

Flat struktur som en reformidé i norske kommuner

En effektstudie av to-nivå modellen

—

Eirik Solhaug

Masteroppgave i STV-3901 Organisasjons og ledelsesvitenskap - Mai 2016

Forord:

Jeg ønsker først og fremst å takke veilederen min Synnøve Jenssen for kjappe og konstruktive tilbakemeldinger, og for å hjelpe meg tilbake på rett vei hver gang jeg sporet av. Den andre personen som har hjulpet meg mye er Anne-Grethe Morgenstjerne. Takk for at du tok deg tid til å lese korrektur på hele oppgaven, og gi meg en grunnleggende innføring i norsk skriftlig.

I tillegg vil jeg takke alle informantene som tok seg tid til å svare på spørreundersøkelsen min. Oppgaven hadde ikke vært mulig uten deres respons.

Antall ord: 25364

Eirik Solhaug

Tromsø 12.05.2016

Sammendrag:

I løpet av de siste tiårene har New Public Management-inspirerte reformer blitt innført i offentlig sektor verden over. Disse reformene var ment å effektivisere administrasjonen i landene som innførte dem. I Norge valgte kommunene i hovedsak å innføre to slike reformer, hovedutvalgsmodellen og to-nivå modellen. I kommunal sektor ble hovedutvalgsmodellen innført først, før flere deretter valgte å innføre to-nivå modellen. Denne oppgaven tar for seg to-nivå modellen og forsøker å avdekke eventuelle effekter av den.

Har denne reformen gitt de effektene man håpet på? I litteraturen finner jeg få analyser som avdekker konkrete effekter av å innføre slike reformer. Hensikten min med denne oppgaven er derfor å bidra til å styrke et forskningsfelt som mangler effektanalyser. Jeg har valgt å fokusere på det økonomiske aspektet, ettersom det er et målbart parameter som kan testes empirisk. For å gjennomføre analysen benyttet jeg en statistisk metode kalt Difference-in-Differences. Metoden tillater meg å undersøke om utgiftsveksten til to-nivå kommunene har vært ulik sammenlignet med andre kommuner. Resultatene av analysen min drøftes deretter opp mot et rasjonelt og et ny-institusjonelt perspektiv. Videre konkluderes det med at to-nivå modellen ikke gir noen positive økonomiske effekter i norske kommuner.

Innhold:

1	Kapittel	9
1.1	Innledning:	9
1.2	Problemstilling:	10
2	Kapittel: Historisk kontekst.	12
2.1.1	Fra nemnd –og utvalgsmodellen til hovedutvalgsmodellen:.....	14
2.1.2	Kommuneloven:	16
2.1.3	Ny politisk styring:.....	16
2.2	To-nivå modellen:	17
2.2.1	Utfordringer knyttet til flat struktur og to-nivå modellen:	18
2.3	Illustrasjoner:.....	20
3	Kapittel: Teorier.	22
3.1	Hva er effektivitet?.....	22
3.2	Teoretiske hovedleirer i forskningen på offentlige reformer i organisasjonsteorien.....	22
3.2.1	Kontekstualisering?	23
3.2.2	Hvordan skal jeg undersøke dette?.....	24
3.2.3	Rasjonell teori:	25
3.2.4	Argumenter for økt effektivitet som følge av to-nivå modellen:	26
3.2.5	Ny-institusjonell teori:.....	29
3.2.6	Kontrollvariabler:	31
3.2.7	Oppsummering av argumenter for og imot effektivtetsgevinster:	32
3.3	Legitimering av oppgaven:.....	33
3.3.1	Produktivitetskommisjonen:.....	35
3.3.2	Oppsummering	36
4	Kapittel: Valg av vitenskapelig metode.....	37
4.1	Forskningsmetode:	37
4.2	Metodologisk standpunkt og valg av forskningsdesign:	37

4.3	Difference in Differences:	39
4.3.1	Hvordan fungerer dette i min oppgave?	39
4.3.2	Regresjonsligningen til Difference-in-Differences:	40
4.4	Forutsetninger:.....	41
4.4.1	Linearitet:	41
4.4.2	Normalitet.....	42
4.4.3	Homoskedastisitet:	42
4.4.4	Parallelle trender	43
4.4.5	Felles sjokk:.....	43
4.5	Fordeler med metoden:.....	43
4.6	Ulemper med metoden:	44
4.6.1	Eksperiment eller ikke?	44
4.6.2	Problemer med å identifisere gruppene:.....	45
4.6.3	Autokorrelasjon:	45
4.7	Beskrivelse av datamateriale:	45
4.8	Innsamling av data:	46
4.8.1	Forklaringsvariabler i analysen:	46
4.8.2	Kommuner i spørreundersøkelsen:.....	49
4.9	NSD kommunedatabasen:	49
4.9.1	Omkoding ordførers tilhørighet:	50
4.10	Oppgavens validitet og reliabilitet:	51
4.10.1	Validitet:.....	51
4.10.2	Reliabilitet:	52
4.11	Diagnostikk av datamateriale:	53
4.11.1	Parallelle trender:	53
4.11.2	Ekstremverdier:	53
4.11.3	Homoskedastisiteten:	54

4.11.4	Normalfordeling av residualer:	54
5	Kapittel: Analyse	55
5.1	Datapresentasjon:	55
5.2	Deskriptiv statistikk:.....	55
5.3	Difference-in-Difference:.....	58
5.3.1	Hva skulle jeg undersøke?:	58
5.4	Tabell for resultater av Difference-in Differences analyse:	60
5.5	Hypotesetest:	68
6	Kapittel: Diskusjon	74
6.1	Drøfting av resultater:	74
6.2	Drøfting ut i fra et rasjonelt perspektiv:	75
6.2.1	Kontrollspenn og rettsikkerhet:	77
6.2.2	Oppsummering:.....	78
6.3	Drøfting ut i fra et ny-institusjonelt perspektiv:	78
6.3.1	Dekobling?	81
6.3.2	Oppsummering:.....	81
6.4	Implikasjoner av resultatene:.....	82
6.4.1	Produktivitetskommisjonen:.....	82
6.4.2	Rothstein og QOG-leiren sett opp mot resultatene:	83
6.5	Oppsummering av oppgaven:.....	84
7	Kapittel: Avslutning.	87
7.1	Konklusjon:	87
7.2	Muligheter for mer forskning:	88
8	Litteratur:	89
9	Appendiks:.....	93

1 Kapittel

1.1 Innledning:

«Målet for offentlig virksomhet må være gode resultater for innbyggerne, med effektiv bruk av ressursene» (NOU 2016:3). Dette utsagnet burde vært startskuddet for en tverrfaglig bølge av forskningsprosjekter med hensikt om å undersøke konsekvensene av samtlige av reformene vi har sett i kommunal sektor de siste 30 årene. Har reformene gitt positive effekter og bidratt til å løse de opprinnelige problemene de ble iverksatt for å løse? Kommunene er den største offentlige tjenesteleverandøren i Norge. Omorganisering av deres interne strukturer vil derfor mer eller mindre påvirke oss. Til tross for dette, har interessen for å forske på kommunenes reformarbeid vært mer rettet mot implementeringsdelen enn mot resultatdelen. Tendensen ble bekreftet av Produktivitetskommisjonen i 2016 da de kom frem til at: «...det foreligger ikke endelige og entydige evalueringer av de nye organisasjons- og styringsformer som kom med mål – og resultatstyring og fristilling på 1990-tallet» (NOU 2016:3). Tema for denne avhandlingen er å studere hvilke effekter vi kan spore av reformarbeidet i kommunal sektor. Jeg vil her drøfte om vi kan se noen effekter av kommunenes innføring av flat struktur, nærmere bestemt to-nivå modellen. Antakelsen min er at det eksisterer målbare gevinster i form av økt kostnadseffektivitet i kommunene med to-nivå modellen, slik at det dermed lar seg gjøre å isolere og måle effekten av denne modellen.

Bo Rothstein ved Quality of Governance instituttet argumenterer også for korrelasjonen mellom god offentlig styring i form av gode institusjoner og kvaliteten på den menneskelige velferden. «Gode» reformer som gir gevinster i form av forventede effekter vil føre til bedre offentlige institusjoner og dermed øke livskvaliteten til innbyggerne i staten (Rothstein 2015). Dermed kan det argumenteres for at en effektundersøkelse av to-nivå modellen er viktig, for å undersøke om den har bidradd til økt menneskelig velferd i form av mer kostnadseffektive kommuner.

Produktivitetskommisjonen kom med et utsagn i sin første rapport fra 2015 som viste til et sentralt problem med å lansere nye reformer i møte med enhver ny utfordring. De understreker at: «Mens kostnadene og ulempene ved reformer kan komme raskt, vil de økonomiske gevinstene gjerne først kunne hentes ut etter flere år» (NOU 2015:1). Ettersom

reformarbeidet i kommunene har vært svært aktivt de siste 30 årene kan det stilles spørsmål med i hvilken grad reformene fikk nok tid til å bære frukter i form av ønskede effekter.

Nå er det gått over 10 år siden mange av kommunene innførte to-nivå modellen. Tiden begynner derfor å bli moden for å forsøke å måle eventuelle langtidseffekter modellen kan ha hatt på kommunenes prestasjoner. (Før reformen eventuelt blir erstattet av en ny reform.) I utgangspunktet kan en effektanalyse av to-nivå modellen sees fra to ulike vinkler. En økonomisk vinkel, som baseres på Produktivitetskommisjonens funn og en velferdsvinkel basert på Bo Rothsteins forskning. Begge vinklene gir ulike begrunnelser for hvorfor det er viktig å forske på reformer i offentlig sektor slik som to-nivå modellen er.

1.2 Problemstilling:

Jeg ønsker å undersøke om to-nivå modellen har resultert i effekter i form av forbedrede resultater for kommunene i Norge. Derfor har jeg formulert problemstillingen som skal være rettesnoren for resten av oppgaven, slik:

Har to-nivå modellen ført til positive effekter i form av forbedrede økonomiske resultater for kommunene i Norge?

Problemstillingen åpner for å undersøke de økonomiske resultatene til kommunene etter at to-nivå modellen ble innført. For å gjøre dette har jeg valgt å benytte meg av en kvantitativ forskningsmetode som tillater meg å isolere og avdekke eventuelle effekter av modellen.

I neste kapittel vil jeg redegjøre for den historiske og teoretiske bakgrunnen som danner basis for hvorfor et stort antall norske kommuner har valgt å organisere seg etter to-nivå modellen. Organisasjonsendringene i kommunenes administrative apparat må sees i sammenheng med endringene i organiseringen av den politiske styringen i kommunene. To-nivå modellen er som nevnt bare en av flere organisatoriske reformer som har vært gjennomført i offentlig sektor av ulike regjeringer siden 1970-1980 tallet. Utviklingsforløpet har vært preget av tre store skifter i den kommunale organiseringsmodellen. Kommunene har gått fra å være organisert etter den tradisjonelle formannskapsmodellen, med et stort antall nemnder og utvalg, for å deretter innføre hovedutvalgsmodellen med sektorinndeling.

Erfaringene fra disse reformene resulterte i den nye kommuneloven som trådte i kraft 1.1.1993 og åpnet for friere organisering av kommunenes administrasjon. Da ble komitesystemet innført i stor skala og tok i hovedsak over for hovedutvalgsmodellen. Med

komitemodellen ble politikerne løsrevet fra den politiske detaljstyringen av de kommunale enhetene og myndighet ble delegert nedover i organisasjonen. I samme vending ble det i mange kommuner innført en ny og spennende organisatorisk styringsmodell kalt «To-nivå modellen». Til forskjell fra de tidligere styringsmodellene var to-nivå modellen ikke en hierarkisk modell, men en modell som gikk ut på å redusere hierarkiet og gjøre organisasjonene flatere og mer selvstyrte.

Jeg vil først gå litt historisk til verks og redegjøre grundigere for og hensiktene bak de ulike modellene som har vært forsøkt implementert i norsk kommunal sektor, for så å vise hvordan to-nivå modellen ble implementert etter at den nye kommuneloven trådte i kraft.

Deretter vil jeg redegjøre for forventede effekter i forbindelse med å benytte seg av en organisatorisk to-nivå modell. Ettersom to-nivå modellen ble implementert blant annet for å redusere utgiftsveksten til kommunene, vil jeg belyse effektene ut i fra det rasjonelle perspektivet og det ny-institusjonelle perspektivet. Det teoretiske rammeverket som jeg vil benytte meg av, vil kunne gi oppgaven en vitenskapelig forankring. Det vil hjelpe meg med å besvare problemstillingen min og bidra med eventuelle forklaringer på hvorfor effektene av to-nivå modellen er som de er.

2 Kapittel: Historisk kontekst.

For å kunne forstå hva to-nivå modellen er og hvorfor den ble innført er det viktig å sette den inn i en historisk kontekst. Kommunalt selvstyre er i Norge ikke grunnlovsfestet, men baseres i stor grad på historiske tradisjoner (Baldersheim m.fl 1997). Dette betyr at kommunene i all hovedsak må rette seg etter de til enhver tid gjeldende lover og politiske vedtak fra sentrale myndigheter. Kommunenes eksistens kan til dels baseres på samme prinsippene som to-nivå modellen baseres på. Det vil si: Prinsippet om desentralisering. Prinsippet kan best forklares med ordtaket: «*Den vet best hvor skoen trykker, den som har den på*». Altså antas det at kommunene har bedre oversikt over hva innbyggerne trenger enn sentrale myndigheter har. Dermed kan kommunene potensielt være i stand til å levere bedre tjenester enn sentrale myndigheter kan, ettersom de faktisk vet hva innbyggerne ønsker seg, og hva som må til for å tilfredsstille behovene deres. Det samme prinsippet gjelder i to-nivå kommunene for hver kommunal enhet.

Norge er en velutbygd og stor velferdsstat. Kommunene står ansvarlig som leverandører av en stor del av de offentlige tjenestene vi kan benytte oss av. Dette koster penger, en ressurs man ikke har ubegrenset av. Det er derfor alltid nødvendig å begrense offentlig sektors ressursbruk, slik at vi sikrer velferdsstatens framtidssikter. Reformen har vist seg å være den foretrukne metoden for å begrense utgiftsveksten til offentlig sektor. Dette skal jeg nå redegjøre for.

Norsk politikk var i etterkrigstiden i all hovedsak preget av et mål om oppbygging og gjenreisning av landet og statsapparatet. De norske kommunene fikk rollen som sentrale myndigheters utøvende apparat for utbygging av velferdsstaten og tilbydere av et bredt spekter av velferdstjenester (Bukve 2012). Med velstandsøkningen som kom i Norge etter krigen og frem mot 1970-80 tallet, økte i tillegg etterspørselen etter offentlig tjenester mye. Med både økt etterspørsel og økt tilbud av tjenester økte kommunal sektor sin andel av brutto nasjonalprodukt dramatisk i perioden fra 1970 til 1990. Ettersom kommunal sektors tjenesteomfang økte i størrelse og stod for en større andel av norsk verdiskapning kom et økt behov for administrativt ansatte og økt profesjonalisering av offentlige ansatte (Bukve 2012).

Økonomiske insentiver fra sentrale myndigheter i form av refusjoner av blant annet investeringskostnader førte til enorme investeringer og et ekspansivt overforbruk blant kommunene. Ut over 1980 tallet ble dette forbruket ansett for å være en trussel mot

velferdsstatens fremtidige utsikter. Dette er ikke unikt for Norge og i samme tidsepoke ble offentlig sektor verden over omorganisert etter prinsipper hentet fra New Zealand i form av New Public Management (Pollitt & Bouckaert 2011). New Public Management reformene kom i en makroøkonomisk nedgangstid, der offentlig sektor verden over måtte sette tæring etter næring. Hensikten med New Public Management inspirerte reformer ble derfor å sørge for en markedsretting og profesjonalisering av offentlig sektor, for på det viset å gjøre den konkurransedyktig på lik linje med privat sektor. Et interessant spørsmål er om dette faktisk er mulig i praksis. Offentlig sektor preges av svært tvetydige mål og forventninger om rettssikkerhet og demokrati, mens privat sektor derimot kun har et mål: Profitt. Hensynet til demokrati og medbestemmelse vil automatisk føre til redusert effektivitet og gå ut over profitten. Ettersom offentlig sektor er substansielt ulik privat sektor, kan det derfor stilles spørsmål ved om det er riktig å benytte seg av New Public Management reformer. Et stort dilemma som produktivitetskommissjonen kom frem til i den sammenheng, er at feilslåtte reformer kan ha store økonomiske og menneskelige konsekvenser. Derfor er forskning på effekter av disse reformene et svært relevant tema.

New Public Management er teoretisk forankret i to ulike leirer. Den ene er «Scientific Management-leiren» med dens vitenskapeliggjøring av organisasjon og ledelse, og den andre er «New Institutional Economics-leiren» som brakte med seg den institusjonaliserte mistilliten til at de offentlig ansatte gjør som de får beskjed om. New Institutional Economics-leirens antakelser brakte med seg ulike kontroll og styringsmekanismer inn i offentlig sektor (Berg-Sørensen m.fl 2011). Disse nye kontroll og styringsmekanismene som henter sin teoretiske forankring fra institusjonell Principal-Agent teori tok form ved at man innførte ulike målbare resultatindikatorer i kommunene, der måloppnåelsen på de ulike indikatorene blir rapportert til den politiske ledelsen i kommunen (Bukve 2012).

I Norge kom New Public Management inspirerte reformer først med innføring av mål –og resultatstyring hos sentrale myndigheter i løpet av 1970-1980 årene. Altså på samme tid som det ble innført i ulik grad blant kommunene i frikommuneprosjektet. (Christensen m.fl 2009, Bukve 2012)

New Public Management reformene gav kommunepolitikerne ansvaret for målformulering og de langsiktige styringssignalene til kommunene. Det administrative apparatet i kommunene

fikk ansvaret for selve detaljstyringen av de kommunale enhetene (Hansen&Offerdal 1995, Tranøy&Østerud 2001).

I 1986 ble den tradisjonelle kommunale finansieringsmodellen reformert. Nå skulle kommunene heller finansieres av et nytt inntektssystem basert på rammetilskudd (Christensen m.fl 2010). Hovedmålet var å begrense den offentlige utgiftsveksten og sørge for en mer rettferdig inntektsfordeling mellom kommunene. Den nye finansieringsmodellen la grunnlaget for to viktige reformer i kommunal sektor i de neste tiårene (NOU 2015:1), nærmere bestemt hovedutvalgsmodellen og to-nivå modellen.

2.1.1 Fra nemnd –og utvalgsmodellen til hovedutvalgsmodellen:

Formannsskapsmodellen med nemnder og utvalg var den tradisjonelle politiske organisasjonsmodellen for kommunal sektor i Norge frem til 1980 årene. Modellen innebærer at kommunestyret har øverste myndighet i kommunen, og at formannskapet er som en kommunal regjering og innstiller vedtakene til kommunestyret (Christensen m.fl 2010). For å være med i detaljstyringen av de kommunale enhetene var den politiske og administrative styringen i kommunene fram til 1980 tallet i hovedsak organisert i et stort antall utvalg og nemnder som politikerne var en del av. Med kommunal sektors voksende omfang som leverandør av offentlige tjenester ble dette ansett som en lite effektiv styringsmodell. Antallet nemnder økte dramatisk. Styringen ble veldig uoversiktlig og man fikk svært uklare ansvarsforhold. En liten kommune kunne ha så mange som 80 ulike nemnder, mens en større kommune kunne ha flere hundre nemnder (Bukve 2012). Denne modellen fungerte fint i alle de 150 årene før 1980 tallet som følge av at de kommunale oppgavene hadde vært relativt enkle og oversiktlige. Utviklingen gikk i retning av et større og mer komplekst omfang av tjenester. Dette gjorde politikernes styringsjobb i kommunene utfordrende.

For å komme seg ut av situasjonen og få en mer helhetlig og ansvarsfull styring gikk flere kommuner i løpet av 1980 årene over til «Hovedutvalgsmodellen» (Christensen m.fl 2010). I denne modellen var flere ideer hentet fra New Public Management skolen. Deriblant fokuset på fristilling og delegering, fremfor prosess og detaljstyring. Hovedutvalgsmodellen var kjennetegnet av et system basert på fire utvalg for hver av de store kommunale sektorene helse- og sosial, undervisning, kultur og teknisk (Christensen m.fl 2010). Hensikten med modellen var å forbedre styringen gjennom å gjøre organisasjonen mindre kompleks og redusere påvirkningen av midlertidige politiske mål, til fordel for langsiktige mål. Altså ville

modellen rette opp i «rotet» som hadde oppstått med de tidligere nemndene og utvalgene. For å sette det litt på spissen kan det sies at man her forsøkte å organisere seg ut av situasjonen.

Vi gikk dermed mot en mer oversiktlig og strømlinjeformet kommunal organisasjonsstruktur. Hovedutvalgsmodellen førte til at vi fikk politikere som var spesialisert innen sektor. Mens modellen den skulle erstatte hadde ført til for uoversiktlige og uklare ansvarsforhold, der ingen hadde ansvar for noe, førte hovedutvalgsmodellen til at politikerne i hvert sitt utvalg mistet helhetsperspektivet og kun ble forkjempere for egen sektor (Chistensen m.fl 2010). Modellen ble i ettertid kritisert for å føre til at politikerne ble for tett knyttet opp mot administrasjonen og at vi fikk en økt sektorisering. Dermed løste den ikke alle problemene med den forrige modellen.

Hovedutvalgsmodellen var en populær reform frem til den nye kommuneloven trådte i kraft i 1993. Etter at den nye kommuneloven kom, ble det iverksatt en hel del reformer i kommunene og antallet kommuner som var organisert etter hovedutvalgsstrukturen ble redusert fra 84% i 1992 til 13% i 2000 (Christensen m.fl 2010). Parallelt med at «Hovedutvalgsmodellen» kom, ble det i tillegg satt i gang et prøveprosjekt der kommuner som ønsket det, kunne få fritak for den forrige kommuneloven og være med på å innføre nye organisatoriske styringsgrep. Prosjektet ble kalt «Frikommuneprosjektet».

Initiativtakeren til frikommuneprosjektet var Kommunenes Sentralforbund (KS) (Bukve 2012). Prosjektet kan anses som startskuddet for mål- og resultatstyring i kommunal sektor. Åtte kommuner og to fylkeskommuner ble med i prøveprosjektet for å se hvordan dette påvirket resultatene deres. Frikommuneprosjektet dro også inn aspekter fra New Public Management skolen i norsk kommunal sektor. Mål- og resultatstyring endret styringsprinsippene til den politiske og administrative ledelsen i kommunene. Kommunene skulle i stedet for å styre etter detaljerte styringsdirektiver fra sentrale myndigheter, stå mer fritt til å organisere seg og styre innenfor visse rammer (Bukve 2012). Frikommuneprosjektet var eksperimentelt og reformene de ulike «Pilotkommunene» implementerte var basert på «prøve- og feile prinsippet». Konsekvensene av prosjektet var at erfaringene man høstet fra pilotkommunene la grunnlaget for den nye kommuneloven som ble vedtatt i 1992 (Amnå & Montin 2000).

2.1.2 Kommuneloven:

Den nye kommuneloven som ble vedtatt i 1992 og implementert 1.1.1993 avløste både den gamle kommuneloven fra 1954 og fylkeskommuneloven fra 1961. Loven la grunnlaget for flere New Public Management inspirerte styringssystemer i kommunene. Kommunelovens §24, 1.ledd sier «*Kommunestyret og fylkestinget kan tildele formannskapet eller fylkesutvalget, kommunerådet eller fylkesrådet, utvalg, styre for institusjon eller administrasjonssjefen myndighet til å opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelser i personalsaker.*» Denne setningen åpnet opp for at kommunene i Norge nå stod friere enn tidligere til å velge hvilken organisasjonsform de ønsker å benytte seg av. Nå var det ikke lengre et like stort krav om kommunale sektornemnder og administrative sektorledere. Kommunene stod dermed mer fritt til å organisere seg slik de finner med mest hensiktsmessig for å kunne arbeide mest mulig effektivt for å realisere de politisk vedtatte målene (Bukve 2012).

2.1.3 Ny politisk styring:

Med innføringen av New Public Managements organisasjonsprinsipper fikk vi en ny politisk styringsmodell i kommunene. Mange kommuner gikk bort i fra den politiske styringsmodellen med «Hovedutvalgsmodellen» og innført «Komitésystemet». Formannskapsmodellen er fortsatt den mest populære politiske styringsmodellen blant kommunene, men i stedet for hovedutvalg er politikerne organisert i komiteer. Kun kommunestyremedlemmer kan sitte i komitéene, og de forbereder og innstiller saker for debatt og beslutninger til kommunestyret. Komitéene er ofte organisert etter formålsprinsippet eller funksjonsprinsippet, der flere saksområder sees i sammenheng og vi får mer helhetsorientert politisk styring. Modellen med komiteer danner basisen for politikernes rolle som helhetlige beslutningstakere og administrasjonens rolle vil i komitesystemet være å implementere de politiske vedtakene som er fattet i kommunestyret.

For at komitésystemet skulle fungere krever det stor grad av delegert beslutningsmyndighet til administrasjonen og nedover i systemet (Regjeringen.no). Det forsterkes av at den administrative organiseringen ikke er parallell med den politiske organiseringen. Politikerne har ikke mulighet til å bedrive den utbredte detaljstyringen de gjorde under nemnd- og utvalgmodellen. Den nye kommuneloven og innføringen av komitémodellen bidro til at flere kommuner etter hvert organiserte seg etter to-nivå modellen.

2.2 To-nivå modellen:

To-nivå modellen, som også kan kalles «Flat struktur», «Enhetsmodellen» eller «Bestiller-utfører modellen» er en organisatorisk modell som er innført av mange kommuner i Norge i kjølvannet av komitemodellen. Modellen baseres på den populære New Public Management ideen om «flat struktur» der organisasjoner skal redusere sine hierarkiske nivåer (Røvik 2007). New Public Management litteraturen argumenterer aktivt for bruken av strømlinjeformede flate organisasjonsformer, brukerorientering og mål-og resultatstyring (Pollitt & Bouckaert 2010). Idestrømmen kan også sees på som en motreaksjon mot et viktig aspekt ved det tidligere Weberianske idealbyråkratiet som har vært normen for offentlig organisering verden over de siste 100 årene (Røvik 2007), fokuset på en hierarkisk organisasjonsform.

Etter de forrige reformene var kommunene i hovedsak organisert etter formannskapsmodellen og hovedutvalg med fire sektorer. Hver enkel kommunal enhet var plassert under sin respektive sektorleder som styrte enhetene. For eksempel lå hver og en rektor under skolesjefen, mens skolesjefen lå under rådmannen.

Med to-nivå modellen fjernet og/eller reduserte man dette sektorleddet og hver enkelt skole ble lagt direkte under rådmannen og hans stab. Kommuneadministrasjonen ble med andre ord organisert i to hierarkiske nivåer: Toppnivået med rådmannen og hans stab, mens bunnivået ble der hvor hver enkelt enhetsleder er plassert. I mellom disse nivåene fikk man nå mer direkte styringslinjer. I samme vending fikk de kommunale enhetene som skole, sykehjem og barnehager omgjort «resultatenheter». Hver resultatenhet fikk nå resultatansvar for egen drift og økonomi, og bestemte selv hvordan de vil organisere seg for å kunne oppnå målene satt av den politiske ledelsen (Bukve 2012).

Hva var så hensikten med å innføre to-nivå modellen? Med innføringen av to-nivå modellen har kommunene lagt til rette for at Komitesystemet skal fungere best mulig i praksis.

Komiteene utarbeider og innstiller saker til kommunestyret. Kommunestyret vedtar innstillingene og formulerer målene videre til administrasjonen. Administrasjonen videreformidler deretter styringsmålene fra kommunestyret og gir hver enkel resultatenhet jobben med å oppnå disse målene (Bukve 2012). Ettersom komiteene dekker flere saksområder får man også en mer helhetlig politikk, og mindre segmentering av de kommunale arbeidsområdene.

Den tidligere sektor-modellen tillot mer direkte politisk innflytelse på den daglige driften av enhetene, noe som gjorde ansvarsforholdene svært komplekse. Når denne «porten» ble mer lukket og mål - og resultatstyring ble det foretrukne verktøyet for politisk styring, åpnet dette opp for at hver enkelt enhet selv måtte ta ansvar for de oppnådde resultatene sine og graden av måloppnåelse. Altså har man gitt de operative enhetene myndighet til å fatte beslutninger hurtig og kundeorientert, uten at de skal risikere å bli detaljstyrt ovenfra (Røvik 2007).

Endringen i organisasjonsform skulle begrense utgiftsveksten og fremme kostnadsreduksjoner ved å øke effektiviteten og fleksibiliteten til kommunene. Ved å legge om organisasjonsstrukturen i kommunene fra en høyt hierarkisk modell til en flatere og mer fleksibel modell, samtidig som man innfører stor grad av mål - og resultatstyring vil man i henhold til New Public Management -litteraturen gjøre kommunene mer resultatorienterte og mer vitenskapelig organisert (Pollitt&Bouckaert 2011). De teoretiske antakelsene rundt modellen er at den er mer moderne og bedre enn de tidligere modellene. Det er imidlertid ikke slik at det ikke eksisterer utfordringer med to-nivå modellen. Det er opptil flere årsaker til at kommunene opprinnelig var organisert etter Webers prinsipper heller enn New Public Management prinsipper som flat struktur. I den sammenheng er det viktig å ha klart for seg hva som var de sentrale utfordringene som to-nivå modellen brakte med seg inn i de kommunene som valgte å adoptere modellen.

2.2.1 Utfordringer knyttet til flat struktur og to-nivå modellen:

Det eksisterer to sentrale utfordringer knyttet til å organisere kommunene etter idealet om en flat struktur i tråd med to-nivå modellen. Utfordringene er hensynet til kontrollspennet og rettssikkerheten.

Den tidligere hierarkiske organisasjonsmodellen modellen ble legitimert både av hensynet til kontrollspennet til den enkelte leder og med tanke på rettssikkerheten til innbyggerne (Røvik 2007). Kontrollspennet er den faktoren som virkelig har blitt utvidet med to-nivå modellen. Før to-nivå modellen var det for eksempel en sektorsjef som hadde ansvaret for alle skolene, en sektorsjef som hadde ansvaret for alle sykehjemmene og en sektorsjef som hadde ansvaret for alle tekniske etater. Med to-nivå modellen fikk Rådmannen utvidet sitt kontrollspenn fra kun å ha ansvar for et par sektorledere til nå å ha ansvaret for samtlige resultatenheter som skoler, barnehager, sykehjem og tekniske etater. I enkelte kommuner kan rådmannen ha over 200 resultatenheter under seg (Bukve 2012). Et for stort kontrollspenn kan i verste fall

vanskeliggjøre muligheten for effektiv styring og dermed minimere effektene av to-nivå modellen. Kommunene har forsøkt å møte utfordringen med ulike styringsredskaper, som for eksempel mål - og resultatstyring og rapportering.

Rettsikkerheten er den andre store utfordringen knyttet til to-nivå modellen. Når en beslutning eller forespørsel tidligere måtte gå igjennom flere nivåer, sikret man at hver leder hadde muligheten til å ha kontroll over hva som foregikk under seg. På denne måten ble det god kvalitet på beslutningene som ble fattet (Røvik 2007). Når man med to-nivåmodellen nå fjerner et av beslutningsnivåene og delegerer beslutningsansvaret nedover, fjerner man en kontrollmekanisme som kunne bidratt til å redusere feil og til å øke kvaliteten på beslutningene. Når dårlige beslutninger fattes, vil det potensielt kunne gå ut over eventuelle effektivitetsgevinster man kunne oppnådd med å flate ut organisasjonen.

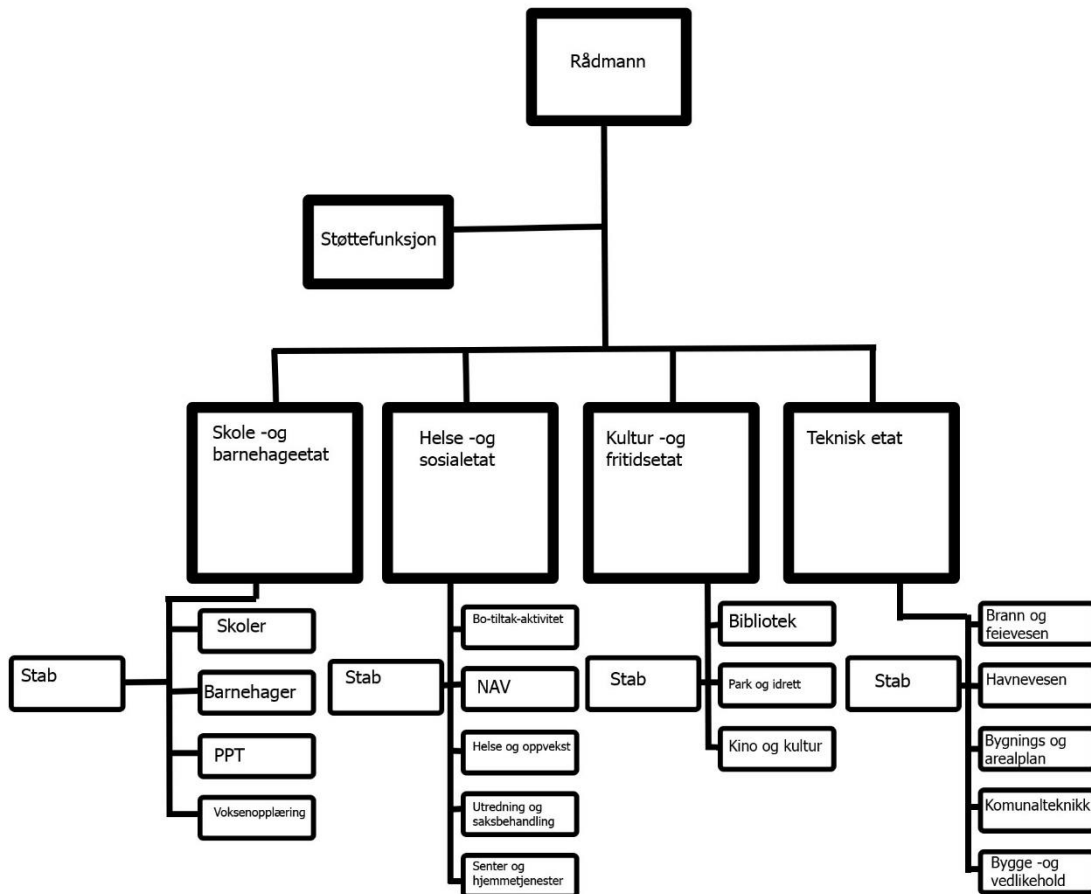
Utfordringen med en omorganisering av kommunene i tråd med to-nivå modellen vil kunne påvirke innbyggernes velferd avhengig av hvilken effekt den får. For at en omorganisering skal kunne være vellykket avhenger den av å bringe med seg bedre offentlige tjenester og lavere ressursbruk.

2.3 Illustrasjoner:

For å vise forskjellene mellom de to ulike organisasjonsmodellene på en mest mulig beskrivende og enkel måte har jeg valgt å gjøre det grafisk:

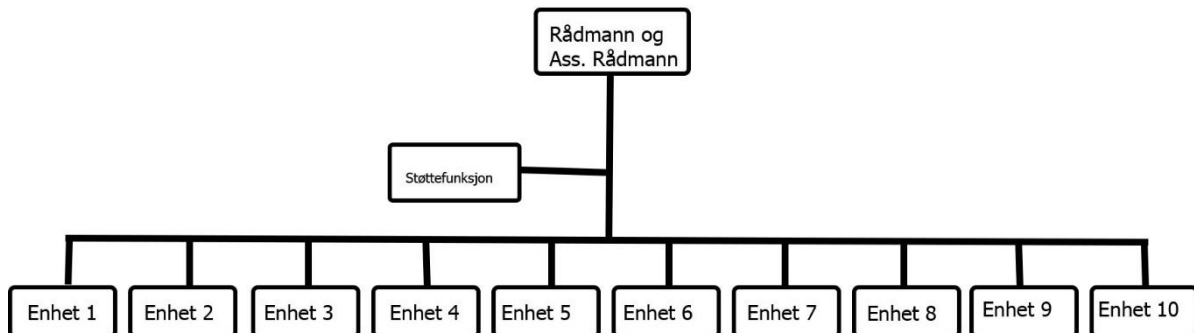
Illustrasjon 1:

Eksempel på organisasjonsstruktur i en etatskommune:



Illustrasjon 2:

Flat struktur i en litt større kommune



Som man ser av illustrasjonene er to-nivå modellen en utvikling i form av en mer strømlinjeformet og enklere organisasjonsstruktur med færre kommandolinjer og stor fristilling av kommunale enheter. For å illustrere utfordringen med det økte kontrollspennet kan en se for seg hvordan organisasjonskartet i en stor to-nivå kommune med 200 enheter ville ha sett ut, sammenlignet med en mini-kommune med 10 enheter.

3 Kapittel: Teorier.

3.1 Hva er effektivitet?

For å kunne foreta en meningsfull analyse av effektiviteten til kommunene, er det viktig å ha en presis definisjon av hva jeg legger i effektivitetsbegrepet i min oppgave. Når jeg snakker om effektivitet er det «Kostnadseffektivitet» jeg tenker på. Kostnadseffektivitet handler i bunn og grunn om å nå målene, ved bruk av færrest mulig ressurser. Altså vil en mer effektiv kommune få gjort mer ved bruk av færre ressurser eller de samme ressursene (Bukve 2012). Jeg forutsetter dermed at tjenestekvaliteten er relativt konstant, og at det kun er utgiftsveksten til kommunene som er en isolert faktor i forbindelse med effekten av to-nivå modellen. Årsaken til dette er at jeg kun har data på utgiftsvekst, og dermed ikke har muligheten til å måle noe jeg ikke har data på.

Som jeg har redegjort for, eksisterer det en del forventninger både for og imot bruken av to-nivå modellen som organisasjonsmodell i kommunal sektor. To-nivå modellen kom som en påfølgende reform av hovedutvalgsmodellen og nemnds - og utvalgsmodellen og skulle i så måte være en videreutvikling av organisasjonsstrukturen til kommunene. Det er dermed rimelig å anta at den burde bidratt til å løse eventuelle problemer som de tidligere organisasjonsmodellene ikke klarte å løse. Det forskningsmessige vakuemet med fokus på effekt- analyser av to-nivå modellen gjør at jeg har et ønske om å gjøre en studie av ren «output» fra to-nivå modellen. I tillegg er tilgangen på data god og gir meg muligheten til å måle nettopp utgiftsveksten til kommunene, både for kommunene med to-nivå modellen og kommunene uten to-nivå modellen. Dette tillater meg å undersøke om to-nivå modellen faktisk har hatt en effekt eller ikke. Jeg vil nå redegjøre for det jeg anser for å være de mest sentrale forventningene, både for og imot to-nivå modellen og hypotesene jeg vil teste i analyser senere.

3.2 Teoretiske hovedleirer i forskningen på offentlige reformer i organisasjonsteorien

Kjell Arne Røvik henviser i sin forskning til to organisatoriske hovedleirer i organisasjonsteorien. Den «modernistisk-rasjonelle orienteringen» og den «sosialkonstruktivistiske orienteringen» (Røvik 2007). Den modernistisk-rasjonelle leiren bygger på Friedrich Taylors Scientific Management skole, og tanken om en kumulativ

organisasjonsvitenskap. Altså antas det at organisasjonene stadig beveger seg mot høyere nivåer av organisering (Røvik 2007). Den «sosialkonstruktivistiske retningen» er i motsetning til den modernistisk rasjonelle leiren kritisk til ideen om universelle organisasjonsprinsipper og at vi beveger oss fremover hele tiden. Dette baseres på argumentet om at organisasjoner er kontekstbetingede sosiale konstruksjoner og ikke er basert på universelle lovmessigheter (Røvik 2007).

Det eksisterer flere teoretiske subdisipliner tilknyttet disse to hovedleirene. Jeg har i min oppgave valgt å avgrense meg til to ulike forklaringsteorier. Disse vil danne den vitenskapelige basisen som jeg vil utlede hypotesene fra og som skal hjelpe meg å drøfte resultatene av analysen min. Teoriene jeg har valgt er den «rasjonelle-skolen» og «ny-institusjonalismen». Den «rasjonelle-skolen» tilhører den modernistiske siden av spekteret, mens ny-institusjonalismen tilhører den sosialkonstruktivistiske siden av spekteret. Teoriene gir ulike forklaringer på hvilke effekter kommunene kan få ved å innføre to-nivå modellen.

Den rasjonelle teorien har en rent instrumentell holdning til organisasjonsideer, og anser to-nivå modellen og NPM-inspirerte reformer som et steg videre i organisasjonsverdenen slik at effektene vil være positive. Ny-institusjonalismen står som en motpol til den instrumentelle tilnærmingen til organisasjonsendringer og problematiserer bruken av to-nivå modellen og NPM-inspirerte reformer. Dermed vil effektene, altså «output» av en organisasjonsendring være ingen eller negativ.

3.2.1 Kontekstualisering?

Er det slik at en organisasjonsmodell kan brukes hvor som helst? Kontekstualisering av organisasjonsideer er den delen av reformprosessen der ideer oversettes til praksis (Røvik 2007). Det vil si prosessen når en organisasjonside er hentet fra en kontekst og skal overføres og implementeres i en annen kontekst. Er det slik at man kan bruke samme organisasjonsprinsipper på en bank i London og en kommune i Nord-Troms? Kan to organisasjoner som opererer innen totalt ulike felt benytte seg av like prinsipper for hvordan de skal organisere seg?

Den rasjonelle teorien anser organisasjonsideene for å være kontekst-uavhengige og dermed overførbare til alle organisasjoner. Hovedkritikken mot den rasjonelle teoriens instrumentelle holdning til organisasjoner og endringer er at den lukker øynene for eventuell institusjonell motstand og kontekstuelle forskjeller mellom organisasjonene som ideen skal implementeres

i. I tillegg tar ikke teorien hensyn til eventuelle økninger i transaksjonskostnader. Altså dreier mye av debatten rundt overføringen av organisasjonsideer seg om i hvilken grad ideene lar seg implementere i organisasjonene de skal brukes i. Jeg kommer tilbake til disse teoriene senere i kapitlet i forbindelse med konstruksjonen av hypotesene som jeg skal teste statistisk i analysen min.

3.2.2 Hvordan skal jeg undersøke dette?

En stor del av hensikten med å innføre New Public Management inspirerte reformer som to-nivå modellen i kommunal sektor kan knyttes opp mot et ønske: Nemlig å redusere utgiftsveksten til kommunene (Bukve 2012). Altså er det rimelig å anta at kommunene som har innført to –nivå modellen har redusert kostnadsveksten sin sammenlignet med kommunene som ikke innførte modellen. I tillegg vil det være interessant å undersøke om noen sektorer er påvirket, mens andre ikke er påvirket. For å kunne måle undersøke dette vil jeg benytte meg av KOSTRA-databasen til Statistisk Sentralbyrå.

Hvert år rapporterer kommunene i Norge inn nøkkeltall for en rekke økonomiske indikatorer til Statistisk Sentralbyrå. Statistisk Sentralbyrå samler disse dataene og publiserer de årlige KOSTRA-tallene (KommuneStatRapportering) på sine nettsider (www.ssb.no). Hensikten med KOSTRA-tallene er å skape en gjennomiktig og oversiktlig database der alle som ønsker får muligheten til å se hvordan kommunene bruker ressursene sine. Dermed får man et oversiktlig bilde over de ulike kommunenes prioriteringer i tillegg til utgiftsveksten. Det er også muligheter for å sammenlikne kommuner og se hvilke kommuner som er best/verst med tanke på ressursbruk på et stort utvalg med ulike økonomiske variabler (benchmarking) (Bukve 2012). Databasen gir kommunene ytterligere insentiver til å drive effektivt, slik at kommunen fremstår som bedre enn sammenlignbare kommuner. *Benchmarking* blir også argumentert for som et av aspektene ved New Public Management- skolen i litteraturen. (Pollitt&Bouckaert 2011)

KOSTRA-databasen gir dermed en gylden mulighet for forskere som er interessert i kommunal forskning og som vil benytte kvantitative metoder for å undersøke kommunale økonomiske resultater og konsekvenser av politiske vedtak.

En annen kilde til datamateriale som jeg vil benytte meg av er Norsk senter for forskningsdata (NSD). De har blant annet datamateriale om hvilken partitilhørighet de ulike ordførerne i hver kommune i hele landet har hatt de siste 16 årene (www.nsd.no). Dette åpner opp for at jeg kan

analysere om politiske myndigheters partitilhørighet har hatt noen signifikant påvirkning på eventuelle effekter av to-nivå modellen.

3.2.3 Rasjonell teori:

Den rasjonelle teorien bygger på «Scientific Management» skolen og er en vitenskapeliggjøring av organisasjonsteorien. I dette perspektivet ansees organisasjonens omgivelser som naturgitte fakta med generelle lovmessigheter for hva som er å anse som korrekt organisering. Organisasjoner eksisterer utelukkende på grunnlag av å være instrumentelle verktøy for oppgaveløsning (Røvik 1998). Ettersom organisasjoners behov endres over tid, har de et kontinuerlig behov for nye ideer for hvordan de på en mest mulig rasjonell måte kan gjennomføre en effektiv oppgaveløsning (Røvik 2007). For å beskrive dette på en enkel måte kan en si at organisasjoner kan sees på som finslipte verktøy som ledelsen benytter for å realisere mål. Over tid blir verktøyene «sløve» som følge av endrede forutsetninger for «produksjonen» og trenger «sliping». «Sliping» tar form av nye organisasjonsideer. Organisasjonsstrukturen som tilfredsstilte de gamle produksjonsmålene, tilfredsstillte ikke automatisk de nye produksjonsmålene. Det som tidligere gav organisasjonen et konkurransefortrinn kan under de nye forutsetningene bli en «akilleshæl» for effektiviteten.

Den tidligere brukte byråkratiske sektormodellen fremstod ikke lengre som det rasjonelle valget i den mer komplekse konteksten kommunene måtte operere i. En del norske kommuner innførte derfor en to-nivå organisasjonsmodell basert på hensikten om å strømlinjeforme organisasjonen og gjøre den mer effektiv, tilpasningsdyktig og gi bedre tjenester til den enkelte bruker. Altså fremstod to-nivå modellen som en mer rasjonell organisasjonsform under de nye forutsetningene enn den tradisjonelle hierarkiske modellen. En av de viktigste forutsetningene for at en reform skal lykkes er ifølge rasjonell teori at den kontekstualiseres korrekt (Røvik 2007).

Denne rasjonelle og naturalistiske holdningen om at nye organisasjonsreformer er bedre enn dem de erstatter har etter hvert blitt utfordret fra den «ny institusjonelle-leiren». Denne anser universelle organisasjonsideer som problematisk i og med at konteksten de skal implementeres i, er veldig ulik fra organisasjon til organisasjon. I tillegg stilles det spørsmål med hvor vitenskapelig forankret ideene faktisk er. En eventuell falsifisering av hypotesene utledet fra det rasjonelle perspektivet vil styrke det ny-institusjonelle perspektivet.

3.2.4 Argumenter for økt effektivitet som følge av to-nivå modellen:

Argumentene bak to-nivå modellen er rasjonelle og vil dermed bidra til å drive kommunene fremover, gitt at modellen implementeres korrekt. Kommunene med to-nivå modellen burde derfor i henhold til den rasjonelle tilnærmingen hatt lavere kostnadsutvikling enn kommunene uten modellen. To-nivå modellen legger budsjettansvaret hos den enkelte enhetsleder, og organiseringen av komiteene gjør den politiske styringen mer oversiktlig og mer løsrevet fra fordyrende detaljstyring av kommunene. Å implementere modellen korrekt avhenger dog av at den lokale utgaven (to-nivå modellen) er tro mot de opprinnelige idealene til «flat struktur».

Ettersom to-nivå modellen oppstod som en motreaksjon mot sektorisering og politisk detaljstyring med dårlig ressursbruk som resultat, forventer jeg at de kommunene som har innført modellen vil prestere bedre enn kommunene som ikke har innført modellen.

Basert på disse antakelsene vil jeg utlede hypotesen *H1: Det er sammenheng mellom to-nivå modellen og kostnadsutviklingen i kommunene.*

Og nullhypotesen *H1-0: Det er ikke sammenheng mellom to-nivå modellen og kostnadsutviklingen i kommunene.*

To-nivå modellen innebar at det administrative mellomnivået i kommunen ble fjernet og både det øverste nivået og det nederste nivået fikk større ansvar. Selv om ikke alle arbeidsoppgavene forsvinner, men heller blir flyttet til et annet nivå, enten opp eller ned, burde dette resultere i reduserte administrative kostnader. Det ble kortere kommunikasjonslinjer og all informasjon glir i teorien enklere. I tillegg ble mye myndighet delegert nedover og reduserte behovene for å sende forespørsler oppover i hierarkiet for å få godkjenning.

Dette danner grunnlaget for hypotesen *H2: Kommuner med to-nivå modellen har hatt lavere vekst i administrative kostnader enn kommuner uten modellen.*

Og nullhypotesen *H2-0: Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt lavere vekst i administrative kostnader enn kommuner uten modellen.*

Barnehager, skoler og sykehjem er de store ansvarsområdene til kommunene og er derfor selvsagt store utgiftsposter. Med to-nivå modellen ble den enkelte skole, barnehage og

sykehjem gjort om til resultatenheter og hver rektor, barnehagestyrer og sykehjemstyrer fikk rollen som bedriftsleder, fremfor den tidligere rollen som offentlig forvaltningsleder.

Enhetene i kommunene med to-nivå modellen fikk tildelt budsjettansvar og beslutningsmyndigheten ble delegert fra sektorlederen på det tidligere organisatoriske mellomnivået og ned til enhetslederne. Denne fristillingen, under gitte rammer, har gitt enhetene muligheter til å gjøre lokale tilpasninger der de finner det best. Dette sørger for at ressursene allokeres dit de trengs og arbeidet gjøres mest mulig effektivt. Jeg vil forvente at to-nivå kommunene har lavere kostnader i forbindelse med å drifte skoler, barnehager og sykehjem enn kommuner organisert etter den tradisjonelle modellen.

Disse forventningene kan undersøkes empirisk og vil i denne oppgaven testes med hypotesene:

H3: Kommuner med to-nivå modellen har hatt lavere vekst i utgifter til barnehager enn kommuner uten modellen

Med nullhypotesen H3-0: *Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt lavere vekst i utgifter til barnehager enn kommuner uten modellen.*

H4: Kommuner med to-nivå modellen har hatt lavere vekst i utgifter til skoler enn kommuner uten modellen.

Med nullhypotesen H4-0: *Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt lavere vekst i utgifter til skoler enn kommuner uten modellen.*

H5: Kommuner med to-nivå modellen har hatt lavere vekst i utgifter til pleie og omsorg enn kommuner uten modellen.

Med nullhypotesen H5-0: *Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt lavere vekst i utgifter til pleie og omsorg enn kommuner uten modellen.*

Andre kommunale ansvarsområder som vann, avløp og renovasjon er også blitt omorganisert etter innføringen av to-nivå modellen. Det forventes at også disse vil drives mer effektivt under samme rammevilkår og budsjettansvar som barnehager, skoler og sykehjem.

Kommuner med to-nivå modellen forventes dermed å ha hatt en redusert kostnadsvekst på

disse utgiftspostene sammenlignet med kommuner med den tradisjonelle organisasjonsmodellen.

Dette vil jeg forsøke å teste med hypotesen: *H6: Kommuner med to-nivå modellen har hatt lavere vekst i tekniske utgifter enn kommuner uten modellen*

Med nullhypotesen *H6-0: Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt lavere vekst i tekniske utgifter enn kommuner uten modellen.*

Bruken av rammetilskudd der «overskuddet» er fritt disponerte midler gir insentiver til at kommunene skal drive mest mulig effektivt. Ettersom økt effektivitet vil åpne opp for en større andel frie ressurser, vil det være mer ressurser til overs til å bruke på ikke-lovpålagte oppgaver som for eksempel kultur. Å ha et variert og spennende kulturtilbud kan anses som viktig for enhver kommune. Det vil potensielt skape økt sosialt samhold og muligens bidra til å øke kommunens attraktivitet. Derfor er antakelsen min at kommuner som er organisert etter to-nivå modellen vil ha høyere utgifter til kulturtiltak enn andre kommuner.

Dette danner basisen for den siste hypotesen som kan bygge under argumentet om at to-nivå modellen fører til effektivitetsgevinster i kommunene.

H7: Kommuner med to-nivå modellen har hatt høyere vekst i utgifter til kultur enn kommuner uten modellen.

Med nullhypotesen *H7-0: Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt høyere vekst i utgifter til kultur enn kommuner uten modellen.*

Det eksisterer i tillegg undersøkelser som fremmer en antakelse om økte transaksjonskostnader i form av et enormt rapporteringsbehov i kommunene som velger å implementere to-nivå modellen (Torsteinsen 2012). Årsaken til at transaksjonskostnadene vil øke, forklares ved at en av utfordringene med to-nivå modellen er de økte utfordringene knyttet til kontrollspennet og styringsmulighetene til toppledelsen. Om det organisatoriske «topp-nivået» i form av rådmann og politisk ledelse skal ha mulighet til å ha oversikt over prestasjonene til enhetene, er de avhengige av omfattende statusrapportering. Antakelsene til perspektivet støttes blant annet av Harald Torsteinsen som har identifisert en trend med økt formalisering i kommunal sektor etter at to-nivå modellen ble innført (Torsteinsen 2012). I tillegg støttes perspektivet av rapporten fra Produktivitetskommissjonen som viser at vi i

Norge har sett en økning både i rapporteringsarbeid og byråkratiseringen av forvaltningen (NOU 2016:3). Økningen i denne typen arbeid kan sammenfattes under økte transaksjonskostnader og er nært knyttet til desentralisering av myndighet (Bukve 2012).

Alle kommuner er lovpålagte av kommuneloven av 1993 å bedrive rapporteringsarbeid som kan etterprøves av blant annet kommunestyret. (Kommuneloven - lovdata.no) Dermed vil alle kommuner ha et grunnleggende lovpålagt nivå med rapporteringsarbeid. Det vil være mulig å måle effekten av to-nivå modellen i form av økte utgifter til kontroll og revisjon.

To-nivå modellen og New Public Management-inspirerte reformer skal i utgangspunktet bidra til å fremme en mer rasjonell drift. For å gjøre organisasjonene mer effektive. Det er da rimelig å anta at transaksjonskostnadene ikke øker signifikant om man innfører to-nivå modellen.

Dette vil jeg forsøke å teste dette empirisk ved å utlede hypotesen *H8: Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt større vekst i utgifter til kontroll og revisjon enn kommuner uten to-nivå modellen.*

Og dermed nullhypotesen *H8-0: Kommuner med to-nivå modellen har hatt større vekst i utgifter til kontroll og revisjon enn kommuner uten to-nivå modellen.*

Det kan også argumenteres for at to-nivå modellen kan føre til redusert effektivitet. Disse argumentene vil jeg nå redegjøre for å formulere empirisk testbare hypoteser som kan være med på å avkrefte eller styrke teorien om at to-nivå modellen ikke gir effektivtetsgevinster.

3.2.5 Ny-institusjonell teori:

Det andre teoretiske perspektivet jeg vil benytte meg av i oppgaven min, er ny-institusjonell teori. Ny-institusjonalismen bygger på klassisk institusjonalisme. I disse teoriene argumenterer man for ulike årsaker til og konsekvenser av organisatorisk endring. Klassisk institusjonalisme viser til hvordan organisasjoner er naturlige organismer som over tid utvikler seg til å bli unike institusjoner. Ny-institusjonalismen legger grunnlaget for en annen tankeretning, der alle organisasjoner utvikler seg fra å være unike til å bli mer og mer like. Denne prosessen kalles isomorfi (DiMaggio&Powell 1983). Perspektivet forutsetter at organisasjoner reflekterer de institusjonaliserte mytene i sin dynamiske kontekst om hva som til enhver tid anses for å være korrekt organisering, heller enn hva som faktisk kreves for å oppnå en mest mulig effektiv drift (Meyer&Rowan 1977).

Reformer i kommunal sektor vil i henhold til denne teoretiske retningen ha sitt utspring i et behov for å tilfredsstillende omgivelsenes, i tillegg til profesjonenes krav til hva som er legitimt med tanke på «korrekt» organisering, heller enn de påtrengende effektiviseringsbehovene. Det forventes at de normative kravene til «rett» organisering ikke nødvendigvis er tilfredsstillende for effektiviteten og den daglige driften av kommunen. I tillegg er det ikke alltid at de institusjonelle omgivelsene og interne gruppers krav er samstemte i hvordan de mener kommunen skal drives. I enkelte tilfeller kan de til og med være helt motsigende (Brunsson 2006). Vi får her en endringssituasjon som påvirkes av både interne og eksterne krefter. I slike situasjoner er det umulig for kommunene å gjøre alle til lags, og kommunene må være kreative i kontekstualiseringsfasen. Organisasjonsideene tas dermed inn og tilpasses slik at de kun blir som en fasade som kommunene viser utad. Dermed unngår kommunene å gi organisasjonsideene noen reell påvirkningskraft på det daglige arbeidet. Disse situasjonene omtales som dekobling og fører til ressursløsning.

Vi kan dermed si at ny-institusjonalismens pessimistiske realisme står som en motpol mot rasjonalistenes fremskrittsoptimisme. Mens rasjonalistene ser på reformer som to-nivå modellen som fremskritt i organisasjonsverdenen, anser ny-institusjonalistene to-nivå modellen som en digresjon fra status quo. De mener at den vil dermed ikke nødvendigvis vil gi noen som helst effekt i form av reduserte utgiftsposter. I tillegg antar ny-institusjonell -teori at to-nivå modellen vil holdes adskilt fra den operative driften og potensielt føre til effektivitetstap. Etersom jeg har valgt å strukturere analysen min slik at de fleste hypotesene har positive forventninger, vil ny-institusjonalismens forventninger til to-nivå modellen være det motsatte. En falsifisering av de alternative hypotesene utledet fra det rasjonelle perspektivet slik at nullhypotesen blir stående, vil dermed bidra til å styrke det ny-institusjonelle perspektivets antakelser om to-nivå modellen.

De teoretiske perspektivene jeg har redegjort for nå, gir ulike forventninger både for og imot hvilke effekter jeg vil identifisere i analysen min. Slik som jeg hittil har vist til i kapitlet, har hensikten med reformer i offentlig sektor til nå vært å løse nåtidens problemer ved å «organisere seg ut av problemene». Enkelte forskere argumenterer imidlertid for at å «organisere seg ut av problemene» ikke nødvendigvis er løsningen. Nye løsninger kan i enkelte tilfeller bringe med seg nye problemer, noe som Torsteinsen viste med sine funn om den økte formaliseringen av offentlig sektor. Produktivitetskommissjonen pekte også på dette.

Det er altså argumenter både for og imot rasjonaliteten bak en reform som to-nivå modellen i norske kommuner.

Kort oppsummert har nye reformer blitt metoden for å møte utfordringer med nåværende organisasjonsform. Det er av velferdsmessige og effektivitetsmessige årsaker svært viktig å undersøke effektene av slike omorganiseringer (Baldersheim & Rose 2000). Dette kan argumenteres for både med basis i Bo Rothstein og med basis i Produktivitetskommisjonen. Både rasjonell teori og ny-institusjonell teori gir ulike forklaringer på hva man kan forvente av effekter fra to-nivå modellen. I tillegg kan resultatene av analysene mine sees opp mot perspektivene for på det viset å kunne forklaringer på resultatene.

I alle statistiske analyser er det viktig å ha med relevante kontrollvariabler som kan bidra til å sette lys på kausale forhold som man ellers kanskje overser. Jeg har i min analyse valgt å kontrollere om effekten av to-nivå modellen påvirkes av innbyggertall og/eller den politiske retningen i kommunen.

3.2.6 Kontrollvariabler:

Ettersom kommunene er demokratisk styrt av politisk valgte representanter for de ulike partiene vil det være interessant å kontrollere om den politiske affiliasjonen påvirker ressursbruken i kommunene.

Det vil være rimelig å anta at en sosialistisk styrt kommune vil bruke mer ressurser enn en borgerlig styrt kommune. Dermed vil utgiftsveksten være større enn i borgerlig styrte kommuner. Dette forklares med at borgerlige partier er mer konservative og vil begrense offentlig vekst, mens sosialistiske partier argumenterer for mere omfordeling og en stor offentlig sektor. Dette vil i teorien redusere eventuelle effektivitetsgevinster av å organisere seg etter en to-nivå modell. Ettersom ordføreren i kommunen i hovedsak kommer fra en koalisjon på enten venstre- eller høyresiden av partispektret vil det være mulig å teste om den politiske retningen påvirker resultatene i kommunene. Derfor utleder jeg hypotesen

H9: Sosialistisk styrte kommuner med to-nivå modellen har hatt høyere vekst i utgifter enn kommuner uten modellen

Med nullhypotesen H9-0: *Sosialistisk styrte kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt høyere vekst i utgifter enn kommuner uten modellen.*

En annen kontrollvariabel som vil være interessant å se på, er innbyggertallets påvirkning på de økonomiske resultatene. Det vil være mangelfullt å ignorere det faktum at kommuner med store innbyggertall har flere kommunale enheter, større administrasjon og større styringsproblemer forbundet med det økte kontrollspennet. Derfor vil det være interessant å undersøke om det eksisterer signifikante korrelasjoner mellom to-nivå modellens påvirkning kontrollert for innbyggertallet. Av dette utleder jeg hypotesen:

H10: Kommunens innbyggertall har signifikant påvirkning på effekten av to-nivå modellen.

Med nullhypotesen H10-0: *Kommunens innbyggertall har ikke signifikant påvirkning på effekten av to-nivå modellen.*

3.2.7 Oppsummering av argumenter for og imot effektivtetsgevinster:

To-nivå modellen bragte med seg omleggingen til resultatenheter, og budsjettansvaret ble delegert nedover i hierarkiet. Kommunepolitikerne ble organisert i komiteer med bredt nedslagsfelt. De hadde dermed ikke muligheten til å bedrive detaljstyring i den grad de gjorde det tidligere. De ble nå begrenset til å sette drifts –og budsjettmål for kommunene.

Resultatenhetene vil derfor arbeide langt mer effektivt enn tidligere. Enhetene disponerer budsjettet sitt selv innen de rammene loven og politikerne setter og forventes dermed å sørge for å realisere målene på best mulig måte. Kommunene som fortsatt er organisert etter den tradisjonelle etatsmodellen eller «Sektormodellen» vil ha et mindre fleksibelt system og forventes å prestere dårligere enn to-nivå kommunene.

Overført til datamaterialet mitt vil det være rimelig å forvente at kommunene som har innført to-nivå modellen har hatt en signifikant lavere økning i kostnader sammenlignet med kommunene uten modellen. I forbindelse med håndteringen av det økte kontrollspennet vil transaksjonskostnadene forventes å øke betraktelig som en konsekvens av det økte rapporteringsbehovet, men om to-nivå modellen gir det den lover, vil dette begrenses. Den reduserte utgiftsveksten vil gi flere frie midler og føre til at kommunene står mer fritt til å disponere ressursene sine selv hvor de føler det er viktig å prioritere. Kulturutgifter er et ikke-lovpålagt politikkområde der jeg forventer å se en større økning i utgiftene hos to-nivå kommunene enn hos sektorkommunene

Disse antakelsene vil jeg forsøke å teste empirisk på bakgrunn av hypotesene jeg har formulert tidligere. (H1-H10)

For å kunne teste hypotesene er jeg avhengig av et sett ulike indikatorer som er gode indikatorer for hypotesene mine. De ulike indikatorene vil jeg redegjøre videre for i metodekapitlet.

Begge teoriene har ulike forklaringer på hvorfor organisasjoner velger å innføre reformer og hva som kan være de forventede konsekvensene av nevnte reformarbeid. Teoriene vil jeg komme tilbake til i diskusjonskapitlet der jeg vil benytte dem i en diskusjon sett opp mot resultatene av analysene på effektene av to-nivå modellen.

3.3 Legitimering av oppgaven:

Oppgaven min henter sin legitimitet fra to viktige forskningsleire, Bo Rothstein ved Quality of Government-instituttet i Göteborg og Produktivitetskommisjonens rapporter til Finansdepartementet i 2015 og 2016.

Bo Rothstein som er leder for Quality of Government-instituttet ved Universitetet i Göteborg argumenterte i sin artikkel «Menneskelig velferd og statsvitenskapens tapte relevans» for hvordan menneskelig velferd kan kobles opp mot statsvitenskapelig forskning (Rothstein 2015). Skal Statsvitenskapen og dermed også Organisasjons- og ledelses vitenskapen fremstå som relevant, er den avhengig av at det forskes på områder som kan resultere i økt menneskelig velferd.

Forskningsfeltet i Skandinavia har tradisjonelt vært dreid mot «input»-siden og prosess-siden av det politisk-administrative systemet (Rothstein 2015). Dette understrekes også av Røvik i hans beskrivelse av den skandinaviske ny-institusjonelle tradisjonen (Røvik 2007). Altså forskes det mer på implementeringen av politiske vedtak, eksemplifisert til mitt tilfelle «Innføringen av to-nivå modellen og eventuelle problemer man kan støte på i implementeringsprosessen» fremfor å forske på «output»-siden av det politiske systemet. (Effektene av to-nivå modellen) Altså er disiplinen i hovedsak opptatt av å forklare «hvorfor partier vinner valg», «hvilke hindre kan en organisasjonsmodell møte», eller «hvordan fungerer det internasjonale politiske systemet» etc. Det er derimot svært lite forskning med hensikt om å analysere effektene av politiske vedtak og omorganiseringer i offentlig sektor. Med andre ord: Få forskere i Skandinavia har forsket på hvordan alle reformene påvirker avhengige variabler som faktisk er av betydning for folk flest. I tillegg understreker flere

forskere at det eksisterer få casestudier at reformprogrammene i de ulike kommunene (Baldesheim 1997, Baldersheim 2000). Mangelen av effektundersøkelser i forbindelse med store reformer er ikke unikt for Norge, men et problem i de fleste land som har gjennomgått New Public Management inspirerte reformer i de senere år (Pollitt&Bouckaert 2011).

Offentlig sektor er avhengig av innbyggernes tilslutning for å legitimere sin eksistens. Det er gjort undersøkelser som viser at legitimiteten i stor grad kan knyttes til kontrollen med korrupsjon, offentlig forvaltnings effektivitet og rettssikkerheten i et land. Andre variabler som for eksempel politisk representasjon, som er en grundig utforsket del av forskningsfeltet, er faktisk underordnet når det gjelder folks tiltro til politiske systemer (Rothstein 2015).

Om man tar forskningsresultatene til Rothstein og setter de litt på spissen, så viser forskningen hans at staten kan være så demokratisk som overhodet mulig, men så lenge de offentlige institusjonene ikke fungerer og er preget av lav effektivitet og vilkårlighet, vil legitimiteten blant befolkningen være svært lav. En mindre demokratisk, men svært effektiv offentlig sektor basert på rettsstatlige prinsipper, vil derimot oppnå langt høyere legitimitet blant innbyggerne.

Prioriteringen av god styring over demokrati kan forklares med at et vellykket samfunn i stor grad baseres på tillit. Har ikke innbyggerne tillit til statsapparatet, vil det føre til lav bruk av tjenestene som er der. En medfølgende konsekvens vil være redusert velferd og skade samfunnet som helhet. Et eksempel som kan illustrere situasjonen: Hvis innbyggerne ikke kan stole på at politiet kommer når de ringer dem, er det rimelig å anta at folk har større tilbøyelighet til å ta loven i egne hender. Dette vil påvirke samfunnet i negativ retning (Rothstein 2015).

Skal kunnskapen vår om hva som kjennetegner et godt styresett kunne videreutvikles, er det viktig å forske på reformene som implementeres og undersøke om de faktisk gir effekter. Det er gjort statistiske undersøkelser som ikke bare undersøker legitimiteten, men som viser at helt konkrete mål på «godt styresett» som: korrupsjon, administrativ evne og samfunnsstyrings kvalitet, har sterke effekter på de aller fleste standardmål for menneskelig velferd (Rothstein 2015). Overført til min oppgave vil det å undersøke om det var stor motstand i kommunene i forbindelse med å innføre to-nivå modellen være av substansielt lavere interesse for innbyggernes velferd, enn hvis jeg velger å undersøke om to-nivå modellen fikk resulterte i effekter eller ikke.

Så hvordan kan dette brukes som en rettesnor for disiplinen fremtidige forskning og min oppgave? Mye av elendigheten man opplever rundt om i verden kan forklares med det dårlige styresettet som bedrives i de aktuelle landene (Rothstein 2015). Skal Statsvitenskapen, og da subdisiplinen Organisasjons- og ledelsesvitenskapen fremstå som relevant, er den avhengig av å forske på områder som kan være med på å bidra til å forbedre disse dysfunksjonelle offentlige instansene (Rothstein 2015). I min oppgave vil det derfor være svært relevant å forske på hvordan omorganisering av kommunal sektor fører til noen positive utfall i form av en mer effektiv og bedre kommunal sektor, en sektor der mindre ressurser sløses og mer kan brukes på innbyggerne. To-nivå modellen vil dermed kunne anses som legitim om den bidrar med å gjøre kommunal sektor bedre og dermed gi innbyggerne mer velferd. Om modellen bidrar til å redusere utgiftsveksten i kommunene, vil dette bidra på sikt til å sikre velferdsstatens overlevelse i fremtiden og muligens gi mer offentlige ytelser for mindre ressurser. Dette er det andre aspektet jeg vil undersøke i oppgaven min.

3.3.1 Produktivitetskommisjonen:

Produktivitetskommisjonen la i 2016 frem sin siste rapport for Produktiviteten i Norge og hvilke framtidutsikter vi kan vente oss. Kommisjonen kom i hovedsak frem til at *«Produktivitetsveksten har falt de siste årene, og trendveksten er historisk lav. Videreutvikling av vår velstand forutsetter at produktivitetsveksten holdes oppe. Vi står ved et vendepunkt»* (NOU 2016:3). Skal Norge kunne konkurrere med andre land på den internasjonale arena og i tillegg opprettholde og videreutvikle velferdsstaten er vi nødt til å bli mer effektive og gjøre ting bedre. Rapporten sier også at *«Oljeinntektene er i stor grad brukt til å utvide offentlig administrasjon og tjenestetilbud og til å finansiere offentlige trygdeordninger. Hver tredje sysselsatt er nå i offentlig sektor, og offentlige utgifter utgjør nå mer enn 50 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Den økende sysselsettingen i departementene og i direktoratenes sentralenheter innebærer stor vekst i byråkrati, som også spres ut over i resten av forvaltningen. Det er behov for nyorganisering av offentlig virksomhet med mindre byråkrati og bedre resultatoppfølging»* (NOU 2016:3).

Som den største offentlige tjenesteleverandøren og sysselsetter av 421 000 årsverk (2014), er kommunene i særstilling nødt til å ta sin del av ansvaret når det gjelder å øke effektiviteten i offentlig sektor. To-nivå modellen innebar reduksjoner av antallet administrative stillinger på

mellomnivået og utbredt bruk av mål- og resultatstyring som styringsredskap. Om dette har hatt en effekt eller ikke, er et relevant tema for i hvilken grad det kan anses som rasjonelt å implementere modellen i andre kommuner som fortsatt styres etter den tradisjonelle sektororganiseringen. I utgangspunktet skulle man tro at kommunal sektors administrasjon varierer i takt med befolkningsveksten. En større befolkning trenger for eksempel flere kommunale ytelser, mens en mindre befolkning trenger færre kommunale ytelser. Det har dog ikke vært tilfellet i Norge de siste årene. Kommunal sektor har fra 2006 til 2014 hatt en økning i administrativt ansatte på 15%, mens befolkningsøkningen kun har vært på 10% (NOU 2016:3).

Et annet funn utvalget gjorde var at «...*det foreligger ikke endelige og entydige evalueringer av de nye organisasjons- og styringsformer som kom med mål- og resultatstyring og fristilling på 1990-tallet*» (NOU 2016:3). Mangelen på effektundersøkelser bekreftes av søk i databaser som Oria og Google Scholar. Den eneste artikkelen jeg klarte å finne som hadde med hensikt å måle effekter av en reform av offentlig sektor i Norge, var en artikkel der de evaluerte effektene av «Frikommuneprosjektet» i 1986 (Børge m.fl 2014). Det eksisterer derimot lite eller ingen evalueringer av eventuelle effektivitetsgevinster forbundet med hovedutvalgsmodellen og to-nivå modellen.

Altså er det et åpenbart problem at det eksisterer et forskningsmessig tomrom av effektstudier på to-nivå modellen. Med min oppgave ønsker jeg dermed å bidra til å fylle tomrommet med et lite empirisk bidrag til debatten vedrørende reformenes effekter.

Skal to-nivå modellen anses som legitim med hensyn til produktivitetskommisjonens idealer, er den nødt til å bidra med å øke effektiviteten til kommunene og dermed redusere utgiftsveksten. Dette er det sentrale aspektet med modellen som jeg ønsker å undersøke i oppgaven min.

3.3.2 Oppsummering

Både Rothstein og Produktivitetskommisjonen poengterer at det ikke gjøres nok analysearbeid av «output»- siden av reformer i offentlig sektor, altså effektene. Rothstein argumenterer på grunnlag av den kausale forbindelsen mellom god offentlig styring og menneskelig velferd, mens Produktivitetskommisjonen understreker at det ikke eksisterer entydige evalueringer av de nye organisasjonsformene. Jeg vil nå redegjøre litt for valg av forskningsmetode og drøfte ulike problemer med metodevalget og datamaterialet mitt.

4 Kapittel: Valg av vitenskapelig metode.

4.1 Forskningsmetode:

I vitenskapelige undersøkelser er det i hovedsak to ting man er avhengig av. Det første er en bakenforliggende teori om noe man vil undersøke. Det andre er en forskningsmetode for hvordan man skal undersøke teoriens antakelser. I dette kapitlet skal jeg redegjøre for den vitenskapelige og metodiske forankringen datainnsamlingen og analysen i mitt prosjekt vil bygge på. Ettersom jeg har valgt å undersøke om det eksisterer effekter av to-nivå modellen, er det naturlig at enhetene i undersøkelsen min er kommunene i Norge. Jeg har utledet et sett med hypoteser ut i fra to konkurrerende teoretiske perspektiver. Disse vil jeg utsette for falsifisering for på det viset å teste om antakelsene er holdbare. Om hypotesene står mot hypotesetestene, vil det gi rom for å anta at det finnes effekter av to-nivå modellen. De eventuelle effektene eller mangelen av effekter, vil deretter drøftes opp mot to ulike teoretiske perspektiver for organisasjonsendringer. Jeg har valgt et kvantitativt forskningsdesign for å kunne besvare problemstillingen min på en tilfredsstillende måte, og kunne generalisere resultatene av analysene mine.

4.2 Metodologisk standpunkt og valg av forskningsdesign:

Metodologisk plasserer jeg meg i det naturalistiske perspektivet for kunnskap. I dette perspektivet antas det at verden rundt oss eksisterer uavhengig av mennesket. Vi mennesker kan igjennom våre sanser oppleve denne objektive verden om vi ønsker det (Moses&Knutsen 2012). Altså eksisterer omgivelsene våre uavhengig av oss. Sosialkonstruktivistene anser derimot verden som sosialt skapt og eksisterer utelukkende avhengig av oss.

Naturalismen bygger på tidlige verk av empirister som René Descartes og David Hume, og har videreutviklet seg gjennom Karl Popper med hans Hypotetisk-deduktive metode (Moses&Knutsen 2012). Karl Poppers kritikk av verifikasjonsprinsippet til de logiske positivistene og lansering av sitt eget falsifikasjonsprinsipp er hjørnesteinen i den naturalistiske forskningen. Fremgangsmåten til falsifikasjonsprinsippet er at du utleder en hypotese om hvordan du tror noe er eller fungerer. Deretter gjør du et eksperiment, enten i laboratoriet eller ute i den virkelige verden, mens du observerer resultatene. Om observasjonene ikke korrelerer med hypotesen din, er den falsifisert. Da stemmer ikke teori

med empiri og kan forkastes. Om observasjonene derimot korrelerer med hypotesen din, vil hypotesen styrke seg.

Popper argumenterer også for at om vi skal kunne observere noe, er vi avhengige av en teori. Hvis ikke vil det ikke være mulig å foreta systematiske observasjoner og vi vil være «fortapt i den empiriske skogen» (Moses&Knutsen 2012). Uten teori har vi rett og slett ikke evne til å vite hva vi skal se etter. Teorien fungerer da som en ledesnor for våre observasjoner. Hvorfor har jeg valgt et kvantitativt forskningsdesign?

I den naturalistiske forskningen settes eksperimentet som den aller høyeste formen for forskningsmetode. I de tilfeller eksperimentet ikke er mulig å gjennomføre, er en avhengig av å benytte seg av andre metoder. Av de andre metodene rager den statistiske metoden høyest, og anses som det beste alternativet, da den forsøker å emulere eksperimentet. Statistikken gir forskeren muligheten til å predikere utfall. Naturalistene forutsetter at mønstre i den uavhengige verden er stabile, og derfor vil mønstre en finner i utvalget vårt være mulig å generalisere til populasjonen (Moses&Knutsen 2012:91). Et problem naturalistene understreker, er at det i mange tilfeller ikke er tilgang på tilstrekkelig datamateriale til å kunne utføre statistiske analyser (Moses&Knutsen 2012).

Den statistiske metoden kritiseres også fra sosialkonstruktivistisk side. De poengterer det faktum at menneskelig handling er irrasjonell og selvmotsigende. Den statistiske analysen med sin logikk har ikke muligheten til å ta inn all den kompleksiteten som preger menneskelig handling. De mener premisset for prediksjon blir feil ettersom prediksjonen kun baseres på en lov utledet av et gjennomsnitt fra et høyt antall enheter (Baert 2005: 113). Den statistiske metode blir dermed for lite kontekstavhengig og for generell for å kunne avdekke mer enn de ytterste lagene av sosiale fenomener.

Når jeg tar i betraktning de positive og negative aspektene, er det et naturlig valg for min del å benytte meg av et kvantitativt forskningsdesign. Jeg har valgt meg ut et tema for hva jeg har lyst å forske på, nærmere bestemt effekter av to-nivå modellen. Metoden jeg skal bruke er statistiske analyser. I tillegg har jeg valgt norske kommuner som enheter i undersøkelsen. Jeg ser at resultatene muligens kan bli for lite kontekstavhengige og at en del informasjon kan gå tapt. Det betyr derimot ikke at kvantitativ metode er en dårlig forskningsmetode i samfunnsvitenskapelig forskning. I mitt tilfelle vil metoden egne seg fint til å avdekke sosiale fenomener som ellers ikke ville blitt oppdaget om en kun fokuserte på én eller få enheter. I

tillegg besitter jeg et empirisk datamateriale om populasjonen som utgjør fundamentet for mitt forskningsprosjekt. Den statistiske metode vil gjøre det mulig for meg å foreta de nødvendige analyser på et utvalg eller på hele populasjonen. Dette for så å forhåpentligvis å kunne generalisere resultatene til populasjonen, om jeg eventuelt finner signifikante sammenhenger.

4.3 Difference in Differences:

For å kunne teste hypotesene mine og dermed kunne besvare problemstillingen min, er jeg avhengig av å benytte meg av en tilfredsstillende kvantitativ metode. Det eksisterer et stort antall forskjellige metoder som kan benyttes på ulike måter for å måle ulike ting. Ettersom prosjektet mitt går ut på å forsøke å isolere og avdekke eventuelle effekter av to-nivå modellen, var jeg avhengig av å identifisere en metode som passer til dette formålet. Til oppgaven min har jeg derfor valgt å benytte meg av Difference-in-Differences metoden (Diff-Diff). Dette er en økonometrisk modell basert på den lineære regresjonsanalysen. Modellen ble kjent etter at den ble brukt i en artikkel av David Card og Alan B. Krueger fra 1994. I artikkelen studerte de effektene av å øke minstelønna i New Jersey. De valgte å undersøke hurtigmatrestauranter i delstaten, da det var i den bransjen at konsekvensene var spådd til å bli høyest. Som kontrollgruppe brukte de hurtigmatrestauranter fra nabostaten Pennsylvania der minstelønna forble den samme (Card&Krueger 1994). Ettersom statene ligger i samme geografiske område, gikk man ut i fra at hurtigmat-restaurantene opplevde parallelle trender og felles sjokk. Dette tilsier at man forventet at de opplevde oppgangstider og nedgangstider samtidig, i tillegg til at store hendelser som for eksempel en finanskriser, rammer dem begge samtidig. Dette åpnet for at man kunne teste om endringen i minstelønn fikk effekter på hurtigmat-restaurantene i New Jersey, samtidig som at alt var uendret Pennsylvania.

I min oppgave vil Difference-in-Differences modellen tillate meg å undersøke om det eksisterer effekter av å benytte seg av to-nivå modellen i Norske kommuner. Kommunene opererer innenfor samme rammeverk, med relativt like forutsetninger og krav. Derfor vil det være rimelig å anta at effekten av to-nivå modellen vil kunne isoleres og måles i en slik analyse.

4.3.1 Hvordan fungerer dette i min oppgave?

Det er mulig å gjøre svært komplekse Difference-in-Difference analyser som inneholder flere tidsserier med data. I min oppgave har jeg derimot valgt å benytte meg av den enkleste formen for Difference-in-Difference modellen. I den sammenheng har jeg valgt å ha kun to

grupper og to tidspunkter i min analyse. Den ene gruppen er kommuner med to-nivå modellen i tidspunkt nummer to (2014), men ikke i nummer en (2001). Den andre gruppen har ikke to-nivå modellen i noen av tidspunktene. For å måle effekten av to-nivå modellen, subtraherer jeg den gjennomsnittlige veksten i utgiftene til kommunene med to-nivå modellen fra den gjennomsnittlige veksten i utgiftene til etatskommunene. Slik fjerner man det som antakeligvis er permanente forskjeller og klarer å identifisere selve «effekten» av to-nivå modellen. (Se vedlegg 1 i appendiks) Man kan enten gjøre dette for hånd eller i en regresjonsanalyse slik jeg har valgt.

4.3.2 Regresjonsligningen til Difference-in-Differences:

Matematisk:

$$Y_{ist} = A_s + B_t + cX_{ist} + \beta T_{st} + \epsilon_{ist}$$

Y_{ist}: Resultatet av ligningen.

A_s: Individuelle karakteristikk ved enhetene som ikke endres over tid, også kalt konstantleddet. (Der grafen skjærer Y-aksen gitt at de andre variablene = 0)

B_t: Om enheten er en del av testgruppen eller ikke.

cX_{ist}: Har tiden gått eller ikke.

BT_{st}: Interaksjonsleddet mellom B_t og CX_{ist}. Et resultat av om enhetene er en del av testgruppen og om tiden har gått. Altså vil dette være et uttrykk for effekten av eksperimentet.

E_{ist}: Restleddet i ligningen. Består av uforklart varians, det tilsier all variasjon i Y_{ist} som ikke A_s, B_t, cX_{ist} og BT_{st} kan forklare.

4.3.2.1 Fremgangsmåte i STATA:

$$Y_{it} = b_1 + b_2(\text{testgruppe}_i) + b_3(\text{Post-reform}_t) + p(\text{testgruppe}_i * \text{post_reform}_t) + \epsilon_{it}$$

Y_{it} = avhengig variabel + dummy-testgruppe + dummy-post-reform + (dummy-testgruppe * dummy-post-reform) + restledd/uforklart varians.

Forskningsmetoden baserer seg utelukkende på bruk av dummyvariabler, det vil si variabler som enten har verdien 0 eller 1. Dummyvariabelen vil dermed være en indikator på om et kjennetegn er til stede, eller om det ikke er til stede (Skog 2013). Observasjonene som har kjennetegnet kodes oftest som en, mens de som ikke har den er kodet som null (Skog 2013).

Altså genererte jeg en dummy for om kommunen er i testgruppen eller ikke. 1 var test, 0 var kontrollgruppe. Deretter genererte jeg en dummy for om tidsperioden var etter reformen (2014) eller ikke. 1 var 2014, 0 var 2001. Til sist genererte jeg en interaksjonsvariabel som er produktet av dummy-testgruppe multiplisert med dummy-post-reform. Denne dummyen kalte jeg «Interaction» og koeffisienten av denne variabelen blir da et uttrykk for interaksjonseffekten av å være del av testgruppen og at tidsperioden var 2014. Koeffisienten blir da et uttrykk for «effekten» av to-nivå modellen i regresjonsanalysen min.

Difference-in-Differences metoden baseres på lineær regresjon og dermed også på prinsippet om «Ordinary Least Squares» (OLS), som er en statistisk metode der man predikerer en lineær funksjon av de uavhengige variablenes påvirkning på den avhengige variabel (Skog 2013). Et stort problem med denne tilnærmingen til samfunnsforskning er at sosiale fenomener sjeldent er lineære. Dermed kan avvikene fra regresjonsligningen bli store. Til tross for det er OLS metoden en grei måte å undersøke sammenhenger mellom variabler (Skog 2013).

4.4 Forutsetninger:

Minste kvadratsums metode: (Ordinary Least Squares – OLS) kan forklares som: «For enhver linje som tegnes inn i et spredningsdiagram kan man beregne et sett restleddverdier – dvs. den vertikale avstanden mellom hvert datapunkt og linjen. Kvadrerer man disse restleddene og summerer dem, har man fått et mål på hvor godt linjen «passer» til dataene» (Skog 2013). Det kvadrerte avviket fra punktene kalles «Sum of Squared Errors» (Forkortet: SSE). Denne metoden gjøres for hver linje som tegnes inn i diagrammet. Minste kvadratsum blir da den linjen som gir laveste SSE, og er dermed den linjen som passer best.

4.4.1 Linearitet:

Å forutsette at modellene er lineære er svært utfordrende i samfunnsvitenskapelig forskning. Dette er en konsekvens av at det eksisterer svært få lineære sammenhenger mellom to eller flere ulike variabler i sosiale settinger. Ofte er dog en lineær modell god nok til å forklare

sammenhengen mellom X påvirkning på Y innenfor et begrenset rammeverk. I min oppgave er samtlige uavhengige variabler dummy-variabler med verdien 0 eller 1. Dermed er det ikke mulig med noen lineær sammenheng mellom de uavhengige variablene og den avhengige variabelen (Skog 2013).

4.4.2 Normalitet

Normalitet er viktig med tanke på den statistiske hypotesetestingen. Ved manglende normalfordeling av restleddet møter man på utfordringer i forbindelse med hypotesetestingen. Dette fordi signifikanstestene baserer seg på t-fordelingen og forutsetningen om at det skal være lik stor sjanse for å overestimere og underestimere en verdi. Derfor bør restleddet være normalfordelt, nærmere bestemt symmetrisk (Midtbø 2012). Forutsetningen om normalitet bygger på sentralgrenseteoremet. Hovedpoenget er at når antallet enheter (N) går mot uendelig, vil utvalget ta form av en symmetrisk normalfordelingskurve rundt gjennomsnittet (Skog 2013). En løsning for å oppnå normalfordeling er logaritmeomkoding av ikke-normalfordelte variabler. Koeffisienten vil i den sammenheng være logaritmen av det reelle tallet uten at det påvirker resultatene av analysen. Dette måtte gjøres i min oppgave da enkelte av variablene var veldig skjevfordelte, enten mot høyre eller venstreside. Dette vil jeg komme tilbake til etter at jeg har gjort analysen. Deretter vil jeg kjøre diagnostikk av resultatene mine. Disse variablene er merket med «log» i analysetabellene mine.

4.4.3 Homoskedastisitet:

Dette er en av de viktigste forutsetningen med tanke på den statistiske hypotesetestingen. Homoskedastisitet betyr at det er lik spredning rundt regresjonslinjen. Altså vil det være lik utbredelse av større eller mindre verdier av den uavhengige variabelen på den avhengige variabelen (Skog 2013). Det motsatte av homoskedastisitet er heteroskedastisitet. I de tilfellene er spredningen stor rundt regresjonslinjen og man oppnår uriktige standardfeil for parameterestimatene. Dette vil ha innvirkning på hypotesetestingen ettersom ukorrekte standardfeil gir feilaktige t-verdier. I verste fall står man i fare for å gjøre en Type-2 feil ved å beholde en feilaktig nullhypotese (Skog 2013). Dette problemet kan ofte forbigås med logaritmisk omkoding av variablene, slik at man oppnår homoskedastisitet og linearitet. Alternativt kan man benytte seg av robuste standardfeil.

4.4.4 Parallelle trender

Forutsetningene jeg har redegjort for hittil, er knyttet opp mot den lineære regresjonsanalysen generelt. Forskningsmetoden min har, i tillegg til disse forutsetningene, et sett særegne forutsetninger som forventes oppfylt. Den viktigste forutsetningen for Difference-in-Differences metoden er at man antar at gruppene opplever parallelle trender. Altså vil eksperimentgruppen og kontrollgruppen forutsettes å oppleve like trender forut av intervensjonen, innføringen av to-nivå modellen. Om ikke modellen hadde blitt implementert, forutsettes det dermed at begge gruppene ville hatt tilnærmet lik utgiftsvekst. I tillegg ville de hatt lik prioritering av ressurser før og etter organisasjonsendringen. Avviket i testgruppen fra den parallelle trenden vil da være effekten av eksperimentet man ønsker å undersøke. Overført til min oppgave er det rimelig å anta at forutsetningen om parallelle trender er til stede. Dette fordi kommunene hadde tilnærmet like organisasjonsmodeller før den nye kommuneloven kom. Dermed ville de ha hatt lik utgiftsvekst gitt at de ikke omorganiserte seg. Det eksisterer ingen statistisk test for å kontrollere om dette er tilfellet, men det kan undersøkes grafisk ved å se på trendene i begge gruppene (Dimick&Ryan 2010).

4.4.5 Felles sjokk:

Begge gruppene i analysen er hentet fra samme populasjon, og opererer dermed i samme kontekst (Norske kommuner i Norge). Det er da en antakelse at alle enhetene opplever tilnærmet de samme uventede hendelsene uavhengig av hvilken organisasjonsmodell de opererer etter. Et eksempel på et felles sjokk kan være en resesjon lik finanskrisen i 2008. Finanskrisen og den makroøkonomiske nedgangstiden etterpå diskriminerte ingen og alle kommunene ble berørt. Hovedpoenget er at «sjokket» er urelatert organisasjonsendringen, og at begge gruppene opplever «sjokket» (Dimick&Ryan 2010).

4.5 Fordeler med metoden:

Det er flere fordeler i forbindelse med å bruke Difference-in-differences som analysemetode. Metoden muliggjør det å kunne måle endringer i variabler mellom grupper over tid. Jeg vil kunne måle effekten av en organisasjonsendring ved å sammenligne utviklingen av gjennomsnittet over to tidspunkt på de ulike avhengige variablene til eksperimentgruppen (To-nivå kommuner) med kontrollgruppen (Etatskommuner). Altså kan jeg måle «effekten»

av to-nivå modellen i forbindelse med utgiftsveksten på de ulike variablene jeg har hentet fra KOSTRA-databasen.

4.6 Ulemper med metoden:

I kvantitative analyser med et stort antall enheter er det alltid en risiko for at man går glipp av informasjon underveis. Informasjonstapet er en konsekvens av at man kvantifiserer hendelser, tilstander eller lignende for å kunne teste dem statistisk. Om man ser bort fra den åpenbare muligheten til å gå glipp av informasjon i forbindelse med å tallfeste en hendelse er det to andre sentrale utfordringer knyttet til Difference-in-Differences metoden: 1) Om den er et eksperiment, eller ikke? og 2) Problemer med å identifisere gruppene.

4.6.1 Eksperiment eller ikke?

En relevant kritikk man kan rette mot Difference-in-Differences metoden er at den ikke er et ekte eksperiment. For å kunne kvalifiseres som et ekte eksperiment, er man avhengig av å ha tilfeldig trukne eksperimentgrupper og kontrollgrupper. Å kjøre ekte laboratorieeksperimenter der man tester ut effekter av policyendringer fra politisk ledelse, er verken praktisk mulig eller forsvarlig med tanke på eventuelle konsekvenser for menneskene som berøres. Metoden er derfor ikke et ekte laboratorieeksperiment med tilfeldige trukne enheter til eksperimentgruppen og kontrollgruppen. Det lar seg heller ikke gjøre å manipulere variablene i eksperimentgruppen og måle eventuelle effekter sammenlignet med kontrollgruppen.

Ettersom det er vanskelig å få en homogen kontrollgruppe og eksperimentgruppe, oppstår det validitetsproblemer ved bruk av metoden. Det er tilnærmet umulig at kontrollgruppen kan være helt lik eksperimentgruppen i alle aspekter utenom den delen som det skal måles effekter av. Derfor er man i dette tilfellet avhengig av å operere med grad av likhet. I min oppgave benytter jeg kommunene i Norge som enheter i begge gruppene. Jeg forutsetter derfor at kommunene med to-nivå modellen er tilnærmet like kommunene uten to-nivå modellen på alle aspekter bortsett fra valget av organisasjonsmodell. Om jeg skulle valgt å gjøre det enda mer nøyaktig, hadde jeg måttet undersøke alle kommunene i dybden for å identifisere hvilke som er helt like på alle felt utenom organisasjonsstrukturen. Dette hadde ikke vært mulig innenfor tidsrammene til en masteroppgave med et stort antall enheter. Hvis terskelen for ulikhet blir for lav risikerer jeg å sitte igjen med alt for kontekstavhengige grupper, eller ingen grupper i det hele tatt. Ettersom jeg ønsker å kunne analysere effekter av en spesifikk organisasjonsform, er jeg helt avhengig av å foreta en generalisering av identifikatorene av

gruppene. Altså må jeg ha en relativt høy terskel for hvilke kommuner som befinner seg i testgruppen, og hvem som befinner seg i kontrollgruppen. Dette er problemer som er nært knyttet opp mot utfordring nummer to.

4.6.2 Problemer med å identifisere gruppene:

I flere tilfeller kan det være problematisk å skille to grupper fra hverandre i en populasjon. Et problem kan være at det man skal måle ikke er eksplisitt nok, og at det dermed ikke er å enkelt å identifisere testgruppen fra kontrollgruppen. I min oppgave ville det vært problematisk å identifisere to-nivå kommunene, om jeg ikke hadde sendt ut en survey. I surveyen fikk de muligheten til å forklare selv hvilken modell de var organisert etter. En alternativ tilnæringsmåte hadde vært å kikke på organisasjonskartene til her enkelt kommune for på det viset å identifisere hvem som er to-nivå kommuner og hvem som ikke er to-nivå kommuner. Utfordringen er at det i enkelte tilfeller eksisterer lokale tolkninger og tilpasninger av modellen som fører til at den ikke er like eksplisitt og lett identifiserbar for en utenforstående. Da hadde jeg risikert at en del kommuner feilaktig kunne endt i kontrollgruppen fremfor å ende i testgruppen, eller motsatt. Hvis det hadde vært tilfellet, ville analysen min vært meningsløs, da jeg ikke hadde målt det jeg skulle. Det ville da blitt store validitetsproblemer med oppgaven min.

4.6.3 Autokorrelasjon:

Når man besitter datamateriale strekker seg over flere år står man alltid i fare for at det er autokorrelasjon i residualene. Altså at det er korrelasjoner internt i restleddet. Dette er ofte et dilemma i tidsserier, da verdier som er nært hverandre i tid og rom har en tendens til å ha mye til felles (Midtbø 2012). En konsekvens av autokorrelasjon i residualene er at standardfeilene blir for lave, og dermed vil påvirke hypotestesting i analysen (Midtbø 2012). I min oppgave er det gått 13 år mellom tidspunktene, så problemet med autokorrelasjon burde ikke være signifikant.

4.7 Beskrivelse av datamateriale:

Det aspektet med to-nivå modellen jeg ønsker å undersøke er effektivitetsgevinster. Jeg definerte effektivitet i teorikapitlet som kostnadseffektivitet: Mer resultat, for mindre innsats. For å undersøke dette i min analyse har jeg valgt å ta for meg utgiftene til kommunene. For å

kunne måle eventuelle effekter to-nivå modellen vil jeg hente variablene jeg skal teste ut i fra KOSTRA-databasen til Statistisk Sentralbyrå.

4.8 Innsamling av data:

Datainnsamlingen min har foregått ved hjelp av KOSTRA-databasen til Statistisk Sentralbyrå. Alle kommuner i Norge er som nevnt forpliktet til å sende inn regnskapsdata og mål på en del ulike prestasjonsparametere til sentrale myndigheter hvert år. Disse dataene danner grunnlaget for KOSTRA-databasen (KommuneStatRapportering) til Statistisk Sentralbyrå og er offentlig tilgjengelig for alle. Jeg lastet ned rå-dataene med info om ulike utgiftsvariabler for alle kommunene i Norge i Microsoft Excel format. Deretter importerte jeg dem til STATA 14 for videre bearbeiding og for å kunne kjøre de nødvendige analyser. For å kunne kontrollere for om ordførers politiske retning har en påvirkning på KOSTRA-tallene, hentet jeg data fra NSD sin kommunedatabase. Dette for å finne ut hvilken politisk retning ordførere i samtlige kommuner har hatt de siste 16 årene. Ordførers politiske retning ble kategorisert i tre ulike kategorier: Borgerlig, Sosialistisk og Andre.

På det tidspunktet satt jeg med data om samtlige kommuner i Norge for de siste 15 årene (1999-2014). For å kunne utføre en regresjonsanalyse basert på Difference-in-Difference modellen, var jeg avhengig av å vite hvilke kommuner som hadde innført to-nivå. Det finnes ingen offentlig tilgjengelig data på det, noe jeg fikk erfare etter korrespondanse med KS og Kommunal- og regionaldepartementet. Derfor sendte jeg ut en e-post til samtlige kommuner i Norge for å få en oversikt over hvilke kommuner som var organisert etter to-nivå modellens prinsipper.

4.8.1 Forklaringsvariabler i analysen:

For å kunne måle effektene innføringen av flat struktur har hatt på kommuneøkonomien, valgte jeg ut et sett økonomiske variabler i KOSTRA-tallene. Disse mener jeg var gode indikatorer for de hypotesene jeg ønsker å teste. Målet var å teste om hver enkelt variabel var blitt påvirket av og hvilken grad variabelen var påvirket av den nye organisasjonsstrukturen. For å dekke alle kommunale tjenester valgte jeg ut variabler fra helse og omsorg, skole og barnehage, administrative utgifter, kulturutgifter og tekniske utgifter. I tillegg valgte jeg å teste variabelen for nettoutgifter, ettersom det ville vært interessant å undersøke om det eksisterte noen forskjeller totalt sett, for hver gruppe.

De utvalgte parameterne jeg valgte å måle på var:

Barnehageutgifter: Denne variabelen er en god indikator for hypotesen om at kommunene med to-nivå modellen har hatt lavere utgiftsvekst i barnehagesektoren enn kommuner uten modellen. Verdiene på variabelen er *Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner.*

Grunnskoleutgifter: Denne variabelen er en god indikator på hypotesen om at kommunene med to-nivå modellen har hatt lavere utgiftsvekst i skolesektoren enn kommunene uten modellen. Verdiene på variabelen er operasjonalisert som *Netto driftsutgifter til grunnskolesektor, per innbygger.*

Pleie og omsorg: Denne variabelen anser jeg som en indikator for å teste hypotesen om at kommunene med to-nivå modellen har hatt lavere utgiftsvekst i pleie- og omsorgssektoren enn kommunene uten modellen. Variabelen er operasjonalisert ved at den måler *Netto driftsutgifter per innbygger i kroner, pleie –og omsorgstjenesten.*

Administrasjon: Ettersom jeg ønsker å teste om utgiftene til administrasjon har endret seg etter innføring av modellen, anser jeg utgifter til administrasjon for å være en interessant indikator å for å teste hypotesen min. Variabelen er operasjonalisert som *Netto driftsutgifter per innbygger til administrasjon og styring.*

Befolkning: Om en kommune har et stort antall innbyggere vil den ha større skattetilgang, men samtidig større behov for offentlige tjenester. Derfor er det interessant å undersøke i hvilken retning befolkningen i en kommune påvirker effekten av to-nivå modellen. For å unngå at ekstremverdier skulle påvirke sentreringen, valgte jeg å sentere variabelen rundt medianen og heller måle avvikene fra medianen. Medianen for befolkningstallet er 6137. En kommune med 6138 innbyggere vil få 1 på denne variabelen. En kommune som derimot har 5000 innbyggere vil få -1137.

Kulturutgift: I og med at jeg anser det som rimelig å anta at kommunene med to-nivå modellen har mer ressurser til overs og dermed mer å bruke på ikke lovpålagte tilbud, vil det være rimelig å anta at de bruker mer på kultur enn kommuner uten modellen. Derfor har jeg valgt Kulturutgift som en indikator på kommunens ressursbruk til kulturaktiviteter. Variabelen er operasjonalisert som *Brutto driftsutgifter til kultur.*

Tekniske utgifter: Siden tekniske etater også er påvirket av to-nivå modellen er det rimelig å anta at utgiftene også der har gått ned etter at man innførte modellen. Tekniske utgifter er

dermed en god indikator som kan bidra til å bekrefte eller forkaste hypotesen min. Variabelen er operasjonalisert som *Brutto driftsutgifter, vann, -avløp og renovasjon/avfall*.

Nettoutgift: Antakelsen er her at den totale utgiftsveksten er redusert sammenlignet med kommunene som ikke har innført to-nivå modellen. Variabelen er operasjonalisert som *Netto driftsutgift i alt i 1000kr*.

4.8.1.1 Variabler: (hentet fra Statistisk Sentralbyrå: www.ssb.no 2015)

Tabell 1:

Navn på variabel:	Definisjon:
Barnehageutgifter:	Netto driftsutgifter per innbygger på 1-5 år i kroner.
Grunnskole:	Netto driftsutgifter per innbygger til grunnskolesektor i kroner.
Pleieomsorg:	Netto driftsutgifter per innbygger i kroner, pleie –og omsorgstjenesten.
Administrasjon:	Netto driftsutgifter per innbygger til administrasjon og styring i kroner.
Befolkning:	Antall innbyggere sentrert rundt medianen.
Kulturutgift:	Brutto driftsutgifter til kultur i kroner.
Tekniskutgift:	Brutto driftsutgifter til vann, avløp og renovasjon/avfall i kroner.
Nettoutgift:	Netto totale driftsutgifter i kommunen målt i hele 1000kr.

I tillegg til å teste disse variablene valgte for signifikante effekter, valgte jeg å undersøke om representativiteten til hvert fylke og hver landsdel, for å avdekke eventuelle skjevheter i datamaterialet.

4.8.2 Kommuner i spørreundersøkelsen:

Spørreundersøkelsen var en sentral del av datainnsamlingen til analysene mine. Uten en oversikt over hvilke kommuner som hadde implementert to-nivå modellen var det heller ingen måter å måle effektene av den på. Dermed sendte jeg ut denne spørreundersøkelsen til en egenkomponert e-postliste til samtlige kommuner i landet. Ettersom alle kommunene fikk muligheten til å delta i undersøkelsen er det rimelig å anta at det var tilfeldig hvem jeg fikk respons av.

4.8.2.1 Spørreundersøkelsen:

Spørreundersøkelsen min tok form av en e-post der jeg formulerte spørsmålene slik:

1: Har din kommune innført flat-struktur/to-nivå modell/2,5-nivå modell, eller er dere en etats-kommune?

2: Hvis ja: Når ble reformen innført? (Årstall)

Ved hjelp av spørsmålene, forsøkte jeg å fange opp alle kommunene som hadde innført flat struktur. Her inkluderte jeg også de som av ulike grunner hadde valgt å kalle modellen sin for noe lokalt, fremfor å bruke den organisasjonsteoretiske definisjonen flat struktur.

4.8.2.2 Antall respondenter i undersøkelsen min:

Drømmesituasjonen i slike tilfeller er at samtlige kommuner gir respons og vil være med i undersøkelsen. Altså ville det vært ideelt om jeg hadde fått svar fra hele populasjonen. I så tilfelle hadde eventuelle reliabilitetsproblemer vært unngått i tillegg til eventuelle økologiske feilslutninger. I mitt tilfelle fikk jeg kun respons fra 169 kommuner. Dette resulterte i at jeg måtte gjennomføre en frafallsundersøkelse og undersøke eventuelle svakheter knyttet til det å kjøre analyse et begrenset datamateriale.

4.9 NSD kommunedatabasen:

I en undersøkelse av effekter på kommunens forbruk og allokering av ressurser, er det viktig å kunne kontrollere for den politiske ledelsens retning. Det er å anta at en borgerlig styrt kommune vil prioritere annerledes enn en sosialistisk styrt kommune. Denne antakelsen

bygger på premisset om at borgerlige partier har mer fokus på å være konservativ i bruken av ressurser. Borgerlige partier allokere i tillegg mer ressurser mot næringsliv enn mot sosiale tiltak. På motsatt side av spektret er antakelsen om at sosialistiske partier har en større tendens til å allokere mer ressurser til sosiale formål og kulturelle formål, i tillegg til at de vil begrense utgiftsveksten i mindre grad enn borgerlige kommuner.

For å kunne kontrollere for denne variabelen søkte jeg Norsk Samfunnsvitenskapelig Database (NSD) om tilgang til deres Kommunedatabase. Søknaden ble innvilget og jeg fikk tilgang til deres data på norske ordføreres partitilhørighet i perioden 1999 til 2015. Om variabelen er en god indikator kan diskuteres, men den gir i det minste en indikasjon på det politiske styrkeforholdet i kommune-Norge.

For å kunne bruke dette til en statistisk analyse forenklet jeg datamaterialet og grupperte partiene etter om de tilhørte *Venstresiden (0)* eller *Høyresiden (1)* eller *Felleslister, lokale lister og andre valglister. (2)*

4.9.1 Omkoding ordførers tilhørighet:

Omkodingen resulterte i denne kontinuerlige variabelen, som går fra 0-2. En del av sentrumspartiene er et godt stykke mot høyre, men for å kunne få en variabel som kan testes statistisk var jeg nødt til å sette en grense. Senterpartiet ble derfor kategorisert som sosialistisk, til tross for at partiet før 2005 var ansett for å være et borgerlig parti. Ulike felleslister og lokale lister er vanskelig å plassere på en høyre-venstre akse ettersom det kan variere fra kommune til kommune hvilken vei de heller. Kategoriseringen av partiene ble derfor som følger:

Tabell 2:

Sosialistisk: (0)	Borgerlig: (1)	Andre lister: (2)
SV	Høyre	Felleslister
RV og Rødt	FRP	Lokale lister
AP	Venstre	Andre lister
Senterpartiet (Etter 2005)	KRF	Samefolkets parti
	Pensjonistpartiet	

4.10 Oppgavens validitet og reliabilitet:

For at oppgaven skal tilfredsstillere et minimumskrav av vitenskapelighet er jeg avhengig av å ta stilling til i hvilken grad oppgaven min har noen negative aspekter som kan påvirke validiteten og reliabiliteten.

4.10.1 Validitet:

Spørsmålet rundt validitet er svært viktig i vitenskapelig forskningssammenheng, validitet dreier seg i utgangspunktet om at man måler det man faktisk skal måle. Substansielt skiller vi mellom *Intern validitet* og *Ekstern validitet* (Moses&Knutsen 2012).

Intern validitet tar for seg spørsmålet om forholdet mellom korrelasjon og kausalitet. Om det eksisterer en korrelasjon mellom uavhengige og avhengige variabler, er denne i så fall et bevis for at det er et årsak-virkning forhold til stede. Det som øker den interne validiteten er også med på å redusere den eksterne validiteten. Jo mer kontekstspesifikk en gjør eksperimentet, jo sikrere kan en være på om det faktisk eksisterer både en korrelasjon og et kausalt forhold. Men, jo mer kontekstspesifikk et eksperiment er, dess mindre generaliserbar blir resultatene, og det oppstår problemer med den eksterne validiteten (Moses&Knutsen 2012). Om en oppgave har lav intern validitet, kan det oppstå spuriøse korrelasjoner. Altså korrelasjoner som ikke har noe som helst kausalt forhold (Skog 2013).

Min oppgave har potensielle problemer vedrørende intern validitet. Til tross for at jeg eventuelt kan finne signifikante korrelasjoner mellom innføringen av to-nivå modellen og resultatene i KOSTRA-databasen, er det dermed ikke sikkert at det er to-nivå modellen som er

den kausale årsaken til resultatene. Altså er det ikke automatisk gitt at en reduksjon i utgiftsveksten til barnehageutgifter er et direkte resultat av to-nivå modellen, men kanskje heller en variabel Z som jeg ikke har tatt høyde for.

Jeg vil derfor benytte meg av flere uavhengige kontrollvariabler for på det viset å kunne øke oppgavens interne validitet. I tillegg er en av antakelsene i Difference-in-Differences modellen at man klarer å isolere effekten av eksperimentet. Dette fordi gruppene er tilnærmet like og opplever felles sjokk og parallelle trender. Dette er ikke like lett å garantere for, da ulike kontekstuelle forskjeller alltid vil eksistere og påvirke gruppene i ulik grad.

Ekstern validitet tar for seg generaliserbarheten til eksperimentet. Altså i hvilken grad lar resultatene seg overføre fra «laboratoriet» og over i den virkelige verden. Dette er antakeligvis det mest problematiske i forbindelse med vitenskapelig forskning. I laboratorie-eksperimenter har man ofte full kontroll over de uavhengige variabler, mens i den virkelige verden er det umulig å kontrollere alle forhold som kan påvirke resultatet (Moses&Knutsen 2012).

Overført til min oppgave dukker det opp problemer. Jeg besitter ikke data på hele populasjonen, men et tilfeldig utvalg av 169 respondenter som tok seg tid til å besvare min e-post. Antallet respondenter er stort nok til å gi et høyt nok antall frihetsgrader. Dette for å kunne utføre de nødvendige statistiske testene. Det vil alltid eksistere en usikkerhet i forbindelse med en eventuell generalisering. Fordelen med min forskningsmetode er at enhetene hentes ut fra sine naturlige omgivelser. Dermed unngår man problemer knyttet til de kunstige forholdene man kan oppleve ved laboratorieundersøkelser. I disse undersøkelsene kan ikke alltid resultatene generaliseres til populasjonen, ettersom de er avhengige av de kunstige omgivelsene. Det er ikke kun validitet man må ta hensyn til et forskningsprosjekt; reliabiliteten må også drøftes.

4.10.2 Reliabilitet:

Reliabiliteten til et vitenskapelig prosjekt er knyttet til mulighetene for å gjenskape resultatene av eksperimentet på andre tidspunkt. Altså i hvilken grad andre forskere kan replisere mine undersøkelser og ende opp med de samme resultatene. Dette er ikke å anse som et problem i forbindelse med rå-dataen jeg hentet fra Statistisk Sentralbyrå, ettersom den er offentlig tilgjengelig for alle som er interessert å hente dem. Den eneste omkodingen som er gjort av rådataene er en simpel logaritmeomkoding av variabler som ikke var normalfordelte.

Derimot kan det oppstå reliabilitetsproblemer i forbindelse med innhentning av data på kommunestrukturen i de ulike kommunene. Jeg kan aldri utelukke feilkilden i dataene jeg mottok fra respondentene. Kanskje var spørreundersøkelsen formulert slik at den lett kunne mistolkes. Den kan dermed fange inn ulike lokale modeller som egentlig ikke er tro mot idealet «flat struktur». Terskelen for å kunne anses som en to-nivå kommune kan være for høy. Et annet problem å understreke er kategoriseringen av de politiske partiene i variabelen om ordførers politiske tilhørighet. Andre forskere har muligens litt ulike synspunkter rundt hvilken side av partispektret de ulike sentrumpartiene bør plasseres. Altså eksisterer det enkelte reliabilitetsproblemer knyttet til analysen min. Med dette i minnet vil jeg presentere dataene mine og foreta de statistiske analysene.

4.11 Diagnostikk av datamateriale:

Før jeg presenterer dataene og utfører hypotese-testen basert på resultatene fra Difference-in-Differences modellen, er det viktig å undersøke i hvilken grad resultatene mine er troverdige. Det er alltid et spørsmål om man faktisk kan stole på resultatene av en statistisk analyse. Jeg vil derfor foreta en diagnostikk av datamaterialet til analysen. Dette for å kunne avdekke eventuelle utfordringer som kan gi skjeve resultater og dermed påvirke hypotesetestingen. Om resultatene av analysen er skjeve, vil dette bidra til å støtte opp under uriktige konklusjoner. De utfordringene jeg vil undersøke dypere er forutsetningen med parallelle trender, ekstremverdier, heteroskedastisitet og normalfordeling av residualer.

4.11.1 Parallelle trender:

En av forutsetningen for Difference-in-Differences analysen var at det eksisterer parallelle trender som er felles for enhetene i analysen. Ettersom det ikke finnes noen statistisk metode for å bedømme om trendene er parallelle, var jeg nødt til å gjøre dette grafisk for hver avhengig variabel jeg testet. Som man kan se av illustrasjonene i appendiks «vedlegg 3» oppfyller alle modellene forutsetningen om parallelle trender og jeg anser denne forutsetningen som oppfylt.

4.11.2 Ekstremverdier:

I mange tilfeller der man samler inn kvantitative data på sosiale fenomener, vil man møte på ekstremverdier. Dette er verdier som avviker i stor grad fra resten av utvalget/populasjonen. De kan ha stor påvirkningskraft på de statistiske analysene. Derfor er det viktig å identifisere

disse, for på det viset å kunne se om de vrir resultatene i en helt annen retning enn de egentlig skulle ha vært. Jeg lagde et lvr2plot (Se vedlegg 4 i appendiks) i STATA for å undersøke om det var ekstremverdier som kunne påvirke parameterestimaten eller standardfeilene mine i substansiell grad. Her ble Oslo kjapt identifisert som en påvirkende faktor. Det er mange metoder å håndtere ekstremverdier på. En av dem er å droppe dem fra analysen og kjøre nye alternative analyser uten ekstremverdier. Dette forsøkte jeg som det vises i tabell 9 og 10 ovenfor uten at det gav substansielle forskjeller i resultatene.

4.11.3 Homoskedastisiteten:

Mangel av homoskedastisitet, altså heteroskedastisitet er som nevnt en annen sentral utfordring med datamaterialet som man kan støte på. Jeg ville undersøke om datamaterialet mitt var heteroskedastisk i regresjonsanalysene mine og gjennomførte derfor en «Hetttest» i STATA for hver av modellene mine (Hetttest: Test for heteroskedastisitet). Kun tre av modellene hadde signifikant heteroskedastisitet: Barnehageutgifter, Utgifter til revisjon og kontroll, og Tekniske utgifter. Heteroskedastisitet gir korrekte koeffisienter, men ukorrekte standardfeil. Dermed vil t-verdien bli feil og hypotesetesten ugyldig. For å korrigere for dette, kjørte jeg analysene på nytt med robuste standardfeil. Disse analysene tar hensyn til det heteroskedastiske datamaterialet. Dette for å se om det hadde innvirkning på standardfeilene og dermed hypotesetestingen. Endringene i resultatene ble ikke som ønsket, og standardfeilene var fortsatt for høye til å kunne gi signifikante t-verdier som kunne støtte opp under de alternative hypotesene. Altså kunne jeg beholde de opprinnelige modellene.

4.11.4 Normalfordeling av residualer:

Etter å ha gjennomført en ren Difference-in-Difference analyse for hver avhengige variabel predikerte jeg residualene for å undersøke om de fremstår som normalfordelte. Jeg valgte å undersøke dette både grafisk i et histogram for hver residualvariabel (Se vedlegg 2.) og i et Q-Q plot der residualene for hver regresjonsanalyse ble plottet mot en normalfordelt linje (Se appendiks vedlegg 2). Som man kan se av både histogrammene og Q-Q plottene, fremstår samtlige variabler som tilnærmet normalfordelte. Jeg velger å anse forutsetningen om at residualene mine er normalfordelte som oppfylt.

5 Kapittel: Analyse

5.1 Datapresentasjon:

Jeg vil nå forsøke å analysere datamaterialet mitt ved hjelp av to-nivå modellens empiriske kontekst, oppgavens teoretiske fundament og valgt forskningsmetode. Jeg vil med det undersøke om det eksisterer noen effekter av to-nivå modellen på de utvalgte økonomiske variablene i KOSTRA-databasen. At det mangler tidligere forskningsmessige bidrag for å kunne si noe konkret om hva som har effekt og hva som ikke har effekt, bidrar i stor grad til å legitimere min oppgaves relevans. Hensikten med analysen blir dermed å teste hypotesene jeg utledet i teorikapitlet for på det viset kunne danne et fundament for å kunne besvare problemstillingen min: *Har to-nivå modellen ført til positive effekter i form av forbedrede økonomiske resultater for kommunene i Norge?*

5.2 Deskriptiv statistikk:

KOSTRA-databasen ble startet opp i 1999 og kravene for innrapportering ble ikke etterlevd i de første årene av alle kommuner. Skal jeg kunne analysere effekter av to-nivå modellen er jeg avhengig av at det faktisk eksisterer målbare data som kan analyseres. Derfor var det ikke fornuftig å velge år 1999 eller år 2000 som start år i analysen. Årstallene som er valgt for analysen er: før reform: 2001, og etter reform: 2014. Data for år 2015 var ikke publisert på det tidspunktet jeg gjorde datainnsamlingen (Høst 2015) og er dermed ikke med i analysen.

Tabell 3:

To-nivå	Ikke to-nivå	Total:
112	57	169

Som man kan lese av tabellen har jeg 57 kommuner uten to-nivå modellen (33,73%) og 112 kommuner med to-nivå modellen (66,27%). Dette gir et totalt utvalg på 169 kommuner av totalt 428 spurte i spørreundersøkelsen min og en svarprosent på 39,25% av befolkningen.

Ettersom jeg har i underkant av 40 % svardeltakelse i utvalget mitt er det hensiktsmessig å utføre en frafallsanalyse, for å undersøke om det er enkelte fylker som ikke er representert.

Tabell 4:

Fylke:	Frekvens:
Akershus	13/22 = 59,09 %
Aust-Agder	3/15 = 20 %
Buskerud	6/21 = 28,57 %
Finnmark	6/19 = 31,57 %
Hedmark	5/22 = 22,72 %
Hordaland	14/33 = 42,42 %
Møre og Romsdal	11/36 = 30,55 %
Nord Trøndelag	8/23 = 34,78 %
Nordland	17/44 = 38,63 %
Oppland	13/26 = 50 %
Oslo	1/1 = 100 %
Rogaland	8/26 = 30,76 %
Sogn og Fjordane	10/26 = 38,46 %
Sør Trøndelag	14/25 = 56 %
Telemark	7/18 = 38,88 %
Troms	10/24 = 41,66 %
Vest-Agder	5/15 = 33,33 %
Vestfold	5/14 = 35,71 %
Østfold	13/18 = 72,22 %

Som man kan lese av tabellen er samtlige fylker representert i undersøkelsen min. Aust-Agder er kun representert med 3 av 15 kommuner, noe som er litt lavt og kan bidra til å svekke validiteten i oppgaven min. Jeg valgte derfor å undersøke om utvalget mitt er skjevt representert ut i fra landsdeler.

E-posten min ble sendt til samtlige av landets kommuner (Se vedlagt e-postliste i appendiks). Alle kommunene hadde lik sjanse til å respondere på undersøkelsen min. Jeg velger derfor å anse frafallet i undersøkelsen tilfeldig. Et annet aspekt som reduserer betydningen av den dårlige blant sørlandskommunene er valget av analyseverktøy. Ettersom Difference-in-Difference metoden benytter seg av de totale gjennomsnittene for hver av de to gruppene, burde det ikke ha noen stor betydning for resultatene at kommunene på Sørlandet er mindre representert i utvalget mitt. Forutsetningen er at utgifts variablene til kommunene er tilnærmet normalfordelte. Eventuelle ekstremverdier i sørlandskommunene som ikke er representert i utvalget mitt, kunne dratt resultatene av analysen min i en annen retning.

For å kunne utelukke at det kun er de store befolkningstunge, og da muligens mer urbane kommunene som har innført to-nivå modellen, er det relevant å undersøke om gjennomsnittlig innbyggertall i en slik kommunene er signifikant forskjellige fra etatskommunene. I den sammenheng valgte jeg å benytte meg av en to-snitts T-test som sammenligner to gjennomsnitt for å se om de er signifikant forskjellige fra hverandre. Jeg satt signifikansnivået til 5%. Dermed er det 5% sannsynlig å gjøre en Type 1 feil, altså å forkaste en sann nullhypotese. (Skog 2012)

Resultat av T-testen vises i tabell under:

Tabell 5:

Hypoteser:	P-verdi:
Diff<0	0,9229
Diff !=0	0,1541
Diff>0	0,0771

Som vi ser av resultatene i tabellen blir samtlige alternative hypoteser forkastet. Altså er ikke kommunene med to-nivå modellen signifikant mindre, lik eller større i gjennomsnittlig antall innbyggere enn etatskommunene. Innbyggertall kan dog ha en signifikant påvirkning på «effektene» av to-nivå modellen og vil bli adressert senere i kapittelet.

5.3 Difference-in-Difference:

5.3.1 Hva skulle jeg undersøke?:

For å kunne besvare problemstillingen min, formulerte jeg i teorikapitlet et sett hypoteser ut i fra antakelsen om at å innføre to-nivå modellen i en kommune vil føre til lavere vekst i utgiftsvariablene i KOSTRA-databasen. Dette gjaldt variabler som utgifter til skole, helse, barnehager, tekniske utgifter, administrative utgifter og totale utgifter.

Jeg vil nå forsøke å kjøre en Difference-in-Difference analyse av de ulike økonomiske variablene der jeg vil forsøke å falsifisere hypotesene mine en etter en. Hensikten blir da å teste om to-nivå modellen har hatt en signifikant effekt på samtlige økonomiske variabler som jeg redegjorde for i metodekapitlet. Jeg vil først kjøre analysene med Oslo kommune inkludert i datasettet, før jeg deretter kjører analysene uten Oslo, for å utelukke at ekstremverdien Oslo kommune kan gi skjeve resultater. Som forklart i metodekapitlet, er enkelte av de avhengige variablene omkodet til logaritmer for oppnå normalfordeling der det ellers ikke ville vært normalfordeling (Skog 2013).

5.3.1.1 Oppsummering av hypoteser:

Tabell 6:

Nullhypotese (H0)	Alternativ Hypotese (H1)
H1-0: Kommuner med to-nivå modellen har ikke bedre økonomiske resultater enn kommuner uten modellen.	H1: Kommuner med to-nivå modellen har bedre økonomiske resultater enn kommuner uten modellen.
H2-0: Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt lavere vekst i administrative utgifter enn kommuner uten modellen.	H2: Kommuner med to-nivå modellen har hatt lavere vekst i administrative utgifter enn kommuner uten modellen.
H3-0: Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt lavere vekst i utgifter til barnehager enn kommuner uten modellen.	H3: Kommuner med to-nivå modellen har hatt lavere vekst i utgifter til barnehager enn kommuner uten modellen.
H4-0: Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt lavere vekst i utgifter til skoler enn kommuner uten modellen.	H4: Kommuner med to-nivå modellen har hatt lavere vekst i utgifter til skoler enn kommuner uten modellen.
H5-0: Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt lavere vekst i utgifter til pleie og omsorg enn kommuner uten modellen.	H5: Kommuner med to-nivå modellen har hatt lavere vekst i utgifter til pleie og omsorg enn kommuner uten modellen.
H6-0: Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt lavere vekst i tekniske utgifter.	H6: Kommuner med to-nivå modellen har hatt lavere vekst i tekniske utgifter.
H7-0: Kommuner med to-nivå modellen har hatt lavere vekst i utgifter til kultur.	H7: Kommuner med to-nivå modellen har hatt høyere vekst i utgifter til kultur.
H8-0: Kommuner med to-nivå modellen har hatt høyere vekst i utgifter til kontroll og revisjon.	H8: Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt høyere vekst i utgifter til kontroll og revisjon.
H9-0: Sosialistisk styrte kommuner med to-nivå modellen har ikke høyere utgiftsvekst enn kommuner uten modellen.	H9: Sosialistisk styrte kommuner med to-nivå modellen har høyere utgiftsvekst enn kommuner uten modellen.
H10-0: Innbyggertall har ingen påvirkning på effekten av to-nivå modellen.	H10: Innbyggertall har påvirkning på effekten av to-nivå modellen.

5.4 Tabell for resultater av Difference-in Differences analyse:

Analyse med Oslo kommune:

Tabell 7:

Avhengig variabel:	Barnehageutgifter Pr innbygger 1-5 år. (Log)	Lønn til administrasjon (Log)	Brutto driftsutgifter til Kultur (Log)	Brutto utgifter til revisjon og kontroll (Log)
Intercept:	9.457***	9,463***	9,02***	6,602***
Post(1) Pre(0)	2.309***	0,169**	0,615**	0,147
To-nivå(1) Ikke To-nivå(0)	-0,103	0,147	0,0487	0,063
Interaction:	0,129	-0,024	0,106	-0,125
Adjusted R-squared	0,884	0,064	0,071	-0,007

*=Signifikant på 5% nivå **=Signifikant på 1% nivå, ***=Signifikant på 0,1% nivå.

Tabell 8:

Avhengig variabel:	Administrative utgifter (log)	Utgift til grunnskole pr innbygger (Log)	Brutto utgift til vann, avløp og renovasjon (log)	Netto utgift til pleie og omsorg	Netto driftsutgifter i alt (log)
Intercept:	8,210***	11,023***	9,309***	9,037***	12,019***
Post(1) Pre(0)	0,466***	0,661***	0,598	0,819***	0,800***
To-nivå(1) Ikke To-nivå(0)	-0,059	-0,058	0,069	-0,082	0,013
Interaction:	-0,054	0,010	-0,251	0,034	0,052
Adjusted R-squared	0,180	0,729	0,013	0,629	0,130

*=Signifikant på 5% nivå **=Signifikant på 1% nivå, ***=Signifikant på 0,1% nivå.

Resultater med Oslo kommune:

Resultatene av Difference-in-Differences analysen med Oslo inkludert i datasettet viser ingen signifikante korrelasjoner mellom utgiftsveksten på noen av variablene til kommunene og hvilken organisasjonsmodell de benytter seg av.

Analyse uten Oslo kommune:

Tabell 9:

Avhengig variabel:	Barnehageutgifter Pr innbygger 1-5 år. (Log)	Lønn til administrasjon (Log)	Brutto driftsutgifter til Kultur (Log)	Brutto utgifter til revisjon og kontroll (Log)
Intercept:	9.457***	9,387***	8,94***	6,720***
Post(1) Pre(0)	2.307***	0,534***	0,602**	-0,482
To-nivå(1) Ikke To-nivå(0)	-0,103	0,084	0,119	-0,054
Interaction:	0,130	-0,036	0,119	0,069
Adjusted R-squared	0,884	0,064	0,080	-0,008

Tabell 10

Avhengig variabel:	Administrative utgifter (log)	Utgift til grunnskole pr innbygger (Log)	Brutto utgift til vann, avløp og renovasjon (log)	Netto utgift til pleie og omsorg	Netto driftsutgifter i alt (log)
Intercept:	8,214***	11,027***	9,236***	9,039***	11,935***
Post(1) Pre(0)	0,488***	0,657***	0,590*	0,822***	0,801***
To-nivå(1) Ikke To-nivå(0)	-0,063	-0,061	0,142	-0,084	0,097
Interaction:	-0,069	0,013	-0,243	0,030	0,051
Adjusted R-squared	0,187	0,728	0,013	0,629	0,1489

Resultater uten Oslo kommune i datasettet:

Resultatene av Difference-in-Differences analysen min viser heller ingen signifikante forskjeller i utgiftene til kommunene med to-nivå modellen og kommunene uten to-nivå modellen. Jeg vil derfor forkaste hypotesen om at Oslo kommune påvirker datasettet og gir skjeve resultater.

Jeg vil nå forsøke å gjennomføre samtlige analyser på nytt igjen, der jeg nå kontrollerer for ordførerens politiske retning. Dette gjør jeg for å falsifisere eller styrke hypotesen om at utgiftsveksten i sosialistisk styrte kommuner har vært større enn i borgerlig styrte kommuner.

Analyse kontrollert for ordførers politiske retning:

Tabell 11:

Avhengig variabel:	Barnehageutgifter Pr innbygger 1-5 år. (Log)	Lønn til administrasjon (Log)	Brutto driftsutgifter til Kultur (Log)	Brutto utgifter til revisjon og kontroll (Log)
Intercept:	9.458***	9,421***	9,004***	6,619***
Post(1) Pre(0)	2.307***	0,523***	0,611**	0,168
To-nivå(1) Ikke To-nivå(0)	-0,103	0,018	0,678	0,051
Ordførers parti:	0,001	0,076	0,0347	-0,072
Interaction:	0,130	-0,039	0,077	-0,116
Adjusted R-squared	0,885	0,062	0,064	-0,007

Tabell 12:

Avhengig variabel:	Administrative utgifter (log)	Utgift til grunnskole pr innbygger (Log)	Brutto utgift til vann, avløp og renovasjon (log)	Netto utgift til pleie og omsorg	Netto driftsutgifter i alt (log)
Intercept:	8,177***	11,018***	9,317***	9,032***	11,992***
Post(1) Pre(0)	0,474***	0,662***	0,593*	0,842***	0,803***
To-nivå(1) Ikke To-nivå(0)	-0,048	-0,060	0,065	-0,076	0,019
Ordførers parti:	0,045	0,006	-0,003	-0,034	0,042
Interaction:	-0,060	0,013	-0,265	0,027	0,037
Adjusted R-squared	0,182	0,727	0,009	0,662	0,125

Resultater:

Ordførers politiske retning har som man kan lese av tabellen heller ikke signifikante korrelasjoner med noen av de avhengige variablene jeg har testet statistisk.

Analyse kontrollert for innbyggertall:

Den siste analysen jeg vil gjøre er å kontrollere om innbyggertallet har en signifikant korrelasjon med utgiftsveksten i de ulike kommunene. Dermed vil jeg kunne danne et skille mellom «større kommuner» og «mindre kommuner» i basert på innbyggertallet.

Tabell 13:

Avhengig variabel:	Barnehageutgifter Pr innbygger 1-5 år. (Log)	Lønn til administrasjon (Log)	Brutto driftsutgifter til Kultur (Log)	Brutto utgifter til revisjon og kontroll (Log)
Intercept:	9.463***	9,300***	8,816***	6,563***
Post(1) Pre(0)	2.31***	0,475***	0,556**	0,130
To-nivå(1) Ikke To-Nivå(0)	-0,106	0,089	0,150	0,078
Befolkning:	-4,29e-07	0,000011***	0,0000139***	2,64e-06**
Interaction:	0,128	0,001	0,138	-0,109
Adjusted R-squared	0,884	0,434	0,41	0,011

Tabell 14:

Avhengig variabel:	Administrative utgifter (log)	Utgift til grunnskole pr innbygger (Log)	Brutto utgift til vann, avløp og renovasjon (log)	Netto utgift til pleie og omsorg	Netto driftsutgifter i alt (log)
Intercept:	8,249***	11,035***	9,106***	9,054***	11,83***
Post(1) Pre(0)	0,477***	0,664***	0,54*	0,824***	0,745***
To-Nivå(1) Ikke To-Nivå(0)	-0,079	-0,064*	0,17	-0,091	0,107
Befolkning:	-2,66e-06***	-8,13e-07***	0,0000138***	-1,18e-06	0,0000128***
Interaction:	-0,060	0,008	-0,219	0,031	0,082
Adjusted R-squared	0,251	0,74	0,234	0,641	0,476

Resultater:

Som man kan lese av tabellen har innbyggertallet en viss samvariasjon med de ulike utgiftsvariablene. Lønn til administrasjon er positiv og signifikant, altså har kommunene med høyere innbyggertall enn medianen, i gjennomsnitt høyere utgifter forbundet med lønn til administrasjonen. Utgiftene til kultur er også positive og signifikante. Dermed er det rimelig å anta at kommunene med flere innbyggere enn medianen, bruker signifikant mer på kultur enn kommunene med færre innbyggere. Den avhengige variabelen «Revisjon og kontroll» er og positiv og signifikant påvirket av innbyggertallet. Kommunene med høyere antall innbyggere bruker mer på revisjon og kontroll enn kommunene med færre innbyggere. Dette er ikke urimelig å anta, når en tenker seg at kontrollspennet øker jo flere innbyggere man har og flere tjenester man leverer. Variabelen til administrative utgifter påvirkes i signifikant negativ

retning av innbyggertallet. Stordriftsfordelene vil i gjennomsnitt resultere i lavere totale administrative utgifter. Utgiftene til grunnskole er signifikant negativt påvirket av innbyggertallet. Her er også mulighetene for stordriftsfordeler stil stede og driver utgiftene nedover. Nest sist er variabelen for vann, avløp og renovasjon signifikant positiv. Kommunene med større innbyggere har større behov for infrastruktur. Det er rimelig å forvente at de kommunene vil ha større utgifter forbundet med drift av infrastrukturen sin. Til sist er koeffisienten for totale utgifter signifikant positiv. Et høyere innbyggertall vil altså resultere i høyere totale utgifter.

5.5 Hypotesetest:

Med analysene og diagnostikken som et grunnlag, vil jeg nå drøfte resultatene av analysene mine. I drøftingen min vil se resultatene opp mot det organisasjonsteoretiske rammeverket jeg redegjorde for i teorikapittelet. For å gjøre drøftingen mest mulig oversiktlig og strukturert, vil jeg ta for meg hver enkelt hypotese og forsøke å falsifisere dem.

H1: Kommuner med to-nivå modellen har bedre økonomiske resultater enn kommuner uten modellen

H0-1: Kommuner med to-nivå modellen har ikke bedre økonomiske resultater enn kommuner uten modellen.

Rent instrumentelt sett burde kommunene med to-nivå modellen ha bedre økonomiske resultater totalt sett sammenlignet med kommunene som er organisert etter sektorer. Effektivitetsgevinster var en av de opprinnelige intensjonene bak modellen og skulle bidra til å redusere kommunal utgiftsvekst og sikre lokale prioriteringer. Som man leser av tabellen har kommunene med to-nivå modellen høyere, men ikke signifikant høyere økonomiske utgifter enn kommunene uten modellen. Dermed forkastes den alternative hypotesen (H1) og nullhypotesen blir stående (H1-0)

En av tankene bak modellen om at «økt autonomi vil gi bedre resultater» (Torsteinsen 2012), lever dermed ikke opp til forventningene. Ettersom den økte autonomien ikke har resultert i signifikant bedre resultater, kan det settes spørsmål ved to-nivå modellens rasjonelle hensikter.

Kommunene har ikke noen lavere utgifter hverken totalt sett eller på de ulike politiske områdene. Da reiser spørsmålet seg om det har oppstått komplikasjoner i

translasjonsprosessen, når ideen ble overført fra en annen organisasjon og implementert i kommunene. Det er store muligheter for å gjøre feil i disse prosessene (Røvik 2007). En alternativ forklaring kan være at modellen i utgangspunktet ikke hadde et rasjonelt fundament. Den fremstod kun som et symbol på den moderne organisasjon og dermed ble påtvunget av omgivelsene. Flat struktur er som nevnt ansett som en av vår tids store idéstrømminger innen organisasjonsforskningen og en del av New Public Management skolen (Røvik 2007). Jeg vil drøfte disse resultatene videre i drøftingskapittelet.

H2: Kommuner med to-nivå modellen har hatt lavere vekst i administrative kostnader enn kommuner uten modellen.

H0-2: Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt lavere vekst administrative kostnader enn kommuner uten modellen.

Dette var den hypotesen jeg hadde størst forventninger til, ettersom den målte de rent administrative kostnadene. Når man reduserer det administrative mellomnivået, forventes det at de administrative kostnadene reduseres. To-nivå modellen innebar at oppgaver blir delegert opp eller ned i systemet, og resultatenehetene fikk mer autonomi. Den økte autonomien burde gi raskere beslutninger og mindre administrativt arbeid, som igjen burde redusert de administrative utgiftene. Av analysene mine kan man lese at kommuner med to-nivå modellen har lavere administrative utgifter enn etatskommunene. Problemet er bare at resultatene ikke er statistisk signifikante. Den alternative hypotesen må dermed forkastes og nullhypotesen blir stående. Når modellen ikke gir signifikante reduksjon av veksten i administrative utgifter, kan man stille spørsmålet om modellen faktisk gir det den lover. En sann nullhypotese vil her være et argument som støtter opp under den ny-institusjonelle teoriens antakelser.

H3: Kommuner med to-nivå modellen har hatt lavere vekst i utgifter til barnehager enn kommuner uten modellen

H0-3: Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt lavere vekst i utgifter til barnehager enn kommuner uten modellen.

Overgangen fra offentlige forvaltningsorganisasjoner til resultatenheter der budsjett –og resultatansvaret ble delegert ned til den enkelte resultatenehet skulle i teorien gi rom for lokale tilpasninger og mer effektiv drift. Tanken om at de som «er nærmest, kjenner best hvor skoen trykker» er den rasjonelle bakgrunnen bak delegeringen av ansvaret. Den statistiske

hypotesetesten viser at to-nivå kommunene har høyere utgifter til barnehager enn kommunene uten modellen. Resultatene er dog ikke statistisk signifikant og jeg må derfor forkaste den alternative hypotesen (H3) og nullhypotesen (H0-3) blir stående.

H4: Kommuner med to-nivå modellen har hatt lavere vekst i utgifter til skoler enn kommuner uten modellen

H0-4: Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt lavere vekst i utgifter til skoler enn kommuner uten modellen.

Som med forrige hypotese forsøker jeg å undersøke om to-nivå modellen har signifikante effekter på utgifter knyttet til kommunale enheter. Den avhengige variabelen som testes er utgifter til skolene i kommunene. Her viser tabellen at to-nivå kommunene har høyere utgifter til skoler enn etatskommunene. Til tross for det er ikke resultatene statistisk signifikante og jeg må dermed forkaste den alternative hypotesen (H4), mens nullhypotesen blir stående (H0-4).

H5: Kommuner med to-nivå modellen har hatt lavere vekst i utgifter til pleie og omsorg enn kommuner uten modellen.

H0-5: Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt lavere vekst i utgifter til pleie og omsorg enn kommuner uten modellen.

Pleie og omsorg er en stor utgiftspost i kommunal sektor. På linje med skoler og barnehager ble sykehjemmene omgjort til resultatenheter. Budsjettansvaret ble da delegert nedover i organisasjonen. Jeg forventet ut i fra den rasjonelle teorien at utgiftsveksten til pleie –og omsorg hadde vært lavere i kommuner med to-nivå modellen. Dette finner jeg ikke belegg for i analysen min. Effekten av to-nivå modellen er at utgiftene til pleie og omsorg har vokst mer i to-nivå kommunene enn i etatskommunene. Når man ser på p-verdien oppdager man at også her er ikke resultatene statistisk signifikante. Dermed kan jeg ikke snakke om noen signifikante effekter av to-nivå modellen på pleie og omsorgsposten. I den sammenheng forkaster jeg den alternative hypotesen (H5) og nullhypotesen blir stående (H0-5)

H6: Kommuner med to-nivå modellen har hatt lavere vekst i tekniske utgifter enn kommuner uten modellen

H0-6: Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt lavere vekst tekniske utgifter enn kommuner uten modellen.

Alle kommuner i Norge er lovpålagt å levere vann-, avløps- og renovasjonstjenester til innbyggerne sine. Denne sektoren kunne også velge andre organisasjonsformer som følge av den nye kommuneloven. I den sammenheng ville jeg undersøke om to-nivå modellen har påvirket veksten i tekniske utgifter for kommunene. Av analysen min finner jeg en effekt av to-nivå modellen som tilsier at kommunene med modellen har hatt lavere utgiftsvekst enn kommunene uten modellen. Problemet er at effekten ikke er statistisk signifikant. Atter en gang må jeg forkaste den alternative hypotesen (H6) og nullhypotesen blir stående (H0-6)

H7: Kommuner med to-nivå modellen bruker hatt høyere vekst i utgifter til kultur enn kommuner uten modellen.

H0-7: Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt høyere vekst i utgifter til kultur enn kommuner uten modellen.

Bruken av rammetilskudd gir kommunene muligheter til å opparbeide seg overskudd. Overskuddet de opparbeider seg, er fritt disponerte midler og kan brukes på de områdene kommunen selv ønsker. Antakelsen min var derfor at kommunene har gode insentiver til å drive mest mulig effektivt. En effektiv drift som resulterer i at kommunen sitter igjen med et overskudd, vil åpne opp for bruk av flere midler til ikke-lovpålagte oppgaver. En sentral, men ikke-lovpålagt oppgave er å legge til rette for kommunens kulturliv, i form av støtte til ulike lag og foreninger. Jeg formulerte derfor hypotesen om at utgiftsveksten til kultur i to-nivå kommunene, har vært høyere enn i etatskommunene. Analysen viste faktisk at kommunene med to-nivå modellen har hatt en effekt i form av større utgiftsvekst enn kommunene uten modellen. Resultatene er derimot ikke signifikante, så jeg må forkaste den alternative hypotesen (H7) og nullhypotesen blir stående (H0-7) Altså kan det ikke sies at to-nivå modellen gir signifikante effekter på kulturutgiftene til kommunene.

H8: Kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt større vekst i utgifter til kontroll og revisjon enn kommuner uten modellen.

H0-8: Kommuner med to-nivå modellen har hatt større vekst i utgifter til kontroll og revisjon enn kommuner uten modellen.

Jeg antok at ettersom kommunene i Norge har like lovpålagte krav til rapportering og kontroll, ville utgiftsveksten ikke være høyere i to-nivå kommunene enn i etatskommunene. To-nivå modellen skulle bidra til å bedre effektiviteten i arbeidet til kommunene. De økte transaksjonskostnadene som kan komme av en desentralisert organisasjonsmodell, burde møtes med økt effektivitet. De vil derfor ikke ha noen signifikante konsekvenser sammenlignet med etatskommunene. Hypotesen ble testet statistisk og viste at effekten av to-nivå modellen er at kommunene har hatt lavere utgiftsvekst enn kommunene uten modellen. Effekten er ikke signifikant og dermed forkastes den alternative hypotesen (H8) og nullhypotesen blir stående (H0-8) Altså finner jeg ingen signifikante effekter av to-nivå modellen på denne variabelen heller.

H9: Sosialistisk styrte kommuner med to-nivå modellen har hatt høyere utgiftsvekst enn kommuner uten modellen

H0-9: Sosialistisk styrte kommuner med to-nivå modellen har ikke hatt høyere utgiftsvekst enn kommuner uten modellen.

Som jeg argumenterte for i teorikapitlet, anser jeg det som rimelig å anta at sosialistisk styrte kommuner har hatt større utgiftsvekst enn borgerlig styrte kommuner. Av tabellen kan man lese at ordførers politiske retning ikke har noen signifikant påvirkning på effektene av å organisere seg etter en to-nivå modell. Dermed forkaster jeg den alternative hypotesen (H9). I den sammenheng blir også denne nullhypotesen stående. (H0-9) Analysen viser at den politiske konstellasjonen i kommunene ikke har en signifikant effekt på utgiftene i kommunene.

H10: Kommunens innbyggertall har påvirkning på effekten av to-nivå modellen.

H0.10: Kommunens innbyggertall har ikke påvirkning på effekten av to-nivå modellen.

Tanken bak hypotesen var at større kommuner har flere innbyggere og større skattetilgang. Et større innbyggertall med større skattetilgang gir grunnlag for å drifte mange skoler, mange sykehjem, mange barnehager og en hel del tekniske enheter. De større kommunene vil derfor

ha flere muligheter til å redusere utgiftene sine, i forbindelse med to-nivå modellen. I tillegg kan de oppnå eventuelle stordriftsfordeler. Tanken min var at de større kommunene har muligheter for et bredere spekter av kommunale tjenester ut over de lovpålagte oppgavene. Denne antakelsen testet jeg empirisk ved å sentrere innbyggertallet rundt medianen til alle kommunene i utvalget mitt. Hensikten var å undersøke om det å ha et lavere eller høyere innbyggertall enn medianen, hadde noen innvirkning på effekten av å organisere seg etter en to-nivå modell.

«Utgifter til pleie og omsorg» og «Utgifter til barnehager» er de to eneste avhengige variablene som ikke blir signifikant påvirket av innbyggertallet. Altså kan det dreie seg om sektorspesifikke effekter. Enkelte av sektorene påvirkes da i større grad av antallet innbyggere i kommunen, mens andre sektorer ikke påvirkes i signifikant grad. Til tross for at jeg finner signifikante sammenhenger er ikke dette nok til å forkaste nullhypotesen min. Jeg formulerte hypotesene slik at de skulle fange alle sektorer. Dermed vil det være feil ikke å forkaste den alternative hypotesen når den blir falsifisert på to av områdene jeg ønsket å teste. Altså forkaster jeg den alternative hypotesen (H_1) og nullhypotesen blir stående (H_0).

6 Kapittel: Diskusjon

6.1 Drøfting av resultater:

Resultatene av analysene mine er ikke positive om man ser dem i lys av de opprinnelige hensiktene med å innføre modellen. Jeg vil først oppsummere hva kommunene ønsket å oppnå med å innføre modellen, for deretter å se hvordan effektene lever opp til kommunenes mål.

Det var opprinnelig flere hensikter bak å innføre to-nivå modellen i kommunene. Modellen skulle blant annet bidra med å fristille de kommunale enhetene fra den politiske detaljstyringen som hadde preget kommunene under nemnd- og utvalgsmodellen og under hovedutvalgsmodellen. Når man reduserte den politiske detaljstyringen skulle driften bli mer profesjonell og effektiv, slik at man kunne redusere kostnadsveksten imot hva den var tidligere. Overgangen til resultatenheter med klare styringsmål og eget budsjettansvar skulle gi bedre muligheter for lokale prioriteringer og klarere ansvarsforhold (KS-Rapport 2010). Alle disse hensiktene med reformen er instrumentelle og skulle resultere i substansielt bedre organisasjoner i tråd med idealet jeg startet oppgaven min med: *«Målet for offentlig virksomhet må være gode resultater for innbyggerne, med effektiv bruk av ressursene»* (NOU 2016:3). Til tross for at modellen skulle løse disse sentrale utfordringene for kommunene, var det ikke gitt at alle hadde vurdert utfordringene på samme måte. Noen kommuner hadde totalt ulike utfordringer enn andre kommuner. Den felles løsningen for alle utfordringene var i tråd med New Public Management-skolen. De valgte å innføre to-nivå modellen, uavhengig av hvilke problemer en kommune trengte å løse.

To-nivå modellen fremstod dermed som det neste steget for morgendagens mer effektive kommunale organisasjon. Når kommunene valgte å omorganisere seg i tråd med to-nivå modellen, tok de dermed et rasjonelt valg i den hensikt å gjøre sin organisasjon mer effektiv. I teorien skulle modellen gi effekter i form av lavere vekst i utgiftsvariablene, noe jeg valgte å teste i analysen min. Veksten i utgifter til skole, barnehager, pleie- og omsorg, administrasjon og tekniske utgifter skulle teoretisk vært lavere i to-nivå kommunene enn i etatskommunene.

Oppgaven min går ut på å undersøke om hvorvidt det eksisterer målbare effekter av å organisere seg etter to-nivå modellen. Hadde jeg identifisert signifikante negative effekter på utgiftssiden i to-nivå kommunene, ville dette støttet opp under det rasjonelle perspektivets

forventinger til nye organisasjonsideer. Antakelsen var at reformer som to-nivå modellen leder til bedre organisasjoner.

Jeg klarte ikke å identifisere noen signifikante effekter, og kan egentlig besvare problemstillingen min helt kort allerede nå. Det vil nå være interessant å diskutere hva som kan være årsaken til de manglende effektene. De organisasjonsteoretiske perspektivene jeg har valgt ut, vil kunne bidra til å drøfte resultatene av analysene mine og dermed kanskje bringe lys over hvorfor effektene av to-nivå modellen er som de er. Jeg vil derfor drøfte hvorvidt to-nivå modellen faktisk er rasjonell, eller om den er institusjonelt påtvunget i tråd med ny-institusjonelle antakelser?

6.2 Drøfting ut i fra et rasjonelt perspektiv:

Når de alternative hypotesene falsifiseres en etter en, reiser det spørsmålet om hvorvidt to-nivå modellen i utgangspunktet var vitenskapelig forankret og om det dermed var et rasjonelt valg av kommunene å ta det «neste steget» i organisasjonsutviklingen. Hvorfor viser ikke analysene mine noen signifikante effekter?

Hovedforklaringen når det oppstår avvik mellom teori og praksis er at det har skjedd noe galt i selve implementeringsprosessen av modellen. Det kan dermed stilles spørsmål om hvorvidt kommunene har kontekstualisert modellen korrekt. Som jeg redegjorde for i teorikapitlet er det konkurrerende synspunkter hvorvidt en organisasjonsidé kan overføres suksessfullt fra en kontekst til en annen. Tilhengerne av det rasjonelle perspektivet argumenterer for at organisasjonsoppskrifter er universelle og kan brukes i alle organisasjoner uavhengig av sektor (Røvik 2007). I den sammenheng burde to-nivå modellen, som er en lokal tilpasning av den mer universelle idéen «flat struktur», gi positive effekter i form av redusert utgiftsvekst i samtlige norske kommuner som velger å implementere modellen. Forutsetningen for at resultatene skulle stå i stil med forventingene til kommunene, er at de implementerte to-nivå modellen korrekt. En sannsynlig forklaring på manglende signifikante forskjeller i mellom kommunenes utgiftsvekst, kunne være at to-nivå kommunene har implementert modellen feil.

Om man skal argumentere for at kommunene har gjort en feil i kontekstualiseringsfasen, forutsetter det at den opprinnelige organisasjonsmodellen som kommunene baserte to-nivå modellen på, er en eksplisitt og konkret modell. To-nivå modellen er som nevnt basert på New Public Management organisasjonsidéen «flat struktur» og er blitt en svært populær idéstrøm både i privat og i offentlig sektor i de senere år (Røvik 2007).

Hvordan samsvarer den kommunale to-nivå modellen sett opp mot idealet «flat struktur»? For å kunne besvare dette spørsmålet er man avhengig av å ha klart for seg hva definisjonen av flat struktur er.

Et vesentlig problem i denne sammenhengen er at om man dykker litt i litteraturen, oppdager man at det ikke eksisterer en fasit på hvor «flat» organisasjonen må være etter å ha innført en modell som «flat struktur» (Røvik 2007). Når kommunene kontekstualiserte idéen om flat struktur og innførte to-nivå modellen, valgte de ikke å fjerne hierarkiet totalt, men nøyde seg med å redusere antallet nivåer med et. Til slutt stod de dermed igjen med to hierarkiske nivåer. En eventuell total reduksjon av hierarkiet ville vært svært problematisk med tanke på rettssikkerheten til innbyggerne. Rettssikkerheten er en stor utfordring ved to-nivå modellen som man er nødt til å håndtere. Ettersom begrepet «flat struktur» fremstår som så diffust, kan det debatteres ved i hvilken grad kommunene har tolket «flat struktur» korrekt og om de faktisk har implementert modellen korrekt eller galt.

Den relativistiske holdningen til hva flat struktur faktisk er, gjør det problematisk å kunne si noe om hvilke effekter som kan forventes. Det kan være vanskelig å skylde på selve modellen. Kanskje har man ikke redusert antallet hierarkiske nivåer i stor nok grad, eller i for stor grad. Dermed er ikke resultatene av mine analyser særlig overraskende. Om modellen kommunene bruker ikke fungerte i utgangspunktet, vil det være problematisk å forvente noe annet enn ingen effekter. Det kan argumenteres for at kommunene ikke implementerte modellen korrekt. Det vil også kunne argumenteres for at hensyn til rettssikkerhet og styrbarhet overgår effektivitetsbehovene. Det ble dermed umulig å flate ut organisasjonene helt. Det er da umulig for en offentlig organisasjon og være helt tro mot idealmodellen «flat struktur».

At to-nivå modellen ikke gir signifikante effekter på utgiftsvariablene i min undersøkelse, er dermed ikke nok til å konkludere med at flat struktur ikke fungerer. Det kan til og med påstås at flat struktur faktisk fungerer, og vil under gitte betingelser gi positive effektivitetsgevinster. Dermed kan det være rasjonelt å innføre «flat struktur» i en organisasjon som opererer innenfor en annen kontekst. Problemet er bare at i kommunenes tilfelle er to-nivå modellen en dysfunksjonell avart av flat struktur.

Å forklare mangelen av effekter basert på definisjonsspørsmålet rundt hva flat struktur er, fremstår for meg som i overkant enkelt. Dette med tanke på hvor komplekse systemer som

organisasjoner er. Det er et stort antall variabler som også kan bidra til å forklare hvorfor kommunene ikke har oppnådd signifikante reduksjoner i utgiftsveksten sin. Dette sammenlignet med etatskommunene. Om vi ser bort fra problemene knyttet til definisjonen av og kontekstualiseringen av to-nivå modellen, er det andre utfordringer som kan forklare de manglende effektene i analysene mine. Det er kontrollspennet og rettssikkerheten.

6.2.1 Kontrollspenn og rettssikkerhet:

De rasjonelle argumenter for å beholde den Weberianske byråkratiske organisasjonsformen er i hovedsak hensynet til kontrollspennet og rettssikkerheten (Røvik 2007). Å innføre en helt flat organisasjon ville fjernet alle hierarkiske elementer totalt. Ettersom to-nivå modellen ikke resulterte i en helt flat organisasjon, men en flatere organisasjon, resulterte det i en drastisk økning av kontrollspennet til den gjenværende toppledelsen. Når toppledelsen (Rådmannen og hans stab) må forholde seg til langt flere underordnede, gjør dette det vanskelig å holde kontroll med hva som blir gjort. I tillegg vil mangelen på hierarkiske nivåer og økningen av delegert ansvar til frontlinjen, bidra til å redusere antallet nivåer beslutninger må igjennom. På det viset risikerer man å redusere beslutningskvaliteten, da dårlige beslutninger ikke like lett kan korrigeres på neste beslutningsnivå. Dermed blir de oftere stående enn de ellers ville gjort i en mer hierarkisk organisasjon. Når man reduserer beslutningskvaliteten, går det på bekostning av rettssikkerheten til innbyggerne i kommunen. I den dypt hierarkiske organisasjonen ville rettssikkerheten vært opprettholdt som en konsekvens av det hierarkiske systemet. I den flate organisasjonen krever både hensynet til kontrollspennet og rettssikkerheten at det benyttes et omfattende system med rapportering og andre kontrollrutiner. Denne forklaringen kan settes opp mot den empiriske testingen av utgiftene til kontroll og revisjon.

Det er rimelig å anta at om kvalitetskontrollen av beslutninger og vedtak hadde økt, ville vi sett en signifikant økning i utgifter til revisjon og kontroll. Den statistiske hypotesetesten viser dog ingen signifikante forskjeller mellom kommunene, hva angår utgiftsveksten til revisjon og kontroll. Det er to sannsynlige forklaringer på dette. Enten 1: Kommunene med to-nivå modellen er mye mer effektiv enn etatskommunene, slik at de klarer å rapportere i mye større grad enn før. Eller 2: Rapporteringskravene i kommunene var store og økende i utgangspunktet, og har dermed hatt lik utvikling i mengde uavhengig av hvilken organisasjonsmodell som benyttes. Ettersom to-nivå modellen var å anse som en rasjonell

modell, burde ikke transaksjonskostnadene ha økt noe særlig til tross for det økte kontrollspennet.

Resultatene av Difference-in-Differences analysen min er derfor delvis i tråd med antakelsene mine, ettersom de viser negative, men ikke signifikante effekter på utgiftsvariabelen kontroll og revisjon. Altså kan det tolkes at det er en viss effekt på denne variabelen i forbindelse med to-nivå modellen, men at den ikke er signifikant. Manglende signifikans kan forklares med for stor spredning på variablene eller for lavt antall enheter. Blir antallet enheter høyt nok, blir det meste signifikant. Om to-nivå modellen har innfridd og gjort kommunene mer effektive, kan tilfellet være at transaksjonskostnadene ikke har økt, ettersom kommunene gjør større arbeid med lavere ressursinnsats. Altså vil kostnadseffektiviteten i kommunene med to-nivå modellen være høyere enn i kommunene uten to-nivå modellen. Problemet med denne antakelsen, er at jeg burde identifisert effekter på noen av de andre variablene også. Dermed er det rimelig å anta at kommunene ikke har oppnådd noen effekter av to-nivå modellen.

6.2.2 Oppsummering:

Analysen min avdekker manglende signifikante effekter av to-nivå modellen. Da reiser det spørsmålet om hvorvidt eventuelle kostnadsbesparelser forsvinner. Dette som et resultat av at det er mindre kontroll med det utførte arbeid og mindre kvalitetskontroll på beslutninger som fattes. Resultatene står som et motsvar til den rasjonelle argumentasjonen om at to-nivå modellen ville fjerne unødvendig dyrt byråkrati, gi bedre styresett i form av økte lokale tilpasninger og gjøre kommunene mer kostnadseffektive. Ut ifra det rasjonelle perspektivet forklares effekttapet med definisjonsproblemer og kontekstualiseringsfeil, kombinert med utfordringer som modellen ikke klarte å løse. De manglende effektene bidrar derfor til å støtte den ny-institusjonelle tilnærmingen til to-nivå modellen.

6.3 Drøfting ut i fra et ny-institusjonelt perspektiv:

Resultatene av analysene mine kan ikke entydig drøftes ut fra et rasjonelt perspektiv. Det ny-institusjonelle perspektivet gir også flere forklaringer på hvorfor to-nivå kommunene ikke leverer de forventede effektivitetsgevinstene de i utgangspunktet hadde som hensikt å levere. Så hvordan kan ny-institusjonell teori bidra til å forklare hvorfor kommunene med to-nivå modellen ikke har hatt signifikant forskjellig utgiftsvekst fra etatskommunene?

Tilhengerne av den ny-institusjonelle skolen er mer kritisk til det rasjonelle perspektivets instrumentelle holdning til nye organisasjonsideer. Den ny-institusjonelle skolen argumenterer for at reformene kommer som et resultat av institusjonelt press heller enn at de faktisk skal være med å bidra til å gi bedre organisasjoner (Meyer&Rowan 1977). Dermed vil organisasjoner forsøke å gjenspeile forventningene til sine dynamiske institusjonelle omgivelser, fremfor å forsøke å implementere modeller som faktisk fungerer (Meyer&Rowan 1977). En konsekvens vil i verste fall være at nye reformer holdes dekket og bidra til å sløse ressurser som ellers kunne vært brukt til noe annet potensielt mer produktivt (Brunsson 2006). Ut i fra dette perspektivet forventet jeg at det ikke ville være noen effekter av å innføre to-nivå modellen, og at samtlige av de alternative hypoteser ville bli forkastet. Når resultatene av analysen min resulterte i at samtlige nullhypoteser ble stående, bidrar det til å støtte teoriens antakelser.

Sett opp mot det ny-institusjonelle perspektivet er dermed resultatene mine ikke spesielt overraskende. En falsifisering av de alternative hypotesene vil styrke argumentet om at to-nivå modellen ikke er et organisatorisk fremskritt. Det anses heller som en forbigående trend som kommunene så seg nødt til å implementere, men valgte å holde adskilt fra den daglige driften. Et viktig spørsmål i den sammenheng er å ta stilling til hvor vidt vi kan konkludere med at det eksisterer et press fra institusjonelle omgivelser hva angår korrekt organisering.

For at det skal eksistere institusjonelt press for å innføre en reform forutsetter den ny-institusjonelle skolen at reformen anses som moderne og er populær blant organisasjonens omgivelser. Populariteten til denne modellen kan bekreftes av Kjell Arne Røviks forskning som viser til at flat struktur er et svært populært reformgrep i kommunal sektor i de skandinaviske landene Norge, Danmark og Sverige (Røvik 2007). Den felles organisasjonsidentiteten der alle er formelle organisasjoner (Røvik 2007), kombinert med et stort spekter av tilbydere av «populære» organisasjonsidéer, har alle bidratt til institusjonalisere idéen om at flat struktur er standarden for hvordan en moderne organisasjon skal se ut. Det kan også argumenteres for at presset for å reformere den kommunale organisasjonen kommer fra andre hold enn bare «hva som er populært» i organisasjonsverdenen. Det eksisterte tidligere og eksisterer fortsatt et stort press for å omorganisere seg og drive mest mulig effektivt fra både sentrale myndigheter og offentlige utvalg.

At kommunene kan ha opplevd press fra institusjonelle omgivelser, er derfor vanskelig å benekte. Endrede styringssignaler fra sentrale myndigheter, med overgangen fra øremerkede tilskudd og refusjonsordninger til rammetilskudd og eget budsjettansvar, i den hensikt å redusere utgiftsveksten, er klare tegn på omgivelsenes ønske om at kommunene skal drives mer effektivt. I tillegg åpnet den nye kommuneloven opp for at kommunene skulle kunne velge hvordan de ville organisere seg mer selv, for på det viset å kunne organisere seg mer effektivt enn de tidligere hadde gjort. Kommunene står ansvarlig for en betydelig del av de offentlige tjenestene. Det forventes at de skal løse disse oppgavene på best mulig vis. Når i tillegg en faglig tung kommisjon som Produktivitetskommisjonen kommer med utsagn som: *«Det er behov for nyorganisering av offentlig virksomhet med mindre byråkrati og bedre resultatoppfølging»* (NOU 2016:3). Dette kan anses som sterke styringssignaler til kommunene om at de er nødt til å drive mer effektivt og mindre byråkratisk. Dette støtter det ny-institusjonelle argumentet om at kommunene er under press fra omgivelsene sine til å omorganisere seg.

Når da kommunene som har valgt å implementere to-nivå modellen ikke har evnet å begrense utgiftsveksten sin signifikant forskjellig fra kommunene som unnlot å innføre modellen, styrker det antakelsen om at modellen ikke var rasjonelt begrunnet. Hvis vi da velger å se resultatene fra et ny-institusjonelt perspektiv, støttes dermed antakelsene om at kommunene innførte to-nivå modellen for å tilfredsstille omgivelsenes «krav», fremfor å innføre en modell som faktisk kunne bidratt til å skape økt effektivitet og bedre styresett i kommunen.

En annen betingelse for at to-nivå modellen ikke kan anses som vitenskapelig begrunnet, men heller en populær myte, er også definisjonsspørsmålet rundt modellen den bygger på.

Problemet er igjen at idéen om flat struktur ikke er presist definert. Dermed eksisterer det ikke noen enighet, der man spesifikt definerer hvor flat organisasjonen må være for å kunne være en «flat» organisasjon (Røvik 2007). Det er rimelig å spørre seg om hvor seriøst og vitenskapelig begrunnet modellen faktisk er. Spesielt når det ikke er klart definert hvordan man kan endre sin organisasjonsstruktur og omorganisere seg. Om to-nivå modellen og dermed flat struktur baserte seg på empirisk begrunnet forskning, ville det vært rimelig å forvente at det eksisterte en helt klar spesifisering av hvor mange hierarkiske nivåer man må ha og hvordan dette skal gjøres i praksis. I stedet hviler modellen heller på idéen om generell «utflating» (Røvik 2007).

Når resultatene av hypotese-testene mine, ikke viser signifikante effekter av å benytte seg av to-nivå modellen på noen av de økonomiske variablene, kan man stille spørsmål vedrørende reformens vitenskapelig fundament. Den manglende empiriske forankringen kan tolkes dit hen at to-nivå modellen og da flat struktur kun er en reaksjon mot Webers hierarkiske organisasjonsform, fremfor at den faktisk er et organisatorisk framskritt. To-nivå modellen som er basert på flat struktur som igjen er en del av avbyråkratiseringstrenden, vil derfor kunne anses som en «løsning» på «problemet» med byråkratiseringen av offentlig sektor. Det fremstår for meg som at kommunene har innført en modell som i praksis ikke fungerer.

6.3.1 Dekobling?

Hvis kommunene har valgt å implementere to-nivå modellen som en konsekvens av institusjonelt reformpress, og jeg ikke finner noen signifikante effekter på de økonomiske variablene i analysen min, kan det være rimelig å anta at to-nivå modellen er dekoblet fra den daglige driften.

Dekobling oppstår som nevnt ved at organisasjoner tar inn modeller og holder dem adskilt fra den daglige driften. Denne «hyklerske» situasjonen er en konsekvens av at det hele tiden eksisterer et press for at man skal reformere seg, i form av sosiale normer for hvordan organisasjonene rent formelt burde se ut (Brunsson 2006). De fleste organisasjoner vil helst holde skjult for omverdenen at det er avstand mellom det som sies og det som gjøres. Dette må man kaste lys over for å kunne avdekke dekobling i praksis. Dermed er det svært vanskelig å påstå noe konkret om at to-nivå modellen er dekoblet, basert på resultatene av analysen jeg har gjort. Det eneste jeg kan gjøre er å vise til at utgiftsveksten ikke er signifikant forskjellig i kommunene som i utgangspunktet skulle drives mer «effektivt» sammenlignet med kommunene som beholdt den gamle strukturen. Når effekter uteblir, er dette et stort og sentralt tegn på at noe er feil, enten det er modellspesifiseringen til analysen min, eller at to-nivå modellen ikke har noe for seg rent teoretisk og i praksis.

6.3.2 Oppsummering:

Kravene om effektivisering av kommunal sektor, er noe vi har sett siden man begynte å gå bort i fra nemnd- og utvalgsmodellen, til fordel for hovedutvalgsmodellen. Flat struktur i kommunene har oppnådd status som et populært reformgrep i kommunal sektor i Skandinavia

(Røvik 2007). I tillegg understreker Produktivitetskommisjonen at norsk offentlig sektor er blitt byråkratisk og lite resultatorientert. Dette er et problem hvis man ser litt frem i tid, der velferdsstatens framtidsutsikter blir dårligere som følge av lavere petroleumsinntekter. Når da flat struktur fremstår som en tung idéstrøm som er «vitenskapelig» begrunnet og i tillegg har gode argumenter for hvilke effektivitetsgevinster man kan oppnå med å implementere den, er det ikke vanskelig å se for seg at kommunene følte seg presset til å innføre to-nivå modellen (Røvik 2007). Det er også store problemer vedrørende den uspesifikke definisjonen av og manglende empiriske grunnlaget til flat struktur. Det kan argumenteres for og imot om modellen er blitt dekoblet fra den operative driften. Jeg har i midlertid ikke empirisk belegg for å kunne si noe annet enn at effektene uansett har uteblitt.

6.4 Implikasjoner av resultatene:

Resultatene av analysene mine er rimelig nedslående, spesielt ettersom hensiktene bak to-nivå modellen i utgangspunktet var optimistiske. Den skulle bidra til å stagge utgiftsveksten og gjøre kommunene mer effektive i drift. I min analyse valgte jeg å fokusere på effekter på utgiftsveksten. Til det benyttet jeg KOSTRA-tallene for å måle forskjellene i utgiftsveksten til kommunene. Kommunene i utvalget mitt som benyttet seg av to-nivå modellen, burde ideelt sett hatt signifikant lavere kostnadsvekst enn etatskommunene. De burde derfor hatt bedre effekter å vise til i KOSTRA-tallene enn de faktisk har endt opp med. Jeg vil nå drøfte resultatene ut fra Produktivitetskommisjonens retningslinjer for fremtiden til norsk offentlig sektor. I tillegg vil jeg drøfte Rothsteins forsknings idealer og forskningsfeltet som helhet.

6.4.1 Produktivitetskommisjonen:

Produktivitetskommisjonen med Jørn Rattsø i spissen hadde som misjon å undersøke produktiviteten i Norge. Når de konkluderer med at potensialet for økt effektivitet i offentlig sektor er stort, danner dette et grunnlag for å analysere effektene av to-nivå modellen i norske kommuner (NOU 2016:3). Med lavere offentlige inntekter som en konsekvens av redusert oljepris, vil Norge være avhengig av å stramme inn der det kan strammes inn for å kunne videreføre velferdsstaten i fremtiden (NOU 2016:3). Det eksisterer ikke entydige effektanalyser av to-nivå modellen som utvalget kan lene seg på. Det er problematisk i forbindelse med eventuelle forslag til fremtidige produktivitetsideer. Hensiktene bak innføringen av New-Public Management-inspirerte reformer som to-nivå modellen, var å redusere ressursbruken og gjøre kommunene mer effektive. Dette foreligger det ikke

effektanalyser av. Med andre ord er det ingen som vet sikkert om to-nivå modellen faktisk fungerer eller ikke. Analysen min hadde som hensikt å rette på dette, da reformer i offentlig sektor som påvirker oss alle, faktisk burde undersøkes nærmere.

Kravet for at to-nivå modellen skulle kunne anses som legitim i henhold til produktivitetskommisjonens idealer, var at den bidro til å øke effektiviteten og redusere utgiftsveksten. Hvis man velger å se resultatene fra mine analyser i sammenheng med dette, er modellen å anse som mislykket. Når Norge nå går inn i en periode med lavere inntekter og vi er avhengig av å begrense utgiftsveksten i offentlig sektor, bør ikke to-nivå modellen være idealet for hvordan kommunene burde organisere seg. Hadde modellen derimot bidratt til å redusere kostnadsveksten, ville det vært en annen sak. To-nivå kommunene hadde ingen signifikante forskjeller i utgiftsveksten på noen av de utgiftspostene jeg testet i analysen min. Det er ikke bare de økonomiske sidene med kommunal organisering som er viktig. De demokratiske legitimitetshensynene er også meget viktig.

6.4.2 Rothstein og QOG-leiren sett opp mot resultatene:

I faglitteraturen identifiserte jeg lite eller ingen forskning på effektene av to-nivå modellen. Dette problematiserer bruken av – og spredningen av en slik organisasjonsmodell blant kommunene. Å implementere i offentlig sektor, en organisasjonsmodell som ikke er vitenskapelig testet, er dermed svært problematisk. Pilotprosjekter kan være positive. Med hensyn til innbyggernes velferd, er det problematisk når modellene ikke gir det de lovte. Det er dermed ikke spesielt overraskende at jeg ikke klarte å identifisere signifikante effekter av to-nivå modellen i utvalget mitt. Modellen gav som nevnt i drøftingen ingen signifikante effekter på noen av de økonomiske utgiftsvariablene jeg testet. Ettersom mer effektiv ressursbruk kan føre til bedre offentlig tjenester, er det nedslående at to-nivå modellen ikke har bidratt til en mer effektiv offentlig sektor målt i rene kroner og øre. Jeg viste i teorikapitlet til hvordan Bo Rothstein og forskningen hans ved Quality of Government-instituttet i Gøteborg, har bidratt til å finne positive korrelasjoner mellom god offentlig styring og sentrale mål på menneskelig velferd (Rothstein 2015). Det er særdeles viktig at reformer i norsk offentlig sektor faktisk gir de effektene de lover. Resultatene av analysene mine var også her problematiske, ettersom jeg ikke kunne finne noen signifikante effekter som kunne bidra til å argumentere for at innbyggernes velferd har økt.

Når en reform ikke bidrar til å øke velferden på noen av de målbare parameterne, er det vanskelig å kunne argumentere for at den er legitim. Vi står dermed med en reform som den politiske ledelsen har valgt å innføre, og som Akademia har unnlatt å undersøke konsekvensene av over en lengre tidsperiode. Når analysene mine nå foreligger og viser de resultatene jeg har redegjort for, vil dette forhåpentligvis kunne bidra til en mer nyansert debatt rundt to-nivå modellens fremtidige plass i kommunene.

6.5 Oppsummering av oppgaven:

Fra slutten av 1980 tallet og gjennom hele 1990 tallet gjennomførte mange av kommunene i Norge et helt sett med ulike organisasjonsreformer. Man gikk fra å være organisert i nemnder og utvalg til hovedutvalg, og deretter til to-nivå modellen med en mer desentralisert organisasjonsstruktur. Dette kom som en konsekvens av at kommunene ble leverandører av et stadig mer komplekst tjenestespekter som økte behovet for mer profesjonell drift av enhetene. Med Frikommuneprosjektet på 1990 tallet fikk flere av kommunene muligheter til å eksperimentere med mål- og resultatstyring (Bukve 2012). Erfaringene fra prosjektet valgte man å implementere i den nye kommuneloven som la grunnlaget for den moderne organiseringen av to-nivå kommunene. I tillegg valgte man å reformere finansieringsmodellen fra tilskudd og refusjonsordninger, til heller å benytte seg av rammefinansiering. Alle disse tiltakene skulle ivaretas med to-nivå modellen gjennom en politisk organisering i komiteer.

To-nivå modellen har, til tross for sin utbredte popularitet blant kommunene i Norge, vært utsatt for lite forskning rundt hvilke effekter den bringer med seg. Produktivitetskommissjonen understreker flere av de praktiske problemene med at en modell av slik størrelse og utbredelse i offentlig sektor, ikke er forsket på i ettertid. Ingen vet sikkert om to-nivå modellen eller hovedutvalgsmodellen resulterte i de ønskede effektene (NOU 2016:3).

For å kunne forske på problemstillingen min empirisk, valgte jeg å teste et sett ulike økonomiske parametere fra KOSTRA-databasen til Statistisk Sentralbyrå. Alle variablene var store utgiftsposter for kommunene. Jeg forventet at det ville eksistere forskjeller mellom to-nivå kommunene og etatskommunene. Dette ble testet empirisk ved å utlede testbare hypoteser knyttet opp mot hver variabel, for så å teste dem en etter en i en Difference-in-Differences analyse. Valget av kvantitativ metode ble tatt på bakgrunn av mitt metodologiske standpunkt. Jeg ønsket potensielt å kunne avdekke generelle effekter basert på data fra hele grupper.

Når den statistiske hypotesetestingen resulterer i at samtlige alternative hypoteser må forkastes og nullhypotesene blir stående, er det et overraskende funn. Dette med tanke på hvilke hensikter kommunene hadde, når de først valgte å implementere modellen. Jeg forsøkte deretter å benytte det teoretiske rammeverket mitt, for å finne forklaringer for hvorfor to-nivå modellen ikke har bidratt til å redusere utgiftsveksten i signifikant grad.

Den første forklaringen på hvorfor effektene av to-nivå modellen uteble, hentet jeg ut fra den rasjonelle teoriens perspektiver.

Rasjonell teori:

Den rasjonelle teorien anser organisasjonsideer for å være universelle. Der kobles de manglende effektene opp mot feil gjort i kontekstualiseringsfasen. Antakelsen er at to-nivå modellen er en feiltolkning av den mer generelle ideen «flat struktur» og at det dermed ikke er noe rart at jeg klarer å identifisere noen signifikante effekter på utgiftsveksten til kommunene. Hensynet til kontrollspenn og rettssikkerheten umuliggjør en direkte overføring av flat struktur til kommunene i Norge. Problemet med denne antakelsen er at den baseres på illusjonen om at «flat struktur» er spesifikt definert. Når det ikke er tilfelle, er det problematisk alene å skylde på feil i kontekstualiseringen av modellen i norske kommuner. Derfor anså jeg det ikke som tilstrekkelig å forklare de mangelfulle effektene ut i fra det rasjonelle perspektivet. Jeg drøftet derfor også resultatene ut i fra det ny-institusjonelle perspektivet.

Ny-institusjonell teori

Det ny-institusjonelle perspektivet anser organisasjonsidéer som noe organisasjoner må ta inn over seg, for å opprettholde sin legitimitet blant omgivelsene sine. Effektiviteten til organisasjonen går dermed på bekostning av legitimiteten til organisasjonen (Meyer&Rowan 1977). Organisasjoner ser seg dermed nødt til å ta inn organisasjonsidéer som omgivelsene synes er en smart måte å organisere seg på. Dette til tross for at organisasjonsidéen kanskje ikke passer helt til den aktuelle organisasjonen. Løsningen på dette dilemmaet er å dekke den nye organisasjonsidéen slik at den ikke påvirker den daglige driften til organisasjonene. Det oppstår dermed et skjevt forhold mellom hvordan organisasjonen presenterer sin organisasjonsmodell og hvordan de faktisk arbeider (Brunsson 2006).

Når samtlige nullhypoteser blir stående, gir dette støtte til argumentet om at to-nivå modellen ikke egentlig er rasjonell modell, men heller en modell de føler seg presset til å ta inn. For å kunne forsvare den ny-institusjonelle teoriens forklaring, undersøkte jeg i hvilken grad det eksisterte institusjonelt press fra kommunenes omgivelser til at de skulle reformere seg. Jeg konkluderte med at det faktisk har eksistert og fortsatt eksisterer et stort press på kommunene til å implementere nye reformer og å drive effektivt. Presset fra omgivelsene kommer fra ulike aktører som sentrale myndigheter, Produktivitetskommisjonen, Akademia representert med New Public Management- feltet, tillegg til Bo Rothstein og hans fokus på god offentlig styring og offentlig sektors legitimitet. Altså er det rimelig å anta at kommunene kan ha tatt inn to-nivå modellen i et forsøk på å tilfredsstille kravene fra omgivelsene, men de koblet den og fortsatte driften som før. Derfor er det ikke mulig for meg å identifisere noen signifikante effekter på kommunenes utgifter.

7 Kapittel: Avslutning.

7.1 Konklusjon:

For å avslutte oppgaven på et tilfredsstillende vis, vil jeg forsøke å svare på problemstillingen jeg formulerte innledningsvis.

«Har to-nivå modellen ført til positive effekter i form av forbedrede økonomiske resultater for kommunene i Norge?»

Basert på de statistiske analysene mine, kan jeg dessverre ikke konkludere med at kommunene har fått forbedrede resultater som følge av at de implementerte to-nivå modellen i sin organisasjonsstruktur. Med min forskningsmetode og mitt datamateriale er jeg ikke i stand til å identifisere noen effekter i form av effektivitetsgevinster som skulle kunne vises i utgiftsvariablene til kommunene. Effektene av to-nivå modellen kan heller ikke sies å være negative i og med at ingen av resultatene i analysene mine var statistisk signifikante. Dette kan tolkes positivt, ettersom to-nivå modellen i det minste *ikke* har bidratt til å gjøre kommunene mindre effektive.

Når det gjelder svaret på hvorfor de ikke har oppnådd de ønskede effekter, har jeg to ulike forklaringer, plassert på hver sin side av det teoretiske spektret. I sosiale systemer er det mange ulike faktorer som kan bidra til at en organisasjonsmodell ikke gir de forventede effekter. Den endelige forklaringen er en syntese av de ulike forklaringene.

To-nivå modellen er basert på en ikke-spesifikk idé om generell utflating av organisasjonsstrukturen. Derfor er det sannsynlig å anta at selv om flat struktur kan fungere, så fungerer ikke to-nivå modellen fordi den bygger på et for diffust grunnlag. Det er det store rom for feil i tolkningen av hvordan man skal benytte seg av en slik modell. I tillegg er det liten tvil om at kommunene opplever press fra sine omgivelser til å reformere seg. To-nivå modellen kan derfor tolkes å være delvis en konsekvens av press fra institusjonelle omgivelser, og kommunene så seg nødt til å implementere modellen for å tilfredsstille kravene fra omgivelsene. For å unngå at modellen påvirket kommuneorganisasjonene i nevneverdig grad, har de muligens holdt den dekket fra den operative driften. Denne forklaringen støttes av at jeg ikke klarte å finne empirisk støtte til Principal-agent-teoriens antakelser om økte transaksjonskostnader blant kommunene med to-nivå modellen. Det er derfor mulig å anta at dekobling er en relevant faktor i problemet.

7.2 Muligheter for mer forskning:

Oppgaven min er en analyse med et begrenset antall variabler på et begrenset utvalg av populasjonen. Selv om jeg ikke kunne finne noen signifikante effekter på utgiftssiden til to-nivå modells kommunene, betyr det ikke nødvendigvis at det ikke eksisterer noen effekter. Andre forskere har kanskje muligheten til å gjøre et større prosjekt på samme tema, der de tar for seg hele populasjonen. I så tilfelle kan det hende at man klarer å identifisere signifikante effekter. I tillegg kan det være andre målbare parametere jeg har som oversett. Som muligens kan gi svar på om to-nivå modellen bringer med seg signifikante effekter eller ikke. Denne oppgaven er dog mitt lille bidrag til forskningsfeltet og forhåpentligvis vekker det interessen til noen som kanskje vil motbevise resultatene av analysene mine. Ingenting hadde vært bedre enn at noen motbeviser mine funn, og viser til signifikante effekter i sine analyser. Vi har jo alle et felles ønske i Produktivitetskommisjonens og Rothsteins ånd om at offentlig sektor skal levere best mulig tjenester og sløse minst med de begrensede ressursene de har tilgjengelig.

8 Litteratur:

Amnå, Erik & Montin, Stig, 2000, *Towards a new concept of local self-government?*, Bergen, Fagbokforlaget

Baert, Patrick, 2005, *Philosophy of the Social Sciences*, Cambridge, Polity Press, UK

Baldersheim, Harald og Rose E. Lawrence, 2000, *Det kommunale laboratorium, Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, Bergen, Fagbokforlaget

Baldersheim, Harald, Bernt, Jan Fridthjof, Kleven, Terje, og Rattsø, Jørn, 1997, *Kommunalt Selvstyre i velferdsstaten*, Tano Aschehoug, Otta

Berg-Sørensen, Anders, Grøn, Caroline Howard og Hansen, Hanne Foss, 2011, *Organiseringen af den offentlige sektor, Grundbok i offentlig forvaltning*, København, Hans Reitzels Forlag

Børge, Lars-Erik, Brueckner, Jan K. og Rattsø, Jørn, 2014, *Partial fiscal decentralization and demand responsiveness of the local public sector: Theory and evidence from Norway*, Journal of Urban Economics 80, side: 153-163

Brunsson, Nils *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. 2006, Universitetsforlaget, Oslo

Bukve, Oddbjørn, 2012, *Lokal og regional styring- eit institusjonelt perspektiv*, Oslo, Det Norske Samlaget

Card, David og Krueger, Alan B. 1994, *Minimum Wages and employment: A case study of the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania*, The American Economic Review, Vol 84, No. 4 (Sep. 1994), Side 772 – 793

Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Larsen, Helge O., Lægreid, Per, Roness, Paul G., 2010, *Forvaltning og politikk 3 utg.*, Oslo, Universitetsforlaget

Christensen, Tom, Lægreid, Per, Roness Paul G., Røvik, Kjell Arne 2009, *Organisasjonsteori for offentlig sektor 2. utg*, Oslo, Universitetsforlaget

DiMaggio, Paul J. Powell, Walter W. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality In Organizational Fields*, American Sociological Review, Volume 48, Issue 2 (Apr., 1983), 147-160

- Dimick, Justin B. og Ryan, Andrew M. *Methods for Evaluating Changes in Health Care Policy, The Difference-in-differences Approach*, Jama Guide to Statistics and Methods, Journal of American Medical Association, 10.des. 2014, Volume 312, Number 22
- Hansen, Tore og Offerdal, Audun, 1995, *Borgere, tjenesteytere og beslutningstagere*, Otta, Engers boktrykkeri AS
- Johnsen, Åge, 2007, *Resultatstyring i offentlig sektor, Konkurransen uten marked*, Bergen, Fagbokforlaget
- KS Rapport, 2010, *Erfaringer med flat struktur*, Høvik, Agenda Kaupang
- Meyer John W., Rowan Bryan *Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony*, American Journal of Sociology, Vol. 83, No. 2 (Sep., 1977), side 340-363, University of Chicago Press.
- Midtbø, Tor, 2012, *Stata, En entusiastisk innføring*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Moses, Jonathon W. og Knutsen, Torbjørn L. 2012, *Ways of Knowing, Competing Methodologies in Social and Political Research 2nd edit.*, Hampshire, Palgrave Macmillan
- NOU 2015:1, *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*, 2015, Finansdepartementet, Oslo
- NOU 2016:3, *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*, 2016, Finansdepartementet, Oslo
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert, 2011, *Public Management Reform, A comparative analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian state, Third edititon*, Oxford, Oxford University Press
- Rothstein, Bo, 2015, *Menneskelig velferd og statsvitenskapens tapte relevans*, Nytt Norsk Tidsskrift, nr .1, årg. 32, s. 25-42, Universitetsforlaget.
- Røvik, Kjell Arne, 1998, *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*, Bergen, Fagbokforlaget
- Røvik, Kjell Arne, 2007, *Trender og translasjoner, ideer som formet det 21. århundrets organisasjon 2 utg.*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Schneeweiss, Dr. Christoph, 2003, *Distributed decision making*, Berlin, Springer Berlin Heidenberg.

Scott, Ricard W. Davis, Gerald F. 2014, *Organizations and Organizing Rational, Natural and Open Systems Perspectives*, Pearson Education Ltd. Harlow

Selznick, Philip *Institutionalism «Old» and «New»*, *Administrative Science Quarterly*, Vol 41, No 2, 40th Anniversary Issue (Jun., 1996), side 270-277, Sage Publications Inc, Cornell University.

Skog, Tor Jørgen, 2013, *Å Forklare Sosiale Fenomener, En regresjonsbasert tilnærming 2. utg.*, Oslo, Gyldendal Forlag.

Thornton, John, *Cointegration, causality and Wagners law in 19th century Europe*, *Applied Economic Letters*, 1999, (Vol 6, Iss. 7, side 413-416)

Torsteinsen, Harald, *Why does post-bureaucracy lead to more formalization?*, *Local Government Studies*, Vol. 38, No. 3, Side 321-344, Juni 2012

Tranøy, Bent Sofus og Østerud, Øyvind, 2001, *Den fragmenterte staten, Reformen, mat og styring – makt og demokratiutredningen 1998-2003*, Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS

Internett-linker:

Regjeringen.no:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/red/2001/0065/ddd/pdfv/132118-vedlegg_3_versjon_4.pdf (Aksessert 17/2/2016)

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/kostra/reglverk-om-rapportering-i-kostra/id551597/> (Aksessert 26/1/16)

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/kostra/id1233/> (Aksessert 26/1/16)

Universitetet i Oslo, Samfunnsvitenskapelige Fakultet. (Aksessert 19/2/2016):

<http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp1999/rapport5.html#II>

Kommuneloven (Aksessert 19/2/2016):

https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107#KAPITTEL_4

Produktivitetskommisjonen.no - www.produktivitetskommisjonen.no (15/2/2016)

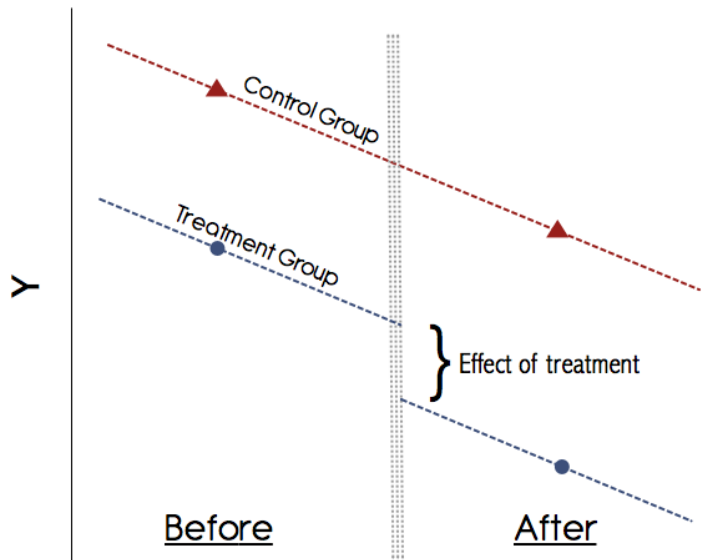
Norsk Senter for forskningsData – www.nsd.no

Statistisk Sentralbyrå – www.ssb.no

9 Appendiks:

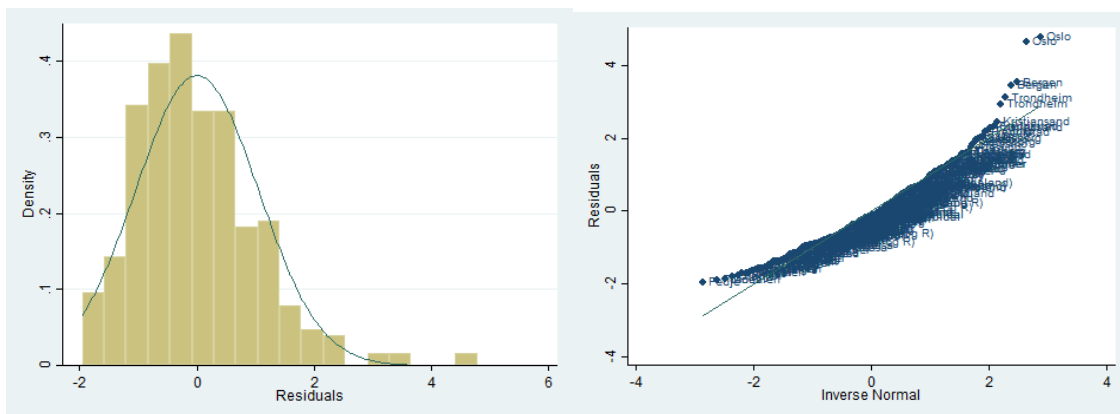
Her kommer alle vedlegg – grafer – scatterplots etc.

Vedlegg 1: Illustrasjon av Difference-in-Difference metoden.

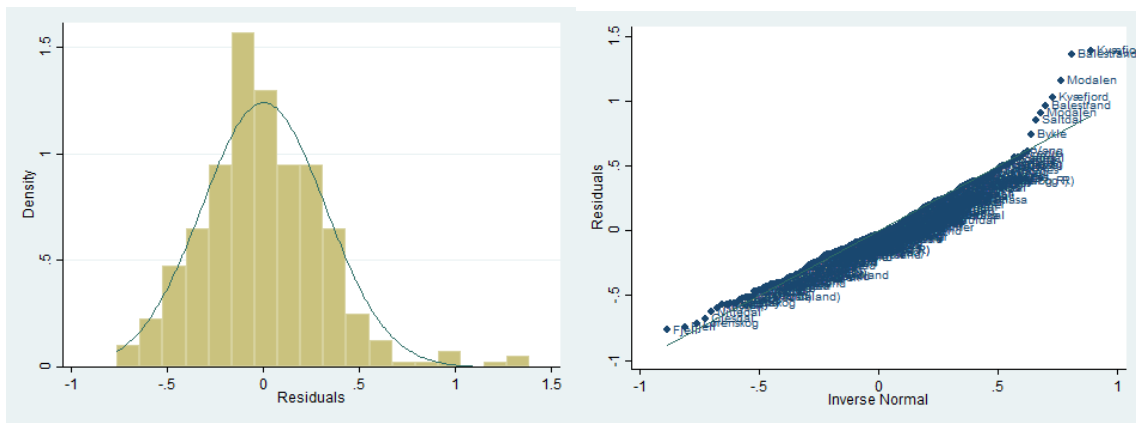


Vedlegg 2: Normalfordelte residualer.

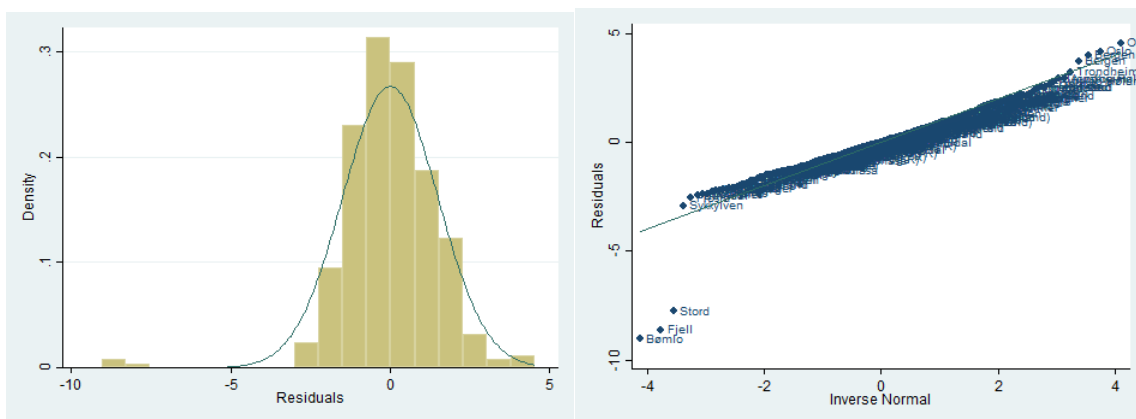
Nettoutgift:



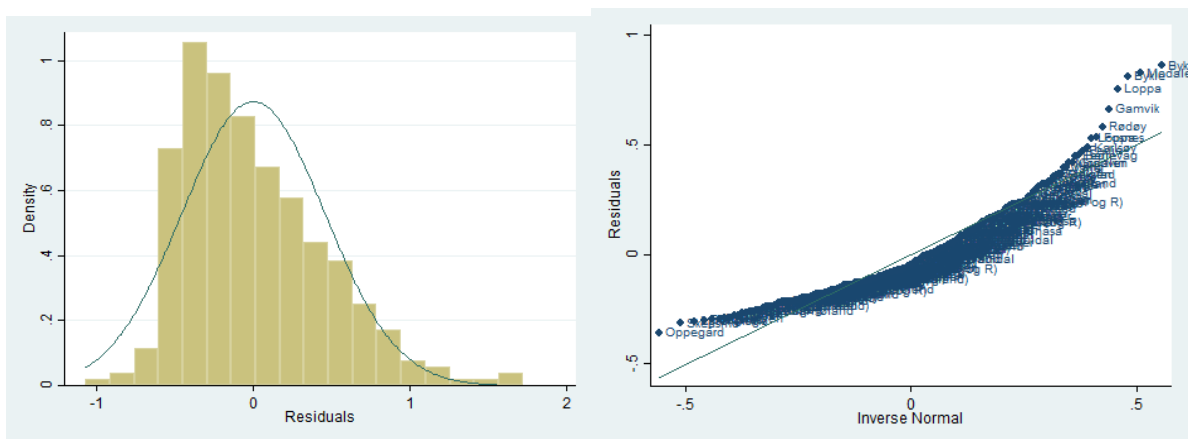
Pleieresidual:



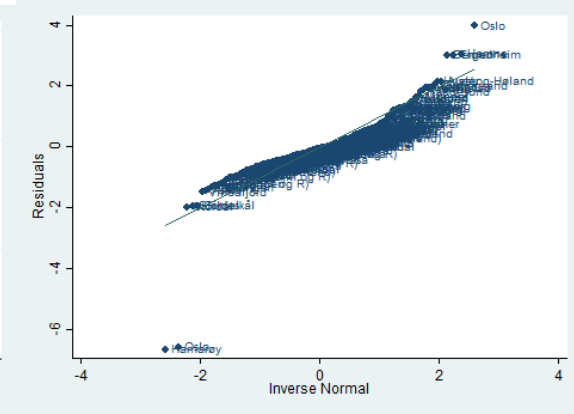
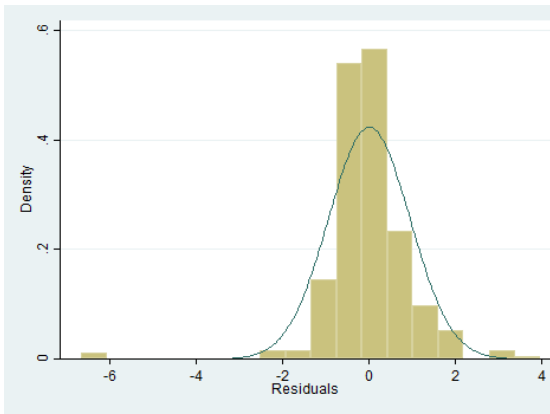
Tekniskresidual:



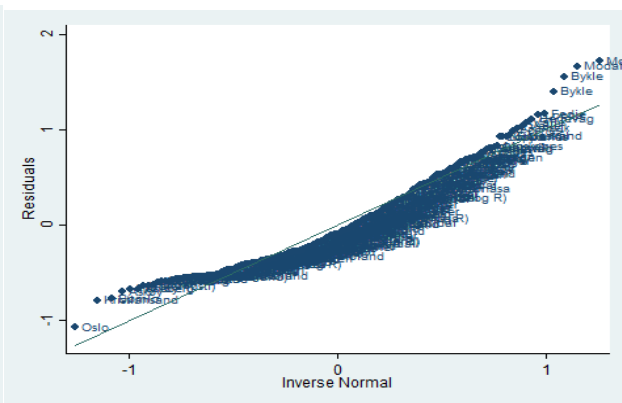
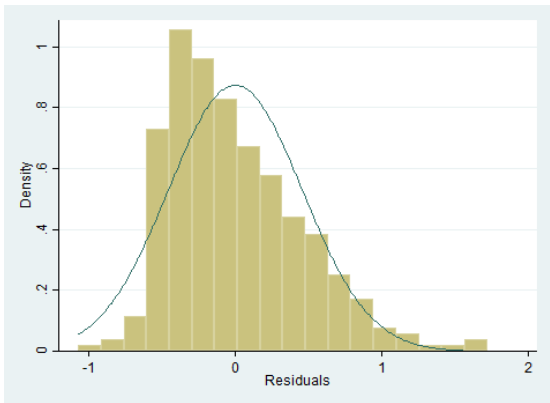
Grunnskoleresidual:



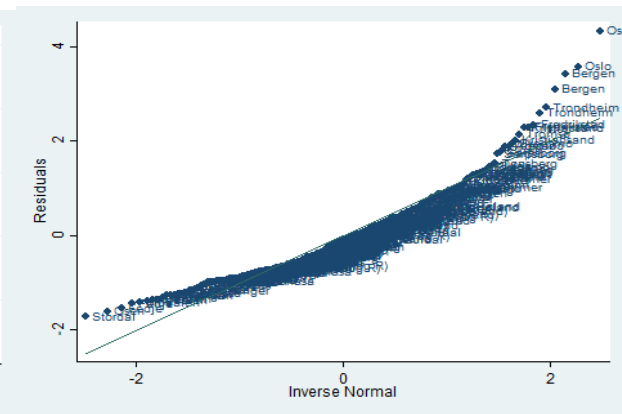
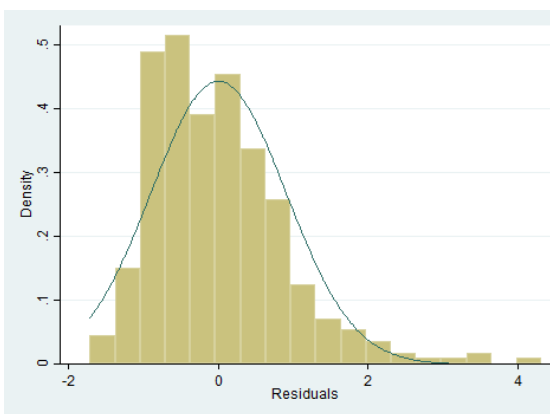
Kontroll og revisjonsresidual:



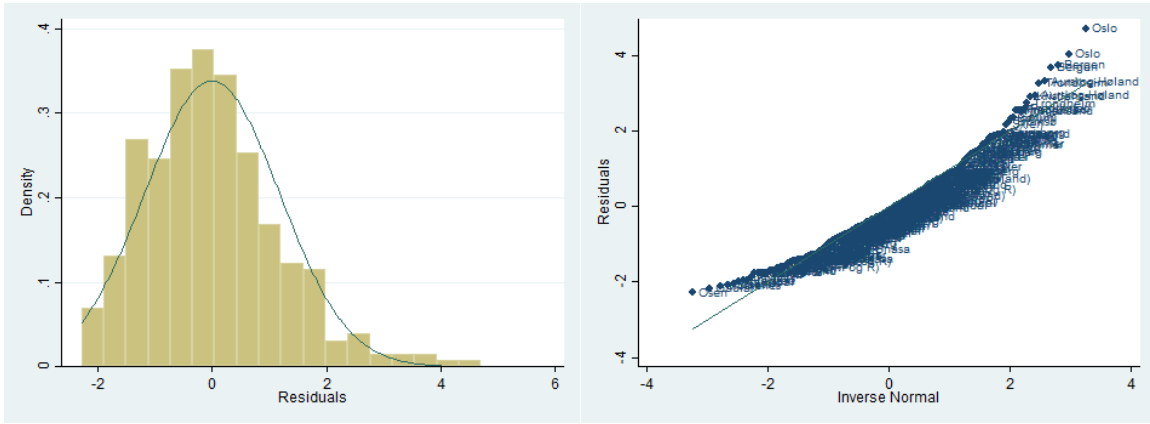
Administrasjonsresidual:



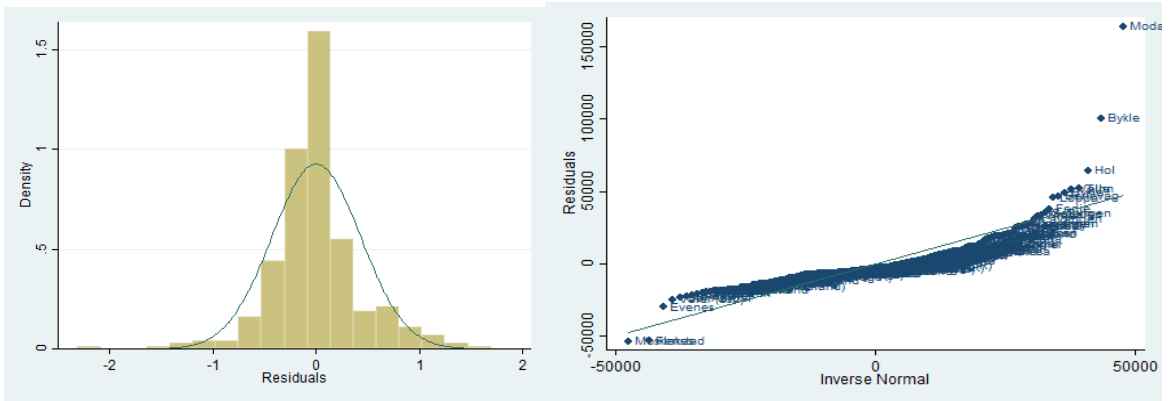
Adminlønn residual:



Kulturreidual:

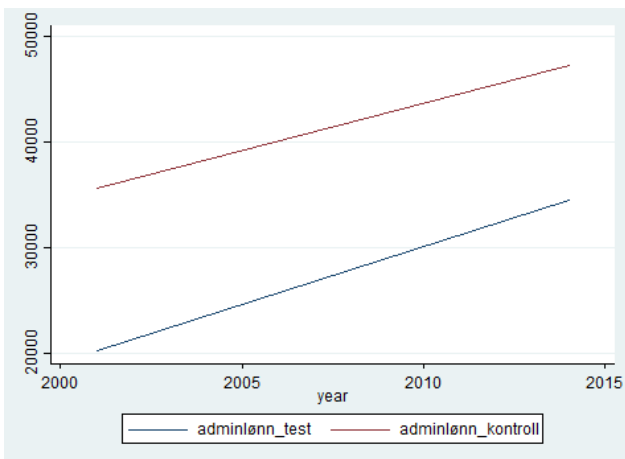


Barnehageresidual:

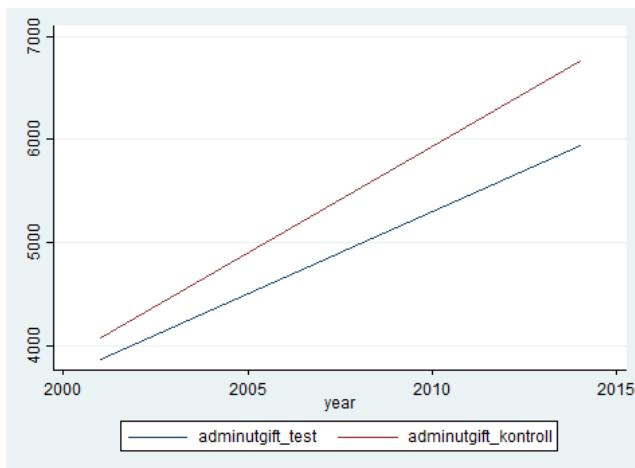


Vedlegg 3: Parallele trender.

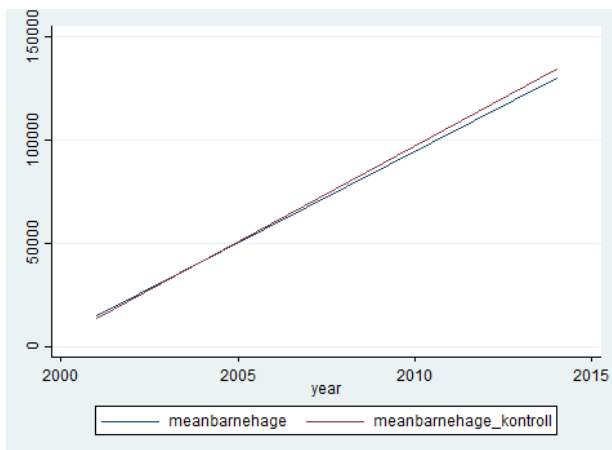
Adminlønn:



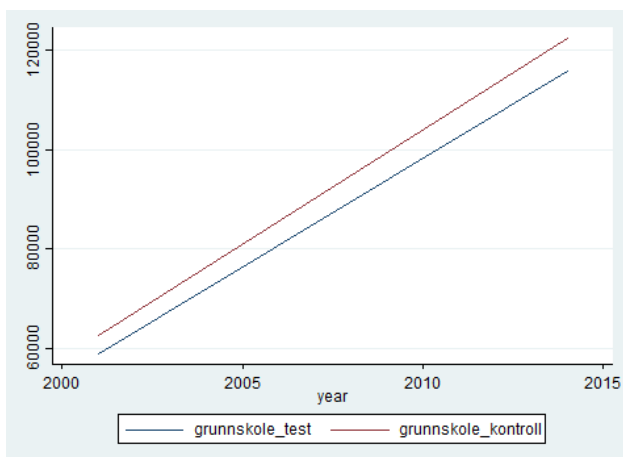
Adminutgift:



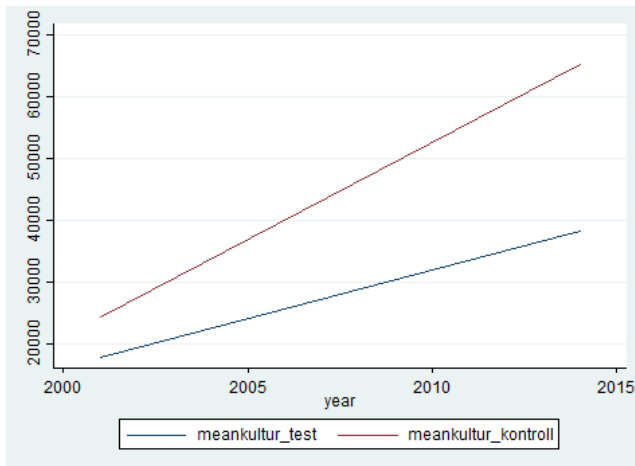
Barnehageutgift:



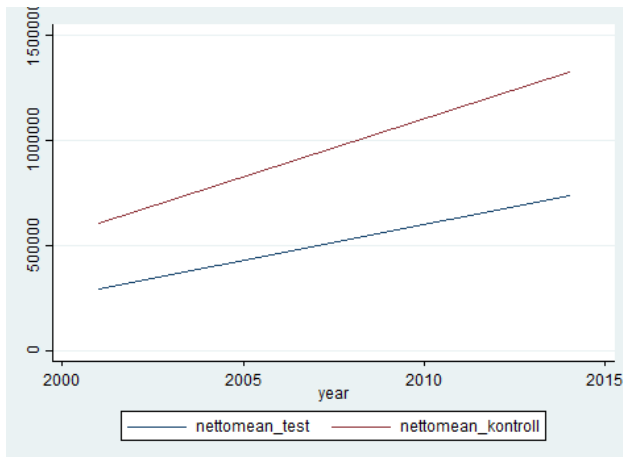
Grunnskoleutgift:



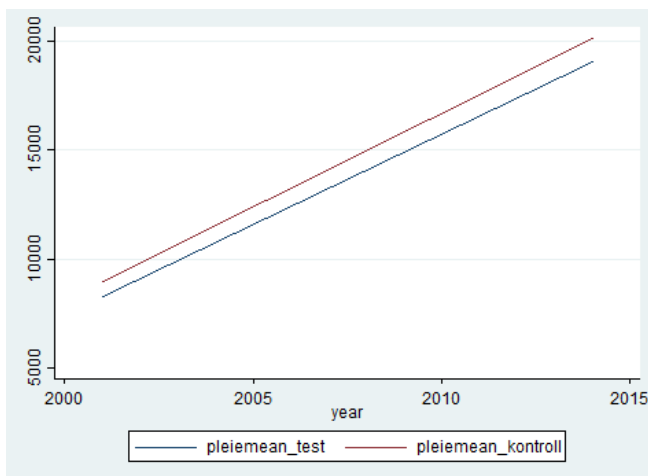
Kulturutgift:



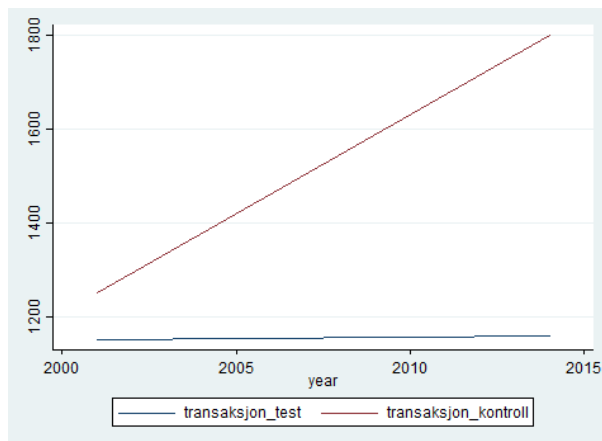
Nettoutgift:



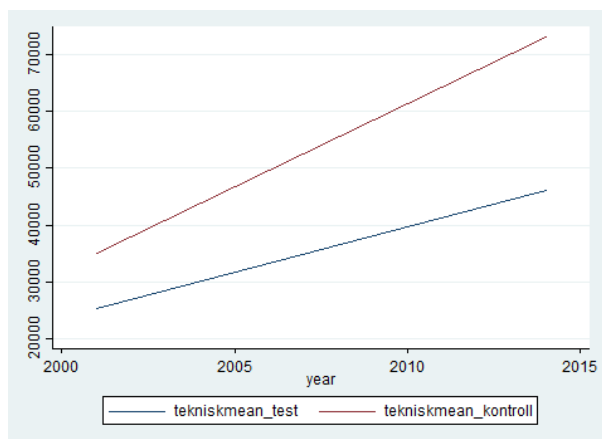
Pleie og omsorg:



Revisjon og kontroll:

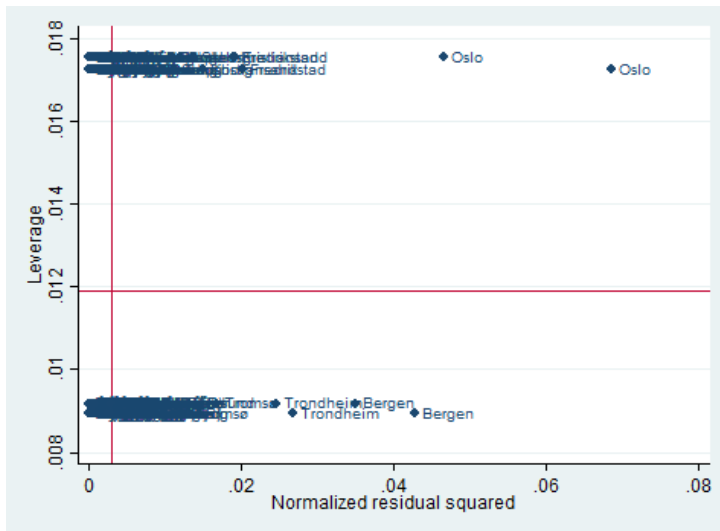


Tekniske utgifter:

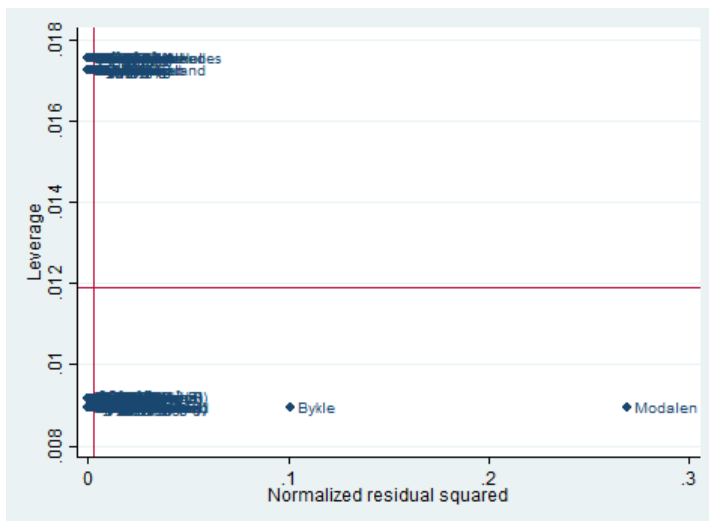


Vedlegg 4: Ekstremverdier:

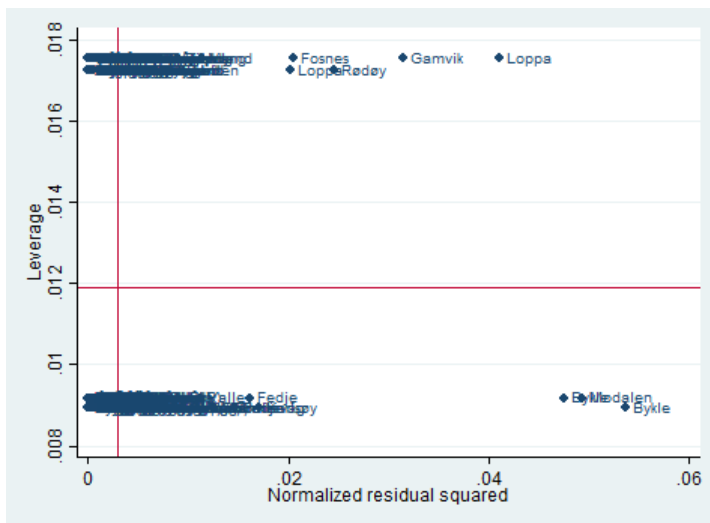
Adminlønn:



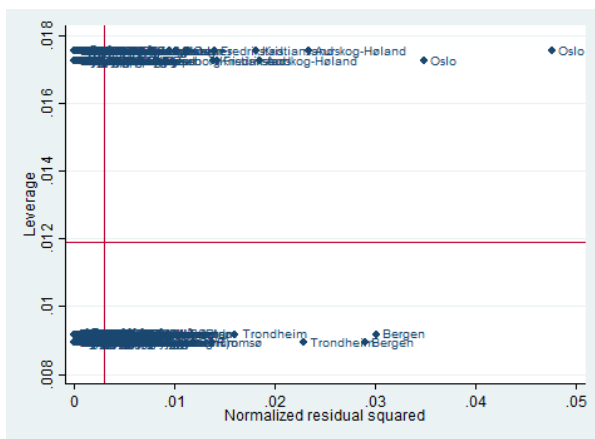
Barnehageutgifter:



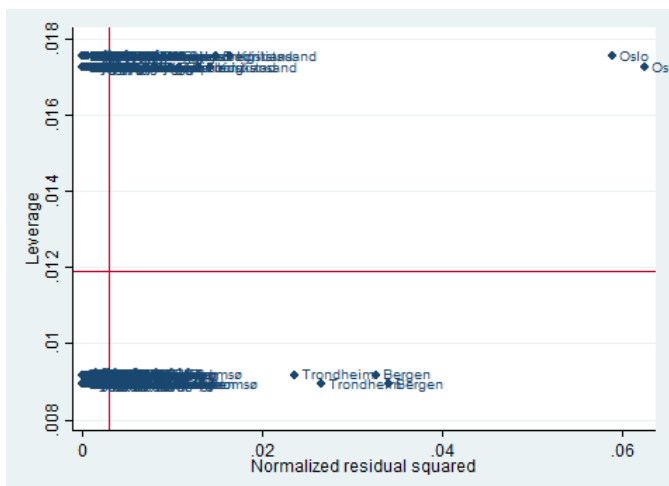
Grunnskoleutgifter:



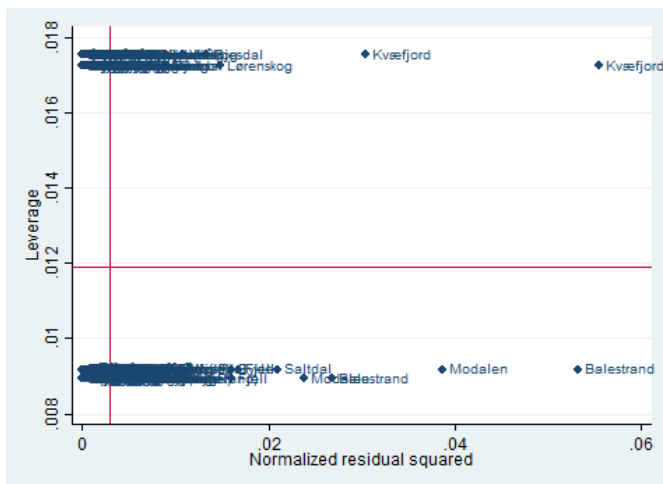
Kulturutgifter:



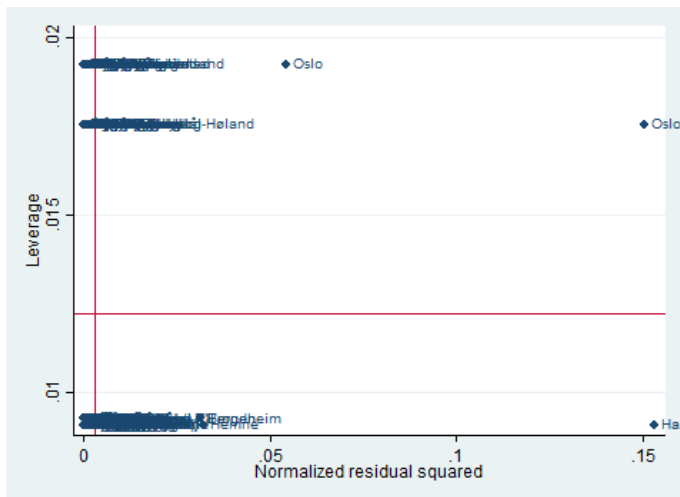
Nettoutgift:



Pleie og omsorgsutgift:



Revisjon- og kontrollutgift:



Tekniskutgift:

