

Mangfold eller konformitet?

Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer

av

Marjoleine Hooijkaas Wik

Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier
Universitetsforskning i Bergen
August 2002

Notat 10-2002

Innhold

Sammendrag.....	iii
English Summary.....	iv
Forord	v
Innledning.....	7
Datagrunnlag.....	8
Ulike teoretiske perspektiver.....	10
Et instrumentelt perspektiv	10
Institusjonaliserte omgivelser	11
Det transformative perspektivet.....	13
Analyse av funnene	14
Konklusjon.....	16
Variasjon mellom tilknytningsformene.....	17
Variasjoner innenfor tilknytningsformene	17
Størst variasjon innenfor tilknytningsformene.....	17
De teoretiske perspektivenes forklaringskraft.....	18
Forvaltningspolitiske implikasjoner.....	18
Litteratur	20

Sammendrag

Tema for dette notatet er variasjonen i vektleggingen av ulike verdier og hensyn i fem statlige tilknytningsformer. Notatet baserer seg på en studie som omhandler sammenhengen mellom vektleggingen av ulike verdier og hensyn, og tilknytningsform. I denne studien fant vi at denne vektleggingen varierer avhengig av hvilken tilknytningsform en virksomhet har, og at ytre fristilling fører til at økonomiske hensyn blir vektlagt i større grad, mens politiske hensyn blir nedprioritert. I tillegg til tilknytningsform fant vi at indre kjennetegn ved virksomheten, samt utdanning og graden av markedskonkurranse virksomheten er utsatt for, har betydning for vektleggingen av ulike verdier og hensyn.

Dette notatet tar for seg spørsmålet om, i tillegg til variasjonen mellom de fem tilknytningsformene, det også finnes «intern variasjon» mellom ulike virksomheter med samme tilknytningsform. Utfra et instrumentelt perspektiv forventes det at forskjellene mellom tilknytningsformene er større enn variasjonen mellom ulike virksomheter som har samme tilknytningsform. Et transformativt perspektiv kan derimot brukes som argument for et motsatt mønster.

Vi finner at variasjonene innenfor tilknytningsformene gjennomgående er større enn variasjonene mellom tilknytningsformene, noe som indikerer at det transformativt perspektivet som har størst forklaringskraft. Variasjonene i vektleggingen av ulike verdier og hensyn kommer til uttrykk på virksomhetsnivå, og virker å være mer resultat av andre faktorer enn tilknytningsform. Det finmaskete nettverket av tilknytningsformer som finnes i det norske forvaltningssystemet viser seg å ha lite betydning i praksis ved vektlegging av ulike verdier og hensyn.

English Summary

In a study that focuses on how different values and considerations are attached weight to in organisations with different forms of association to the Norwegian central state, we found that economic values and considerations such as efficiency and effectiveness are attached more weight to in organisations that have less direct contact with the central state than in organisations that are situated close to the central state. The opposite is the case regarding political values; i.e. the amount of political steering an organisation receives from the central state. However, the nexus between form of association and which values are attached weight to, is not as strong and unambiguous as various documents and actors in Norwegian politics seem to assume. Besides form of association, both the internal characteristics of the organisation, the education of the actors in the organisation and the amount of market competition affect the way in which different values and considerations are attached weight to.

This paper raises the question whether there also exists «internal variation» between different organisations within a particular form of association. Could the variations between two public corporations be more substantial than the variations between public enterprises compared to e.g. state-owned enterprises? From an instrumental perspective, we expect the variations between different forms of association to be more substantial than the variations within a certain form of association, while the transformative perspective creates an understanding for the variations within a particular form of association exceeding the variations that exist between the different forms.

We find that the variations within the different forms of association exceed the variations between the different forms in all cases, as predicted by the transformative perspective. In other words, the amount of weight that is attached to a particular value is varying more when we compare the different public corporations, than when we look at public corporations and compare them to e.g. state-owned enterprises. The different forms of associations are not that different after all. The detailed guidelines existing in the Norwegian public sector regarding which form of association should be favoured depending on the organisation's tasks, sector and clientele, do not seem to have much practical significance.

Forord

Dette notatet er utført i tilknytning til prosjektet «Forvaltningsreformer og institusjonell endring – effekter og implikasjoner» finansiert av forskningsprogrammet «Offentlig sektor i endring» under Norges Forskningsråd og til forskergruppen «Forvaltningspolitikk og institusjonsutvikling» ved LOS-senteret. Det er skrevet av forskningsassistent Marjoleine H. Wik og inngår i forskningsgruppen «Forvaltning og styring» ved Rokkansenteret.

Notatet retter oppmerksomheten mot vektlegging av ulike verdier og hensyn i virksomheter med ulik tilknytningsform. Det fokuseres på politisk styring, rettsikkerhet, offentlig innsyn, kostnadseffektivitet, formåls effektivitet, inntjening og markedskonkurranse. Notatet bygger på tidligere studier av variasjoner mellom tilknytningsformer (Wiik 2001a, 2001b) og baserer seg på en spørreskjemaundersøkelse til 216 avdelinger i 36 statlige virksomheter som hadde fem ulike statlige tilknytningsformer.

Det sentrale spørsmålet i dette notatet er om forskjellene internt mellom virksomheter med samme tilknytningsform når det gjelder vektlegging av ulike verdier og hensyn er større enn forskjellene mellom virksomheter med ulik tilknytningsform. Det konkluderes med at dette er tilfelle, noe som står i motstrid til en sentral forutsetning i norsk forvaltningspolitikk slik den kommer til uttrykk i ytre fristilling og endring i tilknytningsformer. I forlengelsen av dette funnet kan det reises spørsmål ved nytten av det finmaskede nettet av tilknytningsformer som har utviklet seg i norsk forvaltning.

Bergen, juli 2002

Per Lægreid
Prosjektleder

Innledning

I en studie som omhandlet vektleggingen av ulike verdier og hensyn i virksomheter med ulik tilknytningsform til staten fant vi at denne vektleggingen varierer avhengig av hvilken tilknytningsform en virksomhet har (Wik, 2001a). I samsvar med denne studiens hypoteser legger nemlig forvaltningsorganer mer vekt på politisk styring enn selskaper, men mindre vekt på økonomiske hensyn slik som kostnadseffektivitet og inntjening. Det motsatte er tilfellet for virksomheter som har selskapsformen. Tilknytningsformen er imidlertid ikke avgjørende for vektleggingsprofilen i virksomheten. Indre kjennetegn ved virksomheten, samt utdanning og graden av markedskonkurranse virksomheten er utsatt for, har også betydning for hvilke verdier og hensyn som blir vektlagt i det daglige arbeidet (ibid.).

Selv om det altså finnes forskjeller i måten ulike verdier og hensyn blir vektlagt på i virksomheter med ulik tilknytningsform til staten, viser det seg at disse variasjonene er mindre enn en skulle forvente ut fra de ulike forvaltningspolitiske dokumentene som er skrevet rundt dette temaet. Særlig Hermansen-utvalget utarbeidet på slutten av 1980-tallet retningslinjer for hvilken tilknytningsform som bør velges for eksisterende og nye virksomheter (NOU 1989:5). Dette valget skal baseres på virksomhetens oppgave og de ulike hensynene som skal ivaretas. På denne måten forventes det at verdiene og hensynene en virksomhet skal ivareta, er avhengige av virksomhetens tilknytningsform. Ifølge Hermansen-utvalget skal for eksempel forvaltningsorganene særlig vektlegge politisk styring, mens selskapene blir etablerte for å kunne ivareta ulike økonomiske hensyn.¹

Hermansen-utvalget har et instrumentelt syn på variasjonene i vektleggingsprofilene til de ulike tilknytningsformene. Utvalget forutsetter at skillene mellom de ulike tilknytningsformene er store. Dette innebærer at forskjellene innenfor en tilknytningsform, altså blant ulike virksomheter med samme tilknytningsform, forventes å være små.

I en studie av statlig eierstyring i virksomheter med ulik tilknytningsform til staten finner Statskonsult derimot at det finnes forskjeller mellom ulike virksomheter med samme tilknytningsform, og at tilknytningsformene på mange områder ikke er så veldig ulike. I rapporten skrives det: «Når vi sammenligner det enkelte særlovselskap med statsforetakene og aksjeselskapene, er det store likheter (...) [Vårt hovedinntrykk er] at forskjellene mellom selskapsformene er relativt små» (Statskonsult 1998: 35, 53). Når det gjelder mulighetene for styring fra politisk nivå finner Statskonsult at «det er liten forskjell, og ikke noen systematisk variasjon, mellom selskapsform og hvordan eierdepartementene styrer og griper inn i selskapenes disposisjoner. Hvilken selskapsform selskapet er organisert etter, spiller tilsynelatende liten rolle» (ibid, s.86).

¹ Se Wik (2001a) for en nærmere gjennomgang av Hermansen-utvalgets anbefalinger vedrørende valg av tilknytningsform.

Også Grønlie hevder at tilknytningsformene ikke er så forskjellige som forventet av forvaltningspolitiske aktører:

«Og til tross for at det har blitt stadig flere fristillingsformer, kan det godt hevdes at de har blitt mer *like* enn egentlig forutsatt (...) Med unntak for de særformål de skal ivareta, er det små forskjeller med hensyn til balansen mellom forretningsmessig frihet og politisk styring. På en måte fikk vi en 'samling i sentrum' – 'én fristillingsform med varianter', hvor alle variantene sikter mot ivaretagelse av politisk prioriterte hensyn. Denne 'samlingen' er resultat av nærmest kontinuerlige forsøk på å balansere forretning og politikk i hele det brede spekter av virksomheter hvor det har foreligget et fristillingsbehov, og av politiske kompromisser med utgangspunkt i forskjellige holdninger til fristilling og fristillingsgrader. Undersøkelser av styringspraksis tyder på at de virkelige forskjellene med hensyn til styring og kontroll er små, og i liten grad varierer med organisasjonsformen» (Grønlie, 2001: 321–322).

Det kan derfor settes spørsmålstegn ved forventningen om at de ulike tilknytningsformene vil være meget forskjellige, mens virksomheter som har samme tilknytningsform, vil være meget like. Variasjonene mellom tilknytningsformene og innenfor tilknytningsformene (altså mellom virksomheter med samme tilknytningsform) er temaet for dette notatet. Er de ulike tilknytningsformene virkelig så mangfoldig, slik som er utgangspunktet for Hermansen-utvalget, eller finnes det en stor grad av konformitet?

Datamaterialet gir mulighet for å undersøke variasjonene mellom og innenfor tilknytningsformene. Hvis funnene samsvarer med det instrumentelle synet Hermansen-utvalget har, vil vi finne at forskjellene mellom tilknytningsformene er store, mens virksomhetene innenfor den samme tilknytningsformen forventes å ha en lik vektleggingsprofil. Vi har imidlertid sett at det også kan tenkes at funnene ikke samsvarer med disse forventningene, og at forskjellene mellom virksomhetene er like store, eller større, enn forskjellene mellom tilknytningsformene. Disse forventningene er da ikke lenger baserte på det instrumentelle perspektivet, men på andre teoretiske tilnærminger. Disse vil bli diskutert etter gjennomgangen av datamaterialet. Deretter vil funnene vedrørende variasjonene mellom og innenfor tilknytningsformene presenteres og diskuteres.

Datagrunnlag

I studien «Verdier og tilknytningsformer – En studie av vektleggingen av verdier og hensyn i virksomheter med ulik tilknytningsform til staten» (Wik, 2001a) beskrives det hvordan 17 ulike verdier og hensyn blir vektlagt i virksomheter med ulik tilknytningsform til staten. Denne studien er basert på en spørreundersøkelse fra 1999, som er gjort

i 36 virksomheter med ulike tilknytningsformer.² Studien tar for seg fem ulike tilknytningsformer, nemlig forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, forvaltningsbedrifter, særlovselskaper, statsforetak, og heleide statsaksjeselskaper. Blant de ulike verdiene som blir undersøkt finnes det både tradisjonelle forvaltningsverdier (slik som signaler fra politisk nivå, signaler fra eierdepartementet, rettssikkerhet og likebehandling, og offentlig innsyn) og nyere forvaltningsverdier som kan kobles til *New Public Management*-reformer (slik som kostnadseffektivitet, produktivitet, inntjening, og signaler fra konkurrerende virksomheter og markedskonkurranse).

Vi fant at det er forskjeller mellom forvaltningsorganer og selskaper når det gjelder vektleggingen av ulike verdier og hensyn (jfr. Wik, 2001a). Disse forskjellene kan oppsummeres på følgende måte: jo lengre en virksomhet er plassert med avstand fra sentralforvaltningen, jo mindre vektlegges de tradisjonelle forvaltningspolitiske verdiene (slik som politisk styrbarhet og offentlig innsyn) og jo mer vektlegges nyere og NPM-relaterte forvaltningsverdier (slik som kostnadseffektivitet, produktivitet og inntjening). Dette samsvarer med Hermansen-utvalgets forventninger.

Vi forventet å finne at det viktigste skillet mellom de ulike tilknytningsformene går mellom forvaltningsorganer på den ene siden, og selskaper på den andre. Forvaltningsorganenes statlige tilknytning (representert ved forvaltningsorganer ved særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter) kalles for «indre fristilling», som betyr at de fremdeles er en del av sentralforvaltningen (Grønlie, 1998). Selskapene (særlovselskaper, statsforetak og statsaksjeselskaper) er derimot plassert utenfor sentralforvaltningen. Vi snakker om «ytre fristilling». Avhengig om en virksomhet er plassert innenfor eller utenfor sentralforvaltningen, finnes det forskjeller mellom de ulike tilknytningsformene, blant annet når det gjelder styringsprinsipper og juridisk status (Statskonsult 2001). Dette kan tenkes å ha betydning for vektleggingen av ulike verdier og hensyn. En tilknytningsform som juridisk sett er en del av staten (for eksempel et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter), forventes da å legge mer vekt på politiske signaler enn virksomheter som er egne rettssubjekter (for eksempel et statsaksjeselskap). Egne rettssubjekter, som ikke er underlagt forvaltnings- eller offentlighetsloven, kan av samme grunn forventes å legge mindre vekt på offentlig innsyn. Dette skillet har vist seg å ikke være så tydelig til stede i vektleggingen av de ulike verdiene og hensynene (jfr. Wik, 2001a).

² Det ble sendt ett spørreskjema til hver avdeling på nivå under toppledelsen, i alt 216 avdelinger. 74% av avdelingene som fikk tilsendt spørreskjemaet, svarte. Til tross for noen små variasjoner i svarprosenten, både mellom og innen de ulike tilknytningsformene, forekommer det liten eller ingen variasjon når det gjelder i hvilken grad skjemaene er utfylte. Hovedinntrykket er at skjemaene er samvittighetsfullt utfylt. Datamaterialet anses derfor å være bredt forankret og det vurderes å være representativt for populasjonen (jfr. Wik 2001a, 2001b).

Ulike teoretiske perspektiver

Et instrumentelt perspektiv

Det instrumentelle perspektivet innebærer at organisasjoner ikke er mål i seg selv, men verktøy for å oppnå et eller flere overordnede mål (Egeberg, 1984). I dette tilfellet fremstår valg av tilknytningsform som et middel for å påvirke vektleggingen av ulike verdier og hensyn. Hermansen-utvalget forventer at tilknytningsformen virker på denne vektleggingen ved at den faktiske atferden i virksomheten forventes å være et resultat av virksomhetens tilknytningsform:

«Gjennom valg og nærmere utforming av tilknytningsform legges grunnlaget for hvordan en virksomhet kan styres fra det overordnede politiske nivået. Det bestemmer hvilke føringer som skal legges på virksomhetens virkemåte og kommunikasjon med andre virksomheter, hvilke spilleregler som skal gjelde, osv. Dermed fastlegges også den selvstendige handlefriheten for virksomheten på forskjellige områder.» (NOU, 1989:5:14)

Hvilken tilknytningsform en virksomhet skal ha, bestemmes ut fra virksomhetens oppgaver og mål. Hermansen-utvalget beskriver i detalj hvordan og når de enkelte tilknytningsformene skal brukes. En virksomhet bør for eksempel få forvaltningsorganformen når det er viktig å ivareta politisk styring. I de tilfellene hvor kostnads-effektivitet og inntjening er viktig, bør en virksomhet derimot bli få selskapsformen.

Ut fra et instrumentelt perspektiv forventer vi at forskjellene mellom tilknytningsformene er store. Hver tilknytningsform er konstruert for å ivareta spesielle oppgaver, verdier og hensyn, slik at det kan forventes at tilknytningsformene er atskilte og presis definerte kategorier. Samtidig forventes det at variasjonene innenfor tilknytningsform, altså mellom virksomheter med samme tilknytningsform, er små.

Hvis vi finner at forskjellene mellom de ulike tilknytningsformene ikke er meget store, kan en grunn for dette være at disse kategoriene ikke er meget spesifiserte og gjensidig utelukkende. I en studie av statsaksjeselskapsformen finner Grønlie (1998) at denne tilknytningsformen er en svært differensiert kategori, hvor variasjonene mellom ulike statsaksjeselskaper er sannsynligvis minst like store som variasjonene mellom de ulike tilknytningsformene. Tilknytningsformene viser seg å være ganske grove kategorier.

Institusjonaliserte omgivelser

Omgivelsesbegrepet kan defineres på to ulike måter. Scott skiller mellom det han kaller for «technical and institutional environments», og disse defineres på følgende måte³:

«*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 (...) By contrast, *institutional environments* are characterized by the elaboration of rules and requirements to which individual organizations must conform in order to receive legitimacy and support.» (Scott, 1992:132)

Tekniske og institusjonaliserte omgivelser er ikke gjensidig utelukkende. Organisasjoner eksisterer i både tekniske og institusjonaliserte omgivelser (Scott, 1992). Tekniske omgivelser har institusjonaliserte kjennetegn, og motsatt. Scott gir det følgende eksemplet: «Thus, the markets that reward organizations for effective and efficient performance are themselves institutionally constituted and structured (...) Both technical and institutional environments shape organizational forms and influences organizational behavior» (Scott, 1992:140).

I dette notatet vil jeg bruke den institusjonaliserte varianten av omgivelsesperspektivet. Dette perspektivet bygger på ideen om at alle organisasjonene er avhengige av omgivelsene sine for å eksistere, utvikle seg, og overleve. Perspektivet bygger også på en institusjonell tankegang, og hevder at omgivelsene er institusjonaliserte. Disse defineres på følgende måte:

«De institusjonelle omgivelsene preges av at det til enhver tid er noen fremherskende verdier og normer for hva som er akseptable og riktige tenkemåter (...) og organisasjonsprinsipp eller -former (...) Disse verdiene og normene kalles *institusjonaliserte, rasjonaliserte myter* fordi de får en almen utbredelse og en regellignende karakter, samtidig som deres faktiske effekter sjelden berøres.» (Christensen, 1991:17)

Disse institusjonelle mytene oppstår for eksempel i omgivelsene rundt private organisasjoner, men kan overføres til andre omgivelser. Krav til private organisasjoner kan så bli krav til offentlige virksomheter. På denne måten oppstår «isomorfi» eller strukturell likhet (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983; Christensen, 1991). Den formelle strukturen i private organisasjoner og offentlige virksomheter, som i utgangspunktet kan være svært forskjellig, blir da relativt lik. Det er viktig å ta med i betraktningen at en organisasjon som tilpasser seg omgivelsene for eksempel ved å følge en ny trend i organisasjonsutforming, også påvirker den organisasjonsinterne selvpoppfatning (Røvik, 1998). Organisasjonen oppnår legitimitet i omgivelsene, noe som kan være avgjørende for organisasjonens fremtid.

³ Dette skillet er opprinnelig basert på Meyer og Rowans (1977) klassiske artikkel om myter i organisasjoner (Christensen, 1991).

Det institusjonaliserte omgivelsesperspektivet er basert på en antakelse om at virksomhetens vektlegging av ulike verdier og hensyn er et resultat av krav og forventninger i virksomhetens omgivelser. I dette tilfellet kan det tenkes at den ideologiske dominansen av *New Public Management*-ideene påvirker hvordan ulike verdier og hensyn blir vektlagt. Disse ideene inneholder en økt vektlegging av effektivitetshensyn, økonomiske hensyn, markedskonkurranse og management. På bakgrunn av dette kan det forventes at alle virksomhetene legger relativt stor vekt på økonomiske hensyn og effektivitetshensyn. På samme måte kan det forventes at alle virksomhetene legger relativt liten vekt på politisk styrbarhet og offentlig innsyn.

Dette betyr altså at vektleggingsmønsteret forventes å være likt for alle virksomhetene som undersøkes, siden alle virksomhetene forholder seg mer eller mindre til de samme omgivelsene og befinner seg i samme «tidsånden». Verken virksomhetens formelle struktur eller indre kjennetegn forventes å betyde noe for vektleggingen. Det som er avgjørende, er hvilke nye trender og ideer innen organisasjonsutforming som dominerer i virksomhetens omgivelser. Den samme forventningen kan gjelde for de ulike tilknytningsformene. Tilknytningsformenes vektleggingsprofil er jo en totalsum av virksomhetenes vektleggingsprofil. Både variasjonene mellom tilknytningsformene og variasjonene mellom virksomhetene forventes å være små. Alle tilpasser seg de institusjonaliserte omgivelsene sine, og disse er tilnærmet de samme for alle virksomhetene og tilknytningsformene.

Et interessant konsept i denne forbindelse er det som Meyer og Rowan kaller for «loosely coupled organizations» (Meyer & Rowan, 1977). Dette innebærer at en organisasjon frikobler organisasjonsstrukturen fra de egentlige aktivitetene sine, eller, som Scott sier: «The normative structure of an organization is only loosely coupled with its behavioral structure» (Scott, 1992). Grunnen for dette kan være at de eksternt skapte normene vil skape et legitimitetspress, selv om reformelementene, slik som NPM, kan bli ansett for å være i strid med organisasjonskulturen (Helgesen, 2001). Organisasjonen er nødt til å inkorporere de nye elementene, samtidig som den ønsker å fortsette å jobbe på den gamle måte, fordi denne var mest effektiv eller fungerte bra for organisasjonen på en annen måte. Den bestemmer seg så for å etablere to strukturer; reformelementene blir frikoblet fra de virkelige aktivitetene. På denne måte kan organisasjonen fortsette å arbeide på den gamle måte, samtidig som den fremstår som modern og legitim overfor omgivelsene.

Ut fra datamaterialet som notatet bygger på er det ikke mulig å teste om virksomhetene i undersøkelsen også har frikoblet organisasjonsstrukturen fra de virkelige aktivitetene. Det kan imidlertid tenkes at, selv om de fleste virksomhetene – uavhengig tilknytningsform – svarer at de legger stor vekt på effektivitetshensyn og økonomiske hensyn, dette egentlig ikke er tilfellet. Ansatte i virksomheten kan føle at det er disse hensynene de «bør» legge vekt på, ut fra den formelle organisasjonspolitikken, eller kravene og forventningene fra omgivelsene. Samtidig kan det være tilfellet at reformene har gjort mindre med virksomheten enn forventet, enten fordi de ansatte bevisst har forhindret dette, eller fordi reformen ikke har «slått igjennom». Hvis

dette er tilfellet, kan det tenkes at de ansatte svarer på den måte som de er forventet å svare på, nemlig at de selvfølgelig legger stor vekt på alle disse nye hensynene, mens virkeligheten er annerledes.

Det transformative perspektivet

Det transformative perspektivet kombinerer elementer fra det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet og inneholder en forventning om at organisasjoner forsøker å forene den radikale endringen som forestått av det instrumentelle perspektivet med en mer gradvis type endring – sti-avhengighet – som er et kjennetegn av det institusjonelle perspektivet (Christensen & Læg Reid, 1999a). Enhver reform inneholder elementer som er forenlig med de organisatoriske tradisjonene, og elementer som er mindre forenlige eller uforenlige med denne. Ut fra det transformative perspektivet forventes det at forenlige reformelementer blir innført i organisasjonen, mens uforenlige elementer blir tilpasset organisasjonskulturen og arbeidsmåte. Hvis dette ikke er mulig, blir elementene ikke innført som del av reformen. På denne måte blir reformer omformet eller transformert til noe som kan innføres i den aktuelle organisasjonen. Dette kan føre til at nye ideer, normer eller løsninger blir utviklet ut fra standardiserte reformoppskrifter (ibid.). I Norge har for eksempel de internasjonale trendene med hensyn til New Public Management blitt tilpasset den norske forvaltningspolitikken. Det har blitt lagt mest vekt på en effektivisering av organisasjons- og styringsformer, indre reformer i offentlig sektor og mål- og resultatstyring (Christensen & Læg Reid, 1997). Andre NPM-elementer, slik som privatisering, har fått liten oppslutning. Christensen og Læg Reid argumenterer for at «det er viktig å understreke at det ikke finnes én enkelt reformmodell, men heller et knippe av reformtiltak som blir iverksatt med ulik vektlegging og styrke i forskjellige land» (Christensen & Læg Reid, 1997:376). New Public Management har også blitt kalt for en «shopping basket for reformers of public administration», hvor aktørene kan plukke de elementene som passer i den nasjonale forvaltningskonteksten (Hood, 1991; Christensen & Læg Reid, 1999b). Denne fremstillingen illustrerer tankegangen bak det transformative perspektivet.

Det transformative perspektivet har blant annet blitt brukt for å forklare variasjoner mellom land når det gjelder effekten av New Public Management og andre administrative reformer. Christensen, Læg Reid og Wise (2002) sammenligner innføringen av administrative reformer slik som New Public Management i Norge, Sverige og USA og finner at nasjonale kontekster har betydning for måten en reform blir innført på, og hvilke reformelementene som blir innført. I dette notatet forsøkes det å gjøre denne sammenligningen på et lavere nivå, ved å undersøke eventuelle variasjoner innenfor og mellom de ulike tilknytningsformene.

Basert på det transformative perspektivet kan det utarbeides noen forventninger vedrørende variasjonene mellom og innenfor tilknytningsformene. Når det gjelder variasjoner mellom virksomhetene innenfor samme tilknytningsform forventes disse å

være store. Enhver virksomhet forventes å innføre reformen på en annen måte, og forventes å velge ut bare de reformelementene som passer i virksomhetens kultur og måte å arbeide på. Denne forventningen får støtte av det transformativt perspektivet som tolket av Stene (2001). Når vi ser Stenes tankegang i kombinasjon med «top down»-tankegangen kan det tenkes at en reformidé, som for eksempel Hermansen-utvalgets forslag om valg av tilknytningsform, kommer inn i toppen av forvaltningen, fra politikken. Ut fra en transformativ tankegang kan det da forventes at, når reformidéen skal nedfelles i de enkelte virksomhetene, den blir tilpasset virksomhetens kultur og arbeidsmåte, som beskrevet ovenfor.

Forventningene ut fra de ulike teoretiske perspektivene illustreres ved hjelp av figur 1.

variasjoner innenfor en tilknytningsform

		relativt små	relativt store
<i>variasjoner mellom ulike tilknytningsformer</i>	relativt små	institusjonaliserte omgivelser	transformativt perspektiv
	relativt store	instrumentelt perspektiv	instrumentelt perspektiv transformativt perspektiv

Figur 1. Forventninger vedrørende variasjonene mellom tilknytningsformer og innenfor tilknytningsform (mellom virksomheter med samme tilknytningsform)

Analyse av funnene

I tabell 1 blir variasjonene mellom virksomhetene innenfor en tilknytningsform sammenlignet med variasjonene mellom de ulike tilknytningsformene. Disse variasjonene blir synliggjort ved hjelp av variasjonskoeffisienten.⁴

⁴ På samme måte som standardavviket, er variasjonskoeffisienten et mål som uttrykker i hvilken grad fordelingen avviker fra gjennomsnittet. Jo høyere variasjonskoeffisienten (og standardavviket), jo større er spredningen av de målte verdiene. Variasjonskoeffisienten egner seg spesielt godt for sammenligning av fordelinger som har ulike gjennomsnitt eller av ulike fordelinger, som er tilfellet her. «But if we wanted to compare (...) two distributions measured in the same units but with different means, we could not use σ . To get a measure of the relative variation we take the standard deviation of a distribution as a proportion of its own mean and multiply by 100 to get a percentage, giving $V = 100 \sigma/\mu$ which is called the *coefficient of variation*» (Palumbo, 1969:51). Når det ikke er noen avvik fra gjennomsnittet er variasjons-

Tabell 1
Oversikt over variasjoner i faktisk vektlegging av ulike verdier og hensyn innenfor de enkelte tilknytningsformene og mellom tilknytningsformene: variasjonskoeffisienter.

	<i>tradisjonelle forvaltningspolitiske verdier</i>				<i>nye forvaltningspolitiske verdier</i>			
	signaler fra politisk nivå	signaler fra eierdepartement	rettssikkerhet og likebehandling	offentlig innsyn	innføring, økonomisk overskudd	formåls effektivitet	konkurrerende virksomheter, markeds-konkurranse	signaler fra konkurrerende virksomheter, markeds-konkurranse
innenfor forvaltningsorganer med særskilte fullmakter	37	36	50	83	35	65	15	132
innenfor forvaltningsbedrifter	70	24	31	111	31	70	0	90
innenfor særlovsselskaper	61	63	67	77	10	30	0	87
innenfor statsforetak	99	38	41	245	31	30	0	59
innenfor statsaksjeselskaper	60	56	25	99	41	47	12	88
mellom tilknytningsformene	25	21	14	47	6	27	5	27

Når vi sammenligner variasjonskoeffisientene for de ulike fordelingene, viser det seg at variasjonen innenfor tilknytningsformene *alltid* er større enn variasjonen mellom tilknytningsformene. For eksempel er forskjellene mellom de ulike forvaltningsbedriftene større enn forskjellene mellom forvaltningsbedriftene⁵ og de andre tilknytningsformene når vi ser på vektleggingen av de enkelte hensynene (når vi for eksempel ser på vektleggingen av politisk styrbarhet er variasjonen mellom de ulike forvaltningsbedriftene 70, mens variasjonen mellom forvaltningsbedriftene og de andre tilknytningsformene er bare 25. De samme mønstret vises når vi ser på de andre

koeffisienten (og standardavviket) 0. Det finnes derimot ikke noen maksimum verdi for disse målene.

hensynene). I noen tilfeller er forskjellene mellom variasjonen innenfor de enkelte tilknytningsformene og variasjonen mellom tilknytningsformene meget store. Dette er for eksempel tilfellet når vi ser på vektlegging av signaler fra politisk nivå, hvor variasjonskoeffisienten for forskjellene innenfor statsforetakene er hele 99, sammenlignet med en variasjonskoeffisient på 25 mellom tilknytningsformene. Når vi ser på vektlegging av offentlig innsyn er spesielt variasjonen innenfor forvaltningsbedriftene og innenfor statsforetakene stor. Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er også utsatt for en stor «intern» variasjon når det gjelder signaler fra konkurrerende virksomheter og markedskonkurranse.

Tabell 1 kan også leses horisontalt. På denne måten kan vi få kunnskap om hvilke verdier og hensyn som forårsaker stor intern «uenighet» når det gjelder i hvilken grad de blir vektlagt. Når vi ser på forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er det særlig vektlegging av signaler fra konkurrerende virksomheter og markedskonkurranse og, i mindre grad, offentlig innsyn som viser en stor variasjon. Den samme tendensen viser forvaltningsbedriftene, særlovselskapene og statsaksjeselskapene. Også innenfor statsforetakene varierer vektleggingen av offentlig innsyn i meget stor grad. I tillegg er det store forskjell mellom de ulike statsforetakene når det gjelder vektlegging av signaler fra politisk nivå.

Når det gjelder sammenligningen av variasjonene innenfor tilknytningsformene, kan det tenkes at noen tilknytningsformer forventes å vise mer variasjon enn andre. Spesielt særlovselskapene argumenteres for å være en uensartet og sammensatt gruppe, hvor de organisatoriske rammene for selskapene fremgår av de respektive særlovene (Statskonsult 1998: 22). Ut fra dette kan det forventes at variasjonene mellom de ulike særlovselskapene når det gjelder vektleggingen av de ulike hensynene er stor. Likevel viser variasjonene mellom særlovselskapene seg å ikke være spesielt store sammenlignet med virksomheter med en annen tilknytningsform.

Konklusjon

Etter å ha undersøkt variasjonene innenfor og mellom tilknytningsformene, kan det trekkes noen konklusjoner. Disse kan oppsummeres på følgende måte:

1. Det finnes variasjoner i vektleggingen av ulike verdier og hensyn *mellom de ulike tilknytningsformene*.
2. Det finnes variasjoner i vektleggingen av ulike verdier og hensyn *innenfor de enkelte tilknytningsformene*, altså mellom virksomheter som har samme tilknytningsform
3. Variasjonene innenfor tilknytningsformene er bestandig **store** enn variasjonene mellom tilknytningsformene

⁵ Her sammenlignes den gjennomsnittlige scoren for forvaltningsbedriftene med de gjennomsnittlige scorene for de andre tilknytningsformene.

Variasjon mellom tilknytningsformene

Vektleggingen av de ulike verdiene og hensynene viser seg å variere når de forskjellige tilknytningsformene sammenlignes. Jo større variasjonskoeffisienten er, jo større er forskjellene mellom tilknytningsformene. Den største variasjonen finnes når det gjelder vektleggingen av offentlig innsyn. Også vektleggingen av signaler fra politisk nivå, inntjening og økonomisk overskudd, og signaler fra konkurrerende virksomheter og markedskonkurranse varierer i stor grad. Hensynene som er minst utsatt for variasjon i vektleggingen er rettssikkerhet og likebehandling, kostnadseffektivitet og produktivitet, og formålseffektivitet. Det har vist seg tidligere at særlig formåls-effektivitet vektlegges i meget stor grad av de aller fleste virksomheter, uansett tilknytningsform (jfr. Wik, 2001a).

Variasjoner innenfor tilknytningsformene

Også når vi ser på variasjoner innenfor tilknytningsformene, altså mellom virksomheter med samme tilknytningsform, er det vektlegging av offentlig innsyn og vektlegging av signaler fra konkurrerende virksomheter og markedskonkurranse som viser størst variasjon. Virksomheter som har statsforetaksformen viser i tillegg en stor variasjon når det gjelder vektlegging av signaler fra politisk nivå. I disse virksomhetene er imidlertid variasjonen i vektlegging av signaler fra konkurrerende virksomheter og markedskonkurranse mindre stor enn i virksomheter med andre tilknytningsformer.

Størst variasjon innenfor tilknytningsformene

Når vi slår sammen disse funnene, finner vi at variasjonene innenfor tilknytningsformene, altså mellom virksomheter med samme tilknytningsform, er større enn variasjonene mellom de ulike tilknytningsformene. Når det gjelder for eksempel vektleggingen av hensynet til kostnadseffektivitet og produktivitet er forskjellene mellom de ulike forvaltningsbedriftene og statsaksjeselskapene større enn variasjonene mellom tilknytningsformene «forvaltningsbedrift» og «statsaksjeselskap». I samsvar med funnene fra Grønlie (1998, 2001) og Statskonsult (1998) har tilknytningsformene vist seg å være grove kategorier, som kan inneholde svært ulike typer virksomheter. Dette funnet er forskjellig fra Hermansen-utvalgets idé om at tilknytningsformene skal være ensartede og veldefinerte kategorier, som er meget forskjellige fra hverandre og hvor enhver virksomhet innenfor en viss tilknytningsform viser det samme vektleggingsmønsteret.

De teoretiske perspektivenes forklaringskraft

Funnet om at variasjonene i vektleggingsmønsteret er større innenfor tilknytningsformene enn mellom tilknytningsformene forklares best ut fra et transformativt perspektiv (jfr. figur 1).⁶ Dette perspektivet er basert på tankegangen om at enhver virksomhet forventes å vektlegge de ulike hensynene på en annen måte, avhengig av virksomhetens kultur og måte å arbeide på. Variasjonene mellom tilknytningsformene, selv om ikke de er meget store, kan forklares ut fra det instrumentelle perspektivet, som kommer til uttrykk i Hermansen-utvalgets beskrivelse av de ulike tilknytningsformene og verdiene og hensynene de skal ivareta. Skillene mellom tilknytningsformene er imidlertid ikke så store og entydige som Hermansen-utvalget forutsetter. I mange tilfeller er det glidende overganger mellom den ene og den andre tilknytningsformen når det gjelder vektleggingen av ulike hensyn.

Forvaltningspolitiske implikasjoner

Funnet om at et transformativt perspektiv er bedre egnet enn et instrumentelt perspektiv når det gjelder å forklare funnene vedrørende variasjonen i vektleggingsmønsteret innenfor og mellom tilknytningsformene, har noen implikasjoner for den norske forvaltningspolitikken. Det transformative perspektivet kombinerer elementer fra det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet. Ut fra dette perspektivet forventes vektleggingen av ulike hensyn å være påvirket av både en virksomhets formelle struktur og kultur. Funnene i dette notatet har vist at den formelle strukturen (en virksomhets tilknytningsform) ikke har avgjørende betydning for vektleggingen av ulike verdier og hensyn, i og med at virksomheter med samme tilknytningsform ofte vektlegger hensyn og verdier på forskjellige måter. Dette funnet bekrefter igjen at en mindre ensidig vektlegging av instrumentelle virkemidler i den norske forvaltningspolitikken er ønskelig (jfr. Wik, 2001a) og at påvirkningen institusjonelle faktorer har på vektleggingen av ulike verdier og hensyn, bør erkjennes.

I en rapport som ble publisert i 1998 fant Statskonsult en lignende mangel på variasjon i bruken av de ulike tilknytningsformene. I rapporten skrives det at «man har vært for lite opptatt av de formelle forskjellene mellom selskapsformene når man har valgt selskapsform» (Statskonsult 1998:83). En grunn for dette kan, ifølge Statskonsult, være at «det er for lite kunnskaper og bevissthet om forskjellene mellom selskapsformene og hvilke muligheter som finnes for tilpasninger. Tilpasninger brukes, men det fører stort sett til større likheter mellom selskapene mht. organisering og

⁶ Funnet om manglende variasjon mellom tilknytningsformene kan også forklares av det institusjonaliserte omgivelsesperspektivet. Det forklares da ut fra en tanke om at krav og forventninger i virksomhetens omgivelser påvirker vektleggingsmønsteret. Siden alle tilknytningsformene forholder seg til mer eller mindre de samme omgivelsene, forventes vektleggingsmønstrene å være relativt like.

rammene for eiers styringsmuligheter» (ibid, s. 79). Hvis dette er tilfellet, kan funnene i dette notatet, vedrørende en større variasjon innenfor tilknytningsformene enn mellom tilknytningsformene, ikke komme som en stor overraskelse.

Litteratur

- Christensen, T. (1991) *Virksomhetsplanlegging. Myteskaping eller instrumentell problemløsning?*. Oslo: Tano A.S.
- Christensen, T. & P. Lægreid (1997) «Forvaltningspolitikk – mot New Public Management?», i Christensen, T. & M. Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug, ss. 367–404.
- Christensen, T. & P. Lægreid (1999a) «New Public Management – Design, Resistance, or Transformation? A Study of How Modern Reforms Are Received in a Civil Service System», *Public Productivity & Management Review*, 23 (2, December): 169–193.
- Christensen, T. & P. Lægreid (1999b) «New Public Management – The Trade-Off between Political Governance and Administrative Autonomy». Paper presented at the 3rd International Research Symposium on Public Management, Aston University, Birmingham, 25–26 March 1999.
- Christensen, T., P. Lægreid, P. & L.R. Wise (2002) «Transforming Administrative Policy», *Public Administration*, 80 (1): 153–178.
- DiMaggio, P.J. & W.W. Powell (1983) «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», *American Sociological Review*, 48 (2): 147–160.
- Grønlie, T. (1998) «Drømmen om en konkurransetilpasset stat. Ytre fristilling som styringspolitisk redskap – 1945–1995», i T. Grønlie & P. Selle (red.): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Det Norske Samlaget, ss. 66–106.
- Grønlie, T. (2001) «Mellom politikk og marked – Organisering av statlig næringsdrift», i B.S. Tranøy & Ø. Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk, ss. 301–332.
- Helgesen, S.B. (2001) «Aktivitetsmåling og atferdskontroll. En studie av mål- og resultatstyring gjennom Økonomiregelverket for staten», rapport R0102. Bergen: LOS-senteret.
- Hood, C. (1991) «A Public Management for All Seasons?», *Public Administration*, 69 (Spring): 3–19.
- Meyer, J.W. B. & Rowan (1977) «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony», *American Journal of Sociology*, 83 (September): 340–363.
- NOU (1989:5) «En bedre organisert stat». Oslo: Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

- Palumbo, D.J. (1969) *Statistics in Political and Behavioral Science*. New York: Meredith Corporation.
- Røvik, K.A. (1998) *Moderne organisasjoner – Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Scott, W.R. (1992) *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall International Inc.
- Statskonsult (1998) «I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis», rapport 1998:21. Oslo: Statskonsult.
- Statskonsult (2001) «Tilknytningsformers egnethet», foreløpig utkast til rapport. Oslo: Statskonsult.
- Stene, Ø. (2001) «Fra idé til konsept og administrativ reform – En studie av hvordan serviceerklæringsideen overføres og materialiseres i møte med den norske statsforvaltningen, og dens påvirkning på daglig praksis i trygdeetaten», rapport R0015. Bergen: LOS-senteret.
- Wik, M.H. (2001a) «Verdier og tilknytningsformer – En studie av vektlegging av verdier og hensyn i virksomheter med ulik tilknytningsform til staten», rapport R0106. Bergen: LOS-senteret.
- Wik, M.H. (2001b) «Fristilling og verdier i en multifunksjonell stat», notat N0133. Bergen: LOS-senteret.

NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503–0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,
e-post: post@rokk.uib.no, <http://www.rokkansenteret.uib.no>

NR

- 10-2002** *Marjoleine Hooijkaas Wik:* «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 9-2002** *Kristin Strømsnes:* «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 8-2002** *Torstein Haaland:* «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 7-2002** *Ingvild Halland Ørnsrud:* «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 6-2002** *Tor Helge Holmås:* «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 5-2002** *Elin Aasmundrud Mathiesen:* «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 4-2002** *Christian Madsen:* «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 3-2002** *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang:* «Roma – en midlertidig døv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 2-2002** *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang:* «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 1-2002** *Håkon Høst:* «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.