

Omstilling og utvikling i norske kommuner

Mye skrik og lite ull?

Rune J. Sørensen

Handelshøyskolen BI

i samarbeid med

Lars-Erik Borge

NTNU, Trondheim

Morten Fjeldstad

Handelshøyskolen BI

Lars Chr Monkerud

Handelshøyskolen BI

Thomas Pallesen

Institutt for Statskunnskap, Århus Universitet

Signy Irene Vabo

Høskolen i Oslo

Forskningsrapport 3/2007

Handelshøyskolen BI

Institutt for offentlige styringsformer

Rune Sørensen m.fl.
Omstilling og utvikling i norske kommuner. Mye skrik og lite ull?

Forskningsrapport 3/2007
ISSN: 0803-2610

Handelshøyskolen BI
0442 Oslo
Telefon: 06600
www.bi.no

Trykk: Nordberg hurtigtrykk

Rapporten skrevet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Rapporten kan bestilles fra våre hjemmesider www.bi.no, under
Forskning/Forskningspublikasjoner

Forord

Har kommunene gjennomført reformer som har bidratt til et bedre lokaldemokrati, som har styrket brukernes posisjon og forbedret tjenestetilbudet? Rapporten forsøker å svare på spørsmålet ved å kartlegge kommunenes initiativ til omstilling og utvikling de seneste 10-15 årene.

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, og prosjektet ble gjennomført i perioden desember 2006 - januar 2007. Undertegnede har vært prosjektleder, og har stått for mesteparten av arbeidet med selve rapporten. Fordi formålet med prosjektet har vært å sammenfatte foreliggende utredninger og forskning, er arbeidet blitt et utpreget nettverksprosjekt der en rekke kolleger har gitt verdifulle bidrag. Professor Lars-Erik Borge (NTNU) har bidratt med analyser av effekter av organisering i kapittel 3, samt kommentarer til kapitlene 3 og 4. Direktør Morten Fjeldstad (BI) har skrevet mye av teksten om ledelse i kapittel 3, og for øvrig bidratt med forslag til alle kapitlene. Høyskolelektor Lars Chr. Monkerud (BI) har bidratt med forskningsassistanse i prosjektets første fase, og spesielt bistått med analyser til kapittel 3. Professor Thomas Pallesen (Institut for statskundskap, Århus Universitet) har bistått med rapporter og materiale om reformer i Danmark og forståelsen av New Public Management internasjonalt. Førsteamanuensis Signy Irene Vabo (HiO) har gitt grundige kommentarer til alle kapitlene. Forskningskoordinator Tore Abrahamsen (BI) har foretatt en grundig språklig opprydding i manuskriptet.

Forhåpentligvis har kompetansen i hele prosjektgruppen bidratt til at rapporten gir en nøktern beskrivelse av reformarbeidet i kommunene. For ordens skyld bør det sies at vi har gjort bevisste avgrensninger i hvilke typer reformer som er omtalt. Og det sier seg selv at hovedforfatterens vurderinger har satt sitt preg på hovedkonklusjonen. I undertittelen på rapporten får leseren en antydning om hva denne er. For enkelte av leserne blir kanskje ordtakene lettere å forstå når det skrives helt ut: *Mye skrik og lite ull, sa mannen, han handplukka busta av grisen.*¹ Mange kommuner har gjennomført reformer, men det er ofte vanskelig å se hvilke reelle gevinster disse har gitt. Litt av forklaringen kan være at foreliggende forskning og utredning ikke har gått tilstrekkelig grundig til verks, men mye skyldes nok at effektene har uteblitt.

Rune J. Sørensen
Prosjektleder

Nøkkelord: Kommuner, reformer, effektivitet

¹ Hentet fra nettstedet [Gullvekta](#), som oppgir *Kort og godt. Utvalde ordtak til husbruk*. Universitetsforlaget, Bergen 1978 som sin referanse.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	3
Sammendrag på engelsk	7
Kapittel 1. Innledning og sammendrag	9
Kapittel 2. Valgdeltakelse, informasjon og representativitet	15
Kapittel 3. Delegasjon, fristilling og ledelse	23
Kapittel 4. Tilfredshet, brukervalg og konkurranse	45
Kapittel 5. Interkommunalt samarbeid og sammenslåing av kommuner	56
Referanser	63

Abstract

Local authorities in Norway countries face a number of challenges. Municipalities are often seen as old-fashioned and inefficient. Recent exposures of corruption have damaged their reputation further. Local government is not perceived as an attractive place of work. This is serious because shares of elderly will increase significantly from 2010, particularly in peripheral districts. Demographics means that local government will need more employees to meet the increasing demand for health care services and old-age care. Serious quality problems have been observed in education and old-age care. At the same time, a better-educated public wants better information, more influence and better quality public services. Finally, many observers claim that the local democracy is in trouble. Participation in local elections and political parties is declining, and elected representatives believe they have limited scope for pursuing their political agendas.

This report addresses governance reforms initiated by local governments during the last 10-15 years. Initiatives include reforms of local democracy and relations to citizenry, new procedures for internal governance, attempts to improve user satisfaction, use of quasi-markets and competitive tendering, and the establishment of inter-municipal companies to exploit economies of scale.

The crux of the analysis is whether these initiatives have improved performance. The report reviews a large number of government commission reports, consultancy evaluations and research papers. We suggest that concerns about the alleged decline of local democracy have been exaggerated. Internal governance procedures have been developed, but it is hard to see significant improvements in actual performance. Relations with service users have not changed much, and the use of competitive tendering is limited to some infrastructure services. The use of inter-municipal companies has increased a lot, but cost efficiency and political control appear to suffer from dispersed ownership.

Kapittel 1. Innledning og sammendrag

Etter vår oppfatning er det fire forhold som aktualiserer behovet for omstilling og utvikling i kommunesektoren: den demografisk utviklingen, befolkningens krav til kvalitet i kommunenes tjenester, endringer i befolkningen holdninger og utviklingen i lokaldemokratiet. Vi begynner med det siste.

Lokaldemokratiets status

Fallende deltagelse, skjev representasjon og svekket lokalpolitisk handlefrihet har vært gjennomgående bekymringer i alle offentlige dokumenter om lokaldemokratiet. Oppmerksomheten har dreid seg om fallende valgdeltakelse i lokalvalgene, færre medlemmer i de politiske partiene, og krav om økt representativitet i kommunestyrene (særlig økt andel kvinner). Gjennom 1990-tallet var det også sterkt fokus på de bindinger som statlige reguleringer (tilskuddsordninger, standardkrav og rettigheter) setter på kommunenes handlefrihet. En serie av offentlige utredninger har belyst disse spørsmålene, men uten at det har ført til vesentlige omlegginger av statlig politikk. Samtidig har det skjedd en gradvis utvikling på flere felter, ikke minst gjennom bedre informasjonstilgang for borgere og brukere, blant annet gjennom mer bruk av internett og andre kanaler til å kommunisere med innbyggerne. I det små er det også gjennomført en del lokaldemokratiske eksperimenter. Hvilke lærdommer kan en trekke av dette? Har en høstet så positive erfaringer med reformene at de bør gjennomføres i alle kommuner?

Høyere forventninger og kravstore brukere

De seneste tiårene er samfunnsutviklingen karakterisert ved mindre aksept for rasjonering av offentlige tjenester, større krav til informasjon og individuell tilpasning av tjenestene og økt etterspørsel etter brukerinnflytelse og brukervalg. Offentligheten stiller seg mer kritiske til autoriteter og eksperter (ikke minst i helsevesenet), noe som også avspeiles ved en større oppmerksomhet i massemedia mot svakheter og mangler ved kommunenes velferdstjenester (Le Grand 2003, Bay og Sagli 2003). Det er også større krav til kommunal service, informasjon og åpenhet.

Statlige myndigheter har svart på befolkningens krav på flere måter: Gjennom tilpasset rapportering, KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering), kan statlige myndigheter, kommunene og offentligheten få bedre innsikt i kommunenes prioriteringer. Ved opprettelse av tilsynsorganer og mer aktivt tilsyn kan en sikre at statlige standardkrav etterleves, og ved å lovfeste rettigheter har man gitt befolkningen adgang til å bruke rettslige midler for å tvinge gjennom sine krav overfor kommunen.

Kvalitet og brukertilfredshet

Mange brukerundersøkelser viser at befolkningen gjennomgående er godt fornøyd med de kommunale tjenestene, også de individuelle velferdstjenestene. Men brukerne har også et stadig høyere utdanningsnivå og dermed forventningsnivå, noe som krever høyere kvalitet på tjenestene og en bedre tilpasning til individuelle behov.

I tillegg er det klare indikasjoner på kvalitetsbrist i kommunesektoren. Innenfor utdanningssektoren har PISA-, TIMSS- og andre undersøkelser² vist at norske elevers læringsutbytte er lavere enn forventet, og at kunnskapene er svakere enn i mange sammenlignbare land. Spesielt innenfor realfag og naturfag tyder undersøkelsene på at elevenes prestasjoner er fallende. Innenfor eldreomsorgen er brukerne ofte i en svakere posisjon overfor kommunale myndigheter. Spesielt gjelder dette for aldersdemente. Lovgivningen gir brukerne i eldreomsorgen svakere rettigheter enn på flere andre velferdsområder. Slektingenes pågåenhet kan ha atskillig betydning for hvilket gjennomslag og omsorg som disse brukerne får. Helsepersonell har tradisjonelt ansett sektoren som en lavstatus arbeidsplass. I flere tilfeller er det dokumentert alvorlige kvalitetsbrister i sektoren, både gjennom tilsynsrapporter og avsløringer i massemedia.

Befolkningsutvikling og krav til kommunal tjenesteyting

Den demografiske utviklingen – populært kalt ”eldrebølgen” – er en av de sentrale utfordringer for norsk økonomi og for kommunesektoren. Statistisk sentralbyrås befolkningsprognoser tilsier at andelen av befolkningen over 80 år vil øke fra 4,6 prosent i dag (2005) til nesten 6 prosent i 2030 og videre til over 8 prosent i 2050. I St.meld. nr. 8 (2004-2005) *Perspektivmeldingen 2004 – utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi*, er det gjort anslag på veksten i aldersrelaterte offentlige utgifter som andel av nasjonalproduktet. Her anslås at den demografiske utviklingen vil øke de offentlige utgiftene med 13 prosentpoeng, regnet som andel av nasjonalprodukt eksklusive petroleumssektoren (se St.meld. nr. 8 (2004-2005), tabell 4.3). Mesteparten av økningen skyldes alderspensjoner, og drøyt 3 prosentpoeng kan tilskrives økt tjenestebehov innenfor eldreomsorg og helsetjenester. Den forventede økningen i aldersrelaterte offentlige utgifter i Norge er atskillig høyere enn i Danmark, Sverige, Nederland og Tyskland.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU 2006, tabell 5.7) har beregnet de årlige merutgiftene som følge av den demografiske utviklingen. Fremskrivningene forutsetter blant annet uendret ressursforbruk per bruker, konstant dekningsgrad og uendret produktivitet. Dersom helsetilstanden til fremtidens eldre blir bedre enn i dag, kan utgiftene bli lavere eller komme på et senere tidspunkt. Samtidig har veksten i kommunal tjenesteyting vært vesentlig

² TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study. PISA: Program for International Student Assessment

høyere enn det rene demografisk baserte fremskrivninger skulle tilsi. TBUs fremskrivninger viser at kommunale utgifter vil avta frem mot 2010, og deretter å øke i størrelsesorden 700-800 millioner kroner *per år* i perioden 2010-2020 (2006-priser). I perioden 2020-2030 vil befolkningssammensetningen bety enda noe større krav til kommunal tjenesteyting, først og fremst som følge av økte behov innenfor eldreomsorgen (se St.meld. nr. 8 (2004-2005), tabell 4.13). Trolig vil timeverksinnsatsen i kommunal forvaltning og spesialisthelsetjenesten øke med 70 prosent frem til 2060.

Offentlige organisasjoner må tilpasse seg nye krav fra folkevalgte myndigheter, fra brukere og fra offentligheten. De høyere forventninger og krav betyr at kommunene i langt større grad må åpne seg for innsyn og kontroll, for direkte brukerinnflytelse og valgfrihet. Disse omstillingene må skje innenfor mer krevende rettslige rammer enn tidligere. Selv om befolkningen gjennomgående er fornøyd med tjenestetilbudet i dag, er det som antydnet foran også påvist alvorlige kvalitetsproblemer. Om få år vil økningen i andelen eldre i befolkningen stille store krav til tilbudet i pleie- og omsorgssektoren. Kommunene må utvikle arbeidsplasser og arbeidsorganisering slik at disse blir tilstrekkelig attraktive, og slik at kommunene kan møte det økte behov for tjenester. Har kommunene benyttet det seneste tiåret til å ruste seg personellmessig, økonomisk og organisatorisk? Ser det ut til at det demografiske pusterommet frem til 2010 blir utnyttet på en god måte?

Rapportens hovedresultater

Valgdeltakelse, informasjon og representativitet

Valgdeltakelsen ved kommune- og fylkestingsvalgene er lavere enn ved lokalvalgene i de andre nordiske landene, og deltakelsen har falt betydelig de seneste tiårene. Dette er ikke nødvendigvis et tegn på at lokaldemokratiet har svekket legitimitet eller misnøye med kommuneinstitusjonen som sådan. Foreliggende materiale tyder heller ikke på at kommunene nedprioriterer tjenester til dem som ikke deltar ved valg, og folkevalgtes prioriteringer samsvarer godt med de oppgavene velgerne mener bør vektlegges. Slik sett utgjør ikke den lavere valgdeltakelsen noe stort lokaldemokratisk problem.

Velgerne har tilgang på vesentlig bedre informasjon om den enkelte kommunes prioriteringer, kvalitet og dekningsgrad på tjenestetilbud og resultatoppnåelse for øvrig. Det er lettere å se om kommunen gjør en god jobb eller ikke, sammenlignet med andre kommuner. Dermed kan innbyggerne lettere vurdere tjenestetilbudet til aktuelle kommuner når de skal flytte, og de kan enklere evaluere flertallspartiets eller ordførerpartiets innsats ved kommunevalgene.

Selv om representative forsamlinger er en viktig kvalitet ved demokratiet, er det også vesentlig for velgerne å kunne stille lokalpolitikerne til ansvar. Dette er enklere når velgerne stilles overfor klare politiske alternativer. Trolig er det enklere å "straffe" og "belønne" lokalpolitikerne i et parlamentarisk system uten mange politiske partier. Erfaringene tyder på at det også i mange kommuner som benytter formannskapsordningen er et klart skille mellom opposisjons- og posisjonspartier, og at velgerne ofte stiller lokalpolitikerne til ansvar for den politikken de har vedtatt.

Delegasjon, fristilling og ledelse

Det har skjedd betydelige endringer i kommunenes interne organisering og styring de seneste 10-15 årene. Mål- og resultatstyring, fullmaktsdelegering og delegasjon til egne resultatenheter inngår i standardrepertoaret for norske kommuner. Slike virkemidler benyttes i dag med større systematikk og konsekvens. Foreliggende analyser gir imidlertid ikke grunnlag for å hevde at kommuner som har kommet langt i denne typen reformer, har høyere effektivitet enn andre kommuner. Et forhold som har betydning er kommunenes frie inntekter (regnet per innbygger). Høy-inntektskommuner har vesentlig lavere kostnadseffektiviteten (regnet som produksjon relativt til frie inntekter) enn lav-inntektskommuner. En økning i inntektsnivået på ti prosent anslås til å redusere effektiviteten med fire prosentpoeng

Gjennom KOSTRA har kommuner, innbyggere og statlige myndigheter fått tilgang til et stadig mer utviklet og avansert system for sammenligning av ressursinnsats og måloppnåelse. Kommunene bruker dette materialet aktivt til å vurdere egne prestasjoner, også gjennom en energisk deltakelse i effektiviseringsnettverk. Kommunene har selv en positiv vurdering av dette arbeidet. Det finnes indikasjoner på at sammenligningene "virker" i den forstand at vi observerer større grad av likhet i effektivitet mellom kommuner. Foreløpig er det vanskelig å påvise at nettverksdeltakelse bidrar til høyere effektivitet i kommunene. Forvaltningsorganisering er fortsatt den dominerende organisasjonsform i kommunesektoren. Men særlig sentrale og folkerike kommuner benytter i større grad selskaper til å produsere ulike tjenester, og bruken av selskaper synes å være mer omfattende enn i danske kommuner. Effektiviteten i selskapene avhenger av grad av markedseksponering og hvor aktiv eierstyringen er.

Fra midten på 1990-tallet og fremover fikk en rekke kommuner økonomiske problemer, noe som blant annet skyldtes raskere aktivitetsvekst enn inntektsvekst, et høyt investeringsnivå, og svake netto driftsresultater. Hovedforklaringen på dette er lav inntektsvekst i kombinasjon med vekst i kommunenes oppgaver. Analyser tyder på at partifragmentering kan føre til budsjettunderskudd, men økt fragmentering har trolig hatt liten betydning for utviklingen av underskuddene.

Trolig har den sterke sentralisering av budsjettprosessene i kommunene bidratt til å gjøre underskuddene noe mindre enn de ellers ville ha vært.

Rådmannen er underlagt sterk folkevalgt kontroll, og vi finner ikke belegg for påstanden om administrasjonsstyrte kommuner. Administrasjonssjefer som ikke lykkes, opplever at dette har konsekvenser for egne karrieremuligheter. Samarbeidsproblemer mellom rådmann og politikere fører ofte til rådmannens avgang. Rådmannen er derfor avhengig av politisk støtte for å gjennomføre reformer. Selv om rådmennene rapporterer at de prioriterer strategiutvikling og effektivitetsfremmende reformer er som nevnt det vanskelig å etterspore virkningene av disse bestrebelsene på kommunens tjenesteyting. Kanskje kan forklaringen på dette finnes i en kombinasjon av sterk fagforeningsinnflytelse og laber folkevalgt interesse for effektivitetsfremmende reformer.

Tilfredshet, brukervalg og konkurranse

Det har bare skjedd mindre endringer i innbyggernes og brukernes forhold til kommunene i løpet av det siste tiåret. Fortsatt er brukerne stort sett fornøyde med kommunens velferdstjenester. Brukerne er derimot mindre fornøyde med muligheten til å velge tjenesteyter og tilgang på informasjon. I ganske mange tilfeller svarer ikke kommunen på henvendelser via e-post og telefon.

Kommunene fremstår ikke som organisasjoner med godt renommé. Folk som ikke har brukt kommunale tjenester er mindre tilfreds med tilbudet enn dem som har konkret brukererfaring. Personer med høy utdanning og ledererfaring vurderer ikke kommunesektoren som en attraktiv arbeidsplass. En betydelig del av befolkningen mener at korrupsjon gjør seg gjeldende i kommunal virksomhet.

Det har ikke skjedd store endringer når det gjelder brukernes muligheter til å velge tjenesteleverandør det seneste tiåret. Kommunene i Sverige og Danmark har i større grad enn kommunene i Norge innført brukervalgsordninger. Omfanget av konkurranseutsetting av kommunale tjenester har endret seg lite de seneste 5-10 årene. I Sverige og Danmark anvender kommunene kjøp av eksterne tjenester og konkurranseutsetting i større grad enn kommunene i Norge. I mange tilfeller synes konkurranseutsetting å gi små gevinster fordi kommunen favoriserer "hoffleverandører".

Kapittel 5. Interkommunalt samarbeid og sammenslåing av kommuner

Det interkommunale samarbeidet i Norge er meget omfattende. Et viktig motiv for samarbeidet er utnyttelse av stordriftsfordeler, og slik kompensere for kostnadsulempene ved å levere tjenestene i regi av en liten kommune. Kommunene har et meget omfattende samarbeid på mange sektorer, blant annet på teknisk sektor, støttefunksjoner (eks. ikt-tjenester og renhold) og på enkelte av

velferdsområdene. Samarbeidet er så omfattende at en del kommuner synes å ha mistet oversikten over deltakelsen i de mange samarbeidstiltakene. Mye av det interkommunale samarbeidet er organisert som selskaper, både som aksjeselskaper og interkommunale selskaper.

Interkommunale selskaper har lavere effektivitet enn selskaper som er eid av én kommune. En studie av nettselskaper og en annen av renovasjonsvirksomhet at virksomheter som er eid av mange kommuner har lavere effektivitet enn virksomheter som er eid av én kommune. Oppsplittet eierskap fører til høyere enhetskostnader enn med én kommune som eier. Det er to forklaringer på dette:

For det første er den kommunale eierstyringen oftest svak. Interkommunale selskaper har gjerne store og heterogene styrever. Studier av selskaper som driver markedsrettet virksomhet tyder på at dette svekker lønnsomheten. I interkommunale selskaper kan det være sterke konflikter mellom politiske styreverrepresentanter, noe som kan svekke selskapets beslutningsevne. For det andre er det liten eller fraværende konkurranse om de tjenester som leveres av interkommunale selskaper. En vil forvente at spredt kommunalt eierskap har større betydning for kostnadsnivået når det ikke er priskonkurranse eller konkurranse om oppdrag. Eksempler på dette er velferdstjenester, vannforsyning og avløpsektoren.

Kapittel 2. Valgdeltakelse, informasjon og representativitet

2.1. Innledning

I tråd med beskrivelsen i kapittel 1 kan lokaldemokratiets utfordringer karakteriseres med følgende stikkord: Høyere utdanningsnivå, sterkere individualisering, større skepsis til eksperter, mindre interesse for politisk deltakelse gjennom partier og valg og økt interesse for å øve innflytelse gjennom alternative kanaler som elektroniske medier, aksjoner, borgerinitiativ og brukervalg.

Makt- og demokratiutredningen har gitt et mørkt bilde av lokaldemokratiets posisjon i Norge (NOU 2003:13). I utredningen vektlegges fallende politisk deltakelse gjennom det representative demokratiet og svekket rom for utøvelse av lokalpolitisk skjønn. Utredningen vektlegger at trange økonomiske rammer og statlig rettighetslovgivning, standardskrav og ulike typer handlingsplaner, har innskrenket spillerommet for lokalt selvstyre. Det er også verd å merke seg at norske kommuner er mer avhengige av statlige overføringer enn kommunene i de andre nordiske landene (Rattsø 2005, tabell 1). Statlige overføringer (rammetilskudd og øremerkede tilskudd) utgjør omtrent 35 prosent av inntektene for norske kommuner, i Sverige 22 prosent, i Danmark 21 prosent, i Finland 16 prosent og i Island 9 prosent. Samtidig er kommunenes beskatningsfrihet mer begrenset i Norge enn i de øvrige landene.

Flere utredninger viser at det er sterkere støtte for en stor grad av lokalt selvstyre i Danmark enn i de andre nordiske landene. For eksempel tegner den danske maktutredningen et forholdsvis positivt bilde av lokaldemokratiet i Danmark. Her betones blant annet overføring av oppgaver og myndighet fra staten til kommunene (Togeby m fl 2003:23-). En nyere analyse viser at endringer i kommunestyrets politiske sammensetning har vesentlig større betydning for skattenivået i danske kommuner enn hva tilfellet er i norske kommuner (Blom-Hansen, Monkerud og Sørensen 2006). Også en utredning i regi av Nordisk Ministerråd (2005, kapittel 2) indikerer at det er mindre interesse og lavere spillerom for lokalpolitikk i Norge. Deltakelsen ved kommunevalg er lavere i Norge (59 prosent) enn både i Sverige³ (78 prosent) og i Danmark (85 prosent), og omtrent på samme nivå som i Finland (58 prosent). Sammenlignet med andre europeiske land er lokalvalgsdeltakelsen i Norge nær gjennomsnittet.

I Lokaldemokratikommisjonens utredning nyanseres dette bildet noe (NOU 2006:7). Her vektlegges at borgerne er fornøyde med lokaldemokratiet. De fleste har tillit til lokalpolitikken, og folk er stort sett tilfredse med de tjenestene som

³ I Sverige avholdes kommunevalgene på samme dag som valgene til Riksdagen.

kommunene leverer. Kommisjonen mener at deltakelsen i stor grad reflekterer viktigheten av lokalpolitikken, og det heter blant annet: *”Er lokalpolitikken viktig nok vil borgarane møte fram”* (NOU 2006:7, s. 9). I dette ligger også kommisjonens hoveddiagnose av lokaldemokratiets utfordringer. Men i tillegg fremheves det som positivt at borgernes politiske engasjement kommer til uttrykk på andre måter enn gjennom de tradisjonelle kanalene.

De foreliggende utredninger gir omfattende analyse og dokumentasjon av situasjonen i det norske lokaldemokratiet. I lys av dette skal vi i dette kapitlet kommentere tre avgrensede spørsmål. For det første oppsummeres kort en del av forskningen om årsaker til fallet i valgdeltakelsen (se omtale i kapittel 1). Ut fra dette synes flere av bekymringene for redusert valgdeltakelse å være betydelig overdrevne. Den lavere valgdeltakelsen synes *ikke* å være en trussel mot lokaldemokratiets legitimitet, og den lavere deltakelsen har trolig liten betydning for hvilke grupper som får sine ønsker tilgodesett i kommunale beslutninger.⁴ For det andre har borgernes tilgang til informasjon blitt vesentlig forbedret de senere årene. Velgerne kan dermed lettere evaluere lokalpolitikernes prioriteringer og resultatoppgjør, og slik forbedre velgerkontrollen med lokalpolitikken. For det tredje settes ofte representativitet opp som det viktigste suksesskriterium for lokaldemokratiet. Folkevalgte organer skal avspeile sammensetningen i velgerskaren og reflektere velgernes oppfatninger. Men det er også grunnleggende at velgerne kan stille politikere til ansvar, og det gjøres: Det er et betydelig innslag av slik reaktiv stemmegivning ved kommunevalg. Bedre informasjon og klarere politiske alternativer kan styrke velgernes evne til å ”straffe” flertallspartiene når de er misfornøyd med kommunens tjenestetilbud eller prioriteringer for øvrig.

2.2 Fallende valgdeltakelse: Et overdrevet problem?

Det er vel dokumentert at valgdeltakelsen har falt, og at den har falt mer ved valgene til kommunestyre og fylkesting enn til Stortinget. I en rekke offentlige dokumenter uttrykkes bekymring for dette. Hvorvidt fallende valgdeltakelse representerer et vesentlig problem for lokaldemokratiet avhenger av hva som er grunnen til at andelen hjemmesittere øker, og om hjemmesitting svekker den politiske gjennomslagskraften til de gruppene som ikke deltar ved valget.

Nedenfor gis oversikt over fem forklaringer på redusert valgdeltakelse.

1. *Svekket pliktfølelse*: Mye forskning forklarer valgdeltakelse som en borgerplikt, og ser en sammenheng mellom høy sosial kapital (nære sosiale bånd og høy tillit) og høy oppslutning ved valg. Sammenligner en holdningsundersøkelser, er det lite som tyder på at valgdeltakelsen har falt som følge av svekket pliktfølelse eller redusert sosial kapital. Normen om

⁴ Dette burde imidlertid vært undersøkt grundigere.

at det er en borgerplikt å stemme ved valg står fortsatt sterkt (Rose 2002; 2005). Fallende deltagelse ved kommunevalgene må forklares på andre måter.

2. *Legitimitet*: En annen forklaring på at folk sitter hjemme er at de er misfornøyde med lokaldemokratiet og kommunenes faktiske politikk. Hjemmesitting uttrykker en protestholdning, og fallende valgdeltakelse tyder på at lokaldemokratiet har svekket legitimitet. Igjen er det lite som tyder på at dette er en treffende beskrivelse. Lokalvalgsundersøkelsene tyder tvert i mot på at folk flest er godt fornøyde med måten kommunedemokratiet fungerer på. Den viktigste kilden til legitimitet er at de folkevalgte tar hensyn til innbyggernes meninger (Rose 2005).
3. *Massemedia*: En tredje forklaring kan være at folk ikke lar seg engasjere i lokalpolitiske spørsmål fordi det er de rikspolitiske spørsmålene som dominerer i valgkampen, særlig i nasjonale massemedia. Ut fra en slik forståelse skulle en tro at den lokale interessen kan vekkes ved å avholde kommunevalg på ulike dager - og dermed på en annen dag enn de øvrige kommunene. I Nittedal kommune i Akershus ble det i 2003 holdt kommunevalg på et annet tidspunkt enn øvrige kommuner. Resultatet tydet ikke på at dette engasjerte velgerne. Valgdeltakelsen falt fra drøyt 60 prosent til 46 prosent. Ved fylkestingsvalget på høsten deltok bare 33 prosent av velgerne (Skålnes 2005). Derfor står heller ikke denne forklaringen sterkt.
4. *Utydelige lokalpolitiske alternativer*. En fjerde forklaring er at de lokale alternativene er for upersonlige, og at interesse for lokalvalgene vil øke dersom man velger ordfører direkte. Ordføreralternativer klargjør valgene. Ved kommunevalget i 1999 ble det gjennomført forsøk med direkte valg av ordfører i 20 mindre kommuner. I 2003 ble direkte valg på ordfører gjennomført i 36 kommuner. Både i 1999 og 2003 var det små kommuner som hadde direkte valg på ordfører, selv om syv av de 36 kommunene i 2003 hadde mer enn 10 000 stemmeberettigede. Valgdeltakelsen i de 20 kommunene som var med i forsøket i 1999 var i gjennomsnitt på 62,3 prosent, mot 60,4 prosent for landet som helhet. I 2003 var deltagelsen i forsøkskommunene 56 prosent, mot 59 prosent for landet som helhet. Oppslutningen ved selve ordførervalget lå noe under oppslutningen ved kommunevalget. Direkte valg av ordfører påvirket praktisk talt ikke valgdeltakelsen (Buck, Larsen, Willumsen og Lanes 2005). Det kan synes som om folk ikke har noe sterkt ønske om å være så aktive uansett hvilke "lokkemidler" som utprøves.
5. *Sterke statlige bindinger*: Folk sitter hjemme fordi kommunepolitikken spiller en beskjeden rolle; det er staten som styrer. Fallende valgdeltakelse kan skyldes at utfallet av kommunestyrevalgene har moderat betydning for de lokalpolitiske prioriteringer og resultater. Ut fra en slik diagnose er det flere kommunale oppgaver og større handlefrihet som skal til for å øke valgdeltakelsen. Men som nevnt synes folk å være fornøyde med

lokaldemokratiet. Trolig har nasjonale politikere atskillig folkelig støtte når de begrenser mulighetene for lokalpolitiske prioriteringer gjennom tilskuddsordninger, lovfestede rettigheter og andre nasjonale tiltak (Sørensen og Vabo 2005).

Skjevheter i valgdeltakelse og representativitet

En annen type bekymring er at fallende valgdeltakelse svekker representativiteten i lokaldemokratiet, og dermed undergraver prinsippet om én person, én stemme (Helland 2003:126-). For det første deltar ulike grupper forskjellig ved lokalvalgene. Valgdeltakelsen er lavest i de yngre aldersgruppene⁵, og blant folk med lav utdanning. Nedgangen i valgdeltakelsen er også større blant dem lav utdanning og blant yngre. En del innvandrergupper har også lav valgdeltakelse. En fare kan være at de politiske partiene favoriserer velgergrupper som deltar mest ved valget.

For det andre kan skjevheter i valgdeltakelse få konsekvenser for representasjonen til folkevalgte organer ("bakgrunnsrepresentativitet"). Partier som rekrutterer relativt flere folkevalgte blant folk med lav inntekt og lav utdanning kan få lavere oppslutning enn om alle hadde deltatt ved valget. Kommunestyrene (og fylkestingene) domineres fortsatt av menn i alderen 40-60 år, gjerne ansatt i offentlig sektor. De offentlige ansatte (inklusive ansatte i offentlig eide bedrifter) utgjør til sammen nesten halvparten av representantene i kommunestyrene og i fylkestingene, mens de utgjør knapt 30 prosent av befolkningen (Hagen og Sørensen 2006).

Partisammensetningen har en viss betydning for kommunens faktiske prioriteringer ("beslutningsrepresentativitet"), blant annet bruk av eiendomsskatt og gebyrer (Sørensen og Monkerud 2005). Enkelte studier tyder på at også bakgrunnsrepresentativitet kan ha en viss betydning for kommunale prioriteringer. For eksempel tyder foreliggende studier på at omfanget av sosialhjelp og prioritering av barnehager varierer med andelen kvinnelige representanter i kommunestyret (Bratton and Ray 2002; Lien and Pettersen 2002). Samtidig viser undersøkelser at det generelt er meget godt samsvar mellom befolkningens og politikernes preferanser for prioritering av de fleste typer tjenester. Stort sett endrer også velgere og folkevalgte politikere sine prioriteringer i takt med endringer av kommunale inntekter, demografi og andre lokale forhold (Hagen og Sørensen

⁵ Yngre velgere er imidlertid raske til å skifte politisk parti, noe som gjør dem attraktive som "politisk vilt". I en spørreundersøkelse i regi av Handelshøyskolen BI ble kommunestyrerepresentantene spurt om de hadde forsøkt å vinne oppslutning i spesielle aldersgrupper (Monkerud 2003). De fleste svarte at de ikke hadde forsøkt det, men 30 prosent oppga at de hadde forsøkt å vinne oppslutning blant yngre velgere. Dette tyder ikke på at lav valgdeltakelse blant unge svekker deres tyngde i kommunale prioriteringer.

2006, kapittel 7). Slik sett synes kommunenes prioriteringer å avspeile folks ønsker, nettopp det mange oppgir er det viktigste ved lokaldemokratiet.

2.3 Bedre informasjon: Sterkere lokal velgerkontroll?

En rekke undersøkelser tyder på at innbyggerne først og fremst er opptatt av kommunen som brukere, deretter som borgere og skattebetalere (Rose og Pettersen 1995). Gjennom de seneste 10-15 årene har det, både som følge av forvaltningsreformer og tiltagende bruk av IKT, skjedd en revolusjon i tilgangen på sammenlignbar informasjon om resultatoppnåelse og prioriteringer i kommunene. I det videre skal vi drøfte noen implikasjoner som disse endringene kan ha for lokaldemokratiet. Men først gis en oversikt over viktige kilder til slik utvidet informasjonstilgang for velgerne:

- 1) KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) gir meget god informasjon om en rekke aspekter ved kommunal tjenesteyting. Selv om det finnes eksempler på lignende systemer i andre land, er KOSTRA unikt ved en god integrasjon av regnskapsdata og indikatorer på tjenesteyting. Dette materialet benyttes i en rekke sammenhenger. Et relevant eksempel på dette er en indeks for kommunal tjenesteyting utviklet av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) se kapittel 3).
- 2) Partienes inntekter er av betydning for at de skal kunne gjøre seg gjeldende i lokale valgkamper. Mye av inntektene er statlige tilskudd, men gaver spiller også en betydelig rolle. Offentligheten har fått innsyn i partienes inntekter, noe som gjør det mulig å se inntektsforskjeller mellom partiene og få innsyn i hvilke personer og organisasjoner som bidrar med større gaver. Med hjemmel i en ny partilov (Lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene) presenteres nå en detaljert oversikt over partienes inntekter på <http://www.partifinansiering.no/>. Det er grunn til å forvente at dette vil få oppmerksomhet når vi nærmer oss lokalvalgene i 2007.
- 3) En rekke andre statlige organisasjoner samler også inn viktige resultatindikatorer. Kommunal- og regionaldepartementets Organisasjons-database gir oversikt over innovasjoner i kommunal organisering. ROBEK-registeret gir oversikt over kommuner med svak økonomi. Utdanningsdirektoratet presenterer kvalitetsdata for grunnskole og videregående opplæring, herunder materiale fra nasjonale prøver som nå er tilgjengelig på internett. Sosial- og helsedirektoratet gir informasjon om situasjonen i primærhelsetjenesten gjennom det såkalte Styrings- og informasjonshjulet.
- 4) En rekke andre organisasjoner samler også inn data om resultatoppnåelse i kommunesektoren. Dette gjelder for eksempel Forbrukerrådets materiale om kommunal service (se kapittel 3), Huseiernes Landsforening som samler inn opplysninger om kommunale gebyrer (på oppdrag fra Statistisk

sentralbyrå i 2004) og TNS Gallup som samler inn data om tilfredshet med kommunale tjenester, både på nasjonalt nivå og på oppdrag fra enkeltkommuner.

- 5) Aviser og etermedier omtaler i økende grad sammenligninger av kommunene, ofte presentert som forbrukerveiledning. Oppslagene har gjerne vinklinger av typen ”beste kommune”, eksempelvis den beste kommunen for barn og ungdom, den beste ikt-kommunen, den mest serviceorienterte kommunen, den mest likestilte kommunen, den mest miljøvennlige kommunen, og den mest næringsvennlige kommunen (siste i regi av Næringslivets Hovedorganisasjon).

Hvilken relevans har dette for lokaldemokratiet? I internasjonal litteratur drøftes utflytting (”stemming med føttene”) som en mekanisme for innbyggernes kontroll med kommunene. Bedrifter og innbyggere flytter ut av kommuner med dårlige tilbud og høye skatter og avgifter, til kommuner med gode tjenester og lave skatter. Denne mekanismen har særlig relevans i storbyområder med mange små omegnskommuner. I Norge har flytting fått oppmerksomhet fordi foreldre med multifunksjonshemmede barn er svært bevisste ved å bosette seg i kommuner med et godt omsorgstilbud. Nyere forskning tyder på at bedriftsetableringer påvirkes av kommunal politikk, blant annet skatte- og avgiftsnivå (Carlsen, Langset and Rattsø 2005). Også folks valg av bosted er influert av kommunale prioriteringer, særlig tilgang på eldreomsorg og barnehager (Carlsen, Langset and Rattsø 2002). Bedre tilgang på informasjon kan tenkes å intensivere kommunenes rivalisering om bedrifter og husholdninger.

Bedre kunnskap om ulike kommuners ”prestasjoner” kan også forbedre velgernes kontroll ved kommunevalgene (Besley and Case 1995). Informasjon er en nødvendig (men ikke tilstrekkelig) forutsetning for at velgerne skal kunne holde flertallspartiet i kommunen ansvarlig for svake resultater. Martinussen (2004) har analysert endringer i velgeroppslutning om ordførerens parti i valgperioden 1995–99. Han viser at endring i nasjonal oppslutning om partiet, endring i arbeidsledigheten i kommunen, nivået for kommunale gebyrer, samt dekningsgraden for tjenestetilbudet har forventet effekt på velgeroppslutningen om ordførerpartiet. Forelderbetaling i barnehagene og kvaliteten på tjenestetilbudet har ingen effekt. Denne analysen tar imidlertid ikke hensyn til at statlige myndigheter fastsetter kommunens frie inntekter (summen av rammetilskudd og skatteinntekter). I Sørensen og Vabo (2005) inkluderes kommunens frie inntekter per innbygger i en ny analyse av dette materialet. Resultatene tyder på at nivået på de frie kommunale inntektene (som er under statlig kontroll) har vesentlig betydning for velgernes vurdering av ordførerpartiet. Analysen viser altså at velgerne holder lokale politikere ansvarlige for resultater av nasjonal politikk, men utfallet av lokalvalget påvirkes også av kommunens egen politikk. Større tilgang på relevant informasjon gir håp om at velgernes dom i enda større grad kan bli bestemt av kommunens eget bidrag til lokal velferd.

2.4 Folkevalgt organisering: God representativitet eller klart ansvar?

I et representativt demokrati kan velgerkontroll utøves på to måter (Persson and Tabellini 2000). Hvis politiske partier gir troverdige valgløfter, kan velgerne la disse være avgjørende for stemmegivningen. Partiene tilbyr ulike og mer eller mindre troverdige valgprogrammer *før* valget, og velgerne gir partiene et mandat til å iverksette sine programmer. At mange politiske partier er representert, kan sees som et fordel fordi det gjør det mulig for små velgergrupper å komme til orde.

En sterk lokal partiorganisasjon kan styrke troverdigheten i partienes løfter og slik legge grunnlag for at velgerne stemmer ut fra partienes valgløfter og programmer. Menige partimedlemmer kan disiplinere tillitsvalgte til kommunestyre og fylkesting fordi de har kontroll over nominasjonsprosessen. Gjennom de seneste tiårene har medlemstallet i partiene sunket kraftig, og det er mindre tilgang på kandidater til topposisjonene på valglistene. Møteaktiviteten i de lokale partilagene er også redusert (Korsmo 2006). En høyere andel av representantene til kommunestyrene blir gjenvalgt (Hagen og Sørensen 2006, tabell 7.6). Mesteparten av frafallet skyldes at de folkevalgte selv trekker seg, og få faller ut gjennom nominasjonsprosessen. Det er først og fremst representanter med betydelig innflytelse og utsikter til gode posisjoner som tar gjenvalg (Hagen og Sørensen 2006, kapittel 7.5). Folkevalgte med lang ansiennitet er mer tilbøyelige til å søke gjenvalg. Kommunene styres mer av profesjonelle politikere; disse får ofte en langvarig karriere i kommunestyret, og de folkevalgte er i mindre grad underlagt lokalpartiets disiplin.

Forutsett derfor at de politiske partiene ikke gir troverdige valgløfter. Det betyr at velgerne ikke har tillit til at det som loves i valgkampen, nødvendigvis blir gjennomført selv om partiet får flertall. *Demokratisk kontroll må utøves ved at velgerne stiller det regjerende partiet til ansvar.* Velgerne kan da holde flertalls-/regjeringspartiene ansvarlige *etter* at politikken er iverksatt, ved å straffe eller belønner dem ved neste valg. Trusselen om å bli kastet ved neste valg motiverer det regjerende partiet til å ta hensyn til folkets mening. Muligheten til å stille til ansvar er mindre når det er mange politiske partier som er representert i den folkevalgte forsamlingen. Dels er det mindre klart hvilket parti som har hatt ansvaret for den politikken som er gjennomført, og dels er det mer usikkert hvilke partier som vil overta styringsansvaret dersom velgerne kaster ut dagens regime. Denne formen for velgerkontroll styrkes dersom velgerne står overfor to klare politiske alternativer.⁶

I kommunepolitikken er det formannskapsordningen som dominerer. Den bygger på et samstyre der alle (de større) partier er ansvarlige for den politikken som

⁶ I hovedsak gir også internasjonal forskning støtte til denne beskrivelsen. Klare politiske alternativer setter velgerne i stand til å reagere på politikk som avviker fra valgløftene eller som velgerne ikke ønsker (se Bingham Powell 2000:170 -; Besley and Case 2003).

gjennomføres. Formannskapsmodellen innbyr til brede, omforente løsninger i politikken. Alle partigrupper øver innflytelse på beslutningene, også de som er i mindretall i kommunestyret. Til tross for dette finnes det indikasjoner på reaktiv stemmegivning også i norske kommunevalg. Som forventet er velgerne mer tilbøyelige til å straffe flertallspartier/ordførerpartier når disse har flertall alene, enn når de er i mindretall (Martinussen 2004; Sørensen og Vabo 2005).

Enkelte utviklingstrekk peker i retning av økt vektlegging av muligheten til å kunne stille til ansvar. Som nevnt foran har velgerne stadig bedre tilgang på informasjon (se avsnitt 2.3), og dette letter velgernes evaluering av kommunens prestasjoner. Et annet forhold er tendensen til å redusere antall medlemmer av de folkevalgte organene (se også omtale i kapittel 3). Lokaldemokratikommisjonen advarer mot denne utviklingen (NOU 2006:7, s. 13). Riktignok har antall partier som er representert i kommunestyrene har økt gjennom etterkrigstiden (se kapittel 3). Men isolert sett vil det være slik at mindre kommunestyrer bidrar til at færre politiske partier blir representert, noe som gjør det enklere å stille politikerne til ansvar.

Kommunene har også muligheten til å velge en parlamentarisk styringsmodell. Alle kommuner unntatt Oslo og Bergen er organisert etter formannskapsmodellen.⁷ Fylkeskommunene Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Hedmark har også innført en parlamentarisk styringsordning. Flere kommuner og fylkeskommuner vurderer en slik reform, og parlamentarisme er dessuten aktuelt ved eventuell etablering av regionkommuner. Oslo kommune har lengst erfaringer med parlamentarisme, og disse tyder på at det er etablert et noe klarere skille mellom partier som er i posisjon og i opposisjon. Mange mindretallbyråd fører imidlertid til en god del sonderinger mellom byrådet og bystyret, ikke ulikt det mønsteret en ser i mange kommuner som benytter formannskapsordningen. Dessuten finner en også ganske klare skiller mellom opposisjon og posisjon i mange kommuner som er basert på formannskapsprinsippet. Alt i alt tyder dette på at parlamentarisme har en beskjedne betydning for velgernes evne til å straffe og belønne lokale regjeringspartier (se Saxi 2006, NOU 2006:7, s. 136-).

⁷Oslo kommune innførte parlamentarisk styringsmodell i 1996. Nordland fylkeskommune innførte parlamentarisme 1999 og Bergen kommune 1 juli 2000.

Kapittel 3. Delegasjon, fristilling og ledelse

3.1 Innledning

Styringsfilosofien i offentlig sektor har de siste årene lagt økende vekt på delegasjon eller "fristilling" av offentlige etater. Ved å styre mer på resultater og mindre gjennom detaljert regnskapsrapportering, stillingshjemler og prosedyrer, skal en stimulere til økt effektivitet. Virksomhetsledere skal få større frihet i bruken av virkemidler, mot å bli holdt mer ansvarlig for resultatoppnåelsen.⁸ I dette kapitlet viser vi at kommunesektoren har gjennomført omfattende endringer i organisasjons- og styringsforhold, men det er usikkert om dette har gitt innbyggerne mer valuta for pengene.

Vi innleder i avsnitt 3.2 med en statusgjennomgang av mål- og resultatstyring i kommunene. Norske kommuner har gjennomført vesentlige styringsmessige endringer, herunder mer aktiv bruk av mål- og resultatstyring, fullmaktsdelegering og delegasjon til egne resultatenheter. Analyser av kommunal tjenesteproduksjon gir imidlertid ikke grunnlag for å hevde at kommuner som har kommet langt i denne typen reformer, har høyere effektivitet enn andre kommuner.

I avsnitt 3.3 drøftes om muligheten for sammenligninger har bidratt til økt effektivitet, særlig gjennom de såkalte "effektiviseringsnettverkene". Gjennom KOSTRA har kommunene fått tilgang til et avansert system for sammenligning av ressursinnsats og måloppnåelse. Kommunene har en bred og energisk deltakelse i effektiviserings-nettverk, og de anvender sammenligninger for å vurdere egne prestasjoner. Kommunene har selv en positiv vurdering av dette arbeidet. Så langt har det vist seg vanskelig å påvise at bruk av sammenligninger og nettverksdeltakelse bidrar til høyere effektivitet i kommunene.

I avsnitt 3.4 diskuteres kommunens bruk av selskaper og foretak for å produsere tjenester. Bruken av slike selskaper har økt betydelig i det seneste tiåret, særlig i sentrale og folkerike kommuner. Bruken av selskap og foretak er mer omfattende i norske enn i danske kommuner. I avsnittet drøftes begrensninger og muligheter

⁸ I statlig sektor var det såkalte Haga-utvalget (NOU 1984:23 *Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem*) et viktig grunnlag for viktige reformer. Den statlige forvaltningen skulle innrettes mot måloppnåelse og kostnadseffektivitet. Nettopp fordi offentlige programmer var flerårige, var ambisjonen å se lenger og evaluere bredere enn de ettårige statsbudsjettene. Nye bestemmelser om mål- og resultatstyring ble tatt inn i bevilgningsreglementet i 1985, fra 1990 ble styringsprinsippet gjort gjeldende for hele den statlige sektoren, og fra 1992 ble departementene pålagt å rapportere resultater i sine fagproposisjoner (NOU 2003:6 *Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*).

med folkevalgt kontroll i foretak og selskaper. Dette temaet følges også i kapittel 5.

Fra midten på 1990-tallet fikk en rekke kommuner økonomiske problemer, noe som blant annet skyldtes raskere aktivitetsvekst enn inntektsvekst, et høyt investeringsnivå, og derved svake netto driftsresultater. I avsnitt 3.5 påviser vi at budsjettprosessen har blitt mer sentralisert, noe som trolig har bidratt noe til å forbedre den økonomiske balansen. Graden av partifragmentering i kommunestyrene økt. Dette synes ikke å ha hatt særlige konsekvenser for å forklare de svake driftsresultatene i kommunene.

Avsnitt 3.6 drøfter bestrebelser på å forbedre ledelsen i kommunene. Mange kommuner har søkt å endre den tradisjonelle forvaltningslederen fra å ha fokus på administrativ kontroll, til en leder som også tar ansvar for organisasjons-, effektivitets- og kvalitetsutvikling. Rådmannens rolle er forsøkt utviklet fra en administrativ kontrollfunksjon til en bredere og mer utviklingsrettet funksjon. Trolig har dette gått på bekostning av rådmannens oppmerksomhet mot driftsspørsmål og engasjement i gjennomføring av politiske vedtak. Foreliggende materiale kan indikere at politisk og administrativ ledelse har ulike forventninger til administrasjonssjefens ledelsesform. Administrasjonssjefene kjører seg forholdsvis hyppig fast i samarbeidsproblemer med de folkevalgte. Dette er trolig en del av forklaringen på en høy utskiftningstakt blant kommunale administrasjonssjefer.

3.2 Mål- og resultatstyring: Mye papir, men små resultater?

Ideen med mål- og resultatstyring er å betale offentlige institusjoner for hva de *gjør*, ikke for hva de *er*. Kettl (2000) skiller mellom to reformstrategier for offentlig virksomhet. På den ene siden: *Let managers manage!* Strategien er å skjære ned på regler og prosedyrer og begrense detaljert myndighetskontroll av budsjettposter og innsatsfaktorer (arbeidskraft og kapital), og i større grad overlate til profesjonelle ledere og ansatte å utvikle organisasjonen og drive effektivt. Tanken er at overdreven kontroll kan svekke effektiviteten i offentlig sektor. På den andre siden: *Make managers manage!* Ledelsen og organisasjonen må ha incitamenter til å levere volum og kvalitet. Med prestasjonsorientert budsjettering endres bevilgningene proporsjonalt med tjenesteproduksjonen.

I økonomisk teori gis imidlertid en rekke grunner til at prestasjonsorienterte bevilgninger (dvs. "harde" incentiver) kan ha uheldige sidevirkninger. Offentlig sektor kjennetegnes ved mange og komplekse målsettinger og måleproblemer, og "harde incentiver" kan invitere offentlige etater til uheldige tilpasninger. Dessuten kan økonomisk motivasjon tenkes å svekke idealistiske motiver hos offentlig ansatte. Flere forskere anbefaler derfor bruk av myke incentiver i offentlig virksomhet.

Erfaringen er også at få land har gjennomført et rendyrket prestasjonsrettet budsjetteringssystem. I en undersøkelse fra OECD (2005:64-67) rapporterer nesten halvparten av landene at de ikke har noen form for belønning eller sanksjon til etater som oppnår eller ikke oppnår spesifiserte mål. Omtrent 20 prosent av landene belønner eller "straffer" etatene gjennom størrelsen på bevilgningene. Omtrent 17 prosent rapporterer at måloppnåelse påvirker lønnsnivået til virksomhetslederen og/eller øvrige ansatte. Mål- og resultatstyring kan likevel ha positive effekter (Rodgers and Hunter 1992; van Helden, Johnsen and Vakkuri 2006).

På grunnlag av britiske og amerikanske erfaringer fra helse- og utdanningssektoren viser en gjennomgang av Propper og Wilson (2003) at slike reformer kan bidra til høyere effektivitet og kvalitet. Men erfaringene viser også at mål- og resultatstyring kan ha negative sidevirkninger. På papiret har norske kommuner kommet langt i mål- og resultatstyring. På grunnlag av en omfattende gjennomgang av årsrapporter fra 165 kommuner fra 1996 viser Johnsen (1999:98-) at nesten alle kommuner rapporterte en eller annen form for resultatoppnåelse. Mange av rapportene hadde en verbal beskrivelse av måloppnåelse, men det var også et betydelig innslag av kvantitativ resultatmåling. Styringsmodeller med vekt på mål- og resultatstyring var mest utbredt i folkerike, sentrale kommuner. (Se også Borge, Haraldsvik, Naper og Sunnevåg 2006, tabell 3.1).

Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase viser en meget omfattende bruk av mål- og resultatstyring (Hovik og Stigen 2004, tabell 3.15 og 3.16). Omtrent 75 prosent av kommunene og 80 prosent av fylkeskommunene har innført slike styringsmodeller. Bruken av resultatindikatorer har økt meget sterkt i perioden 2000 til 2004, for kommunene fra 28 til 61 prosent, og for fylkeskommunene fra 65 til 87 prosent. Et betydelig mindretall av kommuner og fylkeskommuner foretar også en systematisk sammenstilling av resultater med definerte politiske mål. Inntrykket av omfattende bruk av mål- og resultatstyring styrkes i en spørreundersøkelse i kommunene fra 2004 (Borge, Haraldsvik, Naper og Sunnevåg 2006, tabell 2.1). Målstyring og bruk av kvalitetsindikatorer er utbredt i grunnskole-, barnehage- og pleie- og omsorgssektoren. Hvis en kommune benytter slike teknikker i én sektor, er det større sannsynlighet for at den også benytter det i andre sektorer. Anvendelsen av mål- og resultatstyring synes å variere mer mellom kommuner enn mellom oppgaveområder. Trolig har KOSTRA bidratt vesentlig til den økte bruk – og mer avanserte bruk – av mål- og resultatstyring.

Det er vesentlig vanskeligere å vurdere hvilken effekt den økte bruk av mål- og resultatstyring har på tjenestetilbudet. En generell erfaring i alle organisasjoner – private så vel som offentlige – er at implementeringen av metodene krever mye og målbevisst ledelsesenergi. Ofte ser en at styringsteknikkene får preg å være "moter" eller "kakepynt" (eller "management fads") som har beskjedne

styringsmessig verdi. Som nevnt tyder imidlertid Propper og Wilsons (2003) oppsummering på at mål- og resultatstyring har reelle effekter.

Økt bruk av mål- og resultatstyring har lagt grunnlag for økt delegasjon til de tjenesteproduserende enhetene og en vesentlig ”flatere” kommunal organisasjonsstruktur. Med dette menes en struktur med færre mellomledere, typisk med to administrative nivåer. Det laveste nivået er gjerne resultatenheter med større fullmakter innenfor organiseringen av driften, og innenfor økonomi og i personalspørsmål. Slike enheter har gjerne et klarere avgrenset ansvarsområde og målgruppe (såkalte single-purpose agencies, jf. Pollit og Bouckaert 2000). Mens kommunens administrasjon tidligere var inndelt i fire til fem etater eller sektorer med hver sin etatsjef, innebærer de nye, flatere strukturene at kommunene kan ha flere titalls – ja hundretalls – resultatenheter. Organisasjonsdatabasen viser en betydelig overgang til flatere strukturer i perioden fra midt på 1990-tallet og frem til 2005. Drøyt 40 prosent av kommunene melder i 2004 at enhetslederne rapporterer direkte til rådmannsnivået. Pleie- og omsorgssektoren er imidlertid et unntak - her rapporteres i stor grad fortsatt en ansvarlig sektorleder. Omtrent halvparten av kommunene oppgir at enhetslederne inngår i rådmannens lederteam. Generelt har kommunene valgt svært mange varianter av ”flat organisering” (Opedal, Stigen og Laudal 2002).

Formålet med denne organiseringen har først og fremst vært effektivisering, herunder markering av et klarere ledelsesansvar, bedre utnyttelse av spesialisert og lokal kompetanse, lettere kommunikasjon mellom kommunens toppledelse og etatsledere, samt reduksjon i sektorisering og administrativ ressursbruk. Trolig hadde de tjenesteproduserende enhetene betydelig administrativ og faglig autonomi også under den tradisjonelle sektororganiserte modellen (Torsteinsen 2004).

Det hefter flere spørsmål ved virkningene av de nye organisasjonsformene, og vi avgrenser oss her til å nevne to. For det første er det usikkert i hvilken grad rådmannen har den nødvendige *faglige kompetansen* til å lede en så vidt mangeartet virksomhet. Modellen forutsetter at administrasjonssjefen tar et direkte lederansvar for et høyt antall virksomhetsledere innenfor hele kommunens virksomhetsområde. Faren er at virksomhetslederne ikke får den nødvendige oppfølging, eksempelvis innenfor skolesektoren. For det andre er det tvilsomt om administrasjonssjefen har tilstrekkelig *administrativ kapasitet* til å samordne kommunens virksomhet. Resultatenhetene kontrolleres ikke gjennom markedsmekanismer, og resultatindikatorne gir sjelden et fullgodt bilde av enhetenes måloppnåelse. Opedal, Stigen og Laudal (2002) viser at mange kommuner har hatt vanskelig for å finne en god organisering av kommunens stabsfunksjoner. Trolig har enkelte av de alvorlige ledelsemessige problemer i kommunene sammenheng med overgangen til ”flat organisering” (se avsnitt 3.6 nedenfor).

Borge, Haraldsvik, Naper og Sunnevåg (2006) (se også Borge 2006) har gjort forsøk på å evaluere effektene av nye styrings- og organisasjonsformer i norske kommuner.⁹ Forfatterne analyserer variasjoner i kommunenes tjenesteproduksjon med utgangspunkt i KOSTRA-data. Ved bruk av såkalt DEA-metode (Data Envelopment Analysis) fremkommer betydelige effektivitetsforskjeller kommunene imellom. DEA-metoden beregner “indre effektivitet”, det vil si forholdet mellom faktisk produksjon og høyest mulig produksjon. Effektivitet måles ved å definere en “beste praksis”, og en måler så “faktisk praksis” relativt til denne. Metoden tillater flere sluttprodukter og mange innsatsfaktorer. Deretter analyseres variasjoner i effektivitet mellom kommunene. Som forklaringsvariable benyttes indekser for bruk av ulike organisatoriske virkemidler: Resultatenhet, fullmaktsdelegering, budsjettmodell, overskudds- og underskuddsdisponering, systematiske sammenligninger (benchmarking), insentivmekanismer for ledere, insentivmekanismer for øvrig personell, brukervalg, målstyring og kvalitetsutvikling. I alle sektorer er etablering av resultatenheter og fullmaktsdelegering de nye organisatoriske tilnærminger som er mest utbredt. Også insentivmekanismer for ledere, målstyring og kvalitetsutvikling har relativt stor utbredelse. De tilnærminger som benyttes i noe mindre grad enn andre er systematiske sammenligninger og fleksibilitet med hensyn til disponering av overskudd og underskudd.

I tabell 1 rapporteres resultater fra analyser der DEA-effektivitetsskåre er avhengig variabel og de ulike organisatoriske virkemidlene er forklaringsvariable. I grunnskoleanalysene er det kontrollert for gjennomsnittlig skolestørrelse og andelen elever som mottar spesialundervisning, det er kontrollert for andel barnehagebarn 0-2 år i barnehageanalysene og for andel brukerbetaling i analysene av pleie og omsorg. Videre er det i alle tre sektorene kontrollert for kommunestørrelse og bosettingsmønster. Tidligere analyser viser at kommunenes frie inntekter (regnet per innbygger) har vesentlig betydning for kostnads-effektiviteten (regnet som produksjon relativt til frie inntekter). En økning i inntektsnivået på ti prosent anslås til å redusere effektiviteten med fire prosentpoeng (Borge og Sørensen 2006). I analysene nedenfor kontrolleres det ikke for kommunale inntekter eller politiske variable. Begrunnelsen for dette er at betydningen av organisasjonsvariablene kan bli undervurdert dersom inntekt og politikk virker via disse. Resultatene påvirkes imidlertid lite av om inntekt og politikk inkluderes som forklaringsvariable.

⁹ Fremstillingen her er hentet fra Borge (2006) notat til prosjektet.

Tabell 1. Effekt av nye organisatoriske tilnærminger på effektivitet

	<u>Barnehage</u>		<u>Grunnskole</u>		<u>Pleie og omsorg</u>	
	A	B	A	B	A	B
Resultatenhet	0,020 (1,34)	0,037 (1,97)	-0,038 (2,59)	-0,060 (3,40)	-0,018 (1,19)	-0,033 (1,64)
Fullmaktsdelegering	0,008 (0,68)	-0,02 (1,32)	0,011 (0,93)	0,026 (1,71)	0,010 (0,82)	0,010 (0,61)
Budsjettmodell	-0,004 (0,37)	-0,004 (0,36)	0,007 (0,46)	0,008 (0,54)	-0,005 (0,45)	-0,011 (0,79)
Overskudds- og underskuddsdisponering	0,003 (0,31)	-0,003 (0,23)	0,012 (1,12)	0,022 (1,72)	-0,001 (0,11)	-0,014 (0,91)
Systematiske sammenlikninger	0,023 (1,19)	0,008 (0,34)	-0,004 (0,21)	-0,004 (0,21)	0,015 (0,92)	0,002 (0,11)
Brukervalg	-0,020 (1,30)	-0,033 (1,95)	0,011 (0,90)	0,017 (1,27)	0,007 (0,44)	0,005 (0,26)
Insentivmekanismer virksomhetsleder	0,019 (1,98)	0,013 (0,92)	0,011 (0,84)	-0,011 (0,69)	0,009 (1,02)	0,014 (1,01)
Insentivmekanismer øvrig personell	0,019 (1,81)	0,020 (1,43)	-0,010 (0,63)	-0,012 (0,67)	0,016 (1,10)	0,012 (0,59)
Målstyring	0,008 (1,45)	0,007 (0,93)	-0,002 (0,13)	-0,004 (0,21)	0,002 (0,41)	-0,001 (0,16)
Kvalitetsutvikling	0,007 (0,52)	0,010 (0,59)	-0,011 (1,24)	-0,008 (0,72)	0,003 (0,24)	0,006 (0,35)

Merknad: Kolonne A er basert på 10 regresjoner hvor en og en organisatorisk tilnærming er inkludert som forklaringsvariabel. Kolonne B viser resultatene fra én regresjon hvor alle de 10 organisatoriske tilnærminger inngår som forklaringsvariable. Relasjonene er estimert med vanlig minste kvadraters metode. Koeffisientene er signifikante dersom t-verdien (i parentes) er 1,65 eller høyere.

For hver sektor er det rapportert to sett av resultater, i kolonnene A og B. Resultatene i kolonne A er basert på regresjoner hvor en og en organisatorisk tilnærming er inkludert som forklaringsvariabel. Kolonne A er altså basert på resultatene fra i alt 10 regresjoner. Resultatene i kolonne B er basert på én regresjon hvor alle de 10 organisatoriske tilnærminger inngår som forklaringsvariable. I dette avsnittet kommenteres bare enkelte av resultatene fra tabell 1. Effekter av systematiske sammenlikninger drøftes i neste avsnitt.

I barnehagesektoren har insentivmekanismer for virksomhetsleder og øvrig personell signifikant positiv effekt på effektivitetsskår når indeksene inngår separat (kolonne A). Ved maksimal endring i indeksverdier vil bruk av insentivmekanismer for hver av de to gruppene gi en effektivitetsgevinst på 3,8 prosentpoeng. Når alle indekser inkluderes som forklaringsvariable (kolonne B), blir disse effektene svakere og ikke lenger statistisk utsagnskraftige. Innføring av resultatenhet synes da å gi en effektivitetsgevinst på 3,7 prosentpoeng, samtidig som brukervalg påvirker effektiviteten i negativ retning. Det siste resultatet kan ha

sammenheng med at kommuner som har innført brukervalg i barnehagesektoren i større grad har ledig kapasitet og dermed lav effektivitetsskår.

I grunnskolen kommer indeksene for overskudds- og underskuddsdisponering og fullmaktsdelegering ut med positive og signifikante koeffisienter når alle indekser inkluderes samtidig (kolonne B). Dette indikerer at delegering og større fleksibilitet med hensyn til overskudds- og underskuddsdisponering bidrar til økt effektivitet i grunnskolen. Ved maksimal økning i indeksverdiene vil fullmaktsdelegering øke effektiviteten med vel 5 prosentpoeng, mens økt fleksibilitet med hensyn til overskudds- og underskuddsdisponering vil øke effektiviteten med 4,4 prosentpoeng. På den andre siden indikerer resultatene at etablering av skolene som egne resultatenheter vil *redusere* effektiviteten med 6 prosentpoeng.¹⁰

I pleie og omsorg kommer ingen av indeksene ut med statistisk utsagnskraftig effekt på effektivitet. Enkelte indekser har imidlertid betydelig kvantitativ effekt. Ved maksimal økning i indeksverdiene vil bruk av insentivmekanismer for virksomhetsleder øke effektiviteten med 2-3 prosentpoeng, og bruk av insentivmekanismer for øvrig personell har om lag samme effekt. På den andre siden vil aktivitetsbasert finansiering redusere effektiviteten med 1-2 prosentpoeng og omgjøring av virksomhetene til egne resultatenheter vil redusere effektiviteten med 2-3 prosentpoeng.

De analysene som er rapportert i tabell 1 er videreført ved å studere nærmere hvilke elementer av de ulike indeksene som er av betydning for effektiviteten. Disse analysene viser at effekten av fullmaktsdelegering i grunnskolen er drevet av delegering av ansvaret for ansettelser. Det er altså de kommunene som har delegert ansvaret for ansettelse av lærere til rektorene som kommer ut som effektive. I barnehagesektoren er effekten av insentivmekanismer i stor grad drevet av hvorvidt kommunen evaluerer innsatsen til den enkelte ansatte. Innen pleie og omsorg viser nærmere analyser at fleksibilitet i lønnsfastsettingen for virksomhetsledere bidrar til høyere effektivitet.

De analysene som er diskutert foran dokumenterer *enkelte* effekter av nye organisatoriske tilnærminger. Delegering av ansvaret for ansettelser bidrar til økt effektivitet i grunnskolen, evaluering av innsatsen til de ansatte bidrar til økt effektivitet i barnehage, og fleksibel lønnsfastsetting for ledere bidrar til økt effektivitet i pleie og omsorg. *Hovedinntrykket er likevel at effektene av organisasjonsvariablene er lite robuste og lite systematiske.* Forklaringen kan både være metodiske problemer ved undersøkelsesopplegget og at organisering har liten

¹⁰ En mulig forklaring på dette er at administrative ressurser er flyttet fra kommunens sentraladministrasjon til den enkelte skole, og at det er skalaulempen i administrasjon.

etydning for effektivitet.¹¹ Disse undersøkelsene setter spørsmålstegn ved reformenes materielle betydning.

3.3 Effektiviseringsnettverk: Bare møtevirksomhet?

I internasjonal faglitteratur er det atskillig oppmerksomhet om mulighetene for sammenligninger av offentlige virksomheter som leverer samme tjeneste. Dette kan bidra til økt effektivitet via minst tre forhold. For det første kan mindre effektive offentlige virksomheter – herunder kommuner – lære av de mer effektive. Dette er tenkningen bak de såkalte ”effektiviseringsnettverkene”. For det andre kan finansieringssystemet utformes slik at inntektsrammene gradvis fastsettes på grunnlag av tjenesteytingen i de mest effektive enhetene. Dette er en metode som NVE benytter for å fastsette inntektsrammer for nettselskapene, og som skal anspore disse til effektivitetsforbedring. Inntektssystemet for kommunene gir tilsvarende incentiver til effektivitetsforbedring fordi eventuelle gevinster tilfaller kommunen, ikke statskassen. For det tredje kan velgerne benytte informasjon om egen kommunes relative effektivitet når de skal vurdere innsatsen til det regjerende kommunestyreflertallet. Bedre velgerinformasjon betyr at lokalpolitikerne må yte mer for å oppnå gjenvalg. Vi avgrenser oss her til å oppsummere erfaringene med effektiviseringsnettverk. Formålet med nettverksprosjektet er *læring*: å foreta sammenligninger over tid og mellom kommuner med sikte på å etablere en beste praksis. Prosjektet *Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering (effektiviseringsnettverkene)* har vært et samarbeidsprosjekt mellom Kommunal- og regionaldepartementet og KS. Prosjektet ble startet i 2000 samtidig som KOSTRA-rapportering ble obligatorisk for alle kommuner. I tillegg til data fra KOSTRA benyttes data fra bruker- og medarbeiderundersøkelser. I perioden 2002-2004 har 315 kommuner deltatt i ulike nettverk, og arbeidet med tjenesteområdene skole, barnehage, pleie og omsorg, barnevern, sosialtjeneste og byggesaksbehandling.

¹¹ Én mulig svakhet ved analysene er såkalt seleksjonsskjevhet som innebærer at det er utelatte eller uobserverbare forhold som påvirker organisering og som samtidig har en selvstendig virkning på effektiviteten. En risikerer å undervurdere effekten av organisasjonsvariablene dersom ineffektive kommuner innfører nye organisatoriske tilnærminger for å bli mer effektive. Et annet forhold er at kommunene i praksis benytter et mylder av ulike organisatoriske tilnærminger, og det kan derfor være vanskelig å vurdere egen organisering i forhold til svaralternativene i spørreundersøkelsen, som må være mer eller mindre stereotyp. Konsekvensen av slike målefeil vil også være at vi undervurderer effekten av organisasjonsvariablene. Videre kan det være grunn til å tro at effekten av nye organisatoriske tilnærminger avhenger av konteksten de utformes i og av hvordan de konkret utformes. Utformingen av insentivmekanismer kan for eksempel være vel så viktig som om kommunen har innført insentivmekanismer eller ikke. Endelig kan det være at enkelte av de nye organisatoriske tilnærmingene primært virker på andre forhold enn effektivitet. Kvalitetsutviklingsarbeid kan for eksempel være vellykket selv om det ikke øker effektiviteten slik den er beregnet her.

Vanligvis deltar fem til åtte kommuner i hvert av nettverkene. En evaluering fra Asplan Analyse (2006) viser følgende:

- Det er omfattende aktivitet i effektiviseringsnettverkene. Storparten av kommunene er med i ett eller flere sektorspesifikke nettverk.
- Både folkevalgte og administrasjonssjefer anser nettverkene som nyttige, og politisk og administrativ toppledelse engasjerer seg i nettverkene.
- De fleste kommunene rapporterer at arbeidet i nettverkene har bidratt til bedre styringsinformasjon, og til å gi bedre informasjon til brukere og pårørende. Omtrent halvparten anser at nettverksdeltakelsen har ført til endringer i ressursprioriteringene. Fra 40 til 60 prosent av kommunene rapporterer at de har planlagt eller gjennomført konkrete forbedringstiltak som følge av nettverksdeltakelsen.

Asplans tolkning er at effektiviseringsnettverkene virker etter sitt formål. Evalueringen er imidlertid begrenset til å studere kommunenes deltakelse og egenvurdering av nytten ved nettverkene.

Askim, Båtsvik og Skattum (2007) gjennomførte så sent som 2005/2006 en intervjuundersøkelse med resultater som i stor grad samsvarer med Asplans resultater. De fleste kommunene rapporterer at kvaliteten på styringsinformasjonen har blitt forbedret; flertallet sier også at nettverkene har hatt betydning for prioritering mellom oppgaveområder og brukergrupper, mens en mindre andel av kommunene har gjort endringer i samarbeidsforhold og rutiner. Forfatterne hevder at sammenhengen mellom sammenligninger og forbedringer er indirekte – nettverksarbeidet bidrar til at forbedringsspørsmål kommer på dagsorden.

En avgjørende test må bestå i å studere nettverkens betydning for effektiviteten i tjenesteproduksjonen. Besley og Case (2003) viser hvordan slik målestokkonkurranse gjør seg gjeldende ved delstatsvalg i USA. Revelli og Tovmo (2007) studerer målestokkonkurranse ved å se på samsvar i effektivitet mellom nabokommuner, gitt at eksterne forhold er konstante. De finner støtte for et slikt samsvar, og særlig er det sterk konvergens når kommunene selv oppgir (i spørreskjemaundersøkelser) at de sammenligner seg med hverandre. Dette tyder på at målestokkonkurransen fører til større grad av likhet i effektivitet mellom nærliggende kommuner.

Resultatene til Asplan og Revelli og Tovmo gir grunnlag for å tro at målestokkonkurransen "virker" – en skulle forvente at kommuner som foretar systematiske sammenligninger er mer effektive enn dem som ikke gjør det. I tabell 1 foran presenteres også effekter av slike sammenligninger mellom kommunene. Analysen viser imidlertid ingen effekter på *nivået* på tjenesteproduksjonen i skolesektoren, barnehagesektoren eller pleie- og omsorgssektoren. En begrensning

ved analysen er at deltakelse i nettverk trolig påvirker *endringer* i effektivitet. Bare på lang sikt vil vi forvente at sammenligninger vil slå ut på nivået på tjenesteytingen for gitt inntektsnivå. I lys av dette (samt kommentarene i fotnote 3) vil det være nødvendig med ytterligere undersøkelser for å kartlegge betydningen av målestokkkonkurranse og nettverksarbeidet.

3.4 Selskaps- og foretaksorganisering: Svekket folkevalgt kontroll?

Kommuner og fylkeskommuner benytter i økende grad ulike typer foretak (som en del av kommunal forvaltning) eller selskaper (selvstendige rettssubjekter). Det er to kilder til denne observasjonen. For det første: Organisasjonsdatabasene for 2000 og 2004 tyder på en noe økende bruk av foretak og selskaper. Materialet omfatter teknisk sektor og støttefunksjoner. Til tross for dette er det slående hvor sterkt forvaltningsmodellen står i de fleste kommuner. Også i teknisk sektor (med unntak av renovasjon), støttefunksjoner og høyst sannsynlig også i velferdstjenestene er det kommunal forvaltningsorganisering som dominerer (Hovik og Stigen 2004, tabell 4.1 og 4.2). For det andre: Bedrifts- og foretaksregisteret viser at antall registrerte selskaper eid av kommuner og fylkeskommuner har økt fra 1560 i 1999 til 2203 i 2004 (Statistisk sentralbyrå). Ser en på dem som er selvstendige rettssubjekter, har antallet økt fra 773 til 1728 i 2004. Gjennom de ti siste årene har antallet kommunalt eide selskaper økt med 125 prosent, og omfanget av selskapsdannelser er vesentlig høyere i Norge enn i Danmark (Ringkjøb, Vabo og Aars 2006). Trolig er noe av forklaringen på avviket mellom organisasjonsdatabasen og bedrifts- og foretaksregisteret at en del sentrale kommuner benytter selskaps- og foretaksorganisering svært aktivt, mens mange andre kommuner nesten ikke benytter slik organisering.

Utviklingen reiser to spørsmål. Et spørsmål er om selskaps- og foretaksorganisering bidrar til økt effektivitet i tjenesteytingen? Mesteparten av forskningen tyder på at eierform og tilknytningsform i seg selv har ingen eller svært liten betydning for kostnadseffektivitet. Særlig gjelder det når virksomheten er finansiert over offentlige budsjetter. Andre virkemidler har sterkere effekt, og særlig gjelder dette finansieringssystem og eventuelt ulike typer av konkurranse. Men i kombinasjon med slike virkemidler kan foretaks- og selskapsorganisering bidra til økt effektivitet. Vi kjenner ikke til omfattende undersøkelser av effekten av foretaksorganisering/selskapsorganisering isolert sett. Ringkjøb, Vabo og Aars (2006) har foretatt en gjennomgang av fristilte virksomheter i tre kommuner. Deres informanter sier at foretakene/selskapene har lyktes i å omskape virksomhetene fra en kommunekultur til en forretningskultur. De ansatte er mer fornøyd med arbeidsplassen. De fleste virksomhetene har økt produksjonen uten flere ansatte. Undersøkelsen bygger imidlertid på intervjuer, og ikke på data om effektivitet.

Et annet spørsmål er om denne formen for organisering vil svekke – eller styrke – folkevalgt kontroll i kommunen? ¹² Med utgangspunkt i dansk materiale hevder Christensen med flere (2002) at foretaks- og selskapsetablering betyr svekket folkevalgt kontroll uten at en kompenserer dette med sterkere markedsstyring og konsumentinnflytelse. Også i norsk sammenheng har enkelte hevdet at den folkevalgte kontrollen blir svekket ved overgang fra forvaltningsorganisering til foretaks- og selskapsorganisering.¹³ Kommunestyret og fylkestinget avgrenser ofte sin styringsfunksjon ved opprettelsen av foretaket/selskapet (fastsettelse av vedtekter, eventuelt oppnevning av styret). Deretter får folkevalgte kun orienteringer om virksomheten gjennom kortfattede årsplaner og årsrapporter. Dette reduserer kommunestyrets evne til å prioritere mellom oppgaver som er foretaks- eller selskapsorganisert og dem som ikke er det. Styret/daglig leder får ofte det avgjørende ord i viktige driftsbeslutninger og strategiutforming. Selv om dette er en treffende beskrivelse, betyr ikke det *nødvendigvis* at den folkevalgte kontrollen er svekket.

For det første kan det tenkes at politiske styringsbehov blir godt ivaretatt ved at virksomheten får en klar oppdragsbeskrivelse, eventuelt med sterkere krav til rapportering. Når virksomheten er finansiert over kommunens budsjett, åpner modellen for et klarere skille mellom bestiller og utfører, noe som kan bedre de folkevalgtes informasjon (blant annet om kapitalkostnader). Når mål- og resultatstyringen kan gjennomføres med større presisjon blir styringstapet lite. Ringkjøb, Vabo og Aars (2006) påpeker også at bedret politisk styring er et av motivene for foretaks- og selskapsetablering. For det andre kan andre kontrollmekanismer kompensere for en redusert hierarkisk kontroll. Dette kan være brukerkontroll, brukerinformasjon, innslag av brukervalg og eventuelt bruk av anbudskonkurranse. Ringkjøb, Vabo og Aars' undersøkelse tyder nettopp på at innbyggerne har fått bedre informasjon om virksomheten etter omdanning til selskap. På visse sektorer bidrar også statlige tilsynsmyndigheter med løpende kontroll. Dessuten kan interessegrupper og media også fungere som "brannalarmer", slik at folkevalgte ikke behøver å nedlegge like stort arbeid i å gå "politipatruljer".

For det tredje blir kommunestyrets og formannskapetets mulighet for løpende etatsstyring redusert. En ser at eierstyringen i stor grad blir overlatt til de sentralt plasserte politikerne, særlig ordføreren (Ringkjøb, Vabo og Aars (2006)). En fare med dette er at offentlighetens muligheter for innsyn blir mindre, slik at selskapene

¹² Spesielle forhold gjør seg gjeldende for interkommunale selskaper (IKS) og aksjeselskap med flere kommunale eiere, noe vi drøfter i et senere kapittel.

¹³ Se eksempelvis oppslag på Forskning.no der Sissel Charlotte Trygstad hevder at bruk av foretak og selskaper gir rådmannen vesentlig økt innflytelse og makt på bekostning av folkevalgte.

tillates "å leve sitt eget liv".¹⁴ Samtidig kan folkevalgte organene tenkes å bli avlastet, noe som kan bety at andre og mer krevende oppgaver kan få mer oppmerksomhet. Slik kan delegasjon til foretak og selskaper også gi en netto styringsgevinst for de folkevalgte.

3.5 Politisk sentralisering: En bedre økonomisk balanse?

Fra begynnelsen på 1990-tallet og frem til 2002 har netto driftsresultat i kommunene blitt vesentlig svekket (ECON 2005), og det har vært en økning i antall kommuner som er registrert i Register for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi har beregnet at kommunene over tid må ha et netto driftsresultat på 3 prosent av inntektene for at kommunenes formue skal opprettholdes. Svært mange kommuner har hatt svakere driftsresultater enn dette, og et betydelig mindretall av kommunene har hatt negative driftsresultater. Det er flere forklaringer på dette. En viktig grunn er lav vekst i kommunenes frie inntekter i kombinasjon med demografiske og flere utgiftsdrivende statlige handlingsplaner. Borge (2005) og ECON (2005) dokumenterer at økte skatteinntekter og rammetilskudd forbedrer driftsresultatet. Både Borge (2005) og Hagen og Vabo (2005) finner at andel barn og unge har liten betydning for budsjettunderskudd, mens andel eldre påvirker driftsresultatet vesentlig og negativt. Dette er et viktig resultat i lys av at mange kommuner kan forvente en betydelig økning i andelen eldre i løpet av de nærmeste årene (se omtalen i kapittel 1). I vår sammenheng er det interessant å studere hvordan endringer i institusjonelle forhold påvirker kommunenes budsjettdisiplin.

Driftsunderskudd, partifragmentering og kommunestyrets størrelse

Interessegrupper etterspør økte utgifter til sine brukergrupper, og kommunens oppgave er å prioriterer oppgaver innenfor en gitt inntektsramme. Et sentralt resonnement er at når det folkevalgte organet er splittet i mange små politiske partier, svekkes evnen til å prioritere innenfor rammen, noe som lett fører til svake driftsresultater. Borge (2005) analyserer betydningen av partifragmentering for kommunens budsjettunderskudd i årene 1992-1999. En Herfindahl-indeks¹⁵ for partikonsentrasjon viser seg å ha en stabil og negativ effekt på driftsunderskuddet.¹⁶ I materialet har den kommunen med størst partifragmentering en indeksverdi på 0,14, og den med minst fragmentering en verdi på 0,55. En økning i partikonsentrasjonen fra minimums- til maksimumsverdien vil reduserer budsjettunderskuddet med 1300 kroner per innbygger.

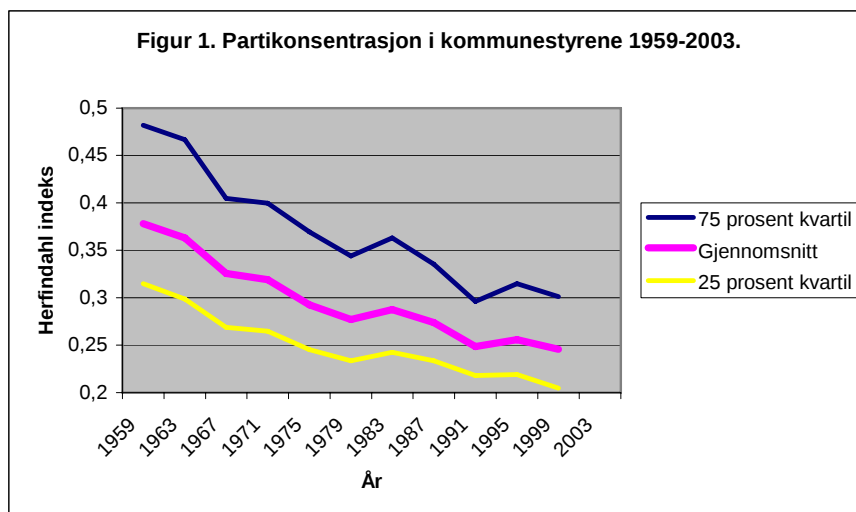
¹⁴ Ferske erfaringer fra Nedre Romerike Vannverk og Akershus Energi illustrer dette poenget.

¹⁵ Når det er N like store partier i kommunestyret blir indeksverdien lik 1/N.

¹⁶ Hagen og Vabo (2005) finner svakere effekter av partifragmentering. Dette kan ha sammenheng med at de finner effekter av størrelsen på koalisjonen bak ordføreren, noe som trolig er negativt korrelert med partifragmentering.

Hvor mange partier som blir representert i kommunestyret kan avhenge av antallet kommunestyrerepresentanter. Kommune-loven (§7) gir kommunen betydelig handlingsfrihet i fastsettelsen av antall representanter, og mange kommuner har redusert antallet mandater. Mens det i 1979 var 4,7 kommunestyrerepresentanter per 1000 stemmeberettigete, var forholdstallet i 2003 sunket til 3,2. Dette skyldes både at det er flere i velgerskaren og at antallet representanter er redusert fra 13 772 til 11 138.

Færre representanter per velger har imidlertid ikke redusert graden av partifragmentering i kommunestyrene. I figur 1 vises graden av partikonsentrasjon målt ved en Herfindahl-indeks (slik det er vanlig å gjøre i litteraturen). Indeksen tar verdien én ved maksimal partikonsentrasjon (når bare ett parti er representert i kommunestyret), og nærmer seg null når mange partier er representert i kommunestyret.



Figur 1 viser at gjennomsnittlig partikonsentrasjon (målt ved Herfindahl-indeks) er redusert fra 0,38 i 1959 til 0,25 i 1999. I 1959 hadde halvparten av kommunene indeksverdier mellom 0,31 og 0,48. I 1999 har halvparten av kommunene verdier mellom 0,2 og 0,3. Ut fra Borges (2005) analyser kan vi anslå betydningen av økt partifragmentering. En reduksjon i partikonsentrasjonen på 0,13 indekspoeng forventes å øke budsjettunderskuddet med 368 kroner per innbygger målt i 1991-priser. Borge (2005, appendiks A) rapporterer et gjennomsnittlig budsjettunderskudd for 1991-1999 på drøyt 1100 kroner per innbygger. Dette indikerer at den sterkt økende partioppsplittingen har hatt liten betydning som forklaring på svekkelsen av kommunenes økonomiske balanse de seneste 10-15 årene.

Driftsunderskudd og sentralisert budsjettprosess

I organisasjonsdatabasen (Hovik og Stigen 2004, tabellene 2.32 og 2.33) påvises en klar tendens til sentralisering av budsjettarbeidet i kommunene. En skiller mellom tre typer av budsjettprosesser (Hovik og Stigen 2004, s. 49) :

- a) I en fragmentert budsjettbehandling utarbeider først de administrative enhetene forslag til budsjett, og forslagene behandles deretter av de politiske utvalgene. Rådmannskontoret samordner deretter disse, og lager et samlet budsjett som legges frem for formannskapet/fylkesutvalget. Formannskapet/fylkesutvalget legger frem forslag til årsbudsjett for kommunestyret/fylkestinget.
- b) I en prosess som er sentralisert administrativt foreslår administrasjonssjefen et samlet budsjett til de faste utvalgene, og dette er så grunnlaget for budsjettbehandlingen i kommunestyret/fylkestinget.
- c) I en prosess som er politisk sentralisert er det formannskapet/fylkesutvalget som fremmer et helhetlig budsjettforslag. Dette skjer i nært samarbeid med administrasjonssjef og utvalg. Forslaget behandles deretter i kommunestyre/fylkesting.

I 1991 benyttet omtrent 85 prosent av kommunene en fragmentert prosess, og dette er redusert til 15 prosent i 2004. Bare syv av fylkeskommunene benyttet en fragmentert prosess i 1991, og i 2004 benyttet ingen denne budsjettprosessen.

Faglitteraturen har gitt en omfattende teoretisk behandling av de to prosessene: At en fastsetter utgiftsrammen først, og deretter fordeler denne på de ulike oppgavene, eller alternativt, at man fastsetter utgiftene til hver sektor først, og så lar utgiftsrammen bli bestemt som summen av bevilgningene til hvert oppgaveområde. Teorisk analyse gir ingen entydig forventning om hvilken prosedyre som gir lavest samlet utgiftsnivå: I situasjoner med bare to politiske partier eller en prioriteringskonflikt vil det ikke spille noen rolle hvilken metode en benytter. Med flere politiske partier og flere prioriteringsproblemer vil det avhenge av partienes prioriteringer hvilken prosedyre som gir lavest samlet utgiftsnivå. Hagen og Vabo (2005) analyserer budsjettunderskudd i kommunene i perioden 1991-1998. De finner imidlertid ingen klare effekter av budsjettprosedyre på underskudd. Tovmo (2007) analyserer samme problemstilling, og tar i større grad hensyn til at kommuner både velger budsjettprosedyre og størrelsen på utgiftene/underskuddet. Han finner at en sentralisert prosedyre gir lavere budsjettunderskudd, trolig 25 prosent lavere enn kommuner som benytter andre prosedyrer. Det er først og fremst kommuner med liten partifragmentering som har effekt av å benytte en sentralisert prosedyre. Dette tyder på at overgangen fra fragmentert til sentraliserte budsjettprosesser har hatt en viss *betydning* for utviklingen av driftsresultatet.

3.6 Administrasjonssjefen: Byråkrat eller utviklingsagent?

I KommuneLOven av 1993 ble det foretatt en grenseoppgang mellom politikk og administrasjon. Rådmannen ble fratatt en del oppgaver, samtidig som han fikk et klarere administrativt ansvar. Nå var det ikke lenger rådmannen som skulle innstille i økonomiplan og budsjettsaker, og ansvaret for administrativ saksforberedelse og gjennomføring ble klarere definert som et ansvar for administrasjonssjefen. All delegasjon til administrasjonen skulle nå formelt gå gjennom rådmannen.

Rådmennene selv er svært delt i synet på hvordan funksjonen og rollen deres har utviklet seg over tid. Baldersheim og Øgård (1999) har gjennomført en undersøkelse av rådmannens situasjon. På grunnlag av data fra 1999 er rådmennenes egenvurdering gjennomgående kritisk. Bare halvparten mener at utviklingen har vært til det bedre, mens 40 prosent mener at stillingen er blitt mindre attraktiv. Av negative faktorer som påvirker rådmannens handlingsrom, faller ca. 1/3 av svarene på kategoriene "politikernes manglende evne til å formulere klare mål", "uklar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon" og "strid mellom partigruppene i kommunestyret". "Statlig detaljstyring, økonomisk politikk og hyppige endringer i nasjonale regelverk" ble også hyppig nevnt som negative faktorer som påvirker rådmannens handlingsrom. "Pressgruppevirksomhet, servicekrav og lokale sosiale problemer" utgjør under 10 prosent av svarene. Det er slående at forhold innen kommunens egen administrasjon nesten ikke blir nevnt.

I den grad administrasjonssjefene vurderer funksjonen som lite attraktiv, vil en forvente at flere slutter i stillingen. Baldersheim og Øgård fant en høy gjennomtrekk i rådmannskorpset. Tre fjerdedeler av alle kommuner hadde skiftet rådmann en eller flere ganger i den tiårsperioden som studien gjaldt (1987-1997), og i løpet av en treårsperiode hadde vel en tredjedel av kommunene skiftet rådmann. Ved en gjennomgang av registerdata fra 2003 til 2006 fant vi at 38 prosent av kommunene skiftet rådmann, og nesten 5 prosent har skiftet rådmann flere ganger. Dette tyder på en fortsatt høy utskiftningstakt av rådmenn.

Selv om videre karriereutvikling naturlig nok fremheves som en viktig årsak til at rådmenn slutter, finner Baldersheim og Øgård at samarbeidsproblemer med politikerne er en like viktig årsak. I lys av dette kan det være nyttig å sammenligne kommunenes administrasjonssjefers ledelsessituasjon med tilsvarende i øvrig offentlig sektor og i privat sektor. I tabell 2 nedenfor presenterer vi enkelte resultater fra Handelshøyskolen BI/NIBRs rådmannsundersøkelse og Administrativt Forskningsfonds (AFF 2002, jf. Colbjørnsen 2004) lederundersøkelse. Sammenligningen påviser viktige likheter og forskjeller.

Tabellen viser at særlig fire oppgaver blir hyppig nevnt av rådmennene når de skal peke på oppgaver som er av meget stor eller stor viktighet: Å "formulere ideer og visjoner", "utvikle og iverksette normer for samhandling mellom politikk og administrasjon", "stimulere til samarbeid mellom fagenheter" og endelig "sørge for effektiv resursutnyttelse". Skåren er overraskende lav på prosessorienterte kriterier som å "være informert om ansattes synspunkter", "løse mellommenneskelige problemer og konflikter" og "påvirke beslutningsprosesser", og enda lavere på en del klassiske funksjoner som en vanligvis forbinder med offentlig forvaltning: Å "forsikre at lover og regler blir holdt (43 prosent), "håndtere økonomiske saker, regnskaps- og budsjettkontroll" (69 prosent) og også "utvikle og implementere nye rutiner og arbeidsmetoder" (64 prosent).

Tabell 2. Viktige oppgaver for administrasjonssjefene.¹ Prosentandel som oppgir at oppgaven er av "stor" eller "meget stor viktighet". (N).

Oppgave:		Oppgave:	
Løse mellommenneskelige problemer og konflikter	71 (337)	Forsikre at lover og regler blir etterfulgt	43 (339)
Stimulere til samarbeid mellom fagenheter	93 (340)	Gi ordfører juridiske, økonomiske og andre typer faglige råd	66 (340)
Formulerer ideer og visjoner	78 (339)	Gi ordfører politiske råd	11 (340)
Rettlede underordnede i daglig saksbehandling	18 (338)	Være informert om innbyggernes synspunkter	67 (340)
Inspirere og legge til rette for prosjekter i lokalsamfunnet	59 (338)	Utvikle og iverksette normer for samhandlingen mellom politikk og administrasjon	80 (340)
Være informert om ansattes synspunkter	72 (340)	Påvirke beslutningsprosesser for å sikre at fornuftige og effektive løsninger blir valgt	65 (339)
Utvikle og implementere nye rutiner og arbeidsmetoder	64 (338)	Skaffe ressurser fra eksterne private kilder, som fond, investorer eller givere	23 (339)
Håndtere økonomiske saker, regnskaps- og budsjettkontroll	69 (337)	Sørge for effektiv ressursutnyttelse	98 (340)

Kilde: Handelshøyskolen BI/NIBR (2002). Spørsmålet som ble stilt var: "Som administrasjonssjef må du nødvendigvis prioritere og ta en del beslutninger. Vi ber deg ta stilling til hvor stor vekt du, i ditt daglige virke, legger på hver av de oppgavene som er listet opp nedenfor. Kryss av på skalaen fra 1 (er av veldig liten viktighet) til 5 (er av meget stor viktighet)".

Rådmennene er også relativt mindre opptatt av hva lokalbefolkningen mener (67 prosent) og i tråd med dette er de også mindre opptatt av å inspirere og legge til rette for prosjekter i lokalsamfunnet (59 prosent). Vår tolkning er at *administrasjonssjefene primært er opptatt av de store linjene av "samfunnsoppdraget", og prioriterer interne forvaltningsoppgaver lavere.*

Dette mønsteret underbygges når vi ser på rådmennenes svar på et spørsmål om hvilke hensyn som vektlegges i det daglige virke som leder. Samme spørsmålsformulering ble også benyttet i AFFs lederundersøkelse. Tabell 3 viser resultatene.

Tabell 3. Hensyn som administrasjonssjefer og andre toppledere vektlegger.¹
Prosentandel som oppgir at hensynet tas i "meget stor" eller "ganske stor grad". (N).

Hensyn til:	<u>Rådmenn</u>	<u>Statlig forvaltning</u>	<u>Privateid non-profit virksomhet</u>	<u>Heleid offentlig forretningsvirksomhet</u>	<u>Privat selskap</u>	<u>Offentlig/privat selskap</u>
Tillitsvalgte og fagforeninger	88 (340)	86 (144)	78 (81)	78 (58)	62 (484)	74 (53)
Kunder/brukere/publikum	86 (336)	93 (146)	92 (83)	93 (58)	96 (516)	89 (56)
Formelle arbeidsinstrukser og prosedyrer	44 (339)	80 (146)	55 (85)	47 (58)	58 (508)	64 (56)
Ditt personlige omdømme i media	14 (337)	38 (138)	40 (80)	38 (58)	37 (471)	38 (53)
Hendelser i det politiske miljøet	47 (337)	60 (144)	54 (84)	45 (58)	21 (477)	33 (54)
Virksomhetens økonomiske situasjon	98 (340)	95 (145)	96 (84)	97 (58)	95 (510)	89 (56)

Kilde: Handelshøyskolen BI/NIBR (2002) (rådmenn/administrasjonssjefer) og AFF (2002) (andre toppledere). Spørsmålet som ble stilt var: "Det er mange hensyn å ta når man som leder skal treffe beslutninger og prioritere tidsbruken. I hvor stor grad opplever du at du tar eller kan ta hensyn til følgende i *ditt* daglige arbeid som leder?".

Sammenlignet med andre toppledere i AFFs lederundersøkelse skårer rådmennene desidert lavest i å ta hensyn til kunder/brukere/publikum og personlig omdømme i media. Trolig oppfatter rådmennene dette som en politisk oppgave. I tråd med tolkningen ovenfor (tabell 2) ser vi at rådmennene er relativt lite opptatt av å ta hensyn til formelle arbeidsinstrukser i sitt daglige arbeid som leder.

Et annet område rådmennene skiller seg klart ut på er hensynet til tillitsvalgte og fagforeninger. Her svarer 88 prosent av rådmennene at de i stor eller meget stor grad må ta hensyn, mens tilsvarende svarprosent fra ledere i privat sektor er 62

prosent. Fagforeningsinnflytelsen oppfattes som *vesentlig* sterkere i kommune-sektoren enn i mange andre sektorer. Bare når det gjelder virksomhetens økonomiske situasjon er rådmennene helt på linje med topplederne i privat sektor.

Et annet spørsmål som ble stilt både i Handelshøyskolen BI/NIBRs og AFFs undersøkelse er hvilke tilbakemeldinger som gis til topplederne i forskjellige situasjoner. Tabell 4a og 4b viser andelen som angir at ulike tilbakemeldinger gis.

Tabell 4a. Tilbakemeldinger til administrasjonssjefer og andre toppledere.¹ Prosentandel som oppgir at påstanden "stemmer meget godt" eller "ganske godt". (N).

Påstander:	Rådmenn	Statlig forvaltning	Privateid non-profit virksomhet	Heleid offentlig forretnings- virksomhet	Privat selskap	Offentlig/ privat selskap
Når det lykkes i jobben min, blir dette verdsatt av mine overordnede (politikerne)	61 (337)	53 (144)	66 (79)	75 (53)	67 (427)	70 (54)
I kommunen/ virksomheten gleder vi oss åpenlyst over hverandres suksesser	56 (341)	54 (148)	69 (84)	63 (56)	72 (494)	71 (55)
Når jeg ikke lykkes i jobben tar mine overordnede (politikerne) initiativ til å ta tak i problemene	20 (321)	15 (130)	18 (60)	27 (44)	30 (400)	28 (47)
Hvis jeg lykkes godt i jobben kan det bidra til å gi meg bedre betalt	25 (331)	10 (148)	23 (83)	21 (56)	52 (470)	45 (53)

Kilde: Handelshøyskolen BI/NIBR (2002) (rådmenn/administrasjonssjefer) og AFF (2002) (andre toppledere). Spørsmålet som ble stilt var: "Nedenfor følger en del påstander om hvordan man kan få tilbakemeldinger på hvor godt man gjør jobben sin. Hvor godt synes du disse påstandene stemmer når det gjelder tilbakemeldinger du får".

Tabell 4b. Tilbakemeldinger til administrasjonssjefer og andre toppledere.¹ Prosentandel som oppgir at påstanden "stemmer meget godt" eller "ganske godt". (N).

Påstander:	Rådmenn	Statlig forvaltning	Privateid non-profit virksomhet	Heleid	Privat selskap	Offentlig/ privat selskap
				offentlig forretnings- virksomhet		
Dersom jeg ikke møter mine overordnede (politikernes) forventninger risikerer jeg ganske raskt å bli satt på sidelinjen - i verste fall å miste jobben	28 (307)	8 (140)	24 (72)	26 (50)	29 (425)	42 (50)
Hvorvidt jeg lykkes i jobben har stor betydning for mine fremtidige karrieremuligheter	57 (325)	42 (142)	48 (79)	44 (55)	53 (458)	70 (53)
Jeg og andre ledere samles jevnlig for å utveksle erfaringer	83 (341)	56 (147)	43 (80)	58 (57)	43 (480)	59 (54)
Mine underordnede gir meg ofte tilbakemeldinger på hvordan jeg fungerer som leder	50 (341)	43 (149)	39 (83)	40 (57)	33 (488)	39 (54)
Det som faktisk belønnes her i kommunen/ virksomheten samsvarer med det som er offisiell politikk	38 (309)	48 (130)	57 (74)	48 (50)	51 (426)	62 (52)

Kilde: Handelshøyskolen BI/NIBR (2002) (rådmenn/administrasjonssjefer) og AFF (2002) (andre toppledere). Spørsmålet som ble stilt var: "Nedenfor følger en del påstander om hvordan man kan få tilbakemeldinger på hvor godt man gjør jobben sin. Hvor godt synes du disse påstandene stemmer når det gjelder tilbakemeldinger du får".

Rådmennene mener de blir rimelig godt verdsatt av overordnede (politikerne) når de har gjort en god jobb (61 prosent melder om dette). Dette er nesten like bra som skåren til leder i det private (67 prosent) og bedre enn ledere i staten (53 prosent).

Når rådmannen ikke har levd opp til sine overordnedes forventninger, føler han seg like utsatt som toppledere i privat næringsliv. Å mislykkes i jobben kan lett føre til at rådmannen blir "satt på sidelinjen", noe som oftest har stor betydning for fremtidige karrieremuligheter. Administrasjonssjefen like avhengig av gode resultater som toppledere i private selskaper, og er mer karrieremessig sårbar enn toppledere i statlig forvaltning. Resultatene i tabell 4b tyder også på at rådmannen har god kontakt med egen organisasjon. Rådmenn rapporterer om hyppigere ledermøter enn andre toppledere, og underordnede gis oftere tilbakemeldinger til rådmannen enn det de gir til toppledere i annen offentlig og privat virksomhet.

Rådmenn skiller seg imidlertid sterkt fra andre toppledere ved sine svar på følgende spørsmål: "Det som faktisk belønnes her i organisasjonen samsvarer med det som er offisiell politikk". Her er det bare 38 prosent av rådmennene som sier seg enig, mens det for de andre topplederne er skårer på mellom 50 og 60 prosent. Så langt toppledernes svar rekker, er det et større avvik mellom de offisielle erklæringer og det som er faktiske gjerninger i kommuner enn tilfellet er i andre organisasjoner.

Det er nærliggende å se dette som en forklaring på høy utskiftningstakt av administrasjonssjefer, delvis som følge av samarbeidsproblemer mellom folkevalgte og rådmann. En tolkning er at administrative feilskjær lettere blir oppdaget og eksponert. Mer pågående kommunerevisjon, et tettere statlig tilsyn og en mer aktiv avsløringsjournalistikk i mediene bidrar til dette. Sviktende intern kontroll i kombinasjon med en liten "tabbekvote" kan lett føre til rådmannens avgang. En annen tolkning er at folkevalgte lett kan fristes til å holde rådmannen ansvarlig, også når politiske prioriteringer er bakgrunnen for svikt i tjenestetilbud eller myndighetsutøvelse. Trolig vil denne fristelsen være sterkest når det er skarp politisk konkurranse mellom mange politiske partier i kommunestyret.

Undersøkelsen gir *ikke* belegg for å si at kommunene er administrasjonsstyrt.¹⁷ Kommunestyret fremstår som en kravstor "eierrepresentant" i forhold til kommunens "administrerende direktør". Dette tyder på at kommandokjeden fra politikere til administrasjon er intakt. Slik sett er ikke høy turn-over blant rådmennene nødvendigvis uheldig.¹⁸ Intervjumaterialet tyder dessuten på at rådmannen har oppmerksomhet mot effektivitet, langsiktig strateg utvikling og

¹⁷ Som nevnt er det lite politisk oppfølging av kommunalt eide selskaper. Mesteparten av virksomheten er imidlertid organisert som kommunal forvaltning.

¹⁸ Vabo og Stigen (2004) finner at omfanget av "moderne organisasjonstiltak" er negativt korrelert med administrasjonssjefens alder og ansiennitet i stillingen.

forholdet til de styrende organer (jf tabell 2). Men samtidig synes *ikke* moderniserings- og omstillingstiltak å ha gitt nevneverdig effektivitetsgevinst (jf tabell 1). Dette kan skyldes at hensynet til fagforeningene i kommunen veier tungt når rådmannen foretar sine prioriteringer (jf tabell 3). Når rådmannen og dermed administrasjonen sitter så vidt fast i politikernes klør (jf tabell 4b), bør også forklaringen på de relativt små effektivitetsgevinstene søkes på politisk nivå. Når kommunene ikke lykkes med å forbedre kvalitet og effektivitet, har dette trolig sammenheng med liten eller sporadisk politisk interesse for slike spørsmål. Dermed får de også lavere prioritet fra rådmannens side.

Kapittel 4. Tilfredshet, brukervalg og konkurranse

4.1. Innledning

Foregående kapittel rettet oppmerksomheten mot kommunenes ”indre liv”, mot styringsformer og kommunenes ledelse. Dette kapitlet drøfter forholdet mellom kommunen, brukerne og innbyggerne. Er innbyggerne og brukerne tilfreds med kommunens tjenester og service? Er de kommunalt ansatte tilfredse med sin arbeidsplass? Er brukerne fornøyde med kommunens informasjon? I hvilken grad kan brukerne velge mellom ulike tjenesteprodusenter? I hvilken utstrekning benytter kommunene konkurranse for å øke effektiviteten i tjenesteproduksjonen?

På de feltene som omtales i dette kapitlet er hovedinntrykket stillstand eller små forandringer. I løpet av det siste tiåret har kommunenes omstillings- og utviklingsarbeid ikke ledet til vesentlige endringer i forholdet til publikum eller brukerne.

Brukerorientering står sentralt i omstillingen av offentlig sektor i alle vestlige land. Brukerne bør få vite hvilke tjenester de har krav på, hvilken standard tjenestetilbudet har, og de bør få svar på henvendelser til kommunene. I avsnitt 4.2 drøftes hvordan brukerne og de ansatte vurderer kommunens tjenestetilbud, mens avsnitt 4.3 gir status for kommunal informasjonsvirksomhet og service. Brukerne er stort sett fornøyde med kommunens velferdstjenester, men mindre fornøyde med muligheten til å velge tjenesteyter, tilgangen på informasjon og hvor godt kommunen svarer på henvendelser via e-post og telefon.

Kommunesektoren sliter med et betydelig omdømmeproblem. Dette kommer til uttrykk ved at brukerne er mer fornøyde med tjenestene enn andre innbyggere, ved at kommunen anses som en lite attraktiv arbeidsplass for ledere og folk med høy utdanning, og ved at mange mistenker at korrupsjon gjør seg gjeldende i kommunal virksomhet.

I avsnitt 4.4 gis oversikt over brukervalgsordninger i kommunene, og vi presenterer effekter av brukervalg. Kommunene i Sverige og Danmark har i større grad enn kommunene i Norge innført brukervalgsordninger. I Norge er omfanget av brukervalg og konkurranseutsetting beskjedent, og det har endret seg lite de seneste 5-10 årene.

I avsnitt 4.5 presenteres omfanget av konkurranseutsetting i kommunene. Kommunene i Sverige og Danmark anvender kjøp av eksterne tjenester og konkurranseutsetting i større grad enn kommunene i Norge. Omfanget av konkurranseutsetting er beskjedent, og har endret seg lite de seneste 5-10 årene. Det synes å være svakheter i kommunenes bruk av anbudskonkurranser.

Foreliggende materiale tyder på at konkurranseutsetting ofte gir små gevinster fordi kommunen favoriserer bestemte ”hoffleverandører”.

4.2 Ansattes og brukernes tilfredshet med kommunene

Det er få gode nasjonale sammenligninger av omstillings- og utviklingsarbeidet i kommunene. En undersøkelse som så på forholdene ti år tilbake (Øgård 2002), sammenlignet nordiske kommuner og regioner. Denne kartleggingen dekket fire typer forvaltningsreformer: (i) brukerorienterte tiltak som serviceerklæringer, (ii) klageordninger og brukerundersøkelser, (iii) konkurranseutsetting, herunder anbudskonkurranser, (iv) ”benchmarking”.¹⁹ Norske kommuner og regioner skårer gjennomgående *lavere* enn kommuner og regioner i Sverige, Finland og Danmark. Særlig er utviklingsarbeidet i Norge kommet kortere når det gjelder åpenhet og borgermedvirkning. Undersøkelsen tyder på at finske kommuner hadde størst grad av åpenhet, brukerinnflytelse og konkurranseutsetting, mens danske kommuner hadde innført størst grad av valgfrihet og brukerorientering.

Materialet peker i retning av at noen kommuner er svært omstillingsorienterte mens andre foretar seg svært lite. Nordiske kommuner som driver én type omstillings- og utviklingsarbeid er også aktive på andre felter. Kommuner med høyt innslag av politiske innovasjoner har også gjennomført mer markedsorienterte reformer. Sentrale, folkerike kommuner har de fleste og mest omfattende utviklingsprosjektene.

En rapport fra Nordisk Ministerråd kaster ytterligere lys over brukernes muligheter til påvirkning (Nordisk Ministerråd 2005a: 92-94). Rapporten er blant annet basert på nordiske ”medborgerundersøkelser” og tilsvarende undersøkelser fra andre europeiske land. Her gis oversikt over om befolkningen faktisk har tatt initiativ for å forbedre sin situasjon eller forhindre at denne forverres. Både som arbeidstakere, pasienter i helsevesenet og foreldre med barn i grunnskolen har befolkningen i Norden tatt hyppigere initiativ enn befolkningene i øvrige europeiske land. Flest initiativ tas som arbeidstakere, noe færre som pasienter og færrest som foreldre til skoleelever. Det er små forskjeller mellom Danmark, Sverige og Norge i arbeidslivet og i skolesektoren. I helsevesenet har norske pasienter en *større* tilbøyelighet til å ta initiativ (37 prosent) enn pasienter i Danmark (21 prosent) og i Sverige (18 prosent).

Norske kommuner vektlegger i økende grad ansattes og brukernes tilfredshet med arbeidsplass og tjenestetilbudet. De setter inn betydelige ressurser i kartlegging av ansattes og brukernes vurderinger, og forsøker å påvirke brukernes forventninger (Hovik og Stigen 2004, tabell 4.8). I 1999 hadde 17 prosent av kommunene

¹⁹ Hovedresultatene er rapportert av Baldersheim (2005) i NOU 2005:6, Vedlegg 2, figur 2.5.

utformet serviceerklæringer, mens dette var steget til 51 prosent i 2004. Omtrent 10 prosent avga brukergarantier i 2004. Og prosentandelen som gjennomførte brukerundersøkelser steg fra 28 prosent i 2000 til 48 prosent i 2004.

Befolkningen er gjennomgående godt fornøyd med kvaliteten på de kommunale tjenestene. TNS Gallups nasjonale bruker- og innbyggerundersøkelse fra 2004 viser at flere av velferdstjenestene vurderes svært positivt – gitt at folk får tilgang til tjenesten. Køer, ventetid og rasjonering reduserer tilfredsheten med tilbudet. Vurderingene har vært forholdsvis stabile siden år 2000. For mange av tjenestene vurderer brukerne tilbudet mer positivt enn ikke-brukere, noe som indikerer at kommunesektoren har et "image-problem". Brukertilfredsheten varierer betydelig mellom kommunene. Tidligere undersøkelser (TBU 1998) har vist at kommunenes dekningsgrad for tjenestene har vesentlig betydning for brukertilfredsheten, mens ressursinnsats per bruker ikke alltid har så stor betydning (eks. i skolesektoren). Mye tyder på at innbyggernes forventninger til kommunen har stor betydning for opplevd kvalitet.

Som arbeidsplass oppfattes kommunesektoren som lite attraktiv. Ukebrevet *Mandag Morgen* presenterte i 2006 en undersøkelse som indikerte at sektoren var den minst attraktive sektoren å jobbe i²⁰. Spesielt gjaldt dette for toppledere. Bare 6 prosent av de spurte topplederne mener at kommunen er en svært attraktiv arbeidsplass, mens 53 prosent av lederne mener at topposisjoner i privat sektor er attraktive. Høyt utdannede personer fra andre sektorer enn kommunesektoren og folk med økonomisk-administrativ utdanning (sivilingeniører, siviløkonomer og jurister) anser kommunene som lite attraktive arbeidsplasser. Ansatte i kommunene er mindre fornøyd med sine ledere enn ansatte i statlig og privat sektor.²¹ Dette aksentuerer ytterligere de ledelsesproblemer som ble beskrevet i kapittel 2.

TNS Gallups undersøkelse fra 2004 viser at sosialt miljø og ansattes arbeidsinnsats oppleves som de beste kvalitetene ved kommunen som arbeidsplass, mens ledelsens verdsetting av ansatte, fremtidsutsikter i jobben, og forholdet mellom lønn og innsats vurderes som mindre tilfredstillende. Undersøkelsen til *Mandag Morgen* viser at kommunenes mangel på effektivitet og resultatorientering oppfattes som sektorens viktigste omdømmeproblemer. Kommunesektorens svake renommé kommer også til uttrykk ved at personer med kommuneerfaring anses som lite attraktive for stillinger i andre sektorer.

²⁰ Se eksempelvis omtale i [Aftenposten](#) 14.06 2006.

²¹ I den sammenheng bør det noteres at sykefraværet i kommunesektoren er høyere enn i privat sektor og i statlig sektor. I perioden 2004-2005 var gjennomsnittlig sykefravær (målt ved tapte arbeidsdager) i kommunesektoren 8,7 prosent, og høyest var fraværet i helse- og sosialsektoren med 10,3 prosent.

4.3 Kommunal service og informasjon

Organisasjonsdatabasen viser at norske kommuners informasjonsaktivitet har vært forholdsvis stabil det siste tiåret. Alle kommuner har i følge nettstedet norge.no egen hjemmeside²² hvor det gis informasjon om tjenestetilbud og aktiviteten i folkevalgte organer.²³ På samme måte som private bedrifter, benytter nå flere kommuner Internett for å holde kontakt med kommunene gjennom tiltak som ”ekspertpanel”, ”forslagkasse”, muligheter for å gi uformell kritikk og ros (Hovik og Stigen 2004).

Mange innbyggere er *ikke* fornøyd med kommunens informasjon og på deres svar på henvendelser. Undersøkelsene til TNS Gallup (2004) viser at innbyggerne ikke er særlig fornøyd med kommunens informasjonsvirksomhet. (Informasjonsvirksomheten oppnår en gjennomsnittsskåre på 55-57, mens barnehagetilbudet, som får høyest skåre, oppnår en verdi på 79-81.) I likhet med flere dominerende private bedrifter opplever mange at kommunene ikke svarer på henvendelser og klager. Forbrukerrådet testet i 2005 hvordan forbrukerne blir svart når de henvender seg til kommunen via personlig e-post og per telefon. Tilgjengelighet og kvalitet ble undersøkt på 40 punkter i alle kommuner. I Oslo kommune ble bydelene testet på sine ansvarsområder, og Oslo kommunes sentralorganisasjon på felt som ikke hører inn under bydelene. Testen omfattet blant annet teknisk sektor, eldreomsorg, helse- og sosial, oppvekst og skole, kultur og miljø. Hver kommune/bydel fikk fem oppringninger og fem e-posthenvendelser, og er blitt sjekket på 20 punkter på nettsidene. Omtrent en tredjedel av e-postene ble aldri besvart. Alt i alt viste det seg at informasjon og tilbakemelding var best i de folkerike kommunene på Østlandet, mens den var dårligst i småkommunene og i Nord-Norge.

4.4 Brukervalg og effekter av valgfrihet

Brukervalg innebærer at brukerne av offentlige tjenester har mulighet til å velge mellom flere produsenter av tjenesten. Interessen for brukervalg har økt i kommuner i alle nordiske land. En gjennomgang fra 2004 (Nordisk Ministerråd 2005b) viser at hele 66 prosent av danske kommuner har innført brukervalg. Danmark har lange tradisjoner for valgfrihet i skolen. Omtrent 10 prosent av elevene søker om opptak ved annen skole enn den de sokner til, og 85 prosent av disse søknadene blir innvilget. De seneste årene er valgmuligheter også blitt innført på andre sektorer, særlig i helsesektoren, barnehager og eldreomsorg (bl.a. eldreboliger og hjemmehjelp).

²² Det eneste unntaket er Tustna kommune.

²³ Kommunenes nettilknytning er gjennomgående god. I følge ECON/Teleplan hadde allerede i 2002 nesten 90 prosent av rådhusene bredbåndstilknnytning. Lavest var den gangen bredbåndstilgangen i grunnskolene.

I de øvrige nordiske landene har man vært mer tilbakeholdne med slike ordninger: Bare seks prosent av finske kommuner, drøyt tre prosent av svenske kommuner²⁴, under en prosent av norske kommuner og ingen islandske kommuner har innført ordninger med brukervalg.

I Norge viser holdningsundersøkelser stor oppslutning om brukervalg og brukerinnflytelse (jf kapittel 1). For eksempel oppgir 70-90 prosent at de ønsker brukervalg for barnehager, 60-75 prosent ønsker brukervalg for alders- og sykehjem, 55-80 prosent ønsker brukervalg i videregående skole og 35-50 prosent i grunnskolen. Kommunepolitikerne (og rådmennene) er gjennomgående mer negative til brukervalg enn befolkningen (Sørensen 2004, tabell 2).

Valg av bosted kan ha meget stor betydning for tilgjengelighet og kvalitet på tjenestetilbudet. Selv om statlige og/eller kommunale myndighetene begrenser adgangen til brukervalg, vil valg av bosted gi noe av de samme effektene. Et eksempel er at folk flytter til et nabolag som gir rett til å sende barna til en skole med godt renommé og gode resultater. Et annet eksempel er tilgang på hjemmehjelp i ulike kommuner. Christensen²⁵ påviser at det er stor forskjell mellom kommunene i hvordan identiske søknader om hjemmehjelp blir behandlet. For det samme hjelpetilfellet kan hjelpen varierer fra 16,5 timer per måned i de minste kommunene til 9,5 timer per måned i de største kommunene, noe som blant annet har sammenheng med forskjellig nivå på kommunenes inntektsnivå (frie kommunale inntekter per innbygger). Eldre kan få mer hjemmehjelp ved å flytte til ”riktig” kommune, noe som kan være attraktivt hvis de på den måten også kan bosette seg nærmere barn og barnebarn.

Organisasjonsdatabasen gir informasjon om omfanget av brukervalgsordninger i kommunene. Bare 28 kommuner oppgir å ha innført friere brukervalg, ytterligere to svarer at dette er under vurdering, mens 301 kommuner sier at de verken har innført slike ordninger eller har dem under vurdering. Det er ingen indikasjon på økt bruk av brukervalg fra 2000 til 2004 (Hovik og Stigen 2004:92). Tilsvarende rapporterer to fylkeskommuner å ha innført friere brukervalg i 2004. Til sammenligning oppga ingen av fylkeskommunene å ha gjennomført dette i 2000. Borge og Sunnevåg (2006: tabell 2.1) viser som ventet at brukervalg er mest utbredt i barnehagesektoren, svært lite brukt i grunnskolen, og praktisk talt fraværende i pleie- og omsorgssektoren. Brukervalg er mest utbredt i folkerike kommuner med lave kommunale inntekter (Borge og Sunnevåg 2006: tabell 3.1). Dette mønsteret samsvarer godt med en undersøkelse fra Nordisk Ministerråd. Med unntak for et fåtall av de mest sentrale kommunene og fylkeskommunene, har det vært stor tilbakeholdenhet med å innføre brukervalgsordninger.

²⁴ Se imidlertid omtalen av uavhengige skoler i Sverige nedenfor.

²⁵ Resultatene er referert av Norges forskningsråd i bladet *Forskning*, 1. mai 1999.

Formålet med brukervalg er dels å ”matche” brukere med tjenesteprodusenter som de foretrekker (eksempelvis at en del kvinnelige pasienter foretrekker kvinnelige leger, ikke alle elever trives på nærmeste grunnskole), å oppmuntre brukerne til å søke etter virksomheter som har ledig kapasitet (eksempelvis i allmennlegetjenesten) for på den måten å bedre kapasitetsutnyttelsen, og anspore tjenesteprodusentene til å forbedre kvaliteten på tjenestetilbudet for på den måten å trekke til seg flere brukere (kvalitetskonkurranse). Hvorvidt brukervalg har en kvalitetsfremmende effekt avhenger blant annet av a) om det er tilstrekkelig kapasitet slik at brukerne har en reell valgmulighet, b) om brukerne har informasjon om kvalitet og tilgjengelighet hos ulike tjenesteprodusenter, c) om finansieringssystemet gir tjenesteprodusenten lavere (høyere) inntekter hvis antallet brukere reduseres (økes), d) kostnadene for brukerne ved å søke etter informasjon om tjenesteprodusenter og kostnadene for kommunen ved å administrere brukervalgsordningen (såkalte transaksjonskostnader). Det vil føre for langt å gi en bred oversikt over forskningen på disse feltene, og vi avgrenser oss her til en kort oversikt over tre felter: Erfaringer med brukervalg i allmennlegetjenesten i Norge, brukervalg i eldreomsorgen og for funksjonshemmede i Sverige, og erfaringer med skolevalg i Sverige og USA.

Fastlegeordningen gir pasientene en lovfestet rett til å velge *allmennlege*. Vi kjenner ikke til forskning som viser om kvaliteten på legens diagnose og behandling har betydning for tilstrømningen av listepasienter. Grytten og Sørensen (2004, 2005) viser imidlertid at leger med få listepasienter har relativt mange konsultasjoner med pasienter som ikke står på legens liste, mens leger med lange lister har få ’eksterne’ konsultasjoner. Dette indikerer at valgfriheten reduserer ventetid og øker kapasitetsutnyttelsen i sektoren.

Det eksisterer en omfattende forskning om *fritt skolevalg*. Hoxby (2004) gir oversikt over resultater for USA, og viser at offentlige skoler responderer på brukervalg ved å forbedre kvaliteten i undervisningen. Det synes heller ikke som skolevalg fører til ”fløteskumming”. I mange tilfeller viser det seg at ”friskoler” (charter schools) rekrutterer elever som har læreproblemer ved vanlige offentlige skoler. Skolevalg kan organiseres på ulike måter, og dette kan ha vesentlig betydning for hvilke effekter som oppnås.

Sverige innførte på 1990-tallet endringer i finansieringssystemet slik at uavhengige skoler fikk tilnærmet samme finansiering som kommunale skoler, og foreldre fikk rett til å velge skole. Det har vært en sterk vekst i antallet uavhengige skoler i Sverige.

Skolverkets (2003) oppsummering av de svenske erfaringene er at valgfrihet ansporer skolene til pedagogisk og organisatorisk fornyelse. Muligheten til å velge (”exit”) synes også å gjøre skolene mer lydhøre for foreldres og elevers synspunkter (”voice”). Valgfriheten utnyttes i første rekke av folk med høy

utdanning som bor i forstedskommuner eller storbyer, og det er indikasjoner på øket segregering etter etnisk tilhørighet og elevprestasjoner. Sandström og Bergström (2005) studerer hvordan konkurranse fra de uavhengige skolene påvirker kvaliteten i den kommunale skolen (der det store flertallet av elever får undervisning). Desto høyere andel av elevene som går på uavhengige skoler, jo bedre er resultatene (målt ved nasjonale prøver i 9. klassetrinn) til elevene i den kommunale skolen.

Nordisk Ministerråd (2005) har sammenfattet erfaringene med *brukervalg for funksjonshemmede* og for *eldre*. Det er ulike anslag på andelen eldre som aktivt velger hjemmehjelp eller institusjon. Generelt synes 20-30 prosent av denne gruppen å være ute av stand til å foreta valg av tilbyder uten hjelp. Nye brukere er mer tilbøyelige til å velge private leverandører, og det synes som valgfriheten har større verdi for funksjonshemmede enn for eldre. Valgmulighetene er gjennomgående større i tettbygde strøk. Det er relativt få brukere av hjemmetjenester som bytter hjemmehjelp, omtrent 10 prosent. Funksjonshemmede synes å ha større utbytte av brukervalgsordninger enn eldre. Rapporten gir ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om betydningen av kvalitetskonkurranse for forbedringer av tjenestetilbudet.

4.5 Innkjøp, korrupsjon og konkurranseutsetting

Befolkningen er gjennomgående skeptiske til effektiviteten i kommunesektoren. I befolkningsundersøkelser svarer omtrent halvparten at det sløses i offentlig virksomhet. Hele 80 prosent mener at det er nødvendig å effektivisere offentlig sektor. Videre svarer 70 prosent at private er mer effektive enn "det offentlige" når en spør generelt. Spør en om konkrete kommunale tjenester mener omtrent 40 prosent av respondentene at private leverandører er mer effektive enn kommunen (Møller 2001). En økende andel av befolkningen mener private leverandører kan drive offentlige tjenester mer effektivt enn kommunen (Sørensen 2004; Møller 2001).

Kommunene brukte i 1999 gjennomsnittlig 2,1 prosent av driftsbudsjettet til kjøp av varer og tjenester fra private, og prosentandelen hadde i 2005 steget til 4,7 prosent (KOSTRA). I tillegg kjøper kommunene fra egne foretak og interkommunale selskaper (2,4 prosent) og fra andre offentlige virksomheter (1,7 prosent). Fylkeskommunene brukte i 2005 gjennomsnittlig 9,3 prosent av driftsbudsjettet til kjøp av varer og tjenester fra private. I Danmark bruker kommunene omtrent 10 prosent av driftsutgiftene til innkjøp fra private, mens private leveranser til amtene er litt lavere, omtrent 7 prosent (Christensen og Pallesen, 2001). I Danmark har andelen private innkjøp vært forholdsvis stabil de

seneste tjue år²⁶ (Damgaard, 2003). I Sverige har det vært en svak vekst i andelen av utgiftene som benyttes til kjøp fra private, fra omtrent 10 prosent i 1999 til henimot 13 prosent i 2003 (Johannson 2006, figur 5.4). Også data fra OECD tyder på at norske kommuner anvender en mindre andel av budsjettet til eksterne innkjøp enn kommuner i mange andre vestlige land (OECD 2003, figur 4).²⁷

Det har ikke skjedd store endringer i norske kommuners bruk av anbudskonkurranse det seneste tiåret²⁸. Organisasjonsdatabasen viser at det i hovedsak er tekniske tjenester (snørydding, renovasjon, drift og vedlikehold av bygninger og anlegg) som er konkurranseutsatt, mens velferdstjenestene i langt mindre grad er konkurranseeksponert. En håndfull sentrale kommuner har konkurranse innenfor omsorg (institusjonsbasert omsorg og pleie og bistand i hjemmet). En del kommuner benytter ikke konkurranseutsetting i det hele tatt. For eksempel viser en opptelling gjennomført av Norsk Lysningsblad at en av seks kommuner ikke har kunngjort en eneste konkurranse i løpet av 2005 (Aftenposten 15.12 2005).

Det sentrale motivet bak utkontrahering og konkurranseutsetting av kommunale tjenester er økt effektivitet (Bay og Sørensen 2002; Asplan Analyse 2005). Det er flere forklaringer på at konkurranseutsetting har et beskjedent omfang. Vi gir her en kort oversikt over noen relevante momenter: En desentralisert kommunestruktur kan være mulig forklaring på den mindre bruk av konkurranseutsetting. I små kommuner kan mangel på kompetanse og høye administrasjonskostnader relativt til kontraktsomfang være hindringer for bruk av konkurranse (OECD 2003). Mange kommuner oppgir et manglende leverandørmarked som en årsak til at de ikke konkurranseutsetter pleie- og omsorgstjenester. Samtidig anser ikke kommunene det som sin oppgave å utvikle et lokalt leverandørmarked. Asplans kartlegging tyder på at det er en grunnleggende mistillit mellom kommuner og private leverandører. Trolig har også motstand fra kommunalt ansatte og kommunale fagforeninger redusert omfanget av konkurranseutsetting i flere kommuner (Asplan Analyse 2005; Rattsø og Sørensen 2004). Dette er samsvarer med rådmannen vurdering av fagforeningenes innflytelse i kommunen, se kapittel 3, tabell 3. Det er mer usikkert i hvilken grad knappe inntektsrammer ansporer kommuner til utkontrahering og konkurranseutsetting. Danske analyser tyder på at god økonomi

²⁶ Det er i Danmark gjort forsøk på å lage et estimat over bruk av private leverandører som omfatter ikke-momsregistrerte leverandører, dvs. frivillige organisasjoner og ulike non-profit institusjoner. (Indenrigsministeriet 2006). Beregnet på denne måten utgjør bruken av private leverandører omtrent 20 prosent av de samlede kommunale driftsutgifter.

²⁷ I Storbritannia har lokale myndigheter blitt pålagt å konkurranseutsette offentlige oppgaver, såkalt Compulsory Competitive Tendering. Dette har ikke medført store økninger i bruk av private leverandører (Boyne et. al. 2003).

²⁸ Fra 1. januar 2004 ble det innført en ordning der kommunene får tilbakebetalt merverdiavgift på innkjøp av eksterne tjenester. Dette skal motvirke konkurransevridning i favør av kommunal egenproduksjon, jf. omtalen i St. prp. nr. 1 (2003-2004).

leder til mer konkurranseutsetting (Pallesen 2006, se også O'Toole and Meier 2004), mens norske analyser kan tyde på det motsatte (Bay og Sørensen 2002).

Det finnes en omfattende internasjonal litteratur om effekter av konkurranseutsetting. Vi tar ikke sikte på å gi noen fullstendig oversikt over denne. Kort kan sies at en internasjonalt har observert en bedret kostnadseffektivitet svarende til en reduksjon i enhetskostnadene på 10-30 prosent (Domberger og Jensen 1997). Ofte ser en at en troverdig trussel om konkurranseutsetting i seg selv fører til høyere effektivitet, og gevinsten er rimeligvis størst der kostnadseffektiviteten i utgangspunktet er lavest (noe som blant annet vektlegges av Boyne (1998)). Også i Norge synes konkurranseutsetting å forbedre kostnadseffektiviteten, gjerne gjennom bedre bruk av arbeidskraften og en såkalt "flatere organisering". Gevinsten er trolig større på teknisk sektor enn på velferdssektorene, særlig helse- og omsorgstjenester (for oversikt, se Johnsen, Seltnes og Vabo 2004).

Konkurranseutsetting kan også ha betydning for ansattes arbeidsvilkår. Bogen og Engelsrud (2004) diskuterer betydningen av lovbestemmelsene om virksomhetsoverdragelse, og gir oversikt over mye av forskningen. Enkelte undersøkelser tyder ikke på at ansattes trivsel er litt bedre i private enn kommunale virksomheter (Bogen 2001). Enkelte undersøkelser tyder på at lønnsnivået også er noe bedre i private virksomheter som utfører oppdrag for kommunene, og at pensjonsordningene er bedre for de kommunalt ansatte. Andre studier indikerer reduksjoner i ansattes lønninger, også i kombinasjon med redusert bemanning og mer fleksibel arbeidsorganisering.

Det er flere forutsetninger for at konkurranseutsetting skal virke etter sin hensikt: å bidra til bedret kostnadseffektivitet uten å svekke kvaliteten på tjenesten. En grunnforutsetning er at konkurransen er reell, og at ingen potensiell leverandør favoriseres. En undersøkelse gjennomført av NRK tyder på at reglene for offentlige innkjøp brytes hyppig.²⁹ Undersøkelsen omfatter 40 revisorer med ansvar for 300 norske kommuner. To tredeler av revisorene oppgir at de har registrert brudd på innkjøpsreglementet.³⁰

En mulig konsekvens av slike regelbrudd er at en del av oppdragene utformes slik at de er tilpasset og/eller tilfaller lokale "hoffleverandører". I andre tilfeller svekkes konkurransen fordi kommunen eller kommunalt eide selskaper eller foretak konkurrerer med private virksomheter om oppdrag. Private produsenter vinner svært sjelden anbud i konkurranse med kommunale virksomheter. For eksempel

²⁹ Se NRK Nyheter 1.12 2005.

³⁰ Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA) avgjorde i 2006 (per 27.12 2006) 173 saker, hvorav det i 75 saker ble fastslått brudd på reglementet. Denne statistikken omfatter imidlertid både statlig og kommunal sektor.

har 68 prosent av kommunene benyttet anbud på renovasjonsfeltet, mens bare 19 prosent av kommunene får tjenesten utført av private virksomheter (se St.prp. nr. 66 (2002-2003), kap.18.2.2). Dette kan skyldes at kommunens renovasjonsetat som oftest er mer effektiv enn private, men det kan også skyldes at kommunen favoriserer egen virksomhet. Bruk av ”hoffleverandører” og favorisering av kommunalt eide foretak er naturligvis ikke et problem ved anbudskonkurranse som sådan, det peker snarere på at kommunene ikke har utnyttet det effektiviseringspotensialet som kan ligge i bruk av anbudskonkurranser.

Også korrupsjon kan undergrave forutsetningene for effektiv konkurranse, og det er avdekket flere tilfeller av korrupsjon i forbindelse med kommunale innkjøp. Tre uavhengige undersøkelser gir et visst innblikk i problemets omfang:

1. En undersøkelse gjennomført av KS viser at 19 kommuner (seks prosent av de 244 undersøkte kommunene) har opplevd eller avdekket korrupsjon eller ”påvirkningshandel” de seneste to årene. Knappt 30 prosent av kommunene oppgir at de har rutiner eller retningslinjer for ansatte som skal avdekke slike forhold.
2. I en undersøkelse fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) er nesten 600 bedriftsledere spurt om hvor hyppig de opplever klare forventninger om gaver og representasjon når det gjøres forretninger med kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Over 10 prosent av respondentene oppgir at de har opplevd et slikt forventningspress.
3. En undersøkelse fra KLP Forsikring (i regi av Perduco), som omfatter et utvalg av ordførere, rådmenn, stabs- og økonomisjefer fra 368 av landets kommuner, til sammen 602 respondenter, viser at henimot en av ti kommuner har sagt opp eller gitt advarsel til ansatte på grunn av uetisk atferd i løpet av det siste året. I følge denne undersøkelsen har to av tre kommuner vedtatt tiltak og retningslinjer for å unngå korrupsjon ved for eksempel offentlige anskaffelser, mottak av gaver, kontrakter eller deltakelse på sosiale arrangementer.

Det ligger i sakens natur at det er store metodeproblemer ved kartlegging av korrupsjon. Det er grunn til å tro at omfanget av korrupsjon eller påvirkning er høyere enn det som fremkommer i intervjumateriale. De tre undersøkelsene viser at korrupsjon i kommunesektoren har et større omfang enn det har vært vanlig å anta. Observatører mener å se at problemet er størst i små kommuner³¹, og at strengere lojalitetskrav til kommunalt ansatte har gjort det vanskeligere for ”varslere” å ta affære.³²

³¹ Se eksempelvis intervju med generalsekretær Jan Borgen i Transparency International i [Aftenposten](#) 15.08 2006.

³² Se Harald Stanghelles artikkel i [Aftenposten](#) 24.03 2006.

I en befolkningsundersøkelse i regi av *Transparency International* fra 2003 rapporterer mange at de er opptatt av korrupsjon i det politiske liv.³³ En spurte om korrupsjon hadde en merkbar innvirkning på det politiske liv i eget land. I Norge svarte 22,9 prosent "ikke merkbar virkning", 49,8 prosent svarte "merkbar virkning" og 27,3 prosent svarte en "veldig merkbar virkning". Et flertall av befolkningen mener altså at korrupsjon har innvirkning på politikken. En nyere undersøkelse fra 2004 viste at henimot 80 prosent av befolkningen mener det forekommer korrupsjon i det offentlige.³⁴ Korrupsjon vil ikke bare øke kostnadene ved kommunalt finansiert tjenesteyting. Korrupsjon har allerede i noen grad svekket befolkningens tillit til kommunesektoren (jf omtalen av kommunesektorens omdømme foran).

En annen forutsetning for at konkurranseutsetting skal virke etter sin hensikt er at kontraktene er godt spesifiserte, og inneholder relevante krav til kvalitet på tjenestetilbudet. Å sette standarder for tjenestene er vesentlig, uavhengig av om tjenesten utføres av kommunen selv eller av eksterne tjenesteprodusenter. Men når tjenesten er konkurranseutsatt, er det langt vanskeligere for kommunen å gripe inn i løpet av kontraktperioden. I en undersøkelse fra NHO oppgir bare en tredjedel av kommunene at de har fastsatt kvalitetskrav til tjenestene. Ikke alle kommuner legger tilstrekkelig arbeid i kravspesifikasjonen før konkurranseutsetting.³⁵

³³ Se Undersøkelsen "Global Corruption Barometer" gjennomført av Transparency International og Gallup International. Undersøkelsen omfattet flere områder, blant annet politi, domstoler, helsevesen, tollvesen, skattevesen, politiske partier, utdanningssektoren og privat sektor.

³⁴ Undersøkelsen ble gjennomført høsten 2004 av TNS Gallup på oppdrag for Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste. Omtrent 1400 personer svarte på hvor utbredt de tror korrupsjon er innen de offentlige tjenestene i Norge.

³⁵ Tilsvarende tyder en undersøkelse fra Nordlandsforskning på at svak kontroll med kommunalt eide selskaper gjør det vanskelig å "definere og operasjonalisere hva det faktisk er som skal kontrolleres" (Gjertsen og Martinussen 2006).

Kapittel 5. Interkommunalt samarbeid og sammenslåing av kommuner

5.1 Innledning

Norge har en svært desentralisert kommunestruktur. Den demografiske utviklingen vil forsterke en del av de styringsproblemer som dette skaper. Folketallet forventes å øke i de folkerike og sentrale kommunene, spesielt rundt Oslofjorden, og folketallet vil gå ned i de fleste små utkantkommunene. Av de 203 minst sentrale kommunene hadde 159 en reduksjon i folketallet i perioden 1990-2001, og 139 av disse kommunene forventes å ha en fortsatt reduksjon i folketallet frem til 2010.³⁶ For de 104 mest sentrale kommunene hadde 93 en vekst i folketallet fra 1990 til 2001, og omtrent like mange forventes å ha befolkningsvekst frem til 2010 (Brunborg og Texmon 2003, tabell 6). Andelen eldre vil øke mest i de små kommunene, noe som vil kreve en særlig stor økning i helsetjenester og eldreomsorg i de små utkantkommunene (Brunborg og Texmon 2003, figur 4 og 5).

Også mange kommuner mener at kommunestrukturen representerer et vesentlig problem. I kommuneøkonomiproposisjonen (St.prp. nr. 61 (2005-2006), s. 46) vises det også til at bare 25 prosent av kommunene ser dagens kommunestruktur som tilfredstillende for å møte fremtidige oppgaver. Omtrent halvparten av kommunene vil løse strukturproblemene gjennom interkommunalt samarbeid, og 20 prosent vil utrede sammenslutninger videre.

Mens Sverige har forholdsvis folkerike kommuner, og Danmark gjennomfører en storstilt strukturreform i kommunesektoren, har Island³⁷ og Norge valgt å opprettholde en struktur med mange kommuner med lavt folketall³⁸. I både Island og Norge har det vist seg at prinsippet om frivillige sammenslutninger og bruk av folkeavstemninger resulterer i meget få kommunesammenslåinger. I Norge har flere prosjekter strandet som følge av folkeavstemninger der flertallet i en eller flere av de berørte kommunene har sagt nei til sammenslåingen (se Sørensen 2004; Monkerud 2006). Et sentralt svar på problemene med mange små kommuner er å utvikle det interkommunale samarbeidet. Ideen er å benytte samarbeidsløsninger for å utnytte stordriftsfordeler, slik at en kan opprettholde en desentralisert kommunestruktur.

³⁶ Dette gjelder det midlere fremskrivingsalternativ MMM.

³⁷ Se eksempelvis omtale av utviklingen i Island i [Analys Norden](#) 25.01 2007, utgitt av Nordisk Ministerråd.

³⁸ I islandske kommuner er det i gjennomsnitt 2.200 innbyggere, i norske 10.300 innbyggere, i finske 11.500 innbyggere, i danske (før strukturreformen) 19.200 innbyggere, og i svenske kommuner 30.000 innbyggere.

Det finnes en rekke nyere studier om omfanget av, årsaker til og effekter av interkommunalt samarbeid, blant annet av Hovik og Stigen (2004), Ringkjøb m.fl. (2006), Gjertsen og Martinussen (2006) og ECON (2006). I dette kapitlet skal vi avgrense diskusjonen til ett enkelt spørsmål: *I hvilken grad er interkommunalt samarbeid – særlig i form av interkommunale selskaper (IKS) og aksjeselskaper (AS) – et godt alternativ til sammenslutning av kommuner?*

Vi gir først (i avsnitt 5.2) en kortfattet oversikt over omfanget av interkommunalt samarbeid. Her dokumenteres at slike samarbeidsordninger har et meget stort omfang både i små og store kommuner. Derneft diskuteres i avsnitt 5.3 problemer med eierstyring i interkommunale selskaper ut fra foreliggende litteratur. I litteraturen om eierstyring av kommersielle selskaper ("*corporate governance*") vektlegges at direkte og konsentrert eierskap bidrar til at eierne engasjerer seg aktivt i selskapsstyringen, noe som i sin tur fremmer effektivitet i selskapene. Dermed skulle en forvente at selskaper som er eid av mange kommuner, har lavere kostnadseffektivitet enn selskaper som er eid av en enkelt kommune. I avsnitt 5.4 referer vi flere studier som tyder på at kommunale eiere oftest er passive. Nettselskaper og renovasjonsselskaper med mange kommunale eiere har lavere kostnadseffektivitet enn selskaper med kun en kommunal eier. Disse resultatene tyder *ikke* på at interkommunalt samarbeid gir mulighet for å kompensere for alle kostnadsulempen ved en sterkt desentralisert kommunestruktur.

5.2 Omfanget og motiv bak etablering av interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid har et meget stort omfang. I følge Organisasjonsdatabasen (Hovik og Stigen 2004, tabell 4.3 og 4.4) har svært mange kommuner ulike typer samarbeid på teknisk sektor og for enkelte administrative støttefunksjoner. Noen få kommuner har også samarbeid om levering av velferdstjenester, slik som barnehager, skolefritidsordning og omsorgstjenester. Mye av det interkommunale samarbeidet er organisert som selskaper, både som aksjeselskaper og interkommunale selskaper. For eksempel viser Statistisk sentralbyrås register at antall interkommunale selskaper har økt fra 6 selskaper i 1999 til 147 i 2004.

I ECONs (2006) rapport gjengis resultater fra en nyere spørreundersøkelse, og 158 av landets kommuner svarte. Trolig unnlot mange å svare fordi en ikke hadde tilstrekkelig oversikt over interkommunale samarbeidstiltak. I gjennomsnitt oppga disse kommunene 14 samarbeidstiltak, noe som skulle tilsi at det eksisterer over 6.000 interkommunale samarbeidsordninger i Norge. Den kommunen i ECON-utvalget som oppga flest tiltak rapporterte om 51 samarbeidsordninger. I denne undersøkelsen er det mest samarbeid om administrasjon og støttefunksjoner, samt om helsetjenester. Kommunene oppga også mange tiltak på områdene kultur, tilrettelegging og støtte for næringsutvikling, brann, ulykkesvern og beredskap, samt undervisning.

Trolig står tre hovedhensyn særlig sentralt bak det omfattende interkommunale samarbeidet. Det første er utnyttelse av *stordriftsfordeler*. Mange norske kommuner er for små til å utnytte skalafordeler ved produksjon av en rekke oppgaver, noe som har ledet til opprettelse av en rekke felleseide selskaper. Nordland, Hordaland og Møre- og Romsdal har flest slike selskaper. Kommunestrukturen synes å være en vesentlig del av forklaringen på selskapsetableringene.³⁹

For det andre har kommunene i mange tilfeller organisert samarbeidet i form av selskaper for å fremme *kostnadseffektiv* og/eller *lønnsom* drift. Motivet er dels fristilling av virksomheten for å etablere en mest mulig profesjonell ledelse, dels avklaring av rolleproblemer i tilfeller der kommunen både er bestiller av tjenester og eier av egen virksomhet, og dels ønsket om avkastning på selskapets kapital innenfor liberaliserte markeder (spesielt i elektrisitetsforsyningen). De seneste årene har vært kjennetegnet ved en anstrengt økonomi i kommunesektoren, noe som trolig har forsterket disse motivene.

For det tredje vil kommunen gjennom selskapsetableringer *avlaste kommunens sentrale beslutningsapparat*, både de folkevalgte organene og kommunens sentraladministrasjon. Folkevalgte kan aldri treffe alle beslutninger selv, og særlig er behovet for å delegerer stort i folkerike kommuner. Knapphet på tid og kompetanse tilsier delegering til spesialister. Ved selskapsetablering kan kommunen klargjøre forventninger til resultatoppnåelse, og stille styre og daglig leder til ansvar. Men mulighetene for løpende folkevalgt innflytelse er noe mindre. Det er ikke mulig å lage formålsbeskrivelser, vedtekter eller regelverk som fullt ut "programmerer" styret, ledelse og ansatte i selskapene.⁴⁰

5.3 Spredt kommunalt eierskap: Fordel eller ulempe?

I teorien om "*corporate governance*" diskuteres selskapsstyring i markedsrettet virksomhet. De aller fleste interkommunale selskaper har et ikke-kommersielt formål. Likevel har flere av resonnementene relevans for styring av interkommunale selskaper (både når disse er organisert som IKS og AS).

³⁹ I Ringkjøb, Vabo og Aars (2006) gjennomføres en analyse av bruk av selvstendige kommunale selskap i ulike typer kommuner. Denne tyder på at slike selskapsformer benyttes mer i kommuner med høyt folketall, med høye frie inntekter og lav befolkningstetthet. Disse variablene fanger bare i begrenset grad opp skalagevinster ved bruk av kommunale selskaper. Trolig kan Statistisk sentralbyrås analyse av skalafordeler ved kommunesammenslutninger brukes for å analysere selskapsetableringer på tvers av kommunegrensene. Det er i seg selv et interessant prosjekt å kartlegge i hvilken grad flerkommunale selskaper kan sees som en erstatning for kommunesammenslåinger.

⁴⁰ Dette problemet omtales i litteraturen som ufullstendige kontrakter.

En sentral tese er at *aktiv eierstyring* gir best lønnsomhet og høyest effektivitet (Shleifer og Vishny 1997). Eierstyring gir bedre resultater fordi selskapsledelsen kan ha andre interesser enn eierne (for eksempel ønsker om ekspansjon uten at lønnsomhet er tilstrekkelig vektlagt, økt ”slakk”, gode relasjoner til fagforeningene, og gunstige lønnsordninger).⁴¹ Personlige eiere med store eierandeler (et direkte og konsentrert eierskap) har et sterkt incentiv til å overvåke selskapsledelsen, mens eiere med små eierandeler (spredt eierskap) og institusjonelle eiere (indirekte eierskap) har svake incentiver til aktiv eierstyring. Oppsplittet eierskap gir ikke tilstrekkelige incentiver til kontroll (Fama and Jensen 1983; Bøhren 2005; Bøhren og Ødegaard 2005). Resultatet kan derfor bli at ledelsen i selskapet forfølger egne mål fremfor eierens mål (eks. avkastning på kapitalen eller samfunnsmessige mål).

I et slikt perspektiv fremstår det kommunalt eierskap som krevende fordi det er et *indirekte* eierskap. Som borgere i kommunen er den enkelte velger den faktiske eier av kommunale selskaper. Fordi velgerne selv ikke har noen mulighet til å utøve eierstyring, har ikke velgerne noen reell innflytelse på selskapets strategi, organisering eller eierstyring. I praksis er det derfor umulig for eierne (= velgerne) å gripe inn overfor et dårlig drevet selskap, og det er derfor opp til kommunepolitikere å utøve eierstyring på vegne av sine borgere.

Når en enkelt kommune er en *dominerende* eier kan de folkevalgte stilles til ansvar for dårlig eierstyring. Dårlig lønnsomhet i et heleid markedsorientert selskap vil i sin helhet belaste kommunens økonomi. Det betyr mindre økonomiske midler til kommunale tjenester. Dårlig eierstyring i et selskap som leverer velferdstjenester kan føre til svekket kvalitet til brukerne. I et heleid kommunalt selskap er det klart hvem som har ansvaret for dette.

Når selskapet inngår i et interkommunalt samarbeid er den enkelte kommune en av *mange eiere*. Hvis selskapet er markedsorientert, vil den enkelte kommune bare motta en liten andel av det samlede økonomiske utbyttet, og motivet til aktiv eierstyring svekkes tilsvarende. Hvis selskapet leverer velferdstjenester eller infrastruktur tjenester til innbyggerne, vil velgerne kunne observere svak kvalitet og/eller dårlig effektivitet direkte, og de kan reagere gjennom stemmeseddelen. Problemet er at representanter i kommunestyre og fylkesting i mange tilfeller har beskjeden innflytelse over eierstyringen i selskaper med spredt eierskap. Velgermisnøyen vil derfor i liten grad anspore folkevalgte og administrasjonen til en aktiv og effektivitetsorientert eierstyring.⁴²

⁴¹ Denne litteraturen bygger på prinsipal-agent teori (såkalt agency theory).

⁴² Ringkjøb, Vabo og Aars (2006) diskuterer demokratiproblemer knyttet til bruk av kommunale selskaper. De konkluderer slik: ” Ut frå dei erfaringane som er gjort i dei kommunane vi har undersøkt vil ein overordna konklusjon vere at det er stort rom for politisk styring, kontroll og innsyn dersom det er eit ønskje. Ei rekke med verkemiddel kan setjast i verk for at kommunen tek oppgåva som bedriftseigar alvorleg.” Men en ting er mulighetene – noe annet er forklaringer på hvorfor disse ikke tas i bruk. Forfatterne drøfter

Gitt at dette er en treffende beskrivelse av situasjonen i selskaper med mange kommunale eiere, finnes det imidlertid supplerende styringsinstrumenter som kan benyttes til å disiplinere ledelsen av selskapene. Flere virkemidler kan kompensere for passiv eierstyring. Ett slikt middel er *incentivordninger* for daglig ledelse. Slike ordninger skal sikre at eierens målsetting samsvarer med ledelsens mål. I markedsorienterte selskaper benyttes ulike typer aksjeopsjoner eller bonusordninger, og slike kan også benyttes i kommunalt eide selskaper. Incentivordningene må selvsagt tilpasses virksomhetens karakter. Mange interkommunale selskaper har et bredt sett av mål med sin virksomhet, og disse er gjerne vanskelige å måle. I slike virksomheter vil ikke sterke incentivsystemer være et hensiktsmessig virkemiddel (se eks. Dixit 1997).

Et annet virkemiddel er *sammensetningen av styret*. Svakheter ved indirekte og spredt eierskap kan i prinsippet motvirkes ved bevisst styresammensetning. Litteraturen indikerer at homogene styreverv med forholdsvis få medlemmer med relevant nettverk i bransjen fremmer høy verdiskapning i selskapene. Offentlig eide selskaper har ofte styreverv med forholdsvis mange medlemmer. Mange interkommunale selskaper har dessuten styremedlemmer som også er folkevalgte til kommunestyre eller fylkesting. Ofte ser en at styrevervene besettes av sentrale politikere (ordførere, gruppeledere, m.v.), og de kan ofte inneha vervene i lange perioder. Dette kan føre til at styremedlemmene blir selskapets agenter overfor eieren snarere enn eierens (= velgerne eller kommunestyret/ fylkestinget) representanter overfor selskapet. Men det er også eksempler på at styremedlemmene forsvaret hjemkommunens interesser i styret, noe som kan lede til sterke interessekonflikter og liten beslutningskraft i styret.

Den tredje kontrollmekanismen er eksterne kontrollordninger⁴³. Gjennom konkurranse på produktmarkedet, kombinert med troverdig konkurs- eller overtakelsestrussel, kan selskapet anspores til å holde høy effektivitet. Bruk av anbudskonkurranser er det viktigste tiltaket på dette feltet (se omtale i kapittel 4). Fra 1997 ble elektrisitetsdistribusjon regulert gjennom såkalt målestokkonkurranse. Gjennom dette ble nettselskapene underlagt statlig inntektsregulering, noe som også kan være en supplerende mekanisme for selskapskontroll.

Nå kan en spørre om folkevalgt eierstyring nødvendigvis fremmer god selskapsledelse og effektiv drift. Dersom de folkevalgte både har *kompetanse* til å drive aktiv selskapsstyring og *motiv* til å ivareta velgernes interesser, er det vanskelig å se grunner til å avskjære eller begrense folkevalgt eierstyring. I enkelte situasjoner kan politikerne benytte eierstyring til å ivareta spesielle

heller ikke de problemer som oppstår når flere kommuner er medeiere i et aksjeselskap eller interkommunalt selskap.

⁴³ Også finansinstitusjonene kan bidra til selskapskontroll. Dette kan tilsi at kommunale selskaper får en kapitalstruktur med relativt lav egenkapital og mye gjeld.

interessegrupper fremfor brede samfunnshensyn (Shleifer and Vishny 1994; Shleifer 1998). Når kommunen er eneste eier av selskapet, vil instruks fra de folkevalgte organene få gjennomslag i selskapets organer. Når det er flere kommunale eiere må en instruks fra en enkelt kommune oppnå flertall på generalforsamlingen eller representantskapsmøtet der alle kommuner er representert for å bli vedtatt⁴⁴. Slik sett kan et spredt kommunalt eierskap sees som en gunstig *disiplinering* av eierstyringen.

5.4 Effektivitet i det interkommunale samarbeidet

Flere forhold indikerer at "corporate governance"-resonnementet gir en treffende karakteristikk av interkommunalt samarbeid, særlig når samarbeidet er organisert i regi av selskaper. For det første viser analyser at det til tross for et omfattende interkommunalt samarbeid eksisterer et effektivitetspotensiale – sammenslåinger av kommuner kan gi bedret kostnadseffektivitet (Langørgen og Aaberge 2003). Potensialet er størst innenfor administrasjon og tekniske tjenester. Disse analysene er utført på data fra 1998. Dessverre er det ikke gjennomført nyere undersøkelser for å si om det mer finmaskede interkommunale samarbeidet har bidratt til å redusere effektivitetstapet som følger av kommunestrukturen.

For det andre synes kommunale eiere å være passive⁴⁵. I rapportene fra Ringkjøb med flere (2006), fra ECON (2006) og fra Gjertsen og Martinussen (2006) påpekes at etablering av kommunale selskaper – herunder interkommunale selskaper – gir muligheter for aktiv eierstyring. I Lokaldemokratikommisjonens rapport (NOU 2006:7, s. 148) vises det til intervju med KS bedrift, der det sies at en overvekt av kommunene har en laber interesse for sine selskaper. Det er en åpenbar mangel ved disse studiene at de ikke analyserer sammenhengen mellom graden av eierfragmentering og graden av aktiv styring fra eierkommunenenes side. Generelt kan vi konstatere at resultatene er i tråd med grunnhypotesen fra "corporate governance": kommunene *utnytter* ikke de styringsmuligheter som foreligger.

I tillegg foreligger to empiriske studier av kommunalt eide selskaper der en sammenligner virksomheter som eies av ulikt antall kommuner. Forventningen er at flere kommunale eiere bidrar til svekket kostnadseffektivitet i selskapene. Dalen og Grammeltvedt (2006) analyserer kostnadseffektivitet i norske nettselskaper i perioden 1997-2003, det vil si etter at det nye regimet for inntektsregulering var

⁴⁴ Mulighetene for å gi styringsmessige pålegg vil være enda mindre når det er private medeiere (Boycko, Shleifer og Vishny 1996). I den grad slike pålegg svekker lønnsomheten i selskapet vil disse kunne ha krav på erstatning, og de kan tvinge dette gjennom i rettsapparatet.

⁴⁵ Dette er også den norske Makt- og demokratiutredningens (1998-2003) vurdering av det statlige eierskapet. På hjemmesiden konkluderes på følgende måte: "Den norske statskapitalismen er karakterisert ved at staten er en passiv eier uten målrettet strategi overfor globaliseringen av næringslivet."

innført. Graden av eierfragmentering i selskapene – oftest i form av mange kommuner – har en negativ virkning på kostnadseffektiviteten. Nettselskapenes effektiviteten er forbedret i perioden, og som forventet er betydningen av eierstrukturene sterkest i de første årene av det nye reguleringsregimet.

En tilsvarende studie av kostnadseffektivitet i kommunal renovasjon bygger blant annet på data om eierandeler i kommunale og interkommunale renovasjonsselskaper (Sørensen 2007). Av de 302 kommunene i analysen benyttet 47 prosent et privat selskap til å utføre tjenesten. Hele 36 prosent av kommunene var medeier i et selskap sammen med en eller flere andre kommuner, og 11 prosent av renovasjonsselskapene hadde åtte eller flere eiere. Når kommunen benyttet et renovasjonsselskap med fragmentert eierskap var enhetskostnadene omtrent åtte prosent høyere enn når det bare var en enkelt eier.

Interkommunalt samarbeid ser derfor *ikke* ut å være et godt alternativ til kommunesammenslåing. Det er (minst) tre grunner til dette. For det første er det kommunale eierstyringen oftest svak. Interkommunale selskaper har ofte forholdsvis store og heterogene styrever. Studier av kommersielle selskaper viser at selskaper med slike styrever har lav lønnsomhet. I interkommunale selskaper kan det være konflikter mellom politiske styreverrepresentanter som svekker selskapets beslutningsevne. For det andre viser det seg at virksomheter som er eid av mange kommuner har lavere effektivitet enn virksomheter som er eid av en kommune. I renovasjonssektoren og i elektrisitetsdistribusjon fører oppsplittet eierskap til at virksomhetene drives med høyere enhetskostnader enn med en enkelt kommune som eier. For det tredje er det liten eller fraværende konkurranse om de tjenester som leveres av interkommunale selskaper. Renovasjonsselskapeene tilhører unntakene⁴⁶. Effektivitetstapet ved spredt kommunalt eierskap kan vise seg å være større på felter der slik ekstern kontroll ikke eksisterer. Flerkommunalt eierskap kan ha en større betydning for kostnadseffektivitet innenfor velferdstjenester, i vannforsyning og i avløpsektoren.⁴⁷

⁴⁶ Drøyt halvparten av kommunene benytter anbudskonkurranse på renovasjonssektoren (Sørensen 2007).

⁴⁷ Vi planlegger å gjennomføre en tilsvarende studie av kostnadseffektivitet i vannforsyning og avløp.

Referanser

Askim, J., Båtsvik, T. og Skattum, C. 2007. Fører benchmarking til forbedringer i kommunene? Erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene 2002-2005. Under publisering i *Komunal Ekonomi och Politik*.

Asplan Analyse (2006) Evaluering av effektiviseringsnettverkene. *Sluttrapport* til Kommunenes sentralforbund. Mars 2006.

Baldersheim, H. 2005. Norske kommunar i internasjonalt perspektiv. *Vedlegg 2* i NOU 2005:6 Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet.

Baldersheim, H, og Øgård, M. 1999. Vandringsmann med Sordin. Flyttemønster og lederutfordringer blant norske rådmenn i komparativt perspektiv. Institutt for statsviteskap, Universitet i Oslo [Research Report 02/1999](#).

Bay, A.H. og Sagli, J. 2003. I verdens rikeste land. Pressens dekning av velferdsstaten 1969-99. *NOVA rapport* 25/03.

Besley, T. and Case, A. 2003. Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States. *Journal of Economic Literature* XLI: 7-73.

Besley, T. and Ghatak, M. 2003. Incentives, choice, and accountability in the provision of public services. *Oxford Review of Economic Policy* 19:235-248.

Besley, T. and Case, A., 1995. Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, *American Economic Review* 85: 25-45.

Besley, T. and Case, A. 1993. Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States. *Journal of Economic Literature*, 41: 7-73.

Bingham Powell, G. Jr. 2000. *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*. London & New Haven: Yale University Press.

Blom-Hansen, J., Monkerud, L.C. and Sørensen, R.J. 2006. Do parties matter for local revenue policies? A comparison of Denmark and Norway. *European Journal of Political Research* 45: 445-465.

Bogen, H. 2001. Hvilke konsekvenser har konkurranseutsetting for ansatte? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 4: 207-221.

Bogen, H. og Engelsrud, G. 2004. Ansatte på anbud. I Johnsen, Åge, Ingun Sletnes og Signy Irene Vabo (red.): *Konkurranseutsetting i kommunene*. Oslo: Abstrakt forlag.

Borge, L.E. og Sunnevåg, K. 2006. [Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Sluttrapport](#), Rapport 07/06.

Borge, L.E. og Sørensen, R.J. 2006. Gir mer penger bedre velferd? *Horisont* nr. 1/ 2006.

Borge, L.E. 2006. Nye organisatoriske tilnærminger og effektivitet. *Notat*. NTNU

Borge, L.E., Falch, T. and Tovmo, P. 2004. Efficiency in public service production: The impact of political and budgetary institutions. *Paper*, NTNU Trondheim, Norway.

Borge, L.E. 2005. Strong politicians, small deficits: Evidence from Norwegian local governments. *European Journal of Political Economy* 21:325-344.

Borge, L.E., Haraldsvik, N., Naper, L.R., og Sunnevåg, K.J. 2006 Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren. *SØF Rapport* 02/06.

Boycko, M., A. Shleifer and R. Vishny 1996. A Theory of Privatization, *Economic Journal* 106, 309-319.

Boyne, G.A. 1998. Competitive Tendering in Local Government: A Review of Theory and Evidence. *Public Administration* 76: 695-712.

Boyne, G. A., Farrell, C., Law, J., Powell, M. and Walker, R. 2003. *Evaluating Public Management Reforms*. Buckingham: Open University Press.

Bratton, K.A. and Ray, L.P. 2002. Descriptive Representation, Policy Outcomes, and Municipal Day-Care Coverage in Norway. *American Journal of Political Science*, 46: 428-437.

Brunborg, H. og Texmon, I. 2003. Fortsatt sentralisering. Regionale befolkningsframskrivninger 2002-2020. *Økonomiske Analyser* 4/2003.

Buck, M., Larsen, H.O., Willumsen, T. og Lanes, M. 2005. Direktevalg av ordfører: Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment? I Sagli, J. and Bjørklund, T.: *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Bøhren, Ø. 2005. Eierskap og lønnsomhet, *Økonomisk Forum* 59:4-14.

Bøhren, Ø. Ødegaard, B.A. 2005. Governance and performance revisited. Forthcoming in Gregouriu, G. and Ali, P. (eds.) 2005. *International Corporate Governance after Sarbanes-Oxley* Wiley.

Carlsen, F., Langset, B. and Rattsø, J. 2005. The relationship between firm mobility and tax level: Empirical evidence of fiscal competition between local governments. *Journal of Urban Economics* 58: 273-288.

Carlsen, F., Langset, B. and Rattsø, J. 2002. Fiscal competition dependent on household mobility: Empirical analysis of local government in Norway. *Paper*, Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology (NTNU).

Christensen, A. H., Grønnegård Christensen, J. og Holm Jensen, J. 2002. Farven grå: Kommunale selskaper mellom demokrati og marked. I Jens Blom-Hansen, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red.) *Kommunale patologier*. Århus: Systime.

Christensen, J. G. and Pallesen, T. 2001. Institutions, distributional concerns, and public sector reform. *European Journal of Political Research*, 39: 179-201.

Colbjørnsen, T. 2004. *Lederskap og ledere*. Fagbokforlaget.

Dalen, D. M. and Grammeltvedt, T-E. 2006. The impact of ownership and regulation on cost efficiency: The case of Norwegian electricity distribution *Paper*. Norwegian School of Management (BI).

Damgaard, J. B. 2003. Hvor bliver markedsgjørelsen og markedet af? I *Politisk Ukorrekt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Dixit, A. 1997. Power of incentives in private versus public organizations. *American Economic Review* 87: 378-382.

Domberger, S. and Jensen, P. 1997. Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy* 13: 67-78.

ECON. 2006. Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring. *ECON Rapport* 2006-057.

ECON. 2005. Finansielle ubalanser i kommunene. *ECON Rapport* 2005-027.

ECON. 2004. *Samfunnsansvarlig kommunal forretningsdrift – tjeneste og fortjeneste*. Oslo: ECON Analyse.

Fama, E.F. and Jensen, M.C. 1983. Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics* 26:301-325.

Forbrukerrådet 2005. [*Test av kommunal service*](#).

Gjertsen, A. og Martinussen, K. 2006. Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak. *NF-Rapport* nr. 18, 2006.

Grytten, J. og Sørensen, R.J. 2004. Grådige leger med knapphet på pasienter? En analyse av tilbudsindusert etterspørsel i allmennlegetjenesten, *Økonomisk Forum* 58: 32-37.

Grytten, J. og Sørensen, R.J. 2004. Fortsatt grådige fastleger med knapphet på listepasienter? Statistiske illusjoner ved bruk av registerdata, *Økonomisk Forum* 59:12-21.

Hagen, T. P. og R. J. Sørensen. 2006. *Kommunal organisering*. 6. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Hagen, T.P. and Vabo, S.I. 2005. Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local governments, 1991-1998. *European Journal of Political Research* 44:43-64.

van Helden, G.J., Johnsen, Å. and Vakkuri, J. 2006. Exploring the public administration and accounting divide in public sector performance measurement research. *Paper*, Faculty of Economics, Groningen.

Helland, L. 2003. Valgdeltakelse og lokaldemokrati. (Anmeldelse av Bernt Årdal (red.) Valgdeltakelse og lokaldemokrati. Oslo: Kommuneforlaget 2002). *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 44:117-129.

Hovik, S. og Stigen, I.M. 2004. Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. *NIBR-notat* 2004:124.

Hoxby, C. M. 2004. School Choice and School Competition: Evidence from the. United States, *Swedish Economic Policy Review*, 10:11-57.

Indenrigsministeriet 2006. *Kommunale Nøgletal*.

Johansson, T. 2006. *Förvaltningens gräns mot marknaden. Om mekanism bakom och effekter av kommunernas marknadsutnyttjande*. Forvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.

Johnsen, Å., Sletnes, I. og Vabo, S.I. 2004. *Konkurranseutsetting i kommunene*. Abstrakt forlag.

Johnsen, Å. 1999. Performance measurement in local government: Organisational control in political institutions. [Doctoral thesis](#). Bergen: [Norwegian School of Economics and Business Administration](#).

Journard, I., Kongsrud, P.M., Narm, Y.S. and Price, R. 2003. Enhancing the cost effectiveness of public spending: Experience in OECD countries. *OECD Economic Studies* No. 37, 2003/2.

Kettl, D. 2000. *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Brookings Institution.

Korsmo, E.K. 2006. En undersøkelse av medlemsaktiviteten i Grue Arbeiderparti og Voss Arbeiderparti 1945-2004. *Masteroppgave* i administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitet i Bergen.

Langørgen, A. og Aaberge, R. 2003. *Sammenslåing av kommuner: Gevinster å hente. Samfunnsspeilet* 2/2003.

Le Grand, J. 2003. *Motivation, agency, and public policy. Of knights & knaves, pawns & queens*. Oxford: Oxford University Press.

Lien, S. and Pettersen, P.A. 2002. Local Government and Welfare Generosity: Municipality Spending on Social Welfare. *Scandinavian Political Studies* 27: 227-259.

Lundesgaard, J. 2003. To what extent and how have OECD countries opened the provision of publicly-funded services to competition? *OECD Economic Studies* No. 35, 2003.

Martinussen, P. E. 2004. Government performance and political accountability at sub-national level: the electoral fate of local incumbents in Norway. *Scandinavian Political Studies*, 27: 227-259.

Monkerud, L.C. 2003. Undersøkelse av lokalpolitikere og rådmenn 2002/2003. En redegjørelse for undersøkelsens relevans, gjennomføring og datakvalitet – samt noen hovedtendenser. *BI Discussion Paper* 03/2003.

Monkerud, L. C. 2006. Local opposition to municipal mergers in Norway: Efficiency, local political diversity and redistribution. *Paper*. Norwegian School of Management (BI).

Møller, G. 2001. Holdninger til effektivitet i offentlig og privat virksomhet. *Arbeidsrapport* 4-2001, Telemarkforskning.

Nordisk Ministerråd 2005a. *Demokrati i Norden*. København.

Nordisk Ministerråd 2005b. *Kundeval för äldre och funktionshindrade i Norden*. TemaNord 2005:507.

NOU 1984:23 *Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem*.

NOU 2003: 6 *Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*.

NOU 2003: 19 *Makt og demokrati*. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen.

NOU 2005: 6 *Samspill og tillit*. Om staten og lokaldemokratiet.

NOU 2006: 7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*.

OECD. 2005. *Modernising Government. The Way Forward*. OECD: OECD Publishing.

Opedal, S., Stigen, I.M., og Laudal, T. 2002. Flat struktur og resultatenheter. Oslo: *NIBR-rapport* 2002/21.

- O'Toole, L. J. and Meier, K.J. 2004. Parkinsons Law and new public management? Contracting determinants and service-quality consequences in public education. *Public Administration Review* 64: 342-352.
- Pallesen, T. 2004. A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments. *Governance* 17: 573-587.
- Pallesen, T. 2006. The Politics of Contracting Out in School Districts: The Case of Washington State. *State and Local Government Review*, 38: 34-40.
- Persson, T. and G. Tabellini, 2000, Political economics: Explaining economic policy (Cambridge: MIT Press).
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. 2000. *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Propper, C. and Wilson, D. 2003. The use and usefulness of performance measures in the public sector. *Oxford Review of Economic Policy* 19:250-267.
- Rattsø, J. 2005. [Local tax financing in the Nordic countries](#), in Economic General Report Yearbook for Nordic Tax Research 2005.
- Rattsø, J. og Sørensen, R.J. 2004. Public Employees as Swing Voters: Empirical Evidence on Opposition to Public Sector Reform, *Public Choice*, 119: 281-310.
- Revelli, F. and Tovmo, P. 2007. Revealed yardstick competition: Local government efficiency patterns in Norway. *Journal of Urban Economics* (forthcoming).
- Ringkjøb, H.E., Vabo, S.I. og Aars, J. 2006. Kommunale selskapsformer i demokratisk perspektiv. *Vedlegg 3 til NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring?*
- Rodgers, Robert and John E. Hunter 1992. A Foundation of Good Management Practice in Government: Management by Objectives. *Public Administration Review*. . 52: 27–39.
- Rose, L. og Pettersen, P.A. 1995. Borgerdyder og det lokale selvstyre: Politisk liv og lære blant folk flest. I T. Hansen og A. Offerdal (red.): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere: Festskrift til Francesco Kjellberg*. Oslo. Tano.
- Rose, L. 2002. Normer og roller – borgerpliktens endelikt? i B. Aardal (red.), 2002. *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Rose, L. E. 2005. Normer og stemmegivning: Både indre plikt og ytre press?, i Sagli, J. og Bjørklund, T. (red.), *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sandström, F. M. and Bergström, F. 2005. School vouchers in practice: competition will not hurt you. *Journal of Public Economics* 89:351-380.

Saxi, H.P. 2006. Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 22: 256-277.

Shleifer, A. and Vishny, R.W. 1994. Politicians and Firms. *Quarterly Journal of Economics* 109:995-1025.

Shleifer, A. and Vishny, R.W. 1997. A Survey of Corporate Governance. *Journal of Finance* 52:737-783.

Shleifer, A. 1998. State versus Private Ownership, *Journal of Economic Perspectives* 12:113-150

Skolverket 2003. *Valfrihet och dess effekter inom skolområdet*. Kalmar.

Skålnes, S. 2005. Uklar diagnose og tvilsam medisin: Erfaringar med eigen valdag i Nittedal i 2003, i Sagli, J. og Bjørklund, T. (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

St.meld. nr. 8 (2004-2005) *Perspektivmeldingen 2004 - utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi*.

St. prp. nr. 61 (2005-2006) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2007 (Kommuneøkonomiproposisjonen).

Sørensen, R.J. og Bay, A.-H. 2002. Competitive tendering in the welfare state: perceptions and preferences among local politicians, *Scandinavian Political Studies* 4: 357-384.

Sørensen, R.J. 2004. Markedsreformer i offentlig sektor: Elitistisk motebølge, velferdskoalisjonens interesser eller partienes konkurranse om velgere? *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 45: 509-546.

Sørensen, R.J. og Ludvigsen, S. 2003. Når pengene skal følge brukeren. Kan kommunene ta ansvar for brukervalg og stykkpriser? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 19: 308-333.

Sørensen, R. J. og Vabo, S. I. 2005. Sentraliseringsparadokset: Hvorfor staten overtar styringen fra kommunene. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 46: 503-537.

Sørensen, R.J. og Monkerud, L. 2005. Lokaldemokrati og kommuneskatt. Velgerne stemmer på politiske partier, men spiller det noen rolle? Vedlegg 8 i *NOU 2005:6. Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*.

Sørensen, R.J. 2007. Does dispersed public ownership impair efficiency? Corporate governance versus political economy. Forthcoming in *Public Administration*.

TBU 2006. *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april 2006*, H-2187.

TBU 1998. Brukertilfredshet med kommunale tjenester. I Kap. 10 i *Rapport* fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), oktober 1998.

Togeby, L. m fl 2003. *Magt og Demokrati i Danmark..*

Torsteinsen, H. 2004. Resultatenhetsmodellen som kommunal reformidé. *Paper* til den XIII Nordiske Kommunalforskerkonferansen, Universitet i Oslo, Institutt for statsvitenskap 26.-28. november 2004.

Tovmo, P. 2007. Budgetary procedures and deficits in Norwegian local governments. *Economics and Governance* 8: 37-49.

Vabo, S. I. og Stigen; I.M. 2004. Moteslaveri, interesser og behov. *NIBR-rapport* 2004:22.

Øgård, M. 2002. Forvaltningsinnovasjon i nordiske regioner og kommuner. I felles takt mot New Public Management? Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.