



HØGSKOLEN I HARSTAD

Utlånsseksemplær

S  
k  
r  
i  
f  
t  
s  
e  
r  
i  
e

Ser. 478/2000.7

**DEN ØKTE EFFEKTIVITETS-  
FOKUSERINGEN I NORSKE  
KOMMUNER -**  
*motefenomen eller rasjonell  
nyorientering?*

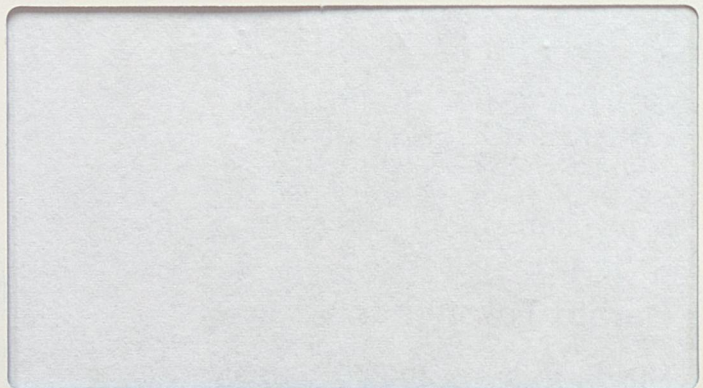
*ehs. 2*

**Harald Torsteinsen**

HiH Skriftserie 2000/07 - Harstad College



80GA24510



Ser 478/2000:7  
els. 2

Utlånseksemplar



ser. 478/2000:7

**DEN ØKTE EFFEKTIVITETS-  
FOKUSERINGEN I NORSKE  
KOMMUNER -**  
*motefenomen eller rasjonell  
nyorientering?*

els 2

**Harald Torsteinsen**

HiH Skriftserie 2000/07 - Harstad College

**HØGSKOLEN I HARSTAD**  
HARSTAD COLLEGE

<b>Tittel</b> Den økte effektivitetsfokuseringen i norske kommuner – motefenomen eller rasjonell nyorientering?		<b>Nummer/Number</b> 2000/07
		<b>Sider/Pages</b> 20
<b>Forfatter/Author</b> Harald Torsteinsen		
<b>Avdeling/Department</b> Økonomi- og samfunnsfag	<b>Prosjekt/Project</b>	
<b>Sammendrag/Abstract</b> <p>Paperet som er et foreløpig utkast til en artikkel, bygger på 121 intervjuer med politiske og administrative ledere i seks nord-norske kommuner. To teoretiske perspektiver brukes for å analysere dette rikeholdige materialet, et rasjonelt-instrumentelt og et institusjonelt-symbolisk perspektiv. I paperet pekes det på at kommunale ledere både er mer rasjonelle enn det sistnevnte perspektivet antyder, og samtidig mer påvirket av tidsriktige begreper og konsepter enn det første perspektivet forklarer. Menneskelig rasjonalitet spiller seg alltid ut innen en eller annen kontekst. Det kan sies å være hovedkonklusjonen i paperet. Vi trenger dermed begge perspektivene for å forklare den empirien som er presentert.</p>		
<b>Stikkord</b> Kommunal forvaltning og politikk Effektivisering Institusjonell teori		<b>Key Words</b> Local government Public administration and management Neo-institutional theory
<b>ISBN</b> 82-453-0144-2	<b>ISSN</b> 0807-2698	

**Den økte effektivitetsfokuseringen  
i norske kommuner – motefenomen  
eller rasjonell nyorientering?**

av

**Harald Torsteinsen  
Høgskolen i Harstad  
Havnegt. 5  
9480 Harstad**

**Tlf. 770 58 220**

**Fax 770 58 102**

**e-post: *harald.torsteinsen@hih.no***

## 1.0 INNLEDNING

I dette paperet vil jeg forsøke å svare på følgende spørsmål: Hvorfor har det skjedd en så sterk fokusering av effektivitet og effisiens i norske kommuner de siste 10-15 år? Skyldes det rasjonelle tilpasninger til endringer i økonomiske rammevilkår, eller har det mer sammenheng med svingninger i organisasjonsmøter og tilhørende språklige trender? Skal vi mao. tolke effektivitetsfokuseringen i et rasjonelt/instrumentelt eller et institusjonelt/symbolsk perspektiv? For å finne svar på dette spørsmålet er det gjennomført intervjuer med 121 kommunale ledere i 6 nord-norske kommuner. Materialet omfatter både politiske og administrative ledere. I politikergruppen finner vi ordførere, hovedutvalgsledere og formannskapsmedlemmer. De administrative lederne er rådmenn, etatsjefer og operative ledere, dvs. rektorer, sykehjemsbestyrere o.l. Begrunnelsen for å intervjuer kommunale ledere er at dersom en skal finne ut noe om hva som menes med begrepene effektivitet og effisiens i kommunene, og om interessen er instrumentelt eller symbolsk betinget, så er det naturlig å starte med de som må antas å ha best oversikt og innsikt, nemlig lederne. Det er dessuten først og fremst lederne som må håndtere forventninger og krav fra omgivelsene, og som gjennom verbale utsagn og beslutninger eventuelt må knytte disse til kommunens interne prosesser. Særlig gjelder dette de politiske lederne. Dersom ikke lederne har noe forhold til begreper som effektivitet og effisiens, kan en neppe forvente at menige politikere og ansatte har det.

Vi skal i dette paperet først se litt på bakgrunnen for den kommunale effektivitetsfokuseringen. Dernest vil vi skissere noen relevante teoretiske perspektiver og diskutere begrepene effektivitet og effisiens. Etter en gjennomgang av ulike sider ved undersøkelsesopplegget, vil vi presentere en del resultater fra intervjuundersøkelsen og analysere disse. Avslutningsvis vil det bli diskutert i hvilken grad de to perspektivene, det rasjonelle-instrumentelle og det institusjonelle-symbolske, kan hjelpe oss til å forstå det vi beskriver.

## 2.0 BAKGRUNN

At det faktisk har skjedd en økt effektivitetsfokusering i kommunene i løpet av de siste 10-15 år, kan det knapt herske noen tvil om. Mange forskere har vært klar over og skrevet om denne utviklinga i flere år allerede (f.eks. Larsen og Offerdal 1990, Offerdal 1991, Røvik 1991, Thorsvik 1991, Baldersheim 1993, Baldersheim og Ståhlberg 1993). Det er også relativt lett å dokumentere denne trenden ved å ta for seg uttalelser, skriv, utredninger og rapporter fra statlige organer, kommuner, fylkeskommuner og Kommunenes Sentralforbund i løpet av perioden. Riktignok har hensynet til demokrati vært mer framtrødende i Norge, f.eks. i forbindelse med kommunal omorganisering (KS 1994), enn i mange andre vestlige land. Men *retningen* synes likevel å være den samme hos oss som i utlandet: hensynet til effektivitet og effisiens fokuseres stadig sterkere. Vi vil i dette bakgrunnskapitlet først gi en kortfattet beskrivelse av den økonomiske utviklinga i kommunesektoren. Dernest rettes blikket mot kontekstuelle faktorer, særlig internasjonale utviklingstrekk. Helt til slutt vil vi presentere noen eksempler på den økte oppfattheten av effektivitet og effisiens.

## 2.1 Utviklinga i kommunesektoren

Tjueårsperioden 1965-85 kan uten tvil omtales som en *gullalder* for norsk kommunesektor. Perioden var prega av sterk og sammenhengende vekst i aktiviteter og utgifter. Bakgrunnen for denne utviklinga var at staten mer eller mindre bevisst tildelte kommunene hovedrollen i etterkrigstidas store samfunnsprosjekt: bygginga av velferdsstaten. Strategien var så vellykka at statlige ambisjoner til dels ble overoppfylt. Staten stimulerte kommunene til å ta på seg ulike oppgaver, bl.a. gjennom diverse refusjonsordninger, noe som etter hvert førte til en kommunestyrt og nærmest automatisk vekst i de kommunale utgiftene. Utover i siste halvdel av 70-tallet bidro dette til å skape et betydelig press i norsk økonomi med bl.a. høy inflasjon og store underskudd i handelsbalansen med utlandet som resultat (Fevolden og Sørensen 1989). I 1978 og 1979 satte derfor staten bremsene på. Det som særlig førte til reduksjon i de kommunale inntekter, var fordobling av fellesskatten fra 1 til 2% og reduksjon av det kommunale skatteøret fra 22 til 21% (Hansen og Rattsø 1988). Til tross for denne innstrammainga, og til tross for inntrykket som ble skapt av krise i kommunenes og fylkeskommunenes økonomi, fortsatte kommunesektorens utgifter å vokse langt utover på 80-tallet. Realveksten i det kommunale forbruk var f.eks. dobbelt så høy som planlagt i perioden 1980-88, bortimot 40% mot ca. 18% som regjeringa hadde lagt opp til gjennom nasjonalbudsjettene sine (Rattsø 1991). Etter at de statlige innstrammingstiltakene ble satt i verk, finansierte kommunene en økende del av utgiftene sine ved salgs- og leieinntekter, avgifter/gebyrer og lån (Hansen og Rattsø 1988).

Det som kanskje først og fremst har bidratt til "krise" i kommuneøkonomien i dag, er de store investeringene på 70- og 80-tallet, i stor grad finansisert ved låneopptak. En stadig økende andel av de kommunale utgifter har gått til dekning av renter og avdrag (NOU 1982:9). I tillegg har nye investeringer ført med seg nye driftsutgifter. Sammenfallet mellom redusert inntektsvekst og økte kapital- og driftsutgifter har etter hvert satt mange kommuner og fylkeskommuner i en alvorlig økonomisk klemme. Valget for mange synes å stå mellom redusert aktivitet, omprioritering eller effektivisering.

Nå er det imidlertid ikke enkelt å gi noe objektivt svar på om kommuneøkonomien faktisk er i krise eller ikke. De indikasjoner som finnes på en stram og vanskelig økonomisk situasjon må sammenholdes med det faktum at det kommunale tjenestetilbud er mer generøst enn noen gang før. Diagnosen "krise" må også ses i forhold til at mange kommuner og fylkeskommuner fortsatt gjennomfører store investeringer samtidig som de beklager seg over sin dårlige økonomi. Antallet ansatte i kommunesektoren fortsetter også å vokse. I løpet av 1980-åra økte sysselsettinga i kommunesektoren med ca. 80.000 personer. Dette tilsvarer hele den samla sysselsettingsveksten i landet i denne perioden (Rattsø 1991). I Kommunal Opplærings kartlegging av kompetansebehov i kommunene (KO, november 1994) heter det til og med at *sysselsettingen i sektoren forventes å øke med mellom 135.000 og 185.000 personer fra 1992 til 2007, noe som utgjør mellom 50 og 70 prosent av den samlede sysselsettingsvekst i landet* (side 7). Det er derfor berettiget å spørre seg om vi først og fremst har å gjøre med en forventningskrise, at dagens "krise" i kommuneøkonomien primært skyldes en politikk som har gått ut på å si "ja" for ofte og til for mange, og at det nå er vanskelig å tilpasse seg en situasjon med redusert og stagnerende inntektsvekst. Det er et paradoks at mistilliten til politikere og ansatte i kommuner og fylkeskommuner synes å øke samtidig som tjenestetilbudet er bedre og mer omfattende enn noen gang før, ja faktisk også samtidig som innbyggerne er rimelig godt fornøyd med de kommunale tjenestene (Baldersheim, Hansen, Pettersen og Rose 1990, Torsteinsen 1992). Er dette et utslag av en allmenn og ustyrlig kravmentalitet, at "nye vil ha mer" så å si, eller henger det heller sammen med at ressurssterke grupper mer enn før klarer å "presse" kommunene til å prioritere

deres behov, kanskje til dels på bekostning av behovene til mer ressursvake grupper? Er det f.eks. økende velvilje overfor de veletablertes og de velutdannedes krav og ønsker om en meningsfylt fritid, bl.a. gjennom satsing på kultur og idrett, som overbelaster kommunebudsjettene, mens etablerte tilbud til barn og eldre gradvis forringes? Hvilken rolle spiller ansattes organisasjoner, f.eks. i skolesektoren? Hvorfor har antall lærerårsverk i grunnskolen økt med ca. 5.000 i åra 1980-88, mens elevantallet er redusert med ca. 100.000 i samme tidsrom? Er realøkningen av utgiftene pr. elev i grunnskolen med mer enn 25% i løpet av denne perioden (Rattsø 1991) uttrykk for at barns behov prioriteres høyt, eller er det hensynet til lærernes jobb og lønn som veier tyngst? Hvilken fordelingsmessig betydning har det at kommunalt og fylkeskommunalt ansatte er kraftig overrepresentert i kommunestyre og fylkesting? Ifølge Fevolden, Hagen og Sørensen (1994) overraskende liten. Faktisk er det meget godt samsvar mellom politikernes og innbyggernes preferanser mht. kommunal ressursbruk. Likevel er mistanken der, om at kommunalt og fylkeskommunalt ansatte forsøker å utnytte politiske verv til egen fordel. Og det er ikke så lett å motbevise at de ikke gjør det.

Presset mot den kommunale økonomien, hva enten det skyldes statlige pålegg, kommuneinitierte tiltak, kravstore innbyggere, eller økt innflytelse for ressurssterke og strategisk plasserte interessegrupper, må også ses i sammenheng med at tjenesteyting er blitt en stadig viktigere del av kommunenes virksomhet. Det særegne med mesteparten av den kommunale tjenesteproduksjonen er at dens vekst, volum og kvalitet ikke er styrt av pris, men av politiske og administrative vedtak og disposisjoner. Kostnadene er vanligvis spredt på mange (også på bidragsyttere utenfor kommunen, vanligvis staten) og de synes derfor ikke så avskrekkende, mens fordelene på den annen side ofte (om enn ikke alltid) er konsentrerte og av stor verdi for de som nyter godt av dem. I den konsensusorienterte politiske kulturen som preger norske kommuner og fylkeskommuner (formannskapsmodellen), vil dette lett bidra til at svært mange politikere/politiske partier på ett eller annet tidspunkt får gjennomslag for sine ideer om nye eller bedre tiltak. "I dag er det vi som har fordel av dette, i morgen er det deres tur", synes å være logikken bak denne mekanismen. Dette skaper et stadig og ensidig press i retning av nye og utvidete tilbud. Det er få mekanismer som virker i motsatt retning (Sørensen 1990). I og med at tjenestene enten er gratis eller lavt priset, har innbyggerne på sin side ingen eller bare svake incentiver til å moderere sitt forbruk. Den summerte effekten av et generøst tjenestetilbud og et kostnadsfritt eller kostnadsgunstig konsum, ser ut til å være overbelastning av den kommunale økonomien.

## 2.2 Kontekstuelle forhold

I dette avsnittet vil vi rette søkelyset mot kontekstuelle faktorer, særlig internasjonale utviklingstrekk som kan sette effektivitetsfokuseringen i norsk kommunesektor inn i en noe større sammenheng. Utviklinga i norsk kommuneøkonomi og i norsk økonomi generelt har alltid vært sterkt avhengig av de internasjonale konjunkturer. Det store omslaget i etterkrigstida kom med den såkalte oljekrisa i 1973 da OPEC-landene økte oljeprisene kraftig så å si over natta. Det førte til sterk oppbremsing i den økonomiske veksten, høy inflasjon og permanent høy arbeidsledighet i de industrialiserte land sammenliknet med hva en var vant til. Den norske regjering forsøkte å møte utviklinga gjennom en tidsbegrensa motkonjunkturpolitikk på 1970-tallet, men pga. problemenes tilsynelatende varige karakter mislyktes denne politikken. Enkelte har endog hevda at motkonjunkturpolitikken bidro til å forsterke problemene ved at den forsinka og vanskeliggjorde en uunngåelig og nødvendig strukturtilpasning i norsk næringsliv. Med globaliseringen av verdensøkonomien og den sterkt økende internasjonale konkurransen utover på 80- og 90-tallet, er offentlig sektor i de



moderne velferdsstatene satt under et voldsomt press. Den negative utviklinga i de svenske statsfinansene de senere år har på en dramatisk måte illustrert problemet. Den norske regjeringas program for fornyelse og modernisering av staten (FAD's program *Den nye staten*, vedlagt St.meld. nr. 4 (1987-88) *Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken*) må tolkes som et svar på disse utfordringene. Gjennom forskjellige former for effektivisering av offentlig forvaltning skal velferdsstaten sikres og opprettholdes. Samtidig har det forgått et politisk klimaskifte i store deler av den vestlige verden. Populært og noe forenklet er dette skiftet blitt omtalt som en "høyrebølge". Dens fremste eksponenter på 80-tallet var president Ronald Reagan i USA og statsminister Margareth Thatcher i Storbritannia. Slagordet var mer marked og mindre stat. Det politiske stemningsskiftet var særlig markert i de engelskspråklige land. Men også i andre deler av den industrialiserte verden satte endringene sine spor, både i meningsmålinger, politiske valg og i reformpolitikk. Riktignok ble kravet om mindre stat noe modifisert og etter hvert supplert, til dels erstattet, av kravet om en mer effektiv stat. OECD's rapporter de senere år om offentlig forvaltning bærer tydelig preg av denne tenkningen. Det tas gjentatte ganger til orde for en mer resultatorientert offentlig forvaltning. OECD konstaterer fornøyd i sin 1991-rapport (s.7) at :

*Much emphasis continues to be placed in **all countries** [min understrekning] on improving the management of human resources and on realigning financial management systems to focus more on the results and outputs of government activities, and on how these may best be measured.*

Denne ensartetheten i offentlige reformer forklarer Hughes (1994) med *the need to improve national competitiveness by improving government structures* (s. 20). Det er mao. den internasjonale økonomiske konkurransen som fører til press i retning av reformer og økende uniformering av deler av offentlig forvaltning på tvers av landegrensene. Myndighetene betraktes ikke lenger som en motpart eller hemsko for næringslivet, men som en strategisk viktig medspiller. For som Hughes (1994) er inne på, *in a world of economic competition, the role of governments can be an important factor in creating national competitive advantage* (s. 18). Den internasjonale trenden innen offentlig sektor som her er beskrevet går ofte under navnet New Public Management.

### **2.3 Eksempler på økt oppmerksomhet om effektivitet og effisiens i kommunene**

I 1981-82 ble det i samarbeid mellom den norske regjering, Landsorganisasjonen, Norsk Arbeidsgiverforening og Norges Industriforbund satt i gang en landsomfattende produktivitetskampanje. Kampanjen rettet seg både mot næringslivet og det offentlige. Samtidig og som en del av dette opplegget ble det lansert en egen produktivitetskampanje i kommunesektoren. Denne varte ut 1983. Resultatene ble oppsummert i en sluttrapport samme år. Som så ofte ellers endte det opp med at det var vanskelig å vise til konkrete resultater. Det ble konkludert med at kampanjen likevel hadde hatt en viss bevisstgjørende effekt. Kommunenes Sentralforbund (KS) nedsatte samtidig med produktivitetskampanjen et eget utvalg *som fikk i oppgave å utrede/velge ut kriterier for måling av kommunal effektivitet* (KS 1983:1). Utvalget la fram en egen rapport i 1983 med tittelen *Resultatvurdering i kommuner og fylkeskommuner*. KS har senere gitt ut flere publikasjoner som har som formål å stimulere og bedre effektiviseringsarbeidet i kommunene.

NOU 1982:9 *Kommunaløkonomisk styring* er et annet dokument som vier spørsmålet om effektivitet stor plass. Utredningsarbeidet ble satt igang som følge av den vanskelig

økonomiske situasjonen som oppstod i kommuner og fylkeskommuner etter de statlige innstrammingsstiltakene i 1978 og 1979. Behovet for effektivisering i betydningen best mulig ressursutnyttelse går som en rød tråd gjennom utredningen. Det blir bl.a. anbefalt å utvikle målemetoder og indikatorer for å kunne følge utviklingen i effektivitet og produktivitet.

Den økte plass som effektivitetsbetraktninger har fått kan registreres i mange andre sammenhenger. Både ved innføringen av nytt inntektssystem i 1986 og i forbindelse med overgangen til hovedutvalgsmodellen i løpet av 1980-åra, har effektivitetshensyn vært sterkt framme. F.eks. ble mye av begrunnelsen for hovedutvalsmodellen gitt allerede i 1977 i en komiteinnstilling fra KS (1977). Effektivisering av beslutningsprosesser og samordnings- og styringsfunksjoner var blant målene den gang. Noe av de samme begrunnelser ble brukt i forbindelse med innføring av nytt inntektssystem. I Ot.prp. nr. 48 (1984-85) *Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner* ble det bl.a. vist til effektiv planlegging og styring i kommuner og fylkeskommuner og rasjonalisering både i kommunesektoren og på statlig nivå som formål og sannsynlig gevinst. Også i forbindelse med utarbeiding av forslag til ny kommunelov ble effektivitet tillagt stor vekt. Til tross for at et uttalt hovedmål med ny kommunelov var revitalisering av lokaldemokratiet og styrking av kommunepolitikernes posisjon, foreslo Bernt-utvalgets flertall at kommunene kunne få høve til å etablere kommunestyre med så få som 11 representanter, uavhengig av innbyggertall (NOU 1990:13). Noe av hensikten var å øke beslutningseffektiviteten og fleksibiliteten i kommunesektoren (s.105). Hensynet til effektivitet var her på klar kollisjonskurs med hensynet til demokrati, definert som representativitet, noe som bl.a. kom fram i flere av høringsuttalelsene. Da loven ble vedtatt i Stortinget høsten 1992, måtte effektivitetshensynet vike for demokratiargumentene. Medlemstallet i kommunestyrene skal som før knyttes til innbyggertallet i kommunene. Dette eksemplet viser at det nok finnes motkrefter mot sider ved effektivitetslogikken, og at de enkelte ganger kan vinne fram. Det er blitt framhevet som et særtrekk ved reformarbeidet i norske kommuner at hensynet til demokrati står så sterkt. I utlandet vektlegges hensynet til effektivisering, kostnadsreduksjon og ledelse langt sterkere (KS 1994).

Ytterligere ett eksempel på økt oppmerksomhet om effektivitet og effisiens i norsk kommunesektor kan nevnes. I 1990 satte Kommunaldepartementet i gang et *Program for kommunal fornyelse*. Programmet var et forsøksprosjekt med effektivisering som hovedmål. Den foreløpige evaluering som ble gjort i 1992 (Hovik og Kleven) tydet på liten framdrift og begrensede resultater.

Mye av initiativ og pådrift til effektivisering har kommet fra regjeringshold, kanskje særlig de borgerlige regjeringene på 80-tallet. Arbeiderpartiregjeringene som kom senere, overtok stafettpinnen og har vært minst like ivrige i dette arbeidet. Kommunenes egen interesseorganisasjon, Kommunenes Sentralforbund, har også engasjert seg sterkt for å sette effektivitet og effisiens på den kommunale dagsorden.

### 3.0 TEORETISKE PERSPEKTIVER

I dette paperet vil jeg presentere to alternative forklaringer på den økte effektivitetsfokuseringen i kommunesektoren. Den første forklaringsmodellen tar utgangspunkt i *ressursknapphet* som drivkraft. Effektivitetsfokuseringen indikerer her en grunnleggende *rasjonell-instrumentell* handlingslogikk der siktemålet er å finne fram til virkningsfulle løsninger på ressursproblemene. Den andre forklaringsmodellen bygger på *legitimitetsknapphet* som drivkraft. Effektivitetsfokuseringen tolkes i dette tilfelle ut fra et

*institusjonelt-symbolisk* perspektiv og ses som uttrykk for en verbal og symbolsk tilpasning til faktiske og antatte krav og forventninger i omgivelsene.

### 3.1 Det rasjonelle-instrumentelle perspektivet

Det rasjonelle-instrumentelle perspektivet knytter altså økt effektivitetsfokusering til ressursknapphet (Baldersheim 1993). Ressursknapphet gir seg utslag i et økende misforhold mellom på den ene side, et høyt kommunalt aktivitets- og ambisjonsnivå, og på den annen side, de ressurser som er tilgjengelige. Interessen for effektivitet er i henhold til dette synet bare et naturlig uttrykk for bevisste og reelle endringsprosesser som pågår i kommunene for å tilpasse og forbedre strukturer, prosesser og aktiviteter i forhold til ressursene. Effektivisering er i beslutningsteoretiske termer et relevant og godt egnet virkemiddel for å løse et bestemt problem. Effektivisering framtrer således som en alternativ strategi til nedbygging av kommunale tilbud eller privatisering (Baldersheim og Ståhlberg 1993). I og med at inntektssiden er gitt av staten, foreligger det knapt andre strategier for kommunene, i alle fall ikke på kort sikt. Den økte bruken av begrepet effektivitet kan derfor ikke tolkes som kun en endring i språklig mote, men mer som uttrykk for at kommunene faktisk gjennomfører eller planlegger å gjennomføre tiltak med sikte på mer målrettet virksomhet og bedre ressursbruk. Innen rammen av det rasjonelle-instrumentelle perspektivet kan vi også snakke om *læring* i den forstand at kommuner foretar rasjonelle vurderinger av egne og andres erfaringer før de velger sine løsninger. Det betyr ikke nødvendigvis at kommuner baserer sine valg på en fullstendig gjennomgang av alle erfaringer, men heller at de innen rimelige tids- og ressursrammer forsøker å skaffe seg en noenlunde tilfredsstillende oversikt (Simon 1965).

### 3.2 Det institusjonelle-symboliske perspektivet

Det andre tolkningsalternativet tar utgangspunkt i et institusjonelt organisasjonssyn (Meyer and Rowan 1977, Czarniawska-Joerges 1990, Røvik 1991). Her relateres økt effektivitetsfokusering til kommunenes behov for legitimitet. Hovedproblemet er ikke ressursknapphet, men legitimitetsknapphet. I en tid der *legitimitet i stigende grad oppnås gjennom effektivitet* (Eriksen 1993:51), er det om å gjøre for kommunene å *framtre* som effektive organisasjoner. Omverdenens krav og forventninger om effektivitet møtes ved å omgi organisasjonen med et beskyttende skjold av relevante og "riktige" begreper og symboler. Symboler kan f.eks. være moderne og tidsriktige strukturelle elementer og prosesser. Det viktigste blir å *skape inntrykk* av at organisasjonen er effektiv, ikke at den faktisk er det. Strukturer og prosesser tas i bruk, ikke ut fra noen overbevisende instrumentell verdi, men snarere pga. deres positive signalverdi i forhold til omgivelsene. Opptattheten av effektivitet blir dermed av *symbolisk* karakter, uten tilknytning til underliggende realiteter. Det kan godt tenkes at kommuner har satt i gang tiltak med sikte på å forbedre sin virksomhet og at de faktisk har fått det til, uten at dette nødvendigvis koples til begrepet effektivitet. For som Czarniawska-Joerges er inne på, det eksisterer *de två världarna i varje kommun: idévärlden och den praktiska världen* (1990:218). En del av de aktører som benytter seg flittigst av effektivitetsretorikken, f.eks. politikere og sentrale administrative ledere, mangler ofte detaljkunnskap om hva som foregår i de ulike deler av kommuneorganisasjonen. Særlig gjelder dette politikerne som hele tida pendler mellom omverdenen og kommuneorganisasjonen. Sagt på en annen måte: de som prater og de som praktiserer befinner seg ofte i ulike verdener og opererer innen vidt forskjellige referanserammer. De kan godt ha ulike oppfatninger om hva effektivitet betyr, uten å være klar over det. Den svake koplingen mellom de to verdenene er fordelaktig for lederne som dermed kan uttale seg i *generelle* vendinger om effektivitet uten å måtte presisere hva de mener med begrepet. Den

innebærer også fordeler for de kommunalt ansatte som slipper for mye plagsom innblanding utenfra og ovenfra. Hovedpoenget er at omverdenen får et positivt inntrykk av kommuneorganisasjonen.

### 3.3 Effektivitet og effisiens

In Norwegian the concept *effectiveness* ("effektivitet") covers two different meanings, i.e. *effectiveness and efficiency*. This is important to know in order to understand why the respondents in our survey have such difficulties in differentiating between the concepts *effectiveness and efficiency* ("produktivitet") when asked to explain them. In English it seems to be more usual to use the words as two separate concepts the way Downs and Larkey (1986) do. They define *effectiveness* as *a measure of attainment* (s. 7) whereas *efficiency* is explained as *a measure relating input to output* (s. 6). Scott (1987) på sin side synes å operere med et effektivitetsbegrep som også inneholder elementer av effisiens. På norsk er det ellers ganske vanlig å snakke om effektivitet som mest mulig måloppnåelse til lavest mulig kostnad, det vil mao. si at effisiensbegrepet er inkludert.

*Effektivitet* trekker oppmerksomheten i retning av effekter og resultater av handlinger og tiltak. Vi tenker oss da at handlinger og tiltak gjennomføres *med sikte på* å oppnå bestemte effekter og resultater. Effektivitet sier noe om graden av samsvar mellom tilsiktet og faktisk effekt. Forestillinger om tilsiktede effekter bygger på generelle eller lokale teorier om sammenhenger mellom bestemte handlinger og tiltak (uavhengige variabler) og effekter (avhengige variabler). Registrering og vurdering av effektivitet får dermed preg av å være en slags uformell hypotesetest. På denne bakgrunn er det ikke så unaturlig at effektivitet også omtales som resultat effektivitet. Spørsmål om effektivitet kan tilsynelatende se ut til å være av ensidig formålsrasjonell karakter, men det berører i høyeste grad også verdirasjonelle forhold (Weber 1978). Effektivitetsvurdering av et konkret tiltak kan først gjennomføres i ettertid eller underveis, når effektene foreligger. Men en slik vurdering er sterkt avhengig av prosesser i fortid, prosesser der preferanser og behov kartlegges, prioriteringer gjøres og mål fastsettes. Jo mer uklar, ustabil og inkonsistent en målsetting er, desto vanskeligere blir det å ta stilling til spørsmålet om effektivitet. En konklusjon om effektivitet er mao. avhengig av en eller annen form for målestokk. Uten en slik målestokk blir effektivitet uhyre problematisk. Det som kjennetegner politisk styrte organisasjoner er nettopp mangel på klare, stabile og entydige målestokker. En ting er at mange av de resultatene kommunene "produserer", er vanskelige å operasjonalisere og registrere. Et annet forhold er at politikk ofte preges av interesse motsetninger og uenighet. Det en gjerne opplever er at ulike aktører og grupper har ulike preferanser mht. effektivitet, alt etter hvor i organisasjonen de befinner seg, og om de har sitt primære tilholdssted *i* eller *utenfor* organisasjonen (Scott 1987. Reitan 1993). Diskusjoner gjelder ikke bare *hva* som skal brukes som målestokk (f.eks. outputmål, prosessmål, inputmål, uttalte, formelle mål vs. forventninger etc.), men også *hvordan* evalueringer skal skje (f.eks. kvalitative eller kvantitative metoder) og *hvem* som skal foreta eventuelle evalueringer (selvevaluering, annen intern evaluering eller ekstern evaluering). Samtidig må det sies at norske kommuner har en sterkt konsensuspreget politisk kultur med få harde politiske motsetninger. Sosial aksept (Thompson 1967) på tvers av politiske skillelinjer synes hittil å ha dekket behovet for evaluering av kommuneorganisasjonens funksjonsdyktighet og yteevne.

*Effisiens* (produktivitet) er til forskjell fra effektivitet noe enklere å beskrive og forklare. Formelt kan det skrives som en brøk med output som teller og input som nevner. Det betyr at når brøken antar en verdi  $>1$ , så er output større enn input, mens det motsatte er

tilfelle når verdien er  $<1$ . Effisiens bygger mao. på en grunnleggende kostnad-nytte tankegang, hva enten input og output kvantifiseres, eller en holder seg til kvalitative vurderinger. Effisiens omtales derfor også som kostnadseffektivitet. Nyttens av effisiens er sterkt avhengig av vår evne og mulighet til å spesifisere relevante kostnader og nytteeffekter. Særlig innenfor offentlig virksomhet er dette en forutsetning som kan være vanskelig å tilfredsstille (Downs and Larkey 1986). I det følgende vil jeg bruke begrepene effisiens og produktivitet om hverandre.

## 4.0 METODE

I perioden 1991-93 ble det gjennomført 121 intervjuer med politiske og administrative ledere i seks nord-norske kommuner. Kommunene varierte i størrelse fra ca. 1.700 til nesten 40.000 innbyggere. Antall respondenter pr. kommune varierte fra 16 til 26, avhengig av kommunestørrelse. I intervjuene ble det benyttet både strukturerte og åpne spørsmål, men med en overvekt for den siste kategorien. Intervjuene ble tatt opp på bånd og deretter skrevet ned. Det var studenter som gjennomførte intervjuene og som renskrev svarene. For lettere å kunne analysere den store datamengden utarbeidet vi<sup>1</sup> et kodeskjema, leste nøye gjennom alle intervjuene og kodet alle opplysningene som kom fram der. Deretter la vi alle data inn i statistikkprogrammet SPSS. Vi transformerte mao. kvalitative data om til kvantitative data. Samtidig forsøkte vi å ta vare på de kvalitative aspektene gjennom oppretting av en egen tekstfil der vi tok vare på uttalelser og kommentarer fra de intervjuede.

Intervjuet var utformet slik at de kommunale lederne ble presentert overfor spørsmål inndelt i tre suksessive trinn. Trinnene gikk fra det generelle og abstrakte til det nære og konkrete. Formålet her var å avdekke og identifisere tre atferdsdimensjoner: en begrepsdimensjon, en begrunnelsesdimensjon og en tiltaksdimensjon. På første trinn ble lederne bedt om å forklare hva de la i begrepene effektivitet, produktivitet, resultatvurdering og målstyring. Spørsmålene våre var helt åpne og respondentene måtte selv formulere svarene. Hensikten med dette var selvsagt å finne ut om kommunale ledere hadde noen dypere forståelse av innholdet i disse begrepene. Neste trinn omfattet mer konkrete og til en viss grad strukturerte spørsmål om måling av effektivitet og produktivitet, og om viktigheten og nytten vs. ulempene av å gjøre dette. Hensikten her var å finne ut om kommunale ledere hadde gjort seg opp noen tanker om hvordan måling konkret kunne skje og eventuelt begrunne nytten av det. Spørsmålene på tredje og siste trinn i intervjuet gjaldt hvilke konkrete tiltak kommunen hadde gjennomført for å øke effektivitet og produktivitet. Formålet var å avdekke om effektivitetsfokuseringen avgrensa seg til ord, eller om den også involverte handling. Det er i denne sammenheng viktig å understreke at intervjuene gir oss innblikk i ulike tiltaks *antatte* instrumentalitet, ikke deres faktiske instrumentalitet. Det vi kartlegger er altså i beste fall kommunale lederes *tro* på at tiltakene har en hensikt og bestemt effekt. Jeg synes likevel det er rimelig å tolke deres tro som uttrykk for at de anvender en grunnleggende rasjonell tankemodell, selv om det er snakk om begrenset rasjonalitet (Simon 1965). Vi står imidlertid overfor et fundamentalt tolkningsmessig problem som det ikke vil være mulig å løse innen rammen av dette paperet. Det jeg tenker på er følgende. For det første. Rasjonalitet og instrumentalitet er sterke normer i vår kulturkrets. Det er lett i gitte situasjoner å ty til ord og uttrykk som speiler disse normene. Når en blir konfrontert med

<sup>1</sup>En takk til førsteamanuensis, dr. oec. Frode Mellempvik ved Høgskolen i Bodø for godt samarbeid om utarbeiding av kodeskjema samt mange interessante diskusjoner. Han har også stått for innsamling av en del av data.

spørsmål om effektivitet og effisiens som i denne undersøkelsen, kan det tenkes at det egentlig bare bidrar til å aktivere hele det rasjonelle-instrumentelle normgrunnet. Det vil mao. si, "som man roper i skogen får man svar". Svar om evalueringskriterier og -metoder og begrunnelser for eventuelt å bruke disse tilpasses og strømlinjeformes mer eller mindre spontant i svarøyeblikket, mens respondentene gjennom våre spørsmål "tilbys" et greit grunnlag for eterrasjonisering av de tiltak de nevner. Dersom dette er riktig betyr det at vi egentlig lar oss "lure" til å til å tolke institusjonelt og symbolsk betinget atferd som rasjonell-instrumentell atferd.

For det annet og som en forlengelse av det første resonnementet. Også tiltak, f.eks. nye organisasjonsformer, kan ha symbolsk verdi. Nettopp dette er et viktig poeng i mye av den ny-institusjonelle organisasjonslitteraturen. Røvik ( ) har endog gått så langt som til å omtale nye organisasjonsstrukturer og -prosesser som moter. Det ville i så fall bety at selv når respondentene nevner konkrete tiltak som er gjennomført med sikte på å effektivisere kommunal virksomhet, så er de kanskje "offer" for motetrender og institusjonaliserte standarder. Men det kan jo også tenkes at de bevisst benytter symboler (bestemte organisasjonsformer og -prosesser) instrumentelt, dvs. med sikte på å oppnå fordeler for kommunen fra omgivelsene. Hvordan skal vi i så fall tolke dette? Er dette uttrykk for en rasjonell-instrumentell eller en institusjonell-symbolsk orientering?

Til tross for de grunnleggende tolkningsproblemer jeg her har nevnt, tror jeg mine data kan gi noen svar på noen spørsmål. Forhåpentligvis vil de også kunne hjelpe oss til å stille flere fruktbare spørsmål.

## 5.0 RESULTAT OG ANALYSE

I dette kapitlet vil jeg legge vekt på å beskrive de tre dimensjonene i undersøkelsen på basis av det innsamlede og bearbejdede intervju materialet. Det betyr at jeg vil forsøke å tegne et bilde av for det første, hva kommunale ledere legger i begrepene effektivitet og effisiens (begrepsdimensjonen), for det annet, hvordan de mener målinger kan foretas og hvorfor slike målinger er viktige (begrunnelsesdimensjonen), og for det tredje, hvilke tiltak som er eller blir gjennomført og om virkningene av disse er evaluert (tiltaksdimensjonen). I beskrivelsen foretas visse nyanseringer av respondentenes svar ut fra bakgrunnsvariabler som politikk-administrasjon og organisasjonsnivå. Jeg vil imidlertid ikke legge stor vekt på slike bakgrunnsvariabler i dette paperet. Det vil jeg heller komme tilbake til ved en senere anledning og da med supplement av flere bakgrunnsvariabler. Verdierne på den første variabelen er "politiker" og "administrativ leder". I den første gruppen finner vi ordførere, formannskapsmedlemmer og hovedutvalgsledere. I den andre gruppen har vi kommunale administrasjonssjefer, fortsatt kalt rådmann i de fleste kommuner, administrative ledere av kommunale avdelinger/sektorer/etater, vanligvis omtalt som etatsjefer, og institusjonsledere, dvs. rektorer, sykehjemsbestyrere o.l. Variabelen nivå har tre verdier: "sentralnivå", dvs. ordførere, rådmenn og formannskapsmedlemmer, "avdelingsnivå" som omfatter hovedutvalgsledere og etatsjefer, og til slutt, "institusjonsnivå", dvs. institusjonsledere.

### 5.1 Begrepsdimensjonen

De kommunale lederne ble i intervjuet bedt om å forklare hva de la i begrepene effektivitet, produktivitet (effisiens), resultatvurdering og målstyring. Uten noen form for "støtte" i form av strukturerte spørsmål, måtte de med egne ord fortelle hva som etter deres oppfatning var meningsinnholdet i ordene. De ble presentert overfor ett ord av gangen. De aller fleste gav en

eller annen forklaring, om enn av ganske varierende innhold. Bare mellom 4% og 7.5% unnlot å svare overhodet. På grunnlag av de forklaringer som ble gitt, har vi systematisert svarene i fire hovedkategorier. Første variant, "lærebokforståelsen", refererer til mer normative definisjoner av begrepene, f.eks. slik som effektivitet og effisiens ble definert tidligere i dette paperet. Jeg har anlagt en relativt liberal tolkning av svarene her i den forstand at når noen omtaler f.eks. effektivitet som måloppnåelse med minst mulig bruk av ressurser, så har jeg klassifisert det som en lærebokforståelse av begrepet. Neste kategori, "sammenblanding", fanger opp svar der f.eks. effektivitet er forklart som produktivitet, og vice versa. Her var det mange som henviste til sin forklaring av begrepet effektivitet når de rett etterpå ble bedt om å forklare begrepet produktivitet. Kategorien "annen definisjon" rommer øvrige svar.

**Tabell: Kommunale lederes beskrivelse av innholdet i begrepene effektivitet, produktivitet, resultatvurdering og målstyring. Prosent. N=121.**

Forståelseskategori	Effektivitet	Produktivitet	Res.vurdering	Målstyring
<i>Lærebokforståelsen</i>	26.4	19.0	56.2	75.1
<i>Sammenblanding</i>	10.7	24.8	3.3	0
<i>Annen definisjon</i>	58.8	48.8	33.1	17.4
<i>Ubesvart</i>	4.1	7.4	7.4	7.5
Sum	100.0	100.0	100.0	100.0

Det vi ser av tabell 1 er for det første at forståelsen av de teoretiske begrepene effektivitet og produktivitet er langt mer sprikende enn for de mer praktiske, selvforklarende begrepene resultatvurdering og målstyring. Vi ser at halvparten og vel så det av de kommunale lederne lanserer helt egne forklaringer (dvs. annen definisjon) på effektivitet og produktivitet enn det som er vanlig. Et annet viktig forhold er at disse to begrepene blandes sammen. Svært få gir definisjoner i tråd med de normative som ble nevnt i kapittel 3. Respondentene klarer rett og slett ikke å skille mellom effektivitet og produktivitet. De to begrepene flyter sammen til ett felles begrep med et meningsinnhold som ligger svært nær effisiens. Mao., når begrepet effektivitet brukes, så mener de fleste av de kommunale lederne først og fremst effisiens. Dersom vi går litt bak tallene i tabell 1 og ser på forskjellene mellom ulike grupper av kommunale ledere, viser det seg at administrative ledere definerer effektivitet noe mer i h.t. læreboka enn politikerne. Det er i hovedsak svarene fra formannskapsmedlemmene, det vil for de flestes vedkommende si deltidspolitikere, som forklarer dette avviket. Hele 76% av politikerne utenom ordførere og hovedutvalgsledere lanserer egne definisjoner av effektivitetsbegrepet, mens dette bare gjelder for 37%-50% blant de øvrige respondentene. Sagt på en annen måte: deltidspolitikerne er langt mer usikre på hva begrepet betyr enn de øvrige kommunale lederne. Den samme tendensen gjør seg gjeldende mht. begrepet produktivitet, bare med den forskjell at her virker institusjonslederne enda mer usikre enn deltidspolitikerne.

La meg til slutt trekke fram ytterligere ett moment. 85-88% av de kommunale lederne gir helt generelle forklaringer på begrepene effektivitet og produktivitet. Det vil mao. si at selv når de forsøker å illustrere hva de mener ved bruk av eksempler, så er disse helt uten tilknytning til egen kommune. På denne bakgrunn kan det være interessant å se hva de kommunale lederne svarer når de blir bedt om å være mer konkret.

## 5.2 Begrunnelsdimensjonen

For å finne ut om de kommunale lederne var i stand til å utdype de innledende generelle spørsmålene om hva effektivitet og produktivitet var, ble de i tillegg bedt om å si litt om hvordan effektivitet og produktivitet kunne måles, bl.a. ved å gi eksempler fra egen avdeling og egen kommune. De fikk dessuten anledning til å utdype om og eventuelt hvorfor slike målinger var viktige, og også hvorfor de i så fall var viktigere enn før.

De svarene som ble gitt avdekker at kommunene ikke driver noen systematisk form for registrering og evaluering av effektivitet og effisiens. Som en rådmann slående uttrykte det:

*Den som finner opp hvordan effektivitet kan måles i kommunesektoren, har skutt gullfuglen etter min oppfatning.*

Et formannskapsmedlem i en liten kommune sa som sant var at:

*Jeg har ikke hørt om målinger av verken effektivitet eller produktivitet i kommunal sektor.*

De eksempler på evalueringskriterier og målemetoder som nevnes er stort sett generelle, selv om de hentes fra eget saksfelt og fra kommunesektoren. Ca. 90% av de eksempler som hentes fram er ideer og tanker om hvordan det *kan* gjøres, ikke eksempler på noe som faktisk er gjort eller gjøres. Ideene oppstår tydeligvis i intervjusituasjonen og nevnes mer eller mindre spontant. Noen av ideene virker fornuftige og gjennomførbare, men de fleste er uklare og mangetydige. Det er f.eks. svært vanskelig å finne ut om kriteriene er knytta til output, input eller prosess, eller hvor stor vekt som legges på kvalitet vs. kvantitet. Det er i denne sammenheng bemerkelsesverdig at bare en av fire ledere nevner brukertilfredshet som et mulig kriterium. Det er bare blant ordførere og rådmenn at et klart flertall peker på dette som en mulighet. Den manglende oppmerksomheten om brukertilfredshet er særlig utbredt blant formannskapsmedlemmer som er uten andre politiske verv. Enkelte kommunale ledere har store problemer med å gi eksempler på kriterier og metoder i det hele tatt. Ordføreren i en større kommune snakker om dette samtidig som han tenker, avbrutt av lange tenkepauser. Han ender opp med følgende hjertesukk:

*Det produseres jo veldig mye papir, og det fattes veldig mange vedtak, men hvordan man egentlig kan få en tabell over om det har skjedd noe fra det ene året til det andre, det er jeg sannelig ikke helt sikker på. Hvordan man skal måle en service som egentlig ikke er målbar, det vet jeg sannelig ikke hvordan man skal gjøre.*

Det er på denne bakgrunn interessant å registrere den tilnærmet unisone oppfatning som råder om at det er viktig å måle effektivitet (93%) og effisiens (84%). Så mange som 76% mener at det er viktigere enn før. Kun 2 respondenter, dvs. knappe 2%, svarer at slike målinger er mindre viktig nå enn tidligere. Dette indikerer en betydelig avstand mellom det som vurderes som normativt riktig å gjøre og det som faktisk gjøres (eventuelt det som er mulig å gjøre). Inntrykket av en slik avstand forsterkes ved at de ivrigste tilhengerne av mer systematisk evaluering av effektivitet og effisiens i kommunene, de sentralt plasserte lederne, dvs. ordførere, formannskapsmedlemmer og rådmenn, samtidig er de som sitter lengst unna den operative kommunale virksomhet i avdelinger og institusjoner.



Hvilke begrunnelser gir så kommunale ledere for at det er viktig å måle effektivitet og effisiens? Jeg har forsøkt å fange opp om begrunnelsene knytter seg til krav og forventninger i omgivelsene og fra publikum, eller om det har å gjøre med ressursituasjonen. Det viser seg at 34% begrunner svaret med å vise til omgivelsene (N=120), mens 74% knytter begrunnelsen til ressursknapphet (N=121). Dersom vi også inkluderer de som har svart at effektivitets- og effisiensmålinger er viktige pga. krav og forventninger fra *kommunens politikere* (5%) og de som har gitt *kombinerte svar* (krav og forventninger både fra publikum/omgivelser og kommunens politikere), øker det første prosenttallet fra 34% til 54%. Likevel, til tross for at respondentene ikke ble "styrt" av strukturerte svaralternativer, er det altså en betydelig majoritet som vektlegger ressursituasjonen framfor omgivelsenes krav og forventninger. Ressursituasjonen vektlegges noe sterkere av administrative ledere og hovedutvalgsledere enn av de fleste politikere. Institusjonslederne er særdeles lite opptatt av krav og forventninger fra publikum og omgivelser. De er imidlertid mer lydhøre enn de fleste for hva kommunepolitikere vil.

Når det gjelder fordeler og ulemper ved å gjennomføre effektivitets- og effisiensmålinger hersker det stor grad av enighet blant lederne. Den vanligste fordelen som nevnes er at målinger fører til bedre kommunal styring (60%). Bare 7% ser på slike målinger som fordelaktige fordi de gir *inntrykk* av god styring. Ordførere og øvrige medlemmer av formannskapet er litt mer opptatt av forholdet til omgivelsene enn andre ledere, men det er snakk om små forskjeller. Når det gjelder uheldige virkninger av effektivitets- og effisiensmålinger er det særlig to forhold som nevnes: stress og vantrivsel (blant de kommunalt ansatte), og vanskelige målemetoder (h.h.v. 35% og 23%, N=108). Administrative ledere vektlegger vanskelige målemetoder langt mer enn politikere, mens det motsatte er tilfelle for stress og vantrivsel.

Det inntrykk jeg sitter igjen med etter denne beskrivelsen av begrunnelsesdimensjonen, er at de administrative lederne er noe mer instrumentelt orientert enn sentralt plasserte kommunepolitikere, dvs. ordførerne og formannschaftsmedlemmene. Selv om tallmaterialet er noe begrenset kan det også se ut til at politiske ledere på avdelingsnivå, dvs. hovedutvalgslederne, er noe mer instrumentelle i sin orientering enn de sentrale politikere. Hovedinntrykket er likevel at det er et stort gap mellom normer (vektlegging av hvor viktig måling er) og praktisk atferd (fravær av kriterier og metoder). Det er likevel vanskelig å tolke dette kun som uttrykk for en institusjonell-symbolisk orientering. Til det er det for mange som knytter fordelene ved en mer systematisk evaluering til bedre styring av kommunen. Dette indikerer i så fall at det også er tendenser til en rasjonell-instrumentell orientering blant kommunale ledere.

### 5.3 Tiltaksdimensjonen

Kan det tenkes at det til tross for fravær av systematisk evaluering av effektivitet og effisiens i kommunene, gjennomføres tiltak som i alle fall underforstått forventes å føre til forbedringer? Det vi vet er at det i løpet av de siste 10 år har foregått en omfattende forsøks- og reformvirksomhet i norske kommuner. Frikommuneforskene (Baldersheim 1991, Bukve 1991, Rose 1991) og Pilotkommuneprosjektet (Baldersheim m.fl. 1995) er velkjente eksempler. Dette er prosjekter som har vært underkastet grundig evaluering, ikke minst fra forskere. Men forsøks- og reformvirksomheten er på ingen måte avgrenset til disse prosjektene. De fleste kommuner og fylkeskommuner gjennomfører nå ulike tiltak av større eller mindre omfang: endringer av politiske og administrative strukturer og rutiner, innføring av ny teknologi, prosesser for å skape bedre arbeidsmiljø og samarbeidsforhold, opplæring

osv. Inntrykket er at det er flere enn før som er opptatt av å gjennomføre forandringer av ulike slag.

De kommunale lederne som vi intervjuet ble bedt om å gi ett par eksempler på tiltak som var gjennomført i løpet av det siste året med sikte på å øke effektivitet og effisiens. I tråd med det som er nevnt tidligere, hadde respondentene problemer med å skille mellom effektivitet og effisiens. Da de var kommet så langt i intervjuet at de skulle svare på dette spørsmålet, var skillet helt forsvunnet. De aller fleste kunne gi ett til to eksempler på tiltak. Noen (17%) kunne også gi tre eller flere forskjellige eksempler. Bare 10% av lederne kunne ikke nevne noen tiltak. Nesten to av tre tiltak som ble trukket fram, var gjennomført på avdelings- og institusjonsnivå. De enkelttiltak som var mest vanlig, var omorganisering/strukturendringer (33%) og teknisk-fysiske tiltak (13%). Den sistnevnte typen tiltak gjaldt særlig innføring og bruk av EDB. Ca. 36% av tiltakene var en blanding av to eller flere typer tiltak (N=111). Det er nok riktig å si at mange av de tiltakene som nevnes ikke nødvendigvis har hatt økning av effektivitet og effisiens som eksplisitt eller eneste formål, men at de har vært gjennomført fordi en har antatt at de ville føre til *forbedringer*, eller i alle fall *ønskede endringer* av ett eller annet slag, f.eks. i arbeidsmiljø, i samordning og styring, i kompetanse, eller i ressursutnyttelse. Forskjellene mellom ulike grupper kommunale ledere er relativt store når det gjelder hvor mange eksempler på tiltak de nevner. Det er størst andel blant ordførere og rådmenn som nevner tre eller flere tiltak (60 og 50%), mens den er lavest blant politikere som kun er medlemmer av formannskapet og administrative avdelingsledere (7 og 12%). Formannschaftsmedlemmer og institusjonsledere er de som oftest ikke kan gi noen eksempler i det hele tatt. Når det gjelder hvilke type tiltak som nevnes, trer det fram enkelte klare forskjeller mellom politiske og administrative ledere. Politikerne nevner oftest omorganisering/strukturtiltak, mens de administrative lederne legger vekt på at det oftest er snakk om sammensatte tiltak. Tekniske-fysiske tiltak nevnes mest av politiske avdelingsledere, men nevnes også av rådmenn og administrative avdelingsledere. Institusjonslederne skiller seg litt ut fra de andre ved at er alene om å trekke fram dialog og kommunikasjon som tiltak. En annen "spesialitet" er at de nevner planlegging.

Helt til slutt ble de kommunale lederne spurt om resultatene av tiltakene var blitt vurdert, og hva disse vurderingene eventuelt viste. Hovedinntrykket er at de fleste gjennomfører vurderinger av tiltakene (53%, N=109), men at mesteparten av denne virksomheten er usystematisk. I de færreste tilfeller er det mulig å dokumentere at det er gjennomført noen vurdering. Til tross for dette mener de fleste som har svart på spørsmålet om det har skjedd noen forbedringer at, ja, det har det (89%, N=61). Det kan virke som at sosiale tester (Thompson 1967) er den mest utbredte metoden for evaluering av tiltak innen kommunesektoren. Ifølge Thompson innebærer sosiale tester at det gjennom diskusjon etableres en sosial aksept og konsensus om hvilke resultater et bestemt tiltak har gitt. I denne sammenheng er det verdt å merke seg at bare ca. halvparten av de kommunale lederne er i stand til å delta i en "diskusjon" om eventuelle forbedringer. Det er ikke mulig å registrere noen dramatiske forskjeller i svargivningen mellom ulike grupper ledere her. Det eneste som fortjener å nevnes er at administrative ledere på avdelings- og institusjonsnivå ser ut til å gjennomføre evalueringer oftere enn andre ledere. Det er også disse som i tillegg til ordførere oftest kan fortelle at det har skjedd forbedringer. Det er særlig rådmenn, politiske avdelingsledere og formannschaftsmedlemmer som svarer at evalueringer ikke gjennomføres.

## 5.4 Oppsummering

*Begrepsforståelsen* når det gjelder effektivitet og effisiens er sprikende, upresis og svært generell. Undersøkelsen peker i retning av at effektivitet er det ord som brukes, ikke først og fremst i betydningen grad av måloppnåelse, men snarere i betydningen grad av ressursutnyttelse (effisiens). Best mulig utnyttelse av økonomiske rammer og reduksjon i tidsbruk oppfattes som representative uttrykk for effektivisering. Den uklare begrepsforståelsen tyder på at effektivitet og effisiens i stor grad er et verbalt fenomen, og at tilknytningen til handlingsplanet, i alle foreløpig, er svak.

*Begrunnelsen* for at måling og evaluering av effektivitet og effisiens oppfattes som viktig, er i hovedsak knytta til knappe ressurser, enten pga. stagnasjon og reduksjon i tilgjengelige ressurser, eller pga. flere oppgaver. Evaluering og måling anses for å være svært viktig, selv om dette i dag ikke gjennomføres på noen systematisk måte. Undersøkelsen avdekker et nærmest totalt fravær av kriterier og metoder. Avstanden mellom ideal og praksis er stort på dette området.

Når det gjelder *tiltaksdimensjonen* viser undersøkelsen at det gjennomføres ganske omfattende endringer i norske kommuner, særlig mht. omorganisering av strukturer, men også når det gjelder tekniske og fysiske tiltak, særlig innen EDB. Evaluering av tiltak skjer, men på en svært usystematisk måte. Sosiale tester er den mest vanlige måten å evaluere tiltak på.

## 5.5 Analyse

Undersøkelsen tyder på at det er et gap mellom begreper som effektivitet og effisiens på den ene side og kommunal praksis på den annen. Den kommunale begrepsverden og handlingsverden er ikke koplet sammen på noe systematisk vis. På denne måten kan en si at begrepene mer betegner symboler enn realiteter. På den annen side, årsaken til at nettopp disse begrepene nå fokuseres så sterkt, er reell nok, nemlig ressursknapphet. Kommunale ledere synes å anta at begrepene betegner noe viktig og relevant, og at de har sammenheng med "noe" som kan bidra til å løse ressursknappheten. Mao., selv om begrepene nok kan sies å være symboler, så brukes de ikke nødvendigvis bare for å tilfredsstille omgivelsene, men også fordi de antas å uttrykke noe som er av instrumentell verdi, dvs. viktig for kommuneorganisasjonens funksjonsdyktighet. Inntrykket av at begrepsbruken er noe løsrevet fra underliggende realiteter blir ytterligere forsterket når vi ser på begrunnelsesdimensjonen. Det synes å være et betydelig gap mellom den sterke vektleggingen av hvor viktig det er å måle og evaluere effektivitet og effisiens og det nærmest totale fraværet av systematisert kommunal praksis på dette felt. Dette tyder på et sterkt normativt press i retning av å innføre mer "moderne" evalueringsmetoder. Det kan selvsagt også skyldes at ressursknappheten er mer opplevd enn reell. Begrunnelsen for å ville evaluere og måle mer er i alle fall knytta til ressursknapphet og tro på at slike metoder vil bedre den kommunale styring i denne situasjon. Mao., begrunnelsen for fokusering på effektivitet og effisiens synes å være rasjonell nok. Det er imidlertid i *valg av løsning* at de kommunale lederne er langt mer usikre og derfor kanskje mottakelige for påvirkning utenfra om hva som er fornuftige løsninger. De som i en slik situasjon tar initiativet og snakker om effektivitet og effisiens, får lett et overtak. Effektivitet og effisiens er begreper som "utstråler" fornuft og instrumentalitet. Kommunale ledere som ikke har tenkt så mye på dette kommer lett på defensiven og får problemer med å argumentere på en overbevisende måte. Det er mulig at intervjuundersøkelsen i seg selv aktiviserer et normativt press om å gi fornuftige forklaringer på begreper som ikke nødvendigvis har noen stor bruksfrekvens blant de som blir intervjuet. Inntrykket er at det er særlig sentrale

myndigheter og Kommunenes Sentralforbund som bruker begrepene effektivitet og effisiens mye. Det er høyst usikkert om begrepsbruken er like vanlig ute i kommunene.

Når vi så beveger oss over fra begrepsverdenen (de to første dimensjonene) til handlingsverdenen (tiltaksdimensjonen) viser det seg at kommunale ledere kan gjøre rede for en lang rekke tiltak, tiltak som er *begrunnet* ut fra et formål om å få til forbedringer, *på bred front*. Forbedringene dreier seg altså ikke bare om å øke effektivitet og effisiens i snever forstand, men også om f.eks. mer trivsel, bedre arbeidsmiljø og mer demokrati. At vi i mange tilfeller kan stå overfor feilaktige og mangelfulle oppfatninger om ulike tiltaks effekter, og av og til også etterrasjonaliseringer og bevisste forsøk på tilsløring av intensjoner, kan ikke utelukkes. Men hovedtendensen synes å være at tiltak gjennomføres fordi en har *tro* på at effektene blir slik eller slik. Handlingen bærer i så fall preg av en grunnleggende rasjonell logikk, selv om rasjonaliteten er begrenset. At rasjonaliteten er begrenset av, f.eks. kulturelle eller institusjonelle forhold, rokker ikke ved dette resonnementet.

De kommunale ledernes ønske om å få til forbedringer på bred front kan også tas som et uttrykk for manglende vilje og evne til å *prioritere*, selv når tidene blir trangere. Økt bruk av begreper som effektivitet og effisiens vil i en slik situasjon, uten tilsvarende oppfølging i handling, kunne fungere som en avledningsmanøver. Dersom det er riktig at knappheten på ressurser er et økende problem i kommunal sektor, så skulle det rent objektivt sett bety et økende press i retning av å prioritere effektivitet og effisiens enn tidligere. Når vi istedet observerer en økende avstand mellom ord og handling, så vil dette kunne tolkes dithen at begrepenes symbolverdi blir mer framtreddende.

Et siste moment er den mangelfulle og usystematiske evaluering av tiltak som undersøkelsen har avdekket. Selv om de fleste kommuner foretar visse evalueringer gjennom f.eks. årsmeldingene, så er inntrykket at mye av dette arbeidet preges av tilfældigheter, uklar og skiftende kriteriebruk, måleproblemer, informasjonssiling, rituell plikt og ansvarsmessig fragmentering. I tillegg lider evalueringsarbeidet ofte under mangel på stabil politisk interesse og oppmerksomhet. Selv om sosiale tester kan være både nødvendige og tilstrekkelige i mange situasjoner, særlig når evalueringskriterier og -metoder er fraværende eller vanskelige å få til, vil sannsynligvis rasjonaliteten i kommunale beslutningsprosesser kunne økes gjennom større vektlegging av evalueringsarbeidet.

## 6.0 AVSLUTNING

Jeg synes det kan være vanskelig å trekke noen entydig konklusjon om hvilken modell som har størst forklaringskraft, den rasjonelle-instrumentelle eller den institusjonelle-symbolske. På den ene siden er det klart at kommunale ledere bruker begreper, i alle fall av og til, som de ikke klarer å knytte til den kommunale hverdag på noen overbevisende måte. Begrepene synes å avspeile det normative presset kommunale ledere utsettes for fra statlige myndigheter og Kommunenes Sentralforbund, men også fra media og publikum. I denne forstand synes den institusjonelle-symbolske forståelsesrammen dekkende. På den annen side virker det som om kommunale ledere har en tro på at det bak disse begrepene skjuler seg noe som er praktisk relevant og nyttig for den kommunale virksomhet, noe de derfor bør kunne noe om. I tillegg ser vi at disse lederne, relativt uavhengig av begreper som effektivitet og effisiens, kan nevne mange eksempler på tiltak som er gjennomført eller gjennomføres for å få til forbedringer, eller i alle fall endringer. Uansett om denne tro er svakt fundert som følge av kontekstuelle betingelser eller individuelle begrensninger, så bygger den likevel på en

grunnleggende formålsrettet tenkning. I denne forstand synes jeg at også den rasjonelle-instrumentelle modellen viser sin berettigelse og relevans.

Etter min vurdering opereres det av og til med for skarpe skiller mellom ulike forklaringsmodeller. Bruk av slike modeller som absolutte motsetninger skaper lett en karikert beskrivelse og forståelse av virkeligheten. Istedet kunne en kanskje tenke seg en rasjonell-institusjonell forståelsesmodell der begreper, tiltak og løsninger kan ha både instrumentelle og symbolske sider. Det vil også åpne opp for forståelse av symbolers instrumentelle egenskaper og instrumenters symbolske aspekter. I en slik modell vil rasjonalitet i betydningen formålsrettet handling eksistere i større eller mindre grad. Slik handling vil *alltid* være kontekstuelt betinget og avhengig av enkeltmenneskers egenskaper. At også andre forklaringer på menneskelig handling kan være relevante, utelukker nødvendigvis ikke gyldigheten av rasjonalitetsbegrepet.

## REFERANSER

- Baldersheim, Harald, red. (1991): **Hvor skal grensen gå?** Oslo, Kommuneforlaget.
- Baldersheim, Harald (1993): *Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer?* I Læg Reid, Per og Johan P. Olsen (red.): **Organisering av offentlig sektor.** Oslo, Tano.
- Baldersheim, Harald, Tore Hansen, Per Arnt Pettersen og Lawrence Rose (1990): **Publikums syn på kommunepolitikk og kommunale tjenester.** Bergen, LOS-senteret. Rapport 90/2.
- Baldersheim, Harald og Krister Ståhlberg (1993): **Fylkeskommunene og brukerne i nordisk belysning.** LOS-senter Notat 9358. Bergen.
- Baldersheim, Harald, Sissel Hovik, Geir C. Tufte og Morten Øgård (1995): **Kommunal reorganisering.** Oslo, Kommuneforlaget.
- Bukve, Oddbjørn og Terje Hagen, red. (1991): **Nye styringsmodeller i kommunene.** Oslo, Kommuneforlaget.
- Czarniawska-Joerges, Barbara (1990): *Kommuerna i reformernas sagoland.* I Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (red.): **Makten att reformera.** Stockholm, Carlssons.
- Downs, George W. og Patrick D. Larkey (1986): **The Search for Government Efficiency.** Philadelphia, Temple University Press.
- Eriksen, Erik Oddvar (1993): **Den offentlige dimensjon.** LOS-senteret/Tano.
- Fevolden, Trond og Rune Sørensen, red. (1989): **Kommunal organisering.** Oslo, Tano.
- Fevolden, Trond, Terje P. Hagen og Rune Sørensen (1994): **Kommunal organisering.** Oslo, Tano, 3. utgave.
- Hansen, Tore og Jørn Rattsø (1988): *Kommunane si økonomiske tilpassing til det nye inntektssystemet.* I Naustdalslid, Jon (red.): **Kommunal styring.** Oslo, Samlaget. 2. utgåva.
- Hovik, Sissel og Terje Kleven, red. (1992): **Staten styrer og kommunene bestemmer.** Oslo, NIBR, notat 1992:113.
- Hughes, Owen E. (1994): **Public Management & Administration.** London, Macmillan.
- Kommunal Opplæring (1994): *Kartlegging av kompetansebehov i kommunene. Kortversjon.* Oslo, november 1994.

- Kommunenes Sentralforbund (1977): **En revurdering av nemndstrukturen i norske kommuner.** KT-rapport nr. 2/77.
- Kommunenes Sentralforbund (1983): **Resultatvurdering i fylkeskommuner og kommuner.** Kommunal Rapport 24/83.
- Kommunenes Sentralforbund (1994): **Underveis.** Oslo, Kommuneforlaget.
- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (1990): **Demokrati uten deltakere?** Oslo, Kommuneforlaget.
- NOU 1974:53 *Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen.*
- NOU 1982:9 *Kommunaløkonomisk styring.*
- NOU 1988:38 *Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen.*
- NOU 1990:13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner.*
- OECD (1991): **Public Management Developments.** Paris, PUMA, OECD.
- Offerdal, Audun (1991): *Kommunepolitikaren - rolleforventning og røyndom.* I Naustdalslid, Jon (red.): **Kommunal styring.** 3. utgåve. Oslo, Det Norske Samlaget.
- Ot.prp. nr. 48 (1984-85) *Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.*
- Produktivitetskampanjen i Norge. Sluttrapport.* Utgitt av Norsk Produktivitetsinstitutt, Statens Rasjonaliseringsdirektorat og Kommunal- og arbeidsdepartementet 1983.
- Rattsø, Jørn (1991): *Samfunnsøkonomiske krav til ressursbruken i kommunane.* I Naustdalslid, Jon (red.): **Kommunal styring.** Oslo, Samlaget, 3. utgåve.
- Reitan, Therese C. (1993): *Bill.mrk.: Har organisasjon, søker effektivitet. Perspektiver på evaluering og organistorisk effektivitet.* **Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift** 1993 (9), 4:249-270.
- Rose, Lawrence, red. (1991): **Det er lov å prøve seg.** Oslo, Kommuneforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (1991): **Den "syke" stat.** Oslo, Universitetsforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (199?): *Deinstitutionalization and the Logic of Fashion.* Upublisert manus.
- Scott, W. Richard (1987): **Organizations: Rational, Natural, and Open systems.** Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall International Editions.

- Simon, Herbert A. (1965): **Administrative Behavior**. New York, Free Press.
- St.meld nr. 4 (1987-88): *Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken*.
- Sørensen, Rune (1990): **Public Choice: En økonomisk teori om offentlig politikk**. LOS-senteret, artikler nr. 3-90.
- Thompson, James D. (1967): **Organizations in Action**. New York, McGraw-Hill.
- Thorsvik, Jan (1991): *Målstyring av offentlig virksomhet*. **Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 1991** (7), 4:267-282.
- Tørsteinsen, Harald (1992): **Kommunale tjenester, kommunepolitikk og kommunepolitikere**. Harstad: Forskningsstiftelsen ved Høgskolen i Harstad.
- Weber, Max (1978): **Economy and Society**. Berkeley, University of California Press.





## *Publikasjonsliste fra Høgskolen i Harstad*

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

### **Skriftserien - ISSN 0807-2698**

- 2000/07     **Harald Torsteinsen:** «Den økte effektivitetsfokuseringen i norske kommuner - motefenomen eller rasjonell nyorientering?». (ISBN 82-453-0144-2) Kr. 50,-
- 2000/06     **Ruben Moi:** «Dissertation, discourse, différence and dissemination: an attempt to apprehend the Derridean movements of writing». (ISBN 82-453-0143-4) Kr. 50,-
- 2000/05     **Viggo Andreassen:** «Arbeidsledighet og økonomisk teori». (ISBN 82-453-0142-6) Kr. 60,-
- 2000/04     **Viggo Andreassen:** «Nytte-Kostnadsanalyse som beslutningsverktøy». (ISBN 82-453-0141-8) Kr. 80,-
- 2000/03     **Viggo Andreassen:** «Ulike årsaker til offentlig intervensjon i et lands økonomi». » (ISBN 82-453-0139-6) Kr. 60,-
- 2000/02     **Grete Hagebakken:** «Privatisering av eldreomsorg: Med Sverige som forbilde? *En gjennomgang av svenske erfaringer og holdninger til kommersiell privatisering av eldreomsorg, sett i sammenheng med dagens norske situasjon*» (ISBN 82-453-0138-8) Kr. 70,-
- 2000/01     **Ådne Danielsen:** «Mot New Public Management i Norske kommuner? - *Om reformer og omstillingsprosesser i kommunal sektor*». (ISBN 82-453-0136-1) Kr. 70,-
- 1999/18     **Jan-Sverre Isaksen** «Ekstern analyse av kortsiktig konkurrisiko for modne aksjeselskaper». (ISBN 82-453-0135-3) Kr. 70,-
- 1999/17     **Harald Bergland / Pål Andreas Pedersen** «Regulering av forurensninger fra produsenter og konsumenter». (ISBN 82-453-0134-5) Kr. 70,-
- 1999/16     **Arild Wikan** «Periodic Phenomena in a Discrete Age-Structured Prey-Predator Model - *I Density Dependent Survival Probabilities*». (ISBN 82-453-0133-7) Kr. 60,-
- 1999/15     **Ådne Danielsen** «Metaforbruk i organisasjonsteoretisk litteratur». (ISBN 82-453-0132-9) Kr. 60,-

- 1999/14 **Turid Kayser Kvalø** «Du kan ikke sitte på rumpa og vente på studiekvalitet – *Hva er studiekvalitet og hvordan måle det?*». (ISBN 82-453-0131-0) Kr. 90,-
- 1999/13 **Marit Ruth Rustad** «Osorgsideologi i praksis - *En studie av hverdagsliv til mennesker med psykisk utviklingshemming, sett i lys av ansvarsreformens intensjoner*». (ISBN 82-453-0130-2) Kr. 120,-
- 1999/12 **Hilde Nordahl-Pedersen:** «Brukernes erfaringer med trygdekontoret». (ISBN 82-453-0129-9) Kr. 70,-
- 1999/11 **Mette Ravn Midtgard / Jan Vidar Haukeland:** «Fiskeværet som feriested». (ISBN 82-453-0128-0) Kr. 50,-
- 1999/10 **Tor J. Schjelde:** «Vernepleiere, sosionomer og barnevernspedagoger i skolen. *Hvilken formell kompetanse har de og hvilke arbeidsoppgaver bør de ha i skolen?*». (ISBN 82-453-0126-4) Kr. 50,-
- 1999/9 **Steinar Johansen:** «Konkurranseutsetting av pleie og omsorgstjenester - *Rasjonell handling eller legitim tilpasning- Organisasjonsteoretiske utfordringer for en empirisk studie*». (ISBN 82-453-0126-4) Kr. 60,-
- 1999/8 **Rikke Gürgens:** «Å forske på annerledeshet. *Det usedvanlige teater sett som et semiotisk fenomen, en hermeneutisk prosess og et terreng for 'grounded theory'*». (ISBN 82-453-0125-6) Kr. 50,-
- 1999/7 **Ådne Danielsen:** «FINNES DET EN POSTMODERNE POLITIKK? *Tanker rundt modernitet og postmodernitet som samfunnsmessige tilstander med omsorgspolitik for mennesker med psykisk utviklingshemming som eksempel*». (ISBN 82-453-0124-8) Kr. 50,-
- 1999/6 **Ådne Danielsen:** «Organisasjonsfeltbegrepet innenfor nyinstitusjonell organisasjonsteori» (ISBN 82-453-0122-1) Kr. 50,-
- 1999/5 **Harald Torsteinsen:** «Effects of privatization and competitive tendering on local government – a comparative study.» (ISBN 82-453-0121-3) Kr. 50,-
- 1999/4 **Rolf Wynn:** «Conversation Analysis and the Conversational Rules» (ISBN 82-453-0119-1) Kr. 50,-
- 1999/3 **Stein Mikkelsen:** «SAFE COMMUNITY - SYMBOL OG SAMARBEID  
Sluttrapport fra studie av lokalt ulykkesforebyggende arbeid organisert etter WHO's Safe Community (Trygge Lokalsamfunn)-modell.» (ISBN 82-453-0118-3) Kr. 60,-

- 1999/2 **Terje Thomsen:** «Mot fremtidens utdannelser - om skjønnheten og udyret i høgre utdanning». (ISBN 82-453-0117-5) Kr. 50,-
- 1999/1 **Rolf Utkvitne:** «Harstad og nyetableringer i detaljhandelen». (ISBN 82-453-0115-9) Kr. 90,-
- 1998/20 **Rikke Gürgens:** «Regiroller og teaterorganisering. Casestudie av Bentein Baardsons regi av 'Garmann & Worse & Co' på Rogaland teater.» (ISBN 82-453-0114-0) Kr. 130,-
- 1998/19 **Tore Høgås:** «Deconstructing and Reconstructing the Text: Intertextualities of Literature, Body, and Nature in Jane Smiley's A Thousand Acres.» (ISBN 82-453-0113-2) Kr. 130,-
- 1998/18 **Harald Torsteinsen:** «Om å skynde seg langsomt. Hvordan skape oppslutning om organisasjonsreformer i kommunesektoren?» (ISBN 82-453-0112-4) Kr. 40,-
- 1998/17 **Truls Erikson:** «Intellektuell kapital: Hvilke grep må til?» (ISBN 82-453-0111-6) Kr. 40,-
- 1998/16 **Ruben Moi:** «Voice and Vision - An analysis of the Allegorical Aspects in Seamus Heaney's Oevre» (ISBN 82-453-0110-8) Kr. 120,-
- 1998/15 **Tore Einar Johansen / Kjell Toften:** «Retraining of Russian Military Officers - a feasibility study» (ISBN 82-453-0109-4) Kr. 50,-
- 1998/14 **Alexander Kwesi Kassah:** «The Community Idea» (ISBN 82-453-0107-8) Kr. 50,-
- 1998/13 **Alexander Kwesi Kassah:** «Community-Based Rehabilitation in the city: A case of Jamestown-Accra, Ghana» (ISBN 82-453-0105-1) Kr. 50,-
- 1998/12 **Kjell Toften:** «Chain Integration in the Norwegian Hotel Industry - industry overview, causes, and some strategic implications (ISBN 82-453-0104-3) Kr. 50,-
- 1998/11 **Baard Borge:** «NS' mange ansikter: Innholdsanalyse av et propagandaskrift fra 1944» (ISBN 82-453-0103-5) Kr. 70,-
- 1998/10 **Truls Erikson:** «Entrepreneurial Capital - The Emerging Venture's Most Important Asset & Competitive Advantage» (ISBN 82-453-0098-5) Kr. 40,-
- 1998/9 **Anne Marit Bygdnes:** «Toalett-trening av mennesker med psykisk utviklingshemming. En teoretisk drøfting og et empirisk bidrag».

(ISBN 82-453-0097-7) Kr. 120,-

- 1998/8 Tanja Susann Ihlhaug/Leif Hugo Hansen:** «Medbestemmelse eller mer bestemmelse? - bruker lederne de tillitsvalgte?» - *En undersøkelse om ledelsesatferd og ansattes medbestemmelsesrett i kommunal virksomhet i Troms Fylke.* (ISBN 82-453-0096-9) Kr. 90,-
- 1998/7 Kjell Toften:** «Express Reiser - Scandinavian Package Tour Industry» (ISBN 82-453-0095-0) Kr. 40,-
- 1998/6 Stein Mikkelsen:** «Safe Community - Symbol and Co-operation. A study of inter-sectoral co-operation and development in a Norwegian community» (ISBN 82-453-0094-2) Kr. 50,-
- 1998/5 Truls Erikson:** «A Study of Entrepreneurial Intentions Among a Cohort MBAs - The Extended Bird Model». (ISBN 82-453-0093-4). Kr. 50,-
- 1998/4 Arild Wikan:** «4 Periodicity in Leslie Matrix Models with Density Dependent Survival Probabilities» (ISBN 82-453-0092-6) Kr. 70,-
- 1998/3 Arild Wikan:** «Dynamical Consequences of Reproductive Delay in Leslie Matrix Models with Nonlinear Survival Probabilities» (ISBN 82-453-0091-8) Kr. 70,-
- 1998/2 Terje Thomsen:** «Gruppeintervjuet - avgrensning, anvendelse og anvisning» (ISBN 82-453-0089-6) Kr. 50,-
- 1998/1 Alexander Kwesi Kassah:** «Community Based Rehabilitation and Stigma Management by Physically Disabled People in Ghana». (ISBN 82-453-0088-8) Kr. 50,-
- 1997/17 Tore L.Jensen:** «Interorganizational Governance Structure and Outlet Economic Performance». An Application of Accounting Data in Interorganizational Performance Measurement. (ISBN 82-453-0088-8) Kr. 110,-
- 1997/16 Tore L.Jensen:** «En analyse av ukedagseffekter i futuresmarkedet for elektrisk kraft». (ISBN 82-453-0086-1) Kr. 50,-
- 1997/15 Baard Borge:** «Krig, oppgjør og nasjonal konsensus - Etterkrigsoppgjørenes sosiale virkninger i Nederland, Danmark og Norge». (ISBN 82-453-0084-5) Kr. 50,-
- 1997/14 Tore Einar Johansen:** «Myter og virkelighet om samer - 'de e forskjell på folk og finna'» (ISBN 82-453-0083-7) Kr. 40,-

- 1997/13 **Eli Samuelsen:** «Den besværlige tiden» - Betragtninger om praksisopplæringen i sykepleierutdanningen (ISBN 82-453-0082-9) Kr. 50,-
- 1997/12 **Eli Samuelsen:** «Du er ikke verdig en plass i herberget - Refleksjon over etikk og etiske vurderingers plass i sykepleien» (ISBN 82-453-0081-0) Kr. 50,-
- 1997/11 **Vegard A. Schancke/Miriam G. Lukwago:** «A Programme for Early Intercultural Psychosocial Intervention for Unaccompanied Minor Asylum Seekers and Refugees (EM) - a Group Approach» (ISBN 82-453-0080-2) Kr. 50,-
- 1997/10 **Hilde Nordahl-Pedersen:** «Alternativ medisin og skolemedisin - en paradigmediskusjon» (ISBN 82-453-0068-3) Kr. 50,-
- 1997/9 **Inger Aksberg Johansen:** «Reminisens i et interaksjonsperspektiv - En kvalitativ undersøkelse basert på intervju med eldre og sykepleiere» (ISBN 82-453-0079-9) Kr. 120,-
- 1997/8 **Aud Merethe Alme:** «Lønnsreform og ledermobilitet - Metodiske tilnærminger og resultater» (ISBN 82-453-0078-0) Kr. 70,-
- 1997/7 **Truls Erikson:** «Should Managerial Competence be in the Retail Growth Performance Equation?». (ISBN 82-453-0076-4) Kr. 50,-
- 1997/6 **Børre Kristiansen/Steinar Johansen:** «Rammer for omsorg - Alternative modeller for organisering av Hamarøy Bygdeheim» (ISBN 82-453-0071-3) Kr. 70,-
- 1997/5 **Truls Erikson:** «Retail Profit Performance and The Relationship to Marketing Outcomes and Financial Structure» (ISBN 82-453-0075-6) Kr. 50,-
- 1997/4 **Rolf Utkvitne:** «Kompetanse i Detaljhandelen». (ISBN 82-453-0064-0) Kr. 70,-
- 1997/3 **Hilde Nordahl-Pedersen (red.):** «Konferanserapport fra Helsedagene i Nord-Norge 1996». (ISBN 82-453-0069-1). Kr. 150
- 1997/2 **Truls Erikson:** «A Study of Career Choice Intentions Among a Cohort HBS MBA Candidates. The Ajzen Model». (ISBN 82-453-0074-8). Kr. 70,-
- 1997/1 **Truls Erikson:** «An Empirical Study of Entrepreneurial Choice Intentions Among a Cohort of MIT Sloan Fellows. The Shapero Model». (ISBN 82-453-0072-1) Kr. 50,-

- 1997           **Stine Margrethe Hem/Ådne Danielsen/Anne Marie Bakken:**  
«Ansvarsreformen i Kvæfjord - En stor oppgave til en liten  
kommune». (ISBN 82-90586-49-3, i samarb. med Diaforsk) Kr. 190,-
- 1996/1         **Arne-Johan Johansen:** «Fra Dårkiste til normalisert omsorg».  
(ISBN 82-453-0063-2). Kr. 100,-

### **Arbeidsnotatserien - ISSN 0809-2567**

- 1999/2         **Kristian Floer:** «Hvordan bli en mer effektiv student? - Et studiehefte om  
tema STUDIEVEILEDNING». (ISBN 82-453-0120-5) Kr. 50,-
- 1999/1         **Rolf Wynn:** «Sykdomslære. En innføring i noen sykdommers årsaker,  
symptomer og behandling». Et kompendium for helsefagstudenter generelt og  
vernepleierstudenter spesielt. (ISBN 82-453-0116-7) Kr. 80,-
- 1998/2         **Kjell Toften:** «Reiselivsnæringen i et markedsføringsperspektiv - en  
introduksjon» Et kompendium for RE 4 Turistmarkedsføring  
(ISBN 82-453-0108-6) Kr. 70,-
- 1998/1         **Anne Marit Bygdnes:** «Toalett-trening av psykisk utviklingshemmede»  
(ISBN 82-543-0099-3) Kr. 70,-
- 1997/2         **Aud Merethe Alme:** «Prosjektskisse: Tjenestemannsorganisasjoner  
og forvaltningsreformer». (ISBN 82-453-0085-3) Kr. 50,-
- 1997/1         **Truls Erikson:** «Applying the Canonical Structure of Analysis by  
Means of Algebra on Managerial Competence and Retail Growth  
Performance Variables». (ISBN 82-453-0077-2) Kr. 40,-



# Bestilling av publikasjoner

Jeg bestiller herved:

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

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

Navn: .....

Organisasjon: .....

Adresse: .....

Postnr. /sted: .....


Tlf.: ..... Fax: .....

Vennligst fyll ut skjemaet og returner til:

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






 Depotbiblioteket


77sd 99 567

# Visste du at...

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

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

## Grunnutdanninger:

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

## Videreutdanninger:

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

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

**Besøksadresse: Havnegata 5, 9405 Harstad**

**Postadresse: 9480 Harstad**

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

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



**HØGSKOLEN I HARSTAD**

