



HØGSKOLEN I HARSTAD

Skriftserie

**MOT NEW PUBLIC MANAGEMENT
NORSKE KOMMUNER?**
*Om reformer og omstillingsprosesser
kommunal sektor*

Adne Danielsen

HiH Skriftserie 2000/1 - Harstad College



Titel		Prosjekt/nummer
MOT NEW PUBLIC MANAGEMENT I NORSKE KOMMUNER? <i>Om reformer og omstillingsprosesser i kommunal sektor</i>		2000/1
Forfatter/forfattere		Sider/Pager
Ådne Danielsen		25
Avdeling/Department	Prosjekt/Prosjekt	
Avdeling for økonomi- og regnskap		
Sammenheng/Annotasjon	NB Rana Depotbiblioteket	
<p>I denne utvalgte tekst ser vi på utviklingstendenser i kommunal sektor i Norge. Vi ser på reformer og omstillingsprosesser i kommunal sektor og hvordan de har påvirket kommunal sektor. Vi ser på hvordan kommunal sektor har utviklet seg i løpet av 1990-tallet og hvordan kommunal sektor har utviklet seg i løpet av 2000-tallet. Vi ser på hvordan kommunal sektor har utviklet seg i løpet av 2010-tallet og hvordan kommunal sektor har utviklet seg i løpet av 2020-tallet. Vi ser på hvordan kommunal sektor har utviklet seg i løpet av 2030-tallet og hvordan kommunal sektor har utviklet seg i løpet av 2040-tallet. Vi ser på hvordan kommunal sektor har utviklet seg i løpet av 2050-tallet og hvordan kommunal sektor har utviklet seg i løpet av 2060-tallet. Vi ser på hvordan kommunal sektor har utviklet seg i løpet av 2070-tallet og hvordan kommunal sektor har utviklet seg i løpet av 2080-tallet. Vi ser på hvordan kommunal sektor har utviklet seg i løpet av 2090-tallet og hvordan kommunal sektor har utviklet seg i løpet av 2100-tallet.</p>		
MOT NEW PUBLIC MANAGEMENT I NORSKE KOMMUNER? <i>- Om reformer og omstillingsprosesser i kommunal sektor</i>		
Ådne Danielsen		
HiH Skriftserie 2000/1 - Harstad College		

Tittel MOT NEW PUBLIC MANAGEMENT I NORSKE KOMMUNER? <i>Om reformer og omstillingsprosesser i kommunal sektor</i>		Nummer/Number 2000/01 <hr/> Sider/Pages 32
Forfatter/Author Ådne Danielsen		
Avdeling/Department Avdeling for økonomi- og samfunnsfag	Prosjekt/Project	
Sammendrag/Abstract <p>I denne artikkelen rettes søkelyset mot sentrale utviklingstendenser i kommunal sektor foran årtusenskiftet. Forfatteren tar for seg omstillings- og reformvirksomheter i kommunene med hovedfokus på norske forhold. Vi har særlig i løpet av 1990-tallet sett at tradisjonelle demokrati- og byråkratistyringsformer har blitt satt under press gjennom spørsmål som retter oppmerksomheten mot kommunal sektors <i>effektivitet</i>. Fokus har blitt rettet spesielt mot kommunenes manglende evne til å løse fundamentale velferdsstatlige oppgaver innen skolesektoren og helse- og sosialomsorgen. Dårlige undervisningstilbud, økende sykehuskøer og stadige påpekninger om mangler i eldreomsorgen er eksempler på symptomer som brukes i debatten, og som synes å utløse behov for omstilling av kommunenes tjenestesystemer. I artikkelen belyses mekanismer som kan tenkes å styre løsningsforståelsen i reformeringen av kommunene. Det såkalte New Public Management-konseptet for styring av offentlig sektor tas spesielt opp. Eksempler på denne tenkningen kan være at stadig flere kommuner nå vurderer å privatisere/konkurransesette tradisjonelle offentlige tjenestesystemer. Det gis videre en vurdering av om løsningsforståelsen i form av NPM-konsepter, så langt har fått noen instrumentelle effekter av betydning i kommunesektoren.</p> <p>Som analyseredskap anvendes organisasjonsteoretiske tilnærminger i artikkelen.</p>		
Stikkord	Kommune, kommunal organisering, New Public Management, organisasjonsteori, nyinstitusjonell teori	Key Words
ISBN 82-453-0136-1	ISSN 0807-2698	

1. INNLEDNING	1
1.1 TEMA FOR NOTATET	1
1.2 NOTATETS INNHOLD OG OPPBYGGING	1
2. REFORMUTVIKLINGEN I KOMMUNAL SEKTOR	2
2.1 KOMMUNENES EKSISTENS- OG LEGITIMITETSGRUNNLAG	2
2.2 EN KORT OVERSIKT OVER ÅRSAKER TIL OMSTILLINGS- OG REFORMPROSESSER I KOMMUNAL SEKTOR I DE SENERE ÅR	4
2.2.1 Nye oppgaver.....	4
2.2.2 Nye rammevilkår	5
2.2.3 En ny økonomisk 'virkelighet'?	6
2.3 NEW PUBLIC MANAGEMENT-KONSEPTET	6
2.4 NEW PUBLIC MANAGEMENT SOM STYRINGSREDSKAP I KOMMUNAL SEKTOR	10
2.4.1 Om reformene som forandrer kommunenes 'indre liv': Frikommuneforsøk, pilotkommuner og ny kommunelov.....	11
2.4.2 Privatisering og konkurranseutsetting av kommunale tjenester	14
2.4.3 Oppsummering	16
3. HVA FORKLARER NEW PUBLIC MANAGEMENT-INSPIRASJONEN?	16
3.1 NEW PUBLIC MANAGEMENT I LYS AV ET RASJONELT PERSPEKTIV.....	17
3.1.1 Den organisasjonsinterne håndtering av NPM i lys av det rasjonelle perspektivet	19
3.2 NEW PUBLIC MANAGEMENT I LYS AV ET NYINSTITUSJONELT PERSPEKTIV	20
3.2.1 Den organisasjonsinterne håndtering av NPM i lys av det nyinstitusjonelle perspektivet.....	22
3.3 NEW PUBLIC MANAGEMENT-LØSNINGER SOM RASJONELLE ELLER SYMBOLSKE VERKTØY?	23
3.3.1 Rute 1-forklaringen med fokus på anvendelse	23
3.3.2 Rute 2-forklaringen med fokus på anvendelse	24
3.3.3 Rute 3-forklaringen med fokus på frastøting.....	25
3.3.4 Rute 4-forklaringen med fokus på frastøting.....	26
3.4 MULIGE KONKLUSJONER	26
4. OPPSUMMERING: HVA SKJER I KOMMUNENE FREMOVER, OG HVA BLIR DE PÅFØLGENDE FORSKNINGSIMPLIKASJONENE?	28
4.1 NPM; AVVITALISERING ELLER REVITALISERING AV LOKALPOLITIKKEN?.....	28
4.2 EFFEKTER FOR KOMMUNALT ANSATTE?	29
4.3 EFFEKTER FOR INNBYGGERNE?	29

1. Innledning

Dette notatet representerer et forstudium knyttet til et samarbeidsprosjekt mellom fire forskere ved Høgskolen i Harstad. Hensikten med notatet er å rette søkelyset mot sentrale utviklingstendenser i kommunal sektor foran årtusenskiftet. Med utgangspunkt i notatet avledes behov for videre forskning i temaet som tas opp.

1.1 Tema for notatet

Notatet tar konkret for seg omstillings- og reformvirksomheter i kommunal sektor med hovedfokus på norske forhold. Vi har særlig i løpet av 1990-tallet sett at tradisjonelle demokrati- og byråkratistyringsformer har blitt satt under press gjennom spørsmål som retter oppmerksomheten mot offentlig sektors *effektivitet*. Fokus har blitt rettet spesielt mot det offentliges manglende evne til å løse fundamentale velferdsstatlige oppgaver innen skolesektoren og helse- og sosialomsorgen. Dårlige undervisningstilbud, økende sykehuskøer og stadige påpekninger om mangler i eldreomsorgen er eksempler på symptomer som brukes i debatten, og som synes å utløse behov for omstilling av det offentliges tjenestesystemer. I tillegg trekkes velferdstatens økonomiske grunnlag frem som et problem. Mange spør seg om vi i det hele tatt har råd til å opprettholde dagens velferdsstatsordninger. Introen overfor åpner for et vidt spekter av ulike tilnærminger. Jeg vil i dette notatet se nærmere på:

1. *Utviklingstrekkene som har utløst behovet for å reformere kommunal sektor*
2. *Se på hvilke mekanismer som kan tenkes å styre løsningsforståelsen i reformeringen av kommunene*
3. *Vurdere om løsningsforståelsen så langt har fått noen instrumentelle effekter av betydning i kommunesektoren*

1.2 Notatets innhold og oppbygging

Spørsmål 1 overfor belyses gjennom empiriske beskrivelser av viktige endringer i kommunene, særlig i løpet av 1980- og 1990-tallet. Jeg vil her gi en vurdering av om hvorvidt nye styringsidealer i form av såkalte New Public Management-konsepter (NPM) har fått innpass i kommunal sektor. NPM er en samlebetegnelse som innenfor OECD-området blir presentert som en apolitisk og universalistisk styringsteknikk der hovedbudskapet er at tjenesteytingen og den administrative organiseringen av offentlig sektor bør skje med private markedsorien-

terte bedrifter som ideal. I NPM nedtones forskjellene mellom privat og offentlig sektor (Lægreid og Christensen 1997). Dette er et tema jeg kommer nærmere inn på i kapittel 2.

Problemformuleringene knyttet til spørsmål 2 og 3, som jeg kommer inn på i kapittel 3, vil bli belyst ved hjelp av to organisasjonsteoretiske perspektiver. I løpet av de siste årene har norsk statsvitenskap med fokus på offentlig politikk og administrasjon ofte anvendt organisasjonsteori som analytisk rammeverk for å forklare/forstå prosessuelle utviklingstrekk i offentlig sektor. Spesielt to perspektiver går igjen. Det første perspektivet kalles *det rasjonelle* (Scott 1991). Det tar utgangspunkt i at løsningsvalg og endringer er basert på rasjonelle velverveide analyser. Endringene kommer til som en dyd av nødvendighet. Den eksisterende måten å organisere på regnes som uheldig og mindre hensiktsmessig. Nye løsninger må til. Etter analysen velges de mest hensiktsmessige løsningene.. Det andre perspektivet er *det ny-institusjonelle*. I løpet av de siste 10-15 årene har perspektivet vunnet terreng og står i dag kanskje frem som den største 'utfordrer' til det rasjonelle perspektivet. I korthet fokuserer en gjennom perspektivet på hvordan formelle organisasjoner utsettes for press fra såkalte institusjonelle omgivelser. Med institusjonelle omgivelser forstår vi sosialt skapte normer og verdier i omgivelsene som forteller noe om hvordan den enkelte organisasjon til enhver tid bør være utformet (Meyer&Rowan 1977/1991, DiMaggio&Powell 1991). For den enkelte organisasjon handler det om å være moderne og tidsriktig og derav sikre seg legitimitet i omgivelsene. Jeg vil anvende disse perspektivene til å drøfte utviklingen i kommunal sektor. På den måten forsøker jeg å si noe om drivkreftene bak endringsprosessene.

I det siste 4. kapitlet vil jeg komme inn på hvilke forskningsimplikasjoner utviklingstrekkene jeg skisserer utløser.

2. Reformutviklingen i kommunal sektor

2. 1 Kommunenes eksistens- og legitimitetsgrunnlag

Økningen i oppgaver til det offentlige har ekspandert voldsomt etter 2.verdenskrig. En stor del av ekspansjonen har skjedd på kommunalt nivå. Kommunen har i svært mange vestlige land blitt den fremste utøver av offentlig velferdspolitik. Barn trenger utdanning. Alle trenger en dugelig kommunal infrastruktur. Eldre trenger omsorg etc. Slik ekspanderer kommunene. Kommunene har ca. 72% av den totale sysselsettingen i offentlig sektor (Historisk statistikk SSB Rapport 96/7). I rene tall skjedde det en vekst i antall årsverk fra 146000 i 1973 til

377000 i 1994. Kommunene har fått den sentrale rollen i utviklingen av ulike velferdsgoder. Hvis en ser litt stort på det, er utviklingen tuftet på en nærmest tverrpolitisk enighet. Selv om velferdsstatsutbyggingen på mange måter er et sosialdemokratisk prosjekt, har også partier på høyresiden i store deler av etterkrigstiden vært pådrivende for velferdstatsutviklingen. Folkestrygdloven fra 1967 ble f.eks iverksatt med en borgerlig koalisjonsregjering ved roret (Borten).

Kommunen er samtidig ikke bare et tjenesteytende organ for staten. Kommunene er også blitt til en sentral politisk-demokratisk arena. Dette er motivert ut fra ideen om at lokale behov best forvaltes av aktører med lokal kunnskap. Forestillingen er at dette er den mest effektive måten å organisere tjenesteytingen. I tillegg skaper lokale geografisk avgrensede forvaltningsnivåer en mulighet for en desentralisering av demokratiet. At vi har lokale og regionale politiske nivåer blir derav også regnet som en sentral legitimerende verdi ved kommunesektoren. Oppsummert kan en si at kommunenes eksistens- og legitimitetsgrunnlag er tuftet på verdiene, *demokrati, effektivitet og frihet*.

Kommunene er sentrale *demokratiske byggestener* i Norge og de fleste andre vestlige nasjonalstater. Kommunen som politisk institusjon uttrykker folkeviljen innenfor et avgrenset geografisk område. Det holdes valg hvert fjerde år over hvem som skal lede kommunen inn i årene som kommer.

Videre anses kommunen for å være *en effektiv forvalter* av de offentlige goder som innbyggerne måtte ønske. De fleste velferdsoppgaver på lokalt nivå ivaretas av kommunalt ansatte. Unntak er private aktører som utøver oppgaver for kommunene, samt oppgaver som statlige og fylkeskommunale organer ivaretar. Men hovedmønstret har hittil vært entydig innenfor helsesektoren som nå har blitt satt under press: Her *arrangerer, finansierer og produserer* kommunen velferdstjenestene innenfor sitt område (Hagen & Sørensen 1997). Et typisk unntak har kanskje særlig vært innenfor teknisk sektor der det også er vanlig at private aktører tar seg av produksjonen. Arrangørrollen handler om hva og hvor mye som, innenfor gitte rammer¹, skal produseres. Samtidig bestemmer arrangøren hvem som skal stå for produksjonen. Finansieringsrollen består i å skaffe til veie midler for produksjonen. Til sist skal produsenten stå for selve produksjonen der anvisninger gitt av arrangøren skal følges. Alle disse oppgavene har det innenfor helsesektoren i hovedsak vært kommunen selv som har stått for.

¹ Med gitte rammer forstås de lover og regler for velferdsoppgaver som er rikspolitisk bestemt

At vi har lokale og regionale forvaltnings- og selvstyrenivåer er til sist et uttrykk for *en frihetstankegang*. Gjennom kommunestrukturen gis innbyggerne en rett til å bestemme over seg selv. Kommunene representerer en maktspredning. Det er samtidig viktig å påpeke at kommunenens frihet ilegges klare begrensninger. Friheten er negativt avgrenset i den forstand at lovpålagte oppgaver fra rikspolitisk nivå har forrang sammenlignet med valgbare lokalt prioriterte oppgaver. Skole- og helsepolitikk er f.eks pålagte oppgaver, mens f.eks kultur-, og fritidspolitikk er fristilte oppgaver.

I dag syntes eksistens- og legitimitetsgrunnlaget til kommunene, slik jeg har beskrevet det overfor å være truet. Mange spørsmål fra flere hold svever i luften. Politikere, fagfolk, lekfolk, mediefolk og andre spør om vi trenger 435 kommuner i Norge. Det stilles spørsmål ved effektiviteten og hensiktsmessigheten ved våre fylkeskommuner. Mange ser på kommunen som en dårlig og ineffektiv tjenesteprodusent. Videre spørres det om hvor reell den kommunale friheten er. Våre kommuner lever med andre ord under et stort press. Presset har i løpet av de siste kanskje 20 årene utløst en usedvanlig stor reformiver. Det er denne reformiveren som er notatets hovedanliggende. Resten av kapitlet handler om årsakene til reformiveren og de løsningsforslag og løsninger reformiveren synes å utløse.

2.2 En kort oversikt over årsaker til omstillings- og reformprosesser i kommunal sektor i de senere år

Det er flere samfunnsmessige utviklingstrekk som synes å virke reformfremmende i den offentlige sektor generelt, og i kommunene spesielt.

2.2.1 Nye oppgaver

For det første har det vært en tendens til at kommunene stadig har fått *nye oppgaver*. Jeg kan begynne med de yngste innbyggerne. For ett par tiår tilbake var det svært få kommuner som drev barnehager. I dag er dette en vanlig oppgave. Antall barnehager har økt fra ca. 10000 i 1966 til over 182000 i 1994. Skolen har videre gjennomgått større reformer. Vi har nylig fått 10 årig grunnskole, og skolefritidsordninger har blitt etablert i kommunal regi. Barnevernet har også i det senere år blitt styrket i mange kommuner. Ser vi på de eldre så har andelen økt betydelig de siste årene. Det har ført til et storstilt fokus på de eldres situasjon. Om noen år, når den store etterkrigsgenerasjonen går over i pensjonistenes rekke vil presset øke ytterligere på eldresektoren. Et annet utviklingstrekk i vår samtid er den økte innvandrings- og flyktningstrømmen vi ser, som har ført til at mange kommuner har fått en flerkulturell virkelighet

å forholde seg til. En annen tematikk er den økte miljøvernfokuseringen vi har i forhold til tidligere. De fleste kommuner har f.eks reformert og reformerer sine renovasjonsordninger. Et annet fenomen er økt internasjonalisering og globalisering. Gjennom EØS-avtalen har vi blant annet fått overnasjonale lovhjemler som berører den enkelte kommune, direkte eller indirekte. Større anbud for kommunale byggeprosjekter må f.eks nå legges ut, ikke bare i nærmiljøet, men også internasjonalt. EØS-lovgivningen virker også inn på det offentliges anledning til å støtte lokale og regionale utviklingsprosjekter. Regler skal sikre at offentlige midler ikke skal virke konkurransevridende. I mange tilfeller kan myndighetsorganer derfor ikke bidra med f.eks økonomisk støtte til forretningsideer som står i et konkurranseforhold til andre aktører innenfor EØS-området.

2.2.2 Nye rammevilkår

Lokalforvaltningen ved kommunene og fylkeskommunene har også i løpet av 1980- og 1990-tallet gjennom gått endringer i form av at rammevilkårene for virksomhetene har blitt endret. Vi fikk blant annet en budsjettreform i 1986 som vektla en overgang fra refusjonsordninger til rammetilskudd når det gjelder statlige overføringer til kommunene. Videre har den nye kommuneloven og arbeidet med kommunestrukturen vært tunge saker i statens kommunepolitikk i løpet av 1990-årene. Sakene har fått stor oppmerksomhet, kanskje større enn hva de empiriske konsekvensene kan tilsi. Den nye loven pålegger ikke kommunene de store endringene, men gir først og fremst kommunene en større frihet til selv å velge sine organisasjonsformer. Jeg kommer senere tilbake til mer manifesterede uttrykk for denne utviklingen i kapittel 2.4.

I dag har vi 435 kommuner i landet. I 1992 kom Christiansenutvalget med en innstilling (NOU 1992:15) der det ble foreslått at ingen kommuner bør ha mindre enn ca. 5000 innbyggere. En modifikasjon ble gitt i form av at ingen innbyggere burde ha mer enn 1 time i kjøretid til kommunesenteret. Hvis dette blir fulgt opp fra politisk hold vil over halvparten av landets kommuner være for små. Selv om forslaget ikke har fått noen umiddelbar tilslutning blusser debatten allikevel opp fra tid til annen, og det er ikke usannsynlig at vi om ikke så alt for lenge vil se sammenslåinger av mindre kommuner.

En lignende diskusjon omkring kommunestørrelse har også fylkeskommunene vært igjennom. Her mente Christiansenutvalget at fylkene bør ha minst 200000 innbyggere. Forslaget har skapt en diskusjon rundt størrelsen på fylkene. Andre har igjen ønsket at fylkeskommunen burde nedlegges. Partiet Høyre har blant annet fattet et landsstyrevedtak der de

går inn for kun to forvaltningsnivåer, det statlige og det primærkommunale. Også Arbeiderpartiets leder Torbjørn Jagland har satt fylkeskommunetemaet på partiets politiske dagsorden.

2.2.3 En ny økonomisk 'virkelighet'?

Utviklingstrekkene som i all korthet er beskrevet overfor har samlet skapt debatt rundt den fremtidige utviklingen av kommunenivået. Et overordnet spørsmål blir hva slags retning utviklingen tar. Her presenteres ulike scenarier. Noen mener at vi fremover vil se en reversering av fristillingsforsøkene av kommunene ved at staten igjen vil stramme tøylene. Andre mener at kommunen som selvstendig politisk institusjon må styrkes, noe som kanskje kan være med på å ytterligere frigjøre kommunene fra staten. Sist og aller klarest ser det i dag ut til å være en tendens som går i retning av at kommunene i fremtiden kommer til å bruke friheten sin til forsøk på effektivisering og forbedring av egen forvaltning. Mest i vinden synes den såkalte New Public Management-tendensen (NPM) å være, da som en slags rettesnor for fremtidig organisering av politikknivået, forvaltningsnivået og selve tjenesteytingen i kommunene. Markedsløsninger, f.eks gjennom bruk av konkurranseutsetting og privatisering av offentlige tjenester synes å være i vinden som aldri før. Årsaken er åpenbart at alle de nye oppgavene kommunen har fått har skapt et stort press på den kommunale økonomien. Kommunene vet at nye store oppgaver knyttet til helse-, omsorgsektoren og utdanningssektoren vil komme. Det vil bli flere eldre, skolesektoren vil bli dyrere å drive etc. Utviklingstrekkene er kostnadsdrivende. Et viktig spørsmål har derfor blitt hvordan en skal møte disse utfordringene. Svaret så langt i debatten har vært å hente inn bedriftsøkonomiske idéer fra privat sektor. Dette synes å være det mest markante signalet rundt hvordan kommunene tenker i forhold til å *løsninger* av utfordringene de står overfor. Jeg beveger meg dermed bort fra årsakene til reformvirksomheten vi ser i kommunal sektor, og over på de løsninger kommunene debatterer og synes å velge. Gjennom en presentasjon av utviklingen mot markedsbaserte løsninger er mitt mål å få frem hovedtrekkene i denne utviklingen.

2.3 New Public Management-konseptet

Reformer og omstilling i offentlig sektor er ikke noe nytt fenomen. I løpet av 1980-tallet ble reformutspillene rettet mot betydningen av å få frem en selvstendig forvaltningspolitikk for å styrke *effektiviteten* i administrative forvaltningsapparater. Tenkningen hadde sitt opphav innenfor OECD-området på begynnelsen av 1980-tallet nettopp under NPM-betegnelsen (Lægreid og Christensen 1998:32, 1997:374). Særlig fremtredende var bølgen i anglosaksiske

land. Mest kjent er Margaret Thatchers storstilte reformprogrammer i Storbritannia. Også New Zealand har ligget i fremste rekke med tanke på innføring av NPM-strategier i offentlig sektor. De første klare signaler omkring NPM-tenkning i Norge finnes i Willoch-regjeringens moderniseringsprogram fra 1986 og i Brundtland-regjeringens fornyelsesprogram fra 1987. Felles for begge er at de drar veksler på forvaltningspolitiske trender i utlandet initiert gjennom OECD-samarbeidet (ibid. s.31). Disse programmene angår spesielt sentralforvaltningens struktur og virkemåte, og fokuserer i utgangspunktet ikke på regionale og lokale forvaltningsnivåer. Men jeg mener flere konsepter innenfor NPM-terminologien etter hvert også slår rot på regionale- og lokale politiske nivåer. Dette kommer jeg nærmere tilbake til.

Hva handler egentlig NPM om? Bruken av management-begrepet indikerer koblinger til markedsbaserte styrings- og ledelesformer. Offentlig sektor ble av NPM-'ideologene' beskrevet som tungrodd og ineffektiv. En ny type lederstil ble etterlyst slik at nye markedsbaserte styringsidealer kunne implementeres (Fursten og Lerdell 1998:100). Det vokste mao. frem en oppfatning om at offentlig sektor, for å kunne opprettholde sitt høye aktivitetsnivå inn i fremtiden, måtte få mer ut av sitt finansielle grunnlag. Med en utvikling mot færre arbeidsaktive pr. eldre innbygger ble det betegnet som en dyd av nødvendighet å få mer tjenester ut av statens samlede budsjetter. Oppfatningen gikk igjen i de fleste land innenfor OECD-området. Holdningen var at staten med sine underskuddsbudsjetter nærmest ville gå 'konkurs', uten effektivisering. Nye styringsidealer må til og NPM lanseres. Det som gjør konseptet særlig interessant er dets utbredelse. Det ble initiert gjennom PUMA-programmet (*Public Management Committee*) i OECD, noe som gav konseptet et stort spredningspotensiale. PUMA er organisasjonen i OECD som jobber med organiserings-, styrings- og ledelsesproblemer innenfor offentlig sektor. PUMA jobber på flere plan. Organisasjonens sentrale oppgave er å jobbe frem styringskonsepter til anvendelse i offentlig sektor. I tillegg fungerer PUMA som kontaktnett for diskusjoner omkring strategier, organisasjonsformer og managementstiler OECD-landene imellom². Slike diskusjoner er ment å forbedre kunnskapsgrunnlaget, slik at nye og bedre organisasjonsverktøy skal kunne implementeres på nasjonalstatnivå. Organisasjonsverktøyet som nevnes oftest i OECD-dokumenter og som synes å ha fått størst gjennomslagskraft er nettopp NPM-konseptet. I et forberedende dokument til et ministermøte i OECD i 1996 ble NPM-konseptet presisert. Her fremgår det at NPM handler om teknikker og strategier som offentlig forvaltning bør anvende for å kunne utføre sine oppdrag på en best mulig måte. Det handler med andre ord ikke om *hva* de skal gjøre, men *hvordan* tjenesteyting

² Aktørene er vanligvis toppbyråkrater fra medlemsland i OECD

skal gis (ibid. s.102). Stikkord som går igjen er ansvar, foretakisering, avvikling, markedsme-kanismer, privatisering og regulering. PUMA viser til endringer i land som Storbritannia, USA og New Zeeland, som tidlig var ute med reformprogrammer med såkalte ny-liberale karaktertrekk. Mest kjent er «Next Steps»-programmene som ble initiert under Thatcher i Storbritannia. I Canada hadde de et program de kalte «Public Service 2000». I Frankrike bar ideene navnet «Project de Service». PUMA ønsket å markere og videreføre ideene herfra inn i et eget program. NPM ble en overordnet merkelapp for hele OECD-området. Et interessant moment er at NPM ikke syntes å være noe resultat av *konkrete erfaringer* fra medlemslandene i OECD. Aktørene som var med på å utforme NPM-konseptet var toppbyråkrater fra medlemslandene. Siden de, som byråkrater i tradisjonelle forvaltningsorganer, ikke selv bar med seg noen større erfaringer fra markedsbaserte organisasjoner var det nok først og fremst *ideer om markedet* som det gode forbildet, de forfektet. PUMA-administrasjonen var plassert langt unna den forvaltningsmessige hverdagen i de enkelte medlemslandene. Så når det kommer til det konkrete kunnskapsgrunnlaget *bak* ideene, så kan disse tolkes som et resultat av en virkelighet som på det daværende tidspunkt på sett og vis 'ikke' eksisterte. NPM var sånn sett å betrakte som en *idé* om forbedring.

OECDs initierende funksjon gjennom PUMA-programmet har hatt sine paralleller og etterfølgere i organisasjonsforskere og organisasjonskonsulenter som har jobbet for å spre et budskap med et innhold som ligner NPM-konseptet. De mest kjente nyere aktørene her er kanskje Ted Gabler og David Osborne fra USA som med sin bok *Reinventing Government* (1993) ble forbilder for Clinton-administrasjonen i Washington. Et hovedpoeng i boken er at forvaltningen bør tenke som et entreprenørskap. Målet er å få mer ut av mindre penger. President Clinton beskriver boken som en god oppskrift for hvordan offentlig administrasjon bør organiseres. Boken tar opp mange forestillinger rundt organisering med klare paralleller til NPM. Viktige begrep som presenteres er *resultater, markeder, konkurranse, kundeorientering, mål og foretakisering*. Boken ble i 1997 fulgt opp med en ny bok av David Osborne; *Banishing Bureaucrazy*, som gir en slags oppskrift på hvordan reformene skal se ut. Her presenteres fem endringsredskaper knyttet til strategisk tenkning. De er *Core Strategy, the Consequences Strategy, the Customers Strategy, the Control Strategy and the Culture Strategy*. De fem c:ene representerer et fokus med klar orientering mot bedriftsøkonomisk tenkning. Andre kjente begreper som også trekkes frem er *Total Quality Management (TQM), Business Process Reengineering (BPR) og Benchmarking* (sammenligning med andre). Konseptene ses i Europa på som produkter av NPM-tenkingen fra OECD. Sånn sett kan det synes som om at

både NPM og Reinventing Government ikke oppstår i et isolert vakuum. Begge konseptene har like forbilder og synes også å være veldig 'i tiden', ikke bare i nasjonal målestokk, men også i en mer global sammenheng. De opprinnelige kildene til denne typen konsepter er flere. Mest kjent innenfor akademiske kretser er nok Peter Druckers og Tom Peters arbeider med blant annet sine Management By Objectives (MBO) prosjekter. Disse blir det da også referert til i Gabler og Osbornes arbeider. Druckers og Peters hadde opprinnelig klare koblinger til akademiske miljøer. Men disse, i likhet med flere andre suksessrike organisasjonsforskere, har beveget seg mere bort fra sitt akademiske utgangspunkt i takt med suksess i næringslivskretser. På den måten har f.eks Druckers arbeider blitt frikoblet fra sin opprinnelse som kan spores helt tilbake til blant annet klassikere som Taylors Scientific Management-ideer og Barnards ledelsesteorier fra 1938! Dette har fått enkelte til å kalle NPM et neo-Tayloristisk konsept (Baldersheim 1997). Dette har i neste omgang ført til en avstandsskaping mellom forskning og praksisfelt. I praksisfeltet presenteres NPM som nye ideer rundt styring, noe konseptet strengt tatt ikke er. Det nye begrenser seg i så fall til at konseptene skal kunne anvendes innenfor offentlig sektor, noe som mye av den klassiske organisasjonsteoretiske forskningen ikke eksplisitt tok opp.

Diskursen rundt NPM- og Reeinventing Government prosjektene synes i hovedsak å ha blitt befolket med premissleverandørene for ideene. Disse har i neste omgang overført sine idealer til offentlig sektor. Kritiske røster til NPM har i liten grad preget diskursen. Først ved implementeringsprosessene synes diskusjonene å blusse opp. Er NPM hensiktsmessig? Kan alle oppgaver og målsetninger som knyttes til offentlig sektor ivaretas gjennom organisasjonsløsninger med karakter av NPM?

La oss oppsummere de punktene som går igjen når NPM-konseptet skal beskrives. En kjent overordnet operasjonalisering av NPM gis av Hood (1995) og Pollitt (1994) som deler konseptet inn i følgende punkter:

- Inndeling av større offentlige enheter i bedriftsorganiserte (foretakiserende) mindre resultatenheter. Dette gjøres gjennom å skille mellom bestilling og produksjon av offentlige tjenester
- Mer konkurranse i form av etablering av interne markeder der kontrakter av tidsbegrenset karakter nyttes.
- Lederstiler hentes fra privat sektor
- Ledere bør øke sin innsikt og sitt engasjement i daglige driftsspørsmål
- Økonomisk budsjett disiplinering med privat sektor som forbilde
- Innføring av spesifikke måleindikatorer til evalueringsbruk (mål- og resultatstyring)

- Serviceorientering og servicekvalitet
- Desentralisering
- Kvasi-markeder
- Lønn etter innsats og resultater
- Brukerfokus knyttet til tjenesteytingen

Blandingsforholdet mellom elementene varierer fra land til land. Noen elementer kan også være fraværende. Et minste felles multiplum er at offentlig sektor av effektivitetshensyn bør «managementiseres» på en måte som fører til at ledelsesfunksjonene og styringsidealene blir mer lik organisasjonsmønstre i private økonomiske foretak. Når jeg i det følgende tar opp NPM knyttet til kommunal sektor vil punktene overfor operasjonaliseres. Operasjonaliseringen skaper klarhet i hvordan kjennetegnene slår ut når ideene forsøkes implementert.

2.4 New Public Management som styringsredskap i kommunal sektor

Parolen i NPM er forbedring, effektivisering og overgang fra byråkratiske styringsformer til 'managementisering'. For kommunesektoren betyr dette at kommunale ledere skal skape kvalitet i forvaltningen, og implementere effektive kontrollsystemer. Ikke minst skal de se til at tjenesteytingen skal være kundeorientert. Hvordan har så dette skjedd i praksis? Flere potensielle strategier knyttet til NPM finnes.

Vi har for det første reformer som rettes mot kommunenes måte å *organisere seg på*. Målet har vært forbedret politisk innflytelse og styring, og ikke minst å skape organisasjonsmodeller som gir innbyggerne bedre tjenester på en mer kostnadseffektiv måte. Denne typen reformer er rettet mot kommunenes indre liv (Kleven 1997). Målet er å gjøre det kommunale selvstyret bedre. Andre uttrykk for NPM-relaterte endringer handler om hvordan kommunene organiserer tjenesteytingen overfor sine innbyggere. Kommunene har begynt å problematisere hvordan tjenester skal tilbys og ikke minst hvem som skal tilby de. Dette handler om selve *tjenesteutøvelsen* i kommunene. NPM kan derav kobles til organiseringen *av* kommunene, og til hvordan kommunene *organiserer selve tjenesteutøvelsen*.

2.4.1 Om reformene som forandrer kommunenes 'indre liv': Frikommuneforsøk, pilotkommuner og ny kommunelov

Reformer som knyttes til organiseringen av kommunene hadde sitt utspring i de såkalte frikommuneforsøkene, som ble iverksatt i 1987. Frikommuneforsøket kom til etter flere år med diverse utredninger. Et hovedmål var å få til en økt fristilling av kommunene i forhold til staten. Får å få frikommunestatus måtte kommunen vise vilje til fornying og nytenkning. Ca. 70 kommuner deltok til slutt i frikommuneforsøket. Frikommuneforsøket handlet om reformer som rettet seg mot den indre organisering, men også om reformer som handlet om tjenesteytingen. Mest radikalt til verks, med tanke på organisatorisk endring, gikk kanskje Hedmark fylkeskommune som innførte en slags modifisert form for parlamentarisme der politikere overtok noen av de tradisjonelle oppgavene til fylkesrådmannen. Ellers ble det ekseperimentert med diverse skoleprosjekter. Sund kommune innførte heldagsskolen. Bærum ble pilotkommune med tanke på 6-åringer i skolen. Mange kommuner var aktiv for å få stand næringsetableringer. Noen etablerte egne næringsutvalg som skulle ta seg spesielt av næringspolitiske spørsmål.

Frikommuneforsøket ble senere avløst av *pilotkommuneprosjektet*. Der frikommuneforsøket var rettet mot ulike sider av kommunenes liv, var pilotkommuneprosjektet nærmest utelukkende rettet mot kommunenes måte å organisere seg på. Frikommuneprosjektet representerte et innledende forsøk på å styrke den territorielle rasjonaliteten. Målet var å finne frem til organisasjons- og styringsformer som skulle gjøre det lettere å tilby tjenester til varierte lokale forhold. Pilotkommuneprosjektet videreførte disse ideene. Prosjektet ble initiert av Kommunenes Sentralforbund (KS) som ønsket å tilby kommunene valgmuligheter med tanke på organisatoriske løsninger. Den veletablerte hovedutvalgsmodellen som var blitt standardmodell i løpet av 1980-årene, ble nå forsøkt modifisert eller endret gjennom nye ideer fra KS. Et problem med hovedutvalgsmodellen var modellens tendens til å skape sektorpolitikere. Ved blant annet å fokusere på komitémodeller og funksjonsstyremodeller ønsket KS å fremme en mer sektorovergripende tenkning hos politikerne. I tillegg ønsket en å få bort politikeren som detaljstyrer. Hverdagsdrift og detaljspørsmål ønsket en å overlate til administrasjonen. Politikeren skulle ta seg av verdidebatten og sette målene for kommunal videreutvikling. I en del kommuner som har overført makt til administrative ledd påpeker politikere at de har mistet noe av kontrollen med den kommunale driften. De føler seg tilsidesatt. Kommunen har blitt til en arena for profesjonelle byråkrater. En del kommuner vurderer derfor å vende tilbake til hovedutvalgsmodellen, noe en mener vil virke revitaliserende for sakspolitikeren.

I klimaet som frikommuneforsøket og pilotkommuneprosjektet oppstod i, ble *ny kommunelov* iverksatt i 1993. Den nye kommuneloven har som tidligere nevnt, fristilling som hovedbudskap. Kommunene skal få organisere seg og utøve sine tjenester som de selv vil. Denne frihetstankegangen impliserer dog en 'sannhet' med visse modifikasjoner. En del av reformvirksomheten som berører kommunenes indre liv kan ses på som kontrollredskaper for staten overfor kommunesektoren. En forvaltningsreform som i så måte har fått gjennomslag i Norge er mål- og resultatstyringskonseptet (Christensen og Læg Reid 1998). Når det gjelder implementering av mål- og resultatstyringskonsepter i kommunesektoren, er det i forhold til konkrete prosjekter snakk om en statlig styring av kommunene ved hjelp av mål- og resultatstyring. Det er med andre ord i liten grad, slik som mange tror, at det er snakk om en bruk av mål- og resultatstyring i kommunene. Med mål- og resultatstyring forstås en fastsettelse av konkrete mål som på enkel måte kan evalueres (resultatmåling). Videre er det snakk om at evalueringen kan gi tilbakeføring av informasjon slik at korrigeringer kan finne sted hvis målene ikke har blitt innfridd (ibid.). Suksess premieres mens fiaskoer straffes. Samtidig viser dette at mål- og resultatstyringskonseptene har sine paradoksale sider. Ulike departementer tok i bruk konseptene for å styre konkrete kommunale oppgaver i bestemte retninger. Hovedvekten av ordninger er først og fremst rene rapporteringsordninger der kommunene rapporterer til staten om oppgaveløsninger og tjenesteyting innenfor ulike sektorer. Eksempler på rapportssystemer kan være «*Program for nasjonal utvikling av barnevernet*» som ble gjennomført i perioden fra 1991-93 (Harheim og Johnsen 1997). Gjennom programmet ble øremerkede tilskudd til kommunene gitt. Disse ble koblet til klare målformuleringer som ble fulgt opp gjennom rapporteringsordninger. Kommuner som ikke fulgte opp programmets målsetninger kunne dermed bli møtt med sanksjonskrav. Et annet eksempel kan være *Styrings- og informasjonssystemet for helse- og sosialtjenestene i kommunene* fra 1992 kjent som *Hjulet* (ibid.). Dette tiltaket hadde som mål å samkjøre helse- og sosialtjenestene i landets kommuner. Nasjonale mål og hovedprioriteringer skulle følges opp lokalt. Eksemplene er tiltak som initieres av staten, ikke av kommunene. Konkrete målstyringskonsepter som implementeres av kommunene selv, kan variere fra kommune til kommune. Kun en nærmere empirisk studie av 'enkeltcase' kan her gi svar.

Intensjonen med rapportssystemene har blant annet vært at staten gjennom oppfølging av kommunene kunne sette seg selv i stand til å foreta sammenligninger av kommunene. Gjennom sammenligning kunne de 'beste' kommunene bli til forbilder for andre. Sammenligningen i seg selv går innenfor NPM under navnet *benchmarking*. Baldersheim (1998) kaller

denne koblingen mellom lokalt selvstyre og statlig innsyn for en form for reflektiv styring. Med dette forstås en etablering av målestokker og standarder kommunen kan vurdere sine kommunale prestasjoner opp mot. Gode kommuner f.eks innenfor kultursektoren kan holdes opp som en målestokk andre kan strebe mot å nå. Staten og kommunen har i den anledning etablert det såkalte KOSTRA-prosjektet som er et rammeverk som gjør det mulig å måle hvordan den enkelte kommune forvalter sine resurser sammenlignet med andre kommuner. Metoden er sånn sett å se på som såkalt "benchmarking" av kommunene.

Et viktig poeng som kommer frem av beskrivelsene overfor er at NPM-konseptene tidvis synes å være noe motstridene når det kommer til den praktiske anvendelsen av dem. Konseptene sentralmyndighetene innfører for å fremme effektiviteten i kommunene, kan av den enkelte kommune oppleves som en forsterking av kontroll- og regelstyringen i kommunene. Jeg kommer nærmere inn på dette i kapittel 3.

Utviklingen jeg har beskrevet har til felles et resultatfokus. Dette har avstedkommet en *ny retorikk* i kommunesektoren som synes å ha betydning for kommunens selvforståelse og rolleoppfatning (Eriksen 1999). En ser f.eks at metaforer fra det private næringsliv i dag anvendes på kommunesektoren. Kommunen ses som en bedrift der administrasjonssjefen/rådmannen er konserndirektøren, mens ordføreren skal fungere som styreleder. Kommunen forandres fra å være et politisk- og meningsbærende dannelsesorgan til å mere bli et leveringssystem av tjenester til sine innbyggere. Tenkningen preges av en måling av kostnader og kvalitet. Den enkelte borger skifter samtidig status *fra velger til (for)bruker*. Utviklingen påvirker kommunenes vurderinger av nettopp hvordan tjenester bør utformes og organiseres. Årsaken til scenariet er økonomisk motivert. Kommunene har blitt pålagt og påtar seg oppgaver som de færreste har råd til å fortsette med, iallefall ved hjelp av de organisatoriske metoder som idag anvendes. Veien mot managementbaserte løsninger er kortet ned, og det synes åpenbart at sterke ytre drivkrefter som Reinventing Government, OECD, nasjonale rikspolitiske styresmakter og sentrale kommunale organisasjoner (KS) har spilt en betydelig påvirkende rolle overfor den enkelte kommune, enten kommune er seg påvirkningen bevisst eller ikke. Spørsmålet blir om ytre signaler om effektive organisasjonsløsninger setter noen empirisk målbare spor etter seg på lokale nivåer. Er det heller slik at ideene lever et liv som ytre ferniss, ved at kjerneaktivitetene er frakoblet den politiske omstillings- og reformretorikk? I Norge er sporene ikke alltid like entydige, men flere konsepter bærer allikevel et preg av NPM, ihvertfall på idéstadiet. Tenkningen rundt fristilling og bedriftsinspirert ledelse er eksempler på resultater av den nye fokuseringen. Det viktigste kommunalpolitiske temaet er så-

gar blitt kommuneøkonomien i seg selv. Ytre markedsmessige betingelser gir beskrankninger på den politiske handlefriheten. For mye penger kan ikke brukes, for da overoppheves nasjonaløkonomien, noe svært få er tjent med. Globaliseringen av økonomien og stadig friere markedskrefter fører politikeren inn i en rolle som handler om fordeling av *på forhånd gitte størrelser*. Den nye tematikken i den politiske debatten blir da hvor mye en klarer å få ut at eksplisitt definerte økonomiske størrelser. Et eksempel på hvordan økonomi og politiske løsninger foran årtusenskiftet kobles tettere, er fokuseringen på *konkurransesutsetting og privatisering* i kommunesektoren. Nedenfor avslutter jeg derfor kapitlet med å se nærmere på denne utviklingen.

2.4.2 Privatisering og konkurransesutsetting av kommunale tjenester

Privatisering og konkurransesutsetting har i løpet av siste halvdel av 1990-tallet blitt et hett tema og kanskje det som sterkest uttrykker mulige NPM-relaterte effekter. Konkurransesutsetting og privatisering er et direkte uttrykk for at markedsbaserte løsninger er de mest kostnads-effektive. Sånn sett symboliserer denne typen organisasjonsløsninger et uttrykk for at byråkratiske og hierarkisk orienterte organisasjonsformer ikke lengre kan 'produsere' tjenester på en nok effektiv måte. Det er riktignok slik at norske kommuner allerede i flere årtier har konkurransesuttatt og privatisert deler av sine tjenester. Det nye er nå at stadig flere kommuner vurderer å konkurransesutsette tjenester som tradisjonelt har vært sterkt knyttet til den offentlige tjenesteproduksjonen. Dette gjelder særlig syke- og eldreomsorg. Også skolesektoren inngår nå i denne debatten. Hva er så konkurransesutsetting og privatisering? Skillet i to begreper indikerer at en her ikke snakker om det samme fenomen. Felles er dog forestillingen om en overgang fra en offentlig tilstand uten konkurranse og private aktører, til en tilstand der konkurranse og/eller private aktører på en eller annen måte involveres.

Konkurransesutsetting handler om tjenester som kommunen har tatt hånd om alene, men som gjennom politiske vedtak fra et bestemt punkt legges ut på anbud, slik at eksterne private entreprenører kan konkurrere med hverandre om å tilby tjenester. Samtidig kan kommunens egen tjenestetilbyder delta i konkurransen³. Vinner kommunen frem vil kommunen ta hånd om alle sider ved tjenesten. Kommunen har arrangørrollen og finansierer og produserer tjenesten. Taper kommunen vil kommunen fremdeles stå for arrangement og finansiering, mens selve produksjonen da overlates til private aktører. Konkurransesutsettingen blir dermed ingen ren form for privatisering. Hagen og Sørensen (1997) kaller dette for en form for *an-*

³ Anbudsutsetting kan brukes som benevnelse i stedet for konkurransesutsetting.

budsprivatisering. Kjernen her er slik jeg ser det ikke at dette er noen ren form for privatisering. Stikkordet er konkurranse mellom ulike tilbydere i den tro at konkurranse som markedsmechanisme skal være med å skjerpe deltakernes pris- og kvalitetsbevissthet. Med konkurranseutsetting kan en også tenke seg en situasjon der kun offentlige tilbydere konkurrerer seg imellom. Dette er dels tilfelle i dag i sykehussektoren ved at sykehus får refundert midler fra staten etter hvor mange pasienter de klarer å behandle. Sykeshusene settes da inn i en konkurransesituasjon med andre offentlige sykehus. Vi ser her at konkurranseutsetting kan organiseres på forskjellige måter. Den vanligste formen er at det er snakk om en virksomhet i offentlig regi som fra et gitt tidspunkt utsettes for konkurranse fra andre tilbydere, da vanligvis private aktører. Den tilbyder som kan komme opp med det kvalitativt beste og økonomisk sett billigste tilbudet får i oppdrag å stå for tjenesteproduksjonen i en kontraktsfestet periode. Det er denne tolkningen av konkurranseutsetting jeg i fortsettelsen vil benytte meg av. Privatisering som en ren form for markedsbaserte løsninger ser vi idag svært få eksempler på innenfor offentlig tjenesteproduksjon. Sånn sett er det noe misvisende å ukritisk bruke begrepet privatisering på f.eks en situasjon der private firmaer tilbyr eldreomsorg. Så lenge arrangement-, og finansieringsrollen er lagt til det offentlige vil det ikke være snakk om noen ren form for privatisering. Eksempler på rene privatiseringsformer finner vi kanskje kun innenfor kinodrift der en har fått enkelte private aktører inn som har overtatt kinodriften fra kommunen. Dette betyr at kinodrift fjernes som offentlig oppgave. Finansiering, arrangering og produksjon er det her private aktører som står for. Det eneste som det offentlige styrer er konsesjonstildelingen. At private virksomheter utfører oppgaver for det offentlige er derfor en modifikasjon av et rent privatiseringsforetak. Privatisering slik begrepet brukes i NPM-sammenheng må derfor forstås på denne modifiserte måten. Jeg foretrekker derfor i fortsettelsen å forholde meg til begrepet konkurranseutsetting. Jeg mener dette gir et mer korrekt bilde av de prosesser som avtegnes empirisk.

I Norge er det få kommuner som har kommet i gang med konkurranseutsetting innenfor områder som utelukkende har vært drevet i ren offentlig regi⁴. Jeg tenker da spesielt innenfor helse- og sosialsektoren. Men noen eksempler finnes. Sykehjemdrift i regi av private aktører er f.eks iverksatt i Asker, Moss og Os kommune. Langt flere er det som har vedtatt privat drift men som, når dette skrives, ikke har kommet igang med dette. Enda flere har satt tematikken på den politiske dagorden. Konkurranseutsetting som rasjonaliseringsverktøy vinner stadig terreng, og koblingen mellom NPM og konkurranseutsetting som organisatorisk

grep er åpenbar. Men konkurranseutsetting er altså ikke noe nytt. I teknisk sektor har det til lenge vært vanlig å anvende private aktører i tjenesteytingen. Mest typisk er bruken av private til snøbrøyting og veivedlikehold. Over 90% av landets kommuner bruker her private personer/entreprenører (Bogen&Nyen 1998). Den nye og NPM-typiske utviklingen knyttes til at det nå åpnes for at private kan komme inn å overta sentrale pleie- og omsorgsoppgaver i kommunene.

2.4.3 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg i grove trekk gjennomgått en rekke reformorienterte prosesser koblet til kommunale virksomheter. Det som er framtrødende er at kommunene virker innenfor en ramme der ytre og dermed omgivelsesbaserte aktører ofte fungerer som premissleverandører for kommunale reformvirksomheter. Det synes i den sammenheng å være klare koblinger mellom NPM-konseptets fokus på løsninger, og den endringslogikk som i dag preger kommunal sektor. Dette betyr dog ikke at forståelsen av løsninger til fulle kommer til uttrykk i den praktiske politikken. En kan fremdeles debattere i hvilken grad NPM-relaterte konsepter har blitt realisert som praktiske og anvendbare verktøy i kommunal sektor. Hvorvidt dette er tilfelle kommer jeg nærmere inn på i det neste kapitlet.

3. Hva forklarer New Public Management-inspirasjonen?

I innledningskapitlet presenterte jeg kort notatets analytiske rammeverk. Jeg vil nå, med koblinger til empiriske eksempler, *vurdere løsningsforståelsen og de instrumentelle effektene av løsningsidéene* ved hjelp av 1) et rasjonelt anlagt perspektiv, og 2) et nyinstitusjonelt perspektiv. Med utgangspunkt i mine empiriske utlegninger i det forgående kapitlet synes det klart at retningen utviklingen tenderer å ta er inspirert av ytre betingelser. Dette blir en forutsetning for min videre teoriutlegning. Løsningsforslagene i form av NPM-konseptene er eksternt fundamentert. Lokale "gründerpregede" organisasjonsløsninger som er unike for den enkelte kommune er mindre synlige. Organisasjonsløsninger kan allikevel tyde på at de i møtet med lokale reformatører, utvikles på særegne måter (Røvik 1998). Men selve idéene kommer oftest utenfra. Et hovedfokus i mine teoriutlegninger blir derfor spørsmålet om hvor-

⁴ Jeg holder her private frivillige organisasjoner utenfor. Disse er det i mange kommuner flere av, f.eks Blå Kors, Sanitetsforeninger etc, som i begrenset omfang og på frivillig basis utøver omsorg for ulike grupper.

dan kommunene *håndterer det ytre trykket* fra sine omgivelser. Perspektivene gir her en ulik, men komplementær forståelse.

3.1 New Public Management i lys av et rasjonelt perspektiv

Kommunesektoren har blitt satt under et økonomisk press som fra flere hold påstås å være drevet frem gjennom ekspansjonen i kommunale oppgaver. Oppgaveveksten synes særlig å være et resultat av statlige pålegg, men også mange selvpålagte gjøremål synes å ha virket inn. I kultursektoren har f.eks mange kommuner gjort investeringer i idretts- og kulturanlegg som nok har vært mer kostnadskrevenne enn antatt. I tillegg har flere kommuner stilt økonomiske garantier for ikke-kommunale idrettsanlegg som de har måttet innfri. Også andre former for kommunale investeringer i tidligere oppgangstider legger i dag et press på den kommunale økonomien, blant annet som en følge av store lån med påfølgende renteutgifter. Mange kommuner ser derfor ut til å være i en vanskelig økonomisk situasjon, og flere forventer at økonomien vil bli strammere i årene som kommer. Kommunal økonomi har derfor blitt hovedtema for den politiske dagorden. Spørsmålet i lys av denne konteksten har blitt; hvordan effektivisere kommunen?

Ved å studere kommunen som *en organisasjon* ligger det et bestemt inntak til forståelsen av hva en kommune er. Med organisasjon forstår vi et konstruert redskap der eneste hensikt er - å på en så effektiv måte som mulig - å virkeliggjøre en på forhånd definert målsetting. Forståelsen forteller oss at en organisasjon *gjør noe* som er målrettet. For lederskapet blir nøkkelen til suksess å finne frem til organisasjonsløsninger som på en best mulig måte innfrir definerte målsetninger. Forståelsesrammen har gitt opphavet til en rekke typologiseringer av atferd i formelle organisasjoner. Innenfor det vi idag kan kalle den klassiske organisasjonsteorien, opererte en med en ren økonomisk-rasjonell forståelse av atferd. Jeg tenker her på den såkalte economic-man tenkningen som kom til uttrykk i de første organisasjonsteoretiske skriftene. Frederick Taylor (1911) var her opphavet til en normativ tradisjon innenfor organisasjonsteorien der målet var å skape organisasjonsformer som gav den beste og mest effektive produksjon. Siden economic-man modellen forutsatte helt klare preferanser med hensyn til målsetninger, middelbruk og mål-middelsammenhenger, har modellen aldri festet seg som noe annet enn et ideal for individuell atferd i organisasjoner. Det var relativt enkelt å avvise idéen omkring perfekt rasjonalitet som realistisk. I den grad den lot seg anvende så var det overfor samlebåndspregede produksjonsbedrifter som virket i svært stabile omgivelser. Først med Herbert Simons banebrytende arbeid (1945) med ideen om den begrensede rasjonalitet

ble en form for realisme brakt inn i den organisatoriske mål-middel tenkningen. Simon fokuserer på at organisasjoner - istedet for å lete etter perfekte løsninger - heller foretar valg som de er fornøyde med. Begrepet *satisfiering* som Simon bruker, betegner denne forståelsen. Med sine arbeider var Simon med å bringe en deskriptiv dimensjon inn i organisasjonsteorien. Han *beskrev* hva han mente ofte skjer i organisasjoner. Organisasjoner er ikke perfekte instrumenter for måloppnåelse. En kan aldri være sikker på at den beste løsningen er valgt. Målet er å velge tilfredsstillende løsninger. Når jeg opererer med en ide om NPM-konseptene som rasjonelle verktøy så er det Simons tenkning som ligger til grunn for min forståelse. Organisasjoner forsøker å nå sine mål på en billigst og mest mulig effektiv måte, uten at en dermed kan bevise at metodene en velger er de aller beste. NPM blir til fordi konseptene er gjennomanalysert og vurdert som, om ikke det perfekte redskap for omstilling og endring, så i hvertfall et meget hensiktsmessig omstillingsredskap. NPM-konsepter blir populært og utbredt fordi det viser seg å virke. En kan i lys av en slik tilnærming forestille seg en situasjon der implementeringsansvarlige har gjort grundige analyser av kommunens situasjon og kommet frem problemer som kan løses ved hjelp av NPM-baserte reformer, f.eks at konkurranseutsetting er løsningen på de utfordringer kommunen står overfor (Johansen 1999). Dette betyr at reformatørene har kjennskap til erfaringer med de valgte løsningene fra andre steder så fremt det finnes andre kommuner som anvender samme typen løsninger. Videre kan det forventes at reformatørene har en viss skoloring via kurs- og konferansedeltakelse som har hatt løsningsstrategiene som tema. Det er også i lys av et rasjonelt perspektiv rimelig å forvente at beslutningsaktørene kjenner situasjonen i egen kommune godt. Sist men ikke minst bør beslutningsaktørene ha vurdert de valgte løsninger i forhold til alternative løsningsstrategier. Når beslutningsaktørene skal begrunne sine valg bør denne typen rasjonelle betraktninger ligge til grunn (ibid). Hvis slike forventninger ikke helt eller i hvertfall delvis kan innfris kan alternative perspektiver med en annen type forklaringskraft tas i bruk. Perspektivet er således diagnostisk i sin 'natur'. Beslutningstakere opplever problemer knyttet til effektiviteten i egen organisasjon og søker derfor etter alternative organisasjonsløsninger. Det er nærliggende å tro at kommunale politikere og byråkrater har grundig kjennskap til effektene av nye organisasjonsløsninger fra andre steder, og at de derfor ønsker å anvende dem i egen kommune. Et minimum må være at de har rådgivningsinstanser de har særlig tiltro til og som varmt anbefaler kommunen å ta i bruk NPM-relaterte konsepter i sin organisering av tjenesteutøvelsen. Kjerneargumentet består med andre ord i at NPM-relaterte konsepter har en positiv effekt i form av effektivitetsforbedringer i egen organisasjon. Forståelsen av NPM som løsningsstrategi i lys av det rasjonelle perspektivet må skyldes at konseptene har virket godt andre plasser,

det kan være funn som viser at f.eks konkurranseutsetting har gitt bedre og billigere eldreomsorg i andre kommuner. Samtidig kaster perspektivet også lys over de prosesser som inntre når bestemte organisasjonskonsepter avløses av andre. Dette skjer ved hjelp av erfaringsbasert læring der en gjennom seleksjon stadig forbedrer og videreutvikler eksisterende løsninger. Hvis løsninger viser seg å ikke virke blir disse forsøkt forbedret og dersom de fortsatt ikke virker, i siste omgang forkastet. På denne måten kan det rasjonelle perspektivet forstås som et utviklingsoptimistisk perspektiv (Røvik 1998).

3.1.1 Den organisasjonsinterne håndtering av NPM i lys av det rasjonelle perspektivet

Den organisasjonsinterne håndtering av NPM-relaterte konsepter kan i lys av det rasjonelle perspektivet beskrives på en helt bestemt måte. For det første vil organisasjonsmedlemmene, her fortrinnsvis kommunale toppledere som ordførere og administrasjonssjefer, kunne beskrives som rasjonelle aktører med et aktivt og bevisst forhold til de organisasjonsløsninger kommunen til enhver tid kan bestemme seg for å ta i bruk. De er med andre ord ikke aktører som slapt følger siste nytt i organisasjonstrender. Søkeprosessen etter løsninger på ektefødte organisatoriske problemer er kritisk, og en viktig drivkraft vil være at organisasjonen står overfor faktiske problemer. Det er med andre ord problemer som skaper en søkeprosess etter mulige løsninger. Lederne vil her forsøke å finne frem til løsninger de mener passer i forhold til de utfordringer organisasjonen står overfor. Velger kommunen f.eks å konkurranseutsette eldreomsorgen, så er dette å anse som et resultat av en kritisk og rasjonelt anlagt intern håndtering av en bestemt problemforståelse og de løsningsforslag som en finner frem til. Det er videre rimelig å anta at eksternt funderte løsninger blir "filt til" og tilpasset den lokale situasjon den blir implementert i (Røvik 1998). Synet er klart utviklingsoptimistisk. Kommunen jakter på stadige forbedringer. En profesjonalisert kommunal ledelse er fortløpende på jakt etter organisasjonsløsninger eller organisasjonsoppskrifter som kan være med på å forbedre og effektivisere organisasjonen.

Når NPM-konseptene møter kommunen kan vi da forvente oss to mulige effekter. Den ene vil være at kommunen etter en kritisk vurdering velger å implementere NPM-relaterte reformer. Den andre løsningen kan være *en avvísning* av løsningsforslagene hvis kommunen mener de nye løsningene ikke er hensiktsmessige nok. En velger i så fall, å inntil videre, beholde de eksisterende løsningene. I figurs form kan koblingene perspektivet fokuserer på vises på følgende måte:

Perspektiv

Rasjonelt perspektiv

Bruk av NPM- Konsepter	Anvendes/ adopteres	De vurderes som <i>hensiktsmessige</i> verktøy Etter grundig analyse <i>tas</i> konseptene i bruk
	Anvendes ikke/frastøtes	De vurderes som <i>uhensiktsmessige</i> verktøy Etter grundig analyse <i>avvises</i> konseptene

Når en velger å ta i bruk NPM-konsepter er valget eller valgene basert på en søking etter løsninger fordi det internt i organisasjonen har oppstått ektefølte problemer med de eksisterende organisasjonsløsningene en anvender. Tilgjengelige organisasjonsløsninger innenfor NPM-”tradisjonen” vurderes og løsninger en mener ”matcher” de problemer en står overfor velges. I tilfeller der en ser en ”mismatch” mellom problemer og løsninger avvises løsningsforslagene. Og ikke minst; de løsninger som velges blir gjerne tilpasset de organisasjonsinterne problemer. Konsepter som er hentet fra- og inspirert av NPM-tenkningen kan derfor bli virkelig gjort og praktisert i form av lokale varianter. Idéen her er at dette vil gi den mest effektive lokale problemløsningen.

I avslutningen på av kapittel 3.2.1 vil figuren overfor utvides til også å inkludere det fokus som legges til grunn ved hjelp av det nyinstitusjonelle perspektivet.

3.2 New Public Management i lys av et nyinstitusjonelt perspektiv

I lys av det nyinstitusjonelle perspektivet rettes fokus mot omgivelsene til den enkelte organisasjon å en noe annen måte enn i det rasjonelle perspektivet. Som formelle organisasjoner må kommunene kontinuerlig forholde seg til svært mange aktører. Det kan f.eks være nabokommuner, sentrale myndighetsorganer, internasjonale organisasjoner, ulike interesseorganisasjoner da særlig arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner og en rekke andre organisasjoner og enkeltpersoner. Ved hjelp av det nyinstitusjonelle perspektivet fokuseres det på den enkelte organisasjons *legitimitet* i forhold til disse omgivelsene. I omgivelsene oppstår fortløpende krav til kommunene som handler om hvordan kommunene bør utforme og organisere sine

virksomheter. Det tales blant annet om hvordan bestemte typer *organisasjonsoppskrifter* i omgivelsene får hegemoni og etter hvert fremstår som regellignende faktum for hvordan organisasjoner bør organiseres (Meyer&Rowan 1977, Meyer 1994, Røvik 1998). I kommunenes omgivelser lever det forestillinger om effektiv organisering som på en eller annen måte påvirker tenkningen i den enkelte kommune i helt bestemte retninger. På den måten blir NPM-konseptene ikke bare et verktøy for effektiv problemløsning. NPM blir også *et symbol* på grunnleggende og allmenne verdier for hvordan samfunnet gjennom moderniseringsprosesser stadig kan forbedres. Spørsmålet blir å kunne skille det formålsrasjonelle innholdet i organisasjonsoppskriftene fra det symbolske innholdet. Er f.eks konkurranseutsetting av tradisjonelle kommunale tjenester et motefenomen, eller en gjennomtenkt rasjonell måte å forbedre en tjenesteyting på, eller begge deler ved at det både er moderne og tidsriktig samtidig som at det faktisk fungerer? At noen måter å organisere på oppnår en helt spesiell status bygger på en sterk tro på vitenskap og fremskritt. Dette er grunnlaget for at noen organisasjonsoppskrifter etter hvert utvikles til *institusjonaliserte standarder* for effektiv organisering, uten at den enkelte organisasjon tar oppskriftene opp til grundig vurdering og analyse *før* de eventuelt implementeres. Det tas for gitt at de virker, selv om den lokale konteksten kan være svært forskjellig fra kontekster organisasjonsoppskriftene opprinnelig har virket godt innenfor. Organisasjonsoppskriftene kan da bli til det Meyer og Rowan (1977) kaller for *rasjonaliserte myter*. Når NPM-konsepter blir til forbilder og får stor utbredelse, handler det om noe mer enn at konseptene har virket godt som effektiviseringsverktøy. Vi antar her at det oppstår en tatt-for-gitt holdning i den enkelte kommune som fører til et mer passivt forhold til trykket som oppstår i omgivelsene. Organisasjonsløsningene som vinner frem blir her tolket som sosialt konstruerte fenomener for ”god” organisering, samtidig som at de *oppfattes* som nærmest naturgitte objektive realiteter (Berger&Luckmann 1967). I virkeligheten kan løsningene være begge deler samtidig. De kan vise seg å fungere i en ren instrumentell forstand, samtidig som at de er moderne og (tids-)riktige. Men de kan også etter hvert fremstå som kun et motefenomen uten de etterspurte instrumentelle effekter. Hvis en kommune f.eks etter å ha konkurranseutsett eldreomsorgen opplever at denne organisasjonsformen blir dyrere enn den opprinnelige, kan dette tyde på at organisasjonsløsningen ikke innfrir i forhold til forventede effekter om en kostnadseffektivisering. Et annet poeng kan være at valget av moderne organisasjonsløsninger i seg selv kan gi gevinster ved at det etableres en ”goodwill” i omgivelsene som organisasjonen kan dra instrumentell nytte av, også i situasjoner der de rene instrumentelle effekter uteblir. ”Goodwill” i omgivelsene blir en dysfunksjon det kan komme noe godt ut av. Det behøver derfor ikke nødvendigvis å være noen motsetninger mellom de rasjonelle og institusjo-

nelle aspektene ved valg av nye organisasjonsløsninger. Det er ikke slik at organisasjonsløsninger som har status av å være moderne, nødvendigvis *ikke* fungerer. Men allikevel regnes reformprosessene som først og fremst noe en iverksetter fordi omgivelsene "krever" det. Hvorvidt de virker gunstig i en ren instrumentell forstand blir i lys av det institusjonelle perspektivet, noe satt på spissen, til et spørsmål om flaks eller uflaks.

3.2.1 Den organisasjonsinterne håndtering av NPM i lys av det nyinstitusjonelle perspektivet

Det nyinstitusjonelle perspektivet gir andre inntak enn det rasjonelle perspektivet til forståelsen av løsningsforståelsen i kommunal sektor. En hovedforskjell består i at aktørene i lys av det rasjonelle perspektivet *fritt velger* sine organisasjonsløsninger. Valg av løsninger er her *problemdrevne*. Problemer utløser en søkning etter løsninger. Når løsningsforslagene ligger på bordet er det opptil den enkelte organisasjon og ta dem i bruk eller forkaste dem. I lys av det institusjonelle perspektivet utsettes kommunen for et press fra sine omgivelser som gir føringer på valget av organisasjonsløsninger. Reformvirksomheten er mer *løsningsdrevet* enn problemdrevet. Det finnes et sett med moderne og tidsriktige løsninger i omgivelsene som enhver effektiv organisasjon *bør* anvende. Fokuset fordrer at noen i organisasjonen blir oppmerksom på at det finnes løsninger eller oppskrifter i omgivelsene som kan være noe å ta i bruk i egen organisasjon. Deretter gjelder det å lokalisere interne problemer i organisasjonen. Løsningene kommer til *før* en selv blir bevisst egne lokale problemer. Den populære organisasjonsløsningen kommer til utenfra og tilbyr ikke bare et løsningskonsept, men også en tids-typisk problembeskrivelse (Røvik 1998). Hva feiler de fleste norske kommuner i dag? Jo, de er for dyre i drift, og utgiftene synes bare å ekspandere. Det oppstår en persepsjon der mangel på kostnadseffektivitet beskrives som det mest fremtredende problemet. Denne mekanismen kommer til uttrykk ved at mange kommuner omtrent samtidig opplever den samme typen problemer - og interessant nok - at de også taler om den samme typen løsningsforståelse når problemene skal overvinnnes. I den grad reformer knyttet til NPM-tenkningen ser dagens lys så er det nettopp som moderne organisasjonsoppskrifter. Men også innenfor det institusjonelle perspektivet vektlegges det at det kan det skje en frastøting av organisasjonsoppskriftene ved at de anvendes mere som et fenniss mot omgivelsene, enn som et reelt styringsredskap internt i organisasjonen. Kommunen kan f.eks gjennom virksomhetsplaner og strategidokumenter fortelle om en målrettet virksomhet, uten at selve kjerneaktivitetene gjennomgår større endringer. Det skjer med andre ord en dekobling mellom den interne virksomheten og de signaler

som går ut i omgivelsene. På samme måten som at en kan tenke seg to forskjellige handlingsformer i lys av det rasjonelle perspektivet (adopsjon/frastøting) kan vi også her i tenke oss to spesifikke organisasjonsinterne resonnementer. Dette gir to nye felter til figuren som ble presentert overfor (felt 2 og 4):

		Perspektiv	
		Rasjonelt perspektiv	Nyinstitusjonelt perspektiv
Bruk av NPM-Konsepter	Anvendes	De vurderes som <i>hensiktsmessige</i> verktøy Etter grundig analyse <i>tas</i> konseptene i bruk <div style="text-align: right;">1</div>	<i>Tidsriktige verktøy</i> som nokså ukritisk tas i bruk Konseptene tas i bruk og signaliserer en moderne organisasjon Samtidig erstattes gamle løsninger med nye <div style="text-align: right;">2</div>
	Anvendes ikke/ frastøtes	De vurderes som <i>uhensiktsmessige</i> verktøy Etter grundig analyse <i>avvises</i> konseptene <div style="text-align: right;">3</div>	De vurderes som viktige for sikring av <i>legitimiteten</i> i omgivelsene De fremstår som ferdigbaserte løsninger, der kjerneaktiviteten forblir stort sett uendret <div style="text-align: right;">4</div>

Av figuren fremgår det 4 forskjellige forklaringer på hva som styrer løsningsforståelsen i kommunesektoren i dag. Disse kommer jeg inn på i neste delkapittel.

3.3 New Public Management-løsninger som rasjonelle eller symbolske verktøy?

3.3.1 Rute 1-forklaringen med fokus på anvendelse

Forestillingen om sammenhengen mellom NPM og reformvirksomheten slik rute 1 presenterer dem, legger opp til at a) at det er en klar tendens til at NPM-inspirerte løsninger anvendes og b) at disse løsningene anvendes fordi de gjennom en grundig analyse forventes å ha positive instrumentelle effekter. Å måle effekter av ulike organisasjonsløsninger et svært omfattende

de og arbeidskrevende arbeid. Vi kan som et utgangspunkt dog spørre oss om reformeringen av kommunesektoren synes å være NPM-inspirert. Mitt svar her vil være et både/og. Av fremstillingen i kapittel 2 ser vi at det har skjedd tildels markante endringer i den kommunale organiseringen. NPM-inspirasjonen er tydelig i omleggingen av budsjetteringsprosessene i kommunene der en i større grad enn tidligere forsøker anvende resultatrettede teknikker. Men når det gjelder den enkelte innbyggers frihet til å selv velge tjenestetilbyder f.eks ved valg av skole, så er det pr. dato ingen norske kommuner som har innført denne typen kundevalgsmo- dell (slik vi ser det i en del svenske kommuner). Det er videre, når dette skrives, i tillegg kun ett par kommuner i hele landet som praktiserer konkurranseutsetting av tradisjonelle kommu- nale tjenester. Det er riktignok flere kommuner som vurderer konkurranseutsetting, men de fleste kommunene synes her å være svært nølende med å endre på de eksisterende løsningene. De store markante endringer som den enkelte innbygger virkelig legger merke til har så langt ikke kommet. Alt i alt synes derfor rute 1-forklaringen så langt å ha mindre forklaringskraft. De endringer som har funnet sted er mer en konsekvens av de muligheter den nye kommune- loven har gitt den enkelte kommune. Noen selvstendige reforminitiativer synes i beskjeden grad å være et resultat av erkjente reformbehov i den enkelte kommune og fylkeskommune. Staten synes å være den aktive part, og de endringer som har skjedd virker først og fremst i forhold til den indre kommunale organiseringen. De markante omleggingene i tråd med NPM- løsningene, når det gjelder selve tjenesteytingen lar foreløpig vente på seg. Kommunene har så langt inntatt en nølende reformrolle.

3.3.2 Rute 2-forklaringen med fokus på anvendelse

I rute 2-forklaringen er fokuset at *a) NPM-konsepter anvendes* og at *b) disse anvendes fordi de oppleves* som effektive tidsriktige og moderne organisasjonsverktøy. Siden rute 1 forkla- ringen synes å ha mindre forklaringskraft, blir det rimelige å anta at dette også må gjelde for rute 2-forklaringen, siden en også her forutsetter at NPM-konseptene faktisk anvendes, noe jeg under rute 1-forklaringen viser til i liten grad er tilfelle. Siden NPM-konseptene ikke har fått noe markant gjennomslag på kommunale nivåer, gir heller ikke dette perspektivet noen fullgod forklaring. Perspektivet har, slik jeg ser det, allikevel noe for seg ved at det kan si oss noe om hvorfor stadig flere blir opptatt av å sette f.eks et tema som konkurranseutsetting og privatisering på den politiske dagsorden. Konseptene oppleves som hensiktsmessige, og følel- sen av å bli gammeldags og akterutseilt utløser i seg selv et behov for reformering av ulike kommunale virksomheter. Men årsakene til løsningsforståelsen er ikke utelukkende rasjonelt

fundert i lys av den nyinstitusjonelle tilnærmingen, men ses på som en konsekvens av en motelogikk. Ønsket om å være tidsriktig og moderne utløser løsningsforståelsen og reformiveren, og kan på sikt føre til at reelle endringer i kommunens virkemåte og tenkning. Jeg våger den påstand at mange kommuner i dag befinner seg i situasjonen som her beskrives. Moderne organisasjonsoppskrifter, f.eks de om er produsert i OECD-systemet, spres via ulike kanaler, og blir etter hvert fanget opp på kommunenivået. Kommunene begrunner omstillingsbehovet utad med at det er en tvingende nødvendig rasjonell aktivitet. Men et viktig poeng her er at det *samtidig* gir kommunen anledning til å demonstrere overfor omgivelsene at en er en moderne organisasjon med evne til å tilpasse seg nye utfordringer i nye tider. Hvis organisasjonsoppskriften viser seg å virke i praksis, er en dobbel hensikt oppnådd. En viser moteriktighet samtidig som en gjennom endringene skaper gode resultater. Det er f.eks, når dette skrives, svært mange kommuner som seriøst vurderer å privatisere og konkurranseutsette flere av sine tradisjonelle offentlige tjenester. Dette viser at kommunene jobber handlingsrettet med sin pressede økonomiske situasjon. Samtidig signaliseres en vilje til å anvende løsninger som i den senere tid har oppnådd stadig større popularitet. Men det er, til tross for viljen til endring, viktig å understreke at den storstilte implementeringen av NPM-relaterte konsepter foreløpig lar vente på seg. Sånn sett blir fokuset på at det skjer en faktisk og bred anvendelse av NPM-konsepter ihvertfall foreløpig noe misvisende. Dette bringer oss over på tolkningene under der det tas utgangspunkt i at konseptene frastøtes.

3.3.3 Rute 3-forklaringen med fokus på frastøting

Tolkningen jeg legger til grunn i rute 1-forklaringen bringer tankene over til rute 3. Er det slik at NPM-konseptene vurderes som *uhensiktsmessige* verktøy, og at der av den grunn *avvises* som hensiktsmessige løsninger for kommunen? Dette vet vi foreløpig ikke svaret på. Men hypotesen vil bestå i en vektlegging av det rasjonelle aspektet ved frastøting av nye løsninger. Det kan f.eks forholde seg slik at løsningene raskt vurderes som mindre hensiktsmessige. Det kan f.eks være slik at implementeringsansvarlige vet at en konkurranseutsetting foreløpig ikke lar seg gjennomføre i praksis. I møtet med lokal kunnskap om lokale forhold avvises konseptene som urealistiske. Det kan f.eks argumenteres med at mange norske kommuner er så små at noen reell konkurranse ikke vil finne sted. Det er ikke tilbydere nok i markedet til at en utredning om konkurranseutsetting er verdt kostnadene dette vil medføre. Her forutsettes det at kommunale politiske og administrative ledere kjenner konseptene så godt at de har holdsvis klare forestillinger om mulige effekter av dem. Etter nøye vurderinger avvises kon-

septene. Her spør vi oss blant annet om hvorfor det er så få som anvender konkurranseutsetting som organisasjonsprisipp i norske kommuner? Kan dette f.eks skyldes at norske kommuner er mindre i antall innbyggere enn svenske og danske kommuner, og at dette forholdet gjør anvendelsen av f.eks konkurranseutsetting vanskelig? Og; kan det videre være slik at kostnadene ved å omlegge tjenesteytingen i kommunen vurderes som så store at "vinningen går opp i spinningen"? Jeg tenker her på de styrings- eller transaksjonskostnader en omlegging fra offentlige til private tjenesteprodusenter vil medføre. Slike vurderinger gir mulige forklaringer på hvorfor implementeringen av NPM-konsepter i norske kommuner foreløpig synes å gå tregt i forhold til hva som er tilfellet i en del andre land.

3.3.4 Rute 4-forklaringen med fokus på frastøting

Hva så med det siste perspektivet som fremkommer av rute 4? Jeg mener denne tilnærmingen, kan være med på å forklare debatten og oppmerksomheten NPM-konseptene i kommunesektoren i dag synes å ha. Fokuset her blir sånn sett en videreføring av mine kommentarer under rute 2-forklaringen. NPM-baserte løsninger fungerer i lys av dette perspektivet som et signal til omgivelsene om at kommunen er seg bevisst siste nytt i organisasjonsløsninger. Konkurranseutsetting har f.eks blitt satt på den politiske dagsorden, uten at vi foreløpig har sett mye til konkrete implementeringer av konseptet. Kommunene blir *nølende reformatorer*. En diskuterer løsninger uten instrumentelle konsekvenser. Kjerneaktivitetene i kommunene forblir uendret. De nye NPM-inspirerte løsningene møter motstand i møtet med vel etablerte regel- og fagstyreprinsipper i den kommunale forvaltningen. Strategien blir å signalisere reformiver til omgivelsene. En tar i bruk konsepter som f.eks målstyring og virksomhetsplanlegging uten at de i for stor grad preger den daglige virksomheten. Men en er allikevel opptatt av å signalisere at en velger tidsriktige organisasjonsløsninger nettopp i den hensikt å sikre seg legitimitet i omgivelsene. Det som skiller de to variantene i det nyinstitusjonelle perspektivet fra hverandre er med andre ord graden av bevissthet hos reformatørene. I rute 2-forklaringen fokuseres det på en mer ubevisst kommune som passivt lar seg påvirke av omgivelsene, mens det i rute 4 fokuseres på at kommunen bevisst kan velge strategier for å håndtere sine institusjonelle omgivelser, uten at kjerneaktivitetene gjennomgår større endringer.

3.4 Mulige konklusjoner

Det har på flere hold skjedd endringer i oppfattelsen av hva som er det gode samfunn og de gode styringsformer i offentlig sektor. De tradisjonelle byråkrati- og fagstyringsformene har

blitt utfordret av en mer markedsorientert tenkning, slik vi ser det gjennom NPM-idéene. Men så langt synes NPM-relaterte konsepter å mere berøre overflaten som å utgjøre grunnleggende strukturelle endringer i kommunal sektor. Men et viktig poeng i hypotetisk form er allikevel at holdningsendringer på sikt kan få instrumentelle konsekvenser. Jeg er av den oppfatning at det her vil stå en kamp fremover med klare ideologiske undertoner der skillet vil stå mellom aktører som er opptatt av å overføre offentlige oppgaver til privat sektor og aktører som ønsker en videre utbygging og styrking av offentlige tjenester. I lys av den påbegynte polariseringen av debatten er det i ferd med å vokse frem en reaksjon mot NPM-konseptene. Flere toneangivende interesseorganisasjoner⁵ har gått sammen om å danne en aksjon som har fått navnet "For Velferdsstaten". Sammenslutningen kritiserer konsepter som står sentralt i NPM-ideologien. De ønsker å jobbe mot privatisering, deregulering og markedsliberalisering av etablerte offentlige tjenestetilbud. Dette uttrykker en sterk grad av uenighet rundt NPM-strategiene. Samtidig uttrykker det sterke engasjementet at NPM blir tatt på alvor. Hva som skjer videre fremover er det vanskelig å predikere. Så langt synes reformiveren i kommunene å være drevet frem gjennom en aktiv stat, mens kommunene på sin side har opptrådt mere reaktivt (Hagen og Sørensen 1998). De fleste tiltak har blitt implementert som en følge av statlige initiativer, og endringene knyttet til valg av alternative styringsstrategier har kommet som en følge av den nye kommuneloven. Kommunenes arbeids- og rådgiverorganisasjon KS, har riktignok vært med å prege lovforarbeidene, noe som gjør at vi ikke kan snakke om en totalt passiv kommune, men fokuserer vi på de rene kommunale initiativene, så ser vi foreløpig ikke de store endringene. Det har dog vært rettet en viss kommunal oppmerksomhet mot kundeorientering og brukervedvirkning i kommunene. Dette ser vi blant annet innenfor barn- og oppvekstsektorene der foreldre og foresatte gis større medinnflytelse enn tidligere. Men når det kommer til mer rendyrkede NPM-inspirerte markedsformer som f.eks fritt valg av tjenesteproducent, så har svært få, om ingen norske kommuner iverksatt denne typen løsninger. Når dette skrives, foran inngangen til et nytt årtusen, er det mye som tyder på at lokalpolitikken fremover kommer til å handle om nettopp disse dimensjonene. Tiden vil vise om vi beveger oss mot en nedbygging av det offentlige kommunale tjenesteapparatet. Dette kan bli det kanskje viktigste lokalpolitiske temaet av mer ideologisk art i årene som kommer. Et avsluttende fokus for meg i dette notatet blir derfor å reflektere litt rundt hvilke forskingsimplikasjoner utviklingen kan tenkes å utløse.

⁵ Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere, Norsk Helse- og sosialarbeiderfor-

4. Oppsummering: Hva skjer i kommunene fremover, og hva blir de påfølgende forskningsimplikasjonene?

Vi kan så langt rimeligvis konkludere med at store NPM-relaterte reformer har latt vente på seg i kommune-Norge, men at debatten og reformvirksomheten nok vil ytterligere tilta i årene som kommer. Utviklingen som forventes å komme, utløser en rekke spørsmål. Hva vil skje med de ansattes forhold til kommunen som arbeidsgiver? Hva vil skje med politikerrollen? Hva skjer når kommunen som forvaltnings- og politikknivå, i større grad enn hittil vil møte markedets styrings- og ledelsesprinsipper? Ser vi i dag begynnelsen på en storstilt nedbygging av kommunal sektor gjennom f.eks konkurranseutsetting og privatisering av tjenester som tradisjonelt har blitt betraktet som et rene offentlige anliggender? Hvordan forholder innbyggerne seg som velgere og brukere til kommunen sin i fremtiden? Er utviklingstrekkene en vitalisering eller en begynnende avlivning av kommunen som selvstendig forvaltningsnivå? Flere av disse spørsmålene er det ennå tidlig å gi sikre svar på. Men de reiser en rekke forskningsimplikasjoner, som jeg i avslutningsvis kort vil skissere.

4.1 NPM; avvitalisering eller revitalisering av lokalpolitikken?

Med utgangspunkt i scenariene overfor, kan det synes som om NPM-konseptene idag er i ferd med å bringe et nytt tema inn i den politiske debatten. NPM synes å revitalisere tradisjonelle politiske skillelinjer, der høyresiden representerer tilhengerne av NPM-konsepter, mens venstresiden står for et mere skeptisk syn. I Sverige ser vi slike tendenser på lokalplanet. Der viser det seg at kommuner med konservativt flertall har en tilbøyelighet til å tale varmt NPM-relaterte styringsformer. Det finnes svenske kommuner som har implementert typiske NPM-relaterte konsepter som f.eks bestiller-utfører modellen og betalingssjekksystemer overfor sine innbyggere. Eksempler kan være Danderyd kommune og Näcka kommune utenfor Stockholm. Også i den danske kommunen Farum ser vi en tydelig sammenheng mellom et erklært liberalt politisk program og iverksetting av NPM-strategier i styringen av kommunen. Jeg vil allikevel understreke at det i Norge foreløpig ikke finnes noen entydige skillelinjer mellom politisk-ideologisk ståsted og innføring av NPM-relaterte reformer. Det er så langt kun i ordskiftet at skillelinjene blir tydelige jf. beskrivelsen av de norske kommunene som foreløpige nølende reformatører. Hovedspørsmålet fremover blir om polariseringen i ordskiftet får noen praktiske konsekvenser for politikerens rolle og oppgaver, gitt at NPM-

relaterte konsepter faktisk innføres. Hva skjer med politikeren i en situasjon der f.eks private aktører i stadig større grad kommer inn og overtar tradisjonelle offentlige oppgaver? Vil en slik utvikling føre til at politikeren tappes for oppgaver, eller er det mere snakk om en endring i politikerrollen? Spørsmålet gir et fokus på hvilke effekter en NPM-inspirert styring av våre lokale og regionale forvaltningsorganer vil få som sådan for lokalpolitikken.

4.2 Effekter for kommunalt ansatte?

Et annet fokus fremover vil være hva utviklingen mot NPM-relaterte løsninger vil bety for ansatte i kommunal sektor. En tenkt effekt kan være at antall arbeidsplasser i offentlig regi over tid i stort monn vil bli overført til private sektor. Denne utviklingen har innenfor renholdsbransjen nærmest eksplodert i løpet av de 10 siste årene. Det er ikke utenkelig at vi også vil kunne få en slik utvikling innenfor f.eks helse- og sosialsektoren. Hva betyr i så fall en slik utvikling for de ansatte? Og hvordan vil markedsverdier fungere i møtet med pleiefaglige verdier? Vil de ansattes arbeidsvilkår bli drastisk endret eller vil en potensiell overgang fra offentlig til privat drift ikke utløse de omfattende endringer mange tror vil komme? Et annet fokus knyttet til kommunalt ansatte vil være å studere hvilke effekter en omlegging mot NPM vil få for den kommunale administrative ledelse. Hvordan vil organiseringen og styringen av kommunene bli fremover? Vil vi se en storstilt fusjonering av mindre kommuner? Og ikke minst; hvordan vil det gå med vår desentraliserte fylkeskommunemodell i tiden fremover?

4.3 Effekter for innbyggerne?

Til slutt kan det være på sin plass å spørre hva som i årene fremover vil skje med innbyggernes forhold til den kommunen de bor i og er en del av. I tråd med spørsmålene overfor er det betimelig å også fokusere på den rollen den enkelte innbygger i fremtiden vil få. Vil hovedfokus i fremtiden stå på innbyggeren som en politisk borger med medinnflytelse, eller på borgeren som forbruker av effektive og gode tjenester produsert av private og finansiert av det offentlige, der valgfriheten blir større og der innbyggeren selv disponerer kommunale midler gjennom såkalte betalingssjekksystemer? Denne utviklingen ser vi f.eks i dag i noen svenske kommuner, der en f.eks kostnadsberegner hva en skoleplass for én elev koster pr.år, og deretter deler ut en sjekk til foreldre/foresatte som selv kan ta med pengesjekken til den skolen de ønsker barnet skal gå på.

Vi står alt i alt midt inne i en spennende brytningstid, der kommunene synes å befinne seg i en slags "fin dé secle"-stemning. Større endringer kan tvinge seg frem. Et spørsmål vil rimeligvis stå rundt hvor stort omfanget av private løsninger i tjenesteytingen i fremtiden vil

bli. Eller vil det kanskje bli slik at vi går motsatt vei, at NPM-relaterte idéer mister sin popularitet og at vi igjen får et styrket fokus på offentlige løsninger?

Baldrichini, B. (1997). "Gunnarstempelen" som et symbol på det offentlige fornyelseprosjektet. *Samfunnsforskning*, 28(1), 1-10.

Beyer, P. L. og L. Brown (1987). *The Social Contract: A Study in Public Sociology of Knowledge*. Hamden, Conn.: Middlesex Press.

Bogen, H. og H. A. (1981). *Planlegging og kontrolleringsstrategier i kommunalt arbeid*. Oslo: Tapirforlaget.

Christensen, T. og T. Lagrud (1987). "Forvaltningspolitikk - hva er det?" i T. Christensen og M. Espenby (red.): *Forvaltningsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Den nye rapporten om styrken for Lærere og av statsforvaltningen. *Statistikk*, 1997-98. <http://www.ssb.no>. Besøkt 17. januar 2008.

Dunaggio, P. J. og W. W. Waddock (1987). "Introduction" i W. W. Waddock og P. J. Dunaggio (red.): *The New Public Management: A Comparative Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Erikson, E.O. (1993). *Kommunalt lederskap: om styring av offentlige organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.

Forsner, S. og D. Lerdal (1996). "Organisasjonsutvikling av forvaltningen" i *Staten i Norge*. (Red.) Nærre som ordet. Oslo: Stockholm: Norconsult & Statens Forlag.

Hagen, T. P. og K. J. Svendsen (1987). *Kommunalt Organisasjon*. Oslo: Tapir Forlaget.

Hagen, T.P. og K. Svendsen (1988). "Fortsatte av kommunal organisering. Avt. om de reaktive kommuner" i K. J. Svendsen og K. Ståhlberg (red.): *New Public Management i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hood, C. (1995). "The New Public Management in the 1980s: Variation on a theme" i *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20 nr. 3/4 361-382.

Johansen, S. (1998). *Kommunale organisasjoner og amborsytelse*. *Samfunnsforskning*, 29(1), 99-110.

Klassen, K.K. og K. Ståhlberg (1998). "New Public Management" i W. E. Gøsser og K. Ståhlberg (red.): *New Public Management i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.

Klyve, J. (1997). "Kommunen som lokalpolitisk arena - en forordning av et kommunalt arbeid" i K. J. Svendsen og K. Ståhlberg (red.): *Kommunalt arbeid i videregående Oslo*. Tapir Forlaget.

Lagrud, P. og T. Christensen (1987). *De offentlige forvaltninger*. Oslo: Tapir Forlaget.

Litteratur

- Baldersheim, H (1997): "*Kommunekompasset*" : teorier, metoder, praksis : evaluering i kommunal organisasjonsutvikling Oslo : Kommuneforlaget, 1997.
- Berger, P. L. og Luckmann T. (1967): *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Hammondsworth, Middlesex: Penguin.
- Bogen, H. og Nyen T. (1998): *Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner* Oslo : Fafo rapport c1998.
- Christensen, T og P. Læg Reid (1997): "Forvaltningspolitikk – Mot New Public Management?" I: T. Christensen og M. Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Den nye staten* (1987) Program for fornyelse av statsforvaltningen. Særskilt vedlegg til St.meld. nr.4 (1987-88). Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken
- Dimaggio P. J og W.W Powell (1991): "Introduction" I W.W Powell og P.J. Dimaggio (red). *The New Institutionalism in Organizational Analyses*. Chicago: Chicago University Press.
- Eriksen, E.O. (1999): *Kommunikativ ledelse : om styring av offentlige organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fursten, S. og D. Lerdell (1998): "Managementisering av forvaltningen". I: Ahrne, Gøran (Red.) *Stater som organisasjoner*. Stockholm: Nerenius & Santerus Forlag.
- Hagen, T. P. og R.J Sørensen (1997): *Kommunal Organisering*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Hagen, T.P og R. Sørensen (1998): "Fornyelse av kommunal organisering: Aktiv stat og reaktive kommuner?" I K. K. Klausen og K. Ståhlberg (red.): *New Public Management i Norden*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Hood, C (1995): "The New Public Management in the 1980s: Variations on a theme" *Accounting, Organizations and Society*. Vol. 20 nr.2/3 s.93-109
- Johansen, S. (1999): Konkurransetsetting av pleie og omsorgstjenester. Høgskolen i Harstad. Tidsskriftserie nr. 99/9.
- Klausen, K.K. og K. Ståhlberg (1998): "New Public Management" I K. K. Klausen og K. Ståhlberg (red.): *New Public Management i Norden*. Odense: Odense Universitetsforlag
- Kleven, T. (1997): "Kommunen som lokalpolitisk arena – inn i solnedgangen?" I Baldersheim et al. (red): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Læg Reid, P. og T. Christensen (1998): *Den moderne forvaltning*. Oslo: Tano Aschehoug

- Meyer, J. (1994): "Rationalized Environments", I W.R. Scott og J. W. Meyer (red.): *Institutional Environments and Organizations. Structure, Complexity and Individualism* 28-54. London: Sage
- Meyer J. W og B. Rowan (1977): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". I *American Journal of Sociology* 83:340-63.
- NOU 1992:15 "*Kommune og Fylkesinndelingen i et Norge i forandring*"
- NOU 1989:5 "En bedre organisert stat". Forbruker- og administrasjonsdepartementet (Hermansenutvalget).
- OECD (1995): *Governance in Transition*. Paris: OECD
- OECD (1995): *Public Management Developments*. Paris: OECD
- Osborne, D. og T. Gaebler (1993): *Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume
- Osborne D. og P. Plastrik (1997): *Banishing Bureaucrazy- The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading: Addison-Wesley.
- Røvik, K.A (1998): *Moderne organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K.A (1992): *Den syke stat*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Scott, W.R (1991): *Organizations: As Rational, Natural and Open Systems*. New York: Prentice Hall.
- Simon, H. (1945): *Administrative Behavior*. The Free Press
- Statistisk Sentralbyrå (1996): Historisk statistikk rapport 96/7
- Støkken, A.M (1997): "Privatisering i velferdskommunen". I R. Lyngstad, A.M Støkken og W. Lichtwarck (red.): *Kommunen som velferdsyter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Taylor, F. (1911): *Scientific Management*. Harper & Row.
- Torsteinsen, H. (1999): *Effects of privatization and competitive tendering on local government*. Høgskolen i Harstad, tidskriftserie 5/99.



Publikasjonsliste fra Høgskolen i Harstad

Fra og med 1996 ble tidligere publikasjonsserier ved Høgskolen i Harstad erstattet med en **Skriftserie** og en **Arbeidsnotatserie**.

Skriftserien - ISSN 0807-2698

- 2000/01 **Ådne Danielsen:** «Mot New Public Management i Norske kommuner? - *Om reformer og omstillingsprosesser i kommunal sektor*». (ISBN 82-453-0136-1) Kr. 70,-
- 1999/18 **Jan-Sverre Isaksen** «Ekstern analyse av kortsiktig konkurrisiko for modne aksjeselskaper». (ISBN 82-453-0135-3) Kr. 70,-
- 1999/17 **Harald Bergland / Pål Andreas Pedersen** «Regulering av forurensninger fra produsenter og konsumenter». (ISBN 82-453-0134-5) Kr. 70,-
- 1999/16 **Arild Wikan** «Periodic Phenomena in a Discrete Age-Structured Prey-Predator Model - *I Density Dependent Survival Probabilities*». (ISBN 82-453-0133-7) Kr. 60,-
- 1999/15 **Ådne Danielsen** «Metaforbruk i organisasjonsteoretisk litteratur». (ISBN 82-453-0132-9) Kr. 60,-
- 1999/14 **Turid Kayser Kvalø** «Du kan ikke sitte på rumpa og vente på studiekvalitet – *Hva er studiekvalitet og hvordan måle det?*». (ISBN 82-453-0131-0) Kr. 90,-
- 1999/13 **Marit Ruth Rustad** «Osorgsideologi i praksis - *En studie av hverdagsliv til mennesker med psykisk utviklingshemming, sett i lys av ansvarsreformens intensjoner*». (ISBN 82-453-0130-2) Kr. 120,-
- 1999/12 **Hilde Nordahl-Pedersen:** «Brukernes erfaringer med trygdekontoret». (ISBN 82-453-0129-9) Kr. 70,-
- 1999/11 **Mette Ravn Midtgard / Jan Vidar Haukeland:** «Fiskeværet som feriested». (ISBN 82-453-0128-0) Kr. 50,-
- 1999/10 **Tor J. Schjelde:** «Vernepleiere, sosionomer og barnevernspedagoger i skolen. *Hvilken formell kompetanse har de og hvilke arbeidsoppgaver bør de ha i skolen?*». (ISBN 82-453-0126-4) Kr. 50,-
- 1999/9 **Steinar Johansen:** «Konkurransetutting av pleie og omsorgstjenester - *Rasjonell handling eller legitim tilpasning- Organisasjonsteoretiske utfordringer for en empirisk studie*». (ISBN 82-453-0126-4) Kr. 60,-

- 1999/8 **Rikke Gørgens:** «Å forske på annerledeshet. *Det usedvanlige teater sett som et semiotisk fenomen, en hermeneutisk prosess og et terreng for 'grounded theory'*». (ISBN 82-453-0125-6) Kr. 50,-
- 1999/7 **Ådne Danielsen:** «FINNES DET EN POSTMODERNE POLITIKK? *Tanker rundt modernitet og postmodernitet som samfunnsmessige tilstander med omsorgspolitik for mennesker med psykisk utviklingshemming som eksempel*». (ISBN 82-453-0124-8) Kr. 50,-
- 1999/6 **Ådne Danielsen:** «Organisasjonsfeltbegrepet innenfor nyinstitusjonell organisasjonsteori» (ISBN 82-453-0122-1) Kr. 50,-
- 1999/5 **Harald Torsteinsen:** «Effects of privatization and competitive tendering on local government – a comparative study.» (ISBN 82-453-0121-3) Kr. 50,-
- 1999/4 **Rolf Wynn:** «Conversation Analysis and the Conversational Rules» (ISBN 82-453-0119-1) Kr. 50,-
- 1999/3 **Stein Mikkelsen:** «SAFE COMMUNITY - SYMBOL OG SAMARBEID
Sluttrapport fra studie av lokalt ulykkesforebyggende arbeid organisert etter WHO's Safe Community (Trygge Lokalsamfunn)-modell.» (ISBN 82-453-0118-3) Kr. 60,-
- 1999/2 **Terje Thomsen:** «Mot fremtidens utdannelser - om skjønnheten og udyret i høgre utdanning». (ISBN 82-453-0117-5) Kr. 50,-
- 1999/1 **Rolf Utkvitne:** «Harstad og nyetableringer i detaljhandelen.» (ISBN 82-453-0115-9) Kr. 90,-
- 1998/20 **Rikke Gørgens:** «Regiroller og teaterorganisering. *Casestudie av Bentein Baardsons regi av 'Garmann & Worse & Co' på Rogaland teater.*» (ISBN 82-453-0114-0) Kr. 130,-
- 1998/19 **Tore Høgås:** «Deconstructing and Reconstructing the Text: Intertextualities of Literature, Body, and Nature in Jane Smiley's *A Thousand Acres*.» (ISBN 82-453-0113-2) Kr. 130,-
- 1998/18 **Harald Torsteinsen:** «Om å skynde seg langsomt. Hvordan skape oppslutning om organisasjonsreformer i kommunesektoren?» (ISBN 82-453-0112-4) Kr. 40,-
- 1998/17 **Truls Erikson:** «Intellektuell kapital: Hvilke grep må til?»

(ISBN 82-453-0111-6) Kr. 40,-

- 1998/16 **Ruben Moi:** «Voice and Vision - An analysis of the Allegorical Aspects in Seamus Heaney's Oevre» (ISBN 82-453-0110-8) Kr. 120,-
- 1998/15 **Tore Einar Johansen / Kjell Toften:** «Retraining of Russian Military Officers - a feasibility study» (ISBN 82-453-0109-4) Kr. 50,-
- 1998/14 **Alexander Kwesi Kassah:** «The Community Idea» (ISBN 82-453-0107-8) Kr. 50,-
- 1998/13 **Alexander Kwesi Kassah:** «Community-Based Rehabilitation in the city: A case of Jamestown-Accra, Ghana» (ISBN 82-453-0105-1) Kr. 50,-
- 1998/12 **Kjell Toften:** «Chain Integration in the Norwegian Hotel Industry - industry overview, causes, and some strategic implications» (ISBN 82-453-0104-3) Kr. 50,-
- 1998/11 **Baard Borge:** «NS' mange ansikter: Innholdsanalyse av et propagandaskrift fra 1944» (ISBN 82-453-0103-5) Kr. 70,-
- 1998/10 **Truls Erikson:** «Entrepreneurial Capital - The Emerging Venture's Most Important Asset & Competitive Advantage» (ISBN 82-453-0098-5) Kr. 40,-
- 1998/9 **Anne Marit Bygdnes:** «Toalett-trening av mennesker med psykisk utviklingshemming. En teoretisk drøfting og et empirisk bidrag». (ISBN 82-453-0097-7) Kr. 120,-
- 1998/8 **Tanja Susann Ihlhaug/Leif Hugo Hansen:** «Medbestemmelse eller mer bestemmelse? - bruker lederne de tillitsvalgte?» - *En undersøkelse om ledelsesatferd og ansattes medbestemmelsesrett i kommunal virksomhet i Troms Fylke.* (ISBN 82-453-0096-9) Kr. 90,-
- 1998/7 **Kjell Toften:** «Express Reiser - Scandinavian Package Tour Industry» (ISBN 82-453-0095-0) Kr. 40,-
- 1998/6 **Stein Mikkelsen:** «Safe Community - Symbol and Co-operation. A study of inter-sectoral co-operation and development in a Norwegian community» (ISBN 82-453-0094-2) Kr. 50,-
- 1998/5 **Truls Erikson:** «A Study of Entrepreneurial Intentions Among a Cohort MBAs - The Extended Bird Model». (ISBN 82-453-0093-4). Kr. 50,-

- 1998/4 **Arild Wikan:** «4 Periodicity in Leslie Matrix Models with Density Dependent Survival Probabilities» (ISBN 82-453-0092-6) Kr. 70,-
- 1998/3 **Arild Wikan:** «Dynamical Consequences of Reproductive Delay in Leslie Matrix Models with Nonlinear Survival Probabilities» (ISBN 82-453-0091-8) Kr. 70,-
- 1998/2 **Terje Thomsen:** «Gruppeintervjuet - avgrensning, anvendelse og anvisning» (ISBN 82-453-0089-6) Kr. 50,-
- 1998/1 **Alexander Kwesi Kassah:** «Community Based Rehabilitation and Stigma Management by Physically Disabled People in Ghana». (ISBN 82-453-0088-8) Kr. 50,-
- 1997/17 **Tore L.Jensen:** «Interorganizational Governance Structure and Outlet Economic Performance». An Application of Accounting Data in Interorganizational Performance Measurement. (ISBN 82-453-0088-8) Kr. 110,-
- 1997/16 **Tore L.Jensen:** «En analyse av ukedagseffekter i futuresmarkedet for elektrisk kraft». (ISBN 82-453-0086-1) Kr. 50,-
- 1997/15 **Baard Borge:** «Krig, oppgjør og nasjonal konsensus - Etterkrigsoppgjørens sosiale virkninger i Nederland, Danmark og Norge». (ISBN 82-453-0084-5) Kr. 50,-
- 1997/14 **Tore Einar Johansen:** «Myter og virkelighet om samer - 'de e forskjell på folk og finna'» (ISBN 82-453-0083-7) Kr. 40,-
- 1997/13 **Eli Samuelsen:** «Den besværlige tiden» - Betragtninger om praksisopplæringen i sykepleierutdanningen (ISBN 82-453-0082-9) Kr. 50,-
- 1997/12 **Eli Samuelsen:** «Du er ikke verdig en plass i herberget - Refleksjon over etikk og etiske vurderingers plass i sykepleien» (ISBN 82-453-0081-0) Kr. 50,-
- 1997/11 **Vegard A. Schancke/Miriam G. Lukwago:** «A Programme for Early Intercultural Psychosocial Intervention for Unaccompanied Minor Asylum Seekers and Refugees (EM) - a Group Approach» (ISBN 82-453-0080-2) Kr. 50,-
- 1997/10 **Hilde Nordahl-Pedersen:** «Alternativ medisin og skolemedisin - en paradigmediskusjon» (ISBN 82-453-0068-3) Kr. 50,-
- 1997/9 **Inger Aksberg Johansen:** «Reminisens i et interaksjonsperspektiv - En kvalitativ undersøkelse basert på intervju med eldre og sykepleiere» (ISBN 82-453-0079-9) Kr. 120,-

- 1997/8 **Aud Merethe Alme:** «Lønnsreform og ledermobilitet - Metodiske tilnærminger og resultater» (ISBN 82-453-0078-0) Kr. 70,-
- 1997/7 **Truls Erikson:** «Should Managerial Competence be in the Retail Growth Performance Equation?». (ISBN 82-453-0076-4) Kr. 50,-
- 1997/6 **Børre Kristiansen/Steinar Johansen:** «Rammer for omsorg - Alternative modeller for organisering av Hamarøy Bygdeheim» (ISBN 82-453-0071-3) Kr. 70,-
- 1997/5 **Truls Erikson:** «Retail Profit Performance and The Relationship to Marketing Outcomes and Financial Structure» (ISBN 82-453-0075-6) Kr. 50,-
- 1997/4 **Rolf Utkvitne:** «Kompetanse i Detaljhandelen». (ISBN 82-453-0064-0) Kr. 70,-
- 1997/3 **Hilde Nordahl-Pedersen (red.):** «Konferanserapport fra Helsedagene i Nord-Norge 1996». (ISBN 82-453-0069-1). Kr. 150
- 1997/2 **Truls Erikson:** «A Study of Career Choice Intentions Among a Cohort HBS MBA Candidates. The Ajzen Model». (ISBN 82-453-0074-8). Kr. 70,-
- 1997/1 **Truls Erikson:** «An Empirical Study of Entrepreneurial Choice Intentions Among a Cohort of MIT Sloan Fellows. The Shapero Model». (ISBN 82-453-0072-1) Kr. 50,-
- 1997 **Stine Margrethe Hem/Ådne Danielsen/Anne Marie Bakken:** «Ansvarsreformen i Kvæfjord - En stor oppgave til en liten kommune». (ISBN 82-90586-49-3, i samarb. med Diaforsk) Kr. 190,-
- 1996/1 **Arne-Johan Johansen:** «Fra Dårkiste til normalisert omsorg». (ISBN 82-453-0063-2). Kr. 100,-

Arbeidsnotatserien - ISSN 0809-2567

- 1999/2 **Kristian Floer:** «Hvordan bli en mer effektiv student? - Et studiehefte om tema STUDIEVEILEDNING». (ISBN 82-453-0120-5) Kr. 50,-
- 1999/1 **Rolf Wynn:** «Sykdomslære. En innføring i noen sykdommers årsaker, symptomer og behandling». Et kompendium for helsefagstudenter generelt og vernepleierstudenter spesielt. (ISBN 82-453-0116-7) Kr. 80,-
- 1998/2 **Kjell Toften:** «Reiselivsnæringen i et markedsføringsperspektiv - en introduksjon» Et kompendium for RE 4 Turistmarkedsføring

(ISBN 82-453-0108-6) Kr. 70,-

1998/1 **Anne Marit Bygdnes:** «Toalett-trening av psykisk utviklingshemmede»
(ISBN 82-543-0099-3) Kr. 70,-

1997/2 **Aud Merethe Alme:** «Prosjektskisse: Tjenestemannsorganisasjoner
og forvaltningsreformer». (ISBN 82-453-0085-3) Kr. 50,-

1997/1 **Truls Erikson:** «Applying the Canonical Structure of Analysis by
Means of Algebra on Managerial Competence and Retail Growth
Performance Variables». (ISBN 82-453-0077-2) Kr. 40,-

Bestilling av publikasjoner

Jeg bestiller herved:

Navn på serien	Nummer	Forfatter	Tittel	Pris
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Ved samlet kjøp over kr. 500 dekker Høgskolen i Harstad porto/frakt - ellers kommer porto i tillegg.

Navn:

Organisasjon:

Adresse:

Postnr. /sted:

Tlf.: Fax:

Vennligst fyll ut skjemaet og returner til:

Høgskolen i Harstad, 9480 Harstad
Tlf.: 77 05 81 00 Fax: 77 05 81 01





Depotbiblioteket



00sd 11 930

Visste du at...

... Høgskolen i Harstad med sine ca 1.000 studenter er blant landets minste høgskoler. Et godt studiemiljø og en uformell tone med nærhet og god oppfølging av den enkelte student preger skolen. Ved årsskiftet 1996/97 flyttet vi inn i nye lokaler som ligger idyllisk og sentralt plassert ved byens havnepromenade.

... våre to fagavdelinger - økonomi-/samfunnsfag og helse-/sosialfag - gir flere studiemuligheter blant ulike grunnutdanninger og videreutdanninger:

Grunnutdanninger:

- Varehandel og distribusjon
- Økonomi og administrasjon
- Reiseliv og turisme
- Engelsk grunnfag
- Statsvitenskap grunnfag
- Barnevernpedagogutdanning
- Sykepleierutdanning
- Vernepleierutdanning

Videreutdanninger:

- Revisjon
- Internasjonal handel
- Ledelse og organisasjon
- Helse- og sosialadministrasjon
- Rehabilitering
- Psykisk helsearbeid
- Reiseliv og turisme

... foruten ordinære undervisningsoppgaver og kurs påtar Høgskolen i Harstad seg også forsknings- og utredningsoppdrag for næringslivet og det offentlige. Våre ca. 60 fagansatte innehar høy kompetanse og dekker et bredt faglig spekter: Økonomi/administrasjon, sosialøkonomi, ledelse/organisasjon, statistikk, statsvitenskap, sosialantropologi, sosiologi, engelsk, matematikk, pedagogikk, spesialpedagogikk, vernepleie, psykologi, sykepleievitenskap, jus.

Besøksadresse: Havnegata 5, 9405 Harstad

Postadresse: 9480 Harstad

-Telefon 77 05 81 00. Telefaks 77 05 81 01

Internett: <http://www.hih.no>



HØGSKOLEN I HARSTAD

