



Bacheloroppgave

ADM 650 Statsvitenskap

ADM 650 Juss og administrasjon

Byråkraten og kråkeslottet

**Av Lise Kjersem og
Wenche Ludviksen**

Totalt antall sider inkludert forsiden: 43

Molde 19.05.09



Høgskolen i Molde

Publiseringsavtale

Tittel på norsk: Byråkraten og Kråkeslottet

Tittel på engelsk:

Forfatter(e): Lise Kjersem og Wenche Ludviksen

Fagkode: ADM 650

Studiepoeng: 15

Årstall: 2009

Veileder: Turid Aarseth

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven. §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja: **Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?** ja nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

ja nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

Dato: 19.05.2009

Byråkraten
og
Kråkeslottet

Av
Lise Kjersem og
Wenche Ludviksen

Innhold

Forord	3
1 Innledning og problemstilling	5
2 Metode og begrepsavklaringer	8
2.1 Kommunen som organisasjon	9
2.2 Byråkrati og byråkratens rolle.....	11
2.3 Kompetanse.....	13
2.4 KOSTRA.....	14
3 Kommune-Norges møte med NPM	15
3.1 Hva er en kommune	15
3.2 Historisk tilbakeblikk	17
3.3 New Public Management	18
4 Internadministrasjon i NPM-kommuner – hvordan og til hvilken pris?	22
5 Avslutning	29
7 Litteraturliste	31
Vedlegg	33

Forord

Prosessen med å skrive denne oppgaven har vært som en lang, interessant, til dels frustrerende og ikke minst lærerik reise, som vi dro ut på høsten 2008. Vi var på utkikk etter en interessant problemstilling til vår bacheloroppgave, og i den forbindelse var vår faglige veileder Turid Aarseth i kontakt med Møre og Romsdal Fylke. De hadde et utvalg av problemstillinger som de ønsket å få kartlagt, og det var spesielt en som fanget vår oppmerksomhet.

Den problemstillingen vi i utgangspunktet valgte, gikk ut på å kartlegge rekrutterings- og kompetansebehovet innen det administrative nivået i kommunene i Møre og Romsdal de nærmeste årene. I utgangspunktet hadde vi sett for oss å gjennomføre en kvantitativ totalundersøkelse.

Siden denne oppgaven også skulle ha en teoretisk plattform, begynte vi å søke etter relevant teori og empiri, og resultatet var heller nedslående. Mye av teorien omhandlet den omorganiseringen som kommunene har vært gjennom de siste årene med innføringen av de New Public Management-inspirerte reformer, men det som glimret med sitt fravær var hvordan disse omorganiseringsprosessene hadde påvirket det administrative nivået. Det var nettopp dette nivået vi hadde fått i oppdrag å kartlegge. Gjennom nærmere undersøkelse av noen kommuner oppdaget vi at den opprinnelige problemstillingen med et tilhørende kvantitativt design var lite forskbar. Dette på grunn av at den kommunale organiseringen var forskjellig fra kommune til kommune, noe som ville vanskeliggjøre et standardisert opplegg, og det ville også være en forskningsoppgave i seg selv å finne ut hvem som var aktuelle respondenter.

Vi så oss nødt til å redefinere vår oppgave og problemstilling. I arbeidet så langt hadde vi blitt skuffet over at det ikke fantes forskning på den interne administrasjonen i kommunene. Men etter hvert begynte vi å fatte interesse for hvorfor det var slik? Hvorfor er det ”et hvitt felt” på kommunekartet? Vi skal ikke legge skjul på at dette arbeidet til tider har vært frustrerende, men samtidig har dette vært en interessant og lærerik reise som vi håper å kunne fortsette på i en eventuell masteroppgave.

Til slutt vil vi rette en stor takk til vår faglige veileder Turid Aarseth for raske og gode tilbakemeldinger når frustrasjonen vår har blitt for stor, og for å ha loset oss i havn med dette prosjektet som viste seg å bli mye mer omfattende og krevende enn først antatt.

Tresfjord og Kristiansund 14.mai 2009

Lise Kjersem og Wenche Ludviksen

1 Innledning og problemstilling

New Public Management (heretter NPM) er et knippe av reformideer lansert av høyresiden som en universalløsning som skulle redusere og effektivisere offentlig sektor. Ideene tok utgangspunkt i den generelle misnøyen med offentlig sektor, som mange mente hadde vokst seg for stor. Ved å innføre markedstenkning fra det private næringsliv på offentlig sektor, ble det antatt at man kunne få en mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon som krevde mindre byråkrati (Rønning 2006:306).

I denne oppgaven vil vi rette søkelyset på hvilken innvirkning NPM-inspirerte reformer har hatt på kommunalt nivå. Vi vil særlig fokusere på organisatoriske konsekvenser av den nye kommuneloven, (Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.september 1992 nr 107 (lovdata.no), heretter kommuneloven). Gitt friheten i organisasjonsspørsmål, har hele 42% av kommunene pr 2008 valgt å organisere seg etter den såkalte to-nivå-modellen, de har altså tatt bort mellomledernivået (Hovik og Stigen 2008:109). Hensikten med å organisere seg etter to-nivå-modellen var for kommunene å redusere "byråkratiet". Vi ønsker å rette søkelyset på de kommunene som har valgt to-nivå-modellen som organisasjonsform, og om dette medfører at byråkratiet reduseres, eller om det heller er snakk om det Dag Ingvar Jacobsen i en kronikk i Dagbladet 1.juli 2008 karakteriserer som "Det nye byråkratiet" (Jacobsen 2008), der den tradisjonelle byråkraten blir erstattet med kontraktsjurister eller "controllere". Dette er personer som er spesialister innenfor sitt fagområde, ofte med en annen fagbakgrunn enn den tradisjonelle kommunebyråkraten. Spørsmålet som da reiser seg, er om man har erstattet det tradisjonelle byråkratiet med et nytt byråkrati med annen kompetanse, eller om man faktisk bare har utvidet det eksisterende byråkratiet? Og hvordan forholder disse utviklingstrekkene seg til spørsmålet om kostnadseffektivitet? Både den tradisjonelle kommunebyråkraten og kontraktsjuristen eller "controlleren" vil ha sitt virke innenfor internadministrasjonen i kommunen, og det er utviklingstrekkene i denne internadministrasjon vi ønsker å utforske nærmere.

På generelt grunnlag kan det sies at kommuneadministrasjonen er et iverksettingsorgan for politiske vedtak og et rådgivningsorgan for de politisk valgte representantene, og slik sett formelt står ansvarlig overfor de politisk valgte styringsorganer. Dette innebærer at administrasjonen plikter å utføre de oppgavene de blir pålagt, og må i prinsippet dokumentere i hvor stor grad de har maktet å utføre oppgavene (Bukve og Offerdal 2002:155). Den nye kommuneloven tok sikte på å øke ansvarligheten til administrasjonen ved å styrke det

hierarkiske ansvarsprinsippet. Den tok også utgangspunkt i det klassiske skillet mellom politikk og administrasjon, som i følge dette skillet klart må holdes fra hverandre. Administrasjonen skal ikke drive med politikk og politikerne skal ikke administrere. Utgangspunktet i loven var at det var mulig å få til et slikt skille i praksis. Det hierarkiske ansvarsprinsippet har imidlertid vist seg å være et ideal som har vært vanskelig å realisere (Bukve og Offerdal 2002:158).

Et annet skille er mellom de rent tjenesteytende oppgavene og administrative oppgavene (Johnsen et al. 2000:361). Tjenesteytende oppgaver er i all hovedsak arbeidet med iverksetting av innholdet i offentlig politikk, for eksempel det arbeidet som utføres av lærere, leger, sosialarbeidere og lignende. Administratorer blir da de som er øverste ledere i kommunene, rådmannen og rådmannens team, samt den staben de knytter til seg, for eksempel personalkonsulenter, IKT-konsulenter og økonomimedarbeidere. Dette er de som innledningsvis ble referert til som den interne administrasjonen. Det er i den interne administrasjonen at rammene for rutiner og prosedyrer for tjenesteytingen blir utarbeidet, saker som skal behandles politisk utredes, samt at de konkretiserer politiske vedtak. Den interne administrasjonen sto i 2006 for 7% av kommunens utgifter (Jacobsen 2009:52). Det er altså den interne administrasjonens ansvar og oppgave å sørge for at den kommunale organisasjonen fungerer. Det betyr at den både skal sørge for koblingen mellom administrasjon og politikk på den ene siden og mellom tjenesteytende og administrative oppgaver på den andre.

Identifikasjon og avgrensning av hva som inngår i den interne administrasjonen, er selvsagt ikke uproblematisk. Vår tilnærming innebærer at institusjonsledere eller resultatsenhetsledere ikke vil være å anse som en del av den interne administrasjonen i kommunene (Johnsen et al. 2000:361). To-nivå-modellen som organisasjonsform for kommunene gir grunnlag for å reise flere spørsmål om hvor den tradisjonelle kommunebyråkraten blir av? Har hans rolle helt forsvunnet, eller er det snakk om at han blir skjøvet ut på sidelinjen i en organisasjonsmodell som legger stor vekt på mål- og resultatstyring? Er det slik at siden de oppgavene som blir utført av den interne administrasjonen er vanskelig å prissette, blir byråkraten sett på som en ren kostnadsfaktor og derfor bare et "nødvendig onde"? Eller lever det tradisjonelle kommunebyråkratiet i beste velgående bare under nye navn?

Et annet aktuelt spørsmål blir om den interne administrasjonen i kommunene har blitt mindre kostnadskrevende, slik intensjonen bak omorganiseringene var, eller har de nye måtene å organisere kommunen på ført til at kostnadene i internadministrasjonen faktisk har økt?

Et siste spørsmål blir om "det nye byråkratiet", i den grad det har erstattet det tradisjonelle, innehar nødvendig kompetanse og kunnskap for å kunne utarbeide rutiner og prosedyrer for tjenesteyting og utredning av saker som skal behandles politisk, samt å konkretisere politiske vedtak? Med bakgrunn i rapporten "*Rekruttering og arbeidskraft i kommunen – en kunnskapsstatus*" som Econ Pöyry AS utarbeidet på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund i 2008, er det rimelig å anta at disse oppgavene ikke har blitt mindre eller færre i omfang.

Det sier seg selv at det vil være en umulig oppgave å belyse alle disse spørsmålene fullt ut i en bacheloroppgave. Vi opplever at den eksisterende kommuneforskningen i liten grad har løftet fram problemstillinger knyttet til den interne administrasjonen, men heller hatt hovedfokus på to-nivå-kommunen som tjenesteproducent og de utfordringer det gir for politisk styring og horisontal samordning. Vi ønsker derfor på et rimelig bredt grunnlag å utforske utviklingstrekk i kommunenes interne administrasjon, og har på den bakgrunn formulert følgende firedelte problemstilling:

- *To-nivå-modellen – bare to nivåer?*
- *Hvor blir den tradisjonelle kommunebyråkraten av i to-nivå-modellen?*
- *Har den interne administrasjonen blitt mer kostnadseffektiv?*
- *Hvilke utviklingstrekk kan identifiseres når det gjelder kompetanse innenfor internadministrasjonen i NPM-kommuner?*

Den videre disponering av oppgaven vil først inneholde en presentasjon av metode og begrepsavklaringer. Deretter følger en redegjørelse av, teoretisk grunnlag med et historisk tilbakeblikk, en drøftingsdel, oppsummering og til slutt implikasjoner for videre forskning.

2 Metode og begrepsavklaringer

Oppgavens drøftinger er i hovedsak teoretisk informert, og vi har bare i begrenset grad samlet inn empirisk materiale. Oppgaven bygger i hovedsak på følgende kilder:

1. Relevant litteratur som beskriver utviklingstrekk med henhold til arbeidskraft i kommuner. Her står undersøkelsen ”*Rekruttering og arbeidskraft i kommunen – en kunnskapsstatus*” som var utarbeidet av Econ Pöyry AS i 2008 på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund sentralt. I tillegg har vi strategidokumentet ”*Stolt og unik*” – AGS 2020, som KS har utarbeidet som et verktøy for kommunene til videreutvikling av lokal arbeidsgiverpolitikk og lokale strategier for kommunene.
2. Organisasjonskart over kommunal organisering i de utvalgte kommunene (med unntak av Frei kommune siden Kristiansund og Frei ble sammenslått fra 1.januar 2008).
3. KOSTRA-tall fra noen utvalgte kommuner i Møre og Romsdal (Kristiansund, Frei, Ålesund, Vestnes, Molde, Averøy og Volda).

Når det gjelder de to rapportene fra KS, er de både av deskriptiv og normativ karakter. Kartleggingen av situasjonen i kommunene framstår som metodisk holdbar, men i vår sammenheng er det først og fremst hvilke spørsmål som ikke blir behandlet, som står sentralt. Vi har derfor i første rekke behandlet disse rapportene som et uttrykk for hvordan situasjonen tolkes av KS som interesseorganisasjon. Det vil si at deres bilde av hva som er de sentrale utfordringene for kommunene, er styrende for problemstilling og tolkning i disse rapportene.

Når det gjelder utvalg av kommuner, valgte vi å se på de tre regionsentrene Kristiansund, Ålesund og Molde, samt en mindre kommune fra hver av regionene Nordmøre, Sunnmøre og Romsdal. Vårt valg falt på Averøy, Volda og Vestnes kommuner. Siden vi fokuserer på hvilke innvirkninger NPM-inspirerte reformer har hatt på kommunalt nivå, ble et tilleggskriterium ved utvelgelsen av kommuner at de var organisert etter to-nivå modellen.

Organisasjonskartene har vi hentet fra kommunenes hjemmesider. Hvorvidt disse formelle kartene stemmer med de reelle ansvars- og arbeidsdelingene i de aktuelle kommunene, har vi ikke empirisk grunnlag for å vurdere.

Når det gjelder kommunenes KOSTRA-rapportering, er dette en kilde som må tolkes og brukes med varsomhet, noe vi vil utdype nærmere i punkt 2.4.

Mange av begrepene vi benytter i denne oppgaven, har både forankring i spesifikke faglige kontekster og i den politiske debatt og dagligtale. I det følgende vil vi gå nærmere inn på oppgavens sentrale begreper for en nærmere avklaring for bruken i vårt prosjekt.

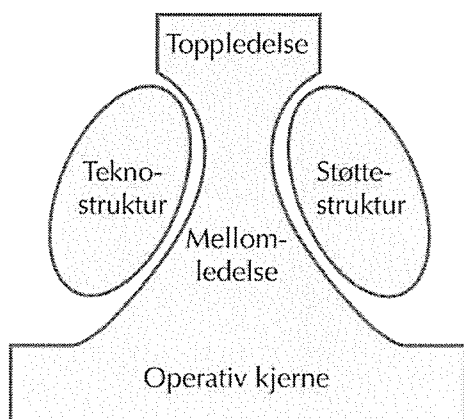
2.1 Kommunen som organisasjon

Kommuner kan beskrives utfra ulike perspektiver og ståsteder. De er for det første politiske institusjoner, og utgjør sammen med Staten og fylkeskommunene det offentlige styringsverket. Denne siden ved kommunene skal vi komme nærmere tilbake til i neste kapittel. Men kommunene er også organisasjoner, og har dermed felles kjennetegn med andre organisasjoner i samfunnet. Dette gir grunnlag for å beskrive og forstå kommunene ved hjelp av organisasjonsteoretiske begreper og tilnæringsmåter.

Et universelt trekk ved alle organisasjoner er at det finnes en arbeids- og autoritetsfordeling. Dette forholdet kan også beskrives som en organisasjonsstruktur (Andersen og Abrahamsson 1996:57). En forutsetning for god ressursutnyttelse og måloppnåelse er at en organisasjonsstruktur medfører stabilitet og pålitelighet i det arbeidet som utføres. En logisk og naturlig konsekvens når mennesker arbeider sammen er at det oppstår arbeidsdeling. Det kan påstås at en organisasjons fundament er arbeidsdeling. Ved at arbeidet fordeles oppstår et behov for koordinering, og koordineringsmåte, -nivå og -oppgaver samt ansvar og myndighet til å utføre dette tildeles bestemte personer. Når arbeidet og koordineringsmakten er blitt fordelt, oppstår det en struktur (Andersen og Abrahamsson 1996:57).

I denne oppgaven har vi valgt å fokusere på hvordan overgangen fra den tradisjonelle sektorinndelingen til den mer NPM-inspirerte to-nivå-modellen har påvirket den formelle organisasjonsstrukturen, og da spesielt internadministrasjonens plassering i kommunen. For å identifisere hvilke deler av organisasjonen som berøres av en slik endring, kan det være fruktbart å ta utgangspunkt i en organisasjonsmodell.

En måte å klassifisere organisasjoner på, er utviklet av Henry Mintzberg. Han argumenterer for at alle organisasjoner i varierende grad består av fem hoveddeler der grunnmodellen kan framstilles slik (Andersen og Abrahamsson 1996:64):



Figur 1. Mintzbergs grunnmodell (Andersen og Abrahamsson 1996:66).

1. *Den operative kjerne* er den delen som gjør det arbeidet som organisasjonen må utføre for å realisere sine overordnede mål. Den operative kjernen rommer m.a.o. de aktiviteter som utgjør organisasjonens eksistensberettigelse.
2. *Den strategiske ledelsen eller toppleidelsen* omfatter de som sitter med hovedansvar for hele organisasjonen.
3. *Mellomledelsen* er i følge Mintzberg den delen som kobler den operative kjerne og toppleidelsen.
4. *Teknostrukturen eller analysestaben* omfatter de personer og enheter som utformer planer og rutiner, styrer arbeidsprosesser og driver opplæring og kontroll. Dette er analytikerne som har som oppgave å legge til rette for standardisering av andres arbeid.
5. *Støttestrukturen* er ikke direkte involvert i produksjonen, men er nødvendig for at organisasjonen skal fungere. Støttestrukturen kan omfatte et vidt spekter av aktiviteter: Kantinedrift, resepsjonstjenester, rengjøring, trykkeri etc. Mintzberg peker på at for mange organisasjoner vil det være et dilemma knyttet til om en skal kjøpe denne type tjenester eksternt, eller la de inngå i organisasjonens ordinære virksomhet (Andersen og Abrahamsson 1996:65).

Denne figuren illustrerer den tidligere hierarkiske sektorinndelingen som var enerådende i norske kommuner fram til 1992. Her vil plasseringen av internadministrasjonen ligge i teknostrukturen.



Figur 2. Organisasjonskart over administrativ organisering i Kristiansund kommune (kilde: kristiansund.kommune.no).

Dette er et eksempel som illustrerer hvordan organisasjonsstrukturen kan se ut ved organisering etter to-nivå-modellen. Det springende punktet i forhold til reformenes intensjoner vil være om mellomlederen faktisk er borte og om det operative nivået har fått "sin frihet" innenfor rammene av et mål- og resultatstyringssystem.

Som man kan se av både figur 1 og 2 er stab- støttefunksjon (internadministrasjonen) plassert på utsiden av organisasjonen, men allikevel integrert i strukturen. Plasseringen av internadministrasjonen kan altså synes uendret ved overgangen til to- nivå-organiseringen.

Spørsmålet som reiser seg på bakgrunn dette er om innholdet, altså arbeidsoppgavene, funksjonen og kompetansebehovet har endret seg og i hvilken grad?

2.2 Byråkrati og byråkratens rolle

I følge statsvitenskapelig leksikon (Østerud et al, 2004:31) betyr ordet byråkrati opprinnelig kontorstyre. I dag blir ordet byråkrati gitt flere betydninger:

1. Den offentlige forvaltning totalt, eller en del av den
2. Styre eller maktutøvelse av embedsmenn/tjenestemenn
3. Langsom og omstendelig administrasjon, både i offentlig og privat sektor
4. Byråkratiet som en organisasjonsform etter Max Weber sin ideallmodell – ”det rasjonelle byråkrati”

De tre første har fått en negativ ladet betydning i den politiske debatten der de nærmest er blitt ensbetydende med at den offentlige sektor har blitt for stor, den har fått for mye makt og den er ineffektiv. Den fjerde betydningen, derimot, beskriver en organisasjonsform. Som tidligere nevnt bygger denne organisasjonsformen på Max Weber sin ideallmodell ”det rasjonelle byråkrati”. Dette er en abstrakt modell, en begrepsmessig målestokk som organisasjoner kan sammenligne seg med og måle seg mot (Østerud 2002:66).

Byråkrati som organisasjonsmodell betyr at avgjørelser blir tatt etter formelle lover og regler, det er en fast lønnet administrativ stab som er uavhengig av andre inntekter, det består av spesialiserte arbeidsoppgaver, hvor autoritet ikke er knyttet til person, men til den formelle posisjonen, som ikke er arvelig. Vedtak som blir fattet blir dokumentert gjennom skriftlige og arkiverte referat (Østerud 2002:67).

En byråkrat blir da en person som jobber innenfor denne organisasjonsmodellen, og blir av Weber beskrevet som:

”i langt de fleste tilfeller er han (den profesjonelle embedsmannen) bare et enkelt, spesialisert ledd i en hvileløst arbeidende mekanisme, som foreskriver ham en marsjrute som i alt vesentlig er fastlagt” (Østerud et al. 2004:31).

Igjen må det presiseres at dette dreier seg om en ideallmodell og realiteten er nok ikke så enkel å forklare da det dreier seg om mennesker av kjøtt og blod som ikke alltid opptrer fullkomment rasjonelt. Det har vært hevdet at byråkratene er de permanente politikerne, det vil si at de legger tunge føringer på politiske vedtak, men står aldri ansvarlig ved valg (Østerud 2002:66).

Byråkratiet og byråkraten kan altså sees på som ideallmodeller, men ved studiet av deres virkemåter og roller må man ta hensyn til den virkelighet man lever i. På bakgrunn av dette er det ikke den idealtypiske konstruksjonen av byråkraten som blir lagt til grunn i denne

oppgaven, men derimot den rollen innenfor kommunal organisasjon som den administrativt ansatte har hatt historisk sett. Derfor omtaler vi denne rollen som den tradisjonelle byråkrat, og i kommuneorganisasjonen vil disse særlig ha oppgaver knyttet til rutiner og prosedyrer for tjenesteyting og utredning av saker som skal behandles politisk, samt å konkretisere politiske vedtak, det vil si de vil i hovedsak fylle de funksjonene som Mintzberg tillegger teknostrukturen i sin grunnmodell (se side 9).

2.3 Kompetanse

Begrepet kompetanse er sammensatt og komplekst. Det defineres ikke som begrep i ordbøkene, men blir heller forklart ut fra hva det vil si å ha kompetanse. Den som har kompetanse,

”...har de nødvendige kunnskaper (kvalifikasjoner) til å fylle en stilling, til å uttale seg om et spørsmål eller lignende” (Grimsø 2005:246).

Som det går fram av denne definisjonen, vil vurderingen av om en person er kompetent til en hver tid være avhengig av oppgaven personen skal løse.

Grimsø definerer kompetanse slik:

Kompetanse er summen av en persons kunnskaper og ferdigheter, hvor kunnskapen kan tilegnes både teoretisk og praktisk, mens ferdighetene bare kan tilegnes gjennom handling eller praksis (Grimsø 2005:246).

Videre deler Grimsø kompetanse i to begreper, arbeidskompetanse og formalkompetanse. Arbeidskompetanse er den type kompetanse som er ervervet gjennom praktisk arbeid og erfaringer, mens formalkompetanse er den type kompetanse som er utviklet gjennom det formelle utdanningssystemet. Mens den tradisjonelle kommunebyråkraten ofte hadde en kombinasjon av både arbeidskompetanse innenfor sitt fagområde etter en lang lære- og sosialiseringssprosess og formalkompetanse, er det ikke like sikkert at ”det nye byråkratiet” innehar samme kombinasjonen.

I KS sin arbeidsgiverstrategi fram mot 2020 ”Stolt og unik” (AGS 2020) er den kompetente medarbeider definert som:

”en kunnskapsmedarbeider som har fått og grepet muligheten til å arbeide selvstendig på sine fagområder. Den kompetente medarbeider er myndiggjort i lys av fag, erfaringer, holdninger, verdier, delegasjon og tillit” (s. 15).

I begrepet kompetent medarbeider ligger det en anerkjennelse av at medarbeideren kan myndiggjøre seg selv i stor grad. Drivkraften til å løse oppgavene ligger i individuell kompetanse og indre motivasjon hos den enkelte. Dette betyr at den kompetente medarbeider ved å samarbeide nært med andre, selv må ha evne til ikke bare å besitte og forvalte sin viten, men også utnytte og utvikle sin kompetanse.

Mens den tradisjonelle byråkraten først og fremst fikk sin kompetanse utviklet utfra forventninger knyttet til organisasjonens ulike posisjoner, ser vi at de forventningene som her presenteres, i større grad knyttes til et individuelt prosjekt og mål om selvutvikling. Satt på spissen kan det derfor se ut som om "kompetanse" i den nye kommunen er knyttet til idealet om selvledelse, mens den tradisjonelle byråkratrollen vektlegger det kollektive aspektet ved kompetanse.

2.4 KOSTRA

I oppgaven vil vi benytte KOSTRA-tall fra de utvalgte kommunene for å illustrere utviklingen i utgifter til internadministrasjon. KOSTRA betyr Kommune-Stat-Rapportering og er en betegnelse på et rapporteringssystem som har til hensikt å forbedre og forenkle utvekslingen av styringsinformasjon mellom kommunene og staten (Busch et al. 2005:190). Etter en prøveperiode i et utvalg kommuner ble KOSTRA-rapporteringen obligatorisk for alle kommuner fra og med 2001.

En sentral målsetting bak KOSTRA-rapporteringen er at kommuner kan sammenligne seg med andre kommuner, og dermed å identifisere egner forbedringspotensiale. Et annet poeng med KOSTRA-rapportering er at innbyggerne selv kan vurdere tjenestenivået i sin kommune. Det er imidlertid viktig å merke seg at KOSTRA-tall bare bør brukes som en indikator i analyser, da tall fra KOSTRA foreløpig ikke er presise nok (Busch et al 2005:191-192). I vår sammenheng vil denne type variasjoner relateres til at ulike organisasjonsformer vil gi ulike utslag i regnskapssammenheng.

3 Kommune-Norges møte med NPM

Under dette punktet skal vi først klargjøre for kommunebegrepet og hva vi legger i det. Deretter vil vi ta et historisk tilbakeblikk på noen faktorer som bidro til at NPM som reform fikk gjennomslag i det meste av den vestlige verden og senere også i Norge. Videre skal vi teoretisk gjøre rede for NPM som reformbølge og om hvordan den ble "oversatt" til norske forhold.

3.1 Hva er en kommune

Kommunebegrepet blir oftest forstått som en geografisk avgrenset politisk administrativ enhet innenfor det offentlige styringsverket (Østerud et al. 2004:121). Kommunene er viktige og har i etterkrigstiden spilt en svært sentral rolle i oppbyggingen av vår velferdsstat. Gjennom kommuneinstitusjonen kommer tanken om lokalt selvstyre til uttrykk både som et ønske om frihet *til* å ta på seg oppgaver og frihet *fra* inngrep og pålegg (Christensen et al. 2005:182-185).

Grunnlaget for kommuneinstitusjonen er formelt sett nedfelt i formannskapslovene av 1837, som etablerte lokale styringsorgan og ga dem selvstendig kompetanse (Rønhovde og Gjerde 2006:36). Siden Norge er en enhetsstat baserer kommunene derfor sin virksomhet på avledet statsmakt, det vil si at all myndighet er delegert fra staten. Kommunene ble etablert som egne rettssubjekt og er således ikke en del av den hierarkisk oppbygde statsforvaltningen.

Kommunens myndighet er negativt avgrenset, det betyr at kommunen skal utføre de oppgaver og plikter den blir pålagt av staten, ut over det står den fritt til å løse de oppgaver den ønsker så lenge disse ikke ved lov er tillagt andre organ.

Det er to historiske begrunnelser for kommuneinstitusjonens legitimitet, nemlig frihet og demokrati/ deltagelse (Hanssen et al. 2005:163). I tillegg kommer en tredje verdi, effektivitetsverdien, som kom til fordi noen må stå ansvarlig for tjenestetilbudet i lokalsamfunnet. Hvis ikke kommunene hadde stått som produsent av velferdsgoder og tjenesteyting ville det vært behov for et annet lokalt eller regionalt organ som tok seg av det.

Før den nye kommuneloven åpnet for annen organisering av kommunene enn den tradisjonelle formannskapsmodellen, var kommunene organisert etter etats- eller sektormodellen, det vil si en hierarkisk modell med flere nivåer (Hanssen et al. 2005:190).

Den administrative delen av organisasjonen og de politiske hovedutvalgene hadde de samme

virkeområdene, de var parallelle. Dette førte til at den enkelte etat bygde opp sin egen faglige ekspertise på felt som for eksempel økonomi, personalforvaltning og planlegging. Styrken ved en slik organisering er at det gir de ansatte i administrasjonen høy kompetanse innenfor sitt fagområde, og politikerne fikk tilsvarende innsikt i sine beslektede utvalgsområder.

Revisjonen av kommuneloven i 1992 er den mest gjennomgripende som er gjennomført siden formannskapslovene ble vedtatt i 1837. Endringene som kom med den nye loven gjaldt både forholdet mellom kommune og stat og styringsorganene i kommunene. Tidligere var kommuneloven tuftet på ideologien om kommunalt selvstyre, mens dette begrepet ble i den nye loven erstattet med, som det står i §1 (formålsparagrafen) i kommuneloven

”et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre” og ”en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap” (Bukve og Offerdal 2002:9).

På denne måten ble kommunene formelt innordnet og underordnet felles statlige målsettinger. Målstyringstanken ble her den nye strategien for integrasjon mellom kommune og stat, hvor staten skal fastlegge målsettingene og kommunene skal stå for gjennomføringen av disse på lokalt nivå (Bukve og Offerdal 2002:9-10).

Den nye kommuneloven ga kommunene selv ansvaret for å utforme kommunens organisering på en mest mulig hensiktsmessig måte, og dette har ført til at det har skjedd en rivende utvikling og kreativitet innenfor kommunal organisering. Kommunene organiserer seg ulikt, ofte også innenfor en og samme kommune. Her kan ulike sektorer ha ulik organisering alt etter hensiktsmessighet (Hanssen et al 2005:196). Kommuneloven som reform initierer i liten grad obligatoriske endringer for organisering av kommunene, men kan heller ses som en katalysator for nye ideer om organisering og styringsinstrumenter (Bukve og Offerdal 2002:27).

Det er disse endrede rammebetingelsene for kommunal organisering som har gjort det mulig å innføre/adoptere elementer av reformbølgen NPM til kommunalforvaltningen, og som danner konteksten for våre problemstillinger knyttet til mulige endringer i kommunenes interne administrasjon.

3.2 Historisk tilbakeblikk

Det har vært et konflikttema mellom høyre- og venstresiden i det meste av etterkrigstiden i synet på statens og offentlig sektors rolle. Skillet har gått mellom venstresidens ønske om at staten og det offentlige skulle engasjere seg i forretningsdrift og høyresiden som mente at dette var oppgaver som burde overlates til markedet og det private næringsliv (Rønning 2006:305). På 1980-tallet opplevde den vestlige verden en sterk høyrevridning i politikken, ikke minst ved at Margareth Thatcher ble valgt som statsminister i Storbritannia og at Ronald Reagan ble president i USA. Dette var to ledere som var sterkt kritiske til offentlige velferdsordninger og til offentlig sektor generelt. President Reagan gikk sågar så langt som å hevde at *"government is the problem, not the solution"* (Rønning 2006:305). Begge prøvde, om enn på ulike måter, å bygge ned offentlig forvaltning og å overlate disse oppgavene til det private, enten i form av marked, private organisasjoner eller familie. I den grad det var behov for offentlig forvaltning skulle denne drives etter modell fra privat næringsliv med vekt på effektivisering og ledelse.

Selv i land som ikke hadde "forvaltningskritiske" ledere, ble berettigelsen av offentlig sektor debattert. Også i Norge, hvor fokuset historisk har vært på oppbygging av velferdsstaten, ble dette et tema. Det kunne synes som om det var bred politisk enighet om at fornying av offentlig sektor var nødvendig, om enn i varierende grad. Dette har ført til at arbeidet med omstilling av offentlig sektor, med utgangspunkt i den nyliberale tankegangen fra 1980-tallet, har pågått i mange år (Rønning 2006:306).

I Norge har man, i motsetning til Sverige og Danmark, ikke vedtatt å redusere offentlig sektor med en viss prosent, men heller satt fokuset på ombygging. Selv om det ikke forelå empiriske data som underbygget påstanden om at offentlig sektor ble ineffektivt drevet, var det en utbredt misnøye i befolkningen med måten offentlig sektor hadde utviklet seg på. Misnøyen lå i at den stadig voksende velferdsstaten, hvor nye løsninger synes å kreere stadig større behov, var på vei til å ødelegge det samfunnet man over tid hadde bygd opp. Dette førte til at ideologier fra det private næringsliv, med sitt fokus på kostnadseffektivitet, kunne få fotfeste også her. Som et svar på de utfordringene velferdsstaten stod overfor var svaret fra høyresiden nedbygging og markedsretting. Disse ideene fikk samlebetegnelsen New Public Management. Tanken var at NPM-inspirerte reformer kunne innføres innenfor offentlig sektor på alle nivå, både statlig nivå, fylkesnivå og kommunalt nivå (Rønning 2006:306).

3.3 New Public Management

New Public Management legger opp til organisasjonsformer som understreker likheten mellom offentlig og privat sektor, og ordninger som øker forvaltningens valgmuligheter og autonomi slik at de kan drive mest mulig effektiv forvaltning (Christensen et al 2005:98). Dette i motsetning til tradisjonell offentlig forvaltning som la vekt på å avgrense forvaltningens skjønnsutøvelse for å sikre størst mulig forutsigbarhet og politisk lojalitet. Mens forvaltningsapparatet skal balansere mellom motstridende hensyn som politiske signaler, faglige hensyn, rettigheter, likebehandling, forutsigbarhet og berørte parters interesser, er NPM mer endimensjonal siden den har sitt fokus på kostnadseffektivitet. Nå er det ikke slik at NPM er en enhetlig reformbevegelse, elementene i reformen peker i ulike retninger og det er spenninger mellom disse elementene. Selv om hovedfokuset er på økonomiske hensyn prøver man også å oppnå både mer kontroll og mer autonomi. NPM som reformbevegelse er kompleks, men er det allikevel noen elementer som skiller seg ut. Disse er (Christensen et al 2005:99):

- Oppdeling av homogene (enhetlige) forvaltningsorganisasjoner gjennom differensiering eller spesialisering både horisontalt og vertikalt, dette inkluderer også fristilling og endring i tilknytningsformer
- Den vektlegger profesjonell ledelse i offentlige organisasjoner, hvor ledere får mer autonomi og selv kan velge virkemidler og ressursbruk lokalt.
- Mål- og resultatstyring, resultatrapportering, incentiv- og sanksjonssystemer samt endringer i personalpolitikken med økt vekt på kontrakter, differensiert lønnsystem og mer bruk av midlertidige ansettelser.
- Økt konkurranseeksponering som markerer et skille mellom de som produserer og de som bestiller tjenester, konkurranseutsetting og hel- og delvis privatisering av offentlige tjenester. Dette skaper mer markedslignende forhold mer likt det private næringsliv.
- Mer serviceorientert med økt fokus på servicekvalitet, brukerstyring og tjenesteyting.
- Kostnadsutt og budsjett disiplin.

Spissformulert kan man hevde at denne type reformer, som henter sin inspirasjon fra det private næringsliv, vil at markedet skal disiplinere politikken og ikke omvendt. Dette er generelle trekk ved NPM som reformbølge, og i Norge er det spesielt to trekk som har gjort

seg gjeldende, nemlig mål- og resultatstyring (heretter MRS) og organisasjonsstrukturell fristilling (Christensen et al 2005:100).

NPM har for Norge sin del vært mer preget av samarbeid enn av konfrontasjon. Det vil si at effektivitetshensynet i denne reformen ikke fortrenger de tradisjonelle hensynene knyttet til lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet, men er mer å regne som et supplement. Det kan dermed synes som managementelementene har fått større gjennomslag enn markedselementene.

MRS var i utgangspunktet ment å øke kostnadseffektiviteten, utvikle en mer resultatorientert forvaltningskultur, bedre den politiske styringen, styrke den administrative kontrollen, øke de utøvende organenes autonomi og bedre tjenestene og servicen for brukere og klienter (Christensen et al 2005:100). Utviklingen det siste tiåret viser derimot at MRS har blitt et stort og komplisert kontrollorientert system, noe man i utgangspunktet ønsket å unngå. Det har også vært vanskelig å få dette systemet til å virke som et rent effektivitetsorientert incentiv- og sanksjonssystem på grunn av den sterke egalitære (likhets-) kulturen i Norge. Dette kan forklares ved reformens obligatoriske karakter og press fra reformorienterte ledere, men minst like viktig er det at reformen er blitt modifisert og tilpasset forvaltningens etablerte arbeidsformer. Denne ”redigeringen” av idealmodellen har ført til at etablerte styringsmodeller ikke har blitt fortrenget, men heller supplert og modifisert. Dette har resultert i økt kompleksitet i forvaltningen. Resultatet har derfor blitt et kompromiss mellom klassisk byråkratisk regelstyring og moderne former for målstyring (Christensen et al 2005:104). Spørsmålet man da bør stille seg er om dette har ført til et nytt byråkrati eller et utvidet byråkrati, og til slutt om det har vist seg å være mer kostnadseffektivt slik intensjonen var?

Det andre trekket som har gjort seg gjeldende i Norge, organisasjonsstrukturell fristilling, står overfor det samme dilemmaet som MRS, nemlig balansegangen mellom frihet på den ene siden og styring på den andre siden. Det grunnleggende demokratiske dilemmaet er hvor stor grad av autonomi de ulike virksomhetene skal få, slik at de blir i stand til å drive på en mest mulig kostnadseffektiv måte, uten at den politiske ledelsen mister muligheten for styring og kontroll (Christensen et al 2005:105).

NPM er ikke entydig når det kommer til styringen av de offentlige virksomhetene. De økonomiske ideene bak NPM ser på den ene siden på de politiske og administrative lederne med stor skepsis. Politikerne blir sett på som representanter for et effektivitetstap, i det ligger

at man ikke helt kan stole på dem, de tenker for mye på gjenvalg og lover for mye for å oppnå det. De administrative lederne på sin side er mest opptatt av sine egne enheter og programmer for å få vekst i sine enheter. Derfor bør de offentlige ledernes makt og posisjon svekkes gjennom kontraktsordninger og markedsløsninger. På den andre siden kan man ikke stole på at ordningen med delegert myndighet og markedsløsninger alltid fungerer etter intensjonene, derfor har man utstyrt lederne med ulike kontrollmekanismer som de har ansvar for. Dette todelte synet på styring innenfor NPM reflekteres i at man ønsker å fremme sentral styring og kontroll, og samtidig delegerer og gir ledere på lavere nivå et større handlingsrom (autonomi). Dette er nettopp det som er paradokset med NPM, en reform som i utgangspunktet skulle føre til mindre byråkrati, har vist seg å skape et kontrollbehov som på mange måter krever et like stort byråkratisk apparat som ved den tradisjonelle organiseringen (Christensen et al 2005:105-106). Oppnår man da å bli en mer kostnadseffektiv kommune hvis kontrollbehovet fører til et større administrativt apparat?

Hovedprinsippet med de strukturelle omstillingene som er basert på NPM, er at man ikke skal ha overlappende funksjoner, man skal skape spesialiserte organisasjonsenheter for hver enkelt funksjon eller oppgave. Dette kan man gjøre ved horisontal oppdeling av sentraladministrasjonen, med et klarere skille mellom de ulike rollene som eier, regulator, bestiller, kontrollør og finansieringsaktør, eller man kan gjøre det ved vertikal differensiering. Vertikal differensiering kan skje gjennom delegering og differensiering innenfor samme organisasjonsform, såkalt indre fristilling eller gjennom at forvaltningsorganer endrer sin organisasjonsform til ulike selskaps- og foretaksformer, såkalt ytre fristiling (Christensen et al 2005:106). Det vil si at man skiller klarere mellom rollene i administrasjonen og de utførende, tjenesteytende og produserende oppgavene, noe som kan forklare hvorfor 42% av kommunen har valgt å organisere sin virksomhet etter to-nivå-modellen, da dette må sies å være i tråd med intensjonene bak den nye kommuneloven.

I tillegg til dette har et annet moment i NPM fått økt omfang i Norge de senere år, nemlig konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Dette er en viktig del av NPM, og fokuserer på tjenesteyting, brukerorientering og markeder. Denne problematikken har vært særlig relevant for det kommunale nivået (Christensen et al 2005:108). Hovedbegrunnelsen for å konkurranseutsette kommunale tjenester er at det skal bidra til økt kostnadseffektivitet og bedre kvalitet på tjenestene. Ressursene vris fra administrasjon til tjenesteyting. Dette kommer til uttrykk på ulike måter, som for eksempel utkontraktering, ved bruk av ”bestiller-

utførermodellen”, ”benchmarking” eller ved å la pengene følge brukeren. Dette medfører at private bedrifter konkurrerer både seg i mellom og med offentlige virksomheter om kontrakter for å utføre offentlige tjenester. Noen eksempler på slike tjenester er skoler, barnehager, renhold, renovasjon osv (Christensen et al 2005:109). Dette betyr at brukere av offentlige tjenester står friere i sitt valg av tilbyder, noe som også har vært et av hovedpoengene hos forkjemperne av NPM-modellen.

Vi har nå redegjort av hvordan den ”norske” varianten av NPM ser ut. Mye av litteraturen om konsekvensene av NPM handler om det statlige nivå, og det ble derfor en utfordring å finne relevant litteratur som beskrev konsekvensene av de NPM-initierte reformene på kommunalt nivå. Det kan synes som om konsekvensene av to-nivå-organisering og mål- og resultatstyring på kommunalt nivå i liten grad er gjort til gjenstand for systematisk forskning (Aarseth 2009).

Videre vil vi nå drøfte hvorvidt implementeringen av enkelte av disse elementene fra NPM har hatt den ønskede effekten i forhold til kommunenes internadministrasjon eller om det rett og slett har vært av kosmetisk art for å framstå som moderne, effektive og innovative.

4 Internadministrasjon i NPM-kommuner – hvordan og til hvilken pris?

Innledningsvis i denne delen av oppgaven vil vi fokusere på de kommuner som er organisert etter to-nivå-modellen. Vi spør hvorvidt man kan hevde at de faktisk har to nivåer og hvordan internadministrasjonen passer inn i denne strukturen. Videre skal vi drøfte om det er mulig å påvise en kostnadsbesparelse ved implementering av elementer fra NPM. Endelig stiller vi spørsmål om hvilken betydning dette har hatt for kommunebyråkraten og hans rolle, Har han blitt erstattet av spesialisten i ”det nye byråkratiet”? Hvis det stemmer, hvilken betydning vil det kunne ha for utførelsen av internadministrasjonens oppgaver?

To-nivå-modellen – bare to nivåer?

Ved å organisere seg etter to-nivå-modellen og fjerne mellomledernivået i kommuneadministrasjonen var tanken at man da ville kunne unngå de problemene som den tradisjonelle hierarkiske kommandolinjen ble kritisert for, nemlig at den er tungrodd, sendrektig og hadde dårlig informasjonsflyt. En annen tungtveiende grunn var å ansvarliggjøre og myndiggjøre den enkelte institusjons- eller resultatansvarlig leder. Empirien viser at 42% av de norske kommunene pr 2008 har valgt å organisere sin virksomhet etter to-nivå-modellen (Hovik og Stigen 2008:109). Men kommunedatabasens kartlegginger tyder på at to-nivå-modellen ikke er en gitt standard, men tilpasses de lokale forholdene i hver enkelt kommune. Dette har resultert i at valg av den samme organisasjonsmodellen ikke betyr at kommuner er helt like. Det kan synes som om man har fått like mange varianter av to-nivå-modellen som man har kommuner som er organisert etter den (ibid.:109). I tillegg har den enkelte kommune ofte valgt en type organisering for en virksomhet eller tjeneste, og en annen organisasjonsform for en annen type virksomhet eller tjeneste. Dette blir av noen beskrevet som et ”administrativt kråkeslott” (Hanssen et al 2005:196). Ideen med å bygge slike ”kråkeslott” er at de ulike virksomhetene kan ha ulike behov slik at organisasjonsformene blir ”skreddersydd” til sin enhet eller sektor. Dette er også hensiktsmessig med tanke på større organisatorisk fleksibilitet i kommuneadministrasjonen, altså en måte å imøtekomme kritikken av byråkratiets stivbenthet.

Det å ta i bruk to-nivå-modellen var et bevisst valg for kommunene. Ved nærmere studie av organisasjonskart over administrativ organisering i noen utvalgte kommuner (se vedlegg 1),

fant vi at det tidligere mellomledernivået og dets oppgaver, som skulle fjernes (for eksempel leder for skole, helse- og sosial og lignende) nå ser ut til å bli ivaretatt av kommunalsjefer som inngår i rådmannens team. Hvis dette stemmer, betyr det at kommunalsjefene opptrer mer eller mindre som administrasjonssjefens forlengede arm, og således fungerer som et uoffisielt tredje ledd i organisasjonsstrukturen, med ansvar for de samme sektorene som det tidligere sektorledernivået hadde ansvar for. Dette fant også Hovig og Stigen indikasjoner på i rapporten (2008:109). Kan det da hevdes at de kommunene som er organisert etter to-nivå-modellen kun har to nivåer, eller er det snakk om en tilpasning eller omorganisering for å framstå som moderne og effektive, såkalt "window-dressing" (Røvik 1998)? En annen måte å se dette på er at det vil være urealistisk å forvente at en person, administrasjonssjefen, skal kunne ha full oversikt over de mange resultatenheter og deres behov. Sterk oppdeling og til dels mange resultatenheter vil koordineringsmessig være en stor utfordring for rådmannen, i kommuner hvor man har bare to ledernivå (Torsteinsen 2006:27-28). Rådmannen skal være i kontinuerlig dialog med alle kommunens resultatenheter og samtidig fungere som øverste leder i kommunen. Det er lett å forstå at selv med hjelp av assisterende rådmenn og kommunalsjefer vil rådmannens oppgaver være i største laget. Hvis man ser slik på det, inngår de nye kommunalsjefene i lederteamet, og utgjør således ett nivå i organisasjonen. Organisasjonskartene til for eksempel Vestnes, Ålesund, Molde, Averøy, Kristiansund og Volda (se vedlegg 1) viser at kommunalsjefenes plassering på organisasjonskartene varierer. Noen er i administrasjonssjefens (rådmannens) stab eller i lederteam, mens noen plasseres under eller på siden. Det kan synes som om modellen ikke gir plass for "systemforvalterne", her er det først og fremst toppledelsen og den operative kjerne (de tjenesteytende enhetene) som er sentrale.

En annen observasjon er knyttet til internadministrasjonens (med unntak av administrasjonssjef og kommunalsjefer) plassering på organisasjonskartene.

Internadministrasjonen blir på sett og vis hengende på siden av organisasjonen. Hvordan skal vi da forstå at disse funksjonene og dermed kommunebyråkraten blir plassert på sidelinja? Er det fordi deres oppgaver ikke blir oppfattet som like viktig som de som utøves i den operative kjerne, eller er det rett og slett slik at man ikke helt vet hvor man skal plassere disse funksjonene i en to-nivå-modell? Som vi tidligere så under punkt 2.1, har internadministrasjonens plassering i den kommunale organisasjonen ikke endret seg nevneverdig. Det man imidlertid ikke kan se ut fra de formelle organisasjonskartene er

hvorvidt internadministrasjonens innhold har endret seg med tanke på arbeidsdeling, funksjon og kompetansebehov.

Hvor blir den tradisjonelle kommunebyråkraten av i to-nivå-modellen?

I rapportene ”Rekruttering og arbeidskraft i kommunen – en kunnskapsstatus” og strategidokumentet ”Stolt og unik retter søkelyset på kunnskap, kompetanse og rekruttering innen kommunal sektor. De vektlegger kompetanse- og rekrutteringsbehovene innenfor resultatenhetene. Den interne administrasjonens og dermed kommunebyråkratens rolle både som iverksetter og tilrettelegger for ulike endringer og strategier, er derimot ikke fokusert på i disse dokumentene. Det vil si at selv om både rapporten og strategidokumentet bruker ordet *kommunen*, som er et romslig begrep og favner *alle* deler av kommunen, er ikke behovene og utfordringene til den interne administrasjonen kartlagt. Igjen blir spørsmålet hvorfor det er slik. Er det fordi man tar den interne administrasjonen som en selvfølge, som et viktig ledd som bare er der (og må være der) for å tilrettelegge for den øvrige kommunale driften? Eller blir de rett og slett oversett og ignorert fordi de ikke oppfattes som viktige lenger, men som en kostnadsfaktor som ikke produserer noe målbart?

Har den interne administrasjonen blitt mer kostnadseffektiv?

Et argument som ble sterkt vektlagt ved innføringen av visse elementer fra NPM i kommunal sektor, knyttet til kostnadsbesparelsen av å bygge ned byråkratiet. Spørsmålet blir om dette stemmer med empirien? Dag Ingvor Jacobsen hadde en kronikk i Dagbladet 1.juli 2008 (Jacobsen 2008) hvor han peker på at det er en fare for at ved å kutte i en type byråkrati, vil det vokse fram en annen type byråkrati. Jacobsen mener at utviklingen det siste tiåret viser at MRS har blitt et stort og komplisert kontrollorientert system. Dette var akkurat hva man i utgangspunktet ønsket å unngå. Innføringen av to-nivå-modellen som kommunal organisasjonsform, vil etter Jacobsens syn ikke gi noen kostnadsbesparelser, da det innenfor to-nivå-modellen vil være behov for såkalte ”controllere”. Disse er gjerne spesialister på sitt fagområde og vil således ofte være høyere lønnet enn den tidligere mellomlederen. Til tross for den store populariteten to-nivå-modellen har hatt, i og med at 42% av kommunene har valgt å organisere seg etter den, har det i følge Jacobsen vært overraskende lite forsket på

konsekvensene dette har medført for kommunene. I den grad det har vært forsket på dette, har fokuset i all hovedsak vært på de positive konsekvensene (Jacobsen 2009:82). Jacobsen refererer til en masteravhandling av August Salvesen som konkluderer med at utgiftene til intern administrasjon synker ved innføring av en resultatenhetsmodell. Hovedproblemet med denne studien er at den ikke tar hensyn til transaksjonskostnader, det vil si hvorvidt administrasjonskostnader som spares inn ett sted i systemet, bare forskyves til andre deler av den kommunale organisasjonen, for eksempel ned på de enkelte resultatenheter, og dermed ikke blir "regnet med" i internadministrasjonens kostnader (Jacobsen 2009:82).

For å prøve å finne ut om hvorvidt de kommunene vi har sett på i denne oppgaven har hatt en kostnadsbesparelse innenfor administrasjonen, undersøkte vi KOSTRA-tallene over administrasjonens brutto driftsutgifter for kommunene Vestnes, Ålesund, Molde, Averøy, Kristiansund, Frei og Volda de siste 5 årene.

Tabell 1. Administrasjonens brutto driftsutgifter 2004- 2008¹. Alle beløp oppgitt i 1000 kroner (vedlegg 2).

	2004	2005	2006	2007	2008	Endring i % 2004-2008
Vestnes	29403	14663	15680	18609	18539	-37%
Ålesund	73715	76178	70411	78197	90236	18%
Molde	53244	51949	65579	68517	78059	32%
Averøy	11383	11319	11640	13231	12718	11%
Kristiansund (tom 2007)	35219	37228	44695	50913		31%
Frei	14064	13114	15310	17500		
Kristiansund (2008)					63481	
Volda	18014	17460	18438	20374	19744	9%

(Kilde: ssb.no)

Tabell 1 viser at Averøy og Volda ikke har nevneverdige endringer i administrasjonens brutto driftsutgifter, kun marginale svingninger fra år til år. Dette betyr at det heller ikke synes som

¹ Fra 1.januar 2008 ble Kristiansund og Frei kommuner slått sammen til nye Kristiansund kommune. Derfor har vi valgt å også ta med tallene for tidligere Frei kommune for å ha et riktigere sammenligningsgrunnlag.

om de har hatt en kostnadsbesparelse ved å innføre to-nivå-modellen. Ålesund, Molde og Kristiansund har alle hatt en økning i administrasjonens brutto driftsutgifter. Vestnes kommune skiller seg ut. Her viser KOSTRA-tallene en markant nedgang i administrasjonens brutto driftsutgifter mellom 2004 og 2005, faktisk en halvering. Fra 2005-2008 har det vært en meget svak økning, men resultatet blir uansett en solid nedgang på 37% totalt sett. Ser vi på tabell 2 som er kommunens brutto driftsutgifter gjenspeiles ikke denne markante nedgangen i tallene. Spørsmålet blir da hvor administrasjonens besparelse har blitt av? Er det her snakk om det som Dag Ingvar Jacobsen (2009) kaller for transaksjonskostnader, hvor kostnadene har blitt flyttet til andre budsjettposter i kommunen?

Tabell 2. Kommunens brutto driftsutgifter 2004-2008². Alle beløp oppgitt i 1000 kroner (vedlegg 3).

	2004	2005	2006	2007	2008	Endring i % 2004-2008
Vestnes	341693	357789	370724	403601	430226	21%
Ålesund	1436486	1528748	1627215	1759009	1937378	26%
Molde	871561	930734	976106	1015970	1140282	24%
Averøy	203849	209887	229058	251821	256871	21%
Kristiansund (tom 2007)	696714	728063	811116	923613		
Frei	172087	185371	192391	217089		
Kristiansund (2008)					1137194	
Volda	329221	338517	363474	383372	422204	22%

(Kilde: ssb.no)

Som tidligere nevnt under skal man være forsiktig med å dra for bastante konklusjoner ut fra KOSTRA-tallene, men det kan virke som om at innføring av to-nivå-modellen ikke har ført til noen nevneverdige kostnadsbesparelser for de kommunene vi har sett på. Et annet moment i denne sammenhengen er selvfølgelig Jacobsens poeng om at man mangler empiri for å kunne vurdere hvorvidt det ikke bare er snakk om å flytte kostnader over på andre

² Fra 1.januar 2008 ble Kristiansund og Frei kommuner slått sammen til nye Kristiansund kommune. Derfor har vi valgt å også ta med tallene for tidligere Frei kommune for å ha et riktigere sammenligningsgrunnlag.

budsjettområder (Jacobsen 2009:82). For i det hele tatt å kunne trekke konklusjoner på dette området, er det behov for en større og mer omfattende kartlegging og analyse.

Hittil har vi sett på hvorvidt man kan påstå at kommunene faktisk er organisert i en ren to-nivå-modell og internadministrasjonens plassering på organisasjonskartene, samt om noen utvalgte kommuner har hatt en reell kostnadsbesparelse ved å innføre to-nivå-modellen som organisasjonsform. Et annet spørsmål som vi stilte innledningsvis, er hvordan den tradisjonelle kommunebyråkrats rolle og oppgaver blir ivaretatt under to-nivå-modellen og under påvirkning av NPM-tankegangen som har preget offentlig sektor de siste 20 år.

Stemmer det at man har fått en ”ny type byråkrat”? Og greier i så fall denne byråkraten å utfylle den rollen som den tradisjonelle byråkraten hadde med tanke på utarbeidelse av rutiner og prosedyrer for tjenesteyting og utredning av saker som skal behandles politisk samt det å konkretisere politiske vedtak? Har endringene påvirket kvaliteten på saksfremlegg og utredninger?

Hvilke utviklingstrekk kan identifiseres når det gjelder kompetanse innenfor internadministrasjonen i NPM-kommuner?

Den tradisjonelle byråkraten har historisk sett hatt en blanding av arbeidskompetanse og formalkompetanse. Byråkratiet har vært kritisert for å være sendrektig og stivbent, og byråkraten har vært oppfattet som regelstyrt og lite fleksibel i utøvelsen av sine oppgaver (Olsen 2005). Dette er en måte å se det på, en annen vil være at byråkratiet skal sikre likebehandling, ha nøytrale medarbeidere og en forutsigbar saksbehandling. Det er nok den første oppfattelsen som kan være med på å forklare hvorfor elementer som MRS og to-nivå-modellen har blitt så populære. Nå er det ikke slik at innføring av disse elementene nødvendigvis endrer kommunens behov for utarbeidelse av rutiner og prosedyrer. Det er all grunn til å anta at det fremdeles er behov for denne type kompetanse i internadministrasjonen, men det kan hevdes at kommunebyråkraten har blitt mindre synlig. Det kan virke som om internadministrasjonen og kommunebyråkraten ikke blir medregnet i kartlegginger innenfor kommunal sektor, noe de rapportene vi har sett på tidligere underbygger (Econ Pöyry AS 2008; Kommunenes Sentralforbund 2007). I disse rapportene blir ikke internadministrasjonens rolle vektlagt, heller ikke kommunedatabasen slik den er presentert

her (Hovik og Stigen 2008) synes å belyse internadministrasjonen. Når man i tillegg ser at internadministrasjonen ”henger på siden” i organisasjonskart over administrativ organisering, kan det virke som om dette leddet blir usynliggjort i de nye modellene. Forklaringen på dette kan være så enkel som at de ubevisst blir tatt som en selvfølgelig del av kommunen, noe som alltid har vært der og som alltid vil være der. Igjen ser vi behovet for en større og mer omfattende kartlegging.

Det som endrer seg og ser ut til å øke ved innføring av MRS og to-nivå-modellen, er behovet for kontrollvirksomhet. Dette kan medføre at man vil ha behov for en annen type kompetanse i internadministrasjonen, de som Jacobsen (2008) kaller for ”controllere”. Dette er kontrollører og spesialister innenfor sitt fagområde, gjerne kontraktsjurister. Spørsmålet blir da hvem som kan defineres som ”kompetent” medarbeider, den tradisjonelle byråkraten eller spesialisten, kanskje er det både rom og behov for begge? Det kan synes som om det er behov for spesialkompetansen til begge, men at ”controlløren” har fått prioritet den senere tid. Igjen må det påpekes at mangel på empirisk materiale gjør at vi i denne sammenheng må nøye oss med å stille spørsmål, heller enn å ha ambisjoner om å trekke konklusjoner.

5 Avslutning

I denne oppgaven har vi rettet søkelyset på et område som virker å være ”glemt” både i debatten om og i forskningen på kommunal sektor, nemlig den interne administrasjonen.

Kommunene har stått overfor store endringer de siste årene, hvor fokuset har vært effektivisering og kostnadsbesparelser blant annet gjennom nye organisasjonsformer og markedsretting. NPM har blitt lansert som en universalløsning som hadde til hensikt å redusere og effektivisere offentlig sektor. I Norge skulle dette gjøres blant annet ved innføringen av MRS samt at mange kommuner valgte å organisere seg etter to-nivå-modellen. Dette er historisk sett omfattende endringer. Noe som ikke ble problematisert ved innføringen av ulike elementer fra NPM var at det er vanskelig å prediktere resultat av endring innenfor et komplisert sosialt system som en kommune er (Jacobsen 2006:138). Det som kan virke som et paradoks med NPM, en reform som i utgangspunktet skulle føre til mindre byråkrati, kan ha vist seg å skape et kontrollbehov som på mange måter krever et like stort byråkratisk apparat som ved den tradisjonelle organiseringen. Resultatet kan bli mer byråkrati, hva som faktisk skjer kan kun fastslås gjennom studier der også transaksjonskostnader innregnes i det store regnestykket (Jacobsen 2008).

Hva skjer med internadministrasjonen og med kommunebyråkraten rolle i et system, preget av utflating og operasjonell fristilling? Det er nærliggende å tro at internadministrasjonen har blitt påvirket av de store endringene som har pågått de siste årene. Men for oss kan det synes som om endringer i internadministrasjonen har vært av mindre interesse enn hva som er tilfelle med de øvrige delene av kommunal virksomhet. Vi satte innledningsvis søkelyset på fire spørsmål knyttet til internadministrasjonens eventuelle nye rolle i kommuner som er organisert etter to-nivå-modellen. Mangel på relevant empiri gjør at vi sitter igjen med flere spørsmål enn svar. Det som imidlertid synes klart er at dette er ”et hvitt felt” på kommunekartet, som absolutt burde vært undersøkt nærmere. Fra vårt ståsted ser vi flere interessante forskningsoppgaver i fortsettelsen av denne bacheloroppgaven. Vi ser det som spesielt interessant å gjennomføre en detaljert kartlegging av hvordan de oppgavene som hører under betegnelsen ”internadministrasjonen” faktisk blir utført i noen utvalgte to-nivå-kommuner. Fokus vil her være hvorvidt de mer tradisjonelle oppgavene knyttet til for eksempel personalforvaltning og saksforberedelse for politiske organ, nå er flyttet ut i resultatenehetene. Og hvordan blir i så fall denne forflytningen fanget opp av KOSTRA-

rapporteringen? En hypotese her kan være at bak Vestnes kommune sin drastiske reduksjon av utgifter til intern administrasjon, samtidig som de totale driftsutgiftene øker, representerer denne type ”spredning” av kommunebyråkratens tradisjonelle oppgaver til alle deler av ”kråkeslottet”. Hvilke konsekvenser en slik spredning vil ha for mulighetene til å ivareta verdier knyttet til likebehandling, forutsigbarhet og faglig kvalitet på saksutredninger, vil også representere sentrale forskningsspørsmål.

Etter en periode der byråkratikritikken og troen på fleksible og flate organisasjonsmodeller har stått sterkt, kan det etter vår oppfatning være på sin plass å reise alternative problemstillinger. Johan P. Olsen har uttrykt det slik: ”Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy” (Olsen 2005).

Det er langt fra sikkert at kommunebyråkraten hører hjemme på historiens skraphaug. Kanskje har vi latt oss blende av reformretorikken som har bidratt til å skape et bilde av kommunen som noe helt annet etter at to-nivå og MRS ble innført? For å få en forskningsmessig belysning av hvorvidt dette bildet stemmer, mener vi at et forsøk på å identifisere og analysere utviklingen i kommunens interadministrasjon vil kunne gi ny innsikt i hvordan kommunen som organisasjon framstår og fungerer. Og i den sammenheng vil det være lite fruktbart å avgrense datainnsamlingen til å spørre kommunens ledelse (reformeierne) om hvordan de opplever situasjonen. Her må det etter vår mening gjøres rimelig detaljerte analyser på arbeidsfeltsnivå.

7 Litteraturliste

Andersen, Jon Aarum og Bengt Abrahamsson (1996): *Organisasjon – Om å beskrive og forstå organisasjoner*, Oslo, Cappelens Akademiske forlag AS.

Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (2002): *Den nye kommunen*, Gjøvik, Det Norske Samlaget.

Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Clausen og Jan Ole Vanebo (red.)(2005): *Modernisering av offentlig sektor – Utfordringer, metoder og dilemmaer – 2.utgave*, Oslo, Universitetsforlaget AS.

Christensen, T., M. Egeberg, H.O. Larsen, P. Læg Reid og P.G. Roness (2005): *Forvaltning og politikk*, Oslo, Universitetsforlaget.

Econ Pöyry AS (2008): Rapport *Rekruttering og arbeidskraft i kommunene – en kunnskapsstatus*, utarbeidet for Kommunenes Sentralforbund.

Grimsø, Rigmor E. (2005): *Personaladministrasjon - Teori og praksis, 4.utgave*, Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS.

Hanssen, Gro Sandkjær, Marit Kristine Helgesen og Signy Irene Vabo (2005): *Politikk og demokrati*, Oslo, Gyldendal Norsk Forlag.

Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2008): *Kommunal organisering 2008 – Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*, Oslo, NIBR-rapport 2008:20.

Jacobsen, Dag Ingvar (2006): *Organisasjonsendringer og endringsledelse*, Bergen, Fagbokforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar (2008): Det nye byråkratiet, *Dagbladet 01.07.2008*.

Dagbladet.no.<http://www.dagbladet.no/tekstarkiv/artikkel.php?id=5001080064286&tag=byl&words=dag%3Bingvar%3Bjacobsen> [nedlastet 21.03.2009].

Jacobsen, Dag Ingvar (2009): *Perspektiver på Kommune-Norge – en innføring i kommunalkunnskap*, Bergen, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Johnsen, Åge, Lars A. Loe og Signy Irene Vabo (2000): *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*, Oslo, J. W. Cappelens Forlag AS.

Kommunenes Sentralforbund, (2007): *Stolt og unik, AGS 2020*, Oslo, Kommuneforlaget.
<http://www.ks.no/PageFiles/1793/ags2020.pdf> [nedlastet 21.03.09].

Lovdata.no: <http://lovdata.no/all/h1-19920295-107.html> [nedlastet 19.02.09].

Olsen, Johan P. (2005): *Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy*, Journal of Public Administration Research and Theory.

Rønhovde, Lars og Ingunn Gjerde (2006): *Det norske politiske og administrative system*, Oslo, NKS Fjernundervisning.

Rønning, Rolf (2006): *Vårt politiske Norge - En innføring i stats- og kommunalkunnskap*, 2. utgave, Bergen, Fagbokforlaget.

Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkning ved tusenårsskiftet*, Bergen, Fagbokforlaget.

Statistisk Sentralbyrå (ssb.no):

http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selectvarval/define.asp&Tabellid=05065 [nedlastet 23.04.09].

Torsteinsen, Harald (2006): *Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon-instrument, symbol eller maktmiddel?*, Doktorgradsavhandling ved institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.

Østerud, Øyvind (2002): *Statsvitenskap – Innføring i politisk analyse*, 3. utgave, Oslo, Universitetsforlaget.

Østerud, Øyvind, Kjell Goldmann, og Mogens N. Pedersen (2004): *Statsvitenskapelig leksikon*, Oslo, Universitetsforlaget.

Aarseth, Turid (2009): *Erfaringer fra kommuner med tonivåorganisering og resultatenheter*, Kommunerevisjonen 2009:2.

Vedlegg

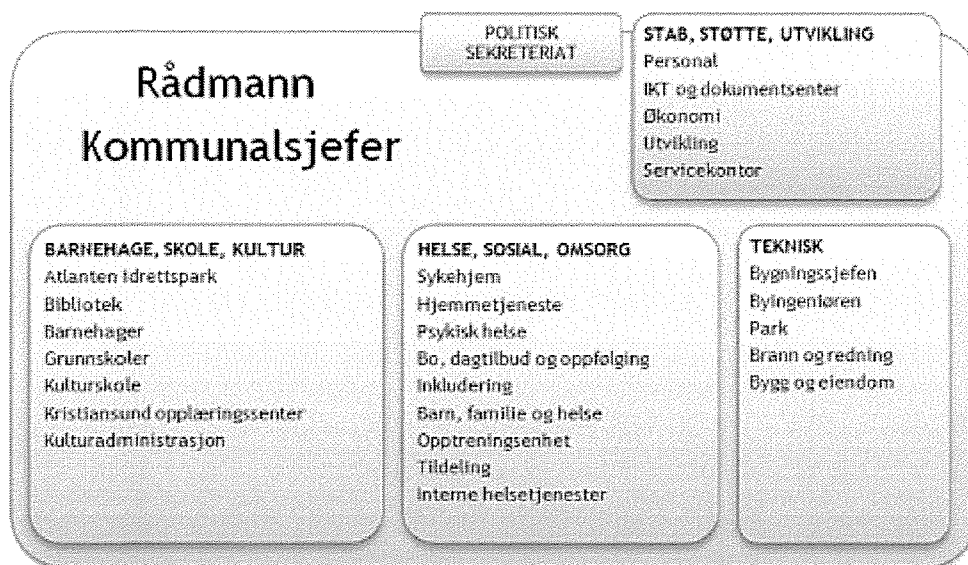
Vedlegg 1: Organisasjonskart over administrativ organisering i Kristiansund, Ålesund, Vestnes, Molde, Averøy og Volda kommune.

Vedlegg 2: KOSTRA-tall over kommuneadministrasjonens brutto driftsutgifter 2004-2008.

Vedlegg 3: KOSTRA-tall over kommunenes brutto driftsutgifter 2004-2008.

Vedlegg 1

Organisasjonskart Kristiansund

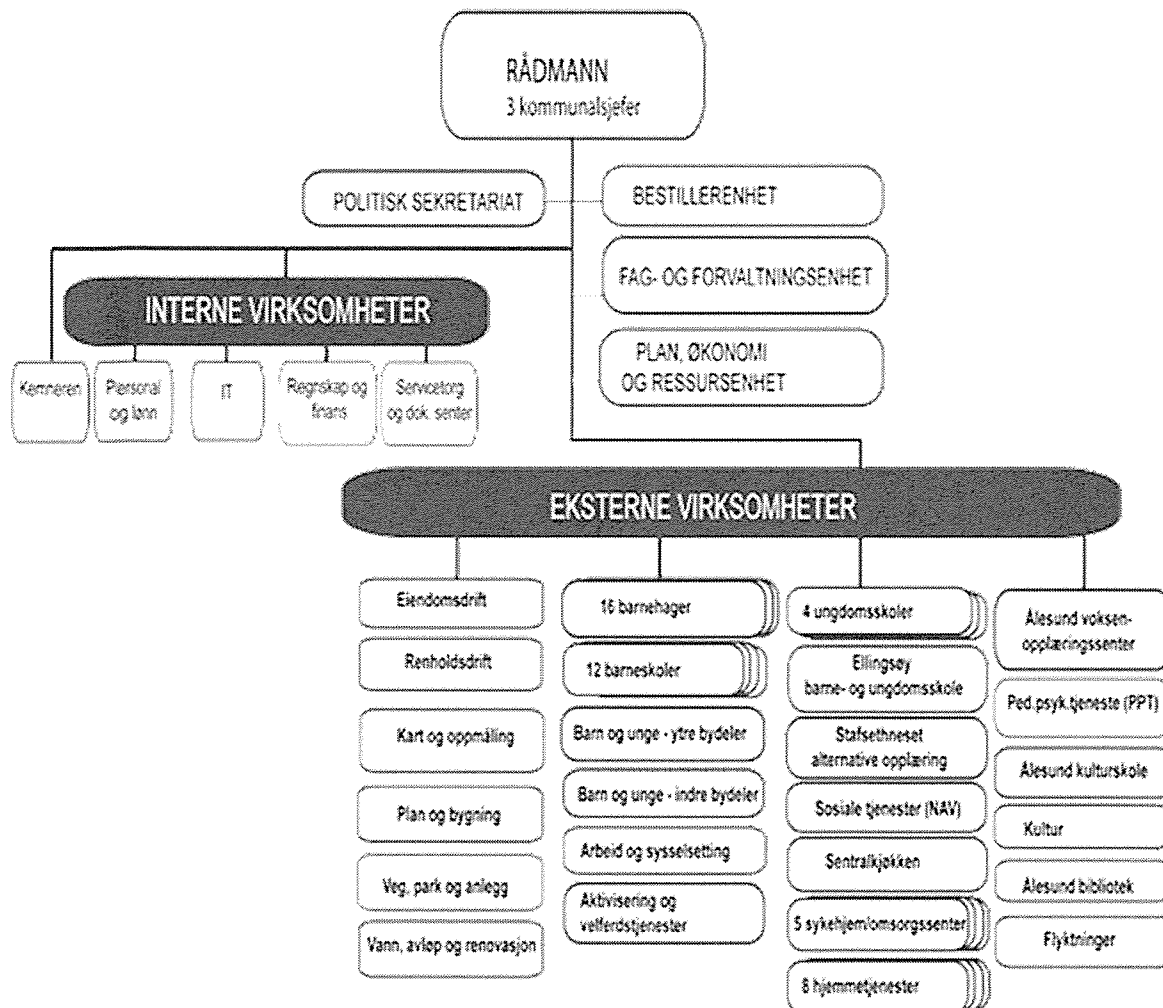


<http://www.kristiansund.kommune.no/Imagemap.asp?ImageMapId=4&back=1&Mid1=100&Mid2=1467> [nedlastet 20.03.09]

Administrativt organisasjonskart

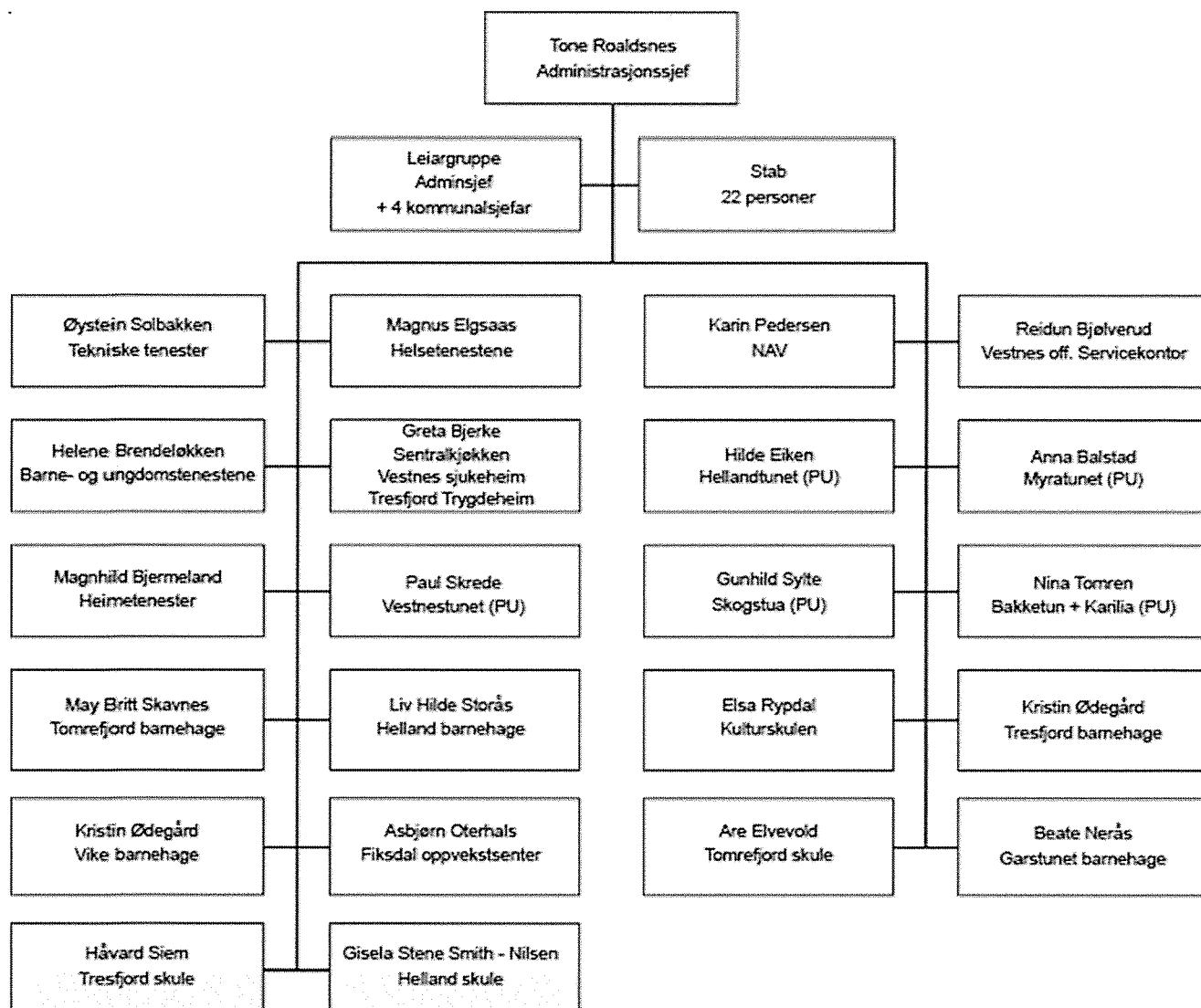
Organisasjonskart.

Slik ser den administrative organiseringen i Ålesund kommune ut pr. 2008.



http://www.alesund.kommune.no/sub/info/index.php?option=com_content&task=view&id=153
[nedlastet 20.03.09]

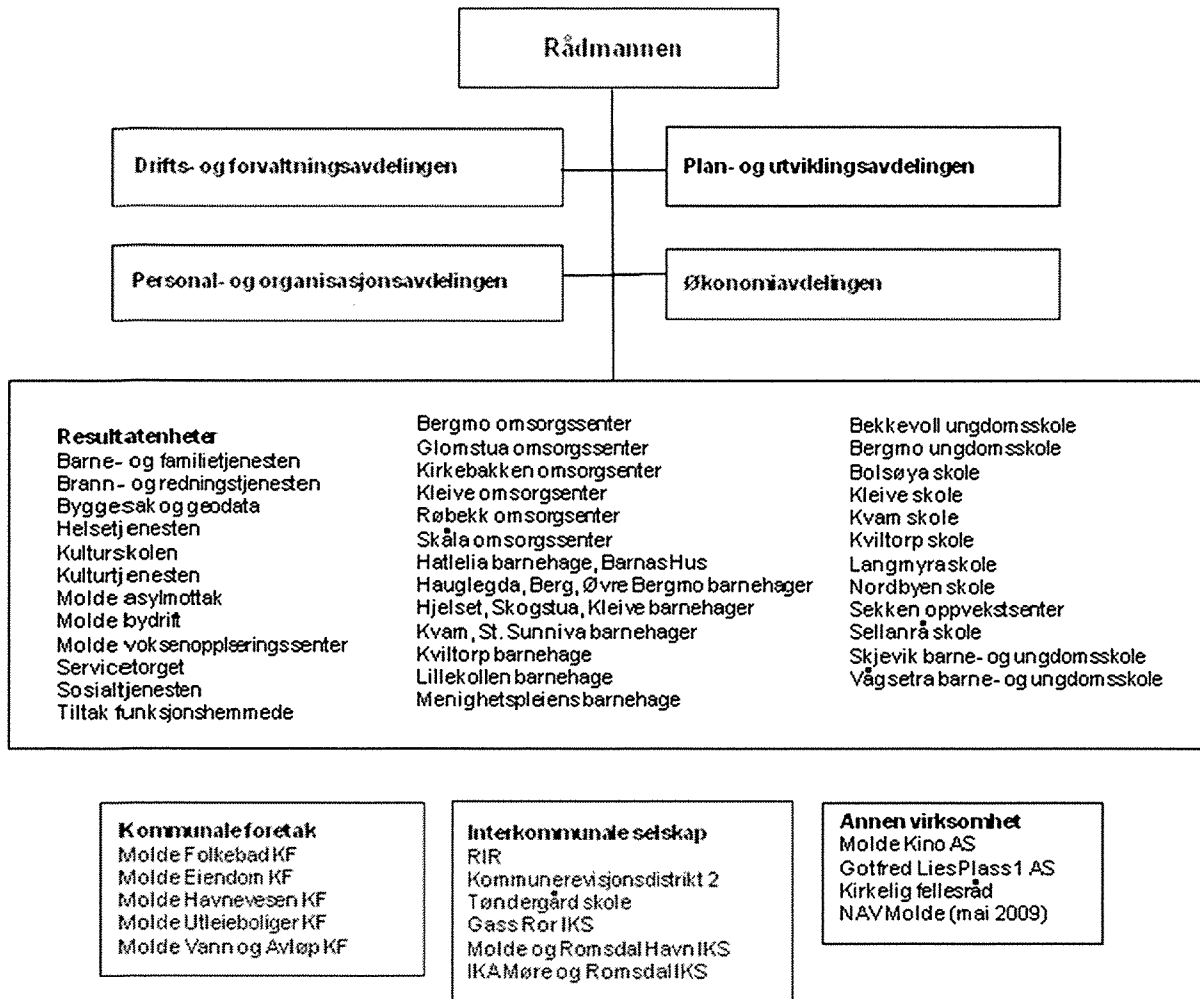
Organisasjonskart Vestnes kommune



<http://www.vestnes.kommune.no/modules/theme.aspx?ObjectType=Article&ElementID=1351&Category.ID=133>

[nedlastet 30.03.09]

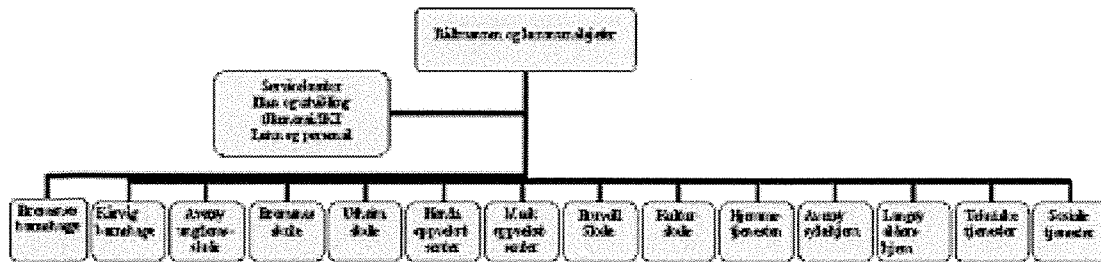
Administrativ struktur for Molde kommune



<http://www.molde.kommune.no/Modules/admunit.aspx?ObjectType=Object&Object.ID=-12001> [nedlastet 23.03.09]

Kommunale tjenester og organisering

Averøy kommune er organisert etter en to-nivå modell, med rådmannen som øverste administrative leder, 4 stab- og støttefunksjoner og 14 tjenesteenheter. I menyen til venstre finner du en oversikt over samtlige kommunale tjenester. Under hver enkelt menyvalg får du en grundig beskrivelse av hva tjenestene omfatter.

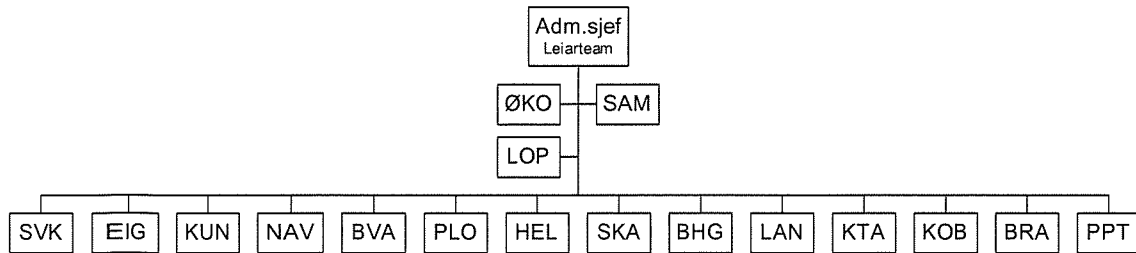


Organisasjonskart. Klikk på kartet for å få det forstørret.

Publisert av Berit Hannasvik. Sist endret 18.04.2008

<http://www.averoy.kommune.no/artikkel.aspx?AId=306&back=1&Mid1=384> [nedlastet 23.03.09]

Volda kommune 01.01.2008



Leiarteam	Adm. Sjef Ass. adm. Sjef Kultur- og nærings sjef Leiar for KTA Personalsjef Pleie- og omsorgssjef Økonomisjef Skulesjef			SVK Servicekontoret EIG Egedomsavd. KUN Kultur- og næringsavd. NAV NAV BVA Barnevernavd. PLO Pleie- og omsorgsavd. HEL Helseavd. SKA Skuleavd. BHG Barnehageavd. LAN Landbruksavd. KTA Kommunaltekniskavd. KOB Kart, oppm. og bygningsavd. BRA Brannavd. PPT PP-tenesta HDS Hamna dagsenter	Leiar for servicekontoret Leiar for egedomsavd. Kultur- og nærings sjef NAV-leiar Barnevernleiar Pleie- og omsorgssjef Helsesjef Skulesjef Barnehagesjef Landbrukssjef Leiar for KTA Leiar for KOB Brannsjef Leiar for PPT Leiar for HDS
SAM	Samordnings- og utv.staben	Ass.adm.sjef	IKT-seksj. Plan-seksj. Innvandrar-kons.		
LOP	Løns- og pers.stab	Personalsjef	Lønn Personal		
ØKO	Økonomistaben	Økonomisjef	Rekneskap-seksj. Skatte-seksj. Seksj. for øk.støtte		

<http://www.volda.kommune.no/Modules/admunit.aspx?Object.ID=-12001&AdmUnitID=-12001> [nedlastet 30.03.09]

Vedlegg 2

Kommune, detaljerte regnskapstall, driftsregnskapet funksjonsfordelt, etter region, regnskapsomfang, funksjon, artgruppe, tid og statistikkvariabel

	2004	2005	2006	2007	2008
	Beløp i 1000 k	Beløp i 1000 k	Beløp i 1000 k	Beløp i 1000 k	Beløp i 1000 k
1502 Molde	53244	51949	65579	68517	78059
1503 Kristiansund (t.o.m. 2007)	35219	37228	44695	50913	:
1504 Ålesund	73715	76178	70411	78197	90236
1505 Kristiansund	:	:	:	:	63481
1519 Volda	18014	17460	18438	20374	19744
1535 Vestnes	29403	14663	15680	18609	18539
1554 Averøy	11383	11319	11640	13231	12718
1556 Frei (t.o.m. 2007)	14064	13114	15310	17500	:

(http://www.ssb.no/kommregnko/fotnote_tab05065.html target=footnote)

Forklaring

Vedlegg 3

Kommune, detaljerte regnskapstall, driftsregnskapet funksjonsfordelt, etter region, regnskapsomfang, artgruppe, tid og statistikkvariabel

	2004	2005	2006	2007	2008
	Beløp i 1000 k	Beløp i 1000 k	Beløp i 1000 k	Beløp i 1000 k	Beløp i 1000 k
1502 Molde	871561	930734	976106	1015970	1140282
1503 Kristiansund (t.o.m. 2007)	696714	728063	811116	923613	:
1504 Ålesund	1436486	1528748	1627215	1759009	1937378
1505 Kristiansund	:	:	:	:	1137194
1519 Volda	329221	338517	363474	383372	422204
1535 Vestnes	341693	357789	370724	403601	430226
1554 Averøy	203849	209887	229058	251821	256871
1556 Frei (t.o.m. 2007)	172087	185371	192391	217089	:

(http://www.ssb.no/kommregnko/fofnote_tab05065.html target=footnote)

Forklaring