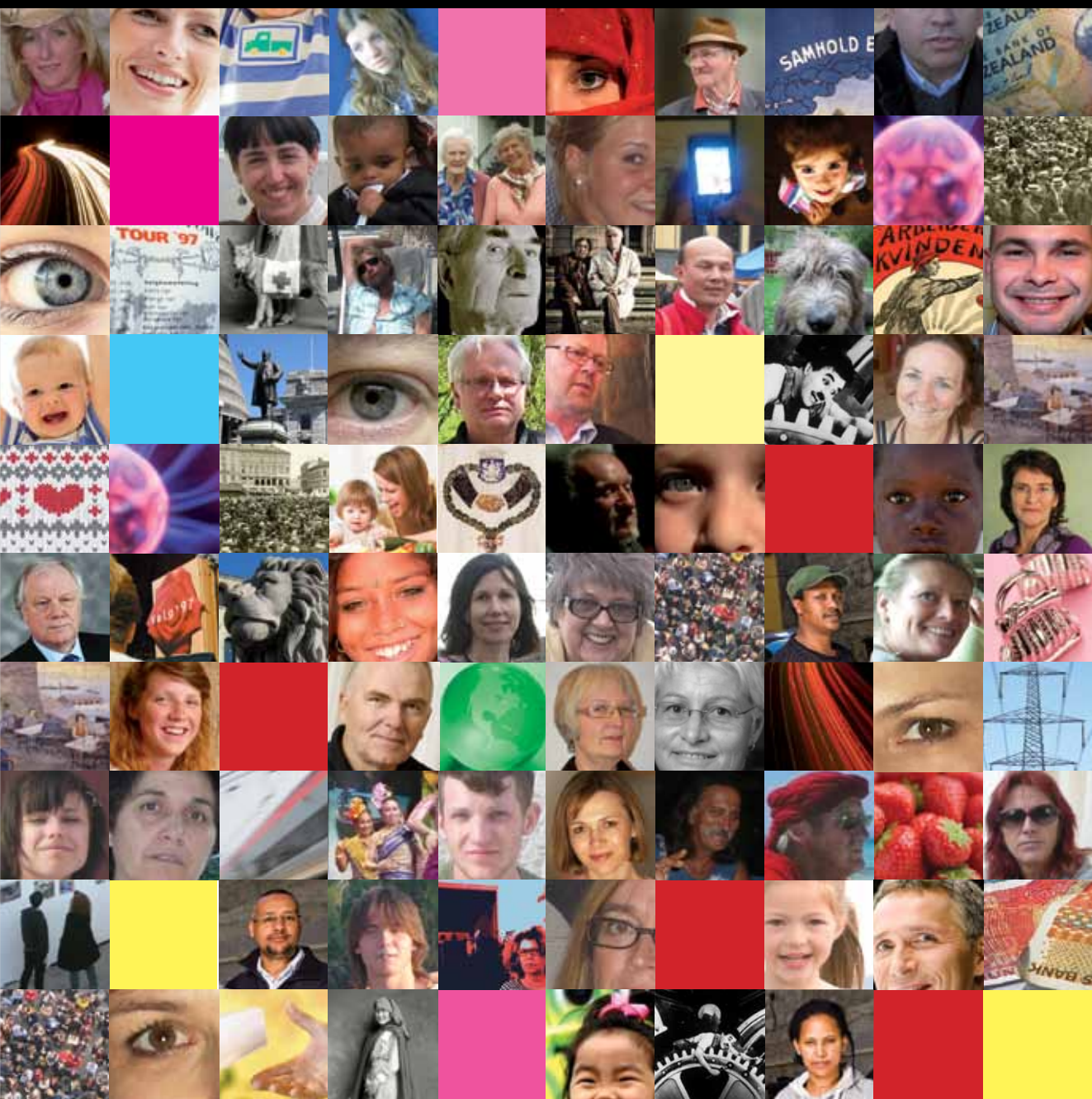


Fag>bladet

SAMFUNN ØKONOMI

- Forretningsorienterte regnskaper i New Zealands sentralregjering
- Fallgruver i gjennomføring av planlagte organisasjonsendringer
- Norske kommuner – noen myter og realiteter

 FAGFORBUNDET



REDAKSJONSRÅDET



Bjarne Jensen

Professor i offentlig økonomi ved Høgskolen i Hedmark, avd. for økonomi og ledelsesfag, Rena. Sosialøkonom fra Universitetet i Oslo. Spesielt opptatt av finansiering, styring og planlegging i kommuner og offentlige velferdstjenester. Tidligere adm.dir. i Kommunekreditt, rådmann i Bergen og Kristiansand, førsteamanuensis ved Høgskolen i Agder og ansatt i Finans- og Sosialdepartementet. Han har skrevet flere bøker om Kommune-Norge, og har også ledet flere offentlige utredninger om finansiering og styring av offentlige velferdstjenester. Underviser i offentlig økonomi og finansiering på masterstudiet i offentlig ledelse og styring (MPA).
bjarne.jensen@hihm.no



Fanny Voldnes

Leder av Samfunnsøkonomisk enhet i Fagforbundet. Cand.philol. fra Universitetet i Oslo (2000) og registrert revisor fra BI (1988), har revisorbevilling og har arbeidet flere år i et av de store private revisjonsselskapene. Ble ansatt i Fagforbundet i 2010 fra nestlederstilling i næringspolitisk avdeling i LO. De siste ti årene i hovedsak arbeidet med problemstillinger knyttet til markedsrettingen av offentlig sektor, om konsekvenser for politisk styring, innsyn og kontroll og spesielt bruken av forretningsorienterte regnskaper og selskapsorganisering anvendt på velferdsoppgaver. Har sittet i offentlige utvalg for LO.
fanny.voldnes@fagforbundet.no



Nils Aarsæther

Dr.philos., professor ved Universitetet i Tromsø, Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging. Forskningsfelt: Lokalt demokrati og kommunal planlegging. Kva rolle spelar kommunar for lokal velferd, samfunnsbygging, næringsutvikling – og som politisk arena? Kva slags utviklingstendensar ser vi i kommunane i dag? Aarsæther har arbeidd med dette regionalt, i dei nordiske landa, og mot russiske og kanadiske kommunar. Forskinga på lokaldemokratiet er vidareført gjennom anvendt forskning og rådgiving. Instituttleder (2005–2009) og underviser nå på den samfunnsfaglige planleggarutdanninga ved Universitetet i Tromsø, ved sidan av innsats i vidareutdanning og foredragsverksemd.
nils.aarsæther@uit.no



Alf-Inge Jansen

Dr.philos., professor emeritus, Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap og forsker I, Transportøkonomisk institutt, Oslo. Forskningsfelt: Offentlig politikk og forvaltning, blant annet formingen og etableringen av miljøvern som politisk sektor i Norge. Har sammen med Oddgeir Osland og Atle Nyhagen publisert artikler og papers om klimapolitikken og økologisk modernisering. Arbeider nå med spørsmål vedrørende temaer som: Økonomiske instrumenter som virkemidler i miljøpolitikken på transportfeltet, og Økonomene og offentlig politikk. Gjesteforsker og foreleser ved europeiske universiteter, og har vært medlem av internasjonale, faglige komiteer.
alf-inge.jansen@toi.no



Ove Gustafsson

Førsteamanuensis ved Trondheim økonomiske høyskole. Har statsvitenskap som hovedfag, med spesiell interesse for offentlig politikk og administrasjon, samt velferdspolitik. Forskningsfeltet er konkurranseutsetting. Har gjennom ulike vitenskapelige artikler tatt opp temaene konkurranseutsetting av kommunale tjenester og hvordan dette virker inn på kommunene og tjenestene. Noen artikler har hatt fokus på styring av organisasjoner i grenseområdet mellom offentlig og privat sektor. Dekan ved Trondheim økonomiske høyskole i perioden 2007–2011. Underviser i statsvitenskap og samfunnsvitenskapelige metode. Underviser og veileder MPA-studenter ved Copenhagen Business School.
ove.gustafsson@hist.no



Magni Melvær

BIBLIOTEKLEDER
Arbeider blant annet med forskningsdokumentasjon. Skal være bindeleddet mellom forskere og dem som utfører fagfelle-vurderingene av vitenskapelige artikler.
magni.melvar@hihm.no

INNHOOLD

Høy ressursbruk i helsetjenestene – en myte Bjarne Jensen	2
Vi satser på kunnskap Jan Davidsen	4
Bruk av forretningsorienterte regnskaper i New Zealands sentralregjering Sue Newberry	6
OPS – dumt og dyrt Hallvard Bakke	16
Fallgruver i gjennomføring av planlagte organisasjonsendringer Oscar Amundsen & Trond Kongsvik	18
FAFO-rapport 2011:30	
Kommunen som samfunnsutvikler – drivere og hindringer for næringsutvikling og sysselsettingsarbeid Tore Martin Holm	34
Norske kommuner – noen myter og realiteter Bjarne Jensen & Ole Gustav Narud	36
KOSTRAs tall er ikke sammenlignbare Stein Østre	61
Ta tjenestene tilbake! Asbjørn Wahl	62
Bokanmeldelse	63
Modern Times? Harry Herstad	64

Fagbladet SAMFUNN ØKONOMI

Redaksjonen avsluttet 2. april 2012
ISSN 1893-3009
Ansvarlig redaktør: Kirsti Knudsen
Fagredaktør: Bjarne Jensen
Opplag: 8000

Postboks 7003, St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon 23 06 40 00

BESØKSADRESSE
Keyzers gt.15
Inngang Munchs gate
0165 Oslo
www.fagbladet.no

Send tips til tips@fagforbundet.no
ADRESSEENDRING
fane2@fagforbundet.no



Fagbladet redigeres etter Redaktørplakaten og Vær Varsomplakatens regler for god presseskikk. Den som likevel føler seg urettmessig rammet, oppfordres til å ta kontakt med redaksjonen. Pressens Faglige Utvalg (PFU) behandler klager mot pressen.

PFUs adresse er Rådhusgt. 17, Postboks 46 Sentrum, 0101 OSLO.
Telefon 22 40 50 40

HØY RESSURSBruk I HELSETJENESTENE – EN MYTE

Våre myndigheter hevder at Norge bruker mer ressurser på offentlige tjenester enn andre land.

Helseminister Hanssen introduserte samhandlingsreformen med følgende utsagn om vår ressursinnsats til helsetjenester: «Vi bruker mest, men er ikke best.» Etterfølgeren Strøm-Erichsen har fulgt opp og hevder at hver tredje ansatte i Norge må sysselsettes i helsesektoren dersom vi ikke stopper en pågående utvikling.

La oss starte med å innrømme at det er vanskelig å sammenligne ressursbruk mellom land. Men det er feil å påstå at Norge har høyere ressursbruk pr. innbygger til helsetjenester enn sammenlignbare land. Dersom vi definerer helsetjenester likt, og korrigerer for lønns- og prisforskjellene knyttet til innsatsfaktorene i helsesektoren (lønn, medisiner osv.), er helseutgiftene pr. innbygger i Norge omtrent på gjennomsnittet for europeiske land, og faktisk vesentlig lavere enn andre land med høyt inntektsnivå.

Årsaken til at ministrene opererer med for høye tall er for det første at Norge registrerer utgifter til sykehjem og hjemmesykepleie som helseutgifter, mens andre land registrerer dette som sosiale utgifter. For det andre baserer ministrene seg på prisomregninger for en varekurv som gjenspeiler et gjennomsnitt for alle varer og tjenester som inngår i bruttonasjonalprodukt og ikke innsatsfaktorene for helsetjenester. Det fører til at det måles for høy ressursinnsats i land

med høyt inntektsnivå og for lavt i land med lavt inntektsnivå.

Denne typen prisomregning brukes også på andre offentlige områder – statens og kommunenes konsum, og underområder som skolevesen og politi – og fører til at det systematisk gis inntrykk av at vi bruker for mye på helsetjenester, undervisning og offentlig administrasjon, og at norsk offentlig virksomhet ikke er så effektiv som den burde være.

Hvorfor brukes det misvisende tall? Noe har å gjøre med manglende oversikt over tilgjengelige kjøpekraftspariteter og at en ikke har trodd at valg av kjøpekraftsparitet betyr så mye. Det kan kalles Kjutta-effekten. Den andre begrunnelsen er at en skal ikke ta hensyn til forskjell i reallønn fordi variasjon i reallønn gjenspeiler hvor effektiv arbeidskraften er. Det kan kalles illusjonseffekten. På andre områder får den ledere og styrer til å tro at jo høyere lønn ledere får, desto mer effektive er de. Det siste argumentet er skremseffekten. Folk forstår ikke sitt eget beste. Får vi dem til å tro at vi bruker for mye, er det lettere å få folk med på reformer de ellers ikke ser seg tjent med.

Likevel er det vanskelig å forstå hvorfor det i vår opplyste allmennhet er mulig å bruke så uriktige tall og derved sette vår veldrevne offentlige sektor i et uheldig lys.

Bjarne Jensen



Kjutta hadde mistet ei krone. «Tomaten» traff ham, der han gikk og lette under en gatelykt. Som den gode venn han var, tilbød Tomaten seg å hjelpe til med letingen. Men etter en stund med resultatløs leting, undret Tomaten:

– Var det her du mista krona?
– Nei, det var lenger nede i gada, sier Kjutta og peker.
– Åffer leder du her da?
– Det er så møe lysere her.

VI SATSER PÅ KUNNSKAP

Fagforbundet organiserer 325.000 personer. De er i fellesskapets tjeneste, og arbeider for at vårt moderne velferdssamfunn skal være bærekraftig både kvalitetsmessig og økonomisk. I hovedsak er våre medlemmer ansatt i kommunene, fylkeskommunene og staten, men også i andre virksomheter som arbeider med velferdstjenestene våre.

Skal vårt gode system være bærekraftig på lang sikt, er vi avhengig av at offentlig virksomhet tar i bruk de beste og mest effektive løsningene, og at medarbeiderne får utnytte og utvikle sin kompetanse og sitt engasjement. Det må organisering og styring i offentlig sektor legge til rette for.

Når det gjelder nyskaping, viser flere rapporter at det offentlige ikke står tilbake for det private. Våre medlemmer er opptatt av at endringsprosessene er godt forberedt og planlagt, basert på kunnskap og fakta og ikke på løse påstander, synsing og standpunkter uten rot i virkeligheten. Flere av de store reformer fra den senere tid er i så måte ikke eksempler til etterfølgelse.

Av og til lurer jeg på hvor det er blitt av politikere og mediefolk med sunt folkevett og evne til å stille de riktige spørsmålene når nye reformer lanseres. Jeg håper derfor at Fagbladet Samfunn og økonomi kan gi et bidrag til at fornyings- og utviklingsprosesser baseres på fakta og kunnskaper.

Jeg håper også at fagtidsskriftet vil bidra til kunnskapsutvikling innenfor fagområdene offentlig virksomhets økonomi, styring og organisering. Derfor er sentrale aspekter

demokrati og folkestyre, samspill og konflikter mellom politikere, administrasjon, medarbeidere og profesjoner i kommunene, og medarbeidernes rolle i offentlig forvaltning. De vitenskapelige artiklene er knyttet til å beskrive og vise utviklingstrekk ved den norske modellen.

Fagbladet Samfunn og økonomi har et vitenskapelig redaksjonsråd. Hovedmålet er:

- Kunnskapsutvikling
- Formidling av kunnskap gjennom vitenskapelige artikler, fremme debatt og styrke kommunikasjonen mellom forskere og yrkesutøvere
- Stimulere til forskning, og bidra til at faglig politikk og beslutninger tas på kunnskapsbasert grunnlag
- Bidra til at forskning når ut til bredere grupper

Tidligere hadde vi flere kommunale fagtidsskrifter. Kommunene drev også utstrakt opplæringsvirksomhet, for eksempel gjennom Kommunal Opplæring. Fagforbundet tok senere, sammen med Legeforeningen,



over organisasjonen, og den lever i dag i beste velgående under navnet Fagakademiet, som tilbyr utdanning og kompetanseutvikling for ansatte på omtrent alle fagområder og nivåer i kommunesektoren.

Fagforbundet har også gått i bresjen for utviklingsprosjekter i kommunesektoren som Modellkommuneprosjektet, Kvalitetskommuner og Sammen om bedre kommuner. I samarbeid med universiteter og høyskoler over hele landet arrangerer Fagforbundet konferanser om styring og organisering av offentlig virksomhet. Vi har også bidratt til å utvikle et mastertilbud på dette området.

Som sagt, er det helt avgjørende for gode utviklingsprosesser at de bygger på fakta og kunnskaper og ikke myter og synsing. Jeg er derfor glad for at første nummer av dette tidsskriftet nettopp fokuserer på slike forhold.

Vi håper at fagtidsskriftet vil vekke interesse blant våre medlemmer, beslutningstakere for offentlig virksomhet, og forskere og andre kunnskapsformidlere.

Forbundsleder *Jan Davidsen*

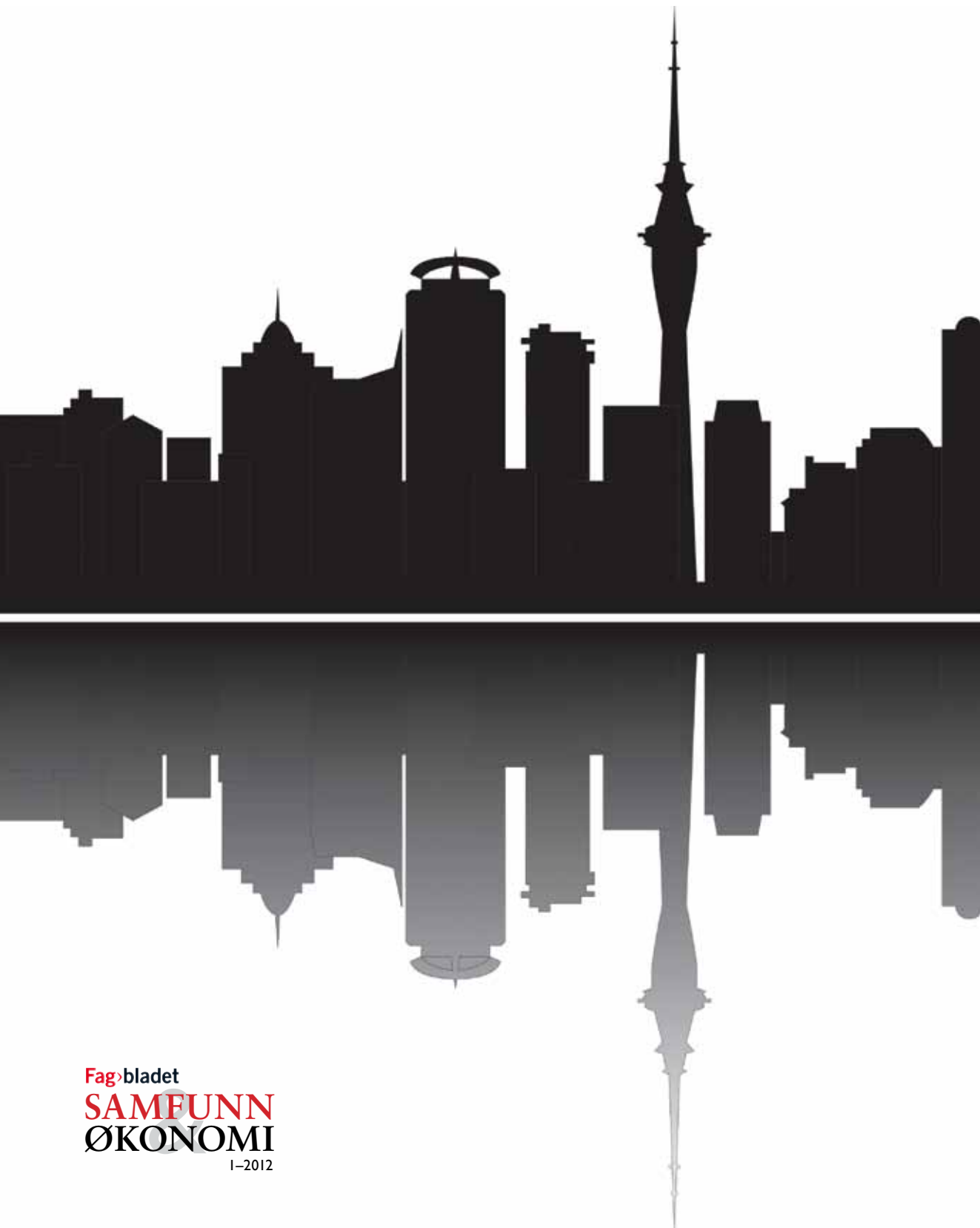
BLI MEDLEM



FAGFORBUNDET

- Fagforbundet har 325.000 medlemmer, og en egen fagforening for rådmenn og ledere.
- Som medlem kan du få faglige kurs, fagdager og konferanser. Fagforbundet tilbyr studier i samarbeid med høyskoler og universiteter, blant annet videre- og tilleggsutdanning for ledere på masternivå i offentlig ledelse og styring.
- Samarbeidspartnere er Høgskolen i Hedmark avd. Rena, Rokkansenteret i Bergen, Universitetene i Bergen og Nordland, Trondheim Økonomiske Høgskole og Høgskolen i Buskerud.
- LES MER PÅ www.fagforbundet.no/radmenn
- **BLI MEDLEM:** Send SMS med Fagforbundet medlem til 1980





Dr. Sue Newberry

Artikkelen er
FAGFELLEVDERT

Bruk av forretnings- orienterte regnskaper i New Zealands sentralregjering: Oppnådde resultater og nye refleksjoner



Når Norge nå drøfter endringer i offentlig sektor som omfatter alt fra privatiseringsinitiativ til forretningsorienterte regnskaper, kan perspektiver fra andre land kanskje bidra til debatten. Jeg skal her kommentere forretningsorienterte regnskaper brukt i New Zealands sentraladministrasjon.

New Zealand er en liten øystat i det sørlige Stillehavet, og har et folketall på rundt fire millioner. Landet var britisk koloni fra midten av 1800-tallet til det ble selvstendig i 1906. New Zealand brukte det britiske parlamentariske system (Westminster) som modell for sitt styresett, men avskaffet Overhuset i 1951 og beholdt Representantenes Hus som eneste kammer.

New Zealands valgsystem fram til 1996 medførte at parlamentet ble dominert av vekselvis det ene eller det andre av de to største partiene. Dette gjorde det mulig for regjeringspartiet å tvinge store reformer igjennom.

Foregangsland

New Zealand var først ute med å innføre forretningsorienterte regnskap i alle deler av offentlig sektor, inkludert sentralregjeringen. Reformene i sentralregjeringens finansielle styringssystem ble vedtatt av parlamentet i 1989, og trådte i kraft i 1991. New Zealand har dermed tjue års erfaring med bruk av forretningsorienterte regnskap på statlig nivå.

New Zealands finansielle styringsreformer er viden kjent fordi de var så omfattende og konsekvente (Hood, 1991). Virkningene av innføringen av forretningsorienterte regnskap i sentralregjeringen er betydelige. Lovendringen av 1991 gjaldt forretningsorientert periodisering i budsjetter, i regnskapsføring og i regnskapsrapporter på statlig nivå, i tillegg til ikke-økonomiske rapporter, det vil si forvaltningsrapporter.

Det at kravene til periodiserte regnskaper er utformet for forretningsdrift, bidro til at reformene ble gjennomført i et imponerende høyt tempo. New Zealand har en relativt høy andel regnskapsførere og revisorer, og innføringen av det forretningsorienterte periodiseringsprinsippet, samtidig som man fjernet lønnsreguleringer og andre hindringer for sysselsettingen i offentlig sektor, medførte at kvalifiserte regnskapsførere og revisorer kunne rekrutteres fra det private næringsliv

New Zealand var først ute med å innføre forretningsorienterte regnskaper i alle deler av offentlig sektor, inkludert sentralregjeringen.

og at forretningsorienterte regnskapssystemer også kunne innføres i offentlig sektor (Pallot, 2001, s. 386).

Beslutningen om å innføre forretningsorienterte regnskapssystemer reduserte tiden og arbeidet med å utforme og iverksette skreddersydde regnskapssystemer og prosedyrer. Selv om det oppstod vanskelige spørsmål da åpningsbalanser ble utarbeidet, ble de fleste slike saker fjernet fra departementenes balanser og forelagt sentralregjeringen og Finansdepartementet til senere behandling. En av disse sakene var nettopp hvilken verdi, om noen, man skulle sette på fellesskapets eiendom som for eksempel nasjonalparker, offentlig eide bygg og beskyttede arter (Pallot, 2001).

Regnskapets makt

Et annet viktig resultat er at fagpersonalet i New Zealands finansdepartement ble tatt med i prosessen og fikk innflytelse på utformingen av New Zealands regnskapsstandarder. Senere ble utformingen av regnskapsstandarder for offentlig sektor (International Public Sector Accounting Standards – IPSAS) drevet fram av New Zealand, og nyzealendinger synes fortsatt å ha innflytelse på den videre utviklingen av IPSAS. Det ser ut til at innføringen av forretningsorienterte regnskapsprinsipper i New Zealands offentlige regnskaper og erfaringene høstet av noen av de involverte parter fortsatt bidrar til den internasjonale utviklingen (Robb og Newberry, 2007).

Trass i disse helt utvetydige resultatene, mener jeg at vi bør se nærmere på en del vesentlige sider av periodiseringsprinsippet slik det brukes i offentlig sektor. Jeg benytter anledningen til å sitere nå avdøde June Pallot (1991a, s. 230), som hadde svært god forståelse av regnskapets makt og konsekvensene for offentlig styring: «Det som på overflaten ser ut som tekniske spørsmål – som for eksempel regnskapsføring og likviditetsstyring, kan vise seg å være tett knyttet opp til politiske, adferdsmessige og konstitusjonelle vurderinger.»

Regnskapets politiske betydning

Jeg skal begrense mine kommentarer til tre spørsmål: hovedformålet med regnskapet i offentlig sektor; hvordan regnskapsrapporter utformes og tolkes, og konsekvensene av regnskapsføring og regnskapsstandarder.

I det parlamentariske systemet av Westminster-typen har offentlige finanser historisk sett vært selve kjernen i den konstitusjonelle kampen mellom den lovgivende og den utøvende makten. Denne historiske prosessen førte til at kontroll med og sikring av offentlige midler ble det viktigste hensynet i offentlig finansstyring (Pallot, 1991b).

Det burde ikke komme som noen overraskelse at dette er viktig: Det er den utøvende makt, regjeringen, som bruker offentlige midler og pådrar staten gjeld, og ansvaret for denne pengebruken er ubegrenset. Deres regjeringen feiler og kommer til kort, er det befolkningen som må bære byrden med økte skatter og bortfall av offentlige tjenester. Konsekvensene ble tydelige under den globale finanskrisen, som ennå ikke er over.

Den politiske styringen svekkes

Forretningsregnskapet ble utviklet for virksomheter med begrenset ansvar. Det innebærer frivillig aksept av risikoen som aksjonærer og långivere påtar seg. Konsekvensene av konkurs er mindre alvorlig for disse partene, og forretningsregnskapet tar lite eller ingen hensyn til regnskapets rolle som kontroll- og styringsverktøy («safeguarding») som er, og skal være, et viktig element for offentlige myndigheters regnskaper.

I prosessen med å innføre forretningsorientert regnskap i New Zealands sentralregjering har regjeringenes makt over statsfinansene økt og Riksrevisjonens vaktrolle er blitt svekket (Boston et al., 1996 s. 296–314; Newberry og Pallot, 2006). Med andre ord har forretningsorientert regnskap, slik det anvendes i New Zealand, undergravd både kontrollen med og sikringen av offentlige finanser som er et slikt overordnet hensyn i offentlige regnskaper.

I dag er makten til å låne inn og utpenger, og til å ta del i handel med finansielle instrumenter, inkludert investeringer i derivater, delegert til finansministeren og byråkratene, uten noen forutgående parlamentarisk vurdering (Public Finance Act 1989, sections 47, 50, 52, 53, 54, 55, 63, 64, 65). I et selskap med begrenset ansvar kan en slik delegering av ansvar aksepteres fordi aksjonærene ikke står ansvarlige for gjeld som selskapet har pådratt seg. Dette er imidlertid ikke tilfellet med statsgjeld, og en bør være ytterst varsom med å delegerer slik makt til de utøvende myndigheter.

Et demokratisk problem

Vi bør også tenke nøye igjennom myndighetenes framleggelse av offentlige regnskapsrapporter og i hvilken grad disse blir forstått. I New Zealand er statens regnskapsrapporter nå svært like dem som brukes i næringslivet, ja, faktisk så like at sjefsøkonomen i en av landets største banker, som også har aktiviteter i andre land, omtaler både statens regnskapsrapporter og landets økonomi som «New Zealand Incorporated» (norsk: New Zealand AS)¹.

Politikere og ansatte i offentlig sektor har ikke nødvendigvis bakgrunn fra privat næringsliv. Normalt har de en mer variert bakgrunn. Forretningsregnskap basert på periodiseringsprinsippet blir lett misforstått. En vanlig feil er, for eksempel, å tro at rapportert overskudd eller fortjeneste nødvendigvis betyr mer penger. De som har bakgrunn fra næringslivet vet meget godt hvor lett det er å rapportere en periodisert inntekt selv når butikken er i ferd med å kollapse på grunn av pengemangel.

¹ se, f.eks http://nbnzinternational.com/economics/publications/propertyfocus/PropertyFocus_Nov10.pdf; http://www.nzherald.co.nz/business/news/article.cfm?c_id=3&objectid=3006720 nedlastet den 5.10. 2011.

Betydningen av begrepene som brukes i forretningsorienterte regnskaper – overskudd, underskudd, eiendeler, gjeld – drøftes sjelden. Mange mennesker tror de vet hva disse begrepene betyr. De av oss som har studert regnskap og kjenner de regnskapsreglene som styrer måten forretningsregnskaper utarbeides på, kjenner også godt til farene for misforståelser knyttet til brukten av både disse begrepene og regnskapsrapportene.

Flere misforståelser

En fare i forbindelse med offentlige regnskaper er at misforståelsene blant både politikere og ansatte i offentlig sektor kan føre til lite hensiktsmessige strategier og tiltak. Dette kan være utilsiktet eller overlatt. Deresom en bruker forretningsorienterte regnskaper som i New Zealand som grunnlag for å innføre incentiver – med andre ord at regnskapsregler legger føringer for praksis i et forsøk på å fremtvinge bestemte resulta-

En vanlig feil er, for eksempel, å tro at rapportert overskudd eller fortjeneste nødvendigvis betyr mer penger.

ter – kan farene ved å misforstå regnskapet mangedobles.²

Systemene står i fare for å bli stadig mer dysfunksjonelle. Eksempelvis kan det nevnes at selv om myndighetenes regnskapsrapporter utseendemessig er lik næringslivets regnskapsrapporter, er enhver sammenligning av de to villedende.

² I den lange innledningen til finansloven (the Public Finance Act 1989) som reformerte offentlig sektors finansstyring og regnskapsføring i New Zealand og som lå til grunn for innføringen av forretningsorientert regnskap, står det at et av formålene er å «etablere finansielle styringsincentiver for å fremme effektiv og rasjonell bruk av finansielle ressurser i departementer og enheter under Kronen».

I New Zealand er det slik at kostnadene ved en tjeneste som ytes av det offentlige ser høyere ut enn om tjenesten ble levert av et privat selskap.

I New Zealand er det slik at kostnadene ved en tjeneste som ytes av det offentlige ser høyere ut enn om tjenesten ble levert av et privat selskap. Faktisk er det slik at incentivene bidrar til villedende og «unfair» sammenligninger som følge av de føringene som ligger i systemet, og som igjen bidrar til å fremme konkurranseutsetting av offentlige tjenester (Newberry og Pallot, 2004).

Regnskap legger føringer

Min tredje bekymring følger av innvendingene jeg har mot incentivprosjektene. De som utarbeider regnskapsstandardene og mange regnskapsførere og revisorer, liker å hevde at regnskap er et nøytralt verktøy for å rapportere en slags objektiv virkelighet. Eksempelvis omfatter de kvalitative kravene vedtatt i IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board) at regnskapene skal gi et rettvise bilde og være nøytrale, noe som igjen beskrives som «uten føringer» (IASB para 36).

Men regnskap påvirker folks tenkemåte og deres atferd (Hines, 1989). Bare det at en har bygget inn incentiver i kravene til forretningsorienterte regnskaper, viser at man er godt kjent med regnskapets makt til å påvirke tenkning og atferd.

Dersom vi presenterer en stats regnskapsrapporter som om staten var et selskap, så insinuerer vi at staten er nettopp et selskap som alle andre, og en deltaker på finansmarkedet som alle andre, og bør behandles deretter. Det var faktisk nettopp den tanken som ble fremmet da New Zealand innførte forretningsorientert regnskap i offentlig sektor. Lederen for IFACs komité for offentlig sektor argumenterte med at en stat «ikke er noe annet enn et gigantisk selskap» og at følgelig skulle statenes regnskapsrapporter settes opp på samme måte som i forretningslivet (Anon, 2003).

Bekymringsfullt

Den finansielle økonomistyringsreformen i offentlig sektor i New Zealand er basert på logikken i forretningslivets selskapsmodell. Denne selskapsmodellen betrakter Finansdepartementet, en gren av den utøvende makt, som en finansiell controller av den typen man har i multinasjonale selskaper.

Dermed sier man implisitt at finansiell kontroll i offentlig sektor er en funksjon i virksomhetsledelsen som skal skjøttes av den utøvende makt gjennom dennes agent, Finansdepartementet (Pallot, 1991b).

Med en slik selskapsmodell ble Riksrevisjonens grunnlovsfestede controllerfunksjon ansett som overflødig. Slik ble en grunnleggende konstitusjonell kontrollfunksjon tilsidesatt. Makten til å forstå all inn- og utlåning og alle transaksjoner på finansmarkedet er delegert uten forutgående parlamentarisk debatt og undersøkelser (Pallot 1991a). Jeg har allerede sagt hvorfor dette bekymrer meg. Handlingene var en konsekvens av logikken.

Innbyggerne tar støyt

Regnskapsstandarder, enten de nå er IPSAS eller IFRS, er basert på forretningsorientert periodisering. Da New Zealand vedtok å innføre internasjonale standarder, valgte landet IFRS, om enn noe modifisert, slik at de ble tilpasset offentlig sektor. Det er tegn som nå tyder på at New Zealand vil gå over til IPSAS (Controller and Auditor-General, 2008).

Forskjellene mellom IFRS og IPSAS er ikke store. IPSAS-styrets uttalte strategi har vært å tilnærme seg standardene i IFRS, og det kunngjorde i 2009 at det var oppnådd vesentlig samsvar (IPSASB, 2009). Begge normsett er utformet med tanke på å fremskaffe opplysninger for finansmarkeder: aksjemarkeder og obligasjonsmarkeder inkludert markeder for statsobligasjoner.

Det jeg synes er påfallende ved dette, er at de som investerer i statsobligasjoner er sikret fordi obligasjonene har statsgaranti. Når stater utsteder obligasjoner, er det landets innbyggere og skattebetalere som bærer den største risikoen. Det er disse menneskene som må tåle økt skattetrykk og nedskjæringer i offentlige tjenester når ting går galt. Regnskapsstandardene for offentlige regnskaper fokuserer på informasjonsbehovene til feil målgruppe.

Noen eksempler på bekymringen

New Zealands (og Australias) erfaringer med bruk av internasjonale regnskapsstandarder reiser også mange bekymringer ved de enkelte regnskapsstandardene. Bare et par eksempler for å illustrere hva jeg mener:

Betinget gjeld/ikke balanseførte, potensielle gjeldsposter: Slik vi så under den globale finanskrisen, vedtok regjeringer i hele verden å støtte en lang rekke finansinstitusjoner i et forsøk på å begrense omfanget av krisen. Før finanskrisen var det ikke klart hvilket ansvar regjeringene i realiteten påtok seg og i praksis påtvang landets borgere og skattebetalere.

Konsolidering av alle offentlige regnskapsrapporter: Hvordan skal vi skille mellom det som er offentlig og det som ikke er det? Er det virkelig mulig å trekke klare grenser? Selv om en bruker andre begreper enn «kontroll» for å avgjøre hva som skal inkluderes, vil et vedtak om å konsolidere inn andre virksomheter innebære at Finansdepartementet får så mange opplysninger at deres makt overfor de konsoliderte enhetene nødvendigvis blir større?

Blant de etatene som underlegges slik økt makt, er slike som i teorien skal være en motvekt til og balansere den utøvende statsmakt. De konstitusjonelle konsekvensene av dette bør gi grunn til ettertanke.

Finansielle instrumenter: Kravet om å bruke markedsverdier kan ha underlige konsekvenser for finansielle instrumenter utstedt av nasjonalstatene. Regjeringer låner oftest til en rente som er lavere enn markedsrenten, fordi lånene er statsgarantert. Skal slike instrumenter da regnskapsføres til markedsverdi?

Tanken om at eiendelene skal tilskrives en verdi, reiser en rekke problemstillinger. Når det gjelder kulturminner, må en spørre seg om formålet med å taksere og regnskapsføre slike verdier er at de skal selges. Dersom verdifastsettelsen av offentlige eiendeler i infrastruktur, som for eksempel



kraftverk, veier og broer, er grunnlaget for innføring av brukerbetaling, må metoden som brukes i verdifastsettelsen være gjenstand for grundig vurdering. Eksempelvis synes verdifastsetting basert på kapitalverdi eller kontantstrømmens nåverdi å bidra til stadig økende brukeravgifter.

Oppsummering

Jeg vil sammenfatte mine synspunkter med å påpeke at New Zealand lenge har fulgt den angloamerikanske tradisjonen med regnskapsregler utarbeidet for næringslivet. Det er denne tankegangen som nå er overført til offentlige regnskaper. For land som er utenfor den angloamerikanske tradisjonen, er innføringen av forretningsorienterte regnskaper i offentlig sektor et stort skritt, og konsekvensene kanskje ikke umiddelbart synlige. Det er noen av disse konsekvensene jeg har forsøkt å beskrive.

Nøkkelpersonene i reformeringen av offentlige regnskaper i New Zealand har arbeidet særdeles hardt og senere vunnet internasjonal innflytelse, blant annet når det gjelder IPSAS. Sammen med mange regnskapsførere og revisorer i New Zealand er

disse nøkkelpersonene stolte av det de har oppnådd, og med rette. Men dette har hatt sin pris.

I den politiske parlamentariske tradisjonen etter mønster av Westminster, har det lenge vært kamp om kontrollen med offentlige finanser, og parlamentene har forsøkt å begrense maktsfæren til den utøvende makt og dens underliggende organer (Pallot, 1991b). Det forretningsorienterte systemet har bidratt til å øke og konsentrere makten over offentlige finanser til den utøvende statsmakt. Systemet er tilsynelatende teknisk, men i realiteten er det sammenvevd med konstitusjonelle, politiske og atferdsmessige problemstillinger (Pallot, 1991a).

Forretningsbaserte regnskaper er ikke utarbeidet verken for å opprettholde konstitusjonell kontroll eller for å måle i hvilken grad politiske mål oppnås, men villeder befolkningen i viktige saker de ellers ville ta avstand fra. Hvis man ved vurdering av nye regnskapsreformer hadde lagt til grunn de kontroll- og sikringsmekanismene som lenge har vært sentrale hensyn i styringen av offentlige finanser, tviler jeg på at verken IPSAS eller IFRS ville blitt ansett som særlig godt egnet.



Forretningsbaserte regnskaper er ikke utarbeidet verken for å opprettholde konstitusjonell kontroll eller for å måle i hvilken grad politiske mål oppnås, men villeder befolkningen i viktige saker de ellers ville ta avstand fra.

OM SUE NEWBERRY

Susan Newberry er Associate Professor ved Universitetet i Sydney. Hun er revisor og praktiserte innenfor non-profit-sektoren i New Zealand før hun ble akademiker og forsker på regnskapsområdet og forretningsorienterte reformer i offentlig sektor. Hennes doktoravhandling fra 2002 om forretningsorienterte reformer i New Zealands sentralregjering har vakt stor oppmerksomhet. Hun mener at reformene i offentlig sektor har store politiske konsekvenser som bør bli forstått av allmennheten, og har derfor i tillegg til akademiske vært aktiv skribent i dags-, ukes- og fagtidsskrifter. De akademiske artiklene er publisert

i anerkjente fagtidsskrifter med tema regnskapsteori og regnskapsstandarder, og spesielt om arbeidet i Australia og New Zealand med å etablere samme regnskapsregler for privat-, offentlig- og non-profit-sektorene, hvor hun stiller spørsmål ved hensikten. Flere artikler er også utgitt sammen med professor June Pallot (1953–2004), som er internasjonalt anerkjent for arbeidet med erfaringene fra New Zealands riksrevisjon og bruken av forretningsorienterte regnskaper. Artikkelen her bygger på alt dette arbeidet. Liste over Newberrys publikasjoner finnes her: sydney.edu.au/business/staff/suen



KILDER

Anon, (1993) 'IFAC Public Sector Committee meets in New Zealand', *Accountants Journal*, Vol 72, Issue 5, 34–37.
Boston, J., J. Martin, J. Pallot, and P. Walsh (1996), *Public management: the New Zealand model*, (Auckland New Zealand: Oxford University Press).
Controller and Auditor General (2008), The Auditor-General's views on setting financial reporting standards for the public sector, Wellington New Zealand: Office of the Auditor General
Hines, R. (1989), 'Financial accounting: in communicating reality, we construct reality', *Accounting, Organizations and Society*, Vol 13, Issue 3, pp. 251–262
Hood, C. (1991), 'Public management for all seasons', *Public Administration*, Vol 69, pp. 3–19

IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board), (2009) IPSASB e-news December 23, 2009, <http://www.ifac.org/news-events/december-2009-ipsasb-eneews>, downloaded 5 October 2011.
Newberry, S., and J. Pallot (2004), 'Freedom or coercion? NPM incentives in New Zealand central government departments', *Management Accounting Research*, Vol 15, Issue 3, pp. 247–266
Newberry, S. and J. Pallot (2006), 'New Zealand's financial management system: implications for democracy', *Public Money and Management*, September, pp. 221–227
Pallot, J. (1991a), 'Accounting, Auditing and Accountability', in Boston, J., J. Martin, J. Pallot, and P. Walsh, *Reshaping the state: New Zealand's*

bureaucratic revolution, (Auckland New Zealand: Oxford University Press), pp.198–232
Pallot, J. (1991b), 'Financial Management Reform', in Boston, J., J. Martin, J. Pallot, and P. Walsh, *Reshaping the state: New Zealand's bureaucratic revolution*, (Auckland New Zealand: Oxford University Press), pp.166–197
Pallot, J. (2001), 'A decade in review: New Zealand's experience with resource accounting and budgeting', *Financial Accountability & Management Journal*, Vol 17, Issue 4, pp. 383–400
Robb, A., and S. Newberry, (2007), 'Globalization: governmental accounting and international financial reporting standards', *Socio-Economic Review*, Vol 5, Issue 4, pp. 725–754



OPS – DYRT OG DUMT

I en artikkel i Dagens Næringsliv 29. februar i år, går lederen i Stortingets Transport- og kommunikasjonskomité, KrFs leder Knut Arild Hareide, inn for å finansiere større vegprosjekter ved såkalt OPS – offentlig privat samarbeid.

Det er lett å være enig med Hareide i at dagens finansieringsmodell er urasjonell og at vi må komme over på prosjektfinansiering. Å gjøre dette via OPS er imidlertid både dyrt og dumt.

Det har alltid vært et samarbeid mellom det offentlige og private ved bygging av veganlegg, skoler, sykehus, osv. gjennom anbudsprosesser. Det som kjennetegner OPS-prosjektene er at de går vesentlig lenger enn tradisjonelle byggekontrakter, ved at kontraktene også omfatter finansieringen, og senere vedlikehold og drift. Det offentlige betaler en på forhånd avtalt årlig sum i løpet av kontraktperioden, som normalt er på 25 år.

Erfaringer fra Storbritannia

OPS ble introdusert av de konservative i Storbritannia i 1992. Metoden tok imidlertid først av etter 1997, da Labour vant valget. Da den konservativ-liberale Cameron-regjeringen tiltrådte i mai 2010, avlyste den alle OPS-prosjekter der det var mulig, og hevdet at OPS var sløsing med offentlige midler. I Storbritannia er OPS brukt ved både bygging av skoler, sykehus og samferdselsprosjekter. Ellers i EU er det imidlertid mest blitt brukt ved vegbygging.

Ifølge NHO kan OPS-modellen gi besparelser på inntil 20 prosent, men «som oftest vil besparelsen være rundt 10 prosent» Firmaet Vista Analyse hevdet i 2008 at OPS har et gevinstpotensial på mellom 10

og 20 prosent, sammenlignet med mer tradisjonelle gjennomføringsmodeller. Verken NHO eller Vista har imidlertid vist til et eneste OPS-prosjekt, verken i inn- eller utland, der det er oppnådd noen besparelser. Tvert imot har det vist seg at slike prosjekter blir vesentlig dyrere.

Dyrere med OPS

I 2001 vedtok Stortinget å bygge tre vegprosjekter med OPS. Det var E39 Bårds- haug–Klett, Lyngdal–Flekkefjord og Kristiansand–Grimstad. Transportøkonomisk Institutt (TØI) ble bedt om å foreta en evaluering av de tre prosjektene. Den kom i 2007 for de to første prosjektene. For den siste og dyreste av strekningene, Grimstad–Kristiansand, er det ikke gjort noen slik evaluering. TØI skriver at det ikke er funnet noe grunnlag for å si at disse prosjektene har gitt vesentlige besparelser i selve byggekostnadene. Tvert imot er OPS-kostnadene høyere enn beregnede kostnader ved tradisjonell gjennomføring. En rapport fra den Europeiske Investeringsbanken sammenligner kostnadene ved OPS-prosjekter i Europa med konvensjonelle vegprosjekter. Den fant at OPS-prosjektene gjennomsnittlig var 24 prosent dyrere enn ved vanlig offentlig utbygging.

Hareide skriver at i et helhetlig samfunnsperspektiv er det betydelige gevinster å hente ved å koble investering og drift. «Privat sektor vil i en OPS-modell ta en

større del av ansvaret knyttet til utvikling og drift av prosjektet. Utbygger planlegger og bygger langt mer helhetlig og rasjonelt. Fordelen er godt kjent.»

Sannheten er imidlertid at det ikke er dokumentert noen slike fordeler. I rapporten fra TØI står det at hypotesen om at et helhetsansvar fra et privat selskap vil medføre at det investeres mer i byggefasen for å redusere drift og vedlikeholdskostnader, ikke er bekreftet. Det står også at hypotesen om at OPS vil føre til omfattende teknisk innovasjon, i liten grad er bekreftet.

Medaljens bakside

Når utbygger blir ansvarlig ved budsjettoverskridelser og forsinkelser, noe som ser ut til å gjøre slike prosjekter mer forutsigbare og kostnadseffektive for staten og kommunene enn tradisjonelle offentlige anskaffelser, må det offentlige betale en risikopremie. I TØI-rapporten heter det at OPS dermed «kan innebære at prosjektene blir dyrere for det offentlige enn det ellers ville vært». Det Internasjonale Pengefondet (IMF) har advart regjeringene mot å overkompensere privat sektor for å overta slik risiko, noe som vil øke kostnadene for OPS i forhold til direkte offentlige investeringer.

En bakside av medaljen er også at den private partneren i samarbeidet kan gå konkurs eller av andre grunner ikke klarer å oppfylle kontrakten. Det var det som skjedde med det største OPS-prosjektet noensinne, moderniseringen av t-banen i London. Utbyggeren gikk konkurs, noe som kostet de britiske skattebetalerne 17 milliarder kroner, og staten måtte overta

Monopol

Kostnadene ved utforming av anbuds-dokumenter og senere kontroll med at kontraktene overholdes, såkalte transaksjonskostnader, vil også bli vesentlig dyrere med OPS, og øke de samlede kostnadene. Over en 25-års periode vil det erfaringsmessig bli behov for endringer underveis. Her vil den

opprinnelige OPS-kontraktøren være i en monopolposisjon, noe som normalt vil gjøre endringer dyrere enn i en normal konkurransesituasjon.

Den vesentlige årsaken til at OPS-prosjekter blir dyrere, er den private finansieringen. Det betyr høyere renter. Når lånene skal gå over 25 år, blir en eller to prosent høyere rentekostnad betydelige beløp. For at et OPS-prosjekt skal bli lønnsomt, må det derfor innebære en betydelig effektivisering av drift og vedlikehold, eller som det står i TØI-rapporten: «Effektivisering blir dermed det eneste vektige motivet for å ta i bruk en OPS-løsning.» Det er imidlertid ikke dokumentert noen slik effektivisering: «I forkant av OPS-anskaffelsene ble det gjennomført en vurdering av forventede drifts- og vedlikeholdskostnader. I alle prosjektene ligger de oppgitte kostnadene fra OPS-selskapene i samme størrelsesorden som forventningene.» Kontraktørene har da også i noen av prosjektene satt ut drift og vedlikehold til underentreprenører, akkurat på samme måte som det kunne gjøres ved bruk av en tradisjonell modell.

Effektiv ressursutnyttelse

Den eneste fordelen TØI fant, var at OPS førte til en mer effektiv ressursutnyttelse, fordi selve byggeperioden ble kortere enn for bygging på tradisjonell måte. Det skyldes at OPS-kontraktene er fullfinansiert fra starten, mens tradisjonelle prosjekter ofte er delfinansierte, noe som fører til lenger byggetid og dermed høyere kostnader.

Det er dette Hareide ønsker å få endret. Det har imidlertid ingenting med selve OPS-modellen å gjøre, men skyldes at finansieringen ved tradisjonelle prosjekter i disse tilfellene skjer stykkevis. TØI understreket at ved prosjektfinansiering, der hele beløpet stilles til disposisjon med én gang, vil de samme fordelene kunne oppnås ved tradisjonelle kontrakter.

Hallvard Bakke,
spesialrådgiver i Fagforbundet

Dr. art Oscar Amundsen
Dr. polit Trond Kongsvik

Fallgruver i gjennomføring av planlagte organisasjonsendringer



Fagbladet
**SAMFUNN
ØKONOMI**
1-2012

Artikkelen er
FAGFELLEVDERT

Avslutningsvis presenteres fem kriterier (eller «huskelapper») for endringsarbeid som kan bidra til en bedre forankring av planlagte organisasjonsendringer.

Sammendrag

Denne artikkelen omhandler ansattes oppfatninger av planlagte organisasjonsendringer. Med bakgrunn i et empirisk arbeid gjennomført i tre ulike organisasjoner, utvikles begrepet «endringskynisme», som handler om generaliserte oppfatninger av planlagte endringer. Dette er oppfatninger av organisasjonsendringer som er av negativ valør, og det presenteres fem slike kategorier i artikkelen. Artikkelen peker på mulige forklaringer og implikasjoner av disse funnene, blant annet knyttet til *hvordan* det arbeides med gjennomføring av planlagte endringer i organisasjonene. Avslutningsvis presenteres fem kriterier (eller «huskelapper») for endringsarbeid som kan bidra til en bedre forankring av planlagte organisasjonsendringer.

Innledning

Ifølge de svenske organisasjonsforskerne Alvesson og Sveningsson (2008), har det meste av forskningen på organisasjonsendring en tendens til å fokusere på ledere og endringsagenters ståsted og handlinger.¹ I et slikt lederorientert perspektiv på endring,

¹ Det er kanskje unødvendig å nevne at det finnes mange unntak fra denne generaliseringen. Likevel: Blant norske bøker som tar opp temaet organisasjonsendring spesielt, kan nevnes Jacobsen (2004) og Klev & Levin (2009).

framstår planlegging av endringer som en oppgave for ledere og endringsagenter alene. En underliggende antakelse blir dermed at man tar for gitt at disse vet best hvordan virksomheten bør utvikles. I denne artikkelen vil vi utforske denne antakelsen, og belyse spørsmålet om hvilken rolle ansatte for øvrig bør ha i endringsprosessen.

På bakgrunn av et empirisk arbeid gjennomført i tre ulike organisasjoner, vil vi presentere hva vi legger i begrepet «endringskynisme» (Amundsen & Kongsvik, 2008), som omhandler generaliserte oppfatninger av planlagte endringer.² Dette er oppfatninger av organisasjonsendringer som er av negativ valør, for eksempel av at de kun innebærer «gammelt nytt» og de er lite relevante og nyttige sett i forhold til eksisterende praksis og arbeidsoppgaver. Videre i artikkelen vil vi se på noen mulige tiltak eller prinsipper som kan begrense eller forebygge utvikling av denne typen oppfatninger.

Den typen planlagte endringer vi har som utgangspunkt, kan benevnes som *utviklingskonsepter* (Koch, 1998). Et viktig kjennetegn ved slike konsepter er at de er «lukkede», i den forstand at de inneholder på forhånd definerte problemdiagnoser og også løsninger på disse problemene.

² Artikkelen bygger på boka *Endringskynisme* (Amundsen & Kongsvik, 2008).

Eksempler på utviklingskonsepter omfatter blant annet det Røvik (2007) kaller organisasjonsoppskrifter, eksempelvis «Kvalitetsledelse» og «Balansert målstyring». For ansatte trenger imidlertid ikke utviklingskonseptene å framtre under slike overskrifter, men like gjerne som lokale varianter med andre navn som innbefatter elementer av mer generelle oppskrifter.

Arbeidslivet har gjennomgått store forandringer de siste tiårene. Grovt sett kan vi snakke om en forskyvning fra direkte vareproduksjon til «kunnskapsproduksjon» hvor tjenesteyting dominerer (Schiefløe, 2003: 407). Arbeidstakernes kunnskaper utvikler seg og har blitt stadig mer avgjørende for en virksomhets tjenester eller produkter, både i privat og offentlig sektor. Til tross for dette opplever mange arbeidstakere endringer i sitt arbeid som de har liten innvirkning på (Wilkinson, Gollan, Marchington & Lewin, 2010). At den generelle endringstakten i det norske arbeidslivet er høy, ser vi fra

Hensikten med artikkelen er for det første å belyse ansattes oppfatninger av endringsarbeid...

tallene i en rapport av Trygstad, Lorentzen, Løken, Moland & Skalle (2006). Her vises det til at 45 prosent av ansatte i staten har vært gjennom større omorganiseringer de siste to årene. Tilsvarende tall for ansatte i kommunene og i privat sektor er ifølge rapporten henholdsvis 36 og 30 prosent.

Den økte endringstakten har ikke utelukkende hatt positive konsekvenser sett fra ansattes ståsted. Eksempelvis ser de senere års omorganiseringer i staten ut til å ha bidratt til at arbeidstakerne har fått en større arbeidsmengde. Flere opplever å ha for lite tid til å utføre arbeidsoppgavene på en god måte, samtidig som det er indikasjoner på at arbeidsmiljøet har blitt dårligere i flere virksomheter (Trygstad et al., 2006). Det er

også gjennomført flere andre forskningsstudier som illustrerer at arbeidstakere kan bli demotivert og få redusert lojaliteten til virksomheten i forbindelse med organisasjonsendringer (Stensaker, Falkenberg, Meyer & Haueng, 2002; Meyer & Allen, 1997; Mone 1994). Dette kan særlig gjelde endringer som ansatte opplever er et brudd på den «psykologiske kontrakten» de har med virksomheten. I tillegg finnes det eksempler på at virksomheten som helhet ikke når de økonomiske målene man har satt seg i forbindelse med endringen (jfr. f.eks. Mishra, Spreitzer & Mishra, 1998; Cameron, Freeman & Mishra, 1991). Falkenberg, Stensaker, Meyer & Haueng (2002) benytter begrepet «overdreven endring» for å belyse ansattes opplevelse av organisasjonsendringer, og peker videre på at det er behov for mer forskning som inntar «medarbeidernes perspektiv» omkring dette temaet. Denne artikkelen er ment å være et bidrag i så måte.

Sett fra et lederperspektiv kan det nok tidvis kjennes tungt å «få med» det brede lag av ansatte på «det nye» som en endringsprosess fører med seg. De nye løsningene lar seg på langt nær alltid gjennomføre slik man hadde tenkt, og noen av endringsforsøkene framstår som mindre vellykkede, i hvert fall på kort sikt. Selv om årsakene til slike problemer vil variere, vil vi hevde at dette gir grunn til å vurdere om håndteringen av endringsarbeid i dagens kunnskapsbaserte organisasjoner, krever en noe annen forståelse enn den de tradisjonelle lederstyrte tilnærminger byr på. Mens dette i forenklet form kan kalles et «ovenifra»-perspektiv, ønsker vi med denne artikkelen å framheve betydningen av det motsatte, altså et «nedenifra»-perspektiv. Selv om ledere spiller viktige roller i endringsarbeid, er vi altså opptatt av å utfylle bildet av organisasjonsendring ved å konsentrere oss om dem som skal sette endringene ut i livet gjennom sin daglige praksis.

Problemstilling

Det empiriske materialet som danner grunnlaget for denne artikkelen, er samlet inn av forfatterne gjennom to uavhengige forskningsprosjekter (Kongsvik, 2006; Amundsen, 2003). Materialet er hentet fra tre store og mangfoldige organisasjoner, og de ansatte vi treffer arbeider på ulike nivå og på ulike «steder» i disse virksomhetene. Hensikten med artikkelen er for det første å belyse ansattes oppfatninger av endringsarbeid, med disse organisasjonene som eksempler. Gjennom resultatene av dette analysearbeidet utvikler vi grunnlaget for vårt begrep om «endringskynisme». Videre vil vi peke på hvilke mulige konsekvenser disse resultatene kan ha for utforming av endringsarbeid og -prosess.

Metode

Den empirien vi trekker veksler på i denne artikkelen, består altså av det materialet som ble innsamlet i de to nevnte prosjektene. Det ble gjennomført til sammen 71 kvalitative, delvis strukturerte intervjuer, og materialet består dessuten av uformelle samtaler, skriftlige kilder og saksdokumenter av ulik art fra bedriftene, samt en mengde rådata i form av notater fra møter og observasjoner i organisasjonene.

Vi har vært opptatt av i størst mulig grad å få tak i ansattes perspektiv på endringsfenomenet, noe som gjorde at intervjuformen var den nærliggende måten å arbeide på. Kvale (2001) peker på at en overordnet hensikt med den metodiske tilnærmingen som gjerne omtales som kvalitative forskningsintervju, nettopp er å forstå verden fra intervjupersonens synspunkt. Han presiserer videre at selve formålet med det kvalitative intervjuet er å innhente beskrivelser av intervjupersonens «livsverden», særlig med tanke på fortolkninger av meningen

Vi har vært opptatt av i størst mulig grad å få tak i ansattes perspektiv på endringsfenomenet ... intervjuformen var den nærliggende måten å arbeide på.

med de fenomenene det dreier seg om. Vi deler Kvales posisjon i så måte, men kan bemerke at vi benevner de intervjuede, våre intervjuobjekter, som informanter i artikkelen.

For ordens skyld vil vi nevne noen fakta omkring innsamling og bearbeiding: Informantene har vi funnet fram til gjennom samarbeid med personalavdelinger og ledere på ulike steder i organisasjonene, og all deltakelse har selvsagt vært basert på frivillighet. Alle samtaler som refereres, har vært tatt opp elektronisk av oss og er videre transkribert og anonymisert egenhendig. I selve framstillingen av det som sies i intervjuene, har vi satt informantens tale i normaltekst, mens intervjuerens tale er i kursiv.

Yin (2003) hevder at begrepene validitet og reliabilitet kan benyttes for å vurdere forskningskvaliteten for alle typer empirisk forskning, enten den er kvantitativ eller kvalitativ, og at casestudier ikke er noe unntak i denne sammenhengen. Vi støtter dette standpunktet, men slutter oss samtidig til Østerud (1998) som tar til orde for at innholdet i begrepene bør tilpasses når de brukes inn mot kvalitative studier som denne. Ut fra dette er Guba & Lincons (1985) kvalitetskriterier relevante i arbeidet, siden disse nettopp er et eksempel på en slik tilpassing. Deres overordnede krav til forskningskvalitet er troverdighet («trustworthiness»), mens graden av troverdighet operasjonaliseres gjennom fire kriterier. Guba & Lincon (ibid) har gitt sine kriterier følgende betegnelser (oversatt av oss): Kredibilitet, overførbarhet, pålitelighet og bekreftbarhet. Vi vil imidlertid ikke gå inn på en vurdering av hvert enkelt av disse i dette formatet. For mer inngående beskrivelser av dette tema-



UBEHAGELIG ENDRING: En pilot blir utsatt for sterk motvind under en test ved U.S. Naval Base Station i Philadelphia.

et, samt begrunnelser for framgangsmåter, intervjuteknikker, utvalg og bearbeiding, viser vi til Kongsvik (2006, s.122–148) og Amundsen (2003, s.73–125). Vi vil imidlertid kort kommentere hvorvidt funnene som presenteres her kan overføres eller generaliseres til andre virksomheter. De funnene som presenteres videre i artikkelen kan sies å være analytiske generaliseringer (Kvale 2001). Disse er fortolkninger av det kvalitative materialet og ikke generaliseringer i statistisk forstand, der funn fra et utvalg kan sies å gjelde for en populasjon. I kvalitativ forskning søker man å få innsikt i hvordan fenomener oppleveres, og da gjerne fenomener som vanskelig lar seg tallfeste. Slik sett representerer analytiske generaliseringer en type teoretiske påstander, som kan være del av en ambisjon om å skape generell kunnskap. Det er imidlertid ikke gitt at disse påstandene har generell gyldighet i alle kontekster, og leseren bør derfor selv vurdere relevansen av dem innenfor sin kontekst.

Elementene i endringskynisme

Gjennom vårt materiale har vi blitt kjent med en betydelig «metthetsfølelse» ute i organisasjonene, tydeliggjort gjennom utsagn som dette:

«Det jeg har følt de siste årene – vi var inne på det i starten at omstillinger skjer oftere og oftere. Du blir mer og mer fedup. Uansett hva du mener, må du bare hive deg på. Det blir en litt oppgitt stemning.»

«Jeg må jo snakke for meg sjøl, men du føler at du blir metta med alle omstillingene og at du får stadig ny organisasjon å forholde deg til. Du mister piffen litt til å gjøre det ekstra.»

Det ligger flere mulige tolkningselementer i disse utsagnene, men i denne omgang er poenget det klare uttrykket for høy endringstakt – og for den endringstrøtthet eller *metning* som dette medfører. Vi ser imidlertid bare delvis noen hensikt i å slå fast et slikt

poeng i seg selv. Vi ønsker å komme tettere eller dypere inn på hva som ligger i denne «trøtthetsfølelsen, og (som nevnt) videre kunne vise noen mulige konsekvenser av det vi finner. Det er i denne utforskningen at de gjennomgående trekk av *kynisme* knyttet til endringer som finnes i materialet gradvis kommer til syne. Vi ser den kynismen vi finner som relatert til, og kanskje et utslag av, den endringstakt og metning som vi er inne på ovenfor.³ Vi ønsker å utvikle og presisere vår egen betingede betydning av kynisme. Det er *fem hovedfunn* som utkrystalliserer seg i materialet, og som dermed konstituerer

³ «Kynisme» i semantisk forstand har et todelt betydningsfelt (jfr. Bokmålsordboka). For det første kan man snakke om kynisme som «gresk filosofisk lære som hevder at en kan nå det høyeste gode bare ved å gjøre seg uavhengig av alle behov og frigjøre seg fra sosiale vaner og konvensjoner». Den andre betydningen er nærmere det vi oppfatter som hverdagspråkets bruk, dvs. kynisme som «kald og hensynsløs» oppførsel, ytring eller innstilling (siteret fra Bokmålsordboka).

vårt begrep om endringskynisme. De fem elementene speiler de ansattes oppfatning av den situasjonen de står oppe i. Som en indikasjon på innholdet i ansattes forståelse av endringsarbeidet i organisasjonene, har disse fått følgende overskrifter (med hermetegn for å antyde og minne om at dette er ansattes generaliserte oppfatninger):

«ENDRING FOR ENDRINGENS SKYLD»
 «RESIRKULERING AV IDEER»
 «PRAKSISFJERNE LØSNINGER»
 «MANGLENDE SYNLIGGJØRING AV RESULTATER»
 «PSEUDOMEDVIRKNING»

De fem hovedelementene har sammenheng med hverandre og overlapper dels, men presenteres i egne avsnitt. Totalt sett viser de ulike og vesentlige sider ved det vi legger i begrepet endringskynisme.

«Endring for endringens skyld»

I vårt materiale framstår endring ikke sjelden som noe «rituelt», det vil si som noe som gjennomføres uten særlig annen hensikt enn et ønske om å gjøre noe nytt *i seg selv*. Utgangspunktet for dette første elementet i begrepet om endringskynisme, er utsagn som dette:

«Det er stadig noe i gjære, men sånn har det nå en gang blitt. Av og til lurere jeg på om de lager noe nytt bare for å lage noe nytt. I praksis blir det ingen forskjeller likevel.»

Påstanden, eller mistanken, som fremføres her kan sies å være at «det nye» har en selvstendig funksjon som ikke har noe med forbedringer i virksomheten å gjøre. Det nye framstår som brysomt, men ikke ment for å løse noen praktiske forhold (og det gjør det da heller ikke ifølge informantene). En annen informant peker i tillegg på varigheten og hyppigheten til denne typen endringer:

«Et resultat av en årlig omorganisering, er at det man avtaler i dag gjelder i to uker, så får man nye koster, og så skjer ikke det som er avtalt. Man kan ha flotte festtaler med flott innhold som ikke blir gjennomført. Og det går raskere og raskere. Vi har jo opplevd at vi har hatt møter på mandagen, og på tirsdagen gjør man noe annet.»

Også her kommer det fram at det er snakk om fenomener som dels forstyrrer og forhindrer aktivitet som man opplever som sentral og viktig, og som har sin forankring på «festtalenivå», altså langt unna den daglige arbeidspraksisen. I tillegg til at informantene er inne på at takten akselererer, så antyder han en mulig forklaring på det som skjer: «man [får] nye koster».

«Gjennomfører vi ikke det i år, så er det ikke så farlig, for neste år er man der man var.»

Her kobles rekken av endringer til *personer*, nærmere bestemt til utskiftingen av personer, og gjennom referansen til «festtaler», så er det trolig at det siktes til utskiftinger på ledernivåer noe «høyere» enn arbeidsgrupper o.l. Det ligger innebygget i utsagnet at denne utskiftingen skjer stadig oftere.

«Resirkulering av ideer»

Dette elementet har slektskap med forrige, men er likevel kvalitativt sett mer spesifikt hva angår oppfatning av situasjonen. Dette omhandler en oppfatning av at nye utviklingskonsepter ofte ikke representerer noe grunnleggende nytt, men er gamle ideer i nye innpakninger.

«Hvis vi går gjennom agendaen på de årlige samlingene våre, så vil vi se at det vi gikk energisk inn i er borte i løpet av året. Det virker som vi skal skrinlegge noe og begynne på noe nytt. Det er litt merkelig, for når du har vært med så lenge, ser du at prosessene er mye de samme.»

Denne informantene er ikke bare inne på sin egen gjenkjennelse av «det nye» som «nye av det samme» (altså det gamle i ny forkledning). Han peker også på et overordnet nivå der nyheten ikke lenger i seg selv gir noen energi – siden man ikke ser resultater av forrige initiativ. Informantens utsagn om at «det virker som vi skal skrinlegge noe...» innebærer at det fra hans ståsted er noe tilsynelatende og fjernt (distansert) over det hele.

En annen informant peker på hvilke *konsekvenser* denne opplevelsen av distanse har:

«Det er luftslott som kommer ovenifra som vi har lite eierforhold til, og som vi av den grunn ikke befatter oss særlig med selv om vi gjerne skulle. Da blir vi en taus masse som ikke gjennomfører det som egentlig var planen. Gjennomfører vi ikke det

i år, så er det ikke så farlig, for neste år er man der man var.»

Oppfatningen av endringene som noe tilsynelatende, luftig og «spillaktig», har gitt opphav til den noe uhytadelige formuleringen i overskriften til dette avsnittet. De utslag dette kan gi som et element i den endringskynismen vi snakker om, er det likevel grunn til å ta på alvor.

Den siste informanten maler med bred pensel når han gjør seg til talsmann for den tause massen. Som leseren forstår, så ser vi likevel grunn til å lytte til informantens oppfatning, nettopp fordi den leverer utfordringer som vi tror endringsprosesser ofte møter i en organisasjon.

«Praksisfjerne løsninger»

Vi har allerede sett at den kynisme vi mener å finne knyttet til endringer eller endringsinitiativ, har ulike fasetter. Vi har blant annet vært inne på oppfatninger av endringer som «markeringer» og som «selvlegitimerende aktiviteter», men også oppfatningen av endringer i seg selv som «tilsynelatende». Også den opplevelsen som informantene ovenfor har av at endringene er dem «uvedkommende» og foregår på andre (mer abstrakte) plan i organisasjonen, kan understøtte slike oppfatninger. På den annen side: Dette betyr selvsagt ikke at endringer i organisasjonen ikke faktisk gjennomføres og påvirker praksis. Informantene er, som vi skal se, i høy grad i berøring med de løsningene som utvikles og «innføres». Eksempelvis har informantene nedenfor negative følelser overfor endringsprosjektene, og peker på avstanden mellom nivåene i organisasjonen som en slags forklaring:

«Det mest negative er at det blir kjørt sånn ovenfra, at de som styrer dem ikke egentlig vet hva de bestemmer. Det er for mange økonomer som sitter og bestemmer

«Det mest negative er at det blir kjørt sånn ovenfra, at de som styrer dem ikke egentlig vet hva de bestemmer.»

og tror de vet hvordan det fungerer. De burde vært litt lenger nede og undersøkt før de tar avgjørelser.»

Hun har også et slags forslag som kunne avhjulpet situasjonen: De som «kjører» prosjektene bør undersøke forholdene «lenger nede» i organisasjonen. Vi kan konkretisere dette ved hjelp av et eksempel fra teknologiprojekter. Planlagte endringsprosjekter inkluderer ofte en komponent av nye informasjons- og kommunikasjonssystemer:

«Vi venter på bedre systemer.... Det var lovt 19. februar, og kommer kanskje i april. Det har vært mye frustrasjon rundt systemet. Mangel på funksjonalitet er der den største frustrasjonen ligger. Vi jobber tungt, hver gang det settes i gang nye prosjekter har vi en forventning om at dette skal bli bra, men så har det en tendens til at jo høyere opp du kommer, jo mer strømlinjeformet ser det ut. Men når vi skal jobbe med det, er det vanskelig. Det er mye som skal sjekkes manuelt, så det er en stor utfordring å finne ut av dette – koding og så videre, vanskelig.»

Også her slås det fast en oppfatning om at de som skal bruke IT-systemene i sitt arbeid, ikke kommer tett nok i inngrep med selve utviklingsprosessen. Problemet som påpekes er for så vidt av kjent karakter: Tendensen til standardisering og generaliserte løsninger øker jo mer en skal favne i en felles overordnet tenkning. Informanten påstår på ingen måte at det er enkle prosesser en står overfor i dette arbeidet. Han legger imidlertid heller ikke skjul på at det er mye frustrasjon og skuffelse knyttet til dette. Måten utsnittet avsluttes på, antyder at nye IT-systemer også innebærer merarbeid.

«Manglende synliggjøring av resultater»

I presentasjonen av det fjerde elementet som gir innhold til begrepet om endringskynisme, skal vi ta utgangspunkt i forholdet mellom endringshyppighet og oppfatning av endringseffekt. Mange av våre informanter på ulike nivåer og steder i organisasjonene gir uttrykk for at endrings- og utviklingskonsepter har en hurtig utskiftingstakt. La oss først se hvordan denne mellomlederen responderer på intervjuerens spørsmål om å trekke fram betydningsfulle erfaringer fra jobben sin:

Intervjuer: «Er det noen hendelse eller erfaring som er spesielt betydningsfull for deg, hvis du ser deg tilbake...?»

«Ja, det å opprette kundesenter og spesialproduksjon som har endret inndeling av arbeidsoppgaver. Ellers så har vi hatt endring av organisasjonen. Så det er greit nok, men det som kan være frustrerende er hvis man gjør en endring og så får vi ikke se hva den endringen fører til før vi går inn på en ny endring. Det er frustrerende. Ny org 1.1, ny org 1.4, ny 1.8 og så videre [«org» her som en muntlig forkortelse for «organisasjon»] da har man ikke sett resultatene av de endringene før det kommer noen nye»

Etter å ha trukket fram et par konkrete eksempler på viktige hendelser, mener informanten inn på organisasjonsendringenes hyppighet. Informanten påstår strengt tatt ikke at hyppigheten har vært nøyaktig slik hun beskriver det (hun bruker da også formuleringen «hvis man...») og snakker dermed prinsipielt. Det er likevel nærliggende å fortolke henne dit hen at hyppige organisasjonsendringer «skygger for» refleksjonen omkring de konkrete eksemplene hun trekker fram. Vi kan i og for seg ikke lese kritikk av endringene i seg selv her. Problemet her utpekes til å være hyppigheten, og den naturlige konsekvens av

denne, nemlig at det ikke blir mulig å se resultater av hver endring. En ansatt beskriver en opplevelse med fellestrekk:

«Vi har hatt en årlig omorganisering de siste ti årene. Fellestrekket er at vi har gjort lite evaluering av det som er gjennomført, og vi gjennomfører nye organiseringer før vi er på plass med den gamle. Erfaringene fra de endringene som er gjort, har vi ikke sett har blitt fulgt opp. Det har i hvert fall ikke blitt synliggjort.»

Her pekes konkret på behovet for «evaluering» av omorganiseringer, og videre på den manglende «oppfølging» av erfaringene. Informanten er inne på en mulig forklaring på at det ikke evalueres og følges opp – nemlig at det skjer noe nytt med organiseringen før «den gamle» er kommet på plass. Dette kan knyttes tilbake til den hyppigheten mellomlederen var inne på. Informanten framfører ikke noen eksplisitt påstand om at omorganiseringene har vært bortkastet. På den annen side er han tydelig på at han for sin del (selv inkluderer han kollegene med et «vi») i alle fall ikke har oppfattet de eventuelle effektene (eller gevinsten) av forrige omorganisering.

Når det gjelder virkningen av situasjonen, vil vi la denne informanten sette det på spissen:

«I de fleste større organisasjoner har man gått i metning når det gjelder stadig nye endringsprosjekter. Det første de ansatte spør seg om da, er hva ble det igjen av det forrige? Vi får aldri målt effektene. Vi bare starter med noe nytt for det skal bli bedre. Så det er førsteinntrykket, vil jeg tro. Prosjekt kan være et farlig ord, for da begynner folk å himle med øynene med én gang.»

«...vi har gjort lite evaluering av det som er gjennomført, og vi gjennomfører nye organiseringer før vi er på plass med den gamle.»

Det er liten tvil om at en virksomhet har kommet inn i en uheldig situasjon, når endrings- og utviklingsprosjekter blir møtt med himlende øyne. I denne omgang kan vi antyde at denne typen reaksjon kanskje kan reduseres dersom folk oppfatter at det kom troverdige resultater fra forrige prosjekt.

«Tilsynelatende medvirkning»

Det er grunn til å anta at de fleste ledere i norske virksomheter har noen tanker om medvirkning i sine organisasjoner. Visse former for medvirkning er også lovpålagt (jfr. for eksempel arbeidsmiljøloven) og dessuten i en del kontekster som «politisk korrekt» å regne. En del av dette bildet handler om plikten til å informere ansatte:

«Informasjonen har vært massiv, det blir rett og slett til at vi ikke leser den. Det er så masse informasjon som ligger der at det blir ikke til at vi leser det.»

Som vi ser kan mengden informasjon noen ganger bli overveldende og dermed hensiktsløs for mottakeren. Også annen aktivitet som har sitt utgangspunkt i de formelle sidene ved medvirkningsarbeidet, kan framstå på en uheldig måte for ansatte. Denne informanten har et negativt inntrykk av slikt arbeid i sin virksomhet:

«Når B [bedriften] skal endre på ting, så er det ute på høring – til foreningene – vi får jo være med men Planen er lagt på forhånd. Du kan godt uttale deg, men det er til slutt bare kosmetikk. Det er klart at enkelte ting kan du endre, men.... Hovedtrekkene har ledelsen høyere oppe lagt planen for. Mange ganger er det et spill for galleriet.»

Vi ser at denne informanten oppfatter medvirkningen som lite reell, ikke bare i det tilfellet samtalen handler om, men at dette er et typisk trekk. Strengt tatt påstår ikke

«Du kan godt uttale deg, men det er til slutt bare kosmetikk. Det er klart at enkelte ting kan du endre, men...»

informanten at dette er bevisst fra ledelsens side, men uttrykket «spill for galleriet» gir likevel en antydning i den retning. Komplexiteten i dette er selvsagt større enn at vi enkelt kan slå fast det ene eller det andre ut fra denne informanten. Det vi likevel får tak i gjennom slike utsagn er (igjen) innholdet i en oppfatning som har utbredelse blant ansatte.

Hvorfor oppstår endringskyniske oppfatninger?

Vi har nå presentert fem hovedfunn eller «fallgruver i endringsarbeid» som utkrystalliserer seg i materialet når det studeres med henblikk på oppfatninger om endrings- eller utviklingsprosesser som viser utbredelse i virksomhetene.

Disse fem elementene gir innhold til begrepet om endringskynisme i organisasjonene. Endringskynisme i vår forstand indikerer at en organisasjon er i en situasjon der mange endringsinitiativer faller til jorden og blir vanskelige å få effekter fra. Denne situasjonen innebærer satt på spissen en slags ond sirkel der «alle» endringsprosjekter avvises – uavhengig av innholdet i dem. Det som kan være helt nødvendige endringer eller omstillinger, rammes derfor i ytterste konsekvens like hardt som de mer «motebaserte», symbolske eller utprøvende endringsprosjektene.

Hvordan kan vi så forstå eller forklare det bildet våre informanter trekker opp? Hvordan kan vi for eksempel forklare oppfatninger om at endringer gjennomføres for endringens skyld, eller for den del oppfatningen om resirkulering av ideer? Disse

spørsmålene kan drøftes ut fra mange vinkler, eksempelvis ut fra hvilket ståsted vi har når vi betrakter fenomenet organisasjonsendring. I Amundsen & Kongsvik (2008) trekkes veksler på en rekke ulike teoretiske retninger og perspektiver for å belyse dette. I denne artikkelen vil vi begrense oss til å se på selve arbeidsformen når endringer skal «innføres» i organisasjonen.

Generelt anvender bedrifter utviklingskonsepter i stadig større omfang.⁴ En rekke organisasjonelle superstandarder (Røvik, 1998) har fått stor utbredelse, og det utvikles stadig nye konsepter som konkurrerer om oppmerksomhet. Årsakene til dette kan være mange, og kan knyttes til et større tilbud av slike konsepter, men også til en større etterspørsel (Røvik, 2007). Tilbyderne i form av utdanningsinstitusjoner, konsulentselskaper og medieinstitusjoner har blitt flere og større (Sahlin-Andersson & Engwall, 2002). Etterspørselen etter slike konsepter har økt som følge av et stadig mer «nervøst arbeidsliv» (Irgens, 2000), som er på jakt etter stadig mer effektive produksjonsmåter i en globalisert økonomi. I denne konteksten antas det også at organisasjonen må demonstrere for sine omgivelser at den er «up to date» teknologisk og organisatorisk.

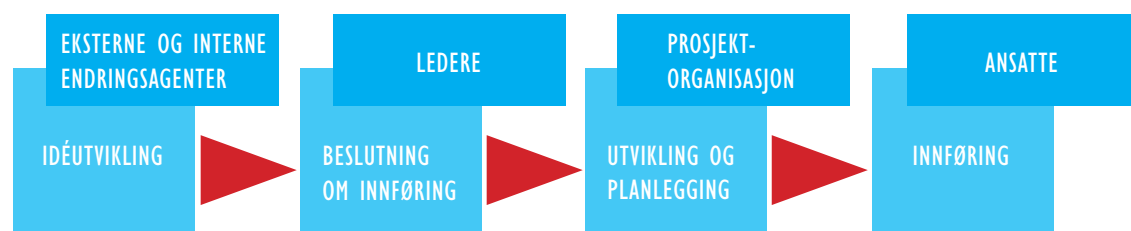
Et økt tilbud og en økt etterspørsel etter utviklingskonsepter kan gi en tilstand av

⁴ Innledningsvis er vi inne på at endringstakten er høy i alle sektorer (Trygstad et al. 2006). At dette (selvsagt) ikke kun er et norsk fenomen, ser vi eksempelvis i en britisk undersøkelse, der hele 94 prosent av organisasjonene rapporterte at de i løpet av et gitt år hadde erfart planlagt organisasjonsendring (Alvesson & Svenningsson 2008).

det Stensaker et al. (2002) kaller overdreven endring ('excessive change'). Dette kan innebære at flere endringer gjennomføres samtidig, og at nye endringer innføres før tidligere endringer er fullført. På individnivå fant man at dette kunne føre til at ansatte distanserte seg og engasjerte seg minst mulig. Denne mestringsstrategien, kalt BOHICA («Bend over here it comes again»), har sitt utspring i erfaringer med tidligere endringer. Andre reaksjoner de fant i sitt materiale, var blant annet handlingslamelse, sabotasje, at man forlot organisasjonen, eller også at man «tok skjeen i egen hånd», det vil si møtte endringen aktivt med initiativ og styring.

I tråd med det dominerende budskapet til ledere om å utvikle sterke visjoner, forretningsmodeller, organisasjonsmodeller og måleparametere, har lederne ofte forholdt seg til organisasjonsutvikling som en «top-down»-prosess der ansatte innretter seg etter nye ideer skapt i ledergruppa, eventuelt med en form for medvirkning av ansatte i deler av prosessen. Erfaringsmessig blir det likevel ofte for løs tilknytning mellom det brede lag av ansatte og en ledelsesdesignet utviklingsprosess. En vanlig situasjon er at ansatte kommer for sent inn i prosessen, og blir stående med en slags sluttimplementering som sin eneste oppgave (Wilkinson et al., 2010; Levin & Klev, 2002). Ifølge Falkum, Eldring & Colbjørnsen (1999) er det en hel del fellestrekk i måten utviklingskonsepter blir innført på: De utvikles og introduseres gjerne av eksterne eller interne agenter, for eksempel konsulentselskaper

Figur 1: Lineær innføring av utviklingskonsepter



eller interne rådgivere. Det legges også vekt på ledelsens rolle, og innføringen er i stor grad «top down»-orientert. Ofte etableres det egne prosjektorganisasjoner for innføringen. En typisk innføringsprosess kan illustreres lineært på denne måten: Se fig. 1.

Det finnes etter hvert mange eksempler på uheldige utslag av slike «top-down»-prosesser der ledelsen ikke har maktet eller ønsket å trekke inn de erfaringer og den kunnskap som finnes blant medarbeiderne. Vi forstår våre funn som et eksempel på hvilken tilstand som kan oppstå i en organisasjon som gjennomfører hyppige top-down-orienterte endringer.

Mulige konsekvenser

For å finne alternative tenkemåter, kan det være nyttig å anlegge et «kunnskapsperspektiv» på endrings- og utviklingsarbeidet. Dette er et perspektiv som blant annet gjennom Nonaka & Takeuchis bok *The Knowledge-Creating Company* (1995), har fått økt oppmerksomhet de senere årene. I en senere bok innenfor dette feltet (Von Krogh, Ichijo & Nonaka, 2001), begrunnes denne utviklingen i lederes økende erkjennelse av kunnskap som innsatsfaktor for verdiskapingen. I forordet til den norske utgaven slås det likevel fast at betydningen av dette perspektivet har vært størst på det akademiske feltet, og at det er et godt stykke å gå før man kan snakke om et faktisk gjennomslag i praksis:

Ledelse handler fortsatt om å styre og kontrollere bedriftens synlige eiendeler. Det sitter tilsynelatende i veggene og i ryggmargen. I kunnskapssamfunnet vil utfordringen være å lede bedriftens usynlige eiendeler (Von Krogh et al. 2001: 8).

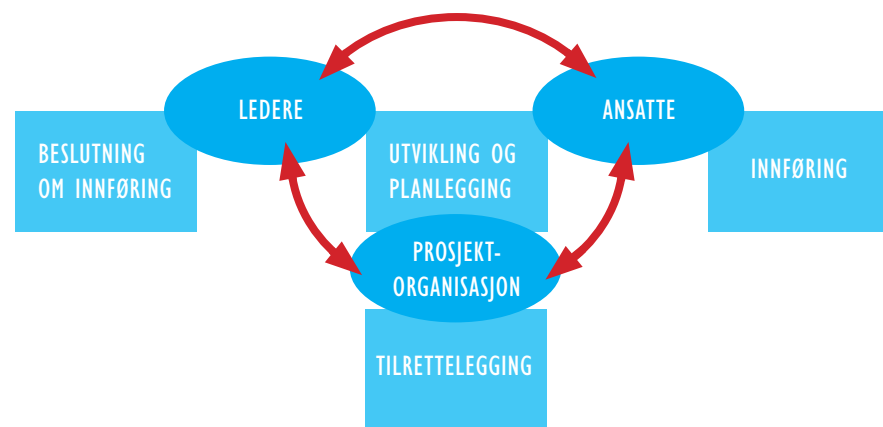
Det å trekke inn folk på bred front i endringsarbeidet, betyr at det trekkes veksler på de erfaringer og perspektiver som finnes blant ansatte i organisasjonen. Dette vil være fornuftig fordi disse erfaringene kan

ha faktisk betydning for en endringsprosess og representerer relevant kunnskap. Vi må altså rett og slett kunne anta at de ansatte har kvalifiserte meninger om problemene som det søkes løsninger på, og at den «modererende rollen» de vil kunne spille i endringsagenters og ledes jakt på gode løsninger, representerer en slags kvalitets-sikring i endringsarbeidet.

Vårt materiale tyder på at dette perspektivet er noe som det legges for lite vekt på i organisasjonene. Bred involvering vil kunne bidra til økt motivasjon og gjennomføringskraft i organisasjonen, men også til et bedre grunnlag for beslutninger om endringer – og slik føre til bedre resultater for det enkelte endringsprosjektet. I denne forstand representerer større vekt på medvirkning en utøvelse av et kunnskapsperspektiv i praksis. Det som har blitt kalt den skandinaviske arbeidslivstradisjonen med vektlegging av bedriftsdemokrati, medvirkning og likeverd (Grønhaug Hansen 2001), vil i utgangspunktet være en «støttende» kontekst for en slik praksis.⁵ I norsk sammenheng er denne tradisjonen blant annet knyttet til samarbeidsprosjektet mellom LO og NAF som ble etablert på begynnelsen av 1960-tallet. Der var målet nettopp å øke den personlige og brede medvirkningen i arbeidslivet (Thorsrud & Emery 1970). Tanker om betydningen av medvirkning er altså ikke av nyere dato – selv om enkelte har pekt på at selve *argumentasjonen* har endret seg noe: Fra medvirkning som virkemiddel for å styrke demokrati i virksomheten, til medvirkning som avgjørende faktor for å bedre konkurransevne og effektivitet (Casey 1995, Greenwood & Levin 1998).

Som vi har vært inne på tidligere, anvender organisasjoner utviklingskonsepter i stadig større omfang, noe som kan ha sammenheng med både et større tilbud

⁵ Mange vil for øvrig ikke bare knytte dette til arbeidslivet, men snarere snakke om en samfunnsmodell for de nordiske land, eksempelvis konkretisert gjennom de nordiske lands «hovedavtaler» (Bergh 2010).



Figur 2: Mulige roller og oppgaver i innføringen av utviklingskonsepter i organisasjoner

og en større etterspørsel etter slike konsepter. Den økende utbredelsen av utviklingskonsepter innebærer at organisasjoner bør ta aktivt stilling til hvordan de skal forholde seg til dem. Sentrale spørsmål er om man vil innføre nye konsepter, og hvordan dette eventuelt bør gjøres. I tillegg vil det være sentralt å belyse hvordan organisasjoner kan redusere uforutsette, negative konsekvenser både på individ- og organisasjonsnivå.

En mulig implikasjon er at utviklingskonsepter ikke bør betraktes som ferdige produkter og løsninger som enkelt kan innføres uten tilpasninger og vurderinger av hvilke konsekvenser de kan gi. En mer fruktbar betraktningssåte kan være å forstå slike konsepter som en form for «halvfabrikata» som krever tilpasninger til den organisasjonen og de praksisene man står overfor. Hva kan så en forståelse av utviklingskonsepter som halvfabrikata innebære? Som vi har vært inne på tidligere, er det noen fellestrekk i måten konsepter innføres på. Innføringsprosessen kan ofte beskrives lineært, ved at konseptene innføres av endringsagenter og besluttes innført av ledelsen. Ikke sjelden opprettes også egne prosjektorganisasjoner som får ansvaret for planlegging og utvikling av gjennomføringen (jfr. figur 1).

Grunnleggende kan en betraktning av utviklingskonsepter som halvfabrikata kreve en annen fordeling av rollene og oppga-

vene i innføringsprosessen. Et eksempel på en annen fordeling kan illustreres slik: Se figur 2.

Figuren illustrerer et prinsipielt hovedpoeng om at utvikling og planlegging av utviklingskonsepter bør være en felles oppgave for ledelsen, ansatte og en eventuell prosjektorganisasjon. Beslutninger om innføring må nødvendigvis tas på ledernivå, og den praktiske gjennomføringen må gjøres av ansatte. En slik gjennomføringsprosess vil kreve tilrettelegging, ikke nødvendigvis bare i en utviklings- og planleggingsfase, men også en tid etter innføringen. Det kan være hensiktsmessig at en prosjektorganisasjon har en slik tilretteleggingsrolle.

En forståelse av utviklingskonsepter som halvfabrikata, innebærer at de bør være gjenstand for en bevisst og planlagt «oversettingsprosess» før de gjennomføres i organisasjonene. Ideen om «oversetting» i denne sammenhengen, behandles av en rekke forskere, særlig innen den nyinstitusjonelle tradisjonen (se for eksempel Czarniawska & Joerges (1996), Røvik (1998, 2007) og Jacobsen (2004)). En tilrettelagt oversettingsprosess bør ha som siktemål å avklare hvilke elementer som kan være nyttige, eventuelt for hvem, og hvorvidt og hvordan de kan innpasses i den allerede eksisterende virksomheten. En felles oversettingsprosess kan potensielt gi andre og mer positive

opplevelser enn dem som er framtrede i vårt materiale – der vi har sett opplevelse av manglende medvirkning og av at konsepter ikke «passer inn» i virksomheten. En innføringsmåte i tråd med modellen i figur 2 vil være mer ressurskrevende enn den som er illustrert i figur 1, ved at den involverer de ansatte i større grad. Fordelene vil imidlertid kunne være bedre forankring og eierskap til utviklingskonseptene. Konsekvensene for virksomheten vil også kunne bli mer positive, for eksempel når det gjelder effektivitet og samhandling.

Fem «huskelapper» i endringsarbeidet

For å utforme en mer konkret innfallsvinkel for endringsarbeid som involverer de fem elementene som utgjør vår forståelse av endringskynisme, vil det være interessant å «snu» formen på dem gjennom å spørre: Hva kan dette innebære når det gjelder å øke kvaliteten i endringsarbeidet? Ut fra dette kan man formulere fem innsatsområder med tilhørende «kontrollspørsmål» for planlagt endringsarbeid i organisasjonen, i den hensikt å forebygge eller forbedre en slik uheldig tilstand i organisasjonen. Slik kan man øke muligheten for å lykkes med planlagte endringsinitiativ. Det vi kan kalle et «forankret endringsarbeid» innebærer at følgende kriterier eller spørsmål rettes mot en endringsprosess eller -initiativ:

1. Behov. Svarer de planlagte endringene til ansattes og lederes opplevde behov i forhold til forbedring av virksomheten?

2. Prøving mot «endringshistorien». Er noe tilsvarende prøvd ut i organisasjonen tidligere? Hvilke erfaringer ga dette?

3. Forholdet til praksis. Bygger endringene på kunnskap om ulike praksiser og det arbeidet som utføres?

4. Synliggjøring. Synliggjøres resultatene av endringene som gjennomføres?

5. Medvirkning. Praktiseres det en medvirkning i endringsarbeidet som oppfattes som reell?

Selv om det ikke er rom for en omfattende drøfting av punktene, vil vi likevel knytte noen kommentarer til dem avslutningsvis. Kriteriene vil utvilsomt reise noen utfordringer, kanskje spesielt for ledere av endringsprosesser.

Spørsmålet om behov (1) vil for eksempel forde kartleggingsaktiviteter (samlinger, spørreundersøkelser, intervjuer) som i sin tur kan avdekke meningsforskjeller og aktualisere maktforhold i virksomheten. Det vil derfor være nødvendig med en avveining av ulike syn på endringsbehov, noe som i seg selv kan være krevende. Det vil imidlertid uansett være nyttig å få synliggjort interesse- og meningsforskjeller før en beslutning tas.

Når det gjelder prøving mot endringshistorien (2) vil det kunne ligge reelle innsikter og nyttig kunnskap fra tidligere gjennomførte endringer (både vellykkede og mindre vellykkede) som bør inkluderes i arbeidet. Tilgang til slike innsikter vil kreve involvering av ansatte med fartstid i organisasjonen, og som har erfaring med tilsvarende endringsprosjekter.

Også det tredje kriteriet om forholdet til praksis representerer utfordringer. Kunnskap om ulike praksiser er ikke umiddelbart lett å fange inn i en endringsprosess. Også her blir det derfor snakk om å ha en klar vilje og strategi for å søke «praktikernes kunnskap», selv om den eksempelvis kan sies å være «taus» eller at den noen ganger står i motstrid til annen kunnskap. Helt konkret kan dette handle om å invitere praktikerne inn i utviklingen av endringsprosessen (slik modellen i figur 2 indikerer).

Når det gjelder kriteriet synliggjøring (4), ser vi en klar overlapp til prøving mot

endringshistorien. Her handler det til dels om å ha en tydelig tanke om å høste kunnskap eller lære fra tidligere endringsprosjekter. Samtidig peker dette på fordelene ved å vise resultater av arbeidet som gjøres underveis i en endringsprosess. Resultater skaper selvsagt engasjement, også de kortsiktige og lett oppnåelige resultatene. Samtidig vil det å vise hvordan nåværende arbeid henger sammen med tidligere innsatser, også ha betydning. Dersom det etableres en forståelse for at synliggjøring bygges inn i endringsprosjekter, så vil dette kunne forbedre endringsarbeidet i en mer varig forstand.

Kravet om reell medvirkning (5) er kanskje umiddelbart noe selvsagt, men ikke desto mindre betydningsfullt. Oppfatningen om at det noen ganger «bare er spill for galleriet» minner oss blant annet om at forventningene rundt dette temaet er betydelige. Når det gjelder spørsmålet om medvirkning, kan det være nødvendig å presisere et tilleggsspørsmål: Er det klargjort hvilke rammer som gjelder for medvirkningen? Dette handler om å bekjentgjøre hva som er åpent for innflytelse og hva som allerede er definert av «ufravelige» føringer og beslutninger i de ulike situasjoner og prosesser man står overfor.

Avslutningsvis vil vi kort kommentere vår egen framstilling av «de fem huskelappene» på et overordnet nivå; Det er jo utarbeidet flere andre kriteriesett eller modeller for gjennomføring av planlagte endringer. En av de mer kjente finnes i boken *Leading Change* (Kotter 1996), der for-

fatteren presenterer sin 8-trinnsmodell for endring. Ikke overraskende finnes kritiske røster til slike generelle kriterier eller modeller. For eksempel betrakter Klev og Levin (2009: 65) Kotters bøker som «kokebøker for vellykket endringsledelse», og påpeker at bøkene er helt fri for referanser til annen faglitteratur. Selv om de for så vidt anerkjenner mulig verdi av slike oppskrifter, så savnes de faglige begrunnelsene og dermed en nødvendig forankring til forskningsfeltet i slike bøker (ibid). Det kan være grunn til å være kritisk; vi peker selv på uheldige sider ved organisasjonsoppskrifter innledningsvis. Til tross for dette, drister vi oss altså til å foreslå noen punkter vi mener det er verdt å fokusere på, for den som arbeider med endringsprosesser – ut fra vårt empiriske og teoretiske utgangspunkt.

Til slutt vil vi tilføye at graden av relevans for det enkelte kriterium også vil kunne variere en del ut fra hvilke typer endringer det er snakk om. Et poeng kan imidlertid være at man kontinuerlig holder et øye med de fem områdene, både før, under og etter et endringsinitiativ – derav betegnelsen «huskelapper». I praksis vil prinsippene kunne innebære at man mobiliserer bredt blant ansatte og ledere i arbeidet med endringene. Endringsarbeidet blir dermed fundert på et bredt tilfang av erfaringer, perspektiver og kunnskap. Grunn tanken blir altså at endringsinitiativ i størst mulig grad bør forankres i organisasjonens aktiviteter og faktiske virksomhet.

KILDER

- Alvesson, M. & Sveningsson, S.** (2008). *Changing organizational culture: Cultural change work in progress*. London: Routledge.
- Amundsen, O. & Kongsvik, T.** (2008). *Endringskynisme*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Amundsen, O.** (2003). *Fortellinger om forandring: En narrativ studie av planlagt organisasjonsendring i et norsk finanskonsern*. Doktorgradsavhandling ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.
- Arbeidsmiljøloven.** Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. LOV-2005–06–17–62.
- Bergh, T.** (Red.). (2010). *Avtalt spill: 75 år: Hovedavtalen LO-NHO*. Oslo: LO/NHO.
- Bokmålsordboka: definisjons- og rettskrivningsordbok.* (1994). (2.utg.) Oslo: Universitetsforlaget.
- Brockner, J., DeWitt, R., Grover, S. & Reed, T.** (1990). When it is especially important to explain why: Factors affecting the relationship between managers explanations of a layoff and survivors reaction to the layoff. *Journal of experimental Social Psychology*, 26(5), 389–407.
- Cameron, K.S., Freeman, J. & Mishra, A.K.** (1991). Best practices in white-collar downsizing: Managing contradictions. *Academy of Management Executive*, 5(3), 57-73.
- Casey, C.** (1995). *Work, self and society: after industrialism*. London: Routledge.
- Czarniawska, B. & Joerges, B.** (1996): *Travels of ideas*. I: Czarniawska, B. & Sevón, G. (Eds.) *Translating organizational change*. (s.13 – 47). Berlin: Walter de Gruyter.
- Falkenberg, J., Stensaker, I., Meyer, C.B., & Haueng, A.C.** (2002). Når endringer tar overhånd. *Beta*, 16(2), 13–25. Oslo: Universitetsforlaget.
- Falkum, E., Eldring, L. & Colbjørnsen, T.** (Red.) (1999). *Medbestemmelse og medvirkning: Bedriftsutvikling mot år 2000*. (FAFO-rapport 324). Oslo: FAFO.
- Greenwood, D. J. & Levin, M.** (1998). *Introduction to action research: Social research for social change*. Thousand Oaks, Ca: Sage.
- Grønhaug, K. & Hansen, K.** (Red.). (2001). *Medvirkning, læring og konkurranseevne*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Guba, E. & Lincon, Y.** (1985): *Naturalistic inquiry*. Newbury Park, Ca: Sage.
- Irgens, E.J.** (2000). *Den dynamiske organisasjon: Ledelse og utvikling i et arbeidsliv i forandring*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Jacobsen, D. I.** (2004). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Klev, R. & Levin, M.** (2009). *Forandring som praksis: Endringsledelse gjennom læring og utvikling* (2.utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Koch, C.** (1998). *Business process engineering – neotaylorisme, konsulenthytdevare eller styrkelse av lønsmottagerne?* I N. F. Christiansen, A. Eklund Hansen & N. Møller (Red.). *Arbeidet under forandring – forandring av arbeidet*. (s.61–80). København: Nordisk Ministerråd.
- Kongsvik, T.Ø.** (2006). *Innviklet utvikling: En studie av en endringsprosess i Statoils anskaffelses- og forsyningsvirksomhet*. Doktorgradsavhandling ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.
- Kotter, J.P.** (1996). *Leading change*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Kvale, S.** (2001). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal.
- Levin, M. & Klev, R.** (2002). *Forandring som praksis: Læring og utvikling i organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Meyer, J. W. & Allen, N. J.** (1997). *Commitment in the workplace: Theory, research and application*. Thousand Oaks, Ca.: Sage.
- Mishra, K.E., Spreitzer, G.M. & Mishra, A.K.** (1998). Preserving employee morale during downsizing. *Sloan Management Review*, 39(2), 83–95.
- Mone, M.A.** (1994). Relationships between self-concepts, aspirations, emotional responses, and intent to leave a downsizing organization. *Human Resource Management*, 33(2), 281–298.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H.** (1995): *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York: Oxford University Press.
- Røvik, K. A.** (1998). *Moderne organisasjoner: Trender i organisasjonstenkningen ved organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sahlin-Andersson, K. & Engwall, L.** (2002). Carriers, flows, and sources of management knowledge. I K. Sahlin-Andersson & L. Engwall (Red.). *The expansion of management knowledge*. (s.2-19). Stanford Ca.: Stanford Business Books.
- Schiefloe, P.M.** (2003). *Mennesker og samfunn: Innføring i sosiologisk forståelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Stensaker, I., Falkenberg, J., Meyer, C.B. & Haueng, A.C.** (2002). Excessive change: Coping mechanisms and consequences. *Organizational Dynamics*, 31(3), 296-312.
- Thorsrud, E. & Emery, F.** (1970): *Mot en ny bedriftsorganisasjon: Eksperimenter i industrielt demokrati*. Oslo: Tanum.
- Trygstad, S., Lorentzen, T., Løken, E., Moland, L. & Skalle, N.** (2006). *Den nye staten: Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004*. Oslo: FAFO.
- Von Krogh, G., Ichijo, K. & Nonaka, I.** (2001). *Slik skapes kunnskap: Hvordan frigjøre taus kunnskap og inspirere til nytenkning i organisasjoner*. Oslo: NKS Forlaget.
- Wilkinson, P.J., Gollan, Marchington, M. & Lewin, D.** (2010). Conceptualizing employee participation in organizations. I: A. Wilkinson, P.J.Gollan, M. Marchington & D. Lewin, (Eds.), *The Oxford handbook of participation in organizations*. (s.3–29). New York: Oxford University Press.
- Yin, R. K.** (2003): *Case study research: Design and methods*. (3.ed.) Thousand Oaks, Ca: Sage.
- Østerud, S.** (1998): Relevansen av begrepene «validitet» og «reliabilitet» i kvalitativ forskning. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 82(3), 119–130.

OSCAR AMUNDSEN (f.1966) er dr. art. innenfor organisasjonsforskning og arbeider som forsker ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Institutt for voksnes læring og rådgivningsvitenskap. Amundsen arbeider bl.a. med tema knyttet til organisasjonsutvikling, endringsprosesser, kultur og innovasjon.
E-post: oscar.amundsen@ntnu.no

TROND KONGSVIK (f.1965) arbeider som forskningsleder ved NTNU Samfunnsforskning AS, Studio Apertura. Han er dr. polit. og har organisasjonsutvikling og sikkerhet som forskningsmessige interessefelt.
E-post: trond.kongsvik@samfunn.ntnu.no

FAFO-rapport 2011:30

KOMMUNEN SOM SAMFUNNSUTVIKLER – DRIVERE OG HINDRINGER FOR NÆRINGS- UTVIKLING OG SYSSELSETTINGSARBEID

FAFO-rapporten «Kommunen som samfunnsutvikler – Drivere og hindringer for næringsutvikling og sysselsettingsarbeid» ble offentliggjort og presentert på et miniseminar i Fagforbundet den 25. januar d.å.

Til stede var næringsminister Trond Giske og flere fra embetsverket både i Nærings- og handelsdepartementet og fra Kommunal- og regionaldepartementet. I tillegg møtte representanter fra KS og flere forbund i LO. Ordfører Are Tomasgard fra Sørums kommun framla tanker knyttet til næringsutviklingsarbeidet i kommunen, og viktigheten av gode nærings- og sysselsettingsplaner.

Forskningsprosjektet ble i sin tid initiert av Fagforbundet og LO Stat. Målet har vært å se nærmere på kommunens rolle i nærings- og sysselsettingspolitikken, og hvordan næringslivet ser kommunen i denne rollen.

266 kommuner besvarte spørreundersøkelsen til FAFO. Det samme gjorde 1050 bedriftsledere. I prosjektet var det plukket ut seks case-kommuner. Disse var: Drammen, Nedre Eiker og Flesberg kommuner i Buskerud, og Narvik, Ballangen og Evenes kommuner i Nordland.

Hovedfunn i rapporten er at kommunene er et svært viktig instrument i næringspolitik-

ken lokalt, og at det spiller en betydelig rolle for næringslivet hvilken offensiv rolle kommunen inntar overfor det lokale næringslivet. Dette gjelder i forhold som tilrettelegging for bedriftsetableringer, areal- og reguleringsvirksomhet, saksbehandlingsrutiner og informasjon om tilskuddsordninger, skjemaer og regelverk for skatter, avgifter, gebyrer, miljø mv.

En positiv næringsutvikling ser også ut til å være avhengig av hvordan kommunen etablerer kontakten med næringslivet, og hvordan viktig informasjon utveksles mellom alle parter. Mange kommuner har etablert lokale næringsråd, næringsforum mv., og har også tilsluttet seg regionale tiltaksråd. Rådene og forumene har som oppgave å skape aktivitet, etablere møteplasser og bygge nettverk.

Rapporten slår fast at de fleste kommuner har etablert en egen næringsplan, eller har dette som en del av andre planer, eksempelvis kommuneplanen. Men allikevel viser rapporten at av de 266 kommunene som svarte på undersøkelsen, er det 28 kommuner som ikke har noen form for næringsplan.

Om alle 430 kommunene i Norge hadde svart på undersøkelsen, ville dette tallet antakelig vært vesentlig høyere. Dette funnet

er overraskende, og er et potensielt problem for de kommunene dette gjelder, siden næringsplanen er et viktig dokument for kommunens næringsutviklingsarbeid.

Utfra funnene i bedriftsundersøkelsen framkommer det at noen bedriftsledere oppfatter en del kommuner som noe reaktive overfor næringslivet. Dette gjelder særlig på områder som informasjon, nettverksetableringer, interesse for de lokale bedriftenes utviklingsmuligheter, jobbskaping i deres bransje mv.

Kommunene på sin side oppfatter seg selv som aktive næringsutviklere når det gjelder tilretteleggingsarbeid, men erkjenner at de ikke er like gode på direkte jobbskappingsprosjekter og sysselsettingstiltak.

Kommunene har organisert seg ulikt med hensyn til hvordan det jobbes med næringsutvikling. I noen kommuner er det ordføreren som innehar rollen som næringsjef. I andre kommuner er det rådmannen eller en egen næringsjef. I FAFO-undersøkelsen framkommer det også at godt over halvparten av de kommunene som svarte i spørreundersøkelsen oppga at de hadde ansatt næringskonsulent.

Hvorvidt en kommune har kapasitet til å arbeide med næringsutvikling, avhenger av

FAFO-rapport 2011:30 Kommunen som samfunnsutvikler – Drivere og hindringer for næringsutvikling og sysselsettingsarbeid med bestillingsnr. 20221 er en nyttig og lesevennlig rapport for alle som interesserer seg for kommunen som samfunnsutvikler og kommunens rolle som næringspolitisk tilrettelegger i lokalsamfunnet.

hvordan kommunen har organisert arbeidet sitt. Strategisk næringsplanarbeid krever både plankapasitet og plankompetanse. Mangler kapasiteten, vil dette kunne være en flaskehals for næringsutvikling og for det lokale næringslivet, og påføre kommunen samfunnsøkonomiske tap gjennom manglende skatte- og avgiftsinntekter fra potensielt nye bedriftsetableringer og arbeidsplasser.

Når det gjelder de ulike næringspolitiske rollene som en kommune har, kan disse inndeles i tre deler:

Forvaltningsrollen – som blant annet knytter seg til informasjons- og saksbehandlingsarbeidet.

Produsentrollen – som blant annet knytter seg til kommunens interesser for bedriftenes utfordringer, og som betinger gode kunnskaper om de lokale bedriftene.

Entreprenørrollen – som knytter seg til etablering av næringsforum og andre møteplasser for næringslivet og andre aktuelle aktører. Her inngår også næringsplanlegging, etableringsvirksomhet og konkrete jobbskappingsprosjekter.

Tore Martin Holm,
spesialrådgiver i Fagforbundet

Professor Bjarne Jensen
Amanuensis Ole Gustav Narud

Artikkelen er
FAGFELLEVDERT

Norske kommuner – noen myter og realiter

Oppsummering

Debatten om kommuner og kommunestruktur bygger på mange myter. Vi har vist at Norge internasjonalt sett ikke har små kommuner. Målt etter areal har Norge store kommuner, mens vi etter innbyggertall ligger i et mellomstjikt.

Vår kommuneforvaltning har heller ikke større oppgaver eller ressursbruk i forhold til BNP enn hva vi finner i mange andre land.

Ressursbruken i kommuneforvaltningen, målt ved kommunalt konsum som andel av BNP, har vært stabil etter 1980, med unntak av en kraftig reduksjon i forbindelse med at sykehus og andre spesialisthelsetjenester ble overført til staten.

Vi har også vist at den forskningen som foreligger entydig viser at innbyggerne i de små kommunene er mer fornøyd med kommunale tjenester og har høyere tillit til politikerne. Dette er et fortrinn for små kommuner i distriktene.

Samarbeid og utveksling av informasjon og kompetanse mellom kommuner er en viktig drivkraft for effektivitet og utvikling av kommunale tjenester. Derfor har kommunene stort sett positive erfaringer med interkommunalt samarbeid, og det synes også å øke både hos oss og i andre land. Omfanget av interkommunale selskaper er imidlertid sterkt overdrevet av sentrale aktører i debatten om kommunestrukturen.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Fra å være et av fattiglandene i Europa på 1800-tallet, er Norge i dag blant de mest vellykkede av «verdens nasjoner. Norge er på topp når det gjelder verdiskapning og inntektsnivå, utdanningsnivå, levealder og helsetjenester (United Nations 2011). Samtidig er inntektsfordelingen blant de jevneste (Nasjonalbudsjettet 2012 s. 151) og vi har fortsatt desentralisert næringsliv og befolkningsstruktur. Dette var langt på vei oppnådd selv før oljeinntektene skyllet innover landet. Kanskje nettopp den velutviklede grunnstrukturen i samfunnet er årsaken til at oljevirkomheten så langt også har blitt utnyttet til beste for folk flest. Mange av de skadevirkninger «klondykelignende» næringsvirksomhet har for miljø, andre næringer og samfunnsutviklingen mer generelt, er unngått.

Verken økonomer, andre samfunnsvitere, historikere eller politikere kan på en sikker måte konkludere med årsakene til utviklingen, og hva enkeltforhold helt konkret har betydd. Det er samspill mellom mange forhold. Mye er en del av en internasjonal utvikling. Noe kan tilskrives naturressurser. Annet kan ha med flaks og uflaks å gjøre. Vi tror også måten vi har organisert samfunn og samfunnsutvikling på, har vært viktig.

Våre kommuner og fylkeskommuner ble utviklet med basis i formannskapslovene fra 1837. De har vært og er en bærebjelke i vårt demokrati og i måten vi har utviklet samfunnet vårt på. Kommuneforvaltningen vokste fram i et samspill med utviklingen av velferdssamfunnet. Kommunene utviklet vesentlige deler av vår infrastruktur og våre felles velferdstjenester, og de vokste selv fram gjennom det. Vår påstand er at det har bidratt til kreativitet og dynamikk i samfunnsutviklingen, og at velferdstjenestene er utviklet nedenifra, basert på interessene til folk flest.

Selvsagt har også statens styring betydd

mye. Men staten har i mindre grad vært pådriver for utviklingen av vårt velferdssamfunn. Den har i større grad bestått i å gjøre de velutviklede kommunale og regionale tjenester og tilbud landsomfattende, og mer standardisert og sikret tilbudene bedre finansieringsordninger.

1.2 Oppfatninger om norske kommuner

Omtale og debatt om norske kommuner og fylkeskommuner gjenspeiler etter vår vurdering ikke den betydning de har hatt for utviklingen av vårt samfunn. Debatten er preget av misforståelser, unyanserte framstillinger og faktiske feil. Vanlige oppfatninger er:

- Norge har svært små kommuner i forhold til andre land i Europa.
- Sammenslåing av kommuner gir store økonomiske gevinster.
- Kommunesektoren er ineffektiv i forhold til privat virksomhet.
- Vår kommunesektor er mer ressurskrevende enn andre lands kommunesektor.
- Veksten i kommunenes ressursbruk er sterkere enn i privat virksomhet.
- I Norge drives utstrakt desentralisering ved at oppgaver overføres fra staten til kommunene og fylkeskommunene.
- De mindre, norske kommunene mangler kompetanse til å levere gode nok velferdstjenester.
- Interkommunalt samarbeid vokser i omfang på grunn av små kommuner, og innebærer administrasjonsstyrte monopoler og «demokratisk underskudd».

1.3 Hva skal drøftes?

I denne framstillingen skal vi foreta en kritisk drøfting av en del av disse påstandene eller mytene om kommunene. De skal belyses særlig med utgangspunkt i sammenligninger med lokal- og regionforvaltning ellers i Europa. Videre skal vi også se på hvordan innbyggerene i små og store kom-

muner vurderer sine tjenestetilbud, og vurdere innhold og omfang i interkommunalt samarbeid.

2. Sammenligning av norsk kommunestruktur med strukturen i EU-land

2.1 «Grovsammenligning» av strukturforhold i norsk lokal- og regionalforvaltning med gjennomsnitt for EU-landene

Sammenligninger mellom land er vanskelige fordi det må tas hensyn til ulike forutsetninger når det gjelder landenes størrelse, geografi og tradisjoner. Det har vært mest vanlig å sammenligne den norske kommuneforvaltningen (kommunene og fylkeskommunene) med tilsvarende i de andre nordiske land. Der kjenner vi forholdene relativt godt, og det blir lettere å ta hensyn til landenes ulike forutsetninger og tradisjoner. Vi mener likevel at det er riktig å utvide perspektivet til andre europeiske land. Da blir sammenligningene noe mer utfordrende, fordi det blir større variasjoner i kom-

munenes oppgaver og rolle i samfunnsutviklingen.

I figur 1 er strukturtrekk ved den norske kommunesektoren sammenlignet med gjennomsnitt for tilsvarende forhold i EU-landene. Kilden for EU-landene er studien «Sub-National Governments in the European Union» (Dexia 2008). De norske tallene er offisiell statistikk. Denne sammenligningen viser følgende:

1. Gjennomsnittlig størrelse for kommunene i EU-landene målt ved folketall er 5530 innbyggere, mens gjennomsnittet for Norge er 11.022 innbyggere.
2. Andelen kommuner med under 5000 innbyggere er for EU-landene 82 prosent, mens den i Norge er 54 prosent.
3. Gjennomsnittlig kommunestørrelse målt ved areal er for EU-landene 49 km², mens den i Norge er 710 km²
4. Kommunene og mellomnivåets (fylker/regioner) utgifter er som prosentandel av bruttonasjonalprodukt 15,9 for EU-landene, mens tilsvarende for Norge er 12,8 prosent av BNP og 15,8 prosent av innenlandsk sluttanvendelse (BNP fratrukket vårt store eksportoverskudd). Denne grovsammenligningen viser at Norge

Figur 1. EU (Gjennomsnitt) og Norge. Nøkkeltall kommunestruktur.

	EU (2008)	Norge (2008)
Gjennomsnittlig kommunestørrelse antall innbyggere	5530	11.022
Gjennomsnittlig størrelse areal	49 km ²	710 km ²
Andel kommuner med færre enn 5000 innbyggere	82 %	55 %
Kommunenes og mellomnivåets utgifter som andel av BNP	15,9 %	BNP 12,8 % 15,8 % av innenlandsk sluttanvendelse (BNP-eksportoverskuddet)

ikke har spesielt små kommuner sammenlignet med andre land. Det er heller slik at våre kommuner er relativt store. For det andre viser den at de norske kommunene og fylkeskommunene heller ikke legger beslag på en større andel av bruttonasjonalproduktet, eller den del av bruttonasjonalproduktet som vi selv bruker, enn gjennomsnittet for EU-landene. Vi har da brukt kommuneforvaltningens utgifter som mål på ressursbruken fordi Dexiastudien bruker dette som mål. Vi må da være oppmerksomme på at i noen få land kan deler av trygdeutgiftene gå gjennom kommuneforvaltningen. Det forstyrrer slike sammenligninger. Dette gjelder først og fremst i Danmark.

I Norge er det en diskusjon om vi skal ha et innbyggerstyrt forvaltningsnivå mellom staten og kommunene. Hos oss er det fylkeskommunene som har ivaretatt dette siden formannskapslovene ble vedtatt i 1837. Det er nå store partier som har programfestet at dette nivået bør fjernes (Høyre og Fremskrittspartiet). Det kan derfor også være interessant å se hvordan dette er håndtert i EU-landene samt Sveits og Island.

For de 29 europeiske landene vi har oversikt over, er bildet som følger:

- 9 land har ikke mellomnivå styrt av folkevalgte i regionen (disse er små i folketall og areal: Island, Luxembourg, Malta, Kypros, Slovenia, Estland og Litauen. Unntakene er Bulgaria og Portugal).
- 19 har ett eller to mellomnivåer (de største som Tyskland, Spania og Italia har to mellomnivåer).
- I Finland er mellomnivået interkommunalt.

Med andre ord – det er bare de minste landene i folketall og areal som ikke har noe innbyggerstyrt mellomnivå. De to unntakene fra dette er Bulgaria og Portugal.

2.2 Nærmere om kommunestørrelse i europeiske land

I figur 2 er kommunene i EU-landene samt Island, Sveits og Norge rangert etter gjennomsnittlig størrelse målt i folketall. Storbritannia er ikke med i figuren, fordi de har i særklasse de største kommunene av europeiske land med ca. 135.000 innbyggere. Valgdeltakelsen i siste kommunevalg var, som gjennomsnitt for kommunene, under 30 prosent. De store kommunene i Storbritannia har heller ikke mer omfattende oppgaver enn i andre europeiske land.

Et annet ytterpunkt er Sveits med svært små kommuner. Der har kommunene relativt store oppgaver, og kommunen er krumtappen i offentlig styring. Norge ligger i et mellomstjikt mellom land med svært små kommuner og land med svært store kommuner.

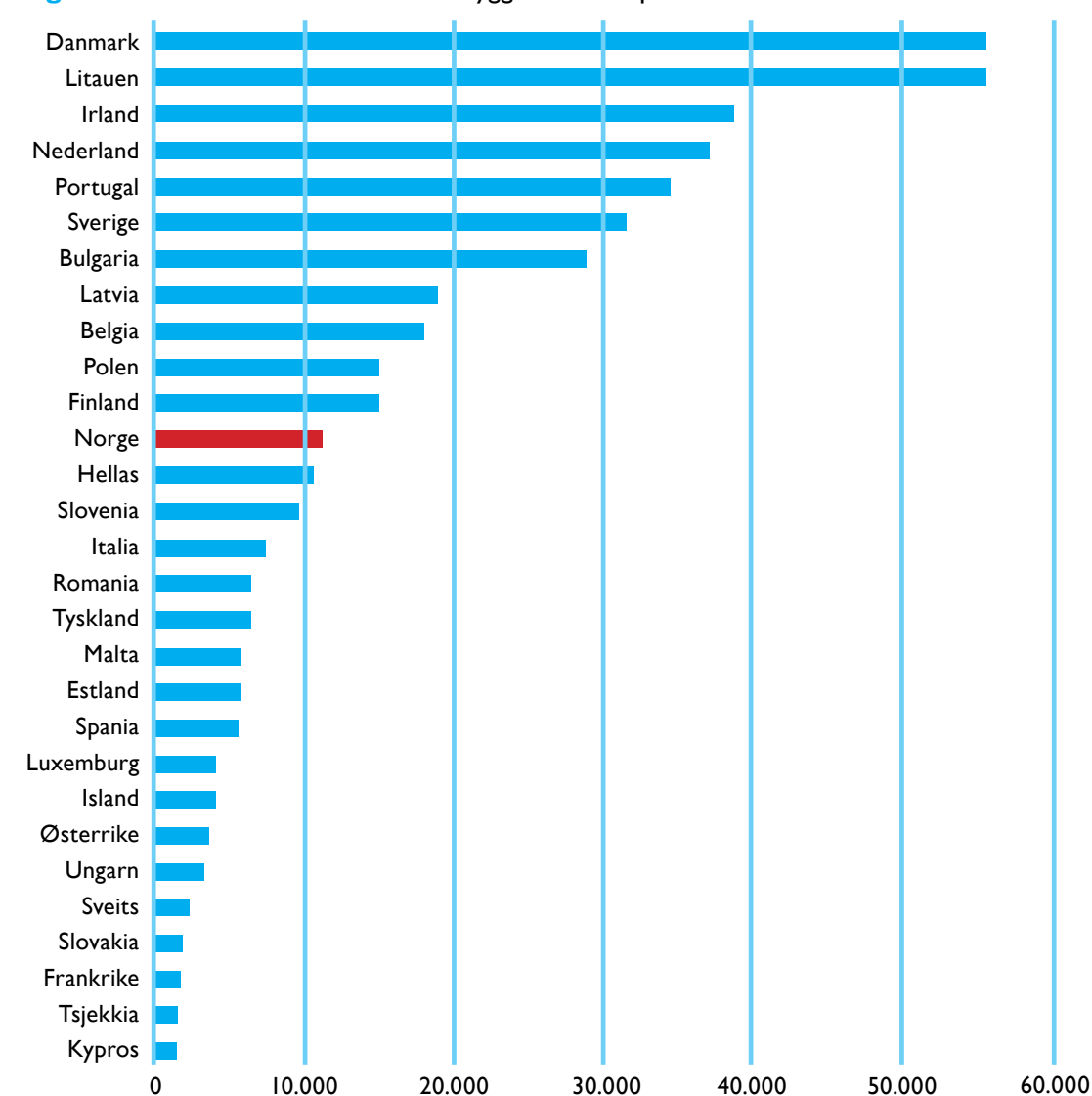
Den første myten om norske kommuner som kan avlives, er derfor at Norge har spesielt små kommuner. Det er helt enkelt en uriktig påstand.

2.3 Den norske befolkningen bor i store kommuner

For å illustrere det ytterligere, er i figur 3 befolkningen i Norge fordelt på kommunene gruppert etter størrelse. Der er også antall kommuner og landets areal fordelt på kommunegruppene. Mer enn $\frac{3}{4}$ av befolkningen i Norge bor i kommuner med mer enn 10.000 innbyggere. Bare vel 10 prosent bor i kommuner som har mindre enn 5000 innbyggere. Dersom vi ser på kommuner med under 2000 innbyggere, er den samlede befolkningen i disse kommunene ca. 115.000. Det utgjør knapt 2,5 prosent av landets befolkning; med andre ord mindre enn innbyggertallet i Stavanger kommune.

Storparten av den norske befolkningen bor altså i store kommuner. Derfor er det også slik at det er de store kommunene som står for storparten av de kommunale utgiftene. Ressursbruken i de minste kommunene er noe over gjennomsnittet for kommunene

Figur 2. Kommunestørrelse målt i innbyggertall. Europa



Kilde: For EU-landene CEMR-Dexia (2010). For Island, Sveits og Norge offisiell statistikk.

Figur 3. Norske kommuner 2011, relativ fordeling etter antall, areal og innbyggere. Prosent.

Kilde: SSB og Kostra

	Antall	Areal	Innbyggere
under 5000	54,0	81,9	11,4
5000–9999	20,5	10,3	12,4
10.000–19.999	13,7	5,9	16,9
20.000–49.999	8,8	1,5	23,0
over 50.000	3,0	0,4	36,3
Sum	100	100	100

sett under ett. Allikevel vil de fleste forstå at det er beskjedne kostnadsreduksjoner å oppnå for kommunesektoren – om overhodet noen – ved å nedlegge de små kommunene.

I figur 3 er også vårt lands areal fordelt på kommunegrupper. Den viser, ikke overraskende, at de små kommunene – i folketall – er størst når størrelse vurderes ut fra areal. Kommuneinndelingen i Norge er, slik den framstår i dag, basert både på arealer og befolkning. 54 prosent av antall kommuner (232) har under 5000 innbyggere, men de samme kommunene utgjør over 80 prosent av det samlede arealet.

3. Utvikling i antall kommuner og omstillingstakt

NHO har i den senere tid vært svært opptatt av at antall kommuner må reduseres slik at vi får større kommuner i Norge. Det er ikke noe nytt. Deres tidsskrift Horisont hadde allerede i 2003 et spesialnummer om dette. Dagsorden ble satt med følgende utsagn fra redaktøren:

«Men – det rokker ikke ved det grunnleggende problem. Vi har fortsatt nesten like mange kommuner her i landet som den gang de lokale folkevalgte ankom herredshuset med hest og karjol.»

(Brubakk, 2003, s. 8)

Dette utsagnet er kanskje ment humoristisk, men det er et vel så godt eksempel på manglende kunnskap om temaet. Da vi fikk formannskapslovene i 1837, ble det etablert 392 kommuner. Dette antallet økte jevnt og trutt etter hvert som folketallet i Norge økte. I 1940 var antallet økt til 740 kommuner. Etter den store kommunereformen i 1963/64 ble antallet kommuner redusert til 451. I 2012 er tallet redusert til 429. Ho-

vedårsaken til reduksjonen de siste 30 år har vært at byområder med en liten sentral by og større omegnskommuner er blitt slått sammen til større bykommuner. Eksempler er Larvik, Tønsberg, Horten, Arendal, Hamar, Fredrikstad og Sarpsborg. Så sent som i 2008 ble Frei innlemmet i Kristiansund. Det har også vært andre typer sammenslutninger. Re kommune i Vestfold framkom ved en fusjon av de to små og likeverdige kommunene – Våle og Ramnes. Det siste tilfellet er nedleggelsen av Mosvik kommune, som ble fusjonert inn i Inderøy kommune.

En stabil geografisk struktur betyr imidlertid ikke at kommunene ikke endrer seg. De viktigste og store endringene skjer innenfor den enkelte kommunen. Både i oppgavesammensetning, organisering, bemanning og teknologi har det i tiden etter 1964 foregått og foregår løpende omstillinger. Det kan virke som om denne omstillingstakten øker. Vi kan også risikere at omstillingstakten blir så stor at den forstyrrer effektiviteten i løsningen av kommunenes daglige oppgaver. Her må det være en balanse. En må unngå at endringene blir så hyppige og omfattende at tjenesteyterne blir mer involvert og engasjert i endringer enn i å løse sine daglige oppgaver.

En kan stille spørsmål ved om mange av de store overordnede reformene i norsk offentlig virksomhet fra den senere tid har vært preget av urealistiske forventninger om resultater som kan oppnås. I ettertid er det lett å se at flere av dem er preget av mangelfulle konsekvensberegninger og dårlig forberedelse og planlegging. Eksempler er:

- NAV-reformen
- Sykehus- eller helseforetaksreformen
- Nedbygging av fylkesvegkontorene, oppbygging av regionvegkontorer og konkurranseutsetting av vegvedlikeholdet
- Politireformen

En bør også stille spørsmål ved om mange av reformene drives fram fordi beslutnings-

takerne mangler kunnskaper og forståelse for de prosessene som igangsettes. De viktigste aktørene kan sitte ganske fjernt fra de organisasjonene som endevendes. Så langt har det vi vil kalle «reformekstremistene» ikke lyktes i sine bestrebelser på å sanere kommunene. De har hittil blitt stoppet av «folkemakta» i vårt demokrati. Stortinget har knesatt et prinsipp om at sammenslutning av kommuner skal baseres på frivillighet gjennom følgende vedtak:

«Stortinget ber regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner der kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått imot kommunesammenslåing» (stortingsvedtak 1. juni 1995).

4. Kommunal og offentlig ressursbruk- utvikling og kommunale kostnadsforskjeller

4.1 Utvikling i offentlig og kommunal ressursbruk

En stadig gjentatt påstand er at kommunene i Norge er mer ressurskrevende enn andre lands kommuner, og at den veksten som foregår ikke er bærekraftig. Det er mange måter å måle kommunenes vekst på. Etter vår vurdering er det nesten meningsløst å måle den bare ved størrelser som utgiftsutvikling i løpende eller faste priser, sysselsettingsutvikling og lignende uten å relatere det til andre størrelser. De tjenester og tiltak kommunene står for, har nær sammenheng med inntekts- og befolkningsutvikling mer generelt. Ubalanse mellom privat og offentlig velferd vil ikke gi de beste samfunns-løsningene.

Når vi skal se på det reelle omfanget av offentlig virksomhet over en lengre periode, er det nødvendig å se offentlig sektor under

ett fordi det skjer oppgaveendringer mellom statlig og kommunal virksomhet. For å illustrere utviklingen i forholdet mellom offentlig og privat virksomhet, har vi i figur 4 angitt vekst i offentlig og privat konsum og sysselsetting i offentlig forvaltning og privat virksomhet for perioden 1980–2010. Vekst i det private og offentlige konsum i Norge har vært overraskende likt i perioden 1980–2010 sett under ett. Veksten i offentlig konsum var litt sterkere enn i privat konsum i første del av denne perioden, mens den i siste del er litt sterkere i privat konsum. Det er med andre ord en myte at veksten i offentlig sektor er så sterk at den kveler privat virksomhet.

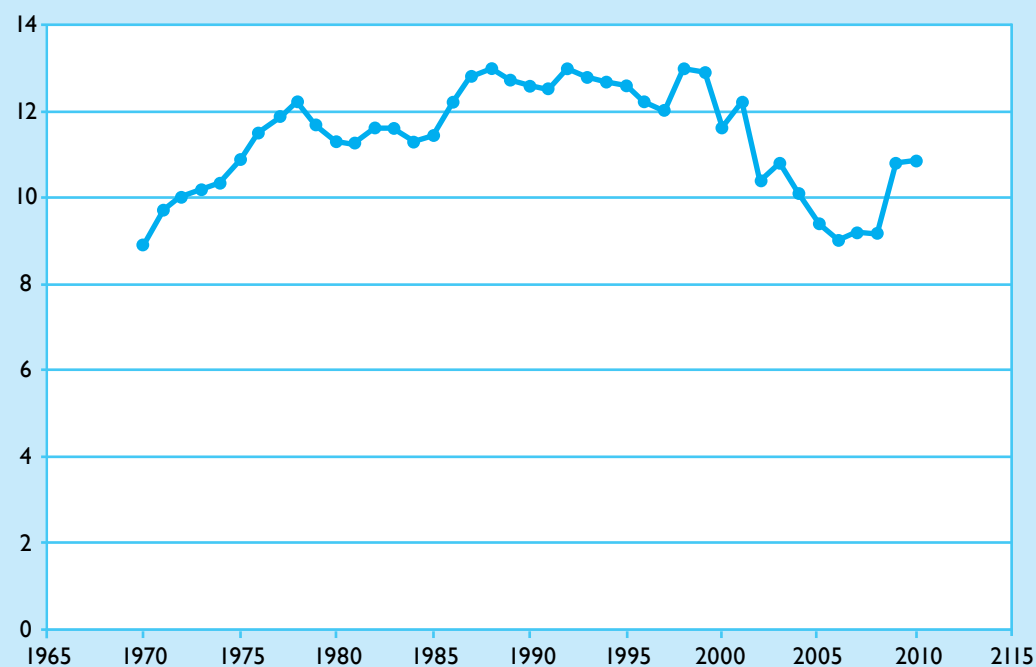
Figur 4. Vekst i offentlig og privat konsum og sysselsetting 1980–2010. Vekst i faste priser og årsverk. Prosent

	1980–2010	2000–2010
Offentlig konsum	130,6	39,1
Privat konsum	133,8	31,2
SYSSELSETTING TIMEVERK		
Off forvaltning	68,5	17,5
Privat	23,9	14,7

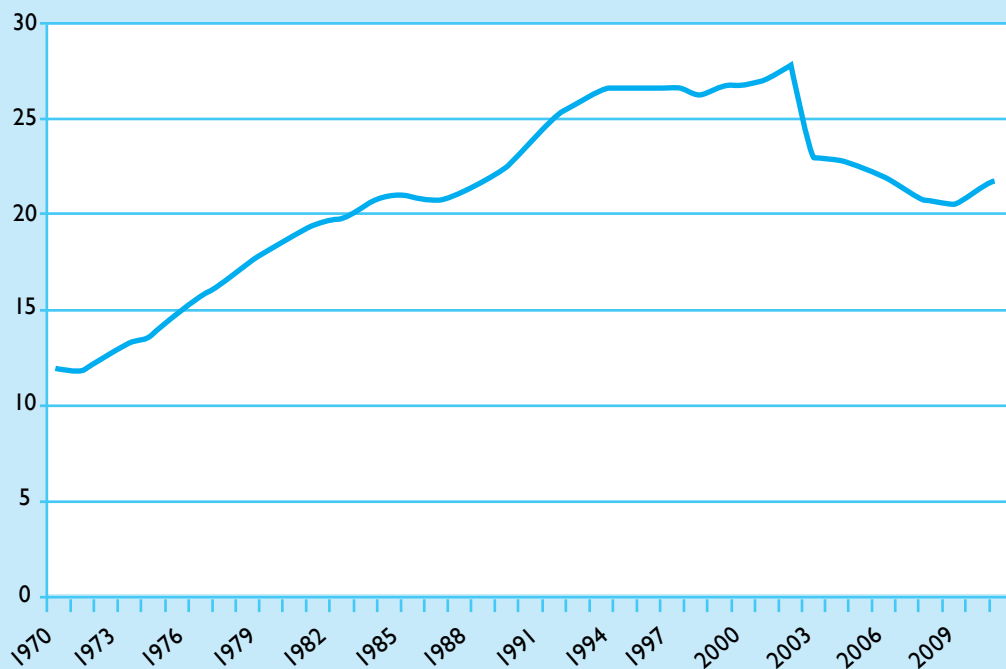
Kilde: Statistisk sentralbyrå. Nasjonalregnskapet

Dersom vi måler det samme i antall årsverk, så var det en sterkere vekst i sysselsettingen i offentlig forvaltning enn i privat virksomhet i perioden 1980–2010. Veksten i sysselsettingen i privat virksomhet var 23,9 prosent mot 68,5 prosent i offentlig forvaltning. I siste tiårsperiode er imidlertid dette bildet endret, slik at sysselsettingen i offentlig virksomhet bare har vokst litt sterkere enn i privat virksomhet. Årsaken til forskjellene i vekst i sysselsetting og offentlig konsum har blant annet sammenheng med den såkalte Baumoleffekten: Mulighetene til å erstatte arbeidskraft med annen tekno-

Figur 5. Kommunalt konsum i Norge i prosent av BNP.



Figur 6. Sysselsetting i kommunene. Årsverk i prosent av samlet sysselsetting.



logi er mindre i tjenesteytende virksomheter enn i vareproduserende virksomheter. Offentlig virksomhet har et større innslag av tjenesteyting enn privat virksomhet, jfr. helse- og omsorgstjenester, undervisning og kultur. Derfor må en for å dekke behovene for tjenester på områder som undervisning, helse- og omsorgstjenester og kultur – som følge av at inntektsnivået øker – forvente en sterkere økning i sysselsettingen i offentlig virksomhet enn i privat virksomhet.

Figur 5 viser omfanget av kommunal virksomhet målt ved kommunalt konsum som prosentandel av BNP. Denne figuren er tatt med for å vise hvordan ressursbruken har utviklet seg for den norske kommuneforvaltningen i forhold til BNP. Hadde vi sammenlignet med BNP fastlandsnorge, ville vi fått noe større svingninger. Men tendensene ville være de samme. Det var en kraftig vekst i aktiviteten i kommunene fram til 1980. Deretter flatet veksten ut. Nedgangen fra 2002 har sammenheng med at ansvaret for sykehus og andre spesialisthelsetjenester ble overført fra fylkeskommunen til staten. Den økte andelen fra 2008 har sammenheng med finanskrisen. Den førte til lavere BNP og økt kommunal virksomhet for å motvirke virkningene av krisen. Hovedtendensen etter 1980 er derfor at den andel som brukes på velferdsgoder gjennom kommunesektoren, ikke øker.

Den sterke veksten i kommuneforvaltningen fram til 1980 hadde i all hovedsak sammenheng med oppbyggingen av tjenestetilbudene i helse- og sosialsektoren, særlig for eldre og grupper av funksjonshemmede, og bedre tilbud i barnehager og skole for den yngre befolkningen.

Sammen med utgiftsveksten i kommuneforvaltningen økte også andelen av befolkningen som ble sysselsatt i kommunesektoren. Dette er illustrert i figur 6.

Økningen var fra 12 prosent av samlet sysselsetting målt i årsverk i 1970, til vel 20 prosent på 1980-tallet. I forbindelse med de store økonomiske problemene i norsk øko-

nomi på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, økte sysselsettingen i kommuneforvaltningen til ca. 26 prosent av samlet sysselsetting. Etter det har sysselsettingsandelen vært på samme nivå. Deretter avtar veksten noe. Den store nedgangen i 2002 har, som nevnt, sammenheng med at spesialisthelsetjenesten ble overført fra fylkeskommunen til staten. Etter 2000 har sysselsettingen i kommuneforvaltningen økt i takt med den samlede vekst i sysselsettingen i landet. Dersom vi ser bort fra effektene av finanskrisen i 2009/2010, har faktisk andelen av samlet sysselsetting sunket litt.

4.2 Sysselsetting i kommuneforvaltningen og kvinners yrkesdeltakelse

Den sterke økningen i sysselsettingen i kommunesektoren på 1970-tallet, åpnet for og hang sammen med den kraftige økningen i sysselsettingen for kvinner utenfor hjemmet. Nærmere 90 prosent av den sterke veksten i sysselsettingen i kommunesektoren fra 1970 og utover skjedde i helse- og sosialsektoren og undervisningssektoren. I «Kommune-Norge – bedre enn sitt rykte» (Jensen, 2003 s. 16) ble det analysert og vurdert blant annet på følgende måte:

«Det er selvsagt vanskelig å lage et regnestykke for å belyse effekten på tilgangen av arbeidskraft som følge av sysselsettingsveksten i kommunesektoren. Men vi kan gjøre et forsøk. I 1972 var yrkesaktiviteten blant kvinner i Norge, i aldersgruppen 16–74 år, 44,7 prosent. I 2001 er den økt til 69,2 prosent. I alt er det 1.593.000 kvinner i disse aldersgruppene i dag. Det betyr at den økte yrkesaktiviteten blant kvinner har tilført Norge en arbeidsstyrke på ca. 240.000 personer fra 1972 til 2001. I samme periode økte antall årsverk i kommunesektoren med ca. 280.000.»

Dette kan med litt enklere ord formuleres slik at den økte sysselsettingen i kommunesektoren på 1970- og 80-tallet muliggjorde økt yrkesdeltakelse blant kvinner. Denne

syssettingsveksten bidro både til at det ble en tilgang på arbeidskraft og samtidig en etterspørsel etter den samme arbeidskraften. Dette var en av de store omstillingene i vårt samfunn i forrige århundre. Kvinners arbeidssituasjon ble endret fra at de i størst grad brukte sin arbeidskraft i hjemmene til i størst grad å bruke den i arbeidsliv utenfor hjemmene. Mindre av pleie og omsorg ble utført i hjemmene, mens mer ble overtatt av kommunene.

4.3 Er det kostnadsgevinster ved å slå sammen kommuner?

Et sentralt tema i diskusjonen om endringer i kommunestrukturen er spørsmålet om det er økonomiske gevinster å hente ved sammenslåing av kommuner. Kommunal Rapport forteller for eksempel om den siste kommunesammenslåingen mellom Inderøy og Mosvik kommuner i Nord-Trøndelag under tittelen «Lønnsom sammenslåing for Inderøy». Reportasjen handler imidlertid om at finansieringsordningen for kommunene er endret, slik at den nye og større kommunen får et inndelingstilskudd, og nå i en lengre periode enn tidligere. Ordningen er omtalt i statsbudsjettet på denne måten:

«Inndelingstilskottet blir gitt som kompensasjon til kommuner som sluttar seg saman. Inndelingstilskottet blir fryst reelt i 15 år, og blir deretter trappa gradvis ned over 5 år.» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011)

Denne ordningen innebærer at inntektssystemet ikke skal «straffe» kommuner som slår seg sammen frivillig gjennom reduserte inntekter:

«To kommuner som har slått seg saman, vil få eit basistilskott på same måte som andre kommuner i utgiftsutjamninga, mot to basistilskott for samanslåinga. Den samanslåtte kommunen vil difor kompenseres gjennom inndelingstilskottet for bortfall av eit basistilskott. Dersom ein samanslått kommune mottok mindre regionalpolitisk

tilskott enn kommunane ville fått kvar for seg, kompenseres kommunen gjennom inndelingstilskottet for differansen mellom det den samanslåtte kommunen får, og det dei ville fått kvar for seg. Dersom heile eller delar av kommunen får auka arbeidsgjevaravgift som føle av ei kommunesamanslåing vil kommunen kompenseres for gjennom inndelingstilskottet for dei berekna meirkostnadane dette medfører for kommunen.» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011)

Man kan spørre seg om inntektssystemet på denne måten i realiteten belønner kommuner for å slå seg sammen, eller at det er et uttrykk for at reelle gevinster mangler. I løpet av en periode på 20 år vil de seks kommunene (Re, Vindafjord, Bodø, Aure, Kristiansund, Inderøy) motta om lag 1,5 milliarder kroner i «inndelingstilskott». Denne kompensasjon gjennom inntektssystemet kan også sees på som kostnader ved kommunesammenslutninger som det samlede kommunale fellesskapet betaler.

Langøren et al. (2002) har gjennomført modellberegninger for kostnadsbesparelser ved omfattende kommunesammenslåinger i Norge. Det er regnet på to alternativer der den ene forutsetter en sammenslåing av alle kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. Det andre alternativet reduserer antall kommuner til 90. Utredningen anslår de samlede gevinstene av en slik samfunnsendring til å være relativt beskjedne 2,4 % for det «minst ytterliggående» alternativet som er en halvering av antall kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. Det andre alternativet reduserer antall kommuner til 90. Utredningen anslår de samlede gevinstene av en slik samfunnsendring til å være relativt beskjedne 2,4 % for det «minst ytterliggående» alternativet som er en halvering av antall kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. Det andre alternativet reduserer antall kommuner til 90. Utredningen anslår de samlede gevinstene av en slik samfunnsendring til å være relativt beskjedne 2,4 % for det «minst ytterliggående» alternativet som er en halvering av antall kommuner med mindre enn 5000 innbyggere.

Langørens modellberegninger er en relativt enkel analyse basert på KOSTRA-tall. Det er dokumentert at KOSTRA-tall for

administrative utgifter inneholder fellesutgifter. Noen kommuner fordeler disse på de enkelte virksomhetsområder, mens andre samler det meste under «administrative utgifter». Det siste gjelder i størst grad de små kommunene. Derfor er KOSTRA-tallene for administrative utgifter ikke sammenlignbare mellom kommuner, og kan følgelig ikke brukes i slike analyser. Ranheim og Østre (2011) har en grundig gjennomgang av bruken av KOSTRA-data til denne type analyser som nettopp viser at dataene ikke er sammenlignbare når det gjelder disse forholdene.

Telemarksforskning har på oppdrag fra Kommunaldepartementet gjennomgått erfaringene fra fire av de seks nevnte kommunesammenslåingene (Brandtzæg, 2009). Rapporten dokumenterer en lang rekke effekter av sammenslåingene, både positive og negative. Det er ingen grundig økonomisk analyse av sammenslåingene. Når det gjelder eventuelle økonomiske gevinster heter det:

«I forhold til effektivisering og innsparing, er det innenfor administrasjon, ledelse og fellesutgifter vi finner de største reduksjonene etter sammenslutningene, og vi ser at dette gjenspeiler seg i en økning i utgiftene til tjenesteproduksjonen. Det er for de minste kommunene vi ser de klart største effektene, noe som også blir en illustrasjon på de smådriftsulempene som mange små kommuner har innenfor administrasjon.» (Brandtzæg, 2009, s. 17)

Problemet med dette resonnetet er også her at kommunenes KOSTRA-rapportering vanskelig kan danne grunnlag for å hevde at man har oppnådd en effektivisering av ressursbruken. Dersom en liten kommune oppgir en relativt høy prosentandel av totale bruttoutgifter til «administrasjon, styring og fellesutgifter», kan det ha sammenheng med at kommunen for eksempel ikke fordeler alle felleskostnader på de ulike virksomhetsområdene når de rapporterer til KOSTRA.

Danmark gjennomførte i 2007 en svært omfattende reform av kommunestrukturen, samtidig som det skjedde en rekke andre reformer i finansiering, oppgavefordeling og regioninndeling. Resultatet av de danske reformene er omdiskutert. Tidsskriftet «Mandag Morgen» skriver i mars 2011 for eksempel:

«I første halvdel af det forgangne årti var det samlede antal offentligt ansatte i kommunerne, amterne og staten relativt stabilt. Men siden strukturreformen er den offentlige fuldtidsbeskæftigelse øget med 35.000 personer. Prisen er årlige ekstraudgifter til lønninger og pensioner på 14,5 milliarder kr., og hertil kommer udgifter til kontorhold, administration etc.»¹ Den nye danske regjeringen har startet en evaluering av reformene.

Når vi skal vurdere om det er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ulønnsomt å gjennomføre kommunesammenslutninger, er det selvsagt ikke tilstrekkelig å se bare på virkningene på kommunale utgifter eller kostnader. Omfattende endringer av kommunestrukturen vil kunne ha en rekke andre samfunnsøkonomiske virkninger. En politikk som innebærer at 50 eller 75 prosent av alle landets kommuner forsvinner, vil åpenbart kunne få store samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser, for eksempel for bosettingsmønsteret i Norge. Kostnadene for familier og næringsdrivende som følge av verdifall på eiendom og økte reisekostnader, er for eksempel ikke beregnet. En slik ekstrem «reform» av kommunestrukturen kan vanskelig begrunnes i beskjedne og omdiskuterte kostnadsbesparelser på mellom 2 og 3,5 prosent i kommunesektoren. Slike reformer bør derfor gjøres til gjenstand for nytte/kostnadsberegninger og ikke baseres på forenklete beregninger av kommunale kostnader. Det er de samlede samfunnsøkonomiske virkningene som bør være avgjørende.

¹ www.mm.dk/den-fejlslagne-reform

5. Desentraliseres oppgaver fra staten til kommunen, eller skjer det motsatte?

Den store veksten i kommunenes utgifter på 60- og 70-tallet skyldes at tjenestene til grupper som barn og unge, eldre og funksjonshemmede gjennomgikk en revolusjon både i standardøkning og nye tilbud. I tillegg ble fylkeskommunenes ansvar for sykehus og spesialisthelsetjenester klarere i forbindelse med den nye sykehusloven i 1970, og kommunenes ansvar for primære helsetjenester ble utvidet og formalisert i forbindelse med nye lover for de primære helsetjenestene i 1986. På andre områder er imidlertid oppgaver i stor grad overført fra kommuner og fylkeskommuner til staten.

Det er likevel vanlig å hevde at vi driver en utstrakt delegering og desentralisering av oppgaver fra staten til kommuner og fylkeskommuner. Men det er heller det motsatte som har skjedd. Når det gjelder politi/lensmenn var det tidligere et langt større hopehav med kommunene. Ligningskontorene ble statliggjort på 1960-tallet. Det samme skjedde med arbeidstilsyn, arbeidskontorer og trygdekontorer. Alt dette var etater utviklet av kommuner og fylkeskommuner eller i nært samarbeid med dem. Om statliggjøringen har vært vellykket, er vel knapt vurdert.

Neste sentraliseringsbølge kom etter 2000, hvor ansvaret for sykehus, rusomsorg og barnevernsinstitusjoner ble overtatt av staten og stort sett organisert etter forretningsmodeller. Man kan spørre seg om hovedpoenget var statlig overtakelse, eller å avvikle den styring representanter for befolkningen stod for gjennom fylkestingene.

Kommunene mistet i 2006 ansvaret for forlikrådene til staten. Et interessant spørsmål er om dette først og fremst har vært til fordel for advokatene, mens det for klientene, som bruker forlikrådene, mest av alt har betydd kostnadsøkninger. Det er en liten sak, men den burde utredes.

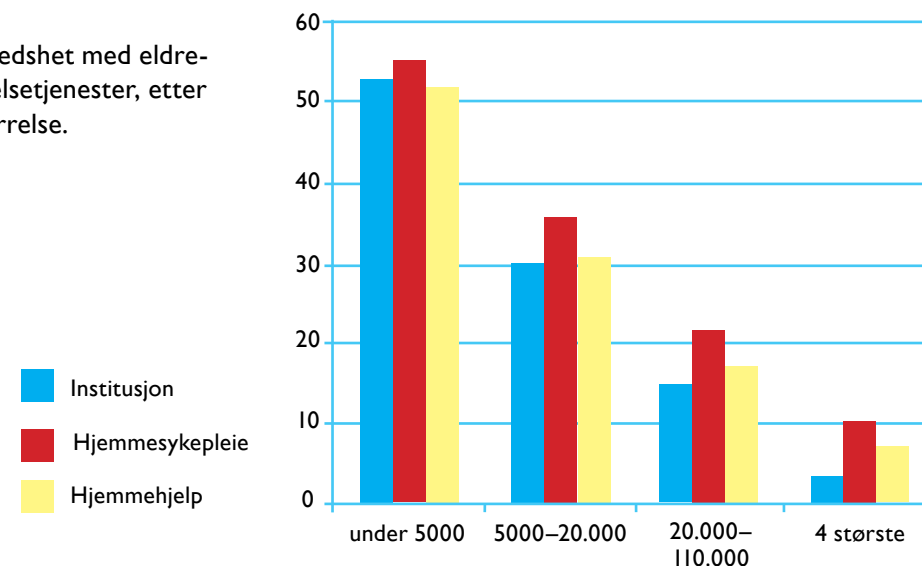
I de siste årene er det igjen gjennomført reformer som gir større kommunalt og fylkeskommunalt ansvar. I 2010 ble deler av reformene i samferdselssektoren fra 2002 reversert ved at ansvaret for 17.200 km av riksveinettet og 78 fergesamband ble overført fra staten til fylkeskommunene. Derved fikk fylkeskommunene igjen et vesentlig større ansvar for vegene våre. Primært består dette i finansierings- og prioriteringsansvar for veier.

Samhandlingsreformen fra 2012 er en reform hvor målet er at en større del av behovet for omsorgs- og helsetjenester skal løses i kommunesektoren. Statens grunnleggende ansvar for sykehus og spesialisthelsetjenester endres ikke. Filosofien er at for mange får medisinsk behandling og undersøkelser hos medisinske spesialister og i sykehus. Dersom disse i stedet får sine tjenester eller deler av dem fra kommunen, vil det gi pasientene bedre tjenester og lavere offentlige kostnader. Reformens hovedtiltak, ved siden av målsettinger og intensjoner, er at kommunen skal betale for deler av sine innbyggers bruk av spesialisthelsetjenester. Det skal så gi kommunene økonomiske incentiver til å gi sine innbyggere tjenester i kommunen. For 2012 er kommunene tilført vel 5 milliarder kroner fra spesialisthelsetjenesten som de kan bruke enten til å betale for spesialisthelsetjenester eller bygge opp alternative kommunale tjenester.

6. Nærhetseffekt og brukertilfredshet

Fordelen med kommunalt ansvar for offentlige tjenester er nærheten mellom dem som styrer og prioriterer, dem som yter tjenestene og dem som mottar tjenestene. Denne nærheten gir et ekstra potensial for at de tjenestene som utvikles er brukertilpasset og effektive. Når staten overtar, blir avstanden mellom brukerne og tjenesteyterne på den

Figur 8. Innbyggertilfredshet med eldreomsorg og helsetjenester, etter kommunestørrelse.



ene siden, og de som styrer og prioriterer, for lang.

Fordeling av oppgaver og funksjoner mellom stat, fylkeskommuner og kommuner er selvsagt ingen enkel oppgave, og vil på mange områder representere en vanskelig avveining mellom mange hensyn. Det er likevel grunn til å spørre om statliggjøring av velferdstjenester er framtidsrettet politikk.

Direktoratet for IKT i forvaltningen (DIFI) har ansvaret for gjennomføring av den såkalte «Innbyggerundersøkelsen», (DIFI, 2010). Dette er en meget stor utvalgsundersøkelse som samler data fra mer enn 12.500 respondenter og som ble gjennomført første gang i 2009 (Hellevik, 2010). Spørsmålene dreide seg om mer enn 30 offentlige virksomheter og tjenester. Blant annet viser undersøkelsen en påfallende sterk forskjell i tilfredshet med viktige kommunale tjenester mellom små og store kommuner.

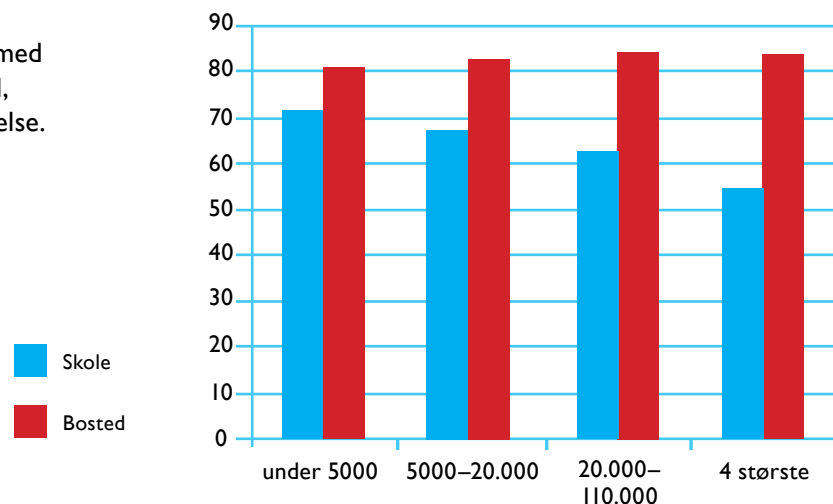
I undersøkelsen «ble det stilt en rekke spørsmål om innbyggernes syn på viktige offentlige tjenester. Det ble også stilt generelle spørsmål om hvordan folk opplever å leve og bo i Norge, om demokrati, om velferdsstaten, og om forholdet til egen kommune».... Det er særlig innbyggernes

tilfredshet med helse- og omsorgstjenestene som varierer etter kommunestørrelse. Både når det gjelder hjemmehjelp, hjemmesykepleie, sykehjem og omsorgsbolig/aldershjem er innbyggerne mer tilfreds i mindre kommuner enn i større. Andre områder er oppvekst og utdanning, informasjon og plan- og bygg. Det er særlig tydelige forskjeller i tilfredshet mellom de minste kommunene (mindre enn 5000 innbyggere), og de største bykommunene.» (Difi, 2010)

En del av resultatene er gjengitt i vedlegg som tabell 2, og i figurene 8 og 9. Det såkalte «tilfredshetsnivået» er differansen mellom antall fornøyde og antall misfornøyde respondenter. For sykehjem varierer for eksempel dette resultatet fra 51,3 i de minste kommunene til 3,9 i de største byene. Disse forskjellene er særdeles store for omsorgstjenestene. Figur 8 viser de svært store forskjellene mellom grupper av kommuner når det gjelder tilfredshet med de viktigste kommunale tjenestene innenfor pleie og omsorg.

Det er imidlertid ikke slik at innbyggerne i små kommuner er mer fornøyd enn innbyggerne i andre kommuner på alle områder. Tilfredsheten med kollektivtrafikken

Figur 9.
Innbyggertilfredshet med
grunnskole og bosted,
etter kommunistørrelse.



er størst i de store byene. Dette siste resultatet kan neppe være overraskende. Mange av de minste kommunene ligger i distriktene og har i liten grad noe kollektivtilbud.

Det er ingen forskjell mellom innbyggerens svar på spørsmål om hvor tilfreds de er med eget bosted, mens det derimot er en merkbar forskjell mellom større og mindre kommuner i tilfredsheten med grunnskoletilbudet, slik det går fram av figur 9.

I dette tilfellet skyldes forskjellene mellom kommunene ikke først og fremst at det er flere som er misfornøyd med grunnskoletilbudet i de større kommunene. Derimot er det flere som er fornøyd i de små kommunene, og andelen vet ikke-svar er høyere jo større kommunene blir.

6.2 Nærmere om nærhetseffekten

Innbyggerundersøkelsen inneholder et stort materiale som gir et godt grunnlag for å analysere forskjeller på små og store kommuner. Forskjellene viser selvsagt tilbake på mer grunnleggende ulikheter. De små kommunene ligger gjerne ute på landet, ofte – men ikke alltid – langt fra de store byene. Forskjellene i svar vil derfor i stor grad kunne skyldes egenskaper ved lokalsamfunnene i de små kommunene, for eksempel det

forholdet at i et samfunn hvor «alle kjenner alle» er det sterkere sosial kontroll enn i storbyene, hvor menneskene er mer anonyme. Det er dette Christie (2001) omtaler som «tette samfunn». Dette er en form for «sosial kapital» i de små samfunnene, som det kan være grunn til å anta at kommunestrukturen er med og opprettholder. Kommunesammenslåing vil marginalisere disse samfunnene ytterligere, redusere antall folkevalgte og vil kunne svekke den kontrollen innbyggerne har gjennom blant annet politisk representasjon.

Resultatene fra Innbyggerundersøkelsen bekrefter tilsvarende undersøkelser på mindre utvalg, jfr. Baldersheim m.fl. (2003). Her skriver Pettersen og Rose for eksempel at «i de aller fleste tilfeller oppfattes tjenestene som bedre når kommunenes innbyggertall synker... Det er nærliggende å relatere dette til større oversiktighet og dermed større politisk treffsikkerhet i mindre kommuner» og: «I innbyggerens øyne fungerer de største kommunene dårligere enn de mindre ... altså ingenting som tyder på at småkommunene har dårligere styringsevne enn store, tatt innbyggerens tilfredshet i betraktning.»

Western (2005) har i en undersøkelse kommet fram til tilsvarende resultater. På

lignende måte har også meningsmålingsinstituttene funnet tilsvarende resultater i sine undersøkelser: «Kommunestørrelse ... har stor betydning for hvordan tjenestene vurderes.... Brukere i små kommuner er betydelig mer fornøyd med tjenestetilbud relatert til velferdsstatens kjerneytelser. Dette gjelder blant annet for sykehjemstilbudet, aldershjem, hjemmehjelp, hjemmesykepleie, PP-tjenesten, og barne- og ungdomskoletilbudet.

Innbyggerne i Oslo ... vurderer kommunen betydelig svakere enn innbyggerne i øvrige områder når det gjelder boligsituasjonen i kommunen, problemer med forurensning, renovasjon, trygghet ved å ferdes ute sentralt i kommunen og der man bor, oppvekstmiljøet for barn og ungdom, eldreomsorgstilbudet, barnehagedekningen, dekningen hjemmehjelp/hjemmesykepleie og dekning eldreboliger.»²

6.2 Diskusjon om nærhetseffekten

Alle er ikke enig i en slik analyse av resultatene til de små kommunene. Monkerud og Sørensen (2010) argumenterer mot at det er kommunistørrelsen som er forklaringen på variasjonen i tilfredshet med de kommunale tjenestene i DIFIs undersøkelse. De hevder at det er variasjonene i kommunenes frie inntekter og forskjeller i befolkningssammensetningen som er forklaringen på dette: «Når man i norske studier ikke tar hensyn til forskjeller i kommunenes frie inntekter pr. innbygger, betyr det at det hefter betydelig tvil om resultatene.» Videre argumenteres det med at innbyggerne i småkommuner kan ha en for overdreven positiv holdning av følgende grunn: «Eksperimenter viser også at såkalt ja-siing og tendensen til å avgi akseptable svar er større blant individer med lavere sosio-økonomisk status.» (s. 270)

Monkerud og Sørensen (2010, s. 282) drøfter de sterke «størrelseeffektene» for

omsorgstjenestene: «Tilfredsheten med barnehager, skolefritidsordning, omsorgstjenestene (sykehjem, hjemmehjelp mv.) og sosialtjenesten synker med økende befolkningsstørrelse, og enkelte av maksimaleffektene er svært sterke.» Og videre: «Det kan altså være noe i en variant av Såheim og Fjermeros' (1997) argument om at spesielt omsorgstjenestene nyttiggjør seg av sosial kapital i spesielt personavhengige tjenester – om enn fordi dette kan mobiliseres lettere i en liten kommuneorganisasjon snarere enn at dette følger av spesielle trekk ved lokalsamfunnet i seg selv.»

Ettersom forskjellen mellom kommunene ikke manifesterer seg på alle tjenesteområder konkluderer imidlertid de to forskerne slik: «På den annen side går størrelseeffekten motsatt vei for legevakt og kemner (ikke signifikant), og for kollektivtransport og folkebibliotek, om enn ikke i like stort monn. Trolig reflekterer dette dels at det eksisterer betydelige stordriftsfordeler i disse tjenestene (kollektivtransport, folkebibliotek) og dels kompetanseeffekter, der større kommuneorganisasjoner tiltrekker seg høyere kompetanse (legevakt, kemner)... En foreløpig konklusjon er at påståtte «småkommunefordeler» (nærhet mellom velgere og politikere, større oversiktighet mv.) ikke er et argument mot kommunesammenslåinger – all den tid det ikke synes å være slike fordeler til stede for alle tjenesteområder.»

De argumenterer deretter for at kommunesammenslåing vil medføre overføring av inntekter fra kommuner med høye til kommuner med lave inntekter, og at dette vil øke befolkningens samlede tilfredshet med de kommunale tjenestene.

Østre (2011, s. 138) hevder i et tilsvarende svar følgende: «Årsaken til at innbyggerne i mindre kommuner er mer fornøyd med kommunale tjenester kan ganske enkelt skyldes «nærhetseffekten».... Nærhetseffekten betegner at store deler av befolkningen i mindre kommuner er bekjente....

²tns-gallup kommuneundersøkelsen 2003–05

Med andre ord, når man trenger kommunale tjenester, så er det ikke ukjente som yter dem. Det er helt opplagt at denne nærhetseffekten er størst i de minste kommunene, og deretter avtar med kommunestørrelsen.»

Østre (2011) påpeker at mindre kommuner også har høyere kostnader i tjenesteproduksjonen som følge av smådriftsulemper – som består av lange reiseavstander og at kapasiteten ikke utnyttes fullt ut. Det er dette som kompenseres gjennom inntektsystemet. Østre påpeker at det er de middestore kommunene som har de laveste brutto-driftsutgifter pr. innbygger, mens de største kommunene som Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim ligger høyere: «Brutto driftsutgifter pr. innbygger har således en u-formet kurve (bølgedal). Ut fra en hypotese om at innbyggernes tilfredshet er avhengig av utgiftsnivået, skulle man forvente at også 'tilfredshetskurven' ville ha en u-form. Det er ikke tilfelle, da 'tilfredsheten' synes å avta monotont med folketallet.»

Det må være naturlig i den videre forskningen å gå dypere inn i spørsmålet om det er egenskaper ved lokalsamfunnene eller størrelsen på kommuneorganisasjonen – eller begge deler – som er årsaken til de iøynefallende forskjellene mellom små og store kommuner som innbyggerundersøkelsen dokumenterer. Nærhetseffekten kan ikke avskrives på en slik måte som Monkerud og Sørensen forsøker.

6.3 Nærhetseffekten er fortrinn for kommuner i distriktene med lavt folketall

Det er også grunn til å påpeke at innbyggerundersøkelsen viser at folk har større tillit til politikerne og det politiske systemet i små kommuner. De opplever at det er vesentlig enklere å få rett person i tale, få innsyn i dokumenter og saker, og å klage til kommunen. På spørsmål om innbyggernes muligheter for å påvirke administrative

og politiske beslutninger i kommunen, er et flertall fornøyd med dette i de minste kommunene, mens tilfredsheten avtar med kommunestørrelse. I de største kommunene er flertallet misfornøyd med mulighetene for å påvirke kommunale beslutninger. Tilfredshetsnivået er altså negativt.

Disse forskjellene mellom små og store kommuner er heller ikke ukjent fra tidligere undersøkelser. Baldersheim et al. (2003) skriver for eksempel om dette: «Informasjonen er enklere, politikken mer oversiktlig for den enkelte innbygger og innbyggerne betrakter kvaliteten på systemet som bedre i mindre kommuner.... Kommunestørrelse spiller i så henseende en sentral rolle i forhold til vilkårene for et åpent gjennomskuelig lokalt selvstyre, der de folkevalgte og systemets omdømme blir oppfattet på en positiv måte. For opprettholdelse av det lokale selvstyrets grunnvoll er dette ganske vesentlig.»

Norgeshistoriens største brukerundersøkelse synes å bekrefte at små kommuner har den fordel at det er nærhet mellom innbyggerne og dem som styrer – og at dette leder fram til en vesentlig høyere tilfredshet med de største og viktigste kommunale tjenestene. Vi tror at nærhetseffekten er en viktig årsak til gjennomgående høyere brukertilfredshet med pleie – og omsorgstjenester og tjenester knyttet til barn og ungdom i små kommuner. I de mindre kommunene er det også lettere å lage felles løsninger og samarbeid om tjenester og tilbud på tvers av sektor- og profesjonsgrenser.

Disse effektene vil ikke være til stede på samme måte i store og tett befolkede byområder. Derfor kan en kanskje konkludere med at nærhetseffekten og små kommuner er en særlig kvalitet som er tilgjengelig som virkemiddel for å styrke distriktene. Det er kanskje et av distriktenes viktigste konkurransefortrinn i forhold til sentrale byområder. Satsing på vesentlig større kommuner er derfor et tiltak som særlig vil slå negativt ut for befolkningen utenom de større bykommunene.



FOTO :COLOURBOX

7. Interkommunalt samarbeid – demokratisk underskudd eller fornuftig samarbeid?

7.1 Hvorfor er det samarbeid mellom kommuner?

Kommunene og fylkeskommunene i Norge har de samme funksjoner og oppgaver i sine lokalsamfunn. Derfor har de alltid samarbeidet, og det legges til rette for å lære av hverandre og utveksle kompetanse og erfaringer. Slikt samarbeid har også gått ut på å løse oppgaver i fellesskap når det har vært mest hensiktsmessig. Fylkeskommunene var fram til 1977 organisert som et samarbeid mellom kommunene i fylket på den ene siden, og staten på den andre siden. Fylkestinget bestod av representanter valgt av kommunene, mens administrativ ledelse ble ivaretatt av fylkesmannen. Ansvar for finansieringen var delt mellom staten og kommunene. Kommunene og fylkeskommunene har også en egen medlemsorganisasjon – KS. Der organiserer de blant annet samarbeid på landsplan og i det enkelte fylke.

I kommunesektoren stimuleres det til samarbeid, og det er prestisje knyttet til utveksling av informasjon, kompetanse og løsning av oppgaver mellom kommunene. I bedrifter som driver forretningsvirksomhet i markeder, er det forbud mot samarbeid som hindrer konkurransen i markedene. Har en bedrift funnet bedre måter å drive virksomheten på, vil det gjerne sees på som en forretningshemmelighet som ikke skal formidles til konkurrentene. Samarbeid og utveksling av informasjon og kompetanse kan derfor betraktes som et av kommunesektorens konkurransefortrinn i forhold til markedsløsninger. Dette er et viktig bidrag til å øke effektivitet og kvalitet i virksomheten.

7.2 Hva er interkommunalt samarbeid og hvilket omfang har det?

Interkommunalt samarbeid betyr samarbeid mellom kommuner. Det har imidlertid vært vanlig å reservere den betegnelsen til samarbeid basert på formelle avtaler og som innebærer at beslutningsmyndighet om kommunale oppgaver overføres til et organ flere kommuner har opprettet i fellesskap. Virksomheter med betegnelsen «interkommunalt samarbeid» har vanligvis egne vedtekter, styrer, budsjetter og bemanning. For at slikt samarbeid skal skje i samsvar med kommunelovens styringsprinsipper, er det lovbestemmelser for organisering av det i:

- Særskilt lov om Interkommunale selskaper (IKS)
- Samarbeid i henhold til kommunelovens bestemmelser §§ 27 og 28

I henhold til oversikter over kommunale foretak og interkommunale selskaper i KOSTRA (SSB) var det i alt 236 interkommunale selskaper (IKS-er) i 2010. I 2006 var det 206 slike selskaper. De brukes på kommunal virksomhet som er finansiert av egne inntekter i form av avgifter, gebyrer og leieinntekter, og som drives av flere kommuner i fellesskap. De viktigste virksomhetsområder er havner, vann, avløp og renovasjon. Andre områder er kommunal revisjon, kommunale arkiver, brannvesen, krisesentre, PP-tjenester, alarmsentraler og IKT-tjenester. Disse virksomhetene ivaretar tjenester for kommunene i fellesskap og er på linje med å drive dem i egenregi. I utgangspunktet skal slike selskaper ikke yte sine tjenester til andre enn deltakerkommunene.

I en rapport fra Universitetet i Agder er interkommunalt samarbeid etter § 27 evaluert. Antallet slike samarbeid anslås til mellom 250 og 300 (Jacobsen 2010).

Kommunene og fylkeskommunene har selvsagt adgang til å delta i andre organisasjonsformer enn dem som følger av

kommuneloven eller lov om IKS, både for å ivareta sin virksomhet alene eller i fellesskap med andre som aksjeselskaper, stiftelser, samvirkelag eller foreninger. Da er samarbeidet underlagt bestemmelser som er nedfelt i de vedtekter og lover som gjelder for slike organisasjoner. Når en kommune eller flere kommuner i fellesskap velger å løse kommunale oppgaver utenfor de organisasjonsformer som er hjemlet i kommuneloven eller lov om interkommunale selskaper, har kommunen valgt en form for outsourcing av sin virksomhet. Det kan derfor diskuteres om slike selskaper – når flere kommuner deltar i eierskapet – er interkommunale selskaper. Det finnes imidlertid ikke statistikk for hvor mange slike selskaper kommunene eier i fellesskap og som ivaretar kommunale eller fylkeskommunale oppgaver.

Aksjeselskaper brukes når kommunene deltar i ordinær næringsvirksomhet. For eksempel er så godt som alle kommunalt felleseide foretak i energibransjen aksjeselskaper. Disse har forretningsvirksomhet som formål, og kan vanskelig klassifiseres som interkommunale selskaper.

I rapporten fra Universitetet i Agder opereres det også med en selskapsform som benevnes som «Interkommunale aksjeselskaper». Det foreligger oversikter over kommunenes eierandeler i aksjeselskaper. Her kan også flere kommuner delta i eierskapet, sammen med statlig virksomhet og private eiere jfr. for eksempel de store energiselskapene. Dersom flere kommuner sammen ønsker å delta i forretningsvirksomhet hvor også private aktører deltar, kan bare aksjeselskapsformen brukes. Vi stiller oss kritisk til å bruke betegnelsen «Interkommunale aksjeselskaper». Flesteparten av disse selskapene driver næringsvirksomhet, og er ikke et samarbeid om løsning av mer ordinære kommunale oppgaver. For eksempel var det skandaliserte selskapet Nedre Romerike Vannverk et aksjeselskap og ikke et IKS. Etter oppryddingen er det omdannet til interkommunalt selskap.

Alt i alt betyr dette likevel at interkommunalt samarbeid og interkommunale selskaper er vanskelig å definere og registrere. Vi må derfor definere hva som menes med interkommunalt samarbeid når omfanget av det skal omtales.

7.3 Grove feilanslag på omfanget av interkommunale samarbeid og selskaper

Kritikerne av dagens kommunestruktur hevder at omfanget av interkommunalt samarbeid er langt større enn det tallene foran antyder. De hevder også at det er et stort problem for demokrati og effektivitet i kommunesektoren. Kilden for dette synes å være Sørensen (2007, s. 57) hvor det bl.a. konkluderes på følgende måte: «I gjennomsnitt oppga disse kommunene (158 kommuner) 14 samarbeidstiltak, noe som skulle tilsi at det eksisterer over 6000 interkommunale samarbeidsordninger i Norge.» Interkommunale selskaper og samarbeid mellom kommuner blandes her sammen.

Forfatterne har dessuten tydeligvis multiplisert 14 (gjennomsnitt for antall samarbeidsordninger en kommune har oppgitt å delta i) med antall kommuner som i 2007 var 433. Da framkommer et tall på over 6000. I begeistring over det store tallet, synes forfatterne å ha glemt å dividere på antall deltakere i selskapene. Dersom gjennomsnittet er 6, blir det riktige anslaget ca. 1000 samarbeidsordninger og ikke 6000.

I Sørensen (2012, s. 24) virker det som om dette regnestykket brukes til å konkludere på følgende måte: «Men kommunene forsøker jo å kompensere gjennom tusenvis av interkommunale selskaper. Kommunene forsøker åpenbart å utnytte stordriftsfordelene. Problemet er at det er vanskelig å ha politisk kontroll med disse selskapene – og vi får administrasjonsstyrte monopoler uten tilstrekkelig eierkontroll og effektivitet.»

Det er grovt misvisende å hevde at det er tusenvis av interkommunale selskaper. Det

riktige tallet er som nevnt 236 IKS-er, og mellom 250 og 300 § 27-samarbeid. Selv om også noen kommunalt felleseide aksjeselskaper kan defineres som interkommunalt samarbeid om kommunale fellesoppgaver, vil tallet være under 1000.

7.4 Annen forskning om omfang og innhold i interkommunalt samarbeid

Den opprinnelige kilden til anslaget i Sørensen (2007) er en rapport fra ECON (2006), utarbeidet for KS. I denne rapporten tar forfatteren sterke forbehold om kvaliteten på de dataene undersøkelsen bygger på. Omfanget av unike samarbeidsordninger anslås likevel til 1417. Bare et fåtall av disse samarbeidsordninger er imidlertid selskaper.

ECON-rapporten inneholder også resultatene av intervjuer med lokalpolitikere i 15 kommuner. De hevdes å være representative for lokalpolitikere generelt. Den oppsummeres med at lokalpolitikere ønsker bedre oversikt og informasjon om interkommunalt samarbeid, og anser det viktigste problemet for å være manglende politisk styring. Samtidig forteller rapporten at det interkommunale samarbeidet ikke reduserer verken lokalpolitikernes eller innbyggernes interesse for lokalpolitikk. Lokalpolitikere ønsker mer interkommunalt samarbeid. Rapporten forteller at: «De tre viktigste fordelene ved interkommunalt samarbeid anses å være knyttet til kompetansegevinster, bedre kvalitet og service, og økonomisk innsparing.» Det er for øvrig ikke registrert forskjeller i svarene fra store og små kommuner i undersøkelsen.

Universitetet i Agder har på oppdrag fra regjeringen gjennomført en evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 (Jacobsen, 2011). Rapporten er omfattende og systematisk og lider ikke av de metodiske problemene som hemmet ECON-rapporten: «I kartleggingen av oppgaver går det klart fram at § 27-samarbeidene må deles i to hovedgrupper. Den ene

har vi kalt *styringssamarbeid*. I denne kategorien faller regionrådene.... Disse har ikke en spesifisert oppgave, men dekker et videre spekter av oppgaver (multifunksjonelle). Den andre kategorien har vi kalt *produksjonssamarbeid*, hvor vi finner ulike former for tjenesteyting (både ekstern og intern). Produksjonssamarbeidene kan igjen deles inn i to hovedgrupper: de som driver med ekstern tjenesteyting til innbyggerne i det aktuelle området, og de som driver med intern tjenesteyting, det vil si administrative støttetjenester og funksjoner.» (s. 5)

Rapporten sier (s. 8) at den politiske og administrative styringen er sterk: «...noe som viser seg gjennom det faktum at det i hovedsak er sentrale politikere og/eller administrative ledere som innehar styreverv i samarbeidene.... Informasjon om disse samarbeidene oppfattes som noe mangelfull, men ikke så mye dårligere enn for ordinær kommunal virksomhet.» Det er altså ikke grunnlag for å hevde at dette er «satellitter på utsiden av kommunen» eller «administrasjonsstyrte monopoler» utenfor politisk kontroll.

I tillegg er det under arbeid en rapport om internasjonale erfaringer med interkommunalt samarbeid, Baldersheim (2011). Denne delen av undersøkelsen viser at omfanget av interkommunalt samarbeid er økende i alle land. «Selv om kommuner slås sammen, reduseres ikke nødvendigvis antallet interkommunale samarbeidsordninger.» og «Men det er ikke slik at interkommunalt samarbeid er et fenomen kun småkommuner sysler med; store kommuner er minst like samarbeidsivrige som mindre kommuner.»

Selvsagt kan interkommunalt samarbeid bli en demokratisk utfordring dersom for mange oppgaver skyves ut av kommunestyrene og i stedet løses i fellesselskaper. Det er imidlertid stor oppmerksomhet omkring den utfordring dette kan komme til å representere. Interkommunalt samarbeid har ikke det omfanget eller de demokra-

tiske problemene som de sterkeste kritikerne hevder. Det har heller ikke noen entydig sammenheng med kommunestrukturen, og er på ingen måte noe særnorsk. Det er snarere en internasjonal trend. Samarbeidet mellom kommunene er derimot fortsatt et alternativ til kommunesammenslåing og også til outsourcing eller konkurranseutsetting av kommunale tjenester. Kanskje er det dette som er noe av årsaken til kritikken?

8. Hvordan utvikle vår kommunestruktur – oppsummerende kommentarer

8.1 Konsekvenser av en minste kommunestørrelse på 20.000 innbyggere

Mange og sterke krefter tar stadig til orde for en kraftig sanering av vår kommunestruktur, kombinert med å legge ned fylkeskommunene. Mange har svært sterke og bastante synspunkter på disse spørsmålene. Derfor kan det være nyttig å liste opp hva forskning viser om dette. Hva har vi relativt sikker kunnskap om og hva vi vet mindre om?

For det første er det ikke god dokumentasjon for å hevde at sammenslutning av kommuner, eller at vi får færre kommuner, gir innsparing i utgiftene til kommunesektoren og de kommunale tjenester. Derfor er det også få seriøse miljøer som bruker dette som argument for kommunesammenslutninger i dag. I stedet er argumentene erstattet med forhold som «bedre rekruttering av personale» og «bedre standard på tjenestene». Det er imidlertid ikke noe forskningsmessig belegg for at dette vil være resultater av kommunesammenslåinger. Rekrutteringsproblemer kan både store og små kommuner ha. Det har primært tilknytning til

om det mer generelt er mangel på bestemte typer utdannet arbeidskraft, for eksempel på ingeniørkompetanse.

Det er godt dokumentert fra forskning at innbyggerne i små kommuner er mer fornøyd med kommunale tjenester enn innbyggerne i store kommuner. Det er også godt dokumentert at innbyggerne i små kommuner har større tillit til kommunen og sine folkevalgte i kommunestyret enn i de store kommunene. Derfor har påstanden om at små kommuner generelt har større problemer med standarden på kommunale tjenester enn større kommuner, liten støtte i forskning.

Avslutningsvis kan det være interessant å vurdere noen av de konsekvensene det vil ha for kommunestrukturen om det settes en minimumsstørrelse på en kommune på 20.000 innbyggere. Et slikt krav vil føre til at antall kommuner reduseres fra dagens 430 til mellom 90 og 100 kommuner. Det skyldes at mange små og mellomstore egne kommuner til byer vil gå inn i bykommunen. Med andre ord vil 330–340 kommuner bli nedlagt. Den gjennomsnittlige kommunestørrelsen målt med innbyggertall vil bli ca. 50.000. Størrelsen i Norge vil bli som i Danmark og Litauen. Stort sett vil vi ha større kommuner – målt ved innbyggertall – enn de mest tettbefolkete landene i Europa, som Belgia og Nederland.

Arealmessig vil da Norge i særklasse få de største kommunene i Europa. I dag er det Sverige som har det, med et gjennomsnittsareal på vel 1500 km². Norske kommuner vil etter en slik kommunesannering være dobbelt så store som de svenske, med et gjennomsnittsareal på 3000 km².

Det må naturligvis være anledning til å komme med dristige forslag. Det er imidlertid ikke seriøst å foreslå slikt uten å vurdere de konsekvensene det vil ha for bosettingsstruktur, velferdstjenester, demokrati og folkestyre, og hva det vil koste å gjennomføre.

Vedlegg til «Norske kommuner – noen myter og realiteter»

Norske kommuner 2011 fordelt på grupper etter antall, innbyggere og areal

Gruppe- nummer	Innbyggere		Antall kommuner	Antall innbyggere	Areal km ²
	fra	til			
I	0	4999	232	558.726	198.963
II	5000	9999	88	607.947	66.077
III	10.000	19.999	59	832.515	33.364
IV	20.000	49.999	38	1.133.994	19.032
V	50.000	99.999	8	515.205	4815
VI	100.000	499.999	4	672.688	1071
VII	OSLO		1	599.230	454
			430	4.920.305	323.776

Kilde: SSB og Kostra

DIFIs innbyggerundersøkelse – noen resultater:

		Andel fornøyde	Andel misfornøyde	Tilfredshets- nivå	Prosent vet-ikke
GRUNN- SKOLEN	Mindre enn 5000	76,0	4,3	71,7	11,9
	5000–20.000	72,0	5,0	67,0	14,1
	20.000–110.000	68,0	4,7	63,3	18,0
	Oslo/Bergen/Trondh/Stavang	59,9	5,4	54,5	24,4
SYKE- HJEM	Mindre enn 5000	60,5	9,2	51,3	19,7
	5000–20.000	45,1	15,3	29,8	27,3
	20.000–110.000	33,4	19,0	14,4	34,8
	Oslo/Bergen/Trondh/Stavang	25,3	21,4	3,9	39,6
OMSORGS- BOLIG/ ALDERSHJEM	Mindre enn 5000	60,9	8,5	52,4	20,2
	5000–20.000	43,3	13,9	29,4	30,2
	20.000–110.000	31,8	16,8	15,0	38,8
	Oslo/Bergen/Trondh/Stavang	22,2	19,1	3,1	46,4

		Andel fornøyde	Andel misfornøyde	Tilfredshets- nivå	Prosent vet-ikke
HJEMME- SYKEPLEIE	Mindre enn 5000	60,6	5,3	55,3	24,0
	5000–20.000	45,4	9,9	35,5	33,8
	20.000–110.000	34,6	12,9	21,7	41,1
	Oslo/Bergen/Trondh/Stavang	26,1	15,5	10,6	47,1
HJEMME- HJELP	Mindre enn 5000	58,0	6,1	51,9	25,5
	5000–20.000	41,7	11,0	30,7	38,8
	20.000–110.000	30,8	13,6	17,2	43,1
	Oslo/Bergen/Trondh/Stavang	23,6	16,4	7,2	47,8
LEGEVAKT	Mindre enn 5000	56,5	17,2	39,3	11,7
	5000–20.000	57,4	16,3	41,1	11,6
	20.000–110.000	54,0	20,7	33,3	10,2
	Oslo/Bergen/Trondh/Stavang	44,5	27,6	16,9	11,5
HELSE- STASJON	Mindre enn 5000	62,1	5,2	56,9	22,2
	5000–20.000	55,2	5,4	49,8	26,6
	20.000–110.000	48,8	6,3	42,5	32,1
	Oslo/Bergen/Trondh/Stavang	42,6	7,9	34,7	35,8
FASTLEGE	Mindre enn 5000	70,0	12,3	57,7	5,4
	5000–20.000	74,8	8,8	66,0	6,2
	20.000–110.000	75,4	7,9	67,5	6,3
	Oslo/Bergen/Trondh/Stavang	72,4	9,1	63,3	6,7
Alt i alt til- fredshet med kommunen som sted å bo og leve	Mindre enn 5000	86,9	5,7	81,2	0,5
	5000–20.000	87,5	4,5	83,0	0,6
	20.000–110.000	88,7	4,0	84,7	0,4
	Oslo/Bergen/Trondh/Stavang	88,0	4,4	83,6	0,5

OLE GUSTAV NARUD (f. 1958) arbeider som amanuensis i økonomi ved Høgskolen i Hedmark på Rena. Han er utdannet landbruksøkonom fra NLH, nå UMB. Narud har vært ordfører i Åmot fra 2003 til 2011. Han underviser i samfunnsøkonomiske fag, og har arbeidet med temaer innenfor miljø- og ressursøkonomi og kommunaløkonomi.

BJARNE JENSEN (f. 1944) arbeider som professor i offentlig økonomi ved Høgskolen i Hedmark på Rena. Han er utdannet sosialøkonom fra UiO. Han underviser masterstudenter i offentlig økonomi og finansiering, og arbeider med temaer innenfor økonomistyring i kommuner, helsetjenester og offentlig infrastruktur.

Baldersheim, H., Haug, A. V., & Øgård, M. (2011). *Internasjonale erfaringer med interkommunalt samarbeid*. Hentet fra <http://tinyurl.com/7q5v8vx>

Baldersheim, H., Pettersen, P. A., Rose, L., & Øgård, M. (2003). *Er smått så godt? Er stort så flott? analyser av kommunestrukturens betydning*. Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap: Oslo.

Brandtzæg, B. A. (2009). *Frivillige sammenslutninger 2005–2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. (TF-rapport nr. 258). Bø: Telemarksforskning. http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/2010/kommunestruktur_telemarksforskning.pdf

Brubakk, P. H. (2003). Innledning *Horisont* (2), s. 8.

CEMR-Dexia (2010). *EU sub-national governments: 2008 key figures 2009/2010 Edition*. The Council of European Municipalities and Regions (CEMR) and Dexia

Christie, N. (2001). *Hvor tett et samfunn?* Oslo: Universitetsforlaget.

Dexia (2008) *Sub-national governments in the European Union. Organisation, responsibilities and finance*. Paris: Dexia

Difi. (2010). *Innbyggerne er mest fornøyd i små kommuner*. Hentet fra <http://www.difi.no/artikkel/2010/11/>

innbyggerne er mest fornøyd i små kommuner

Econ. (2006). *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. Oslo: Econ Analyse.

Hellevik, O. (2010). *Hvor gode er dataene?* Hentet fra http://www.difi.no/filearchive/innlegg-frokostmote-17-11-2010_hellevik.pdf

Jacobsen, D. I. (2011). *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. <http://www.regjeringen.no/pa-ges/16279954/rapport.pdf>

Jensen, B. (2003). *Kommune-Norge: bedre enn sitt rykte*. Oslo: Kommuneforlaget.

Jensen, B. (2005). *Kommune-Norge – velferd og finansiering*. Oslo: Kommuneforlaget

Kommunal- og regionaldepartementet. (2011). *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2012*. Grønt hefte. *Bereknings teknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2011–2012)*. Oslo: Departementet. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommunejuss/kommunestruktur-/krd/kommune/inndelingstilskudd.html?id=414444>

Langørgen, A., Aaberge, R., & Åserud, R. (2002). *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Monkerud, L. C., & Sørensen, R. J. (2010). *Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet*. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 26(4), 265–295.

Ranheim, A. K., & Østre, S. (2011). *Manglende komparabilitet i kommunale data. Eksemplifisert ved utgifter til sentraladministrative oppgaver*. (Høgskolen i Hedmark Rapport nr. 16, 2011). Elverum: Høgskolen i Hedmark.

Sørensen, R. J., Borge, L.J., Fjellstad, M., Monkerud, L.C., Pattersen, T., Vabo, S. (2007). *Omstilling og utvikling i norske kommuner*. (Forskningsrapport / Handelshøyskolen BI; 3/2007).

Sørensen (2012). *Kommuneløftet*. *NHO-magasinet*, (1), 24–25.

United Nations. *Human development report 2011*. Kan leses på: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/>

Westeren, K. I. (2005) *Vurdering av kommunestruktur for Fosnes og Namsos kommuner*. Steinkjer: Høgskolen i Nord-Trøndelag. Kan leses på: http://brage.bibsys.no/hint/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_6744/1/Nr%2064.pdf

Østre, S. (2011). *Om å skyte spurv med kanon og likevel bomme*. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 27(2), 137–140.

kommunen har valgt. Videre er det systematiske forskjeller mellom store og små kommuner, fordi de store i større grad enn de små fordeler sentraladministrative utgifter og fellesutgifter på virksomhetsområdene.

Ett eksempel: For regnskapsåret 2010 har Lillehammer kommune en utgift til sentraladministrasjon på 4572 kroner pr. innbygger, mens Gjøvik bare har 2840 kroner. De to bykommunene i Oppland har henholdsvis 26.571 og 28.974 innbyggere, og skulle derfor ellers kunne antas å være sammenlignbare. Forskjell pr. innbygger er på 1732 kroner i Lillehammers disfavør. Multipliseres dette tallet med antall innbyggere i Lillehammer, får vi tilsynelatende et årlig merforbruk på ca. 46 millioner til sentraladministrasjon. Hvis vi sier at ett årsverk koster 500.000 kroner, så synes det å dreie seg om et overforbruk tilsvarende nesten 100 årsverk på Lillehammer.

Konklusjonen er – selvsagt – at utgiftene pr. innbygger til sentraladministrasjon ikke er sammenlignbare for Lillehammer og Gjøvik. Når utgiftene til dette formålet ikke er sammenlignbare, er heller ikke utgiftene til andre utgiftsformål sammenlignbare. Årsaken til forskjellen i sentraladministrative utgifter mellom disse to kommunene er forskjellig organisering og dermed forskjell i bokføringspraksis. KOSTRA-systemet åpner for å tilpasse organiseringen i henhold til kommunale behov, og til å tilpasse bokføringspraksisen etter den. Begge kommuner synes å følge KOSTRA-instruksen fullt ut.

I Gjøvik ser det ut som om de er mer opptatt av at de registrerte utgifter til sentraladministrasjon er lavest mulig. Med andre ord blir «lave administrasjonsutgifter» et måltall i seg selv. Det kan oppnås ved å utnytte de mulighetene som ligger i Kostra til å fordele utgifter fullt ut. Det gir et mer detaljert bokføringssystem, som medfører økte bokføringskostnader.

I Lillehammer synes de å være mer opp-

tatt av at bokføringssystemet primært skal være hensiktsmessig med hensyn til de beslutningene som skal fattes. De synes å være opptatt av å vektlegge ulike utgifters velferdseffekt for innbyggerne, og de tillegger ikke en størrelse som administrasjonsutgift pr. innbygger særlig vekt. Den bestemmes residualt. Dette kan benevnes som et beslutningsorientert bokføringssystem, og det bidrar til å redusere bokføringskostnadene.

Noe av det samme gjelder bokføringspraksisen i mindre og større kommuner med hensyn til sentraladministrative oppgaver. I mindre kommuner kan det bli forholdsvis meningsløst å fordele mest mulig av utgiftene på andre kommunale oppgaver (hovedfunksjonene 200 og 300 i KOSTRA), da det er irrelevant i forhold til beslutningssystem og kontroll.

I større kommuner kan disse hensynene tilsi at utgiftene i stor grad blir forsøkt fordelt på tjenesteområdene. Derfor er utgiftene pr. innbygger til sentraladministrasjon generelt sett ikke sammenlignbare i mindre og større kommuner.

Eksemplet med Lillehammer og Gjøvik viser også at KOSTRA-systemet åpner for det vi kan kalle «politisk bokføring». Det er for eksempel mulig å basere bokføringen på prinsippet om «lavest mulig administrasjonsutgift». Konklusjonen er at KOSTRA-veilederen åpner for ulike tilpassinger til kommunale forhold. Det betyr at KOSTRA-tallene i utgangspunktet ikke er sammenlignbare. Ønsker vi å foreta en sammenligning, må vi derfor først undersøke om tallene faktisk er sammenlignbare.

Dette er dokumentert i Rapport 16-2011 fra Høgskolen i Hedmark «Manglende komparabilitet i kommunale data» av Anne Kari Ranheim og Stein Østre. Ranheim er kommunalsjef i Etnedal kommune, og Østre er professor i forvaltningsøkonomi på Rena. Rapporten bygger på Ranheims masteroppgave i studiet Master of Public Administration (MPA) på Rena.

Stein Østre, professor, høgskolen i Hedmark, Rena

KOSTRAs tall er ikke sammenlignbare

Når utgiftsnivåene i ulike kommuner sammenlignes med utgangspunkt i tall fra KOSTRA, har mange av oss blitt overrasket over de store forskjellene som framkommer. Dette tallgrunnlaget brukes også til å kalkulere hvor mye det er å spare i kommunesektoren dersom alle kommunene kommer ned på det nivået der den kommunen med lavest utgiftsnivå pr. innbygger befinner seg.

Slike sammenligninger er vanskelige av flere grunner, blant annet hvordan vi skal ta hensyn til forskjeller i kvalitet, behov og bo-

settingsstruktur. Men den grunnleggende forutsetningen for overhodet å bruke KOSTRA-tallene i analyser, er at bokføringspraksis i kommunene er den samme, slik at tallene fra KOSTRA måler samme virksomhetsområde.

Vi har analysert dette nærmere med utgangspunkt i utgifter til sentraladministrative utgifter. Konklusjonen er at hva kommunene definerer som slike utgifter, varierer fra kommune til kommune. De er blant annet påvirket av hvilken organisering

Ta tjenestene tilbake!

«*Ta tjenestene tilbake*» er tittelen på et hefte som organisasjonen For velferdsstaten har utgitt. Mens våre myndigheter de siste årene har produsert en mengde regelverk og veiledere om hvordan anbudsprosesser skal gjennomføres i det offentlige, får vi her en oppskrift på hvordan kommuner kan sørge for å drive tjenestene i offentlig egenregi – uten å komme i klammeri med et omfattende anbudsregelverk fra EU/EØS, fra Verdens handelsorganisasjon (WTO) eller fra nasjonale myndigheter.

Forfatteren Helene Bank har søkt råd hos eksperter innenfor EU-retten for å kvalitetssikre heftet. I Norge og Europa er det nemlig særlig EU/EØS som har vært pådriveren i utviklingen mot stadig mer omfattende anbudsregler. Det ene direktivet etter det andre har gitt mer og mer detaljerte regelverk for hvordan konkurranse kan fremmes, og de private aktørenes interesser sikres. Slik har anbudsbyråkratiet nådd uante høyder i vårt land gjennom de siste par tiårene. Den ene institusjonen etter den andre er opprettet for å informere om og fremme konkurranseutsetting i det offentlige. Her er et knippe av de involverte institusjonene og dokumentene vi må forholde oss til:

- *Lov om offentlige anskaffelser* skjerpes stadig i tråd med nye EU-direktiv.
- *Konkurransetilsynet* er tillagt omfattende oppgaver som tilsyn for offentlige anskaffelser.
- *Klagenemnda for offentlige anskaffelser* (Kofa) ble opprettet i 2003 «for å effektivisere regelverket for offentlige anskaffelser og forenkle leverandørenes klageadgang».
- *Veileder fra Fornyingsdepartementet om offentlige anskaffelser* kom i 2007.
- *Frihet til å velge* er en veileder fra Kommunal- og Regionaldepartementet fra 2004 og

legger vekt på at konkurranse skal søkes i så stor grad som mulig.

- *Direktoratet for forvaltning og IKT* (Difi) har fått et eget opplærings- og informasjonsansvar om offentlige anskaffelser.
- *Håndhevelse av offentlige anskaffelser* (NOU 2010:2) ble utarbeidet i forbindelse med nytt EU-direktiv om det samme.
- *Momsklagenemnda* gir private rask klagebehandling dersom de mener at de betaler urettmessig moms når de tilbyr tjenester i konkurranse med offentlige ansatte.

Innenfor offentlige innkjøp av varer og tjenester har denne utviklingen skapt noe nær et anbudshysteri hos statlige myndigheter, i kommuner og fylkeskommuner. Redselen for å gjøre feil, eller bli dømt i EØS-klageorganet (ESA), i Kofa eller i EFTA-domstolen, har blitt en farsott som åpenbart bidrar til å svekke det politiske immunforsvaret.

Mens de private leverandørene altså har fått egen hurtigfil i rettssystemet (Kofa), er det ikke opprettet noen klageorganer for kommuner, offentlige institusjoner, enkeltpersoner eller fagorganisasjoner som ønsker å ivareta fellesskapets eller andre interesser i anbudspros-

sene. Det finnes ikke en eneste veileder i hvordan man kan drive velferdstjenester i offentlig egenregi. Dette på tross av at det fortsatt er et stort handlingsrom for nettopp å gjøre det. Heller ikke finnes det noen oversikt over det offentliges anbudskostnader, eller hva oppfølgingen av de kommersielle aktørene koster (en rapport fra EU-kommisjonen i fjor, «*Public procurement in Europe. Cost and effectiveness*», antydte imidlertid at Norge lå på europatoppen i anbudskostnader). Denne totale ensidigheten i å fremme konkurranse innenfor offentlige tjenester er helt eksep-sjonell.

Det er dette For velferdsstaten søker å kompensere med sitt hefte. Det beskriver konkret og detaljert hvordan kommuner, fylker og offentlige institusjoner kan unngå anbudshysteriet, hvordan de i stedet kan utvikle de offentlige tjenestene i nært samarbeid med sine ansatte og brukerne, samt hvordan de kan fremme demokratisk medvirkning. Det er med andre ord ment som et bruks-hefte for, som de sier, å *Ta tjenestene tilbake!* Sånn sett kan det være et nyttig redskap for rådmenn, ordførere og andre lokalpolitikere. Heftet fås gratis fra For velferdsstaten (www.velferdsstaten.no).

Asbjørn Wahl,
daglig leder i for velferdsstaten



Norsk landbrukspolitikk

Boka *En nasjon av kjøttthuer*, av Espen Løkeland-Stai og Sverre Arne Lie, er noe for dem som vil finne ut mer om norsk landbrukspolitikk. En oppsummering av forfatterens påstander er:

Landbrukspolitikk handler grunnleggende sett om hvordan maten vår lages, og tematikken har i så måte et bredt nedslagsfelt. Den norske landbruksdebatten er allikevel preget av å være snever, myteomspunnet og forutsigbar. Tall og statistikk som legges fram fra myndighetenes side, over arealbruk, selvforsyningsgrad og inntektsutvikling, er mildt sagt omdiskutert, men diskuteres i liten grad. Debatten foregår på et feilaktig faktagrunnlag og med en forvrengt virkelighetsbeskrivelse. Dette har skjedd fordi landbrukspolitikken i stor grad er tatt ut av den offentlige debatten og ut av politikken. Mytene om bønder som snylter, at Norge har dyrest mat i verden, at landbrukspolitikken er motstrøms eller om

frie markeder gir mangfold i butikkene, lever i beste velgående.

Den ferske debattboka *En nasjon av kjøttthuer – ni myter og en løgn om norsk landbrukspolitikk* (Manifest forlag), går inn i kjernen av debatten og ser med kritiske øyne på tallmateriale, politikken som faktisk føres og påstander som presenteres om landbruket. Boka presenterer seg som et forsvar for matproduksjon i Norge, men er kritisk til landbrukspolitikken og debatten som føres. *En nasjon av kjøttthuer* er et viktig bidrag til debatten om virkelighetsbeskrivelsen i norsk jordbruk.

Arnfinn Ihle,
rådgiver i Fagforbundet

Modern Times?

Filmene til Charlie Chaplin (CC) gjorde et utslettelig inntrykk på meg der jeg vokste opp som tenåring i Bergen på 60-tallet. Sterkest inntrykk gjorde nok filmen «Modern Times.» Denne loslitte lille mannen med skalk på hodet, trang jakke, vid bukse og utgatte sko vakte oppmerksomhet verden over. Chaplin ble symbolet på den lille manns kamp for menneskeverd i et arbeids- og produksjonsliv som organiserte arbeideren bort fra seg selv.

Chaplin avslørte det systematiske maktmisbruket og de meningsløse arbeidsforholdene som fulgte selve organiseringen av arbeidet ved samlebåndene i de store verkstedene. Chaplin klarte på en innsiktsfull måte å avdekke at fremmedgjøring er nærmeste nabo til stoppeklokke, arbeidsdeling og samlebåndproduksjon.

I filmen «Diktatoren» tar han et sylskarpt oppgjør med ideologier og identiteter som dreper. Gjennom to av sine filmer klarte altså Chaplin å avsløre hvordan det er mulig å bryte ned mennesket gjennom høyrøstede kommandorop, arbeidsdeling og fremmedgjøring. Nå i ettertid antar jeg at Chaplin bare kunne lage slike filmer etter å ha skjønnet at mennesket søker mening gjennom arbeid – at selve arbeidet synes å være den viktigste kilde til mening – at det nettopp er gjennom arbeidet at mennesket uttrykker sitt egentlige vesen. Jeg ser nå at unge Charlie må ha kjent til både Kant, Nietzsche, Weber og Marx sine tanker om dette. Han kjente også åpenbart til F.W. Taylors prinsipper om

vitenskapelig ledelse – denne boka som i over 100 år har påvirket land og samfunn verden over – mer enn Bibel og ulike religioner.

Chaplin krevde respekt og plass for det menneskelige ved samlebåndet. Han advarte mot de dominerende ledelses- og styringsideologier som kun betrakter arbeideren som et middel til å oppnå eiernes profittmål. Chaplin fikk frem – kanskje bedre enn noen annen – at slik organisering av arbeidslivet er grunnleggende umoralsk. Den overser de verdier som gjør et menneske til menneske. Prosjektørlysene i filmen ble rettet mot arbeidsgivers plikt til å organisere arbeidsplassforholdene slik at menneskene der også får styrket sin selvrespekt gjennom medvirkning og gjenkjenning. Som mange filosofer før ham, visste CC at mennesket leter etter seg selv der ute i omgivelsene – gjennom alt det vi er med på å skape – både på jobb og i fritiden. Hvis vi dag ut og dag inn – etter lange arbeidsøkter som preger hele livet til den enkelte arbeidstaker – sitter igjen med brukbar lønn men uten mulighet til å skue helhet og kvalitet, uten å forstå sammenhenger eller få øye på eget bidrag til sluttproduktet, blir vi fort redusert til eksistensielle flyktninger. Diaspora-emigranter er i vår egen tilværelse.

Mange av oss har i ulike livsfaser tatt som en selvfølge at verden går fremover, at vi er i stand til å lære av historien, av feil som begås, at feilretting er mulig, at ideologiske avsporinger kan forebygges, at historien

ikke vi gjenta seg osv. Dette er jo selvsagt renspektet romantikk – et digert selvbedrag som sklir av oss jo lenger opp i åssiden vi kommer.

Med alt det som vår samtid og nære fortid kan frembringe av grelle eksempler på kollektive feiltrinn og beslutninger var det likevel med vantro og forbauselse jeg så de gamle triksene, ideologiene og argumentene gjenoppstå fra de døde mot slutten av forrige århundre. På 2000-tallet har alt det Chaplin advarte mot fått nytt rotfeste og har invadert ledelses- og styringsideologiene verden over. I Hamlet står det at de stores vanvidd må bevoktes nøye. Taylor kastet vrak på århundrelang kunnskap om mennesket og makt og satset heller på full overvåking av den lille mann. Taylors prinsipper eller bud erobrer nå nye kontinenter.

Kapitaleierne har nå i flere tiår flyttet store deler av sine leteressurser over fra de snart tomme utvinningsområder på land og sjø til de enorme og nærmest uberørte utvinningsfelt som synes å ligge i offentlig sektor verden over. Disse allmenninngene ligger nærmest ubeskyttet og som jomfruelig terreng – åpne for grådige inntrengere som kun har egen vinning for øyet. Offentlig sektor – med all sin tjenesteproduksjon – ligger der som fedrelandet 9. april 1940 – åpen for utenlandsk manpower, leiesoldater som frivillig eller tvunget kan trekke seg ut – gjerne etter fem års utnyttning og plyndring.

Chaplin klarte med kamera og god dramaturgi å tydeliggjøre farene som følger i kjølvannet til

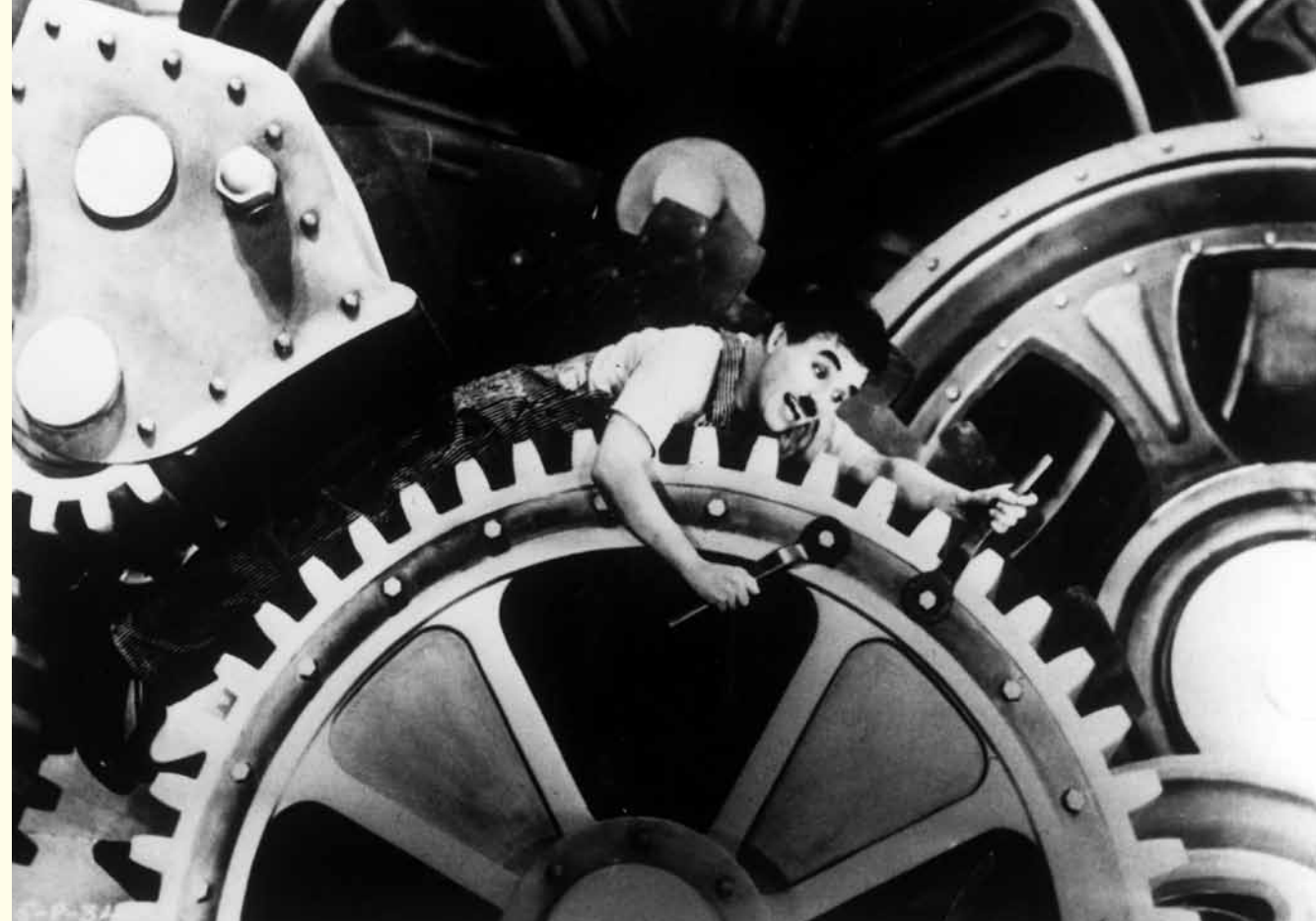


FOTO: AKG-IMAGES, SCANPIX

på forskning og formidling – for å dokumentere skadevirkningene av slik kyklopisk organisering og ledelse, industriell tenkning og styring av offentlig sektor – uten å lykkes.

Chaplins filmer ble oppfattet som så kritiske til den rådende, liberalistiske kapitalisme at han ble beskyldt for antiamerikansk virksomhet. Han følte seg tvunget til å forlate USA. Filmene hadde imidlertid nådd frem til menneskene bak samlebåndene. Eierne av disse måtte på sin side lage egne motmeldinger og filmer som skulle dempe Chaplins farlige budskap. NPM-kritikk synes å ha tilsvarende dårlige kår i dagens Norge. I dag er mediene fylt av stemmer som rydder veien for nedbygging, industrialisert drift og privat overtakelse av offentlig sektor.

Det er vanskelig å forstå at

så mange som ikke på noen måte vil komme til å tjene personlig på en slik utvikling stiller seg positive til dette. Er vi blitt dummere, grådigere og mer innkrøkt i oss selv med tiden? Er hukommelsen vår redusert som følge av økt tempo? Har økende statsforakt ført til at vi er villige til å godta endringer som svekker solidariske løsninger og en statsgarantert minstandard på menigmanns levekår?

Historien har (vel) lært oss at all god ledelse og styring går ut på å skape arbeidsforhold som gjør at arbeideren finner tilbake til seg selv. Har vi ikke lært at mennesket leter etter seg selv i den verden det inngår i og er med på å skape? Har vi ikke lært at målet med offentlig tjenesteproduksjon bør være å skape levekår som gjør at brukerne på samme måte finner tilbake

til seg selv når det går mot slutten av livet på et sykehus eller i et sykehjem? Har vi ikke lært at målet med barnehager og gode skoler er å vise omsorg, raushet og rikelig tilstedeværelse overfor barn og unge i alle de situasjoner som oppstår på veien frem til det voksne liv? At dette er nødvendig for å forebygge meningsløshet og fremmedgjøring både blant dem som yter og dem som mottar de ulike tjenestene i livets ulike faser? Hvor er den landstrykerfiguren eller kunstneren som i dag, like tydelig som Charlie Chaplin, kan peke på **galskapen i vår tid** – denne absurde feiltenkningen som er i ferd med å rasere velferdsstaten – og som svekker de grunnleggende forutsetningene for samhold og sivilisasjon?

Harry Herstad,
Kommunekonsult

