
Masteroppgave

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige
universitet
Fakultet for samfunnsvitenskap og
teknologiske
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Kari Gustafsson

Hva forklarer variasjon i utbredelsen av New Public Management?

– et kvantitativt studie av norske
kommuners reformaktivitet

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, juli 2012

Førord

Denne oppgaven ble skrevet våren 2012 og avslutter min master i statsvitenskap. Det har vært utfordrende å fordype seg i ett tema på denne måten, og det har selvfølgelig ført til økt kunnskap om temaet, men det er særlig erfaringen med å jobbe med et såpass stort arbeid som har lært meg mest. Jeg vil rekke en stor takk til mine to veiledere, Marit Reitan og Arild Blekesaune, og jeg er overbevist om at man ikke kan få bedre veiledning enn hva jeg har fått. Den har vært kunnskapsrik, skarp og full av oppmuntring.

Kari Gustafsson

Trondheim, 17. juli, 2012

Innhold

1. INNLEDNING	7
2. BAKGRUNNSKAPITTEL	13
REFORMAKTIVITET OG GENERELL UTVIKLING I KOMMUNE-NORGE	13
INNDELING I KATEGORIER MED TEORETISK REDEGJØRELSE FOR NPM	14
<i>En felles administrativ logikk i New Public Management</i>	15
<i>To søyler</i>	16
Økonomisk søyle	17
Den managerialistiske søyle	18
<i>Tre kategorier for NPM i kommunene</i>	20
Verktøy for politisk og administrativ organisering	20
Mål- og resultatstyring	22
Verktøy overfor ledere og andre ansatte	23
Organisering av kommunal oppgaveløsning	25
3. TEORI	29
INNLEDNING	29
MYTEPERSPEKTIVET	29
<i>Institusjonalisering og mytebegrepet</i>	30
<i>Tre typer "isomorphism"</i>	31
<i>Hypoteser tilhørende myteperspektivet</i>	32
BEHOVSPERSPEKTIVET	34
<i>Hypoteser tilhørende kontingensteori</i>	36
"PUBLIC CHOICE-" TEORI	39
<i>Hypoteser utledet fra "public choice-" teori</i>	43
4. METODE	45
AVHENGIGE VARIABLER	45
VARIABLER TILHØRENDE MYTEPERSPEKTIVET	56
VARIABLER TILHØRENDE BEHOVSPERSPEKTIVET	57
VARIABLER TILHØRENDE AKTØRPERSPEKTIVET	59
REGRESJONSMODELLER	62
5. ANALYSEKAPITTEL	67
6. DRØFTING AV HOVEDFUNN	75
DRØFTING AV RESULTATER FOR MYTEPERSPEKTIVET OG BEHOVSPERSPEKTIVET	78
7. KONKLUSJON	85
LITTERATURLISTE	89

Tabell- og figurliste

TABELL 2.1: MÅL- OG RESULTATSTYRINGSTEKNIKKER I NORSKE KOMMUNER	22
TABELL 2.2: VERKTØY OVERFOR LEDERE OG ANDRE ANSATTE	25
TABELL 2.3: ALTERNATIVE FORMER FOR OPPGAVELØSNING	26
TABELL 2.4: KONKURRANSEKSPONERINGSTEKNIKKER	27
TABELL 4.1: MÅL- OG RESULTATSTYRING I NORSKE KOMMUNER I 2008	47
FIGUR 4.1: AVHENGIG VARIABEL: MÅL- OG RESULTATSTYRING	48
TABELL 4.2: VERKTØY OVERFOR LEDERE OG ANDRE ANSATTE I 2008	49
FIGUR 4.2: AVHENGIG VARIABEL: LEDELSE	50
TABELL 4.3: KONKURRANSEKSPONERING I KOMMUNER I 2008	51
FIGUR 4.3: AVHENGIG VARIABEL: KONKURRANSEKSPONERING	52
TABELL 4.4: ALTERNATIVE FORMER FOR OPPGAVELØSNING I KOMMUNENE I 2008	54
TABELL 4.5: VERTSKOMMUNESAMARBEID PÅ ANDRE OMRÅDER I 2008	55
FIGUR 4.4: AVHENGIG VARIABEL: ALTERNATIVE FORMER FOR ORGANISERING	55
TABELL 4.6: DESKRIPTIV STATISTIKK AVHENGIGE VARIABLER	56
TABELL 4.7: DESKRIPTIV STATISTIKK UAVHENGIGE VARIABLER	61
TABELL 5.1: ANALYSE FOR KONKURRANSEKSPONERING	67
TABELL 5.2: ANALYSE FOR MÅL- OG RESULTATSTYRING	69
TABELL 5.3: ANALYSE FOR VERKTØY OVERFOR LEDELSE OG ANDRE ANSATTE	71
TABELL 5.4: ANALYSE FOR ALTERNATIVE FORMER FOR OPPGAVELØSNING	73

1. Innledning

Siden 80-tallet har OECD-land vært preget av en reformbølge som kalles New Public Management. Denne reformbølgen har vært rettet mot administrasjonsløsninger og organiseringen av oppgaver i offentlig sektor, og felles for de ulike teknikkene som inngår i begrepet er at de alle søker å kostnadseffektivisere det offentlige. I internasjonal kontekst har Norge blitt beskrevet som en nølende reformator, og har kommet i gang senere med New Public Management enn mange andre vestlige land. Reformene har blitt innført både på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Kommunene, som er fokus for meg i denne oppgaven, kom i gang i løpet av 80-tallet, men det meste av reformaktivitet foregikk først på 90-tallet.

New Public Management er et av flere svar på utfordringer som velferdsstaten står overfor. I kommunene har man en mengde ulike typer reformer som retter seg mot administrasjonen eller tjenesteytingen i kommunene. Andre reformer ønsker å forbedre kommunikasjonen fra kommunens side ut til sitt publikum eller de vil skape mer folkelig deltakelse. Disse retter seg inn mot ulike sider ved velferdsstaten. New Public Management er en reaksjon på et syn om at velferdsstaten er svært dyr i drift, og at dette problemet ligger i ineffektiv drift og overflødig byråkrati. Andre reformtyper kan klassifiseres som demokratiseringsreformer, og disse søker å bøte på et demokratisk underskudd som handler om at folket ikke opplever at de har muligheter til å påvirke det som skjer i kommunene fra det offentliges side. Slike reformer kan handle om informasjonsarbeid rettet mot publikum og opprettelsen av arenaer som er åpne for folkets deltakelse. Man har et virvar av reformer i kommunesektoren, og alle kan kanskje betraktes som et forsøk på å omstille velferdsstaten i møte med samfunnsendringer og nye krav.

Advokater for New Public Management mener offentlig sektor drives ineffektivt og at det sløses med ressurser som ikke fører med seg resultater, og løsningen ligger i å trekke inn elementer fra privat sektor inn i offentlig sektor. Fokuset er svært ensrettet: å innføre reformer som først og fremst skal gjøre offentlig sektor mer kostnadseffektivt. Kommunenivået er nå preget av disse reformene, men dette har imidlertid foregått i svært ulikt omfang i de forskjellige kommunene, og spørsmålet er hvilke faktorer det er som avgjør dette.

Min problemstilling er: *Hva er det som forklarer variasjon i innføringen av New Public Management-teknikker i kommuner i Norge?*

Viktige utgangspunkt for min oppgave kommer fra studiene til Hagen og Sørensen (1998) og Vabo og Stigen (2004). Begge disse tar for seg utbredelsen av New Public Management i kommune-Norge, men de favner bredere enn begrepet i seg selv tillater, og ser mer helhetlig på modernisering i kommunene. Også disse studiene vil forklare variasjon av modernisering eller NPM, men det jeg ser på som hovedproblemene i disse studiene er at de ikke skiller godt nok mellom de ulike typene moderniseringstiltak. Siden de ulike tiltakene ikke har det samme teoretiske utgangspunktet har man ulike forventninger til hvilke sammenhenger man finner mellom ulike faktorer og tiltakene. Å få kartlagt faktorene som forklarer modernisering er i seg selv et viktig spørsmål. Allikevel mener jeg man må skille mellom de ulike typene moderniseringsreformer på grunn av at ulike teoretiske utgangspunkt burde gi ulike hypoteser til hvilke faktorer som frambringer reformer. Hvis man ikke gjør det, mener jeg at man allerede går inn i analysene med en antagelse om at modernisering først og fremst handler om trender, og ikke om det som er selve innholdet i hver enkelt reformtype. Det vil muligens være ulike variabler som påvirker kommuner til henholdsvis å starte med informasjonsmøter overfor befolkningen eller å velge å konkurranseutsette renovasjonstjenesten, og slike typer spørsmål får man bare testet ved å dele inn i grupper. Hvis man ikke skiller mellom de ulike gruppene antar man at de samme typer prosesser forklarer variasjon mellom kommuner på vidt forskjellige reformer.

En sentral del av denne oppgaven er å klassifisere verktøy innen kommuneadministrasjonen inn i kategorier. Jeg utelukker alle verktøy som ikke hører hjemme i New Public Management ut i fra om de har et annet teoretisk opphav, og beholder de som hører hjemme i de teoriene som danner NPM. Jeg kommer til å forsøke å forklare utbredelsen av verktøy innen organisering av kommunal oppgaveløsning, ledelsesverktøy og reformer rettet mot politisk og administrativ organisering. Eksempler på New Public Management-reformer som har preget kommunesektoren er mål- og resultatstyring, ansettelse knyttet opp mot kontrakter og resultatkrav, interkommunalt samarbeid og konkurranseutsetting. Selv innenfor NPM inneholder ulike verktøy elementer som trekker i ulike retninger, både når det gjelder hvilke behov de søker å møte og hvilket teoretisk utgangspunkt de har. I kapittel to vil jeg først drøfte hva som er felles for alle verktøy innenfor New Public Management. Deretter vil jeg presentere de ulike teoretiske retningene som er særlig viktige for feltet, og ut i fra dette dele de ulike verktøyene som man finner i kommunene inn i tre hovedkategorier. Verktøy innen organisering av kommunal oppgaveløsning er igjen delt i to grupper. Det teoretiske

utgangspunktet er felles, men virkeområdene er nokså ulike, så derfor ble denne inndelingen hensiktsmessig.

På samme måte som at jeg mener det er viktig å skille New Public Management fra andre moderniseringsreformer, mener jeg det er viktig å rydde opp i og få klarhet i de ulike kategoriene innenfor New Public Management. Mye av feltet preges av en viss forvirring, og alt nytt blir gjerne plassert innenfor denne boksen. Dette tror jeg man kan unngå hvis man har klart for seg hvilken type tenkning som ligger under New Public Management, og den teoretiske inndelingen jeg her kommer til å vise er derfor et av oppgavens viktige bidrag.

Dette er først og fremst et studie av reformaktivitet i kommunene, og New Public Management danner rammene for hvilke teknikker som skal analyseres. Dette er som sagt ikke den eneste kilden til modernisering i kommunene, men jeg vil argumentere for at New Public Management fremdeles er et nyttig og relevant begrep, og to ting er verdt å kommentere i den sammenhengen. For det første har det nå på 2000-tallet blitt påpekt at New Public Managements karakter har endret seg og at man går inn i en ny fase, post-New Public Management (Christensen og Læg Reid 2011: 392-393). Her forkaster man noen deler av NPM som har vist seg å ikke slå an, men uansett beholdes mye. Selv om innholdet endrer seg, er utgangspunktet og målet det samme. For det andre er det helt klart at sprikende og sentrale prinsipper, som desentralisering av ansvar og mer fokus på kontrollmekanismer, får New Public Management til å framstå som selvmotsigende. Og det er det nok også. Samtidig er målet for alle disse verktøyene effektivisering, selv om dette skal nås på svært ulike måter. Dette kriteriet om at teknikkens mål er å fungere på en kostnadseffektiverende måte, er avgjørende innen New Public Management.

Både når det gjelder en endring av NPM i Norge og begrepets grenser, er det viktig å ha et bevisst forhold til begrepet fordi det representerer en trend innen organisasjonsutvikling som man ikke bør overse. Dette skiller seg klart fra andre moderniseringstrender, som for eksempel demokratiseringsreformer som vil bedre deltakelsen i befolkningen. New Public Management har også brukerfokus, men da som et element i en insentivstruktur som skal føre til kostnadseffektivitet. New Public Management er et forsøk på å spare på offentlig sektors ressurser. Dette kan beskrives som et noe ensidig fokus, og verdier som tradisjonelt sett har vært og fortsetter å være sentrale i velferdsbyråkratiet, må til en viss grad vike. Dette kan ha negative bieffekter, og noen vil hevde dette er uheldig men nødvendig, men uansett er bevissthet rundt hva som skal være med å forme velferdsstaten viktig.

Problemstillingen, hvordan forklares variasjon av New Public Management-teknikker i kommunene, skal belyses og undersøkes ved hjelp av tre ulike perspektiver som kan anvendes på organisasjonsforskning. Disse er myteperspektivet, behovsperspektivet og aktørperspektivet, og disse presenteres i teorikapitlet. Myteperspektivet sier at grunnen til at organisasjoner over tid blir mer og mer like, er å finne i kultur og ikke i et faktisk behov. Visse teknikker kan få status som lov, og dette er ifølge myteperspektivet et resultat av at det har blitt en trend, og ikke fordi det er det beste alternativet. Behovsperspektivet tar også utgangspunkt i omgivelser, men med kontingensteorien sier den at det er strukturelle faktorer i omgivelsene som avgjør hva som vil være en optimal struktur for organisasjonen. Til slutt har vi aktørperspektivet som jeg plasserer innen "public choice-" teorien, og her betraktes aktører, både politikere og offentlig ansatte, som nyttemaksimerende, på samme måte som at en hvilken som helst annen gruppe blir antatt å være det. Politikere handler da på en måte som vil fremme deres interesse om gjenvalg, og det er nettopp denne antagelsen som er viktig for hypotesene innen dette perspektivet.

For å finne svar på problemstillingen benytter jeg meg av kvantitative datasett, og i analysene anvender jeg tre ulike estimeringsteknikker: OLS, Poissons regresjonsmodell og negativ binomisk regresjonsmodell. Jeg gjennomfører analyser for fire avhengige variabler, og disse er tellevariabler. Fordelingen til tellevariabler egner seg ikke alltid for OLS-analyse, og derfor supplerer jeg OLS-analysen med enten Poisson- eller negativ binomisk regresjonsmodell for hver av de avhengige. Dette er en klar fordel når det gjelder å få sikre resultater. Dette kan enten være med å støtte resultater eller avkrefte dem, og metoden her er en klar styrke til oppgaven.

Denne oppgaven og analysen i den bekrefter tidligere forskning på det at det er vanskelig å se et tydelig mønster når det gjelder variasjon av NPM-reformer i kommunene. Jeg ender opp med resultater som delvis støtter aktørhypotesen, mens de to andre hypotesene ikke får støtte. Aktørhypotesen forklarer ikke mye av variasjonen, men allikevel er det et interessant funn som antyder at ideologi ikke er viktig for utbredelsen av New Public Management, men at det allikevel kan brukes politisk som en markeringssak etter at partier på høyresiden, her Høyre og FrP, har fått økt sin oppslutning etter et valg. Det virker altså som at det er det politiske spillet og ikke ideologisk begrunnede handlinger som har effekt på utbredelsen av NPM. Ellers framstår det som noe tilfeldig hvilke kommuner som har henholdsvis sterkt eller svakt

innslag av New Public Management i administrasjonen og i kommunal oppgaveløsning, dette er hovedinntrykket.

2. Bakgrunnskapittel

Reformaktivitet og generell utvikling i kommune-Norge

Offentlig sektor har siden 80-tallet gjennomgått betydelige endringer, og denne utviklingen har vært nokså felles for land i den vestlige delen av verden. I Norge kan man se at denne endringen begynte på 80-tallet, men skjøt fart i løpet av 90-tallet. Særlig for kommunene startet reformaktiviteten først på 90-tallet, og siden da har mye av strukturen endret seg for politiske- administrative og tjenesteytende organer (Vabo 2000: 343). Riktignok skjedde det større endringer i begynnelsen av 90-tallet enn mot slutten. I 1993 kom en revisjon av Kommuneloven som frigjorde kommuner til selv å velge organisatoriske løsninger i større grad, og det ble lagt vekt på et tydeligere skille mellom administrativ og politisk ledelse. Fra Kommunelovutvalgets side var nok ikke dette bevisst for å fremme New Public Management, men kommuneloven var uansett avgjørende for store organisatoriske endringer i denne perioden, både innen NPM og for andre reformtyper (Hovik og Stigen 2008: 17 og 31, Bukve 2001: 51-53).

Bäck, som sitert i Øgård (2002: 29), sier ut i fra et svensk perspektiv at demokratiseringen som foregikk i begynnelsen av det forrige århundret la grunnlaget for framveksten av en omfattende velferdsstat hvis tjenester i stor grad utføres av lokalt styre. Fra 50- til 70-tallet ble mange kommuner slått sammen, og hans forståelse av dette er at dette skulle danne det nødvendige økonomiske grunnlaget for velferdsstaten. Kommunene har nå langt flere oppgaver de skal løse og tjenester de skal tilby sine innbyggere, og dette kan da forklare reformene som kom i løpet av 80- og 90-tallet. Med disse søker man å løse noen av styringsproblemene som oppstod som en følge av ekspansjonen i kommunens oppgaver (Øgård 2002: 29).

Ståhlberg (1996: 54) sier at i løpet av 80-tallet fikk nordiske kommuner mer eneråderett over egen struktur. Før dette stod staten enda sterkere og reformer var i denne tiden initiert fra statens side, og kommunen kunne oppfattes som kun det laveste forvaltningsnivå. På 90-tallet mister offentlig sektor noe av sitt omdømme og reformaktiviteten i kommunene handler i stor grad om å åpne for nye ikke-offentlige aktører og markedsløsninger i organisasjonen, altså New Public Management.

Baldersheim (1993) beskriver tre stadier som en kommune kan være i når det gjelder reformaktivitet. Den første er planleggingsfasen, og denne kom nok på 60-tallet i Norge. Kommunene blir etter hvert mer opptatt av langsiktig planlegging og dette blir gjort om til lov i 1965 med lov om generalplanlegging (senere kommuneplan). På 80-tallet kom over halvparten av kommunene i økonomisk underskudd, og dette fører norske kommuner inn i Baldersheims andre stadiet: målstyringsfasen. Hovedutvalgsmodellen ville forenkle en uoversiktlig nemndstruktur, og en del vedtaksfullmakter ble delegert til dette nivået for å avlaste overordnede styringsorgan slik at de kunne ha mer fokus på de store linjene. Resultatet blir riktignok sett på som mislykket, og sektorinteressene fikk en uønsket stor plass. Allianser mellom politikere og administrasjonen oppstod innenfor sektorene, og dette var ikke hensikten. Når da denne modellen skal forbedres for å bøyte på dette problemet, er det i stor grad inspirert av New Public Management, og da management-tenkningen. Her skal politikere ha fokus på budsjett, målsetting, planlegging og mer generelle saker (Baldersheim 1993, Vabo 2003: 44-345).

Det tredje stadiet er etterspørselsorientert styring, og Baldersheims (1993: 165) påstand er at "[v]alfridom og konkurranseelement ser ut til å komme når ressursene blir så knappe at allokeringfunksjonen blir for konfliktfylt for politikerne, slik at meir indirekte styring blir meir freistande". Dette er også New Public Management, men et stadiet av det som Baldersheim sier norske kommuner ikke har kommet til i 1993, men som nå er et verktøy som absolutt er til stede.

Inndeling i kategorier med teoretisk redegjørelse for NPM

I det følgende vil jeg presentere på en mer konkret måte hvilke type nye verktøy som har blitt tatt i bruk i kommunesektoren som en følge av New Public Managements innflytelse på offentlig sektor. NPM har vært en del av norsk forvaltning siden en nølende begynnelse på 80-tallet. Det er her viktig å være klar over at det også har foregått andre former for modernisering i offentlig forvaltning. Noen ganger ser man at de fleste organisatoriske reformer får denne merkelappen. For eksempel har man også de siste tiårene sett at det har kommet et økt fokus på folkelig deltakelse, og kommuner kan arrangere folkemøter eller drive mer aktivt med informasjonsvirksomhet. Det er fullt mulig at dette er et resultat av New Public Managements inntog i forvaltningen, men det har ikke sitt utspring i denne bevegelsen.

Å inkludere generelle moderniseringsreformer innen NPM gjør i mine øyne begrepet meningsløst, og jeg vil her kun inkludere teknikker som har en klar basis i New Public Managements logikk og teorigrunnlag.

Jeg finner det her nødvendig å presisere NPM-tankegodset. New Public Management er ikke en "enhetlig reformbevegelse, fordi mange av reformelementene peker i ulike retninger, og fordi det er spenninger mellom reformelementene" (Christensen, Egeberg, Larsen, Læg Reid & Roness 2008: 99). Her vil jeg, med utgangspunkt i litteratur på området, hevde at det er en tankegang og logikk som er lik for alle verktøy vi kan plassere under New Public Management-overskriften. Dette er en administrativ logikk som Hood (1991) redegjorde for i sin "A Public Management for all seasons?". Videre kan man grovt skille mellom to hovedretninger innen NPM: den økonomiske retning og den managerialistiske retning (Klausen 2011).

En felles administrativ logikk i New Public Management

I følge Hood (1991: 10) kan man grovt sett dele administrative verdier inn i tre kategorier. Dette er verdigrunnlaget som former hvordan organisasjonen administreres. Man har "sigma-", "theta-" og "lambda-" verdier, og New Public Management befinner seg i størst grad innen førstnevnte kategori (Hood 1991:11). Et annet ord som godt beskriver "sigma" og New Public Management er effektivitet. Nøkternhet i bruk av ressurser er et mål på suksess, og på samme vis ser man at man har mislyktes hvis det oppstår sløseri som kunne vært unngått. Målet er kostnadseffektivitet. Ressursene som går med til å nå et bestemt mål skal matche oppgavene ganske nøyaktig. Dette betyr at tjenester som tilbys befolkningen ikke skal koste mer, ha høyere kvalitet eller vare lenger enn absolutt nødvendig. Man er også mindre bekymret for problemet med eksternaliteter, eller negative bieffekter. Et annet prinsipp som inngår i dette verdisystemet er at man betaler for resultater i et slags belønningssystem; her ligger det insentiver til å gjøre en god jobb, og i tillegg får man ikke utgifter med et prosjekt som mislykkes (Hood 1991:10-12).

De to andre administrative verdsettene vektlegger andre ting, og det vises i måten administrasjonen styres på. "Theta-" verdier er slike som ærlighet, rettferdighet og gjensidighet. Sentrale mål her er å forhindre at stillinger blir misbrukt, at tjenester blir skeivfordelt og at fordommer oppstår. "Lambda-" verdiene er for eksempel pålitelighet,

robusthet, evnen til å tilpasse seg nye omstendigheter og å overleve. For her handler det først og fremst om å overleve og å unngå krise og sammenbrudd. I motsetning til "sigma-" verdsettet så vil en slik tankegang som ligger bak "lambda" føre til et, i noens øyne, overforbruk av ressurser fordi man vil helgardere seg mot nederlag (Hood 1991: 13-14).

Mellom de tre kategoriene vil det variere hvor behovet for kontroll ligger. For "theta" og "lambda" vil det være like viktig å se på hvordan jobben gjøres som hva jobben produserer. For "sigma", altså det som ligger til grunn for NPM, ligger det i output-delen av administrasjonen. Dette betyr at det som faktisk produseres blir kontrollert; hvordan man nådde målet er ikke like relevant. Resultater av administrasjonens arbeid veier tyngst, og for kontrollens del er det derfor viktig at det er mulig å sjekke disse resultatene. Målene må derfor være entydige. Hvor "theta-" eller "lambda-" verdier er rådende vil ikke bare resultatet være viktig, men også prosessen – altså hvordan jobben ble utført. Man kan derfor jobbe ut i fra flere konkurrerende målsettinger (Hood 1991: 12-13).

Det kan være viktig å merke seg disse andre verdiene også, altså "lambda" og "theta". For i en ny forvaltning hvor verdier om effektivitet og en nøktern bruk av ressurser, vil dette mest sannsynlig gå på bekostning av andre verdier; verdier som nok var mer sentrale før New Public Management fikk fotfeste i forvaltningen. "Sigma-" verdier er det som karakteriserer alle verktøy man finner innen New Public Management, men den videre inndelingen demonstrerer at det uansett er store forskjeller i hvordan effektivitet skal oppnås.

To søyler

I følge Klausen (2011:53) kan man dele New Public Management inn i to hovedgrupper eller "søyler". Dette gir et godt utgangspunkt som viser ulike typer tankegang man finner i New Public Management som igjen gir ulike grupper med teknikker. I bunn har vi Hoods redegjørelse for administrative verdier som preger New Public Management-filosofien som helhet. Klausens to søyler gjør det mulig å begynne å skille mellom ulike teknikker som kan grupperes ut ifra en mer spesifikk tankegang enn den Hood etablerer.

Viktig for begge søylene er at de bygger på en antagelse om at det ikke er prinsipielle forskjeller på ledelse, organisasjoner og styring. Ledelse er ledelse og organisasjon er organisasjon – i alle fall vil ledelse og organisasjon respondere på samme måte utsatt for de

samme teknikker uansett om det er innen en privat bedrift eller en offentlig etat. Derfor mener advokater for New Public Management at de prinsipper som råder i det private marked lett kan overføres til det offentlige. (Klausen 2011: 54).

Økonomisk søyle

Den første søylen er den økonomiske og den andre er den managerialistiske. Den økonomiske søyle baserer seg på ny-institusjonell økonomisk teori som "public choice-" teori, "transaction cost economics" og prinsipal-agentteori. I teknikkene som man vil klassifisere inn under denne søylen er det en markedslogikk som ligger under. Prinsipper som man først og fremst kjenner igjen fra markedet utgjør grunnlaget for nye teknikker som blir anvendt i offentlig sektor med målet om å gjøre den mer kostnadseffektiv. Eksempler på teknikker som tilhører denne gruppen er privatisering, nye tilknytningsformer for offentlige virksomheter, offentlig-private partnerskap, konkurranseutsetting, brukerbetaling og insentivbaserte lønninger (Klausen 2011: 53).

Prinsipal-agentteorien er kanskje den viktigste for å forstå hva som former teknikkene i den første søylen. Her ser man for seg forholdet mellom overordnet og underordnet som et kontraktsforhold. Prinsipalen er den som bestiller en oppgave gjort, og han delegerer denne til agenten. I offentlig sektor blir det da forholdet mellom organisasjonen og lederen, og lederen skal ivareta organisasjonens interesser. Eller forholdet mellom lederen og dens ansatte. Det viktigste poenget ved denne teorien er at agenten også kan handle ut ifra andre interesser enn prinsipalens, og at agenten besitter et informasjonsfortrinn som kan hjelpe ham eller motivere ham til å jobbe for andre mål enn de prinsipalen har fastlagt. Hvis agenten gjør, i prinsipalens øyne, en dårligere jobb enn han selv ville gjort, oppstår det som kalles et resttap. Kostnadene, altså lavere måloppnåelse, oppstår fordi agenten handler annerledes enn hva prinsipalen ville gjort. På grunn av disse forholdene har prinsipalen et behov for å kontrollere det agenten gjør (Opstad 2006: 268-272).

De økonomiske teoriene som ligger under disse teknikkene sier at mennesker vurderer egen nytte i det meste de gjør. Dette gjelder både for "public choice-" teori, "transaction cost economics" og prinsipal-agentteori. Derfor forventer man en positiv tilpasning til en struktur som bygger på konkurransemekanismer og insentivstyring; kontrakter og kontroll blir en nødvendighet, og motivasjon skapes gjennom insentivene (Klausen 2011:54). Denne søylen

er også den delen av NPM som betegnes med utsagnet "make the managers manage" (Christensen, Egeberg, Larsen, Læg Reid & Roness 2008: 99). "Public choice-" teori legger også vekt på at byråkrater vil ønske å misbruke stillingen sin. Dette kan handle om personlige interesser, men hovedfokuset ligger på faren for at særinteresser og kortsiktige politiske mål som sikrer gjenvalg tar for mye ressurser fra fellesskapet. "Public choice-" teoretikere er derfor advokater for strukturer som sikrer en nærmere sammenheng mellom skattebetalernes interesser og det politikerne gjør, og en nærmere sammenheng mellom byråkraters interesser og deres ledes mål (Boston 2011: 23-24).

Innen den økonomiske søylen av New Public Management er nok en teori relevant, og det er "transaction cost economics". Denne handler om hvordan en organisasjons struktur gjøres optimal for å bedre ulike former for transaksjoner, som i bytte av varer og tjenester. Man ser på kostnader ved å gjøre ulike oppgaver under alternative strukturer, og ser etter kostnadseffektivitet. Også her ser man på mennesket som nyttemaksimerende aktører, og tre svært sentrale variabler er ressursspesifisitet, hyppighet av transaksjoner og usikkerhet om framtidige muligheter. Uten å gå i detalj, er det disse variablene som avgjør om en oppgave mest effektivt løses innenfor egen organisasjon eller på en alternativ måte, for eksempel ved å utkontraktere den. Den gir også innsikt i hvordan kontrakter bør utformes for å gjøre dem mer spesifikke og få mer kontroll over oppgavene (Boston 2011: 27-30).

Den managerialistiske søyle

Den andre søylen skiller seg klart fra den første i teoretisk utgangspunkt. Den handler om organisasjon og ledelse, og kalles derfor hos Klausen for den "managerialistiske" søyle. Typiske teknikker innen denne søylen er nye systemer for økonomi-, regnskaps- og styringssystemer og mål- og resultatstyring. Man har også en ny måte å se på ledelse på med ord som strategisk ledelse og entreprenørledelse (Klausen 2011: 53).

Også i den andre søyle er prinsipper fra det private overført til det offentlige, men til forskjell fra den første søyle baserer disse prinsippene seg på at organisasjonen er hierarkisk oppbygd og at de innlagte mekanismene fungerer på grunn av det. Viktige antagelser her er at mennesker kan være idealistiske, og at motivasjon ligger i at mennesker oppfatter arbeidet som meningsfylt. Dette er som man ser svært forskjellig fra økonomisk teori, hvor man tenker

seg at mennesket kun handler ut i fra egennytte, og at man må skape et system som utnytter og tar høyde for dette. Samtidig overser heller ikke denne teoriretningen behovet for å kontrollere ansatte, og insentiver er en del av dette. Det har bare ikke en like sentral plass (Klausen 2011: 54).

Managerialisme er en nokså gammel teoritradisjon og Boston (2011: 22) oppsummerer de viktigste hovedtrekkene fra denne teoriretningen. Som allerede nevnt har man et generelt konsept som heter management eller ledelse, og dette vil ha de samme hovedtrekk i både privat og offentlig sektor som igjen har den konsekvensen at metoder, ferdigheter og lignende vil ha de samme effektene på tvers av sektorene. Det andre viktige elementet er delegering av autoritet. Her har man tro på at man får bedre resultater ved å gi ledere mer spillerom, men samtidig ligger det krav der til spesifikke utfall. Derfor er det en spenning mellom å gi ledere mer frihet, og metoder basert på insentiver som skal kontrollere ledernes jobb. Insentiver er derfor det tredje momentet. Dette er en del av management-tenkningen, men akkurat denne delen er lik kontraktstankegangen man finner i det Klausen kaller den første søylen. Her tenker man seg at mennesker responderer best på økonomiske insentiver som påvirker dem direkte. Det siste elementet er at "managerialisme" legger vekt på å definere og måle oppgaver som en organisasjon har, særlig for å oppnå kostnadseffektivitet og ansvarliggjøring (Boston 2011: 22).

Man ser at "managerialisme" som Klausen setter innenfor den første søyle også har teoretiske likheter med prinspal-agentteori i det at kontraktstankegangen og kontrollelementet er til stedet. Allikevel er det riktig å plassere reformer eller teknikker som er management-teknikker i en annen kategori. Dette mener jeg er fordi disse teknikkene synes å vektlegge frihet for lederne tyngre enn de vektlegger kontroll og økonomiske insentiver som styringsmekanismer.

At begge disse søylene betegnes som New Public Management er til dels problematisk siden teknikkene bygger på såpass ulike antagelser om mennesker. Den første grenen av New Public Management har teknikker som styrer gjennom insentiver og har slagordet "make the managers manage", mens den andre grenen i større grad desentraliserer makt og sier "let the managers manage" (Christensen, Egeberg, Larsen, Læg Reid & Roness 2008: 99). Det er en spenning mellom disse to retningene, og man kan argumentere for at den er for problematisk til at teknikker innenfor de ulike skal kunne gå under én og samme merkelapp. Allikevel vil jeg påstå at begge disse retningene er New Public Management, særlig på grunn av Hoods

(1991) argumentasjon om det som er felles innen reformbevegelsen: den administrative logikk som har kostnadseffektivitet som mål. Samtidig er det en fare for at alt som er nytt i offentlig forvaltning kalles NPM selv om det egentlig ikke er det (Klausen 2011: 54). Dette forholder jeg meg kritisk til i den følgende kategoriseringen av verktøy innen kommuneforvaltningen.

Tre kategorier for NPM i kommunene

Jeg har delt inn verktøyene i tre kategorier: organisering av kommunal oppgaveløsning, verktøy overfor ledere og andre ansatte og verktøy for politisk og administrativ organisering. Denne inndelingen danner grunnlaget for de avhengige variablene i dette studiet. Alle verktøyene som er i samme kategori tilhører og den samme søylen, altså har de det samme teoretiske grunnlaget. To kategorier befinner seg innenfor den økonomiske søyle mens én er innenfor den managerialistiske søyle. Det er allikevel viktig å påpeke at ett og samme verktøy eller kategori kan inneholde elementer som trekker i ulike retninger. Innen den managerialistiske søyle kan man, samtidig som delegering av makt er tungt vektlagt, finne elementer som trekker i motsatt retning, altså mot å kontrollere og sentralisere mer.

Dataene som er grunnlaget for studiet er hentet fra kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase¹. Siden denne databasen ble opprettet har den fulgt utviklingen i organisasjonsendringer i kommuner og fylker i Norge. Her studerer jeg data som ble samlet inn i 2008. For hver kategori kommer jeg til å presentere de ulike teknikkene som blir plassert der i tabeller. Jeg kommer tilbake til datagrunnlaget mer detaljert i metodekapitlet. Her kommer jeg til å presentere det som er nødvendig for å danne gode kategorier.

Verktøy for politisk og administrativ organisering

I denne kategorien er det rom for verktøy både innen politisk og administrativ organisering. Disse hører helt klart til under den andre søylen og har sitt utgangspunkt i managementteori. Når det gjelder administrativ organisering er den felles merkelappen mål- og resultatstyring, og dette er helt klart New Public Management. For politisk organisering er det ingen verktøy

¹ Informasjonen ble samlet inn i en spørreundersøkelse som ble gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) første halvår 2008.

som brukes på kommunenivå som jeg velger å definere inn under NPM-begrepet. Dette er komplisert, og det er ikke lett å trekke klare grenser. Det er helt klart at noen slike verktøy kan være i gråsonen, og det kan være vanskelig å spore hvilket tankegods de er inspirert av.

For eksempel er en tendens innen kommunens administrasjon at mer og mer myndighet blir delegert fra politisk nivå til administrasjonssjefen og lenger ned i systemet. Mange gir administrasjonssjefen fullmakter til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets driftsramme og foreta budsjettjusteringer på utgiftssiden. Noen kommuner lar også administrasjonssjefen overføre et års overskudd til neste års budsjett, og noen gir også denne stillingen plikt til å dekke inn underskudd på neste års budsjett (Hovik & Stigen 2008: 75).

Dette er et verktøy som har elementer som ligner på New Public Management. Managementteori legger vekt på at ledere skal få større spillerom, og at de skal få delegert myndighet fra politisk nivå som heller kan fokusere på rammene og ikke detaljstyre. Allikevel er det ikke en helt typisk New Public Management tankegang. Et mer typisk New Public Management-verktøy vil ha sterkere fokus på kostnadseffektivitet slik som mål og resultatstyringsverktøyene har. Her blir økt frihet gjennom delegert myndighet veid opp med større krav til resultatrapportering. I dette tilfellet med økte budsjettfullmakter vil jeg påstå at det er et verktøy for å gjøre prosessen mindre komplisert og ikke for å oppnå sterkere resultater. Det har trekk av New Public Management, men er ikke et slikt verktøy fullt ut.

Det samme er tilfellet for hele budsjettprosessen. Her kan kommunene velge mellom tre modeller: en fragmentert budsjettbehandling, en sentralisert administrativ budsjettprosess eller en sentralisert politisk budsjettprosess. Det som er tendensen er at det er den sentralisert administrative budsjettprosessen som blir mest brukt. Dette er da det alternativet hvor det administrative nivået har relativt størst innflytelse (Hovik & Stigen 2008: 85-87).

Som med budsjettfullmaktene er dette likt New Public Management i det at administrasjonen får delegert mer makt, men det har ikke en opprinnelse i New Public Management administrative logikk med sitt sterke fokus på kostnadseffektivitet. Det kan godt være at det blir et resultat av endringene, men det er ikke den type tenkning som ligger i bunn for verktøyet. Nye ordninger for budsjettfullmakter og nye budsjettprosesser er derfor verktøy jeg definerer ut av New Public Management, og de er ikke en del av denne analysen.

Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring er et typisk NPM-verktøy, og under i tabell 2.1 følger en oversikt over hvilke verktøy som kommuner i Norge kan benytte seg av innen denne kategorien. I metodekapitlet vil jeg også presentere til hvilken utstrekning de blir brukt.

Tabell 2.1: Mål- og resultatstyringsteknikker i norske kommuner

Er målstyring/resultatstyring/virksomhets-planlegging tatt i bruk på kommunens arbeidsområder?
Har kommunen tatt i bruk "balansert målstyring"/resultatledelse" hvor brukertilfredshet, medarbeiderne, interne prosesser el. vurderes i tillegg til økonomiske forhold?
Sammenstiller årsrapporten systematisk resultater med vedtatte mål?
Spesifiserer resultatindikatorer (f.eks. med KOSTRA-data) og/eller servicenivå ved siden av utgiftsnivå i kommunens økonomiplan eller andre dokumenter (generelle styringsdokumenter, serviceerklæringer eller liknende)?
Rapporteres det underveis i året til politisk nivå på (resultat)indikatorer, som sier noe om hvordan en ligger an i forhold til å oppnå vedtatte mål?
Er det fattet politiske vedtak om kvalitetskrav til tjenestene?
Blir tjenestenes kvalitet målt systematisk i forhold til disse kravene?
Har kommunen formalisert interne bestillinger av ytelser og oppdrag i form av kontrakter, kravspesifikasjoner e.l.?
Har kommunen etablert bestillerkontor?

Kilde: Kommunal organisasjonsdatabase

Stigen og Vabo (2001) beskriver mål- og resultatstyring som en 80-tallsmote, men at i kommune-Norge slo den først an i løpet av 90-tallet. Da har man et sterkere fokus på innføring av en overordnet ledelse som ikke skal involvere seg for mye i småsaker og detalj spørsmål. I tabell 2.1 ser vi de ulike variantene av mål- og resultatstyring, men alle verktøyene tar utgangspunkt i denne tankegangen fra managementteori om delegering av ansvar, insentiver og politisk kontroll gjennom mål og resultatkrav.

De ulike teknikkene som listes opp i tabellen over kan man si utnytter disse prinsippene i ulik grad. Hensikten med mål- og resultatstyring er at politisk ledelse skal kunne ha en mer overordnet funksjon og ikke detaljstyre virksomheten. Samtidig, for å unngå tap av innflytelse, skal det delegerte arbeidet kunne bli kontrollert. Man styrer gjennom å spesifisere mål som underordnet virksomhet skal jobbe for å utføre, og insentiver til å gjøre en god jobb ligger i at dette skal måles og kontrolleres gjennom resultatindikatorer. En optimal anvendelse av teknikken innebærer at resultatrapporteringen også får konsekvenser for virksomheten. En trend i Norge har vært at man har vært mest opptatt av målstyringen, men ikke like opptatt av resultatrapporteringen, og da mister man insentivelementet som også er en del av managementtenkningen. Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid og Roness (2008: 101) påpeker at dette har endret seg, og at man har fått mer vektlegging på resultatrapporteringen.

Verktøy overfor ledere og andre ansatte

Denne kategorien inneholder verktøy som setter fokus på lederes funksjon og som utnytter insentiver til å oppnå ønsket oppførsel blant ledere og andre ansatte. Dette er en kategori som det er vanskelig å bestemme grensene for. Utfordringen er at mange av de kategoriene som en kan lage for New Public Management har flytende overganger. Når man for eksempel ser på prestasjonsbasert lønn kan dette sees på som mål- og resultatstyring med utgangspunkt i managementtenkning. Da ser man på de trekkene som innebærer at ledere og ansatte får større frihet i arbeidet. Samtidig er det et insentivelement i denne teorien også, men man kan si at delegering av autonomi nedover i et hierarkisk system står sterkere. Det motsatte er tilfelle for verktøy innen den økonomiske søyle. Her er det insentivmekanismene som står sterkest. Prinsipal-agentteori legger vekt på at mennesket søker egen nytte, og derfor må man ha en struktur som ved hjelp av insentiver utnytter dette. Her skal man heller ikke kontrollere for mye, og man skal gi frihet nedover i systemet, men insentivtankegangen står uten tvil sterkest. Verktøy overfor ledere og andre ansatte kan man altså argumentere for at hører mest hjemme enten i den første søyle eller i den andre søyle. Inntrykket mitt er at insentivmekanismen er det sentrale ved disse nye systemene, og ikke den økte friheten. Man forsøker gjennom insentiver å motivere ledere og ansatte til å yte bedre i sitt arbeid. Derfor vil jeg knytte denne kategorien tettest opp mot søyle én og prinsipal-agentteori, men samtidig påpeke at det hadde vært mulig å knytte kategorien opp mot managementteori.

Innen denne kategorien ser vi først og fremst endringer i lønssystemet for ledere i norske kommuner. Lægneid og Pedersen (som sitert i Øgård 2002: 31) påpeker hvordan

"det som tidligere ble oppfattet som en god personalpolitikk med fast tilsetting, sentralstyring, standardisering, og lønn etter stilling og ansiennitet fastsatt gjennom kollektive avtaler forhandlet fram med sterke nasjonale tjenestemannsorganisasjoner, har blitt supplert med midlertidige ansettelsesforhold, individuelle kontrakter, desentralisering, fleksibilitet og lønn etter individuelle prestasjoner".

Øgård (2002: 31) bruker et eksempel fra Oslo kommune hvor toppledernes lønns- og ansettelsesvilkår gjennomgikk en reform – riktignok ble det kortvarig, men den viser noe av endringene som kommune-Norge gikk gjennom på 90-tallet da dette området begynte å ta opp NPM-ideer i seg. I Oslo kommune gikk endringene ut på hvem som skulle fastlegge lønnen, hvordan og etter hvilke kriterier man skulle fastlegge lønnen. To elementer er viktige her: Det var delvis et prestasjonssystem hvor lønn avgjøres ut ifra hvordan vedkommende klarer å oppfylle satte krav. Den andre delen handlet om en markedstilpasning av lønn. Dette er illustrerende for denne gruppen verktøy.

I tillegg til disse teknikkene overfor ledelsen gjør kommunen også andre ting overfor ledere og ansatte. Det har for eksempel blitt mer fokus på å heve kompetanse, videreutdanning, arbeidsmiljøtiltak osv. (Hovik og Stigen 2008: 112 og 120). Disse eksemplene plasserer jeg ikke innenfor en New Public Management-kategori. Uten å gå inn i det, hviler nok disse reformene på andre antagelser og teorier enn de som vi plasserer under New Public Management, som i stor grad baserer sine teknikker på økonomisk teori.

Tabell 2.2: Verktøy overfor ledere og andre ansatte

Kommunen spesifiserer forventninger til ledere og/eller ansatte i form av lederavtaler, resultatavtaler, kontrakter e.l.

Kommunen gjennomfører systematisk lederevaluering (minst 1 gang pr. år)

Kommunen har mulighet til fleksibel lønnsfastsetting

Kommunens ledere er ansatt på kontrakt med resultatkrav

Det finnes innslag prestasjonslønn, hvor lønnssystemet enten er knyttet til individuelle prestasjoner eller til avdelingens/fagenheters prestasjoner

Det er utarbeidet kriterier for å måle prestasjoner, til bruk f.eks. i lønnsforhandlinger

Administrasjonssjef og andre toppledere er ansatt på åremålskontrakt

Kilde: Kommunal organisasjonsdatabase

Organisering av kommunal oppgaveløsning

I denne kategorien, organisering av kommunal oppgaveløsning, finner vi verktøy som handler om nye måter å løse kommunale oppgaver på. Endringen er at mange oppgaver som tradisjonelt sett har blitt løst innad i kommunens egen driftsorganisasjon ikke blir det lenger. For det første har vi alternative former for oppgaveløsning, og for det andre har vi konkurranseeksponering. Vi har altså to grupper i denne kategorien. Alle verktøyene i denne kategorien er verktøy som er begrunnet av økonomisk teori. For alternative former for oppgaveløsning er det særlig "transaction cost economics" og "public choice" som begrunner ulike løsninger, og for konkurranseeksponeringsverktøy er i tillegg agent-prinsipalteori viktig.

Det disse to gruppene med verktøy har til felles er at man på en eller annen måte styrer mer indirekte enn før. Før denne delen av reformen kom, ble de aller fleste oppgaver løst innad i egen driftsorganisasjon, og man hadde nærere kontroll over oppgavene. Når det gjelder konkurranseeksponering er det en kontraktstankegang som gjelder, mens den andre gruppen, alternative former for oppgaveløsning, har en svakere kobling til NPMs teorigrunnlag. Allikevel plasserer jeg de innenfor begrepet fordi det handler om at de som løser oppgaven har en annen tilknytningsform til kommunen enn hva man tradisjonelt har sett og mye av målsettingen vil være at dette skal føre til effektivitet gjennom stordriftsfordeler. Hovedgrunnen til at denne kategorien er i en gråsoner er at like gjerne som stordriftsfordeler kan det være små kommuners mangel på spesialkompetanse som driver fram de alternative

tilknytningsformene, og dette er ikke noe som kan knyttes opp mot NPM. I tabell 2.3 under ser man de ulike alternative former for oppgaveløsning. Det er viktig å merke seg at en kommune kan dele oppgaveløsningen mellom flere teknikker (NOU 2000:22).

Tabell 2.3: Alternative former for oppgaveløsning

Kommunalt foretak

Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid

Interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd

Interkommunalt selskap

Aksjeselskap

Kilde: Kommunal organisasjonsdatabase

I alle teknikker som går under konkurranseeksponering velger kommunen å vektlegge kontroll av resultatet, eller det som produseres. Det er en dreining fra regelstyring til målstyring, og vi ser her en link til managementtenkningen innen mål- og resultatstyring. Men når det gjelder konkurranseeksponering er det insentivtenkningen som står sterkt. For disse teknikkene er det i tillegg viktig at man har et velfungerende marked – altså at det er mulig at en konkurransesituasjon kan oppstå. Og gjennom konkurransen skal kjøperen, her kommunen, være i stand til å vurdere om produktet er verdt prisen man betaler (Busch 2001: 78).

Man har ulike teknikker som alle handler om konkurranseeksponering, og de er presentert i tabell 2.4. New Public Management inneholder et element som handler om økt fokus på brukerne, og her er det viktig å merke seg at det (i følge organisasjonsdatabasens oversikt) kun er ett verktøy som innebærer et slikt brukerfokus i kommunene, og det er friere brukervalg. Her kan brukere velge noe fritt mellom flere tjenesteprodusenter. Kommuner har selvfølgelig mange andre brukerfokusede teknikker, men det er kun denne som hører innunder NPM. De andre er ofte en del av en annen moderniseringstrend, som for eksempel fokus på økt deltakelse av innbyggere. Friere brukervalg, derimot, har som hensikt å skape konkurranse mellom ulike tjenestetilbydere for å vinne brukeren, og på denne måten bidra til kostnadseffektivitet.

Tabell 2.4: Konkurranseseksponeringsteknikker

Konkurransesutsetting

Interne kontrakter

Sammenlignbare data (benchmarking)

Målestokkonkurranse (benchmarking)

Friere brukervalg

Offentlig-private samarbeid

Innsats- eller stykkprisbasert finansiering

Bestiller-utfører modell

Kilde: Kommunal organisasjonsdatabase

3. Teori

Innledning

De tre teoriene jeg skal beskrive i dette kapitlet har svært ulike modeller for å forklare variasjon i organisasjonsformer. Myteperspektivet eller nyinstitusjonell teori forklarer hvorfor noen organisasjonsformer blir populære med kultur. Strukturer blir ikke nødvendigvis valgt for at de rasjonelt sett er de beste, men på grunn av at de er gjeldende og populære i det gitte tidsrommet. Den andre teorien er kontingensteori, og denne forklarer struktur som et resultat av omgivelsesfaktorer. Ulike faktorer avgjør hva som utgjør en god struktur, og dermed er det faktiske behov som resulterer i ulike organisasjonsstrukturer. Begge disse teoriene forklarer variasjon ut i fra omgivelser, men på svært ulikt vis. Den tredje teorien er "public choice", og her forklares variasjon gjennom innflytelsen til ulike grupper. Frykten til "public choice"-teoretikere er at særinteresser styrer demokratiet, og da gjennom sin påvirkning på politikere. Hvilke særinteresser som dominerer i en kommune blir dermed utslagsgivende for grad av reformaktivitet i kommunen.

Myteperspektivet

Myteteorien eller myteperspektivet hører inn under institusjonell teori, og refereres gjerne til som den nyinstitusjonelle skolen. Man ser her organisasjonen som avhengig av den institusjonelle kontekst den befinner seg i, og strukturen dens og andre handlinger er i stor grad bestemt av sosiale normer som preger det institusjonelle miljøet eller kulturen for øvrig i samfunnet. Og ikke bare blir organisasjonen preget av kulturen; myteperspektivet vil også stille spørsmålstegn ved et tradisjonelt, og for dem, kunstig skille mellom et rasjonalisert byråkrati og kulturen for øvrig (Hall & Taylor 1996: 946). Man finner også forklaringen til hvorfor organisasjoner endrer seg og blir mer like hverandre over tid i kultur, og ikke i behov. Denne teoriretningen antyder også at det mest sentrale er hvordan organisasjonen framstår utad. Dette går foran kravet om at endringer skal føre til effektivitet innad i organisasjonen (Christensen, Lægneid, Roness & Røvik 2004: 66).

Denne teorien er på flere punkter i slektskap med sosialkonstruktivisme. Nyinstitusjonalistene sier ikke at individet ikke er rasjonelt, men det de derimot sier er at det vi ser som rasjonelt er kulturelt betinget og i seg selv et sosialt fenomen. Individets eller organisasjonens mål er også bredere definert enn hos "rational choice-" teoretikere for eksempel. De vil si at individet søker å maksimere egen nytte i form av materiell velstand, mens ny-institusjonalistene vil si at individer og organisasjoner søker å finne måter å definere seg selv på på sosialt aksepterte og legitime måter (Hall & Taylor 1996: 949).

Myteperspektivet er ett av tre forklaringsperspektiv i Vabo og Stigens (2004) undersøkelse av variasjon mellom kommuner. Her konkluderes det, på bakgrunn av en regresjonsanalyse, at dette perspektivet delvis får støtte. Sentrale kommuner gjennomfører mer av slike reformer enn usentrale kommuner, og det å delta i nettverk ser også ut til å spre moten. En annen viktig konklusjon fra denne studien er at alle tre perspektiver som de benytter seg av er med på å forklare variasjon, og dette indikerer at fenomenet må betraktes som sammensatt. Hagen og Sørensen (1998) spør om variasjon kan forklares gjennom kommunens ansattes kompetansenivå. Dette kan også sees på som myteperspektiv, for kompetanse henger sammen med utdanning og en profesjonalisert kultur. Gjennom sentralitetsvariabelen testes dette, men hypotesen får her svært svak støtte. Christoffersen og Paldam (2003) vil forklare hvorfor flere og flere danske kommuner betaler gjennom markedet for å få tjenester produsert. At det er et resultat av modernisering og kultur er en av hypotesene, og den får delvis støtte. Særlig når det gjelder kommuners sentralitet.

Institusjonalisering og mytebegrepet

"Isomorphism" er en form for institusjonalisering av organisasjoner hvor de etter hvert fremstår som mer homogene: "[I]somorphism is a constraining process that force one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions" (DiMaggio & Powell 1991: 66). En organisasjonsform eller teknikk vinner da ikke fram på grunn av at den er bedre og mer effektiv enn alle andre, men fordi den er institusjonalisert. At teknikker er institusjonalisert betyr "at de i en periode tas for gitt som de tidsriktige, effektive, moderne og sogar 'naturlige' måtene å organisere på. At oppskriften er institusjonalisert kan slik sett omskrives til at den er blitt selvfølgeliggjort" (Christensen, Lægriid, Roness og Røvik 2004: 67).

Meyer og Rowan (1991:41) sier at institusjonaliserte produkter, tjenester, teknikker, policy-utforminger og programmer fungerer som myter, og som mange tar inn i organisasjonen på seremonisk vis. Institusjonalisering er det som skjer når prosesser, forpliktelser eller aktualiteter i samfunnet nærmest får status som lov i kulturen. Ting som ikke er absolutte blir lett akseptert for å være fakta og man stiller sjelden spørsmål ved det. At for eksempel en teknikk får status som myte betyr her ikke nødvendigvis at det er feil. Poenget med mytebegrepet er mer at det ikke nødvendigvis er det eneste som er riktig og at det kan finnes bedre løsninger, men myten har fått status som sannhet (Meyer & Rowan 1991: 41).

Myter kan være det som innen organisasjonstenkning er det som i et gitt tidsrom er moderne eller moteriktig; det som alle skal ha akkurat nå, for det er det eneste riktige (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik 2004: 67). I Norge har teknikker og målsettinger preget av New Public Management-bevegelsen hatt denne statusen. Myter har to viktige kjennetegn: de er rasjonaliserte og institusjonaliserte. Meyer og Rowan (1991: 44) forklarer at det at de er rasjonaliserte betyr at disse mytene beskriver ulike sosiale formål som tekniske og dermed, siden de er tekniske, beskriver de én korrekt måte å oppnå dette målet på. Dette presenteres som den eneste rasjonelle måten å gjøre det på og argumentasjonen framstår som vitenskapelig uten egentlig å være det. "En rasjonalisert myte er derfor en ikke-vitenskapelig basert tro på at en organisasjonsoppskrift er begrunnet vitenskapelig og rasjonelt" (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik 2004: 67). At myten er institusjonalisert betyr, som jeg allerede har vært inne på, at den tas for gitt; det stilles ikke spørsmål ved at den er den riktige og naturlige metoden. Derfor, i følge dette perspektivet, er det mulig at NPM-reformer ikke er de beste løsningene i seg selv, men at kommuner implementerer dem fordi de har fått status som myte; det blir framstilt som rasjonelt å innføre disse endringene, og man stiller ikke kritiske spørsmål fordi teknikkene til en viss grad er institusjonaliserte. Og når en organisasjonsform har fått status som myte ligger det til rette for "isomorphism", altså at organisasjoner, i vårt tilfelle kommuner, blir mer like hverandre (Meyer & Rowan 1991: 44).

Tre typer "isomorphism"

"Isomorphism" kan deles inn i tre grupper som beskriver hvordan organisasjoner i en kultur blir mer og mer like hverandre. Den første kategorien, "coercive isomorphism", har elementer av tvang eller lovmessighet over seg. Dette kan både være i form av formelt eller uformelt

press, og det handler om mer enn en generell påvirkning. Usikkerhet er kilden til den andre typen "isomorphism" som skjer mellom organisasjoner i et felt, og denne typen er "mimetic isomorphism". I denne prosessen av homogenisering mellom organisasjoner imiterer noen organisasjoner andre som har sterk påvirkningskraft. Dette kan foregå i omgivelser hvor tekniske aspekter ved organisasjonen ikke blir forstått godt nok, eller når mål eller symbolikken ved ulike løsninger er tvetydig. I kompliserte omgivelser vil det å imitere andre framstå som et enkelt valg. Man kopierer strukturen til organisasjoner som ligner ens egen, og som man oppfatter som legitim og som har mer suksess. Dette kan, i følge DiMaggio og Powell (1991: 70) forklare hvorfor visse organisasjonsformer blir så vanlige: "The ubiquity of certain kinds of structural arrangements can more likely be credited to the universality of mimetic processes than to any concrete evidence that the adopted models enhance efficiency" (DiMaggio & Powell 1991: 66-70).

Den tredje kategorien kalles normativt press, og den har sitt utspring i en kultur som profesjonaliseres. "[W]e interpret professionalization as the collective struggle of members of an occupation to define the conditions and methods of their work, to control 'the production of producers', and to establish a cognitive base and legitimation for their occupational autonomy" (DiMaggio & Powell 1991: 70 & Larson som sitert i DiMaggio & Powell 1991). Profesjonaliseringen oppstår som en følge av sosialiseringen inn i denne rollen som oppstår gjennom utdanningen på universitet eller andre læresteder. Dette handler om kunnskap, men kanskje like mye om normer og verdier. Nært knyttet til dette er framveksten av profesjonelle nettverk som er tilknyttet organisasjonene eller dets ansatte, og gjennom dette kan modeller, normer og andre former for påvirkning spres hurtig. DiMaggio og Powell hevder at profesjonaliseringen av et felt skjer samtidig med at et felt får sin klare struktur, eller at det blir institusjonalisert (DiMaggio & Powell 1991: 70-72).

Hypoteser tilhørende myteperspektivet

For denne teorien har jeg formet to hypoteser:

Hypotese 1: *Sentralt beliggende kommuner vil ha innført NPM-verktøy i større grad enn perifere kommuner.*

Hypotese 2: Kommuner som deltar i formelle nettverk er ivrigere NPM-reformatorer enn kommuner som ikke deltar.

For begge disse hypotesene vil jeg si at særlig "mimetic" og normativ "isomorphism" er nyttige rammer for å forklare de. Man kan anta at sentrale kommuner er mer mottagelige for "motepress" (Vabo og Stigen 2004) enn mer perifere kommuner fordi de ligger nær sentrum hvor kulturen formes. Hvis New Public Management-verktøy får status som en rasjonalisert myte, vil jeg anta at denne myten er sterkere der hvor kulturen i størst grad formes. En rasjonalisert myte er ikke nødvendigvis den beste løsningen for en kommune, men den får status som det. Usikkerhet kan føre til at en kommune kopierer velfungerende kommuners struktur – man kopierer suksessoppskriften. Det samme kan gjelde for en kommune som deltar i nettverk. Her kan deltakere få tilgang til andres erfaringer, og om det da råder usikkerhet kan man lett imitere det de andre gjør for å oppnå lignende suksess.

Profesjonaliseringen kan også knyttes opp mot begge hypotesene. Man kan anta at administrasjonen og politisk ledelse, de som tar beslutninger om organisasjonsformer og lignende, i større grad er preget av dette i sentrale kommuner. Særlig større byer og områder rundt er mer populære for mennesker med høyere utdanning, og man kan kanskje også anta at disse ansatte vil ha større tilknytning til andre mennesker som også har den samme bakgrunnen – som er sosialisert inn i den samme kulturen. Her kan normativt press oppstå. Men det er kanskje ennå lettere å se koblingen mellom profesjonaliseringen og deltakelse i nettverk. Her blir denne kulturen tydeligere institusjonalisert, for hensikten med slike nettverk er delvis å delta for å lære av andres erfaringer.

Både for imiteringsprosesser og påvirkning som følge av en profesjonalisert kultur vil man anta at dette er noe som angår kommuner i hele landet. Man antar at disse prosessene er med på å drive fram motebølger som New Public Management. Når man da velger to hypoteser rundt sentralitet og nettverk vil man kun teste om disse kommunene i større grad er utsatt for motepress. På denne måten tester vi teorien og hypotesene som utledes fra den.

Behovsperspektivet

Kontingensteoretikerens utgangspunkt er at det finnes ikke én beste løsning for organisasjoner når det gjelder struktur. Burns og Stalker (2003 [1961]: 49), sentrale utviklere av denne teorieretningen sier det slik:

"If the form of management is properly to be seen as dependent on the situation the concern is trying to meet, it follows that there is no single set of principles for 'good organization', an ideal type of management system which can serve as a model to which administrative practice should, or could in time, approximate".

Dette kom som en reaksjon mot datidens, altså 50-tallets, ledende teori på feltet som hevdet at det fantes én god struktur som ville fungere best for alle typer organisasjoner. Kontingensteorien sier i stedet at den beste organiseringen avhenger av omgivelsene og andre faktorer, noe som varierer mellom organisasjoner.

"Contingency theory rests upon the assumption that organizational characteristics have to be shaped to meet situational circumstances. The extent to which any organization secures a 'goodness of fit' between situational characteristics and structural characteristics will determine the level of organizational performance" (Greenwood et al sitert i Grint 2005:133).

Problemer i en organisasjon og de tilhørende mest optimale løsningene, er avhengige av et knippe variabler som avgjør dette forholdet. Den optimale strukturen for ulike organisasjoner varierer på grunn av noen faktorer, som for eksempel organisasjonens størrelse og strategi. Dette er kontingensfaktorene (Donaldson 2001: 57-58). Man ser på organisasjoner som konstant i forandring for når faktorer forandrer seg så må strukturen også endres for å oppnå effektivitet. Kontingensteori sier at struktur og effektivitet henger sammen som igjen fører til en organisasjon som tilpasser seg sine omgivelser (Donaldson 2001: 2).

Hvis man bruker størrelse som eksempel vil denne teorien anta at en liten organisasjon vil gjøre best nytte av en beslutningsstruktur som er hierarkisk og hvor avgjørelser blir tatt på toppen. En stor organisasjon derimot vil tjene på en mer desentralisert struktur. Med mange ansatte vil det da være mer effektivt at avgjørelser tas lenger ned i systemet, dette fordi en slik organisasjon vil være mer uoversiktlig og vanskeligere å styre fullstendig fra toppen. Bortsett fra størrelse har man også faktorer som organisasjonens strategi, type oppgaver den gjennomfører og teknologi. Dette er faktorer som kjennetegner selve organisasjonen, men teorien sier at disse faktorene er et resultat av dens omgivelser. Derfor kan man si at en

organisasjon tilpasser seg sine egne faktorer for å være mest mulig effektiv, men når disse faktorene bestemmes av omgivelsene er det indirekte en tilpasning til omgivelsene det er snakk om (Donaldson 2001:57).

Donaldson (2001) sier at kontingensteorien for organisasjonsforskning er en undertype av den vitenskapelige kontingensmetoden, og utgangspunktet for denne metoden er at en variabels effekt på en annen avhenger av en tredje variabel, W. Derfor vil effekten av X på Y variere med størrelsen av W. X kan for eksempel ha positiv effekt på Y når W er lav, mens den kan være negativ når W er høy. Derfor kan man ikke si hvordan X påvirker Y uten samtidig å ha kjennskap til W. Forståelsen av årsaksforholdet er derfor mer komplisert enn kun én variabels effekt på en annen. Man kan si at W fungerer som en moderator (Donaldson 2001: 5-6).

Dette er en formell illustrasjon på hvorfor det ikke, ifølge kontingensteorien, finnes kun én god struktur for alle typer organisasjoner. Tidligere organisasjonstenkning, som denne teorien var en reaksjon på, ville sagt at X forårsaker Y. Struktur X fører til effektivitet Y i bedriften. Men kontingensteori sier det er mer komplisert enn som så, og sier at god struktur kan være så mangt og er et resultat av flere faktorer. New Public Management blir presentert som et rammeverk som vil rette opp i organisasjonsproblemer uavhengig av kontekst, type organisasjon, sektor osv: "a public management for all seasons" (Hood 1991: 8). Denne påstanden vil da være i strid med kontingensteorien, for det finnes ikke én god struktur.

Donaldson (2001: 9) sier at det finnes svært mange ulike typer kontingensteori, men at det er noen grunnleggende argumenter som er sentrale uavhengig av hvilket felt teorien anvendes på. For det første har vi forholdet mellom W og X: En bivariat sammenheng mellom kontingensfaktoren og dens strukturvariabel. Denne sammenhengen er ofte lineær; når kontingensfaktoren øker i verdi gjør strukturvariabelen det samme. Men det finnes også unntak, og sammenhengen kan også være kurvelineær. Kontingensteori har heller ikke en statisk forståelse av organisasjon. Endring i kontingensfaktoren skaper endring i strukturvariabelen. Det er en vanlig misforståelse at det er en statisk forståelse av sammenhengen mellom W og X, for den er dynamisk. Endring er rasjonelt for en organisasjon, fordi man gjør det for å bevege seg fra en struktur som ikke møter organisasjonens behov til en struktur som fremmer effektivitet. Det siste grunnleggende argumentet er at det finnes en passform mellom strukturen til organisasjonen og kontingensfaktoren som har en positiv effekt på ytelse. Hva som er ytelse for enhver organisasjon kan for øvrig variere, og det kan like gjerne handle om gode arbeidsforhold som

kostnadseffektivitet. Men poenget er at hvis strukturen ikke passer til forholdene, eller kontingensfaktorene, så vil den gode ytelsen utebli (Donaldson 2001: 6-11).

Når det gjelder tidligere forskning har behovsperspektivet fått varierende støtte. Hagen og Sørensen fant i 1998 at struktur har beskjeden betydning for kommuners reformaktivitet, men de fant en svak negativ effekt av økonomi på bruk av anbud. Generelt var hovedinntrykket da denne studien ble gjennomført at det meste av reformaktivitet skyldtes statlig initiativ mer enn lokale reformønsker (Hagen og Sørensen 1998: 86). Vabo og Stigen (2004) finner at behovsperspektivet er det som i deres studie best forklarer reformaktivitet i norske kommuner. Her bidrar både kommunens størrelse og finansielle situasjon til å forklare fenomenet. De finner en kurvelineær sammenheng mellom størrelse og moderniseringstiltak, noe som betyr at antall tiltak øker med kommunens størrelse, men kun til et visst nivå. Når det gjelder økonomi er det en sammenheng mellom en svak finansiell situasjon og økt reformaktivitet.

Christoffersen og Paldam (2003) tester også for økonomisk situasjon, men finner at dette ikke har en signifikant effekt på reformaktivitet. Det har derimot endring i befolkningsstørrelse, noe de plasserer inn under hypotesen om at behov eller en form for press fører til at reformer blir gjennomført.

Hypoteser tilhørende kontingensteori

Henry Mintzberg deler kontingensfaktorene inn i fire grupper: organisasjonens alder og størrelse, det tekniske systemet, omgivelsesfaktorer og maktforhold (Mintzberg 1979: 215). For meg i denne oppgaven er det størrelse og omgivelsesfaktorer som er relevante. Mintzberg formulerer flere hypoteser som går på struktur og størrelse. En er svært relevant her: "The larger the organization, the more elaborate its structure, that is, the more specialized its tasks, the more differentiated its units, and the more developed its administrative component" (Mintzberg 1979: 230). Dette kan knyttes opp mot de fleste teknikker som vi finner innenfor New Public Management i kommunene. Argumentet handler i stor grad om effektiv arbeidsfordeling. Med flere ansatte har man større mulighet for å spesialisere arbeidsoppgaver. Når størrelsen på en organisasjon øker blir arbeidet innad en enhet mer likt og ensrettet, mens arbeidsoppgaver mellom enheter blir mer heterogent og mangfoldig (Mintzberg 1979: 230).

En forventning man ut ifra dette har til kommunene er at teknikker som handler om spesialisering av oppgaver vil bli brukt i kommuner som er store. Dette kan være alt fra konkurranseutsetting av renovasjonstjenesten til klarere skiller mellom bestiller og utfører. En større kommune må dermed spesialisere arbeidsoppgavene mer enn en liten kommune må. En annen ting som følger av denne argumentasjonen er at det stiller større krav til kontroll og planlegging. Det administrative hierarkiet forventes derfor å være mer sofistikert i en stor kommune, og man kan finne klarere grenser mellom de som planlegger og setter mål for arbeidet og de som utfører det. Kommuner i Norge har mulighet til å innføre teknikker som går under samlebetegnelsen mål- og resultatstyring. Disse har nettopp dette til hensikt at man skal delegerer mer arbeid og ansvar nedover i systemet, men at det samtidig er på toppen av hierarkiet at målene utarbeides. I disse teknikkene er det også krav om at arbeidet skal kontrolleres og måles. Da forsikrer man seg om at kvaliteten er god, samtidig som at man bidrar til en mer effektiv styring av organisasjonen. I følge Mintzberg kan vi derfor forvente at bruken av denne typen mekanismer vil øke med størrelsen til en kommune (Mintzberg 1979: 230).

Min tredje hypotese er: *Jo større en kommune er, jo sterkere innslag av New Public Management-teknikker finner man.*

Størrelse er da moderatorvariabelen W som påvirker struktur X som igjen påvirker effektivitet Y . Som sagt forventer man at størrelse kan føre til at en struktur som vektlegger spesialisering av oppgaver. Særlig er dette en forventning til kategorien mål- og resultatstyring hvor delegering nedover i systemet vektlegges, og dette ser jeg for meg er et sterkere behov i en stor kommune, og behov er nettopp hva kontingensteorien sier former struktur. For konkurranseeksponering forventer man også den samme effekten. Men i tillegg til et sterkere behov for spesialisering vil det også være større muligheter for konkurranseeksponering. For markedstiltak forutsetter et marked med konkurranse, og det kan det være en mangel på i små kommuner. For alternative former for oppgaveløsning, slik som interkommunalt samarbeid, forventer jeg også ut i fra kontingensteori at størrelse skaper et større behov for disse reformene, men her forventer man at små kommuner benytter disse virkemidlene mer, og da for å oppnå stordriftsfordeler.

Vabo og Stigen (2004) fant en kurvelineær sammenheng mellom størrelse og moderniseringsreformer. Det denne sammenhengen viste var at det økte på med reformer når

innbyggertallet steg, men bare til et visst punkt. Når innbyggertallet nådde dette punktet, flatet effekten ut. Dette kommer jeg også til å teste i analysen.

Min fjerde hypotese er: *Det finnes en kurvelineær sammenheng mellom kommunens størrelse og innslag av New Public Management-teknikker.*

Størrelse er et kjennetegn på selve organisasjonen, men andre faktorer i miljøet er også viktige for å forstå hvordan organisasjoners struktur blir dannet. Strukturen er delvis et resultat av omgivelsesfaktorer. Mintzbergs (1979: 267) definisjon eller forståelse av hva miljøet består av er som følger:

"So environment comprises virtually everything outside the organization – its 'technology' (i.e., the knowledge base it must draw upon), the nature of its products, customers and competitors, its geographical setting, the economic, political, and even meteorological climate in which it must operate, and so on".

Dette er en bred forståelse av miljø, og inneholder mange faktorer. Her vil jeg trekke inn to faktorer til, og den første er økonomi. Fra det kommer min femte hypotese: *Kommunens finansielle situasjon forklarer hvilke kommuner som velger å innføre NPM-verktøy, hvor fattige kommuner er mer reformivrige enn rike kommuner.*

Antagelsen som ligger bak denne hypotesen er at en relativt sett dårlig økonomisk situasjon skaper et behov for endring i strukturen. Videre antar jeg at oppfattelsen av NPM-verktøy er at de vil føre til kostnadsbesparelse. Dette vil jo bety at alle kommuner burde innføre New Public Management-reformer, hvis denne oppfatningen stemmer, men her forventer vi at de med det sterkeste behovet for kostnadsbesparelser også i større grad vil legge om strukturen i organisasjonen for å oppnå det. En rikere kommune vil ikke ha det samme presset på seg til å gjøre innovativt arbeid. Jeg forventer denne sammenhengen for alle NPM-kategoriene, men samtidig forventer jeg en sterkere effekt av dette for konkurranseeksponeringstiltak, for dette tror jeg er en gruppe teknikker som i større grad forbindes med effektivitet enn de andre.

For økonomi, noe jeg kommer tilbake til i metodekapitlet, vil jeg bruke to variabler for å forsøke å fange opp fenomenet økonomisk situasjon. Den ene måler kommunens korrigerede frie inntekter og den andre måler økonomisk vekst. Begge er et gjennomsnitt fra perioden 2000 til 2005. Grunnen til dette er at man antar at det er en viss treghet i systemet som fører til at effekten av endringen i en variabel som økonomi først gjør seg gjeldende i strukturen noen

år senere. Dataene som jeg bruker fra organisasjonsdatabasen registrerer situasjonen i 2008, og det er derfor hensiktsmessig å måle den økonomiske situasjonen for noen år tidligere.

Vabo og Stigen (2004) argumenterer for at på samme måte som at økonomisk situasjon fører til press på ressursene som kan føre til økt bruk av NPM, kan demografi skape et slikt behov, fordi noen aldersgrupper er mer ressurskrevende enn andre. Min sjette hypotese er: *En stor andel av ressurskrevende aldersgrupper fører til press på ressurser som igjen fører til mer New Public Management i kommunen.*

De to aldersgruppene som vi her vil teste er de under 15 år og de over 80 år. På samme måte som for økonomi tester vi et gjennomsnitt fra perioden 2000 til 2005, og vi måler både andel av aldersgruppen, og endring i andel. Denne hypotesen får altså fire hypoteser.

"Public Choice-" teori

Mitt tredje perspektiv er "public choice-" teorien. Denne kan sees på som en del av "rational choice", og grunntanken er at mennesker er nyttemaksimerende. Teoriretningen kan sees på som et økonomisk studie av avgjørelser som tas utenfor markedet, eller anvendelsen av økonomi på statsvitenskapelige problemstillinger. Objektene som "public choice" studerer er de samme som i statsvitenskap: staten, atferd i forbindelse med valg, valgeregler, partipolitikk og byråkratiet. Men metoden er mer lik den man finner i økonomien. Antagelsen som teorien baserer seg på er at mennesket er egoistisk, rasjonelt og nyttemaksimerende. Denne teoriretningen vil jeg bruke for å belyse tanken om at det finnes aktører i kommunene som ut ifra egne interesser påvirker spørsmålet om reformaktivitet (Mueller 2003: 2).

"Public choice" sier at menneskers viktigste drivkraft er egeninteresse. Dette betyr ikke at mennesker ikke har omtanke for andre, men heller at egne behov går først om det er en interessekonflikt. Dette er drivkraften og former også hvilke mål individer setter seg. "Public choice" legger mest fokus på oppførselen til etterspørselssiden i politikken, og dette kan da være interessegrupper eller velgergrupper. Byråkraters oppførsel kan og forklares innen denne modellen, men det gis mindre oppmerksomhet. Når det gjelder byråkratene er mål som stammer fra egeninteresse slike som lønn, makt og anseelse i offentligheten, organisasjonens resultater og arbeidssituasjon i organisasjonen. Stort sett er "public choice-" synet på

byråkrater at de søker å få et stort budsjett som mulig, og da i betydningen misbruk eller sløsing av offentlige midler (Boston 2011: 23-24).

Men som sagt er hovedfokuset til "public choice" grupper som står for etterspørselen etter det det offentlige produserer, og hvilken påvirkningskraft de har på politikere. Her er frykten at politikere vil favorisere smale særinteresser, og at de mer langsiktige og brede samfunnsinteressene går på bekostning av politikeres interesse av å bli gjenvalgt. Resultatet av dette vil da være at man velger løsninger i det offentlige for å blidgjøre velgergrupper, og da risikerer man at man velger ineffektive løsninger som skader samfunnets interesser (Boston 2011: 23-24).

I "Capitalism, socialism and democracy" vektlegger Joseph Schumpeter (2010 [1943]) at demokratiet er først og fremst valget av representanter. Han kritiserer det han kaller den klassiske modellen hvor elektoratets rolle først og fremst er å danne seg en oppfatning om alle tenkelige politiske saker og at de først i andre rekke velger representanter som skal forme et styre som besitter makt på vegne av befolkningen. Schumpeter snur på dette og sier at den viktigste rollen som elektoratet har i et demokrati er å velge et styre som skal ha makt til å ta politiske avgjørelser. Schumpeters (2010 [1943]: 241) definisjon av et demokrati er som følger: "the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote". Politisk deltakelse av folket vektlegges ikke. Deres rolle er liten, men allikevel viktig for de individene eller partiene som ønsker makt. Det er velgerne de skal selge til.

Schumpeter sammenligner konstant politikk med markedet, og ser på prinsipper i partiprogrammer som salgsvare. Den klassiske doktrinen som han argumenterer for er feil, sier at partier består av en gruppe mennesker som samler seg om et sett av prinsipper de mener vil føre til å fremme det beste for samfunnet. Schumpeter sier at disse prinsippene er en salgsvare, og ikke noe som faktisk definerer verdiene til partiet, for de samme verdiene kan like gjerne tas opp av andre partier. Siden partier kan være så like i standpunkt, er dette et bevis på at kampen om velgere står i høysetet. Partier er da en samling med mennesker som samarbeider om å vinne makt i den politiske konkurransen. Teknikkene, som partireklame og slagord, er ikke bare tilbehør, men selve essensen av politikk (Schumpeter 2010 [1943]: 251).

Økonomer har alltid sett på næringslivsaktører som ute etter å tjene sine egne interesser. De kan også bidra til samfunnets interesser, som å drive med veldedighet og lignende, men først og fremst jobber de for seg selv. Tradisjonelt sett har økonomer hatt et annet syn på offentlig ansatte og politikere: de skal tjene samfunnets beste. "Public choice", derimot, begynte å se annerledes på dette. Her sees også disse aktørene på som nyttemaksimerende, og selv om man innimellom kan gjøre ting som er godt for fellesskapet og ikke nødvendigvis lønnsomt for en selv, vil hovedfokuset ligge på å sikre sine egne interesser (Tullock 2008: 723).

En av oppdagelsene i "public choice" er at en rasjonell velger ikke vil bruke mye tid på å sette seg inn i offentlige og politiske saker, for det vil faktisk ikke lønne seg. Stemmen han avgir betyr lite for hans økte velferd. Denne uvitenheten er derimot ikke symmetrisk og han vil vite mer om det som han interesserer seg for spesielt, hans særinteresser. Interessegrupper vil utnytte dette og kjøre på med propaganda, så derfor vil ikke velgeren være kun dårlig informert, men det vil også være "bias" i informasjonen han har. Politikeren, med sine interesser, vil heller ikke være så velinformert som vi kunne ønske. Mye av hans tid vil gå med til å fremme egne politiske interesser om gjenvalg i stedet for å skaffe seg informasjon for å fremme samfunnets interesser. Når det kommer til offentlige posisjoner på saker, vil han gjerne ta et standpunkt som han tror velgere vil belønne, i stedet for hva de burde belønne (Tullock 2008: 723-724).

"Public choice" tar det ikke for gitt at byråkrater opptrer i sine stillinger slik som de burde gjøre. På grunn av en typisk svak insentivstruktur i offentlig sektor, tror ikke denne teoriretningen at byråkrater nødvendigvis er lojale overfor sine overordnede. Ledere har sjelden stor frihet når det gjelder lønnsfastsettelse eller retten til å si opp ansatte for den del. Dette mener man påvirker de ansattes motivasjon til å gjøre det som egentlig kreves av dem, og vi kan her kjenne igjen "public choice" sin innflytelse på New Public Management hvor insentivstrukturen i offentlig sektor skal fungere mer som i et privat selskap. I følge "public choice" er dagens byråkraters hovedmotivasjon å ikke jobbe for hardt, å utvide budsjettet og virkeområdet til sitt eget felt og å jobbe for å forbedre fordelene som følger stillingen. Særlig dette med å utvide virkeområdet til byråkratens egen seksjon er viktig. Dette er ikke nødvendigvis som en følge av kynisk tenkning, men ofte vil denne typen byråkrater handle på en måte som de tror tjener samfunnet, men det vil ofte ikke samstemme med ledernes direktiver. Da får man en utvidelse av byråkratiet og, i ledernes øyne, en ineffektiv bruk av ressurser. Det offentlige jobber da ikke ut i fra en koordinert plan (Tullock 2008: 725-726).

"Public choice" er en av de teoretiske retningene som ligger som grunnlag for New Public Management, særlig innen den økonomiske søylen av New Public Management. Derfor kan man se at public choice-teoretikere har vært pådrivere for New Public Management-reformer, slik som de som har vokst fram i kommunene og som blir studert her. Allikevel kan teorien benyttes til å forklare både lav og høy reformaktivitet når man tar utgangspunkt i grunntanken til "public choice". Selv om "public choice" i noen versjoner munner ut i en slags oppskrift av hvordan det offentlige bør fungere, tar jeg utgangspunkt i selve kjernen i teorien: At mennesker er nyttemaksimerende, og at politikere påvirkes av grupper med særinteresser. Interesser som går på hvordan offentlig organisasjon helst bør utformes.

Joseph Schumpeter (2010 [1943]: 253) beskriver demokratiet som et politikerstyre, og siterer en politiker på å ha sagt: "What businessmen do not understand is that exactly as they are dealing in oil so I am dealing in votes". Dette perspektivet, at spesielle grupper får innflytelse over politikken i kraft av å være de som har makt til å gjenvelge eller kaste politikere, er et nokså vanlig et innen forskning på reformaktivitet og New Public Management. Rattsø og Sørensen (2004) tester en hypotese som går på at offentlig ansatte vil være motstandere av reformer som innebærer effektivisering, og at i de tilfeller hvor denne gruppen er stor nok til å fungere som vippestemmer, vil de kunne motvirke reform i kommunen. Funnet er at en stor andel offentlig ansatte har en tydelig negativ innvirkning på reformaktivitet. Ideologi ser her ut til å ha minimal betydning. Når det gjelder ideologi, finner Christoffersen og Paldam (2003) at ideologi heller ikke har en effekt på reformaktivitet i danske kommuner. I 1998 fant Hagen og Sørensen at styrkeforholdet mellom politiske partier har små effekter på kommunal organisering. Dette bekreftes av Stigen og Vabo (2004). De finner derimot at jo nyere en administrasjonssjef er i stillingen, jo sterkere innslag av nye organisasjonsløsninger er det.

Med utgangspunkt i at privatisering av tjenester er kostnadseffektivt, mens å la egen driftsorganisasjon tilby tjenesten, vil gjøre det mulig å legge sterkere vekt på andre sosiale mål, sier Lopez-de-Silanes, Shleifer og Vishny (1997) at man må velge en av de to, og at politikeres valg avhenger av innflytelsen til ulike velgergrupper. De hevder at offentlig ansatte vil tjene på at man ikke privatiserer, og analysene støtter at størrelsen på denne gruppen påvirker reformaktivitet negativt, men at et økonomisk behov allikevel kan tvinge det fram. Derfor er konklusjonen at politikere som stemmesankere helst vil unngå privatisering.

Hypoteser utledet fra "public choice-" teori

Med utgangspunkt i "public choice" vil jeg teste to hypoteser:

Hypotese 7: *En stor andel offentlig ansatte vil ha en negativ innvirkning på omfang av NPM-reformer.*

Hypotese 8: *Jo større andel av Høyre- og FrP-representanter man har i et kommunestyre, jo større er omfanget av NPM-teknikker i kommunen.*

Når det gjelder de offentlig ansatte er antagelsen at de vil være mer kritisk til bruk av markedsløsninger i kommunesektoren. Dette kan handle om å ønske å beskytte egne stillinger; hvis tjenester privatiseres kan offentlig ansatte miste jobben. Det samme kan være tilfelle hvis man faktisk oppnår økt effektivitet gjennom nye teknikker, og offentlige stillinger blir overflødige. Det kan også handle om en generell skepsis overfor nye løsninger som imiterer privat sektor. Antagelsen er gjerne at offentlig ansatte også har en sterkere tro på offentlige løsninger enn de som er ansatt i privat sektor, og at de da helst ser at tradisjonelt sett offentlige oppgaver forblir offentlige.

Hvis denne gruppen er stor er antagelsen at de kan påvirke de folkevalgte til å motsette seg reform. De vil da fungere som en interessegruppe og vil påvirke politikere eksplisitt eller implisitt til å ikke gjennomføre New Public Management-reformer. Kommunestyrerepresentanter har en interesse av å bli gjenvalgt og vil derfor legge vekt på å handle i tråd med innflytelsesrike interesser. Dette er det man kan forvente ut i fra "Public Choice-" teori, at politikere har interesse av å blidgjøre velgere for selv å bli gjenvalgt igjen. Videre vil det være i offentlig ansattes egeninteresse å påvirke politikere til å bevare offentlig sektor slik den er, altså å ikke bidra til økt bruk av private aktører eller løsninger forbundet med privat sektor. Jeg forventer imidlertid at en eventuell effekt av denne variabelen vil være større for kategorien organisering av kommunal oppgaveløsning. At hvordan administrasjonen organiseres på generelt sett er interessant for en offentlig ansatt, ser jeg på som heller tvilsomt, men samtidig kan den generelle skepsisen mot private løsninger spille inn i disse kategoriene.

På samme måte som at kommunestyrerepresentanter kan ha en interesse av å beskytte interesser som motsetter seg reform kan de også ønske å fremme interessen til de som ønsker reform. Høyre og FrP er partier som fremmer interessene til privat sektor, og man kan anta at

privat sektor vil ha interesse av å se mer av kommunale tjenester på markedet. I tillegg vil Høyre og FrP sannsynligvis ha en sterkere tro på effekten av NPM-reformer, men ut i fra et "public choice-" perspektiv er det først og fremst velgerne som står i fokus for politikerne. Antagelsen her er at politikerens fremste mål er å bli gjenvalgt, og derfor er hans jobb å blidgjøre velgere. Hvis velgerne har tro på at New Public Management er kostnadseffektivt kan dette være grunn nok for å innføre reformene. Høyre og FrP er partier som særlig har en profil som partier som vil beskytte og legge til rette for interessene til privat sektor. Og de skiller seg også ut som partier som er positive til markedsløsninger og privatisering av det offentlige. Schumpeter ville sagt at dette er prinsipper de har for å selge politikk til en spesiell gruppe, og da vil det her være overfor den gruppen som innehar disse verdiene. "Public choice" antar at velgere vil besitte begrenset informasjon om offentlige saker, men at den informasjonen de har vil være rettet mot deres egen særinteresse. Det kan derfor være lønnsomt for en politiker å profilere seg på NPM-reformer overfor de velgerne som er opptatt av private løsninger og markedstenkning. Velgerne ser etter de politikerne som i størst grad vil sørge for deres særinteresser.

4. Metode

Avhengige variabler

Data til de avhengige variablene er hentet fra kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase (KRD). KRD opprettet denne databasen i 1995 og hensikten var å følge og få oversikt over utviklingen i organisasjonsendringer i kommuner og fylker. Databasen skal nå oppdateres hvert fjerde år, og undersøkelsene foregår like etter hvert kommunestyre- og fylkestingsvalg. Denne oppgaven benytter seg av data fra runde fem som ble gjennomført mellom januar og juli i 2008 (Hovik og Stigen 2008: 29-30).

I 2008 svarte 79 prosent av landets kommuner på spørreskjemaet til organisasjonsdatabasen. Det betyr at 341 kommuner har svart. Det er en viss skjevhet i hvilke kommuner som svarer og ikke. Blant kommuner med under 9000 innbyggere er svarprosenten på omtrent 74 prosent mens i kommuner med over 9000 innbyggere er den på ca. 87 prosent. Dette kan produsere skjevheter i resultatet, og påvirker reliabiliteten til variablene som er konstruert ut fra organisasjonsdatabasen. Frafallet varierer ikke systematisk med landsdel, men svarprosenten varierer en del mellom fylker. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at dette er store skjevheter som påvirker resultatet på en merkbar måte. På alle spørsmålene angående konkurranseeksponering er det 28 kommuner som ikke har svart i det hele tatt. Disse er kodet som system missing i datasettet. Det er mulig at disse kommunene ikke har gjennomført noen tiltak innen denne kategorien, men at de ikke har svart på kategorien kan også skyldes at vedkommende som har fylt ut skjemaet ikke har kunnskap om hva kommunen gjør på dette feltet. Derfor mangler jeg dessverre informasjon om disse 28 kommunene når det gjelder konkurranseeksponering. Dette kan påvirke variabelens reliabilitet, for dette er en kilde til en eventuell målefeil. Det er en svakhet ved dataene at disse kommunene har misforstått eller unnlatt å svare av andre grunner (Hovik og Stigen 2008: 33 og 229).

Med utgangspunkt i inndelingen av NPM-verktøy som jeg redegjorde for i kapittel 2, har jeg fire avhengige variabler. Jeg vil derfor gjennomføre fire analyser som tester de samme hypotesene og inneholder de samme uavhengige variablene, men med ulike avhengige variabler. De avhengige variablene er mål- og resultatstyring, verktøy overfor ledere og andre ansatte, konkurranseeksponering og alternative former for oppgaveløsning. Alle disse variablene er konstruert ut fra data i organisasjonsdatabasen.

For mål- og resultatstyring er ni variabler inkludert i den nye variabelen, og disse ni går alle under spørsmålet "har kommunen innført noen av de tiltakene for mål- og resultatstyring som er listet opp nedenfor?". De ni ulike formene for mål og resultatstyring blir gjengitt i tabell 4.1 og svaralternativene er enten "nei", "ja, på noen tjenesteområder" eller "ja, på alle tjenesteområder". De avhengige variablene er kodet til tellevariabler, og det betyr at variabelen teller hvor mange ganger kommunen har bestemte verdier på variablene som utgjør den nye variabelen. For mål og resultatstyring regnes "ja, på noen tjenesteområder" eller "ja, på alle tjenesteområder" som at verktøyet er innført, og variabelen teller opp hvor mange ganger kommunen har svart et av disse alternativene. Derfor kan en kommune få en verdi på denne variabelen mellom 0 og 9.

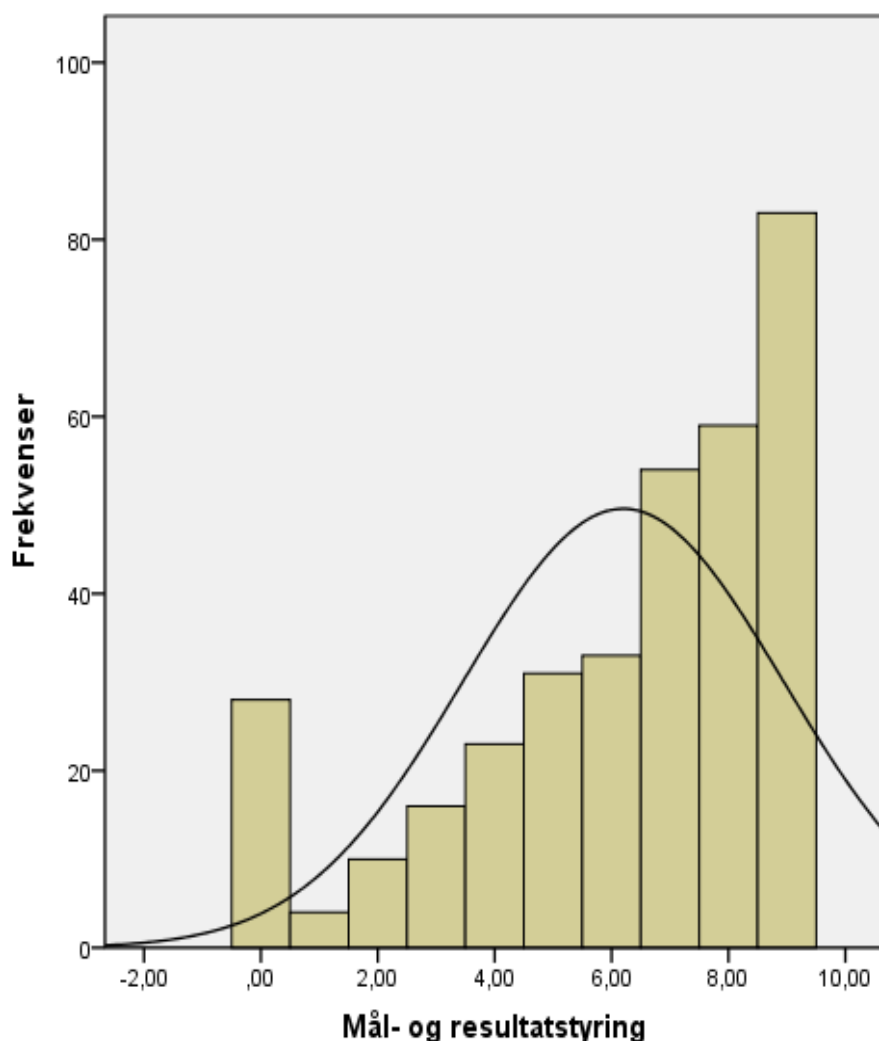
Tabellen nedenfor viser i tillegg til de ulike teknikkene innenfor mål- og resultatstyring til hvilken utstrekning de brukes i norske kommuner i 2008. Dette oppgis i prosent og med absolutte tall i parentes. Det vi kan slå fast er at mål- og resultatstyring har blitt et nokså vanlig verktøy i kommunene. Godt over flertallet har tatt i bruk de mer standard mål- og resultatstyringsteknikkene, som å sammenstille årsrapporten med vedtatte mål eller rapportere til politisk nivå på resultatindikatorer. Færre har opprettet bestillerkontor og ca halvparten har tatt i bruk balansert målstyring, som er et nyere NPM-element. Fra figur 4.1 som vises under ser vi den avhengige variabelen mål- og resultatstyrings fordeling, og vi ser at det er få kommuner som ikke har gjennomført noen av disse tiltakene; det er kun 6,5 prosent.

Tabell 4.1: Mål- og resultatstyring i norske kommuner i 2008

	Nei	Ja, på noen tjeneste- områder	Ja, på alle tjeneste- områder
Er målstyring/resultatstyring/virksomhetsplanlegging tatt i bruk på kommunens arbeidsområder?	26.1 (80)	32.9 (101)	41 (126)
Har kommunen tatt i bruk "balansert målstyring"/resultatledelse" hvor brukertilfredshet, medarbeiderne, interne prosesser el. vurderes i tillegg til økonomiske forhold?	48.1 (150)	27.2 (85)	24.7 (77)
Sammenstiller årsrapporten systematisk resultater med vedtatte mål?	23.9 (75)	36.3 (114)	39.8 (125)
Spesifiserer resultatindikatorer (f.eks. med KOSTRA-data) og/eller servicenivå ved siden av utgiftsnivå i kommunens økonomiplan eller andre dokumenter (generelle styringsdokumenter, serviceerklæringer eller liknende)?	28 (87)	39.2 (122)	32.8 (102)
Rapporteres det underveis i året til politisk nivå på (resultat)indikatorer, som sier noe om hvordan en ligger an i forhold til å oppnå vedtatte mål?	21.6 (68)	26 (82)	52.4 (165)
Er det fattet politiske vedtak om kvalitetskrav til tjenestene?	42 (131)	45.8 (143)	12.2 (38)
Blir tjenestenes kvalitet målt systematisk i forhold til disse kravene?	50 (150)	41.7 (125)	8.3 (25)
Har kommunen formalisert interne bestillinger av ytelser og oppdrag i form av kontrakter, kravspesifikasjoner el.?	70.9 (222)	24 (75)	5.1 (16)
Har kommunen etablert bestillerkontor?	86.3 (271)	10.5 (33)	3.2 (10)

Oppgitt i prosenter, og absolutte tall i parentes, Kilde: Kommunal organisasjonsdatabase

Figur 4.1: Avhengig variabel: Mål- og resultatstyring



De tre andre avhengige variablene er også tellevariabler, og variabelen verktøy overfor ledere og andre ansatte fungerer svært likt mål- og resultatstyringsvariabelen. Den er satt sammen av 7 variabler som alle går under spørsmålet "Har kommunen gjennomført noen av følgende tiltak for måling og belønning av lederne/ andre ansattes prestasjoner?". I tabell 4.2 under ser vi de ulike verktøyene kommunen kan bruke, og her er svaralternativene enten "nei", "ja, på noen tjenesteområder" eller "ja, på alle tjenesteområder". Som for mål og resultatstyring blir både "ja, på noen tjenesteområder" og "ja, på alle tjenesteområder" regnet med som at kommunen har innført verktøyet. Variabelen spenner fra 0 til 7.

Tabellen under viser i prosenter og absolutte tall hvor mange kommuner som har innført de ulike NPM-teknikkene overfor ledere og andre ansatte. Sammenlignet med teknikkene under

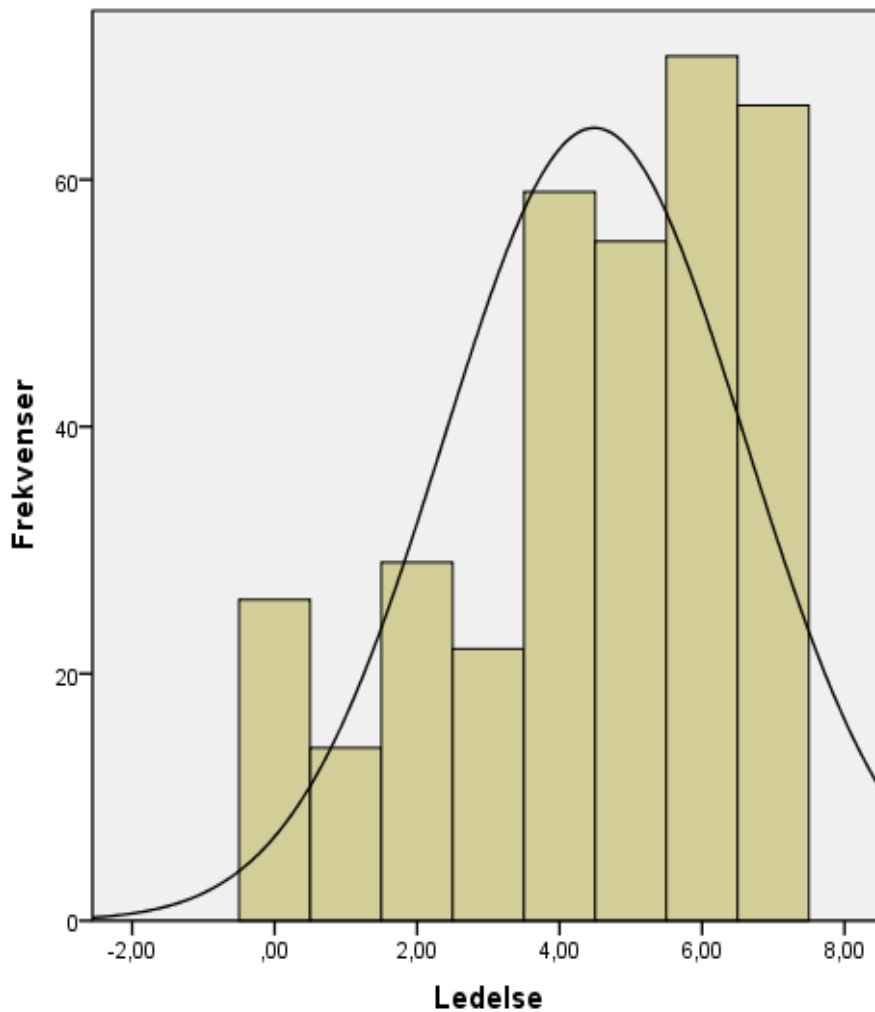
mål- og resultatstyring er ikke de fullt så utbredte, men allikevel betydelige. Figur 4.2 under tabellen viser den avhengige variabelen ledelses fordeling, og vi ser at flere kommuner har tatt i bruk mange teknikker i forhold til de som har tatt i bruk få. Her er det også kun 6 prosent som ikke i det hele tatt har innført NPM- verktøy på ledelsesområdet. Dette har dermed fått godt fotfeste i kommunene.

Tabell 4.2: Verktøy overfor ledere og andre ansatte i 2008

	Nei	Ja, på noen tjenesteområder	Ja, på alle tjenesteområder
Kommunen spesifiserer forventninger til ledere og/eller ansatte i form av lederavtaler, resultatavtaler, kontrakter el.	44.8 (142)	13.9 (44)	41.3 (131)
Kommunen gjennomfører systematisk lederevaluering (minst 1 gang pr. år)	42.9 (136)	12.6 (40)	44.5 (141)
Kommunen har mulighet til fleksibel lønnsfastsetting	11.8 (37)	22 (69)	66.1 (207)
Kommunens ledere er ansatt på kontrakt med resultatkrav	85.5 (266)	2.9 (9)	11.6 (36)
Det finnes innslag prestasjonslønn, hvor lønssystemet enten er knyttet til individuelle prestasjoner eller til avdelingens/fagenheters prestasjoner	70.8 (221)	12.8 (40)	16.3 (51)
Det er utarbeidet kriterier for å måle prestasjoner, til bruk f.eks. i lønnsforhandlinger	54.5 (170)	17 (53)	28.5 (89)
Administrasjonssjef og andre toppledere er ansatt på åremålskontrakt	75.2 (237)	21.3 (67)	3.5 (11)

Opgitt i prosenter, og absolutte tall i parentes. Kilde: Kommunal organisasjonsdatabase

Figur 4.2: Avhengig variabel: Ledelse



I tabell 4.3 ser vi de 8 ulike metodene som kategoriseres under konkurranseeksponering, og som nå inngår i den avhengige variabelen. For hver teknikk registreres det også et utvalg av områder som den kan brukes på, og hvor mange prosent av kommunene som anvender de her. Tabell 4.3 er ikke uttømmende når det gjelder områder, og de mulige sektorer er: revisjon, administrative tjenester, grunnskole/undervisning, barnehage, aktivitetstilbud for barn og unge, institusjonsbasert pleie og omsorg, pleie- og bistand i hjemmet, boligbygging og boligutleie, drift og vedlikehold av kommunale veier, vannforsyning, renovasjonstjenester, bibliotek, kino og kulturhus, drift og vedlikehold av bygninger og drift og vedlikehold av anlegg. Ikke alle områder er aktuelle for hver av teknikkene. Variabelen teller opp hvor mange teknikker kommunen bruker og hvor mange områder den blir brukt på. Hvis for

eksempel bestiller-utfører modellen er brukt både for vannforsyning og drift og vedlikehold av veier, øker verdien på skalaen med to. Dette er litt annerledes fra de to foregående variablene hvor man ikke teller opp hvilke områder teknikkene brukes på. Variabelen konkurranseeksponering varierer fra 0 til 35.

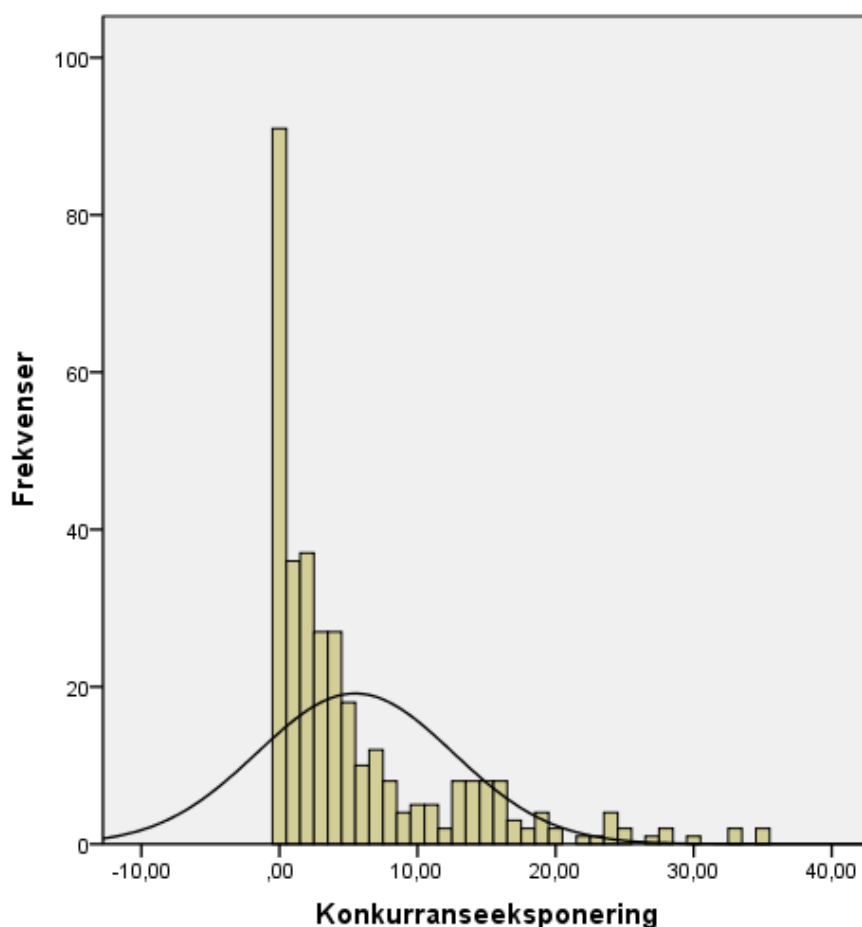
Figur 4.3 viser den avhengige variabelen konkurranseeksponerings fordeling og her ser vi en nokså annen type fordeling. Her har vi mange kommuner som har tatt i bruk få teknikker, og relativt få som har tatt i bruk mange. Omtrent 20 prosent har ikke tatt i bruk en eneste NPM-teknikk fra denne kategorien. Samtidig må man huske at denne variabelen telles opp annerledes enn de to vi hittil har sett på. Vi ser her på antall områder for hver teknikk. Omtrent 42 prosent av kommunene har gjennomført mellom 1 og 10 teknikker, så vi ser at dette også er vanlig for å løse kommunale oppgaver i Norge i 2008.

Tabell 4.3: Konkurranseeksponering i kommuner i 2008

	A	B	C	D	E	F	G	H
	Konk. utsetting	Int. kontrakter	Samm. data	Målestokk-konk.	Friere brukerv.	Off-priv. sam.	Inns. el. stykkpr. finans.	Bestiller-utfører
Revisjon	17.5	-	-	-	-	-	-	-
Institusjons-basert pleie og omsorg	4.4	1.6	24.8	4.4	1.9	0.6	1.9	10.2
Boligbygging og boligutl.	13.3	2.2	6.7	1.6	-	3.8	-	3.2
Drift og vedlikehold av komm. veier	38.1	5.7	12.7	1.9	-	3.2	-	7.9
Renovasjon	25.7	4.8	10.5	0.6	-	3.5	-	7
Barnehager	3.2	1	22.9	4.1	18.4	4.4	4.4	2.2

Oppgitt i prosenter (A=Konkurranseutsetting, B= Interne kontrakter, C= Sammenlignbare data (benchmarking), D=Målestokkkonkurranse (benchmarking), E=Friere brukervalg, F= Offentlig-private samarbeid, G=Innsats- eller stykkprisbasert finansiering, H=Bestiller-utfører modell). Kilde: Kommunal organisasjonsdatabase

Figur 4.3: Avhengig variabel: Konkurranseskponering



Variabelen alternative former for oppgaveløsning fungerer på samme måte. Tabell 4.4 viser de 7 ulike metodene innen denne kategorien og viser alle områder de kan benyttes på. Kommunene får her verdier på variabelen som går fra 0 til 21. Med så mange verktøy og områder er det åpenbart at det ville vært mulig å få høyere verdier på tellevariabelen, men dette er hvor kommunene ligger. Vi ser ut fra tabellen under at det er svært mange områder i kommunen hvor man har alternativer til den tradisjonelle oppgaveløsningen, altså alternativer til å løse oppgaven i egen driftsorganisasjon. Her er det også mulig å dele opp oppgaver – man kan for eksempel ha barnehagedrift i egen driftsorganisasjon samtidig som at man benytter seg av andre alternativer. Vi ser også at alternative former for oppgaveløsning er mindre vanlig på visse områder enn andre – dette er det samme som for konkurranseskponering. "Transaction cost economics" er viktig for å forstå hva som skjer her – forholdsvis enkle oppgaver som man lett kan skrive kontrakter til, er lettere å løse utenfor egen driftsorganisasjon. Her har man for eksempel renovasjon og revisjon. Ellers ser

vi i tabell 4.5 at vertskommunesamarbeid på andre områder, som barnevern, benyttes av ganske mange kommuner. Alt i alt ser vi fra figur 4.4 at denne formen for New Public Management er hyppig brukt i kommunene. I underkant av 5 prosent av kommunene bruker ingen av disse formene for oppgaveløsning, og relativt mange bruker flere av verktøyene. Det ser vi ut i fra figuren som ikke er så langt fra å være normalfordelt.

Tabell 4.4: Alternative former for oppgaveløsning i kommunene i 2008

Oppgave	A	B	C	D	E	F	G
	Driftsorg	Foretak	Interkom. sam.	Adm.vertsk. sam.	Pol. vertsk.sam	IKS	AS
Barnehage	98.4	0.9	2.5	3.1	0.9	1.9	1.6
Grunnskole	100	0	4.1	4.1	0	0	0
Hjemmebaserte	100	0.3	0.3	0	0	0	0
Omsorgstjenester							
Institusjonsbaserte	99.7	0	0.6	0	0	1.3	0
omsorgstjenester							
Renovasjon	12.5	2.8	18.4	0.6	1.3	55.3	11.9
Vannforsyning	86.6	2.2	5.3	0.3	0.3	9.1	2.5
Avløp	91.8	1.6	2.5	0.3	0.6	9.4	1.6
Drift av kino/ kulturhus	73.7	5.9	0	0	0	0.4	6.7
Veivedlikehold/ snørydding	76.7	1.6	0.3	0	0	0.6	0.3
Brannvesen	60.8	0.9	15	8.8	1.6	19.1	0
Drift og vedlikehold av boliger	88.7	8.5	0	0	0	0	3.1
Drift og vedlikehold av anlegg	97.8	3.5	0.3	0.3	0	0	1.6
Drift og vedlikehold av bygninger	96.6	5	0	0	0	0	2.5
Revisjon	4.1	0.9	28.1	0.9	3.2	58	0.6
Regnskap	91.2	0	3.8	5.3	0.9	0.9	0
IT-oppgaver	76.9	0	19.6	15.2	1.6	6.6	0.9
Innkjøp	75.5	0.3	29.9	14.5	1.3	1.3	0.9
Renhold	96.6	3.1	0	0	0	0.3	0.3
Kantinedrift	86.3	1.6	0	0	0.4	0	2.7

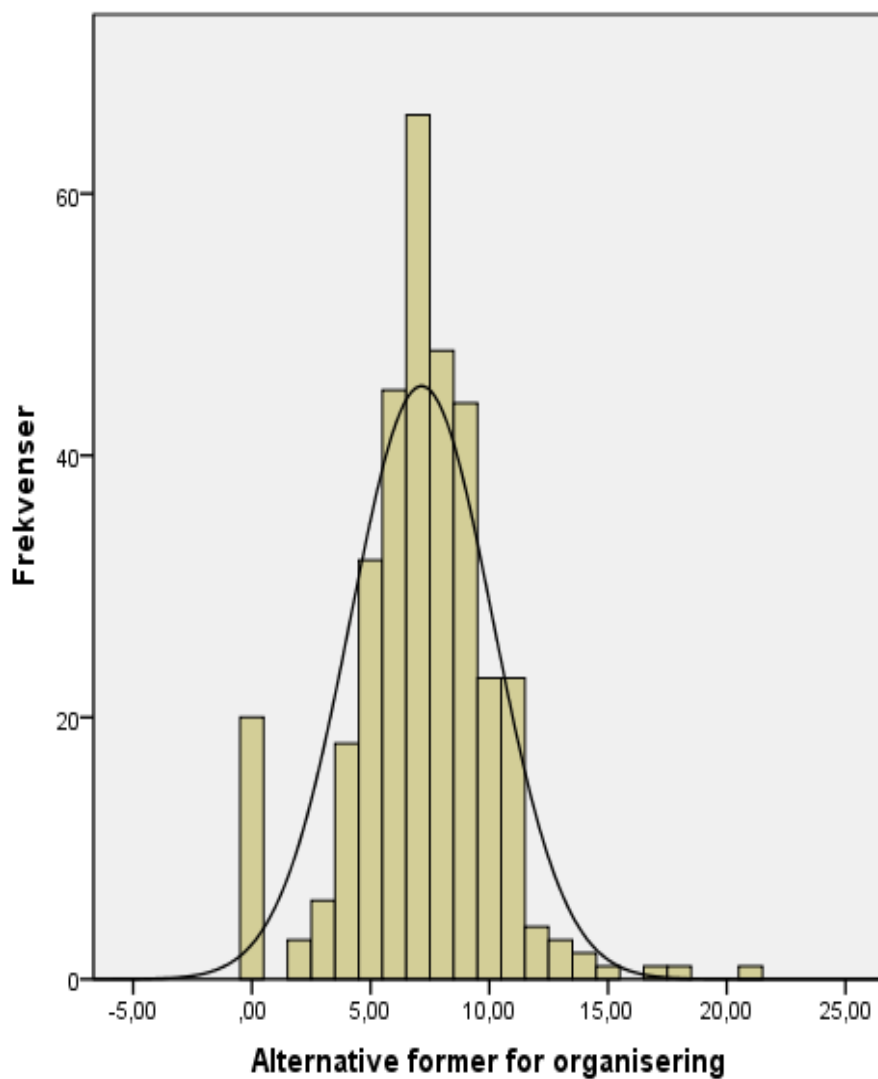
Oppgitt i prosenter (A=Kommunens egen driftsorganisasjon, B=kommunalt foretak, C=Interkommunalt samarbeid, D=interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid, E=interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd, F=Interkommunalt selskap, G=Aksjeselskap). Kilde: Kommunal organisasjonsdatabase

Tabell 4.5: Vertskommunesamarbeid på andre områder i 2008

	Vertskommunesamarbeid
Barnevern	28.3
Planlegging og bygge- saksbehandling	3.1
Landbruk	35.3
Natur og miljø	8.5
Andre oppgaver	45.5

Oppgitt i prosenter. Kilde: Kommunal organisasjonsdatabase

Figur 4.4: Avhengig variabel: Alternative former for organisering



Tabell 4.6: Deskriptiv statistikk avhengige variabler

	N	Minimum	Maksimum	Gj.snitt	Standardavvik
Konkurransesponering	341	0	35	5,48	7,10
Mål- og resultatstyring	341	0	9	6,20	2,74
Ledelse	341	0	7	4,49	2,12
Alternative former for organisering	341	0	21	7,15	3,00

Variabler tilhørende myteperspektivet

Variabelen sentralitet er hentet fra "database for standard klassifikasjoner" hos SSB, og her kalles den "standard for sentralitet, versjon sentralitet 2008"². Sentralitet blir definert på følgende måte:

"Med sentralitet menes en kommunes geografiske beliggenhet sett i forhold til tettsteder av ulik størrelse. Tettstedene deles i tre nivåer etter folketall og tilbud av funksjoner. Tettsteder på nivå 3 er landsdelssentrene (eller et folketall på minst 50 000), nivå 2 har et folketall mellom 15 000 og 50 000, nivå 1 har et folketall mellom 5 000 og 15 000. For å beskrive de muligheter befolkningen i en kommune har for arbeidsreiser til et eller flere av disse tettstedene, har en inndelt kommunene i fire sentralitetsnivåer (0-3)" (Statistisk sentralbyrå 2012).

Når det gjelder kommuner som blir kodet til 0 finner man ingen tettsteder i kommunen som er store nok til å være på nivå 1, 2 eller 3. Kommuner med 0 i sentralitet ligger heller ikke innenfor 75 minutters (90 minutter for Oslo) reisetid til et landsdelssenter, eller 60 minutter til et nivå 2 tettsted eller 45 minutter til et nivå 3 tettsted. Grenser for lengde på reisetid gjelder også for kommuner kodet til 1, 2 og 3 (Statistisk sentralbyrå 2012).

En av mine hypoteser går på om kommuner som deltar i nettverk er mer reformivrige enn andre, og da på grunn av påvirkning fra andre kommuner. Gjennom Kommunenes sentralforbund kan kommuner delta i "Effektiviseringsnettverk", og KS egen beskrivelse av det er som følger: "KS Effektiviseringsnettverkene er et tilbud til alle kommuner som ønsker å arbeide med effektivisering og fornyelse. Nettverkene består av flere kommuner som

² Hentet 04.04.2012 fra <http://www4.ssb.no/stabas/ItemsFrames.asp?ID=5285601&Language=nb>

sammen skaper en arena for analyser, erfaringsutveksling, benchlæring og forbedringer" (Kommunenes Sentralforbund 2012). Kommunene kan delta i nettverk på ni ulike områder. Jeg har fått tilgang på en oversikt over hvilke kommuner som deltok i nettverk på de ulike områdene³. Variabelen nettverk har jeg kodet til en dummyvariabel. Her tenkte jeg i utgangspunktet å bruke en skalavariabel som fanget opp om det også kunne være en forskjell mellom kommuner som deltok i ett nettverk og kommuner som deltok i flere. Men det viste seg at ingen kommuner deltok i mer enn 4 nettverk (det var kun 2), og at det var såpass få som deltok i mer enn ett nettverk at det gir mer mening å kode variabelen til 0 = ikke deltatt, 1 = deltatt.

Nettverksvariabelen og sentralitetsvariabelen, begge tilhørende myteperspektivet, er begge noe problematiske i det at de begge fungerer som proxyvariabler for hvilke kommuner som er utsatt for motepress. Dette er først og fremst en validitetsutfordring. Det er vanskelig å måle hvem som er utsatt for motepress, men tanken er jo som jeg tidligere har vært inne på at dette måler hvem som har tilgang til motene – altså sentrale kommuner og de som sammen med andre kommuner deltar i nettverk. For begge variablene antar man at aktører er viktige for å være med å spre og ta opp moten. Men om vi faktisk fanger opp hvilke kommuner som utsettes for motepress, er noe usikkert. Valget av type nettverk er også noe vilkårlig, så her har man også en reliabilitetsutfordring. Det er ikke umulig at resultatet hadde blitt et annet om man hadde tatt utgangspunkt i et annet nettverk.

Variabler tilhørende behovsperspektivet

For å fange opp økonomisk situasjon har jeg satt sammen to mål; ett som måler kommunens gjennomsnittlige inntekt i perioden 2000 til 2005, og ett som måler gjennomsnittlig økonomisk vekst i inntekter i perioden 2000 til 2005. Den første variabelen, gjennomsnittlig inntekt er kommunenes utgiftskorrigerede frie inntekter inkludert konsesjonskraftinntekter og eiendomsskatt. Dens verdier er oppgitt som prosent av landsgjennomsnittet. Frie inntekter består av rammetilskudd og skatteinntekter på inntekt og formue, og dette utgjør omtrent 70 prosent av kommunenes samlede inntekter. For å få et mest mulig korrekt bilde av kommunens økonomiske situasjon korrigeres den delen av de frie inntektene som inngår i

³ Ved en direkte forespørsel til KS fikk jeg tilgang på disse dataene.

utgiftsbehovet ved hjelp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Dermed får man utgiftskorrigerede frie inntekter, og dette målet benyttes av staten i beregningen av overføringer til kommunene for å gjøre det mest mulig rettferdig i og med at det er stor forskjell på kostnaden ved å produsere ulike tjenester i forskjellige kommuner på grunn av for eksempel kostnadsstruktur, demografisk sammensetning, geografisk struktur og størrelse. Jeg har også valgt å inkludere kommunenes konsesjonskraftinntekter og eiendomsskatt, siden dette ofte kan bidra til å gi kommuner betydelige inntekter. For mitt formål er det viktig å få et så godt som mulig bilde på hvilken grad av økonomisk press eller frihet kommunen er under. Det finnes også svakheter ved målet. Noen deler av kommunens inntektsgrunnlag er ikke med, som øremerkede tilskudd fra staten og gebyr. Noen kommuner får også fordeler gjennom den differensierte arbeidsgiveravgiften, og dette er ikke en del av målet. Det er heller ikke skjønnstilskudd som kan deles ut til kommuner i løpet av året (Regjeringen 2012).

Tall for hvert år har jeg funnet i ulike Stortingsproposisjoner, og variabelen er altså et gjennomsnitt av disse 6 årene (St.prp. nr. 82/2000-2001, St.prp. nr. 64/2001-2002, St.prp. nr. 66/2002-2003, St.prp. nr. 64/2003-2004, St.prp. nr. 60/2004-2005, St.prp. nr. 61/2005-2006). I løpet av disse årene har det foregått noen små endringer i kommunestrukturen; noen kommuner har gått inn i andre, mens andre har blitt slått sammen. Her har jeg brukt skjønn for å avgjøre hvordan dette skulle håndteres. Noen få kommuner mangler data for noen av disse årene, mens for andre bruker jeg data for den største kommunen. Frei og Kristiansund kommune ble slått sammen i 2008 og heter nå Kristiansund. For perioden 2000 til 2005 bruker jeg data for Kristiansund. Det samme gjelder Aure og Tustna som ble til Aure i 2006 og Ølen og Vindafjord som ble til Vindafjord i 2006. Våle og Ramnes ble slått sammen i 2002 til Re kommune, men Re kommune inngår uansett ikke i organisasjonsdatabasen for 2008. Skjevstad gikk inn i Bodø i 2005, og her bruker jeg kun data for Bodø. Selv om det gjør tallene for disse kommunene litt dårligere, er det for få kommuner til at det har noen betydning for mine analyser.

For variabelen gjennomsnittlig vekst i perioden 2000-2005 er tallene hentet fra Stortingsproposisjon nr. 61 (2005 - 2006). Her er tallene for vekst oppgitt i prosent, og det er et gjennomsnitt av veksten for hvert år mellom 2000 og 2005. Dette målet var ferdig som gjennomsnittlig vekst i denne perioden, og måtte ikke bearbeides ytterligere.

Variabelen størrelse er kommunens innbyggertall i 2008 ved årsskiftet. Den er hentet fra NSDs kommunedatabase⁴, og heter der "Folkemengden i kommunen 1. januar 2008", og er registrert av SSB. Denne ligger under befolkningsstatistikk i kommunedatabasen. Siden det er svært stor forskjell mellom kommunene når det gjelder befolkningsstørrelse, er tallet til variabelen gitt som den naturlige logaritmen til innbyggertallet. Særlig de større byene kan påvirke analyseresultatene på en skeiv måte, men å bruke den naturlige logaritmen i stedet for det faktiske tallet retter opp dette problemet. Jeg inkluderer også andregradsledd for denne variabelen for å se om det finnes et kurvelineært forhold mellom størrelse og de avhengige variablene.

Variabler tilhørende aktørperspektivet

Jeg har fire variabler som går på alderssammensetning i kommunene. Data til disse variablene er også hentet fra kommunedatabasens befolkningsstatistikk, men kilden er SSB. Gruppene vi måler er de over 80 og de under 15 år. De to første variablene er gjennomsnittlig andel innbyggere under 15 år i perioden 2000 til 2005 og gjennomsnittlig andel innbyggere over 80 år i perioden 2000 til 2005. Disse er satt sammen av variabler som måler antall innbyggere på hvert årstrinn: henholdsvis alle over 80 og alle under 15. Deretter har de blitt omregnet til å måle andel av fullstendig innbyggertall, og dette har blitt gjort for hvert år i perioden 2000 til 2005 slik at man sitter igjen med et gjennomsnitt av disse årene. Jeg har også inkludert to variabler som måler hvilken endring det har vært i disse gruppene. Da tar jeg utgangspunkt i variablene som viser andel over 80 år og under 15 år i 2000 og 2005, og finner hvilken endring det har vært i disse gruppene i løpet av denne perioden.

Tre variabler er hentet fra kommunedatabasens valgstatistikk. De to første viser hvor stor andel av kommunestyret representanter fra Høyre og FrP utgjør etter valget i henholdsvis 2003 og 2007. Fra kommunedatabasen hentet jeg variabler som viser hvor mange representanter som ble valgt inn fra disse to partiene ved de to valgene, og variabler som viser hvor mange representanter som sitter i kommunestyret. På denne måten måler mine to variabler andelen representanter fra de to partiene.

⁴ "(En del av) de data som er benyttet i denne publikasjonen er hentet fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes kommunedatabase. NSD er ikke ansvarlig for analyse av dataene eller for de tolkninger som er gjort her".

En siste variabel i analysen er ansatte i offentlig sektor som prosent av innbyggertall. Denne viser hvor mange av kommunens innbyggere som er sysselsatt i enten stat, fylke eller kommune. Den er hentet fra SSBs statistikkbank under emnet arbeidsliv, yrkesdeltakelse og lønn og heter sysselsatte per 4. kvartal, etter næring og sektor⁵. I min analyse er ansatte i offentlig sektor målt som andel av kommunens innbyggertall.

⁵ Hentet 10.04.2012 fra <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default.FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selectvarval/define.asp&Tabellid=03324>

Tabell 4.7: Deskriptiv statistikk uavhengige variabler

Variabler	N	Minimum	Maksimum	Gj. snitt	Standardavvik
Sentralitet	430	0	3	1,53	1,28
Nettverk	430	0	1	0,23	0,42
Gjennomsnittlig inntekt i perioden 2000 til 2005	428	89,50	293,50	106,28	21,02
Gjennomsnittlig vekst i inntekter i perioden 2000 til 2005	430	-1,00	8,00	4,31	1,08
Gjennomsnittlig andel innbyggere under 15 i perioden 2000 til 2005	430	0,15	0,27	0,20	0,02
Gjennomsnittlig andel innbyggere over 80 i perioden 2000 til 2005	430	0,02	0,11	0,05	0,14
Endring andel under 15 i perioden 2000 til 2005	430	-0,06	0,03	-0,004	0,01
Endring andel over 80 i perioden 2000 til 2005	430	-0,02	0,02	0,004	0,005
(logaritmen av) innbyggertall	430	5,36	13,24	8,47	1,15
(logaritmen av) innbyggertall kvadrert	430	28,69	175,21	73,08	20,22
Andel representanter i kommunestyret fra Høyre og FrP i 2003	422	0,00	0,60	0,24	0,15
Andel representanter i kommunestyret fra Høyre og FrP i 2007	430	0,00	0,67	0,27	0,16
Prosentandel av innbyggerne som jobber i offentlig sektor	430	10,56	29,89	16,01	2,83

Regresjonsmodeller

Som sagt er de fire avhengige variablene tellevariabler, og disse teller antall ganger et visst fenomen inntreffer. Mine avhengige variabler teller opp hvor mange verktøy innenfor en kategori som blir anvendt av kommunen, og på to av variablene i hvor mange sektorer verktøyet benyttes. Mitt utgangspunkt har vært å analysere dataene med OLS-regresjoner, men underveis i arbeidet har det også blitt nødvendig å supplere med andre estimeringsteknikker: Poisson-regresjonsmodell og negativ binomisk regresjonsmodell. Dette er fordi de avhengige variablene vi skal analysere er telledata. Tellevariabler kan ikke ha negative verdier, og de er alltid heltall. Verdien en enhet får på variabelen er et resultat av telling og ikke rangering, som er mer vanlig for avhengige variabler. Dette er noen av egenskapene som gjør at det er bra også å anvende andre estimeringsteknikker enn OLS. Poisson- og negativ binomisk fordeling er en god representasjon av denne type datas fordeling.

For de fire avhengige variablene som er gjenstand for analyse, har utgangspunktet og hovedvekten blitt lagt på å kjøre analyser med OLS-metoden. OLS er den vanligste estimeringsteknikken for lineære sammenhenger. Som sagt supplerer jeg med Poisson- og negativ binomisk regresjon, alt etter hvilken av de to som passer best. Poisson er den enkleste av de to og med denne modellen er sannsynligheten for en bestemt verdi bestemt av Poisson-fordelingen hvor gjennomsnittet av fordelingen er en funksjon av de uavhengige variablene. Det spesielle med Poisson-fordelingen er at den forutsetter at det betingede gjennomsnittet er lik den betingede variansen. Hvis det ikke er tilfellet, oppstår det som kalles overspredning. Med overspredning er den observerte variansen større enn variansen som forventes i den teoretiske modellen. Dette ser vi ved at (den betingede) variansen er større enn (det betingede) gjennomsnittet. I praksis er det vanskelig å møte dette kravet, for det er sjelden at populasjonen er like heterogen som Poisson-fordelingen forutsetter, og derfor er negativ binomisk regresjon ofte et bedre alternativ. Her må ikke gjennomsnitt og varians være det samme, og fordelingen forventer også en større nullgruppe enn Poisson-fordelingen gjør, og relativt store nullgrupper er vanlig for tellevariabler (Long 1997: 217-218).

Ved å se på variansen til de avhengige variablene får vi en indikasjon på om det er grunnlag for overspredning. Dette er riktignok kun den ubetingede variansen sett i forhold til det ubetingede gjennomsnittet. Den betingede variansen er et resultat av hele modellen, men den

ubetingede variansen gir en god pekepinn. Av de fire avhengige variablene er det kun ledelse som ser ut til å kunne passe med en Poisson-modell. Variansen hos de tre andre overstiger gjennomsnittet, særlig er det tilfelle med variabelen konkurranseeksponering. Dette kan tyde på at Poissons regresjonsmodell kan passe for ledelse, men at negativ binomisk er bedre for de andre tre. Dette inntrykket bekreftes når de fullstendige modellene testes for overspredning⁶. For konkurranseeksponering, mål- og resultatstyring og alternative former for oppgaveløsning er det negativ binomisk regresjonsmodell som best håndterer overspredningen, mens for ledelse passer Poissons regresjonsmodell best.

I figur 4.1 - 4.4, som ble gjengitt tidligere i kapitlet, ser vi fordelingen til de fire avhengige variablene, og det vi ser er at konkurranseeksponering har en problematisk fordeling sett i forhold til OLS sine forutsetninger. Det man ser her er at variabelen ikke er normalfordelt. Den er svært venstreskjev; den har mange verdier i venstre hale, og få i høyre. Av alle de avhengige variablene er det denne som egner seg dårligst til OLS-analyse, fordi den bryter estimeringsteknikkens forutsetninger. OLS-metoden er en robust teknikk og den vil gi gode estimater i de fleste tilfeller, selv om man ikke har en modell som fullstendig svarer til forutsetningene. I dette tilfellet bryter den avhengige variabelens fordeling såpass med forutsetningene at konklusjonen blir at OLS predikerer feil for konkurranseeksponeringsvariabelen. Negativ binomisk modell egner seg langt bedre på grunn av at den opererer med en annen type fordeling. Denne fordelingen er særlig egnet for tellevariabler, og konkurranseeksponering er en typisk tellevariabel med en stor nullgruppe. De andre variablene er heller ikke normalfordelte, men de er ikke problematiske. Også her kommer jeg til å supplere med en estimeringsteknikk i tillegg til OLS – og da den som best håndterer den avhengige variabelens overspredning. Da får vi til sammen mer robuste resultater, og kan stole langt mer på de slutningene vi trekker med bakgrunn i analyseresultatene.

For å være i stand til ikke bare å sammenligne signifikansverdier mellom modellene, men også effekten av hver variabel på den avhengige variabelen, altså koeffisientenes størrelse, har jeg funnet marginaleffekten av koeffisientene i Poisson- og negativ binomisk regresjonsanalysene. I analysetabellene kommer jeg til å oppgi de estimerte marginaleffektene

⁶ Dette ble testet i Stata ved å se på størrelsen til Pearsons spredningsstatistikk. For hver avhengig variabel ble det testet om det var poisson- eller negativ binomisk regresjonsmodell som håndterte overspredningen best, og den modellen som fikk en Pearsonsverdi nærmest 1 var den beste. For variabelen ledelse, framstod begge modellene som like gode, men på grunn av lave alfaverdier i den negativ binomiske modellen får vi ikke til å beregne marginaleffekter av denne. Derfor foretrekkes Poisson regresjonsmodell i dette tilfellet.

i stedet for koeffisientene som kommer direkte ut fra enten Poisson- eller den negativ binomiske regresjonen. Koeffisientene som marginaleffekten er estimert ut i fra er å sammenligne med logiten vi får i logistisk regresjon. De er ikke så intuitive å lese som koeffisienten i OLS, men når vi regner ut marginaleffekten er de direkte sammenlignbare med OLS-resultatene (Long 1997: 5).

Marginaleffekten er endringen i en variabel y i forhold til endring i en variabel x , når endringen i x er uendelig liten, og alle andre variabler, d , holdes konstante. I en lineær modell er marginaleffekten på y lik for alle verdier av x og d ; når x øker med én verdi er effekten på y den samme, uavhengig av på hvilket nivå x eller d er. Dette gjelder for lineære modeller. Hvis vi bruker variabelen kommunens størrelse som et eksempel, kan størrelse være x og alle de andre variablene være d . Da er effekten av størrelse på reformaktivitet lik uansett hvilken verdi enheten har på variabelen størrelse; effekten er lik for alle verdier. Effekten er også lik uavhengig av hvilke verdier de andre variablene, d , tar; det er uvesentlig for effekten av x om kommunen har enten en stor andel offentlig ansatte eller en liten andel, eller om kommunen er sentral eller usentral (Long 1997: 5).

Tolkningen av ikke-lineære regresjonsmodeller er litt mer komplisert. Her er det sånn at effekten av x avhenger av nivået til både x og d . Når vi nå skal finne marginaleffekten av variablene i de ikke-lineære modellene, finner vi dem for gjennomsnittsverdiene deres, og holder de andre variablene konstante. Hvis man for eksempel skal finne marginaleffekten av koeffisienten til variabelen størrelse, setter man størrelse til dens gjennomsnittsverdi. De andre uavhengige variablene holdes konstante. Disse marginaleffektene er nå sammenlignbare med effektene vi får ut fra OLS-modellene (Long 1997: 5).

Jeg kommer som sagt i tillegg til OLS til å tolke resultater fra ytterlige to andre estimeringsteknikker, og disse to er metoder utviklet spesielt for modeller der den avhengige variabelen er en tellevariabel. Noen ganger kan man få feilaktige resultater ved å bruke lineære modeller for tellevariabler, og ved å bruke både OLS-modellen og regresjonsmodeller for tellevariabler er man tryggere på at man kan stole på resultatene man får. Om det er Poisson- eller negativ binomisk regresjonsmodell som supplerer OLS avhenger av hvilken av de to som best håndterer utfordringen med overspredning. Dette oppstår når variansen overstiger gjennomsnittet, og dette bryter med forutsetningene til Poisson-fordelingen. Den negativ binomiske modellen er en løsning på dette problemet, for denne regresjonsmodellen

tillater at variansen overstiger gjennomsnittet. Bruk av Poisson-modellen hvor det er overspredning kan føre til at signifikansnivået blir feil (Long 1997: 217-230).

5. Analysekapittel

I denne delen kommer jeg til å presentere mine resultater i tabeller, og deretter tolke det som kommer fram for hver enkelt analyse.

Tabell 5.1: Analyse for konkurranseeksponering

Variabler	OLS	Marginaleffekter estimert fra negativ binomisk modell
Sentralitet	-0,44	-0,38
Nettverk	-0,42	-0,30
Gjennomsnittlig inntekt i perioden 2000 til 2005	-0,01	-0,01
Gjennomsnittlig vekst i inntekter i perioden 2000 til 2005	-0,28	-0,24
Gjennomsnittlig andel innbyggere under 15 i perioden 2000 til 2005	11,47	-10,33
Gjennomsnittlig andel innbyggere over 80 i perioden 2000 til 2005	-14,77	-49,73
Endring andel under 15 i perioden 2000 til 2005	9,06	15,32
Endring andel over 80 i perioden 2000 til 2005	-40,36	-89,85
(logaritmen av) innbyggertall	-11,13**	-3,87
(logaritmen av) innbyggertall kvadrert	0,78**	0,31
Andel representanter i kommunestyret fra Høyre og FrP i 2003	-8,09	-5,69
Andel representanter i kommunestyret fra Høyre og FrP i 2007	9,72	6,68
Prosentandel av innbyggerne som jobber i offentlig sektor	0,06	0,06
Konstant	43,27	
R Square	0,24	
N	333	333

Signifikansivå: *=5%, **=1%

Når det gjelder konkurranseeksponering er hovedkonklusjonen at denne modellen ikke forklarer variasjon i konkurranseeksponering mellom norske kommuner. I arbeidet med OLS-analysene var det i de første rundene konkurranseeksponering som så ut til å bli forklart best med denne modellen. Vi ser også at forklaringskraften vist ved R square er på 24 prosent. OLS-analysen viser også en signifikant kurvelineær sammenheng mellom kommunens størrelse målt ved innbyggertall og konkurranseeksponering. Problemet med OLS-analysen er imidlertid at den avhengige variabelens fordeling bryter med forutsetninger som er viktige for metoden. Figur 4.3 i metodekapitlet viser fordelingen til variabelen. Her forklarte jeg også hvorfor en negativ binomisk modell ville være mer egnet for denne variabelens fordeling. Resultatet er i dette tilfellet mer til å stole på, og vi ser her at ingen av variablene har en signifikant effekt på den avhengige.

Tabell 5.2: Analyse for mål- og resultatstyring

Variabler	OLS	Marginaleffekter estimert fra negativ binomisk modell
Sentralitet	-0,19	-0,18
Nettverk	-0,68	-0,71
Gjennomsnittlig inntekt i perioden 2000 til 2005	0,002	0,003
Gjennomsnittlig vekst i inntekter i perioden 2000 til 2005	0,03	0,04
Gjennomsnittlig andel innbyggere under 15 i perioden 2000 til 2005	7,49	7,97
Gjennomsnittlig andel innbyggere over 80 i perioden 2000 til 2005	0,53	0,49
Endring andel under 15 i perioden 2000 til 2005	-2,43	-1,71
Endring andel over 80 i perioden 2000 til 2005	13,06	12,95
(logaritmen av) innbyggertall	0,30	0,84
(logaritmen av innbyggertall kvadrert	-0,04	-0,07
Andel representanter i kommunestyret fra Høyre og FrP i 2003	-6,24*	-6,08*
Andel representanter i kommunestyret fra Høyre og FrP i 2007	4,78*	4,66*
Prosentandel av innbyggerne som jobber i offentlig sektor	-0,01	-0,01
Konstant	5,50	
R Square	0,11	
N	333	333

Signifikansnivå: *=5 %, **=1 %

Det første vi kan legge merke til her er at OLS- modellen og den negativ binomiske modellen ser ut til å analysere dataene nokså likt. Ut i fra de utregnede marginaleffektene ser vi at koeffisientene viser en noenlunde lik effekt av de uavhengige variablene på den avhengige, og signifikansnivået er også likt. Dette gjør at vi kan ha tillit til de resultatene vi har her. Det er

særlig i tilfeller hvor en koeffisient ligger i nærheten av grensen man har satt for signifikans at det er interessant å sammenligne med nok en estimeringsteknikk, for når en metodes forutsetninger brytes er det gjerne signifikansnivået som ikke blir korrekt. Dette var her aktuelt for variabelen nettverk, som var i nærheten av å regnes som signifikant. Jeg fikk det samme resultatet i den negativ binomiske modellen, og da kan en si med stor sikkerhet at denne koeffisienten ikke har signifikant effekt på den avhengige variabelen mål- og resultatstyring. En annen ting her er at koeffisienten får motsatt fortegn sammenlignet med forventninger som hypotesen spesifiserte. Forventningen var at kommuner som deltok i nettverk ville gjennomføre flere NPM-tiltak, men denne koeffisienten antyder at det motsatte er tilfellet. Det samme gjelder sentralitet.

Det som derimot har signifikant effekt på kommuners innføring av mål- og resultatstyringstiltak, er sammensetningen av kommunestyret. Det som er interessant her, og som ikke vises i tabellen, er at hvis jeg kun inkluderer variabelen "andel representanter i kommunestyret fra Høyre og FrP i 2007", så har denne ingen signifikant effekt. Men med tilsvarende variabel for 2003 inkludert i regresjonen, blir begge signifikante. Sett i sammenheng tyder dette på at det ikke er andelen Høyre- og Frp- representanter i seg selv som har effekt på mengden mål- og resultatstyringstiltak, men endringen fra en periode til en annen. Man ser at andelen representanter i 2007 har en positiv signifikant effekt på den avhengige variabelen, mens koeffisienten for 2003 er signifikant, men med negativt fortegn. Disse to må tolkes i sammenheng. Hvis andelen representanter fra Høyre og FrP øker sett i sammenheng med andelen i 2003, har dette en signifikant effekt på antall innførte mål- og resultatstyringstiltak i 2008. At koeffisienten for 2007 får positivt fortegn og koeffisienten for 2003 får negativt fortegn må som sagt sees i sammenheng, og jeg tolker det til at det er selve endringen i kommunestyret som betyr noe, ikke størrelsen på andelen i seg selv. Stående alene får ikke variablene signifikant effekt, men sammen får de det, og det tyder på at det er endringen fra en periode til en annen som kan ha effekt på mål- og resultatstyring i kommunene.

Koeffisienten for 2007 ser nokså stor ut, men vi må huske at variabelen er målt som andel i kommunestyret. En økning i andelen på 0,10 eller 10 prosent betyr en økning på den avhengige variabelen på 0,48. Disse to variablene har nokså høy korrelasjon, og de ligger litt under Hamiltons (1992:134) grense på 0,2 på toleranse-statistikken, som gjør resultatene noe mindre stabile. Men når man inkluderer kun de to alene i et eget steg i analysen ser man fra F-

testen at de er signifikante sammen. R square viser at denne modellen forklarer 11 prosent av mål- og resultatstyring i kommunene, og den hypotesen som får støtte er aktørhypotesen. Etter en kort gjennomgang av alle tabellene, kommer jeg tilbake til tolkninger rundt hypotesene.

Tabell 5.3: Analyse for verktøy overfor ledelse og andre ansatte

Variabler	OLS	Marginaleffekter estimert fra poisson-modellen
Sentralitet	-0,22	-0,21
Nettverk	-0,49	-0,50
Gjennomsnittlig inntekt i perioden 2000 til 2005	0,0005	0,001
Gjennomsnittlig vekst i inntekter i perioden 2000 til 2005	0,02	0,03
Gjennomsnittlig andel innbyggere under 15 i perioden 2000 til 2005	8,10	7,85
Gjennomsnittlig andel innbyggere over 80 i perioden 2000 til 2005	12,51	11,71
Endring andel under 15 i perioden 2000 til 2005	22,69	21,36
Endring andel over 80 i perioden 2000 til 2005	17,85	17,19
(logaritmen av) innbyggertall	-0,24	0,26
(logaritmen av innbyggertall kvadrert	-0,003	-0,03
Andel representanter i kommunestyret fra Høyre og FrP i 2003	-4,72*	-4,60*
Andel representanter i kommunestyret fra Høyre og FrP i 2007	3,30	3,20
Prosentandel av innbyggerne som jobber i offentlig sektor	-0,06	-0,06
Konstant	6,11	
R Square	0,14	
N	333	333

Signifikansivå: *=5%, **=1%

I tillegg til OLS-analyse, viser jeg her også en Poisson regresjonsanalyse. Dette var den eneste modellen som passet til Poisson, og Poisson er den mest grunnleggende av metoder for tellevariabler. I teorien kunne vi like gjerne kjørt en negativ binomisk modell som for de andre, men på grunn av lave alfaverdier fikk man ikke beregnet marginaleffekter. Når Poisson allikevel passer like godt, om ikke bedre, og vi her får beregnet marginaleffekter, ble dette det beste valget. Vi ser her at resultatet fra OLS holder seg svært godt siden det vi ser er det samme i Poisson-modellen.

For andel Høyre- og FrP-representanter ser vi det samme forholdet her som for mål- og resultatstyringsanalysen. Koeffisienten for 2007 er riktignok ikke signifikant, men ved å kjøre F-testen ser vi at disse to variablene sammen er signifikante som helhet. Vi har dermed det samme forholdet her som vi hadde for mål- og resultatstyring.

Tabell 5.4: Analyse for alternative former for oppgaveløsning

Variabler	OLS	Marginaleffekter estimert fra negativ binomisk modell
Sentralitet	0,01	0,003
Nettverk	-0,26	-0,26
Gjennomsnittlig inntekt i perioden 2000 til 2005	0,001	0,0007
Gjennomsnittlig vekst i inntekter i perioden 2000 til 2005	0,19	0,19
Gjennomsnittlig andel innbyggere i perioden 15 fra 2000 til 2005	2,51	2,57
Gjennomsnittlig andel innbyggere over 80 i perioden 2000 til 2005	-3,53	-3,73
Endring andel under 15 i perioden 2000 til 2005	21,52	23,19
Endring andel over 80 i perioden 2000 til 2005	-45,80	-46,34
(logaritmen av) innbyggertall	-0,83	-0,74
(logaritmen av) innbyggertall kvadrert	0,05	0,05
Andel representanter i kommunestyret fra Høyre og FrP i 2003	-4,62	-4,72
Andel representanter i kommunestyret fra Høyre og FrP i 2007	4,48	4,50
Prosentandel av innbyggerne som jobber i offentlig sektor	-0,07	-0,07
Konstant	10,44	
R Square	0,05	
N	333	333

Signifikansivå: *=5%, **=1%

De tre teoretiske perspektivene jeg har anvendt med tilhørende hypoteser, er ikke i stand til å forklare variasjon i alternative former for oppgaveløsning. Her får vi ingen signifikante resultater, og derfor er også R square svært liten. Vi ser også at de to metodene kommer fram til de samme resultatene.

6. Drøfting av hovedfunn

Av de tre perspektivene er det aktørperspektivet som kommer ut med signifikante effekter, og da for de to kategoriene mål- og resultatstyring og ledelse. Kontrollert for andre variabler fant Stigen og Vabo (2004) at sammensetning av partier ikke er med på å forklare variasjon og viser også til andre studier som finner det samme. Det samme konkluderte Hagen og Sørensen med i 2008. I min analyse så det også ut til å bli bekreftet nok en gang, men da man også la inn en variabel for 2003 endret bildet seg. Som allerede sagt, så tolkes disse funnene som at det er endringen i sammensetning av kommunestyret fra en periode til en annen som forklarer hvorfor de to variablene sammen oppnår signifikant effekt på de to avhengige variablene. Det er ikke sammensetningen i seg selv. Altså, størrelsen på en eventuell konstellasjon av Høyre- og FrP-politikere ser ikke ut til å føre til mer New Public Management i kommunene, men en økning i andelen denne gruppen har etter et valg, har betydning for ledelses- og mål- og resultatstyringsreformer.

Om det er et forståelig bilde kan man kanskje si at dette handler om politikk mer enn ideologi. Store borgerlige konstellasjoner jobber ikke nødvendigvis iherdig gjennom hele kommunestyreperioden for å innføre disse reformene som er nært knyttet opp mot en liberalistisk tankegang. Denne analysen antyder heller at det kan være viktig for politiske partier å markere seg like etter at det har vært et valg. Det er den endringen i andelsstørrelsen som ser ut til å ha effekt på disse to kategoriene av New Public Management. Dette tolker jeg som at dette er mer en makingssak enn et ideologisk basert styringsverktøy. Vi fanger opp denne effekten først når den settes opp mot 2003-variabelen, og den måler økningen i andel representanter og ikke kun størrelsen på andelen. Hadde det handlet om at partier på høyresiden i politikken konsekvent hadde foretrukket NPM-verktøy i organisasjonen på grunn av en ideologisk preferanse for dem, hadde vi sett en signifikant effekt av kun variabelen som måler andelen av borgerlige partier i kommunestyret. Vi kan også se at koeffisienten er signifikant, men den viser en nokså beskjeden effekt. Dette styrker og tolkningen om at det først og fremst handler om å markere seg når man har fått økt oppslutning i kommunestyret.

Dette er nokså i tråd med "Public Choice-" tenkningen. Politikere er her aktører som først og fremst jobber med å fremme særinteresser til grupper som faktisk stemmer på dem eller kan komme til å stemme på dem. Når en politisk fløy får økt oppslutning vil det være sentralt å vise sine støttespillere utenfor politikken at å stemme på dem medfører positive endringer og

en omlegging av organiseringen. Med en økning i oppslutningen gir det en mulighet for markering, og det kan være en fordel å benytte seg av denne i en periode hvor velgere og andre interessegrupper legger merke til framstøtet. Schumpeter, som drøftet i teorikapitlet, sier at politikere opptre som forretningsfolk. "Public choice" skiller nemlig ikke mellom de som jobber i politikken eller offentlig administrasjon og det private næringsliv. Alle er de ute etter å tjene sine egne interesser. Sett i lys av dette, betyr det at å innføre New Public Management ikke handler om ideologiske preferanser, men om å sikre seg gjenvalg ved å blidgjøre velgergrupper og markere overfor dem at å stemme på Høyre eller FrP betyr en kursendring, som er ønskelig for denne velgergruppen.

Slik jeg ser det er det ingen av de andre kategoriene som så tydelig som konkurranseeksponering kan knyttes opp mot New Public Management-begrepet. Den er helt tydelig en kategori som handler om kostnadseffektivitet, og teknikker som konkurranseutsetting og bestiller-utfører modell er basert på strukturer som bygger på konkurransemekanismer og insentivstyring. Min forventning var at det også ville være denne gruppen med NPM-verktøy som helst forbindes med effektivisering og innsparing – om det faktisk er det er ikke sentralt her. En kommune med behov for innsparing ville jeg anta først ville valgt reformer innen denne gruppen. Behovshypotesen testes igjen med flere underliggende hypoteser som omhandler økonomi, alderssammensetning og størrelse. Ingen av disse variablene har utslagskraft overfor konkurranseeksponering, og heller ikke overfor de andre gruppene. Myteperspektivet bidrar heller ikke til å forklare noe, men det som overrasker mest, sett i sammenheng med de andre kategoriene, er at aktørperspektivet ikke slår an.

Med alternative former for oppgaveløsning var det litt annerledes angående forventninger. Hypotesene er de samme for hver kategori, men for noen kategorier forventet jeg tydeligere sammenhenger med hypotesene enn for andre. Myteperspektivet sier at reformer spres som følge av at noen i en tid blir moteriktige. I og med at jeg betrakter alternative former for oppgaveløsning som noe i utkanten av New Public Management- begrepet – det er diskutabelt om den hører hjemme her – forventet jeg at denne, i forhold til de andre tre kategoriene, ikke ville være en del av motebølgen til samme grad. Hvis New Public Management er mote, vil ikke alternative former for organisering spres først, for New Public Management-elementene er kanskje mer uklare for aktører som spres moten. For også i dette perspektivet er aktører sentrale. Det samme gjelder aktørperspektivet, for her forventet jeg også mindre tydelige effekter opp mot alternative former for organisering fordi politikere kanskje ikke forbinder

denne kategorien like sterkt med liberalisme. Og da som en taktikk når det gjelder hva de tenker velgere vil oppfatte som liberalisme. For behovsperspektivet forventet jeg at de samme kreftene som fører til organisasjonsendring ville gjelde for denne kategorien som for de tre andre, med unntak av størrelse, som jeg forventet signifikant effekt av, men motsatt effekt.

Som jeg nå har drøftet, tolkes den signifikante effekten av andel av Høyre- og FrP-representanter i kommunestyret som en politisk markeringssak, og ikke et ideologisk begrunnet skifte i hvordan kommunen skal organiseres og drives. Mitt utgangspunkt er at det er ingen av kategoriene som så tydelig hører hjemme i en markedstankegang som konkurranseeksponering. Hvis man ønsker en markeringssak, vil jeg tro at endringer innen hvordan kommunen løser oppgaver, og da å gå over til en eller annen form for konkurranseeksponering, ville være mer synlig. Samtidig er det en svært omgripende form for reform å gjennomføre. I alle fall sammenlignet med å innføre nye teknikker overfor ledere og andre ansatte eller beslutte at administrasjonen skal preges av mer mål og resultatstyring. Så selv om konkurranseeksponering kan være en tydeligere markering av et kommunestyre preget av Høyre og FrP-representanter, kan verktøy innen denne kategorien betraktes som for viktige og omgripende hvis hensikten med innføringen først og fremst er politisk markering. Da er mål og resultatstyring eller New Public Managements ledelselementer mindre dramatiske. Samtidig kan årsaken til manglende effekt på oppgaveløsningskategoriene handle om tid. Siden de er omgripende reformer, vil kanskje ikke effekten synes ennå.

Det er riktignok kun variablene for politiske parti som er med på å styrke aktørperspektivet. Andelen av offentlige ansatte i en kommune bidrar ikke til å forklare variasjon i kommunenes reformaktivitet. Hypotesen sa at en stor andel offentlig ansatte ville ha en negativ innvirkning på utbredelsen av New Public Management, og det på grunn av flere antagelser om denne gruppens interesser. Dette kan handle om en generell skepsis overfor private eller markedsinspirerte løsninger, men også ut i fra interessen av å ivareta offentlige stillinger. Og da både i form av å holde oppgaver innen det offentlige og ikke konkurranseutsette og en frykt for at en eventuell effektivisering av oppgaver fører til at stillinger blir overflødige. Men vi ser altså at dette ikke har en signifikant effekt på de fire kategoriene vi her har testet. Rattsø og Sørensen (2004: 281) viser til undersøkelser som sier at offentlig ansatte er mer kritiske til reform, og deres forskning viser også at velgergrupper av offentlig ansatte kan motvirke reform. Her jobber de ut fra en "swing voter"-hypotese hvor det er avgjørende til hvilken grad denne gruppens stemmer kan avgjøre valget. I mine analyser ser ikke størrelsen på denne

gruppen ut til å påvirke reformaktivitet. Stigen og Vabo fant at hvor ny en administrasjonssjef var i sin stilling hadde signifikant effekt på modernisering i kommunene. Dette er data jeg dessverre ikke har hatt tilgang til for kommuner i 2008, men det styrker aktørperspektivet. Samlet tyder det på at aktører er sentrale for hva som gjennomføres av reformer i kommunene.

Samtidig ser vi at selv om variablene for Høyre og FrPs andel i kommunestyret er signifikante, er effekten nokså beskjeden. Det interessante her er hvordan det illustrerer det politiske spillet. Men det forklarer ikke mye av variasjonen mellom kommunene. Når man innfører de to politiske variablene alene i et eget steg i OLS-regresjonen øker R square med 1,8 prosentpoeng for ledelse og 1,9 prosentpoeng for mål- og resultatstyring. De to andre perspektivene ser vi at ikke får støtte i noen av kategoriene.

Drøfting av resultater for myteperspektivet og behovsperspektivet

De ulike hypotesene som er under behovsperspektivet tar utgangspunkt i kontingensteori. Denne sier, som jeg allerede har gjennomgått i teorikapitlet, at en organisasjons behov styrer hvordan utforming den får; ulike teknikker fungerer for ulike organisasjoner. Det er ulike strukturelle faktorer som avgjør hvilken struktur en organisasjon vil få og bør ha for å fungere optimalt. En variabels effekt på en annen avhenger av en tredje variabel, W . Derfor vil effekten av X på Y variere med størrelsen av W . I dette tilfellet betyr det at Y er den optimale organisasjonen. X er en New Public Management-teknikk, men hvorvidt denne teknikken vil være effektiv i en gitt organisasjon avhenger av størrelsen på W – altså en kontingensfaktor. For eksempel vil en stor organisasjon ha andre utfordringer enn en liten organisasjon. Hypotesene mine tar utgangspunkt i dette, og antagelsen er videre at spesielle behov, og særlig press på ressursene, fører til at endringer drives fram. En kommune med mindre økonomiske ressurser vil jobbe hardere mot å tilpasse strukturen slik at den blir mer kostnadseffektiv. Det samme gjelder kommuner med en stor andel av ressurskrevende aldersgrupper: nok en form for press på økonomien. For kommunens størrelse er det litt annerledes. Her forventet jeg at en større organisasjon ville ha større behov for spesialisering og delegering av oppgaver, og at dette særlig ville komme til syne gjennom mål- og resultatstyring. Det samme gjelder konkurranseeksponering, og i tillegg antok jeg at en stor kommune ville ha bedre muligheter til markedsløsninger, på grunn av bedre tilgang på en

faktisk konkurransesituasjon. For små kommuner forventer man mer bruk av alternative former for oppgaveløsning, slik som interkommunalt samarbeid, for å utnytte stordriftsfordeler.

Det er noe overraskende at dette perspektivet ikke får støtte i noen av analysene. Ikke bare er det teoretisk greit å argumentere for det, men det er også temmelig intuitivt å anta at strukturelle faktorer påvirker organisasjonsutformingen. For konkurranseeksponering ser det fra OLS-analysen ut som om innbyggertall faktisk betyr svært mye, men som en allerede har vært inne på, er det store svakheter ved OLS for nettopp denne avhengige variabelen. Så man kan ikke konkludere med at innbyggertall har en signifikant effekt på konkurranseeksponering. Stigen og Vabo (2004) fant en betydelig signifikant effekt av størrelse på moderniseringsreformer, og da at jo større en kommune var, jo mer vil den innføre av reformer, men at denne effekten avtar etter hvert. Altså, de fant en kurvelinær sammenheng. Som allerede diskutert i metodekapitlet vurderer jeg de to variablene som måler kommunens økonomiske situasjon som svært gode. Her fanger man både opp den relative økonomiske friheten og en eventuell vekst eller negativ vekst-situasjon. Det ser ikke ut til å være en sammenheng mellom disse NPM-kategoriene og kontingensvariablene, og dette funnet er jeg rimelig trygg på i og med at variablene er gode mål.

Denne oppgaven har ikke vært et forsøk på å gjennomføre en empirisk test av de ulike teoretiske perspektivene, men teoriene former rammer for å systematisere hypoteser og forventninger, og de er det rammeverket man leser resultater ut i fra. Her har jeg kun studert New Public Management i kommunene og ikke andre organisasjonsformer. Derfor kan jeg ikke med dette kommentere på om teoriene holder i virkeligheten. Men det er mulig at teoriene belyser sider ved New Public Management slik det så ut i kommunene i 2008.

Slik jeg ser det er det tre mulige grunner til at henholdsvis myteperspektivet og behovsperspektivet her ikke får empirisk støtte: teoriene beskriver ikke virkeligheten, variablene måler ikke det vi vil måle eller at New Public Management verken er mote eller svaret til et behov. Jeg vil som sagt ikke teste om teoriene her er en god tilnærming til virkeligheten, men antar her at hver av dem er med på å belyse ulike sider ved organisasjonsfeltet. Samfunnsvitenskapen skal ikke sammenlignes med naturvitenskapen, og målet kan ikke være at en teori fullt ut skal kunne forklare et samfunnsfenomen. Samfunnet er for sammensatt til det, men teoriene er nyttige rammeverk som kan lede forskningen og til sammen danne et bilde og en bedre forståelse av det som vi studerer. Slik betrakter jeg

myteperspektivet og behovsperspektivet; som delvise beskrivelser av prosesser som utvikler organisasjoner. Det samme gjelder aktørperspektivet, men i denne delen vil jeg fokusere på de to perspektivene som tilsynelatende ikke bidrar til å forklare variasjon mellom kommunene.

Tidligere forskning på variasjon av New Public Management har vist at myteperspektivet, gjerne testet gjennom en sentralitetsvariabel, får ingen eller svak støtte. Myteperspektivet sier at teknikker vinner fram på tvers av organisasjoner fordi de blir institusjonaliserte, og at de blir institusjonaliserte betyr at de er blitt selvfølgeriggjort. Teknikker kan få status som myte, og spørsmålet her er jo om New Public Management har fått det. Da forholder ikke aktører seg like kritisk til teknikkene, for deres effektivitet har fått status som sannhet. Det trenger ikke å være feil, men det kan like gjerne finnes andre teknikker som er like gode eller bedre, men de spres ikke på samme måte som de som har fått status som myte. De prosessene jeg beskrev tidligere er skyld i at teknikkene spres. For eksempel kan imitasjon være det som spres teknikkene. Da fremstår det aktuelle feltet som komplisert og vanskelig å sette seg inn i, og den enkle løsningen blir da å etterligne andre som har suksess. Man kopierer andre, uten å undersøke hva som i ens eget tilfelle fører til best resultater. En annen måte er gjennom normativt press, og antagelsen er at dette vil foregå i en økende profesjonalisert kultur. Dette ble testet gjennom nettverksvariabelen.

I 1998 var Hagen og Sørensen inntrykk at det som var av NPM i kommunene tydet mer på statlig initiativ enn kommunalt initiativ. Det er mulig dette bildet fortsatt er delvis treffende, og det vil i så fall bety at teknikkene som klassifiseres som New Public Management ikke er institusjonaliserte i kommunene. Kanskje er de det på statlig nivå, men at kommunepolitikere eller kommuneadministrasjoner ikke er med på å spre denne myten, for å bruke perspektivets terminologi. Om New Public Management ikke er institusjonalisert, vil heller ingen av formene for "isomorphism" som DiMaggio og Powell beskriver oppstå. Da vil ikke teknikkene spres gjennom profesjonaliserte nettverk, for det er ikke en myte som kommunenes utsendte selv tror på. Mange vil ha innført flere av teknikkene, men de har muligens ikke fått status som myte eller mote. Hvis det hadde vært "mote" for kommuner å innføre disse verktøyene, skulle man forvente at de nærmest sentrum hadde blitt påvirket i større grad.

En annen mulighet er at variablene ikke måler det vi vil måle, og her refererer jeg til det som allerede har blitt drøftet i metodekapitlet. Hvem som blir utsatt for mote er noe ullent og kan vel egentlig kun måles gjennom proxyvariabler. Derfor er det en fare for at vi ikke klarer å

fange opp det vi faktisk vil. Allikevel antar jeg at selv om variablene ikke skulle være i stand til perfekt å fange opp motetilgang, så vil de fange opp noe av det.

For behovsperspektivet skal variablene i analysen måle om press i ulike former som skaper behov fører til mer NPM. Jeg tror ikke variablene tilhørende dette perspektivet er en uttømmende liste over alle mulige problemer eller utfordringer en kommune står overfor, men jeg tror at økonomisk situasjon, demografi og befolkningsstørrelse helt klart fører til ulike utfordringer i kommunene og at det vil skape egne behov for organisasjonene. Variablene er konkrete å forholde seg til, og for demografi og innbyggertall kan man være trygge på at de måler det de skal. Som tidligere diskutert er økonomisk situasjon noe mer komplisert å fange opp på en god måte, så jeg har vektlagt å lage gode mål her. Det mener jeg også det har blitt, og derfor tror jeg man kan si at vi måler det vi skal når det gjelder behov. Jeg måler nok ikke alt som er av utfordringer for en kommuneorganisasjon, men dette burde fange opp en viktig del av det.

Vi finner derimot ingen sammenhenger mellom kontingensfaktorene og New Public Management. En tolkning er at omgivelsesfaktorer og behov ikke har betydning for organisasjonens utseende. En annen er at de New Public Management-teknikkene som kommunene har til rådighet ikke svarer godt til behovene som finnes eller at de ikke anses som gode løsninger. Jeg har ikke funnet at relativt sett fattigere kommuner bruker New Public Management-verktøy i større grad enn rikere, og dette kan være fordi NPM ikke sees på som løsningen på problemet. New Public Management har blitt frontet som løsningen på problemer typiske for offentlig sektor. Om organisasjonen drives ineffektivt skal innføringen av NPM-reformer bidra til økt kostnadseffektivitet. Dette er det NPM-advokatene har hevdet, men det er muligens ikke inntrykket i kommunene.

Christensen og Lægreid (2011) hevder vi nå er inne i en periode, i Norge og på verdensbasis, hvor New Public Management-bølgen har mistet sin kraft og ikke utvikler seg framover på samme måte lenger. Nå er vi inne i det de kaller post-NPM; her er New Public Management fremdeles sentralt, men det eksisterer ved siden av nye typer reformer som ikke kan knyttes til NPM-grunnlaget. Jeg tror noe av det Christensen og Lægreid her påpeker kan henge sammen med hvorfor vi ikke finner effekter av økonomisk tilstand i kommunene, demografi og folketall. For det første påpeker de, ut i fra et statlig perspektiv, at økt bruk av vertikal og horisontal spesialisering har ført til fragmentering i offentlig sektor og økte koordineringsproblemer. En viktig del av økt selvstendighet for de som løser oppgaver, var at

de fremdeles skulle være gjenstand for politisk kontroll. Politisk nivå skulle ikke miste makt og innflytelse, men kontrollen skulle foregå gjennom andre typer mekanismer. Min hypotese var at store kommuner ville ha ekstra stort utbytte av ulike former for spesialisering av oppgaver og delegering av oppgaver ved hjelp av for eksempel mål- og resultatstyring. Dette stemte ikke, ikke i form av at store kommuner i større grad innfører disse verktøyene. Hvis vi nå er i en slags fase av organisasjonstrender at denne formen for løsninger er på vei ut fordi inntrykket eller erfaringen er at det heller enn å effektivisere arbeidet skaper større koordineringsvansker, kan det forklare hvorfor effekten av størrelse uteblir. Stigen og Vabo hadde dette som sitt tydeligste resultat i 2004, men denne effekten er borte. Knyttet opp mot kontingensteori kan man si det slik at store kommuner ikke ser på NPM som løsningen på et koordineringsproblem som oppstår på grunn av størrelse, men heller som et element som kan være med på å forverre problemet (Christensen og Lægreid 2011: 392-393).

En annen grunn til at NPM påstås å ikke ha den samme utviklingen lenger, kan knyttes til effektivitetsargumentet. Kjernen i New Public Management er at innføringen av disse teknikkene og prinsippene skal føre til en kostnadseffektivisering av offentlig sektor. Om denne økte effektiviteten faktisk har oppstått, er det delte meninger om. Tendensen er at økonomer hevder at effektiviteten i produksjonen av offentlige tjenester har økt med 15 til 20 prosent, mens statsvitere er langt mer forsiktige med å trekke slike slutninger og mener at det er vanskelig å konkludere når det gjelder resultater, og at de også innebærer konsekvenser som handler om andre ting enn effektivitet. For det første vil effektene variere mellom ulike sektorer. En annen ting er at det er vanskelig å sammenligne resultater over tid, og at man også kan oppnå effektivitet i en del av kommunen men overføre en økonomisk byrde til en annen del. For eksempel har denne typen effektivitet blitt oppnådd ved at visse ansatte har mistet jobben, men de blir gjerne en utgiftspost på en annen del av det offentlige budsjettet, som utgifter til omskolering eller arbeidsledighetspenger. Noe annet som gjerne blir oversett er at NPM kan føre til sosial ulikhet, på grunn av økte valgmuligheter for noen (Christensen og Lægreid 2011: 393-394).

En økt skepsis mot New Public Managements påstand om effektivitet er en mulig tolkning av at vi ikke finner noen signifikante effekter av variabler som måler press på ressursene. Som Christensen og Lægreid har påpekt er vi nå inne i en fase som kan kalles post-NPM, og et kjennetegn ved den er at mange nok opplever at New Public Management-verktøyene ikke har levd opp til forventningene. Variablene tilhørende kontingensteorien skal måle ulike

behov i kommunene. Relativt sett fattige kommuner vil ha sterkere insentiver til å innføre reformer som skal være kostnadsbesparende, men om organisasjonsfeltet har mistet troen på disse verktøyenes evne til å møte kommunens behov, er det naturlig at jeg her ikke finner sammenhenger mellom kontingensfaktorene og reformaktivitet. Kontingensfaktorene sier noe om ulike behov i kommunene, og antagelsen var at NPM kunne møte disse behovene. I 2008 er det mulig at synet på NPM som løsning for offentlig sektors problemer var betydelig svekket.

7. Konklusjon

En kan spørre seg om begrepet New Public Management gir mening som fellesbetegnelse for visse reformtyper eller teknikker innen offentlig sektor. For det første innebærer selv en streng anvendelse av begrepet at man forholder seg til teknikker som trekker i ulike retninger når det gjelder mekanismer som skal føre til effektivitet. En og samme teknikk kan bety mer delegering av ansvar samtidig som kontrollmekanismene skjerpes. For det andre ser det ut til å være forvirring i hva ulike stemmer legger i begrepet. Man kan få inntrykk av at alt som er av moderniseringsreformer får merkelappen New Public Management. Tidligere i oppgaven presenterte jeg en inndeling i ulike kategorier som har vært utgangspunkt for analysene, og som har inkludert teknikker som hører hjemme i begrepet, og utelatt de som ikke hører hjemme.

Min påstand er at dette er viktig, og at anvendt strengt så er ikke New Public Management et innholdsløst begrep. Som jeg redegjorde for i teorikapitlet, er det i ifølge Hood en administrativ logikk som er felles for alle New Public Management-teknikker. Denne fellesverdien, "sigma", handler om kostnadseffektivitet. En teknikk som ikke søker å oppnå effektivitet er ikke New Public Management. Innen et slikt landskap er man også mindre bekymret for eksternaliteter eller negative bieffekter. Med andre verdier kunne man bruke mer ressurser for å unngå disse negative effektene, som for eksempel at effektivisering går ut over svakere grupper og lignende. Eller at man vil bruke mer ressurser på å sikre gode arbeidsvilkår for de som utfører oppgavene. Med en administrativ logikk som underbygger New Public Management er ikke dette verdier som man egentlig skal ta hensyn til. De må gå på bekostning av prinsippet om kostnadseffektivitet. I dette ligger årsaken til at jeg anser det som viktig å gjenkjenne New Public Management, for i dette ligger enten styrken til reformbølgen eller den store svakheten, alt etter hvilket ståsted og syn man har. Om man mener at det er tid for å ofre noen av disse verdiene for å oppnå innsparing i en stor velferdsstat, er kanskje en tenkning som man finner i New Public Management løsningen, men jeg tror det er viktig å være svært bevisst på denne siden av New Public Management. Uansett hvilket syn man har på hva slags verdier som skal underbygge velferdsstaten, er det viktig å gjenkjenne denne gruppen teknikker som befinner seg i organisasjonslandskapet.

New Public Management ble introdusert på åtti-tallet som svaret på et problem: offentlig sektor er for stor og krever enorme mengder med ressurser for å løse de oppgavene den har

blitt gitt. New Public Management ble svaret på dette problemet, men hvorvidt det sees på som en god løsning varierer. Mine analyser ser ut til å støtte antagelsen Christensen og Lægreid kommer med om at erfaring med New Public Management har gjort mange mer skeptisk til den gode effekten av teknikkene. De kommunene som er mer preget av et behov for innsparing ser ikke ut til å i større grad favorisere New Public Management-løsningene. Min påstand er at hovedproblemet til offentlig sektor, på tvers av tjenester, ikke er at det drives ineffektivt. Mange av disse tjenestene skiller seg fra markedet i det at de skal tilby noe annet enn hva markedet tilbyr og er ikke gjenstand for de samme prinsippene. Rolf Rønning (2001: 146) hevder at å nedbygge byråkratiet i velferdssektoren med dets tradisjonelle administrative verdier, er et paradoksalt prosjekt, for dette byråkratiet ble først og fremst bygd som et forsvar mot markedets uønskede virkninger. Vi har som samfunn høye forventninger og krav til velferdsstaten. Offentlig sektors ressursproblem ligger ikke først og fremst i ineffektiv drift, men i velferdsstatens enorme og økende omfang. Dette problemet er for så vidt et gode, men et problematisk et når det gjelder opprettholdbarheten til offentlig sektor slik vi forventer at den skal være.

Modellen min forklarer i liten grad variasjon mellom kommunene når det gjelder mengde av New Public Management-teknikker. Aktørperspektivet er det perspektivet som i størst grad er med på å kaste lys over variasjonen som finnes. Men mer enn å forklare faktisk variasjon, belyser funnene innen aktørperspektivet det politiske spillet som også foregår innad i organisasjonsfeltet. Det forklarer langt fra all variasjon, men det antyder at også New Public Management er gjenstand for politiske markeringshandlinger. Det ser ikke ut til å være en ideologisk preferanse som ligger til grunn for valget av teknikker, men politikk er like vel med på å forklare bildet. Tidligere forskning har stort sett funnet at ideologi ikke spiller noen rolle. Det kan stemme, men politikk, og da i betydningen politisk spill, er allikevel en medvirkende faktor når det gjelder utbredelsen av New Public Management i kommunene.

Med antagelsen om at alle tre perspektiver er relevante for organisasjonsfeltet, har jeg drøftet muligheten for at både myteperspektivet og behovsperspektivet kan fortelle oss noe sentralt om New Public Management, på tross av at modellene ikke kunne forklare variasjonen. Det er mulig vi nå er inne i en fase av organisasjonsutviklingen hvor New Public Management mister terreng. Man går ikke over i noe helt ulikt, men beholder kanskje noen elementer mens man samtidig ikke forholder seg til reformbølgen blindt og ukritisk. Det vil absolutt være feil å si at denne nye fasen, som Christensen og Lægreid kaller post-NPM, ikke inneholder New

Public Management, for vi så også fra dataene fra organisasjonsdatabasen at NPM-teknikker har en betydelig rolle i kommuneapparatet. Men i 2008 varierer ikke New Public Management med ulike grader av behov eller press på ressurser, og dette kan tolkes som at NPM ikke sees på som en suksessoppskrift for å få til innsparing i kommunen. Christensen og Lægreid framholder nettopp dette med en økt skepsis til New Public Managements påstand om effektivitet som en sentral grunn til at vi nå har kommet inn i en fase som de kaller post-New Public Management. Dette betyr som sagt ikke at man endrer alt, men forholder seg til teknikkene på en annen måte.

Det samme resonnementet gjelder myteperspektivet. Manglende signifikans for variablene som tilhører dette perspektivet trenger ikke å bety at organisasjonsfeltet ikke preges av mote eller at visse teknikker ikke blir brukt mer enn andre i egenskap av å være tidsriktige. Det er mulig at New Public Management ikke spres på denne måten lenger fordi teknikkene ikke er mote lenger. Som sagt er New Public Management et viktig innslag i kommuneadministrasjonen og i dens oppgaveløsning, men det trenger ikke nødvendigvis bety at det er mote eller trender som forklarer dette. Det ser hvert fall ikke ut til at teknikkene spres på den måten myteperspektivets hypoteser hevder at det skal hvis det er snakk om en mote. Å delta i nettverk fører ikke til mer NPM, og det gjør heller ikke graden av sentralitet. Disse to skal være faktorer som legger til rette for at prosessen "isomorphism" skal kunne finne sted. Det er derimot viktig å påpeke at det er vanskelig å måle hvem som kan bli påvirket av mote, og derfor måler man i stedet hvem som mest sannsynlig blir utsatt for det. Dette gjør også drøftingen mer usikker.

I utviklingen av min egen analysemodell har Vabo og Stigens vært et viktig utgangspunkt og naturlig å sammenligne med. De analyserte også data fra organisasjonsdatabasen, men data som var fra 1998. Her fant de flere signifikante resultater enn hva jeg gjorde. Forskjellen mellom de to studiene kan man anta ligger i at det har vært en endring på de ti årene. En klar styrke ved mine resultater er uansett metoden som har blitt brukt. I tillegg til OLS- analyser har jeg supplert med en estimeringsteknikk i tillegg for hver kategori, enten Poisson eller negativ binomisk regresjon. Disse er utviklet spesielt med tanke på tellevariabler. Uansett styrker det påliteligheten til resultatene når man enten får de bekreftet eller avkreftet av nok en estimeringsteknikk.

Jeg har her analysert hva som kan forklare variasjon mellom kommuner når det gjelder innføringen av teknikker innenfor fire New Public Management-kategorier. Her har jeg kun

sett på et tverrsnitt, men det som kunne vært interessant er i tillegg å analysere data over et større tidsrom. Her ville man da hatt mulighet for å se om det er forskjell på hva som kun forklarer variasjon og hva som forklarer endring. Kanskje er det slik at noen perspektiver, for eksempel behovsperspektivet eller myteperspektivet, bedre forklarer hvorfor det i noen kommuner skjer en endring i bruk av New Public Management-teknikker.

Litteraturliste

Baldersheim, Harald (1993) "Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer?" i Læg Reid, Per & Johan P. Olsen eds. *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver – reformer – erfaringer – utfordringer*. Oslo: Tano

Boston, Jonathan (2011) "Basic NPM Ideas and their Development", i Christensen, Tom & Per Læg Reid, eds. *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate Publishing Limited

Bukve, Oddbjørn (2001) "Organisasjonsstruktur og leiarskap: ein studie av komitémodell og hovudvalsmodell som rammer for kommunalt leiarskap", i Fimreite, Anne Lise, Helge O. Larsen & Jacob Aars eds. *Lekmannsstyre under press: Festskrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget

Burns, Tom & G.M. Stalker (2010) "The Management of Innovation", i Handel, Michael J. ed. *The Sociology of Organizations: Classic, Contemporary and Critical Readings*. Thousand Oaks: Sage Publications [1961]

Busch, Tor (2001) "Konkurranse, økonomi og effektivitet" i Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen & Jan Ole Vanebo eds. *Modernisering av offentlig sektor: Trender, ideer og praksiser*. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, Tom & Per Læg Reid (2011) "Beyond NPM? Some Development Features", i Christensen, Tom & Per Læg Reid, eds. *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate Publishing Limited

Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid & Paul G. Roness (2008) *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget

Christoffersen, Henrik & Martin Paldam (2003) "Markets and Municipalities: A Study of the Behavior of the Danish Municipalities" *Public Choice*. 114 (1-2): 79-102

DiMaggio, Paul J. & W.M. Powell eds. (1991) "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality", i DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell eds. *The*

New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: University of Chicago Press, pp. 63-82

Donaldson, Lex (2001) *The Contingency Theory of Organizations*. London: Sage Publications

Grint, Keith (2005) *The Sociology of Work*. Cambridge: Polity Press

Hagen, Terje P. & Rune J. Sørensen (1998) "Fornyelse av kommunal organisering: Aktiv stat, reaktive kommuner?", i Klausen, Kurt Klaudi & Kristen Ståhlberg, eds. *New Public Management i Norden. Nye organisasjoner og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*. Odense: Odense Universitetsforlag

Hall, Peter A. & Rosemary C. R. Taylor (1996) "Political Science and the Three New Institutionalisms" *Political Studies*. 44 (5): 936-957

Hamilton, Lawrence C. (1992) *Regression with Graphics*. Belmont: Duxbury Press

Hood, Christopher (1991) "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*. 69: 3-19

Hovik, Sissel & Inger Marie Stigen (2008) *Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2008:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Klausen, Kurt Klaudi (2011) "Fra Public Administration over New PA til NPM – en fortolkningsramme for reformer", i Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen & Jan Ole Vanebo, eds. *Modernisering av offentlig sektor: Trender, ideer og praksiser*. Oslo: Universitetsforlaget

Kommunenes Sentralforbund (2012) "Om KS EffektiviseringsNettverk" *Kommunenes Sentralforbunds nettside*, hentet 20.04.2012 fra <http://bedrekommune.no/bedrekommune/effektiviseringsnettverk>

Long, J. Scott (1997) *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*. Thousand Oaks: Sage Publications

Lopez-de-Silanes, A. Schleifer, & R. Vishny (1997) *Privatization in the United States*. Rand Journal of Economics 28: 447-471

Meyer, J.W. & B. Rowan (1991) "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", i DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell eds. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 63-82

Minstzberg, Henry (1979) *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall

Mueller, Dennis C. (2003) *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press

NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Oslo: Regional- og kommunaldepartementet

Opstad, Leiv (2006) *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Rattsø, Jørn & Rune J. Sørensen (2004) "Public Employees as Swing Voters: Empirical Evidence on Opposition to Public Reform" *Public Choice*. 119 (3-4): 281-310

Regjeringen (2012) "Utgiftskorrigerede frie inntekter" *Regjeringens nettsider*, hentet 28.03.2012

Rønning, Rolf (2001) "Til forsvar for velferdsbyråkratiet", i Bay, Ann-Helén, Bjørn Hvinden & Charlotte Koren, eds. *Virker velferdsstaten?* Kristiansand: Høyskoleforlaget

Schumpeter, Joseph A. (2010) *Capitalism, Socialism and Democracy*. Florence: Routledge [1943]

Statistisk sentralbyrå (2012) "Standard for sentralitet, versjon sentralitet 2008" *Database for sntandard klassifikasjoner*, hentet 04.04.2012 fra

<http://www4.ssb.no/stabas/ItemsFrames.asp?ID=5285601&Language=nb>

Stigen, Inger Marie & Signy Irene Vabo (2001) "New Public Management-inspirerte organisasjonsløsninger i norske kommuner – blir lokalpolitikken ´dum`?" i Fimreite, Anne Lise, Helge O. Larsen & Jacob Aars eds. *Lekmannstyre under press: Festskrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget

Stigen, Inger Marie & Signy Irene Vabo (2004) "Moteslaver, interesser og behov. En analyse av utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger i norske kommuner." *Nordiske organisasjonsstudier*. 6 (1): 48-88

St. prp. nr. 82 (2000-2001) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002 (kommuneproposisjonen)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet

St. prp. nr. 64 (2001-2002) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003 (kommuneproposisjonen)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet

St. prp. nr. 66 (2002-2003) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet

St. prp. nr. 64 (2003-2004) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet

St. prp. nr. 60 (2004-2005) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2006 (kommuneproposisjonen)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet

St. prp. nr. 61 (2005-2006) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2007 (kommuneproposisjonen)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet

Ståhlberg, Krister (1996) *Herre i eget hus. 12 debattinnlegg om nordiska kommuner i förändring*. Bergen: LOS-senteret. LOS-senter rapport 9605

Tullock, Gordon (2008) "Public Choice" i Blume, Lawrence E. & Steven N. Durlaf, eds. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, vol. 6, pp 722-727

Vabo, Signy Irene (2000) "New Organisational Solutions in Norwegian Local Councils: Leaving a Puzzling Role for Local Politicians?" *Scandinavian Political Studies*. 23 (4): 343-372

Øgård, Morten (2002) *Forvaltningsinnovasjon i de nordiske regionene/ kommunene: I felles takt mot new public management?* Dr. avhandling. Institutt for statsvitenskap, Universitet i Oslo