



Kommunesektoren – mot et strukturelt mangfold?

«Utviklingen av formell struktur i norske kommuner»

Sara Blåka

Veileder

Dag Ingvar Jacobsen

Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntestår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Universitetet i Agder, 2011
Fakultet for Økonomi og samfunnsfag
Institutt for statsvitenskap og ledelse

Førord:

Denne oppgaven er en del av en toårig mastergradsstudie innen offentlig politikk og ledelse og markerer avslutningen på 5 års studietid ved Universitetet i Agder. Oppgaven ble skrevet i 3. og 4. semester av masterprogrammet og teller 40 studiepoeng.

Jeg vil først og fremst rette en stor takk til min veileder Dag Ingvar Jacobsen, dr. philos og professor ved Universitetet i Agder, som har hjulpet meg med konstruktive tilbakemeldinger gjennom hele prosessen. Takk!

Jeg vil også takke informantene mine som gav meg nye innspill i mitt søk etter å forstå endring i kommunesektoren.

Katrine – tusen takk for all hjelp og støtte!

Takk til mine medstudenter på lesesalen for gode diskusjoner og innspill – vi klarte det!

Til slutt vil jeg takke min samboer Bjørn Petter for hans enestående tålmodighet og evne til og både være pådriver og “arbeidstilsyn”.

Kristiansand, mai 2011

Sara Blåka

Sammendrag

Norske kommuner har siden revisjonen av kommuneloven som trådte i kraft i 1993 fått en betydelig større mulighet til selv å utforme egen organisasjonsstruktur (Hovik & Stigen, 2008). Fokuset for studien er i første omgang hvordan kommunene har tilpasset seg denne friheten. Den første delen består derav i en kartlegging av utviklingen i kommunenes formelle struktur. Den teoretiske tilnærmingen ligger innenfor den teknisk instrumentelle og institusjonelle tradisjonen og munner ut i et forskningsspørsmål om kommunenes strukturvalg kjennetegnes av isomorfi eller anisomorfi (DiMaggio & Powell, 1983; Donaldson, 2001; Meyer & Rowan, 1977).

Med utgangspunkt i de ovennevnte teoriretningene har forfatteren også søkt å forklare *hvorfor* noen kommuner ender seg, mens andre ikke gjør det, og hva som forklarer hvorfor kommuner endrer seg i retning av mer markedslignende konsepter. I forlengelsen av dette har studien også søkt å finne årsaker til distinksjonen mellom kommuner som endrer seg på et tidlig tidspunkt etter revisjonen av kommuneloven, og de som er senere ute med endring.

Forklaringsfaktorene som skisseres i teorikapitlet består av ulike organisasjonsspesifikke trekk, hvor hensikten er å avdekke om endring eller opprettholdelse av formell struktur, samt *når* endring finner sted, kan forklares systematisk. Variablene som benyttes består av forhold knyttet til kommunenes størrelse, sentralitet, økonomiske- og politiske forhold. Den omtalte litteraturen er i mange tilfeller sprikende når det gjelder hvilken retning man kan forvente at forklaringsvariablene vil påvirke fenomenet, noe som har resultert i alternative hypoteser for flere av variablene. Fenomenene det ble forventet at disse variablene skulle påvirke er *om* kommunene endrer seg bort fra sin opprinnelige struktur, om de velger å adoptere en markedslignende strukturform, samt *når* disse endringene finner sted.

Analysene har vært basert på et kvantitativt datamateriale som omfatter tilnærmet hele populasjonen av norske kommuner i perioden 1995 til 2010. Forklaringsvariablene er basert på såkalte "objektive" trekk ved kommunene, og ikke i deres subjektive intensjoner for endring eller opprettholdelse av eksisterende struktur. Det har derfor også blitt gjennomført kvalitative etterundersøkelser i form av samtaler med kommuner som har tilpasset seg ulikt etter revisjonen av kommuneloven for å gi noen interessante innspill til de kvantitative analysene, samt at de fungerer som en form for kvalitativ validering av de avhengige variablene.

Hovedfunnene i studien ligger for det første i at kommunenes utvikling av formell struktur preges av mangfold. De fleste kommunene har foretatt en eller annen form for endring. Kartleggingen avdekker at kommunenes utvikling i stor grad følger det gradvis økende mangfoldet av konsepter som gis legitimitet av de institusjonelle omgivelsene (Hambrick, Finkelstein, Cho, & Jackson, 2005).

De uavhengige variablene forklarer lite av variasjonen blant kommunene med tanke på om de foretar endring, og når denne endringen skjer. Men analysene viser klare tendenser for at det er de store kommunene som i størst grad foretar endring. Dette gjelder både for endring generelt og endring til de markedslignende strukturformene. Det støtter opp under forventningene om at store kommuner får utnyttet nye konsepter i større grad enn mindre kommuner, har bedre endringskompetanse og i større grad utsettes for institusjonelt press mot fornying (Baldrige & Burnham, 1975; Geroski, 2000; Ko, Kim, Kim, & Woo, 2008). I tillegg gir det støtte til forventningen om at store kommuner vil ha et større behov for å tilpasse seg til den divisjonaliserte strukturformen som de markedsrettede modellene representerer (Donaldson, 2001).

Videre avdekkes det en klar tendens mot at det er kommunene med god økonomi som i størst grad foretar endring, og endrer seg i retning av de markedslignende strukturtypene. Dette, sett i sammenheng med kommunenes egne begrunnelser for endring, danner grunnlag for en distinksjon mellom en objektivt dårlig økonomi og en subjektivt *opplevd* dårlig økonomi (Torsteinsen, 2006). Det gir også støtte til forventningene om at kommuner behøver en viss grad av slakk for å skape endringskapasitet (Cyert & March, 1992; Meyer & Stensaker, 2006). Det er kommunene med god økonomi som er først ute med endring, og kommuner som opplever økonomisk nedgang som endrer seg sent i undersøkelsesperioden. Dette støtter opp under argumentasjonen for at foregangskommunene må inneha slakkressurser for å kunne foreta eksperimenteringer med nye konsepter man ennå ikke har sett effektene av (Levitt & March, 1988), samt at økonomisk nedgang fungerer som incentiv for endring først etter at konseptene har blitt prøvd ut av andre kommuner.

Det at studien kun avdekker en liten del av variasjonen gir en indikasjon på at forklaringer også bør søkes i andre forhold enn de nevnte variabler. Oppgaven avsluttes derfor med å skissere noen betraktninger for videre forskning i forhold knyttet til lokale beslutningsprosesser og enkeltkommuners subjektive motivasjon og intensjoner med organisasjonsutvikling for å avdekke hva som fører til endring eller inertia.

Innhold

Forord:	2
Sammendrag	3
1 Innledning.....	8
2 Teori.....	11
2.1 Kommunesektoren	11
2.1.1 Organisasjonsfelt.....	12
2.2 To perspektiver på organisasjoners utvikling.....	14
2.2.1 Det teknisk instrumentelle perspektiv.....	14
2.2.2 Det institusjonelle perspektivet	18
2.3 Hva kan forklare variasjon?	22
2.4 Teoretiske perspektiver knyttet til forklaringsvariablene	24
2.4.1 Størrelse	24
2.4.2 Økonomi	27
2.4.3 Sentralitet.....	31
2.4.4 Politiske forhold	33
2.4.5 Partipolitisk sammensetning.....	33
2.4.6 Antall partier i kommunestyret	38
2.4.5 Politisk konsentrasjon	40
2.5 Oppsummering av hypoteser.....	42
3 Metode	45
3.1 Problemstilling	45
3.2 Metodevalg	47
3.3 Datainnsamling	47
3.4 Operasjonalisering av de avhengige variablene	49
3.4.1 Operasjonalisering av begrepet endring	50
3.4.2 En kvalitativ validering.....	53
3.5 Operasjonalisering av de uavhengige variablene.....	55
3.5.1 Å fange effekten de uavhengige variablene har på de avhengige	55
3.5.2 Størrelse	56
3.5.3 Vekst	56
3.5.4 Økonomi	57
3.5.5 Økonomisk vekst.....	58
3.5.6 Sentralitet.....	59

3.5.7 Politiske forhold	59
3.6 Oppsummering av variabler	61
4 Analyse	63
4.1 Isomorfi eller anisomorfi?	63
4.2 Hvorfor endrer kommunene seg?	68
4.2.1 Endring fra en modell til en annen	68
4.2.3 Tidspunkt for endring	75
4.2.4 Endring til markedslignende strukturtyper	78
4.2.4 Tidspunkt for endring til markedslignende strukturer	82
5 Drøfting	84
5.1 Isomorfi eller anisomorfi?	84
5.2 Hvorfor endrer kommuner seg, og hvorfor endrer de seg ikke?	87
5.2.1 Størrelse	88
5.2.2 Økonomi	89
5.2.3 Politiske forhold og sentralitet	92
5.3 Hva kan forklare variasjon?	94
5.3.1 Metodiske svakheter?	94
5.3 Konklusjon	97
5.3.1 Identitetsforvaltning?	98
5.3.2 Veien videre.....	101
Litteraturliste	102
Referanser lastet ned fra internett:	110

Liste over vedlegg:

Vedlegg 1: Kommuner som er utelatt fra analysen på grunn av sammenslåinger	111
Vedlegg 2: Oversikt over kommuneforlagets kategorier for administrativ struktur.....	113
Vedlegg 3: Sentralitetskoder fra 1994 og 2008	114
Vedlegg 4: Antall kommuner som oppgir administrativ struktur hvert år i undersøkelsesperioden:	115
Vedlegg 5: Samtaler med kommuner som har oppgitt “Sammensatt modell” som administrativ struktur	116
Vedlegg 6: Logistisk regresjonsanalyse. Exp(B) og Sig. for kontrollvariablene tidligere endring	118

Vedlegg 7: Logistisk regresjonsanalyse for “Endring” uten å kontrollere for tidligere endring	119
Vedlegg 8: Logistisk regresjonsanalyse. Exp(B) og Sig. for kontrollvariablene tidligere endring til markedslignende strukturtyper.....	120
Vedlegg 9: Logistisk regresjonsanalyse for “Endring til markedslignende strukturtyper” uten å kontrollere for tidligere endring	121
Vedlegg 10: Korrelasjonsmatrise for avhengige og uavhengige variabler 1997	122
Vedlegg 11: Korrelasjonsmatrise for avhengige og uavhengige variabler 2003	123
Vedlegg 12: Korrelasjonsmatrise for avhengige og uavhengige variabler 2010	124

Liste over tabeller:

Tabell 1: Oversikt over operasjonalisering av variabler	61
Tabell 2: Strukturtyper oppgitt av kommunene i 1995, 2002 og 2010.....	63
Tabell 3: Antall ulike strukturtyper i rene tall for hele undersøkelsesperioden.....	64
Tabell 4: Kategorisering av strukturtypene.....	66
Tabell 5: Utvikling av de ulike hovedprinsippene fra 1995-2010 (målt i prosent).....	67
Tabell 6: Antall kommuner som har foretatt endring i løpet av perioden 1995-2010.....	68
Tabell 7: Logistisk regresjonsanalyse. Avhengig variabel: Endring.....	70
Tabell 8: Prosentvis fordeling for når kommunene som endrer seg foretar denne endringen.....	75
Tabell 9: Regresjonsanalyse (OLS). Avhengig variabel: Tidspunkt for endring.....	77
Tabell 10: Antall kommuner som har foretatt endring til markedslignende strukturtyper i løpet av perioden 1995-2010.....	78
Tabell 11: Logistisk regresjonsanalyse. Avhengig variabel: Endring til markedslignende struktur.....	79
Tabell 12: Årene kommuner adopterer markedslignende strukturtyper i prosentandel.....	82
Tabell 13: Regresjonsanalyse (OLS). Avhengig variabel: Tidspunkt for endring til markedslignende struktur.....	83

Liste over figurer:

Figur 1: Organisasjonsstruktur i byråkratisk og organisk teori.....	17
Figur 2: Kausalmodeller.....	46

1 Innledning

Dagens samfunn preges i større og større grad av kontinuerlig endring. Dette gjelder både for enkeltindivider og ikke minst for organisasjoner. Kravet til omskiftning blir stadig større og omfatter organisasjoner i både privat og offentlig sektor. I takt med dette øker også litteraturen som på ulike måter forklarer hva som motiverer organisasjoner til å endre seg og hvordan utviklingen ser ut. Noen organisasjoner fremstår som pionerer i utviklingen av nye konsepter, hvor andre er nølende eller rett og slett motsetter seg forandring. Et viktig spørsmål i denne sammenheng blir derfor: Hvorfor velger noen organisasjoner å endre seg mens andre ikke gjør det? Og hva kjennetegner organisasjonene som endrer seg tidlig i forhold til de som endrer seg på et senere tidspunkt?

Gjennom de siste par tiårene har det blitt et stadig økende press mot fornyelse i kommunesektoren. Dagens kommunesektor blir beskrevet som et organisasjonsfelt i kontinuerlig endring (Fimreite, 2005). De har gjennom årene gjort store forandringer i strukturell utforming (Hovik & Stigen, 2008). Baldersheim snakker allerede i 1993 om at flere kommuner enn på lenge er inne i endringsprosesser (Baldersheim, 1993). Begrunnelsene for endring kommer fra flere hold. Kommunene har blant annet blitt kritisert for manglende kostnads- og prioriteringseffektivitet (Kommunenes Sentralforbund, 1993). I tillegg melder det seg et behov for å videreutvikle lokaldemokratiet og tilpasse strukturen til endringer i teknologi og demografiske forhold (Hagen & Sørensen, 2006).

Hvis vi tar et tilbakeblikk viser tidligere forskning at kommundefeltet har vært preget av likhet i forhold til formell struktur. En NIBR-undersøkelse (Hovik & Stigen, 2008, s. 52) viser at i 1990 var 96 % av landets kommuner organisert i tråd med hovedutvalgsmodellen. Det var lite rom for endring utenom de som ble gjort i forbindelse med pilotkommune- og frikommune forsøkene. Her ble utvalgte kommuner og fylkeskommuner gitt mulighet til å eksperimentere med endringer i organisasjons- og styringsstrukturen. Først etter revisjonen av kommuneloven i 1992 fikk kommunene en betydelig større frihet til selv å velge organisasjonsform. De regulerende forhold ble dermed lagt til rette for en utvikling på hver enkelt kommunes premisser og behov.

Kommunenes Sentralforbund fokuserer i rapporten "*I farta!*" på at kommuneorganisasjonen er i forandring (1993). Dette fremmer spørsmålet til første del av problemstillingen som

fokuserer på hvordan formell struktur utvikler seg over tid innenfor kommunefeltet. Endring innenfor organisatoriske felt er et område som gjennom årene har vakt interessen til svært mange forskere. Én tilnærming som kan benyttes for å avdekke dette ligger i teorien om isomorfi, eller likhet, som argumenterer for at organisasjoner innenfor samme felt følger det samme utviklingsmønsteret og ender opp med ensartede strukturtyper (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977). En annen tilnærming tilsier at organisasjoner vil foreta endring for å få en mest mulig rasjonell tilpasning til egne organisasjonsspesifikke trekk og vil derfor ikke følge én mal for organisering, noe som kan resultere i et mangfold av ulike strukturtyper (Donaldson, 2001). Når man betrakter revisjonen av kommuneloven som trådte i kraft i 1993 som en ny mulighet for kommunene til å foreta endring er det interessant å spørre seg om en studie av kommunenes utvikling vil avdekke et mangfold av strukturtyper eller at kommunene adopterer de samme organisasjonsformene eller rett og slett motsetter seg forandring?

Hovedproblemstillingen lyder derfor som følgende:

«Hva kjennetegner utviklingen av formell struktur i norske kommuner?»

I forlengelsen av dette vil jeg også forsøke å forklare *hvorfor* noen kommuner endrer seg, mens andre ikke gjør det. Her vil jeg ta utgangspunkt i ulike karakteristika som kjennetegner hver kommune, det endringslitteraturen betegner som organisasjonsspesifikke trekk. Organisasjonsendring er et fenomen hvor det finnes et mangfold av ulike perspektiver og studier som alle hevder å avdekke forklaringsfaktorer på hvorfor endring skjer. Mitt spørsmål er om variasjonen mellom kommuner som endrer seg eller opprettholder eksisterende struktur kan forklares systematisk med ulikheter i geografiske, økonomiske og politiske forhold. Disse forklaringsfaktorene har sitt utspring i både den institusjonelle og den teknisk instrumentelle teoritradisjonen. I tillegg til å forklare hvilke trekk ved kommunene som enten fremmer eller hemmer endring vil disse teoriene indirekte kunne belyse hvorvidt kommuner motiveres av et rasjonelt behov for fornying (se blandt annet Donaldson, 2001; Kimberly & Evanisko, 1981; Meyer & Stensaker, 2006; Williamson, 1970), eller om motivasjonen ligger i et ønske om å opptre i konformitet med rådende normer for organisering (Baldridge & Burnham, 1975; DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977; Røvik, 1998b; Scott, 2008; Zucker, 1977). I tillegg til å forklare *om* kommunene endrer seg gir disse perspektivene også utgangspunkt for å forklare *når* endring skjer (Tolbert & Zucker, 1983), med andre ord årsaker til distinksjonen mellom de såkalte foregangskommunene og kommunene som endrer seg på et senere tidspunkt.

I tillegg til å studere hvilke faktorer som kan påvirke hvorvidt kommuner går bort fra sin opprinnelige struktur vil det i fortsettelsen være av interesse og også studere hva som fører til at kommuner adopterer de mer spesifikke organisasjonskonseptene knyttet til den markedsorienterte reformbølgen som *“har skylt inn over den offentlige sektoren i mange land de senere årene”*(Øgård, 2005, s. 25). Disse konseptene har etablert seg som den mest populære endringsformen i dagens kommunesektor (Røvik, 1998b; Vabo & Stigen, 2004).

Slike konsepter kan betegnes som institusjonaliserte standarder som kan fremme motivasjon for adoptering kun i kraft av sin legitimerende funksjon, men rommer også strukturelle kjennetegn som i seg selv gir en mulighet for kommuner med visse organisatoriske trekk til å komme i tilpasning. Det vil derfor være av interesse å studere endring til slike konsepter også separat. Den neste delen av problemstillingen vil derfor søke å belyse to former for endring: Endring fra en eksisterende modell til en ny modell, og endring til de markedsliknende strukturtypene. I tillegg vil jeg forsøke å avdekke hva som kjennetegner kommuner som endrer seg på et tidlig tidspunkt fra de som endrer seg på et senere tidspunkt.

2 Teori

Jeg vil i dette kapitlet presentere mine teoretiske tilnærminger. Jeg vil ta utgangspunkt i to teoretiske perspektiver som hver gir ulike forklaringer på hvordan organisasjoner endrer seg over tid. De betegnes som det teknisk instrumentelle og det institusjonelle perspektivet. Disse danner også bakteppe for min tilnærming til å forklare årsaker til variasjon blant organisasjoner. I denne delen vil jeg belyse teoretiske forklaringer på hvordan ulike trekk ved organisasjoner påvirker *om* og eventuelt *når* de endrer seg.

2.1 Kommunesektoren

Populasjonen av norske kommuner danner forskningsobjektet i denne studien. Det nødvendiggjør en redegjørelse for hva kommunebegrepet innebærer. Hagen og Sørensen (2006, s. 14) definerer en kommune som en offentlig myndighet med tre kjennetegn:

1. De har hver og en ansvar for et geografisk område innenfor statens grenser.
2. De har ansvar for å løse offentlige oppgaver.
3. De er demokratisk styrt av lokalbefolkningen.

Kommunene avgrensner seg fra andre typer organisasjoner både med hensyn til sektor, nivå og oppgaver. Kommunene utgjør lokalforvaltningen og dermed det laveste nivået av det norske demokratiets byggesteiner. Deres virke er underlagt standardiserte regelsystem definert av staten, som i utgangspunktet gir dem like organisatoriske forutsetninger (Hagen & Sørensen, 2006, s. 16). Kommunesektoren i Norden har hatt en sentral stilling, hvor om lag to tredjedeler av offentlige ansatte er sysselsatt. Kommunene disponerer også en tilsvarende del av det samlede offentlige budsjettet. Dette speiler kommunene som velferdsstatens viktigste utøver og produsent av offentlige tjenester (Baldersheim & Rose, 2005; Ståhlberg, 1998). Selv om kommunene på denne måten skiller seg fra andre organisasjoner kan de, vel å merke, betegnes som organisasjoner i den forstand at de er *“social units deliberately constructed and reconstructed to seek specific goals”* (Etzioni, 1964, s. 3) og innehar alle elementer av det generelle organisatoriske reisverket (Mintzberg, 1979). Teorien som benyttes for å belyse problemstillingen vil derfor ligge i litteratur som beskriver hva som påvirker organisasjoner generelt, i tillegg til kommuner spesielt.

Selv om kommunene er like i den forstand at de befinner seg på samme forvaltningsnivå, får resurser fra staten og har ansvar for de samme oppgavene er de svært ulike på mange områder. For det første varierer kommunene sterkt når det kommer til innbyggertall, fra 218 innbyggere på Utsira til 170936 i Trondheim¹. Innimellom her varierer det også stort hvor tett eller spredt befolkningen bor. For det andre vil kommunenes økonomiske handlerom variere sterkt. Noen kommuner har det “komparative økonomiske fortrinn” som for eksempel innebærer at det ligger naturressurser innenfor kommunegrensen (Rattsø, 2003). Kommunene fungerer også som selvstendige politiske enheter til en viss grad. Dette er en faktor som kan bety ulike løsninger på oppgaver og satsingsområder. Kommunene står derfor overfor svært forskjellige situasjoner og står, etter revisjonen av kommuneloven, friere til å velge strukturell utforming.

2.1.1 Organisasjonsfelt

Organisasjoners utvikling og motivasjon for endring er ifølge Scott sterkt forankret i organisatoriske felt (2008). Organisasjonsfelt er et vesentlig begrep innenfor ny-institusjonell teori og blir målt som både en studieenhet og analysenivå. For slike studier vil et spesifikt felt eller en populasjon av organisasjoner utgjøre forskningsmaterialet. Grunntanken til Scott lå i en antakelse om at organisasjoner innenfor samme felt ville oppleve et ensartet press fra sine omgivelser. Organisasjonsfelt befinner seg på et mesonivå og spiller en viktig rolle for og kytte sammen å studere organisasjoner som utgjør byggesteinene i sosiale systemer. Dimaggio (1986) uttrykker dette slik:

“the organizational field has emerged as a critical unit bridging the organizational and the societal levels in the study of social and community change”. (DiMaggio, 1986, s. 337)

Ved å studere utvikling over tid vil endring i organisasjonsfelt avdekke samfunnsmessige endringer. Et viktig spørsmål her blir derfor hva som kjennetegner et organisasjonsfelt. Hvordan kan vi avgrense hva som kan defineres inn og ut av et felt? Dimaggio og Powell (1983) definerer et felt som:

¹ Statistisk Sentralbyrå. *Folkemengde 1. januar 2011 og endringene i 2010. Endelege tal*. Hentet 15.03 2011 fra <http://www.ssb.no/folkendrkv/tab-2011-02-24-02.html>

“those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services and products”. (DiMaggio & Powell, 1983, s. 148)

Poenget deres er at organisasjonsfelt ikke kun kan avgrenses til lignende eller konkurrerende organisasjoner, men blir institusjonelt definert. Det vil si at organisasjonene og samfunnet for øvrig utvikler en gjensidig forestilling om at disse virksomhetene utgjør en populasjon av organisasjoner med distinkte fellestrekk. DiMaggio og Powell avgrenser ikke feltet til kun å gjelde en spesifikk type organisasjoner, men organisasjoner som samhandler eller på en eller annen måte inngår i et samspill som avgrenses i en populasjon. Scott (2008) mener at en organisasjonspopulasjon oppstår som en erkjennelse av at organisasjoner er oppmerksomme på og påvirkes av andre organisasjoner som innehar de samme trekkene og som konkurrerer som de samme ressursene. Vi kan derfor si at et organisasjonsfelt både kan bestå av felles observerbare faktorer ved organisasjonene i tillegg til at det utvikles en felles sosialt konstruert identitet som utskiller en populasjonen (Røvik, 1998b).

Ut fra DiMaggio og Powells (1983) definisjon av organisasjonsfelt inkluderes både likeartede virksomheter og alle virksomheter som på en eller annen måte samhandler eller konkurrerer innenfor en institusjonelt definert grense. For at kommunefeltet skal kunne defineres som et felt i teoretisk forstand vil det være nødvendig å inkludere alle organisasjoner som på en eller annen måte er inkludert i kommunesektorens virke. I dagens samfunn hvor nettverk og samarbeid har fått en større plass i organisasjonslandskapet øker kommunefeltet i kompleksitet (Ambro, 2002). Offentlig-privat samarbeid og bestiller-utfører modeller er faktorer som gjør grensen mellom felt mer glidende (Goldsmith & Eggers, 2004). Undersøkellesobjektet kan her muligens defineres som en bransje eller et område. Dette fordi fokuset for studien ikke ligger i samspillet mellom alle virksomheter som er tilknyttet hverandre, men lignende organisasjoner innenfor feltet. Kommunesektoren kan på mange måter ses på som en “naturlig enhet” som avgrenses ved å utgjøre et spesifikt forvaltningsnivå som innehar svært mange likheter i form av krav og forventninger fra omgivelsene og utgjør sammen et sosialt konstruert fellesskap. Kommunene har tradisjonelt sett også vært strukturelt like organisasjoner og har i tiden før revisjonen av kommuneloven i 1992 blitt utviklet med en klar tanke om at de er en del av et fellesskap (Kommunenes Sentralforbund, 1989; Røvik, 1998b). Ut fra DiMaggio og Powells definisjon vil kommunene ikke alene utgjøre et eget felt, men de vil kunne betraktes som kjernen av kommunefeltet.

2.2 To perspektiver på organisasjoners utvikling

I denne delen av teorikapitlet vil jeg gjøre rede for to tilnærminger som forklarer hvorfor organisasjoner endrer seg og hvilke utviklingsmønstre som vil gjøre seg gjeldende. Meyer og Rowan (1977) skiller mellom organisasjoners tekniske og institusjonelle omgivelser. De tekniske omgivelsene retter seg inn mot organisasjoners instrumentelle behov hvor organisasjoner foretar endring i et søk etter mer effektiv ressursbruk med hensyn til produksjon av varer og tjenester. De institusjonelle omgivelsene representerer sosialt skapte normer for hvordan organisasjoner bør utformes og motiverer organisasjoner til å endre seg i en søken etter legitimitet.

2.2.1 Det teknisk instrumentelle perspektiv

Det teknisk instrumentelle perspektiv betrakter innovasjoner som redskaper eller verktøy for effektiv oppgaveløsning. Årsaken til at organisasjoner velger å endre seg ligger i at de må designes og re-designes for å tilpasses den mest effektive veien til måloppnåelse til en hver tid. Motivasjonen for endring forklares med at det finnes objektive problemer i organisasjonen som nye konsepter gir gode og utprøvde løsninger på. Oppskriftene på organisering fungerer som "byggeklosser" som tilbys organisasjoner for å gi en mer rasjonell utforming. Ledelsen vil holde seg oppdatert på hvilke løsninger som til en hver tid er tilgjengelig og velger "redskaper" ut fra en rasjonell tilpasning til organisasjonens betingelser for suksess og overlevelse (Røvik, 1998b). Det instrumentelle perspektivet har et klart modernistisk preg i den forstand at den bygger på rasjonalitet og utviklingsoptimisme (Clegg, 1990). Aktører i organisasjoner som er kunnskapsrike og lærevillige gir utslag i forandring og forbedring. En organisasjonsoppskrift fremstår i dette perspektivet kun som et redskap for å gjøre organisasjonen mer effektiv. Organisasjonen identifiserer altså først problemet, og søker deretter rasjonelle løsninger. Det kan hende at de praksiser som til nå har blitt anvendt ikke fungerer som ønsket, eller at organisasjonen har grunn til å tro at nye konsepter vil fungere bedre enn de eksisterende (Røvik, 1996).

Organisasjoners motivasjon for endring presenteres her som en tilpasning til de tekniske omgivelser. Scott definerer dette som:

"Technical environments are those in which organizations produce a product or service that is exchanged in a market such that they are rewarded for effective and efficient performance". (Scott, 1998, s. 126)

Det teknisk instrumentelle perspektivet fremmer derfor antakelsen om at organisasjoner foretar endring med bakgrunn i at strukturen skal være rasjonelt utformet for og best mulig tilpasse seg tekniske krav for effektivitet og overlevelse (Meyer & Rowan, 1977). Donaldson definerer effektivitet som:

“the ability of the organization to attain goals set by itself, or by its ability to function well as a system, or by its ability to satisfy its stakeholders”. (Donaldson, 2001, s. 6)

Han hevder gjennom et kontingensteoretisk perspektiv at organisasjoner inneholder en portefølje av situasjoner. Organisasjoners effektivitet er et resultat av deres evne til å tilpasse sin struktur til de aktuelle situasjonene organisasjon står overfor. Det innebærer trekk ved selve organisasjonen og dens omgivelser. Disse danner interne og eksterne påvirkningsfaktorer på organisasjonens ytelse (Donaldson, 2000).

Donaldsons antakelse er at organisasjoners manglende evne til å produsere effektivt er faktoren som fremmer endring. Det er derfor nødvendig å avdekke årsaksfaktorene til organisasjoners ytelse, eller evne til å oppnå gode resultater. Situasjonfaktorene oppsummerer han til organisasjonens omgivelser, størrelse og strategi. Hvorvidt organisasjoner velger å endre struktur er avhengig av deres evne til å drive effektivt. Når gjeldende struktur ikke gir den best tilpassede formen for å drive organisasjonen effektivt og organisasjonen dermed yter mindre vil dette gi incentivet for å endre struktur. Donaldson beskriver dette slik:

“The changes in contingency lead the organization out of fit with the old structure, which lowers performance. ... the organization resolves this by this by adopting a new and better structure that fits the new level of the contingency, thereby restoring performance”. (Donaldson, 2001, s. 9)

Organisasjoner vil derfor ikke foreta endring før det oppstår en form for krise som består i sterkt redusert produktivitet og effektivitet. Grunnen til dette er at organisasjoner søker og satifisere, fremfor å maksimere produktivitetsnivå (Simon, 1997). Det kommer igjen av antakelsen om at mennesker har begrenset rasjonalitet (March & Simon, 1958). Det vil si at aktører i organisasjoner har begrenset beslutningskapasitet som bygger på utilstrekkelig kunnskap. Endring forekommer derfor kun etter at organisasjonens ytelse faller under et tilfredsstillende nivå.

Det er altså de situasjonene organisasjonene står overfor som virker bestemmende for om organisasjoner endrer seg og hvilken endring de foretar. Er organisasjonen i “fit”, det vil si at dens struktur er tilpasset de egenskapene organisasjonen innehar og omgivelser vil den oppnå gode resultater. Befinner den seg i “misfit”, hvor strukturen ikke er tilpasset situasjonsvariablene vil den foreta endring når strukturen gir en ytelse som ligger under akseptabelt nivå.

Endring skjer her som et forsøk på å tilpasse strukturen til situasjonsvariablene. De mest sentrale interne situasjonsfaktorene beskriver Donaldson som organisasjonens størrelse og oppgave-usikkerhet. Han mener de eksterne situasjonsvariablene kan påvirke de interne. Dette viser han ved at usikkerhet i omgivelsene påvirker organisasjonens oppgaveusikkerhet. Hans poeng er imidlertid at organisasjoner adopterer organisasjonsstruktur for å dekke behovet for å tilpasse seg de interne og eksterne situasjonsfaktorene. For å illustrere dette tar Donaldson utgangspunkt i organisk og byråkratisk teori.

Organisk teori har sin fundamentale dimensjon i Burns og Stalkers (1994) kontinuum mellom mekanisk til organisk struktur. Her karakteriseres oppgave-usikkerhet som den sentrale situasjonsfaktoren. Organisasjoner med stor oppgave-usikkerhet vil ha problemer med å fungere med sentralisert beslutningsmyndighet og sterk grad av formalisering, og vil derfor kun komme i tilpasning med en desentralisert struktur som representerer det mekaniske ytterpunktet. Omvendt, vil lav grad av oppgave-usikkerhet gjøre desentralisering av beslutningsmyndighet unødvendig og lite effektivt. Det gjør også spesialisering og formalisering i rollefordelingen hensiktsmessig.

Byråkratisk teori tar utgangspunkt i Mintzbergs karakteristika av maskinbyråkratiet (1979). Den beveger seg langs dimensjonene enkel (“ubyråkratisk”) til byråkratisk struktur. Her er størrelse den dominerende kontingensvariabelen. Store organisasjoner trenger høy grad av spesialisering og formalisering for å komme i tilpasning og dermed en byråkratisk struktur, mens mindre organisasjoner tilpasses ved enkel og uformell organisering. Dette sammenfattes i følgende modell:

Figur 1: Organisasjonsstruktur i byråkratisk og organisk teori

Sentralisering	Høy	Enkel	Mekanisk
	Lav	Organisk	Byråkratisk
(Donaldson, 2001, s. 25)		Lav	Høy
		Spesialisering-Formalisering	

Organisatorisk endring vil ut fra dette perspektivet skje som en tilpasning til hver enkelt organisasjons situasjonsvariabler. Donaldson tar dermed avstand fra det han kaller “*universalistic theories*” som hevder at det finnes “en beste måte” å organisere alle typer organisasjoner på (2001, s. 3). Organisasjoner med ulike trekk vil tilpasse seg til forskjellige typer strukturer. Heterogenitet i strukturer vil derfor være avhengig av heterogenitet i organisasjonens situasjonsvariabler. Det vil si at organisasjoner som er like vil inneha identisk struktur, mens ulike organisasjoner vil tilpasse seg med ulike struktur. Hvorvidt studien vil avdekke mangfold eller heterogenitet er altså avhengig av om kommunene er like eller ulike i situasjonsportefølje.

Som nevnt tidligere er kommunene i utgangspunktet preget av likhet når det kommer til arbeidsoppgaver. For det første innebærer prinsippet om “generalistkommunen” at kommunene betegnes som generalistorganer. Det vil si at hver enkelt kommune har ansvar for et stort antall offentlige oppgaver innenfor sitt territorium. For det andre innebærer prinsippet om universalisme at alle kommuner har ansvar for den samme oppgaveportefølje (Aars, 2002, s. 30). “*Alle kommuner er tillagt de samme oppgavene gjennom lovverket*”². Det vil i utgangspunktet derfor være nærliggende å anta at kommunene står overfor en identisk situasjonsportefølje når det kommer til omgivelsenes krav til oppgaver. Flo, Fimreite og Aars (2002) foretar imidlertid en nyansering av generalist- og universalitetsprinsippet. Aars viser at

² NOU2005:06. *Samspill og tillit, 1.4.1 Generalistkommunebegrepet*. Hentet 13.05 2011 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2005/nou-2005-06/13/4.html?id=390302>

kommuner har ulike forutsetninger for å utføre oppgaver. Kommunene foretar en viss grad av oppgavedifferensiering hvor størrelse trekkes frem som den største påvirkningsfaktoren. Differensiering kan innebære at ulike kommuner har ansvaret for ulike oppgaver eller at alle kommuner tilbyr basisoppgaver, mens mer spesialiserte tjenester fordeles mellom kommuner. Prinsippene nyanseres da til at hver kommune har ansvaret for at innbyggerne får tilgang til tjenestene. Flo trekker også inn økonomi og politisk ideologi i et historisk perspektiv på ulike situasjonsfaktorer som påvirker kommunenes prioriteringer og evne til oppgaveløsning.

Ut fra den kontingensteoretiske tilnærmingen vil det derfor være rimelig å anta at kommuner i et forsøk på å komme i tilpasning vil foreta endringer etter eget spesifikke situasjonsportefølje som varierer fra kommune til kommune. I tillegg til disse ulikhetene, vil denne tankegangen utdypes senere i kapitlet. Kommunelandskapet vil, med bakgrunn i den kontingensteoretiske tilnærmingen forventes å være preget av et mangfold i strukturtyper.

2.2.2 Det institusjonelle perspektivet

Den rasjonalistiske tankegangen til det instrumentelle perspektivet har gjennom de siste tre tiårene blitt utfordret av ny-institusjonell teori (Meyer & Rowan, 1977; Scott, 2008). Organisasjoners overlevelse ligger ikke kun i deres evne til å produsere effektivt. De er også avhengige av å søke legitimitet i omgivelsene (Parsons, 1956). Meyer og Rowan (1977) argumenterer for dette ved å vise at organisasjoner utvikler seg i institusjonelle omgivelser. Disse omgivelsene representerer sosialt skapte normer for hvordan organisasjoner bør være utformet. Innenfor et samfunn ligger det felles kognitive konstruksjoner for hvordan en virksomhet bør organiseres (Zucker, 1977). Disse er ikke objektive realiteter, men samfunnsskapte normer. Institusjonaliserte standarder representerer ikke nødvendigvis de mest rasjonelle løsninger, men får en allmenn utbredelse og oppfattes som nærmest regellignende betingelser for effektiv organisering. Meyer og Rowan (1977) bruker begrepet rasjonaliserte myter om dette fenomenet. Det vil si at oppskriftene presenteres som de mest hensiktsmessige redskaper for effektivisering og modernisering begrunnet i en vitenskapelig “forkledd” tro på konseptet, samtidig som de instrumentelle effektene sjelden berøres. Den tas derfor for gitt som en effektiv og “riktig” løsning i organisasjoners streben etter suksess. Et viktig fellestrekk ved slike oppskrifter er også at de fremstilles som et slags “universalmiddel”. De kan brukes av alle typer organisasjoner uavhengig av deres størrelse, kontekst, formål eller sektor.

Scott (2008) foretar en nyansering i sin definisjon av institusjoner ved å knytte sammen ulike teoretiske perspektiver og har utarbeidet et skille mellom tre analytiske pilarer for å forstå prosessene som fører til institusjonalisering.

”Institutions are comprised of regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and recourses, provide stability and meaning to social life”. (Scott, 2008, s. 48)

Disse tre pilarene gir grunnlag for, og beskrives som gjensidig forsterkende i reisverket av enhver institusjon. Han beskriver gjennom disse perspektivene hvordan institusjoner har betydning for, og regulerer atferd, mekanismene de virker gjennom og handlingslogikken som er fremtredende i hver pilar. Den regulative pilaren legger vekt på hvordan institusjoner begrenser og styrer atferd i form av formelle regler og lover som opprettholdes med makt og sanksjoner. Atferd begrunnes i økonomisk teori med rasjonalitet og egeninteresse som basis for valg av handlingsalternativ. Ut fra den normative pilaren utgjør institusjoner et sett roller og regler som legger føringer på individers atferd. Grunnlaget for handling ligger i normer, verdier og forventninger. Atferden skjer gjennom en “passendehetslogikk” (Roness, 2000). Det vil si at handling styres av hva som kollektivt oppfattes som “riktig” i motsetning til en rasjonelt begrunnet avveining av konsekvenser eller egeninteresse (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2009). Den kulturelt-kognitive pilaren defineres som *“the shared conceptions that constitute the nature of social reality and the frames through which meaning is made”* (Scott, 2008, s. 57). Her fokuseres det på meningskonstruksjon og utviklingen av antakelser som blir “tatt for gitt”. Dette er fortolkninger av virkeligheten som tas inn i organisasjonen og blir sett på som en objektiv “sannhet”.

Suchman (1995) definerer legitimitet som:

“a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions”. (Suchman, 1995, s. 574)

Legitimitet blir også i denne definisjonen generelle retningslinjer som fremstår som objektive sannheter, men som springer ut av subjektive meninger gitt av ulike aktører og instanser som er i posisjon til å definere det institusjonelle rammeverket. De tre pilarene viser ulike former for legitimitetsskaping for organisasjoner. Den regulative fokuserer på konformitet med formelle regler. Legitime organisasjoner opererer innenfor kravene til lovgrunnlaget eller

“kvasi-juridiske” anbefalinger. Basen for legitimitet innenfor den normative pilaren ligger på et “dypere” plan hvor organisasjoner må inneha moralsk konformitet og handle “passende” i forhold til mer uformelle regler. Den kulturelt-kognitive pilaren viser legitimiteten organisasjoner oppnår ved å opptre konformt i situasjoner hvor passende handlingsmønster “tas for gitt” innenfor de institusjonelle rammene. Handlingene virker forståelige, gjenkjennelige og er kulturelt forankret (Scott, 2008, s. 61).

Som nevnt tidligere kan kommunene karakteriseres som en form for “naturlig enhet” som utgjør kjernen av kommunefeltet slik DiMaggio og Powell definerer begrepet (1983). Det institusjonelle presset fra Scotts pilarer vil derfor være likt. Kommunene svarer til det samme formelle regelverket og innehar de samme forventningene til tjenestetilbud. Anbefalinger om endring til nye konsepter blir også gitt til kommunene som helhet (Kommunenes Sentralforbund, 1989). Vi kan si at kommunene både har en felles regulativ plattform, og normative forventninger til organisatorisk utforming.

Meyer og Rowan (1977) mener at den formelle organisasjonen streber etter å tilfredsstille de institusjonelle omgivelsene i langt sterkere grad enn kravene fra sin egen tekniske kerne. Dette gjelder spesielt organisasjoner som utvikler seg i en tett institusjonell kontekst. Konformitet med institusjonelle normer virker stabiliserende på organisasjonene fordi det gir legitimitet som igjen fører til støtte og sikrer overlevelse selv om ikke tilpasningen er den mest rasjonelle ut fra tekniske krav. De institusjonelle omgivelsene vil derfor fungere som en buffer mot turbulens i markedet og et sikkerhetsnett for overlevelse.

Siden de rasjonaliserte mytene ikke nødvendigvis gir de instrumentelt beste løsningene kan det føre til at det oppstår konflikt mellom de tekniske og institusjonelle krav. Til dette argumenterer Meyer og Rowan (1977) med at organisasjonene “dekobler” de formelle strukturelementene fra den daglige aktiviteten. Allmenngjøringen av de institusjonelle standardene fører til at oppskrifter som oppstår i en populasjon eller bransje av organisasjoner bres lett innenfor dette feltet og kan også overføres til andre typer. Det fører igjen til at alle former for virksomhet blir universalisert i form av å være “formelle organisasjoner” (Meyer, 1994). Mytene kan da spres raskt mellom organisasjoner og nedfelle seg i deler av den formelle strukturen selv om organisasjonene er svært forskjellige (Christensen, et al., 2009, s. 18).

Dette fremmer to antakelser: (1) Institusjonelle omgivelser fremmer organisatoriske oppskrifter som organisasjoner adopterer. (2) Organisasjoner som adopterer oppskrifter ut fra krav fra de institusjonelle omgivelsene vil begynne å ligne hverandre, de blir isomorfe (Meyer & Rowan, 1977, s. 345). Organisasjoner reflekterer normer gitt av meningsdannende aktører og institusjoner. Disse aktørene og institusjonene sprer én type normer for organisering. Denne formlikheten i formell struktur viser virkeligheten som sosialt konstruert. Graden av isomorfi i organisasjonsstruktur blant en populasjon av organisasjoner gjenspeiler graden av isomorfi i de institusjonelle omgivelsene (Hawley, 1968).

DiMaggio og Powell (1983, s. 150) nyanserer teorien til Meyer og Rowan ved å identifisere tre mekanismer for institusjonell homogenitet; regulativ, mimetisk og normativ. De utgjør tre motiver for å adoptere institusjonaliserte innovasjoner. Regulativ eller tvingende isomorfi viser til myndighetenes og andre maktavende instansers innflytelse og krav til organisering. Mimetisk isomorfi viser at organisasjoner velger å imitere organisasjoner som ut fra gjeldene normer og verdier innehar de tidsriktige organiseringsprinsippene. Dette skjer i situasjoner preget av usikkerhet og tvetydighet hvor etteraping av "suksessoppskrifter" gir en følelse av trygghet og forventning om suksess. Normativ isomorfi peker på profesjonenes innflytelse på organisasjoner. Gjennom profesjonsmakten påvirker de organisasjonens utforming. Disse prosessene har det samme utfallet. Organisasjoner adopterer de samme oppskriftene og blir likere hverandre, uavhengig av om dette fører til mer effektiv eller rasjonell måloppnåelse. Her ligger også kjernen i å forstå institusjoner. De er produsert av menneskelig handling, men *"they are not necessarily the products of conscious design"* (DiMaggio & Powell, 1991, s. 8). Selznick (1996, s. 273) mener legitimitet i ny-institusjonell teori nærmest ses på som et "organisatorisk imperativ" som både gir en form for ubevegelighet og rettferdiggjør bestemte praksiser. Organisasjoner er avhengig av legitimitet fra omgivelsene og gir derfor etter for institusjonelle krav. Dette bunner ut i antakelsen om at utviklingen av institusjonelle standarder viser et landskap av organisasjoner preget av isomorfi.

Dette viser at det finnes gode teoretiske argumenter for at vi vil se lite variasjon i formell struktur blant organisasjoner. Jeg vil imidlertid i dette avsnittet se nærmere på ytterligere forskning som utfordrer tanken om presset mot isomorfi også fra et institusjonelt perspektiv. Scott mener at det å bruke isomorfi som eneste forklaring på institusjonelle prosesser overforenkler kompleksiteten til sosiale systemer (2008, s. 153). Organisasjoner forholder seg til både forskjellige konkurrenter og ulike institusjonelle elementer som spiller inn i dens

motivasjon for endring. Isomorfi vil være én form for respons på institusjonelt press, men ikke den eneste, fordi institusjonelle omgivelser også kan være i konflikt med hverandre.

Hambrick, et al. (2005) argumenterer i likhet med DiMaggio og Powell (1983) for at dess færre konsepter organisasjoner kan velge mellom, jo større vil innslaget av isomorfi være. De viser videre i sin studie at antallet organisasjonsmodeller har økt betraktelig de siste tre tiårene, noe som viser at de institusjonelle omgivelsene produserer et mangfold av institusjonelle standarder. Det har vært en enorm spredning av legitime strategier og strukturer. Disse fremstår både som komplementære og konkurrerende som vil si at de gir alternative idealer for hvordan samme del av organisasjonen skal utformes (Hambrick, et al., 2005; Røvik, 1998b). Heterogeniteten i de institusjonelle omgivelsenes krav fører derfor til heterogenitet eller anisomorfi i organisasjoners formelle struktur.

Scott (1998) mener at fremfor å se tekniske og institusjonelle omgivelser som en enten- eller-tilpasning bør de ses på som dimensjoner på samme skala. Hvilke typer omgivelser som har størst påvirkning på organisasjoner vil variere mellom organisasjoner eller populasjoner av organisasjoner. Hvilken som har størst innvirkning på virksomhetens valg og motivasjon for endring vil også kunne variere over tid. Slik Hambrick et al. (2005) skisserer utviklingen av institusjonelle omgivelser blir organisasjoner i dagens samfunn i større grad gitt valgmuligheter. Dette kommer som et resultat at det institusjonelle presset gir et mangfold av regler og normer. Når organisasjoner blir presentert for alternative strukturer som alle fremstår som legitime, vil dette igjen kunne gi de tekniske omgivelsene større påvirkningskraft. De vil i større grad kunne ta hensyn fra kravene som stilles fra deres egen tekniske kjerne og de spesifikke situasjonsvariablene de står overfor.

Dette munner ut i spørsmålet om hva som kjennetegner strukturutviklingen i norske kommuner. Preges den av å være enhetlig eller mangfoldig?

Forskningsspørsmål: Vil kommunenes utvikling av formell struktur avtegne et mønster av isomorfi eller anisomorfi?

2.3 Hva kan forklare variasjon?

Røvik bruker virus som metafor for å beskrive institusjonaliserte standarders spredning eller "smitte". Han mener organisasjonsideer kan oppføre seg som virus og gi opphav til epidemi eller pandemi. Disse konseptene spres på smitteligende måter "når de "reiser" mellom

personer og organisasjoner, innenfor og mellom felt og sektorer, og på tvers av landegrensener og kontinenter”(Røvik, 2007, s. 343). Når nye konsepter kommer inn i en organisasjon skjer dette gjerne i første omgang som endring av språk med bruk av nye begreper og tankesett. Dette kommer av at institusjonaliserte standarder i første omgang er “godt språkliggjorte ideer”. Det vil etter hvert oppstå sammenheng mellom begreper og handling. Viruset kan altså komme inn i organisasjoner i form av en slags “språksmitte” som etter en “inkubasjonstid” også etablerer seg i praksis (Christensen, et al., 2009).

Et interessant spørsmål her er om det finnes klare forskjeller mellom organisasjoner som smittes tidlig og de som smittes sent i spredningsforløpet. Det vil si de som velger å adoptere konseptet på et tidlig eller sent tidspunkt. Tidspunktet for endringen danner utgangspunkt for flere studier som fokuserer på årsaker til organisasjonsendring som ligger både i interne organisasjonsfaktorer og i eksterne påvirkningsprosesser (Fligstein, 1985; Tolbert & Zucker, 1983). Fligstein avdekker i sin studie av store konserns adoptering av multidivisjonal struktur at trekk ved organisasjoner hadde en sammenheng med hvorvidt organisasjonene utgjorde “*early*” eller “*late adopters*” av denne strukturtypen (1985).

I tillegg bruker Røvik begrepet “immunitet” for å beskrive organisasjoner som ikke blir smittet av viruset, det vil si de som velger å la være å adoptere de institusjonaliserte standardene. Denne distinksjonen mellom organisasjoner som foretar endring og de som opprettholder eksisterende struktur utgjør et av hovedfeltene innen endringslitteraturen. Både ut fra et teknisk instrumentelt og institusjonelt perspektiv utgjør endring i formell struktur fenomener som søkes forklart i organisasjonsspesifikke faktorer (Donaldson, 2001; Kraatz & Zajac, 2001).

Hvis vi betrakter virus i sin opprinnelige forstand vil sannsynligheten for menneskelig smitte avhenge av trekk ved den enkelte person. Hvor utsatt en er for smitte bestemmes av faktorer knyttet til for eksempel overvekt, røyking og så videre. Det samme gjelder ut fra Røviks virustankegang organisasjoner. Organisasjoner har som sagt ulike trekk. Det jeg vil finne ut er hvilke trekk eller egenskaper ved resipienten eller organisasjonen som har betydning for om, og eventuelt når kommuner endrer seg.

2.4 Teoretiske perspektiver knyttet til forklaringsvariablene

Forklaringsvariablene for *om*, og *når* organisasjoner endrer seg vil baseres på ulike trekk som kjennetegner populasjonen av organisasjoner og som viser at de står overfor ulike situasjoner. Variablene kan deles inn i tre hovedformer:

1. Geografiske variabler: Størrelse, sentralitet
2. Økonomiske variabler: Økonomi, økonomisk vekst
3. Politiske variabler: Andel H/FrP, antall partier og politisk konsentrasjon i kommunestyret

Jeg vil med et instrumentelt og institusjonelt perspektiv som bakteppe (Meyer & Rowan, 1977), knytte en teoretisk fremstilling til hver enkelt variabel som viser forventninger som kan legges til grunn i denne studien.

2.4.1 Størrelse

Organisasjoners størrelse er et trekk som har blitt mye brukt som forklaringsvariabel for når og hvorfor organisasjoner adopterer nye organisasjonsoppskrifter (Geroski, 2000; Kimberly & Evanisko, 1981; Neale, Murphy, & Scharl, 2006). Hvis vi først ser dette ut fra et instrumentelt perspektiv er en generell oppfatning i litteraturen at store organisasjoner tenderer til å ha lettere for å adoptere nye konsepter enn mindre organisasjoner fordi de har bedre evner til risikostyring, større tilgang til ressurser og en sterkere infrastruktur. Mindre organisasjoner blir i større grad utsatt for konkurranse og har ofte et svakere faglig miljø, noe som gjør det vanskeligere å adoptere innovasjonsoppskrifter (Ko, et al., 2008). Store organisasjoner kan også tenkes å bruke innovasjoner mer intensivt, i den forstand at de benytter den i større skala. De vil derfor kunne ha større mulighet for å utnytte konseptet og sikre profitt enn mindre organisasjoner (Geroski, 2000) I Ko et al. sin studie om hvordan trekk ved organisasjoner påvirker adopsjon av organisasjonsoppskriften CRM (customer relationship management) fant de at større firma hadde større sannsynlighet for både å adoptere konseptet og til å implementere større deler av det enn mindre organisasjoner (Ko, et al., 2008, s. 73).

I tillegg til at store organisasjoner lettere vil adoptere innovasjoner ut fra et instrumentelt behov for endring av struktur, vil de også i større grad enn mindre organisasjoner bli utsatt for

institusjonelt press. Store organisasjoner er mer synlige i samfunnet og blir i større grad utsatt for den “kritiske masse” som stimulerer til å adoptere nye standarder for å bøte på problemer. Det fremmer muligheten for at disse organisasjonene samhandler med omgivelsene og viser endringsvillighet overfor deres behov (Baldrige & Burnham, 1975). Hypotesen blir derfor:

H1: Store organisasjoner vil ha større sannsynlighet for å endre seg enn mindre organisasjoner.

Neale et al. (2006) argumenterer for at større organisasjoner vil adoptere innovasjoner på et tidligere tidspunkt enn mindre organisasjoner. Dette begrunnes i at de har større tilgang på ressurser og et sterkere behov for strategisk planlegging. Store organisasjoner er bedre i stand til å oppdage og utnytte muligheter i omgivelsene på et tidligere tidspunkt enn mindre organisasjoner (Haveman, 1993). Det begrunnes blant annet i at de også har et større faglig miljø og flere grupper som fungerer som “utkikksposter” mot innovasjoner i omgivelsene. De vil derfor kunne oppdage innovasjoner på et tidligere tidspunkt (Geroski, 2000).

H2: Store organisasjoner vil endre seg på et tidligere tidspunkt enn mindre organisasjoner.

Penrose utfordrer DiMaggio og Powells tilnærming til det organisatoriske felt ved å hevde at organisatorisk vekst fører til at:

“The differences in the administrative structure of the very small and the very large firms are so great that in many ways it is hard to see that the two species are of the same genus.”(Penrose, 1995, s. 19)

Hun studerer populasjonen av firma innenfor industrien og mener at selv om organisasjonene er like i den forstand at de utfører de samme oppgavene, utfører de dem på svært ulike måter. Ulikhetene i strukturell utforming er så store at hun stiller spørsmål ved om begge typene organisasjoner kan inkluderes i et ensartet begrep for industrielle “firma”.

Hvis vi fortsetter dette resonnementet fra et teknisk instrumentelt perspektiv, vil organisasjoners evne til å produsere tjenester eller varer effektivt bli påvirket av organisatorisk vekst (Donaldson, 2000). Når en organisasjon vokser øker også dens grad av kompleksitet. Når den strukturelle kompleksitet vokser fører det igjen til en økning i spesialister som håndterer spesialiserte “underoppgaver”. Disse vil igangsette en leting etter nye prosedyrer og teknikker for å nå målsetninger mer effektivt (Baldrige & Burnham, 1975).

I tillegg til at store organisasjoner har lettere for å adoptere nye organisasjonsoppskrifter vil de ut fra det instrumentelle perspektivet begrunne dette i en tilpasning til et organisasjonsinternt problem. Størrelsen vil da nødvendiggjøre adoptering av en ny struktur. Kimberly og Evanisko (1981) argumenterer for dette slik:

“Just as organizations often tend to become differentiated and formalized in the face of increasing size as a mean of rationalizing and coordinating their activities, it may be the case that certain administrative innovations become necessary as a result of increasing size”.
(Kimberly & Evanisko, 1981, s. 699)

Oliver Williamson konkretiserer dette i sin teori om organisasjonsstruktur som henholdsvis U-formet og M-formet (Williamson, 1970). U-formen (unitary form) kan defineres som en struktur med spesialiserte, funksjonsbaserte enheter hvor lignende oppgaver er gruppert sammen. Enhetene utfyller hverandre og modellen har et prosessfokus. Denne gir en parallell til den tradisjonelle byråkratiske organisasjonsstrukturen. M-formen, eller den multidivisjonale strukturen, kjennetegnes av selvstendige enheter hvor komplementære oppgaver er gruppert sammen. Hver enhet innehar alle funksjonene og fokuserer på å produsere ulike varer eller tjenester (Qian, Roland, & Xu, 2006, s. 4).

Store organisasjoner vil, med den tradisjonelle byråkratiske strukturen, ha problemer med for omfattende kontrolleringsmekanismer som gjør organisasjonen rigid og vanskeliggjør muligheten for raske beslutninger og lokale tilpasninger (Jacobsen, 2008; Mintzberg, 1979; Williamson, 1970). Williamson argumenterer for at store organisasjoner vil adoptere M-formen for å gi enhetene større autonomi, som åpner opp for større grad av markedstenkning på avdelingsnivå som ikke kan oppnås ved den funksjonelle formen. Hver avdeling får desentralisert myndighet med rapporteringsansvar til ledelsen. Dette samsvarer med Donaldsons (2001) kontingensteoretiske tilnærming til vekst. Han mener at når organisasjoner øker i størrelse og kompleksitet skifter de strategi fra en *“undiversified”* strategi med fokus på få oppgaver til en *“diversified”* strategi hvor organisasjonen produserer et mangfold av varer eller tjenester. Dette fremmer et behov for et skifte i struktur. Organisasjonen praktiserer i utgangspunktet en *“funksjonell struktur”* som samsvarer med Williamsons U-form. Denne er tilpasset en *“undiversified”* strategi som har holdt organisasjonen i tilpasning til sin situasjon. Vekst fører til bevegelse bort fra den opprinnelige situasjonen og fører organisasjonen over i *“misfit”*, hvor strukturen ikke er tilpasset strategien, som nevnt tidligere. Dette fører igjen til en form for krise hvor organisasjonen opplever dårlige resultater. Etter en tid vil

organisasjonen foreta en strukturendring fra den funksjonelle modellen til en multidivisjonell struktur. Denne markedsbaserte strukturen fører den inn i tilpasning til den diversifiserte strategien og organisasjonen er igjen i "fit" med situasjonen (Donaldson, 2001, s. 13-15). Når organisasjoner øker i størrelse vil de derfor adoptere markedsbaserte strukturer.

I kommunesektoren har inntoget av markedsrettede modeller blitt en stadig økende trend. Den tradisjonelle sektormodellen og de markedsrettede modellene kan tolkes som paralleller til Williamsons (1970) U-form og M-form. De markedsorienterte endringene i kommunesektoren går blant annet under betegnelsene resultatenhetsmodell og to-nivå-modell. Resultatenheter brukes i divisjonsorganiserte næringsvirksomheter og har i løpet av 1990-tallet blitt tatt i bruk også i kommunal sektor. Én forklaring på dette er at mange kommuner gjennom årene har økt i størrelse og dermed blitt mer komplekse. Hovedutvalgsmodellens sektorisering ble av mange sett på som et hinder for god, overordnet styring. Resultatenhetens fokus på overordnet, strategisk ledelse gir derfor motivasjon for kommuner i vekst mot å adoptere slike konsepter (Torsteinsen, 2006, s. 3). Hypotesen blir derfor:

H3: Organisasjoner preget av vekst vil i større grad adoptere markedslignende strukturtyper enn organisasjoner som ikke er preget av vekst.

2.4.2 Økonomi

Jacobsen (2008) bruker begrepet "slakk" som en indikator på organisasjoners økonomiske situasjon. Han definerer slakk som:

"differansen mellom de ressurser en organisasjon trenger for å produsere en vare eller tjeneste på et gitt tidspunkt, og de ressurser den faktisk bruker på denne produksjonen" (Jacobsen, 2008, s. 120).

Det innebærer altså hvor mye ressurser som blir brukt, og hvor mye som må brukes for å vedlikeholde organisasjonen (Cyert & March, 1992). Dersom organisasjonen bruker mer penger enn nødvendig vil det kunne betegnes som slakk. Det vil her være interessant å se om organisasjoners økonomiske slingringsmonn vil fremme eller hemme organisatorisk endring i form av adoptering av nye organisasjonsmodeller.

Ut fra et institusjonelt perspektiv viser Kraatz og Zajac (2001) hvordan ressursrike organisasjoner skaper barrierer for endring. De hevder at organisasjoners ressurser kan

fungere som “buffer” mot omgivelsenes krav. Slakk vil gjøre organisasjoner mer passive overfor en eventuell trussel som kommer utenfra ved og dekode dem fra deres omgivelser. Beslutningstakere blir derfor mindre sensitive overfor innovasjoner i omgivelsene. De vil kunne opprettholde den eksisterende strukturen selv om de ikke er tilpasset interne og eksterne krav. Resurssterke organisasjoner vil derfor i mindre grad:

“experience a sense of urgency regarding adaptation and more likely to perceive an increased (perhaps false) sense of certainty about the future”. (Kraatz & Zajac, 2001, s. 634)

Kontingensteorien støtter også dette synet ved å vise til begrepene “fit” og “misfit” for å diagnostisere hvorvidt en organisasjon er tilpasset situasjonsvariablene den står overfor (Donaldson, 2001). Organisasjoner innehar en portefølje av situasjoner eller årsakssammenhenger som gir utsalg i organisasjonens ytelse. For at en organisasjon skal adoptere nye konsepter må den være i en “misfit”-situasjon. Her må resultatene være dårlige for å gi incentiv til endring. Donaldson (2000) mener én årsak til dårlige resultater ligger i dårlig økonomi. Organisasjoner med høy gjeld vil endre seg. Dette vil være en rasjonell tilpasning for å bevege seg over i “fit”, og dermed oppnå tilfredsstillende resultater. Organisasjoner med god økonomi vil kunne fungere tilfredsstillende selv om de befinner seg i “misfit”, og vil derfor ikke endre seg.

H4: *Organisasjoner med dårlig økonomi vil ha større sannsynlighet for å foreta endring enn organisasjoner med god økonomi.*

De teoretiske resonnementene og empiriske funn er i denne sammenhengen sprikende. Ifølge Meyer og Stensaker (2006) må organisasjoner utvikle kapasitet for endring for å kunne oppnå en vellykket endringsprosess. Begrepet endringskapasitet bygger på en ide om at organisasjonen må håndtere både de eksisterende oppgaver og rutiner samtidig som organisasjonen tilpasser seg i forhold til den nye organisasjonsstrukturen. Dette krever ekstra tilføring av ressurser i en overgangsperiode. Denne tilnærmingen finner man også ved å betrakte klassisk litteratur som omhandler endring i politiske institusjoner. Johan P. Olsen (1983) poengterer nettopp det at staten behøver en viss grad av økonomisk slakk for å iverksette politiske reformer. God økonomi kan derfor også betraktes som nødvendig for å skape rom for endring. Dette leder til en alternativ hypotese:

H4 alternativ: *Organisasjoner med god økonomi vil ha større sannsynlighet for å foreta endring enn organisasjoner med dårlig økonomi.*

Mye av bakgrunnen for strukturendring i kommunene kan synes å ligge i dårlig økonomi. Kommunenes oppgaver blir stadig flere og krav til kvalitet på tjenester øker. De markedslignende standardene som resultatenheter og flat struktur har blant annet som formål å effektivisere tjenesteproduksjon ved å fjerne ledernivå og dermed avbyråkratisere den administrative strukturen. Ifølge Torsteinsen (2006) er det økonomi kommunene selv trekker frem som viktigste forklaring på endring til resultatenhetsmodellen. Det fremmer hypotesen:

H5: *Organisasjoner med dårlig økonomi vil ha større sannsynlighet for å foreta endring til en markedslignende struktur enn organisasjoner med god økonomi.*

Ut fra et kontingensteoretisk perspektiv vil organisasjoner med god økonomi som sagt kunne fungere uavhengig av om de har den mest rasjonelt tilpassede strukturen, i hvert fall i en periode (Donaldson, 2000). De kan i større grad overse endringer internt og eksternt og vil derfor være mindre endringsdyktige. Som nevnt tidligere mener Donaldson at det kan gå lang tid mellom tidspunktet organisasjoner ikke er i tilpasning og tidspunktet de faktisk oppdager at de ikke er i tilpasning. Organisasjoner med god økonomi vil kunne skape tilfredsstillende resultater i en lengre periode fordi organisasjonen vil kunne tære på “bufferressurser”, og vil derfor ikke oppleve kriselignende lav ytelse (Donaldson, 2001). De vil derfor adoptere nye organisasjonsoppskrifter på senere tidspunkt i spredningsforløpet. Dette leder til hypotesen:

H6: *Organisasjoner med god økonomi vil endre seg på et senere tidspunkt enn organisasjoner med dårlig økonomi.*

Men også her kan resonnetmentet dras motsatt vei. Slakkressurser kan være nødvendig for at en organisasjon skal kunne endre seg. Adoptering av en ny organisasjonsoppskrift er eksperimentering som det er knyttet usikkerhet til. Strukturelle innovasjoner er oppskrifter hvor det er vanskelig og predikere suksessrate, fordi de ikke har blitt testet ut av den resterende populasjonen av organisasjoner (Levitt & March, 1988). Organisasjoner med dårlig økonomi vil ikke ha råd til å tape noe, de vil ikke kunne håndtere kostnaden en eventuelt mislykket omorganisering vil kunne gi. Det vil derfor ikke finnes rom for slik eksperimentering i organisasjoner uten et godt økonomisk fundament. Ressurssterke virksomheter har i større grad mulighet til å gripe muligheter som oppstår og prøve ut nye konsepter (Jacobsen, 2008). Nelson og Winter (1982) viser empirisk at ressurssterke organisasjoner er mer innovative og tilpasser seg bedre til endringer i omgivelsene. Organisasjoner med dårlig økonomi vil derfor adoptere konsepter først etter at de har blitt

utprøvd av andre organisasjoner. Her finnes det også empirisk dokumentasjon på at kommuneøkonomi har en effekt på når kommuner foretar endring. I Ståhlbergs undersøkelse av finske foregangskommuners profil finner han at *“föregångarkommunerna verkar genomgående ha en starkare kommunal ekonomi än jämförelsesgrupperna”*. (Ståhlberg, 1995, s. 105). Dette danner grunnlag for mothypotesen:

H6 alternativt: *Organisasjoner med dårlig økonomi vil endre seg på et senere tidspunkt enn organisasjoner med god økonomi.*

Tidselementet blir i dagens forskning betraktet som et viktig element for å forstå organisasjoners motivasjon for endring (Jacobsen, 2008). I den forbindelse vil organisasjoners økonomiske vekst og nedgang kunne vise seg som en sentral faktor for å forklare hvorfor noen organisasjoner velger å foreta endring, mens andre opprettholder eksisterende struktur. I mye av litteraturen som omhandler dette fenomenet er en sentral antakelse at endring forekommer først etter at organisasjoner opplever dårlige resultater (Lant & Milliken, 1992; Schaffer & Thomson, 1992). Gordon et. al. begrunner dette slik:

“As long as the financial performance of an organization meets a minimal acceptable level to managers, organizations tend to exhibit inertia and resist organizational change, perpetuating established models of operating as managers become less concerned with change. ... This condition is exacerbated over time as inertia and resistance to change grow stronger the longer the organization has been successful.” (Gordon, Stewart, Sweo, & Luker, 2000, s. 916)

Opplever organisasjonen økonomisk nedgang vil dette gjøre det lettere å sette spørsmål ved tidligere strukturell utforming. Dette gjelder både for ledelsen internt og omgivelsene. Dårlige resultater gjør det lettere å bryte ned en eventuell motstand mot endring og gjør det mulig for ledelsen å gjennomføre endring som ellers ville vært politisk umulig. Økonomisk nedgang kan derfor fremstå som en katalysator for endring (Gordon, et al., 2000). Det motsatte vil skje hvis organisasjonen er preget av økonomisk vekst. Hvis ikke organisasjonen har dårlige resultater å vise til vil det være vanskelig å få oppslutning om, og gjennomføre endring. Ifølge Jacobsen (2008) kan dette være en av årsakene til at proaktiv endring er vanskeligere å få i stand enn reaktiv endring. Å begrunne behovet for endring i en organisasjon som opplever økonomisk vekst vil lett kunne møte motstand. Det leder til hypotesen:

H7: Organisasjoner preget av økonomisk nedgang vil foreta endring, mens organisasjoner preget av økonomisk vekst vil opprettholde eksisterende struktur.

2.4.3 Sentralitet

Sentralitet defineres av statistisk sentralbyrå som den:

“geografiske beliggenhet sett i forhold til et senter hvor det finnes funksjoner av høy orden (sentrale funksjoner).”³

Sentralitet og størrelse er variabler som på mange måter henger sammen. De mest sentrale kommunene vil være bykommunene, som også innehar stor befolkningsmengde og dermed en stor kommuneorganisasjon. Distinksjonen ligger i at sentralitet innebærer hvor nær organisasjonen ligger sentrale funksjoner. Her kan små organisasjoner også defineres som sentrale fordi de ligger nær storbyer. Essensen i sentralitetsbegrepet ligger derfor i avstanden til de sentrale funksjonene innenfor samfunnet, og ikke i organisasjonens størrelse.

Diffusjonsforskning innen geografien har siden 1950- og 1960-tallet utviklet seg til et viktig inntak for å studere endringsprosesser i samfunnet. Flere forskere har gjennom empiriske studier forsøkt å generalisere spredningsprosesser som universelle (Knudsen, 1994). Den allmenne oppfatning av innovasjoners spredningsforløp karakteriserer Solerød (1982) ved at:

“Visse koplinger mellom tid og akseptering av innovasjoner er velkjente: Det finnes atskillig empiri som grunnlag for påstanden om at store steder aksepterer visse typer av innovasjoner, både kommersielle, sosiale og tekniske, før små steder. Slik er det bare. Det er enkelt å peke på en rekke årsaker til at det er blitt slik. Tilsvarende kan man vise at sentrale strøk er tidligere ute enn mer perifere (dette utsagnet overlapper langt på vei størrelsesutsagnet). I det minste i vår del av verden er det nokså klart at sannsynligheten for at en innovasjon skal bli akseptert på et gitt tidspunkt, er en funksjon av steders størrelse og beliggenhet.” (Solerød, 1982, s. 122)

Denne påstanden begrunnes hovedsakelig i Abler, Adams og Goulds tilnærming til teorien om hierarkisk diffusjon (1972). Innovasjon vil først spres til sentrale deler av et system, for så

³ Statistisk Sentralbyrå. *Sentralitet*. Hentet 02.03 2011 fra http://www.ssb.no/vardok/variabel/927_868677

etter hvert å bevege seg nedover i periferien i systemet. Den sentrale delen vil være kjerneområdet for utbredelsen (Knudsen, 1994).

Solerød argumenterer videre for at informasjonsmengden er større på mer sentrale steder, og at *“isolerte, fjerne grender mottar mindre informasjon”* (Solerød, 1982, s. 123). Denne ujevne informasjonsflyten fører til at mindre sentrale steder oppdager innovasjoner på senere tidspunkt. Hägerstrand, som ses på som selve grunnleggeren av den moderne diffusjonsforskningen innen geografien, mener at spredning av innovasjoner per definisjon er en funksjon av kommunikasjon (Hägerstrand, 1966, s. 27). Spredning skjer først i nærheten av stedet hvor innovasjonen først oppsto. Dette karakteriseres som *“the neighborhood effect”* (1966, s. 28). Adoptering skjer først i organisasjonene som sitter nær hverandre, mens de mer perifere først får informasjon om innovasjoner og adopterer dem på et senere tidspunkt. Det neste spørsmålet som må belyses da er hvor innovasjonene oppstår?

Fisher (1978) argumenterer for at skapelse av innovasjoner vil forekomme i sentrale strøk, fremfor de mer avsidesliggende. Det vil alltid være kulturelle ulikheter mellom urbane og mer avsidesliggende strøk fordi en iboende egenskap ved urbanisme er at den hele tiden genererer noe nyskapende. Det finnes langt større variasjon i befolkningen i urbane enn i mer perifere strøk. I byer konsentreres og intensiveres ulike subkulturer og de innehar en større andel av “den kritiske masse”. Dette mangfoldet av mennesker er med på å produsere og spre innovasjoner første innenfor bykjernen, og så fra bykjernen til mindre urbane steder. Spredningen følger altså et “hierarkisk” mønster hvor flyten av innovasjon fra et sted til et annet er avhengig av stedets “funksjonelle betydning”. Når innovasjonene er spredd til periferien er byene allerede i gang med nye innovasjoner. Akkurat som innovasjon her er forbundet med urbanisme, vil også adoptering av slike innovasjoner følge det samme mønsteret. Fisher lister opp to årsaker til dette. For det første vil kontakt mellom mennesker og tetthet i nettverk øke med graden av sentralitet. For det andre er sannsynligheten for at det finnes grupper av mennesker som er mottakelige for konseptet og vil dyrke dem fram større, på mer sentrale steder. Adoptering av innovasjon vil derfor begynne i byene, for så å bre seg videre utover i periferien. Dette betyr ikke at ulikhetene mellom sentrale og perifere steder forsvinner. Spredning skjer over tid, og når de mer avsidesliggende organisasjonene har adoptert konseptet vil sentraene allerede være i gang med å adoptere og spre nye konsepter. Derfor vil det være rimelig å anta at:

H8: Organisasjoner med høy grad av sentralitet vil endre seg på et tidligere tidspunkt enn organisasjoner med perifer beliggenhet.

2.4.4 Politiske forhold

Strukturendring er ikke et administrativt valg i kommunesektoren. I motsetning til private bedrifter hvor administrerende direktør har stor innflytelse på organisasjonens beslutninger er kommunene politisk styrt. Politikere sitter med ansvaret og myndigheten til å gjøre strukturelle endringer, mens administrasjonen begrenses til utrednings- og sekretariatfunksjoner (Kommunenes Sentralforbund, 1994). Selv om dette skillet er glidende og et studieobjekt i seg selv, vil valg av struktur ligge som en politisk beslutning. Denne delen av kapitlet vies derfor til å kartlegge hvordan trekk ved beslutningstakere kan påvirke endring i organisasjoner.

2.4.5 Partipolitisk sammensetning

Hvorvidt det partipolitiske landskapet skaper variasjon mellom kommuner som endrer seg eller opprettholder den opprinnelige strukturen kan ha sin forklaring i de ulike partienes ideologi og preferanser. Som sagt tidligere, har kommunenes frihet til selv å velge organisasjonsform økt betraktelig siden revisjonen av kommuneloven i 1992. Valgfriheten er med på å synliggjøre de ulike partienes ideologiske standpunkt fordi de blir nødt til å markere disse overfor både media og innbyggere når kommunens struktur skal begrunnes (Ringkjøb, 2002).

Importerings eller oversettelse av organisasjonsprinsipper fra privat næringsliv til offentlig sektor har utviklet seg til en nærmest global trend i løpet av de siste tre tiårene. Management-tankegangen har i større og større grad blitt en inspirasjon og et forbilde for politikere i søket etter større brukertilfredshet og resultat- og kostnadseffektive løsninger. Private bedrifter fremstår nærmest som “idealmodeller” for organisering av offentlige instanser (Torsteinsen, 2006, s. 34). Disse konseptene går under samlebetegnelsen New Public Management. Her blir de mer tradisjonelle forvaltningsdoktriner utfordret av markedsfokustert tenkning. Modellen har sine røtter i den såkalte “public choice” – skolen som bygger på et liberalistisk tankesett (Øgård, 2005).

En reform av denne typen er resultatenhetsmodellen som er et konsept som i større og større grad har blitt satt som merkelapp på kommunenes formelle struktur. Den innebærer i hovedsak et større antall mindre, og mer fristilte resultatenheter, samt en flatere struktur (Torsteinsen, 2006). En annen organisatorisk merkelapp som inngår under NPM-reformene er ifølge Michelsen, Ramsdal og Aarseth (2002) virksomhetsmodellene. Også her er utflating av struktur, desentralisering og oppsplitting i mindre resultatenheter sentrale trekk.

Siden markedsorienterte organisasjonskonsepter blir tett koblet sammen med liberalistisk ideologi vil det være av interesse å undersøke om endring i retning av slike reformer følger partigrenser. Administrative strukturer som resultatenhetsmodellen og virksomhetsprinsippet bygger på prinsipper hentet fra privat sektor. Denne markedsorienteringen og nedbyggingen av byråkratiet i offentlig sektor har, ifølge Chang Kil og Strang (2006) en ideologisk forankring, og blir ofte satt fram som løsning av partier på høyresiden av den politiske aksene. Partipolitikk kan derfor bli en viktig variabel for å forklare om kommuner vil endre seg i retning av en mer markedsorientert struktur.

Høyre og Fremskrittspartiet betraktes som partiene som ligger lengst til høyre på høyre-venstre aksene og representerer Norges mest liberalistiske partier (Rasch, 2003). Hvis vi i første omgang tar et tilbakeblikk på det partipolitiske landskapet i Norge ser vi at den første konservative regjeringen fremmet tanken om en mer liberalistisk politikk. De tok et steg bort fra det "korporative" organisatoriske grunnlaget for velferdsstaten som var utviklet i etterkrigsårene. March og Olsen karakteriserer politikken til Willochs regjering slik:

"Public corporations were to be treated in the same way as private firms and were expected to compete on equal terms. Business and service agencies were to be given more autonomy where competition could be established" (March & Olsen, 1989, s. 101)

Høyre startet med andre ord allerede på begynnelsen av 1980-tallet endringer i retning av mer markedsorienterte reformer. Også i dagens uttalte politikk fra partiet Høyre står det blant annet at:

"Høyre vil ta initiativ til nye omstillings- og effektiviseringsprosjekter i offentlig sektor for å øke kvaliteten og redusere kostnadene slik at man kan få mer og bedre tjenester for hver krone..."

Høyre vil gi den enkelte ansatte større innflytelse over egen arbeidssituasjon og flytte beslutningsmakt nedover i systemet. Den enkelte skole, det enkelte sykehus, det enkelte sykehjem og ikke minst den enkelte ansatte må få større frihet til å finne sine løsninger ...

For å gjøre det enklere å vite hvilke tjenester og hva slags service man kan forvente, skal det innføres et tydelig skille mellom det offentliges rolle som forvaltningsorgan, tjenesteleverandør og kontrollør. Høyre vil bruke konkurranse som et virkemiddel for å finne nye løsninger og løfte kvaliteten”.⁴

Politikken gjenspeiler de markedsorienterte reformene. Dette kan illustreres ved å ta i bruk Øgård's tilnærming til NPM-konseptets hovedbolker (2005, s. 29):

1. *Tro på ledelse* innebærer desentralisering, delegering av myndighet og produktivitetskrav som vi ser i resultatenhetsmodellen og Høyres politiske prinsipper.
2. *Mer bruk av indirekte kontroll enn av direkte autoritet* innebærer økt fristilling og konkurranseeksponering av kommunal virksomhet hvor næringslivet gis innpass til offentlig tjenesteproduksjon. Dette viser Høyre i fokuset på bestiller-utfører-modeller.
3. *Brukerfokusering* innebærer økt medvirkning, valgfrihet og servicegarantier som gjenspeiler kvalitetsaspektet Høyre fremmer.

Fremskrittspartiet ble dannet i 1973 under navnet “Anders Langes Parti” og utviklet seg til “nyliberalismens bannerfører” i Norge (Bjørklund, 2003). FrP blir også i dag oppfattet som høyre ytterpunkt på den politiske skala og føyer seg klart inn under det markedsorienterte styresettet:

“Når Fremskrittspartiet har liberalismen som rettesnor i den økonomiske politikken, er det fordi markedsøkonomi er en nødvendig forutsetning både for den demokratiske rettsstat og den økonomiske velstand. Bare markedsøkonomi gir den maktspredning i samfunnet som kan forhindre for sterk maktkonsentrasjon som oppstår når politikerne og byråkratene som har makten i staten, også får makt over næringslivet.”⁵

⁴ Høyres prinsippprogram: *Muligheter for alle*, s. 53, vedtatt på Høyres landsmøte 2008. Hentet 07.04 2011 fra <http://www.hoyre.no/filestore/Programmer/20080514hyre-bokmal-web2.pdf>

⁵ Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste: *Fra Fremskrittspartiets valgprogram 2005*. Hentet 05.04 2011 fra <http://www.samfunnsveven.no/cms/polsys/I87.cfm?urlname=&lan=&MenuItem=&ChildItem=&State=collapse&UttakNr=87&Aar=2005&Dokumenttype=2&DokNr=9368&Kapittel=003000000000000000&Partikode=81&Lokalnamn=>

Høyre og FrP er altså de partiene som befinner seg lengst til høyre i norsk politisk kontekst og er sterkest forankret i den liberalistiske ideologi.

I denne redegjørelsen er det også viktig å peke på den teoretiske distinksjonen mellom partier på lokalt og nasjonalt nivå. Noe av den nyere forskningen omkring partier og lokalpolitikk viser et vagt skille mellom partipolitisk ideologi og distinksjonen mellom nasjonal og lokal politikk. Lokale saker og utfordringer skiller seg fra de nasjonale. Lokale partirepresentanter må derfor ta stilling til politiske saker som de ikke finner direkte svar på i partiprogrammet (Ringkjøb, 2002). Audun Skares artikkel “Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk” er et sentralt bidrag til forskningen omkring lokalpolitikk. Her hevder han at *“de lokale skillene kan i stor grad skjære inn i partiet, i stedet for å gå mellom dem”* (Skare, 1996, s. 240). Flere studier har imidlertid avdekket at når det gjelder prinsipielle spørsmål legger også de lokale politiske partiene seg i en klassisk plassering langs høyre-venstreaksen (Jacobsen, 2006; Ringkjøb, 2006). Jacobsen viser i en studie av forholdet mellom politikk og administrasjon betydelige forskjeller i partienes syn på NPM-reformer hvor *“medlemmer av SV og AP er klart mest skeptiske til denne typen reformer, mens medlemmer av FRP og Høyre er svært positive”* (Jacobsen, 2006, s. 38).

Markedsrettede strukturer har som sagt en klart en klar ideologisk-politisk dimensjon som danner grunnlag for hypotesen:

H9: *Kommuner med høy andel av Høyre og Fremskrittspartiet i kommunestyret vil ha større sannsynlighet for å adoptere markedslignende strukturer.*

Som nevnt tidligere har markedslignende strukturer utviklet seg til en nærmest global trend gjennom de siste tre tiårene (Torsteinsen, 2006). Årsakene til dette kan sies å ligge i en massiv kritikk av velferdsstaten. Den økonomiske krisen som startet på 1970-tallet gav grobunn for en kritikk begrunnet i at kostnadene knyttet til drift av velferdsstaten ikke lenger var bærekraftige og skadet utviklingen av næringslivet (Pierson, 1995). Dette fremmet “høyrebølgen” på 1980-tallet som gav utslag i en mer liberalistisk politikk (Kristensen, 1987).

En alternativ tilnærming til politikernes motivasjon for å endre struktur i retning av markedslignende modeller får vi ved å anlegge et institusjonelt perspektiv. NPM-reformene kan her ses på som symboler for “moderne” og “riktig” kommunestruktur (Røvik, 1998b). Politikerne trenger ikke nødvendigvis motiveres primært ut fra konseptenes teknisk instrumentelle verdi, men i politikernes jakt etter legitimitet i omgivelsene (Meyer & Rowan,

1977). Som sagt tidligere, bærer debatten angående behovet for omorganisering av både statlig og kommunal sektor preg av en offentlig sektor som ineffektiv og rigid (Kommunenes Sentralforbund, 1993). Konsepter hentet fra privat sektor representerer effektivitet, produktivitet, handlekraft og kvalitet i tjenester, noe som igjen gir kommunen status som innovativ, rasjonell og moderne. Ut fra denne tankegangen handler adoptering av markedsmodeller mer om at konseptene kan defineres som institusjonelle standarder enn uttrykk for partipolitikk (Røvik, 1998b). NPM-trenden overskygger altså høyre-venstreskalaen og blir et symbol på det rådende politiske klima. Konseptene betraktes ikke nødvendigvis kun som uttrykk for liberalistiske ideologi, men som en nødvendig modernisering av offentlig sektor.

På bakgrunn av den institusjonelle teoritradisjonen utledes derfor følgende alternative hypotese:

H9 alternativt: *Det finnes ikke stor forskjell mellom kommuner med høy eller lav andel Høyre eller Fremskrittspartiet når det gjelder adoptering av markedsliknende strukturer.*

Som vist gjennom teorikapitlet tidligere kan organisasjoner motiveres til å adoptere organisasjonsoppskrifter ut fra instrumentelle og institusjonelle faktorer. Tolbert og Zucker (1983) integrerer begge perspektivene i sin studie av amerikanske byers adoptering av “civil service” – reformen fra 1880 til 1935. De utviklet en to-trinns modell som forklarer variasjonen mellom “early-” og “late adopters” med at organisasjoner som adopterer tidlig er motivert av tekniske gevinster, som respons for å løse organisasjonsinterne problemer. En organisasjonsoppskrift vil, i oppstarten, ikke ennå ha utviklet seg til en institusjonell standard. Organisasjoner vil derfor ikke oppleve press for implementering av den fra de institusjonelle omgivelsene. Organisasjoner som adopterer på et senere tidspunkt motiveres av oppskriftens stigende legitimitet og dermed som en tilpasning til de institusjonelle omgivelsene. Ettersom spredningen øker og oppskriften blir legitimert av “*higher level organizations through legal mandate or other formal means*” (Tolbert & Zucker, 1983, s. 27) blir den oppfattet som en nødvendighet, og organisasjoner som ikke har adoptert den opplever misbilligelse fra omgivelser for deres mangel på institusjonell konformitet. Dette fører til press mot å adoptere oppskriften, ikke av effektivitetshensyn, men for å fremstå som legitime.

Ut fra argumentasjonen omkring de politiske partienes ideologiske forankring, blir Høyre og Fremskrittspartiet utpekt som forsvarere av liberalistiske verdier i norsk partipolitikk. Det vil

derfor ut fra to-trinnsmodellen til Tolbert og Zucker være rimelig å anta at kommuner som adopterer markedsinspirerte strukturer på et tidlig tidspunkt, altså før den blir definert som en institusjonell standard motiveres av modellenes instrumentelle gevinster, som her tolkes som en tilpasning til partipolitisk ideologi.

Partier på høyresiden vil derfor være positive til endring av administrativ struktur på et tidlig tidspunkt. Andre partier vil ikke motiveres til å adoptere slike strukturer før konseptene legitimeres og de opplever mangel på konformitet med de institusjonelle omgivelsene. Hypotesen blir derfor:

H10: Kommuner med høy andel av Høyre og Fremskrittspartiet i kommunestyre vil endre struktur til en markedsorientering på et tidligere tidspunkt enn kommuner med lav andel av Høyre og Fremskrittspartiet i kommunestyre.

2.4.6 Antall partier i kommunestyret

De politiske partiene representerer som sagt den norske befolkningens meningsmangfold fra venstresidens sosialdemokratiske ytterpunkt i partiet Rødt til høyresidens liberalistiske ytterpunkt i FrP. Et høyt antall partier i kommunestyre vil derfor representere et mangfold politiske synspunkter (Jacobsen, 2002).

Bantel og Jackson (1989) tar opp problemstillingen om hvorvidt heterogenitet i styresammensetning fører til innovasjon i organisasjoner. De argumenterer for at sammensetningen av beslutningstakere i første omgang virker bestemmende for hva slags informasjon som blir benyttet i en problemdefineringsfase. Denne er med å forme definisjonen av situasjonen organisasjonen står overfor. Under problemløsningsfasen vil sammensetningen av beslutningstakere forme antallet, variasjonen i og kvaliteten på løsninger som fremmes, i tillegg til diskusjonene rundt løsningene. En generell oppfatning blant forskere er at et mangfold av ulike perspektiver og kognitive ressurser i team fører til mer effektive beslutninger når teamet står overfor utfordringer som er komplekse og lite rutinemessige (Wanous & Youtz, 1986). Heterogenitet i styresammensetning vil gi et bredere informasjonsgrunnlag som legger til rette for mer kreativ beslutningstaking og vil dermed øke sannsynligheten for innovasjon (Gordon, et al., 2000). En av årsakene til dette beskriver Bantel og Jackson som:

“The presence of people with differing points of view ensures consideration of a larger set of problems and a larger set of alternative potential solutions.” (Bantel & Jackson, 1989)

Behovet for å forene ulike meninger og komme til konsensus stimulerer til diskusjon og hindrer “gruppetenkning”, og gir beslutningene større grad av “originalitet” (Bantel & Jackson, 1989; Janis, 1982; Maier, 1970).

Schachter mener også at organisasjoner preget av høy grad av deltakelse og mangfold i synspunkter fører til opposisjon og debatt rundt beslutningstaking. Slik uenighet kan lede til "creativity, innovation, and positive change" i utformingen av en virksomhet (Schachter, 2008). Uenighet fører til økt informasjonsdeling, kritisk evaluering og vurdering av flere alternativer. I tillegg får det fram ulike meninger og perspektiver, noe som bør føre til mer aktiv søken etter nye løsninger (Collewaert, 2009). Bantel og Jackson (1989) finner i sin studie av heterogenitet i styresammensetning i amerikanske banker at mangfold i aktørenes kognitive ressurser som her defineres som personlige egenskaper, meninger og evner fører til innovasjon. Disse studiene representerer en støtte til at mangfold i meninger fremmer innovasjon som i denne studien tolkes analogisk med mangfoldet i politiske ståsted som finnes langs partiskalaen. Dette leder til hypotesen:

H11: Kommuner med et høyt antall partier i kommunestyret vil ha større sannsynlighet for å endre seg enn kommuner med få partier i kommunestyret.

Innen forskningsfeltet omkring sammensetning i team og styreverv finnes det sprikende konklusjoner både innen teori og empiriske studier om hvorvidt heterogenitet i styresammensetning fremmer eller hemmer innovasjon. Et annet syn på divergens og meningsmangfold er at det kan lede til konflikt som absorberer kognitive ressurser og produserer stress og spenninger. Dette reduserer deltakernes evne til å håndtere informasjon, noe som igjen hindrer kreativ tenkning og innovative løsninger (Collewaert, 2009).

Ancona og Caldwell (1992) argumenterer, i likhet med Collewaert, for at selv om heterogenitet i styresammensetning bidrar til et større mangfold i kognitive ressurser, skaper det splittelser mellom medlemmene som igjen gjør det vanskeligere å utveksle informasjon. Heterogenitet kan også skape regelrett mistillit når medlemmene har ulike verdimeslige ståsted og muligens ulike målsetninger for organisasjonens videre satsninger. Samlet kan et styre sammensatt av svært ulike grupper derfor hindre organisatorisk innovasjon fordi

mangfoldet i kognitive ressurser skaper barrierer for beslutningstaking (Hambrick, Cho, & Ming-Jer, 1996).

Kessel (1962) argumenterte for at “endringsudyktighet” i amerikanske byer på 1930-tallet i stor grad skyldtes kompleksitet i det politiske miljøet. Det vil her si at det finnes en stor andel konkurrerende interesser som hindrer beslutningstaking. Dette samsvarer med Yukl’s anbefalte retningslinjer for implementering av endring. Han mener at det å bygge opp en bred koalisjon som støtter endringen er en forutsetning for å kunne gjennomføre politiske og administrative endringer (Yukl, 2010). Når vi betrakter de ulike politiske partiene som ideologiske motsetninger (avhengig av hvor de befinner seg langs høyre-venstredimensjonen) vil et høyt antall gjøre alliansebygging og konsensus vanskelig. Hypotesen blir derfor:

H11 alternativt: Kommuner med få partier i kommunestyre vil ha større sannsynlighet for å endre seg enn kommuner med mange partier i kommunestyret.

2.4.5 Politisk konsentrasjon

Gjennom de siste par tiårene har vi sett en stadig økende grad av politisk pluralisme på nasjonalt nivå. Dette har skjedd ved at Arbeiderpartiets rolle i norsk politikk er blitt svekket og styrkeforholdet mellom forskjellige partier blir likere (Rommetvedt, 2002). Jacobsen (2002) mener denne pluralismen også har inntrådt på det lokale nivå hvor det skjer en maktutjevning mellom partiene i kommunestyrene. Variabelen “antall partier” måler som sagt hvor stor grad av politisk meningsmangfold som fremmes i kommunestyret. Men den fanger ikke opp hvor stor grad av politikken som er konsentrert rundt ett parti. Det kan hende at ett parti har høy oppslutning selv om det også finnes mange småpartier (Jacobsen, 2007). Politisk konsentrasjon betyr derfor andelen av største parti i kommunestyret. Som jeg var inne på i teorigrunnet for de andre politiske variablene kan ideologien som tilhører hvert parti prinsipielt ses på som én form for samfunnssyn. Partirepresentanter fra samme parti vil inneha stor grad av homogenitet i meninger, som er forankret i partienes respektive partiprogrammer. Styrken største parti har i kommunestyret vil derfor være en indikator på hvor sterk beslutningsmyndighet som er konsentrert rundt ett parti og dermed én type meninger.

Når høy politisk konsentrasjon er et mål på sterk beslutningsmyndighet, blir lav politisk konsentrasjon forbundet med fragmentering og svekket evne til helhetlig styring og

konsensus. I kommuner hvor største parti ikke har flertall vil det bli nødvendig med flere kompromisser og “hestehandler” som kan gjøre vedtaksfetting og fastsetting av langsiktige mål vanskeligere (Jacobsen, 2002, s. 250-252). Økende prosentandel av politisk konsentrasjon blir derfor ikke bare et mål på beslutningsmakt, men også beslutningsevne. Dette viser Ståhlberg (1995) i sin studie av finlandske foregangskommuner. I kommuner hvor prosentandelen av største parti var høy, ville dette partiet ha stor gjennomslagskraft for sine ideer. De behøvde ikke ta hensyn til andre partiers preferanser og ble i større grad handlekraftige.

Hvis vi ser på teoretiske betraktninger om styresammensetninger generelt, argumenterer Mancinelli og Ozkan (2006) for at i et styre som innehar en storaksjonær vil denne ha stor innflytelse på beslutningene som tas. Denne sentraliseringen i beslutningsmyndighet fører til at interessene til storaksjonæren fremmes på bekostning av interessene til minoritetsaksjonærene (Shleifer & Vishny, 1997).

Jo høyere politisk konsentrasjon som finnes i et kommunestyre, jo større vil maktkonsentrasjonen være. Jo sterkere maktkonsentrasjonen rundt ett parti er, jo mer helhetlig politikk vil de kunne føre og dess mer handlekraftige vil de være (Jacobsen, 2002; Ståhlberg, 1995). Denne makten kan brukes til å få gjennomslag for endring, men den kan også brukes til å hindre at endring gjennomføres. Politisk konsentrasjon kan derfor kunne gi utslag i to motstridende effekter. Den kan brukes for å innføre endring i kommunens strukturelle utforming, men den kan også brukes for å motarbeide at endring forekommer. Det gir derfor grunnlag for to alternative hypoteser:

H12: *Kommuner med høy politisk konsentrasjon har større sannsynlighet for å foreta endring enn kommuner med lav politisk konsentrasjon.*

H13: *Kommuner med høy politisk konsentrasjon har mindre sannsynlighet for å foreta endring enn kommuner med lav politisk konsentrasjon.*

2.5 Oppsummering av hypoteser

Teorikapitlet viser at ulike interne og eksterne faktorer kan påvirke hvorvidt organisasjoner foretar endring og i hvilke konsepter organisasjoner velger å adoptere. Mye av litteraturen er i mange tilfeller sprikende og kan oppsummeres i følgende hypoteser og alternative hypoteser:

Forskningsspørsmål:

Vil kommunenes utvikling av formell struktur avtegne et mønster av isomorfi eller anisomorfi?

Hypoteser:

H1: Store organisasjoner vil ha større sannsynlighet for å endre seg enn mindre organisasjoner.

H2: Store organisasjoner vil endre seg på et tidligere tidspunkt enn mindre organisasjoner.

H3: Organisasjoner preget av vekst vil i større grad adoptere markedslignende strukturtyper enn organisasjoner som ikke er preget av vekst.

H4: Organisasjoner med dårlig økonomi vil ha større sannsynlighet for å foreta endring enn organisasjoner med god økonomi.

H4 alternativt: Organisasjoner med god økonomi vil ha større sannsynlighet for å foreta endring enn organisasjoner med dårlig økonomi.

H5: Organisasjoner med dårlig økonomi vil ha større sannsynlighet for å foreta endring til en markedslignende struktur enn kommuner med god økonomi.

H6: Organisasjoner med god økonomi vil endre seg på et senere tidspunkt enn organisasjoner med dårlig økonomi.

H6 alternativt: Organisasjoner med dårlig økonomi vil endre seg på et senere tidspunkt enn organisasjoner med god økonomi.

H7: Organisasjoner preget av økonomisk nedgang vil foreta endring, mens organisasjoner preget av økonomisk vekst vil opprettholde eksisterende struktur.

H8: Organisasjoner med høy grad av sentralitet vil endre seg på et tidligere tidspunkt enn organisasjoner med perifer beliggenhet.

H9: Kommuner med høy andel av Høyre og Fremskrittspartiet i kommunestyret vil ha større sannsynlighet for å adoptere markedsliknende strukturer.

H9 alternativt: Det finnes ikke stor forskjell mellom kommuner med høy eller lav andel Høyre eller Fremskrittspartiet når det gjelder adoptering av markedsliknende strukturer.

H10: Kommuner med høy andel av Høyre og Fremskrittspartiet i kommunestyre vil endre struktur til en markedsorientering på et tidligere tidspunkt enn kommuner med lav andel av Høyre og Fremskrittspartiet i kommunestyre.

H11: Kommuner med et høyt antall partier i kommunestyret vil ha større sannsynlighet for å endre seg enn kommuner med få partier i kommunestyret.

H11 alternativt: Kommuner med få partier i kommunestyre vil ha større sannsynlighet for å endre seg enn kommuner med mange partier i kommunestyret.

H12: Kommuner med høy politisk konsentrasjon har større sannsynlighet for å foreta endring enn kommuner med lav politisk konsentrasjon.

H13: Kommuner med høy politisk konsentrasjon har mindre sannsynlighet for å foreta endring enn kommuner med lav politisk konsentrasjon.

Antallet bidrag som omhandler endring og utvikling i organisasjoner er nærmest uendelig og vil vanskelig få plass i verken en masteroppgave eller andre typer avhandlinger. Bidragene som er blitt lagt fram for å klargjøre hvilke variabler som kan forklare utviklingen, hvorfor noen kommuner endrer seg og hvorfor andre opprettholder eksisterende struktur, samt hvilke effekter disse kan forventes å ha er langt fra uttømmende. Grunnen til at det er akkurat disse forklaringsvariablene som vektlegges ligger i at de fremstår som klassiske trekk ved

organisasjoner som er vel dokumentert som forklaringsfaktorer i mangfoldet av litteratur knyttet til organisasjonsendring. Alle kommuner innehar disse kjennetegnene i kraft av å være organisasjoner. Det vil derfor være rimelig å anta at både litteraturen som beskriver organisasjonsendring generelt i tillegg til litteratur som omhandler kommuner spesielt vil ha effekter for kommunesektoren.

For flere av teoriene og de empiriske funnene knyttet til spesifikke organisasjonstrekk er ikke klare, og i mange tilfeller motstridende, noe som har resultert i alternative hypoteser. Jeg vil i de følgende kapitlene forsøke kartlegge utviklingen og teste forklaringsvariablenes empirisk gyldighet for populasjonen av norske kommuner.

3 Metode

3.1 Problemstilling

Jeg innleder metodekapitlet med og igjen se på problemstillingen:

«Hva kjennetegner utviklingen av formell struktur i norske kommuner?»

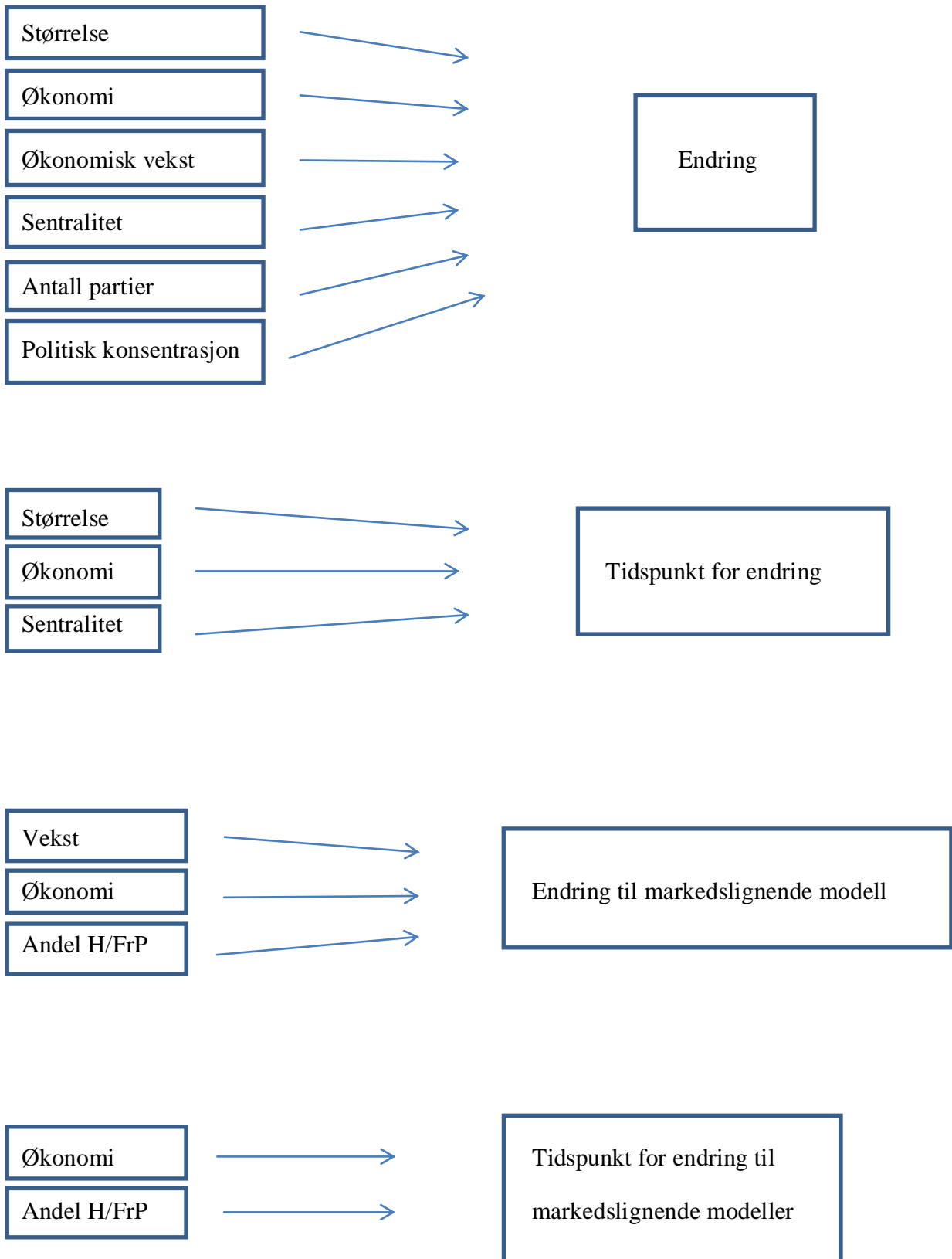
Gjennom teorikapitlet har denne blitt konkretisert i ulike teoretiske betraktninger og tidligere empiriske funn som leder ut i hypoteser. Disse kan oppsummeres i 5 hovedspørsmål som danner grunnlag for oppgavens avhengige variabler:

1. Hva kjennetegner utviklingen av formell struktur i norske kommuner? Vil en kartlegging kunne avdekke et kommunefelt preget av isomorfi eller anisomorfi?
2. Hvorfor velger noen kommuner å endre seg, mens andre beholder den opprinnelige strukturen?
3. Hva kan forklare variasjon mellom kommuner som endrer seg tidlig og de som endrer seg på et senere tidspunkt?
4. Hvorfor velger noen kommuner å endre formell struktur i retning av markedsinspirerte modeller?
5. Hva kan forklare variasjon mellom kommuner som er tidlig ute med å endre seg til fordel for de markedsliknende strukturtypene og de som foretar slike endringer på et senere tidspunkt?

I den første delen vil jeg foreta en deskriptiv analyse av norske kommuners formelle strukturutvikling fra 1995 og fram til i dag. Teorien på dette området leder opp til spørsmålet om organisasjonslandskapet preges av å være enhetlig eller av mangfold i valg av formell organisasjonsstruktur.

Videre vil jeg forsøke å forklare variasjon i det som kan karakteriseres som fire avhengige variabler: Endring, tidspunkt for endring, endring til markedsliknende strukturtyper og tidspunkt for endring til markedsliknende strukturtyper. Forklaringsvariablene baseres på strukturelle trekk ved kommunene som jeg har operasjonalisert i åtte uavhengige variabler som jeg har gjort rede for i teorikapitlet. Disse oppsummeres i figur 2:

Figur 2: Kausalmodeller



3.2 Metodevalg

Formålet med oppgaven er å kartlegge og forklare variasjon mellom organisasjoner i forhold til endring innenfor et bestemt organisasjonsfelt (Scott, 2008). Utgangspunktet er derfor å fokusere på bredden av studieobjektet. Det krever et stort antall enheter. Jeg vil derfor bruke hele populasjonen av norske kommuner som studieobjekt. Dataene som benyttes er derfor av stort omfang, som resulterer i et kvantitativt metodevalg. Kartleggingen går over tidsperioden 1995 til 2010 og oppgir hver enkelt kommunes struktur hvert år i perioden. Per i dag eksisterer det 431 kommuner i Norge⁶. Det totale antall enheter i studien har endt på 417 kommuner. Grunnen til dette er at Oslo og Bergen har en parlamentarisk styringsform og ble ikke omfattet av endringene i kommuneloven i samme forstand som resten. De resterende 12 kommunene som er utelatt fra studien har gjennomgått sammenslåinger i undersøkelsesperioden og er derfor vanskelige å inkludere i en studie som går over tid (se vedlegg 1).

Fligstein (2002) skiller mellom studier som gir en generell samfunnsforståelse av hvordan organisasjoner fungerer og mer spesifikke studier som avdekker hvordan et spesifikt marked eller en populasjon av organisasjoner fungerer. Dataene som benyttes i denne oppgaven er knyttet til trekk ved kommunene og generaliseringen av forklaringskraft ligger først og fremst innenfor kommunesektoren.

3.3 Datainnsamling

For å operasjonalisere de forskjellige variablene har jeg samlet inn ulike data fra to hovedkilder. Data til de avhengige variablene og de politiske forholdene er hentet fra Kommunenøkkelen (1994/1995-2009/2010). Kommunenes Sentralforbund, Statistisk sentralbyrå og Kommuneforlaget samarbeider med å samle inn kommunedata. Sistnevnte gir hvert år ut et oppslagsverk som gir diverse opplysninger om hver enkelt kommune som målform, areal, bystatus osv. Selv om denne serien har vært utgitt helt tilbake til 1968, varierer det i hvilke opplysninger som har blitt inkludert. Kommunenes administrative struktur ble først begynt samlet inn i 1995, derav starter denne studien her. Dataene samles

⁶ Kommunal Rapport: *To færre kommuner i Norge*. Hentet 18.03 2011 fra <http://www.kommunal-rapport.no/id/129016>

inn årlig ved at kommunene oppgir strukturen som kjennetegner deres organisasjon. Dette oppslagsverket som gis ut i bokform gir derfor en unik mulighet til å kartlegge hvilke endringer hver enkelt kommune foretar hvert eneste år. Undertegnede kjenner ikke til at det tidligere er blitt foretatt en kartlegging som inkluderer et så høyt antall kommuner med et endringsintervall på 1 år.

Kommunenøkkelen opererer med forhåndsdefinerte kategorier hvor kommunene krysser av på svaralternativet som kjennetegner deres kommunestruktur. Et aspekt ved denne kartleggingen at de forhåndsdefinerte kategoriene fra Kommuneforlaget også virker inn på hvor stort et eventuelt mangfold i strukturtyper blir. Her er den maksimale variasjonsbredden satt på forhånd. Etter samtale med flere ansatte ved Kommuneforlaget viser det seg at det er kun kategoriene fra 2010 og 2011 som er tilgjengelige. Disse er vedlagt i vedlegg 2. En oversikt fra hele perioden ville kunnet avdekke om det har forekommet strukturtyper som kommunene ikke har ønsket å adoptere. Men undersøkelsen gir allikevel svar på problemstillingen som vil kartlegge utviklingen av strukturer kommunene faktisk velger å adoptere. Strukturtypene kommunene oppgir blir målet på hvor stor variasjonen er. En annen presisering som er nødvendig innledningsvis er startåret for undersøkelsen. Som jeg har tatt opp tidligere gav den reviderte kommuneloven som trådte i kraft i 1993 økt frihet til kommunene med hensyn til valg av formell struktur. Siden undersøkelsen starter i 1995 vil det være mulig at kommuner allerede har endret struktur fra den tradisjonelle formen. Her vil jeg presisere at gitt datagrunnlaget vil fokuset ligge på endring som har forekommet i undersøkelsesperioden 1995 til 2010. Kommunenøkkelen opererer med en inndeling i utgaver som 1994/1995, 1995/1996 og så videre. Dette er fordi den utgis hver høst. Her er strukturtypen som oppgis i hver utgave registrert med det siste året, slik at struktur i 1994/1995-utgaven er registrert som strukturen kommunen har i 1995 og så videre. Strukturen som registreres hvert år i undersøkelsesperioden blir derfor oppgitt i året før av hver enkelte kommune.

De politiske variablene er som sagt også hentet fra kommunenøkkelen og er registrert på samme måte som beskrevet over. Antall partier er registrert ved å notere hvor mange partier som sitter i kommunestyret. Politisk konsentrasjon er registrert ved å notere hvor mange representanter det største partiet har, for så å regne ut prosentandelen de utgjør av det totale antall kommunestyrerepresentanter. Andel Høyre og FrP i kommunestyret er også registrert ved å regne ut den prosentvise andelen deres i kommunestyret. Alle de politiske variablene er registrert etter hvert valgår, da det er etter disse periodene de store endringene forekommer.

Valgperiodene som inngår i datamaterialet er 1991, 1995, 1999, 2003 og 2007. Grunnen til at disse dataene går lengre tilbake i tid enn de avhengige variablene er at det gir en mulighet til å avdekke om de politiske prosessene som utspilte seg i perioden før studien begynner og kan ha hatt en effekt på kommunenes tilpasning.

De fem siste variablene; størrelse, vekst, økonomi, økonomisk vekst og sentralitet ble hentet inn fra Statistisk Sentralbyrå. Tilgang til disse ble skaffet ved å kontakte ansatte per telefon som sendte over de relevante dataene fra deres database per e-post. Dataene som benyttes for å måle størrelsesvariabelen er innbyggertall fra hver kommune i årene 1994 til 2010. For sentralitetsvariabelen opererer Statistisk Sentralbyrå med to forskjellige inndelinger, en fra 1994 og en fra 2004. Begge disse inndelingene vil bli benyttet i analysen. Kommunenes økonomiske situasjon måles i frie inntekter og netto driftsresultat i hver kommune, fra året før undersøkelsen begynner til siste året i undersøkelsesperioden.

3.4 Operasjonalisering av de avhengige variablene

Variabelen som omhandler hvorvidt kommunefeltet preges av **“isomorfi/anisomorfi”** blir operasjonalisert ved å kartlegge de formelle strukturtypene kommunene oppgir hvert år i undersøkelsesperioden. De ble først registrert med navn på hver struktur for hvert år for hver kommune. De ulike typene ble så gitt hver sin kode og lagt inn i datasettet slik at hver enkelt kommunes utvikling ble kartlagt år for år.

Den andre delen av oppgaven skal forklare hvorfor kommuner velger å foreta endring, og hvorfor noen er tidlig ute med å endre seg, mens andre endrer seg på et senere tidspunkt. For å ta høyde for at dette er en studie som går over tid må alle variablene fange opp tidspunktet for endring.

Den avhengige variabelen **“endring/ikke endring”** skal fange opp hvorvidt kommuner velger å foreta endring eller opprettholde den eksisterende strukturen, altså en dikotomisering av endring og fastholdelse av tidligere struktur. Datasettet avdekker at noen av kommunene endrer seg flere ganger gjennom perioden. Det problemstillingen i dette tilfellet etterspør er imidlertid ikke å avdekke hvor mange endringer kommunene foretar eller hvilken struktur de velger å adoptere, men om de velger å gå bort fra tidligere struktur. Det vil derfor være den første endringen disse kommunene gjør som er av interesse, og variabelen inndeles i en

dikotomi, med verdiene “endret” og “uendret”. Faktorene som forventes å påvirke dette er størrelse, sentralitet, økonomi og politiske forhold. Dette er alle forhold som i større eller mindre grad endrer seg gjennom årenes løp. For å avdekke effektene disse kan ha på hvorvidt kommuner foretar endring kontrollert for prosesser som inflasjon, generell befolkningsøkning og endringer i politiske sammensetninger vil det derfor være nødvendig og også kartlegge *når* kommunene har endret seg. Det gjøres ved å konstruere én variabel for hvert år i undersøkelsesperioden. Her gis kommuner som har foretatt endring i 1996 verdien 1, mens de resterende kommunene gis verdien 0, kommunene som har endret seg i 1997 gis verdien 1, mens de resterende kommunene gis verdien 0 og så videre gjennom hele undersøkelsesperioden.

Variabelen “**tidspunkt for endring**” skal avdekke det Røvik karakteriserer som “*early*”- og “*late adopters*” (2007, s. 343). Dette operasjonaliseres ved å registrere tidspunktet for når kommuner endrer struktur fra en modell til en annen (den første endringen for kommunene som har endret struktur flere ganger). I datasettet blir tidspunkt oppgitt i årstall. Variabelen blir derfor metrisk, hvor verdiene går fra første endringsår i 1996 til sluttåret i 2010.

Variabelen “**endring til markedslignende strukturer**” konstrueres på samme måte som variabelen “endring”, men har til hensikt å identifisere kommunene som har endret seg til det Mintzberg (1979) og Donaldson (2001) karakteriserer som den divisjonaliserte eller markedsrettede strukturen. Endring måles derfor i strukturtyper som kan defineres som “markedslignende”. Hvilke strukturer dette innebærer diskuteres nærmere i analysekapitlet. Kommuner som foretar endring til slike konsepter gis verdien 1, mens kommuner som enten opprettholder den samme strukturen gjennom hele perioden, eller endrer seg til modeller som ikke kan karakteriseres som markedslignende gis verdien 0.

For den siste avhengige variabelen “**tidspunkt for endring til markedslignende struktur**” er fremgangsmåten den samme som ved “tidspunkt for endring”. Forskjellen ligger i at denne variabelen skal avdekke tidspunktet kommunene endrer seg til markedsorienterte strukturtyper.

3.4.1 Operasjonalisering av begrepet endring

Det er viktig å presisere at det disse dataene avdekker er ikke nødvendigvis strukturendringer, men snarere navneendringer i betegnelsen på hver kommunes formelle struktur. En

utfordring for reliabiliteten til en slik studie er, som ved alle spørreundersøkelser, at svaret er selvrapportert og dermed blir respondentens subjektive tolkning (Skog, 2004). Studien går som sagt over 16 år, noe som gjør det sannsynlig at ulike personer kan ha besvart spørsmålene og vil dermed kunne bringe inn ulike tolkninger av hvilken struktur kommunen skal framstilles med. Dataene kommunenøkkelene gir oppdateres hvert år og hver kommune er selv pliktig til å kvalitetssikre informasjonen⁷. Det vil derfor være rimelig å anta at ansatte vil gi et mest mulig korrekt bilde av egen kommune. Men muligheten for at ulike kommuner har ulike definisjoner av hva en spesiell type struktur er til stede. Ansatte på Kommuneforlaget mente at i noen tilfeller visste kommunene ikke klart hvilken strukturtype organisasjonen besto av. Det finnes altså muligheter for at kommunene enten tolker begrepene forskjellig eller er usikre på hvilket konsept som passer deres struktur.

Et eksempel på dette er Rune Olsens (2009) studie av hvordan Sogndalen kommune oversatte to-nivåmodellen. Den nye strukturen bar preg av en intern differensiering hvor ulike sektorer ble gitt et varierende antall nivåer selv om hovedstrukturen gikk under betegnelsen to-nivåmodell. Dette har også vært en utfordring i NIBR-databasen, som tidligere ikke fanget opp denne faktoren når de forsøkte å kartlegge andelen tonivå-kommuner (Hovik & Stigen, 2008).

Innholdsmessig kan strukturen i mange kommuner derfor fremstå som hybrider av ulike hovedmodeller. Fokuset i denne studien og operasjonaliseringen av endring ligger i kommunenes navneendring av formell organisasjonsstruktur, altså den strukturen organisasjonen fremstiller seg selv med. Hvorvidt organisasjonen dekobler deler av dens daglige virke fanges ikke opp av denne databasen.

En utfordring med hensyn til validiteten til undersøkelsen er Kommunøkkelens kategorisering hvor noen av strukturene kan ses på som kun navneendringer innenfor samme organiseringsprinsipper. For eksempel kan et skifte fra sektorprinsippet til hovedutvalgsmodellen kunne ses på som mindre skifter innenfor samme "familie" av strukturer. Oppskrifter som har gyldighet som forbilde for organisasjoner innenfor samme felt i samme tidsperiode har ofte fellesnevner. Røvik eksemplifiserer dette ved å vise til de forskjellige markedslignende konseptene som spres bland kommunene (1998b, s. 15). Når all endring i oppgitt struktur karakteriseres som endring i de første to avhengige variablene, er

⁷ Kommuneforlaget: *Kommunenøkkelene 2011/2012 - Kom i kontakt med kommune-Norge*. Hentet 28.04 2011 fra <http://www.kommuneforlaget.no/?module=Webshop;action=ProductView.publicOpen;ID=100>

dette fordi operasjonaliseringen av endring ligger i kommunes egen karakterisering av endring.

Valget om å registrere alle former for endring som formell strukturendring ligger derfor i en tanke om at alle typer skifte i strukturen kommuner oppgir representerer enten en konvergerende eller radikal form for endring. Endring innenfor strukturer som inneholder klare fellesnevner kan ses på som inkrementelle justeringer innenfor samme hovedmodell, mens skifte fra en hovedmodell til en annen kan ses på som radikal endring (Jacobsen, 2008; Røvik, 1998b). Mintzberg (1979) argumenterer for at alle organisasjoner i utgangspunktet består av fem hoveddeler. Uavhengig av hvilken hovedmodell strukturen består av har alle organisasjoner i varierende grad en toppledelse, mellomledelse, teknostruktur, støttestruktur og en operativ kjerne. I hans klassiske inndeling av organisatoriske konfigurasjoner skiller han mellom fem ulike hovedstrukturer som alle er bygget opp under disse dimensjonene, men skiller seg fra hverandre ved å inneha spesielle verdier på hver dimensjon. Konfigurasjonene han lister opp er den enkle strukturen, maskinbyråkratiet, det profesjonelle byråkrati, den divisjonaliserte struktur og ad-hoc-kkratiet. Endring behøver ikke innebære et skifte i konfigurasjoner, men kan forekomme som justeringer av dimensjoner innenfor samme konfigurasjon (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Selv om en av Mintzbergs grunntanker er at organisasjoner for å fungere godt innehar en sammensetning av dimensjoner som faller innenfor en konfigurasjon kan endring bestå av både justeringer innen for samme hovedmodell og radikale forandringer som innebærer skifte i hovedmodell.

Greenwood og Hinings (1996) anlegger et neo-institusjonelt perspektiv på endring og mener at organisasjonsstruktur ikke kan løsrives fra organisasjonskulturen som de beskriver som underliggende meningsmønstre og tolknings skjema. Disse to dimensjonene ved en organisasjon samles under begrepet arketyper. Dette definerer forfatterne som:

“The pattern of an organizational design is a function of an underlying interpretive scheme, or set of beliefs and values, that is embodied in an organization's structures and systems. An archetype is thus a set of structures and systems that consistently embodies a single interpretive scheme.” (Greenwood & Hinings, 1993, s. 1055)

Denne definisjonen tar avstand fra Mintzbergs mer teknisk orienterte betraktninger av struktur som “verdifulle” attributter som kan endres uavhengig av organisasjonskultur. Struktur blir fra dette perspektivet ikke sett på som nøytrale instrumenter, men snarere en gjenspeiling eller

manifestering av rådende verdier, normer og grunnleggende antakelser. Her vil en radikal endring kunne representere et skifte i arketyt, som både innebærer endring i formell struktur og endring i fortolkningskjema, altså hvordan strukturen oversettes og tolkes. Konvergerende endring innebærer justering som skjer innenfor rammene av en arketyt.

Greenwood og Hinings observerte på 1980-tallet endringer innen kommunefeltet i England hvor flere kommuner beveget seg fra det profesjonelle byråkrati til en mer divisjonalisert og forretningsmessig form. Dette ble betraktet som bevegelse fra en arketyt til en annen. I de empiriske studiene ble det klart at overgangen fra en arketyt til en annen er mindre vanlig enn endring som justering og fintuning av struktur innenfor rammene av en arketyt (Greenwood & Hinings, 1996). Denne studien fokuserer, slik Greenwood og Hinings gjør, på kommunens fortolkning av strukturen. Endring innenfor samme hovedmodell kan dermed ses på som en konvergerende form for endring, mens skifte i hovedmodell betraktes som et skifte i arketyt.

Norsk by- og regionforskning (NIBR) utfører undersøkelser av kommunenes struktur som fokuserer i større grad på hva strukturen inneholder fremfor selve betegnelsen. Dette blir gjort ved å sende ut spørreskjema som kommunene svarer på. Dette er en annen måte å tilnærme seg også denne studiens problemstilling. Ulikhetene i tilnærmingene er at dataene fra NIBR ikke gir kommunene mulighet til å sette en betegnelse på strukturen, men fokuserer på hva aktivitetene består av. Den inkluderer lavere antall enheter og utføres kun etter hvert kommunevalg, noe som ikke gir den detaljerte kartleggingen i tid som denne studiens problemstilling etterspør (Hovik & Stigen, 2008). Det at kommunal endring måles i kommunenes egen beskrivelse av modellendring er også noe som gjør denne studien unik, og til et alternativt og utfyllende bidrag til forskningsfeltet for endring i kommunesektoren. I den grad denne studien gir ensartede funn med tidligere studier basert på NIBRs database (Vabo & Stigen, 2004) vil det kunne styrke studienes reliabilitet. Er funnene motstridende vil det gi grunnlag for å sette spørsmålstegn ved tidligere forsknings etterprøvbarehet.

3.4.2 En kvalitativ validering

Ikke alle modellene for organisering er like klare begrepsmessig. En av strukturtypene kommunenøkkelen oppgir som svaralternativer er "*sammensatt modell*". Hva som ligger i dette begrepet er uklart og den kvantitative tilnærmingen gir her ikke svar på innholdet i denne strukturformen slik den gjør for de andre strukturtypene som alle sorterer inn under mer

eller mindre kjente definisjoner. For å avdekke hva denne formen for struktur innebærer, kreves det derfor en empirisk undersøkelse av en mer kvalitativ art. Tilnærmingen som ble brukt var korte telefonintervjuer med ledere i 16 av kommunene som har oppgitt denne strukturformen i ett eller flere år i løpet av perioden med spørsmål om hva strukturens deres inneholdt, og hvorfor de hadde valgt å oppgi den som “sammensatt modell”. Resultatene vil jeg komme nærmere tilbake til i analysekapitlet.

De uavhengige variablene måler “status quo” i kommunene. De viser hvordan kommunens geografiske, politiske og økonomiske forhold ser ut, og dermed hvilke trekk kommuner som endrer seg og ikke endrer seg innehar og om dette påvirker endring/rigiditet. De måles i “objektive” trekk ved kommunene, og ikke i kommunenes intensjoner for endring. Det vil derfor være interessant å gi studien et supplement til den kvantitative analysen ved å inkludere et kvalitativt aspekt hvor man får fram ulike kommuners subjektive motivasjon for å foreta endring, eller opprettholde eksisterende struktur. Dette er gjort ved å kontakte 3 kommuner som ut fra den kvantitative kartleggingen har tilpasset seg ulikt etter revisjonen av kommuneloven. Intervjuet har også en funksjon som en test av studiens interne validitet (Jacobsen, 2010).

Det har blitt gjennomført samtaler med tre kommuner som 1. Har opprettholdt sektorprinsippet gjennom hele perioden, 2. Har foretatt endring til resultatprinsippet og 3. Har foretatt endring til en lite utbredt strukturform. Denne utvelgelsen er gjort for å få fram noen synspunkter fra kommuner som i det første tilfellet representerer kommunene som motsetter seg endring. Grunnen til at sektorprinsippet er valgt ut som modell er at denne representerer den tradisjonelle strukturen som tidligere har vært nærmest enerådende. Det neste caset representerer kommuner som foretar endring til den modellen resultatene fra analysen viser som den mest utbredte i 2010 og endring til de markedslignende modellene. Kommunen som er valgt ut var blant de første som foretok endring til denne strukturen. Den siste kommunen representerer det Jacobsen (2010) betegner som “ekstreme case”. Dette er en kommune som i de tre siste årene har oppgitt “samordningsmodellen” som organisasjonsstruktur. Denne modellen blir oppgitt av noen få kommuner i løpet av perioden. Fremgangsmåten for undersøkelsene ble gjort ved å ringe de relevante kommunenes sentralbord og presentere hva undersøkelsen dreide seg om og hvilken informasjon jeg søkte. Jeg ble deretter satt videre til rette vedkommende som bestod av rådmenn, kommunalsjefer, økonomi- og personalansvarlige. Disse ble presentert for den samme informasjonen og deretter spurt om de var villige til å fortelle om kommunestrukturen. Det som var avgjørende for hvilken person

som ble intervjuobjektet lå i hvor lang fartstid han/hun hadde i kommuneadministrasjonen og hvor godt de kjente til hvordan endringene/utviklingen hadde forløpet. Samtalene var ment som eksplorerende undersøkelser hvor kommunene ble spurt om å fortelle om endringen (eller opprettholdelse av struktur). For kommunene som ble intervjuet i forhold til forståelse av begrepet “sammensatt modell” var det ingen som ønsket anonymisering. Hovedpunktene fra disse samtalene ligger derfor vedlagt med kommunenavn (vedlegg 6). For de tre kommunene som ble intervjuet i forhold til de tre ovennevnte strukturene var anonymitet ønsket fra alle kommunene.

Disse intervjuene er kun ment som etterundersøkelser og supplerer av informasjon. Hovedtyngden for oppgaven ligger i de kvantitative analysene. Informasjonen som kom frem av telefonsamtalene vil bli brukt til å supplere resultatene de kvantitative analysene gir ved å trekke inn enkeltkommuners subjektive motivasjon for endring eller opprettholdelse av struktur, samt at de gir grunnlag for noen betraktninger for videre forskning på kommunefeltet.

3.5 Operasjonalisering av de uavhengige variablene

3.5.1 Å fange effekten de uavhengige variablene har på de avhengige

Endring er en prosess som krever tid. Variablene størrelse og økonomi er faktorer som ikke har en automatisk kausal påvirkning på hvorvidt kommuner endrer seg. De kan heller ses på som faktorer som det forventes at vil føre til et instrumentelt eller institusjonelt motivert behov for endring. Det forventes at dette er faktorer som fører til at det tas en *beslutning* om endring. Effektene vil derfor ligge i at disse variablene fører til en beslutningsprosess som manifesteres i endring. Det samme gjelder i stor grad for de politiske variablene. Strukturendring krever utredning og planlegging i tillegg til at det politiske klima enten hemmer eller fremmer endring.

For å undersøke effekter ulike forklaringsvariabler har på fenomenet som studeres må det derfor legges inn ett tidsrom mellom de uavhengige og den avhengige variabelen. Det vil være rimelig å forvente at strukturendring ikke manifesterer seg som en direkte effekt av forklaringsvariablene akkurat på endringstidspunktet, men som en reaksjon på begivenheter som har skjedd tidligere og som leder opp mot endring. Det vil derfor være nødvendig å legge inn et tidsetterslep mellom tidspunktet de uavhengige variablene blir målt og tidspunktet den

avhengige variabelen blir målt. Helt konkret vil dette si at det forventes at vi ikke vil se effekten av faktorer som størrelse, økonomi eller politiske prosesser før etter en gitt periode. For denne studien settes dette etterslepet til to år slik dataene måles. Dette beskrives nærmere i operasjonaliseringen av hver enkelt uavhengig variabel.

3.5.2 Størrelse

Variabelen som omhandler størrelse måler organisasjonsstørrelse. Denne operasjonaliseres i antall innbyggere som bor innenfor kommunegrensen. Grunnen til at befolkningstall brukes for å måle organisasjonsstørrelse er at denne korrelerer sterkt med kommuneorganisasjonens størrelse (Jacobsen, 2002). Jo flere mennesker som bor i kommunen, jo større vil kommuneorganisasjonen være. Befolkningstall er ikke et statisk fenomen, men er stadig i utvikling. For å ta høyde for at dette er en studie som går over tid er det samlet inn innbyggertall fra 1994 (året før undersøkelsen begynner) til 2010 (siste året i undersøkelsen). SSB baserer innbyggertall på opplysninger i folkeregisteret. Hvert år som inngår i undersøkelsesperioden vil som sagt bli analysert separat for å måle effektene de uavhengige variablene har på de avhengige mest mulig nøyaktig. Størrelse er en variabel som forventes å ha en effekt på hvorvidt kommuner foretar endring eller opprettholder eksisterende struktur. Den vil i analysen bli målt med et "etterslep" (Skog, 2004) på to år, som teknisk sett vil si at endringer som skjer i 1996 blir forsøkt forklart med kommunenes størrelse i 1994 og så videre.

Størrelse er også en variabel som forventes å ha forklaringskraft på når kommunene fortar endring. Tidspunkt for endring blir målt som én kontinuerlig variabel hvor verdiene går fra første året endring måles, som er i 1996 og frem til 2010. For å kunne fange opp effekten størrelse har på om kommuner endrer seg på et tidlig eller sent tidspunkt i undersøkelsesperioden blir det brukt et gjennomsnittsmål på størrelse basert på årene fra 1994 til og med 2010.

3.5.3 Vekst

Vekst i organisasjonsstørrelse operasjonaliseres ved å måle hvor mye en kommune øker eller minker i befolkningsantall mellom 1994 (året før undersøkelsen begynner) og året hver

enkelte kommune endrer seg. Empirien jeg vil forsøke å fange er hvorvidt vekst fører til at kommuner adopterer den divisjonaliserte (markedslignende) strukturen. Derfor settes denne opp for å måle om det finnes en sammenheng mellom kommuner som opplever vekst eller nedgang og hvorvidt disse velger å endre seg i retning av de markedsorienterte strukturtypene. Det vil det være vekst/nedgang i befolkningsantall fra 1994 frem til hver enkelt kommunes endringstidspunkt som kartlegges.

3.5.4 Økonomi

Økonomivariabelen måler andel av “slakkressurser” og viser dermed kommunenes økonomiske handlingsrom. Her finnes det to alternative operasjonaliseringer. Den første er det Statistisk Sentralbyrå betegner som frie inntekter som defineres som:

*“Inntekter som kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter. Skatt på inntekt og formue (inkludert naturressursskatt) og rammetilskudd fra staten defineres som frie inntekter”.*⁸

Det vil si at kommunenes økonomi måles ut fra pengene de sitter igjen med etter at alle lovpålagte utgifter er dekket. Skatt på formue og inntekter, samt rammetilskudd fra staten defineres som frie inntekter. Det gir én indikator på deres økonomiske handlefrihet. Ulempen med en operasjonalisering av “slakk” kun i frie inntekter er at det ikke sier noe om hvordan beslutninger om for eksempel investeringer påvirker det økonomiske handlingsrommet til kommunene. Et annet mål på slakk er å benytte SSBs klassifisering av kommunenes netto driftsresultat. Denne angir forholdet mellom kommuners driftsinntekter og driftsutgifter, medregnet netto renteutgifter og låneavdrag⁹. Den gir derfor en indikator på kommunenes økonomiske balanse. Statistisk sentralbyrå definerer dette som:

“Brutto driftsresultat defineres som kommunenes brutto driftsinntekter fratrukket brutto driftsutgifter, inkludert avskrivningskostnader. Til forskjell fra brutto driftsresultat er det i netto driftsresultat gjort fradrag for netto rente- og avdragsbelastning, mens virkningen av

⁸ Statistisk Sentralbyrå: *Regnskapsbegreper brukt i publiseringen*. Hentet 21.03 2011 fra <http://www.ssb.no/kostra/veiledning/arkiv/kostra-02.html>

⁹ Kommunal- og Regionaldepartementet: *Kommuneproposisjonen 2011*. Hentet 21.03 2011 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/prop/2009-2010/Prop-124-S-2009-2010/10/4.html?id=607943>

*avskrivningskostnadene er eliminert. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk, og er dermed et uttrykk for kommunenes økonomiske handlefrihet”.*¹⁰

Netto driftsresultater viser overskuddet/underskuddet på drift etter avdrag og netto renteutgifter. Begge målene kan benyttes for å vise kommunenes økonomisk situasjon. De frie inntektene blir av SSB oppgitt i hele 1000 kr. Slik de står vil de ha en sterk positiv korrelasjon med størrelse siden store kommuner selvfølgelig disponerer høyere frie inntekter. De frie inntektene må derfor kontrolleres for størrelse. Dette gjøres ved å dividere inntekten med antall innbyggere. Indikatoren på hvor god økonomi en kommune har blir derfor målt med frie inntekter per innbygger per år i undersøkelsesperioden. Netto driftsresultat måles av SSB per innbygger og brukes derfor slik de står.

Økonomi er en variabel som forventes å ha en effekt på både *om* og eventuelt *når* kommunene foretar endring. For å kartlegge hvordan den kan ha en effekt på om kommuner foretar endring eller opprettholder eksisterende struktur, vil det også her legges inn et “etterslep” på to år for å måle hvorvidt godt eller magert økonomisk handlingsrom fører til endring. I forhold til tidspunkt for endring konstrueres det variabler for kommunenes gjennomsnittlige frie inntekter og netto driftsresultat fra 1994 og frem til 2010.

I forhold til KOSTRA- tall som økonomivariabelen er hentet fra kan det være mulighet for feilrapportering i regnskapsrapporteringen og i rapporteringen av tjenestedata. Feilkildene i denne databasen vil allikevel kunne ses på som marginale og dataene blir i dag brukt som styringsverktøy for staten (Stridsklev, 2005). Disse fremstår dermed som de mest reliable datakildene tilgjengelig for å beskrive de reelle situasjonene i kommunene på disse områdene.

3.5.5 Økonomisk vekst

En teoretisk forklaring på hvorfor organisasjoner endrer seg ligger i at de har opplevd dårlige resultater. Dette måles med økonomisk vekst og nedgang for kommunene. Perioden som er interessant å kartlegge vil også her være differansen mellom 1994 og året den enkelte kommune endrer seg. Som mål på økonomisk vekst og nedgang benyttes kommunenes frie inntekter. Dette fordi inntektene gir en mer stabil utvikling, mens variasjon i netto

¹⁰ Statistisk Sentralbyrå: *Svakere økonomi i kommunene*. Hentet 21.04 2011 fra <http://www.ssb.no/kommregnko/>

driftsresultat viser kommunenes evne til å disponere og sette av penger år for år og viser ikke de økonomiske forholdene i et langsiktig perspektiv. Vekst og evt. nedgang konstrueres ved å beregne differansen mellom frie inntekter i 1994 og endringsåret, dividert på frie inntekter i 1994. Dette viser kommunenes relative økonomiske vekst og unngår korrelasjon med frie inntekter som også måler kommunenes økonomiske situasjon. Variabelen måles på denne måten for å kartlegge den økonomiske utviklingen som har skjedd i forkant av endringen, og vil vise om det er kommunene som har hatt økonomisk vekst eller nedgang som fortar endring.

3.5.6 Sentralitet

Sentralitetsvariabelen måler kommunenes geografiske plassering i forhold til hvor nære de er sentrale funksjoner. Operasjonalisering av denne gjøres ved å kategorisere kommuner i ulike grader av sentrale og perifere områder. SSB definerer sentralitet etter standard for kommuneklassifisering som:

*“kommunens geografiske beliggenhet sett i forhold til et senter hvor det finnes funksjoner av høy orden (sentrale funksjoner)”.*¹¹

Det foreligger to forskjellige inndelinger av sentralitet som begge er utført av SSB. Den første er fra 1994 og inneholder syv forskjellige verdier for sentralitet, den neste er fra 2008 og benytter fire kategorier. Begge klassifiseringene er listet opp i vedlegg 3. Siden studien går over flere år er det en mulighet for at det har skjedd endringer i hvor kommuner befinner seg langs sentralitetsskalaen. Det vil derfor konstrueres et gjennomsnitt av begge inndelingene som benyttes i analysen.

3.5.7 Politiske forhold

De politiske variablene er som sagt hentet fra Kommunenøkkelen og er samlet inn ved hjelp av årlige spørreundersøkelser. For data basert på spørreskjema vil det som sagt kunne knyttes en viss usikkerhet til (Skog, 2004). Men informasjonen i disse variablene kan karakteriseres som objektive data som det knyttes mye mindre usikkerhet til enn spørsmål som forutsetter

¹¹ Statistisk Sentralbyrå: *Sentralitet*. Hentet 02.03 2011 fra http://www.ssb.no/vardok/variabel/927_868677

subjektive vurderinger. Reliabiliteten i spørreundersøkelser er svært høy når det gjelder konkrete spørsmål om objektive forhold (Jacobsen, 1999).

Andel av H/Frp er en variabel som viser prosentandelen av Høyre og Fremskrittspartiet som sitter i kommunestyret i hver enkelt kommune. Det teoretiske utgangspunktet er at dette viser graden av liberalisme i kommunestyrene. Variabelen måler om variasjon i andelen H/Frp vil ha noen effekt på om og eventuelt når kommunene endrer og seg til fordel for de markedsorienterte modellene.

Antall partier viser som sagt hvor mange partier som sitter i kommunestyret for hver enkelt kommune. Et høyt antall partier vil representere et mangfold av meninger i beslutningsprosesser. Forventningene som ble skissert i teorikapitlet er motstridende og tilsier at dess flere partier som sitter i kommunestyret, jo større vil både mangfoldet av ideer og meninger, samt konfliktnivået i kommunene være. Antall partier blir derfor et mål på både mangfold og konfliktnivå.

Politisk konsentrasjon operasjonaliseres ved å konstruere et gjennomsnitt av prosentandelen av største parti i kommunestyret for hver enkelt kommune i undersøkelsesperioden. Den gir et mål på den politiske maktkonsentrasjon og beslutningsevne.

Det vil også for de politiske variablene bli gitt et etterslep på to år for å fange opp de politiske prosessene som har blitt utspilt i forkant av endringen. Disse følger det samme registreringstidspunktet som de avhengige variablene som alle er samlet inn fra Kommunenøkkelen. Som sagt tidligere, oppgir kommunene strukturtype i året før de registreres i datasettet. Tidsetterslepet kan derfor også tolkes som ett års etterslep for økonomi- og størrelsesvariablene og to år for de politiske variablene.

For å avdekke eventuell kolinearitet blir det foretatt korrelasjonsanalyser. Vedlagt ligger korrelasjonsmatriser for årene 1997, 2003 og 2010 (vedlegg 10, 11 og 12). Disse blir diskutert nærmere i analysekapitlet.

3.6 Oppsummering av variabler

Variablene sammenfattes i denne tabellen:

Tabell 1: Oversikt over operasjonalisering av variabler

	Teoretisk variabel	Operasjonalisering	Verdier
Avhengige Variabler	Isomorfi/anisomorfi	Antall strukturer	Strukturer kommunene oppgir
	Endring	Endring/ikke endring i formell struktur	Dikotom variabel hvor endring fra en struktur til en annen karakteriseres som endring (1), mens opprettholdelse av opprinnelig struktur karakteriseres som ikke-endring (0)
	Tidspunkt for endring	Tidspunkt for endring, målt i årstall kommunene foretar endring fra en struktur til en annen	Årstall
	Endring til markedslignende strukturer	Endring til strukturene: resultatenhetsmodellen, virksomhetsprinsippet, flat struktur og to-nivå modellen	Dikotom variabel hvor endring til markedslignende struktur karakteriseres som endring (1), mens opprettholdelse av opprinnelig struktur eller endring til struktur som ikke defineres som markedsstruktur karakteriseres som ikke-endring (0)
	Tidspunkt for endring	Tidspunkt for endring, målt i årstall kommunene foretar endring til markedslignende struktur	Årstall
	Uavhengige variabler	Størrelse	Gjennomsnitt av befolkningsantall for alle årene i undersøkelsesperioden
Vekst		Differansen mellom antall innbyggere i 1994 og antall innbyggere på endringstidspunktet.	Økning/ nedgang i befolkningsantall

Uavhengige variabler	Økonomi	Frie inntekter og netto driftsresultat	Kroner per innbygger
	Økonomisk vekst	Differansen mellom frie inntekter i 1994 og endringstidspunktet dividert på frie inntekter i 1994	Vekst/nedgang i kroner per innbygger dividert på frie inntekter i 1994
	Sentralitet	Et gjennomsnitt av SSBs sentralitetsinndeling fra 1994 og 2008	7 inndelinger, 0-minst sentral, 4,5 mest sentral
	Antall partier	Antall partier i kommunestyret	Antall partier
	Politisk konsentrasjon	Prosentandel av største parti i kommunestyret	Prosentandel største parti
	Andel Høyre og Fremskrittspartiet	Prosentandel av Høyre og Fremskrittspartiet i kommunestyret	Prosentandel Høyre/Fremskrittspartiet

4 Analyse

4.1 Isomorfi eller anisomorfi?

Det første spørsmålet som ble stilt i teorikapitlet var om utviklingen av kommunefeltets formelle struktur preges av isomorfi eller anisomorfi. Den teoretiske bakgrunnen for dette ligger som sagt for det første i hvorvidt de institusjonelle omgivelsene presser organisasjoner innenfor samme felt inn i én eller flere retninger. Den bygger også på et spørsmål om hvor stor påvirkning de tekniske omgivelsene har på organisasjoners motivasjon for endring når de preges av ulike trekk og dermed ulike behov i strukturutforming. Det den første delen av analysekapitlet skal derfor avdekke hvorvidt utviklingen preges av en homogenisering eller heterogenisering i strukturtyper. Jeg innleder dette kapitlet med en kartlegging av de ulike strukturene kommunene oppgir i undersøkelsesperioden. Tabell 2 viser hvilke strukturtyper kommunene oppgir i det første året, i 2002 og siste året, 2010. Den viser også hvor mange prosent av kommunene som oppgir de ulike strukturene for å illustrere hvor utbredt de forskjellige formene er.

Tabell 2: Strukturtyper oppgitt av kommunene i 1995, 2002 og 2010

1995		2002		2010	
Sektorprinsippet	89.7%	Sektorprinsippet	57.2%	Sektorprinsippet	16.6%
Funksjonsprinsippet	7.4%	Funksjonsprinsippet	20.9%	Funksjonsprinsippet	8.4%
Områdemodellen	0.5%	Områdemodellen	0.5%	Områdemodellen	1%
Sammensatt modell	2.5%	Sammensatt modell	5.8%	Sammensatt modell	5.3%
		Resultatenhetsmodellen	6.5%	Resultatenhetsmodellen	33.9%
		Etatsmodellen	2.6%	Etatsmodellen	11.1%
		Virksomhetsprinsippet	3.1%	Virksomhetsprinsippet	18.8%
		Samordningsmodellen	0.2%	Samordningsmodellen	0.5%
		Hovedutvalgsmodellen	1.9%	Hovedutvalgsmodellen	4.3%
		Rammestyring	0.2%	Parlamentarisk styringsform	0.2%
		Einingsmodell	0.2%		
		To-nivå modell	0.2%		
		Teammodell	0.2%		
		Flat struktur	0.2%		

Dataene viser at i 1995 var det sterk opplutning omkring sektorprinsippet med hele 89.7 %. Denne synker gradvis gjennom perioden med 57.2 % i 2002 til 16.6 % i 2010. Tabellen viser

et klart mangfold i utviklingen av formelle strukturtyper. I 2002 er spredningen størst, med hele 14 prinsipper for organisering, og vi ser at sektorprinsippet ennå holder stand som den mest utbredte modellen med oppslutning i underkant av 60 % med funksjonsprinsippet som nummer to med cirka 20 %. Flere av prinsippene oppgis av kun én enkelt kommune (0.2 %) og de resterende modellene har lav prosentoppslutning som viser at kommunene ikke følger én bestemt retning i utviklingen selv om hovedandelen ennå står ved sektorprinsippet. I 2010 har sektorprinsippet gått kraftig tilbake med kun 16.6 % oppslutning, mens resultatenhetsmodellen øker til den modellen med mest oppslutning (33.9 %).

Tabellen viser som sagt at mange av strukturformene er lite utbredt blant kommunene. Flere av kommunene har valgt å oppgi strukturformer som vanskelig kan kategoriseres inn under en hovedmodell. Strukturer som teammodellen, tverrsektoriell struktur og rammestyring blir kun oppgitt en gang av kommuner og er dermed ikke utbredte konsepter. Det tabellen klart viser er en avtagende popularitet for sektorprinsippet og en økende utbredelse av resultatenhetsprinsippet og virksomhetsprinsippet.

Det neste som er interessant å vise er hvordan antallet administrative strukturer kommunene oppgir utvikler seg år for år.

Tabell 3: Antall ulike strukturtyper i rene tall for hele undersøkelsesperioden



Tabellen over viser at kommunene i startåret oppgir fire ulike former for struktur. Utviklingen viser et mønster som danner tre bølger. Den første bølgen ser vi skjer tidlig i perioden,

mellom 1995 og 1999. Heterogeniteten øker til en topp på 9 strukturer i 1997, for så å avta til de opprinnelige 4 i 1999. Neste bølge ser vi fra 1999 til 2004 hvor 2002 danner “toppåret” for hele perioden med 14 strukturtyper. Den siste bølgen ser vi mellom årene 2004 og 2007 som innehar et mangfold på 8 ulike former og hvor kommunene i årene mellom oppgir 9 ulike strukturtyper. Etter dette viser tabellen en økning og stabilisering til 10 strukturer.

Den største lineære økningen finner sted tidlig i perioden, fra 1995 til 1999. Den største økningen skjer i hovedsak i tidsrommet mellom 1995 og 2002. Selv om kartleggingen ikke viser en eksponentiell økning kommer det klart frem av tabellen at mangfoldet i kommunestrukturer representert av antall strukturer øker i undersøkelsesperioden, fra 4 typer i 1995 til 10 i 2010. Det totale antall kommuner som oppgir struktur hvert år i undersøkelsesperioden er vedlagt i vedlegg 4.

Tabellene over viser endring av både inkrementell og radikal art. For å vise utviklingen av ulike hovedkonsepter har jeg konstruert en modell som sammenfatter hovedtrekkene i kommunenes strukturvalg. Flere av strukturtypene kan innlemmes inn under kategorier. Sektorprinsippet, etatsmodellen og hovedutvalgsmodellen kan samles under betegnelsen “tradisjonell struktur”. Alle representerer en politisk og administrativ inndeling etter fagområder (Jacobsen, 2007). De markedslignende reformene er redegjort for i teorikapitlet og sammenfattes i strukturtypene resultatenhetsmodell, virksomhetsprinsippet, flat struktur og to-nivå modellen. Funksjonsprinsippet skiller seg ut som en egen kategori hvor tanken er å forme strukturen etter oppgavetype hvor det skilles mellom driftsoppgaver, utviklingsoppgaver og forvaltningsoppgaver (Jacobsen, 2007; Kommunenes Sentralforbund, 1989). Strukturtypene som ikke har spesielt stor utbredelse og som ikke kan inkluderes i én overordnet modell sammenfattes i “annet”-kategorien. Her inkluderes blant annet “sammensatt modell”. Etter en runde med telefonsamtaler med 16 av kommunene som oppgir denne betegnelsen kommer det fram at denne strukturformen tolkes som en blandingsbetegnelse av kommunene, hvor strukturen er hybrider av flere modeller, i hovedsak sektorprinsippet og to-nivåmodellen (se vedlegg 5). Områdemodellen og tverrsektoriell struktur inkluderes også under annet-kategorien fordi de har liten utbredelse og skiller seg fra de andre hovedgruppene fordi de kjennetegnes av tverretatlig struktur som etablerer en forvaltning på underkommunalt nivå (Kommunenes Sentralforbund, 1989). Samordningsmodellen beskrives blant annet også som et verktøy for å samordne tjenester ved

å innføre tverretattlig samarbeid¹². Samtalen med informanten i kommunen som de tre siste årene har oppgitt denne modellen beskriver at *“hovedpoenget med endringen var å se ting mer i sammenheng og ikke få vanntette skott mellom avdelingene”*. De innførte flatere organisasjonsstruktur og samlet de merkantile tjenestene for å gi publikum lettere tilgang på tjenester. To kommuner har på et tidspunkt oppgitt to modeller til kommunenøkkelen i samme år. Disse inkluderes også i “annet”-kategorien. Inndelingen av de forskjellige kategoriene blir dermed seende ut slik:

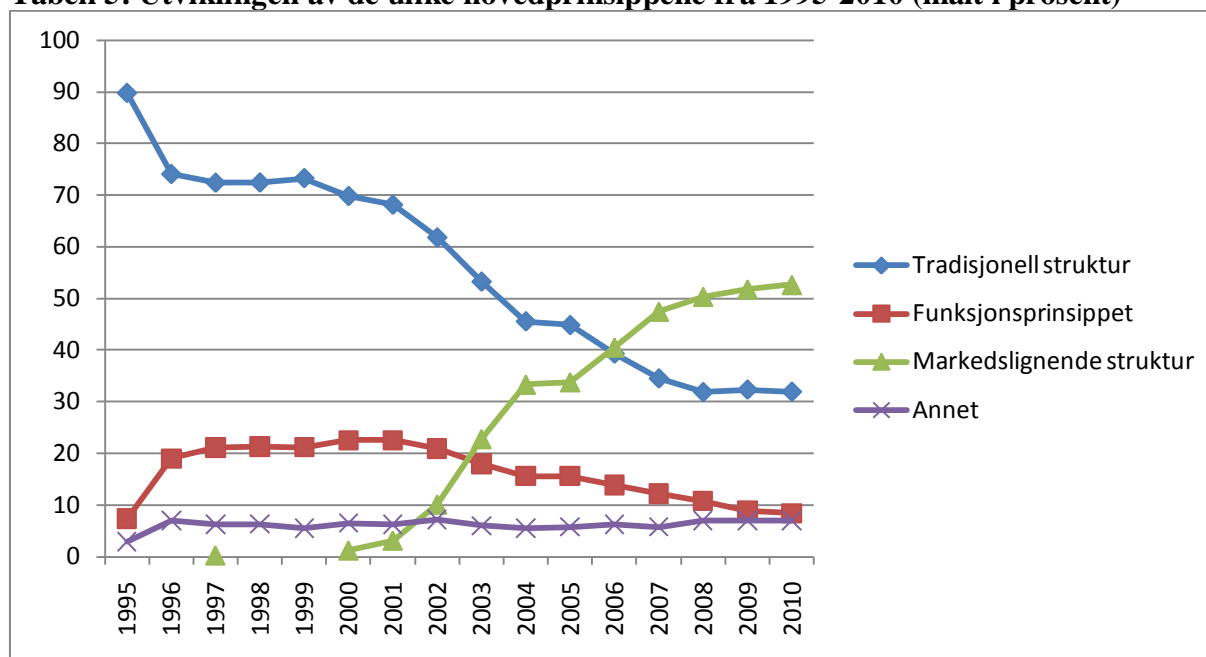
Tabell 4: Kategorisering av strukturtypene

Tradisjonell struktur	Funksjonsprinsippet	Markedslignende reformer	Annet
Sektorprinsippet Etatsmodell Hovedutvalgsmodell	Funksjonsprinsippet	Resultatenhetsmodell Virksomhetsprinsippet Flat struktur To-nivåmodell	Områdemodell Sammensatt modell Samordningsmodell Einingsmodell Tverrsektoriell struktur Tjenestemodell Rammestyring Teammodell Parlamentarisk styringsmodell Sektorprinsippet/ resultatenhetsmodell Sektorprinsippet/ funksjonsprinsippet

Disse hovedmodellene danner grunnlaget for neste modell som viser hvordan strukturer målt i hovedprinsipper utvikler seg.

¹² Regjeringens strategiplan for barn og unges psykiske helse. Hentet 11.05 2011 fra <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/hd/bro/2003/0004/ddd/pdfv/187063-s.pdf>

Tabell 5: Utviklingen av de ulike hovedprinsippene fra 1995-2010 (målt i prosent)



Dataene viser at det er kun 14.4 % av kommunene som ikke har foretatt endring av noe slag i undersøkelsesperioden. Det vil si at 357 kommuner gjort endringer i strukturen de oppgir til kommuneforlaget, mens 60 kommuner har beholdt sin opprinnelige struktur. Et utgangspunkt for studien har vært revisjonen av kommuneloven som trådte i kraft fra 1993. Tidligere studier viser som sagt at i 1990 var 96 % av kommunene var organisert i tråd med den tradisjonelle hovedmodellen (Hovik & Stigen, 2008). Siden det var i 1995 Kommunenøkkelen startet innsamlingen av kommunestruktur går ikke kartleggingen helt tilbake til lovendringen. Dataene fra Kommunenøkkelen viser at i 1995 oppgav 89.7 % av kommunene den tradisjonelle modellen, mens 7,4% av kommunene oppgav funksjonsprinsippet og 2.9% oppgav områdemodellen eller sammensatt modell som sin struktur.

Modellen viser klart at de tradisjonelle organisasjonsformene avtar i løpet av perioden. Fra en oppslutning på 89.7 % i 1995, synker den til 32 % i 2010. Funksjonsprinsippet øker i første del av perioden fra 7.4 % i startåret til 22.5% i årene 2000 og 2001. Deretter synker modellen popularitet gradvis til 8.4 % i 2010. “Annet”-kategorien har en økning i 1996 fra 3 % til 7 % og holder seg ganske jevn gjennom hele perioden i prosentandel. Som vist i tabell 2 og 3 øker antallet strukturer gjennom perioden, men prinsippene som defineres inn som “annet” blir valgt av få kommuner, og holder prosentandelen av denne kategorien lav gjennom hele perioden. Samlet sett er det (ikke uventet) de markedslignende konseptene som har økt mest i oppslutning, med innslag av de tradisjonelle strukturtypene og andre, mindre utbredte organisasjonsformer. Som sagt i metodekapitlet vil det være et tolknings spørsmål om endring

bør måles i det året kommunene oppgir endringen eller året kommunenøkkelens utgave omfatter. Antall strukturer som befinner seg i kommunelandskapet vil også være avhengig av variasjonsbredden i svaralternativer hos Kommuneforlaget. Uavhengig av dette viser utviklingen en klar økning i antall strukturtyper kommunene oppgir.

4.2 Hvorfor endrer kommunene seg?

4.2.1 Endring fra en modell til en annen

Jeg vil i denne delen av kapitlet analysere hva som kan forklare hvorfor noen kommuner foretar endring, mens andre velger å opprettholde eksisterende struktur. I første omgang vil jeg fokusere på all form for endring. Som tabellen under viser, så har de fleste kommunene valgt å oppgi en eller annen form for endring i løpet av undersøkelsesperioden.

Tabell 6: Antall kommuner som har foretatt endring i løpet av perioden 1995-2010

Kommuner	Antall	Prosentandel
Endret	357	85.6 %
Uendret	60	14.4 %
Totalt	417	100 %

Den avhengige variabelen er i denne analysen er dikotom og måler hvorvidt kommuner har foretatt en endring eller ikke. Derfor vil den mest hensiktsmessige analysen for å forklare de uavhengige variabelenes påvirkning på endring være å utføre logistiske regresjonsanalyser (Johannessen, 2007). Her benyttes oddsratio for å få fram størrelsen på sammenhengene mellom avhengig og uavhengig variabel, kontrollert for de andre uavhengige variablene. Den måler sannsynligheten for å få en høy verdi på den avhengige variabelen når den uavhengige variabel endres med én enhet (Tuft, 2000). Som beskrevet i metodekapitlet utføres det analyser for hvert år i undersøkelsesperioden for å ta høyde for tidselementet.

Analysen bygges her opp med at de utføres en logistisk regresjonsanalyse som inkluderer de teoretisk interessante variablene hvert eneste år kommunene foretar endring. Alle de

uavhengige variablene, med unntak av sentralitet og økonomisk vekst er målt med to års “etterslep” i hver analyse. Økonomisk vekst måles ved å beregne på den økonomiske veksten kommunene har hatt fra 1994 og frem til endringsåret. For sentralitet er tidsaspektet tatt høyde for ved å beregne et gjennomsnitt fra de to inndelingene til SSB. Denne brukes gjennom hele perioden. For å ta høyde for kommuner som har foretatt endringer i ett tidligere år blir alle endringer som har skjedd på et tidligere tidspunkt tatt med som kontrollvariabler. Det vil si at kommuner som ikke foretar endring i ett gitt år forklares med at de allerede har foretatt endring. For eksempel: endring i 1996 vil ikke bli kontrollert for tidligere endring fordi det er første endringsår i undersøkelsesperioden. Endring i 1997 vil bli kontrollert for kommunene som endret seg i 1996 og så videre. Analysen blir dermed seende slik ut:

Uavhengige variabler	1996 Exp(B) (Sig.)	1997 Exp(B) (Sig.)	1998 Exp(B) (Sig.)	1999 Exp(B) (Sig.)	2000 Exp(B) (Sig.)	2001 Exp(B) (Sig.)	2002 Exp(B) (Sig.)	2003 Exp(B) (Sig.)	2004 Exp(B) (Sig.)	2005 Exp(B) (Sig.)	2006 Exp(B) (Sig.)	2007 Exp(B) (Sig.)	2008 Exp(B) (Sig.)	2009 Exp(B) (Sig.)	2010 Exp(B) (Sig.)	Gjennomsnitt Exp(B) (Sig.)
Størrelse	1.000 (.558)	1.000 (.068)	1.000 (.437)	1.000 (.548)	1.000 (.665)	1.000 (.422)	1.000 (.815)	1.000 (.515)	1.000 (.284)	.996 (.976)	1.000 (.559)	1.000 (.449)	1.000 (.687)	1.000 (.243)	1.000 (.446)	1.000* (.479)*
Frie inntekter	1.000 (.285)	1.000 (.023)	1.000 (.425)	1.000 (.849)	1.000 (.328)	1.000 (.587)	1.000 (.948)	1.000 (.463)	1.000 (.017)	.986 (.971)	1.000 (.166)	1.000 (.093)	1.000 (.623)	1.000 (.270)	1.000 (.729)	1.000* (.346)*
Netto driftsresultat	1.000 (.093)	1.000 (.442)	1.000 (.453)	1.000 (.243)	1.000 (.945)	1.000 (.988)	1.000 (.030)	1.000 (.206)	1.000 (.428)	.998 (.996)	1.000 (.008)	1.000 (.755)	1.000 (.755)	1.000 (.703)	1.000 (.555)	1.000* (.487)*
Økonomisk vekst	1.227 (.928)	56.238 (.247)	.000 (.038)	101.330 (.353)	.050 (.183)	.577 (.831)	2.532 (.501)	.187 (.121)	1.644 (.726)	.000 (.986)	.364 (.402)	.264 (.367)	.322 (.409)	.948 (.972)	.095 (.364)	.812** (.544)**
Sentralitet	.886 (.235)	1.187 (.354)	1.755 (.174)	1.977 (.138)	.842 (.345)	1.094 (.739)	1.197 (.162)	.950 (.696)	.952 (.707)	.000 (.997)	.864 (.356)	1.082 (.634)	.866 (.477)	1.265 (.337)	1.133 (.814)	1.017* (.458)*
Antall partier	.934 (.596)	1.111 (.674)	1.028 (.953)	.509 (.342)	.692 (.146)	1.796 (.118)	.836 (.292)	1.958 (.000)	1.033 (.863)	.000 (.989)	1.290 (.242)	.630 (.040)	.977 (.928)	.963 (.916)	1.601 (.616)	1,111* (.527)*
Politisk konsentrasjon	1.001 (.929)	.980 (.523)	1.198 (.015)	.914 (.331)	.963 (.230)	1.017 (.696)	.992 (.680)	1.074 (.001)	1.000 (.986)	1.770 (.997)	1.022 (.357)	.984 (.537)	.998 (.959)	.941 (.229)	.968 (.776)	0.997* (.557)*
Nagelkerke R ² Kontrollert for tidligere endring	.049	.128	.325	.296	.110	.143	.193	.322	.332	1.000	.405	.448	.447	.523	.474	.281*
Nagelkerke R ² Uten å kontrollere for tidligere endring	.049	.084	.289	.262	.046	.082	.057	.110	.045	.695	.060	.078	.027	.049	.108	.062*
Antall kommuner endret	65	17	5	3	17	9	42	47	43	3	35	30	22	15	4	

Tabell 7: Logistisk regresjonsanalyse. Avhengig variabel: Endring.

* årene 1998, 1999, 2005 og 2010 er utelatt fra gjennomsnittsberegningen, **årene 1998, 1997, 1999, 2005 og 2010 er utelatt fra gjennomsnittsberegningen

Før jeg begynner å tolke resultatene systematisk vil jeg klargjøre noen aspekter ved undersøkelsen. R^2 viser modellens forklaringskraft og uttrykker hvor mange prosent av variasjonen i avhengig variabel som forklares av de uavhengige variablene. Først vil jeg peke på at mye av R^2 forklares av kommunenes tidligere endring. Det er nettopp en av hovedutfordringene med å bruke dette målet for å forklare variasjon (Midtbø, 2007). Dette bekreftes ved å kjøre de samme regresjonsanalysene uten å kontrollere for tidligere endring. En sammenligning av R^2 kontrollert for, og ikke kontrollert for tidligere endring viser at forklart varians øker ganske jevnt etter hvert som flere og flere år inkluderes som kontrollvariabler. For de tidligere endringene ligger oddsratio på .000 som tilsier at grunnen til at kommunene ikke foretar endring i det gitte året er fordi de har foretatt endring på et tidligere tidspunkt (selvfølgelig). De uavhengige variablene forklarer i gjennomsnitt kun 6.2 % av variasjonen i den avhengige variabelen når tidligere endringer ikke inkluderes. Årsakene til at kommuner foretar endring forklares derfor i liten grad av forklaringsvariablene som inkluderes i analysen. Resultatene fra analysen som ikke kontrollerer for tidligere endring, samt signifikans og oddsratio for de tidligere endringene er vedlagt i vedlegg 6 og 7.

Det andre jeg vil påpeke innledningsvis er at tabellen gir få signifikante resultater. Signifikans beregner sannsynligheten at resultatene en finner i utvalget ikke skyldes tilfeldigheter, men kan generaliseres til å gjelde for hele populasjonen. Størrelsen på feilmarginen er avhengig av størrelsen på utvalget og resultatene som kommer fram fra utvalget (Hellevik, 2002). I modellen har jeg valgt å fremheve signifikante resultater opp til 10 % - nivå. Det vil si at sannsynligheten for at sammenhengen skyldes tilfeldigheter er 10 %, mens sannsynligheten for at resultatet kan generaliseres er 90 %.

Når man ser på studiens totale antall enheter viser den at 417 av Norges 431 kommuner er inkludert, som vil si 96.8 % av det totale antallet. I og med at disse kommunene utgjør nesten hele populasjonen, vil ikke studieobjektene i dette tilfellet kunne karakteriseres som et utvalg. Funnene er her reelle koeffisienter som viser den faktiske situasjonen i kommunesektoren. En kan derfor sette spørsmål ved signifikanstestingens betydning i denne sammenhengen.

Tabellen er satt opp slik at sannsynligheten for endring og signifikans studeres hvert år i undersøkelsesperioden. Til slutt er det regnet ut en gjennomsnittlig verdi av oddsratio og signifikans for å gi et bilde av den totale utviklingen i sannsynligheten for at kommuner foretar endring eller opprettholder eksisterende struktur. Som nederste rad i tabell 7 viser, er det stor variasjon i hvor mange kommuner som foretar endring for hvert år som går. I årene

1998, 1999, 2005 og 2010 er det 5 eller færre kommuner som foretar endring. Dette gir i mange tilfeller kraftige utslag på oddsratio som beregner sannsynligheten for at fenomenet endring inntreffer. Variablene som ikke har høy variasjonsbredde som sentralitet og økonomisk vekst får ekstremverdier i årene det er få kommuner som har endret seg og vil forskyve gjennomsnittet. Disse årstallene inkluderes derfor ikke i gjennomsnittsberegningen.

Denne analysen gir to klare funn. Det gjelder variablene økonomi og størrelse som over hele perioden, med unntak at 2005 slår positivt ut på oddsratio.

I teorikapitlet ble det klargjort en forventning om at store organisasjoner er de som i størst grad vil foreta endring. Analysen viser en klar tendens til at blant de 417 kommunene vil store kommuner ha større sannsynlighet for å endre seg enn små. I 1997 er denne effekten signifikant. Grunnen til at styrken på denne effekten ikke slår ut på odds ratio er at variabelen måles i antall innbyggere og har derfor ekstremt mange verdier, med en gjennomsnittlig variasjonsbredde fra ca. 200 til over 150000. Effekten av én enhets økning, som vil si økning med én innbygger har svært liten prosentvis økning i $\text{Exp}(B)$. En oddsratio med tre desimaler vil derfor ikke fange opp effekten av en enhets økning og viser kun at tendensen er positiv. Dette synliggjøres blant annet ved at noen av funnene er signifikante. Formålet med denne studien er i utgangspunktet ikke å avdekke i detalj hvor mye hver variabel påvirker den uavhengige, men fange tendensene, i hvilken retning forklaringsvariablene påvirker endring.

Litteraturen som omhandler hvordan økonomiske forhold påvirker hvorvidt organisasjoner foretar endring har vært sprikende, hvor god økonomi blant annet kan fungere som en barriere mot endring eller fremme endringskapasitet (Kraatz & Zajac, 2001; Meyer & Stensaker, 2006). Begge målene på økonomi viser en klar tendens til at jo bedre økonomi kommunen har, jo større sannsynlighet har de for å foreta endring. Grunnen til at odds ratio ikke fanger opp annet enn en positiv tendens er også her at variasjonsbredden for begge målene på økonomi er høye. Frie inntekter i årene 1997, 2004 og 2007 gir signifikant positive resultater. Det samme gjelder netto driftsresultat i årene 1996, 2002 og 2006. Generelt for undersøkelsesperioden har økonomi en klar positiv effekt, noe som tilsier at jo bedre økonomi kommunene har, jo større er sannsynligheten for at de foretar endring.

Noen interessante (og overraskende etter dette funnet) poeng som kommer fram fra samtale med kommunene som har foretatt endring til samordningsmodellen og resultatenhetsmodellen er at begge begrunner endringen i kommunens økonomiske situasjon. Endring til samordningsmodellen:

“skjedde i en periode hvor det ble gjort sterke innsparinger i kommunen. Vi kuttet utgiftene ved å kutte nivåene”.

Kommunen som foretok endring til resultatenhetsmodellen vil jeg komme nærmere inn på i analysen av endring til de markedslignende strukturtypene.

Økonomisk vekst er knyttet til en antakelse om at organisasjoner må oppleve økonomisk nedgang for å føle behov for, og for å få oppslutning omkring endring. Her gir analysene i noen grad uklare resultater. Kommunenes vekst i frie inntekter er som sagt dividert på inntektene i 1994, noe som gjør variasjonsbredden svært liten, og gir derfor større utslag på oddsratio enn de andre økonomivariablene. I 9 av årene i undersøkelsesperioden har kommuner med økonomisk nedgang større sannsynlighet for å foreta endring enn kommuner med økonomisk vekst, noe som gir støtte til hypotesen. På grunn av ekstremverdien for oddsratio i 1997 kuttet også dette året ut fra gjennomsnittsberegningen for denne variabelen. Dette gjøres for å få et mest mulig reelt bilde av fenomenets påvirkning gjennom årrekken. Hvis vi ser perioden sammenlagt er det kommunene som opplever økonomisk nedgang som har størst sannsynlighet for å foreta endring. Det mest nyanserte bildet av kommunenes motivasjon for endring ligger allikevel i at det tidlig i perioden er stor variasjon mellom årene for hvorvidt kommuner foretar endring, mens det etter 2005 er en klar tendens til at det er kommuner som opplever økonomisk nedgang som foretar endring. De tre første årene i undersøkelsen viser at det er kommunene med økonomisk vekst som har størst sannsynlighet for å endre seg, senere slår effekten motsatt ut og det er kommunene med økonomisk nedgang som har størst sannsynlighet for å foreta endringer.

Effekten av kommunenes sentralitet oppnår ikke signifikante resultater. Hypotesen er først og fremst knyttet til en antakelse om at kommunene som ligger sentralt vil endre seg på et tidligere tidspunkt enn kommuner som har mer perifer beliggenhet. Som et første skritt i å kartlegge dette undersøkes det om sentralitet har noen påvirkning på om kommuner foretar endring eller opprettholder eksisterende struktur. Teorien knyttet til dette betrakter sentrale steder som både skaper og “spreader” av innovasjon (Abler, et al., 1972; Fischer, 1978; Hägerstrand, 1966; Knudsen, 1994; Solerød, 1982). Innovasjon blir ikke her knyttet til bestemte konsepter, og variabelen er derfor interessant å benytte for å måle hvorvidt kommuner endrer struktur fra den opprinnelige som foreligger i 1995. Resultatene viser ingen klar sammenheng, men en gjennomsnittlig positiv tendens gjennom perioden. Gjennom perioden vil høyere grad av sentralitet ha en liten tendens til å gi større sannsynlighet for

endring blant kommunene inkludert i analysen. Det avtegnes heller ikke noe klart mønster gjennom årrekken og ikke noe støtte for at høy grad av sentralitet kan bety mer i de tidligere årene enn senere i perioden. Det viser seg faktisk i det første endringsåret at sentralitet har en negativ sammenheng med endring, slik at jo mer perifer beliggenhet disse kommunene hadde, jo større sannsynlighet hadde de for å endre seg, noe som strider mot hypotesen. De neste tre årene har sentralitet en positiv sammenheng med endring for så å skifte mellom positiv og negativ sammenheng resten av perioden. Variabelen gir derfor ikke grunnlag for noen klar konklusjon.

Politisk mangfold og konfliktnivå blir operasjonalisert i antall partier som sitter i kommunestyret. Her er det uenighet i forskningslitteraturen for hvorvidt en slik heterogenitet vil føre til, eller hemme innovasjon. Funnene er også her sprikende. Gjennomsnittsberegningen viser at hvis kommunene øker antallet med ett parti vil de ha 11 % høyere sannsynlighet for å foreta endring. Jevnt over viser det seg altså at politisk mangfold fremmer endring, men her er det som sagt stor variasjon mellom årene. De to signifikante funnene peker i hver sin retning. Det vil heller ikke her være mulig å trekke en bastant konklusjon selv om effektene totalt gjennom perioden tilsier at politisk mangfold fremmer endring.

Politisk konsentrasjon måler hvorvidt maktkonsentrasjon hemmer eller fremmer endring blant kommuner. Også her er resultatene uklare. I 5 av årene har politisk konsentrasjon en positiv effekt på endring, mens den i de resterende årene har negativ effekt som vil si at jo større prosentandel oppslutning største parti har, jo mindre er sannsynligheten for at disse kommunene foretar endring. Gjennomsnittsberegningen tilsier også at hver prosents økning av største parti gir 0.7 % mindre sannsynlighet for at kommuner foretar endring. Gjennomsnittseffekten er her liten og det er uklarhet i effektene langs årrekken, resultatene gir derfor heller ikke i dette tilfellet grunnlag for en klar konklusjon.

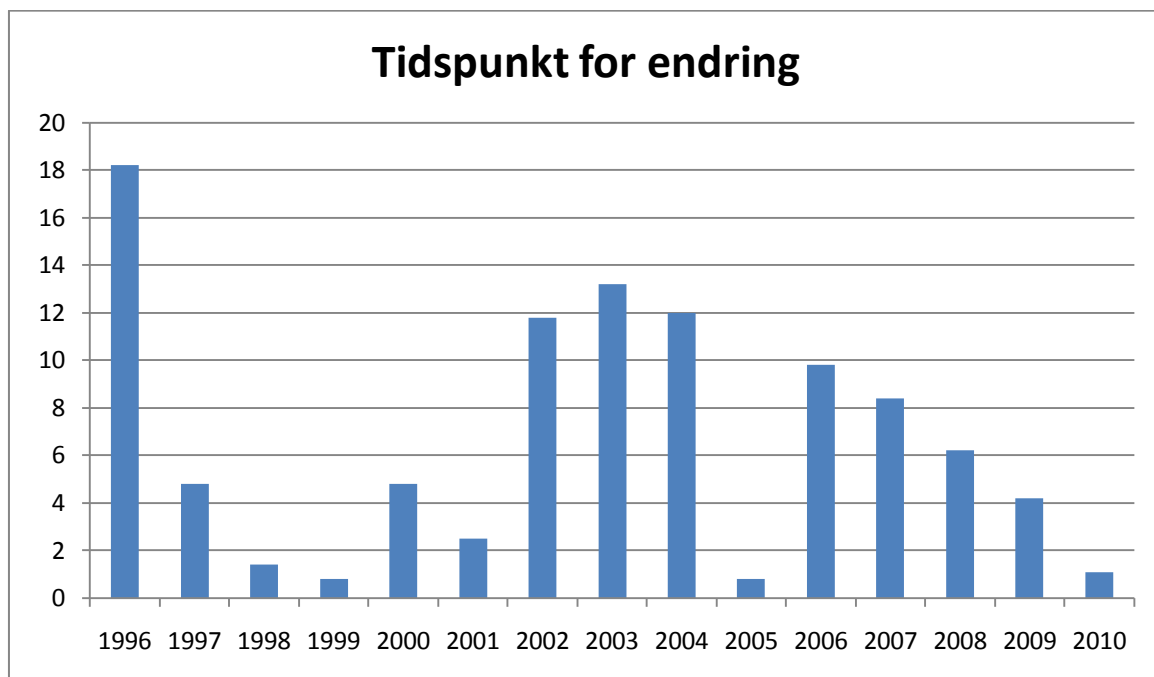
Hvis vi ser de to sistnevnte variablene i sammenheng tilsier første året kommunene foretar endring at jo færre partier som sitter i kommunestyret og jo sterkere oppslutning det største partiet har, jo større er sannsynligheten for at kommunen foretar endring. Det kan gi en liten indikasjon på gjennomføring av endring på et tidlig tidspunkt etter lovendringen krevde ett sterkt posisjonsparti uten stor innflytelse fra mange partier for å få gjennomslag for endring. I resten av perioden er det vanskelig å se noen klare sammenhenger.

Hovedkonklusjonen for denne analysen ligger derfor i at størrelse og økonomi gir klare effekter, hvor en økning i begge er med på å fremme endring, mens de resterende forklaringsvariablene gir uklare resultater. Men selv om de to første variablene har klare effekter forklarer de minimalt at variasjonen.

4.2.3 Tidspunkt for endring

I denne delen av analysen er fokuset å avdekke forklaringsfaktorer for hvilke kommuner som er tidlig ute med å foreta endring, og hvilke som endrer seg på senere tidspunkt. Kommunene som studeres her er de som har foretatt endring. Tabellen under viser den prosentvise fordelingen av når kommuner foretar endring. Som sagt i metodekapitlet blir all form for endring inkludert i denne analysen.

Tabell 8: Prosentvis fordeling for når kommunene som endrer seg foretar denne endringen. N=357



Analysen tar som sagt utgangspunkt i den første endringen kommuner foretar. Dette fordi problemstillingen i dette tilfellet ikke søker etter å belyse hvor mange endringer kommunene foretar eller hvilken struktur de adopterer, men når de velger å endre seg bort fra tidligere struktur. De fleste kommunene endrer seg så tidlig som 1996, deretter går “endringsiveren” i bølger. Grunnen til at den største andelen av kommuner endrer det første året kan ligge i at

friheten lovendringen gav ble kommunenes mulighet til å tilpasse seg etter egne organisasjonsmessige trekk. Men grunnen til den høye andelen kommuner som foretar endring i dette året kan selvfølgelig også ligge i nettopp det at endring registreres som kommunenes første endring og at dette kun er begynnelsen på endringene noen av kommunene foretar gjennom perioden, noe denne studien ikke fanger opp. Det er også interessant at “endringsiveren” når sin andre topp rundt kommunevalget i 2003. Som sagt i metodekapitlet utgis Kommunehjulet mellom to år (for eksempel 1995/1996). Året som registreres er det siste året, noe som gjør at kommunene oppgir endringen i året før den registreres her. Antall kommuner som *oppgir* endring toppe seg altså året før det foretas kommunevalg. Dette vil jeg komme tilbake til under analysen av “tidspunkt for endring til markedslignende struktur”.

Den avhengige variabelen er her “tidspunkt for endring”, som måles som én, metrisk variabel med verdier som varierer fra første endringsår i 1996 til siste endringsår i 2010. Metoden som benyttes er derfor en lineær regresjonsanalyse (Hellevik, 2002). Her benyttes de standardiserte beta-koeffisientene for å måle de uavhengige variabelenes effekt på den avhengige. Forklaringsvariablene som ut fra teorikapitlet er interessante å måle effekten av er størrelse, økonomi og sentralitet. Det er knyttet en forventning til at store organisasjoner vil endre seg på et tidligere tidspunkt enn mindre organisasjoner blant annet fordi de har et sterkere behov for strategisk planlegging og lettere for å oppdage innovasjoner i omgivelsene (Geroski, 2000; Haveman, 1993; Neale, et al., 2006). Litteraturen som omhandler hvordan organisasjoners økonomiske situasjon påvirker tidspunktet for endring er sprikende og danner grunnlag for to alternative antakelser. Kommuner med god økonomi kan på den ene siden forventes å endre seg på et senere tidspunkt enn kommuner med dårlig økonomi fordi de kan tære på bufferressurser og vil ikke ha et direkte behov for endring (Donaldson, 2000, 2001; Kraatz & Zajac, 2001). På den andre siden er det ofte knyttet større usikkerhet til organisasjonsmodeller når de er nye og man ikke enda kan evaluere effektene de har (Levitt & March, 1988). Kommuner med dårlig økonomi kan da forventes og ikke kunne ta risikoen ved en eventuelt mislykket endring og dermed endre seg på et senere tidspunkt, når konsepter i større grad er utprøvd (Jacobsen, 2008; Nelson & Winter, 1982). For den siste variabelen, sentralitet, er det som sagt knyttet en forventning om at endring først vil forekomme hos kommuner med sentral beliggenhet. De mer perifere kommunene vil endre seg på et senere tidspunkt.

Siden den avhengige variabelen i denne analysen måler endring i hele perioden konstrueres de uavhengige variablene med gjennomsnittsverdier.

Tabell 9: Regresjonsanalyse (OLS). Avhengig variabel: Tidspunkt for endringR² justert= .018 F=2,666

Uavhengige variabler	Standardisert beta-verdi	Signifikansnivå
Størrelse	-.065	.263
Frie inntekter	-.201	.006***
Netto driftsresultat	-.144	.018**
Sentralitet	-.002	.999

Signifikansnivå: *= $p < 0,10$; **= $p < 0,05$; ***= $p < 0,01$

Hensikten med regresjonsanalysen er å se hvilke variabler som har størst effekt på *når* kommuner foretar endring. De eneste signifikante og klare funnene er her de økonomiske forklaringsvariablene. Her er resultatene klare. Den største effekten har de frie inntektene, med den høyeste beta-koeffisienten på -.201. Jo høyere friere inntekt kommunene har, jo tidligere vil de foreta endring. Det samme gjelder for netto driftsresultat. Jo større grad av slakkressurser kommunene har, jo tidligere vil de endre seg. Dette gir støtte til hypotesen som sier at kommuner med god økonomi vil endre seg på et tidligere tidspunkt enn kommuner med dårlig økonomi. Størrelse og sentralitet har her en minimal påvirkning på når kommunene i studien foretar endring. R² viser at disse variablene kun forklarer 1.8 % av variasjonen. Så mye som 98.2 % av variasjonen forklares derfor av andre forhold. Årsakene til at kommuner endrer seg på forskjellige tidspunkt ligger derfor i svært stor grad utenfor de valgte forklaringsvariablene i den skisserte modellen.

4.2.4 Endring til markedslignende strukturtyper

Tidligere litteratur som omhandler kommunesektorens økende oppslutning omkring markedslignende strukturtyper (Røvik, 2007; Torsteinsen, 2006; Øgård, 2005) gjør det interessant å konstruere en distinksjon mellom kommuner som foretar slike endringer og de som ikke gjør det.

Tabell 10: Antall kommuner som har foretatt endring til markedslignende strukturtyper i løpet av perioden 1995-2010

Kommuner	Antall	Prosentandel
Endret til markedslignende modell	243	58,3 %
Ikke endret til markedslignende modell	174	41,7 %
Totalt	417	100 %

Som tabellen over viser så har så mange som 58,3 % av kommunene har i løpet av undersøkelsesperioden valgt å oppgi en slik form for endring. For denne analysen benyttes den samme metoden som i analysen av hvorfor kommuner foretar endring. Her inkluderes variablene som har vist seg mest interessante ut fra litteraturen som er blitt benyttet i teorikapitlet for å avdekke hvorfor kommuner velger å endre seg til fordel for de markedslignende strukturtypene. Årene 1996, 1998 og 1999 blir utelatt av analysen siden ingen har endret seg disse årene. Årene 1997, 2000 og 2005 blir utelatt fra gjennomsnittsberegningen på grunn av at det her er få kommuner som er endret.

Avhengige variabler	1997 Exp(B) (Sig.)	2000 Exp(B) (Sig.)	2001 Exp(B) (Sig.)	2002 Exp(B) (Sig.)	2003 Exp(B) (Sig.)	2004 Exp(B) (Sig.)	2005 Exp(B) (Sig.)	2006 Exp(B) (Sig.)	2007 Exp(B) (Sig.)	2008 Exp(B) (Sig.)	2009 Exp(B) (Sig.)	2010 Exp(B) (Sig.)	Gjennomsnitt Exp(B) (Sig.)
Vekst	.997 (.587)	1.001 (.115)	1.000 (.994)	1.000 (.931)	1.000 (.789)	1.000 (.093)	1.000 (.863)	1.000 (.130)	1.000 (.775)	1.000 (.316)	.999 (.317)	.999 (.058)	1.000* (.489)*
Frie inntekter	.999 (.466)	.999 (.137)	1.000 (.308)	1.000 (.931)	1.000 (.170)	1.000 (.001)	1.000 (.214)	1.000 (.030)	1.000 (.013)	1.000 (.677)	1.000 (.151)	1.000 (.088)	1.000* (.263)*
Netto driftsresultat	1.000 (.956)	1.000 (.782)	1.000 (.888)	1.000 (.188)	1.000 (.388)	1.000 (.294)	1.000 (.676)	1.000 (.087)	1.000 (.010)	1.000 (.200)	1.000 (.860)	1.000 (.662)	1.000* (.397)*
Andel H/Frp	1.044 (.679)	.966 (.578)	1.001 (.972)	1.022 (.171)	1.025 (.077)	.984 (.346)	1.080 (.096)	1.035 (.051)	.973 (.154)	.985 (.487)	1.024 (.358)	1.074 (.044)	1.018* (.296)*
Nagelkerke R ²	.097	.211	.035	.046	.105	.197	.167	.236	.262	.245	.254	.385	.196*
Kontrollert for tidligere ending													
Nagelkerke R ²	.097	.211	.031	.033	.042	.073	.075	.051	.057	.052	.030	.132	.056*
Uten å kontrollere for tidligere ending													
Antall kommuner endret	1	4	8	28	55	46	3	30	32	20	10	6	

Tabell 11: Logistisk regresjonsanalyse. Avhengig variabel: Endring til markedsliggende struktur.

* årene 1997, 2000 og 2005 er utelatt fra gjennomsnittsberegningene

Gjennom teorikapitlet ble det satt fram ulike forventninger til hvorfor kommunene foretar endring til de markedsrelaterte konseptene. En hypotese er knyttet til at vekst fører til et behov for å endre struktur til en divisjonalisert form (Donaldson, 2000, 2001; Williamson, 1970). Denne operasjonaliseres i de markedsrettede konseptene. Når vi betrakter revideringen av kommuneloven som en mulighet de store kommunene fikk til å komme i tilpasning blir også kommunestørrelse en teoretisk interessant variabel å studere effektene av. Friheten gir, ut fra det kontingensteoretiske perspektivet de store kommunene mulighet til å adoptere strukturen som gir den mest effektive organisasjonsformen. Vekst er målt ved å beregne differensen mellom innbyggertall i 1994 og hvert år kommuner foretar endring i perioden. Det ble som sagt gjennomført korrelasjonsanalyser for årene 1997, 2003 og 2010 for alle variablene. Korrelasjonen mellom vekst og størrelse ligger på henholdsvis .820, .896, og .933 som er en sterk samvariasjon (se vedlegg 10,11 og 12). Store kommuner er kommunene som i størst grad vokser. Dette viser den generelle utviklingen hvor det er de små kommunene som sliter med fraflytting, og denne flyttestrømmen går inn til de store kommunene (Aasetre, 2010). Vekstvariabelen måler derfor indirekte kommunestørrelse. Funnene viser her som forventet en tendens til at det er kommunene som vokser som har størst sannsynlighet for å foreta endring til de markedsliknende modellene. Det vil også si at det er de store kommunene som foretar denne endringen. Variabelen gir to signifikante resultater. I 2004 gir vekst høyere sannsynlighet for endring, mens resultatet i 2010 er motsatt. Resultatet er ikke totalt entydig, men for de aller fleste årene slår oddsratio positivt ut. Det er derfor de store kommunene som har størst sannsynlighet for å foreta endring i retning av de markedsliknende konseptene.

Dette temaet kom opp under samtalen med kommunen som har opprettholdt sektorprinsippet. Informanten fokuserer spesielt på kommunestørrelse når kommunene har valgt å beholde sektorprinsippet. Hovedgrunnen til at denne kommunen har valgt å beholde sektormodellen som hovedprinsipp er fordi:

“En periode var det populært for kommuner å endre seg til to-nivå modellen. ... En slik omorganisering ble en utfordring fordi inndelingen av ansvarlige ledergrupper ble for kompleks fordi kommunen er stor. ... Sektormodellen gav derfor mer oversikt og var lettere å styre”.

Her blir altså de markedsliknende modellenes utflating av nivåer sett på som den største utfordringen for kommunen som har et høyt innbyggertall. Dette var hovedbegrunnelsen for

og ikke foreta en slik type endring. Sitatet kan selvfølgelig ikke generaliseres, men gir én begrunnelse på hvorfor funnene ikke er totalt entydige.

De økonomiske variablene gir på mange måter overraskende resultater. Frie inntekter slår negativt ut de to første årene kommunene foretar denne typen endring. I løpet av disse to årene er det kun 5 kommuner som endrer seg. Etter dette er tendensen klar på at jo høyere frie inntekter kommunene har, jo større er sannsynligheten for at de endrer seg til de markedslignende modellene. Av disse gir også fire av årene signifikant positive resultater. Det andre målet på kommuneøkonomi slår også positivt ut og viser i alle årene at jo høyere netto driftsresultat kommunene innehar jo større er sannsynligheten for en slik type endring. Dette er helt i strid med de forventede effektene som tilsa at kommuner med dårlig økonomi ville være dem som i størst grad foretok endringer til markedslignende modeller fordi disse ville virke kostnadsbesparende. Samtalen med kommunen som var en av de første til å adoptere slike konsepter ut fra opplysningene i Kommuneneøkkelene gir også klart uttrykk for dette:

“Hovedbegrunnelsen var at vi hadde dårlig råd. Vi ønsket en radikal forandring, både med hensyn til økonomi og med hensyn til å få en mer rasjonell organisasjon”.

Andel H/FrP i kommunestyret gir mer uklare resultater. I 8 av de totalt 12 årene kommuner foretar markedsrettede endringer slår oddsratio positivt ut. Jo større andel H/FrP har i disse årene jo større er sannsynligheten for endring. Av disse viser fire av årene at denne tendensen er signifikant positiv. Gjennomsnittsberegningen viser at med hver prosent økning av H/FrP i kommunestyret øker sannsynligheten for at disse kommunene endrer seg i retning av de markedslignende modellene med nesten 2 %. Resultatene altså ikke entydige, men gir en liten indikasjon på at kommuner med høy andel H/FrP i kommunestyret totalt sett har høyere sannsynlighet for å endre seg til fordel for de markedslignende konseptene.

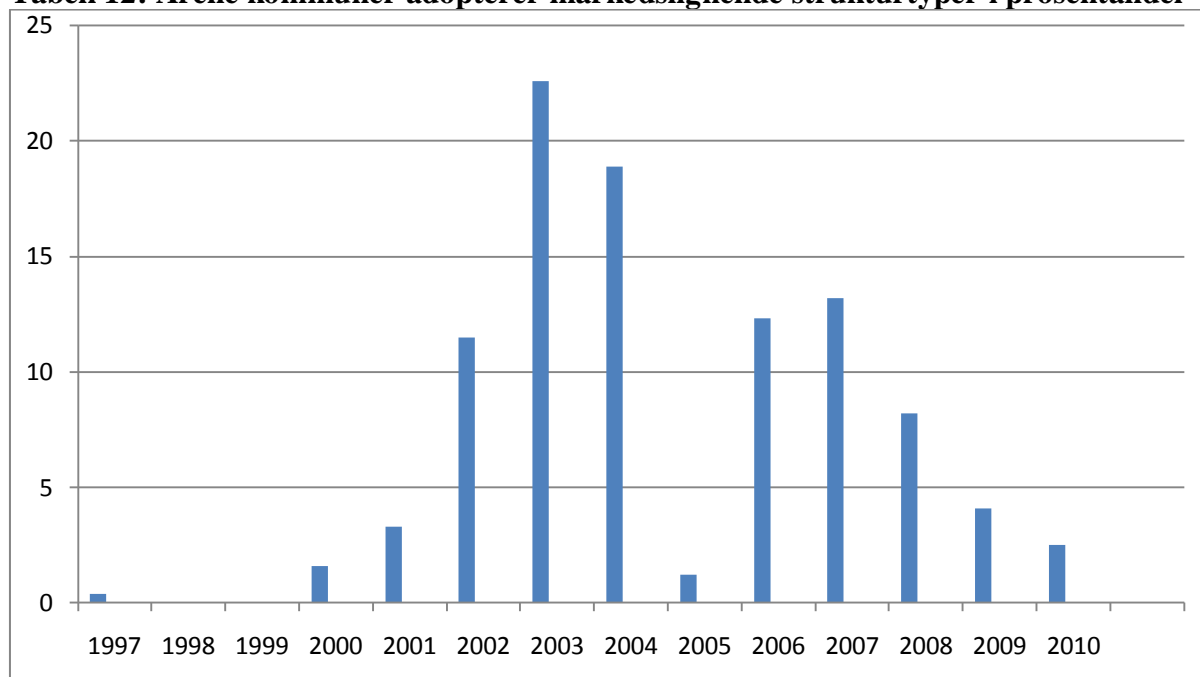
Hovedfunnene er også i denne analysen størrelse og økonomi, som begge har en klar positiv effekt på hvorvidt kommuner endrer seg til de markedslignende strukturtypene.

Denne analysen er gjennomført på samme måte som i tabell 8. R^2 øker også her ved at flere års tidligere endringer inkluderes. Uten å kontrollere for tidligere endring forklarer disse variablene i gjennomsnitt kun 5.6 % av variansen, noe som tilsier at hele 94.4 % av årsakene til at kommuner endrer seg til disse strukturtypene forklares av andre faktorer. Oddsratio og signifikansverdi for tidligere endringer, samt for forklaringsvariablene er vedlagt i henholdsvis vedlegg 8 og 9.

4.2.4 Tidspunkt for endring til markedslignende strukturer

Den siste analysen skal forsøke å avdekke forklaringer på hvorfor noen kommuner er tidlig ute med å adoptere de markedslignende strukturtypene og hvorfor andre foretar disse endringene på et senere tidspunkt i undersøkelsesperioden. Som tabellen under viser skjer den første endringen i oppgitt struktur til slike konsepter i 1997, hvor én kommune foretar endring til en slik strukturtype. Deretter tar det et par år før det oppstår to markedsrettede bølger på 2000-tallet.

Tabell 12: Årene kommuner adopterer markedslignende strukturtyper i prosentandel



Én ting som er interessant med disse bølgene er at begge når hver sin topp i året det gjennomføres kommunevalg. Det vil si at kommunene i størst grad *oppgir* endring i året før kommunevalgene. Bølgebevegelsene gir derfor en indikasjon på at både endring til disse konseptene og til en viss grad endring generelt (se tabell 8) samler seg rundt kommunevalgene. Jeg har ikke empirisk grunnlag for å avdekke årsaken til dette, men det gir en mulighet for å spekulere i om tidspunktet kommunene foretar endring blir påvirket av de institusjonelle omgivelsene i perioder hvor politikerne må kjempe om innbyggernes stemmer. Det kan være at de markedslignende reformene representerer et symbol for legitimitet for politikerne. Slike reformer kommer med lovnader om en mer kostnadseffektiv, brukerorientert og kvalitetsbevisst kommuneorganisasjon (Øgård, 2005), og kan dermed benyttes som et moment i partiers valgkampanjer, hvis man betrakter denne reformtypen som

en institusjonell standard (Røvik, 1998b). Selv om dette er en interessant tanke, har jeg som sagt ikke noe empirisk data som beviser denne sammenhengen. Poenget blir derfor ikke tatt med videre i drøftelsen.

Variabelen “tidspunkt for endring til markedslignende struktur” måles på samme måte som “tidspunkt for endring”. Analysen gjennomføres også på samme måte med en lineær regresjonsanalyse som inkluderer forklaringsvariablene det har blitt redegjort for i teorikapitlet. Forventningene ligger i at kommuner med dårlig økonomi forventes å endre seg på et tidligere tidspunkt enn kommuner med god økonomi fordi de vil motiveres av disse konseptenes effektiviseringspotensiale (Torsteinsen, 2006). Den andre antakelsen bygger på Tolbert og Zuckers totrinnsypotese (1983) hvor kommuner med høy andel av H/FrP forventes å endre seg på et tidlig tidspunkt fordi disse modellene representerer en tilpasning til deres liberalistiske ideologi, mens andre partier ikke vil endre seg til slike modeller før de har oppnådd status som institusjonelle standarder.

Tabell 13: Regresjonsanalyse (OLS). Avhengig variabel: Tidspunkt for endring til markedslignende struktur

R² justert: .010, sig. .142 F= 1.832

Uavhengige variabler	Standardisert beta-verdi	Signifikansnivå
Frie inntekter	.109	.178
Netto driftsresultat	-.001	.988
Andel H/FrP	-.064	.384

Signifikansnivå: *= $p < 0,10$; **= $p < 0,05$, ***= $p < 0,01$

Forklaringsvariablene har en minimal forklaringskraft på hvorfor kommuner foretar endring på forskjellige tidspunkt. Ingen av variablene har signifikante effekter. Frie inntekter viser en liten tendens til at innenfor de 417 kommunene som studeres vil denne inntekten påvirke tidspunkt for endring. Jo høyere de frie inntektene er, jo senere vil kommunene foreta endring til markedslignende strukturtyper. Variablene forklarer kun 1 % av variasjonen i den avhengige variabelen som betyr at 99 % av forklart varians ligger utenfor denne modellen.

5 Drøfting

5.1 Isomorfi eller anisomorfi?

Den første delen av oppgavens problemstilling dreier seg om hva som kjennetegner utviklingen av formell struktur innenfor kommunefeltet. Dette ledet ut i forskningsspørsmålet om kommunes strukturvalg tegner et bilde av isomorfi eller anisomorfi. Analysen viser her en klar utvikling i retning av anisomorfi ved å avdekke at kommunesektoren har gått fra en nærmest enerådende oppslutning omkring sektorprinsippet til et mangfold av strukturer med varierende oppslutning. Studien gir derfor ikke støtte til Meyer og Rowans (1977) tanke om at organisasjoner som befinner seg innenfor de samme institusjonelle omgivelser vil begynne å ligne hverandre. Selv om kommunesektoren kan karakteriseres med en felles regulativ og normativ plattform avgir utviklingen langt fra et ensrettet spor av mimetiske prosesser (DiMaggio & Powell, 1983). Kommunene oppgir i 2010 et mangfold av modeller i tillegg til sektorprinsippet som er forankret i ulike prinsipper for organisering. Dette gir en sterk indikasjon på at den klassiske institusjonelle teoriens antakelse om at omgivelsene kun produserer én type normer som resulterer i isomorfi ikke har gyldighet for den norske kommunesektoren. Men det er ikke dermed sagt at institusjonelle forklaringer må forkastes. Nyere forskning innenfor den institusjonelle tradisjonen viser at samfunnets normer og verdier har økt i kompleksitet og preges av pluralisme, noe som fører til at de institusjonelle omgivelsene produserer et mangfold av organisasjonskonsepter som alle fremstår som legitime (Hambrick, et al., 2005). Mangfoldet i strukturer som kommunene oppgir fremstår her som en indikasjon på at det institusjonelle presset i én retning avtar gjennom perioden og spres i flere retninger.

Mulige årsaker til dette fenomenet kan avdekkes ved og igjen trekke frem Scotts pilarer for institusjonalisering (2008). Mye av bakgrunnen for denne studien ligger i revisjonen av kommuneloven i 1992 som resulterte i at kommunene fikk en betydelig større frihet til selv å velge organisasjonsform. Før dette var de bundet opp til ett sett standard organisasjonsformer med lite variasjon kommunene mellom (Ringkjøb, Aars, & Vabo, 2008). Tidligere endring og utvikling ble utført i forbindelse med pilotkommune- og frikommuneforsøket hvor utvalgte kommuner og fylkeskommuner ble gitt mulighet til å eksperimentere med endringer i

organisasjons- og styringsstrukturen¹³. Lovendringen kan her tolkes som et skifte i presset fra den regulative pilaren. Staten fungerer som en lovgivende og tidligere begrensende aktør i forhold til kommunestrukturen. Endringen representerer derfor en oppløsning av de formelle normene som tidligere presset kommunene mot isomorfi.

Kommunenes Sentralforbund gikk allerede i 1989 ut med anbefalinger i retning av struktur mangfold i kommunesektoren. Som kommunenes interesseorganisasjon kan disse på mange måter betraktes som representanter for den normative pilaren hvor det institusjonelle presset ligger i kommunenes behov for konformitet med det som fremstår som “passende” handlinger. Rapporten sier blant annet at:

“Det finnes ingen “korrekt” eller “beste måte” å organisere på. Alle organisasjonsmodeller har sine sterke og svake sider. De legger forholdene til rette for noen oppgaver og noen roller – og gjør samtidig andre oppgaver og andre roller tyngre å ivareta.

Organisasjonsmodeller må derfor velges ut fra de utfordringer og rammevilkår kommunen står overfor. Disse vil variere fra kommune til kommune, særlig med det raske endringstempoet vi har og fortsatt vil ha. Det er derfor uråd for sentralforbundet å anbefale en organisasjonsmodell som den eneste rette.” (Kommunenes Sentralforbund, 1989, s. 33)

Kommunene går altså gjennom en periode på 1990-tallet hvor normer oppløses, noe som gjenspeiles i endringer i lovgivning og normative retningslinjer. Utviklingen går fra sterke krav mot isomorfi i retning av rett og slett anisomorfe forventninger. Dette ligger som sagt ikke nødvendigvis i de institusjonelle omgivelsers svekkelse, men i en bevegelse i retning av et mer verdippluralistisk samfunn. Det kan igjen ses i sammenheng med Scotts betraktninger om at isomorfi overforenkler kompleksiteten av sosiale systemer og Hambrick et al. sitt argument om at dess færre konsepter som fremstår som legitime, jo større vil innslaget av isomorfi være, og motsatt, jo flere strukturformer de institusjonelle omgivelsene erkjenner, jo større vil de anisomorfe tendensene være (Hambrick, et al., 2005; Scott, 2008). Dette fører til økt handlingsrom for kommunene. I tillegg til å vise fokuset på mangfold i strukturell utforming er sitatet over også et godt bilde på hvordan tekniske omgivelser kan ha vært av større betydning for kommunenes motivasjon for endring. Mangfold i strukturer behøver ikke bety at innflytelsen fra én type omgivelser svekkes. Et mangfold av legitime standarder kan gi hver

¹³ Rømming, E. (1999). *Desentralisering, regionalmakt og lokale maktstrukturer*. Hentet 20.01 2011 fra <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp1999/rapport5.html>

enkelt kommune større mulighet til å ta hensyn til kravene som stilles fra deres egen tekniske kjerne og de spesifikke situasjonene og utfordringene de står overfor. Det gjør også den andre delen av problemstillingen interessant i den forstand at den også blir et forsøk på å avdekke hvorvidt de tekniske omgivelsene har påvirkningskraft for kommunenes motivasjon for endring eller opprettholdelse av eksisterende struktur. Mange av de klassiske organisasjonsinterne - og eksterne forklaringsfaktorene diskuteres i neste del av drøftingskapitlet. Deres påvirkning kan direkte forklare hvorvidt de tekniske omgivelsene har påvirkning på hvorfor kommuner foretar endring og kan dermed indirekte fortelle noe om mulige forklaringer bør søkes belyst i institusjonell litteratur. Friheten kommuneloven gav og KS sin oppfordring til mangfold kan muligens også tolkes som et press for kommunene til å i større grad ta i bruk organisering som virkemiddel for å finne "sin egen vei" og fremstå som unike. Resultatene fra kartleggingen viser som sagt at hele 85.6 % av kommunene har oppgitt en eller annen form for endring. Heterogeniteten kan da tolkes som å ikke bare gjenspeile en økt frihet, men også et press mot mangfold.

Hvis vi nyanserer utviklingen i undersøkelsesperioden kan vi også trekke veksler på utviklingen i den institusjonelle konteksten. Det er i de første årene en spredning av prinsippene sektorprinsippet, funksjonsprinsippet og områdeprinsippet som får oppslutning blant kommunene. Dette gjenspeiler i stor grad KS anbefalinger til kommunene. De skisserte i den samme rapporten som sitert ovenfor disse tre som "*idealmodeller*" for kommunenes strukturutvikling (Kommunenes Sentralforbund, 1989). Fra 2000-tallet kommer inntoget av de markedsrettede modellene i større og større grad inn som strukturtyper kommunene oppgir. Dette kan ses i sammenheng med det rådende politiske klimaet på nasjonalt nivå som fra 2001 besto av Bondeviks andre regjering hvor New Public Management – reformene førte med seg økt fokus på konkurranse, valgfrihet og "avhierarkisering". Dette idealet ble fremsatt som organiseringsprinsipp for både for statlige etater og kommunal sektor (Opedal & Stigen, 2007). Utover i perioden blir også konsepter som "samordningsmodellen" anbefalt til kommunene som organiseringsprinsipp¹⁴, noe som vises i kommunenes økende oppslutning for denne modellen og tverrsektoriell struktur. Utviklingen i de institusjonelle omgivelsene, her representert som Scotts regulative og normative pilarer åpner altså i første omgang opp for tre alternative organiseringsprinsipp. Utover i perioden suppleres disse med et mangfold av styringsprinsipper som alle fremstår som legitime. Kommunene gis dermed et institusjonelt

¹⁴ Regjeringens strategiplan for barn og unges psykiske helse. Hentet 11.05 2011 fra <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/hd/bro/2003/0004/ddd/pdfv/187063-s.pdf>

klarsignal til å fritt til velge blant et mangfold av konsepter, en mulighet de i stor grad benytter seg av. Dette viser i stor grad igjen poenget til Hambrick et. al. (2005) som sier at anisomorfi er avhengig av et mangfold av organisasjonskonsepter som gis legitimitet fra de institusjonelle omgivelsene

Som en avsluttende kommentar til drøftelsen av kommunefeltets strukturutvikling vil jeg igjen påpeke at kartleggingen selvfølgelig ikke avdekker kommunenes intensjoner med strukturendring. Den kan heller ikke si med sikkerhet hvorvidt denne endringen er reell eller symbolsk. Det den avdekker er de strukturene kommunene oppgir som sin egen og dermed hvilket bilde de ønsker å vise omverdenen. Fokuset for denne delen av oppgaven ligger heller ikke i å avdekke hvorvidt disse endringene er av radikal eller inkrementell art. Det studien viser er en klar utvikling av heterogenitet i hvilke strukturer som nå befinner seg i kommunelandskapet ved at kommunene selv identifiserer seg som ulike i strukturell utforming.

Kartleggingen viser klart at endringen av kommuneloven har resultert i et mangfold av ulike konsepter i kommunene. Det er selvfølgelig interessant å forklare hvorfor kommuner endrer seg etter at de institusjonelle omgivelsene åpnes opp, men det blir videre kanskje enda mer interessant å forklare hvorfor noen ikke gjør det. Hvorfor fastholder noen på den opprinnelige strukturen når omgivelsene legger til rette for endring og muligens også utøver et institusjonelt press mot fornying? Hvilke faktorer er det da som fremmer en slik rigiditet?

5.2 Hvorfor endrer kommuner seg, og hvorfor endrer de seg ikke?

Den neste delen av problemstillingen dreier seg om å avdekke hvorfor kommuner endrer seg og hvorfor andre kommuner opprettholder eksisterende struktur. Hvilke trekk har kommunene som endrer organisasjonsmodell i løpet av perioden, og hva kjennetegner dem som opprettholder den eksisterende? Som beskrevet over finnes det stor variasjon i hvilke strukturer kommunene betegner som sin egen, og de fleste kommunene har foretatt en eller annen form for endring gjennom perioden. Som analysen viser, forklarer de utvalgte forklaringsvariablene kun en liten del av fenomenet. Som et første steg i denne delen av drøftingen vil jeg derfor se nærmere på de funnene som støtter opp rundt forventningene skissert i teorikapitlet og viser klare resultater.

5.2.1 Størrelse

Analysene viser klare tendenser til at kommunestørrelse er en faktor som viser hvilke kommuner som foretar endring. Det er de store kommunene som i størst grad endrer seg. Dette gjelder både for endring generelt og for endring til de markedslignende konseptene. For å diskutere hva disse funnene innebærer vil jeg ta et tilbakeblikk på den omtalte litteraturen på dette området. Tendensen begrunnes både fra et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Funnene støtter opp omkring argumentasjonen for at de store kommunene får utnyttet nye konsepter i større skala og derfor har en sterkere motivasjon for å foreta endringen (Geroski, 2000; Ko, et al., 2008). Det gir også støtte til at store kommuner er mer synlige i samfunnet og utsettes for et større institusjonelt press mot endring slik revideringen av kommuneloven og anbefalingene fra KS kan tolkes som (Baldrige & Burnham, 1975).

Det at det i hovedsak er de store kommunene som også endrer seg til fordel for de markedsrettede modeller kan tolkes som en tilpasning til den divisjonaliserte strukturen slik Donaldson beskriver den (2001). Endringen i kommuneloven blir her en endring i kommunenes situasjon som åpner opp muligheten for å komme i tilpasning. Selv om noen kommuner ikke har foretatt denne formen for endring før en årrekke etter lovendringen begrunner Donaldson dette i at endringsprosesser tar tid, og at det kan ta tid før organisasjoner oppdager at de ikke er i tilpasning. I Donaldsons utvalg fant han at bevegelsen fra “misfit” til “fit” gjennomsnittlig tok ett tiår for organisasjonene.

Det som er overraskende, er at i det kvalitative innslaget i studien fra kommunen som har opprettholdt sektorprinsippet gjennom hele perioden har totalt motsatt oppfatning av den to-nivåmodellens effekter på kommunens ytelsesevne. Den overordnede, strategiske ledelsen “*New Public Management – reformene*” gir, blir av denne kommunen sett på som en utfordring for kommunal styring nettopp fordi denne kommunen er stor. Divisjonaliseringen ble sett på som en *for* kompleks struktur for denne kommunen. Dette utsagnet kan selvfølgelig ikke generaliseres vil og gjelde utover denne kommunen, men det gir et interessant innspill til hvorfor resultatene for analysen for endring til de markedslignende strukturtypene ikke er totalt entydige.

Når store kommuner jevnt over har større sannsynlighet for å foreta endring indikerer dette at mindre kommuner har mindre sannsynlighet for å endre seg. Én forklaring på dette kan ligge i at små kommuner har et svakere faglig miljø, noe som også gjør “endringskompetansen”

mindre (Ko, et al., 2008). Det kan også tenkes at disse kommunene ikke får utnyttet konseptene i full skala, og adoptering av nye konsepter derfor koster mye relativt til hva kommunen får ut av endringen (Geroski, 2000). Fra et institusjonelt perspektiv kan resultatet begrunnes i at småkommunene ikke er like synlige i storsamfunnet og dermed utsettes for mindre grad av institusjonelt press mot å endre seg (Baldrige & Burnham, 1975). Mindre kommuner vil også være mindre komplekse, noe som ikke nødvendigvis gjør endringer til en mer markedsrettet struktur (Donaldson, 2001; Qian, et al., 2006; Williamson, 1970).

5.2.2 Økonomi

Kommuners økonomiske situasjon påvirker deres sannsynlighet for å foreta endring. Dette gjelder både endring generelt og endring til de markedslignende strukturtypene. Det er kommunene med god økonomi som i størst grad foretar endring. Dette støtter opp under antakelsen om at kommuner må inneha slakkressurser for å utvikle endringskapasitet (Meyer & Stensaker, 2006). Funnet er også interessant å se i sammenheng med driftsresultatenes generelle utvikling for kommunesektoren på 2000-tallet.

“Økonomisk var situasjonen rundt årtusensskiftet preget av nedgang i kommunenes driftsresultater. Disse falt både i 2000, 2001 og 2002. I 2003 hadde om lag halvparten av norske kommuner negative driftsresultat. Effektivisering tvang seg fram som det viktigste virkemidlet for å lukke gapet mellom brukernes forventninger og kommunenes anstrengte ressursituasjon.”(Opedal & Stigen, 2007, s. 13)

Effektivisering i form av adoptering av nye konsepter ligger ikke i dårlig økonomi når man ser kommunefeltet samlet. Selv om kommunene har slitt med dårlig økonomi i den ovennevnte perioden er det kommunene som er best stilt økonomisk som endrer seg. Funnet kan derfor i første omgang gi grunnlag for å spekulere i om kommunene som endrer seg gjør dette av andre årsaker enn en instrumentell tilpasning av struktur for å spare penger (Røvik, 1998b). Når sannsynligheten for endring øker med det økonomiske handlingsrommet er det mulig det er den legitimerende effekten av innovasjon kommunene som endrer seg motiveres av.

Det er også svært interessant at begge kommunene som ble intervjuet fordi de hadde endret seg til henholdsvis “samordningsmodellen” og “resultatenhetsmodellen” i hovedsak begrunnet dette i dårlig økonomi og innsparingskrav. Dette gir muligens en mer fruktbar

tilnærming til å forklare fenomenet og bekrefter i stor grad Torsteinsens poeng om behovet for å nyansere økonomiforklaringen som kommunene *“nærmest automatisk, trekker fram”* (Torsteinsen, 2006, s. 3). Når kommuneøkonomien betraktes samlet for hele sektoren er det ikke kommunene med dårlig økonomi som foretar endring, men de som har god økonomi. Dette viser igjen at når kommunene betrakter dårlig økonomi som motivasjon for endring, er dette kun den *subjektivt opplevde* økonomiske situasjonen. Dårlig økonomi viser seg nærmest som et standardargument kommunene trekker fram når endring skal begrunnes. Dette kan ligge i at alle kommuner i større eller mindre grad opplever et økonomisk press, har innsparingsbehov og krav om å forbedre kvaliteten på tjenester osv. som fører til et søk etter nye og bedre løsninger på organisatorisk utforming (ibid). Det dette funnet avdekker kan være en eksistens av både subjektivt dårlig økonomi, samt objektivt dårlig økonomi. Essensen i funnet kan derfor ligge i at endring fordrer endringskapasitet (Meyer & Stensaker, 2006). Når den *“objektive økonomien”* i kommunesektoren måles viser det seg her helt klart at kommunene behøver en viss grad av slakk for å gjennomføre endring (Cyert & March, 1992). Hvorvidt alle kommuner opplever et slikt innsparingspress avdekker ikke denne studien og det blir derfor spekulasjoner. Det studien avdekker er derimot at endring kan kreve endringskapasitet fordi det er kommunene som objektivt sett har god økonomi som i størst grad endrer seg.

Objektivt dårlig økonomi kan derfor være et hinder for endring. Det er kommunene med dårlig økonomi som i størst grad opprettholder de opprinnelige organiseringsprinsippene. Det er mulig at en stram økonomisk situasjon skaper det Kraatz og Zajac (2001) betegner som en *“urgency”* for å endre seg, noe som for kommunene med dårlig økonomi fremstår som et reelt behov og dermed press mot endring. Det som stopper dem er det at det vil være vanskelig for disse kommunene å foreta endring uten slakk i ressursene. Det kan derfor være endringskapasitet som fremmer adoptering av nye konsepter, og ikke det objektivt definerte behovet for effektivisering.

En annen ting som er interessant med dette funnet er at det gir motstridende resultater i forhold til det Vabo og Stigen finner i sin studie av utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger blant norske kommuner. De fant at det var:

“kommunene som hadde den dårligste utviklingen i sin økonomiske situasjon på første halvdel av 90-tallet som i størst grad har gjennomført organisasjonsendringer”. (Vabo & Stigen, 2004, s. 73)

Én årsak til denne kan ligge i at kommunene i perioden før denne studien starter har blitt motivert av en objektivt dårlig økonomi. Deres fokus på endring lå i kommunenes rapporteringer av endringstiltak som kan sammenfattes inn under NPM-reformene og økonomi ble målt i kommunenes utvikling i inntekter. Denne studien viser også at økonomi, når den beregnes ut fra frie inntekter, har et negativt utslag i de to første endringsårene for kommunene som endrer seg til de markedslignende konseptene. Det kan derfor være mulig å spekulere i om kommunene tidlig i perioden foretok disse endringene på grunn av lave inntekter og dermed av effektivitetshensyn, mens det utover på 2000-tallet var kommunene med høye inntekter som endret seg og kan ha andre, mer institusjonelle motivasjonsfaktorer for endringen. Et siste moment for spekulasjon ligger i at studiene har ulike empiriske tilnærminger. Operasjonaliseringen av begrepet endring er ulik, samt at kartleggingen er registrert med ulike intervaller, noe som også kan være hovedgrunnen til de motstridende resultatene.

De samme positive resultatene gjelder kommunene som er tidlig ute med endring, de som kan betraktes som foregangskommuner. For variablene som måler tidspunkt for endring var det kun analysen som målte endring generelt som gav klare resultater. Den viste at kommunene som har vært tidlig ute med endring i gjennomsnitt har bedre økonomi enn de som endrer seg på senere tidspunkt. Disse funnene samsvarer med Ståhlbergs (1995) studie av finske foregangskommuner, som jevnt over hadde sterkere økonomi enn gjennomsnittskommunen. God økonomi, relativt til andre kommuner, vil ikke fungere som en “sovepute” eller hemme det Kraatz og Zajac (2001) kaller for “urgency” for å endre seg. Donaldsons (2000) kontingensteoretiske tilnærming får heller ikke støtte fordi god økonomi ikke fører til at kommunene tærer på “bufferressurser” og motsetter seg endring frem til de kommer i en “misfit”-situasjon, tvert imot, jo rikere kommunen er, jo tidligere vil den foreta endring.

Dette gir også støtte til Levitt og Marchs (1988) fokus på usikkerheten knyttet til innovasjoner. Det kan være vanskelig for kommunene og predikere suksessraten til ulike konsepter før de har blitt testet ut og evaluert tilstrekkelig av andre kommuner. Det at dårlig økonomi fremstår som et hinder for endring på et tidlig tidspunkt indikerer at disse kommunene ikke har økonomisk handlingsrom for en slik eksperimentering.

Dette er de eneste forklaringsvariablene som viser klare effekter på hvilke kommuner som foretar endring og når de gjør dette og dermed også hva som fremmer rigiditet.

Økonomisk vekst gir blandede, men interessante resultater. Det viser seg at det tidlig i perioden er det kommunene som har økonomisk vekst som har størst sannsynlighet for å foreta endring, mens det de siste årene er kommunene som får nedgang som har størst sannsynlighet for å endre seg. I utgangspunktet var det forventet at reaktiv endring ville være lettere å få til enn proaktiv endring (Jacobsen, 2008). Hypotesen tilsa at økonomisk nedgang ville motivere kommunene til å endre seg, mens kommuner som hadde økonomisk vekst ikke ville ha incentiver til, og vanskelig for å begrunne endringsbehovet (Gordon, et al., 2000). Når dataene avdekker en distinksjon mellom kommunene som endrer seg tidlig i perioden og senere vil det være nærliggende å spekulere i om også økonomisk nedgang kan hemme endringskapasiteten eller muligheten for eksperimentering.

Dette kan ha sin grunn i at alle kommuner opplever ett subjektivt press for å spare penger, men det er de såkalte “foregangskommunene” som innehar nok økonomisk slakk til å kunne prøve ut nye konsepter. Slik som dårlig økonomi viser at at kommunene endrer seg på et senere tidspunkt, kan også økonomisk nedgang føre til det samme. Når endring på et tidlig tidspunkt karakteriseres som en større grad av eksperimentering, som det er knyttet større grad av usikkerhet til tidlig i perioden etter lovendringen, vil det være mulig at kommunene som blir utsatt for økonomisk nedgang ikke tar sjansen på å gå inn i en endringsprosess før på et senere tidspunkt. Det vil være lettere økonomisk å foreta endringer etter at andre kommuner har prøvd ut ulike konsepter. Det kan derfor være fruktbart og også betrakte økonomisk vekst som en faktor som skaper slakkresurser og dermed endringskapasitet som er nødvendig for å kunne prøve ut nye konsepter som kommunene på et tidlig tidspunkt ikke har full oversikt over effektene av (Jacobsen, 2008; Levitt & March, 1988; Meyer & Stensaker, 2006). Økonomisk nedgang kan derfor fungere som incentiv for endring først etter at ulike konsepter har blitt stemplet som vellykkede av foregangskommunene.

5.2.3 Politiske forhold og sentralitet

De resterende forklaringsvariablene gir begrenset eller ingen støtte til de skisserte hypotesene. Hvor høy prosentandel Høyre og Fremskrittspartiet har i kommunestyret viser til en viss grad hvorvidt kommunene endrer seg til fordel for de markedslignende konseptene. De påvirker derimot ikke når denne endringen skjer. Analysen viser en viss gjennomsnittlig tendens mot at jo høyere andel H/FrP har, jo større er sannsynligheten for at de vil endre seg til slike modeller. Det gir derfor til en viss grad støtte til antakelsen om at endringen er forankret i

politisk ideologi. Selv om funnene er svake kan de tolkes i den retning at de markedslignende reformene ikke kun adopteres fordi det betraktes som en nødvendig modernisering av kommunal sektor, men er et uttrykk for høyreaksens politiske preferanser. Tolbert og Zuckers to-trinnshypotese (1983) får derimot ikke støtte når vi betrakter tidlig adoptering som en tilpasning til politisk ideologi. Kommuner med stor andel Høyre og Fremskrittspartiet i kommunestyret adopterer ikke de markedsorienterte konseptene på tidligere tidspunkt enn andre kommuner når de kontrolleres for frie inntekter og netto driftsresultat. Dette kan ses i sammenheng med at de institusjonelle omgivelsene produserer et mangfold av institusjonelle standarder, noe som ikke kun gir de markedslignende reformene status som eneste institusjonaliserte standarder. Det åpner opp for et skille i reformvalg langs den politiske aksens. Partiene som befinner seg på venstresiden vil kunne ytre motstand mot disse reformene fordi et mangfold av ulike konsepter blir sett på som legitime.

De andre politiske forklaringsvariablene gir ikke noen klare funn. Påvirkningen disse har på hvorvidt kommunene endrer seg eller opprettholder eksisterende struktur varierer mellom årene. Politisk mangfold og maktkonsentrasjon har derfor ikke noen entydig effekt og forklarer ikke årsakene til endring og rigiditet. Effektene varierer mellom å være positiv og negativ mellom årene. Her ble det fremsatt alternative hypoteser for begge variablene. Én årsak til at effekten ikke er entydig kan ligge i at begge hypotesene gjør seg gjeldende. Politisk mangfold kan virke til å fremme idémyldring og dermed innovasjon (Bantel & Jackson, 1989; Gordon, et al., 2000; Janis, 1982; Maier, 1970), men den kan også skape konflikt og vanskeliggjør beslutningstaking (Ancona & Caldwell, 1992; Kessel, 1962; Yukl, 2010). Maktkonsentrasjon (Jacobsen, 2002; Mancinelli & Ozkan, 2006; Shleifer & Vishny, 1997) kan fremme endring hvis partiet i posisjon er endringsvillige, men den kan også hemme endring hvis dette partiet ønsker å opprettholde det bestående. En mulig årsak til variasjonen kan derfor ligge i at begge effektene gjør seg gjeldende. Selv om variablene har effekter forklarer de lite om hvorfor kommunene endrer seg, og hvorfor de opprettholder sin opprinnelige struktur. Én grunn dette kan ligge i at beslutninger om endring eller opprettholdelse av eksisterende struktur ligger i svært lokale forhold som ikke fanges opp med disse variablene. Dette vil jeg komme tilbake til senere.

Det samme gjelder for sentralitet. Den opprinnelige antakelsen var at de sentrale kommunene ville endre seg på et tidligere tidspunkt enn de perifere. Resultatene viser ingen klare sammenhenger. Kommuners sentralitet påvirker derfor ikke entydig verken *når* kommunene endrer seg, eller *om* de opprettholder den eksisterende strukturen. Én forklaring på dette kan

ligge i utviklingen av det Baldersheim, Haug og Øgård (2008) beskriver som den “*virtuelle kommunen*” hvor kommuner i større og større grad tar i bruk ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Dette muliggjør samhandling og informasjonsutveksling gjennom andre og mer effektive kanaler enn det Hägerstrand (1966) betegner som “*the neighborhood effekt*” og kan motvirke “hierarkisk diffusjon” (Abler, et al., 1972). De to sistnevnte teoriene er klassikere innen diffusjonsforskningen, men er tatt ut fra en tidligere samfunnskontekst, noe som gjør at de ikke tar hensyn til de siste årenes eksplosjon i IKT-utvikling. Både sentrale og perifere kommuner har tilgang til moderne informasjonsteknologier som kan kompensere for effekten av beliggenhet når det gjelder evne til å oppdage og adoptere innovasjoner (Aarsæther & Nyseth, 2007). Utviklingen av informasjons og kommunikasjonsteknologi kan derfor være en årsak til at sentralitet ikke har betydning for endring eller inertia.

5.3 Hva kan forklare variasjon?

Analysene viser at det er vanskelig å forklare hvorfor noen kommuner velger å endre seg, mens andre holer fast på den opprinnelige strukturen og hvorfor noen endrer seg på et tidlig tidspunkt mens andre endrer seg senere. Forklaringsvariablene jeg har argumentert teoretisk for forklarer lite av variasjonen. Dette har to mulige årsaker. Den første er at studien har metodiske svakheter og variablene er målt på feil måte. Den andre forklaringen er at årsakene til fenomenet ligger utenfor modellene jeg har skissert og testet.

5.3.1 Metodiske svakheter?

Etter å ha drøftet de substansielle effektene forklaringsvariablene har vil jeg forsøke å diskutere de eventuelle empiriske begrensningene datasettet og valg av analysemetoder ved studien kan ha hatt for resultatene. For det første er endring registrert ved den første endringen kommunene foretok. Kan det være en mulighet for at endringen i første omgang kun var formell, slik at de faktiske påvirkningsfaktorene knyttet til endringen først kom på et senere tidspunkt? Noen av kommunene endrer seg flere ganger. Kunne det gitt andre utfall for studien hvis disse hadde blitt inkludert?

Analysene som er konstruert for å avdekke årsaksfaktorer for hvorfor kommuner endrer seg og hvorfor de endrer seg til de markedsliknende konseptene er blitt gjennomført ved å foreta

separate analyser for hvert år kommunene har foretatt endring. Utfordringen med en slik analyse er at den går over tid, noe som kompliserer årsaksforholdene. Selv om metoden tar høyde for inflasjon og generell befolkningsvekst i stor grad kan det ikke karakteriseres som en *tidsserieanalyse* (Skog, 2004), men snarere en detaljert tverrsnittundersøkelse som tar for seg de uavhengige variabelenes påvirkning år for år. Regresjonsanalysene av tidspunkt for endring og endring til markedslignende strukturtyper baseres på de uavhengige variabelenes gjennomsnittsverdier og tidspunktet kommunene foretar endring. Siden de uavhengige variablene er basert på gjennomsnitt vil ikke disse analysene kunne fange opp mer komplekse og kortvarige endringer som kan ha forekommet i de uavhengige variablene og evt. påvirket fenomenet som studeres (Skog, 2004). Det hadde imidlertid vært interessant for videre forskning å gjennomføre en tidsserieanalyse med de omtalte variablene.

De politiske variablene viser uklare resultater i den forstand at hvorvidt effektene er positive eller negative skifter mellom årene. Ut fra de skisserte hypotesene lå det til grunn forventinger om entydige resultater gjennom hele perioden. Når funnene er sprikende kan også dette ligge i ulike forhold som utspiller seg i omgivelsene fra år til år. Finanskrisen eller kommuneinterne kriser som nedleggelse av hjørnesteinsbedrifter eller andre forhold kan spille inn som endringspress for kommunestyret. De politiske variablene kan da ha blitt påvirket av omkringliggende faktorer som jeg ikke har tatt høyde for i analysene.

Ett sentralt aspekt ved undersøkelsen er, som jeg har vært inne på flere ganger, at disse endringene er målt ved å registrere de ulike strukturene kommunene selv oppgir. Den måler ikke i hvilken grad kommunene faktisk har iverksatt disse endringene. Dette er selvsagt en metodisk utfordring, men en utfordring som gjelder for spørreundersøkelser generelt og ikke denne undersøkelsen spesielt. Så lenge kommunene ikke systematisk har rapportert inn feilaktige opplysninger, noe som er vanskelig å tenke seg når kommunene er pliktige til å kvalitetssikre informasjonen, tilfredsstillende informasjonen intensjonen med denne studien.

Dataene måler heller ikke hvor store endringer som må til for at kommunene skal karakterisere dem som endringer i organisasjonsmodell, noe som er blitt betegnet som et skille mellom radikal og inkrementell endring. Samtalene med de ulike kommunene fungerer derfor også som en sjekk av datamaterialets interne validitet. Kommunen som har oppgitt sektorprinsippet gjennom hele undersøkelsesperioden poengterte gjennom telefonsamtalen at kommunen hadde foretatt endringer, men disse lå innenfor rammene til den tradisjonelle modellen.

“Organisasjonsutviklingen er preget av tankegangen rundt hovedutvalgsmodellen. Ulempen eller svakheten ved den er at den gir for lite helhetlig tenkning. Denne er løst ved at vi jobber med å samlokalisere ledelsen.. ... Vi opprettholder sektormodellen, men samlokaliserer direktørene og stab. ... Det blir for enkelt å si at vi ikke har endret struktur, vi har bare ikke endret hovedstrukturen.”

Utsagnet viser at det denne kommunen betegner som endring vil være et skifte fra mellom konfigurasjoner. Endringene ses på som justeringer innenfor samme hovedprinsipp.

Hvorvidt kommuner oppgir endringer i struktur vil, som jeg var inne på i første delen av kapitlet, være basert på hva hver enkelt kommune mener endring innebærer. Datasettet gir ikke svar på hva strukturen i hver enkelte kommune innebærer for den enkelte kommune, men det gir informasjon om hvilke kommuner som karakteriserer kommunestrukturen som endret.

En annen utfordring med disse dataene var at Kommunenøkkelen gir flere alternativer innenfor det jeg har betegnet som den tradisjonelle strukturen. Skillene mellom hovedutvalgsmodellen, etatsmodellen og sektorprinsippet kan fremstå som vage. Når de allikevel er inkludert som ulike modeller ligger dette nettopp i denne tanken om at det er kommunenes egen definisjon av endring som studeres.

En ting alle de tre kommunene var opptatt av var nettopp endring. Kommunen som nevnes over poengterer som sagt flere ganger at: *“kommunen har hatt mye organisasjonsutvikling, men innenfor hovedutvalgsmodellen med ansvarlige sektordirektører”*. Det samme gjelder kommunen som var tidlig ute med å adoptere resultatenhetsmodellen som beskriver endring som et løft for kommuneorganisasjonen:

“Etter min mening var endring helt nødvendig. Vi hadde grodd fast. ... Når vi først fikk endring har vi endret oss hele tiden. ... Tidene forandrer seg hele tiden og vi er endringsvillige, så vi endrer oss alt i ett”.

Blant disse kommunene blir altså innovasjon sett på som viktig, samt en stadig utvikling og justering av strukturen. Dette kommer også frem av kommunen som foretok endring til samordningsmodellen: *“vi jobber ennå med endring på alle avdelingene.”*

Resultatene fra denne studien viser at endring i dette organisasjonsfeltet i liten grad kan forklares i de klassiske årsaksmodellene, mens kartleggingen av strukturer viser en klar utvikling av mangfold. Samtalene med kommune viser at de er svært opptatt av endring. De

virker også i stor grad bevisst på hvilket bilde de vil gi av seg selv ut til omverdenen. Sistnevnte kommune mener at *“sektoriseringen henger fremdeles litt igjen og vi ikke er kommet så langt som vi skulle ønske”*. Kommunen som har opprettholdt sektorprinsippet mener også, som sagt tidligere at utfordringen med sektormodellen er at den *“gir for lite helhetlig tenkning”*. Det er altså for disse kommunene en klar oppfatning om at den tradisjonelle sektormodellen ikke er ønskelig i sin opprinnelige forstand. Dette kommer ikke som noen overraskelse når man betrakter tidligere litteratur som beskriver at “sektorisering” nærmest har blitt et skjellsord i kommunesektoren (Røvik, 1998b). Det som er overraskende er at motivasjonen for endring i svært liten grad ligger i de klassiske teoriene verken fra det tekniske eller det institusjonelle perspektivet slik den kvantitative analysen måles. Samtalene med de nevnte kommunene er som sagt kun ment som en etterundersøkelse og kan ikke generaliseres utover de tre kommunene som er blitt spurt. Deres funksjon vil her heller være å gi noen interessante betraktninger for videre forskning på dette feltet.

5.3 Konklusjon

Jeg innleder den avsluttende delen av oppgaven med og igjen ta en titt på problemstillingen for å komme med en konkluderende oppsummering:

«Hva kjennetegner utviklingen av formell struktur i norske kommuner?»

Ett klart funn i denne studien er at utviklingen av formell struktur i norske kommuner kjennetegnes av mangfold. Majoriteten av kommuner har endret seg. Kun 14.4 % av kommunene har ikke foretatt endring, men oppgitt den samme strukturtypen hvert år i perioden. Gjennom undersøkelsesperioden har kommunene gått fra en nærmest enerådende oppslutning omkring sektorprinsippet i 1995 til å oppgi 10 strukturtyper i 2010. Når vi ser på utviklingen i de institusjonelle omgivelsenes anbefalinger følger kommunene denne parallelt i stor grad. Mangfoldet i kommuneorganisering følger de institusjonelle omgivelsenes åpning av et mangfold i strukturtyper som gis legitimitet. Svaret på første del av problemstillingen blir derfor at utviklingen kjennetegnes av mangfold eller anisomorfi.

Den andre delen av problemstillingen ble søkt belyst ved å benytte trekk ved kommunene for forklaringsfaktorer. Hovedfunnene ligger i kommunestørrelse og økonomi. Helt konkret vil dette si at det er de store kommunene som har størst sannsynlighet for å endre seg. Dette

gjelder både for endring generelt og for endring til de markedslignende strukturtypene. Kommunene med god økonomi er kommunene som har størst sannsynlighet for å endre seg bort fra sin opprinnelige modell og er de som også er tidligst ute med endring. Det er også disse kommunene som har størst sannsynlighet for å adoptere de markedslignende modellene. Kommunene som opplever økonomisk nedgang vil i størst grad endre seg i den siste delen av perioden (fra 2005 og utover).

Selv om disse to faktorene gir klare resultater og forteller hvilke kommuner som endrer seg og ikke endrer seg, har de samlet en svært begrenset forklaringskraft på hvorfor dette skjer. Det vil derfor være interessant å avslutte denne oppgaven med å skissere noen betraktninger for videre forskning på dette området.

5.3.1 Identitetsforvaltning?

Et klart funn i denne studien er som sagt utviklingen av et mangfold av organisasjonsprinsipper i kommunesektoren. Når både de tekniske og de institusjonelle omgivelsene representert i klassiske kontingensteoretiske forklaringsvariabler som teoretiseres både fra forfattere innenfor den institusjonelle og instrumentelle tradisjonen ikke forklarer mer enn en svært begrenset del av fenomenet, gir det indirekte en indikasjon på at andre årsakssammenhenger som ikke har blitt tatt opp kan være relevante. Forklaringsvariablene er målt med “objektive” trekk ved kommunene og ikke i kommunenes subjektivt definerte intensjoner. Etterundersøkelsen som inkluderte to kommuner som hadde foretatt endring, samt en kommune som hadde opprettholdt sektorprinsippet viste at samtlige av disse er opptatt av og aktivt bruke endring som virkemiddel for å skape sin egen organisasjon, og samtidig er opptatt av hvilke prinsipper de ikke vil identifiseres med. For alle tre kommunene kommer det klart frem at “sektorisering” byr på utfordringer og er noe de på en eller annen måte tar avstand fra. Men dette vil ikke dermed si at de alle går i samme retning for organisering.

Mangfoldet av organiseringskonsepter som gis legitimitet fra aktører som staten og KS gir som sagt en større institusjonell frihet i valg av struktur. KS sin oppfordring ligger i at strukturen må tilpasses de lokale forhold og anbefaler en kontinuerlig utvikling i “*det raske endringstempoet vi har, og fortsatt vil ha*” (Kommunenes Sentralforbund, 1989, s. 33). Kommunenes valg av endring eller opprettholdelse av eksisterende struktur kan derfor ligge i

mer lokale prosesser som denne studien ikke fanger opp. Én forklaring kan ligge i et mer pragmatisk utgangspunkt hvor kommunene *er* opptatt av og aktivt bruke endring som et virkemiddel for å skape en mest mulig rasjonell organisasjon, men også (og kanskje i større grad) bruker endring som et virkemiddel for å forvalte sin egen identitet i et samfunn som i større grad preges av en fristilling av tidligere normer (Røvik, 2007). Når ikke kommunene tilpasser seg til én bestemt institusjonell standard, men til et mangfold av strukturtyper, og de tekniske omgivelsene ikke spiller inn i stor grad er det mulig at kommunene bruker endring i et forsøk på å skape et bilde av seg selv utad. Hvis vi bygger videre på denne tilnærmingen kan Røviks perspektiv på endring som forvaltning av identitet være ett fruktbart utgangspunkt for videre forskning.

Røvik forklarer organisasjoner som “*identitetssøkende enheter*” (1998a). Organisasjoner adopterer i dette perspektivet oppskrifter som et uttrykk for identitetsforvaltning. Røvik definerer en organisasjons identitet som “*mer eller mindre felles oppfatninger som dannes blant medlemmene om hvem man selv er som organisasjon, hvilke andre organisasjoner man likner på og ønsker å være lik, og hvem man ønsker å være forskjellig fra*” (1998b, s. 134). Organisasjoner blir spesielt motivert til å adoptere moderne konsepter hvis de opplever at deres identitet utfordres. De ulike konseptene ses ikke her som en tilpasning til de tekniske instrumentelle omgivelsene, men heller som symboler for identitet. Identitet formes i skjæringspunktet mellom hvem organisasjonen ønsker å identifisere seg med og hvem den ikke ønsker å ligne på og dermed ønsker å markere avstand til. Behovet for å identifisere hvem man er som organisasjon fører til at organisasjoner både søker og blir eksponert for et bredt repertoar av ulike oppskrifter. Dette skjer raskere og raskere som et resultat av en stadig utvikling av IKT-samfunnet som både fører til en større langdistansepåvirkning og større tilgang til informasjon.

Dette perspektivet gir på mange måter klare paralleller til den institusjonelle teorien i den forstand at det fremmer muligheten for at adoptering av konsepter kan ha en symbolsk funksjon og dekobles den daglige aktiviteten (Meyer & Rowan, 1977). Røvik klargjør distinksjonen mellom perspektivene ved å understreke at identitetsmarkering representerer organisasjoners selvforståelse, “*en indre, egentlig og ekte identitet*” (1998b, s. 142).

Som nevnt i innledningen og i teorikapitlet har kommunene og offentlig sektor generelt blitt utsatt for massiv kritikk. Kritikken kommer fra flere hold. Den bygger i stor grad på manglende prioriterings- og kostnadseffektivitet, samt i krav om videreutvikling av

lokaldemokrati og i et behov for tilpasning til endringer i teknologiske og demografiske forhold (Hagen & Sørensen, 2006; Kommunenes Sentralforbund, 1993). Flere studier viser at også befolkningen generelt har blitt mer kritisk til offentlig sektor (Moland & Bogen, 2001). Røvik mener at denne kritikken har ført til at det “byråkratiske idealet” for administrativ organisering med hierarkisk og spesialisert struktur og regelorientering blir forbundet med ineffektivitet og dårlig service, noe som igjen fører til at offentlige virksomheter kommer i miskreditt. Organisasjonsformen kan derfor være vanskelig å identifisere seg med, samt å fronte ut mot omgivelsene. Dette beskrives som nærmest en form for identitetskrise i offentlig sektor hvor etater strever med å markere avstand til det nå “visnende” idealet ved å demonstrere at de *“ikke lenger er en tradisjonell byråkratisk virksomhet”* (Røvik, 1998b, s. 140). Dette er en interessant tanke å spinne videre på når man ser på funnene fra kartleggingen av strukturutviklingen i denne studien. Hele 85.6 % av kommunene har foretatt en eller annen form for endring.

Når man ser på argumentet for at IKT-løsninger gir økt langdistansepåvirkning og eksponering kan dette også være en årsak til at sentralitet ikke gir en ensrettet påvirkning på tidspunktet kommuner velger å endre seg. Røvik mener at *“denne massive langdistansepåvirkningen har som konsekvens at det lokale rom trengs i bakgrunnen og erstattes av stedløse felt som arena for etablering og endring av organisasjoners identitet”* (Røvik, 1998b, s. 136). Når endring betraktes som uttrykk for identitetsforvaltning kan det indikere at kommuners beliggenhet ikke vil være en påvirkningsfaktor. Dette er fordi motivasjon for endring, og hvilken endring som skal foretas først og fremst ligger i lokale beslutningsprosesser hvor IKT-utviklingen fremmer likhet i informasjonstilgang uavhengig av kommunenes tilknytning til sentrale funksjoner.

Når denne studien avdekker at utviklingen siden revisjonen av kommuneloven har ført til et mangfold av formelle strukturbegreper og ikke gir de tradisjonelle målene på tekniske omgivelser støtte som forklaring på variasjonen vil et slikt perspektiv være et interessant utgangspunkt for fremtidig forskning hvor prosessene som leder til endring eller rigiditet studeres.

5.3.2 Veien videre

Når studien viser at mange av de klassiske trekkene ved organisasjoner, og også kommuner, kun i begrenset grad forklarer fenomenet vil én interessant tilnærming være å studere de mer lokale prosessene som fører til endring, eller til opprettholdelse av eksisterende hovedstruktur. Ett alternativ er å gå inn i en dypere studie av enkelte kommuner og studere beslutningsprosessene som har ført opp til den valgte endringen, hvordan endringen har blitt gjennomført, samt intensjonene bak endringen. Tilnærmingen kan bygge videre på utviklingen som er kartlagt i denne studien, men med ved å gå i dybden på utvalgte kommuner med kvalitative intervjuer med sentrale beslutningstakere innenfor kommunestyret og administrasjon, eller ved å studere diskusjonene som har utspilt seg i kommunestyrene ved for eksempel dokumentanalyser av styrereferater og utredninger. Poenget er at en slik tilnærming er at den vil kunne fange opp intensjonene bak kommuners organisasjonsutvikling. Som sagt tidligere vil det være interessant å studere hvorfor kommuner velger å endre seg i ulike retninger. Hva slags faktorer er det beslutningstakerne i disse kommunene fokuserer på når de bestemmer at strukturen skal endres? Er det spesielle organisasjoner eller andre kommuner de ønsker å imitere eller er det spesielle konsepter de ikke ønsker å bli identifisert med? Et annet interessant fenomen å studere er, som jeg var inne på tidligere, å se på hvorfor noen kommuner velger å opprettholde eksisterende hovedkonsept etter at de institusjonelle omgivelsene både legger til rette for, og oppmuntrer til endring. Hvilke faktorer er det da som fremmer en slik rigiditet?

Ved å bygge videre på utviklingen av strukturer som denne studien avdekker vil denne tilnærmingen til fenomenet kunne gi et interessant utgangspunkt for videre forskning på kommunefeltet og kan avdekke flere forklaringsfaktorer for hva som fører til endring og hva som leder til inertia.

Litteraturliste

- Aars, J. (2002). Oppgavedifferensiering og kommuneinstitusjonens legitimitet. I Y. Flo, A. L. Fimreite, & J. Aars (Red.), *Generalistkommune og oppgavedifferensiering* (Vol. 23). Bergen: Rokkansenteret.
- Aarsæther, N. & Nyseth, T. (2007). Innovasjonsprosesser i den nordiske periferi *Tidsskrift for samfunnsforskning, 1*, 5-27.
- Aasetre, J. (2010). En rekreativ koloni: Bygdeutvikling på middelklassens premisser. *Plan, 5*, 58-62.
- Abler, R., Adams, J. S. & Gould, P. (1972). *Spatial organization: the geographer's view of the world*. London: Prentice-Hall.
- Ambro, P. (2002). Partnerskap - den nye universalløsningen? *Plan, 6*, 5-11.
- Ancona, D. G. & Caldwell, D. F. (1992). Bridging the Boundary: External Activity and Performance in Organizational Teams. *Administrative Science Quarterly, 37*(4), 634-665.
- Baldersheim, H. (1993). Kommunal organisering: Motar sel, men ressurar avgjer? I P. Læg Reid, J. P. Olsen, & H. Baldersheim (Red.), *Organisering av offentlig sektor: perspektiver, reformer, erfaringer, utfordringer* (s. 155-168). [Oslo]: Tano.
- Baldersheim, H., Haug, A. V. & Øgård, M. (2008). *Mot den virtuelle kommunen: studier i e-demokrati og e-forvaltning*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2005). Kommunale reformer som teoretiske utfordringer: Linjer og paradokser i lokal politikk og organisering. I H. Baldersheim, & L. E. Rose (Red.), *Det kommunale laboratorium* (2. utg., s. 17-22). Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldrige, J. V. & Burnham, R. A. (1975). Organizational Innovation: Individual, Organizational, and Environmental Impacts. *Administrative Science Quarterly, 20*(2), 165-176.
- Bantel, K. A. & Jackson, S. E. (1989). Top management and innovations in banking: Does the composition of the top team make a difference? *Strategic Management Journal, 10*, 107-124.
- Bjørklund, T. (2003). Fremskrittspartiet gjennom 30 år. *Nytt Norsk Tidsskrift, 2*, 129-144.
- Burns, T. & Stalker, G. M. (1994). *The management of innovation*. Oxford: Oxford U.P.
- Chang Kil, L. & Strang, D. (2006). The International Diffusion of Public-Sector Downsizing: Network Emulation and Theory-Driven Learning. *International Organization, 60*(4), 883-909.

- Christensen, T., Lægveid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Clegg, S. R. (1990). *Modern organizations: organization studies in the postmodern world*. London: Sage.
- Collewaert, V. (2009). Conflict between angel investors and entrepreneurs: Perception, Reality and impact on Innovation. *Academy of Management Annual Meeting Proceedings*, 1-6.
- Cyert, R. M. & March, J. G. (1992). *A behavioral theory of the firm*. Malden, Mass.: Blackwell.
- DiMaggio, P. (1986). Structural analysis of organizational fields: a blockmodel approach. *Research in Organizational Behavior*, 8, 335-371.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1991). "Introduction". I P. J. DiMaggio, & W. W. Powell (Red.), *The New institutionalism in organizational analysis* (s. 1-38). Chicago: University of Chicago Press.
- Donaldson, L. (2000). Organizational portfolio theory: Performance-driven organizational change. *Contemporary Economic Policy*, 18(4), 386-397.
- Donaldson, L. (2001). *The contingency theory of organizations*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Etzioni, A. (1964). *Modern organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Fimreite, A. L. (2005). Reorganiseringsteori - hvorfor kommer kommunene aldri i mål? I H. Baldersheim, & L. Rose (Red.), *Det Kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (s. 161-177). Bergen: Fagbokforlaget.
- Fischer, C. S. (1978). Urban-to-Rural Diffusion of Opinions in Contemporary America. *The American Journal of Sociology*, 84(1), 151-159.
- Fligstein, N. (1985). The spread of the multidivisional form among large firms, 1919-1979. *American Sociological Review*, 50(3), 377-391.
- Fligstein, N. (2002). *The architecture of markets: An economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*. Princeton Univ Pr.
- Flo, Y., Fimreite, A. L. & Aars, J. (2002). *Generalistkommunen og oppgavedifferensiering* (bind 23). Bergen: Rokkansenteret.
- Geroski, P. A. (2000). Models of technology diffusion. *Research Policy*, 29(4/5), 603-626.

- Goldsmith, S. & Eggers, W. D. (2004). *Governing by network: the new shape of the public sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Gordon, S. S., Stewart, J. W. H., Sweo, R. & Luker, W. A. (2000). Convergence Versus Strategic Reorientation: The Antecedents of Fast-paced Organizational Change. *Journal of Management*, 26(5), 911-945.
- Greenwood, R. & Hinings, C. R. (1993). Understanding strategic change: the contribution of archetypes. *Academy of Management Journal*, 36(5), 1052-1081.
- Greenwood, R. & Hinings, C. R. (1996). Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the Old and New Institutionalism *Academy of Management Review*, 21, 1022-1054.
- Hagen, T. P. & Sørensen, R. J. (2006). *Kommunal organisering: effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hambrick, D. C., Cho, T. S. & Ming-Jer, C. (1996). The Influence of Top Management Team Heterogeneity on Firms' Competitive Moves. *Administrative Science Quarterly*, 41(4), 659-684.
- Hambrick, D. C., Finkelstein, S., Cho, T. S. & Jackson, E. M. (2005). Isomorphism in reverse: Institutional theory as an explanation for recent increases in intraindustry heterogeneity and managerial discretion. *Research in Organizational Behavior*, 26, 307-350.
- Haveman, H. A. (1993). Organizational Size and Change: Diversification in the Savings and Loan Industry after Deregulation. *Administrative Science Quarterly*, 38(1), 20-50.
- Hawley, A. (1968). Human ecology. I D. L. Sills (Red.), *International encyclopedia of the social sciences* (s. 328-337). New York: Macmillan.
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hovik, S. & Stigen, I. M. (2008). *Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase: NIBR-rapport 2008:20*.
- Hägerstrand, T. (1966). Aspects of the spatial structure of social communication and the diffusion of information. *Papers in Regional Science*, 16(1), 27-42.
- Jacobsen, D. I. (1999). Kan vi stole på data fra spørreundersøkelser? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 15, 361-399.
- Jacobsen, D. I. (2002). Kommentar: Kommunestørrelse og kommunal politikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* (3), 248-262.

- Jacobsen, D. I. (2006). Politikk og administrasjon - tvekamp eller lagspill? *Stat og styring*, 1, 35-40.
- Jacobsen, D. I. (2007). *Politikk og administrasjon på lokalt nivå - den lokale administrasjonens politiske makt. En studie av lokalpolitikere og kommunale administrative ledere i 30 Sørlandskommuner*. Universitetet i Tromsø, Tromsø.
- Jacobsen, D. I. (2008). *Organisasjonsendringer og endringsledelse* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2010). *Forståelse, beskrivelse og forklaring: innføring i metode for helse- og sosialfagene*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforl.
- Janis, I. L. (1982). *Groupthink: psychological studies of policy decisions and fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.
- Johannessen, A. (2007). *Introduksjon til SPSS: versjon 14, 15 og 16*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kessel, J. H. (1962). Governmental structure and political environment : A statistical note about American cities. *American Political Science Review*, 56(3), 615-620.
- Kimberly, J. R. & Evanisko, M. J. (1981). Organizational Innovation: The Influence of Individual, Organizational, and Contextual Factors on Hospital Adoption of Technological and Administrative Innovations. *Academy of Management Journal*, 24(4), 689-713.
- Knudsen, J. P. (1994). *Kulturspredning i et strukturelt perspektiv: eksemplifisert ved politisk og religiøs endring under moderniseringen av det norske samfunn*. Lund University Press.
- Ko, E., Kim, S. H., Kim, M. & Woo, J. Y. (2008). Organizational characteristics and the CRM adoption process. *Journal of Business Research*, 61(1), 65-74.
- Kommunenes Sentralforbund. (1989). *Kommunen i 90-åra: nye organisasjonsmodeller : nye politiske og administrative roller : hovedrapport*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kommunenes Sentralforbund. (1993). *I farta!: erfaringer fra kommunal og fylkeskommunal organisering*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kommunenes Sentralforbund. (1994). *Kommunal organisering: sluttrapport fra pilotkommunene*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kommunenøkkelen. (1994/1995-2009/2010). *Kommunenøkkelen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kraatz, M. S. & Zajac, E. J. (2001). How Organizational Resources Affect Strategic Change and Performance in Turbulent Environments: Theory and Evidence. *Organization Science*, 12(5), 632-657.

- Kristensen, O. P. (1987). Privatization. I J. Kooiman, & K. A. Eliassen (Red.), *Managing Public organizations: Lessons from Contemporary European Experience* (s. 223-252). London: Sage.
- Lant, T. K. & Milliken, F. J. (1992). The role of managerial learning and interpretation in strategic persistence and reorientation: an empirical exploration. *Strategic Management Journal*, 13(8), 585-608.
- Levitt, B. & March, J. G. (1988). Organizational learning. *Annual review of sociology*, 14(1), 319-341.
- Maier, N. R. F. (1970). *Problem solving and creativity in individuals and groups*. Belmont, Calif.: Brooks/Cole.
- Mancinelli, L. & Ozkan, A. (2006). Ownership structure and dividend policy: Evidence from Italian firms (Vol. 12, s. 265-282): Routledge.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- March, J. G. & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
- Meyer, C. B. & Stensaker, I. G. (2006). Developing Capacity for Change. *Journal of Change Management*, 6, 217-231.
- Meyer, J. W. (1994). Rationalized Environments. I W. R. Scott, & J. W. Meyer (Red.), *Institutional Environments and organizations. Structural Complexity and Individualism* (s. 28-54). London: Sage.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Michelsen, S., Ramsdal, H. & Aarseth, T. (2002). Kommunal organisering og posisjoneringa av profesjonane. I O. Bukve, & A. Offerdal (Red.), *Den Nye kommunen: kommunal organisering i endring* (s. 169-185). Oslo: Samlaget.
- Midtbø, T. (2007). *Regresjonsanalyse for samfunnsvitere: med eksempler i SPSS*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: a synthesis of the research*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Moland, L. E. & Bogen, H. (2001). Konkurransetsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner. *Fafo-rapport*, 351.
- Neale, L., Murphy, J. & Scharl, A. (2006). Comparing the Diffusion of Online Service Recovery in Small and Large Organizations. *Journal of Marketing Communications*, 12(3), 165-181.

- Nelson, R. R. & Winter, S. G. (1982). *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, Mass.: Belknap Press.
- Olsen, J. P. (1983). *Organized democracy: political institutions in a welfare state : the case of Norway*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, R. (2009). *To og et halvt nivå modellen: hvordan har Songdalen kommune oversatt superstandarden tonivåmodellen?* Universitetet i Agder, Kristiansand.
- Opedal, S. & Stigen, I. M. (2007). Fra innvortes til utvortes bruk? Sluttrapport fra evaluering av Kommunal-og regionaldepartementets Stifinnerprogram *Rapport IRIS-2007/ 050* Stavanger: International Research Institute in Stavanger (IRIS) og Norsk institutt for by-og regionforskning (NIBR)
- Parsons, T. (1956). Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations-I. *Administrative Science Quarterly*, 1(1), 63-85.
- Penrose, E. (1995). *The theory of the growth of the firm* (3. utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (1995). *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge Univ Pr.
- Qian, Y., Roland, G. & Xu, C. (2006). Coordination and experimentation in M-form and U-form organizations. *Journal of Political Economy*, 114(2), 366-402.
- Rasch, B. E. (2003). Det politiske landskap. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 44(1), 37-66.
- Rattsø, J. (2003). Kommuner i veien for distriktspolitikk. *Horisont. Næringspolitisk tidsskrift*, 2, 28-38.
- Ringkjøb, H. E. (2002). Partipolitiske skiljeliner i norsk lokalpolitikk. I O. Bukve, & A. Offerdal (Red.), *Den Nye kommunen: kommunal organisering i endring* (s. 267). Oslo: Samlaget.
- Ringkjøb, H. E. (2006). Partia som forskningsobjekt. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 3, 413-423.
- Ringkjøb, H. E., Aars, J. & Vabo, S. I. (2008). *Lokalt forlestyre AS: Eierskap og styringsroller i kommunale selskap* (bind 2). Bergen: Rokkansenteret.
- Rommetvedt, H. (2002). *Politikkens allmengjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Roness, P. G. (2000). Historiske forklaringar i institusjonelle analysar innafor statsvitskap. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 2, 181-195.

- Røvik, K. A. (1996). Deinstitutionalization and the logic of fashion. I B. Czarniawska, & G. Sevón (Red.), *Translating organizational change* (s. 139-172). Berlin: Walter de Gruyter.
- Røvik, K. A. (1998a). Identitetsutvikling i moderne organisasjoner. *Magma*, 1.
- Røvik, K. A. (1998b). *Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon* (1. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Schachter, D. (2008). Learn to Embrace Opposition for Improved Decision Making. *Information Outlook*, 12(10), 44-45.
- Schaffer, R. H. & Thomson, H. A. (1992). Successful Change Programs Begin with Results. *Harvard Business Review*, 70(1), 80-89.
- Scott, W. R. (1998). *Organizations: rational, natural, and open systems*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: ideas and interests*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Selznick, P. (1996). Institutionalism "Old" and "New". *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 270-277.
- Shleifer, A. & Vishny, R. W. (1997). A Survey of Corporate Governance. *Journal of Finance*, 52(2), 737-783.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Free Press.
- Skare, A. (1996). Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 12(3/4), 239-268.
- Skog, O.-J. (2004). *Å forklare sosiale fenomener: en regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Solerød, H. (1982). Innovasjonsspredning og samfunnsendring. I S. Strand (Red.), *Geografi som samfunnsvitenskap: filosofi, metode, anvendbarhet* (Vol. 19, s. 220). Bergen: Universitetsforlaget.
- Stridsklev, A. H. (2005). *Samanlikning av KOSTRA-tal, Vinje kommune: Telemark kommunerevisjon IKS*.
- Ståhlberg, K. (1995). *Sken eller verklighet i föregångarskap: de finländska föregångarkommunernas profil* (bind 9519). (LOS-senter særtrykk Bergen: Senteret.

- Ståhlberg, K. (1998). Serviceforbindelser i kommunernas utvecklingspolitik. *Kommunal ekonomi och politik*, 2(2), 7-19.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.
- Tolbert, P. S. & Zucker, L. G. (1983). Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, 28(1), 22-39.
- Torsteinsen, H. (2006). *Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon. Instrument, symbol eller maktmiddel*. Universitetet i Tromsø, Tromsø.
- Tufte, P. A. (2000). En intuitiv innføring i logistisk regresjon. *SIFO, Prosjektnotat nr. 8 - 2000*.
- Vabo, S. I. & Stigen, I. M. (2004). Moteslaveri, interesser og behov. En analyse av utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger i norske kommuner. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 1 (6), 48-88.
- Wanous, J. P. & Youtz, M. A. (1986). Solution diversity and the quality of group decisions. *Academy of Management Journal*, 29(1), 149-159.
- Williamson, O. E. (1970). *Corporate control and business behavior: an inquiry into the effects of organization form on enterprise behavior*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Yukl, G. A. (2010). *Leadership in organizations*. Upper Saddle River, N.J.: Pearson Education.
- Zucker, L. G. (1977). The role of institutionalization in cultural persistence. *American Sociological Review*, 42(5), 726-743.
- Øgård, M. (2005). New Public Management - fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart? I H. Baldersheim, & L. E. Rose (Red.), *Det kommunale laboratorium* (2 utg., s. 25-53). Bergen: Fagbokforlaget.

Referanser lastet ned fra internett:

¹ Statistisk Sentralbyrå. *Folkemengd 1. januar 2011 og endringane i 2010. Endelege tal*. Hentet 15.03 2011 fra <http://www.ssb.no/folkendrkv/tab-2011-02-24-02.html>

² NOU2005:06. *Samspill og tillit, 1.4.1 Generalistkommunebegrepet*. Hentet 13.05 2011 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2005/nou-2005-06/13/4.html?id=390302>

³ og ¹¹ Statistisk Sentralbyrå. *Sentralitet*. Hentet 02.03 2011 fra http://www.ssb.no/varbok/variabel/927_868677

⁴ Høyres prinsippprogram: *Muligheter for alle*, s. 53, vedtatt på Høyres landsmøte 2008. Hentet 07.04 2011 fra <http://www.hoyre.no/filestore/Programmer/20080514hyre-bokmal-web2.pdf>

⁵ Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste: *Fra Fremskrittspartiets valgprogram 2005*. Hentet 05.04 2011 fra <http://www.samfunnsveven.no/cms/polsys/187.cfm?urlname=&lan=&MenuItem=&ChildItem=&State=collapse&UttakNr=87&Aar=2005&Dokumenttype=2&DokNr=9368&Kapittel=00300000000000000000&Partikode=81&Lokalnamn=>

⁶ Kommunal Rapport: *To færre kommuner i Norge*. Hentet 18.03 2011 fra <http://www.kommunal-rapport.no/id/129016>

⁷ Kommuneforlaget: *Kommunenøkkelene 2011/2012 - Kom i kontakt med kommune-Norge*. Hentet 28.04 2011 fra http://www.kommuneforlaget.no/?module=Webshop;action=ProductView_publicOpen;ID=100

⁸ Statistisk Sentralbyrå: *Regnskapsbegreper brukt i publiseringen*. Hentet 21.03 2011 fra <http://www.ssb.no/kostra/veiledning/arkiv/kostra-02.html>

⁹ Kommunal- og Regionaldepartementet: *Kommuneproposisjonen 2011*. Hentet 21.03 2011 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/prop/2009-2010/Prop-124-S-2009-2010/10/4.html?id=607943>

¹⁰ Statistisk Sentralbyrå: *Svakere økonomi i kommunene*. Hentet 21.04 2011 fra <http://www.ssb.no/kommregnko/>

¹² og ¹⁴ *Regjeringens strategiplan for barn og unges psykiske helse*. Hentet 11.05 2011 fra <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/hd/bro/2003/0004/ddd/pdfv/187063-s.pdf>

¹³ Rømming, E. (1999). *Desentralisering, regionalmakt og lokale maktstrukturer*. Hentet 20.01 2011 fra <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp1999/rapport5.html>

¹⁵ Statistisk Sentralbyrå: *Endring i kommune- og fylkesinndelingen i perioden 01.01. 1988 til og med 01.01.2008*. Hentet 08.05 2011 fra http://www.ssb.no/kommuner/kommune88_08.html

¹⁶ Statistisk Sentralbyrå: *Standard for sentralitet*. Hentet 21.03 2011 fra <http://www3.ssb.no/stabas/ClassificationFrames.asp?ID=919597&Language=nb>

Vedlegg 1: Kommuner som er utelatt fra analysen på grunn av sammenslåinger¹⁵

Fra kommune	Ny kommuneenhet
1503 Kristiansund	1505 Kristiansund
1556 Frei	1505 Kristiansund
1154 Vindafjord	1160 Vindafjord
1159 Ølen	1160 Vindafjord
1569 Aure	1576 Aure
1572 Tustna	1576 Aure
1804 Bodø	1804 Bodø
1842 Skjerstad	1804 Bodø
0716 Våle	0716 Re
0718 Ramnes	0716 Re
0103 Fredrikstad	0106 Fredrikstad
0113 Borge	0106 Fredrikstad
0131 Rolvsøy	0106 Fredrikstad
0133 Kråkerøy	0106 Fredrikstad
0134 Onsøy	0106 Fredrikstad
2001 Hammerfest	2004 Hammerfest
2016 Sørøysund	2004 Hammerfest
0903 Arendal	0906 Arendal
0918 Moland	0906 Arendal

¹⁵ Statistisk Sentralbyrå: *Endring i kommune- og fylkesinndelingen i perioden 01.01. 1988 til og med 01.01.2008*. Hentet 08.05 2011 fra http://www.ssb.no/kommuner/kommune88_08.html

0920 Øyestad	0906 Arendal
0921 Tromøy	0906 Arendal
0922 Hisøy	0906 Arendal
0401 Hamar	0403 Hamar
0414 Vang	0403 Hamar
0102 Sarpsborg	0105 Sarpsborg
0114 Varteig	0105 Sarpsborg
0115 Skjeberg	0105 Sarpsborg
0130 Tune	0105 Sarpsborg

Vedlegg 2: Oversikt over kommuneforlagets kategorier for administrativ struktur

Oversikt over kommuneforlagets kategorier for administrativ struktur for 2010 og 2011. Disse er blitt tilsendt på e-post etter henvendelse til kommuneforlaget.

- Etatsmodellen
- Funksjonsprinsippet
- Hovedutvalgsmodellen
- Områdeprinsippet
- Parlamentarisk styringsform
- Resultatenhetsmodellen
- Sammensatt modell
- Samordningsmodell
- Sektorprinsippet
- Utvalgsmodell
- Virksomhetsprinsippet

Vedlegg 3: Sentralitetskoder fra 1994 og 2008¹⁶

Statistisk sentralbyrås sentralitetskode fra 1994:

- Minst sentrale kommuner og innenfor 2,5 time til ett tettsted på nivå 3.
- Minst sentrale kommuner og ikke innenfor 2,5 time til ett tettsted på nivå 3.
- Mindre sentrale kommuner og innenfor 2,5 time til ett tettsted på nivå 3.
- Mindre sentrale kommuner og ikke innenfor 2,5 time til ett tettsted på nivå 3.
- Noe sentrale kommuner og innenfor 2,5 time til ett tettsted på nivå 3.
- Noe sentrale kommuner og ikke innenfor 2,5 time til ett tettsted på nivå 3.
- Mest sentrale kommuner.

Statistisk sentralbyrås sentralitetskode fra 2008:

- Minst sentrale kommuner
- Mindre sentrale kommuner
- Noe sentrale kommuner
- Mest sentrale kommuner

Hentet fra Statistisk Sentralbyrås hjemmesider

¹⁶ Statistisk Sentralbyrå: *Standard for sentralitet*. Hentet 21.03 2011 fra <http://www3.ssb.no/stabas/ClassificationFrames.asp?ID=919597&Language=nb>

Vedlegg 4: Antall kommuner som oppgir administrativ struktur hvert år i undersøkelsesperioden:

År	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
N	N=408	N=416	N=416	N=413	N=415	N=417	N=417	N=416

År	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
N	N=417	N=417	N=417	N=417	N=417	N=417	N=417	N=416

Vedlegg 5: Samtaler med kommuner som har oppgitt “Sammensatt modell” som administrativ struktur

Dette er sammendrag av samtaler med 16 av kommunene som oppgir sammensatt modellen i ett eller flere år i undersøkelsesperioden.

Våler: Rådmannen mente her at jeg fikk best informasjon om strukturen på tidspunktet de oppgav “sammensatt modell” ved å lese en evalueringsrapport som viser den administrative strukturen før kommunen tok i bruk dagens modell, resultatenhetsmodellen. Denne fikk jeg tilsendt på e-post. Hovedtrekkene fra denne viser den tradisjonelle etatsmodellen.

Gjedrum: Fra i år er denne kommunen en ren to-nivåmodell. Tidligere har kommunalsjefene fungert som et mellomledd. Kommunen har skydd begrepet etatsmodell og utvalgsmoell og mener på mange områder har virksomhetslederne hatt store fullmakter. De ville ikke kalle seg en trenivåmodell pga disse fullmaktene. Grunnen til at de har valgt å bruke begrepet “sammensatt modell” ligger i at de ønsker å distansere seg fra den tradisjonelle strukturen.

Løten: Disse innførte flat struktur med myndiggjorte ledere allerede fra 1994. Denne har blitt endret på gjennom årene, men de har hele tiden karakterisert seg som en to-nivå – modell.

Os: Her har de hatt en NPM-inspirert modell siden 1995. Jeg snakket med personalsjefen, som har lang fartstid i kommunen. Han mente de helt fra 1995 hadde operert med flat struktur med virksomhetsledere som rapporterte direkte til rådmannen.

Gran: Oppgir sammensatt modell i 2002, deretter virksomhetsprinsippet. Rådmannen sier at kommunen ikke opererte med en rendyrket tonivåmodell, men en pragmatisk løsning som inneholder elementer at to-nivåprinsippet. Det at de skiftet navn til virksomhetsprinsippet året etter hadde sin grunn i at enhetslederne byttet navn til virksomhetsledere. Det var ikke en reel strukturendring fra 02 til 03, men et navnebytte.

Ål: Gjennomførte en stor omorganisering i 2003. De har en intern differensiering hvor noen deler av kommunens oppgaver er organisert i enhetsledere som rapporterer direkte til rådmann, mens andre deler innehar flere nivå. De mener derfor å ha en sammensatt modell.

Svelvik: Oppgir sammensatt modell i 04 og 05, etter dette virksomhetsprinsippet. I perioden 04-05 var det en miks med ulikt antall ledernivåer for de forskjellige sektorene. I 06 fikk de “ryddet opp”, og er nå organisert etter virksomhetsmodellen.

Notodden: Sammensatt modell fra 06. Dette fordi de har gått bort fra hovedutvalgsmoellen men ikke har endret seg totalt til resultatenhetsmodellen.. Saken ble tatt opp i 2004, men kommunestyre kom fram til at utfordringene ved en slik modell (store krav til

resultatenhetslederne, stort kontrollspenn osv.) var for store og kunne heller ta opp saken senere. Det har etter dette ikke vært diskutert og strukturen er nå delt opp i tre nivå.

Bamble: Mener kommunen fra 94 hadde en “slags” funksjonsinndeling. Fra 2005 endret de struktur til markedsbasert. Det ser jeg også i dataene, et skifte fra sammensatt modell til virksomhetsprinsippet.

Kragerø: Har oppgitt sektorprinsipp fra 95-08, og sammensatt modell 09-10. Personalsjefen mener det har skjedd en rapporteringsfeil til kommunenøkkelen grunnet at de ikke har gjennomgått noen administrative endringer siden 2004. De gikk da inn for en flatere struktur. De består av 11 driftsenheter med ulik størrelse, hvor omsorg er den største og består 3 nivå. De mindre enhetene har en to-nivå inndeling.

Lillesand: 96-02: sammensatt modell, 03-07: resultatenhetsmodellen, 08-10: sektorprinsippet. Fra 96 begynte Lillesand å betegne strukturen som en to-nivåstruktur, de har “*likt å kalle seg to-nivåmodell*”. Selve organiseringen har vært preget av intern differensiering, ikke alle områder har to nivåer. Før 2008 brukte de ikke sektorsjefer. Dette ble innført igjen i 2008. De har altså gått tilbake fra to-nivåmodellen til sektorprinsippet.

Birkenes: Oppgir sammensatt modell samtlige år. Rådmannen forteller at kommunen aldri har fokusert på hva de kaller seg, men unntak av ett år (2005) hvor hadde en prøveordning hvor rektorene rapporterte direkte til rådmannen. Ordningen var ikke vellykket og de gikk tilbake til den gamle strukturen.

Time: Sammensatt modell: 04-09. Rådmannen sier strukturen er “*verken det ene eller det andre*”, men de har tatt avstand fra den tradisjonelle etatsmodellen, ved å gi vide fullmakter til operative ledere.

Osterøy: Har oppgitt sammensatt modell i 2010, har tidligere oppgitt resultatenhetsmodell. De ser på strukturen som en tonivåmodell, men med et tjenesteområde som skiller seg ut (barnevern/PPT).

Balestrand: 95-sektorprinsippet, resten-sammensatt modell. Balestrand har ikke “rendyrket” noen modell. De har en helsesektor med flere nivåer, mens de andre sorterer rett under rådmannen. Disse endringene går tilbake til 96.

Eid: 04-06: sammensatt modell. Kommunen begynte i 2003 å kalle seg for en “2 og et halvt nivå-modell”. Organiseringen er slik at de tidligere etatsjefene gikk inn som kommunalsjefer og sitter i rådmannens ledergruppe. De underlagte enhetene rapporterer derfor direkte til rådmannsnivået, med delegert myndighet.

Vedlegg 6: Logistisk regresjonsanalyse. Exp(B) og Sig. for kontrollvariablene tidligere endring

Kontrollvariabler	1996 Exp(B) (Sig.)	1997 Exp(B) (Sig.)	1998 Exp(B) (Sig.)	1999 Exp(B) (Sig.)	2000 Exp(B) (Sig.)	2001 Exp(B) (Sig.)	2002 Exp(B) (Sig.)	2003 Exp(B) (Sig.)	2004 Exp(B) (Sig.)	2005 Exp(B) (Sig.)	2006 Exp(B) (Sig.)	2007 Exp(B) (Sig.)	2008 Exp(B) (Sig.)	2009 Exp(B) (Sig.)	2010 Exp(B) (Sig.)
Endring 1996		.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.982)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)
Endring 1997			.000 (.999)	.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)	.077 (1.000)	.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)
Endring 1998				.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.998)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)
Endring 1999					.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.998)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)
Endring 2000						.000 (.999)	.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)	.725 (1.000)	.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.999)
Endring 2001							.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	635692.310 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)
Endring 2002								.000 (.997)	.000 (.997)	68867.346 (.998)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.998)
Endring 2003									.000 (.997)	.000 (.982)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)
Endring 2004										.000 (.991)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.998)
Endring 2005											.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)
Endring 2006												.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)
Endring 2007													.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)
Endring 2008														.000 (.988)	.000 (.998)
Endring 2009															.000 (.999)

Vedlegg 7:Logistisk regresjonsanalyse for “Endring” uten å kontrollere for tidligere endring

Uavhengige variabler	1996 Exp(B) (Sig.)	1997 Exp(B) (Sig.)	1998 Exp(B) (Sig.)	1999 Exp(B) (Sig.)	2000 Exp(B) (Sig.)	2001 Exp(B) (Sig.)	2002 Exp(B) (Sig.)	2003 Exp(B) (Sig.)	2004 Exp(B) (Sig.)	2005 Exp(B) (Sig.)	2006 Exp(B) (Sig.)	2007 Exp(B) (Sig.)	2008 Exp(B) (Sig.)	2009 Exp(B) (Sig.)	2010 Exp(B) (Sig.)
Størrelse	1.000 (.558)	1.000 (.065)	1.000 (.392)	1.000 (.574)	1.000 (.676)	1.000 (.394)	1.000 (.781)	1.000 (.459)	1.000 (.403)	1.000 (.397)	1.000 (.953)	1.000 (.163)	1.000 (.890)	1.000 (.569)	1.000 (.625)
Frie inntekter	1.000 (.285)	1.000 (.026)	1.000 (.402)	1.000 (.678)	1.000 (.243)	1.000 (.475)	1.000 (.502)	1.000 (.837)	1.000 (.013)	.998 (.218)	1.000 (.159)	1.000 (.248)	1.000 (.875)	1.000 (.551)	1.000 (.834)
Netto driftsresultat	1.000 (.093)	1.000 (.455)	1.000 (.450)	1.000 (.125)	1.000 (.903)	1.000 (.931)	1.000 (.040)	1.000 (.355)	1.000 (.606)	.998 (.362)	1.000 (.005)	1.000 (.663)	1.000 (.899)	1.000 (.937)	1.000 (.852)
Økonomisk vekst	1.227 (.928)	56.238 (.312)	.000 (.029)	125.023 (.326)	.035 (.131)	.437 (.754)	2.532 (.500)	1.140 (.061)	1.514 (.748)	.000 (.502)	.293 (.265)	.306 (.360)	.463 (.527)	2.545 (.515)	.174 (.377)
Sentralitet	.886 (.235)	1.187 (.268)	1.619 (.217)	1.954 (.115)	.837 (.330)	1.092 (.739)	1.184 (.178)	.913 (.455)	.935 (.575)	.039 (.232)	.877 (.335)	1.119 (.443)	.872 (.422)	1.242 (.289)	.759 (.548)
Antall partier	.934 (.596)	1.111 (.598)	1.041 (.933)	.481 (.316)	.697 (.158)	1.785 (.114)	.796 (.185)	1.806 (.000)	.891 (.500)	103.688 (.283)	.951 (.775)	.528 (.001)	.806 (.316)	.890 (.673)	1.006 (.992)
Politisk konsentrasjon	1.001 (.929)	.980 (.528)	1.187 (.013)	.917 (.355)	.962 (.217)	1.019 (.651)	.990 (.607)	1.070 (.001)	.988 (.547)	1.030 (.921)	1.006 (.783)	.966 (.142)	.985 (.554)	.958 (.253)	.943 (.516)
Nagelkerke R ²	.049	.084	.289	.262	.046	.082	.057	.110	.045	.695	.060	.078	.027	.049	.108

Vedlegg 8: Logistisk regresjonsanalyse. Exp(B) og Sig. for kontrollvariablene tidligere endring til markedsliknende strukturtyper.

	1997 Exp(B) (Sig.)	2000 Exp(B) (Sig.)	2001 Exp(B) (Sig.)	2002 Exp(B) (Sig.)	2003 Exp(B) (Sig.)	2004 Exp(B) (Sig.)	2005 Exp(B) (Sig.)	2006 Exp(B) (Sig.)	2007 Exp(B) (Sig.)	2008 Exp(B) (Sig.)	2009 Exp(B) (Sig.)	2010 Exp(B) (Sig.)
Endring 1997		.000 (1.000)	.000 (1.000)	.000 (1.000)	.000 (1.000)	.000 (1.000)	.000 (1.000)	.000 (1.000)	.000 (1.000)	.000 (1.000)	.000 (1.000)	.000 (1.000)
Endring 2000			.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)
Endring 2001				.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)
Endring 2002					.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)
Endring 2003						.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)
Endring 2004							.000 (.998)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)	.000 (.997)
Endring 2005								.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)	.000 (.999)
Endring 2006									.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)
Endring 2007										.000 (.998)	.000 (.998)	.000 (.998)
Endring 2008											.000 (.998)	.000 (.998)
Endring 2009												.000 (.999)
Nagelkerke R ²	.097	.211	.035	.046	.105	.197	.167	.236	.262	.245	.254	.385

Vedlegg 9: Logistisk regresjonsanalyse for “Endring til markedslignende strukturtyper” uten å kontrollere for tidligere endring

Uavhengige variabler	1997 Exp(B) (Sig.)	2000 Exp(B) (Sig.)	2001 Exp(B) (Sig.)	2002 Exp(B) (Sig.)	2003 Exp(B) (Sig.)	2004 Exp(B) (Sig.)	2005 Exp(B) (Sig.)	2006 Exp(B) (Sig.)	2007 Exp(B) (Sig.)	2008 Exp(B) (Sig.)	2009 Exp(B) (Sig.)	2010 Exp(B) (Sig.)
Vekst	.997 (.587)	1.001 (.115)	1.000 (.959)	1.000 (.989)	1.000 (.677)	1.000 (.104)	1.000 (.979)	1.000 (.234)	1.000 (.535)	1.000 (.492)	1.000 (.285)	.999 (.151)
Frie inntekter	.999 (.466)	.999 (.137)	1.000 (.319)	1.000 (.985)	1.000 (.239)	1.000 (.002)	1.000 (.184)	1.000 (.082)	1.000 (.066)	1.000 (.563)	1.000 (.383)	1.000 (.215)
Netto driftsresultat	1.000 (.956)	1.000 (.780)	1.000 (.872)	1.000 (.180)	1.000 (.429)	1.000 (.363)	1.000 (.756)	1.000 (.078)	1.000 (.012)	1.000 (.161)	1.000 (.885)	1.000 (.728)
Andel H/Frp	1.044 (.679)	.966 (.577)	1.001 (.950)	1.023 (.226)	1.023 (.091)	.976 (.156)	1.051 (.152)	1.021 (.181)	.966 (.052)	.978 (.289)	1.018 (.510)	1.067 (.074)
Nagelkerke R ²	.097	.211	.031	.033	.042	.073	.075	.051	.057	.052	.030	.132

Vedlegg 10: Korrelasjonsmatrise for avhengige og uavhengige variabler 1997

Endring 1997	Endring 1997	Tidspunkt for endring	Endring til 1997	Tidspunkt for endring til 1997	Størrelse 1995	Vækt 1994 til 1997	Frå innvekter 1995	Netto driftsresultat 1995	Økonomisk vekst 1994 til 1997	Sentralitet	Andel Høyre/Top 1995	Antall partier 1995	Politisk konsentrasjon 1995
Pearson R Sig (2-tailed) N	1												
Tidspunkt for endring	-0,291** .000 357	1											
Endring til markedsstruktur i 1997	238** .000 357	-0,69 1,94 357	1										
Tidspunkt for endring til markedsstruktur	036 .575 243	3,69** .000 243	-2,03** .001 243	1									
Størrelse 1995	144** .003 417	-0,04 934 357	-0,16 750 417	-1,28* .046 243	1								
Vækt 1994 til 1997	205** .000 417	-0,36 496 357	-0,03 951 417	-1,50** .020 243	820** .000 417	1							
Frå innvekter 1995	019 .700 417	-0,22 674 357	-0,34 486 417	-3,60** .000 243	-241** .000 417	1							
Netto driftsresultat 1995	-0,23 .646 417	1,01 .056 357	-0,09 854 417	0,17 .791 243	-0,89 .070 417	-0,22 655 417	537** .000 417	1					
Økonomisk vekst 1994 til 1997	023 .645 417	-0,97 068 357	-0,02 961 417	0,43 504 243	-0,98* .046 417	-1,33** .007 417	-0,52 289 417	-1,11* .023 417	1				
Sentralitet	070 .154 417	0,58 276 357	0,68 1,67 417	-0,76 237 243	385** .000 417	399** .000 417	-4,64** .000 417	-1,29** .008 417	-0,24 .622 417	1			
Andel Høyre/Top 1995	064 200 401	0,55 307 344	0,22 .658 401	-0,82 208 240	427** .000 401	507** .000 401	-2,93** .000 401	-0,74 1,41 401	-1,09* .030 401	373** .000 401	1		
Antall partier 1995	061 211 417	0,55 300 357	-0,32 509 417	-2,04** .001 243	513** .000 417	394** .000 417	-5,56** .000 417	-1,89** .000 417	-1,85** .000 417	402** .000 417	405** .000 401	1	
Politisk konsentrasjon 1995	-0,37 457 417	-0,52 328 357	-0,45 356 417	0,35 582 243	-1,41* .004 417	-1,72** .000 417	315** .000 417	1,79** .000 417	1,94** .000 417	-2,13** .000 417	-3,93** .000 401	-5,08** .000 417	1

** Korrelasjon signifikant på 0,01 nivå (2-tailed). * Korrelasjon signifikant på 0,05 nivå (2-tailed).

Vedlegg 11: Korrelasjonsmatrise for avhengige og uavhengige variabler 2003

	Endring i 2003	Endring i 2003	Tidspunkt for endring	Endring til markedsstruktur i 2003	Tidspunkt for endring til markedsstruktur	Størrelse 2001	Vekst 1994 til 2003	Frie innlekre 2001	Netto driftsresultat 2001	Økonomisk vekst 1994 til 2003	Sentraltitet	Andel Høyre-Frp 2001	Antall partier 2001	Politisk konsentrasjon 2001
Endring i 2003	Pearson R Sig (2-tailed) N	1 417												
Tidspunkt for endring	Pearson R Sig (2-tailed) N	.053 318 357	1 357											
Endring til markedsstruktur i 2003	Pearson R Sig (2-tailed) N	.757** .000 417	-.066 211 357	1 417										
Tidspunkt for endring til markedsstruktur	Pearson R Sig (2-tailed) N	-.287** .000 243	.369** .000 243	-.376** .000 243	1 243									
Størrelse 2001	Pearson R Sig (2-tailed) N	.082 .096 417	-.006 912 357	.099* .043 417	-.132* .040 243	1 417								
Vekst 1994 til 2003	Pearson R Sig (2-tailed) N	.038 .445 417	-.023 .667 357	.062 206 417	-.159* .013 243	.896** .000 417	1 417							
Frie innlekre 2001	Pearson R Sig (2-tailed) N	-.052 287 416	-.154** .004 356	-.112* .022 416	.102 .113 243	-.362** .000 416	-.336** .000 416	1 416						
Netto driftsresultat 2001	Pearson R Sig (2-tailed) N	-.050 309 417	.077 146 357	-.067 .172 417	.105 .102 243	-.074 .130 417	-.047 .336 417	.148** .002 416	1 417					
Økonomisk vekst 1994 til 2003	Pearson R Sig (2-tailed) N	-.081 .098 416	-.074 .162 357	-.066 .176 416	.057 .375 243	-.070 .153 416	-.157** .001 416	.091 .064 415	-.085 .085 416	1 416				
Sentraltitet	Pearson R Sig (2-tailed) N	.018 .708 417	.058 276 357	.074 .130 417	-.076 .237 243	.394** .000 417	.475** .000 417	-.524** .000 416	-.122* .013 417	-.143** .003 416	1 417			
Andel Høyre-Frp 2001	Pearson R Sig (2-tailed) N	.095 .057 399	.052 336 342	.130** .009 399	-.122 .061 235	.494** .000 399	.544** .000 399	-.430** .000 398	-.145** .004 399	-.171** .001 398	.430** .000 399	1 399		
Antall partier 2001	Pearson R Sig (2-tailed) N	.142** .004 417	.009 .873 357	.163** .001 417	-.187** .003 243	.553** .000 417	.483** .000 417	-.516** .000 416	-.189** .000 417	-.149** .002 416	.405** .000 417	.488** .000 399	1 417	
Politisk konsentrasjon 2001	Pearson R Sig (2-tailed) N	.055 260 417	-.043 419 357	-.015 .757 417	.019 .763 243	-.121* .014 417	-.173** .000 417	.226** .000 416	.152** .002 417	.200** .000 416	-.211** .000 417	-.331** .000 399	-.526** .000 417	1 417

** Korrelasjon er signifikant p<0,01 nivå (2-tailed). * Korrelasjon er signifikant p<0,05 nivå (2-tailed).

Vedlegg 12: Korrelasjonsmatrise for avhengige og uavhengige variabler 2010

	Endring i 2010	Tidspunkt for endring	Endring til markedsstruktur 2010	Tidspunkt for endring til markedsstruktur	Størrelse 2008	Vækt 1994 til 2010	Prisinnvekst 2008	Netto driftsresultat 2008	Økonomisk vekst 1994 til 2010	Sentralitet	Andel Høyre/Frp 2008	Antall partier 2008	Politisk konsentrasjon 2008	
Endring i 2010	Pearson R Sig (2-tailed) N	1												
Tidspunkt for endring	Pearson R Sig (2-tailed) N	.193** .000 357	1											
Endring til markedsstruktur 2010	Pearson R Sig (2-tailed) N	.195** .000 357	-.014 .799 357	1										
Tidspunkt for endring til markedsstruktur	Pearson R Sig (2-tailed) N	.141* .028 243	.369** .000 243	.348** .000 243	1									
Størrelse 2008	Pearson R Sig (2-tailed) N	-.034 .488 417	-.007 .893 357	-.004 .928 417	-.133* .040 417	1								
Vækt 1994 til 2010	Pearson R Sig (2-tailed) N	-.025 .616 417	-.019 .715 357	-.020 .685 417	-.138* .032 243	.933** .000 417	1							
Prisinnvekst 2008	Pearson R Sig (2-tailed) N	.043 .378 417	-.126* .017 357	-.061 .217 417	.146* .023 243	-.385** .000 417	-.338** .000 417	1						
Netto driftsresultat 2008	Pearson R Sig (2-tailed) N	.044 .372 416	.108* .041 356	-.033 .498 416	.072 .266 242	-.068 .164 416	-.032 .515 416	.264** .000 416	1					
Økonomisk vekst 1994 til 2010	Pearson R Sig (2-tailed) N	-.073 .159 377	-.117* .034 326	.034 .506 377	.059 .375 231	-.113* .029 377	-.196** .000 377	.055 .283 377	-.147** .004 377	1				
Sentralitet	Pearson R Sig (2-tailed) N	.003 .953 417	.058 .276 357	.082 .093 417	-.076 .237 243	.401** .000 417	.453** .000 417	-.540** .000 417	-.141** .004 416	-.222** .000 377	1			
Andel Høyre/Frp 2008	Pearson R Sig (2-tailed) N	.049 .321 406	.074 .165 349	.088 .076 406	-.071 .278 238	.370** .000 406	.377** .000 406	-.507** .000 406	-.119* .016 405	-.225** .000 366	.471** .000 406	1		
Antall partier 2008	Pearson R Sig (2-tailed) N	.003 .949 417	.022 .682 357	.022 .653 417	-.202** .002 243	.484** .000 417	.406** .000 417	-.593** .000 417	-.132** .007 416	-.160** .002 377	.357** .000 417	.479** .000 417	1	
Politisk konsentrasjon 2008	Pearson R Sig (2-tailed) N	-.041 .400 417	-.088 .097 357	.013 .799 417	.041 .520 243	-.164** .001 417	-.180** .000 417	.361** .000 417	.155** .001 416	.232** .000 377	-.276** .000 417	-.487** .000 406	-.611** .000 417	1

** Korrelasjon signifikant på 0,01 nivå (2-tailed). * Korrelasjon signifikant på 0,05 nivå (2-tailed).