

Fragmentering og integrasjon i Norske kommuner – politisk retrett eller vitalisering?*

AV DAG INGVAR JACOBSEN

This article describes different forms of political control over the administration in Norwegian municipalities, and how these forms have changed over time. Based on a review of relevant research on reforms in the municipalities over the last twenty years, it is argued that Norwegian municipalities have experienced both fragmentation that weakens political control, as well as integration that strengthens control. Applying an organisational perspective, these apparently paradoxical trends can be interpreted as having an internal logic consistency. It is argued that Norwegian municipalities, both structurally and culturally, are moving away from a traditional, integrated and bureaucratic form, towards a flatter and more divisionalised form. This change in organisational form is followed by changes in the type of political control applied in the municipalities. The main conclusion in the article is that political control has been strengthened, not weakened, by the reforms implemented in the last decades. At least, the potential control has increased, although indications point in the direction that this potential still has not been fully realised.

Innledning

Offentlig sektor i de fleste vestlige land har gjennomgått til dels betydelige endringer de siste årene. Reformen, klumpet sammen under samlebetegnelsen "New Public Management" (NPM), har medført betydelig desentralisering av myndighet fra politisk til administrativt nivå, oppretting av nye organisasjonsenheter, mer horisontale

samarbeidsordninger, innføring av nye styringssystemer, nye lønns- og karrieresystemer, og mye mer (se for eksempel Bogason 2001; Christensen og Læg Reid 2007; Lane 1997; Nolan 2001; Pollitt og Bouckaert 2004).

I senere år har det vært en utstrakt forskning på effektene av disse reformene, både knyttet til at de fører til en generell forskyvning i forholdet mel-

lom privat og offentlig sektor i favør av markedet (se for eksempel Dent et al 2004; Dibben et al 2004), hvorvidt de undergraver det politiske kollektivet og skaper en markedsføring av det politiske (Peters 2001), om de fører til bedret økonomisk effektivitet og mer brukervennlige tjenester (Naschold 1996; Pollitt 2002), med mer. Innen statsvitenskapen har et viktig fokus vært i hvilken grad politisk styring av administrasjonen gjennom det representative demokrati har blitt påvirket av NPM-reformene (Christensen og Lægroid 2007). Forholdet mellom politisk styring av egen administrasjon og NPM-reformer, her på kommunenivå i Norge, er også fokuset for denne artikkelen.

De empiriske studiene om hvilken effekt reformene faktisk har hatt på politisk styring i de skandinaviske land, spriker. Flere studier, både av statlig og lokalt nivå, tenderer i retning av at politisk styring har blitt svekket (Christensen og Lægroid 2001b; Kleven og Røiseland 1993; Lundquist 1998, side 142-148; Østerud et al 2003). Gjennom økt "(...) kompleksitet i det politisk-administrative system" har man opplevd en generell reduksjon av "(...) muligheten for tradisjonell hierarkisk styring og kontroll" (Christensen et al 2006, side 119, se også Christensen og Lægroid 2001b; Tranøy og Østerud 2001; Vabo 2002; Østerud et al 2003). Andre, og nyere studier er noe mer optimistiske, og påpeker at den politiske styringen faktisk kan ha blitt styrket gjennom ulike NPM-reformer (Jacobsen 2006a; Johnsen et al 2004; Kastberg 2005, Sørensen et al 2007).

I denne artikkelen vil jeg argumentere for at begge konklusjonene kan være korrekte, nemlig ved at NPM-reformene har svekket noen former for politisk styring, og styrket andre. I den senere tid, det vil si fra midten av 1990-tallet, viser studier klarere funn i retning av at politisk styring har blitt styrket, noe som kan tyde på at reformene som ble iverksatt på midten av 1980-tallet har endret seg fra mer symbolsk aktivitet til reelle styringsinstrumenter (Christensen et al 2006). Det argumenteres også for at denne endringen har en indre logisk konsistens, selv om mange av de ulike NPM-reformene tilsynelatende henger løst sammen, ja, til og med kan virke motstridende og paradoksale (Christensen og Lægroid 2001a; Christensen et al 2002: 99-100; Hogget 1996; Maor 1999; Peters 2001, side 356; Øgård 2001). Den indre konsistensen, vil det bli argumentert for, er knyttet til at kommuner som iverksetter mange av NPM-reformene i stor grad er i ferd med å endre organisatorisk form. Endringene kan *til sammen* utgjør en konfiguratorisk (Mintzberg 1979) eller arketypisk (Greenwood og Hinings 1988) endring av norske kommuner. I korte trekk vil det bli argumentert for at mange norske kommuner beveger seg fra en klassisk hierarkisk og integrert, til en mer rendyrket divisjonalisert organisasjonsform (Williamson 1975).

Empirien vil basere seg på norske data og undersøkelser. De kilder som benyttes er i all hovedsak sekundærdata, det vil si at de baserer seg på allerede foreliggende studier. Kildene har i all hovedsak vært forskning publisert

i tidsskriftsartikler (mest nasjonale, men også internasjonale), bøker og forskningsrapporter (inkludert doktorgradsavhandlinger). Masteroppgaver og andre, mindre tilgjengelige, kilder er i liten grad benyttet. Forskningen som det refereres til strekker seg over en periode fra begynnelsen av 1980-tallet til og med til 2005. Studien inneholder altså ikke nye empiriske data, men kan mer betraktes som en meta-studie der ulikt empirisk materiale syntetiseres og fortolkes.

1. Fragmentering, integrasjon og politisk styring

I alle formelle organisasjoner – som norske kommuner her vil bli betraktet som – er det forhold som trekker i retning av *både* fragmentering og integrasjon (Lawrence og Lorsch 1967, March 1999; Simon 1976). Organisasjoner består av enheter som i mange tilfeller søker selvstendighet fra andre. En slik selvstendighet øker mulighet for spesialisering og fokus, og det gir muligheter for lokal tilpasning og endring uten at det får store ringvirkninger for andre. Men en enhet vil ofte være avhengig av andre enheter, noe som skaper et behov for integrasjon eller styring og koordinering av enkeltdelene slik at de fremstår som en større enhet. Balansen mellom selvstendighet og fragmentering på den ene siden, og integrasjon og koordinering på den andre, har stått helt sentralt i moderne litteratur om organisasjons-

design (Daft 2007). Fragmentering er altså en prosess der de ulike elementer i en antatt helhet kobles fra hverandre, integrasjon er en prosess der elementene kobles tettere sammen. Koblet opp mot politisk styring vil fragmentering være en prosess som minsker politikerens styringsmuligheter, mens integrasjon vil virke motsatt.

Når vi fokuserer på kommunesektoren, må begrepene presiseres ytterligere. For det første går det et sentralt skille mellom det vi kan kalle *intern* og *ekstern* integrasjon og fragmentering. Eksternt henspeiler i denne sammenheng på hvorvidt kommunen som institusjon – der den politisk-administrative del bare er ett element – blir mer integrert eller fragmentert, det vil si om ulike individer, grupper eller organisasjoner kobles sterkere eller svakere. Dette ser vi igjen i diskusjonen om begrepet *governance*, der enkelte hevder at kommuner generelt har beveget seg mot en mer fragmentert eller "flersentrert" form (Eriksen 1999; Fimreite og Medalen 2005; John 2001; Lyngstad 2003; Rhodes 1996, 1997), mens andre hevder at kommunene fremdeles er relativt integrert og at mye av de mer nettverkstilnende samarbeidsordninger som også finnes, og som er en naturlig konsekvens av mer fragmentering, fremdeles utfoldes i "skyggen av hierarkiet" (du Gay 2002; Jacobsen 2006a; Scharpf 1994).

Intern fragmentering og integrasjon henspeiler derimot på de prosesser som finner sted innenfor grensene av en formell organisasjon, her den formelle organisasjonen "kommunen", ikke i kommunen i forståelsen bosted, region

eller nærmiljø. Interessen rettes dermed mot forholdet mellom den valgte politiske ledelsen, og den fast ansatte administrasjonen, og mer spesifikt mot politikernes mulighet for å styre administrasjonen. Dermed nedtones de muligheter for at politisk styring kan finne sted på andre måter enn gjennom den rent interne (se for eksempel McCubbins og Schwarz 1984, Sørensen 2005).

For analytiske formål kan vi skille mellom tre måter en organisasjon kan fragmenteres/integreres internt på: strukturelt, proseduralt og kulturelt (Jacobsen og Thorsvik 2007). Strukturelt kan en dette skje både gjennom horisontal og vertikal arbeidsdeling (Christensen et al 2004). *Horisontal fragmentering* vil da bety at organisasjoner splittes opp i stadig flere mer eller mindre selvstendige enheter, for eksempel flere avdelinger eller enheter. Et eksempel er oppdelingen i New Zealand i såkalte "single-purpose units", der offentlige oppgaver ble splittet opp i separate organisasjonsenheter slik at oppgavene skulle fremstå som enhetlige (se Christensen 2001).

Vertikal fragmentering vil skje gjennom en sterkere grad av dekonsentrasjon, ved at oppgaver delegeres ned i hierarkiet, og gjennom en desentralisering der oppgaver overføres til mer eller mindre autonome enheter i forhold til overordnede hierarkiske nivåer (Ghoshal og Gratton 2002). Desentralisering kan sin ytterste form innebære at oppgaver flyttes ut av kommunen og overlates til markedet eller frivillige aktører, aller - mindre radikalt - ved at oppgaver flyttes til enheter som inngår

i en kontraktsrelasjon med kommunen (for eksempel en privat tilbyder). Begge deler er en fragmentering der muligheter for direkte, hierarkisk kontroll og overvåking reduseres. I enkelte organisasjoner, som i en konsernstruktur, vil enheter være formelt uavhengig av den sentrale ledelsen, og kan motsette seg ordre fra ledelsen i det selskapet enheten formelt sett er medlem av. Både horisontal og vertikal fragmentering vanskeliggjør direkte eller hierarkisk styring gjennom direkte kontakt og løpende overvåking.

Prosedural fragmentering innebærer at organisasjonen har få eller ingen felles regler, rutiner og prosedyrer å forholde seg til, men heller at ulike enheter velger sine egne arbeidsmåter og standarder. I en organisasjon som er proseduralt fragmentert vil man finne lignende arbeidsoppgaver som løses på ulike måter, ulike prosedyrer for ansettelse av medarbeidere, ulike belønningssystemer, ulike datasystemer, ulike rapporteringssystemer, med mere. En slik fragmentering vil sannsynligvis være tett knyttet til strukturell fragmentering, i den forstand at organisasjoner som fremstår som horisontalt og vertikalt fragmenterte også høyst sannsynlig vil utvikle mange ulike regler og rutiner (Hall 1972). *Prosedural fragmentering* vanskeliggjør styring gjennom standardisering av regler og rutiner, og dermed gjennom en kontroll og overvåking av hvorvidt disse er overholdt eller ikke.

Kulturell fragmentering innebærer at det utvikler seg flere, distinkt forskjellige normer og verdier i ulike grupper i en organisasjon (Martin 1992). Denne

fragmenteringen kan også her tenkes både horisontalt – at det utvikles ulike subkulturer i ulike enheter eller i ulike grupper i organisasjonen (for eksempel blant ulike profesjonsgrupper) – og vertikalt ved at det utvikles ulike subkulturer på ulike hierarkiske nivåer. Desto flere subkulturer det finnes i en organisasjon, jo mer kulturelt fragmentert vil den fremstå som. Kulturell fragmentering vil vanskeliggjøre premissstyring, det vil si styring gjennom at mennesker som har samme verdi-grunnlag også vil opptre relativt likt i lignende situasjoner (Perrow 1986).

Flytter vi fokuset over på politisk styring, trenger også dette begrepet en presisering. For det første kan vi skille mellom intern og ekstern styring. Ekstern styring innebærer at en gruppe utenfor den formelle organisasjonen – for eksempel et tilsynsorgan, en interessegruppe eller media – driver

kontroll med det som skjer i en organisasjon (McCubbins og Schwarz 1984; Sørensen et al 2007). Intern styring er derimot knyttet til hvordan en gruppe – som regel et hierarkisk nivå – kan styre underliggende enheter og aktiviteter. Når vi fokuserer på hvordan reformer kan påvirke politisk styring, er det den interne styringen det dreier seg om. I det følgende skal jeg ikke diskutere hvordan ulike former for ekstern styring kan ha blitt påvirket av reformer (for en drøfting av noen av disse, se Sørensen et al 2007).

Styring er heller ikke et enhetlig fenomen, men kan anta mange ulike former. Ulike former for styring kan betraktes både som komplementære og som substitutter (Jacobsen og Thorsvik 2007; Lægreid og Olsen 1978; Mintzberg 1979; Ouchi 1980; Perrow 1986; Williamson 1975). En inndeling i ulike styringsformer kan se slik ut:

Tabell 1: Ulike styringsformer

STYRINGSFORM	BESKRIVELSE
Direkte styring (hierarki)	Styring gjennom direkte kontakt mellom mennesker/grupper, utøves gjennom ordre, "kommando" eller ulike former for påbud/forbud. Skjer løpende.
Kontroll og overvåking (prosedyrer)	Styring gjennom overvåking og måling av hvorvidt kontrakter, regelverk, prosedyrer eller lignende er overholdt. Skjer "ex-post", etter at aktiviteter er gjennomført.
Disiplinering – straff og belønning (prosedyrer)	Styring skjer gjennom klargjøring av hva konsekvenser vil bli ved brudd på avtaler, regelverk, eller lignende. Skjer "ex-ante", før aktiviteter er gjennomført.
Premisskontroll gjennom rekruttering (kultur)	Styring skjer ved at man ansetter personer man vet vil opptre lojalt mot, eller som man vet har de samme verdier og normer som, den styrende aktør. Skjer "ex-ante"
Premisskontroll gjennom sosialisering (kultur)	Styring ved at det gjennom sosialisering utvikles uformelle normer til atferd som deles av styrende og styrte. Skjer "ex-ante".

De ulike styringsformene kan både betraktes som substitutter og som kumulative størrelser. Gitt et styringsnivå (i forståelsen mengde eller intensitet i styring), kan den ene styringsformen erstatte den andre uten at styringen totalt sett nødvendigvis svekkes. En overgang til mer premisskontroll, kan muliggjøre en mindre vekt på for eksempel kontroll og overvåking (Ouchi 1980). Samtidig kan styringsformene bygge på hverandre, slik at det å tilføre en ny styringsform i tillegg til en annen, kan øke styringsintensiteten.

Selv om flere ulike styringsformer ofte finnes i alle organisasjoner, så er det ofte en tendens til at en av styringsformene dominerer (Greenwood og Hinings 1988; Mintzberg 1979, Poole og Van de Ven 1989; Williamson 1975 og 1996). Dette henger sammen med et konfiguratorisk perspektiv der organisasjoner betraktes som " (...) clusters of interconnected structures and practices, rather than as modular or loosely coupled entities whose components can be understood in isolation" (Fiss 2007, side 1180). To konfigurasjoner har vært viet mye oppmerksomhet de siste tiårene, nemlig byråkrati eller den integrerte organisasjon og divisjonalisert eller konsernstruktur. Svært mange store bedrifter har beveget seg fra integrerte til divisjonaliserte former (Ketchen et al 1997).

Disse to formene eller konfigurasjonene skiller seg langs flere dimensjoner, ikke minst på dimensjonen "styring og kontroll". Mens den enhetlige formen er basert i stor grad i hierarki, sentralisering, og dermed i direkte styring og kontroll, så vil den

multidivisjonale formen være basert i følgende:

- a) desentralisering av operativt ansvar til de enkelte avdelinger eller divisjoner
- b) bortfall av mellomledelse, men vekt på at toppledelsen er sentral i å utpeke ledelsen av de ulike divisjoner
- c) styrking av en "konsernledelse", spesielt staber for utvikling av strategi, budsjett, økonomikontroll, resultatkontroll og kontraktsinngåelse
- d) styring gjennom inngåelse av kontrakter, resultatkontroll og kontroll gjennom rekruttering av personer til sentrale ledere og styreverv i "datterbedriftene" (Mintzberg 1979)

I et endringsperspektiv vil det analytisk sett være snakk om to typer endring, nemlig den som finner sted innenfor rammene av en hovedform og den som finner sted når organisasjoner beveger seg fra en hovedform til en annen (Jacobsen 2004). I det samme perspektiv kan vi nå betrakte de endringer som vi har beskrevet tidligere. Mye kan tyde på at norske kommuner, i alle fall mange av dem, er i ferd med å skifte form. Avhengig av hva slags begreper man velger å bruke, så kan det være tegn som tyder på at kommunene beveger seg bort fra en byråkratisk organisasjonsform mot en mer divisjonalisert struktur, eller fra en enhetlig form (U-form) til en mer multidivisjonal struktur (M-form) (Mintzberg 1979, Williamson 1975).

2. Fragmentering...

Det er ikke vanskelig å få øye på strukturelle fragmenteringstendenser i norske kommuner, først og fremst knyttet til nye organisasjonsformer i tjenesteyting. Den kanskje mest radikale endringen er den sterke veksten i relativt selvstendige, tjenesteytende enheter, der direkte politisk inngripen og styring er begrenset gjennom regler og lover. Selv om tradisjonelle, kommunale driftsorganisasjoner fremdeles dominerer (Hovik og Stigen 2004, side 80-82), er fremveksten av andre organisasjonsformer til dels betydelig (Kommunenes Sentralforbund 1999 og 2002).¹

Det finnes ingen sentral og detaljert oversikt over omfanget av slike organisasjonsformer som er alternativer til

tradisjonell kommunal organisering. Brønnøysundregistrene, der alle disse organisasjonsformene skal registreres, kan likevel vise til en betydelig økning i offentlige registreringer av slike selskap. Dette er vist i tabell 2:

Økningen tyder på at stadig flere "alternative" organisasjoner registreres i Norge hvert år. Mer detaljerte studier av en organisasjonstype - kommunale foretak - understøtter antakelsen om en sterk vekst i alternative organisasjonsformer.

Endring i kommunelovens § 11 i 2000 medførte at kommunale bedrifter med eget styre måtte omdannes til foretak innen 2004, ellers ville styret bli oppfattet som et fast politisk utvalg og ansattes representanter ville miste sin

Tabell 2: Enheter i offentlig sektor registrert i enhetsregisteret 2001-2005*. Totalt antall enheter

Årstall	Antall registrerte enheter offentlig sektor
2001	34200
2002	36200
2003	37600
2004	39900
2005	40800

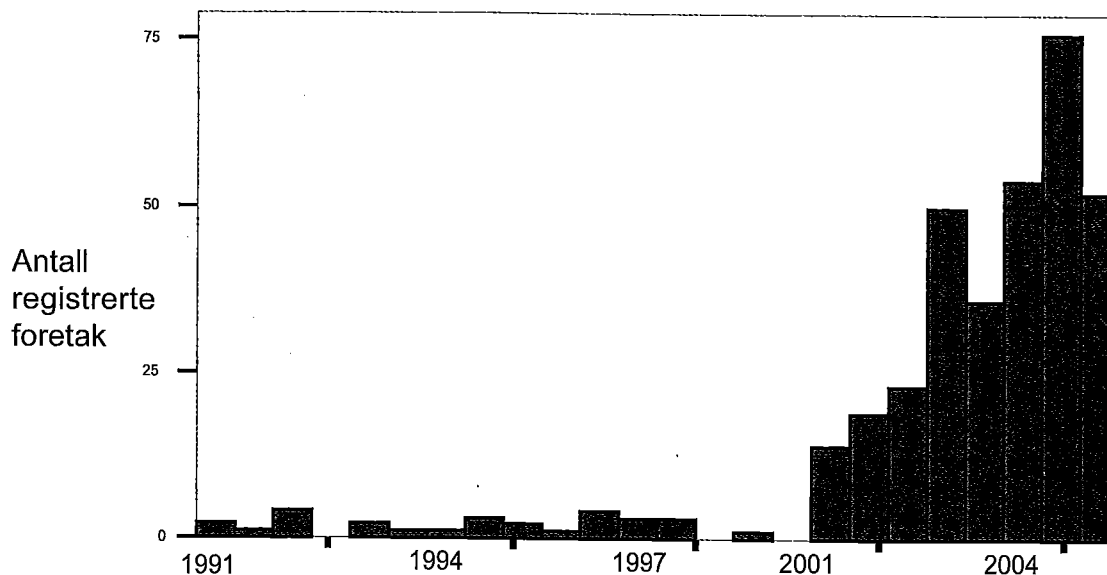
* Kilde: <http://www.brreg.no/statistikk/2003/enhet2.html>, Årsrapport Brønnøysundregistrene 2004 og 2005

representasjon. Dette medførte en sterk økning i antallet kommunale foretak i perioden 2000 og fram til i dag. Denne økningen kommer til tross for at det på enkelte sektorer faktisk har vært en nedgang i antall kommunale og fylkeskommunale foretak².

Det er også interessant å merke seg hva slags type virksomhet som inkluderes i kommunale foretak. Den første bølgen

av foretak var omgjøring av kommunal forretningsdrift som kinoer, havner, med mere, men på 2000-tallet ser vi også en tendens til at tradisjonelle "etater" omgjøres til foretak. Spesielt gjelder dette tidligere teknisk sektor, der renovasjon, vann, vedlikehold, med mere flyttes ut i kommunale foretak, men i enkelte kommuner organiseres også helse- og sosialtjenester som egne

Figur 1: Antall registrerte kommunale foretak 1991 til 2004.
Antall registreringer per år.



foretak (egentlig pleiehjem og hjemmebasert omsorg) (Andersen og Jensen 2006).

Det samme utviklingsbildet ser vi med hensyn til interkommunale samarbeidsordninger. Dette er ikke organisatoriske enheter som må registreres i offentlige registre, og som det derfor er vanskelig å få en samlet oversikt over. Hovik og Stigen (2004, side 84-85) viser at det er store variasjoner med hensyn til hvilke oppgaver kommuner velger å organisere i interkommunalt samarbeid, med en klar overvekt av "tekniske" tjenester knyttet til vann, vei og renovasjon. I en studie konkluderte man med at det totalt sett - blant 158 kommuner som svarte - var 1417 interkommunale samarbeidsinstitusjoner, altså et gjennomsnitt per kommune på 14 (ECON 2006). Videre påpekes det at dette antakeligvis er en underreportering, og at en ringerunde til kommuner som ikke hadde svart rett

og slett hadde vist at mange kommuner ikke selv hadde en god oversikt over hvilke interkommunale samarbeidsordninger de deltok i. At den politiske styringen virker svært fragmentert og uoversiktlig kommer også klart fram i KRDs forslag til opprettelse av en "vertskommune" med en egen politisk nemd (en såkalt samkommune) (OT,prp. nr. 95 (2005-2006)).

Hovedpoenget er at det - i tillegg til tradisjonelle utvalg i kommunen - er en betydelig vekst i andre typer styreverv som politikerne forventes å ivareta. Dette kan spenne fra rene forretningsmessige forhold, via halv-kommunale kulturinstitusjoner til veldedige stiftelser. Disse ulike styrene krever ulike opptreden fra politikerne, der de i noen sammenhenger er partipolitikere, i andre sammenhenger opptrer på vegne av kommunestyret og i ytterlig andre sammenhenger er det uklart om man representerer seg selv,

sitt parti eller kommunen (Kommunenes Sentralforbund 1999 og 2002). Dette virker i seg selv med til, høyst sannsynlig, å fragmentere politikerrollen. I og for seg er ikke dette noe nytt, men omfanget av ulike politikerroller ser ut til å ha økt. Samtidig tyder mye på at den betydelige veksten i alternative organisasjonsformer har vanskeliggjort politisk oversikt over alle aktiviteter en kommune er involvert i. Og til slutt fragmenteres også det politiske ansvaret politikere har overfor innbyggerne, ved at deltakelse i ulike typer styrer ikke er underkastet folkevalgt kontroll. Politikere som er medlemmer av styrer er "folkevalgtevalgte", og kan ikke kastes av folket gjennom valg.

Et annet klart fragmenteringstrekk er overgangen mange kommuner velger til såkalt resultatorganisering eller "flat struktur" (Opedal et al 2002). Ideelt sett er dette en modell der mellomledelsen i kommunen "forsvinner", og at det ikke er noen ledernivåer mellom toppledelse (rådmann) og de enkelte utøvende tjenester. Ideen går i korte trekk ut på at rådmannen med stab skal utgjøre en slags konsernledelse som på den ene siden skal være kontaktpunkt til det politiske (strategiske) nivå, og på den andre siden tilby et sett stabstjenester som resultatenheter selv ikke har ressurser eller kompetanse til å tilby (økonomi, personal, juridisk bistand, og lignende). Internt i mange kommuner løsrives stabsfunksjoner fra den operative driften. Kommunens sentraladministrasjon mer betraktet som en tjenesteyter som "selger" sine stabs- og støttetjenester til den operative virksomheten (Opedal et al

2002). Samtidig er det denne enheten som skal levere "bestillinger" - ut fra politiske beslutninger - om hvilke tjenester enhetene skal produsere, både med hensyn på kvantitet og kvalitet. Deretter organiseres tjenesteytingen i resultatenheter, det vil si enheter der man relativt klart kan avgrense hvilke tjenester som tilbys og dermed lettere koble kostnader til produksjon.

I 2000 rapporteres det at cirka 13 prosentenheter av kommunene har opprettet en modell i tråd med resultatenhetsstanken (Vabo og Stigen 2000, side 68), i 2002 har denne andelen vokst til 30 prosentenheter (Opedal et al 2002, side 26), mens den i 2004 har økt til 41 prosentenheter (Hovik og Stigen 2004:59-60). Dette må sies å være en relativt sterk økning, og et klart tegn på at den mer tradisjonelle, hierarkisk integrerte organiseringen i fagetater/ sektorer er på vikende front.

Med resultatenhetsorganisering følger det også en klar tendens til økt delegering av beslutningsmyndighet fra politisk til administrativt nivå (Hovik og Stigen 2004, side 41), og videre fra administrativ ledelse nedover i organisasjonen. Hovik og Stigen (op.cit, side 43) bemerker også at det "(...) i 2004 er blitt betydelig mer vanlig å delegere ansvar og myndighet helt ned til virksomhets- eller institusjonsnivå". Denne trenden viser en klar tendens i retning av operativ fristilling av kommunene, ved at øverste politiske og administrative nivå i stadig større grad avlastes for mer operative oppgaver. Det blir den overordnede strategi og styring som blir liggende på de sentrale nivå, mens operative

beslutninger skyves stadig lenger ned i organisasjonen. Økende desentralisering medfører også høyst sannsynlig en økt prosedural fragmentering internt i norske kommuner, i den forståelsen at enheter i en og samme kommune bruker ulike rutiner og prosedyrer for å løse lignende type oppgave (for eksempel budsjettering, rekruttering, og lignende).

Alt i alt virker det som om det i fra 2000 og utover, skjer en utvidelse av alternative organisasjonsformer, alle med det fellestrekk at de er mer fristilt fra politisk og administrativ styring enn tilfellet er med enheter i egen driftsorganisasjon. Dette forsterkes også av at norske kommuner i stadig større grad ser ut til å benytte seg av såkalt konkurranseutsetting av kommunale tjenester (Johnsen et al 2004; Hovik og Stigen 2004). Dette er mer en teknikk for å skape konkurranse innad i organisasjonen enn en strukturell endring. Likevel kan utfallet av konkurranseutsetting bli en stadig økende strukturell fragmentering, der stadig flere oppgaver i kommunen blir ivare tatt av private selskaper, stiftelser, frivillige organisasjoner eller lignende. Styringen vil da nødvendigvis bli mer på overordnet nivå, og i all hovedsak knyttet til kontraktsutforming og -overvåking. Empirisk er det også studier som påpeker at administrativ og politisk nivå i stadig større grad frakobles hverandre, i alle fall når det gjelder direkte kontakt mellom politikere og administratorer/ledere på utøvende nivå (Torsteinsen 2006, Vabo 2002).

Det er også mulig å spore tendenser

til en kulturell fragmentering, spesielt knyttet til at uavhengighetsidealet i administrasjonen ser ut til å ha blitt styrket. Tradisjonelt har den norske forvaltningskulturen vektlagt en balanse mellom tre, muligens motstridende idealer: faglig uavhengighet, politisk lojalitet og partipolitisk nøytralitet (Dahl Jacobsen 1960). I utgangspunktet var ikke noen av normene viktigere enn andre, de var likestilte. Denne likestillingen av normene har vært en gjenganger helt til midten av 1990-tallet. I for eksempel Innst. S. nr. 175 (2000-2001) som omhandler blant annet forholdet mellom embetsverket og departementenes politiske ledelse, sies det følgende (side 3) som et ekko - 40 år etterpå - av Dahl Jacobsen:

“For embets- eller tjenestemannen dreier det seg med andre ord om å kunne håndtere en mulig rollekonflikt langs to dimensjoner knyttet til lojalitet: For det første skal vedkommende være en lojal og konstruktiv medspiller for statsråden, samtidig som han eller hun ivaretar hensynet til partipolitisk nøytralitet.”

Og, litt senere, (side 3):

“For det andre er det forventninger om at embetsverket skal legge fram sine vurderinger etter beste faglige skjønn, uansett hvor lite politisk ønskelige de måtte være for statsråden. Samtidig skal embetsverket lojalt og etter beste skjønn følge opp statsrådets intensjoner og beslutninger, både ved forberedelse av politiske utspill og ved iverksetting av politikken, selv om de skulle være faglig uenige i tiltaket.”

Det er altså et spørsmål mellom å utvise politisk lojalitet på den ene siden, og det å fungere uavhengig av den politiske ledelse på den andre siden. Det gis få konkrete råd om hvordan disse

potensielt konflikterende normene skal balanseres. I flere nyere diskusjoner har derimot administrasjonens *politiske uavhengighet* blitt sterkt understreket. Klarest kommer dette fram i diskusjonen om endringen i Grunnlovens § 100 om ytringsfrihet, der lojalitetsplikt stilles direkte opp mot ytringsfrihet (autonomi). Siste kan tolkes som blant annet ansattes rett til å uttale seg kritisk om overordnet nivå, også administrativt ansattes rett til å kritisere sine politiske overordnede.

De situasjoner der lojalitetsplikten settes på størst prøve er i de tilfeller en administrator velger å ytre seg offentlig og kritisk til det politiske nivå.: I St.meld. nr. 26 (2003-2004), side 103 påpekes følgende

“Det må trekkes relativt romslige grenser for interne uttalelser (...) mens grensene for lojalitetsplikten kan trekkes strammere når det gjelder eksterne uttalelser.”

Vanskelighetene oppstår altså først og fremst når kritikken framsettes eksternt, og ikke via tjenestevei. Men når, og under hvilke forutsetninger, kan slik kritikk framsettes legitimt (se St.meld. nr. 26 (2003-2004))? Viktigst i denne sammenhengen er det at i samtlige diskusjoner i senere år (se Stortingsmelding nr. 11 (2000-2001), Innstilling S. nr. 175 (2000-2001), NOU 1999:27, St.meld. nr. 26 (2003-2004), KRD Rundskriv H-2098, Myklebust 1997) har følgende vært et grunnprinsipp: *“den ansatte omfattes av det samme ytringsfrihetsvernet som enhver annen borger”*.

Helt generelt landet regjeringen i sitt forslag til endring i grunnlovens

§100 med en *styrking* av retten til ytringsfrihet for ansatte, og dermed også for offentlig ansatte (se St.meld. nr. 26 (2003-2004)). I prinsippet er det bare ytringer som påviselig har medført skade for virksomhet som kan vurderes som illojale. I slike sammenhenger vil også arbeidsgiver pålegges bevisbyrden for at ytringen faktisk har vært skadelig. Dette er ikke bare en styrking av den enkeltes rett til å ytre seg, men også en understreking av “samfunnets behov for informasjon og åpen debatt, og da særlig med bidrag fra dem som har best kunnskap om det aktuelle emnet.” (St.meld. nr. 26 (2003-2004) side 103). Lojaliteten til samfunnet og den åpne debatt veier dermed tyngre enn lojalitetsplikten til arbeidsgiver og politisk ledelse. Dermed legger man seg på norsk side tettere opp til den svenske lovgivningen på dette området (Myklebust 1997, side 38). Den senere endringen av arbeidsmiljøloven (Ot. Prp. 49 (2004-2005)), iverksatt fra 1.1. 2006, følger i stor grad intensjonene fra diskusjonene omkring endringene i Grunnlovens §100. Spesielt gjelder dette i avsnittene som omhandler “varsling”, eller der ansatte går forbi sin leder og sier i fra om forhold som er ulovlige eller uetiske. Sivilombudsmannens fortolkning av kommunepolitikeres anledning til å pålegge kommunens ansatte og leder forsterker også inntrykket av at uavhengighetsnormen er styrket (Sivilombudsmannen 2007). Selv om mye av diskusjonen om lojalitet har fokusert på nasjonalt plan, brukes det også i den senere diskusjonen flere eksempler fra kommunal virksomhet (se Myklebust 1997, St.meld. nr. 26

(2003-2004)). Denne diskusjonen kan dermed til en viss grad sies å være uavhengig av forvaltningsnivå, mer knyttet til generelle retningslinjer for offentlig ansatte.

Dette kan tolkes som en kulturell fragmentering, i den forstand at politikere i mindre grad enn tidligere kan kreve lojalitet fra sine ansatte i administrasjonen, disse kan nemlig med større legal legitimitet enn tidligere påberope seg ytringsfriheten. Dermed kan et resultat bli kommunale organisasjoner der det vil komme fram flere kritiske ytringer mot politiske vedtak, også fra ansatte i kommunen, både internt og eksternt. Dette vil sikkert av mange politikere oppleves som at deres mulighet til å styre – ved å påberope seg styringsrett – har blitt redusert.

3. ... Og integrasjon

Ser vi på det politiske nivå først, ser vi tydelige tendenser til en stadig sterkere politisk integrasjon. I et historisk perspektiv kom den første politiske integrasjonsbølgen med overgang fra nemdmodellen til den såkalte hovedutvalgsmodellen (Norske Kommuners Sentralforbund 1980). Fra 1945 og fram til sent på 1970-tallet kan det argumenteres for at kommunene utviklet seg som "(...) ei lagkake. Kvar ny oppgave førte gjerne med seg oppretting av eit nytt organ" (Bukve og Offerdal 2002a, side 12). I en kort periode på slutten av 1970-tallet og begynnelse av 1980-tallet ble et stort antall nemder redusert til (vanligvis) fire hovedutvalg

i de aller fleste norske kommuner (Stava 1990). Flere politiske ansvarsområder ble i denne strukturelle endringen tettere integrert, og hovedpoenget med omorganiseringen var da også en klarere politisk samordning og mindre politisk fragmentering (Norske Kommuners Sentralforbund 1987).

Senere evalueringer av hovedutvalgsmodellen påpekte tendenser til det som ble kalt sektorisering, en effekt av den sektorvise, politiske spesialiseringen der politikere i de ulike utvalg utviste mest interesse for sine snevre fagfelt, og mindre for kommunen som helhet (Kommunenes Sentralforbund 1989, Vabo 2002). Kommune-loven av 1992/1993 medførte ytterligere en politisk konsentrasjon, ved at forholdsvis mye myndighet ble overført til de helt sentrale politiske organene Formannskap og kommunestyre. Omfanget av særlover ble redusert, og det ble understreket at eventuelle politiske underutvalg skulle fungere på grunnlag av myndighet delegert fra kommunestyret. Videre overtok Formannskapet den innstillende budsjettfunksjon som rådmannen tidligere hadde hatt (Bukve og Offerdal 2002a).

Den reviderte kommuneloven stilte også kommunene betydelig friere med hensyn til politisk organisering, og utover 1990- og tidlig 2000-tall var det flere tendenser til ytterligere politisk integrasjon (Hovik og Stigen 2004; Vabo og Stigen 2000). Mens 85 prosentenheter av norske kommuner i 1992 var organisert etter en hovedutvalgsmo-dell – vanligvis med fire overordnede utvalg – var den samme andelen i 1996 26 prosentenheter. Enkelte kommuner

opprettet sektorovergripende, politiske utvalg, andre (dog ganske få) organiserte seg etter et geografisk prinsipp, mens enkelte kommuner opprettet komiteer i kommunestyret i stedet for selvstendige utvalg. Selv om disse organisatoriske løsningene er forskjellige, har de alle det felles at de står for en tettere politisk integrasjon enn det hovedutvalgsmodellen gjorde.

Videre synker antallet overordnede utvalg i kommunene fra i gjennomsnitt 4,1 i 1992 til 3,4 i 2000. Også dette tyder på en integrasjon av den politiske makten. Gravdahl og Hagen 1996 konkluderer med at Formannskapet på midten av 1990-tallet ser ut til å mer bli et strategisk styringsorgan, en konklusjon Vabo og Stigen (2000, side 29-30) ikke mener finner støtte etter en nærmere analyse av data. Det er kommunestyrene som blir mer strategiske, mens Formannskapet mer kan sies å være en operativ enhet med ansvar for den mer løpende styringen. Uansett blir politiske utvalg med helhetlige, med ansvar på tvers av sektorer, og dermed i natur mer koordinerende og strategiske.

En ytterligere integrasjon finner sted gjennom en stadig mer utstrakt bruk av gjennomgående representasjon, det vil si at politikere i et underutvalg også skal sitte i kommunestyret. I 1986 svarer 8 prosentenheter av kommunene at alle medlemmene i kommunestyret også sitter i et hovedutvalg, mens 47 prosentenheter svarer at et flertall av kommunestyrets medlemmer også sitter i et hovedutvalg. I den siste undersøkelsen (Hovik og Stigen 2004) viser det seg at cirka $\frac{1}{4}$ av norske kom-

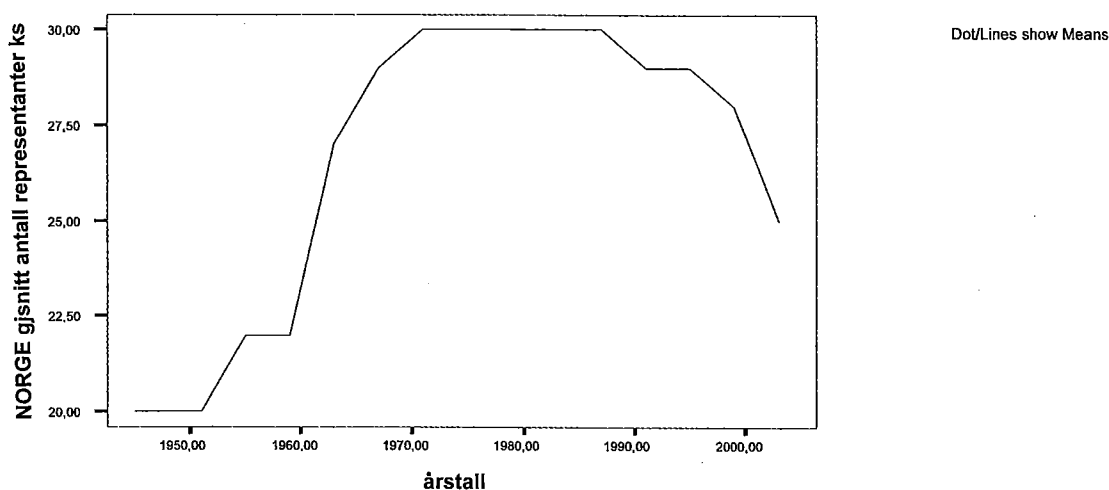
muner er organisert slik at 100 prosentenheter av medlemmene i sentrale utvalg kommer fra kommunestyret. Dette representerer høyst sannsynlig en formidabel økning i gjennomgående representasjon fra 1986. Enda mer interessant er det at undersøkelsen i 2000 konkluderer med at "(...) graden av gjennomgående representasjon i alle fall ikke har økt fra 1996-2000." (Vabo og Stigen 2000, side 42), mens undersøkelsen i 2004 konkluderer med "(...) en klar økning i gjennomgående representasjon fra 2000 til 2004" (Hovik og Stigen 2004, side 37). Dette kan tyde på at trenden i retning av mer gjennomgående representasjon først er noe som slår tungt inn i kommune-Norge en gang på slutten av 1990-tallet, selv om det helt klart også har vært til stede i kommunene også betydelig før det tidspunktet. Selve ideen om gjennomgående representasjon kan sannsynligvis sies å dukke opp på begynnelsen av 1990-tallet.

Nok en politisk integrasjon, dog mer indirekte, er å finne i trenden med stadig reduksjon av antall representanter i kommunestyrene. Den nye kommuneloven fastsatte kun et minimumstall representanter i forhold til antall innbyggere i kommunen, og figur 1 viser tydelig at norske kommuner er i ferd med å tilpasse seg til minimumsnivået. Ved inngangen til 1980-tallet var det like i overkant av 13.500 kommunestyrerepresentanter i Norge (Larsen og Offerdal 1994, side 70), mens det ved valget i 2003 var litt over 11.100. Dette vises også klart i data fra NSDs kommunedatabase som viser følgende utvikling fra 1945 og fram til siste valg:

Antallet representanter per kommune når en topp rundt 1970, holder seg så stabilt i nesten to tiår, for så å synke til dels drastisk fra midten av 1990-tallet. I perioden 1991 til 2004 er det ikke en kommune i Norge som har økt antallet kommunestyrerepresentanter (Kommunenøkkelen 1992-93 og 2005-06).

Gjennomsnittlig antall kommunestyrerepresentanter synker fra 29,7 i 1991 til 25,7 i 2003. Samtidig er det omtrent like mange representanter i Formannskapet (Hovik og Stigen 2004, side 19). Relativt sett betyr dette en styrking av det organet som står for den daglige styringen av kommunen. Og det betyr en

Figur 2: Gjennomsnittlig antall kommunestyrerepresentanter per kommune 1945-2003



lavere politisk fragmentering, av den enkle grunn av at størrelse på kommunestyret er tett forbundet med partimangfold i kommunestyrene. Korrelasjonen (pearson's r) mellom antall representanter og antall politiske partier i kommunestyret er høy ($r = 0,67$), noe som kan tolkes som en politisk konsentrasjon, og dermed en integrasjon og styring av styringen (Jacobsen 2002, side 253).

På et mer proseduralt plan er det også klare tegn til både politisk og administrativ integrasjon. Det ene er knyttet til budsjettprosessen, der stadig flere kommuner opererer med en integrert modell, det enkelte kaller en sentralisert budsjettprosess (Hovik og Stigen 2004, side 47-48). Det økono-

miske ansvaret samles enten hos administrasjonssjefen som legger fram et samlet budsjett til politisk behandling ("sentralisert administrativ"), eller hos et politisk utvalg som styrer prosessen ("sentralisert politisk"). I perioden 1991 til 2004 synker andelen norske kommuner som har en "fragmentert prosess" fra 85 prosentenheter til 15 prosentenheter, med den sterkeste nedgangen i perioden 1991 til 1996. Dette kobles også opp til en omfattende bruk av økonomisk rammestyring. Gjennom endringene i budsjettreglementet av 1991 ble det mulig å flytte overskudd/underskudd fra et år til et annet. Dette har gitt en ny styringsmulighet, ved at eventuelle underskudd i ett år blir krevd dekket i neste

år. Dette har et klart disiplinerende potensiale.

Stadig tettere knyttet til budsjetteringsprosessen står også den betydelige styrkingen av en "ny" type styring, nemlig av kostnader knyttet til produksjon eller "resultatkontroll og -styring" (Johnsen 1999). Hovedpoenget med denne typen prosedyrer er å frembringe informasjon om kvantitet, kvalitet og kostnad på de tjenester som kommunen tilbyr. I perioden 2000 til 2004 øker andelen norske kommuner som opplyser at de har resultatindikatorer på alle eller noen tjenestoområder fra 28 prosentenheter til 61 prosentenheter. Den sterke økningen kan høyst sannsynlig tilskrives suksessen til KOSTRA, der utvalgte resultatindikatorer også er blitt lett tilgjengelig på nett. Suksessen til KOSTRA har vært så stor at det nå arbeides med å overføre de samme typer systemer til statlig nivå (STATRES).

Denne betydelige økningen i, og forbedringen av, resultatindikatorer, åpner også for en "ny" type styring av operativ virksomhet i kommunene. Resultatkontroll er et system der det er mulig - "ex post" - å kontrollere hvorvidt inngåtte avtaler er overholdt i løpet av for eksempel et budsjettår. I stedet for at politikere har direkte kontakt med operativt nivå, eller får rapportert løpende om aktiviteter, kan det nå settes opp forventninger til fremtidig produksjon, noe som så kan kontrolleres i etterkant. "Ex ante" styres altså virksomheten gjennom kontrakter eller kravspesifikasjoner, men den "ex post" styres gjennom resultatkontroll. Kombinert med stadig

økende grad av økonomisk rammebudsjettering, minsker behovet for en løpende politiske eller administrativ kontroll av utøvende virksomhet i kommunen. Empiriske studier tyder på, selv om politiske mål ofte oppfattes som svært vage og uklare, at resultatmålinger og -kontroll i stor grad benyttes og at de virker etter sine intensjoner (Askim et al 2007; Johnsen 2005; Vigestad 2004). Dette støttes også i noen grad av studier i Danmark (Rieper et al 2000) og Sverige (Allern og Kleven 2002).

Den økende digitaliseringen av ulike prosedyrer, kan også tenke å ha en integrerende funksjon. Et eksempel er gjeldende innkjøpsregler (Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.99 nr. 69 med tilhørende forskrift av 15.06.01), der det finnes en nasjonal standard for slike innkjøp og hvordan de skal utlyses. Det er også opprettet en utlysingsdatabase (DOFFIN) som er tilgjengelig via nett. Dette er en form for teknologisk integrasjon - mer over internett - mer standardisert, mer tilgjengelig og åpent, lettere å etterprøve (SFSØ 2007). Noe som også vil innebære en økt mulighet for politikere til å etterprøve administrative rutiner.

En annen side av digitaliseringen er den økte muligheten for rask kommunikasjon via nett og e-mail. I en dansk studie påpekes det at politikere mener at den interne koordineringen innad i partigruppene er blitt styrket. "(...) Kommunikasjonen er blevet mer tæt, og den gensidige informasjon og koordinering af synspunkter er blevet bedre", hevdes det (Torpe 2005, side 61). En slik styrket politisk koor-

dinering kan også tenkes å bedre den politiske styringen, nettopp fordi parti-gruppene da fremstår som mer enhetlige enn det situasjonen var før de digitale kommunikasjonsmulighetene forelå.

I den reviderte kommuneloven ligger en betydelig styrking av rådmannens myndighet i forhold til resten av administrasjon og tjenesteytende virksomhet. All delegering av politisk nivå skal gå via rådmannen, som så eventuelt kan delegerer videre, samtidig som kontakten mellom politikk og administrasjon i hovedsak skulle kanaliseres gjennom rådmannen. Det siste betegnes som "timeglassmodellen" og representerer en sterk sentralisering av kontaktflatene mellom politikk og administrasjon. Kombinert med den relativt sterke sentralisering som har skjedd av støtte- og stabstjenester i den sentrale rådmannsstaben, tyder konklusjonen på at det har skjedd en klar "(...) hierarkisering og integrering i kommunens toppadministrasjon" (Hovik og Stigen 2004, side 17).

Strukturelt ser vi en styrking av kommandolinjene fra politisk nivå til administrasjonssjef, og videre fra administrasjonssjef til lavere hierarkiske nivå i kommunen. Administrasjonssjefen er den som står ansvarlig for hele kommunens virksomhet overfor politikerne. Slik sett er det administrative ansvaret blitt klarere plassert, noe som også øker den politiske styringsmuligheten av administrasjonssjefen.

Politikernes styringsmulighet over administrasjonen er også styrket gjennom en annen viktig endring, nemlig

muligheten til å ansatte kommunale ledere på åremål. I 1992 ble grunnlovens §22 endret til: "Det kan bestemmes ved Lov at visse Embedsmænd, der ei ere Dommere, kunne udnævnes paa Aaremaal". Argumentasjonen var i hovedsak knyttet til effektivitet, mobilitet og organisatorisk endring, og først i høringsrundene ble dette knyttet nærmere til normene knyttet til politisk lojalitet og faglig uavhengighet. I forarbeidene til ny kommunelov (NOU 1990, side 13), og i den påfølgende kommuneloven (§24, 2. ledd) ble det bestemt at ledende administrative stillinger kan besettes på åremål på en varighet av minst 6 år.

Innenfor rammen av det idealtypiske byråkrati (Weber 1971) er åremål et klart brudd med idealet om byråkraten som uavhengig av de styrende. I det idealtypiske byråkratiet skulle byråkrater ansettes for livstid, med opprykk basert på ansiennitet. Begge disse kriteriene begrenser politikeres styringsmulighet betydelig, da de verken kan true med avskjedigelse eller fravær av belønninger. Mye kan tyde på at politikerne også benytter seg av denne muligheten, og at kommunestyret framstår som en "(...) kravstor 'eierrepresentant' i forhold til kommunenes "administrerende direktør". Dette tyder på at kommandokjeden fra politikere til administrasjon er intakt." (Sørensen et al 2007, side 43).

Samtidig viser empiriske studier at politikere i stadig flere kommuner delegerer ansettelsesmyndighet videre til administrasjonen. I 2004 ser vi at nesten halvparten av kommunene (46 prosentenheter) så kan administrasjonssjefen ansette sine toppledere, mens det i

nesten alle kommunene (89 prosentenheter) er slik at administrasjonssjefen kan ansette ledere på lavere nivå (Hovik og Stigen 2004:43-44). Altså tyder utviklingen på at den politiske styringen over topplederen (rådmannen) er styrket gjennom innføring av åremålsstillinger, mens administrasjonssjefens myndighet er styrket vis-a-vis ledere på lavere nivåer.

Denne strukturelle hierarkiseringen ser også ut til å ha sitt kulturelle motstykke, nemlig en tendens til at lojalitetskravet vektlegges sterkere for noen enn for andre. Diskusjoner om lojalitet og autonomi på 1990-tallet og utover tyde på hvor tungt lojalitetskravet skal veies, avhenger av hva slags *posisjon* man har i administrasjonen.

Når det gjelder sentraladministrasjonen, har flere påpekt at departementene i stadig større grad omtales som "politisk sekretariat" (Christensen og Læg Reid 1998, 2002; Grøndahl og Grønlie 1995; Grønlie 1999). I denne ordbruken ligger det en tanke om at departementene i stor grad skal være et politisk organ, i den forståelse at de bistår statsrådene, også ved å gi konkrete råd til statsråden, eller det som er omtalt som "(...) i noen grad vil det også være aktuelt å delta i utformingen av politiske utspill." (St.meld. nr. 11 (2000-2001) pkt 2.2).

Først i 1988 brukes det samme begrepet på kommunesektoren, der det heter (NOU 1988:38, side 83):

"Rådmannen står således i skjæringspunktet mellom å være rådgiver/ "sekretariat" for de politiske organer og å være bindeleddet til og leder av det administrative system."

Kommuneloven av 1993 styrker som sagt administrasjonssjefens hierarkiske posisjon som bindeledd mellom politikk og administrasjon, og gir dermed administrasjonssjefen og hans eller hennes nærmeste medarbeidere en funksjon som i større grad enn tidligere gir dem status som "politiske sekretariater". Heller ikke i noen av disse nevnte meldinger og utredninger sies det noe om en styrking av lojalitetskravet, men det virker ikke som en urimelig tolkning at nettopp dette kravet er styrket for kommunens sentraladministrasjon.

En viktig distinksjon i diskusjonen om lojalitetsplikt og ytringsfrihet er knyttet til "politisk nærhet". Dette kommer klarest fram i St.meld. nr. 26 (2003-2004), side 110 der det eksplisitt sies:

"Offentlig ansatte, utenom ansatte som arbeider for et sekretariat underlagt politiske organer, bør ha stor ytringsfrihet når ytringen gir kunnskap til allmennheten om et spørsmål som det er naturlig at allmennheten tar stilling til, og denne kunnskapen ikke framkommer på annen måte."

I dette ligger det en implisitt antagelse om at lojalitetsplikten må veie tyngre for dem som arbeider i skatte "politiske sekretariater", enn for dem som arbeider i andre deler av den offentlige forvaltning. Spørsmålet blir da hva som skal defineres som "politisk sekretariat". I samme Stortingsmelding (op.cit side 108) defineres dette som:

"(...) for eksempel (...) rådgivere og utredere i departementene og ved ambassadene, ved kommunenes øverste administrasjon."

Grunnene til at lojalitetsplikten skal veie tungt her er knyttet til flere forhold. Ett er at identifikasjonsfaren – det vil si at det er vanskeligere å skille mellom hvorvidt en leder uttaler seg på vegne av organisasjonen eller som privatperson, enn for en som arbeider i mer tjenesteytende organer – øker jo høyere opp i hierarkiet man kommer. Et annet er at det er mellom toppledere og den politiske ledelse av interaksjonen er sterkest (se for eksempel Christensen og Egeberg 1997; Jacobsen 2006b), og dermed behovet for et godt samarbeidsklima og gjensidig tillit er størst. Rent praktisk kan det dermed virke som om lojalitetsplikten vil veie tyngre enn kravet om uavhengighet for ansatte i departementer, ambassader og i kommunenes sentraladministrasjon.

Men er styrkingen av lojalitetskravet bare begrenset til administrasjonssjefen og hans eller hennes nærmeste ledelse? En slik distinksjon vil avhenge av hvordan man definerer hvem i kommunen som defineres å ha et overordnet lederansvar på vegne av kommunen. En indikasjon på hvor denne grense skal settes kommer fram i diskusjonen om hvem i kommunens administrasjon som er valgbare i følge valgloven. I valgloven heter det at "ledere av forvaltningsgrener" ikke er valgbare, antakeligvis opprinnelig med tanke på etatssjefer innenfor en mer tradisjonell sektormodell. Dette betyr i alle fall at lojalitetskravet vil stå sterkt blant det øverste sjiktet av mellomledere i en tradisjonelt organisert kommune.

Men hva da med alle de kommuner som har gått over til en flat struktur, en

resultatmodell der mellomledelsen i stor grad er "fjernet"? Er ledere av resultatenheter å regne som overordnede ledere i kommunen? På forespørsel konkluderer departementet følgende på spørsmål om resultatenhetsledere er å betrakte som "leder av forvaltningsgren" følgende: "Leiarane har fagleg avgjerdsmynde og stor mynde til omdisponering økonomisk. Dei har òg avgjerdsmynde i personalsaker og er med ved avgjerda i tilsettingssaker. Dette gjer at leiarane har eit økonomisk og fagleg resultatansvar. Synet til departementet var etter dette at alle dei tre var "leder av forvaltningsgren" etter vallova § 13 tredje ledd, jf. kommune-lova § 14 nr. 1 b, og difor ikkje valføre til kommunestyret i kommunen ved kommune-styrevalet 1999". (rundskriv H-3/00, sak 99/2476). Dermed er det rimelig å anta at mange kommuner vil tolke det som at lojalitetskravet vil veie tyngre enn autonomiidealet også for ledere av resultatenheter, noe som betyr at man har beveget seg ganske langt ned i hierarkiet. Der autonomiidealet ser ut til å være forsterket, er på det operative nivå. Her har flere strukturelle reformer økt avstanden til politisk nivå, og sannsynligvis vanskeliggjort direkte politisk styring. Samtidig har denne gruppen fått styrket sine rettigheter knyttet til å kritisere sine politiske overordnede.

Samtidig har det gjennom hele 1990-tallet vært et økt fokus på ledelse som eget fag, nesten som en egen profesjon (Røvik 1998 og 2007). Dette innebærer en "forskyvning når det gjelder ledelsesideal fra fag og profesjon mot administrasjon og management" (Lotsberg 2005, side 150). I dette ligger det

også en "løsrivning" av tradisjonell fagledelse fra de han eller hun er satt til å lede. En administrasjonssjef - ei heller en sektorleder - er ikke lenger talsperson for administrasjonen eller sin sektor, men en leder som på vegne av kommunen skal lede administrasjonen eller sektoren.

I denne vridningen mot ledelse som er mer uavhengig av hva som er innholdet i det som skal ledes (fag og profesjon), ligger det også en forskyvning i lojalitet. Ideen om at lederen av en profesjonell organisasjon selv burde være en av de profesjonelle, er basert tungt i idealet om faglig uavhengighet. Bare ved å tone ned slike faglige og profesjonelle krav vil man implisitt ha styrket lojalitetsnormen. Overordnet ledelse er å styre på vegne av hele organisasjonen, ikke å være talsperson for en gruppe eller et fag (Strand 2007, side 319). Empiriske studier av administrasjonssjefen (e.g. Vigestad 2004) tyder på at disse forventer lojalitet av sine ledere på lavere nivåer, og forventer at de ikke tar kontakt med politikere eller media uten å avklare dette med administrasjonssjefen.

De siste argumentene kan tyde på at det har skjedd en *kulturell integrasjon* der kravet om politisk lojalitet veier stadig tyngre for de som utgjør ledelsen i en kommunal administrasjon. Dette kan igjen ha økt den politiske styringskapasiteten, selv om ansatte yringsfrihet - på det operative nivå - er blitt styrket. En indikasjon på at dette styrkede lojalitetskravet også er noe ansatte i kommunene opplever på kroppen, kan vi få ved å se på alle de saker Sivilombudsmannen de siste årene har tatt

opp som "ikke legitime" forsøk på å kneble ansattes mulighet til å ytre seg offentlig (Sivilombudsmannen 2007). Kulturelt kan man dermed ane konturene av en todelt forvaltningskultur, der det operative nivå har fått styrket sin autonomi, mens ledernivåene står overfor stadig sterkere krav til politisk lojalitet.

4. Konsekvenser for politisk styring

Ser vi de fragmenterings- og integrasjonstendenser som er beskrevet tidligere i relasjon til de ulike styringsformer, kommer det fram et bilde der den politiske styringen både er blitt svekket og styrket samtidig. Dette kan vi oppsummere i følgende enkle tabell 3.

Den *direkte styringen*, eller styring gjennom ordre og direkte kontakt, virker svekket. Denne styringsformen er basert på en kontinuerlig informasjonsstrøm fra operativt nivå til det styrende organ, noe som igjen forutsetter organisatoriske ordninger der styrende og styrte kan møtes for å utveksle informasjon og meninger. Denne måten å styre på er tett knyttet til en hierarkisk og integrert organisasjonsform med tett, løpende overvåking av aktivitetene i organisasjonen, noe som vanskelig gjøres ved horisontal og vertikal fragmentering. At denne styringsformen ser ut til å ha blitt svekket, støttes av nylige empiriske arbeider (Nygård 2007; Vabo 2002, Torsteinsen 2006). Den direkte kontakten mellom politisk og operativt nivå har i de studerte kommunene

Tabell 3: Ulike styringsformer – utvikling i norske kommuner

STYRINGSFORM - ENDRING	KONSEKVENSER POLITISK STYRING
Direkte styring (hierarki): <ul style="list-style-type: none"> - Horisontal fragmentering - Vertikal fristilling 	Styringspotensialet gjennom direkte kontakt er blitt redusert. Mindre direkte kontakt politikere – administrasjon, og vanskeligere for politikere å detaljregulere/kontrollere løpende
Kontroll og overvåking (prosedyrer): <ul style="list-style-type: none"> - økt bruk av resultatindikatorer - tilgjengelighet digitalt - gjennomgående representasjon - overgripende utvalg - mindre/mer homogene utvalg 	Styringspotensialet gjennom overvåking og måling av hvorvidt kontrakter, regelverk, prosedyrer eller lignende er overhold har blitt styrket gjennom utvikling og forbedring av resultatindikatorer, og tilgjengelighet til disse digitalt. Politisk evne til å utøve kontroll økt gjennom mer tverrgående utvalg, "profesjonelle" politikere og mer homogene utvalg/kommunestyre
Disiplinering – straff og belønning (prosedyrer): <ul style="list-style-type: none"> - rekruttering av rådmann på åremål - rammestyling – dekke eget underskudd 	Styringspotensialet gjennom klargjøring av hva konsekvenser vil bli ved brudd på avtaler, regelverk, eller lignende er blitt styrket i forhold til rådmannen, mens rådmannen styring er blitt styrket i forhold til resten av administrasjonen
Premisskontroll gjennom rekruttering (kultur): <ul style="list-style-type: none"> - kommunestyret ansetter fremdeles rådmann - rådmannen økt sin mulighet til å ansette lojale ledere i administrasjonen 	Styringspotensialet skjer ved at man ansetter personer man vet vil opptre lojalt mot, eller som man vet har de samme verdier og normer som, den styrende aktør er relativt uendret
Premisskontroll gjennom sosialisering (kultur): <ul style="list-style-type: none"> - sterkere lojalitetskrav for rådmann og sentrale ledere/stab - svakere lojalitetskrav for operativ ansatte 	Styringspotensialet ved at det gjennom sosialisering utvikles uformelle normer til atferd som deles av styrende og styrte er styrket overfor en del av administrasjonen, men svekket for det operative nivå

sunket betydelig. Men det er fremdeles en betydelig direkte interaksjon mellom toppledelsen og politikerne, en interaksjon som avtar klart med synkende hierarkisk nivå (Jacobsen 2006b). Denne økende avstanden kan føre til at den informasjonen som tilflyter politisk nivå kommer sjeldnere og er mindre detaljert. Og i den grad kommunen har opprettet mer selvstendige enheter

– fra foretak til stiftelser – vil også den direkte styringen formelt sett ha blitt avgrenset og begrenset. Mens politisk nivå fremdeles kan – på tross av økende avstand – gå direkte inn i kommunale etater på alle nivåer, kan politikere ikke instruere et kommunalt selskap eller andre organisasjonsformer.

Resultatstyringen derimot, som baserer seg på at de styrende definerer

et sett krav til hva som skal oppnås i løpet av en tidsperiode, og dernest kontrollerer i etterkant hvorvidt kravspesifikasjonene er oppnådd eller ikke ser ut til å ha blitt betydelig styrket. Fokuset vris over på utforming av kravspesifikasjoner (kontrakter) og på utforming av indikatorer som virksomheten kan evalueres ut i fra. Det er flere indikasjoner på at resultatmåling i offentlig sektor, og i kommunene spesielt, er kommet over fra et mer ritualistisk og symbolsk nivå til et nivå der indikatorene faktisk benyttes og har betydelig konsekvenser for administrasjonens atferd (Christensen et al 2006; Johnsen 2005). På administrasjonssjefsnivå er det også tegn som tyder på at denne mer indirekte kontrollen kan danne utgangspunkt for mer direkte kontroll, spesielt når indikatorene viser store avvik fra år til år eller i forhold til en annen, sammenlignbar kommune (Nygård 2007; Vigestad 2004). Det kan faktisk dermed hevdes at den økende resultatstyringen også har gjort den direkte kontrollen mer målrettet og fokusert mot det som er de viktige problemene å løse på politisk nivå.

Styringen gjennom disiplinering ser også ut til å ha blitt delvis styrket, spesielt gjennom åremålsordningen, noe som gir politikere en betydelig makt over rådmannen. Dette ligger først og fremst i den økte kontrollen politisk nivå har fått over rekruttering til – og avskjedigelse fra – topplederstillingen i kommunen gjennom at disse oftere utlyses på åremål. Når det gjelder mer fristilte organisatoriske enheter er også premisstyringen betydelig, det er jo nettopp kommunestyre som er over-

ordnet organ (generalforsamling) og som utpeker eventuelle styrerepresentanter. I slike enheter kan svekkelsen av direkte styringsmulighet kompenseres gjennom en aktiv bruk av rekruttering av personer man vet vil handle etter politiske intensjoner. I prinsippet har også rådmannen fått styrket denne typen styring ved å ha blitt den øverste ansvarlige for hele administrasjonen, og dermed den som rekrutterer sine medarbeidere.

Til slutt ser det også ut til at forvaltningskulturen utvikler seg slik at det kan forventes stadig mer politisk lojalitet fra den administrative ledelsen i kommunen, og at hvem som inngår i denne ledelsen kan defineres ned til relativt lave hierarkiske nivåer (resultatenhetsleder). Som for statsadministrasjonen der departementene i stor grad er blitt definert som politiske sekretariater som skal hjelpe politikerne i styre resten av statsadministrasjonen, kan der argumenteres at sentraladministrasjonen i kommunene i større grad oppfattes – og oppfatter seg – som et *politisk* styringsredskap. Sentraladministrasjonen fungerer som en forlenget arm for politikerne inn i den kommunale virksomhet, ikke som en administrativ spydspiss mot politikerne.

Totalt sett kan det ut fra denne gjennomgangen være tegn på at den politiske styringen totalt sett faktisk er *styrket*. Hvis styring betraktes som et fenomen som kan anta mange ulike former, der de ulike former utfyller og substituerer hverandre, er det bare en av styringsformene – direkte styring – som kan sies å bli negativt påvirket av de endringene jeg har skissert tidligere.

Hvis vi betrakter de endringene i kommunene som er skissert tidligere, som organisatoriske endringer kan vi kaste nytt lys over de tilsynelatende paradoksene som ligger innebygd i de ulike typer endringer som er skissert. De strukturelle endringene som har funnet sted, kan tyde på at mange kommuner er i ferd med å foreta en konfiguratorisk endring. En omfattende delegasjon og desentralisering, en styrking av den sentrale ledelsen både politisk og administrativt, samt en betydelig styrking av resultatkontroll på bekostning av hierarkisk og direkte kontroll er alle elementer som står sentralt i den divisjonaliserte strukturen.

Uansett kan de parallelle prosessene med både fragmentering og integrasjon tolkes som at norske kommuner, i alle fall en god del av dem, er i ferd med å gjennomgå en "konsernifisering". I dette ligger det en grunnleggende organisatorisk endring fra en konfigurasjon eller arketyper til en annen, noe som høyst sannsynlig kan beskrives som en viktig ingrediens i et kommunalt "strukturelt hamskifte" i norsk historie. Og selv om data benyttet i denne artikkelen gjelder norske kommuner, er det mye som tyder på at utviklingen har sine paralleller i de andre nordiske land (se for eksempel Green-Pedersen 2002; Montin 2000; Pollitt og Bouckaert 2004).

5. Avsluttende kommentarer

Etter å ha analysert de endringer som har foregått i norske kommuner de siste tiårene – både strukturelt, proseduralt og kulturelt – kan det like gjerne konkluderes med at den politiske styringen er blitt styrket som at den er blitt svekket. Nå må selvfølgelig også en slik konklusjon nyanseres. En viktig nyanse er knyttet til at "politikere" i liten grad kan eller bør betraktes som en gruppe. Dermed er det også viktig å drøfte hvorvidt endringene i all hovedsak favoriserer de mest sentrale politikerne – "eliten" –, og at mer perifere politikere har fått minsket sin styringsmulighet.

På den ene siden er det flere utviklingstrekk som tyder på at det politiske nivået blir ytterligere konsentrert, noe som kan forsterke tendenser til politiske eliter i kommunene. Mindre kommunestyre og mer konsentrasjon av kontaktflater kan selvfølgelig forsterke forskjeller mellom sentrale og mer perifere politikere. Gjennom den økende avstanden mellom politikk og operativ virksomhet i kommunen, minskes også de mer perifere politikeres innsyn i den daglige virksomheten. Tidligere, gjennom et utstrakt organisasjonsnett av kontaktpunkter mellom politikk og administrasjon tilfløt også mye informasjon til alle politikere uavhengig av om de satt i posisjon eller opposisjon. Den økende vekten på sentraladministrasjonen som et politisk sekretariat vil også i all hovedsak ha styrket posisjonens styringskapasitet. Lojaliteten vil i all hovedsak rettes mot

den politiske grupperingen med flertall, og i praksis ofte ordfører og varaordfører.

På den annen side vil økt vekt på resultatrapportering og kontraktsinngåelse være informasjon som tilflyter *hele* det politiske nivå. Her vil det være evnen til å sette seg inn i og forstå slike indikatorer og kontrakter være viktigst, i mindre grad om man tilhører posisjon eller opposisjon. Utviklingen i stadig sterkere vekt på resultatrapportering, og at disse er lett tilgjengelig også for aktører utenfor den politiske eliten (jamfør for eksempel KOSTRA) gjennom digitale og nettbaserte løsninger, fører også til en mer "gjennomsiktig" kommunal administrasjon.

Konklusjonen er at heller enn å snakke om at den politiske styringen er svekket eller styrket, så bør man snakke om nye styringsformer og dermed om nye politiker- og lederroller i kommunene. Den politiske styringen vil i stor grad være mer indirekte enn før, rettet mot å styre etter kontrakter og resultatindikatorer på den ene siden, og gjennom premisskontroll - først og fremst rekruttering - på den andre. Styring i enkeltsaker vil stadig bli vanskeligere, så sant ikke disse enkeltsakene representerer avvik fra det "normale".

Det kan dermed argumenteres for at den "tidlige reformperiode" - fram til midten av 1990-tallet - i stor grad var dominert av fragmentering, og at integrasjonen først skjer senere når politikere lærer seg til å benytte andre former for styring, og når forventninger om lojalitet begynner å sette seg i den kommunale organisasjonen. Hvorvidt

det nye, politiske styringspotensialet er fullt ut utnyttet, er vanskelig å si. Empiriske studier tyder på at lokalpolitikere enda sliter med å tilpasse seg den nye styringsformen (mer strategisk og overordnet) (Vabo 2002), og at ikke alle er like bekvemme med å styre på "en armlengdes avstand" (Torsteinsen 2006). Dette kan tyde på at lokalpolitikere finner det vanskelig å innta en slik styringsrolle, og at politikk like mye dreier seg om å være for eksempel "ombudsmann" og "hestehandler" (Larsen og Offerdal 1990). Men det kan også tolkes som at nye styringsformer alltid vil kreve en viss tilvenningsperiode, der politikere må lære seg å benytte det nye styringspotensialet som foreligger. At denne læringsprosessen allerede har kommet et godt stykke er det likevel liten tvil om.

Litteratur

- Allern, Elin H. og Terje Kleven, 2002
Målstyring i skandinaviske kommuner: seks casestudier. NIBR-rapport 2002-15. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Andersen, Nils Martin og Geir Jenssen, 2006
Oppretting av kommunale foretak – effektivitet, politikk eller mote? Kristiansand: Høgskolen i Agder.
- Askim, Jostein, Tage Båtsvik og Christian Skattum, 2007
"Fører benchmarking til forbedringer i kommunene? Erfaringer fra effektivitetsnettverkene 2002-2005." *Kommunal Ekonomi och Politik*, 11 (1): 7-36.
- Bogason, Peter, 2001
Fragmenteret forvaltning. Demokrati og netværksstyring i decentralisert lokalstyre. Århus: Systime.
- Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal, 2002
"Kommunane og kommunelova." I Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (red) *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo: Samlaget.
- Christensen, Tom, 2001
"Administrative Reform: Changing Leadership Roles?" *Governance*, 14 (4): 457-480.
- Christensen, Tom og Morten Egeberg, 1997
"Sentraladministrasjonen – en oversikt over trekk ved departementer og direktorater." I Tom Christensen og Morten Egeberg (red) *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano.
- Christensen, Tom og Per Lægheid, 1998
Den moderne forvaltning. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, Tom og Per Lægheid, 2001
"New Public Management Undermining Political-Administrative Control?" I Christensen, Tom og Per Lægheid (red) *New Public management: The Transformation of Ideas into Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, Tom og Per Lægheid, 2002
Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Lægheid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik, 2002
Organisasjonsteori for offentlig sektor. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Lægheid og Arne R. Ramslie, 2006
Styring og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Per Lægheid, 2007
Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms. Aldershot: Ashgate.
- Daft, Richard L., 2007
Organization Theory and Design. New York: West Publishing

- Dent, Mike, John Chandler og Jim Barry, 2004
Questioning the New Public Management. Aldershot: Ashgate.
- Dibben, Pauline, Geoffrey Wood og Ian Roper, 2004
Contesting Public Sector Reforms: Critical perspectives, International Debates. Basingstoke: Palgrave MacMillian.
- Donaldson, Lex, 2001
The Contingency theory of Organizations. Thousand Oaks: Sage.
- Du Gay, Paul, 2002
"A Common Power to Keep Them All In Awe: A Comment on Governance."
Cultural Values, 6 (1/2): 11-27.
- ECON 2006: *Interkommunalt samarbeid i Norge - omfang og politisk styring*. ECON-rapport 2006-057.
- Eriksen, Erik Oddvar, 1999
Kommunikativ ledelse - om styring av offentlige organisasjoner. Oslo: Fagbokforlaget.
- Fimreite, Anne Lise og Tor Medalen 2005
Governance i norske storbyer : mellom offentlig styring og privat initiativ. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fiss, Peer C., 2007
"A Set-Theoretic Approach to Organizational Configurations." *Academy of Management Review*, 32 (4): 1190-1198.
- Ghoshal, Sumantra og Lynda Gratton, 2002
"Integrating the Enterprise." *MIT Sloan Management Review*, 44 (1): 31-38.
- Gravdal, Hans Petter og Terje P. Hagen, 1996
Kommunale organisasjonsformer - 1996. Oslo: NIBR, Notat nr. 105.
- Green-Pedersen, Christopher, 2002
"New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses." *Governance*, 15 (2): 271-294.
- Greenwood, Royston og C. R. (Bob) Hinings, 1988
"Organizational Design Types, Tracks and the Dynamics of Strategic Change." *Organization Studies*, 9 (3): 293-316.
- Grøndahl, Øyvind Nordbrønd og Tore Grønlie, 1995
Fristillingens grenser: statsaksjeselskapet - styringsproblemer og reformprosesser gjennom 50 år. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, Tore, 1999
"Forvaltningens politisering. Politikk og utvikling 1945-1980." I Tore Grønlie (red) *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hall, Richard H., 1972
Organizations. Structure and Process. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

- Hoggett, Paul, 1996
"New Modes of Control in the Public Sector Service." *Public Administration*, 74 (1): 9-32.
- Hoskisson, Robert E. Charles W. L. Hill og Hicheon Kim, 1993
"The Multidivisional Structure: Organizational Fossil or Source of Value?" *Journal of Management*, 19 (2):269-298.
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen, 2004
Kommunal organisering 2004. Oslo: NIBR, Notat nr. 124.
- Innst.S.nr.175 (2000-2001)
Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører.
- Jacobsen, Dag Ingvar, 2002
"Kommunestørrelse og demokrati." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 18 (3): 248-262.
- Jacobsen, Dag Ingvar, 2004
Organisasjonsendring og endringsledelse. Oslo, Fagbokforlaget
- Jacobsen, Dag Ingvar, 2006a
Politikk og administrasjon på lokalt nivå - den lokale administrasjonens politiske makt. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Jacobsen, Dag Ingvar, 2006b
"The Relationship between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography and Time." *Governance*, 19 (2): 303-324.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik, 2007
Hvordan organisasjoner fungerer. Oslo: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, Knut Dahl, 1960
"Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen." *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1 (2): 231-248.
- John, Peter, 2001
Local Governance in Western Europe. London: Sage.
- Johnsen, Åge, 1999
Performance Measures in Local Government. Bergen: NHH.
- Johnsen, Åge, 2005
"What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public management and policy?" *Public Money and Management*, 25 (1): 9-17.
- Johnsen, Åge, Ingun Sletnes og Signy Irene Vabo, 2004
"Konklusjoner." I Johnsen, Åge, Ingun Sletnes og Signy Irene Vabo (red) *Konkurransetutting i kommunene*. Oslo: Abstrakt forlag.

Kastberg, Gustaf, 2005

Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapere och skapade marknader i kommuner och landsting. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.

Ketchen, David J., James G. Combs, Craig J. Russell, Chris Shook, Michelle A. Dean, Janet Runge, Franz T. Lohrke, Stefanie E. Naumann, Dawn Ebe Haptonstahl, Robert Baker, Brenden A. Beckstein, Charles Handler, Heather Honig og Stephen Lamoureux, 1997

"Organizational Configurations And Performance: A Meta-Analysis." *Academy of Management Journal*, 40 (1): 223-240.

Kleven Terje og Asbjørn Røiseland, 1993

Institusjonelle reformer og lokalpolitisk styring. Utkast til forskningsprogram om makt og styring i kommunene. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Kommunenes Sentralforbund, 1989

Kommunen i 90-åra: nye organisasjonsmodeller: nye politiske og administrative roller : hovedrapport. Oslo: Kommuneforlaget.

Kommunenes Sentralforbund, 1999

I godt selskap. Om å være styremedlem i styret for kommunale selskaper og bedrifter. Oslo: Kommuneforlaget.

Kommunenes Sentralforbund, 2002

Fra forvaltning til marked – kommunen som eier av foretak og selskap. Oslo: Kommuneforlaget.

Kommunenøkkelen 1992-93. Oslo: Kommuneforlaget.

Kommunenøkkelen 2005-2006. Oslo: Kommuneforlaget.

KRD Rundskriv H-2098

Om ytringsfridom og lojalitetsplikt for tilsette i kommunar og fylkeskommunar. http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/andre_dok/veiledninger/016051-250010/dok-bn.html.

Lane, Jan Erik, 1997

Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems. London: Sage.

Larsen, Helge O. og Audun Offerdal, 1994

Demokrati og deltakelse i kommunene. Norsk lokalpolitikk i nordisk lys. Oslo: Kommuneforlaget.

Lawrence, Paul R. og Jay William Lorsch, 1967

Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration. Boston: Harvard University.

Lotsberg, Dag Øyvind, 2005

"Ledelsesteori – hva slags ledere passer i kommunen?" I Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering.* Oslo: Fagbokforlaget.

Lundquist. Lennart, 1998

Demokratins vaktare. Lund: Studentlitteratur.

Lyngstad, Rolv, 2003

Makt og avmakt i kommunepolitikken. Rammer, aktører og ideologi i det lokale folkestyret. Oslo: Fagbokforlaget.

Lægreid, Per og Johan P. Olsen, 1978

Byråkrati og beslutninger. Oslo: Universitetsforlaget.

Maor, Moshe, 1999

"The Paradox of Managerialism." *Public Administration Review*, 59 (1): 5-18.

March, James G., 1999

"A learning Perspective on the Network Dynamics of Institutional Integration." I Egeberg, Morten og Per Lægreid (red) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen.* Oslo: Universitetsforlaget.

Martin, Joanne, 1992

Cultures in Organizations: Three Perspectives. New York: Oxford University Press.

McCubbins, Matthew D. og Thomas Schwarz, 1984

"Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms." *American Journal of Political Science*, 28 (1): 165-179.

Mintzberg, Henry, 1979

The Structuring of Organizations. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Montin, Stig, 2000

"Between Fragmentation and Co-Ordination: The Changing Role of Local Government In Sweden." *Public Management*, 2 (1): 1-23.

Myklebust, Ingunn Elise, 1997

Ytringsfrihet og lojalitetsplikt for kommunalt tilsette. Det juridisk fakultets skriftserie nr. 69, Bergen: Universitetet i Bergen.

Naschold, Frieder, 1996

New Frontiers in Public Sector Management. Trends and issues in State and Local Government in Europe. Berlin: Walter de Gruyter.

Nolan, Brendan, 2001

Public Sector Reform: An International Perspective. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Norske Kommuners Sentralforbund, 1980

Ny nemndstruktur : temahefte til Håndbok - Kommunal virksomhet. En oppsummering av KT-rapport nr.2/77, 2/78 og 1/79 og Normalreglement for hovedutvalg i kommunene. Oslo: Kommuneforlaget.

Norske Kommuners Sentralforbund, 1987

Hovedutval i kommunane: kartlegging og evaluering. Oslo: Kommuneforlaget.

NOU 1988:38: *Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen.*

NOU 1990:13: *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner.*

NOU 1999:27: *"Ytringsfrihet bør finde sted." Forslag til ny grunnlov §100.*

Nygård, Torunn, 2007

Demokratisk styring i norske kommuner. Er politikerrollen stadig problematisk? Oslo: Universitetet i Oslo.

OED (Olje- og energidepartementet) 2004: *Faktaoversikt 2004*. Oslo: OED.

Opedal, Ståle, Inger Marie Stigen og Thomas Laudal, 2002

Flat struktur og resultatenheter. Utfordringer og strategier for kommunal ledelse. Oslo: Kommuneforlaget.

Ot.prp. nr. 49(2004-2005): *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*.

Ot. Prop. Nr. 95 (2005-2006): *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)*.

Ouchi, William G., 1980

"Markets, Bureaucracies and Clans." *Administrative Science Quarterly*, 25 (1): 129-141.

Perrow, Charles, 1986

Complex Organizations: A Critical Essay. New York: McGraw Hill.

Peters, B. Guy, 2001

The Future of Governing. Lawrence: University Press of Kansas.

Pollitt, Christopher, 2002

"The NPM in International perspective." In McLaughlin, Kate, Stephen P. Osborne and Ewan Ferlie (red) *New Public Management. Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.

Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert, 2004

Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.

Poole, Marshall Scott og Andrew Van de Ven, 1989

"Using Paradox to Build Management and Organization Theories." *Academy of Management Review*, 14 (4): 562-579.

Rhodes, Rod A. W., 1996

"The New Governance: Governing without Government." *Political Studies*, 44 (3): 652-667.

Rhodes, Richard, 1997

Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press.

Rieper, Olaf, Nils Ejersbo og Peter Hansen, 2000

"Målstyring i kommunene." I Antonsen, Marianne og Torben Beck Jørgensen (red) *Forandringer i teori og praksis - skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.

Rundskriv H-3/00: *Kommunelova - tolkingar frå departementet, 1999* <http://odin.dep.no/krd/norsk/dok/regelverk/rundskriv/016051-250005/dok-bn.html>.

- Røvik, Kjell Arne, 1998
Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved årtusenskiftet. Oslo: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne, 2007
Ideer som former det 21. århundrets organisasjoner. Trender og translasjoner. Oslo: Universitetsforlaget.
- Scharpf, Fritz Wilhelm, 1994
"Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations." *Journal of Theoretical Politics*, 6 (1): 27-53.
- SFSØ (Senter for statlig økonomistyring), 2007
Samfunnsøkonomisk analyse av sentrale tiltak for å øke den offentlige bruken av elektroniske prosesser i innkjøps- og betalingsprosesser Rapport fra en arbeidsgruppe i Senter for statlige økonomistyring.
- Simon, Herbert Alexander, 1976
Administrative Behaviour. New York: Free Press.
- Sivilombudsmannen, 2007
Årsmelding 2006.
- Stava, Per, 1990
Ny nemndstruktur - erfaringer med hovedutvalgsmodellen og veien videre. I: Baldersheim, red. *Ledelse og innovasjon i kommunene.* Oslo: TANO.
- Strand, Torodd, 2007
Ledelse, organisasjon og kultur. Bergen: Fagbokforlaget.
- Stortingsmelding nr. 11, (2000-2001)
Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører.
- Stortingsmelding nr. 26, (2003-2004)
Om endring av Grunnloven § 100.
- Sørensen, Rune J., 2004
Et forvitret demokrati? Makt- og demokratiutredningens misvisende konklusjon om det norske demokratiet, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 20 (2): 156-176.
- Sørensen, Rune J., 2005
Et folkestyre i fremgang. Demokratisk kontroll med brannalarmer og autopiloter, *Nytt Norsk Tidsskrift*, 22 (4): 258-270.
- Sørensen, Rune, Lars-Erik Borge, Morten Fjeldtstad, Lars Chr Monkerud, Thomas Pallesen og Signy Irene Vabo, 2007
Omstilling og utvikling i norske kommuner. Mye skrik og lite ull? Oslo: Handelshøyskolen BI, Forskningsrapport 3/2001.

Torpe, Lars, 2005

"Internet, politisk offentlighed og demokrati. Erfaringer fra forsøg i Hals Kommune." I Hoff, Jens og Kresten Storgaard (red) *Informationsteknologi og demokratisk innovation – borgerdeltagelse, politisk kommunikation og offentlig styring*. København: Forlaget Samfundslitteratur.

Torsteinsen, Harald, 2006

Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon. Instrument, symbol eller maktmiddel? Tromsø: Universitetet i Tromsø.

Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud, 2001

"En fragmentert stat?" I Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red) *Den fragmenterte staten, Reformen, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Vabo, Signy Irene, 2002

Koordinering og politisk styring: en studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Vabo, Signy Irene og Inger Marie Stigen, 2000

Kommunal organisering 2000. NIBR, Notat nr. 128.

Vigestad, Kyrre, 2004

Forandring fryder?: administrasjonssjefenes vurderinger av mål- og resultatstyring. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.

Weber, Max, 1971

Makt og byråkrati. Oslo: Gyldendal.

Williamson, Oliver E., 1975

Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-Trust Implications. New York: Free Press.

Williamson, Oliver E., 1996

"Calculativeness, Trust and Economic Organization." In Williamson, Oliver E. (red): *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.

Øgård, Morten, 2001

Forvaltningsinnovasjon i de nordiske regionene/kommunene: I felles takt mot New Public Management? Oslo: University of Oslo.

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle, 2003

Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Noter

Takk til Åge Johnsen og Morten Øgård, Ylva Norén Bretzer, samt to anonyme konsulenter for kommentarer på tidligere utkast.

¹ De vanligste formene for slike selvstendige tjenesteytende enheter er enten kommunale foretak (en integrert del av kommunen og regulert av kommuneloven, LOV-1992-09-25-107, kapittel 11), interkommunale selskap (regulert gjennom LOV-1999-01-29-6), kommunale aksjeselskap (regulert av aksjeloven, LOV-1997-06-13-44) og kommunale stiftelser (regulert av stiftelsesloven, LOV-2001-06-15-59). Alle disse selskapsformene kjennetegnes ved at de skal ha egne styrever, og de tre siste formene at de reguleres av egne lover som begrenser kommunestyrets direkte myndighet betydelig.

² I kraftsektoren var for eksempel per 1. januar 2004 73 prosent enheter av alle selskap organisert som kraftselskap, altså et aksjeselskap. Kun 8 prosent enheter var organisert som kommunalt/fylkeskommunalt /interkommunalt foretak. (OED 2004).