

# **Masteroppgave i offentlig politikk og ledelse**

Fakultet for økonomi og samfunnsfag

Høgskolen i Agder - Våren 2006

## **Oppretting av kommunale foretak – effektivitet, politikk eller mote?**

Nils Martin Andersen

Geir Jenssen



# **Oppretting av kommunale foretak – effektivitet, politikk, eller mote?**

**MASTEROPPGAVE I OFFENTLIG POLITIKK OG LEDELSE**

**2006**

**av**

**Nils Martin Andersen og Geir Jenssen**

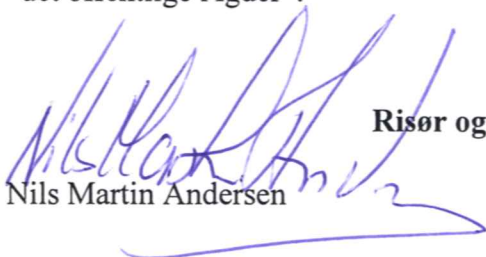
**Fakultet for økonomi og samfunnsfag  
Høgskolen i Agder, Serviceboks 422, 4604 Kristiansand**

## Forord

Denne oppgaven markerer slutten på mastergradsstudiet i offentlig politikk og ledelse. Som deltidsstudenter har det vært stimulerende og interessant på den måten at vi har fått anledning til å fordype oss og utforske og analysere tema som er relevant for vår hverdag på jobb. Det har vært givende og inspirerende å møte studenter på vår egen alder med lang erfaring fra offentlig sektor, men også yngre studenter som stort sett har "utdannet" seg så langt i livet. Dette har gitt en fin vekselvirkning mellom det vi kan kalle for erfaringsbasert læring, og samtidig få brynt seg på studenter som har "teorien inne". Ulempen med å være deltidsstudent, er at man ikke får ta del i det "pulserende" studentmiljøet med det innebærer av diskusjoner og sosialt liv som i stor grad har innvirkning på læringsprosessene. Å avslutte med masteroppgaven etter å ha avsluttet obligatoriske fag samt valgfag, har vært krevende. Dette særlig fordi kontakten med miljøet på høgskolen har blitt sjeldnere, og andre oppgaver, særlig knyttet til jobb, har ofte framstått som viktigere.

Uten reservasjoner ønsker vi å takke vår veileder Dag Ingvar Jacobsen, som har vist stor interesse for vårt valg av tema, som har bidratt til å få oss på "sporet", som har vist "kritisk forståelse", og som har "pisket" oss fram til "mållinjen".

Høgskolen i Agder (snart Universitetet på Agder) som institusjon og "lærestanstalt", betyr etter vårt syn svært mye for fornyelse, kunnskapstilfang og utvikling for i dette tilfellet, "det offentlige Agder".

  
Nils Martin Andersen

Risør og Lillesand, 8. juni 2006

  
Geir Jenssen

## Innholdsfortegnelse

1 Innledning .....	4
1.1 Problemstilling .....	7
2. Bakgrunn; kommunale foretak (KF).....	11
2.1 Lovgrunnlag .....	11
2.2 Bakgrunn.....	11
2.3 Virkeområde .....	13
2.4 Foretaket som en del av kommunen .....	14
2.5 Opprettelse av kommunalt eller fylkeskommunalt foretak.....	14
2.6 Lukkede styremøter .....	15
2.7 Forholdet til kommunens/fylkeskommunens øvrige administrasjon.....	16
2.8 Formål med kommunal deltakelse i rettsfellesskap .....	16
3. Strukturendring i offentlig sektor – perspektiver på utviklingen.....	20
3.1 Kjennetegn ved offentlige organisasjoner .....	20
3.2 Reformprogram i offentlig sektor – New Public Management .....	21
3.3 Perspektiver på utviklingen – tre hypoteser knyttet til etablering av kommunale foretak .....	23
3.3.1 Effektivitet .....	24
3.3.2 Politikk.....	28
3.3.3 Mote .....	33
Kapittel 4. Metoder og hypoteser.....	39
4.1 Valg av metode .....	39
4.2 Valg av forsknings/undersøkelsesdesign .....	40
4.3 Induktiv datainnsamling.....	41
4.4 Analyse av datamaterialet.....	42
4.4.1 Validitet og reliabilitet .....	43
4.5 Hypotesene.....	49
4.6 Innsamling av data .....	50
4.6.1 Utvalg av enheter .....	51
5. Empiri .....	52
5.1. Hvor stor er forekomsten av KF i kommunene?.....	52
5.2 Hypotesetesting.....	54
5.2.1 Hypotese 1, effektivitet.....	54
5.2.2 Hypotese 2, politisk .....	55
5.2.3 Hypotese 3, mote .....	56
5.2.4. ”Slutt analysen” alle tre hypotesene .....	58
6. Drøftinger.....	60
6.1 Funn og konklusjoner .....	60
7.0 Litteraturliste.....	65

# 1 Innledning

Offentlig sektor i vesten har siden slutten på 1970 tallet vært ”utsatt” for en rekke reformer og organisatoriske endringer. Mange av disse har vært begrunnet i behov for modernisering og fornyelse. Det offentlige har blitt et marked for organisasjonskonsulenter eller ”handelsreisende” som selger gode ”oppskrifter”. Videre er inntrykket at en global verden bidrar til at moderne organisasjonsoppskrifter, reformer, og ideer ”reiser” over landegrenser og blir adoptert og tilpasset ”lokale forhold” (Røvik 2004) Eksempler på slike oppskrifter er i følge Røvik (2004), endringsledelse, konkurranseutsetting, verdistyring, målstyring, medarbeidersamtaler, prosjektorganisering, business process reengineering, total kvalitetsledelse, kvalitetssikring, benchmarking osv. Røvik (2004) gir dette betegnelsen *institusjonaliserte standarder*. Dette er ideer og oppskrifter som bl.a. har en betydelig evne til å fange oppmerksomheten til mange organisasjoner omtrent samtidig, og til å utløse og sette rammer for omfattende reformaktivitet.

I Norge har Kommunenes Sentralforbund (KS) vært en svært sentral ”omskriver” av moderne organisasjonsløsninger til kommunesektoren (Hovik og Stigen 2004). Dette kan dokumenteres gjennom flere veiledere og temahefter som KS har utgitt. Videre har skiftende regjeringer initiert program for fornyelse av offentlig sektor, hvor det er etablert egne nettsider og introdusert en rekke reformer. Vabo og Stigen (2004) har med utgangspunkt i Røviks (1998) oppdeling av moderne organisasjonsoppskrifter skissert kategorisering av moderne organisasjonstiltak i Norge på 1990 tallet, i flg inndeling;

- moderne ledelse
- moderne formelle strukturer
- resultat og kvalitetskonsepter
- strategier i forhold til omgivelsene

Et interessant spørsmål blir å forsøke å forklare hvorfor moderne organisasjonsløsninger blir tatt i bruk i norske kommuner. Kan det forklares som ”hodeløst” moteslaveri, som resultat av bevisste interessemaksimerende handlinger fra dem som initierer og vedtar

endringene i kommunene, eller som kommune-organisasjonens svar på ulike behov generert i kommunenes omgivelser (Vabo og Stigen 2004)

I vår tilnærming til dette, har vi fattet interesse for å se på framveksten og opprettelse av Kommunale Foretak (KF) i perioden 1995 -2004. Ved hjelp av ulike register og databaser har vi registrert alle KF som er opprettet og registrert i nevnte periode samt at vi har sett dette ift ulike variabler som kommunestørrelse/innbyggertall, politisk sammensetning i kommunestyre, brutto driftsutgifter pr innbygger, kommunens sentralitet, tettbebyggelse, administrativ struktur. Vår antakelse har vært at etablering av KF, og den økningen vi ser i antall i nevnte periode, er et resultat av ønske om modernisering og utvikling i norske kommuner. Vi stiller opp 3 hypoteser som vi tester ut gjennom analyse og drøfting av våre funn. Vår tilnærming har vært kvantitativ på den måten at vi ikke vil være i stand til å fortelle med sikkerhet om våre ”funn” kan fastslås til å være ”sannheter”. Det vi imidlertid får fram, er tendenser på om våre hypoteser kan ha forklaringskraft eller ikke.

Vi ”sitter” på et omfattende datamateriale, som kan danne grunnlag for nye og utvidede studier både hva gjelder KF, men også innen andre former for kommunal organisering, som IKS. Dette datagrunnlaget, sammen med de ”funn” vi har gjort, kan danne grunnlag for at andre mastergradsstudenter kan gå videre gjennom å foreta nye empiriske studier innen området.

Som vi kommer tilbake til, så har det skjedd en betydelig utvikling/endring i norske kommuner hva gjelder politisk/administrativ organisering og struktur, samt kommunen utvikling av kommunen som forvaltnings- og serviceorganisasjon. Selv om organisasjonsutvikling- og endringer i norske kommuner kan spores lenger tilbake i tid, så er noe av hovedobservasjonen at Kommuneloven som ble iverksatt fra 1. januar 1993, (Kommuneloven 1993) har fått ”fart” på utviklingstakten. Denne stilte kommunene friere ift valg av politisk og administrativ organisasjonsstruktur.

Kommunene er pålagt å utføre en rekke oppgaver i det som gjerne omtales som særlovgivning. De har ansvar for kjerneoppgaver som primærhelsetjenester, sosiale

tjenester, og tjenester etter barnevernloven. De har plikt til å gi opplæring, herunder spesialundervisning, på grunnskolenivå. Videre er kommunene ansvarlig for å ha folkebibliotek, samt å sørge for drift av brannvesen, kaianlegg, havner, avløpsanlegg med mer. Fordi kommunenes kompetanse er negativt avgrenset, har kommunene adgang til å påta seg oppgaver og ansvar innenfor de områder de måtte ønske, såfremt ikke lov eller ulovsfestede rettsregler forhindrer dette.

Kommuneloven åpner for flere former for organisering av en virksomhet som kommunen driver alene. Den mest tradisjonelle etter kommuneloven er *etatsstyring*, dvs at virksomheten er administrativt lagt under rådmannen/administrasjonssjefen. Rådmannens kompetanse vil være avhengig hva slags myndighet han eller hun har fått delegert fra kommunestyret. En annen variant, og som gjerne gjelder deler/eller særlige oppgaver av den kommunale organisasjonen, er at virksomheten er organisert som kommunalt foretak etter særlige regler i kommuneloven.

Det kommunale foretaket (KF) ledes av et eget styre og daglig leder. Styret i et foretak, har i utgangspunktet full kompetanse innenfor virksomheten foretaket driver. Styret er direkte underlagt kommunestyret, og daglig leder er direkte underlagt styret og ikke rådmannen. Kommunalt foretak inngår i kommunens budsjett, kommunelovens økonomiregler gjelder for foretaket, og foretaket kan ikke gå konkurs. Siktemålet med å legge til rette for etablering av kommunale foretak har vært å åpne for større grad av spesialisering og profesjonalisering av kommunale tjenester, samt å kunne legge til rette for raskere beslutningstaking. KF som organisasjonsform kan også være spesielt aktuell ved konkurranseutsetting av kommunale tjenester hvis en intern enhet i kommunen skal være med i konkurransen. For å skille mellom bestiller og utfører, og for å sikre så like konkurransevilkår som mulig mellom den interne enheten og private leverandører, kan det være hensiktsmessig å organisere utførerenheten (den mulige leverandørenheten) som et kommunalt foretak.

## 1.1 Problemstilling

*"The research design is the program that guides the investigator in the process of collecting, analyzing, and interpreting observations". (Frankfort-Nachmias & Nachmias 1996)* Utarbeidelse av problemstilling er ofte en vanskelig og krevende fase i forskningsprosessen. Når en skal utarbeide et forskningsdesign, foretas det gjerne gjennom en analyse av problemstillingen. Tre sentrale forhold avklares;

- Er problemstillingen spesifikk eller generell?
- Er problemstillingen deskriptiv eller kausal?
- Er problemstillingen klar eller uklar?

Undersøkelsens første fase har vært å utvikle problemstillingen. I vår empiriske undersøkelse har vi stilt noen spørsmål, med etterfølgende spekulasjoner og dermed utledet noen hypoteser. I vår utarbeidelse av hypoteser har vi vært opptatt av at problemstillingen er kausal (årsak – virkning), og at problemstillingen er klar og generell. Våre hypoteser har også blitt "spisset" etter hvert som vi har sett det nødvendig å avgrense oppgaven sett ift tid og arbeidsmengde.

En hypotese kan defineres som en påstand om hvordan et faktisk forhold er. Men det er fremdeles en påstand, noe som kan underkastes en empirisk undersøkelse for å fastslå om den kan forkastes eller ikke. Dette innebærer at alle problemstillinger må utformes slik at de kan undersøkes empirisk. Dermed må problemstillingene konkretiseres. De må således bringes fra et teoretisk til et operativt nivå. ( Jacobsen 2000) Våre 3 hypoteser vil i kapittel 5 bli underkastet empiriske undersøkelser. Hypotesene vi fremsetter i oppgaven er bygd på egne erfaringer og antagelser, teori fra organisasjonslitteraturen og en *survey* som vi gjennomførte i oppstartfasen. I denne forbindelse sendte vi henvendelse pr email til alle landes kommuner, hvor formålet var å sjekke ut i hvor stor grad kommunene hadde benyttet seg av muligheten til å etablere kommunale foretak. Vi fikk tilbakemelding fra vel 100 kommuner som hadde etablert ett eller flere KF. Vi tolket dette som at forekomsten var relativt stor.



Videre er det ved utvikling av en problemstilling, en rekke spørsmål som bør besvares. Hva er vi interessert i å utforske? I hvor stor grad kan det konkretiseres? Finnes det informasjon som andre har samlet inn og som vi kan bruke i vår studie? Er det andre som har etablert kunnskap om temaet som vi kan nyttiggjøre oss? Formål og hensikt med undersøkelsen har vært å beskrive dagens situasjon, og å få innsikt i hva som er de viktigste årsakene til at kommunene velger å opprette KF. Vi ønsker å måle hvilken virkning eller effekt et tiltak har, den kausale virkning (Jacobsen 2002). Det har vært vanskelig å få svar på alle våre spørsmål gjennom arbeidet med masteroppgaven. Utfordringen har vært å spisse problemstillingen til det overkommelige, samt at vi treffer på det mest aktuelle temaet, dvs det som har vært mest i fokus. At temaet senere kan avlede spørsmål og kanskje bidra til utvikling av nye hypoteser, er av stor interesse. Vår veileder, Dag Ingvar Jacobsen, har i denne sammenheng gitt bidrag til struktur og ”avgrensning” av oppgaven.

Vår problemstilling har blitt aktualisert og fremkommet ved at vi som ledere ser og opplever at det foregår en omfattende omstillings- og moderniseringsprosess innen det offentlige, særlig med vekt på fristilling av virksomheter. Vår oppmerksomhet har særlig vært fanget av etablering av Kommunale Foretak (KF). Vi har vært vitne til ”raske” beslutninger, og at politikere har vært særlig førende som pådrivere for nye ”organisasjonstiltak”. Vi er opptatt av hva som er bakgrunnen og målsettingen for at man velger å etablere og opprette KF, og videre hvilke konsekvenser dette får for effektiv drift, både av KF, og i kommuneorganisasjonen i sin helhet. Et annet aspekt er knyttet til hvordan den administrative og politiske styringen blir etter at deler av organisasjonen er fristilt. Slik sett lever vi med den aktuelle problemstilling til daglig. Det er således mest nærliggende å nyttiggjøre seg av en induktiv metode.

Vår problemstilling er todelt. Først vil vi beskrive hvor mange KF som i følge vår ”datafangst” har blitt opprettet i perioden 1995 til og med 2004, og så ser vi på etableringene for hvert enkelt år i perioden. Vi vil videre redegjøre for hvilke ”kategorier”/type virksomhet KF fordeler seg på. Vi vil så forsøke å forklare/finne tendenser på hvilke kommuner som oppretter KF.

Tabell 1.1 Oversikt over antall registrerte KF i perioden 1995-2004

<b>KF</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>SUM</b>
<b>Sosial</b>	1		1			2	1	3	1	4	<b>13</b>
<b>Service</b>	1	3	1		1	2	10	27	17	8	<b>70</b>
<b>Tekn/Nær</b>	37	8	10	4	1	10	5		17	20	<b>112</b>
<b>SUM</b>	<b>39</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>30</b>	<b>35</b>	<b>32</b>	<b>196</b>

Som det går fram av tabellen, har vi i perioden 1995 til og med 2004 registrert totalt 196 KF. I oppgavens videre arbeider, behandler vi dataene i to perioder. Periode 1, som er kommunestyrets valgperiode 1995-1999 med 68 registrerte KF, og 96 KF i periode 2 som er 1999-2003. I og med at vi har registrert KF i hele 1995, har vi fått med noen flere KF i periode 1, enn det valgperioden skulle tilsi.

Hovedvekten av KF, er i kategorien service/teknisk/næring med totalt 182 mens det er registrert 13 innen det som kan defineres som sosial virksomhet, dvs dagsenter, eldreinstitusjoner med mer. Går vi nærmere inn i dataene og ser på hva som ligger i begrepet sosial virksomhet når det gjelder opprettelse av KF, finner vi; hjemmesykepleie (Moss), sosiale tjenester utenfor institusjon (Nedre Eiker), Kompetansesenter (Bærum), Arbeidstreninga (Porsgrunn), videregående skole (Bjugn), sykehjem (Moss), og asylmottak (Flora)

For videre bearbeiding av dataene, har vi registrert hvor mange kommuner som har opprettet KF. I periode 1 er det 56 kommuner som har opprettet KF og i periode 2 er det 47 nye kommuner. Dette tilsier at det 103 kommuner som har opprettet KF. Vi finner et totalt antall registrerte KF i disse to periodene på 164. Det vil si at det er kommuner som har opprettet flere KF.

Vi har også registrert at det i perioden 1995 – 2003, er opprettet 101 forretningsadresser for interkommunale selskap (IKS). Dette betyr at det er opprettet 101 IKS, men at det er sannsynlig å anta at minst 300 av landets kommuner er deltakere/medeiere i IKS. Vi kan med andre ord konstantere at omfanget at ”nye organisasjonsformer” i kommune-norge er omfattende. I denne oppgaven har vi ikke gått videre ift å studere foreliggende data hva gjelder IKS.

Funnene viser at utbredelsen av KF er stor, ca. 30 % av kommunene hadde registrert KF i de overforvnte periodene. Med bakgrunn i egen erfaring fra offentlig virksomhet og det teorigrunnlaget vi har tilegnet oss, så har vi kommet fram til tre hypoteser som vil bli gjenstand for analyse og ”testing” sett i forhold til det datamateriale vi har samlet inn.

Vi antar at motivasjonen til kommunene for å velge å opprette KF er knyttet til ønske/behov for å bli/framstå som mer effektive og få mer igjen for hver krone, dvs ”spare penger”. Med den bakgrunn antar vi at kommuner som har presset økonomi i større grad vil opprette KF enn kommuner som har bedre økonomi. Vi tror med bakgrunn i tilgjengelig litteratur at det er en hyppigere forekomst/etablering av KF i kommuner med borgelig flertall enn i kommuner med sosialistisk flertall. Og til slutt så tror vi at det kan være slik at forekomst av KF er hyppigere i store kommuner og som har tett bebyggelse.

Våre hypoteser er som følger;

- **H1: Effektivitet**; Forekomst av KF er større i kommuner med presset økonomi enn sammenlignet med kommuner med mindre presset økonomi.
- **H2: Politisk**; Forekomst av KF er større i kommuner med borgelig flertall enn i kommuner med sosialistisk flertall.
- **H3: Mote**; Forekomst av KF er større i kommuner som er store, som ligger i tettbebygd strøk, er sentrale, har ”moderne” administrativ organisasjonsstruktur, i motsetning til kommuner som er små, som ikke ligger i tettbebygd strøk, som er usentrale, som har ”umoderne” administrativ organisasjonsstruktur. .

## **2. Bakgrunn; kommunale foretak (KF)**

### **2.1 Lovgrunnlag**

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr 107, nytt kapittel 11, trådte i kraft 1. januar 2000. Dette regulerer bestemmelser knyttet til etablering av kommunale og fylkeskommunale foretak. Kommunale foretak skal registreres i foretaksregisteret. Kommunale foretak er direkte underlagt bystyret/fylkestinget som styringsorgan. Dette betyr at kommunens administrasjonssjef ikke har instruksjonsmyndighet eller omgjøringsmyndighet overfor daglig leders beslutninger.

### **2.2 Bakgrunn**

Bakgrunn for den nye organisasjonsformen er beskrevet i forarbeidene i NOU 1995: 17 s 127-28 og i Ot.prp. nr 53 (1997-98) s 49-50;

*”Med innføringen av det kommunale/fylkeskommunale foretaket ble gjeldende § 11 om den kommunale bedrift endret, slik at denne bestemmelsen etter lovendringen vil gjelde bare kommunale institusjoner. Den kommunale bedrift ble ved lovendringen erstattet med det kommunale/fylkeskommunale foretaket”.* Lovgiver mente at den kommunale bedrift ikke dekket det organisasjonsbehov for kommunal virksomhet som gjør seg gjeldende for virksomheter som ikke bør eller kan organiseres som aksjeselskap, men hvor det heller ikke vil være hensiktsmessig å organisere virksomhetene innenfor den sentrale kommunale forvaltning. Særlig var det pekt på et behov for klargjøring av styrets rolle og myndighet ift kommunen forøvrig. Det kommunale/fylkeskommunale foretaket er ment å være en organisasjonsform der virksomheten ledes av et styre med større grad av selvstendig myndighet og ansvar enn den tidligere kommunale bedriften. *”Den nye organisasjonsformen tar sikte på å etablere en balanse mellom kommunal styring og kontroll på den ene side og frihet for foretaksledelsen på den andre.”* (Bjella, Knudsen og Aarbakke 2001).

Kommuneloven § 11 gjelder etter lovendring 29. januar 1999 nr 5 styre for kommunale og fylkeskommunale institusjoner. Her siktes det til organisatoriske enheter av mer samfunnsmessig karakter, så som skoler, helseinstitusjoner og lignende. (Bjella, Knudsen og Aarbakke 2001) hevder at det ikke er en klar grense mellom institusjoner etter kommuneloven § 11 og kommunale fylkeskommunale foretak.

Kommunen/fylkeskommunen må selv avgjøre om en organisatorisk enhet skal betraktes som en institusjon og organiseres etter kommunelovens § 11, eller som et foretak og organiseres eller kapittel 11 i loven.

Kommuners deltakelse i ulike rettsfellesskap er utredet i NOU 1995: 15 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet, og er videreført på enkelte punkter i Ot.prp. nr 53 (1997-98) Om lov av interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven med mer. (kommunalt og fylkeskommunalt foretak).

Med rettsfellesskapsformer menes at det gjennom lang tid er utviklet flere mer eller mindre standardiserte former. Dette innebærer at når f eks en kommune går til det skritt å opprette et aksjeselskap, vil i følge Bjella, Knudsen og Aarbakke (2001), innholdet i rettsfellesskapet ligge der i form av etablert regelverk. De hevder det er en form for formtvang, dvs. når kommunen i dette tilfelle har valgt form/organisering, så følger de rettslige konsekvensene langt på vei av lovgivningen. Det kan være verdt å merke seg at det de siste årene har skjedd en internasjonalisering av reglene for rettsfellesskap. Dette har bl.a. sammenheng med at Norge er bundet av diverse EU-direktiver via EØS-avtalen.

Kommuner har som andre rettssubjekt tradisjonelt hatt stor frihet til å ta på seg ulike oppgaver, også av forretningspreget art, og til å organisere sin virksomhet i både privatrettslig og offentligrettslig organisasjonsformer. Med den nye organisasjonsformen kommunalt foretak er kommunene gitt en ny organisasjonsform for virksomhet med mer eller mindre forretningsmessig preg. Med et stadig sterkere press på kommunene for effektivitet og økonomisk balanse, også for offentlige tjenester, vil interkommunalt samarbeid, være stadig mer aktuelt alternativ, særlig for mindre kommuner.

Det kommunale/fylkeskommunale foretaket er en del av kommuneloven, mens det interkommunale selskapet er regulert ved egen lov.

Det finnes mange rettsfelleskapsformer som er interessante for kommunene:

- Kommunen kan etablere ènpersonsaksjeselskap, ved å skille ut en forvaltningsgren for å drive denne virksomhetsgrenen etter andre regler enn kommunalretten.
  
- Stiftelsen har ikke eiere eller deltakere som rettsfelleskap ellers, men det må stå en eller flere stiftere bak. Stiftelsen må ledes av et styre som er oppnevnt av noen, og stiftelsen må ledes til beste for noen etter særlige bestemmelser/vedtekter. Stiftelsen er egnet for løsning av bestemte oppgaver, f eks en eller flere kommuner som ønsker å skille ut en virksomhetsgren for å drive den etter andre regler enn kommunalretten. Stiftelsen kan ikke ha eiere og på denne bakgrunn kan ikke kommunen utøve innflytelse på stiftelsen på grunnlag av eierskap.

Det momentet som peker et rettsfelleskap ut som et selskap, i motsetning til en forening eller stiftelse, er eierskap. Et selskap har eiere til egenkapitalen, en forening eller stiftelse har ikke eiere.

### **2.3 Virkeområde**

Et kommunalt/fylkeskommunalt foretak, kan bare benyttes av en kommune/fylkeskommune, og bare for virksomheter som eies av en kommune/fylkeskommune fullt ut. Foretak som har andre offentlige eller private eiere i tillegg til kommunen/fylkeskommunen, kan ikke organiseres i et kommunalt foretak. Kommunelovens § 61, angir virkeområdet til det kommunale/fylkeskommunale foretaket. Av § 61 andre punktum går det fram at foretaket utgjør den del av kommunen/fylkeskommunen selv, noe som i seg selv utelukker at organisasjonsformen kan nyttes til samarbeid med andre. Det framgår av forarbeidene til § 16 at reglene om kommunale/fylkeskommunale foretak er utformet med sikte på å være et tilbud for organisering av mer forretningsmessig virksomhet. I følge Bjella, Knudsen og Aarbakke

(2001), er det også rettslig sett adgang til å benytte foretaket til annen virksomhet enn det som kan kalles næringsvirksomhet, f.eks. institusjoner. Forutsetningen er at foretaket kan organiseres med eget styre etter § 11 i kommuneloven. Organisasjonsformen er ikke søkt tilpasset virksomheter der innslaget av offentlig myndighetsutøvelse er fremtredende.

Foretaksformen er ment som et tilbud til kommunene/fylkeskommunen, som de kan velge å benytte til ulik virksomhet. Som det går fram av NOU 1995: 17 s 136, bygger organisasjonsformen på en forutsetning om en viss handlefrihet i kommunen, og hvis handlefriheten blir for begrenset, ”*bør det vurderes om kommunalt/fylkeskommunalt foretak i det hele tatt er en hensiktsmessig organisasjonsform*”.

## **2.4 Foretaket som en del av kommunen**

Kommunelovens § 61 annet punktum fastslår at kommunalt/fylkeskommunalt foretak ikke er et eget rettssubjekt atskilt fra sin eier, men er en del av kommunen/fylkeskommunen som juridisk person. Dette vil si at det ikke er noen rettslig skille mellom kommunen/fylkeskommunens økonomi og foretakets.

Kommunen/fylkeskommunen vil på denne bakgrunn være direkte ansvarlig overfor de forpliktelser foretaket påtar seg. Dette innebærer at foretaket som sådant ikke kan gå konkurs. Dette innebærer at eventuelle økonomiske vansker er en situasjon som kommunen må forholde seg til. Eventuelle kreditorer må henvende seg til kommunen. De avtaler foretaket inngår, foretas på vegne av kommunen. Ut over dette er det lagt opp til at foretaket skal kunne opptre relativt selvstendig innenfor kommunen/fylkeskommunen.

## **2.5 Opprettelse av kommunalt eller fylkeskommunalt foretak**

Vedtak om opprettelse av kommunalt eller fylkeskommunalt foretak skjer ved vedtak i kommunestyre/fylkesting, jf kommuneloven § 62. Dette betyr også at øverste myndighet i foretaket, ligger i kommunestyre/fylkesting jf hovedregelen i kommuneloven § 6.

Nevnte organ er også ansvarlig for å velge styre og opprette vedtekter for foretaket.

Kommunestyre/fylkesting bestemmer virkeområdet og hvilke fullmakter foretaket skal ha. Foretaket skal registreres i foretaksregisteret, hvor også andre opplysninger som

vedtekter, styrets leder, nestleder og daglig leder skal tas med. Styret og daglig leder har anledning til å binde kommunen utad, men ikke lenger enn den tildelte kompetansen de er gitt av kommunestyre/fylkesting.

Det anses viktig at en presis angivelse av formålet og rammer for virksomheten er angitt av kommunestyre/fylkesting. Dette gir også føringer for styrets og daglig leders beslutningskompetanse, ift kommunestyre/fylkesting og andre kommunale organ.

Om styrets ansvar for å realisere den overordnede målsettingen for foretaket, heter det i NOU 1995: 17 s. 135:

*”For styret i et privat foretak vil den overordnede målsettingen normalt være å sørge for best mulig avkastning av den innskutte kapital. Dette vil vanligvis ikke være hovedpoenget for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak. Formålet vil vanligvis være å dekke et eller annet kommunalt behov, og oppgaven vil da være å realisere dette formålet best mulig innenfor rammen av de ressurser kommunen eller fylkeskommunen har stilt til rådighet for foretaket”.*

Det er ikke noe formkrav til hvor lang tid det skal ta fra vedtak om å opprette KF til foretaket er i drift. Teoretisk sett kan det tas initiativ til opprettelse av KF i et kommunestyremøte og opprettelsen kan skje i det påfølgende. Det er således grunn til å tro at initiativ til og opprettelse av KF, som oftest skjer i samme kommunestyreperiode.

## **2.6 Lukkede styremøter**

Om spørsmålet om styrets møter skal holdes for lukkede dører, heter det i Ot.prp. nr 53 (1997-98) s. 70. *”I forslaget til regler om kommunalt foretak ligger det at organisasjonsformen er søkt tilpasset mer forretningspreget virksomhet. I slike virksomheter vil behovet for vil behovet for å holde styremøtene for lukkede dører normalt være større enn i alminnelige politiske organer”.*

Departementet har uttalt at det deler oppfatningen til utvalget om at møtene i utgangspunktet skal være lukket, men med adgang til å fastsette i vedtektene at møtene skal holdes for åpne dører.



## **2.7 Forholdet til kommunens/fylkeskommunens øvrige administrasjon**

Etter kommuneloven § 23 nr 1 er administrasjonssjefen/rådmannen den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen. I § 72 nr. 1 første punktum gjøres unntak fra dette utgangspunktet for kommunalt og fylkeskommunalt foretak. Bestemmelsen slår for det første fast at innenfor styrets myndighetsområde har administrasjonssjefen ikke instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder. En konsekvens av bestemmelsen er at administrasjonssjefen heller ikke kan delegere myndighet til daglig leder fordi et slikt delegasjonsforhold vil gi grunnlag for instruksjons- og omgjøringsmyndighet. I følge Bjella, Knudsen og Aarbakke (2001), gir departementet flg. kommentar: ” *Etter departementets mening innebærer ikke forslaget til kommunalt foretak større fristilling enn det som er påkrevd for å etablere den nødvendige grad av forretningsmessig handlefrihet. Vi har ved denne vurderingen bl.a. lagt vekt på at foretaksformen skal kunne tjene som et hensiktsmessig alternativ der kommunen ikke ønsker å gå så langt som til å organisere virksomheten som aksjeselskap. Etter departementets mening vil ikke styret for foretaket kunne ha ansvar for den forretningsmessige ledelsen hvis daglig leder skal kunne instrueres av rådmannen på en måte som kan komme i konflikt med foretakets interesse. Dersom foretakets daglig leder skulle være underordnet rådmannen, ville det også innebære et praktisk og prinsipielt problem at daglig leder ville få to tjenesteveier å forholde seg til, foretakets styre og rådmannen. Departementet deler således utvalgets oppfatning av at det er helt sentralt av hensyn til klare ansvarslinjer at styret er direkte underordnet kommunestyret, og daglig leder direkte underordnet styret.*”

## **2.8 Formål med kommunal deltakelse i rettsfellesskap**

I følge Bjella, Knudsen og Aarbakke (2001), kan det for en kommune, som for flere andre, være ett av tre hovedformål for kommunal deltakelse i rettsfellesskap:

- Plassere pengemidler, dvs. karakter av finansiell investering, som alternativ til bankinnskudd.
- Å søke å løse en eller annen kommunal oppgave eller i alle fall en oppgave som kommunen vil fremme en løsning av. Dette kan omtales som en “strategisk” investering.

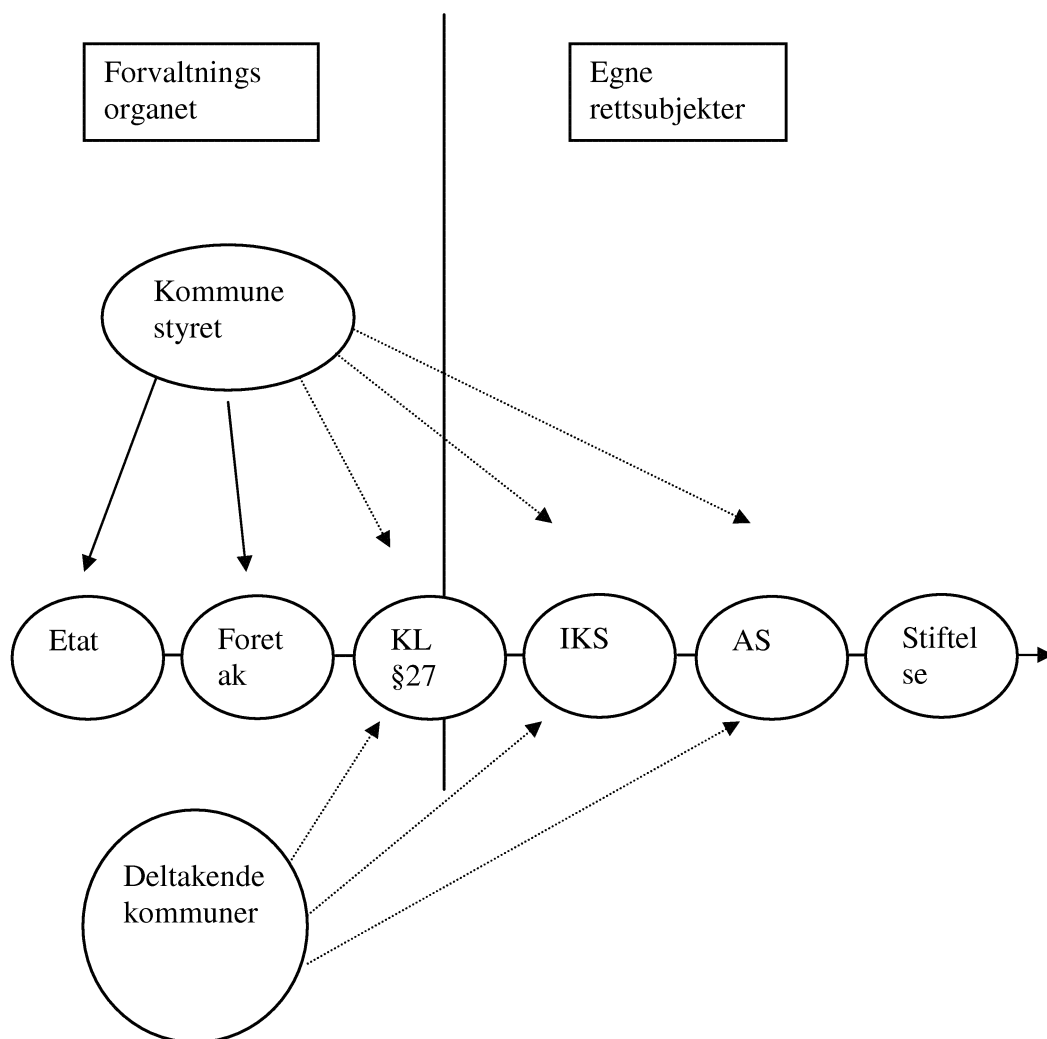
- Å eie eller og forvalte en materiell eiendel, f eks fast eiendom, eller en immateriell eiendel, f eks et symbol.

Begrepet formål benyttes i betydningen "hensikt", "endelig siktemål", eller "resultat". Formål relateres til aktivitet som skal oppnå best mulig økonomisk resultat, handel, produksjon, transport. I en del tilfeller har den aktiviteten som skal drives en egenverdi, som kan være et tillegg til det økonomiske resultat, eller faktisk være hovedsaken. I slike tilfelle nærmer man seg fellesskap som ikke er selskaper, men foreninger el. Kommunal virksomhet befinner seg ofte i denne kategorien. Kommunens evt. deltakelse i rettsfellesskap som berører ett eller flere av nevnte formål er i hovedsak knyttet til kommunalrettslige regler for hva slags virksomhet en kommune kan drive. Kommunene er også pålagt en del oppgaver gjennom særlovgivning. Her må tolkning av vedkommende særlov avgjøre om en kommune evt kan sette ut oppgaver til andre. Videre er det et kommunalrettslig spørsmål hvem som kan representere og forplikte kommunen som deltaker i et rettsfellesskap. Risikoen for at en kommunen kan tape på å delta, har i følge Bjella, Knudsen og Aarbakke (2001), vært en avgjørende premiss for at det er etablert regler som begrenser kommunens adgang til å delta i visse former for rettsfellesskap

Det finnes en rekke selskapsformer som en kommune "kan delta i", men fra vår side er det kommunale foretak som har hovedfokus.

### Kommunale organisasjonsformer

Fig. 3.1 Kommunale organisasjonsformer (Johnsen, Sletnes og Vabo 2004)



Kommuneloven åpner for flere former for organisering av en virksomhet som kommunen driver alene. Johnsen, Sletnes og Vabo (2004), har trukket frem to hovedtyper av organisering etter kommuneloven. Den ene typen er administrativt lagt under rådmannen/administrasjonssjefen, kalt etatsstyring, se fig. 3.1, mens den andre typen er organisert som et kommunalt foretak etter særlige regler i kapitel 11 i kommuneloven.

Dersom virksomheten er etatsstyrt, vil rådmannens kompetanse være avhengig av slags myndighet han eller hun har fått delegert. Administrasjonen kan som hovedregel ikke forplikte kommunen utover det den har myndighet til.

Et kommunalt foretak (KF), derimot, ledes av et eget styre og en daglig leder. Styret i et foretak har i utgangspunktet full kompetanse innenfor virksomheten foretaket driver. Styret er direkte underlagt kommunestyret, og daglig leder er direkte underlagt styret, og ikke rådmannen. Styret representerer foretaket utad og kan inngå avtaler på vegne av kommunen.

For å skille mellom bestiller og utfører, og for å sikre så like konkurransevilkår som mulig mellom den interne enhet og private leverandører, kan det være hensiktsmessig å organisere utførerenheten (den mulige leverandører) som et kommunalt foretak jf Johnsen, Sletnes og Vabo (2004)

En kommune kan velge å samarbeide med andre kommuner om drift av tjenester. Det kan skje ved at to eller flere kommuner etablerer interkommunalt samarbeide med et eget styre om ulike driftsoppgaver etter særlige regler i kommuneloven (KL§27). Et slikt samarbeid kan bli å anse som en del av kommunen, men vil ofte ut i fra en konkret vurdering være et eget rettssubjekt (Johnsen, Sletnes og Vabo 42:2004). Det er derfor plassert mellom kategorien ”forvaltningsorganer” og ”egne rettssubjekter”, fig. 3.1.

Interkommunalt samarbeid kan også skje ved at en kommune sammen med en eller flere andre etablerer et interkommunalt selskap (IKS) Et IKS er et eget rettssubjekt (Johnsen, Sletnes og Vabo 2004). Aksjeselskap (AS) og stiftelse er også egne rettssubjekter, med hjemmel i egne lover.

### **3. Strukturendring i offentlig sektor – perspektiver på utviklingen**

#### **3.1 Kjennetegn ved offentlige organisasjoner**

I følge Christensen m fl (2004) er det flere særtrekk ved offentlige organisasjoner som skiller disse fra private organisasjoner. Offentlig organisasjoner har en demokratisk valgt ledelse som de er ansvarlige overfor. Private bedrifter er ansvarlig overfor sitt styre utgått fra sine aksjonærer, mens offentlige organisasjoner er ansvarlig overfor de folkevalgte som velges hvert 4 år.

Det parlamentariske styringssystemet innebærer at folket er grunnlaget for all autoritet. Stortinget er valgt av folket og regjeringen utgår fra stortinget. I kommuner og fylkeskommuner er det bærende styringsprinsippet basert på formannskapsprinsippet. Dette betyr at formannskapet eller fylkesutvalget er proporsjonalt sammensatt etter partienes styrke i kommunestyre eller fylkesting. Offentlige organisasjoner handler på vegne av politisk valgte myndigheter og styres gjennom et skrevet lov- og regelverk.

Et annet viktig trekk ved offentlige organisasjoner er at de er multifunksjonelle. I følge Christensen m fl (2004) skal de ivareta delvis motstridende hensyn som politisk styring, kontroll, representasjon og deltakelse fra berørte parter, medbestemmelse fra ansatte, lydhørhet overfor brukere, åpenhet, offentlighet og innsyn i beslutningsprosessene, forutsigbarhet, likebehandling, nøytralitet, tjenestekvalitet, faglig uavhengighet, politisk lojalitet og kostnadseffektivitet.

Et slikt mangfold som betegner den offentlige organisasjon som multifunksjonell, gjør den også kritikkutsatt. Det er mange hensyn som skal balanseres og veies mot hverandre for å tilfredsstille brukere og kunder.

### **3.2 Reformprogram i offentlig sektor – New Public Management**

Begrepet NPM ble ”oppfunnet” av Christoffer Hood i 1991, lenge etter at det ble tatt i bruk. NPM hevdes å være en ”familie” av moderniseringsoppskrifter for offentlig sektor hentet fra privat sektor. Fokus i NPM er til dels på nye prinsipper for en statlig og kommunal forvaltningspolitikk, bygget på noen kjerneelementer rundt overgangen fra en integrert til en desintegreert stat. Eller alternativt en fragmentert stat med økt vekt på vertikal spesialisering og fristilling av etater, tilsyn og statlige selskap, samt økt horisontal spesialisering i form av økt oppdeling i ikke-overlappende roller og funksjoner (single purpose organizations) (Christensen notat 2004). Det legges videre vekt på at det offentlige er serviceproduserende og er til for brukerne. Brukerne skal kunne velge (public choice). Det legges videre vekt på desentralisering og delegering til lavere styringsnivå, med frihet til valg av løsninger og større frihet til å disponere økonomiske midler.

Tanken har vært at det må utvikles konsepter og modeller i off sektor som bygger på likheter med den private sektor. Tankegangen ift dette er beskrevet av Guy Peters: ”This corpus of analysis assumes that management is management no matter where it takes place and the instruments used to organize and motivate personnel are as applicable the public sector as they are in private.” (Peters 1996:20). Av denne tankegangen følger den oppfatning at forskjellene mellom offentlig og privat sektor ikke er så stor som man tradisjonelt har argumentert for og at off sektor må kunne utføre tjenestene på samme måte som privat sektor. I følge Peters står retninger som ”prinsipal agent”-teorien (Jens & Meckling 1996), (Alchian & Demsetz 1972) og ”transaction cost”- teorien (Williamson 1995) for det mest grunnleggende utgangspunktet i så henseende, mens man på det praktiske plan møter retningen i form av ledelsesteknikker som ”Management by objectives” (målstyring) og ”Total quality Management” (total kvalitetsstyring).

Flere forskere har i følge Øgard (2002) trukket fram tre hovedbolker som kjennetegner NPM. Dette er;

- **Tro på ledelse** som innebærer, fokus på økt effektivitet, ledelse gjennom utstrakt bruk av desentralisering og delegasjon, profesjonalisering av lederrollen, krav til produktivitet, ledere ansettes på åremål nært knyttet opp til resultatkrav
- **Mer bruk av indirekte kontroll enn av direkte autoritet i form av,** privatisering/fristiling av kommunal virksomhet, prestasjonsbasert belønningssystem, fokus på kvalitet/kvalitetssikring, delegering av ansvar og myndighet, målstyring/resultatstyring, vektlegging av marked og kontrakter, konkurranseeksponering og benchmarking
- **Bruker/borgerfokusering i form av;** brukervalg/valgfrihet, rettighetslovgivning, servicegarantier, penger følger brukeren, brukerundersøkelser, brukerstyrer, brukerpanel/høringer, bydelsutvalg, IT demokrati og folkeavstemninger

Vi er klar over at det har og fremdeles pågår en debatt både i partipolitikken, i interesseorganisasjoner og ikke minst blant ansatte i offentlig sektor der NPM har blitt introdusert og lansert. Dette har vært spørsmål om ledelsesprinsipper kan benyttes på tvers av sektorer offentlig/privat/frivillig og tjenesteområder, om det går an å formulere klare og kvantifiserbare mål i det offentlige, og om det er mulig å skille helt klart mellom politikk og administrasjon.

I en komparativ studie-sammenheng er Norge i følge Olsen (1996) kjent for å være en nølende reformator. Christensen (2004) hevder at Norge har vært preget av en sterk stat med sterk vekt på likhetsidealer, lite vekt på effektivitet, osv, dvs alle trekk som ikke gjør det lett å innføre NPM kulturelt. Det vises videre til en relativt stabil økonomisk situasjon og 30 år med turbulent mindretallsparlamentarisme. På statlig nivå refereres det til trekk fra NPM i henholdsvis moderniseringsprogrammet til regjeringen Willoch fra 1986 og regjeringen Brundtland i 1987. Det første relativt klare, konkrete utslaget av NPM på statlig nivå er i følge Christensen (2004) innføring av målstyring i alle statlige etater fra 1990.

På kommunenivå vises det til at komparative studier av effektene av NPM-reformer, viser klare likhetstrekk som tilsvarende studier på det sentrale styringsnivå som vi har omtalt overfor. De typiske NPM-reformene lokalt dreier seg om management- og markedsreformer. Administrative ledere skal virke som managere, ut fra forbilder hentet fra privat næringsliv, de skal være klart skilt fra politisk nivå, og styringsstrukturen skal forenkles med færre styringsnivå og ledere (Vabo og Stigen, 2003), (Øgard 2001 og 2002). Lokale tjenester skal drives mer effektivt, tjenester skal konkurranseutsettes eller privatiseres, brukervalg og brukerbetaling skal innføres i sterkere grad, kostnadene ved lokalstyret skal reduseres osv.

Det tredje settet av lokale reformer er politiske reformer, hvorav særlig NPM har påvirket reformer som omhandler politikernes responsivitet og tillit, og hvordan politikere skal bli holdt ansvarlige for sine handlinger. Videre hvordan man skal få til mer åpne politiske prosesser (Caulfield og Larsen 2002, i Christensen 2004). Det er mange aspekter ved slike reformer: Det er et ønske om mer profesjonelle politiske ledere og politiske organer skal gjøres mer effektive.

Totalt sett viser det seg at bruken av moderne organisasjonsløsninger varierer mye mellom kommunene. I vår oppgave har vi ikke fokus på om en modell eller ”organisasjonsoppskrift/organisasjonsløsning” er å foretrekke framfor en annen. Vi har fokus på om det er spesielle trekk/elementer ved utviklingen som er utløsende årsak til at kommunene velger å etablere Kommunale Foretak (KF) eller ikke.

### **3.3 Perspektiver på utviklingen – tre hypoteser knyttet til etablering av kommunale foretak**

Vi har tidligere argumentert for at det er ulike årsaker til at kommunene bedriver modernisering, omstilling og utvikling av kommuneorganisasjonen. Vi knytter dette opp mot tre perspektiver, nemlig effektivitet, politikk og det som har fått betegnelsen moteperspektivet.



### 3.3.1 Effektivitet

Vår første hypotese er knyttet til at kommuner som opplever å ha svak/dårlig økonomi opplever behov for å effektivisere sin virksomhet. Vår påstand er at kommuner som befinner seg i en vanskelig økonomisk situasjon i større grad enn kommuner som ikke opplever tilsvarende problemer, velger å fristille deler av virksomheten sin gjennom å etablere Kommunale Foretak (KF). På denne bakgrunn har vi formulert flg hypotese:

**H1: Effektivitet**; Forekomst av KF er større i kommuner med presset økonomi enn sammenlignet med kommuner med mindre presset økonomi.

Det finnes flere måter ulike måter å definere begrepet effektivitet på. *Dynamisk effektivitet* omtales som evnen til å fornye og omprioritere kommunale tjenestetilbud, samt å utvikle og omstille organisasjonen til å løse nye oppgaver. Her er det etter vårt syn hovedfokus på å tilpasse virksomheten til de behov som kunden og brukeren av offentlige tjenester har, dvs fokus på mengde og kvalitet.

*Kostnadseffektivitet* er en annen måte å måle samfunnsøkonomisk effektivitet på. Denne er høyere jo lavere kostnaden er pr produsert tjeneste. Om man har stordriftsfordeler vil disse kostnadene være fallende ved økende produksjon. I denne forbindelse er det lett å tenke at små kommuner ikke kan produsere så effektivt som store kommuner.

En annen måte å definere kostnadseffektivitet på er i følge Hagen og Sørensen (1997), *kostnad pr innbygger*, for et gitt volum og en gitt kvalitet på tjenesten Hvis det offentlige gode kan forbrukes i en stor befolkning, uten at det går ut over kvaliteten, blir kostnaden pr innbygger lavere jo større folketallet er. Her vil det igjen være aktuelt å fokusere på at svært ulik størrelse på kommunene vil føre til overkapasitet hos noen og underkapasitet hos andre.

I kommuneundersøkelsen 2004, er det nettopp satt fokus på kommunal organisering og *konkurranseeksponering* herunder bruk av markedsmekanismer og effektivisering. Åtte ulike kategorier var listet opp og kommunene ble spurt om på hvilken måte disse oppgavene ble ivaretatt. Dette var om oppgavene ble ivaretatt innenfor kommunens egen

driftsorganisasjon, gjennom kommunalt foretak (etter kommunelovens kapittel 11), gjennom interkommunalt samarbeid uten organisatorisk overbygning, gjennom interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27.5, gjennom interkommunalt samarbeid etter lov om interkommunale selskap, gjennom aksjeselskap, gjennom kjøp fra private og gjennom kjøp fra frivillige organisasjoner/stiftelser. Konklusjonen er at hovedtyngden av de fleste oppgavene ivaretas innenfor kommunens egen driftsorganisasjon, ofte med unntak av renovasjon, veivedlikehold/snørydding og prosjektering. Brannvern, innkjøp, IT, vannforsyning, vaskeridrift, kinodrift, utredninger, kantinedrift, trykghetsalarm, barnehager og kommunale boliger nevnes også. Nevnte tjenester ivaretas gjennom aksjeselskap, kjøp av private eller gjennom interkommunalt samarbeid. (Hovik og Stigen 2004)

Konkurransesponering/bruk av markedsmekanismer jf NPM for å oppnå større grad av effektivitet i off sektor ble bl.a. vektlagt av Bondevik II-regjeringen. Denne tok til orde for at; *”konkurransesponering er et virkemiddel som kan bidra til å gi mer igjen for pengene i form av bedre effektivitet og kvalitet i den kommunale tjenesteytingen”* (St.prp.nr.66 (2002-2003)).

I dette tilfelle har Hovik og Stigen (2004) gjennom kommuneundersøkelsen kartlagt ulike tiltak som kan påvirke effektiviteten i den kommunale tjenesteproduksjonen, både tiltak som påvirker tilbudssiden og etterspørselsiden. Konkurransesponering/bruk av markedsmekanismer ble definert som konkurranseutsetting (kjøp av tjenester i åpen anbudskonkurranse eller kjøp ved forhandlinger), interne kontrakter, friere brukervalg, offentlig-privat samarbeid (OPS), benchmarking, utfordringsrett og stykkprisfinansiering. I 2000 oppgir 57,6 % av kommunene at de har benyttet seg av nevnte ”metoder” mens tallet for 2004 er på 60 %. At ytterligere 8 % av kommunene har politiske vedtak om å vurdere å innføre slike løsninger, tyder på at det er en viss økning også framover. De tjenesteområdene som er mest konkurranseeksponert i kommunene er drift og vedlikehold av kommunale veger og renovasjon. Disse tjenestene er konkurranseeksponert i hhv. 43,5 og 37,5 % av kommunene. Drift og vedlikehold av hhv. kommunale bygg og anlegg er konkurranseeksponert i vel en ¼ av kommunene, mens

andelen er ca ¼ for pleie- og omsorgssektoren. Administrative tjenester, grunnskolen, boligforvaltning og barnehagene er konkurranseeksponert i vel 20 % av kommunene.

Funnene i kommuneundersøkelsen konkluderer med at kommunale oppgaver i liten grad ivaretas gjennom Kommunale Foretak (KF). 5,8 % av ivaretakingen av drift av og vedlikehold av kommunale boliger skjer gjennom KF, og 3,1 % av kulturhusene er organisert som KF.

Hogde viser til effektiviseringsgevinster ved konkurranseutsetting og fristilling av kommunal virksomhet (Johnsen, Sletnes og Vabo, 2004). I gjennomsnitt førte konkurranseutsetting og fristilling til kostnadsreduksjon på 6 – 12 %. I anslaget er det tatt med at konkurranseutsettingen øker transaksjonskostnadene med gjennomsnitt ca. 2 %. Samtidig viser Hogde til at gevinsten vil være avhengig av hva slags tjenester det er snakk om.. Når det gjelder tjenester hvor det er forholdsvis lett å måle resultatene, som renovasjon, renhold og vedlikehold, kan en kanskje oppnå gjennomsnittlig kostnadsreduksjon i størrelsesorden 20 – 30 %. For andre tjenester, og spesielt når det er vanskelig å definere og måle resultatene, kan det være lite eller ingenting å spare ved konkurranseutsetting. (Johnsen, Sletnes og Vabo, 2004).

Dette kan være en av forklaringsmulighetene i det vi ser av tabell 1.1; at det vesentlige av opprettede KF er målbare virksomheter som teknisk / næring og service. Av totalt 195 KF i perioden 1995 – 2004, er det kun registrert opprettet 13 av sosial karakter, mens 55 er knyttet til service og hele 112 til teknisk/næring.

Dette er også i overensstemmelse med funnene som beskrives av Johnsen, Sletnes og Vabo (2004). De viser til at til tross for at eldreomsorgen utgjorde en større andel av kommunens resurser, og slik sett utgjorde et større effektiviseringspotensiale, var denne ”myke” tjenesten forholdsvis lite konkurranseutsatt i alle nordiske landene. Høye kostnader på disse tjenestene kan like godt representere beviste valgt høy kvalitet på tjenestene, som det kan være uttrykk for ineffektivitet.

Når det gjelder potensialet for effektivisering, viser Aarsæther og Vabo (Johnsen, Sletnes og Vabo 2004), at foreliggende systematiske studier indikerer at dette er størst i statlig sektor (26 %) og minst i fylkeskommunal sektor (14 %) For kommunene er potensialet beregnet til ca. 20 %. Det er imidlertid store sektorvise variasjoner. Beregningene viser at effektivitetspotensialet er atskillig høyere innen utdanningssektoren (statlige høyskoler og videregående utdanning) og samferdselssektoren (Busstransport) enn innenfor helse- og sosialsektoren (Somatiske sykehus og kommunale pleie- og omsorgstjeneste)

Et annen moment er konkurranseutsetting av offentlige anskaffelser. Hovedformålet med anskaffelsesregelverket er at offentlig anskaffelser skal være effektive. Dette er nedfelt i formålsbestemmelsen i § 1, der det heter at loven med forskrifter skal ”sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser”. Et grunnleggende synspunkt fra lovgivernes side har derfor vært at offentlige anskaffelser så langt det er mulig skal være ”basert på konkurranse”, jfr. anskaffelsesloven § 5, andre avsnitt. (Johnsen, Sletnes og Vabo, 2004).

I vår søken etter andre empiriske undersøkelser har vi ikke lyktes å finne studier som forsøker å koble svak økonomi i kommunene opp mot etablering av KF som et virkemiddel for å effektivisere og bedre den økonomiske situasjonen. I vår empiriske undersøkelse ser vi at det er en betydelig forekomst hva gjelder KF i kommune-norge. Når kommuneundersøkelsen viser at det pr 2004 er i overkant av 60 % av kommunene som har iverksatt ett eller flere tiltak innen konkurranseutsetting av offentlige tjenester, så har det fra vår side vært grunn til å anta at kommuner som etablerer og iverksetter KF helt klart har gjort dette for å effektivisere og bedre sin økonomiske situasjon. Hvorvidt dette er korrekt, vil vi komme tilbake til i analysen av våre empiriske funn. Vår H1 forutsetter at kommuner med presset økonomi vil ”tvinges” inn i omstillinger for å redusere kostnadene, eller få økt ressursutnyttelse.

### 3.3.2 Politikk

Vår andre hypotese er knyttet til at vi tror at kommuner med borgelig flertall i større grad velger å opprette KF enn kommuner som har sosialistisk flertall. Hypotesen er formulert som følger;

**H2: *Politisk***; Forekomst av KF er større i kommuner med borgelig flertall enn i kommuner med sosialistisk flertall.

Vi har ikke lyktes i å finne andre empiriske studier som tester forekomst av KF ift ”politisk farge”. Vår hypotese er derfor basert på teori og empiri knyttet opp mot at etablering av KF blir sett på som en del av ”familien” NPM, dvs influert av markedsreformer, og at det ut i fra dette er avledet mer eller mindre skepsis fra venstresiden i norsk politikk mot NPM. Dette gjelder også for fagorganisasjoner som har vært nært knyttet til venstresiden. Markedsreformer betyr i essens at produksjon av offentlige tjenester eksponeres for konkurranse. Hensikten er å oppnå bedre styring gjennom økonomiske incentiver og valgmuligheter. Ett siktemål kan være å oppnå økonomisk effektivitet; det vil si at tjenestene blir produsert billigere enn gjennom offentlig monopol.

Som vi tidligere har omtalt, særlig med referanse til den store kommuneundersøkelsen gjennomført av Hovik og Stigen (2004), så har det vært en ”moderniseringsbølge” i kommune-norge, fra slutten på 70 tallet. Kommuneundersøkelsen viser til at det har vært utvikling og omstilling på mange områder innen offentlig virksomhet, både hva gjelder ledelse, organisasjonsstruktur, tjenesteyting og politisk ledelse og styring. Hovedtrenden på det politiske ”området” har vært, bort fra hovedutvalgsmodellen, færre politiske utvalg, færre politikere i utvalg og kommunestyre, og mer gjennomgående representasjon. Vi ser en tiltakende profesjonalisering av politikerrollen ved at flere politikere blir ”ansatt” på heltid. Moderniseringsprogram for offentlig sektor har vært initiert og iverksatt av regjeringer uavhengig av politisk ”farge”, og kommuner har iverksatt tiltak i større eller mindre omgang innenfor ”familien” New Public Management (NPM). Selv om NPM består av en rekke ulike ”organisasjonsoppskrifter” så har hovedsiktemålet vært; ”(D)eliberate changes in the structures and processes of the public

sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to perform better”(Pollitt & Bouckaert 200:17 i Jacobsen 2005).

Tradisjonelt har NPM reformer vært knyttet til konservative regimer, hvor offentlig byråkrati ble sett mer på som et problem i stedet for løsning, og i følge March & Olsen har mange av NPM reformene blitt kritisert av venstresiden i norsk politikk bla for at NPM devaluerer spesifikke verdier i offentlig virksomhet, og gjør offentlig virksomhet for mye lik det private, samtidig som det åpnes for privatisering (March & Olsen 1989 i Jacobsen 2005). Uten at vi kommer nærmere inn på det, er en annen interessant teori at skillelinjene ift NPM reformer ikke går mellom politikk og administrasjon, men mer mellom politikere og administrasjon som tilhører venstresiden mot politikere og administrasjon som tilhører høyresiden i politikken. (Aberbach et al 1981 i Jacobsen 2005).

Sagli og Bay (2005) finner også i sin empiriske studie, et klart politisk skille mellom det politiske venstre og det politiske høyre i synet på markedsbaserte reformer. Under valgkampen i 2003, var konkurranseutsetting og markedsreformer et omdiskutert tema. Den partipolitiske debatten om temaet fulgte i sterk grad den tradisjonelle venstre-høyre-aksen i norsk politikk. Høyre var den sterkeste forsvarer av konkurranseutsetting, og fikk følge av Venstre og Fremskrittspartiet. Partiene på venstresiden var negative. Lokalvalgkampen befestet allerede etablerte skillelinjer mellom partiene i synet på markedsreformer innenfor offentlig sektor.

Et annet teoretisk perspektiv som er av interesse er at når vi får flere og flere ”profesjonelle” politikere, så kan dette føre til alliansebygging mellom sentrale politikere og sentrale byråkrater mot mer perifere politikere og byråkrater. Om førstnevnte; ”They become ”municipal elite” where politicians become bureaucratized and bureaucrats become politicized”. (Aberbach et al 1981; Doigan1973; Putnam 1997 i Jacobsen 2005). I en slik setting, vil man kunne forestille seg at NPM reformer blir initiert av politikere og byråkrater sammen, mer enn etter de tradisjonelle høyre/venstre konstellasjonene i norsk politikk.

Jacobsen (2005) har gjennomført en empirisk studie basert på spørreskjema som ble sendt til alle folkevalgte i Aust og Vest-Agder (799) og tre nivå innen administrasjonen (465) i alle 30 kommuner. I utspørring på variabelen som gikk på NPM-reformer så konkluderte undersøkelsen med at det gikk et klart skille mellom høyre og venstresiden, mens byråkratene i dette tilfelle plasserte seg på midten mellom de to klare politiske fraksjonene.

Jacobsen (2005) mener at i norsk sammenheng, så er NPM reformer i hovedsak initiert av høyresiden, med noen partier "lukewarm", mens den tradisjonelle venstresiden er rett og slett negativ. Når det gjelder andre reformer så skifter den politiske støtten/farge mer fra reform til reform.

I en analyse av utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger i norske kommuner, har Vabo og Stigen (2004) blant flere ulike variabler, sett på hva politisk farge betyr for valget av NPM-tiltak. De har funnet en relativt sterk og signifikant samvariasjon mellom omfanget av NPM tiltak og politisk farge i kommunen. Flest tiltak er innført i kommuner med en høy andel av representanter fra Høyre og Fremskrittspartiet. Dette gjelder tiltak knyttet til det såkalte interessebaserte perspektivet. Når de kontrollerer for andre variabler, så finner de en fortsatt positiv sammenheng, men den er ikke lenger signifikant. De refererer videre til studier både i svenske og finske kommuner, hvor man har studert forekomst av fristilling og konkurranseutsetting, og hvor funnene også peker mot at kommunenes politiske styrkeforhold ikke er av særlig betydning for omfanget av moderne organisasjonsløsninger knyttet til fristilling og konkurranseutsetting. En av konklusjonene man kan trekke hva gjelder innføring av NPM-løsninger i kommunene er at det er mange andre variabler, som er minst like viktige som politisk styrkeforhold, når man skal analysere innføring av moderne organisasjonstiltak i norske kommuner.

Konkurranseutsetting ble et omdiskutert spørsmål under lokalvalgekampen i 2003. Den partipolitiske debatten om temaet fulgte i sterk grad den tradisjonelle venstre–høyre-aksen i norsk politikk. Høyre var den sterkeste forsvarer av konkurranseutsetting, og fikk

følge av Venstre og Fremskrittspartiet. Partiene på venstresiden var negative (Johnsen, Sletnes og Vabo 2004)

Lokalvalgkampen befestet allerede etablerte skillelinjer mellom partiene i synet på markedsreformer innenfor offentlig sektor. Som tidligere nevnt, så kom det klart fram at de politiske partiene på venstresiden var skeptikerne, høyresidens partier pådrivere.

Studier av velgerholdninger til markedsreformer viser et tilsvarende skille.

Høyreorienterte velgere er mer positive enn venstreorienterte. Samtidig er det en viktig forskjell mellom standpunktene til de politiske partiene og deres velgere. Velgerne har mindre ekstreme standpunkter. Velgere som stemmer på partier til venstre er mer positive enn sine partirepresentanter på lokalt og statlig nivå, mens høyresidens velgere er mindre positive enn sine representanter (Sørensen 2004). Spørsmål om konkurranseutsetting ser også ut til å være et viktig spørsmål for mange velgere. Sørensen (2004) finner at 21 prosent vil skifte parti hvis det opprinnelige partiet går inn for konkurranseutsetting/privatisering, mens 15 prosent vil skifte opprinnelig parti hvis partiet deres går mot.

Sagli og Bay (2005) har i sin undersøkelse av markedsreformer og medborgerskap funnet at ser man på velgernes holdning til privat produksjon av tjenester, så trer de forventede forskjellene klart fram. Blant SV- og Ap-velgerne foretrakk henholdsvis 88 og 75 prosent at kommunen utførte tjenestene selv. Også blant mellompartienes velgere var det flertall for kommunal produksjon. I Høyre og Fremskrittspartiet var det derimot et solid flertall for mer kjøp av tjenester fra private; henholdsvis 24 og 25 prosent støttet det kommunale alternativet.

Ved å se på spørsmålet om privat tjenesteproduksjon, får de bekreftet at fagorganisering og stilling utenfor privat sektor henger sammen med støtte til at kommunen selv skal utføre tjenestene. Nærmere analyser av materialet i undersøkelsen, viser imidlertid at det er et *samspill* mellom interesse og partipreferanse – særlig når det gjelder holdninger til privat tjenesteproduksjon. Blant venstre- og sentrumspartiernes velgere var oppslutningen om kommunal drift sterkere blant de politisk interesserte enn blant de uinteresserte. Blant



høyrepartienes velgere var det omvendt: støtten til privat tjenesteproduksjon var sterkest blant de mest interesserte. Vi finner med andre ord et velkjent mønster fra litteraturen om politisk representasjon, jo sterkere engasjement, dess mer ekstreme holdninger både på høyre- og venstresiden. Med andre ord var de interesserte velgerne mer på linje med sine partier.

Vi har som nevnt tidligere valgt å argumentere for at etablering av KF, inngår som en del av moderne reformer som offentlig sektor benytter seg av. Selv om etablering av KF betraktes som en "mild" form for tilpassning til markedet, jf at KF er regulert i Kommuneloven og underlagt kommunestyret, så er det å betrakte som en del av de tiltak som går inn under begrepet NPM. Det er altså mye som skulle tale for at vår hypotese om at det er større forekomst av KF i borgelig styrte kommuner enn i kommuner som har sosialistisk flertall. Dette vil bli gjenstand for testing når vi skal analysere våre empiriske funn.

Johnsen, Sletnes og Vabo (2004) hevder også at temaet konkurranseutsetting i kommunene er et politisk stridsspørsmål. Selv om mange kommuner vurderer spørsmål om konkurranseutsetting fra sak til sak, er det likevel klart at spørsmålet går rett til kjernen i et sentralt ideologisk og politisk stridstema som har skilt høyresiden og liberalismen fra venstresiden og sosialdemokratiet i lang tid, nemlig spørsmålene om hvilke oppgaver offentlig sektor skal utføre, hvor stor offentlig sektor skal være, hvilke grad av individuelle valgfrihet det skal være i offentlig sektor, og hvor mye politikerne skal styre direkte (Johnsen, Sletnes og Vabo2004). Videre skriver de at årsaken til Arbeiderpartiets tilsynelatende lunkne holdning til konkurranseutsetting er i følge politiske motstandere å finne i den sterke koblingen mellom Arbeiderpartiet og fagbevegelsen. Arbeiderpartiet må veie faglige og praktiske hensyn ved reformer i offentlig sektor opp mot politiske hensyn som å beholde et godt forhold til LO, offentlige ansatte og venstreorienterte partier. Slike avveininger er selvsagt ikke spesielt for Arbeiderpartiets del. NHO har i mange år gitt støtte til de borgelige partiene. Selv om det ikke har vært formaliserte konsultasjoner mellom NHO og de borgelige partiene, slik det har vært mellom LO og Arbeiderpartiet, er det selvsagt tenkelig at partistøtten også kan

påvirke borgelige partiers politikk. Den borgelige samarbeidsregjeringen (Bondevik II) hadde konkurranseutsetting som et viktig politisk satsningsområde i sitt reformprogram for offentlig sektor. (Johnsen, Sletnes og Vabo 2004)

### 3.3.3 Mote

Når vi innfører begrepet mote i denne oppgaven, og som en variabel som vi tror spiller en sentral rolle ift at norske kommuner oppretter og etablerer kommunale foretak, så har dette sin bakgrunn i at vi mener at mange kommuner har valgt å innføre moderne organisasjonsløsninger/oppskrifter nettopp på bakgrunn av ”mote”. Vi har ikke kommet over empiriske studier som kobler motebegrepet direkte opp mot etablering av kommunale foretak, men vi har en klar formening om at kommunale foretak inngår som en del av det vi kan betegne som familien ”moderne organisasjonsoppskrifter” og at norske kommuner de siste årene har vært relativt offensive ift å ta denne type nye ”oppskrifter” i bruk.

I vår tredje hypotese har vi også forutsatt at i tillegg til motebegrepet, så forekommer etablering av kommunale foretak hyppigere i store kommuner som ligger sentralt enn i små kommuner som ligger usentralt. Ift sistnevnte perspektiv, så finnes det flere empiriske studier som konkluderer med at store og sentralt beliggende kommuner er mer motebevisste og på denne bakgrunn har innført flere moderne organisasjonsløsninger enn kommuner som er mindre og ligger usentralt.

I sin studie og analyse av utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger i norske kommuner på 1990-tallet, konkluderer Vabo og Stigen (2004) med flg;

- *”Sentrale kommuner og kommuner som har vært med i forsøk, er mer motebevisste enn mer perifere kommuner og kommuner som ikke har vært med i ulike forsøk.*
- *Det er karakteristika ved administrasjonssjefen, og ikke den politiske ledelsen i kommunen, som har betydning for om kommunen velger moderne tiltak. I de kommunene hvor administrasjonssjefen er relativt ny, er omfanget av tiltak størst.*
- *Det er de kommunene som hadde den mest negative utviklingen i sin økonomiske situasjon i første halvdel av 1990-årene, som har rapportert flest moderne organisasjonstiltak.*

- *Selv om denne konklusjonen får svakere støtte i materialet, så er omfanget av moderne organisasjonstiltak mindre i de kommunene som hadde størst press på tjenestetilbudet i første halvdel av 1990-årene.*
- *Det er relativt store kommuner – hvor kommuneadministrasjonen antas å være omfattende og kompleks – at omfanget av tiltak er størst”*

Vår tredje hypotese blir som følger;

**H3: Note:** Forekomst av KF er større i kommuner som er store, som ligger i tettbebygde strøk, er sentrale, har ”moderne” administrativ organisasjonsstruktur, i motsetning til kommuner som er små, som ikke ligger i tettbebygde strøk, som er usentrale, som har ”umoderne” administrativ organisasjonsstruktur. .

Vi har tidligere beskrevet offentlige organisasjoner som multifunksjonelle med referanse til hvilke oppgaver og utfordringer organisasjonen står overfor. I følge Røvik (2004) forsøker organisasjoner å mestre fragmenterte omgivelser ved f.eks. å bygge opp strukturelle enheter som matcher ulike typer omgivelser, og som internt er løst koplet. Utfordringen til moderne organisasjoner dreier seg ikke bare om å skulle inkorporere mange og kanskje inkonsistente institusjonaliserte oppskrifter. Den består også av i å skulle forholde seg til en stadig strøm av nye populære oppskrifter hvis tid er kommet, og ikke minst i å skulle håndtere bølger på retur, dvs oppskrifter man har adoptert tidligere, men som er avpopularisert og har hatt sin tid.

Den typiske multifunksjonelle, eller multistandardorganisasjonen (Ms) som Røvik (2004) betegner den, er en større og moderne virksomhet, for eks. et flyselskap, en kommune, en servicebedrift, som over tid har adoptert mange populære organisasjonsoppskrifter. Ms-organisasjonen kjennetegnes i følge Røvik (2004) ved:

- Høy inntakskapasitet, dvs stor evne til å søke etter, oppdage og hente inn mange og ulike oppskrifter fra ulike deler av institusjonelle omgivelser
- Høy dekoplingskapasitet, dvs stor evne til å holde ulike oppskrifter atskilt, slik at evt inkonsistens eller overlapping mellom ideene ikke blir sammenstilt og stilt i klarsyn

- Høy oversettelseskapasitet, dvs stor evne til å transformere populære oppskrifter fra en til en annen mer tilpasset form.
- Høy uttakskapasitet, dvs stor evne til å kvitte seg med ideer og oppskrifter som ikke lenger er populære
- Høy lagrings- og reaktiveringskapasitet, dvs stor evne til å beholde noen ideer og oppskrifter i organisasjonen selv etter at de har tapt sin status som populære forbilder samt stor evne til å hente fram ”slumrende ideer”

De utfordringer som multifunksjonelle organisasjoner står overfor i følge Christensen m fl (2004), kan enten oppfattes som sykdomstrekk eller som systemtrekk. I det første tilfelle blir målkonflikter og tvetydighet sett på som et problem som må elimineres, og man søker etter organisasjons- og ledelsesformer som skal bidra til dette. I følge Christensen m fl (2004), er et slikt syn typisk for reformbølgen. I det andre tilfelle oppfattes uklare og delvis motstridene mål som et systemtrekk. Utfordringen i dette tilfelle, blir å finne måter å leve med delvis motstridende interesser og hensyn på, enn å finne endelige løsninger.

Myteperspektivet beskrives som at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser og hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet. Organisasjoner må forholde seg til slike normer for organisasjonsutforming og forsøke å inkorporere og reflektere dem utad, selv om de ikke gjør virksomheten mer effektiv. Slik dette omtales i litteraturen, kalles dette gjerne myter, superstandarder eller organisasjonsoppskrifter. Mange svever på overflaten, de snakkes om, fungerer kanskje som organisasjonenes utstillingsvindu, uten at de nødvendigvis settes ut i livet. I følge sosiologen Talcott Parsons i (Christensen m fl 2004) kan ikke en organisasjon overleve ved bare å være effektivitetsorientert. Organisasjoner som vil oppnå akseptering i omgivelsene, må demonstrere at man kan leve opp til fundamentale vestlige modernitetsnormer om kontinuerlig fornyelse og rasjonalitet. Myter kan være moter, dvs de kommer og går. Eksemplene på dette er mange, fristilte organisasjonsformer, konkurranseutsetting servicekontor med mer. Organisasjonen må forholde seg til omgivelser som er sammensatte og som stiller ulike krav til den. Organisasjonen får ofte

oppskrifter på hvordan den bør forholde seg, bør handle og se ut. De kan begeistre og vekke oppsikt, men det er ikke alltid de får tilsiktet virkning.

Myters innhold i form av oppskrifter som tilbys har økt sterkt de siste 25 år og det betyr at ledere og omstillingsinteresserte har et bredt spekter å spille på hva gjelder ledelse, organisasjonsstruktur, arbeidsmiljø, kvalitetssikring, virksomhetsplanlegging og økonomistyring med mer.

Røvik (2004) har studert hva som er fellestrekk ved de organisasjonsoppskrifter som har størst utbredelse, og som derved oppfattes som mote og selger best. Han har funnet 7 fellesnevner, kort fortalt;

- *Sosial autorisering*: Oppskriftene forsøkes knyttet til velkjente og suksessrike organisasjoner eller enkeltpersoner, for eksempel kjente ledere. Autoriseringen skjer gjerne ved at det trekkes fram kjente internasjonale organisasjoner som har benyttet oppskriften.
- *Universalisering*: Oppskriftene presenteres gjerne som et slags universalmiddel, dvs redskaper som kan brukes med hell i alle typer organisasjoner uavhengig av deres lokalisering, formål, størrelse, antall ansatte med mer.
- *Produktivering*: Med dette menes at oppskrifter blir gjort om til produkter som tilbys og kjøpes på et marked.
- *Tidsmaksimering*: En oppskrift må "treffe tidsrytmen" for å bli populær. Dvs de må settes inn i en tids- og utviklingssammenheng med sikte på at de skal bli oppfattet som noe nytt, moderne og framtidsrettet.
- *Harmonisering*: Her trekker man fram noe som passer for alle. Røvik refererer til målstyring, medarbeidersamtaler, og kvalitetsledelse som noe som er godt for alle, så vel ledelse som ansatte.
- *Dramatisering*: Her omtales gjerne ulike historiske bakgrunner for at en oppskrift ble til, dvs noe som virkelig setter sine "spor" og huskes.
- *Individualisering*: Her nevnes målstyring, medarbeidersamtaler og total kvalitetsledelse som individualiserte konsepter, dvs noe som appellerer til enkeltindividet.

DeMaggio og Powell i Røvik (2004), gir tre grunner for at organisasjoner tar oppskrifter i bruk. Det første er *tvangsmessig adoptering*, dvs at organisasjoner ved lov, forskrift eller annet pålegges å innføre bestemte oppskrifter. Den andre benevnes som *normativt basert adoptering*, og referer til den spredning og adoptering som skjer pga ulike faggruppers og profesjoners felles normer, verdier og kunnskaper. Den tredje er *mimetisk adoptering*, som handler om at organisasjoner i situasjoner preget av stor usikkerhet, prøver å etterligne andre som man oppfatter har suksess og anseelse.

I følge Røvik (2004) skjer materialiseringen av oppskriftene gjerne når ideene "reiser inn" i organisasjonen. Materialiseringen av oppskriftene kan også gi fysisk oppserverbare inntrykk f.eks. gjennom etablering av kundemottak, servicetorg osv

Organisasjonsoppskrifter har som hovedtrekk begrenset varighet, ofte knyttet til møte mens noen har standarder som varer over tid for eksempel hovedutvalgsmodellen i norske kommuner. Av oppskrifter med kortere varighet kan nevnes, målstyring, kvalitetssirkler og bestiller-utfører-modellen.

Organisasjonsoppskrifter kan ha begrenset geografisk utbredelse. For eksempel er hovedutvalgsmodellen i hovedtrekk begrenset til norske kommuner. Ellers finner vi særegne typer oppskrifter knyttet til spesifikke land, for eksempel *latinsk*, *anglosaksiske* og den *tradisjonelle* typen.

John Meyer i Røvik (1994), hevder at organisasjonsoppskrifter som oppfattes som lokale, dvs gyldige for en eller et fåtall organisasjoner, i de langt fleste tilfeller er lokale *versjoner* av trender med verdensomspennende utbredelse

Røvik (2004) refererer til såkalte superstandarder av organisasjonsoppskrifter for eksempel kvalitetssirkler, målstyring, total kvalitetsledelse og såkalt business process reengineering. I dette begrepet legger han at dette har sammenheng med globaliseringen av organisasjonssamfunnet, men at man også kan finne mange varianter av lokal

tilpasning. Spissformulering til antropologen George Marcus "Alt overalt men overalt forskjellig" (Røvik 1997)

I følge Røvik (2004) kan en trekke fram tre forhold som får organisasjoner til å adoptere nye oppskrifter:

1. Problembetinget dvs noen i org oppfatter at de har et problem (verktøyperspektivet)
2. Bygger på innsikten om at institusjonelle omgivelser ikke bare tilbyr organisasjoner sosialt legitimerede løsninger, men også tidsriktige legitime problembeskrivelser
3. Premissen om at moderne organisasjoner er identitetssøkende og identitetsforvaltende enheter. I følge denne teorien, er det gjennom sammenligning med andre, at lokale problemdefinisjoner etableres.

Årsaken til at vi her har gitt en oversikt over hva som kjennetegner Ms-organisasjonene, og hva som får organisasjonene til å ta nye oppskrifter i bruk, er at vi mener dette kan kobles til størrelse på organisasjonen, i dette tilfelle større kommuner. Det er flere momenter som taler for at større kommuner i større grad enn mindre kommuner, innfører moderne organisasjonsløsninger jf funn i Vabo og Stigens empiriske undersøkelse (2004). Den typiske Ms-organisasjonen har i følge Røvik (2004) over tid etablert interne utviklingsenheter. Dette er spesialiserte organisasjonsenheter som arbeider med sentrale utviklingsoppgaver på ulike felt i kommunen. Røvik (2004) presenterer dette som "*innovasjonssentraler*" dvs lokale sentra og pådrivere for kontinuerlig omstilling, utvikling og fornyelse. Etter vår vurdering og kunnskap er dette i første rekke noe som kommuner av noen størrelse vil være i stand til å opprette. Dette vil også da være organisasjoner som i større grad enn mindre, vil kunne fungere som lyttestasjoner og antenner ift til å samarbeide med omgivelsene og samtidig være oppmerksom på nye og moderne organisasjonsoppskrifter ute på reise herunder trender innen fristilling og konkurranseutsetting.

Vi har ikke vært i stand til å finne empiri som definerer kriterier for når en kommune skal kunne defineres til å være Ms-organisasjon. I vårt fokus på motebegrepet sett i sammenheng med opprettelse av KF, går vi nærmere inn i indikatorene kommunestørrelse, kommunens beliggenhet ift tettbebygde strøk og sentralitet, samt kommunens administrative organisasjonsstruktur. Dette vil bli analysert i Kap 5:

## **Kapittel 4. Metoder og hypoteser**

Det blir avgjørende å skape samsvar mellom problemstilling og forskningsdesign. Dette innebærer valg mellom: induktiv eller deduktiv, case- og utvalgsundersøkelser, deskriptive eller kausale opplegg, og eksplorerende og testende opplegg.

Uansett design på forskningen, og valg av hypoteser, er det viktig gjennom hele undersøkelsen å være systematisk, og å kunne dokumentere teori og empiri. Likevel vil vi si det med vår veileder; ”det finnes ingen perfekt forskningsprosess”. Alle slike prosesser vil være beheftet med feil, svakheter og manglende presisjon. Poenget med å mestre forskningsmetodikk er ikke å kunne unngå slike feil, - det er ikke mulig- men å kunne gjøre rede for hvilke mulige svakheter som er knyttet til resultatene av en korrekt undersøkelse.” ( Jacobsen 2000)

### **4.1 Valg av metode**

I vår vurdering av metodevalg, har vi sett på kvalitative og kvantitative metoder. Gjennom en survey hvor vi sendte spørreskjema til alle landets kommuner, ble vi oppmerksom på at forekomsten av Kommunale Foretak (KF) var relativt stor. Videre research viste at det også var mulig å få tilgang på register med fullstendig oversikt over alle registrerte KF i kommunenorge. På denne bakgrunn valgte vi å ta med samtlige 435 kommuner som enheter i undersøkelsen, dvs at vi går i bredden. Dette innebærer at vi ikke vil stå overfor problemet mht til generalisering, som vil være gjeldende når antall undersøkelsesenheter i populasjonen er få. Vårt valg av metode underbygges videre ved at vi ser på forholdsvis få forhold ved hver enhet, og at vi hadde en avklart problemstilling på forhånd. Videre vil kvantitative data, i følge Holme og Solvang



(1998), ut i fra den måten de er samlet inn på, som oftest ha en mer presis form enn det som er tilfelle i kvalitative undersøkelser. Det som imidlertid er et av hovedproblemene ved kvantitative undersøkelser er hvor godt man måler det man har sagt man skal måle.

”If you can’t count it, it doesn’t count” (Holsti, 1969 i Holme og Solvang 1996). Det er vel slik at det ofte ikke er bare det ene eller det andre, eller at det ene er mer forskningsmetodisk riktig enn det andre. For oss har det vært ”count it” som har vært i fokus og med dette som utgangspunkt ønsket vi å forklare og teste ut våre hypoteser.

I samfunnsvitenskapen har ikke tall en selvstendig verdi som i matematikken. Ethvert tall er kun et symbol, og bak ethvert symbol finner vi en rekke informasjon. Om en bruker ord eller tall, vil ingen metoder måle annet en hva mennesket sier, og hvordan de fortolker verden. Sigmund Grønmo uttrykker dette godt når han sier at;

*“kvalitative og kvantitative tilnærminger, prinsipielt sett, står ikke i et konkurrerende, men et komplimentert forhold til hverandre. Sjeldent kan den ene av de to tilnærmingene erstatte den andre. Svært ofte kan de gjensidig supplere hverandre” (Jacobsen 2000)*

## **4.2 Valg av forsknings/undersøkelsesdesign**

Et forskningsdesign er logikken som kobler studiets problemstilling opp mot de data som skal samles inn, og enhver type empirisk forskning inneholder et element av forskningsdesign (Yin1994). Forskningsdesign kan enkelt sett defineres som en handlingsplan for hvordan man kan komme fram til den kunnskapen en ønsker. Det vil si hvordan man skal bevege seg fra fasen hvor man formulerer spørsmål som skal besvares, til man når en konklusjon vedrørende disse spørsmålene.

Et viktig skille når det gjelder undersøkelsesdesign, går mellom design som kalles beskrivende eller korrelasjonelle, og de som kalles kausale. Hvis vi bare ønsker å beskrive en situasjon, og hvilke forhold som forekommer samtidig, kan vi velge å ta en undersøkelse som tar et tverrsnitt på et bestemt tidspunkt. Hvis vi derimot ønsker å uttale oss om årsak og virkning, bør vi velge et design som inneholder opplysninger fra flere tidspunkter, såkalt tidsseriedata ( Jacobsen 2000). I oppgaven har vi valgt kausaldesign,

med utgangspunkt i to tidsperioder, 1995-1999 (periode 1) og 1999 – 2003 (periode 2). Bakgrunnen for valget av disse to periodene er at de er sammenfattende med to politiske valgperioder til kommunestyrene. Vi har således fått frem sammenligningen mellom disse to kommunevalgperiodene, samtidig som vi også har slått sammen disse periodene og således har en beskrivende design.

### **4.3 Induktiv datainnsamling.**

Metodens første problem er hvorvidt man skal benytte induktiv eller deduktiv datainnsamling. (Jacobsen 2000). Enkelt sagt er deduktiv fra teori til empiri, mens induktiv er fra empiri til teori. Tilhengerne av en deduktiv metode vil si at en må først skape seg noen forventninger om hvordan virkeligheten ser ut, og dernest gå ut og samle inn empiri for å se om forventningene stemmer overens med virkeligheten. Kritikken mot en slik tilnærming til datainnsamling er at forskeren bare leter etter den informasjon forskeren finner relevant for å understøtte sin teori. Tilhengerne av en induktiv tilnærming viser til at forskeren her må gå ut med et åpent sinn, samle inn all relevant informasjon og til slutt gå i tenkeboksen og systematisere de data de har fått inn. Dernest kan en danne en teori. Best ble dette idealet formulert av Glaser & Strauss som trakk fram det de kalte grunnlagt teori. Idealet gikk i korthet ut på at teorier skulle dannes ut fra det som ble observert, det var virkeligheten som skulle danne utgangspunktet for teorien (Jacobsen 2000). I stedet for å snakke om ren induktiv eller deduktiv tilnærming til datainnsamling nevner Jacobsen (2000) at det er mer snakk om mer eller mindre åpne tilnærminger til datainnsamling, dvs. hvor store begrensninger forskeren bevisst legger på de data som samles inn, før en starter undersøkelsen.

I vår oppgave har vi valgt å begrense datainnsamlingen, samtidig som vi bevisst legger opp til en induktiv datainnsamling. Dette selv om det er naivt å tro at vi kan gå inn i denne problemstilling med et helt åpent sinn. Alle har vi en "før-dom" om hva som er viktig og mindre viktig, før vi går løs på en empirisk studie. Denne "før-dommen" vil i stor grad bestemme hva slags data som samles inn. Ved å være bevisst denne problemstillingen kan en tilstrebe en mer grad av "objektivitet". Kristen Ringdal (2000) har en benevnelse som han betegner som; logisk positivisme, kunnskap nedenfra via

induksjon. Han sier at vitenskapelig kunnskap er generelle utsagn eller teorier som generaliseres fra observasjon i empiriske undersøkelser. Det vil si at vitenskapelig kunnskap bygger på induksjonsprinsippet, eller slutninger fra observerte regelmessigheter til generelle teorier eller lovmessigheter. At kunnskap kan bygges opp nedenfra virker riktig. Begreper fra moderne sosiologi som ”grounded theory” er i stor grad bygget opp på induksjon. Dette underbygger ytterligere at det vil være riktig med en induktiv tilnærming til datainnsamling i vårt studie.

I vårt arbeide med å sjekke ut hva som er kartlagt og dokumentert vedrørende opprettelse av og etablering av KF, har vi ikke lyktes i å finne empiriske studier hvor det er foretatt en total kartlegging av kommuner som har opprettet KF over en lengre tidsperiode, slik vi har gjort. Hellevik (2002) sier at induktiv tilnærming ofte brukes når man skal undersøke nye og lite utprøvde felt, der en har begrenset kjennskap til feltet på forhånd, og hvor meningen er å gi en dypere forståelse. I så måte kan vi si at forskningsdesign som bygger på induktiv metode har sin rettmessighet her i oppgaven.

#### **4.4 Analyse av datamaterialet**

I analyse av vårt empiriske materiale har benyttet korrelasjons- og regresjonsanalyser. Oppretting av kommunale har vært vår avhengige variabel. De uavhengige variabler som vi har benyttet, er brutto driftsutgifter pr innbygger, folkemengde, borgelig/sosialistisk flertall, sentralitet, tettbebygd strøk og administrativ organisasjonsstruktur.

Vi har benyttet kausalmodellen. Kausalmodellen (årsaksmodellen) kan sees på som et alternativ til å konstruere et sett med påstander om årsakssammenhenger mellom variablene, der effektvariabelen er det forhold vi ønsker å forklare og der årsaksvariabelen er de forhold som kan bidra til å forklare denne variasjonen (Holme og Solvang 1996) F eks sentralitet som årsaksvariabelen og KF som effektvariabelen. Vi sier det er sammenheng mellom årsaks- og effektvariabelen dersom effektvariabelen endrer verdi som følge av endringene av verdi på årsaksvariabelen. Sammenhengen mellom to variabler kan være direkte eller indirekte. Er sammenhengen direkte, innebærer det at en endring i årsaksvariabelen direkte fører til endring i effektvariabelen. Er sammenhengen

indirekte, innebærer det at effekten av endringen i årsaksvariabelen blir formidlet gjennom en mellomliggende variabel. Det er her viktig å være oppmerksom på en evt spuriøs effekt. (en skinnsammenheng eller en tilsynelatende årsakssammenheng mellom X og Y som skyldes en bakenforliggende variabel Z (Ringdal 2001)

Fig. 4.1 Kausalmodellen årsak - effektmodellen.

Årsaksvariabel X	=====>	Effektvariabel Y
Brutto driftsutg. pr. innbygger	=====>	KF
Borgelig	=====>	KF
Sosialistisk	=====>	KF
Folkemengde	=====>	KF
Sentralitet	=====>	KF
Tettbebygd strøk	=====>	KF
Administrativ struktur	=====>	KF

Kausaleffekt er definert som følger: X har kun kausaleffekt på y dersom og bare dersom y kan endres ved å endre x og x alene (Holme og Solvang 1996)

#### 4.4.1 Validitet og reliabilitet

Validitet eller gyldighet er et uttrykk for om en undersøkelsen måler det en faktisk ønsker at den skal måle. Ved å sjekke validiteten undersøker en om målingene er gyldige.

Reliabiliteten eller påliteligheten er uttrykk for om det måleapparat som er brukt, er pålitelig (Frankfort-Nachmias & Nachmias 2000). For å unngå feilkilder, er det viktig at man både under utviklingen og gjennomføringen av undersøkelsesopplegget stiller seg følgende spørsmål (Holme og Solvang 1995): ”Har det sneket seg inn systematiske eller tilfeldige feil og skjevheter ved utvikling av problemstillingen og innsamlingen av data?”

##### 4.4.1.1 Validitet

Validiteten er avhengig av hva som er målt, og om dette er egenskaper man ønsker at problemstillingen skal avklare (Holme og Solvang 96). Det vil alltid være viktig å sikre en stor grad av validitet. Validitet kan deles opp i intern og ekstern validitet. Intern validitet går på om resultatene oppfattes som riktige, mens ekstern validitet dreier seg om i hvilken grad av funnene fra undersøkelsen som kan generaliseres.

## **Begrepsmessig validitet**

Det å danne et begrepsapparat har stor betydning for validiteten ved et forskningsprosjekt. Etter at studiets fokuser er bestemt, det vil si hvilke prosesser som skal undersøkes, er det nødvendig å finne de rette verktøy for innhente informasjon, og videre sikre at det faktisk er den riktige informasjon som kommer frem. For å få til dette er det viktig å definere de begreper og mål som skal brukes under datainnsamling og analyse av datamaterialet. Problemet med begrepsmessig validitet kan oppstå fordi forskeren arbeider på to plan. Formulering av problemstilling og analyse av data foregår på det teoretiske plan, mens datainnsamling foregår på det empiriske plan.

Begrepsmessig validitet vil uttrykke samsvaret mellom begrepsbruken på de to plan (Hellevik, 1991), og samtidig vil en god samkjøring av begrepsbruken på de to plan også kunne redusere forskerens subjektive innvirkning på undersøkelsen. Videre er det viktig å sikre at de begreper eller mål som brukes, er de riktige for å måle de fenomener som er av interesse. Et verktøy i så måte er bruk av flere kilder for data på en måte som vil oppfordre til konvergerende datamateriale (Yin, 1994).

Vabo og Stigen (2004) påpeker at det krevende å finne gode kvantitativt definerte indikatorer på noe som er såpass udefinert som mekanismer som kan resultere i at kommuner iverksetter organisasjonsløsninger uten at dette verken dreier seg om at noen i organisasjonen har spesielle interesser av dette, eller at organisasjonen er presset økonomisk eller andre eksterne forhold.

I vår oppgave har vi hatt en utfordring i forhold til å finne gode kvantitativt definerte indikatorer som er dekkende for våre 3 begreper/uavhengige variabler.

Vi vil i det følgende redegjøre for den begrepsmessige validiteten for begrepene i våre tre hypoteser, **effektivitet, politisk og mote:**

**H1: Effektivitet:** Forekomst av KF er større i kommuner med presset økonomi enn sammenlignet med kommuner med mindre presset økonomi.

Vår definisjon av begrepet effektivitet er tidligere redegjort for i kapittel 3. Det er kostnadseffektivitet som er den indikatoren som ligger til grunn for vår definisjon av effektivitet. Vår variabel i denne sammenheng er presset økonomi. Når vi har benyttet begrepet, presset økonomi, har vi forutsatt at det utløser et behov for effektivisering. Baldersheim (1993) har gjennom sitt studie på makronivå, påvist en sammenheng i tid mellom press på økonomien i kommunesektoren og kreativitet når det gjelder organisasjonsutvikling (Vabo og Stigen 2004). Baldersheim hevder videre at den tilbudsdrivne og sektoriserende kommune levde i beste velgående så lenge kommuneøkonomien var god til midten av 1980-tallet. Da det ble kriseaktige tilstander i økonomien og store underskudd i kommunene, tiltok etterspørselen etter omstillingsekspertise og en ledelse som kunne omfordele internt. (Vabo og Stigen 2004)

Vi har definert presset økonomi som lave brutto driftsutgifter pr. innbygger. Vi forutsetter at høyere brutto driftsutgifter pr. innbygger, gir mindre presset økonomi og lavere brutto driftsutgifter pr. innbygger gir mer presset økonomi for kommunen. Høye driftsutgifter i en kommune vil bety at kommunen også har høye driftsinntekter ved for eksempel, høye rammeoverføringer fra staten, høye skatteinntekter (eks. vannkraftkommuner, høy annen skatteinngang osv). Høye utgifter vil måtte bety høye inntekter, da kommuneloven (Lov om kommuner og fylkeskommuner 1992) pålegger kommunen å ha et regnskap i balanse. Det kan stilles spørsmål om vår operasjonalisering av begrepet ”presset økonomi” ved å se på brutto driftsutgifter pr innbygger, er en dekkende indikator. Det finnes andre indikatorer som er mer presise på hvorvidt kommunen har en presset økonomi eller ikke. Ved bruk av andre indikatorer fra KOSTRA (Kommune Stat Rapportering) kan vi i større grad finne finansielle nøkkeltall på kommunenes økonomiske situasjon. Dette er bla brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter, langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter, netto lånegjeld i kroner pr. innbygger.

**H2: Politisk**; Forekomst av KF er større i kommuner med borgelig flertall enn i kommuner med sosialistisk flertall

Vårt begrep politikk, har tatt utgangspunkt i politisk representasjon i by/kommunestyre.

Vår første variabel til å operasjonalisere begrepet politisk, er borgelig og sosialistisk. I vår operasjonalisering av begrepet flertall i by/kommunestyret har vi kun inkludert fire partier som igjen er delt i blokker, borgelig og sosialistisk. Borgelige partier består av Høyre (H) og Fremskrittspartiet (Frp), mens sosialistisk består av partiene Arbeiderpartiet (AP) og Sosialistisk Venstreparti (SV). Denne polariseringen er i tråd med hva vi finner i flere empiriske studier, bl.a. i Jacobsen (2005). Han hevder at når det gjelder moderniseringstiltak som NPM, så følger et klassisk skille hvor borgelig blokk i stor grad initierer NPM reformer mens sosialistisk blokk er mer tilbakeholden. Vi er klar over at det i kommunal sammenheng eksisterer konstellasjoner som bryter med den blokkdannelsen som vi opererer med. Eksempelvis så hadde Songdalen kommune i Vest-Agder i forrige valgperiode, ordfører fra Senterpartiet (SP) og varaordfører fra AP. I inneværende periode ordfører fra SP og varaordfører fra H.

**H3: Mote:** Forekomst av KF er større i kommuner som er store, som ligger i tettbebygde strøk, er sentrale, har ”moderne” administrativ organisasjonsstruktur, i motsetning til kommuner som er små, som ikke ligger i tettbebygde strøk, som er usentrale, som har ”umoderne” administrativ organisasjonsstruktur.

I vårt begrep mote har vi lagt inn indikatorene, kommunerstørrelse, kommunens beliggenhet i forhold til tettbebygde strøk og sentralitet, samt kommunens administrative organisasjonsstruktur. Valg av våre variabler begrunner vi med den påvirkningskraften disse har på motebegrepet i vår hypotese. I følge DiMaggio og Powell (1983), Abrahamson (1995) er logikken at kommuner med nær beliggenhet til de store og små byene har lettere for å kunne ”følge med” enn mindre sentrale kommuner, slik at mote blir lettere tilgjengelige. (Med sentralitet menes her; kommunens relative nærhet til nasjonale senter) Nærhet til kilden og kjennskap til hva som er nytt, øker sannsynligheten for at moten blir adoptert, Vabo og Stigen (2004). I følge Vabo og Stigen (2004), motvirker Kommunenes Sentralforbund som en viktig motespreder, med sine fylkesvise organisasjoner, denne tendensen i noen grad. Uansett kan det hevdes at byene i mange sammenhenger kan oppfattes som drivkrefter. At byene blir slike drivkrefter, henger blant annet sammen med at her finnes betydningsfulle utdanningsinstitusjoner og større

profittbaserte konsulentfirmaer, som fungerer som effektive formidlere og spredere av nye ideer om organisering og styring. Variabelen må sies å indikere både kommunens tilgang til moderne organisasjonsløsninger og de implisitte holdninger til disse (Vabo og Stigen 2004). Røvik (2004), viser til at det er de store kommunene, den multifunksjonelle eller multistandardorganisasjonen, som over tid har adoptert mange populære organisasjonsoppskrifter. Dette er mer omtalt i kap.3. Vi ser på tettbebyggelse i sammenheng med kommunestørrelse. Vabo og Stigen (2004) hevder at det å ha en modifisert hovedutvalgmodell er moderne, mens kommuner som har størst avvik fra denne modellen kan ansees for å være "ekstra moderne" Vi har i vår studie lagt samme teoretiske perspektiv til grunn i klassifisering, når vi vurderer hva som er moderne og umoderne administrative organisasjonsstrukturer. Disse indikatorene gir ikke en utfyllende begrepsforklaring på motespredning innen kommunesektoren, selv om vi har et sammensatt teoretisk grunnlag, med flere indikatorer. Vabo og Stigen (2004) viser til at fordi det teoretiske grunnlaget for presentasjon av sin analyse er sammensatt, gir den etter deres oppfatning, en relativ god forståelse for hva som påvirker kommunens valg av moderne organisasjonsløsninger. De viser til at flerteoretisk tilnærming tjener formålet bedre enn det å satse på et rendyrket teoretisk perspektiv når valg av organisasjonsløsninger skal forklares generelt. Vårt teoretiske grunnlag er også i så måte sammensatt med en tilnæringsmåte som er flerteoretisk, som forklaringsmåte på hvordan indikatorer påvirker motebegrepet.

I begrepet kommunestørrelse har vi lagt folkemengde til grunn, som måler større og mindre kommuner. I Vabo og Stigens empiriske studie påpekes det at deres analyse ikke gir et entydig svar på hvilke av de teoretisk baserte perspektivene, moteslaveri, interesse og behov, som har størst forklaringskraft (Vabo og Stigen 2004). Dette påpeker de at skyldes det at det er teoretisk uklart hvordan effekten av indikatoren "størrelse" skal tolkes. I vår studie vil vi stå overfor samme problemstilling.

Begrepet tettbebygd er klassifisert ift SSBs standard for kommuneklassifisering fra 1994. (1994). Som mål for bosettingstetthet er brukt % av befolkningen som i vedkommende kommune bodde i tettbebygd strøk ved folketellingstidspunktet i 1990. Fra samme SSB



utredning (1994) har vi benyttet begrepet sentralitet. Det er definert som kommunens geografiske beliggenhet sett ift et senter hvor det finnes funksjoner av høy orden (sentrale funksjoner). De sentrale funksjoner lokaliseres først og fremst til tettsteder. Ved indikatoren moderne/umoderne organisasjonsmodeller har vi gjort følgende klassifisering: Umoderne organisasjonsmodeller er kommuner som er organisert etter sektorprinsippet. Vi har registrert 315 kommuner i første periode og 286 kommuner i andre periode som har organisert seg etter sektorprinsippet. Her inngår også 1 kommune som har etatsmodell i første periode og 3 i andre. Moderne organisasjonsmodeller er kommuner som er organisert etter "annet". Dette er: 1 byråd, 90 funksjonsprinsippet, 1 ikke oppgitt, 5 områdeprinsippet, 20 sammensatt modell, 1 samordnet modell, 1 tverrsektoriell modell, 1 utvalgsmodell, og 1 virksomhetsprinsippet i første periode og i andre periode er det: 1 byråd, 100 funksjonsprinsippet, 6 ikke oppgitt, 4 områdeprinsippet, 13 resultatenheter, 23 sammensatt modell, 1 samordnet modell, 1 virksomhetsprinsippet.

#### **4.4.1.2 Reliabilitet**

Det er naturlig nok et mål for enhver undersøkelse å oppnå mest mulig reliabilitet. Høy reliabilitet har en dersom uavhengige målinger av ett og samme fenomen gir samme eller tilnærmet samme resultat (Holme og Solvang 96). Det skal ikke være tvil om hva som har foregått og hvordan (Frankfort-Nachmias & Nachmias 96) Ved en klar beskrivelse av fremgangsmåten, og presis håndtering av dataene, vil vi kunne styrke reliabiliteten.

Våre innsamlede data er lagt inn i et SPSS program. SPSS består av omfattende programmoduler som brukes over hele verden i samfunnsvitenskapelig forskningsmiljøer. Programmet tilbyr løsninger på alle elementære statistiske problemer og hovedtyngden av avanserte statistiske problemer som er relevante innenfor samfunnsvitenskapelig forskning. SPSS er et kommandostyrt program som sikrer kvaliteten på resultatet. Der en før måtte sitte og skrive inn kommandoene som ord, utfører nå programmet dette automatisk. Imidlertid er også dette programmet avhengig av at sikre tall blir punchet inn.

Vi har nedlagt et stort arbeid i å overføre data fra Brønnøysundregisteret og fra diverse kommunenøkler over i SPSS programmet. Kommunenummer og kommunenavn har vi overført elektronisk. Derimot har vi måttet overføre det meste av materialet manuelt. Dette gjelder innregistrering i excel regneark av samtlige KF med angitte tidsrom. Dette er igjen blitt overført elektronisk til SPSS. Ved diverse utkjøringer i programmet, har ”menneskelig svikt” gjentatte ganger vist seg å slå ut. Det er derfor nedlagt et betydelig arbeid i å rette opp feildata, for å sikre reliabiliteten.

## 4.5 Hypotesene

I samfunnsvitenskapene går spekulasjonene ofte under betegnelsen hypoteser. En hypotese kan defineres som en påstand om hvordan et faktisk forhold er. Men det er fremdeles en påstand, noe som må kunne underkastes empirisk undersøkelse for å fastslå om den kan forkastes eller ei (Jacobsen 2000). På denne bakgrunn har vi utviklet tre hypoteser. De tre hypotesene har tre hovedproblemstillinger som omhandler begrepene: effektivitet, politisk representasjon og om organisasjonsløsninger innføres som et resultat av ”mote”, les moteperspektivet. Hypotesene har vi satt opp mot opprettelser av KF som vi igjen vurderer som en del av New Public Management, NPM. eller det som også har fått betegnelsen Ny offentlig styring, NOS (Johnsen, Sletnes og Vabo 2004).

Før og under selve arbeidet med oppgaven, har det kommet fram flere problemstillinger som det har vært interessant å gå videre inn i. Dette har vært;

- Hva var/er bakgrunnen for og hvem tar initiativ til at det opprettes KF i kommunene?
- Opplevs det å ha oppnådd de ønskede resultater?
- Hvor ”fristilt” er virksomheten? Hvordan opplevs effektiviteten?
- Hvilke konsekvenser har ”fristillingen” fått ift graden av politisk styring?

Som tidligere presentert er de 3 hypotesene som vi har undersøkt empirisk;

- **H1: Effektivitet**; Forekomst av KF er større i kommuner med presset økonomi enn sammenlignet med kommuner med mindre presset økonomi.

- **H2: Politisk**; Forekomst av KF er større i kommuner med borgelig flertall enn i kommuner med sosialistisk flertall.
- **H3: Mote**; Forekomst av KF er større i kommuner som er store, som ligger i tettbebygd strøk, er sentrale, har ”moderne” administrativ organisasjonsstruktur, i motsetning til kommuner som er små, som ikke ligger i tettbebygd strøk, som er usentrale, som har ”umoderne” administrativ organisasjonsstruktur. .

#### **4.6 Innsamling av data**

I denne fasen brukte vi en del tid på søk for å kartlegge og sjekke ut om det hadde vært gjennomført empiriske studier som vi kunne nyttiggjøre oss i vår undersøkelse. Da vi ikke kunne registrere dette, bestemte vi oss for å gjøre en survey. Denne bestod i at vi sendte ut en henvendelse til alle landets kommuner og stilte noen spørsmål bla knyttet til forekomst av KF, jf vedlegg. Denne forundersøkelsen hadde til hensikt å dokumentere forekomstene av KF og Interkommunale Selskaper (IKS). Etter å ha fått inn svar fra vel 100 kommuner, kunne det dokumenteres at det var etablert et betydelig antall KF og IKS.

Videre bestemte vi oss for å innhente data fra Brønnøysund registrene. Vi bestilte en sammenstilling og oversikt over registrerte opprettede KF i de periodene som er omtalt tidligere, inklusiv opprettelse av IKS. Registreringer av IKS er ført på de foretningsadresser som hvert IKS har, dvs på en av kommunene i selskapet. Dette betyr at vi fikk registrert antall foretningsadresser til IKS men fikk ikke oversikt over alle kommunene som er medeiere. Av hensyn til oppgavens omfang har vi ikke gjort nærmere undersøkelser for å sjekke ut hvilke kommuner som er medeiere i de enkelte IKS.

Videre har vi hentet data fra Kommunenøkkelen (Kommuneforlaget). Dette gjelder folkemengde, regnskapstall, politiske sammensetning mm. For perioden 1995 – 1999, har vi benyttet Kommunenøkkelen 99/00, og for perioden 1999 – 2003, Kommunenøkkelen 03/04. For informasjon om administrativ struktur 1997, Kommunenøkkelen 97/98, og for administrativ struktur 2001, kommunenøkkelen 01/02. For regnskapstallene 1997, har vi benyttet Kommunenøkkelen 99, og for regnskapstall fra 2001, Kommunenøkkelen 2003.

Definisjoner av begrepene sentralitet og tettbebygde strøk, er hentet fra Statistisk Sentralbyrås, standarder for kommuneklassifisering 1994. SSBs kommuneklassifisering tar sikte på å være til nytte i bl.a. analyser der en studerer ulikheter mellom sterkt bymessig pregede områder som det ene ytterpunktet og de perifert beliggende utkantkommuner som det andre. Derfor må bosettingsmønsteret og kommunens beliggenhet i forhold til tettsteder på høyest mulig sentralitetsnivå bli viktige variable i denne klassifisering. Variabelen bosatt i tettbebygd strøk er en skala fra 0 til 9. ( 0 til 100 %) Med begrepet sentralitet menes i denne sammenheng, en kommunes geografiske beliggenhet sett i forhold til senter hvor det finnes funksjoner av høy orden (sentrale funksjoner) Tettstedene er delt i 3 nivåer, hvor nivå 3 vanligvis er folketall på 50 000, nivå 2 mellom 15 000 og 50 000 og nivå 1 mellom 5 000 og 15 000. Kommuner som omfattes av et tettsted på nivå 3 eller som ligger innenfor 75 minutter (for Oslo 90 minutter) reisetid fra et slikt tettsteds sentrum, får sentralitet 3, på nivå 2 regnes 60 minutters reisetid og nivå 1, 45 minutters reisetid. Kommuner som ikke fyller noen av kravene ovenfor gis sentraliteten 0. For å tilpasse dette inn i SPSS variabelen har vi brukt verdiene fra 1 til 4 (tilsvarende 0 til 3) SSB har ytterligere spesifisert sentraliteten ved 7 ytterligere betegnelser vedr. størrelser på kommunen og reisetid, som vi ikke har medregnet her. (NOS 1994) Pr. tlf. 16.03.06 får vi opplyst at SSB holder på med en nyere klassifisering, men at denne ikke foreligger ennå. Imidlertid får vi opplyst at endringene ikke er betydelig merkbar for bruk i vår oppgave.

#### **4.6.1 Utvalg av enheter**

Som tidligere nevnt så utgjør alle 435 kommunene i landet våre undersøkelsesenheter.

## 5. Empiri

### 5.1. Hvor stor er forekomsten av KF i kommunene?

Tabell 5.1 Kommuner som har opprettet KF i første og andre periode.

	Periode 1(1995-1999)		Periode 2 (1999-2003)		Periode 1 og 2 (1999-2003)	
	Antall kommuner	%	Antall kommuner	%	Antall kommuner	%
Ikke KF	379	87,1	332	76,3	332	76,3
Tidligere opprettet KF			56	12,9		
Nyoprettede KF	56	12,9	47	10,8		
SUM kommuner med KF					103	23,7
SUM kommuner	435	100,0	435	100,0	435	100,0

(Tabellen viser kun antall kommuner som har opprettet KF og ikke antall KF)

Av totalt 435 kommuner er det **56 kommuner i første periode** som har opprettet KF, og **47 nye kommuner i andre periode, og for begge periodene, totalt 103**. Vi ser at den prosentvise økningen av nyoprettede KF i første periode er på 12,9 %, mens den i andre periode er på 10,8 %. Ser vi begge periodene under ett, ser vi en vekst i antall kommuner som har opprettet KF på 23,7 %.

Følgende tabell viser en oversikt over opprettede KF i valgperiodene 1995-1999 og 1999-2003. Vi har videre registrert KF også for. Disse har vi kategorisert i 3 ulike hovedgrupper. Når vi primært har holdt oss til de nevnte valgperioder, så er det med hensyn til at det er disse periodene vi tester ut våre hypoteser i forhold til. Vi registrerte også KF i 2004. Dette for å se utviklingen i opprettelse av KF ut over de to valgperiodene.

Tabell 5.2 Opprettelse av KF i perioden 1995-2004

KF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	SUM
<b>Sosial</b>	1		1			2	1	3	1	4	<b>13</b>
<b>Service</b>	1	3	1		1	2	10	27	17	8	<b>70</b>
<b>Tekn/Nær</b>	37	8	10	4	1	11	5		17	20	<b>112</b>
<b>SUM</b>	<b>39</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>2</b> <b>(68)</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>30</b>	<b>35</b> <b>(96)</b>	<b>32</b>	<b>196</b>

( Sum parentes = sum første og sum andre periode)

Som det går fram av tabellen, har vi i perioden 1995 til og med 2004 registrert totalt 196 KF. **I periode 1 er det registrert 68 KF, og i periode 2, 96 nye KF.** I og med at vi har registrert KF i hele 1995, har vi fått med noen flere KF i periode 1 enn det valgperioden skulle tilsi.

Fra første til andre periode har ”KF kommuner” økt med 84%, mens økningen i opprettelse av KF, er på hele 141%. Dette forsterkes ytterligere med at det i påfølgende år, er økt med 19,5 %.

Hovedvekten av KF, er i kategorien teknisk/næring med totalt 112. I denne kategorien er tatt med vann, avløp og renovasjon (VAR), byggforvaltning, vei, havn, næringsvirksomhet, tomteselskap med mer. Innen service er det registrert 70 KF, fordelt på bibliotek, kino/kulturhus, kantine, renhold, vaskeri, kjøkken med mer. Går vi nærmere inn i dataene fra de 13 KF innen sosial virksomhet; finner vi hjemmesykepleie (Moss), sosiale tjenester utenfor institusjon (Nedre Eiker), kompetansesenter (Bærum), arbeidstrening (Porsgrunn), videregående skole (Bjugn), sykehjem (Moss), og asylmottak (Flora).

Tabellen nedenfor viser en oversikt over fordeling av KF fra kommuner som ikke har til kommuner som har opprettet ett eller flere.

Tabell 5.3 Antall KF i perioden 1995 -2003

Antall KF / kommune	Antall Kommuner og % av totalen	Antall KF
0	332 (76,3%)	
1	67 (15,4%)	67
2	( 6,2%)	54
3	( 0,7%)	9
5	( 0,5%)	10
6	( 0,7%)	18
7	( 0,2%)	7
Total	435 (100%)	164

Vi ser av tabellen at det er 76,3 % av landets kommuner som ikke har KF. Av de 23,7 % som har registrert KF er det 15,4 % som har ett KF, 6,2 % som har to KF, mens det er relativt få kommuner som har 3 eller flere KF.

## 5.2 Hypotesetesting

### 5.2.1 Hypotese 1, effektivitet

**H1: Effektivitet**; Forekomst av KF er større i kommuner med presset økonomi enn sammenlignet med kommuner med mindre presset økonomi.

Tabell 5.4 Bivariat korrelasjonsanalyse mellom variablene ”Kommuner som har opprettet KF” og ”Brutto driftsutgifter pr. innbygger”.

	Periode 1 (1995-1999)	Periode 2 (1999-2003)
Korrelasjonsmål Pearsons r	0,007	-0,046

Vi ser her en svak korrelasjon mellom variablene ”Antall opprettede KF” og ”Brutto driftsutgifter pr. innbygger” i første periode på 0,007 og i andre periode en negativ korrelasjon på -0,046. Ingen av variablene er signifikante.

## 5.2.2 Hypotese 2, politisk

**H2: *Politisk***; Forekomst av KF er større i kommuner med borgelig flertall enn i kommuner med sosialistisk flertall.

I tabellen under viser vi fordelingen i opprettelse av KF-kommuner fordelt på sosialistisk og borgelig i de to periodene.

Tabell 5.5 krysstabeller borgelig, sosialistisk og antall KF kommuner.

Politisk flertall	KF periode 1 (1995-1999)			KF periode 2 (1999-2003)		
	Oppretter ikke KF	Oppretter KF	Antall kommuner	Oppretter ikke KF	Oppretter KF	Antall kommuner
Borgelig	(67) 84%	(13) 16%	(80) 100%	(93) 88%	(13) 12%	(106) 100%
Sosialistisk	288 (88%)	(41) 12%	(329) 100%	(279) 90%	(31) 10%	(310)
Likt	(24) 92%	(2) 8%	(26) 100	(16) 84%	(3) 16%	(19) 100%
Total	379	56	435	388	47	435

I periode 1, viser tabellen at 16 % av de borgelig styrte kommune har etablert KF, og 12 % for sosialistisk blokk. I periode 2, viser tabellen henholdsvis 12 % for de borgelige og 10 % for sosialistisk. Tabellen viser i første periode at avstanden mellom borgelig og sosialistisk styrte kommuner som oppretter KF er bare 4 %, mens i andre periode er dette redusert til 2 %.

Tabell 5.6 Bivariat korrelasjonsanalyse mellom KF-kommunene og politisk flertall

Politisk flertall	Korrelasjonsmål i periode 1 (1995-1999)	Korrelasjonsmål i periode 2 (1999-2003)
Borgelig	0,041	0,011
Sosialistisk	-0,044	-0,040

Vi ser her en svak korrelasjon mellom variablene "Antall opprettede KF" og flertall borgelig og sosialistisk. I første periode borgelig, 0,041 og sosialistisk på -0,044. I andre periode borgelig med 0,011 og sosialistisk med -0,040. Ingen av variablene er signifikante.



### 5.2.3 Hypotese 3, mote

**H3: Mote:** Forekomst av KF er større i kommuner som er store, som ligger i tettbebygd strøk, er sentrale, har ”moderne” administrativ organisasjonsstruktur, i motsetning til kommuner som er små, som ikke ligger i tettbebygd strøk, som er usentrale, som har ”umoderne” administrativ organisasjonsstruktur.

H3 består av fire uavhengige variabler, nemlig kommunestørrelse, graden av tettbebyggelse om kommunen er definert til å være å ligge sentralt eller ikke, og om kommunen har en ”moderne” eller ”umoderne” administrativ organisasjonsstruktur.

#### **Folkemengde:**

Tabell 5.7 Bivariat korrelasjonsanalyse mellom variablene KF i første periode (1995 – 1999) og andre periode (1999-2003) og folkemengde henholdsvis i 1997 og 2001

	Periode 1 (1995-1999)	Periode 2 (1999-2003)
Korrelasjonsmål Pearsons r	0,240**	0,067

\*\* sig på 0,001 % / nivå

Vi ser av tabell 5.7 en signifikant korrelasjon som er positiv på 0,240 i første periode og en ikke signifikant korrelasjon på 0,067 i andre periode. Opprettelse av KF korrelerer med økt folkemengde i første periode. Denne positive korrelasjonen på 0,240 betyr at høy verdi på variabelen folkemengde, korrelerer med høy verdi på den andre variabelen antall KF-kommuner. I andre periode derimot, er det en svak korrelasjon mellom variablene som ikke er signifikant.

#### **Tettbebygd strøk:**

Tabell 5.8 Bivariat korrelasjonsanalyse mellom kommuner som oppretter KF og andel bosatte i tettbebygd strøk som helhet i første periode (1995-1999) og i andre (1999-2003)

	Periode 1 (1995-1999)	Periode 2 (1999-2003)
Korrelasjonsmål Pearsons r	0,292 *	0,103 *

\*Korrelasjon er signifikant på 0,05 % / nivå

Vi ser av tabell 5.8 en signifikant korrelasjon som er positiv på 0,292 i første periode og 0,103 i andre periode. I overforstående bivarierte korrelasjonsanalyse får vi bekreftet delhypotesen som gjelder tettbebygd strøk.

### Sentralitet:

Tabell 5.9. Bivariat korrelasjonsanalyse mellom kommuner som oppretter KF og sentralitet i første periode (1995-1999) og i andre (1999-2003).

	Periode 1 (1995-1999)	Periode 2 (1999-2003)
Korrelasjonsmål Pearsons r	0,057	0,066

Vi ser av tabell 5.9 en ikke signifikant korrelasjon som er positiv på 0,057 i første periode og en ikke signifikant korrelasjon på 0,066 i andre periode.

### Administrativ struktur:

Tabell 5.10. krysstabell mellom administrativ organisasjonsstruktur og antall kommuner som har opprettet KF, i første og andre periode.

	Adm struktur og KF i periode 1 (1995-1999)			Adm struktur og KF i periode 2 (1999-2003)		
	Ikke KF	Har KF	Sum	Ikke KF	Har KF	Sum
"Moderne" adm struktur	(104) 87%	(15) 13%	(119) 100%	(128) 87%	(19) 13%	(147) 100%
"Umoderne" adm struktur	(274) 87%	(41) 13%	315 100%	(258) 90%	(28) 10%	(286) 100%
SUM	378	56	434	386	47	433

(I periode 1 og periode 2 er det falt ut henholdsvis 1 og 2 kommuner fra vårt tallmateriale)

I periode 1, viser tabellen at 13 % av kommunene med "moderne" administrativ organisasjonsstruktur og 13 % av kommunene med "umoderne" organisasjonsstruktur, har etablert KF. I periode 2, viser tabellen henholdsvis 13 % "moderne" og 10 % "umoderne" administrativ organisasjonsstruktur. I periode 1 er den %-vise fordelingen lik, som igjen betyr at type administrativ struktur ikke har betydning for om kommuner oppretter KF eller ikke. I periode 2 ser vi en liten en liten prosentuell forskjell på 3 % for "moderne" kommuner som oppretter KF.

Tabell 5.11 Bivariat korrelasjonsanalyse mellom kommuner som oppretter KF og kommunens administrative organisasjonsstruktur i første (1995-1999) og andre (1999-2003) periode

	Periode 1 (1995-1999)	Periode 2 (1999-2003)
Korrelasjonsmål Pearsons r	0,005	-0,048

Vi ser av tabell 5.11 en ikke signifikant svak korrelasjon som er positiv på 0,005 i første periode og en ikke signifikant svak korrelasjon som er -0,048 i andre periode.

#### 5.2.4. "Slutt analysen" alle tre hypotesene

Tabell 5.12. Multivariat regresjonsanalyse for første (1995-1999) og andre periode (1999-2003)

	Første periode (1995-1999)		Andre periode (1999-2003)		Sig.
	Beta	Sig	Beta	Sig.	
Brutto dr. utg. pr. innb. 1997	0,057	0,324	Brutto dr. utg. pr. Innb. 2001	-0,11	0,829
Folkemengde 1997	0,169	0,001	Folkemengde 2001	0,219	0,000
Flertall sosialistisk 1997	-0,287	0,453	Flertall sosialistisk	-0,050	0,513
Flertall borgelig 1997	-0,290	0,448	Flertall borgelig	-0,31	0,691
Sentralitet	-0,074	0,203	Sentralitet	-0,006	0,904
Tettbebygd strøk	0,286	0,000	Tettbebygd strøk	-151	0,004
Adm. Struktur 1997	0,023	0,620	Adm. Struktur 2001	-0,004	0,928
	R2 = 14%		R2 = 1%		

Vi ser av tabell 5.12 at det kun 2 av de uavhengige variablene som er signifikante i begge periodene. Dette er **folkemengde** og **tettbebygde** strøk. De øvrige er ikke signifikante i verken i periode 1 eller 2. R2 er i første periode på 14 % mens den er bare 1 % i siste periode.

Ved nærmere analyse av H1, effektivitet, ser vi i regresjonsanalysen (tab 5.12), at den uavhengige variabelen, brutto driftsutgifter pr innbygger, ikke er signifikant i begge periodene. Vi ser også av korrelasjonsanalysen i tabell 5.4, en ikke signifikant svak korrelasjon og på denne bakgrunn må H1, forkastes. Dette betyr at brutto driftsutgifter pr innbygger ikke korrelerer med kommuner som oppretter KF.

Ved nærmere analyse av H2, politisk, ser vi i regresjonsanalysen (tab 5.12), at de uavhengige variablene, borgelig eller sosialistisk flertall, ikke er signifikant i begge periodene. I korrelasjonsanalysen i tabell 5.6, ser vi en ikke signifikant svak korrelasjon, og på denne bakgrunn må H2 forkastes. Dette betyr at borgelig/sosialistisk ikke korrelerer med kommuner som oppretter KF.

Ved nærmere analyse av H3, mote, ser vi i regresjonsanalysen (tab 5.12), at den uavhengige variabelen, folkemengde, er signifikant i begge periodene. I korrelasjonsanalysen, tabell 5.7, ser vi en signifikant sterk korrelasjon i første periode, mens den i andre periode er ikke signifikant og svak. På denne bakgrunn får vi bekreftet at deler av H3, er sann i første men ikke i andre periode. Den uavhengige variabelen tettbebygde strøk, er i regresjonsanalysen (tab 5.12), signifikant i begge periodene. I korrelasjonsanalysen, tabell 5.8, ser vi en signifikant korrelasjon i begge periodene. Dette betyr at tettbebygde strøk korrelerer med kommuner som oppretter KF. Vi får her også bekreftet at deler av H3 er sann. For den uavhengige variabelen sentralitet, ser vi i regresjonsanalysen (tab 5.12), at denne ikke er signifikant. I korrelasjonsanalysen, tabell 5.9, ser vi en ikke signifikant svak korrelasjon. På denne bakgrunn får vi ikke bekreftet denne delen av H3 hypotesen. For den uavhengige variabel administrativ organisasjonsstruktur, ser vi i regresjonsanalysen (tab 5.12) at denne ikke er signifikant. I korrelasjonsanalysen tabell 5.11, ser vi en ikke signifikant svak korrelasjon. Denne delen H3 blir heller ikke bekreftet.

H1, effektivitet, og H2, politisk, må på denne bakgrunn forkastes. H3, mote, er sann og blir delvis bekreftet.

## 6. Drøftinger

Vi har blitt fristet til å gjøre Kjell Arne Røviks (2004) sine ord til våre; ”*Som organisasjonsforsker må jeg innrømme at jeg av og til har vært misunnelig på våre kollegaer geologene. De strukturer som de studerer, bergarter og steiner, er nøyaktige de samme som for hundre år siden. I motsetning til geologene studerer vi organisasjonsforskere objekter som stadig endres*”.

I vår studie hvor vi har sett på opprettelse av KF i kommune-norge, får vi bekreftet at Røviks innledende kommentar i høyeste grad er relevant.

### 6.1 Funn og konklusjoner

Vi har totalt registrert 196 KF i perioden 1995 – 2006. Hovedvekten av KF, er i kategorien service/teknisk/næring med totalt 182 mens det er registrert 13 innen det som kan defineres som sosial virksomhet, dvs dagsenter, eldreinstitusjoner med mer. I våre analyser, hvor vi har testet ut hypotesene, har vi kategorisert i kommuner med KF og kommuner uten KF. I første periode har vi registrert 56 kommuner med KF og i andre periode, 47 kommuner med KF. Totalt er det registrert 103 kommuner som har opprettet KF i perioden. I første periode har vi registrert at 12,9 % av kommunene har opprettet KF, mens det i andre periode er 23,7 % av kommunene som har opprettet KF. 67 har ett KF hver, 27 har to, og ni kommuner har 3 KF eller mer.

Vi har gjennom vår analyse ikke fått bekreftet at effektivitet er årsaksvariabel til at kommunene oppretter KF. Vi får heller ikke bekreftet at borgelig flertall i kommunen, utløser opprettelse av KF. Ved analyse av hva mote betyr for opprettelse av KF, får vi en svak bekreftelse på at motebegrepet har betydning for om kommunene oppretter KF. Går vi nærmere inn i indikatorene som vi har benyttet for måling av motebegrepet så ser vi at det er tettbebygde strøk som betyr noe for opprettelse av KF i begge periodene. Tilsvarende betyr folkemengde noe i første periode, men ikke i andre. Hva gjelder sentralitet og administrativ organisasjonsstruktur så betyr disse ingenting for om kommunene oppretter KF.

Ser vi nærmere på indikatorene i motebegrepet, finner vi ut at folkemengde har et høyt signifikansnivå og et korrelasjonsmål på hele 24 %. I andre periode er det ikke signifikans. Dette kan tyde på at store kommuner er toneangivende når det gjelder innføring av moderne organisasjonsløsninger innbefattet opprettelse av KF, og at mindre kommuner imiterer og tar etter. Noe av det samme har Vabo og Stigen (2004) omtalt i sin studie av moderne organisasjonsløsninger i norske kommuner. De påpeker at det er i relativt store kommuner hvor omfanget av moderne organisasjonstiltak er størst. Røvik (2004) hevder også at størrelse på organisasjonen, har innvirkning på at det etableres moderne organisasjonsløsninger. Han underbygger dette med at den typiske multistandard organisasjon (Ms), har etablert egen intern virksomhet som gjerne har som hovedoppgave å oppdage, utvikle og oversette og å innføre nye organisasjonsløsninger. I vår studie finner også vi ut at det er store kommuner som fanger opp moderne organisasjonsløsninger ”på reise”. Dette ser vi tydelig i første periode, mens i andre ser vi at mindre kommuner også adopterer nye organisasjonsløsninger og dermed følger moten. Vi har latt oss friste til å bruke begrepet ”fashion leaders” om de store kommunene og ”fashion followers” om de små. (Abrahamson i Vabo og Stigen 2004).

Tettbebygde strøk, er den eneste variabelen som har signifikante korrelasjonsmål i begge periodene. på henholdsvis 29 % i første periode og 10 % i andre. Andre empiriske undersøkelser viser at størrelse og sentralitet har stor betydning for om kommunen innfører moderne organisasjonsløsninger. I vår undersøkelse så er det folkemengde og tettbebygde strøk som gir utslag i forhold til etablering av KF.

Når vi ser på den samlede prediksjonskraften som samtlige uavhengige variabler har på den avhengige variabelen, etablering av KF, ser vi at den er på 14 % i første periode og bare 1 % i andre periode. Konklusjonen sett under ett, så prediksjonskraften ubetydelig i andre periode, mens den i første periode er større. Dette fordi de uavhengige variablene, folkemengde og tettbebygd strøk, slår ut.

Ser vi nærmere på det politiske perspektivet, så har vi tidligere redegjort for, ikke funnet støtte for at opprettelse av KF følger de tradisjonelle skillelinjene mellom borgelig og sosialistisk blokk i kommune/bystyret.

I en samtale med en kommunestyrerepresentant fra AP, tok vi opp spørsmålet om hvorfor hun hadde tatt initiativet til å få opprettet et KF som innbefatter bygnings- og boligmassen i kommunen? Vi spurte videre om ikke hun så på dette som et "høyrevridd" tiltak og ett skritt i retning mot konkurranseutsetting, privatisering og outsourcing? Hun svarte at den borgelige siden vurderte å opprette stiftelse, ja endog aksjeselskap, som alternativ til KF. For å beholde full kommunal kontroll og politisk styring, få bedre oversikt over tjenestene, og muligens bedre effektivitet, så fikk hun flertall for at ble opprettet KF. Dette underbygger våre empiriske funn, nemlig at vi ikke ser at oppretting av KF er noe som den borgelige blokk i hovedsak initierer. Dette kan skyldes at opprettelse av KF kan ses på som en mild form for markedsbaserte tiltak innen NPM. Jf fig 3.1 ser vi at KF er regulert i kommuneloven, noe som innebærer at by/kommunestyret har full politisk kontroll over foretaket. I motsetning til f eks stiftelser, IKS og AS, som er egne rettssubjekter, så er foretaket fullt ut eid av kommunen. Sett ift overfornevnte var vårt inntrykk at fagbevegelsen også gikk inn for opprettelse av KF etter at det ble inngått avtale om at ansatte skulle få beholde rettighetene som kommunalt ansatte.

Vi vil anta at en annen årsak til at markedsreformer av typen KF, ikke er så politisk kontroversielt lenger, er at det alt vesentlige av KF som er opprettet er av forretningsmessig karakter. Av totalt 196 registrerte KF pr utgangen av 2004, så var det kun 13 som var i kategorien sosial. Tjenester innenfor denne kategorien er meget arbeidsintensiv og anses for å ligge innenfor kommunens basisoppgaver. Hadde fokus i større grad vært på opprettelse av KF innen dette området, tror vi at det er stor sannsynlighet for at fagbevegelsen (LO) og venstresiden i norsk politikk, ville vært mye mer skeptisk og tilbakeholden.

Som tidligere nevnt, så har vi hatt fire indikatorer for å forklare motebegrepet. To av indikatorene ble konstatert til ikke å være signifikant. Indikatoren sentralitet er i vår studie ikke av betydning når det gjelder å forklare motebegrepet. En av forklaringsfaktorene som bidrar til å svekke betydningen av sentralitetsbegrepet, kan blant annet være Kommunenes Sentralforbunds (KS) sin tilstedeværelse i alle fylkene i landet Jf Vabo og Stigen (2004), er KS en viktig motespreder. Andre vesentlige faktorer

som kan bidra til å spre moter i form av moderne organisasjonsløsninger, kan være ny informasjonsteknologi (IKT).

.

Da våre uavhengige variabler i svært liten grad bidrar til å forklare variasjonen mht hvorfor kommunene oppretter KF, vil det være naturlig å lete etter andre variabler som i større grad kan bidra til å forklare denne. Vabo og Stigen (2004) påpeker at det er krevende å finne kvantitative definerte indikatorer på noe som er såpass udefinert som mekanismer som kan resultere i at kommunen iverksetter organisasjonsløsninger uten at det dreier seg om at noen i organisasjonen har spesiell interesse av det, eller at administrasjonen er presset av økonomiske eller andre eksterne forhold. Som vi tidligere har vært inne på, så finner Vabo og Stigen (2004) at det er administrasjonssjefen som betyr mest for om kommunen velger moderne organisasjonsløsninger. I de kommunene hvor administrasjonssjefen er relativt ny, er omfanget av nevnte tiltak størst. Med utgangspunkt i vår erfaringsbakgrunn, så sitter vi med tilsvarende erfaringer som Vabo og Stigen (2004) har funnet i sin studie. I vår undersøkelse, fant vi at flertall borgelig/sosialistisk ikke hadde betydning for valg av opprettelse av KF. Vi tror derimot med bakgrunn i vår erfaring, at det vil være interessant å se på politisk ledelse som en variabel, i tillegg til administrasjonssjefen. Dette begrunner vi bla med "funn" fra kommuneundersøkelsen, Hovik og Stigen (2004), hvor det går fram at det har blitt færre politiske utvalg og at mer makt har blitt samlet i formannskap og hos færre, (les), "profesjonelle" politikere.

Kommunens "image" er også et begrep som det vil være interessant å se nærmere på hva gjelder forholdet til opprettelse av moderne organisasjonsløsninger. Dette kan sies å handle om symbolikk, dvs at det er viktig for kommuneorganisasjonen å vise at den er handlingsorientert, og at den fanger opp moderne tiltak og løsninger. Regjering og KS har etter vårt syn, bidratt til å forsterke "image"- variabelen, gjennom sin markedsføring av moderniseringstiltak, og positiv omtale av kommuner som moderniserer. Vi nevner her KS som gjennom de såkalte effektiviseringsnettverkene har engasjert et vesentlig antall av landets kommuner. Image kan sannsynligvis kobles med kommunestørrelse og sentralitet, da store kommuner ofte vil oppleve press fra omgivelsene mht å framstå som



moderne. Kommunestørrelse henger svært ofte sammen med størrelsen på kommuneadministrasjonen, og at store kommuner har egne ”innovasjonssentraler/avdelinger” hvis oppgave er å ”tenke nytt”, og initiere nye organisasjonsløsninger innbefattet KF.

Vi tror videre at kommunens beliggenhet kan bidra til å forklare opprettelse av KF. Vi ser av vårt datamateriale at det er opprettet en del KF havn, og at dette naturlig nok vil være koblet opp mot kystkommuner.

Konklusjonen er at det finnes en rekke variabler som med ulik styrke kan bidra til å forklare variasjonen i at kommuner etablerer KF. Vår studie har avklart hvordan de variablene vi introduserte har hatt innvirkning på om kommuner oppretter KF eller ikke. To av tre hypoteser blir ikke bekreftet, og det vil derfor være av interesse at andre studenter foretar nye undersøkelser med grunnlag i vårt datamateriale og våre funn.

## 7.0 Litteraturliste

- Baldersheim, Harald og Lawrence, Rose (red) (2002): Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokalpolitikk og organisering. Bergen Forlag
- Bjella Kristin, Knudsen Gudmund, Aarbakke Magnus. (2001): Kommunale selskaper og foretak, Kommuneforlaget
- Christensen Tom og Læg Reid Per: (2002) Reformen og lederskap. Universitetsforlaget
- Christensen, Tom. (notat 2004): Regionale og distriktspolitiske effekter av New Public Management.
- Dalby, Kristen. (2005): New Public Management. Notat Stiftelsen IMTEC.
- Frankfort- Nachmias, Chave og David Nachmias (1996): *Research Methods in the Social Sciences*. New York: Worth Publishers
- Hagen, T. P. og Sørensen, R J.. (1997) Kommunal organisering, Effektivitet, styring og demokrati. Tano Aschehoug.
- Hagen P. Kåre, Offentlig politikk og private incitamenter  
Kommunal Rapport, 31.03.05
- Hellevik Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holme, I.M. og Solvang, B. K. (1998): Metodevalg og metodebruk. Tano Forlag
- Hovik, Sissel og Stigen, Inger Marie. (2004): Kommunal organisering. NIBR notat
- Jacobsen, Dag Ingvar. (2000): Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Kristiansand: Høgskoleforlaget
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005): Sand in the machinery: *European Journal of Political Research* 44: 767-799
- Johnsen Åge, Sletnes Ingun, og Vabo Signy Irene. (2004): Konkurransetsetting i kommunene. Abstrakt forlag Oslo
- Lovdata.no, (kommuneloven) lov av 25.09.92 nr. 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner.
- NOU 2000:28 Tjenestepensjon etter skifte av arbeidsgiver og strukturendring i offentlig sektor.

- NOU 1995:17, Om organisering av kommunale og fylkeskommunale virksomheter
- Norges offentlige statistikk, C192, Standarder for kommuneklassifisering 1994, SSB.
- Olsen, Johan P. Statsstyre og institusjonsutforming, Nytt Norsk Tidsskrift 1986
- OR 4000 kompendiet, Høgskolen i Agder
- Rørvik, Kjell Arne: Vitenskap eller mote? – En kunnskapssosiologisk analyse av konsulenters organisasjonskompetanse, Nordisk Administrativt Tidsskrift 2/1992, 73 årgang (komp.)
- Ringdal, Kristen. (2000): *Enhet og mangfold*. Bergen. Fagbokforlaget
- Røvik, Kjell Arne. (2004): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlaget
- Sagli, Jo og Bay, Ann Helen. (2005): Artikkel Markedsreformer og medborgerskap
- St.prp.nr.66 2002-2003. Om lokaldemokrati velferd og økonomi i kommunesektoren.
- Sørensen, Rune. (2004a): ”Markedsreformer i offentlig sektor: Elitistisk motebølge, velferdskoalisjonens interesser eller partienes konkurranse om velgerne?”, *Tidsskrift for samfunnsforskning* 45 (3): 509–46.
- Yin, Robert. (1994):. *Case Study Research Designs and Methods*. Sage Publications; Thousands Oaks, London og New Dehli
- Vabo, Signy Irene og Stigen, Inger Marie. (2004): Artikkel Moteslaveri, interesser og behov, *Nordiske Organisasjonsstudier*, Fagbokforlaget

–