

Logikken ved partnerskapsvalg i offentlig og privat sektor

AV BERNT KROHN SOLVANG OCH JAN THORSVIK

This paper contrasts the logic behind the development of interorganizational network and partnership in public administration and private firms. The point of departure is theories developed to explain strategic choice behind the creation of interorganizational network and partnership in the private sector. By drawing on data from two public agencies and one private firm the article discusses whether these theories are also relevant to describe and explain the logic behind partnership creation in the public sector. The article also brings up the issue of the importance of information technology for the creation of partnership, by asking whether new technologies can give grounds for partnership solutions.

Innledning

Tema i denne artikkelen er såkalt partnerskap mellom selvstendige organisasjoner, også omtalt i organisasjonsteori som strategiske allianser, interorganisatorisk samarbeid eller nettverksorganisering. Med partnerskap mener vi et frivillig, forpliktende, varig samarbeid om løsninger av oppgaver mellom selvstendige organisasjoner. Partnerskap kan organiseres i mange former for forpliktende samarbeid hvor

man beveger seg langs en skala fra løs koordinering av autonome aktører (hvor man for eksempel henviser brukere til hverandre eller i fellesskap følger opp brukere), til full integrering av varer og tjenester som produseres av ulike aktører under en felles ledelse som har det overordnede ansvaret for administrasjon, beslutningstaking og resultater (Konrad 1996). Ideen om partnerskap springer ut av to typer situasjoner: 1) situasjoner hvor organisa-

sjoner jobber med problemer og utfordringer som man ikke har kunnskap, ressurser eller ferdigheter for å løse alene, og 2) situasjoner hvor avhengighetsrelasjoner og interessekonflikt mellom selvstendige organisasjoner motiverer til å utvikle samarbeidsformer som kan løse konflikter og samtidig ivareta og fremme interessene til parter som er berørt. Ideen om partnerskap er ikke ny. Siden industrialiseringen har det vært et vanlig trekk ved konkurransemarkeder at selvstendige bedrifter etablerer forpliktende samarbeid omkring innkjøp, prissetting, produksjon og markedsføring for å kontrollere konkurransen og utvikle komparative fortrinn sammenliknet med konkurrenter (Chandler 1977). Innen organisasjonsteori var det imidlertid først på 1970-tallet at man begynte å utvikle teori for å studere hvordan bedrifter utvikler formelle strukturer og prosesser for å kunne fungere effektivt i partnerskap med andre (Aldrich 1979). Partnerskap og deltakelse i nettverk har fått økt betydning og utbredelse i den såkalte nye globale økonomien (Shapiro og Varian 2000). For bedrifter er utvikling av slike stabile samarbeidsrelasjoner strategiske valg knyttet til posisjonering i markeder og styrking av konkurransekraften (Hagedoorn 1996, Wildeman 1998). Dette vil vi komme tilbake til.

Når vi ser på offentlig sektor finner vi at det har vært vanlig siden annen verdenskrig at ulike offentlige forvaltningsorgan inngår formelle avtaler om samarbeid omkring velferdspolitiske tiltak for å skreddersy og koordinere tjenestene i forhold til brukernes sam-

mensatte behov (Litwak og Rothman 1970). Vi finner også at det i mange år har vært vanlig at offentlige forvaltningsorgan benytter partnerskap med private bedrifter for å finansiere og gjennomføre større utbyggings- og utviklingsprosjekt (Long 1970). Men utviklingen av partnerskap omkring offentlig virksomhet er teoretisk ikke like godt beskrevet som partnerskap i privat sektor. I denne artikkelen er vi opptatt av følgende spørsmål: Er offentlige og private aktørers valg av partnerskap motivert av de samme forhold? Styres private og offentlige aktører av den samme logikk eller av ulike typer logikk når de velger å utvikle partnerskap? Hvilke mønster ser vi om vi sammenligner private aktørers partnerskapsmotive og logikk for utvikling av interorganisatorisk samarbeid med tenkningen som preger offentlige aktører?

Slike spørsmål har de senere år fått ny aktualitet fordi organisering i partnerskap og utstrakt bruk av offentlig-privat samarbeid for å gjennomføre politiske tiltak er i likhet med fristilling og privatisering blitt sentrale trekk ved moderniseringen av offentlig sektor (Pollitt og Bouckaert 2000, Proehl 2001, Fountain 2001, Donahue og Nye 2002). For første gang i historien sier myndighetene klart i fra om at det offentlige kan ikke alene gi publikum de tjenester de har behov for, enten det gjelder helse, sosial, trygd, eller andre tjenester som tradisjonelt har vært levert av offentlige etater. Løsningen er i økende grad blitt samarbeid i såkalte partnerskap for å redusere kostnader og yte integrerte tjenester, selv om man kunne forvente

at den økende markedsorienteringen i offentlig sektor ville implisere en mindre interesse for å benytte interorganisatoriske nettverk for å redusere kostnader og øke effektiviteten og tilpassningsevnen i offentlig sektor. I drøftingen av ulike modeller for partnerskap skiller man for det første mellom *horisontale partnerskap* som omfatter samarbeid mellom sidestilte organer og *vertikale partnerskap* som viser til samarbeid mellom statlige, regionale og kommunale aktører. For det andre skiller man mellom *partnerskap som bare omfatter offentlige aktører* og *partnerskap som omfatter samarbeid mellom offentlige og private aktører*. Dessuten merker vi oss at man i bruken av partnerskapsbegrepet i offentlige dokumenter både knytter an til en *plantradisjon* ved at man argumenterer for at sektorovergripende samarbeid vil fremme en mer helhetlig tenkning og innsats, og til en *markedsradisjon* ved at man argumenterer for at et tettere samarbeid mellom offentlig og privat sektor vil skape markedsliknende situasjoner som fremmer en mer effektiv utnyttelse av ressursene.

Fire dimensjoner står sentralt i argumentasjonen for partnerskap. For det første argumenteres det for at partnerskap gir nye kombinasjoner av hierarki og marked som setter offentlig forvaltning bedre i stand til å mestre situasjoner preget av økende kompleksitet og usikkerhet. For det andre legges det vekt på at når private aktører trekkes med i et forpliktende samarbeid, reduseres det offentliges kostnader og risiko. For det tredje trekker man frem en demokratisk dimensjon ved å vise til at partnerskap involverer flere inte-

ressenter og brukergrupper slik at man kan trekke veksler på hverandres innsikt og komparative fortrinn i utvikling av nye tiltak. For det fjerde fokuseres det sterkt på hvordan partnerskap fremmer gunstige rammebetingelser for læring i organisasjoner. I denne forbindelse snakker man om å fremme kommunikasjon mellom berørte parter, og om å skape møteplasser og samhandlingsarenaer for å utveksle erfaringer og diskutere hva som kan gjøres for å effektivisere arbeidet og oppnå bedre resultater. Det kan også spores en sterk tro på at partnerskap vil fremme innovasjon og samtidig styrke tilliten mellom aktører.

Problemene som drøftes når man vurderer partnerskap som organisasjonsform for offentlig virksomhet kan sammenfattes i syv utfordringer: 1) å få partene til å erkjenne en viss grad av gjensidig avhengighet og samtidig innse at de gjennom samarbeid kan nå mål som de ikke klarer å realisere alene, 2) å overvinne sektor og særinteresser som tradisjonelt har preget offentlig forvaltning og vært årsak til samarbeidsproblemer, 3) å få partene til å tenke mer helhetlig og utvikle en felles forståelse for behovet for å samarbeide, 4) å få gjennomført nødvendige endringer i regelstyring, organisering og prosesser og for at samarbeidet skal lykkes, 5) å få partene til å avgi innflytelse og kontroll til en definert ledelse, 6) å sikre at ressursene som stilles til rådighet både er adekvate og tilstrekkelig for å realisere formålet med samarbeidet, og 7) å utvikle gjensidig respekt, forståelse og tillit blant partene som er avgjørende for viljen til å

samarbeide og evnen til å inngå kompromiss.

I dag er partnerskap i ferd med å bli en vanlig organisasjonsform for offentlig virksomhet også i Norge. Kommunal- og regionaldepartementet (2003) har valgt å beskrive bruk av partnerskapsmodeller på følgende måte. Partnerskap bygger på felles mål og strategier, alle parter har nytte av å delta, deltakerne er forpliktet til å bidra med avtalte innsatsfaktorer, samarbeidet er av en viss varighet, partnerskapet er beslutningsdyktig innenfor gitte områder, det er avtalt en oppfølgingsmåte av gjennomførte tiltak, og deltakerne deltar på like vilkår. I forsvarssektoren har man for eksempel i økende grad lagt opp til konsept for offentlig-privat partnerskap basert på et langsiktig og forpliktende samarbeide med private aktører i forbindelse med omleggingen av forsvaret. Ideen er å utnytte markedsressurser som kan gi kostnadsreduksjoner, bedre ressursutnyttelse og kvalitetsforbedringer, ved for eksempel å la private leverandører finansiere størstedelen av utbygging eller materialleveranser og stille sine produkt til rådighet mot leie i et visst antall år. Karakteristisk trekk ved samarbeidet er at forsvaret definerer krav til kapasitet, ytelse og kvalitet, mens den private part har ansvaret for å utvikle og levere løsninger. På fylkesnivå er det også mange former for partnerskap som omfatter deltakelse både fra ulike offentlige etater og privat sektor. Når det gjelder politiske overordnede og strategiske spørsmål er tendensen at man går i retning av rene politiske partnerskap. På programnivå er tendensen

at vi finner en blanding av offentlige etater og representanter for privat sektor. På prosjekt eller tiltaksnivå er de offentlige representanter i flertall. Det er også mange eksempler på at man trekker brukere med i partnerskap for å bygge kompetanse som dekker brukernes behov. Går vi ned på kommunenivå finner vi at det er stadig flere kommuner som inngår partnerskap med private aktører både når det gjelder bygging, drift og vedlikehold av kommunale bygninger, og for å forbedre tjenestetilbudet innenfor helse, sosial og tekniske tjenester. Det er mye som tyder på at slike tiltak ikke er tilfeldige avvik fra den tradisjonelle hierarkiske og funksjonsbaserte måten å organisere offentlig virksomhet på. I Stortingsmelding nr. 19 (2001-2002) sier for eksempel regjeringen klart i fra om at det er mange samfunnsoppgaver som offentlige aktører ikke lenger kan løse alene. Derfor vil regjeringen legge opp til en omfattende bruk av partnerskap og tett samarbeid mellom offentlige aktører og privat næringsliv for å utnytte lokale muligheter og ressurser.

Ideen med denne artikkelen er enkel. Ved å ta utgangspunkt i teori som beskriver hvordan private aktører tenker omkring valg av partnerskap ønsker vi for det første å undersøke om offentlige aktører er ved valg av partnerskap styrt av de samme motiver og samme type logikk som private aktører, eller om tenkningen er forskjellig. For det andre er vi opptatt av hva utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) betyr for offentlige aktørers tenkning omkring partnerskap. IKT har skapt nye mulig-

heter for å integrere informasjon, kommunikasjon og beslutningsprosesser på tvers av organisasjonsmessige grenser uavhengig av geografisk rom, tid og jurisdiksjon. De senere år har utviklingen innen Internet ytterligere økt mulighetene for samarbeid mellom ulike aktører gjennom integrering av informasjon på websider og i felles databaser slik at man kan utvikle virtuelle partnerskap uten å måtte gjennomføre større organisasjonsmessige og budsjettmessige forandringer (Fountain 2001, Kanter 2001). Spørsmålet vi stiller i denne sammenheng er om informasjonsteknologiske løsninger skaper selvstendige motiv for å utvikle partnerskapsliknende samarbeidsrelasjoner. Som det vil fremgå omfatter datagrunnlaget tre casestudier hvor vi har valgt et eksplorativt undersøkelsesopplegg. Ambisjonene med denne artikkelen er derfor begrenset til å introdusere problemstillinger og hypoteser knyttet til partnerskapsfenomenet i offentlig sektor som kan følges opp i senere undersøkelser. Resten av artikkelen er disponert som følger. Først presenterer vi ulike teorier som er utviklet for å forklare partnerskapsvalg i privat sektor. Deretter drøfter vi hvordan informasjons- og kommunikasjonsteknologi kan ha en selvstendig effekt på utviklingen av samarbeidsrelasjoner mellom selvstendige organisasjoner. Dette utgjør det teoretiske grunnlag for de empiriske analysene som følger. I et eget avsnitt redegjør vi for casestudiene og de metoder som er benyttet i undersøkelsesopplegget, før vi drøfter hvordan de ulike teorier for partnerskapsvalg og hypotesen om at

IKT kan ha en selvstendig effekt på utviklingen av samarbeidsrelasjoner faller ut i forhold til våre tre case. Til slutt sammenfattes hovedpoengene i artikkelen.

Teorier om motiver for partnerskapsvalg

Som det har fremgått av innledningen, vet vi relativt lite om hvordan aktører i offentlig sektor tenker omkring partnerskap, mens vi har teori og empirisk forskning som beskriver hvordan bedrifter i konkurransemarkeder tenker når de velger å inngå partnerskap. Motiver for partnerskapsvalg som kan utledes av denne litteraturen er særlig knyttet til ønsker om: a) å styrke markedsposisjoner og oppnå konkurransemessige fordeler, b) å redusere ekstern usikkerhet og vinne kontroll og innflytelse over forhold i omgivelsene som er av betydning for realisering av forretningsmessige mål, c) å utvikle ny teknologi, komplementære ferdigheter eller nye produkter, og d) å redusere eller å dele utviklingskostnader og risiko (Miles og Snow 1984, Jarillo 1988, Mohr og Spekman 1994, Hagedoorn 1996, Grover, Teng og Cheon 1998, Gulati 1998, Thorelli 1998, Wildeman 1998). Disse motivene kan knyttes til tre teoretiske perspektiv: strategisk nettverkteori (som de senere år er blitt sterkt knyttet til transaksjonskostnadsteori), ressursavhengighetsteori og ressursbasert teori. Hvis vi forskyver fokus fra organisasjoner som analyseenhet til individer blir det relevant å trekke inn "property rights"-teori som proble-

matiserer hvorvidt individers egeninteresse har betydning for hvordan de handler som beslutningstakere i organisasjoner.

Strategisk nettverksteori er opptatt av mekanismene omkring stabile målrettede frivillige samarbeidsrelasjoner som oppstår og utvikles mellom selvstendige og ulike organisasjoner (Gulati, Nohria og Zaheer 2000). Slike nettverksrelasjoner kan ta form av strategiske allianser, joint-ventures og langsiktige kjøper og leverandør partnerskap, som gir bedrifter anledning til å utvikle konkurransemessige fortrinn sammenliknet med konkurrenter som ikke er med i nettverket (Jarillo 1988, Amit og Zott 2001). De senere år er det blitt stadig flere som argumenterer for at strategiske nettverk ikke bare kan være et viktig virkemiddel for å styrke konkurransekraften, men at bruk av nettverksløsninger kan være en mer effektiv måte å utveksle varer og tjenester på sammenliknet med andre løsninger som baserer seg på prismekanismer eller bruk av hierarki for administrativ koordinering av bytterelasjoner. Innen transaksjonskostnadsteori betraktes marked og hierarki som to ulike måter å organisere økonomiske aktiviteter på (Williamson 1975). Bruk av begrepet "hierarki" må i denne sammenheng ikke forveksles med begreper som "interorganisatoriske relasjoner", "organisasjonsnettverk" og "partnerskap". Det diskriminerende kriterium mellom hierarki-begrepet og slike begreper er den enkelte enhets autonomi i samhandlingen. I hierarki skjer samhandlingen mellom enheter som alle er underordnet en felles ad-

ministrativ samordning, mens de andre begrepene viser til ulike former for institusjonalisert samarbeid mellom selvstendige aktører. Transaksjonskostnadsteori argumenterer for at fremveksten av hierarkisk organiserte foretak med mange virksomhetsområder kan i prinsippet forklares som et rasjonelt valg mellom marked eller hierarki, avhengig av kostnadene knyttet til alternative løsninger for å gjennomføre transaksjoner. Det er med andre ord egenskaper ved selve transaksjonen som er bestemmende for valg av styringsstruktur. Når transaksjoner finner sted relativt ofte og ikke krever spesifikke investeringer, og når usikkerheten omkring transaksjonene dessuten er lav, er det antatt at transaksjonene vil bli styrt gjennom markeder. Hvor transaksjoner derimot krever spesifikke investeringer knyttet til bytterelasjoner mellom aktører, og usikkerheten dessuten er stor, er det antatt at transaksjonene vil bli integrert i en og samme bedrift, med andre ord at man velger hierarki som styringsform.

Strategiske nettverk kan betraktes som en organisasjonsform som ligger mellom marked og hierarki. Den kritiske faktor som gjør at relasjoner mellom selvstendige bedrifter antar form av strategiske nettverk, isteden for vanlige markedsrelasjoner eller hierarki, er at man sett fra den enkelte bedrift ser overlappende interesser, gjensidig avhengighet og muligheter for at alle parter kan vinne konkurransefortrinn gjennom å samarbeide. Når det gjelder valget mellom samarbeid eller løsninger basert på bruk av hierarki, er utgangspunktet at aktiviteter som er

nødvendig for å produsere bestemte varer eller tjenester kan gjennomføres enten i en integrert bedrift eller i et nettverk av bedrifter. Her er utfordringen å identifisere bedriftens kjernekompetanse og spesifisere hvilke aktiviteter i verdikjeden som gir bedriften konkurransemessige fortrinn og minimaliserer transaksjonskostnadene. Strategiske nettverk utvikles når man vurderer det som lønnsomt å sette bort aktiviteter som ikke er knyttet til bedriftens kjernekompetanse til et nettverk av samarbeidende bedrifter, fordi spesialiseringen blant underleverandører gjør at de totale kostnadene blir lavere sammenliknet med hierarkiske løsninger. Dessuten har nettverksløsninger en klar fordel sammenliknet med integrerte løsninger, fordi man kan teste aktivitetene til de samarbeidende partnere i forhold til markeder og derved oppnå en kostnadsdisiplin som er vanskelig å fremme i integrerte hierarkiske løsninger. Strategisk nettverksteori er også relevant for å forstå hvordan utvikling av nettverksstrukturer virker inn på verdiskapningen som skjer i nettverk (Amit og Zott 2001), og hva som kreves av tilpasninger hos partnerne for at nettverkssamarbeidet skal fungere effektivt (Mohr og Spekman 1994, Fountain 2001).

Mens motiver for partnerskapsvalg i strategisk nettverksteori er knyttet til å redusere kostnader og utvikle komparative konkurransefortrinn gjennom langsiktig samarbeid, knytter *ressursavhengighetsteori* motivasjonen for partnerskap til behovet for å skaffe seg tilgang til- og kontroll over ressurser

som er nødvendig for å realisere organisasjonsmessige mål, og derigjennom redusere usikkerhet (Thompson 1967, Aldrich og Pfeffer 1976, Pfeffer og Salancik 1978). Argumentasjonen i ressursavhengighetsteori tar utgangspunkt i en antakelse om at enhver organisasjon er avhengig av ressurser fra omgivelsene for å overleve. Det grunnleggende problem sett fra den enkelte organisasjon er at jo mer avhengig man er av ressurser fra eksterne aktører, og jo viktigere disse ressursene er for å oppnå et tilfredsstillende resultat, desto større er innflytelsespotensialet og kontrollmulighetene til disse eksterne aktørene. Dette vil særlig gjelde hvor organisasjonen ikke har anledning til å skaffe seg adekvate ressurser andre steder. Organisasjoner vil derfor forsøke å unngå å komme i et for sterkt ensidig avhengighetsforhold til eksterne aktører i arbeidet. Det er videre antatt at organisasjoner vil i håndteringen av eksterne relasjoner strebe etter å få innflytelse og kontroll over andre organisasjoner som har ressurser som man er avhengig av i arbeidet. En sentral strategi de senere år har vært å utvikle partnerskap eller strategiske allianser basert på gjensidige avtaler som gir tilgang til kritiske ressurser og samtidig reduserer usikkerhet ved at man får innflytelse og kontroll over bytterelasjonen (Grover, Teng og Cheon 1998, Das og Teng 2000).

Ressursbasert teori har mange likhetstrekk med ressursavhengighetsteori fordi man også her tar utgangspunkt i en antakelse om at organisasjoner for å være effektiv må klare å skaffe seg tilgang til nødvendige ressurser i

omgivelsene og integrere dem i virksomheten (Daft 2001). Ressursbasert teori har imidlertid et skapt fokus på resultater og verdimaksimering, og fremholder at motivasjonen for å inngå i partnerskap og strategiske allianser med eksterne aktører kan være verdiskapningspotensialet når organisasjonens ressurser vurderes samlet i en helhetlig sammenheng (Das og Teng 2000). Dessuten tar ressursbasert teori hensyn til at abstrakte ressurser som kunnskap, organisasjonskultur, og legitimitet og anseelse knyttet til organisasjoner, kan ha stor betydning for organisasjoners effektivitet og evne til å realisere organisasjonsmessige mål (Russo og Fouts 1997). Det argumenteres for at organisasjoner bør vurdere kritisk egne ressurser og utviklingspotensialer i forhold til hva som ideelt sett kreves av ressurser, kapasitet og innsats for å realisere mål, og dernest finne samarbeidspartnere som kan sette organisasjonen bedre i stand til å nå organisasjonsmessige mål (Grover, Teng og Cheon 1998). Motiver for partnerskapsvalg utledes fra erkjennelser av at ressurser er inadekvat og utilstrekkelig i forhold til hva som ideelt sett burde vært situasjonen, og at man derfor har behov for å samarbeide med andre (Bakke 1998). Det legges også vekt på at det kan ha positive effekter for organisasjoner hvis man kan inngå i samarbeidsrelasjoner med eksterne aktører som er velrennert og har sterk legitimitet i miljø som er relevant for virksomheten (Stimpert, Gustafson og Sarason 1998).

"Property rights"-teori skiller seg klart fra de øvrige teorier som vi har behandlet ved at fokus her er rettet mot

hvordan individer handler som beslutningstakere på vegne av organisasjoner. Det er med andre ord ikke organisasjonen per se som er analyseenheten, men de ansatte i organisasjonen som er antatt å handle ut i fra egeninteresse og strebe etter å maksimere nytte for seg selv (Furuboth og Pejovich 1972). Individenes beslutningsatferd blir derved ikke relatert hva som måtte være organisasjonens eller eiernes interesser, men derimot til hvordan den enkelte beslutningstaker i organisasjonen kan tilpasse seg handlingsbetingelser for å maksimere egennytte. Begrepet eiendomsrett (property rights) står sentralt i teorien, og referer til det sett av økonomiske og sosiale relasjoner som definerer posisjonen til det enkelte individ med hensyn til vedkommendes muligheter til å kunne gjøre seg nytte av ressurser. Den generelle antakelsen er at det eksisterer en systematisk sammenheng mellom fordeling av eiendomsrett og individenes beslutningsatferd. Det er videre antatt at beslutningstakerne alltid vil vurdere mulige alternative transaksjonsformer med eksterne aktører i forhold til om de vil begrense eller forbedre mulighetene den enkelte har til å skaffe seg tilgang til ressurser som kan tilfredsstille private behov. Motiver for partnerskapsvalg blir innenfor dette perspektivet derved klart relatert til om beslutningstakere ser noen egennytte i å etablere forpliktende og varig samarbeid med andre selvstendige organisasjoner. Uklarhet knyttet til eiendomsrett vil for eksempel kunne hindre utviklingen av et partnerskap, mens forventninger om private fordeler er antatt å gi insentiver

for å utvikle forpliktende samarbeidsrelasjoner med andre organisasjoner.

Drøftingen ovenfor kan sammenfattes i en klassifisering av ulike typer av partnerskapslogikk. Med partnerskapslogikk forstår vi et legitimerende prinsipp som er begrunnelsen for å etablere institusjonaliserte samarbeidsrelasjoner mellom selvstendige organisasjoner. Innenfor strategisk nettverkteori er utvikling av partnerskap basert på forventninger om å redusere kostnader og utvikle konkurransefortrinn. Innenfor ressursavhengighetsteori viser begrunnelsen for å inngå partnerskap til behovet for å skaffe seg tilgang til- og kontroll over ressurser som er nødvendige for å realisere mål. Ressursbasert teori har en tosidig begrunnelse for å inngå partnerskapsløsninger, at samarbeid med andre kan kompensere for at egne ressurser er utilstrekkelig og inadequate i forhold til hva som ideelt sett burde vært situasjonen, og/eller at deltakelse i partnerskap kan gi organisasjonen legitimitet og anseelse i relevante eksterne handlingsmiljø som man ikke kan klare å oppnå alene. Innenfor "property rights"-teori er analyseenheten individer som er antatt å handle ut fra egeninteresse. Begrunnelsen for å inngå partnerskap er her at beslutningstakere forventer at partnerskapsløsninger vil øke mulighetene for å maksimere egennytte.

Skaper informasjonsteknologiske løsninger selvstendige motiv i organisasjoner for å utvikle partnerskapsliknende samarbeidsrelasjoner?

Informasjonsteknologi er ikke lenger bare en arbeidskraftbesparende ressurs som næringsliv og offentlig forvaltning kan benytte for å effektivisere virksomheter (Forester 1980, Braun og Macdonald 1982, Walton 1989). Informasjonsteknologiens utvikling har siden 1990-tallet også skapt helt nye omgivelser og eksterne handlingsbetingelser både for offentlig og privat virksomhet. Mens de fleste typer av organisasjoner tidligere virket innenfor omgivelser som var relativt stabile, er det store bildet i dag motsatt, det vil si preget av økende kompleksitet og endring hvor de fleste ting har fått stadig kortere livssyklus. Den nye teknologien påvirker ikke bare de fleste oppgaver i en virksomhet, fra innkjøp, lagerstyring, produksjon og distribusjon, til markedsføring og kommunikasjon med kunder og brukere. Teknologien har utviklet seg til å bli et strategisk virkemiddel som både i selv er grunnlag for nye forretningsideer, og som muliggjør realisering av forretningsideer og konkurransefortrinn. Dessuten åpner den nye teknologien for nye strategiske interorganisatoriske allianser og nettverk (Castells 1996, 2002), og den gir nye muligheter for fleksibel lateral organisering for å koordinere mellom funksjoner, forretningsområder eller virk-

somheter som er geografisk atskilt (Galbraith 1994). Produksjon kan nå skje relativt uavhengig av tid og rom. Store mengder informasjon kan hurtig og effektivt bearbeides, analyseres, formidles og spres. Medarbeidere kan jobbe fysisk atskilt. Konferanser og møter kan gjennomføres mellom personer spredt over geografiske avstander, og ulike tidssoner, ved at de koples opp på en felles kommunikasjonsplattform, hvor man kan se og høre hverandre som om man var fysisk til stede i det samme rom. Selv om vi ser store variasjoner mellom ulike sektorer i samfunnet når det gjelder betydningen av den teknologiske utviklingen, er det store bildet at alle virksomheter er berørt av denne utviklingen. Flere har forsøkt å presisere hvordan teknologiutviklingen har preget samfunnsutviklingen ved å utvikle nye begreper. Castells (1996) skriver for eksempel om "nettverkssamfunnets fremvekst", Cortada (2001) skriver om "informasjonsalderen". Andre omtaler tidsepoken som "en ny industriell revolusjon" (Müllern og Stein 2000).

Det felles poeng for forskerne som er opptatt av hvordan utviklingen av ny teknologi har preget samfunnsutviklingen, er at informasjonsteknologiske løsninger har skapt en helt ny logikk for hvordan virksomheter bør organiseres for å mestre usikkerhet knyttet til stadig mer dynamiske økonomiske og teknologiske omgivelser. I boken "The Rise of the Network Society" hevder for eksempel Castells (1996) at deltakelse i strategiske nettverk er blitt hovedstrukturen i moderne foretak, og at det har oppstått en ny organisasjonsform som han omtaler som "nett-

verksforetaket". Tilsvarende hevder Peter Drucker (1999) i boken "Management Challenges for the 21st Century" at tradisjonelle hierarkiske organisasjonsformer er blitt erstattet av partnerskap. Ifølge Castells (1996) ville kompleksiteten vi finner i nettverk av strategiske allianser og i desentraliserte storforetak ikke vært praktisk mulig hvis det ikke hadde vært for sammenfall i tid av utviklingen av datamaskinenes prestasjonskapasitet, telenettets digitalisering og utviklingen av bredbånd.

Poenget i denne sammenheng er at kvalitative informasjonsteknologiske fremskritt innen mikroelektronikk og programvare kan skape selvstendige motiv for å utvikle partnerskapsliknende samarbeidsrelasjoner i den grad: a) teknologiske løsninger gjør at institusjonaliserte nettverk vurderes som bedre enn andre organisasjonsformer når det gjelder produkt-fleksibilitet eller prosess-fleksibilitet, og b) transaksjonskostnadene knyttet til interorganisatoriske løsninger vurderes som lavere enn bruk av marked og hierarki.

De senere år har det oppstått en ny form for nettverksorganisering som er særlig relevant i forhold til offentlig sektor, såkalte *virtuelle organisasjoner*. Begrepet virtuell organisasjon viser til nettverk av geografisk spredte organisasjoner som kommuniserer og koordinerer virksomhetene ved bruk av informasjonsteknologi, og som gjennom felles interesser er knyttet sammen i langsiktige samarbeidsrelasjoner (Håkansson og Johanson 1993, Ahuja og Carley 1999, Igarria 1999). Virtuelle organisasjoner er oppstått gjennom de muligheter som utviklingen av Internet

har skapt for å kople sammen selvstendige organisasjoner i felles nettverksløsninger på en måte som gjør at de fremstår som en enhetlig organisasjon, men som faktisk er autonome organisasjoner som samarbeider i partnerskap eller interorganisatoriske allianser for å tilfredsstille kundenes behov. Fordi det er relativt få formelle regler og prosedyrer som koordinerer virksomhetene, er samarbeidet preget av en høy grad av intern uformell kommunikasjon (Monge og Contractor 1998). I næringslivet har mulighetene for å etablere virtuelle organisasjoner endret strategisk tenkning fra å være primært opptatt av å kontrollere alle aktiviteter som kan skape verdi for kundene og som derved kan gi konkurransefordeler, til at man i dag erkjenner at man kan ikke være like god i alt, og derfor konsentrerer seg om det man kan best, og forsøker å etablere partnerskap omkring aktiviteter som andre kan gjøre bedre, slik at man gjennom samarbeid med andre kan gi det beste tilbudet til kundene (Galbraith 2002).

Også innen offentlig sektor er virtuelle organisasjoner blitt vanlig. For eksempel lager offentlige myndigheter egne websider rettet mot definerte grupper av brukere hvor man kopler sammen informasjon og service fra ulike forvaltningsorganer som er relevant for brukergruppen. Sett fra brukerne som samhandler med virtuelle forvaltningsorgan oppleves det som om de samhandler med en organisasjon, når de faktisk samhandler med mange forvaltningsorgan som er integrert gjennom digitale nettverk. Man er også be-

gynt å prøve ut såkalte virtuelle markedsplasser for offentlig-privat samarbeid, hvor det offentlige har en sentral integrator rolle ved å formulere mål, sette kvalitetsstandarder, og utvikle strategier for hvordan nettverket på best mulig måte kan tilfredsstille brukernes behov (Amit og Zott 2001). Sett fra myndighetene kan det være betydelige kostnadsgevinster ved å trekke private aktører med i produksjon av velferdstjenester som tradisjonelt har vært et offentlig ansvar (Domberger, Simon og Jensen 1997). Dessuten er det i teori også lett å se hvordan offentlig-privat samarbeid både kan øke bredde, kvantitet og kvalitet i tjenesteproduksjon for å tilfredsstille brukernes behov. Blant forvaltningsforskerne er det derfor enkelte som antar at reformene i offentlig sektor vil i fremtiden gå i retning av å utvikle "en virtuell stat", det vil si: "a government that is organized increasingly in terms of virtual agencies, cross-agency and public-private networks whose structure and capacity depend on the Internet and web" (Fountain 2001:4).

Er det grunnlag for å anta at offentlige virksomheter vil være preget av en annen partnerskapslogikk enn private foretak?

Med partnerskapslogikk mener vi som presisert ovenfor, et legitimerende prinsipp som er begrunnelsen for å etablere institusjonaliserte samarbeidsrelasjoner mellom selvstendige organisasjoner. Vi har ovenfor også presisert hva slags typer partnerskapslogikk som kan utledes fra teorier omkring partnerskap mellom private foretak. Her er vi opptatt av om det er grunn til å anta at offentlige virksomheter vil være preget av en annen partnerskapslogikk enn private foretak.

Det er tre grunnleggende forskjeller mellom offentlig og privat virksomhet som kan ha betydning for hvordan man tenker omkring partnerskapsløsninger i offentlige virksomheter sammenliknet med private foretak (Thorsvik 2000, 2001, 2003). For det første er enhver offentlig virksomhet integrert i et politisk styringssystem hvor overordnet myndighet gjennom politisk-administrative prosesser både bestemmer mål for virksomheten, hvilke ressurser man vil ha til rådighet for å realisere mål, og ofte langt på vei hvordan ressursene skal disponeres. Private virksomheter står derimot fritt til selv å bestemme mål for virksomheten og hvordan ressursene skal disponeres for å realisere mål, men de må selv skaffe seg de ressurser som er nødvendig for overlevelse på sikt gjennom å være konkurransedyktig i

markeder. For det andre kan private foretak selv velge hvilke potensielle kunder som skal være målgrupper for virksomheten, og de kan velge de strategier for markedstilpasning eller kundesegmentering som man anser som mest hensiktsmessig i forhold til foretakets produkter og utviklingspotensialer, og i forhold til de muligheter, trusler og utfordringer som konkurranseanalyser tegner for fremtiden. En slik strategi for lokal tilpasning er derimot ikke legitim i offentlige forvaltningsorganer, som formelt får sine målgrupper definert gjennom de politiske prosesser og presisert gjennom lovgivning som gir borgerne rettighetsposisjoner i forhold til det offentlige. For det tredje er handlefriheten i offentlige virksomheter og arbeidsformen til de ansatte i forvaltningen begrenset av lover og regler som regulerer samhandlingen med brukerne, og spesifiserer hvordan ansatte skal opptre i forhold til brukerne for å ivareta rettsikkerhetsprinsippene som gjelder for alle offentlig virksomheter i forhold til den enkelte bruker. Slike bindinger har ikke private foretak.

Dessuten er det helt andre insentivstrukturer i private foretak for å utvikle partnerskapsløsninger som kan gi effektivitetsgevinster og lavere kostnader sammenliknet med virksomheter innen offentlig sektor. Mens effektivitetsgevinster og kostnadsreduksjon innen privat virksomhet kan gi belønning i form av markedsandeler, lønnsomhet og private fordeler for sentrale beslutningstakere, er det ikke utenkelig at tilsvarende effektivitetsforbedringer i offentlige virksomheter kan føre til

budsjettkutt og fare for nedbemanning. Derved blir insentivene innenfor offentlig virksomhet for å utvikle effektivitetsfremmende tiltak det motsatte sammenliknet med private foretak.

Vi forventer derfor at i den grad offentlige forvaltningsorganer er opptatt av å utvikle partnerskapsliknende løsninger, vil motivene enten være knyttet til å følge opp lovregulerte samarbeidsrelasjoner med andre aktører for å møte brukere med sammensatte behov som forutsetter samordning av ulike typer av offentlige tiltak for gode resultater, eller så vil motivene for å delta i partnerskap være knyttet til forventninger om å skaffe seg tilgang til ressurser som man ellers ikke ville fått muligheter til å bruke i arbeidet. Vi forventer dessuten at i den grad ansatte i offentlig sektor er kjent med teknologiske løsninger som legger til rette for å utvikle samarbeidsrelasjoner med andre som kan forbedre resultater i forhold til brukerne og gi en bedre utnyttelse av ressurser, vil teknologi kunne gi selvstendige motiv for å prøve ut interorganisatoriske samarbeidsrelasjoner og virtuelle løsninger som er innrettet mot brukerne. For å utdype drøftingen omkring logikken ved partnerskapsvalg i offentlig og privat sektor, har vi gjennomført tre casestudier.

Metode og datagrunnlag

Vi har valgt casene ut fra tre kriterier: 1) at organisasjonene har erfaring med interorganisatorisk samarbeid, 2) å få variasjon i organisasjonenes handlefri-

het i forhold til politiske organ og eksterne administrative myndigheter, og 3) å få variasjon i organisasjonenes status med hensyn til bruk av informasjonsteknologiske løsninger. For å få variasjon i organisasjonenes handlefrihet valgte vi to kommunale forvaltningsorgan (barnevernet og plan- og bygningsetaten i Kristiansand kommune) og en tidligere fylkeskommunal virksomhet i Vest-Agder som er blitt privatisert og organisert som konsulentfirma i *prosjektledelse og rådgiving innen innkjøp og bygg* (TET AS). Vi testet IT-modningen (dvs. i hvilken grad organisasjonene hadde tatt i bruk IT-løsninger) i de tre casene ved intervjuer med IT-ansvarlige i organisasjonen før vi valgte casene endelig. Vi benyttet 24 indikatorer på basis av Orlikowski (2000) og Hanson (2000). Resultatene viste at Kristiansand kommunes plan- og bygningsetat kom ut med høyest modenhetsnivå, TET AS på andre plass, mens barnevernet i Kristiansand hadde klart lavest IT-modning. Tenkning omkring interorganisatorisk samarbeid og motiver for partnerskapsvalg ble kartlagt gjennom intervju med administrativ leder i hvert av de tre casene, supplert gjennom intervju med lederne i et utvalg av samarbeidsorganisasjoner knyttet til hvert av casene. Spørsmålene var formulert med sikte på å kartlegge i hvilken grad teori som beskriver hvordan private aktører tenker omkring partnerskap, også er relevant for våre case, eller om de er preget av en annen partnerskapslogikk. Vi hadde også formulert spørsmål for å kartlegge i hvilken grad informasjonsteknologiske løsninger kan skape selvstendige mo-

tiv for å utvikle partnerskapsliknende samarbeidsrelasjoner. Under intervjuene ble spørsmålene fulgt opp slik at vi fikk en samtale omkring hvert av de teoretiske poengene vi ønsket å prøve ut.

Barnevernets oppgave er tosidig. Etaten skal følge nøye med i de forhold som barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer (Lov om barnevernstjenester 17.07.1992, sist endret 09.05.2003 og 01.08.2003). Det skilles mellom barnevernets hjelpeoppgaver og barnevernets kontrollopgaver, og mellom generelle forebyggende tiltak og individuelle tiltak rettet mot barn og unge. Hvor det er interessekonflikter skal barnevernets hovedfokus alltid være barnets beste. Fordi barnevernet ønsker å komme tidlig inn i saker hvor barn blir alvorlig truet, er man opptatt av å ha gode relasjoner til andre som kan gi varsel om at tiltak kan være nødvendig. På det tidspunkt undersøkelsen ble gjennomført var 210 barn plassert i tiltak utenfor hjemmet. Barnevernet i Kristiansand hadde omlag 65 stillinger (administrative, kuratorer og konsulenter). Vi valgte barnevernet som case fordi etaten er sterkt avhengig av å samarbeide med andre organisasjoner for å løse oppgavene, etatens handlefrihet er begrenset ved at mål og oppgaver er langt på vei bestemt gjennom prosesser i vårt politisk-administrative styringssystem, og oppgaveløsningen er regulert gjennom offentlige lover og regler. Vi la også vekt på at barnevernet har lavt nivå på sine IT-løsninger.

Plan- og bygningsetaten er en av syv etater i teknisk sektor i Kristiansand kommune og hadde 32 årsverk. Etatens hovedoppgave er å behandle innsendte byggsaker og plansaker, produsere egne planer og utredninger, og foreta registreringer av forskjellig art. Dessuten deltar etaten i det nasjonale "eByggesak"-prosjektet, som legger opp til elektronisk byggsaksbehandling, og i prosjektet "ByggSøk" som utvikler standarder for elektronisk kommunikasjon og behandling av plansaker og byggesøknader. Vi valgte Plan- og bygningsetaten som case fordi dette var den etaten i Kristiansand kommune som ifølge rådmannen var kommet lengst innen IT-området, og fordi arbeidsoppgave til denne offentlige etaten gjør det lettere enn i barnevernet å relatere organisasjonen til organisasjonsmessige løsninger innen privat sektor.

TET AS er et privatisert konsultentselskap som tidligere var teknisk avdeling i Vest-Agder fylkeskommune, på områdene innkjøp, prosjektadministrasjon, bygg- og eiendomsforvaltning. Selskapet eies av Vest-Agder fylkeskommune, Vest-Agder sykehus og de ansatte. De offentlige eierne er dominerende i en overgangsperiode hvor selskapet kan levere tjenester til eierne uten konkurranse. Denne perioden skal brukes til å bygge opp konkurransekraften i selskapet og bestillerkompetansen hos de offentlige eierne. Selskapet må levere tjenester til eierne til selvkost, og selskapet kan maksimalt selge 20 prosent av omsetningen til andre enn eierne i denne perioden. Etter overgangsperioden som er definert

til minimum 2 år legges det gjennom aksjonæravtalen opp til at de offentlige eierne skal redusere sine posisjoner til fordel for de ansatte. Fylkeskommunen og sykehuset kan da velge å sette ut i åpen konkurranse de tjenestene TET AS leverer. TET AS vil da konkurrere på lik linje med andre bedrifter om oppdrag, og det vil ikke lenger være noen begrensninger på hva TET AS kan levere av tjenester til andre enn eierne. På det tidspunkt undersøkelsen ble gjennomført var det 30 ansatte. TET AS ble valgt som case fordi selskapet var privatisert og hadde høy IT-modning.

Hvordan passer teori omkring partnerskap til bildene som case-studiene gir

Innenfor strategisk nettverksteori er utviklingen av partnerskap basert på komparative analyser av fordeler og ulemper knyttet til å håndtere relasjoner til eksterne aktører gjennom henholdsvis markedsrelasjoner, hierarkiske løsninger og strategiske nettverk. Valg av strategisk nettverk er antatt å være motivert av forventninger om å redusere kostnader og usikkerhet, og utvikle konkurransefortrinn. Selv om både barnevernet og plan- og bygningsetaten hadde tradisjon for å samarbeide både med offentlige og private virksomheter, og kunne vise til velfungerende ordninger for interorganisatorisk samarbeid omkring konkrete oppgaver, ga man uttrykk for at både tenkningen og begrepsbruken innenfor

strategisk nettverksteori var fremmed og lite relevant. I begge etatene var begrunnelsen for nettverkssamarbeidet som var utviklet enten basert på lovregulerte avhengighetsforhold, eller motivert av praktiske behov for informasjon fra eksterne aktører. Barnevernet fremstod som sentralt i et nettverk av organisasjoner som på ulike måter er engasjert i tiltak, bistand, råd og veiledning for å fremme barn og ungdoms velferd og utvikling. Man fremhevet særlig samarbeidet med Fylkesbarnevernet, skoler og politiet som viktig for barnevernets arbeid. Et viktig poeng er at man vurderte det som avgjørende for effektiviteten i samarbeidet, at disse partene har en lovbasert opplysningsplikt overfor barnevernet. Bildet som ble tegnet i plan- og bygningsetaten når vi ba dem beskrive og begrunne samarbeidsrelasjoner til andre organisasjoner, var nokså likt nettverksrelasjonenes karakter og begrunnelser innenfor barnevernet. Valg av samarbeidspartnere var enten motivert av lovhensyn eller av det de kalte driftshensyn, og man samarbeidet i hovedsak med andre offentlige etater. Verken i barnevernet eller i plan- og bygningsetaten tenkte man omkring interorganisatoriske relasjoner på måter som minner om strategisk nettverksteori. Derimot var man saksorientert og i det enkelte konkrete tilfelle opptatt av at: "her er det nødvendig å ha et godt samarbeid". Også når vi prøvde ut i hvilken grad teorielementer fra henholdsvis ressursavhengighetsteori og ressursbasert teori passer i forhold til hvordan man tenkte omkring interorganisatorisk samarbeid, var det store

bildet som ble tegnet i begge de offentlige etatene, at vi har å gjøre med praktiske virkeligheter og insentivstrukturer som ikke gir tyngde til slik teori. Selvsagt var man opptatt av å skaffe seg tilgang til ressurser fra eksterne aktører hvor egne ressurser var utilstrekkelig og inadekvat i forhold til oppgaver og tiltak. I barnevernet viste man for eksempel til flere samarbeidsrelasjoner som var basert på analyser av partenes ressurser, og i plan- og bygningsetaten hadde det å skaffe seg tilgang til kompetanseressurser i flere tilfelle vært et klart motiv bak utviklingen av samarbeidsrelasjoner. Men tenkningen i begge etatene var basert på lokale ideer, tradisjon og rutiner for hvordan samarbeid med andre bør legges opp. Vi kunne heller ikke merke noen motivasjon eller interesse for å adoptere elementer av strategisk tenkning eller organisasjonsoppskrifter knyttet til teoriene som vi prøvde ut. På bakgrunn av hva vi tidligere har sagt om forskjeller i organisasjonsmessige rammebetingelser når vi sammenlikner offentlige forvaltningsorganer med private bedrifter, er det ikke overraskende at det bare var i det privatiserte konsultantselskapet TET AS, at vi fant en tenkning omkring interorganisatorisk samarbeid som kan relateres til handlingslogikk utledet fra den teori omkring partnerskapsvalg som vi har drøftet. For eksempel hadde TET AS på grunnlag av strategiske analyser valgt å etablere et formalisert samarbeid om produktfelleskap og videreutvikling av tjenester med et fåtall av bedrifter for å utvikle konkurransefortrinn. Man hadde også inngått samarbeid med an-

dre bedrifter for å få tilført kompetanse utenfor TETs egen kjernevirksomhet for å kunne betjene kundene bedre. I redogjørelsen for samarbeidsrelasjonene som man hadde inngått ble det lagt vekt på at alle samarbeidsavtalene var basert på gjensidig nytte, og at man også hadde vært opptatt av å sikre TETs uavhengighet og handlefrihet innenfor kjernevirksomhetene.

På spørsmålene som tok sikte på å kartlegge om informasjonsteknologiske løsninger gir selvstendige motiv for å prøve ut interorganisatoriske samarbeidsrelasjoner og virtuelle organisasjonsformer som er innrettet mot brukerne, var forskjellen mellom TET AS og våre to kommunale forvaltningsorgan ikke så markert. Innenfor rammene av våre tre case var det tydelig at ingen tenkte omkring utviklingen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi som motiv i seg selv for å prøve ut samarbeidsformer. Denne observasjonen går godt sammen med annen forskning som viser at selv om man er kjent med teknologi som gjør nye samarbeidsformer mulige, er teknologiske løsninger ikke noen dynamisk kraft bak utviklingen av interorganisatoriske relasjoner (Wildeman 1998). Det er først når man ser at transaksjonskostnader kan reduseres gjennom nye former for samarbeid som informasjonsteknologiske løsninger legger til rette for, at fremskritt innen mikroelektronikk og programvare kan være en motiverende faktor for å utvikle partnerskapsliknende samarbeidsrelasjoner. I TET AS var denne koplingen mellom IT-løsninger og transaksjonskostnader knyttet til ulike former for

samarbeid en mer aktuell problemstilling enn hos våre to offentlige etater, og man ga eksempler på hvordan man hadde redusert transaksjonskostnadene ved å implementere ny informasjonsteknologi. TET AS var også mer bevisst og målrettet enn våre to offentlige etater med hensyn til å forsøke å utnytte de muligheter som Internet har skapt for å utvikle virtuelle organisasjoner og markedsplasser, og man hadde allerede i samarbeid med eksterne partnere utviklet e-handelsløsninger. Ingen av våre to offentlige etater hadde latt seg motivere av at også innenfor offentlig sektor er det blitt mer vanlig med virtuell organisering, og at det også er en økende interesse for å prøve ut virtuelle markedsplasser for offentlig-privat samarbeid. Men i samtalene omkring slike løsninger ga begge etatene uttrykk for at de så positivt på mulighetene dette gir. De ga også klart uttrykk for at man kunne tenke seg å spille en sentral integratorrolle. Plan- og bygningsetaten var som forventet på bakgrunn av etatens erfaringer med IT-løsninger, mer visjonær og reflektert enn barnevernet når de ble bedt om å vurdere hvilke forbedringsmuligheter dette kan skape innenfor eget arbeidsområde.

Avslutning

Ambisjonen i denne artikkelen har vært begrenset til å introdusere problemstillinger og hypoteser knyttet til partnerskapsfenomenet i offentlig og privat sektor som kan følges opp i senere undersøkelser. Som det har fremgått av drøftingen er teori som er utviklet omkring partnerskap relatert til hvordan

private bedrifter kan styrke markedsposisjoner og oppnå konkurransesikre fordeler, hvordan man kan redusere ekstern usikkerhet og vinne kontroll og innflytelse over forhold i omgivelsene som er av betydning for realisering av mål og visjon, og hvordan man gjennom interorganisatorisk samarbeid kan redusere kostnader og risiko. I drøftingen har vi pekt på flere trekk ved organiseringen av offentlig forvaltning som er unike-sammenliknet med private bedrifter, og som gir grunnlag for å anta at teori som er utviklet innenfor en empirisk referanseramme for private bedrifter, ikke vil passe like godt for offentlige forvaltningsorgan. På den annen side har reformene innen offentlig sektor de senere år introdusert styringsformer og effektivitetsfremmende tiltak utledet fra management-tenkning og markedsteori (de såkalte "new public management"-reformene), slik at tradisjonelle forskjeller mellom offentlig og privat virksomhet ikke er så tydelig lenger. Dessuten har den politiske retorikk omkring introduksjon av NPM-reformene, hvor man distanserer seg fra tradisjonelle byråkratiske forvaltningstrekk og idealiserer organisasjonsoppskrifter utviklet for private bedrifter, bidratt til å gi "moteord"-status til begreper som profesjonell ledelse, selvstendige resultatenheter, konkurranse og kundeorientering. Slike begreper og relaterte måter å uttrykke seg på har i så sterk grad satt sitt preg på ansattes språk på alle nivå i den norske forvaltningen, at vi kan snakke om en språklig fornyelse i offentlig sektor. Det er symptomatisk for utviklingen at til og med ekspe-

disjonssjefen i Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet har omtalt avdelingens ledergruppe som "konsernledelsen", og driften av fengselsvesenet i begreper og uttryksmåter som om de hadde ansvaret for en privat bedrift. Denne språklige fornyelsen i norsk offentlig forvaltning har sammen med at myndighetene legger opp til en utstrakt bruk av partnerskap omkring offentlig-privat samarbeid, motivert oss til å skrive denne artikkelen. Ved å ta utgangspunkt i teori som beskriver hvordan private aktører tenker omkring valg av partnerskap, og prøve ut teoriene i tre casestudier som omfatter to kommunale forvaltningsorgan og en tidligere fylkeskommunal etat som er blitt privatisert, har vi introdusert problemstillingen om offentlige aktører er ved valg av partnerskap styrt av de samme motiver og samme type logikk som private aktører, eller om tenkningen er forskjellig. Fordi utviklingen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi skaper nye muligheter for nettverksorganisering og etablering av virtuelle organisasjoner, har vi også stilt spørsmål om informasjonsteknologiske løsninger skaper selvstendige motiv for å utvikle partnerskapsliknende samarbeidsrelasjoner. Informasjon fra våre to offentlige forvaltningsorgan viser klart at i hvert fall i disse to tilfellene har partnerskapslogikken innenfor privat sektor ikke blitt adoptert verken som språkliggjorte ideer eller i praksis. Tenkningen omkring interorganisatorisk samarbeid var i disse etatene basert på lokale ideer, tradisjon og rutiner. Den privatiserte virksomheten hadde

derimot adoptert både elementer av strategisk tenkning og organisasjonssoppskrifter relatert til de teoriene som vi prøvde ut. På spørsmålet om hvorvidt og i hvilken grad teknologiske løsninger kan motivere til partnerskapsliknende samarbeid, var det felles for alle case at teknologien i seg selv ikke var og kan heller ikke være en motiverende faktor.

Litteratur

Ahuja, Manju K. og Kathleen Carley, 1999

"Network Structure in Virtual Organizations." *Organization Science* 10(6):741-757.

Aldrich, Howard E., 1979

Organizations and Environments. London: Prentice-Hall.

Aldrich, Howard E. og Jeffrey Pfeffer, 1976

"Environments of Organizations." I Inkles, Alex, James Coleman og Neil Smelser (red) *Annual Review of Sociology*, 2:79-105.

Amit, Raphael og Christoph Zott, 2001

"Value Creation in E-Business." *Strategic Management Journal*, 22 (6-7):493-520.

Bakke, Svein-Erik, 1998

"Teoretiske perspektiver på outsourcing." *Beta*, 2:47-64.

Bakos, Jannis Y. og Barrie R. Nault, 1997

"Ownership and Investment in Electronic Networks." *Information Systems research*, 8(4):321-341.

Bonchek, Mark S., 1995

"Grassroots in Cyberspace: Using Computer Networks to Faciliate Political Participation." <http://www.ai.mit.edu/people/msb/pubs/grassroots.html>

Braun, Ernest og Stuart Macdonald, 1982

Revolution in Minature: The History and Impact of Semiconductor Electronics Re-explored. Cambridge: Cambridge University Press.

Castells, Manuell, 1996

The Information Age. Economy, Society and Culture. Volume 1: The Rise of the Network Society. Oxford: Blackwell.

Castells, Manuell, 2002

The Internet Galaxy. Reflections on the Internet. Business, and Society. Oxford: Oxford University Press.

Chandler, Alfred D., 1977

The Visible Hand. The Managerial Revolution in American Business. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Cortada, James W., 2001

21st Century Business. Managing and Working in the New Digital Economy. London: Prentice-Hall.

- Daft, Richard L., 2001
Organization Theory and Design. Cincinnati, Ohio: South-Western, Thomson Learning.
- Das, T. K. og Bing-Sheng Teng, 2000
"A Resource- Based Theory of Strategic Alliances." *Journal of Management*, 26(1): 31-61.
- Domberger, Simon og Paul Jensen, 1997
"Contracting out by the Public Sector: Theory, Evidence Prospects." *Oxford Review of Economic Policy*.
- Donahue, John D. og Joseph S. Nye, 2002
Market-Based Governance. Washington: Brookings Institution Press.
- Drucker, Peter, 1999
Management Challenges for the 21st Century. Oxford: Butterwoth-Heinemann.
- Eisenhardt, Kathleen M., 1988
"Agency-and institutional- theory explanations: The case of retail sales compensation." *Academy of Management Journal*, 3:488-511.
- Forester, Tom (red) 1980
The Microelectronics Revolution. Oxford: Blackwell.
- Fountain, Jane E., 2001
Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Chance. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Fritz, Roy Felix R., Acs Zolan og Daniel A Gerlowski, 1998
Management and Economics of Organizations. London: Prentice Hall Europe.
- Furubotn, Eirik G. og Svetozar Pejovich, 1972
"Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature." *Journal of Economic Literature*, 4:1137-1162.
- Galbraith, Jay R., 2002
Designing organizations. San Francisco: John Wiley & Sons.
- Galbraith, Jay R., 1994
Competing with Flexible Lateral Organizations. New York: Addison-Wesley Publishing Company.
- Gebauer, J., 1996
"Virtual organizations from an economic perspective." University of Freiburg, Germany. Institute of general Economic Research, Department of Information Systems, Proceedings of the 4th European Conference on Information Systems, Lisbon/Portugal, Juli 2-4.

Grover Varum, James Teng og Myun Cheon, 1998

"Towards a Theoretically-based Contingency Model of Information System Outsourcing." I Willcocks Leslie P. og Mary Lacity, C. (red) *Strategic sourcing of information systems*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.

Gulati Ranjay, Nitin Nohria og Akbar Zaheer, 2000

"Strategic networks." *Strategic Management Journal*, 21:205-215.

Gulati, Ranjay, 1998

"Alliances and Networks." *Strategic Management Journal*, 19:293-317.

Hagedoorn, John, 1996

"Trends and Patterns in Strategic Technology Partnering Since the early Seventies." *Review of Industrial Organization*, 5:601-616.

Håkansson, Håkan og Jan Johanson, 1993

"The network as a governance structure. Interfirm cooperation beyond markets and hierarchies." I Grabner, G. (red) *The Embedded Firm*. Chippenham, Wilshire: Antony Rowe Ltd.

Hanson, Ward, 2000

Principles of Internet Marketing. Cincinnati, Ohio: South-Western College Publishing.

Igbaria, Magid, 1999

"The Driving Forces in The Virtual Society." *Communications of the ACM*, 42(12): 64-70.

Jacobsen, Dag I. og Jan Thorsvik, 2002

Hvordan organisasjoner fungerer. Bergen: Fagbokforlaget.

Jarillo, J. Carlos, 1988

"On strategic networks." *Strategic Management Journal*, 9:31-44.

Kanter, Rosabeth Moss, 2001

Evolve. Succeeding in the Digital Culture of Tomorrow. Boston: Harvard Business School Press.

Kommunal- og regionaldepartementet, 2003

Kartlegging av partnerskapsutviklingen i fylkene. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Konrad, Ellen, 1996

Evaluating initiatives to integrate human services. San Francisco: Jossey-Bass.

KPMG rapport, 2003

"Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS)." Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.

Litwak, E. og J. Rothman, 1970

"Towards the Theory and Practice of Coordination between Formal Organizations."

I Rosengren, W. R. og M. Lefton (red) *Organizations and Clients*. Columbus, Ohio: Charles E. Merrill Publishing Company.

Long, N. E., 1970

"Rigging the Market for Public Goods." I Rosengren, W. R. & M. Lefton (red) *Organizations and Clients*. Columbus, Ohio: Charles E. Merrill Publishing Company.

Malone, Thomas. W., Joanne Yates og Richard I. Benjamin, 1987

Electronic Markets and Electronic Hierarchies. New York: ACM Press.

Meyer, John W. og B. Rowan, 1977.

"Institutional organizations: Formal structure as myth and ceremony." *American Journal of Sociology*, 83:340-363.

Miles, R. E. og C. C. Snow, 1984

"Fit, failure and the hall of fame." *California Management Review*, XXXVI(3): 10-28.

Mohr, Jakki og Robert Spekman, 1994

"Characteristics of partnership success: Partnership attributes, communication behavior, and conflict resolution techniques." *Strategic Management Journal*, 15:135-152.

Monge, Peter og Norshir S. Contractor, 1998.

"Emergence of communication networks". I Jablin, F. & L. Putnam (red) *The New Handbook of Organizational Communication*, 2nd ed. Thousand Oaks, Ca.: Sage.

Müllern, Thomas og Johan Stein, 2000

Ledarskap i den nya ekonomin. Malmö: Liber ekonomi.

Orlikowski, Wanda J., 2000

"Using technology and constituting structures: A practice lens for studying technology in organizations." *Organization Science: A Journal of the Institute of Management Sciences*, 11(4).

Pfeffer, Jeffrey og Gerald R. Salancik, 1978

The External Control of Organizations. New York: Harper and Row.

Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert, 2000

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

Proehl, Rebecca A. 2001

Organizational Change in the Human Services. London: Sage Publications.

Russo, Michael V. og Paul A. Fouts, 1997

"A resource-based perspective on corporate environmental performance and profitability." *Academy of Management Journal*, 40:534-559.

Selznick, Philip, 1949.

TVA and the Grass Roots: A study in the sociology of Formal organizations. Berkley: University of California Press.

Shapiro, Carl og Hal R. Varian, 2000

Den nye økonomien. Oslo: Hegnar Media AS.

St. meld. nr. 19, 2001-2002

Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå. Oslo: Departementene.

Stimpert, J. L., Loren T. Gustafson og Yolanda Sarason, 1998

"Organizational Identity Within the Strategic Management Conversation." I Whetten, David A. og Paul C. Godfrey (red) *Identity in Organizations.* London: Sage Publications.

Thompson, James D., 1967

Organizations in action. New York: Mc Graw Hill.

Thorelli, Hans B., 1986

"Networks: Between Markets and Hierarchies." *Strategic Management Journal*, 7:37-51.

Thorsvik, Jan, 2000

"Rettsikkerhetsproblemer i forvaltningen og betingelser for ivaretagelsen av rettsikkerhet." *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 16(2):151-181.

Thorsvik, Jan, 2001

"Verdimangfold og organisering." *Nordiske organisasjonsStudier*, 3(1):65-88.

Thorsvik, Jan, 2003

"Modellutvikling, forklaring og forståelse. Utvikling av en syntetiserende strategi for å håndtere teorimangfold illustrert gjennom forskning omkring rettsikkerhetsproblemer." *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 19(2):174-200.

Walton, Richard E., 1989

Up and Running. Integrating Information Technology and the Organization. Boston: Harvard Business School Press.

Wildeman, Leo, 1998

"Alliances and networks: the next generation." *International Journal of Technology Management*, 15:96-108.

Williamson, Oliver E., 1975

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

Williamson, Oliver E., 1991

"The Logic of Economic Organization." I Williamson, O.E. og S.G. Winter (red) *The Nature of the Firm*. New York: Oxford University Press, Inc.