som har gjennomført brukerundersøkelser, er skole og oppvekst det området flest har gjennomført slike undersøkelser på. Over halvparten av kommunene som har hatt brukerundersøkelser, har gjennomført det innenfor dette området. Også innenfor barnehagesektorene og i pleie- og omsorgstjenestene har mange gjennomført slike undersøkelser. Brukerundersøkelser er mindre vanlig for tekniske tjenester og byggesaksbehandling, i sosialtjenestene og på kulturområdet.

Figur 4.2 På hvilke områder har kommunen gjennomført brukerundersøkelser i 2019/2020? (prosent, N 2019/2020 = 193)



Videre fikk kommunene som oppgav at de hadde benyttet brukermøter, et oppfølgingsspørsmål om på hvilke områder de hadde gjennomført slike møter. I likhet med for brukerundersøkelser (jf. figur 4.2) er også brukermøter mest brukt innenfor skole, barnehage og pleie og omsorg (jf. figur 4.3). Det er innenfor pleie- og omsorgstjenestene flest kommuner har gjennomført brukermøter – i overkant av to av tre kommuner har gjennomført slike møter. På den andre siden er brukermøter mindre vanlig for tekniske tjenester og byggesaksbehandling og i sosialtjenestene.

Figur 4.3 På hvilke områder har kommunen gjennomført brukermøter for diskusjon av kommunens tjenestetilbud i 2019/2020? (prosent, N 2019/2020 = 76)

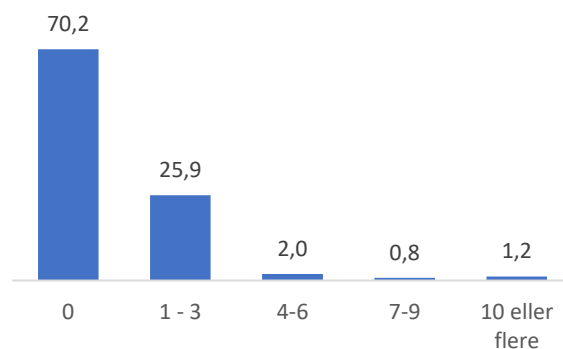


Til sist i delen om innbyggermedvirkning fikk kommunene spørsmål om innbyggerforslag. Gjennom denne retten kan innbyggerne i kommunen eller fylkeskommunen fremme forslag som gjelder kommunenes eller fylkeskommunenes virksomhet. Kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til forslaget senest seks måneder etter at det er fremmet,³⁹ hvis minst 2 prosent av innbyggerne står bak forslaget, eller hvis forslaget har 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylkeskommunen.

De fleste kommunene – rundt sju av ti – mottok ikke innbyggerforslag mellom 2016 og 2019 (jf. figur 4.4). En fjerdedel oppgir at de mottok mellom ett og tre forslag, og bare noen få kommuner mottok fire eller flere. Kun tre kommuner mottok ti forslag eller flere.⁴⁰

I alt ble det fremmet 255 innbyggerforslag i perioden 2016-2019.⁴¹ Kommunene oppgir at de har behandlet 254 innbyggerforslag i samme periode – med andre ord, har så godt som alle forslagene blitt behandlet i kommunestyret.

Figur 4.4 Vennligst oppgi hvor mange formelle innbyggerforslag etter kommuneloven § 12-1 som i alt ble fremmet i 2016-2019? (prosent, N= 224)



Fylkeskommuner

Vi spurte fylkeskommunene om hvilke organer/arenaer som er etablert for å skape muligheter for innbyggerne til å delta i styringen av fylkeskommunen (jf. tabell 4.3). Spørsmålet presenterer de samme seks organene/arenaene som dekkes i tabell 4.1 fra kommuneundersøkelsen.

³⁹ Dersom forslaget henvises til behandling i forbindelse med pågående sak etter plan- og bygningsloven, gjelder tidsfristen ikke.

⁴⁰ Dette gjelder landets to største kommuner, samt en mindre kommune.

⁴¹ Figur 4.4 viser bare tall fra kommunene som ikke gjennomgikk sammenslåing som følge av kommunereformen i 2020. Spørsmålet er tilbakeskuende og spør om fireårsperioden 2016-2019. De nye kommunene har ikke så lang praksis bak seg og ble derfor kun spurt om antall innbyggerforslag som kom inn i 2020. Tallene fra de to undersøkelsene er dermed ikke direkte sammenlignbare.

Tabell 4.3: Har fylkeskommunen etablert noen av de følgende organer/arenaer for å skape muligheter for innbyggerne til å delta i styringen av fylkeskommunen? (absolutte tall, N 2020 = 10)

	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Samarbeids-/kontaktforum for næringslivet	-	6	12	10	9	9
Kontaktutvalg/råd for innvandrere	-	3	8	7	8	5
Kontaktutvalg for frivillige organisasjoner (f.eks. idrett og kultur)	5	9	11	6	6	4
Faste kanaler/tiltak for innbyggerdeltagelse i budsjettprosessen	0	1	4	3	0	1
Fast(e) bruker/borgerpanel som regelmessig konsulteres, f.eks. i enkeltsaker, planer og strategispørsmål (kan være elektronisk)	0	1	0	1	0	0
Tiltak som gir mulighet for deltagelse til personer som oppholder seg i fylkeskommunen uten å være folkeregistrert der, f.eks. hytteboere	-	-	-	-	0	0

Også for fylkeskommunene er samarbeids-/kontaktforum for næringslivet det tiltaket flest har etablert. Ni fylkeskommuner oppgir at de har dette. Fem oppgir at de har etablert kontaktutvalg/råd for innvandrere, og fire at de har etablert kontaktutvalg for frivillige organisasjoner. Ingen fylkeskommuner oppgir at de har etablert fast(e) bruker/borgerpanel eller tiltak som gir mulighet for deltagelse til personer som oppholder seg i fylkeskommunen uten å være folkeregistrert der.

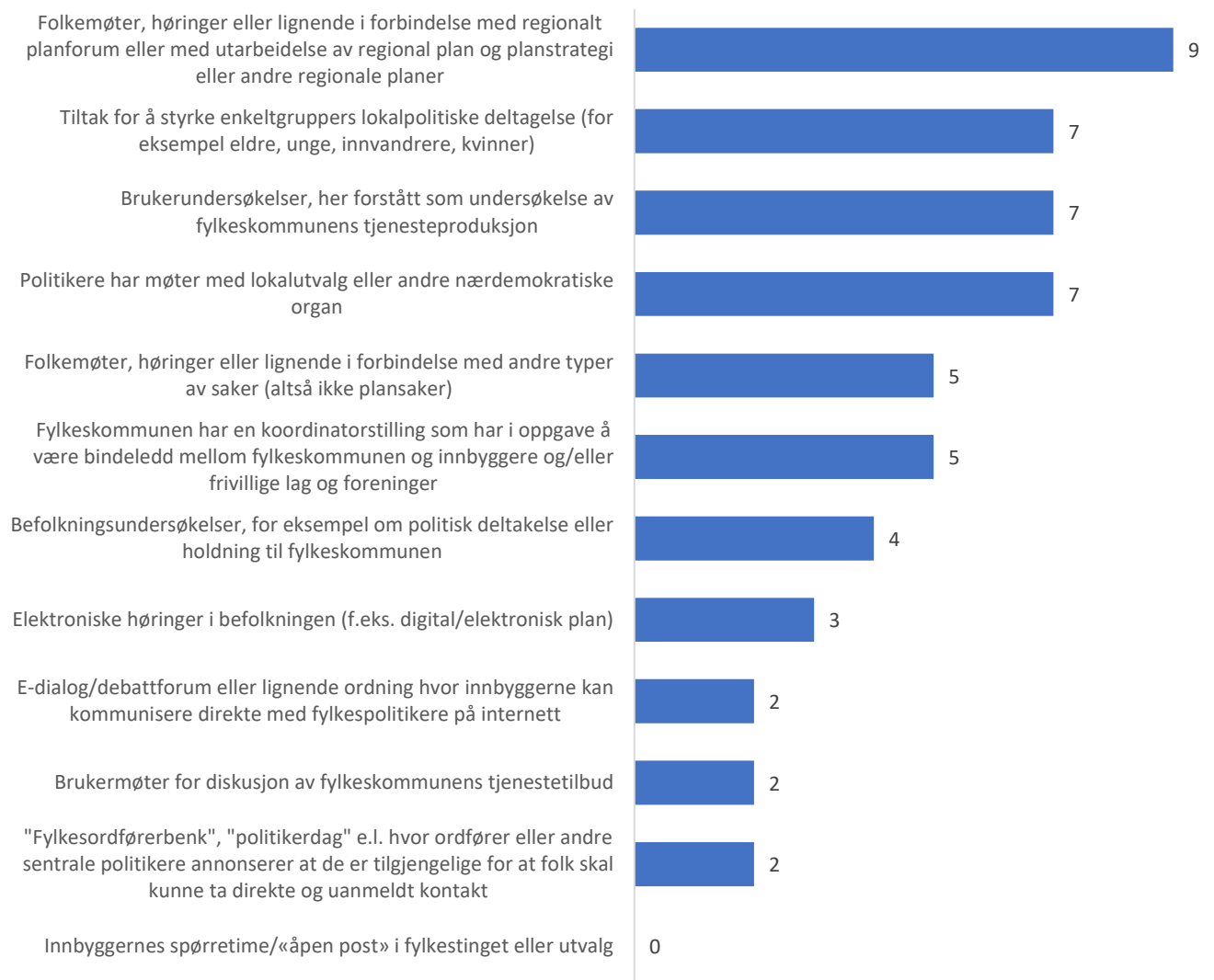
I likhet med kommunene er også fylkeskommunenes bruk av disse organene nokså stabil over tid, med hensyn til hvilke organer som er brukt av flest og færrest fylkeskommuner. Utover dette er det på grunn av regionreformen vanskelig å sammenlikne tallene fra årets undersøkelse med tidligere runder.

På spørsmål om fylkeskommunen har etablert driftsstyrer med representasjon fra brukere/foreldre/pårørende innenfor videregående skole, svarte 9 fylkeskommuner nei. Én fylkeskommune besvarte ikke spørsmålet.

Fylkeskommunene benytter flere tiltak for å skaffe informasjon om folkemeningen, som tabell 4.5 viser.⁴² Tiltaket som er brukt av flest fylkeskommuner, ni av ti, er folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med regionalt planforum eller med utarbeidelse av regional plan og planstrategi eller andre regionale planer. Et flertall av fylkeskommunene gjennomfører også møter med lokalutvalg eller andre nærdemokratiske organ, brukerundersøkelser og tiltak for å styrke enkeltgruppers politiske deltagelse. I den andre enden av skalaen ser vi at «fylkesordførerbenk», brukermøter og e-dialog er lite brukt av fylkeskommunene. Kun to fylkeskommuner benytter hvert av disse tiltakene. Ingen fylkeskommuner gjennomfører spørretime for innbyggere i fylkesting eller utvalg.

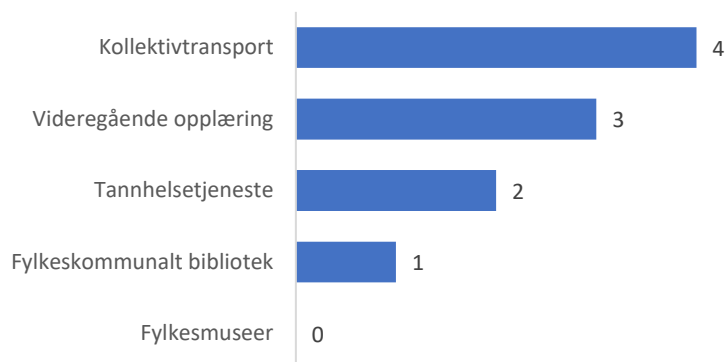
⁴² Også i fylkesundersøkelsen ble det spurt om noen av tiltakene ble gjennomført i løpet av 2015, mens årets undersøkelse ikke spesifiserte en tidsperiode. Derfor viser vi også her kun tall for 2020-undersøkelsen.

Figur 4.5: Benytter fylkeskommunen noen av tiltakene beskrevet nedenfor for å skaffe informasjon om folkemeningen? (absolutte tall, N = 10)



Figur 4.5 viser at sju fylkeskommuner har gjennomført brukerundersøkelser i 2020. I figur 4.6 viser vi innenfor hvilke områder disse undersøkelsene er gjennomført. Svarene varierer noe mellom fylkeskommunene. Flest har gjennomført brukerundersøkelser innenfor kollektivtransport og videregående opplæring. Ingen av fylkeskommunene har gjennomført brukerundersøkelser om fylkesmuseer.

Figur 4.6: På hvilke områder har fylkeskommunen gjennomført brukerundersøkelser i 2020? (absolutte tall, N = 7)



Bare to fylkeskommuner gjennomførte brukermøter for diskusjon av fylkeskommunens tjenestetilbud i 2020. Brukermøtene har vært innenfor områdene fylkesmuseer, fylkeskommunalt bibliotek og kollektivtransport.

Fylkeskommunene fikk spørsmål om hvor mange innbyggerforslag som i alt ble fremmet etter kommuneloven § 12-1 i 2020, og hvor mange av disse som ble realitetsbehandlet i fylkestinget. Det forekommer forholdsvis sjeldent at det blir fremmet innbyggerforslag til fylkeskommunene. I seks av fylkeskommunene ble det ikke fremmet noen forslag i 2020, og i fire fylkeskommuner ble det fremmet ett forslag. Like mange innbyggerforslag, fire forslag totalt, ble realitetsbehandlet samme år.

Kommunikasjon med befolkningen

Kommuner

For å skape en god relasjon mellom kommunen og innbyggerne er det viktig at kommunen informerer befolkningen om sin virksomhet. Når innbyggerne er underrettet om hva som foregår i kommunen, har de bedre forutsetninger for å delta i lokaldemokratiet. Kommunenes plikt til å informere innbyggerne blir vektlagt i kommuneloven: lovens § 4-1 slår fast at kommunene skal aktivt informere om egen virksomhet, og at de skal legge til rette for at denne informasjonen er tilgjengelig for alle.

Tabell 4.6 viser en rekke ulike tiltak for å kommunisere ut til befolkningen, og andelen kommuner som benytter disse tiltakene. Hovedtendensen i tabellen er at de digitale kommunikasjonstiltakene er mest utbredt. Analoge tiltak som informasjonsspalter i lokalavisen, egne informasjonsaviser og åpne informasjonsmøter, er grepet færre kommuner benytter seg av.

Sosiale medier (som f.eks. Facebook, Twitter og YouTube) er det tiltaket som blir brukt av desidert flest kommuner (95 prosent). 2016-undersøkelsen viste en tydelig økning i bruken av sosiale medier, og omfanget øker ytterligere i årets undersøkelse. På den andre siden ser vi at bruken av SMS har gått ned, fra å bli brukt i rundt to av tre kommuner i 2016 til i overkant av 40 prosent i 2020. Videre ser vi at bruken av åpne informasjonsmøter som avholdes jevnlig, har gått kraftig ned. Vi finner ingen opplagt forklaring på den store differansen mellom 2016 og 2020-årgangene, men omformuleringen av spørsmålet i årets undersøkelse kan være en mulig forklaring. Det er også mulig at bruken av åpne informasjonsmøter har gått ned etter at kommunereformprosessen ble avsluttet. Til sist er covid-19-

pandemien en mulig forklaring. Vi ser at blant kommunene som åpnet undersøkelsen etter 12. mars, oppgir en noe lavere andel at de benytter åpne informasjonsmøter, enn de som åpnet undersøkelsen før 12. mars. Forskjellen er imidlertid på kun tre prosentpoeng.

Tabell 4.4: Benytter kommunen noen av de følgende tiltakene for å kommunisere ut til befolkningen? (prosent, N 2020 = 267) ⁴³

	2004	2008	2012	2016	2020
Sosiale medier (som f.eks. Facebook, Twitter, YouTube)	-	-	55,1%	89,1%	95,1%
Internettoverføring fra kommunestyremøter	-	-	-	-	72,3%
Kommunen har en eller flere informasjonsmedarbeidere (i hel- eller deltidstilling)	33,7%	43,1%	48,7%	54,1%	60,3%
En egen «spalte» på forsiden av kommunens hjemmeside om politiske saker og vedtak	-	-	-	-	43,8%
SMS	-	14,5%	30,1%	67,4%	42,3%
En fast informasjonsspalte, annonse eller lignende i lokalavisen	22,4%	24,4%	20,5%	21,9%	23,2%
En egen informasjonsavis	48,7%	39,7%	32,0%	29,5%	21,3%
Ordfører-/politikerblogg	-	-	-	14,7%	11,2%
Åpne informasjonsmøter som avholdes jevnlig	38,6%	47,9%	48,2%	54,0%	9,0%

Når det gjelder hvilke digitale tjenester kommunen tilbyr, viser tabell 4.5 at elektronisk saksbehandling/tjenester på internett er det tiltaket som er mest brukt. I overkant av 70 prosent tilbyr slike tjenester i 2020, som er en økning fra forrige undersøkelse. Omfanget av opplæring for innbyggere når det gjelder bruk av digitale verktøy, er langt lavere. Omtrent en tredjedel tilbyr dette. Dette nivået har vært nokså stabilt over tid. I tillegg tilbyr en tredjedel av kommunene en egen chat-funksjon på sin hjemmeside (enten med en «chatbot» eller med en ansatt i kommunen).

Tabell 4.5: Tilbyr kommunen følgende digitale tjenester? (prosent, N 2020 = 267)⁴⁴

	2004	2008	2012	2016	2020
Elektronisk saksbehandling/tjenester på internett (f.eks. byggesaksbehandling, barnehageplass, institusjonsplass eller hjemmehjelp)	21,9%	47,1%	65,8%	65,2%	72,7%
Opplæring for (grupper av) innbyggere når det gjelder bruk av digitale verktøy	23,8%	34,3%	38,6%	36,9%	36,0%
En egen chat-funksjon på sin hjemmeside, enten ved bruk av en «chatbot» eller med en kommuneansatt	-	-	-	-	35,2%

⁴³ Spørsmålsformuleringen er ny i 2020-undersøkelsen. Alternativene om sosiale medier, SMS og blogg har vært med i tidligere runder, under et spørsmål om «IKT-tiltak». De øvrige alternativene har inngått i spørsmål om «tiltak for ekstern informasjon», med unntak av alternativet om en spalte på kommunens hjemmeside, som er nytt i år. For alternativet om internettoverføring fra kommunestyremøter sammenligner vi ikke bakover i tid, fordi det tidligere ble spurt om «nærradio-/lokal-TV-/internettssendinger», og dermed er ikke spørsmålet direkte sammenlignbart med årets formulering.

⁴⁴ Spørsmålsformuleringen er ny i 2020-undersøkelsen. De to øverste punktene inngikk under et spørsmål om «IKT-tiltak» i tidligere runder.

Fylkeskommuner

Fylkeskommunene ble også bedt om å oppgi hvilke tiltak de benytter for å kommunisere ut til befolkningen (jf. tabell 4.6). Samtlige 10 fylkeskommuner har en eller flere informasjonsarbeidere og benytter åpne informasjonsmøter, internettoverføring fra fylkestingsmøter og sosiale medier. Seks fylkeskommuner har en egen «spalte» på forsiden av fylkeskommunens hjemmeside om politiske saker og vedtak. De resterende tiltakene er imidlertid svært lite brukt, kun i en eller to fylkeskommuner. Vi ser at bruken av SMS, har gått tydelig ned over tid.

Tabell 4.6: Benytter fylkeskommunen noen av de følgende tiltakene for å kommunisere ut til befolkningen? (absolutte tall, N 2020 = 10)⁴⁵

	2004	2008	2012	2016	2020
Fylkeskommunen har en eller flere informasjonsmedarbeidere (i heltid eller deltidsstilling)	17	17	17	18	10
Åpne informasjonsmøter som avholdes jevnlig	2	5	5	4	10
Internettoverføring fra fylkestingsmøter	-	-	-	-	10
Sosiale medier (som f.eks. Facebook, Twitter, YouTube)	-	-	15	18	10
En egen «spalte» på forsiden av fylkeskommunens hjemmeside om politiske saker og vedtak	-	-	-	-	6
Fylkesordfører-/politikerblogg	-	2	4	2	2
SMS	-	12	7	10	2
En egen chat-funksjon på sin hjemmeside, enten ved bruk av en «chatbot» eller med en ansatt i fylkeskommunen	-	-	-	-	2
En egen informasjonsavis	9	3	3	2	1
En fast informasjonsspalte, annonse eller lignende i lokalavisen	1	1	1	4	1

Samarbeid med frivillig sektor

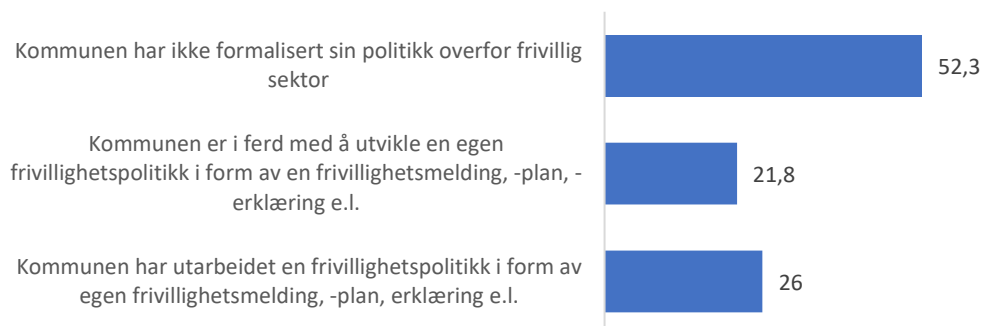
Kommuner

Vi spurte kommunene om hva som best beskriver deres politikk for samarbeid med frivillig sektor. Spørsmålet tar utgangspunkt i Frivillighet Norge sin kategorisering av kommunenes frivillighetspolitikk.⁴⁶ Figur 4.7 viser at i overkant av halvparten av kommunene ikke har formalisert politikken de fører overfor frivillig sektor. En fjerdedel har utarbeidet en formalisert politikk i en frivillighetsplan, -melding eller lignende, mens rundt en femtedel er i ferd med å formalisere politikken på dette området.

⁴⁵ Dette spørsmålet er omstrukturert på samme måte som i kommuneundersøkelsen, jf. fotnote 43.

⁴⁶ Organisasjonen, som er et samarbeidsforum for frivillige organisasjoner, har i flere år veiledet kommunene i utvikling av frivillighetspolitikk. Deres kart over frivillighetspolitikk er tilgjengelig fra: https://www.nyhetsgrafikk.no/hosting_kunder/kart-frivillighetnorge-2020/

Figur 4.7: Hva beskriver best kommunens politikk for samarbeid med frivillig sektor? (prosent, N = 262)



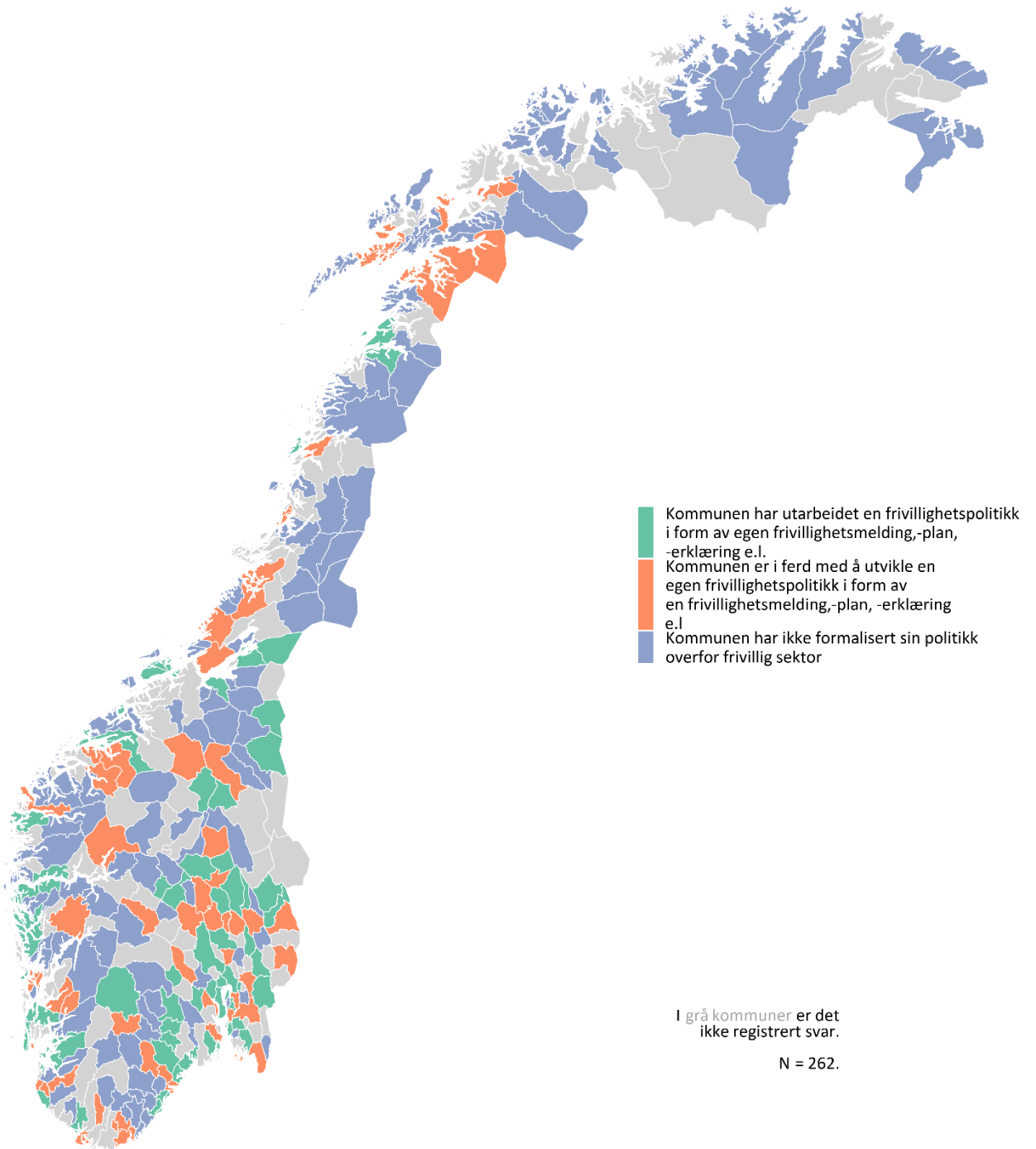
Kart 4.1 (s. 84) viser hvordan de ulike kategoriene av frivillighetspolitikk som kommunene fører, varierer geografisk. Vi ser at det er mindre vanlig å ha utarbeidet en frivillighetspolitikk i den nordligere delen av landet, og at sør i landet er det først og fremst kommuner på Østlandet og kommuner langs kysten som har utarbeidet en frivillighetspolitikk.

I tabell 4.8 viser vi en oversikt over *hvordan* kommunene samarbeider med frivillig sektor, innenfor fire forskjellige områder. Feltet der det foregår mest utstrakt samarbeid, er innen kultur, fritid og idrett. Av de ulike samarbeidsformene er omfanget størst når det gjelder samarbeid om enkeltsaker, på alle de fire feltene. Her oppgir 80 prosent av kommunene at de har samarbeid med frivillig sektor innen kultur, fritid og idrett, mens rundt 60 prosent har enkeltsakssamarbeid med frivillig sektor innenfor de tre andre feltene. Videre oppgir rundt halvparten av kommunene at de samarbeider med frivillig sektor i utvalg, styrer eller råd, på tre av de fire områdene. Unntaket er integreringsfeltet, der en fjerdedel av kommunene oppgir å ha slikt samarbeid med frivillig sektor.

Tabell 4.7: Har kommunen noen av disse formene for samarbeid med frivillige organisasjoner innenfor de ulike områdene? (prosent, N = 266)

	Kultur, fritid, idrett	Helse, pleie, omsorg, eldre	Barn, ungdom, oppvekst, skole	Mangfold, inkludering, integrering
Samarbeid om enkeltsaker	79,7%	60,2%	62,8%	59,8%
Samarbeid i utvalg, styrer eller råd	45,7%	47,4%	49,2%	25,0%
Supplement til kommunal tjenesteyting (ikke tjenestekjøp)	29,3%	28,6%	16,2%	19,3%
Samarbeid om kommunale utviklingsprosjekter	48,1%	27,4%	29,7%	17,3%
Samarbeid om planprosesser	54,1%	35,0%	36,5%	16,5%

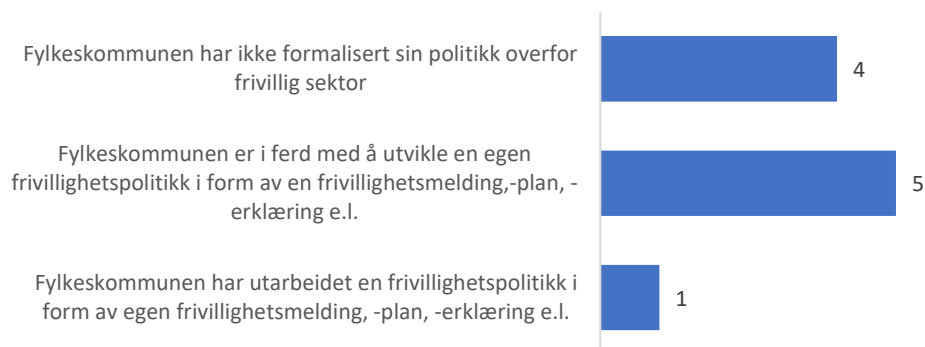
Kart 4.1: Hva beskriver best kommunens politikk for samarbeid med frivillig sektor? (N = 262)



Fylkeskommuner

I likhet med kommunene ble også fylkeskommunene spurt om hva som best beskriver deres politikk for samarbeid med frivillig sektor (jf. figur 4.8). Det er bare én fylkeskommune som har utarbeidet en slik politikk. Dette er imidlertid et antall som trolig vil øke, for i 2020 er fem fylkeskommuner i ferd med å formalisere sin politikk overfor frivillig sektor. Fire fylkeskommuner har ikke formalisert frivillighetspolitikken og er heller ikke i gang med en slik prosess.

Figur 4.8: Hva beskriver best fylkeskommunens politikk for samarbeid med frivillig sektor? (absolutte tall, N=10)



Fylkeskommunene ble også bedt om å oppgi hvilke former for samarbeid med frivillige organisasjoner de har, innenfor de samme fire områdene som kommunene ble spurt om. Tabell 4.8 viser nokså stor variasjon, både når det gjelder samarbeidsform og område. Omfanget er størst (syv fylkeskommuner) innenfor kultur/fritid/idrett, når det gjelder samarbeid om enkeltsaker, samarbeid om planprosesser og samarbeid om fylkeskommunale utviklingsprosjekt, og innenfor mangfold/inkludering/integrering når det gjelder samarbeid om enkeltsaker. Generelt er samarbeidsomfanget minst innenfor helse- og omsorgsfeltet, og her er det ingen fylkeskommuner som oppgir å ha samarbeid om fylkeskommunale utviklingsprosjekt eller som et supplement til fylkeskommunal tjenesteyting. Den sistnevnte formen for samarbeid – supplement til fylkeskommunal tjenesteyting – er det få fylkeskommuner som har, uavhengig av område.

Tabell 4.8: Har fylkeskommunen noen av disse formene for samarbeid med frivillige organisasjoner innenfor de ulike områdene? (absolutte tall, N = 10)

	Kultur, fritid, idrett	Helse, pleie, omsorg, eldre	Barn, ungdom, oppvekst, skole	Mangfold, inkludering, integrering
Samarbeid om enkeltsaker	7	2	6	7
Samarbeid om planprosesser	7	2	5	5
Samarbeid i utvalg, styrer eller råd	5	4	5	5
Samarbeid om fylkeskommunale utviklingsprosjekter	7	0	4	5
Supplement til fylkeskommunal tjenesteyting (ikke tjenestekjøp)	3	0	2	1

Fylkeskommunene ble også spurt om de har inngått forpliktende samarbeid i form av samfinansiering av næringsutviklingstiltak, med henholdsvis næringsliv/FOU-aktører, interkommunale regionråd og enkeltkommuner (jf. tabell 4.9). De aller fleste fylkeskommuner har inngått slikt samarbeid med samtlige instanser. Sånn har det også vært over tid. I årets undersøkelse er de eneste unntakene samarbeid med interkommunale regionråd og med enkeltkommuner, der to fylkeskommuner ikke oppgir å ha dette.

Tabell 4.9: Har fylkeskommunen inngått forpliktende samarbeid i form av samfinansiering av næringsutviklingstiltak med følgende instanser? (absolutte tall, N 2020 = 10)

	2004	2008	2012	2016	2020
Med næringsliv/FOU-aktører og/eller dets organisasjoner	12	13	12	14	10
Med interkommunale regionråd	-	13	11	10	8
Med enkeltkommuner	12	10	11	10	8
N = 100%	14	17	17	18	10

På spørsmål om *hvor mange* forpliktende samarbeidsrelasjoner fylkeskommunene har inngått, viser 2020-tallene et høyere gjennomsnitt enn tidligere runder, for samarbeid med alle tre instanser (næringsliv/FOU-aktører, interkommunale regionråd og enkeltkommuner). Tabell 4.10 viser samtidig at omfanget varierer mellom fylkeskommunene, særlig når det gjelder samarbeid med enkeltkommuner. Fylket som oppgir 46 slike samarbeidsrelasjoner, drar gjennomsnittet betydelig opp. Også når det gjelder samarbeidsrelasjoner med næringslivet/FOU-aktører, er det én fylkeskommune (med 35 samarbeidsrelasjoner) som øker gjennomsnittet markant.

Tabell 4.10: Hvor mange forpliktende samarbeidsrelasjoner har fylkeskommunen inngått med følgende instanser? (gjennomsnittlig antall tiltak, min.-maks. i parentes, N 2020 = 3-5)

	2004	2008	2012	2016	2020
Hvor mange forpliktende samarbeidsrelasjoner har fylkeskommunen inngått med næringsliv/FOU-aktører og/eller dets organisasjoner?	6,3 (1-20)	-	9,3 (1-40)	8,9 (2-20)	16,5 (10-35)
Hvor mange forpliktende samarbeidsrelasjoner har fylkeskommunen inngått med interkommunale regionråd?	-	-	4,4 (1-14)	3,5 (1-7)	4,4 (0-10)
Hvor mange forpliktende samarbeidsrelasjoner har fylkeskommunen inngått med enkeltkommuner?	9,6 (3-20)	-	13,6 (2-35)	13,7 (1-24)	17 (2-46)

5 Bruk av markedsmekanismer

I dette kapittelet ser vi på kommunenes og fylkeskommunenes bruk av fem ulike former for markedsmekanismer: konkurranseutsetting, innsats- eller stykkprisbasert finansiering, offentlig-privat samarbeid, «sammenlignbare data» (benchmarking) og fritt brukervalg.

Kommunenes bruk av disse mekanismene økte i omfang mellom 2004 og 2012, men i 2016-undersøkelsen så man en tendens til at bruken flatet ut. Denne utflatingen vedvarer i 2020-undersøkelsen, og for flere av mekanismene har også omfanget gått noe ned. Dette gjelder særlig for innsats- eller stykkprisbasert finansiering og fritt brukervalg. Også for fylkeskommunene er hovedtendensen at bruken ligger på omtrent samme nivå som i 2016-undersøkelsen, eller at den går noe ned.

Konkurranseutsetting

De siste tiårene har det blitt stadig vanligere at kommunene og fylkeskommunene lyser ut produksjonen av ulike tjenester i anbudskonkurranser. Tilbyderne kan være både private, ideelle og offentlige aktører. Ved at flere aktører må konkurrere med hverandre, er målet å bedre kvaliteten på tjenestetilbudet, og/eller at tjenestene skal få lavere pris enn de hadde hatt dersom kun én aktør tilbød tjenesten.

Kommuner

Bruken av anbudskonkurranser innenfor kommunens tjenesteområder har blitt kartlagt i organisasjonsdatabasen siden 2004. I tabell 5.1 viser vi andelen av kommunene som svarte på dette spørsmålet, som oppgir at de konkurranseutsetter de ulike tjenesteområdene.

Tjenesteområdene i listen er sortert fra høyest til lavest bruk, basert på tallene fra 2020-undersøkelsen. Videre har vi markert tjenesteområdene etter hvorvidt de er velferdspreget (blå skrift) eller er mer teknisk orientert (svart skrift). Alle tabellene for kommunene i dette kapittelet er formatert på denne måten.

Konkurranseutsetting er den markedsmekanismen som flest kommuner benytter seg av. 78 prosent av kommunene som svarte, har anbudskonkurranser innenfor ett eller flere av tjenesteområdene som blir oppgitt. Dette er en svak nedgang fra undersøkelsen i 2016, der 81 prosent av kommunene oppgav å ha konkurranseutsatt en eller flere av disse tjenestene.⁴⁷

Anbudskonkurranse blir hyppigst brukt for de mer tekniske tjenesteområdene, som drift og vedlikehold, boligbygging og revisjon. Samtidig er det stor variasjon mellom disse tjenesteområdene, fra vannforsyning der kun fem prosent av kommunene oppgir at anbudskonkurranse blir brukt, til drift og vedlikehold av kommunale veier, der nesten to av tre kommuner avholder anbudskonkurranse. Konkurranseutsetting er betydelig mindre brukt innenfor de mer velferdspregede tjenesteområdene. I

⁴⁷ Monkerud et al. 2016, s. 138

årets undersøkelse er andelen som bruker anbudskonkurranse, lavere enn ti prosent for samtlige av disse områdene.

Tabell 5.1: Benytter kommunen konkurranseutsetting på noen av områdene nedenfor? (prosent, N 2020 = 263)⁴⁸

	2004	2008	2012	2016	2020
Drift og vedlikehold av kommunale veier	38%	38%	66%	62%	57,4%
Boligbygging og boligutleie	15%	13%	28%	39%	25,1%
Revisjon	2%	18%	20%	19%	19,8%
Renovasjonstjenester	32%	26%	41%	24%	18,6%
Drift og vedlikehold av bygninger	14%	11%	19%	20%	17,9%
Drift og vedlikehold av anlegg	16%	11%	20%	21%	17,9%
Administrative tjenester	5%	3%	9%	7%	10,3%
Pleie og bistand i hjemmet	2%	3%	7%	10%	9,1%
Institusjonsbasert pleie og omsorg	5%	4%	7%	7%	8,0%
Vannforsyning	6%	3%	4%	2%	5,3%
Aktivitetstilbud for barn og unge	0%	0%	2%	2%	3,0%
Barnehager	2%	3%	7%	4%	2,7%
Kino og kulturhus	2%	3%	5%	3%	2,3%
Grunnskole/undervisning	0%	0%	0%	1%	1,1%
Bibliotek	0%	0%	0%	0%	0,4%
N = 100%	331	315	332-335	290-299	263

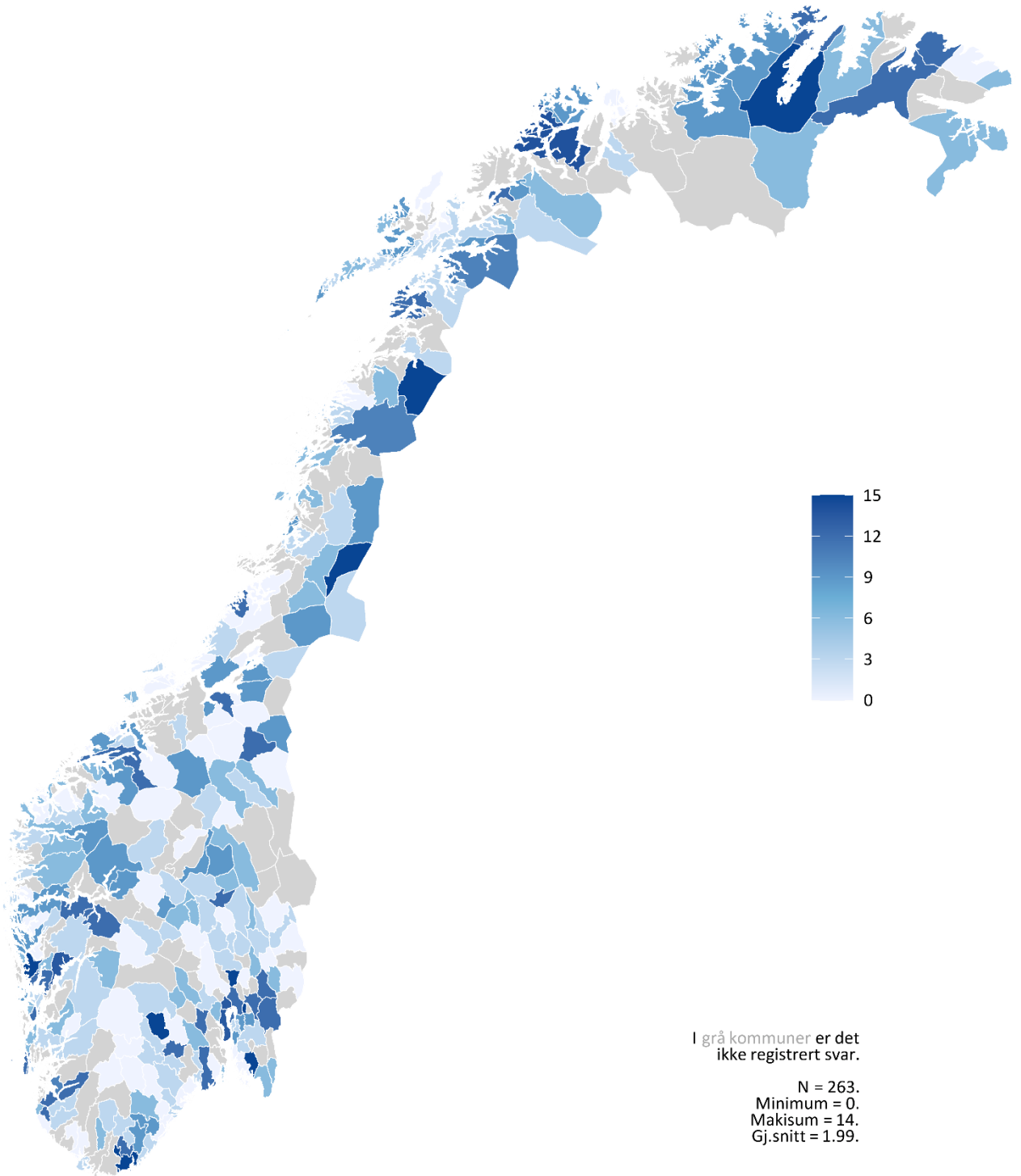
*Andeler på 20 prosent eller mer er markert med fet skrift

Mens bruken av konkurranseutsetting hadde en betydelig vekst mellom 2004 og 2012, observerte man i 2016 en utflating i bruken av denne mekanismen. Denne trenden fortsetter i 2020-årgangen, og for de fleste tjenesteområdene ligger andelen rundt samme nivå som i forrige undersøkelse eller går noe ned. Boligbygging og boligutleie skiller seg særlig ut, med en nedgang på nesten 14 prosentpoeng sammenlignet med nivået i 2016-undersøkelsen. Andelen som konkurranseutsetter drift og vedlikehold av kommunale veier og renovasjonstjenester, har også hatt en nedgang på rundt fem prosentpoeng. På den andre siden ser vi en marginal økning i andelen som konkurranseutsetter administrative tjenester, vannforsyning og aktivitetstilbud for barn og unge, på rundt 3 prosentpoeng.

Kart 5.1 (s. 89) viser hvor mange tjenesteområder som er konkurranseutsatt i hver kommune. Antallet varierer mellom 0 og 14.

⁴⁸ Merk at i rapporten fra 2016 oppgis disse tallene uten desimaler, og vi rapporterer derfor kun hele tall fra tidligere årganger. Dette gjelder alle tabellene i kapittel 5.

Kart 5.1: Antall konkurranseutsatte tjenesteområder (N = 263)



Fylkeskommuner

I tabell 5.2 viser vi en oversikt over omfanget av konkurranseutsetting av fylkeskommunale tjenesteområder.⁴⁹ Samtlige av fylkeskommunene benytter seg av anbudskonkurranser for minst ett tjenesteområde. Slik var det også i forrige undersøkelse.

Tabell 5.2: Benytter fylkeskommunen konkurranseutsetting på noen av områdene nedenfor? (absolutte tall, N 2020 = 10)

	2008	2012	2016	2020
Drift og vedlikehold av veier	7	15	17	10
Drift og vedlikehold av bygninger	2	9	8	6
Revisjon	2	4	2	3
Administrative tjenester	4	6	4	3
Videregående opplæring	9	3	1	2
Tannhelsetjeneste	0	1	1	0
Bibliotek	0	1	1	0
Fylkesmuseer	0	0	0	0
N = 100%	17	16	14-18	10

Drift og vedlikehold av veier er det tjenesteområdet som er vanligst å konkurranseutsette – alle fylkeskommuner benytter anbudskonkurranser for dette. Relativt mange konkurranseutsetter også drift og vedlikehold av bygg. På den andre siden er det ingen som konkurranseutsetter tannhelse, bibliotek eller fylkesmuseer.

Tallene fra årets undersøkelse er ikke direkte sammenlignbare med tidligere runder på grunn av regionreformen. Hovedinntrykket fra tabell 5.2 er allikevel at omfanget av konkurranseutsetting av de ulike tjenestene har holdt seg relativt stabilt.

Innsats- eller stykkprisbasert finansiering

Ved bruk av innsats- eller stykkprisbasert finansiering får den som leverer tjenesten betalt for hver enkelt enhet som blir levert. I praksis kan dette bety at finansieringen knyttes opp mot antallet sluttbrukere, for eksempel antallet barn i en barnehage eller beboere på et sykehjem. Dermed er det først og fremst innen de mer velferdspregede tjenesteområdene at denne modellen er i bruk.

Kommuner

I årets undersøkelse oppgir 15 prosent av kommunene at de bruker innsats- eller stykkprisbasert finansiering for ett eller flere av tjenesteområdene som er nevnt i spørsmålet. Andelen har dermed gått noe ned fra 2016-undersøkelsen, da 19 prosent oppga å bruke denne mekanismen for ett eller flere tjenesteområder.

⁴⁹ I 2004 oppgav ingen fylkeskommuner at de benyttet konkurranseutsetting for tjenesteområdene de ble spurt om. Vi har derfor utelatt dette datapunktet fra tabellen.

I tabell 5.3 viser vi hvordan bruken av innsats- eller stykkprisbasert finansiering har utviklet seg over tid. Mekanismen blir særlig benyttet for barnehagesektoren, og i årets undersøkelse oppgav 9,5 prosent at innsats- eller stykkprisbasert finansiering var i bruk innenfor dette tjenesteområdet. For de øvrige tjenesteområdene oppgir under fire prosent av kommunene at dette er i bruk. Innsats- og stykkprisbasert finansiering kan dermed sies å være relativt lite utbredt i kommunesektoren anno 2020.

Tabell 5.3: Benytter kommunen innsats- eller stykkprisbasert finansiering på noen av områdene nedenfor? (prosent, N 2020 = 263)

	2004	2008	2012	2016	2020
Barnehager	0%	4%	15%	14%	9,5%
Pleie og bistand i hjemmet	1%	4%	7%	8%	3,8%
Institusjonsbasert pleie og omsorg	1%	2%	6%	7%	3,4%
Grunnskole/undervisning	0%	2%	3%	3%	3,0%
Aktivitetstilbud for barn og unge	0%	0%	4%	4%	1,1%
Kino og kulturhus	0%	1%	1%	3%	1,1%
Bibliotek	0%	0%	0%	1%	0,0%
N = 100%	331	315	330-334	290-299	263

*Andeler over 5 prosent er markert med fet skrift.

I likhet med utviklingen i bruken av anbudskonkurranse (jf. tabell 5.1) har det også for innsats- eller stykkprisbasert finansiering vært en gradvis økning frem til 2012, og deretter en utflating i 2016. I årets undersøkelse er det en nedgang i andelen som benytter innsats- eller stykkprisbasert finansiering innenfor samtlige tjenesteområder i spørsmålet, med unntak av grunnskole/undervisning der nivået er omtrent likt som i 2016.

Fylkeskommuner

Fylkeskommunene ble bedt om å oppgi hvorvidt de benytter innsats- eller stykkprisbasert finansiering innenfor de samme åtte tjenesteområdene som dekkes i tabell 5.2. Svarene viser at denne mekanismen er svært lite utbredt. Syv fylkeskommuner oppgir at de ikke benytter mekanismen for noen av tjenesteområdene. Én fylkeskommune oppgir at de benytter det for administrative tjenester, og én oppgir at de benytter det for drift og vedlikehold av fylkeskommunale veier. Det foreligger ikke tidsseriedata for dette spørsmålet for fylkeskommunene.

Offentlig-privat samarbeid

Offentlig-privat samarbeid (OPS) er en relativt formalisert ordning der det offentlige går sammen med private eller frivillige aktører om å gjennomføre et prosjekt, slik at risikoen deles mellom dem.⁵⁰ Oppdrag kan tildeles aktører etter anbudskonkurranse, og tilbyderer får i oppdrag å både gjennomføre et prosjekt og drive og vedlikeholde det gjennom en lengre periode.⁵¹

⁵⁰ Jacobsen 2020, s. 94

⁵¹ Moderniseringsdepartementet 2004, s. 47

Kommuner

I årets undersøkelse er det 19 prosent av kommunene som bruker OPS innenfor ett eller flere tjenesteområder. Dette er en liten økning fra 2016, da andelen var på 17 prosent.⁵²

Når vi ser på andelen som bruker OPS innenfor de enkelte tjenesteområdene i spørsmålet, viser tallene at bruken av OPS i kommunesektoren kan sies å være ganske begrenset. Siden spørsmålet ble stilt for første gang i 2004, har andelen aldri vært over 10 prosent for noen av tjenesteområdene (jf. tabell 5.4). I tabell 5.4 ser vi at OPS er særlig brukt blant de mer tekniske tjenesteområdene, som boligbygging, renovasjon og vedrift. Det har også blitt benyttet i barnehagesektoren til en viss grad (7 prosent i 2012). I årets undersøkelse er boligbygging og boligutleie det eneste området der mer enn 5 prosent av kommunene bruker OPS. Innenfor de fleste velferdspregede tjenesteområdene er bruken nesten ikke-eksisterende. Aktivitetstilbud for barn og unge skiller seg ut fra de øvrige velferdspregede tjenesteområdene, med en andel på 3,4 prosent.

Tabell 5.4: Benytter kommunen offentlig-privat samarbeid (OPS) på noen av områdene nedenfor? (prosent, N 2020 = 263)

	2004	2008	2012	2016	2020
Boligbygging og boligutleie	2%	4%	6%	9%	6,1%
Aktivitetstilbud for barn og unge	1%	1%	2%	2%	3,4%
Drift og vedlikehold av kommunale veier	0%	3%	8%	3%	3,4%
Drift og vedlikehold av anlegg	1%	1%	2%	1%	3,0%
Drift og vedlikehold av bygninger	1%	1%	3%	1%	2,7%
Renovasjonstjenester	1%	4%	6%	4%	2,7%
Kino og kulturhus	2%	2%	4%	3%	1,9%
Barnehager	2%	4%	7%	4%	1,5%
Institusjonsbasert pleie og omsorg	0%	1%	1%	1%	0,8%
Vannforsyning	0%	2%	4%	2%	0,8%
Grunnskole/undervisning	0%	2%	1%	1%	0,8%
Pleie og bistand i hjemmet	0%	0%	2%	0%	0,4%
Bibliotek	0%	0%	0%	0%	0,0%
N = 100%	331	315	329-333	291-298	263

*Andeler over 5 prosent er markert med fet skrift.

Mellom 2004 og 2012 var det en svak økning i utbredelsen av OPS, men dette flatet ut i 2016. Denne utflatingen har fortsatt i årets undersøkelse. De fleste tjenesteområdene ligger rundt samme nivå som i 2016-undersøkelsen. De tjenestene der forskjellen fra forrige undersøkelse er størst, er boligbygging og boligutleie og barnehager som begge har hatt en nedgang på i underkant av tre prosentpoeng.

⁵² Monkerud et al. 2016, s. 144

Fylkeskommuner

Fylkeskommunene ble stilt et ja/nei-spørsmål om hvorvidt de benytter OPS. De som svarte ja, fikk muligheten til å utdype i en tekstboks hvilke områder det gjelder. Denne mekanismen blir knapt brukt i fylkeskommunene: Åtte oppgir at de ikke bruker det på noen områder, og kun én fylkeskommune svarer at de benytter det. Dette gjelder samarbeid om bygg. I 2016 var det to fylkeskommuner som oppgav at de brukte OPS.

«Sammenlignbare data» (benchmarking)

Å bruke resultatindikatorer til å vurdere hvor godt kommunen presterer innenfor ulike tjenesteområder, har blitt en utbredt praksis i norske kommuner. Det har blitt utviklet en rekke indikatorer basert på ulike parametere som gjør at kommunene kan vurdere sine prestasjoner, for eksempel gjennom å sammenligne seg med andre kommuner eller med seg selv over tid. Det vanligste er at kommunene sammenligner sine resultater med andre, sammenlignbare kommuner.⁵³ Dette kalles gjerne benchmarking. To kilder kommunene gjerne bruker til sammenligning, er statistikk fra KOSTRA⁵⁴ og Kommunebarometeret⁵⁵.

Kommuner

Andelen av kommunene som benytter benchmarking innenfor ett eller flere tjenesteområder, er omtrent den samme i 2020 som den var i 2016 – 71 prosent. Dette er med andre ord en markedsmechanisme som blir mye brukt i kommune-Norge.

Tabell 5.5 viser at benchmarking er utbredt, både innenfor velferdspregede og mer tekniske tjenesteområder. Tjenesteområdene der høyest andel benytter denne mekanismen, er grunnskole/undervisning, institusjonsbasert pleie og omsorg og barnehager. Omtrent to av tre kommuner benytter sammenlignbare data for å vurdere resultater innenfor disse tjenesteområdene. I den andre enden av skalaen ser vi at sammenlignbare data er minst brukt innenfor boligbygging og boligutleie og kino og kulturhus. Rundt én av fire kommuner benytter benchmarking på disse områdene.

⁵³ Jacobsen 2020, s. 95-96

⁵⁴ <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>

⁵⁵ <https://kb.kommunal-rapport.no/landing>

Tabell 5.5: Benytter kommunen «sammenlignbare data» (benchmarking) på noen av områdene nedenfor? (prosent, N 2020 = 262)

	2004	2008	2012	2016 ⁵⁶	2020
Grunnskole/undervisning	23%	26%	63%	70,3%	66,8%
Institusjonsbasert pleie og omsorg	22%	25%	60%	65,7%	65,3%
Barnehager	15%	23%	58%	66,3%	64,9%
Administrative tjenester	16%	19%	55%	63,7%	62,6%
Pleie og bistand i hjemmet	22%	24%	58%	65,1%	60,7%
Drift og vedlikehold av bygninger	9%	11%	43%	48,7%	45,4%
Drift og vedlikehold av kommunale veier	10%	13%	42%	47,2%	42,4%
Vannforsyning	11%	14%	42%	45,9%	42,4%
Bibliotek	8%	12%	41%	47,8%	38,2%
Renovasjonstjenester	9%	11%	41%	41,4%	36,6%
Drift og vedlikehold av anlegg	8%	10%	38%	47,8%	36,6%
Aktivitetstilbud for barn og unge	5%	9%	35%	39,1%	34,4%
Boligbygging og boligutleie	5%	7%	29%	33,9%	27,5%
Kino og kulturhus	5%	8%	28%	33,7%	24,8%
N = 100%	331	315	326-332	268-284	262

*Andeler over 30 prosent er markert med fet skrift.

Mellom 2004 og 2016 har det vært en betydelig økning i bruken av sammenlignbare data. Når vi ser på endringen fra 2016 til 2020, er hovedinntrykket at bruk av sammenlignbare data har gått noe tilbake. For samtlige tjenesteområder er det en nedgang i andelen som benytter sammenlignbare data, sammenlignet med undersøkelsen i 2016. Nedgangen er spesielt stor for drift og vedlikehold av anlegg, bibliotek og kino og kulturhus, der den ligger på rundt ti prosentpoeng.

Fylkeskommuner

I tabell 5.6 viser vi hvor utbredt det er å bruke sammenlignbare data blant fylkeskommunene. Syv fylkeskommuner benytter denne mekanismen for ett eller flere tjenesteområder. Tilsvarende tall i 2016, var 16 fylkeskommuner.

Å bruke sammenlignbare data er mest vanlig innenfor videregående opplæring og drift og vedlikehold av bygg. Revisjon er det eneste tjenesteområdet i listen som ingen fylkeskommuner benytter sammenlignbare data for.

⁵⁶ I tabellen som rapporterer andel som benytter benchmarking i rapporten fra 2016 (tabell 5.6, s. 146), ser det ut til at alle tall for 2016 er forskjøvet ett hakk ned, slik at andelene som oppgis egentlig tilhører tjenesteområdet på raden over. Vi oppgir derfor andelene som kommer frem av datasettet for 2016, ikke tallene som oppgis i rapporten.

Tabell 5.6: Benytter fylkeskommunen «sammenlignbare data» (benchmarking) på noen av områdene nedenfor? (absolutte tall, N 2020 = 10)

	2004	2008	2012	2016	2020
Videregående opplæring	6	9	13	14	5
Drift og vedlikehold av bygninger	1	5	8	9	5
Administrative tjenester	-	5	10	10	4
Tannhelsetjeneste	2	6	10	14	4
Kollektivtransport	-	9	11	14	4
Drift og vedlikehold av fylkeskommunale veier	-	5	9	11	4
Fylkeskommunale bibliotek	0	5	5	6	1
Fylkesmuseer	0	1	1	3	1
Revisjon	-	-	4	4	0
N = 100%	14	17	15-17	14-17	10

Selv om tallene ikke er direkte sammenlignbare, synes det å være en tendens til at fylkeskommunenes bruk av sammenlignbare data har blitt noe mindre i omfang siden 2016.

Fritt brukervalg

Fritt brukervalg innebærer at brukeren kan velge mellom flere tjenesteytere. Dette innebærer gjerne at kommunale tilbydere konkurrerer med private, og hvis brukere ønsker den private tilbyderen, må kommunen betale for dette.

Kommuner

I alt tilbyr 46 prosent av kommunene fritt brukervalg innenfor ett eller flere tjenesteområder. Dette er en liten nedgang fra 2016, da halvparten brukte denne mekanismen. Det er blant de velferdspregede tjenesteområdene at fritt brukervalg er vanlig, og det er særlig innenfor barnehagesektoren at det blir benyttet i dag. Én av tre kommuner tilbyr fritt valg av barnehage. Etter dette følger grunnskole/undervisning og pleie og bistand i hjemmet.

Tabell 5.7: Benytter kommunen fritt brukervalg på noen av områdene nedenfor? (prosent, N 2020 = 262)

	2004	2008	2012	2016	2020
Barnehager	7%	18%	45%	41%	34,0%
Grunnskole/undervisning	2%	7%	17%	20%	14,9%
Pleie og bistand i hjemmet	3%	4%	8%	9%	13,4%
Aktivitetstilbud for barn og unge	1%	3%	15%	14%	8,8%
Institusjonsbasert pleie og omsorg	2%	2%	4%	2%	3,1%
N = 100%	331	315	331-337	286-292	262

*Andeler over 10 prosent er marker med fet skrift.

Omfanget av fritt brukervalg økte frem til 2012, og nivået så ut til å stabilisere seg i 2016. I 2020-undersøkelsen går andelen ned for de fleste tjenesteområdene i spørsmålet. Nedgangen er spesielt stor for barnehagefeltet, i overkant av sju prosentpoeng. Andelen som bruker mekanismen, går ned med rundt fem prosentpoeng for grunnskole/undervisning og aktivitetstilbud for barn og unge. På den andre siden ser vi at andelen som tilbyr fritt brukervalg innenfor pleie og bistand i hjemmet, har gått noe opp, med nesten fem prosentpoeng.

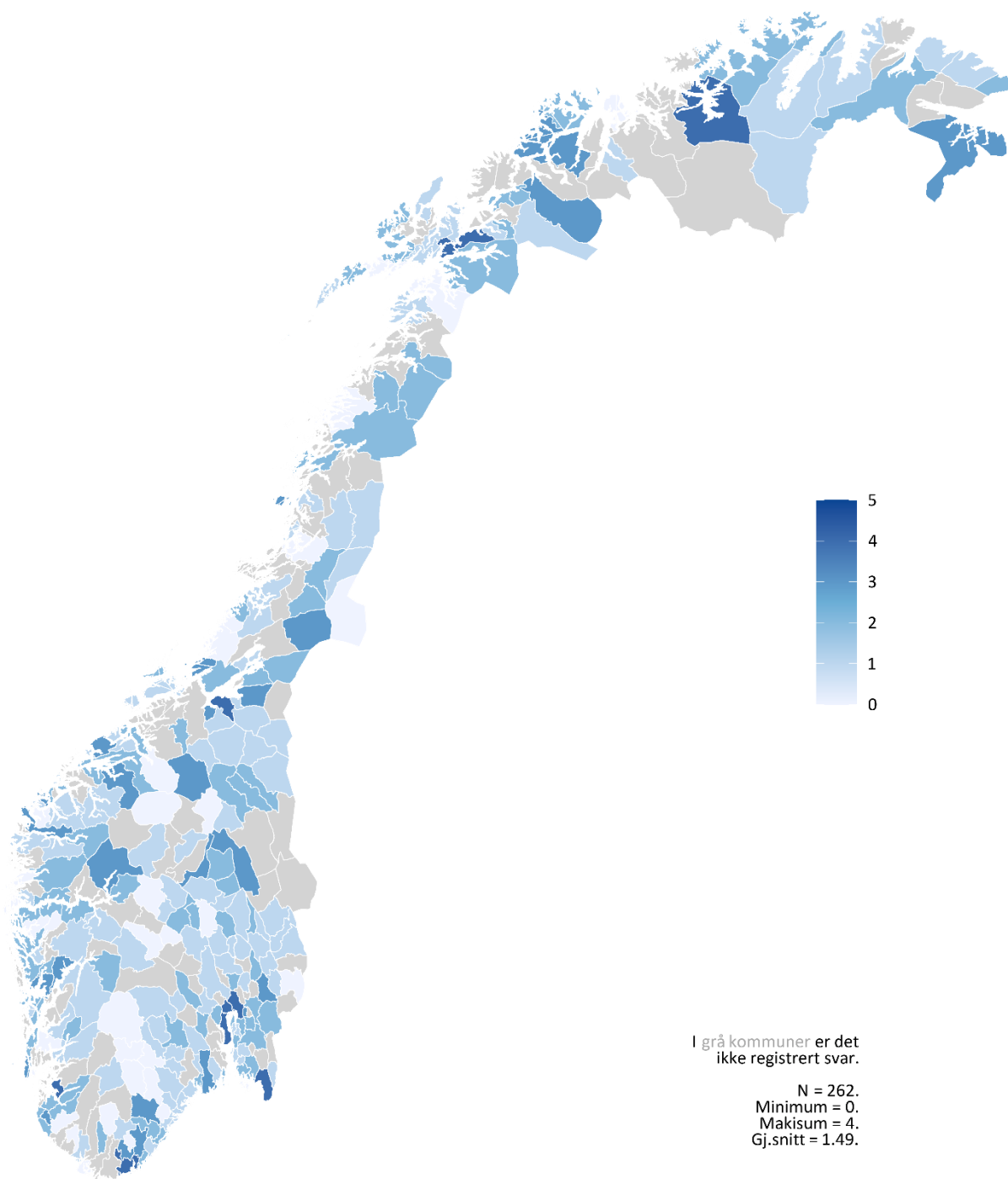
Fylkeskommuner

Fritt brukervalg blir ikke benyttet i fylkeskommunene i særlig grad. Åtte fylkeskommuner oppgir at de ikke benytter dette på noen områder, og én fylkeskommune benytter det for videregående opplæring. I 2016 var det fire fylkeskommuner som oppgav at de benyttet fritt brukervalg. Dermed ser det ut til at bruken av fritt brukervalg har gått noe ned, også blant fylkeskommunene.

Geografisk variasjon i bruken av markedsmekanismer

For å gi et bilde av hvor mange ulike markedsmekanismer kommunene benytter seg av, og hvorvidt dette varierer ut ifra kommunestørrelse og/eller geografisk plassering, har vi beregnet hvor mange ulike markedsmekanismer som blir benyttet i hver av landets kommuner. Antallet varierer mellom 0 og 4. Resultatene er vist i kart 5.2 (s. 97).

Kart 5.2: Antall markedsmekanismer som blir benyttet i kommunen (N = 262)



Kapittel 6 Eksterne endringer

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan kommunereformen, den nye kommuneloven og covid-19-pandemien har påvirket utvalgte aspekter ved kommunal organisering. Diskusjonen tar utgangspunkt i begrepene borgereffektivitet og systemkapasitet og legger størst vekt på mulige virkninger av kommunereformen på disse to sidene ved kommunenes organisering.

Vi finner noen interessante tendenser til endringer i borgereffektivitet og systemkapasitet, både for gruppen av sammenslåtte kommuner og for kommuner som ikke har vært direkte involvert i kommunereformen. På den ene siden kan sammenslåtte kommuner sies å ha noe redusert borgereffektivitet på grunn av en økning i antallet innbyggere per kommunestyrerepresentant. På den andre siden kan en økning i antallet kommunestyrerepresentanter gi innbyggerne flere partier å velge imellom, noe som kan sies å være en styrke for lokaldemokratiet. Videre ser vi at sammenslåtte kommuner benytter virkemidler for innbyggermedvirkning i større grad enn de uendrede kommunene. Man bør imidlertid ta høyde for at både sammenslåingsprosessen som sådan og covid-19-pandemien kan ha virket inn på de sammenslåtte kommunenes bruk av slike tiltak.

Det kan argumenteres for at redusert bruk av interkommunalt samarbeid øker kommunens systemkapasitet. For noen tjenesteområder ser vi at de sammenslåtte kommunene benytter interkommunalt samarbeid i betydelig mindre grad enn de uendrede, mens for andre områder observerer vi ingen forskjeller. Videre ser vi at bruken av styringsvirkemidler overfor kommunale selskaper har tiltatt over tid. Dette kan også sies å være positivt for systemkapasiteten.

Formålet med kapitlet

I dette kapitlet ser vi på hvordan eksterne endringer som har skjedd siden forrige runde med datainnsamling, kan ha påvirket kommunenes organisering. Vi tar for oss tre ulike faktorer:

- ◆ Kommunereformen
- ◆ Den nye kommuneloven
- ◆ Covid-19-pandemien

Vi legger hovedvekt på mulige virkninger av kommunereformen. Diskusjonen tar utgangspunkt i begrepene *borgereffektivitet* og *systemkapasitet*⁵⁷ som står sentralt i forskningen på kommunestørrelse og demokrati. På den ene siden vil innbyggere i mindre politiske systemer ha større nærhet og bedre tilgang til politikerne og dermed bedre muligheter til å utøve faktisk påvirkning på politikken som føres. På den andre siden har større politiske enheter gjerne høyere systemkapasitet, altså bedre mulighet til å håndtere og styre kommunale oppgaver og tjenester, og dermed bedre mulighet til å påvirke forhold som henger sammen med velgernes preferanser. Dermed kan det sies å

⁵⁷ Dahl og Tufte, 1973

være en relasjon mellom disse begrepene, og vi kan teoretisk anta at: *Økt kommunestørrelse vil kunne gi lavere borgereffektivitet, men samtidig høyere systemkapasitet.*

I tillegg til mulige virkninger av kommunereformen drøfter vi også mulige virkninger av den nye kommuneloven og covid-19-pandemien, der dette er relevant. Den nye kommuneloven trådte i kraft fra konstituerende møter i kommunestyrene høsten 2019. Kommunereformen trådte i kraft kort tid etter, i januar 2020. I tillegg nådde covid-19-pandemien Norge i mars 2020 og rammet kommunesektoren hardt. Med andre ord traff disse tre viktige hendelsene kommunesektoren nesten samtidig, og det kan være vanskelig å slå fast hvilken eller hvilke av dem som er årsaken til endringer vi ser i datamaterialet. De tre eksterne faktorene kan også ha virket sammen og svekket eller forsterket hverandre.

I tillegg er det viktig å ta høyde for at endringer i kommunene knyttet til både den nye kommuneloven og kommunereformen, kan bruke lang tid på å manifestere seg. Konkrete organisatoriske valg vil nok være mulig å spore i datamaterialet i større grad enn endringer knyttet til prosesser og praksis. Fordi datainnsamlingen ble gjennomført så kort tid etter at endringene trådte i kraft, vil datamaterialet kun gi et bilde av foreløpige endringer. Dette kapitlet utgjør dermed et første blikk på problemstillinger som vil være viktig å følge opp videre i årene som kommer.

Borgereffektivitet

Begrepet *borgereffektivitet*⁵⁸ henviser til innbyggernes reelle muligheter til å delta i beslutningsprosesser og til å utøve en faktisk påvirkning på politikken. Denne muligheten påvirkes av det politiske systemets størrelse. De fleste moderne politiske systemer, som staten og de lokaldemokratiske enhetene, er for store til at innbyggerne kan delta direkte i beslutningsprosesser. Derfor er valgkanalen den kanalen det er vanligst at innbyggerne benytter for å gi uttrykk for sine preferanser. Her stemmer innbyggerne på representanter som de ønsker at skal handle på deres vegne. Innbyggerne kan også påvirke politikken mellom valg, enten ved at de selv oppsøker sine representanter og kommuniserer sine preferanser, eller ved at representantene aktivt innhenter informasjon om folkemeningen.

I mindre politiske systemer er det bedre muligheter for direkte kontakt mellom borgere og politikere. I større politiske systemer vil kontakten i større grad måtte gå gjennom formaliserte kanaler for kommunikasjon. Politikerne vil også ha flere preferanser å ta hensyn til fordi det vil stå flere velgere bak hver enkelt representant. Dermed kan man argumentere for at borgereffektiviteten er høyere i mindre politiske systemer.

Valgkanalen – størrelse på kommunestyret

Ved en kommunesammenslåing er antall representanter som skal sitte i kommunestyret, et viktig organisatorisk valg i utformingen av den nye kommunen. Dette valget har konsekvenser både for kommunestyrets kapasitet, for muligheten til å sikre representasjon av ulike befolkningsgrupper og representasjon av ulike geografiske deler av kommunen. Kommunelovens § 5-5 fastslår at antallet kommunestyremedlemmer må være et oddetall og setter et minimumsantall medlemmer ut ifra

⁵⁸ «Citizen effectiveness»

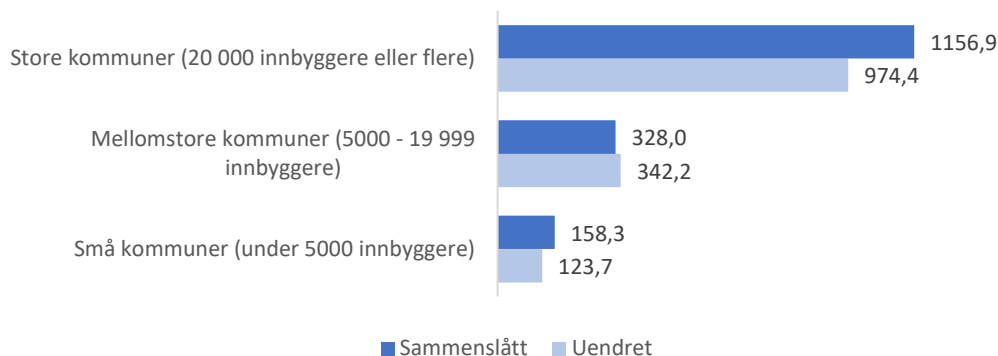
befolkningsstørrelse. Loven setter imidlertid ikke et øvre tak. Dermed står kommunene relativt fritt til å velge hvor mange medlemmer kommunestyret skal ha.

Ved tidligere kommunesammenslåinger har hovedtendensen vært at antallet kommunestyrerepresentanter totalt sett har gått ned.⁵⁹ Et vanlig mønster har vært at den nye kommunen har omtrent like mange representanter som den største av kommunene som inngår i sammenslåingen. Med andre ord blir det *flere innbyggere per kommunestyrerepresentant*. Borgereffektiviteten kan dermed sies å gå ned fordi det er vanskeligere å oppnå direkte kontakt med de folkevalgte, og hver enkelt innbygger sin mening er i konkurranse med flere enn de var i den gamle kommunen, både når man stemmer ved valg eller uttrykker meningen sin til de folkevalgte gjennom andre kanaler.⁶⁰

Basert på data fra SSB om antallet kommunestyremedlemmer i inneværende periode, har vi beregnet gjennomsnittlig antall innbyggere per kommunestyrerepresentant i sammenslåtte og uendrede kommuner. I gjennomsnitt er det 341 innbyggere per representant i de uendrede kommunene, og 717 i de som har vært igjennom en sammenslåing. Dermed ser det ut til at konkurransen om å få sin mening igjennom nok blir større i de nye kommunene, i hvert fall når man måler dette ut ifra antallet kommunestyrerepresentanter sett i forhold til antallet innbyggere.

Når man ser på antallet kommunestyremedlemmer i uendrede og sammenslåtte kommuner, er det imidlertid også viktig å ta hensyn til antallet innbyggere i kommunen. I store kommuner vil det være flere representanter enn i små, fordi dette er pålagt i loven. I figur 6.1, ser vi derfor på antallet innbyggere per kommunestyrerepresentant i sammenslåtte og uendrede kommuner, gruppert etter innbyggertall.⁶¹

Figur 6.1: Gjennomsnittlig antall innbyggere per kommunestyrerepresentant i små, mellomstore og store kommuner (N = 312 uendrede⁶², 43 sammenslåtte)



Figuren viser at det er en del variasjon mellom de tre størrelsesgruppene. I kommuner med 20 000 innbyggere eller flere er antallet innbyggere per kommunestyrerepresentant betydelig høyere i de sammenslåtte enn i de uendrede kommunene. I de mellomstore kommunene ser vi et annet mønster.

⁵⁹ Klausen 2015, s. 3

⁶⁰ Rose 2014, s. 46

⁶¹ Inndelingen er en aggregert versjon av SSB sin standard for størrelsesgruppering av kommuner. Se Kringlebotten, Langørgen og Thorud 2018, s. 12

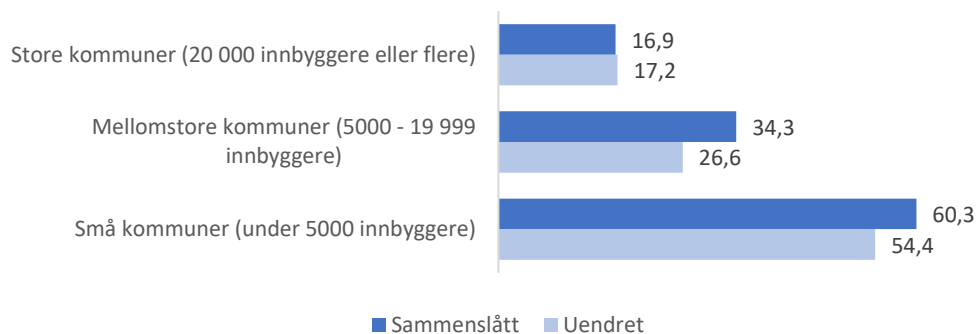
⁶² Vi har valgt å utelate Oslo fra denne analysen, fordi antallet innbyggere per representant er betydelig høyere enn for de øvrige kommunene i samme kategori, og gjennomsnittet trekkes dermed opp.

Der er det marginalt *færre* innbyggere per kommunestyrerepresentant i de sammenslåtte kommunene enn i de uendrede. I små kommuner er det, i likhet med i de store, flere innbyggere per representant i de sammenslåtte enn i de uendrede. Forskjellen er imidlertid relativt liten. Dermed ser vi at det særlig er i sammenslåtte kommuner med 20 000 innbyggere eller flere, at borgereffektiviteten kan sies å bli redusert. I små og mellomstore kommuner er forskjellene mellom uendrede og sammenslåtte betydelig mindre.

Når kommunen øker i geografisk utstrekning, har dette innvirkning på behovet for representasjon i kommunestyret. Med større areal vil det være flere lokalsamfunn som har et behov for å føle seg representert, enten gjennom å ha en lokal representant i kommunestyret, eller ved at representanter fra kommunestyret er synlig til stede i deres nærmiljø.⁶³ Dermed kan det oppstå et behov for å øke antallet representanter i kommunestyret for å sikre at innbyggere i alle deler av kommunen opplever, at de er representert og blir hørt.

I figur 6.2, viser vi gjennomsnittlig antall kvadratkilometer per kommunestyrerepresentant i små, mellomstore og store kommuner. Representantene i både små og mellomstore kommunestyre som har vært igjennom en sammenslåing, har et større areal å ta hensyn til enn representanter i kommuner av lik størrelse som ikke har vært igjennom en sammenslåing. I de store kommunene er det knapt forskjell mellom de to gruppene.

Figur 6.2: Gjennomsnittlig antall kvadratkilometer per kommunestyrerepresentant (N = 312 uendrede⁶⁴, 43 sammenslåtte)



Figur 6.1 har vist at det i snitt blir flere innbyggere som står bak hver kommunestyrerepresentant i de sammenslåtte kommunene, enn i de uendrede. Det blir også et større areal å dekke for hver kommunestyrerepresentant (jf. figur 6.2). Dermed kan man argumentere for at avstanden mellom de valgte representantene og borgerne blir større, og at det blir vanskeligere for hver enkelt å nå frem med sin mening – med andre ord, at borgereffektiviteten blir redusert. Dette kan imidlertid sies å være en forenklet fremstilling. Når det politiske systemet blir større, kan det også skje endringer som styrker borgereffektiviteten. Med flere plasser i kommunestyret, vil det også kunne bli plass til flere politiske partier. Forskning har vist at i større kommuner er det flere partier som stiller med liste ved kommunevalg.⁶⁵ Dermed får borgerne flere valgmuligheter. Man kan også tenke seg at større

⁶³ Klaussen, u.d., s. 4

⁶⁴ Vi mangler data om areal for én kommune.

⁶⁵ Jacobsen 2020, s. 177

konkurranse vil gjøre partiene mer lydhøre overfor velgernes preferanser.⁶⁶ Virkningen av en økning i det politiske systemets størrelse på borgereffektiviteten er dermed ikke entydig.

Valget av antallet representanter som skal sitte i kommunestyret, har også konsekvenser for annen politisk organisering i kommunen. Hvor mange utvalg kommunen oppretter, hvor mange medlemmer disse har og hvem det er som sitter som medlemmer, vil for eksempel kunne påvirkes av antallet kommunestyremedlemmer. Hvorvidt forhold som dette endrer seg når kommunen blir større, kan være et interessant tema å følge opp i fremtidige analyser.

Andre kanaler for medvirkning

Når det politiske systemet øker i størrelse, vil det være viktig å sikre at alle innbyggere har tilstrekkelig mulighet til å utøve innflytelse på politikken. I kommuneproposisjonen fra 2015 blir for eksempel kommunene oppfordret til å legge til rette for økt innbyggermedvirkning i forbindelse med kommunereformen.⁶⁷ Dermed er det interessant å undersøke om de sammenslåtte kommunene legger til rette for innbyggermedvirkning i større grad i enn de uendrede.

I analysene som følger, er det viktig å ta hensyn til at datainnsamlingen i de uendrede og de sammenslåtte kommunene ble gjennomført på to ulike tidspunkt, henholdsvis 2020 og 2021. Eventuelle virkninger av covid-19-pandemien kan derfor slå forskjellig ut i de to kommunegruppene. Vi drøfter dette løpende i analysene, der det er relevant.

Figur 6.3 sammenligner bruken av tiltak for å skaffe informasjon om folkemeningen i sammenslåtte og uendrede kommuner. Samtlige tiltak, med unntak av innbyggernes spørretime, benyttes i større grad av de sammenslåtte kommunene enn av de som ikke har vært gjennom en sammenslåing. Forskjellene er særlig store for e-dialog/debattforum hvor man kan kommunisere direkte med kommunestyrepolitikere på nett, «ordførerbenk» og elektroniske høringer. Det er også en betydelig høyere andel av de sammenslåtte kommunene som oppgir at de har en egen koordinator, som har i oppgave å være bindeledd mellom kommunen og innbyggere og/eller frivillige lag og foreninger.

⁶⁶ Rose 2016, s. 165

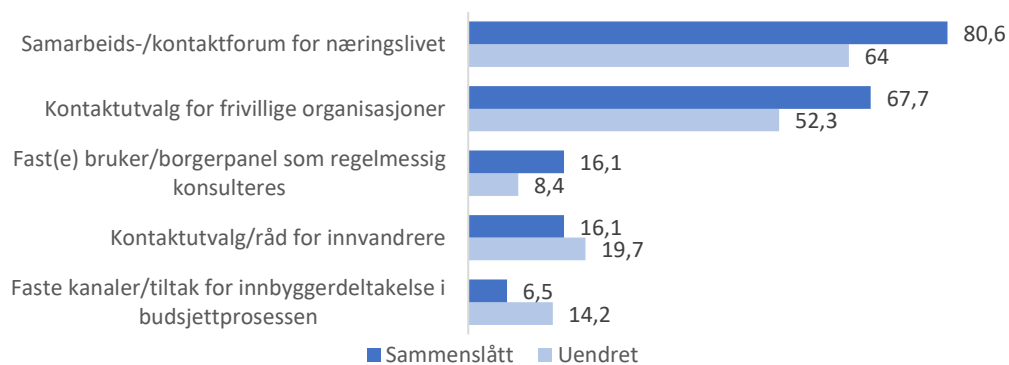
⁶⁷ Prop 95 S 2013-2014, s. 63-64

Figur 6.3: Benytter kommunen noen av tiltakene nedenfor for å skaffe informasjon om folkemeningen? (prosent, N = 240 uendrede, 31 sammenslåtte)



Kommunene kan også legge til rette for at innbyggerne involveres mer aktivt i styringen av kommunen, for eksempel gjennom innbyggerdeltakelse i utvalg, råd og paneler. I figur 6.4 sammenligner vi bruken av slike tiltak i uendrede og sammenslåtte kommuner. Vi ser at de tre mest brukte tiltakene på lista – samarbeids-/kontaktforum for næringslivet, kontaktutvalg for frivillige organisasjoner og faste bruker-/borgerpanel, benyttes i betydelig større grad i de sammenslåtte kommunene.

Figur 6.4: Har kommunen etablert noen av de følgende organ/arenaer for å skape muligheter for innbyggerne til å delta i styringen av kommunen? (prosent, N = 240 uendrede, 31 sammenslåtte)



Funnene fra figur 6.3 og 6.4 tyder på at innbyggernes muligheter til å medvirke i styringen av kommunen gjennom andre kanaler enn valgkanalen er større i de sammenslåtte kommunene enn i de uendrede. Samtidig bør en slik konklusjon trekkes med forbehold. For det første vet vi ikke om disse ordningene er innført *på grunn av kommunesammenslåingsprosessen som sådan*, eller om de kommer til å bli varige ordninger som er tilgjengelige for kommunens innbyggere på lang sikt. Det kan tenkes at slike ordninger blir benyttet i større grad underveis i en sammenslåingsprosess for å sikre at innbyggerne blir hørt og at prosessen er tilstrekkelig forankret i befolkningen, men at noen av ordningene vil falle bort når sammenslåingen er konsolidert.

Videre er det viktig å ta hensyn til virkningene som covid-19-pandemien kan ha hatt på bruken av tiltak for innbyggermedvirkning. Noen av tiltakene der det er store forskjeller mellom uendrede og sammenslåtte kommuner, er digitale tiltak som kan ha blitt innført under pandemien for å kompensere for de reduserte mulighetene til å ha fysisk kontakt mellom politikere og innbyggere – for eksempel elektroniske høringer i befolkningen og e-dialog/debattforum. Det er grunn til å tro at en slik indirekte pandemi-effekt vil ha gitt seg størst utslag i datamaterialet fra de sammenslåtte kommunene som ble samlet inn våren 2021.

Til sist er det viktig å påpeke at selv om de sammenslåtte kommunene bruker dialog- og involveringstiltak i større grad enn andre kommuner, vet vi ikke i hvor stor grad tiltakene faktisk blir brukt av innbyggerne, og *hvem* det er som eventuelt bruker dem. Hvis det er innbyggere som allerede er aktive i andre kanaler, som først og fremst benytter seg av disse tiltakene, kan de bidra til å forsterke allerede eksisterende forskjeller i representasjon av ulike grupper i kommunen.⁶⁸

Bruken av tiltak for innbyggermedvirkning er et tema det vil være interessant å følge over tid. I den neste runden av organisasjonsdatabasen vil det kanskje være mulig å si noe mer om hvorvidt økningen i omfanget av medvirkningstiltak i de sammenslåtte kommunene vedvarer, eller om dette var en forbigående økning som skyldes sammenslåingsprosessen og covid-19-pandemien. Det vil også være interessant å se om det fortsatt er tydelige forskjeller mellom de sammenslåtte og de uendrede kommunene, eller om dette jevner seg ut over tid. Man kan for eksempel argumentere for at når digitale tiltak først har blitt innført i noen kommuner, er det vanskelig for andre kommuner å la være å tilby det samme. Med andre ord kan det tenkes at digitaliseringen vil spre seg ytterligere.

Informasjon til befolkningen

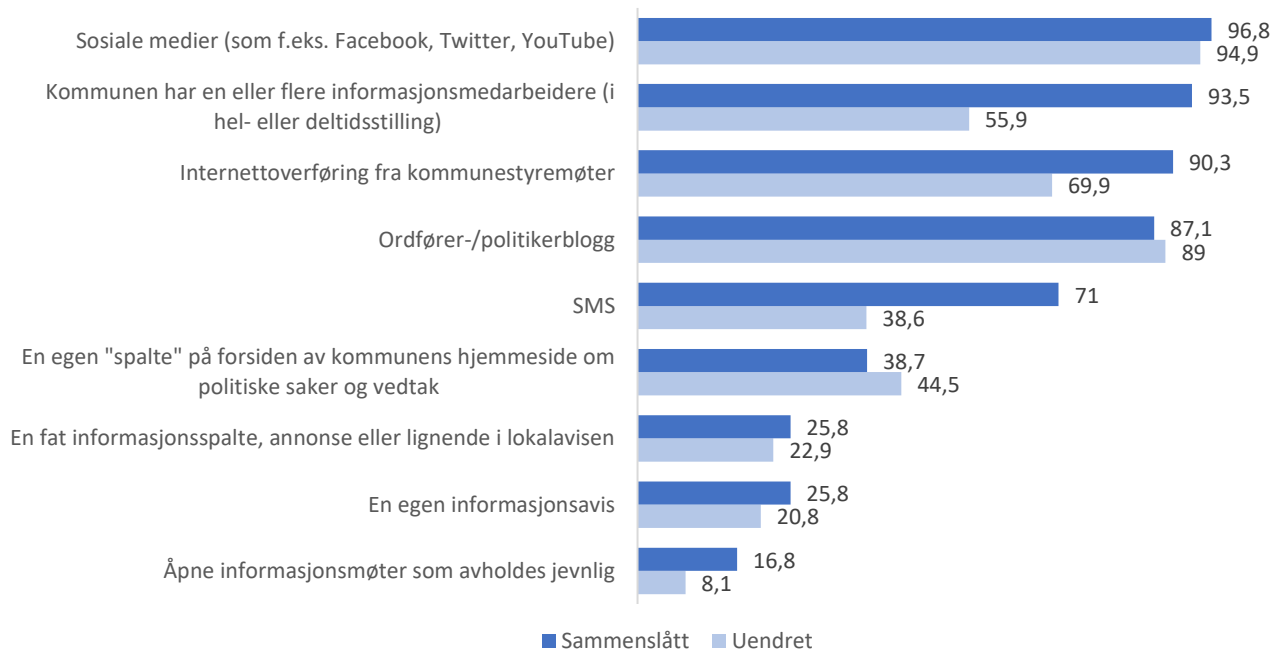
Til sist i denne delen om borgereffektivitet ser vi på kommunenes bruk av tiltak for å kommunisere ut til befolkningen. At befolkningen har god kjennskap til kommunens virksomhet, er en viktig forutsetning for meningsfull deltakelse i lokaldemokratiet. Dette gjelder både deltakelse i valgkanalen, men også deltakelsen i andre kanaler. For at innbyggerne skal kunne stille politikerne til ansvar når de går til urnene hvert fjerde år, må de ha kjennskap til hva de folkevalgte har gjennomført i forrige periode. For at innbyggerne skal kunne komme med meningsfulle innspill om sine preferanser underveis i perioden, må de også ha god kjennskap til kommunens virksomhet. God kommunikasjon er også regnet som en viktig faktor for å gjennomføre en vellykket kommunesammenslåing.⁶⁹ Man kan derfor tenke seg at bruken av kommunikasjonstiltak har vært større i de sammenslåtte enn i de uendrede kommunene.

⁶⁸ Aars, 2015

⁶⁹ Brantzæg 2009, 2014

Figur 6.5 viser sammenslåtte og uendrede kommuners bruk av ulike tiltak for å kommunisere ut til befolkningen. Forskjellene er mindre enn det vi så for tiltak for innbyggermedvirkning utenfor valgkanalen (jf. figur 6.3 og 6.4). For de fleste tiltakene er forskjellene ubetydelige. Det er likevel noen få tiltak som benyttes i betydelig større grad i de sammenslåtte kommunene. Dette gjelder bruk av informasjonsmedarbeidere, SMS og internettoverføring av kommunestyremøter.

Figur 6.5: Har kommunen noen av de følgende tiltakene for å kommunisere ut til befolkningen? (prosent, N = 240 uendrede, 31 sammenslåtte)



Større bruk av informasjonsmedarbeidere kan ses i sammenheng med behov som har oppstått på grunn av sammenslåingsprosessen som sådan. Som diskutert tidligere, vil det gjenstå å se om bruken vedvarer på et høyt nivå, når sammenslåingsprosessen er gjennomført og den nye kommunen har «satt seg». Samtidig kan man tenke seg at økt kommunestørrelse, som innebærer større befolkning og mer kompleks virksomhet, i seg selv gjør at kommunen har et behov for å ha medarbeidere med et eget ansvar for kommunikasjon.

Større bruk av SMS og internettoverføring fra kommunestyremøter i de sammenslåtte kommunene kan trolig forklares med utgangspunkt i covid-19-pandemien. Det er sannsynlig at kommunestyremøtene i større grad ble overført direkte under pandemien, sammenlignet med før, og dette vil dermed manifestere seg i dataene fra de sammenslåtte kommunene. Kommunenes behov for å kommunisere med innbyggerne via SMS økte nok også betraktelig etter mars 2020, f.eks. til informasjon om oppdaterte smitteverntiltak eller innføring av nye restriksjoner.

I sum ser det ut til at kommunereformen har hatt mindre påvirkning på kommunenes bruk av informasjonstiltak enn på bruken av tiltak for innbyggermedvirkning – med noen unntak.

Systemkapasitet

Begrepet systemkapasitet viser til det politiske systemets evne til å etterkomme innbyggernes preferanser.⁷⁰ Større politiske systemer antas å ha bedre kapasitet til å styre, og dermed til å påvirke de forholdene som har betydning for innbyggernes velferd. For at innbyggernes deltakelse i de demokratiske prosessene skal være meningsfull, må systemet ha reelle muligheter til å imøtekomme de preferansene som innbyggerne uttrykker.⁷¹

Generalistprinsippet ligger til grunn for kommunal tjenesteyting i Norge. Dette prinsippet sier at alle kommuner, uavhengig av størrelse, skal tilby de samme offentlige tjenestene, og med lik kvalitet.⁷² Forskning har imidlertid påvist flere utfordringer for generalistprinsippet i de små kommunene.⁷³ Fagmiljøene i mindre kommuner er gjerne små, og det har vist seg vanskelig for de små kommunene å tiltrekke seg tilstrekkelig kvalifiserte fagpersoner. Dette er særlig utfordrende på områder som psykiatri og barnevern, der etterspørselen er liten, men der det samtidig er nødvendig å ha kvalifisert personell. Dette kan gå ut over tjenestekvalitet og forutsigbarhet.

Basert på dette, kan man argumentere for at mindre kommuner ikke har hatt tilstrekkelig systemkapasitet til å klare å innfri generalistprinsippet på en tilfredsstillende måte. Mange kommuner har svart på utfordringene knyttet til systemkapasitet, ved å benytte seg av interkommunalt samarbeid. I slike samarbeid går to eller flere kommuner sammen om å løse en oppgave eller å tilby en tjeneste. Forskning tyder på at interkommunalt samarbeid kan kompensere for flere av systemutfordringene knyttet til tjenesteproduksjon i små kommuner.⁷⁴

Samtidig har det blitt pekt på utfordringer knyttet til kommunens styring med, og kontroll over, sin oppgaveportefølje når slike samarbeid benyttes i utstrakt grad. Ekspertutvalget som ble nedsatt for å foreslå kriterier for god kommunestruktur (Vabo-utvalget), vektla at i interkommunale samarbeid styrer kommunen indirekte, ved at ansvaret for å utføre oppgaver og tilby tjenester blir delegert til andre. Dette reduserer de folkevalgte politikernes kontroll, og gjør det uklart for innbyggerne hvem det er som fatter beslutninger knyttet til tjenestetilbudet i kommunen.⁷⁵ Innbyggerne kan ikke stille dem som styrer interkommunale samarbeid til ansvar ved valg, på samme måte som de kan det for kommunestyrepolitikere.⁷⁶ Utstrakt bruk av interkommunalt samarbeid reiser derfor et dilemma: På den ene siden øker interkommunalt samarbeid kommunens kapasitet til å tilby forutsigbare tjenester med god kvalitet, på den andre siden reduseres borgernes mulighet til å holde de folkevalgte ansvarlige for tjenestetilbudet i kommunen.

Ekspertutvalget pekte på at større kommuner trolig vil gi mindre behov for interkommunalt samarbeid, og at kommunestyret dermed vil få større kontroll over tjenestene de tilbyr. Med andre ord kan man teoretisk anta at mindre interkommunalt samarbeid vil gi økt systemkapasitet. Dermed er det interessant å se på hvorvidt omfanget av interkommunalt samarbeid er mindre i de sammenslåtte kommunene enn i de uendrede.

⁷⁰ Dahl og Tufte 1973, s. 20

⁷¹ Rose 2014, s. 26

⁷² Christensen, Egeberg, Lægreid og Aars 2014, s. 139

⁷³ Jacobsen 2020, s. 104-106

⁷⁴ Jacobsen 2020, s. 108

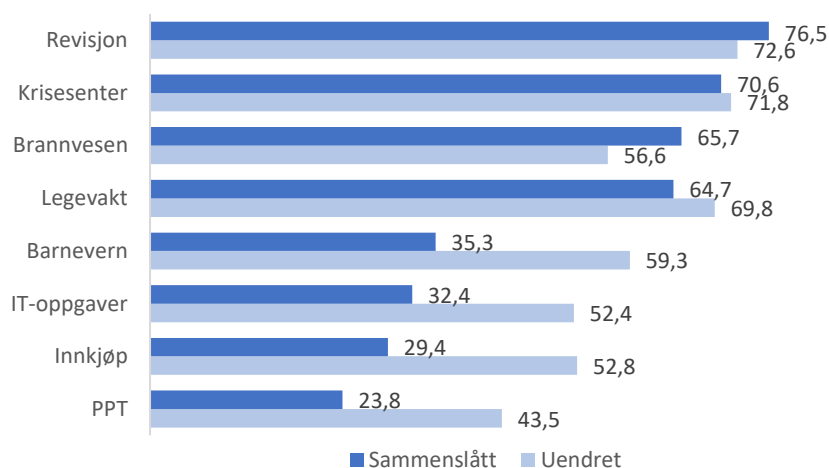
⁷⁵ Ekspertutvalget 2014, s. 16, 154

⁷⁶ NOU 2016: 4, s. 195

Interkommunalt samarbeid

Figur 6.6 viser andelen kommuner som oppgir at de benytter interkommunalt samarbeid for de åtte tjenesteområdene der interkommunalt samarbeid er hyppigst brukt. For alle disse tjenesteområdene oppgav minst 50 prosent av kommunene som svarte på spørsmålet, at de bruker interkommunalt samarbeid, enten som eneste måte å løse tjenesten på, eller i kombinasjon med andre metoder.⁷⁷

Figur 6.6: Bruk av interkommunalt samarbeid i sammenslåtte og uendrede kommuner (prosent, N = 248 – 301 uendrede, 34-42 sammenslåtte)



Bildet som kommer frem fra figur 6.6, er delt. For de fire øverste tjenesteområdene på listen – revisjon, krisesenter, brannvesen og legevakt, er det ingen betydelige forskjeller mellom sammenslåtte og uendrede kommuner. For revisjon og brannvesen benyttes interkommunalt samarbeid noe mer i de sammenslåtte kommunene, mens for krisesenter og legevakt benyttes det noe mer i de uendrede. For de fire nederste tjenesteområdene på listen – barnevern, IT-oppgaver, innkjøp og PPT, ser vi imidlertid betydelige forskjeller mellom de uendrede og de sammenslåtte kommunene. Andelen som benytter interkommunalt samarbeid for å løse disse tjenesteområdene, er betydelig høyere blant de uendrede kommunene, enn i de sammenslåtte. Forskjellen er særlig stor på barnevernsområdet – hele 24 prosentpoeng. Resultatene gir derfor indikasjoner på at sammenslåingene kan ha ført til endringer i organiseringen av tjenester i de sammenslåtte kommunene, i hvert fall på noen tjenesteområder.

Det er viktig å ha i mente at vi i denne analysen ikke har trukket inn kunnskap om hvordan omfanget av interkommunalt samarbeid var i de kommunene som ble sammenslått, *før* kommunereformen. Det er likevel vanskelig å se for seg åpenbare årsaker til at disse kommunene systematisk skulle skille seg fra de kommunene som ikke ble berørt av reformen. Å sammenligne bruken av interkommunalt samarbeid i sammenslåtte og uendrede kommuner før og etter kommunereformen, ligger utenfor rammene av denne rapporten, men er uten tvil en problemstilling som det vil være interessant å forfølge videre.

Fordi det har blitt gjort betydelige endringer i bestemmelsene knyttet til interkommunalt samarbeid, kan også den nye kommuneloven ha påvirket kommunenes bruk av interkommunalt samarbeid. I likhet med ekspertutvalget som utredet ny kommunestruktur, pekes det også i forarbeidene til den nye kommuneloven på at interkommunalt samarbeid kan gi opphav til en konflikt mellom et ønske om

⁷⁷ Andelene varierer fra 73,0 prosent for revisjon, til 49,6 prosent for PPT.

et effektivt tjenestetilbud på den ene siden, og demokratisk styring og kontroll med samarbeidene på den andre siden.⁷⁸ Utvalget var opptatt av at kommunene skulle benytte organisasjonsformer som er egnet for den eller de oppgavene det interkommunale samarbeidet skal utføre, og at det skal være klarhet i hvilke regler som gjelder for samarbeidet. Organisasjonsformene må ivareta både behovene til kommuner av ulik størrelse og hensynet til innbyggerne.

På bakgrunn av dette er det opprettet to nye former for interkommunalt samarbeid: Kommunalt oppgavefellesskap (kapittel 19) og interkommunalt politisk råd (kapittel 18). Disse erstatter samarbeid etter § 27 i den gamle kommuneloven.⁷⁹ Kommunalt oppgavefellesskap skal brukes til produksjonssamarbeid, altså samarbeid om å løse én eller flere felles oppgaver og er beregnet for løsning av mindre omfattende oppgaver. Denne organisasjonsformen regulerer noen flere forhold enn det som er tilfellet for samarbeid etter § 27. Selv om samarbeid etter § 27 i gammel lov utgår i den nye kommuneloven, kan kommunene organisere samarbeid etter denne paragrafen i fire år etter at den nye loven trådte i kraft, dvs. frem til høsten 2023.

Bruken av interkommunalt samarbeid kan dermed ha blitt påvirket både av at kommuner har blitt større som et resultat av kommunereformen, men også av den nye loven. Det er imidlertid sannsynlig at kommunereformen har mest innvirkning på *omfanget* av interkommunalt samarbeid, som vist i figur 6.7, mens den nye kommuneloven vil ha konsekvenser for hvilke *former for* interkommunalt samarbeid som blir benyttet.

I figur 6.7 – 6.10 ser vi på endringer i bruken av ulike former for interkommunalt samarbeid over tid.⁸⁰ Vi har sammenlignet bruken innenfor de fire tjenesteområdene der interkommunalt samarbeid er mest brukt blant kommunene: Revisjon, krisesenter, legevakt og brannvesen. Figurene avdekker noen interessante mønstre. For det første ser vi en tydelig nedgang i bruken av interkommunale selskap innenfor alle disse fire tjenesteområdene, når vi sammenligner med nivået i 2016. Nedgangen er særlig stor for revisjon, 12,5 prosentpoeng.

Videre ser vi at en betydelig andel av kommunene fortsatt har samarbeid etter § 27 i den gamle kommuneloven. Mange benytter seg dermed av muligheten til å fortsette å bruke denne organisasjonsformen også etter at den nye loven har trådt i kraft. Vi ser faktisk en økning i omfanget av § 27-samarbeid for samtlige av disse fire tjenesteområdene.

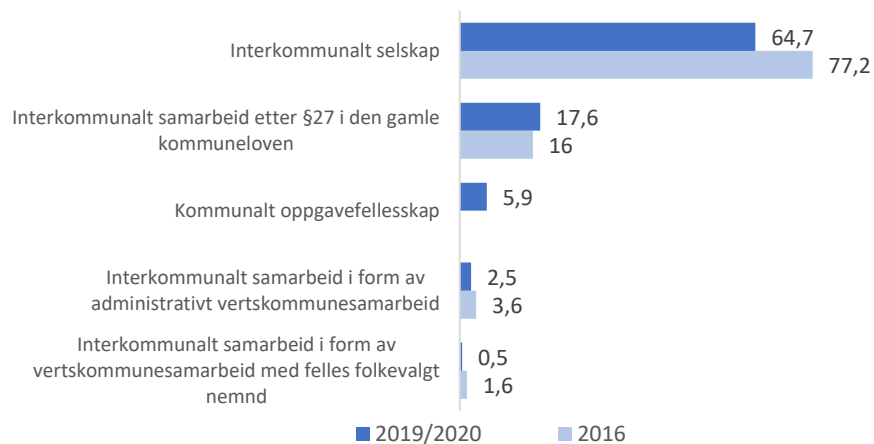
Til sist merker vi oss at den nye organisasjonsformen kommunalt oppgavefellesskap kun er opprettet av noen få kommuner så langt. Med den overgangsordningen som er gitt, er det rimelig å anta at det vil ta litt tid før den fulle effekten av lovendringen vil manifestere seg. Dette er derfor en problemstilling som bør følges opp i neste runde av organisasjonsdatabasen.

⁷⁸ NOU 2016: 4

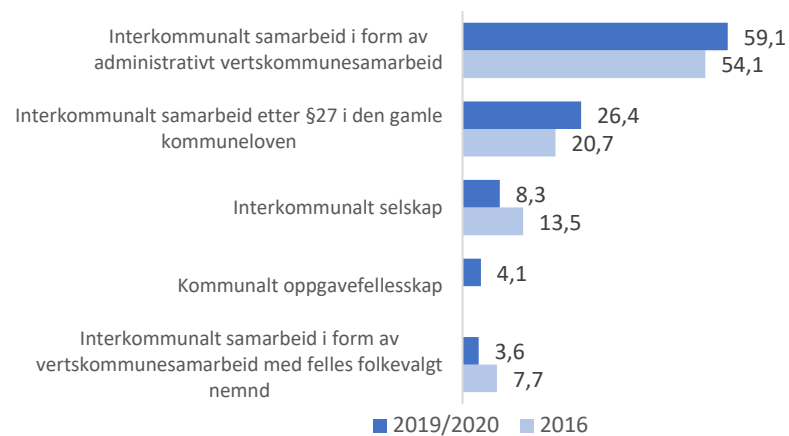
⁷⁹ NOU 2016: 4, s. 191

⁸⁰ I spørsmålet var også interkommunalt politisk råd og flerkommunalt aksjeselskap eller samvirkeforetak inkludert som alternativer. Vi har utelatt disse alternativene fra figurene, fordi de knapt er brukt innenfor disse tjenesteområdene. Interkommunale politiske råd skal i utgangspunktet ikke stå for tjenesteyting.

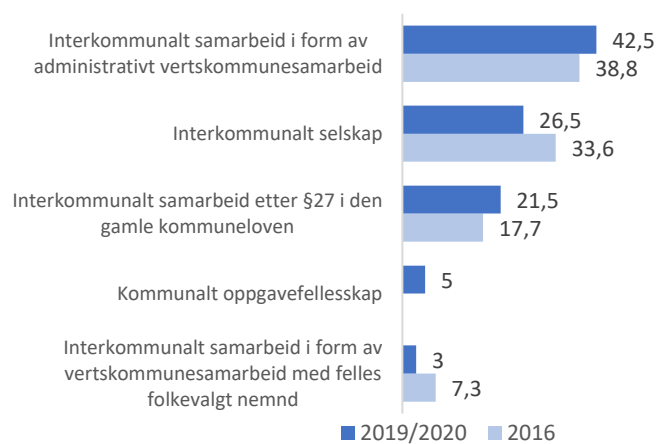
Figur 6.7: Bruk av interkommunalt samarbeid innen revisjon, sammenligning av 2016 og 2019/2020 (prosent, N = 204)



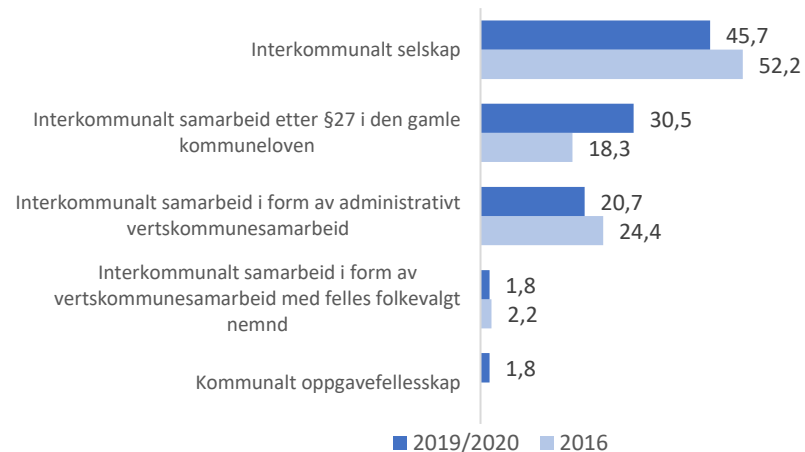
Figur 6.9: Bruk av interkommunalt samarbeid innen legevakt, sammenligning av 2016 og 2019/2020 (prosent, N = 193)



Figur 6.8: Bruk av interkommunalt samarbeid innen krisesenter, sammenligning av 2016 og 2019/2020 (prosent, N = 200)



Figur 6.10: Bruk av interkommunalt samarbeid innen brannvesen, sammenligning av 2016 og 2019/2020 (prosent, N = 164)



Eierstyring

Til sist ser vi på kommunenes bruk av virkemidler for selskapskontroll. De siste årene har det vært en tydelig vekst i omfanget av kommunale selskaper som opprettes av én eller flere kommuner, og får ansvar for utførelsen av en kommunal oppgave.⁸¹ Dette kan være et foretak, et aksjeselskap, en stiftelse eller et interkommunalt selskap. Ekspertutvalget trakk i sin rapport fram at det er viktig at kommunene har tilstrekkelig kapasitet til å drive styring og kontroll med slike selskaper, og at økt kommunestørrelse trolig vil bidra til dette.⁸² Dermed kan man tenke seg at økt størrelse gir økt systemkapasitet, som gjør kommunene bedre rustet til å gjennomføre eierstyring av sine selskaper, og at kommunene dermed er bedre stilt til å sørge for at borgernes preferanser blir fulgt.

I tillegg har det vært et mål at den nye kommuneloven skal legge til rette for bedre styring av kommunalt eide selskaper enn tidligere.⁸³ Det har for eksempel blitt innført et lovfestet krav om eierskapsmelding, samt minimumskrav til meldingens innhold.

På bakgrunn av disse to endringene i kommunestørrelse på grunn av kommunereformen og den nye kommuneloven, er det interessant å se på forskjeller i kommunenes bruk av virkemidler for eierstyring – både over tid og mellom kommuner av ulik størrelse.

Tabell 6.1: Styringsvirkemidler for kommunens selskapsportefølje, har for alle eller de fleste av kommunens selskaper (prosent, N 2020 = 254 – 262)

	2016	2020
Eierstrategi (generell for alle kommunens eierskap)	49,7%	62,5%
Eiermøter mellom selskapets ledelse og kommuneledelsen	40,8%	53,2%
Selskapsavtaler eller vedtekter som blir revidert hver kommunestyreperiode	31,6%	39,7%
Eierstrategi for enkeltselskap	25,4%	33,4%
Delegasjonsreglement som omtaler selskapene	12,8%	19,4%
Profesjonell deltakelse i styrene	20,7%	26,0%
Egen eierseksjon i kommuneadministrasjonen som følger opp kommunens eierposter	11,3%	13,3%
Kommunal vedtatte mål- og resultatkrav til selskapet	12,9%	14,5%
Politisk deltakelse i styrene, men ikke etter partipolitisk representasjon	30,4%	29,6%
Partipolitisk sammensetning av styrene	20,3%	14,0%

I tabell 6.1 ser vi på kommunenes bruk av ulike virkemidler for eierstyring, og hvordan utbredelsen av de ulike virkemidlene har endret seg mellom 2016 og 2020. Tallene viser andelen kommuner som oppgir at de har dette virkemidlet for alle, eller de fleste, av sine selskaper. For de aller fleste virkemidlene har bruken økt siden forrige runde med datainnsamling. Dette gjelder særlig generell eierstrategi og eiermøter mellom selskapets ledelse og kommuneledelsen, der bruken har økt med over 12 prosentpoeng. Også for selskapsavtaler eller vedtekter og eierstrategi for enkeltselskap, ser vi en tydelig økning. Dermed ser det ut til at kommunenes styringskapasitet overfor sine selskaper har økt i denne fireårsperioden.

⁸¹ Christensen et al. 2014, s. 161

⁸² Ekspertutvalget 2014, s. 154

⁸³ Stokstad, 2019

Fordi det har blitt argumentert for at større kommuner vil ha bedre kapasitet til å drive styring og kontroll med selskaper, er det også interessant å ta for seg hvorvidt bruken av slike virkemidler varierer med kommunestørrelse (jf. tabell 6.2).

Hovedtendensen som kommer fram fra tabellen, er at bruken av de ulike virkemidlene øker med kommunestørrelse. Stort sett ser vi at jo større kommunen er, dess høyere andel av kommunene bruker virkemiddelet for alle eller de fleste av sine selskaper. Forskjellen er særlig stor for bruken av generell eierstrategi, eierseksjon i kommuneadministrasjonen, profesjonell deltakelse i styrene og delegasjonsreglement. Disse virkemidlene brukes i betydelig større grad blant store kommuner, enn blant små og mellomstore.

Tabell 6.2: Styringsvirkemidler for kommunens selskapsportefølje, har for alle eller de fleste av kommunens selskaper. Små, mellomstore og store kommuner (prosent, N = 254 – 262)

	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner
Eierstrategi (generell for alle kommunens eierskap)	49,6%	67,8%	87,2%
Eiermøter mellom selskapets ledelse og kommuneledelsen	51,5%	53,4%	57,4%
Egen eierseksjon i kommuneadministrasjonen som følger opp kommunens eierposter	1,7%	10,2%	46,9%
Profesjonell deltakelse i styrene	16,0%	28,5%	46,0%
Eierstrategi for enkeltelskap	25,6%	38,9%	42,8%
Selskapsavtaler eller vedtekter som blir revidert hver kommunestyreperiode	38,9%	42,3%	37,5%
Delegasjonsreglement som omtaler selskapene	16,5%	17,6%	30,4%
Politisk deltakelse i styrene, men ikke etter partipolitisk representasjon	28,9%	32,6%	26,5%
Kommunalt vedtatte mål- og resultatkrav til selskapet	12,3%	15,3%	18,8%
Partipolitisk sammensetning av styrene	13,5%	16,3%	10,9%

For de øvrige virkemidlene er forskjellene betydelig mindre. En mulig hypotese kan være at noen styringsvirkemidler er enklere for store kommuner å iverksette, enn for små. Det vil for eksempel trolig være mer realistisk at en stor kommune med god administrativ kapasitet oppretter en egen eierseksjon, enn at en liten kommune med begrenset administrativ kapasitet gjør det samme.

Samtidig er det viktig å ta hensyn til at antallet selskaper, og kompleksiteten i styringen av dem, nok øker med kommunestørrelse. Generelt sett, har store kommuner flere selskaper enn små.⁸⁴ Dermed er det trolig at bruken av styringsvirkemidler også henger sammen med kommunens faktiske behov for å styre. Kommuner med flere selskaper vil trolig benytte flere styringsvirkemidler enn kommuner med færre selskaper – uavhengig av størrelse.

⁸⁴ Bjørnsen, Klausen og Winsvold 2015, s. 112

Oppsummering

Borgereffektivitet

Dersom man kun ser på antall innbyggere og areal per kommunestyrerepresentant, har borgereffektiviteten i de sammenslåtte kommunene gått ned. Dette er imidlertid en forenklet framstilling. Med en økning i antallet representanter i kommunestyret vil antallet partier med en reell mulighet til å oppnå representasjon i kommunestyret, øke. Det er derfor rimelig å tro at flere partier vil stille liste når størrelsen på kommunestyret øker. Dermed får borgerne flere valgmuligheter, og partiene blir kanskje mer lydhøre overfor velgernes preferanser når konkurransen om stemmene øker. Disse aspektene vil være viktige å veie mot hverandre når man skal vurdere virkningen av kommunesammenslåing på borgereffektivitet.

Vi ser tendenser til at de sammenslåtte kommunene benytter tiltak for innbyggermedvirkning i større grad enn de uendrede. Dette kan tolkes som et forsøk på å kompensere for redusert deltakereffektivitet i valgkanalen. Det er imidlertid flere andre forhold som også kan ha ledet til denne økningen. Kanskje har sammenslåingsprosessen som sådan, gitt et økt behov for medvirkningstiltak, for å sikre at prosessen er godt forankret blant innbyggerne. Om dette er tilfelle, kan man se for seg at omfanget av slike tiltak vil reduseres, når den nye kommunen er konsolidert. Covid-19-pandemien er et annet forhold som kan ha påvirket bruken av medvirkningstiltak. Hvis kommunene har innført digitale medvirkningstiltak for å kompensere for reduserte muligheter for fysisk kontakt, vil dette komme tydeligst frem i datamaterialet fra de sammenslåtte kommunene, fordi datainnsamlingen blant disse kommunene ble gjennomført nesten ett år etter at pandemien brøt ut.

I fremtidige undersøkelser vil det være relevant å undersøke hvorvidt bruken av medvirkningstiltak forblir på det samme nivået i de sammenslåtte kommunene, og hvorvidt forskjellene mellom de sammenslåtte og de uendrede kommunene etter hvert hvikes ut.

Når det gjelder kommunenes bruk av informasjonstiltak, ser vi færre forskjeller mellom sammenslåtte og uendrede kommuner. Der vi ser forskjeller, kan det ikke utelukkes at variasjonen skyldes behov som har oppstått på grunn av pandemien, eller sammenslåingsprosessen som sådan.

Systemkapasitet

Et sentralt argument for å øke kommunestørrelsen er at større kommuner vil ha større styringskapasitet. Én måte den økte systemkapasiteten kan komme til uttrykk på, er ved en reduksjon i bruken av interkommunalt samarbeid. At tjenesteproduksjon flyttes fra interkommunale samarbeid til kommunens egen driftsorganisasjon eller andre organisasjonsformer kommunen har mer direkte kontroll over, kan gjøre at kommunen får bedre mulighet til å styre driften direkte.

Data om bruk av interkommunalt samarbeid i sammenslåtte og uendrede kommuner gir ikke et entydig svar. I halvparten av tjenesteområdene vi tok for oss, er det tydelig mindre bruk av interkommunalt samarbeid i de sammenslåtte kommunene, mens for den andre halvparten ser vi ingen systematiske forskjeller. Et mer robust svar på dette spørsmålet vil kreve grundige analyser av bruken av interkommunalt samarbeid før og etter sammenslåingen. Dette er også et felt det vil være viktig å følge over lengre tid.

Vi ser tydelige tendenser til at kommunenes bruk av virkemidler for eierstyring har blitt mer omfattende over tid. Økt bruk av slike virkemidler kan sies å styrke kommunenes systemkapasitet. Vi

ser også en tydelig tendens til at store kommuner benytter seg av slike virkemidler i større grad enn små. Én tolkning av dette er at større kommuner gir sterkere eierstyring. Samtidig er nok bildet mer komplekst enn dette. Sannsynligvis henger bruken av slike virkemidler også sammen med antallet selskaper kommunen har, og kompleksiteten i disse. Større kommuner har gjerne flere og mer komplekse selskaper og vil dermed ha et større behov for å benytte virkemidler for styringen av selskapene.

Litteraturliste

- Aars, J. (2015, 30.06). Representative ordninger i kommunene. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/kommunen-og-innbyggerne/representative-ordninger-i-kommunene/id2425539/>
- Bjørnsen H. M., J. E. Klausen og M. Winsvold. (2015). *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*. NIBR-rapport 2015:1. Hentet fra: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5883/2015-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Blåka, S., T. Tjerbo og H. Zeiner (2012) *Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for Kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. (NIBR-rapport 2012:21). Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/rapporter/rapporter_2012/2012-21.pdf
- Brantzæg, B. A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008*. TF-rapport nr. 258. Hentet fra: <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2021/04/Frivillige-kommunesammenslutninger-2005-2008.pdf>
- Brantzæg, B. A. (2014). *Kommunesammenslåing og regional utvikling. Betydning av identitet og tilhørighet*. TF-notat nr. 29/2014. Hentet fra: https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2014/06/140623_Notat_Brandtz%C3%A6g.pdf
- Christensen, T. M. Egeberg, P. Lægreid og J. Aars. (2014). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, R. og E. R. Tuft (1973). *Size and Democracy. The politics of the Smaller European Democracies*. Stanford, CA.: Stanford University Press.
- Ekspertutvalget. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur. Sluttrapport fra ekspertutvalg*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/8f7e292dbeb24230beb2e58592f4949e/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf
- Hovik, S. og I. M. Stigen. (2004). *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. (NIBR-notat 2004:124). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2004/0002/ddd/pdfv/224712-2004-124.pdf>
- Hovik, S. og I. M. Stigen. (2008). *Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. (NIBR-rapport 2008:20). Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/kommunal_organisering_nibr.pdf?id=2123020
- Jacobsen, D. I. (2020). *Perspektiver på kommune-Norge – en innføring i kommunalkunnskap*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, V. (1996). *Kommunal organisering. En spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner*. (NIBR-notat 1996:107). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

- Klausen, J. E. (2015). *Kommunestyrets størrelse*. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/0984603b7088431f9abf9abe287aea2b/notat-kommunestyrets-storrelse.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Kommuneproposisjonen 2015*. (Prop. 95 s (2013-2014)). Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3734f7f4f242428990d58993156f51e3/no/pdfs/prp-201320140095000dddpdfs.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Rundskriv om konstituerende møte i kommunestyre og fylkesting – rettleiing om val til føkevalde organ med meir*. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/2c1824d701ac473ca9c54941c0e1238e/rundskriv-om-konstituerende-mote-i-kommunestyre-og-fylkest.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021, 19.08). Når et spørsmål bare skal være et spørsmål – om interpellasjoner i kommunene. Tolkingsuttalelse. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nar-et-sporsmal-bare-skal-vare-et-sporsmal-om-interpellasjoner-i-kommunene/id2834727/>
- Kringlebotten, M., A. Langørgen og A. B. Thorud. (2018). *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2018*. Rapport 2020/ 18. Hentet fra:
<https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/attachment/419064?ts=171a1d0b1c8>
- Norges offentlige utredninger 2016: 4. (2016). *Ny kommunelov*. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-4/id2478743/?ch=1>
- Moderniseringsdepartementet. (2004). *Om konkurransepolitikken* (St.meld. nr. 15 (2004-2005)). Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/3ed57b393a1f4dba974bf935de00faed/no/pdfs/stm-200420050015000dddpdfs.pdf>
- Monkerud, L. C., M. Indset, S. Stokstad, og J. E. Klausen (2016). *Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase* (NIBR-rapport 2016:20). Hentet fra:
<http://www.hioa.no/content/download/130393/3426786/file/2016-20.pdf>. Lastet ned 23.05.2019.
- Rose, L. E. (2014). Demokratiteori – forventninger og virkelighet. I H. Baldersheim og L. E. Rose (red.). *Det kommunale laboratorium* (s. 19-50). Bergen: Fagbokforlaget.
- Rose, L. E. (2016). Kommunestørrelsens betydning for lokaldemokratiet. I J. E. Klausen, J. Askim og S. I. Vabo (red.). *Kommunereform i perspektiv* (s. 159 – 177). Bergen: Fagbokforlaget.
- Ryssevik, J. og H. Jones (2020). *KMDs organisasjonsdatabase - Status etter første datainnsamlingsrunde, 2020*. (ideas2evidence-rapport 2020:17). Hentet fra:
<https://ideas2evidence.com/sites/default/files/Organisasjonsdatabasen-statusrapport-2020.pdf>

Røiseland, A., T. Ringholm og N. Aarsæther. (2015). *Kommunedelsutvalg*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/fae677ad8ebd49809012a5210047920c/notat-kommunedelsutvalg.pdf>

Statistisk sentralbyrå (SSB). (2020, 27.02). Kommunestyre- og fylkestingsvalget, kandidater og representanter. Hentet fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/01182/>

Stigen, I. M. (u.d.). *Hvorfor politiske utvalg og komiteer under kommunestyret*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b322c5fc5c444c16830f048b488cb831/notat-utvalg-og-komiteer-under-kommunestyret.pdf>

Stokstad, S. (2019, 28.06). Dette er nytt i ny kommunelov. Hentet fra: <https://juridika.no/innsikt/dette-bli-nytt-i-ny-kommunelov>

Vedlegg 1 Svarprosent

I dette vedlegget presenterer vi svarprosenten for 2020-utgaven av Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase.

I alt svarte 82,3 prosent av landets kommuner på hele eller deler av undersøkelsen, og representativiteten i utvalget er i hovedsak god. Små kommuner er noe underrepresentert og store noe overrepresentert. Vi finner at kommunene nord i landet er noe underrepresentert, mens kommuner på Øst- og Vestlandet er noe overrepresentert. Forskjellene mellom populasjon og utvalg er imidlertid små.

Overordnet svarprosent

I alt svarte 293 av landets 356 kommuner på hele eller deler av undersøkelsen. Dette gir en samlet svarprosent på 82,3 prosent. 212 av kommunene svarte på hvert eneste spørsmål i undersøkelsen, mens 254 kommuner svarte på 80 prosent av spørsmålene, eller mer. Vi regner dette som en god svarprosent, spesielt gitt undersøkelsens omfang og kompleksitet og de store utfordringene kommunesektoren har gått igjennom under covid-19-pandemien.

Tabell 1: Overordnet svarprosent

Andel besvart	N	Andel (%)
Har svart på hele eller deler av spørreskjemaet	293	82,3%
Har svart på 80 prosent av spørreskjemaet eller mer	254	71,3%
Har svart på 100 prosent av spørreskjemaet	212	59,6%

Representativitet

I tillegg til den overordnede svarprosenten er det viktig å vurdere hvordan utvalget av kommuner som besvarte undersøkelsen, gjenspeiler kommunebefolkningen på sentrale kjennetegn som befolkningsstørrelse og geografisk plassering. Dette sier noe om hvor representativt utvalget er - med andre ord, hvor sannsynlig det er at funnene man gjør, basert på data om utvalget, også vil gjelde for hele populasjonen. I det følgende ser vi derfor på hvordan kommunene i populasjonen og i utvalget er fordelt på tre sentrale kjennetegn; kommunestørrelse, fylkestilhørighet og region.

Tabell 2: Kommunestørrelse og representativitet

	Populasjon (%)	Utvalg (%)
Små kommuner (under 5000 innbyggere)	48,9%	47,4%
Mellomstore kommuner (5000 - 19 999 innbyggere)	33,7%	33,8%
Store kommuner (20 000 innbyggere eller flere)	17,4%	18,8%
N=	356	293

Tabell 2 viser hvordan populasjonen og utvalget fordeler seg mellom små, mellomstore og store

kommuner.⁸⁵ Fordelingen i utvalget gjenspeiler fordelingen i populasjonen relativt godt. Kommuner med færre enn 5000 innbyggere er noe underrepresenterte, mens de store kommunene med over 20 000 innbyggere er noe overrepresenterte. De mellomstore kommunene er omtrent likt representert i utvalget som i populasjonen.

Tabell 3: Regioner og representativitet

	Populasjon (%)	Utvalg (%)
Østlandet	34,0%	34,5%
Sørlandet	7,0%	6,8%
Vestlandet	25,8%	26,3%
Trøndelag	10,7%	10,6%
Nord-Norge	22,5%	21,8%
N=	356	293

I tabell 3 ser vi på hvordan landets ulike regioner er representert i utvalget. Også her er hovedinntrykket at representativiteten er god. Østlandet og Vestlandet er noe overrepresentert, med 0,5 prosentpoeng, mens Nord-Norge er svakt underrepresentert med 0,7 prosentpoeng. Dette er et kjent mønster fra tidligere runder av organisasjonsdatabasen. Sørlandet og Trøndelag er så godt som likt representert i utvalget og i populasjonen, med en forskjell på 0,1 prosentpoeng.

Tabell 4: Fylkeskommuner og representativitet

	Populasjon (%)	Utvalg (%)
Agder	7,0%	6,8%
Innlandet	12,9%	12,6%
Møre og Romsdal	7,3%	7,5%
Nordland	11,5%	11,3%
Rogaland	6,5%	6,1%
Troms og Finnmark	11,0%	10,6%
Trøndelag	10,7%	10,6%
Vestfold og Telemark	6,5%	7,5%
Vestland	12,1%	12,6%
Oslo og Viken	14,3%	14,0%
N=	356	293

Tabell 4 viser hvor representativt utvalget er når vi sammenligner fordelingen mellom fylkeskommunene i utvalg og populasjon. I alt er representativiteten god også her. Vi ser en overrepresentasjon av Vestfold og Telemark med 1 prosentpoeng og Vestland med 0,5 prosentpoeng. Rogaland og Troms og Finnmark er noe underrepresentert, med 0,4 prosentpoeng og Innlandet med 0,3 prosentpoeng.

⁸⁵ Inndelingen er en aggregert versjon av SSB sin standard for størrelsesgruppering av kommuner. Se Kringlebotten, Langørgen og Thorud 2018, s. 12

Vedlegg 2 Koding av kommunale og fylkeskommunale utvalg

Kommunale og fylkeskommunale utvalg ble kodet inn i kategorier basert på utvalgets navn, og eventuelt supplerende informasjon hentet fra kommunens hjemmeside. Hvert utvalg fikk én eller flere tallkoder, ut ifra det eller de områdene utvalget har ansvar for. Tallkodene ble alltid satt i *stigende rekkefølge*, så kategoriene av utvalg vil være sammenlignbare på tvers av ansvarsområder, uavhengig av hvilken rekkefølge ansvarsområdene listes opp i utvalgets navn.

I noen tilfeller var det skrevet inn organ eller typer av utvalg som ikke regnes som utvalg etter kommuneloven § 5-7: «Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette utvalg for kommunale og fylkeskommunale formål og for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten». Noen av tilfellene falt klart utenfor § 5-7, mens andre var gråsonetilfeller. Vi har holdt følgende typer utvalg utenfor analysene:

- ◆ Formannskap, kommunestyre, fylkesråd, fylkesutvalg
- ◆ Kommunedelsutvalg
- ◆ Kontrollutvalg
- ◆ Partssammensatte utvalg/administrasjonsutvalg
- ◆ Styrer (f.eks. for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak)
- ◆ Råd (f.eks. eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse, ungdomsråd)
- ◆ Referansegruppe
- ◆ Klagenemnd
- ◆ Valgstyre

Kategorisering

Det ble utviklet to sett med kategorier av ansvarsområder for utvalg, ett for kommunale utvalg og ett for fylkeskommunale utvalg. Kategoriene er basert på funn fra tidligere årganger av organisasjonsdatabasen, samt en gjennomlesing av årets data. Hver kategori har eksempler på ord som utvalgets navn *kan* inneholde, men listen er ikke uttømmende.

Kommunale utvalg

Kode	Kategori	Utvalgsnavn inneholder, eksempel:
01	Opplæring	Utdanning, oppvekst, opplæring, skole, barnehage, kunnskap
02	Helse	Helse, sosial, omsorg, velferd, mestring, livsmestring, folkehelse
03	Teknisk	Teknisk, tekniske tjenester, teknikk
04	Kultur	Kultur, frivillighet, idrett, medvirkning, friluft
05	Drift	Drift, tjeneste
06	Utvikling	Utvikling
07	Forvaltning	Forvaltning
08	Klima	Klima, miljø
09	Plan	Plan, bygg, areal
10	Næring	Næring, eierskap, finans, ressurs
11	Levekår	Levekår
12	Samfunn	Samfunn
13	Samferdsel	Samferdsel, transport, trafikk, vei, trafikksikkerhet
14	Landbruk	Landbruk
16	Vilt	Viltnemnd, viltutvalg, utmark
33	Annet	Ikke dekket av de andre kategoriene

Fylkeskommunale utvalg

Kode	Kategori	Utvalgsnavn inneholder, eksempel:
01	Opplæring	Utdanning, opplæring, kompetanse
02	Samferdsel	Samferdsel, transport, trafikk, vei, trafikksikkerhet
03	Næring	Næring, forretning, finans
04	Integrering	Integrering, inkludering
05	Kultur	Kultur, frivillighet, idrett
06	Klima	Klima, miljø
07	Folkehelse	Folkehelse
08	Region	Region, regional
33	Annet	Ikke dekket av de andre kategoriene



IDEAS2EVIDENCE

Bygger kunnskap