

**Merethe Dypfest Holst og Kathrine Nielsen**

---

**Strategisk planlegging og styring i  
kommunesektoren: Utgjør det en forskjell  
på offentlig verdiskaping?**

## **Sammendrag**

Temaet i denne oppgaven er strategisk planlegging og styring i kommunesektoren, og i hvilken grad strategisk planlegging og styring har effekt på offentlig verdiskaping. Selv om det er en rådende oppfatning om at strategisk planlegging og styring fører til bedre resultater, har vi ikke kjennskap til at det er gjennomført noen undersøkelser om denne sammenhengen i Norge. Vår oppgave bygger på data fra en kartlegging av strategisk planlegging og styring i norske kommuner, som ble gjennomført i 2011, og vi går videre og ser på hvorvidt nivåene av strategisk planlegging og styring har betydning for kommunenes offentlige verdiskaping. Resultatene fra undersøkelsen viser at det ikke er sammenheng mellom nivåene for iverksetting av strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping. Vi fant at kommunene kobler flere strategiske styringsprosesser til planleggingen på en kompleks måte, uten å finne at dette heller hadde effekt på offentlig verdiskaping. Regresjonsanalysen viste at faktorene konkurranseeksponering/markedsmekanismer, politisk regime, kommunestørrelse og korrigerte inntekter forklarer 35 prosent av variasjonen i offentlig verdiskaping. Det eneste funnet som er signifikant, er at jo lavere korrigerte inntekter kommunene har, desto høyere offentlig verdiskaping har kommunene, slik verdiskaping er målt i denne undersøkelsen. Analysen viste at korrigerte inntekter har størst forklaringskraft på variasjonen i offentlig verdiskaping, kontrollert for de andre variablene i analysen.

## **Abstract**

The subject of this thesis is strategic planning and management in the municipal sector and to which degree strategic planning and management affect the creation of public value. The prevailing opinion is that strategic planning and management will lead to better results, but we do not know of any research concerning such correlation having been carried out in Norway. Our thesis is based on data from an identification of strategic planning and management in Norwegian municipalities carried out in 2011, and we go further and look at whether the levels of strategic planning and management are significant for the public value created by the municipalities. The results of this research show that there is no correlation between the levels of implementation of strategic planning and management and the creation of public value. We found that the municipalities are connecting several strategic management processes to the planning in a complex way, without finding that this had any effect on the creation of public value. The regression analysis showed that the factors competition exposure/market mechanism, political regime, size of municipality and corrected income explain 35 pr. cent of the variation of the creation of public value. The only significant finding is that the lower the corrected income of the municipalities, the higher the creation of public value in the municipalities; such creation of public value is measured in this research. The analysis showed that corrected income has the greater explanatory power on the variation in the creation of public value, controlled for the other variables in the analysis.

## **Forord**

Dette er en oppgave om strategi og offentlig verdiskaping i kommunesektoren. Med utgangspunkt i Åge Johnsens inspirerende og interessante forelesninger i emnet strategisk ledelse i offentlig sektor, ønsket vi å finne en problemstilling med dette som tema. Med erfaring fra kommunen har vi begge vært en del av flere omorganiseringer og erfart innføringer av nye styringsideer. Det vi har savnet, er evalueringer av de endringene som kommunen har iverksatt. Vårt utgangspunkt er Hinderaker og Nikolaisen sin studie fra 2012, som undersøkte i hvilken grad kommunene har tatt i bruk strategisk planlegging og styring. Vi ønsket å undersøke om det var en sammenheng mellom nivåene på strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping.

Vi vil takke for et flott opplegg på masterstudiet i styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus, preget av inspirerende og kunnskapsrike forelesere, spennende medstudenter og et godt organisert studieopplegg. Vi vil rette en ekstra stor takk til vår veileder Åge Johnsen, professor i offentlig politikk ved HiOA, for god og inspirerende veiledning preget av kloke innspill og oppmuntringer underveis. Vi ønsker også å takke Trond Hjelmervik Hansen, seniorrådgiver i KS, som delte av sin tid og kunnskap med oss om statistikk og tallenes tale. En stor takk går også til Asbjørn Johannessen, førstelektor ved Fakultetet for samfunnsfag ved HiOA, for svært god hjelp i innføring og forståelsen av SPSS som verktøy. Vi vil også takke vår arbeidsgiver Bærum kommune som har lagt til rette for at vi har kunnet gjennomføre dette, og spesielt barnevernsjef Solveig Daasvand, for lån av lokaler og fri tilgang på kaffe og kakao. Til slutt en ekstra stor takk til våre barn og spesielt dem vi har delt master bedroom med. De har utvist stor tålmodighet og gitt oss tid og rom. Sist, men ikke minst, en stor takk til hverandre, for svært godt samarbeid.

Oslo, 20. april 2014

Merethe Dypfest Holst og Kathrine Nielsen

## Innhold

Sammendrag .....	2
Abstract .....	3
Forord.....	4
Innhold .....	i
1 Innledning .....	1
1.1 Tema .....	1
1.2 Bakgrunn.....	3
1.3 Problemstilling .....	4
1.4 Disposisjon.....	4
2 Teori.....	5
2.1 Offentlig verdiskaping .....	5
2.2 Strategisk planlegging og styring.....	8
2.2.1 Teoretisk rammeverk for strategisk planlegging og styring .....	10
2.3 Erfaringer med strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping .....	14
2.4 Kjennetegn ved de viktigste strategiske prosessene og aktørene i en kommune.....	15
2.5 Påvirkningsfaktorer, særtrekk ved kommuner .....	16
2.5.1 Konkurranseseksponering/markedsmekanismer .....	17
2.4.2 Politisk regime .....	18
2.4.3 Kommunestørrelse .....	18
2.4.4 Korrigerte inntekter.....	19
2.4.5 Administrasjonsutgifter.....	20
2.5 Modell .....	21
2.6 Hypotese .....	21
3 Metode .....	22
3.1 Forskningsdesign .....	22
3.2 Datakilder.....	22
3.3 Populasjon.....	22
3.4 Variabler/operasjonalisering .....	23
3.4.1 Avhengig variabel: Offentlig verdiskaping .....	23
3.4.2 Uavhengig variabel: Strategisk planlegging og styring .....	24
3.4.3 Kontrollvariabler.....	27
3.5 Frafallsanalyse .....	29
3.6 Oppsummering.....	32
4 Hva vi fant – analyse av resultatene .....	34
4.1 Bivariate analyser.....	34
4.2 Multivariat regresjonsanalyse .....	35
5 Diskusjon av resultatene .....	39
5.1 Offentlig verdiskaping .....	39
5.2 Nivå strategisk planlegging og styring .....	40
5.3 Konkurranseseksponering/markedsmekanismer .....	41
5.4 Politisk regime .....	42
5.5 Kommunestørrelse .....	42
5.6 Korrigert inntekt.....	43
6 Konklusjon.....	46
6.1 Sammenhengen mellom strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping ..	46
6.2 Begrensninger ved undersøkelsen.....	47
6.3 Behov for videre forskning .....	48
Figurer.....	49

Tabeller .....	49
Vedlegg .....	49
Litteraturliste.....	50
Vedlegg 1 Spørreskjema .....	54
Vedlegg 2 Korrelasjoner og beskrivende statistikk for alle variabler (utvalg).....	59
Vedlegg 3 Beskrivende statistikk for alle variabler (populasjon).....	60

# 1 Innledning

## 1.1 Tema

Temaet for denne oppgaven er strategisk planlegging og styring, og sammenhengen mellom bruk av strategisk planlegging og styring i kommunene og offentlig verdiskaping. Utgjør strategi en forskjell? Vil graden av strategisk planlegging og styring påvirke kommunenes verdiskaping? Vi ønsket å utforske om det er noen sammenheng mellom nivåer av iverksettingen av strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping. Vi ville også undersøke om konkurranseutsetting, politisk regime, kommunestørrelse, administrasjonsutgifter og korrigert inntekt, påvirket sammenhengen mellom graden av strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping i kommunene. Vi hadde en antagelse om at disse variablene kunne virke inn på denne sammenhengen.

Offentlig virksomhet er kompleks og med sterke interesser fra innbyggere og brukere av tjenester. Disse interessene er ofte motstridende, og denne tvetydigheten om både mål og midler gir ledelsen ofte betydelig handlefrihet for å tolke, forbedre og gjøre prioriteringer. Moore (1995) definerer *offentlig verdiskaping* som at nytten av offentlig ressursbruk skal overstige alternativkostnaden. Kravet til å drive en virksomhet med fokus på verdiskaping ligger til grunn i all offentlig forvaltning. Geoff Mulgan definerer i boken «The Art of Public Strategy» (2009, 19) strategi som offentlig etaters systematiske bruk av offentlige ressurser og krefter for å nå offentlige mål. Han peker særlig på viktigheten av å samordne den offentlige virksomheten i en moderne stat til «å arbeide i samme retning». Offentlige myndigheters strategier har stor innvirkning på folks liv. De tar sikte på å forvalte og foredle felles goder til noe mer verdifullt. Strategier har som formål påvirke innflytelse, territorium, trygghet, vekst, velstand, rettferdighet, kunnskap, tillit og lykke. Men også redusere forurensing, sykdom, fattigdom, urettferdighet, avmakt og hat (Mulgan 2009). Hvordan strategi påvirker verdiskaping er lite dokumentert.

Verdiskaping kan defineres som omforming av ressurser til produkter som direkte eller indirekte kan dekke behov.<sup>1</sup> Det som blir omtalt som verdiskaping, er svært ofte produksjon og salg av varer og tjenester – helst til utlandet. Den underliggende forståelsen er ofte at det er dette som gir inntekter til landet og at offentlig sektor selv ikke bidrar med noe produktivt.

---

<sup>1</sup> <http://snl.no/verdiskaping> (03.03.14).

Dette har ført til at regjeringer over hele verden har holdt de offentlige utgiftene under streng kontroll.

I løpet av 1980-tallet skjedde det en endring av organisering og produksjon av offentlige tjenester. Denne reformbølgen foregikk i Norge og andre OECD land og gikk under fellesbetegnelse New Public Management (NPM) (Hood 1995, 93). Endringene i kommunal organisering søkte blant annet i hovedsak å møte behovet for høyere produktivitet, det vil si mer tjenester for hver krone. Tankegangen i NPM er at det i realiteten ikke er stor forskjell mellom privat og offentlig sektor og at det derfor var mulig å anvende modeller og konsepter fra privat sektor. Reformene besto i tro på ledelse, bruk av indirekte kontroll og brukerfokusering og det ble blant annet innført ledelsesprinsipper som strategisk ledelse (Hood 1995, 95-97). Det ble lagt vekt på markeder, kontrakter, konkurranseeksponering, delegasjon, frie brukervalg, fristilling og privatisering.

I en artikkel i Minerva nett 30.08.13, skriver Sverre Diesen at «enhver virksomhet med respekt for seg selv ønsker i dag å kunne vise til en strategi – for ikke å snakke om en visjon – fordi det er med på å skape inntrykk av seriøsitet og langsiktighet». I følge Diesen (2013) er strategi et av vår tids mest benyttede moteord. Diesen bruker uttrykket «på moten», fordi han mener dette er et fagfelt som preges av hvilke styringsmodeller som er organisasjonsteoretisk fasjonable til enhver tid. Felles for mange av disse styringsmodellene er at de er utviklet for privat sektor, basert på at produksjonen av varer og tjenester i et fungerende marked. Diesen mener at problemet oppstår når denne markedsorienterte tankegangen skal overføres til offentlig sektor og brukes til å måle effektiviteten i den måten samfunnets behov dekkes på (Diesen 2013).

I et notat fra Unio 2009, skriver Kåre Hagen at «mange av de godene som er viktigst for vår velferd er av en slik natur at marked og profittmotiver ikke kan framstille dem, og at de derfor heller ikke lar seg måle med penger». Kommunenes produksjonsresultater er hovedsakelig tjenester og tjenester kan ikke lagres, de forbrukes idet de blir produsert. Hagen mener at offentlig sektor kan sees på som en produsent, samtidig som selve produksjonen får det kjennetegn at verdiskapingen ikke lar seg måle direkte (Hagen 2009, 12). Det betyr at indikatorer som sier noe om innhold i tjenesteytingen, det vil si den mellommenneskelige relasjonen som oppstår og brukerens opplevelse, samt den totale virkningen for den enkelte og for samfunnet som helhet, ikke foreligger som tilgjengelig sekundært datamaterialet på



nasjonalt nivå. Vår definisjon av offentlig verdiskaping i denne oppgaven vil være et resultat av dette.

## **1.2 Bakgrunn**

De siste tyve–tredve årene har det offentlige blitt invadert med uttrykk fra ulike teorier. Flere forskere viser til at vi har vært gjennom en periode der offentlige organisasjoner har funnet det formålstjenlig å imitere eller tilpasse seg de modeller og det språket som brukes i næringslivet for på denne måte å oppnå høyere legitimitet (Byrkjeflot 2008, 11).

Teorier og begreper ofte vært mye brukt i privat sektor, er hentet inn i offentlig sektor. Vi snakker for eksempel om brukere i stedet for pasienter og klienter, bestiller- og utfører modellen, strategier, planlegging, varer og tjenester, marked, verdibasert ledelse, produkt, kontrakter, omdømmebygging, målekart, balansert målstyring, resultater, resultatenheter, resultatavtaler, resultatlønn og mål- og resultatstyring. Vår opplevelse er at i iveren etter å prøve å få kontroll og oversikt over offentlige utgifter ved å innføre nye styringsverktøy, glemmes evalueringen. Vi ønsket derfor å se nærmere på et av disse begrepene, og undersøke om dette er godt styringsverktøy som gir ønsket virkning.

Vi har valgt å ta for oss strategi. Når vi da skal se på virkningen av iverksetting av strategisk planlegging og styring i offentlig sektor, er det naturlig at vi knytter dette til offentlig verdiskaping. Hvordan virker innføringen av strategisk planlegging og styring i offentlig sektor på offentlig verdiskaping?

Vi har tatt utgangspunkt i masteroppgaven til Hinderaker og Nikolaisen fra 2012, «Strategisk planlegging og styring i kommunesektoren». Oppgaven etterlater en del ubesvarte spørsmål. Blant annet vet vi lite om strategisk planlegging og styring har betydning for kommunens resultater. I sin konklusjon sier de «det er dermed ikke tilstrekkelig å finne ut hvordan strategisk planlegging og styring benyttes. Vi trenger også økt kunnskap om strategisk styring gir ønsket effekt» (Hinderaker og Nikolaisen, 2012, 50). Med utgangspunkt i deres data ønsket vi å se nærmere på sammenhengen mellom bruk av strategisk planlegging og styring og hvilken virkning det har på offentlig verdiskaping. Vi er ikke kjent med at det er foretatt andre undersøkelser i Norge på dette området.

### **1.3 Problemstilling**

Vi ønsket å se nærmere på om iverksetting av strategisk planlegging og styring har effekt på offentlig verdiskaping. Er det en sammenheng mellom bruk av strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping? Vår problemstilling er som følger:

*Strategisk planlegging og styring i kommunesektoren – utgjør det en forskjell på offentlig verdiskaping?*

### **1.4 Disposisjon**

Innledningsvis har vi gitt en kort beskrivelse av tema, bakgrunn for oppgaven og problemstilling. Videre presenteres det teoretiske rammeverk hvor vi blant annet har forklart/definert begrepene strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping. På bakgrunn av det teoretiske rammeverket, laget vi en modell. I metodekapittelet er undersøkelsesopplegget beskrevet, samt at variablene som inngår i analysen blir diskutert og forklart hvordan de er blitt operasjonalisert. Resultatene fra datainnsamlingen er så analysert opp mot studiens problemstilling. Deretter diskuterer vi resultatene. Siste del konkluderer.

## 2 Teori

### 2.1 Offentlig verdiskaping

«Verdiskaping er å skape verdier, å få fram noe som er nyttig, enten i seg selv eller fordi godet skal brukes videre i en annen sammenheng» (Hagen 2009, 7). Å skape en økonomisk verdi betyr å bruke ressurser til å frambringe en vare eller en tjeneste som er mer ønsket eller verdifull enn om de samme ressursene blir brukt til noe annet (Hagen 2009, 7). En viktig inndeling av økonomisk aktivitet med større relevans for offentlig sektor, er skillet mellom produksjon av varer og av tjenester. En vare kan defineres, men en tjeneste er en framstilling av et gode som både produseres og forbrukes i en mellommenneskelig relasjon (Hagen 2009, 14-15). Ordet verdiskaping betyr «å skape verdier». Verdiskaping trenger derfor ikke å dreie seg om penger.

«I de siste tretti årene har det rådd en forbausende enighet om at verdiskaping kun foregår i privat sektor. Det har bredt seg et syn om at offentlig sektor selv ikke skaper, men tvert imot bare forbruker verdier skapt i markedet» (Hagen 2009, 4). Verdiene skapes først i markedet, før den offentlige sektoren beskatter, fordeler og forbruker disse godene. Hva offentlig sektor har råd til, bestemmes av lønnsomheten i de privateide foretakene og underforstått spres en oppfatning om at offentlig sektor selv ikke bidrar med noe produktivt. I et notat fra Unio «Offentlig sektor: et nødvendig gode» utfordres denne tenkemåten. I stedet for å se på privat sektor som verdiskapende og det offentlige som forbrukende, betraktes stat og marked som ulike måter å organisere verdiskaping på (Hagen 2009, 4). Ved å se det på denne måten, synliggjøres den verdiskaping som offentlig sektor står for, som nødvendig både for at markeder skal bli effektive, og for at befolkningen skal få sikker tilgang på velferdsgoder av god kvalitet.

Offentlig tjenesteyting er en del av verdiskapingen i Norge. Skole, helsevesen og all annen offentlig tjenesteyting er verdiskaping, akkurat som produksjon av aluminium og bygging av skip er verdiskapende. Den offentlige tjenesteytingen dekker behov hos den norske befolkning og er pr. definisjon verdiskapende (Hagen 2009, 4). Ut fra dette kan vi definere samfunnets totale verdiskaping som bestående av den samlede nytten vi som enkeltpersoner og befolkning har av de goder og tjenester som blir produsert (Hagen 2009, 10). Offentlig verdiskaping er da de aktivitetene ved offentlige organisasjoner som tilfredstiller ønskene til

borgere og klienter (Joyce 2012, 93). En del goder offentlig sektor frambringer, kjennetegnes av stor nytte til svært liten ressursinnsats: En forsvinnende liten del av de samlede helseutgiftene går til å vaksinere barn mot smittsomme sykdommer, men bidraget til god folkehelse, altså selve verdiskapingen, er svært høy (og høyere jo farligere sykdom man sikres mot) (Hagen 2009, 7).

For å sikre en effektiv offentlig sektor, er det nødvendig å vite hvilke varer og tjenester som fremstilles og hvor stor ressursinnsats som går med i produksjonen av disse godene. I mange tilfeller er det vanskelig å måle verdien av produksjonen i offentlig virksomhet fordi godene ikke prises, verken i forhold til betalingsvillighet eller kostnader. For å måle effektivitet i offentlig virksomhet må en derfor bruke effektivitetsmål som er uavhengig av markedspriser for produktene, og som f.eks. kan beregnes på grunnlag av antall enheter som blir produsert av en vare eller tjeneste (Frøyland 2005, 8).

Kvantitative verdier kan for eksempel være andel barn med plass i kommunal barnehage og den kvalitative verdien kan være andel ansatte med førskolelærerutdanning i barnehagene. Likevel ser vi at den reelle opplevelsen av kvalitet, ikke nødvendigvis blir fanget opp av noen av disse verdiene. Opplevelsen av kvalitet, er en dimensjon som vanskelig lar seg måle.

Det finnes ingen felles målestokk som gjør det mulig å sammenligne den nytten befolkningen har av at skolesektoren bidrar til en kompetent befolkning, verdien av det samarbeidet de lokale idrettslagene har med kommunen, effekten av barnevaksinasjonsprogrammet på helsestasjoner, politiets og utekontaktens forebyggende arbeid rettet mot foreldre /ungdom ved tilstedeværelse og når det gjelder ulike kampanjer (narkotika, voldtekt), plussverdien av det arbeidet ungdoms- og seniorsentrene driver og effekten av andre ulike tiltak og lavterskeltilbud i kommunens regi. For goder som tilbys og omsettes i markeder, er salgssinntekt og fortjeneste relevante mål på verdiskaping. Brutto driftsutgifter er en måte å som ofte brukes til å måle kommunenes verdiskaping på. Det sier hva det koster å produsere de tjenester som er tilbudt/tilbys, men lite eller ingenting om verdien eller opplevelsen av tjenesten. Hvor stor verdiskapingen er, må derfor bestemmes på mer indirekte måter. Produksjonsindeksen prøver å fange opp noe av dette, ved å ha med både kvalitative og kvantitative indikatorer.

Produksjonsindeksen blir publisert årlig i «Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi» (heretter kalt TBU). Produksjonsindeksen er et samlemål på kommunenes tjenesteproduksjon basert på indikatorer for tjenestetilbudet for de ulike sektorer. Den produksjonsindeksen som beregnes er basert på syv delindekser med ulik vektning for barnehage, grunnskole, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg, barnevern, sosialkontortjenester og kultur. Sektorene administrasjon, teknisk sektor, samferdsel, bolig og næring er utelatt fordi det er vanskelig å finne gode indikatorer på tjenesteproduksjonen. Tjenestene som er inkludert i totalindeksen utgjør om lag 74 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter i 2012 (TBU 2013, 103). Produksjonsindeksen oppgis i forhold til et gjennomsnitt på 100. En kommune med samlet produksjonsindeks lavere enn 100, produserer mindre i forhold til målgruppene enn en kommune med en samlet produksjonsindeks på over 100 (TBU 2013). Produksjonsindeksene sier noe om nivået på produksjonen i forhold til størrelsen på målgruppen og vektene i delindeksene/totalindeksen oppdateres årlig i forhold til utviklingen av budsjettandeler (TBU 2013, 103–105).

Ifølge Finansministeriet (2000) er produktivitet «kun en del av den samlede effektivitet. Den samlede effektivitet vedrører evnen til at oppnå størst nyttevirkning av ressursinnsatsen, dvs. hele forløpet fra ressursinnsats til effekt» (Frøyland mfl 2005, 17). Forskjellen mellom produksjon og effekt kan i noen tilfeller være litt flytende, men produksjonen er for eksempel en meter vei, en time norskundervisning, et ferdigskrevet notat. Effekten er virkningen av produktet, f.eks. kortere og sikrere reise for trafikanter, bedre norskkunnskap hos skoleelever eller økt kjennskap til et bestemt tema hos mottakere av et notat (Frøyland mfl 2005, 17). I en skolesituasjon vil derfor verdiskapingen kunne måles i den kunnskap elevene tilegner seg. På et sykehus vil verdiskapingen for eksempel kunne bestå i antall pasienter som blir friske eller friskere.

«Utgangspunktet for vurdering av verdiskaping er at man ønsker å bruke de ressursene som finnes i samfunnet på en mest mulig effektiv måte, hensyn tatt til alle kostnader. Da må man allokere ressursene dit hvor de kaster mest av seg» (NOU 2012:9). På grunn av store forskjeller kommunene imellom når det gjelder befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse, vil det variere hvilke tjenester innbyggerne har behov for og utgifter kommunene har hatt til å gi disse tjenestene. En sammenligning av verdiskaping mellom kommunene, må derfor ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsnivå.

Inntektssystemet for kommunene er basert på kostnadsnøkler som brukes til å kompensere kommunene for variasjoner i utgiftsbehov gjennom fordelingen av rammetilskudd (Langørgen 2011, 7). I beregningen tas det utgangspunkt i summen av rammetilskudd og skatteinntekter, som sammen utgjør frie inntekter. Den delen av de frie inntektene som inngår i utgiftsbehovet, blir korrigert ved hjelp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet (Prop.110 S 2011–2012). Ved hjelp av kostnadsnøkkelen omfordeles midler fra kommuner som anslås å ha relativt lave kostnader til kommuner med relativt høye anslåtte kostnader. I kostnadsnøkkelen inngår sektorene administrasjon, barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, sosialhjelp, barnevern og helse. «Målet med kostnadsnøkklene i inntektssystemet er derfor å utjevne kommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud» (Prop.110 S 2011–2012,15).

Denne diskusjonen viser at det å måle offentlig verdiskaping er en kompleks oppgave. De fleste utredninger om og analyser av offentlig verdiskaping, redegjør for problemer med datakvaliteten, bl.a. måling av data (produkter og innsatsfaktorer), analyse metoder og andre forhold. Fordi offentlig verdiskaping også omfatter kvaliteten på tjenestene, tilgjengelighet for brukere, trygghet for tilbudet, og tillit til det tilbudet som gis, er dette også nødvendig bakgrunnsinformasjon når spørsmål om offentlig verdiskaping behandles (Bakli mfl. 2001, 36).

## **2.2 Strategisk planlegging og styring**

Det finnes ingen enkel og allment akseptert definisjon av strategi. Diesen mener at for å kunne kvalifiseres til å kalles strategisk, bør ordet forbeholdes problemstillinger som er både komplekse og vesentlige for utviklingen på den sektor det benyttes (Diesen 2013). Han mener at strategi eller strategisk tenkning dreier seg om å anvende en systematisk metode for å tenke gjennom hvilke muligheter man har i forsøket på å sikre seg bestemte goder eller oppnå bestemte resultater (Diesen 2013). Han mener det er tre betingelser som bør oppfylles for at styringen av en virksomhet skal kunne kalles strategisk:

- at den er *dynamisk*, ved at den tar i betraktning at egne ønsker og intensjoner inngår i en vekselvirkning med andre aktørers strategi, som sammen med tilfeldighet og eksterne faktorer, påvirker hva som er mulig å få til
- at den er *langsiktig*, det vil si at den har samme tidsperspektiv som konsekvensene av de beslutninger den omfatter

– at den er *helhetlig*, det vil si at den omfatter alle de gjøremål eller saksområder som påvirker utfallet av den aktiviteten den søker å beherske (Diesen 2013).

Kunsten å drive offentlig strategi dreier seg om mobilisering av makt og kunnskap for det felles beste (Mulgan 2009, 19). Johnson, Scholes og Whittington definerer strategi som «en organisasjons langsiktige retningsvalg og nedslagsfelt som skaper en fordelaktig posisjon i omskiftelige omgivelser gjennom sammensetning av ressurser og kompetanser som oppfyller behov i markedene og interessentenes forventninger» (Roos mfl. 2010, 12). En strategi settes opp på forhånd og blir som oftest dokumentert i en plan. Kjernen av planleggingsteori er ideen om at ulike årsaker kan styre fremtidig atferd og suksess for en organisasjon, og at disse årsakene kan påvirkes. Strategi kan defineres som en rekke planlagte handlinger for å oppnå et visst mål (Roos mfl. 2010, 12). Strategisk planlegging skiller seg således fra tradisjonell langtidsplanlegging ved å se «det store bildet» hvor fokuset er på formål, verdier og prioriteringer. Det er en målrettet prosess for å definere grunnleggende beslutninger og handlinger som former og identifiserer hva en organisasjon er, hva den gjør og hvorfor den gjør det den gjør. Strategisk planlegging defineres (Bryson 1995) som en systematisk prosess for å samle informasjon om det store bildet og bruke den informasjonen til å etablere en langsiktig retning og deretter oversette den retningen i konkrete mål og handlinger (Poister og Streib 2005, 46). Det handler om å sette klare, tydelige og målbare mål og analysere organisasjonens interne og eksterne muligheter for å oppnå målene. For å kunne måle og følge opp resultater må overordnede mål konkretiseres gjennom styringsparametere. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) beskriver styringsparametere som noe som bør velges slik at de samlet sett gir et godt helhetsbilde av virksomhetens relevante resultater på alle viktige tjenesteområder (Frøyland mfl. 2005, 14).

Strategisk planlegging er antatt å føre til positive resultater for en organisasjon av mange grunner. For det første tvinger strategisk planlegging ledere til å avklare organisasjonens mål, og deretter å allokere ressurser i forhold til dette. Planleggingsprosessen bidrar til at forventede eksterne hendelser og interne endringer sammenfaller, slik at panikkreaksjoner på uforutsette situasjoner reduseres. Konklusjonen er at planlegging visstnok bringer logikk, samhold og synergi til beslutningsprosess, som alle antas å stimulere til god ytelse (Boyne 2010, 62).

Mulgan (2009) er kritisk til det tradisjonelle synet på strategi som en lineær prosess fra politisk planlegging til gjennomføring, og viser til at effektiv strategi «impliserer et iterativt eksperimentelt og tilpasset syn på hvordan det offentlige virker, med positive tilbakemeldinger som forsterker endringsprosesser» (Mulgan 2009, 4). Han peker blant annet på viktigheten av å involvere de riktige aktørene og interessentene, samt knytte planleggingen til andre styringsprosesser. Mintzberg (1994) er også en av kritikerne av strategisk planlegging nettopp fordi organisasjonenes planlegging av aktiviteter ofte er løsrevet fra prestasjonsmåling og ressursallokering. Han mener derfor at effektiv strategisk ledelse må ses på som en helhetlig prosess for å utvikle og administrere en strategisk agenda. Dette støttes også av Vinzant og Vinzant (1996) som hevder at for å få til en vellykket iverksetting av strategisk ledelse, er det behov for en vurdering av organisasjonens kapasitet i forhold til lederegenskaper, maktstruktur, kultur, ledelse og organisering. De definerer strategisk planlegging som «hjørnesteinen» i strategisk ledelse (Vinzant og Vinzant 1996, 140).

Poister hevder at fokus de neste ti årene må være å forflytte seg fra strategisk planlegging og resultatmåling, til selve iverksettingen av strategien. Han mener at resultatinformasjonen må brukes, både til forbedring av ytelse og for å møte nye og uforutsette utfordringer. Dette vil kreve at strategisk styring og pågående resultatmålinger kobles mer effektivt i et gjensidig forhold for å styrke verdiskapingen. Overvåking og læringssirkel bidrar til informasjon og kunnskap for å kunne gjøre nødvendige justeringer underveis (Poister 2010, 246–247).

### *2.2.1 Teoretisk rammeverk for strategisk planlegging og styring*

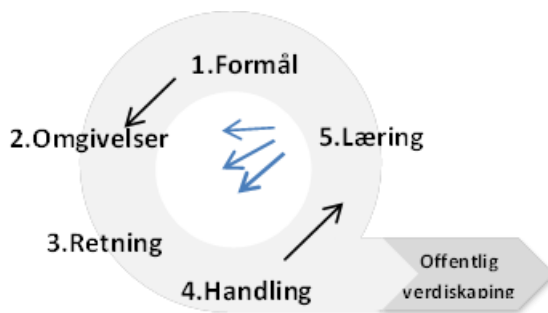
I tillegg til at strategi er legitimt og trendy, skapes et inntrykk av seriøsitet og langsiktighet og at man følger med i tiden (Diesen 2013). Den klassiske strategiprosessen kan deles inn i flere delprosesser. Det er en trinnvis prosess som er oversiktlig, strukturert, logisk og rasjonell, noe som med stor sannsynlighet appellerer til det rasjonelle i mennesker som igjen har påvirkning på oppfatningen om at strategi virker (Roos mfl.2010, 28 og Joyce 2012,105).

- 1) Utforming av visjon, formål og mål som gir en retning på hvor man skal og hvordan man skal komme dit
- 2) Intern og eksterne analyser (nåtid og prognoser for fremtid)
- 3) Vurdere alternative strategier og foreta valg
- 4) Iverksette strategier
- 5) Kontroll og evaluering



Mulgans rammeverk for effektiv strategi vektlegger fortløpende tilbakemeldinger fra brukere, borgere, politikere, rapporteringer, etc. som informasjonskanaler i forhold til hva som fungerer og hva som ikke fungerer og som igjen leder til videre forbedringer og tilpasninger. Hans rammeverk for utvikling av effektiv strategi, se figur 1, inneholder fem steg. Den understreker koblingene mellom hvert steg i prosessen og viktigheten av å se på strategi som en kontinuerlig læringsprosess (Mulgan 2009, 75). Strategiprosess vil slik Mulgan definerer den være en sirkulær, dynamisk prosess med fortløpende tilbakemeldinger blant annet som grunnlag for justeringer underveis og korrigeringer av strategien hvis man går i feil retning.

Figur 1. Mulgans strategiprosess.



Mulgan hevder at det er hele strategiprosessen og ikke deler av den som gir offentlig verdiskaping. Med andre ord vil det si at det er synergieffekten mellom de ulike stadiene/elementene og at syklusen er mer enn summen av de enkelte delene (se figur 1).

Strategi er noe som vedrører hele organisasjonen. Læringskolen til Mintzberg ser organisasjoner som komplekse miljøer, og strategiene må derfor bære preg av at man lærer over tid (Mintzberg mfl 2009, 217). Organisasjonen skal ideelt sett være fleksibel og kunne tilpasse seg det en lærer, men i en stor og kompleks organisasjon, som en kommune er, kan strategiutforming by på utfordringer. Ulike virksomheter innad i kommunen har ulike behov, og vil kunne ha konkurrerende mål og interesser som kan resultere i interne profesjonskamper. Derfor er samordning mellom organisasjoner og dens enkelte enheter viktig for å iverksette strategi. Rett lederkompetanse er en forutsetning for iverksetting av strategi. Hvis lederteamet ikke har kompetanse som gjør at det evner å samordne, kommunisere, klargjøre og sette ting i sammenheng, er det stor sannsynlighet for at strategien aldri blir virkeliggjort. Men, lederkompetanse i seg selv er ikke nok. Hvordan bedriften er organisert, og hva slags incentivsystemer den har for de ulike enhetslederne, vil også påvirke mulighetene for samordning. Det hjelper ikke å knytte resultatavtaler til den enkelte leder,

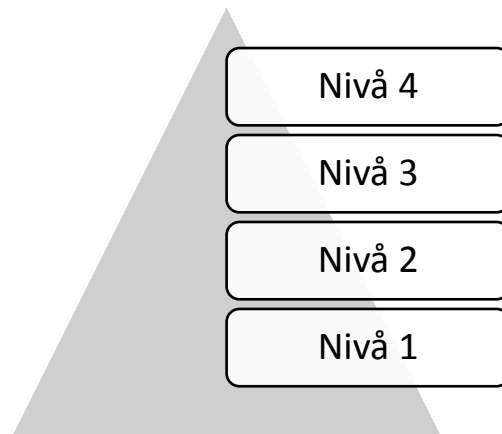
hvis ikke de ser seg selv i en større sammenheng. I slike organisasjoner vil den enkelte leder kunne utvikle sitt lille hertugdømme, innenfor kongedømme. Hvis den øverste lederen i selskapet har det fulle bildet og ser alle sammenhenger, vil bedriften være svært avhengig av hans eller hennes kompetanse for å iverksette den valgte strategien (Løwendahl mfl 2012, 291).

Skal strategisk planlegging og styring få alle til å jobbe i samme retning, fordrer det en felles kultur innad i bedriften. Vi jobber med og ikke mot hverandre. Vide overordnede strategier gir større slingringsmonn og stort rom for tolkning. Ved å skille den sentrale strategiutforming fra den operative kjerne, kan konflikter og kamper dempes innad i organisasjonen. Dette skillet mellom strategiformulering og iverksetting er et av kjennetegnene ved strategi som plan (Mintzberg mfl 2009).

Modellen for iverksetting av strategisk ledelse som Vinzant og Vinzant (1996) presenterer, gir en forklaring på sekvenser av handlinger som ledere i offentlig sektor kan gjøre, for å gjennomføre og opprettholde strategisk ledelse på et nivå som skaper mening for en bestemt organisasjon på et bestemt tidspunkt. Som et resultat av denne vurderingen, kan ledere velge å bevege seg gjennom hvert nivå av iverksettingen i påfølgende planleggingssykluser. Dette gir mulighet for at organisasjonskulturen kan venne seg til endringene, og for de ansatte til selv å oppleve eventuelle positive effekter, før man nærmer seg en komplett iverksetting.

Vinzant og Vinzant har med utgangspunkt i kjerneprosessene i strategisk styring, planlegging, ressursallokering, samt kontroll og evaluering, utviklet en modell som kan benyttes til å definere vellykket iverksetting av strategisk styring i offentlig sektor. I modellen deles iverksettingen inn i fire nivåer. Nivå fire representerer full strategisk styring, hvor organisasjonen kobler flere styringsprosesser i et komplekst samspill. De tre andre nivåene representerer progressive stadier av utviklingen mot full iverksetting (Vinzant og Vinzant (1996, 141–142).

Figur 2. Vinzant og Vinzant kategorisering av full strategisk styring.



Nivå 1 innebærer å ha gjennomført en strategisk planleggingsprosess. Med dette menes at organisasjonen har vedtatt formål og visjon, ved å benytte formelle analytiske fremgangsmåter. På nivå 2 har organisasjonen produsert et strategisk plandokument, slik at innholdet kan formidles og synliggjøres for innbyggerne. Organisasjoner på nivå 3 har i tillegg til å ha gjennomført en planleggingsprosess og laget en strategisk plan, også gjort en ressursallokering. Det vil si at de menneskelige, fysiske, finansielle og teknologiske ressurser støtter de strategiske valgene organisasjonen har tatt. Dette gjelder spesielt fordelingen i budsjetter som er knyttet til gjennomføring av konkrete strategier. Organisasjoner på nivå 4 har, i tillegg til å ha iverksatt de tre første nivåene, innført spesifikke kontroll- og evalueringprosesser som gir tilbakemeldinger på gjennomføringen av de strategiske planene (Vinzant og Vinzant, 1996). Det er bare nivå fire som representerer iverksettingen av en omfattende strategisk tilnærming. Poister og Streib legger til prestasjonsledelse i nivå 4, som den fjerde kjerneprosessen i strategisk styring (Poister og Streib 1999: 208–210, Hinderaker og Nikolaisen 2012, 8).

Sigurd Vik knytter motivasjon opp mot prestasjoner. Han hevder at prestasjonsledelse handler om å ha innsikt i de faktorene som forbedrer prestasjonene og motiverer de ansatte til prestasjon (Vik 2007, 69). For at organisasjonen skal bevege seg i riktig retning kreves det derfor samstemt adferd mot et felles og forstått mål. Til dette er det behov for en klar og tydelig ledelse som knytter organisasjonens mål og den enkeltes prestasjoner sammen, og medarbeidere som i samråd med ledelsen tar ansvar for at målene nåes (Gitsø, ukjent dato).

### **2.3 Erfaringer med strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping**

I forsøket på å effektivisere offentlig sektor er iverksetting av strategisk planlegging og styring et gjentakende tema. Mange organisasjoner i offentlig sektor har siden 1980-tallet tatt i bruk ulike former for strategisk planlegging og styring. Ideen om at tydelige mål, muligheter og trusler, settes opp mot de styrker og svakheter som organisasjonen besitter, samt at formelle planer kan forbedre effektiviteten i offentlig sektor, appellerer til myndigheter verden over (Boyne 2010, 60).

I en undersøkelse gjort av Poister og Streib formidlet et stort flertall av lederne fra offentlig sektor som inngikk i undersøkelsen, begeistring for strategisk planlegging. Lederne rapporterte at de var fornøyd med gjennomføringen av strategiske initiativer og oppnåelse av strategiske mål og målsettinger. Nesten 90 prosent av dem vurderte at fordelene generert av strategisk planlegging ble oppveid av kostnadene ved gjennomføringen av dette arbeidet (Poister og Streib 2005, 54). I undersøkelsen til Hinderaker og Nikolaisen gjøres det en forsiktig tolkning om at kommunene jevnt over opplever virkningene av strategisk planlegging som positive (Hinderaker og Nikolaisen 2012, 35). I Norge svarte i gjennomsnitt 80 % av kommunene som inngikk i undersøkelsen, at strategisk planlegging bidrar til at kommunen samlet sett opplever å ha klarere felles fokus, mål og prioriteringer. Når det gjelder forbedrede prestasjoner, svarer 66 % i gjennomsnitt at strategisk planlegging bidrar til at kommunene leverer tjenester av høyere kvalitet og administrerer driften på en mer effektiv måte. Når det gjelder styring og beslutninger svarer 54 % av kommunene i gjennomsnitt at strategisk planlegging bidrar til at det tas gode beslutninger, utvikling og bruk av evalueringsverktøy, opprettholder en funksjonell organisasjonsstruktur og fører til iverksetting av effektive ledelsessystemer (Hinderaker og Nikolaisen 2012, 34).

Kritikerne hevder at strategisk planlegging og styring er utfordrende i offentlig sektor. For det første mener de at det er problematisk å innhente relevant data, og analysere dem på grunn av kompleksitet og omskiftelige omgivelser. For det andre mener de at strategisk planlegging er politisk vanskelig, fordi utvikling og håndheving av en plan innebærer en konsentrasjon av makt som kan være uforenlig med realitetene i offentlig sektor. For det tredje er planlegging ressurskrevende både økonomisk og menneskelig. Så selv om strategisk planlegging og styring har mange tilhengere i akademiske og politiske miljøer, er det også kritisert som vanskelig, dyrt og mot sin hensikt (Boyne 2010, 60). Dette innebærer at selv om strategisk

planlegging og styring øker offentlige verdier, vil det likevel totalt kunne bidra til lavere ytelse og redusert kostnadseffektivitet (Boyne 2010, 63).

Det er gjort få undersøkelser om bruk av strategisk planlegging og styring gir et bedre resultat enn ikke å bruke dette. Boyne (2010) presenterer kort åtte undersøkelser som er foretatt innenfor temaet strategisk planlegging i offentlig sektor i England, Wales, USA, Irland og Danmark. Basert på disse undersøkelsene konkluderer Boyne forsiktig med at strategisk planlegging har en mer positiv enn negativ effekt på effektivitet i offentlig sektor. Boyne hevder at det i offentlige virksomheter er en ide om at strategisk planlegging fører til bedre resultater. Samtidig er det gjennomført få studier som har undersøkt om det er en sammenheng mellom strategisk planlegging og resultater. Basert på det materialet som finnes, er sannsynligheten stor for at strategisk planlegging har en positiv fremfor en negativ effekt på effektiviteten i offentlig sektor. Dette gjelder spesielt to elementer i strategisk planlegging: klare mål og resultatindikatorer. Utenom dette vet man lite om virkningen av intern/ekstern analyse og formell planlegging, og ingen ting om hvordan planlegging påvirker effektivitet, brukertilfredshet og kostnadseffektivitet (Boyne 2010, 66).

#### **2.4 Kjennetegn ved de viktigste strategiske prosessene og aktørene i en kommune.**

Rammeverket for kommunenes strategiarbeid er blant annet Lov av 25.09.1992 nr. 107 lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven-koml.). Formålet med kommuneloven er «å legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre og en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap med sikte på en bærekraftig utvikling» (koml. § 1). Kommunen skal jf. koml. § 5, utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet.

Lov av 27.06.2008 nr. 71 lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven-pbl.) § 10-1 vedr. kommunal planstrategi bestemmer at «Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden». § 11-1 bestemmer at kommuner skal ha en samlet kommuneplan som både omfatter en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel. Den samlede planen skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien. Handlingsdelen angir

hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og skal revideres årlig. Økonomiplanen kan inngå i handlingsdelen jf. kommuneloven § 44.

I undersøkelsen til Hinderaker og Nikolaisen påpeker de «at mange kommuner trolig ser på de lovpålagte planene (kommuneplan og økonomiplan) som deres viktigste strategiske planer» (Hinderaker og Nikolaisen 2012, 28). Dette er noe vi også ser etter å ha gjennomgått deres datamateriale. Flere kommuner har svart at det ikke er utarbeidet et formelt strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte. De svarer likevel utover i spørreskjemaet at de har koblet budsjettprosesser, resultatmål og prestasjonsledelse til den strategiske planen. Dette tyder på at mange kommuner nok anser de lovpålagte planene som sine strategiske dokumenter.

## **2.5 Påvirkningsfaktorer, særtrekk ved kommuner**

Kommunene har over tid fått et betydelig ansvar for måten velferdstjenestene utformes på i Norge. Det er i kommunene brukerne av tjenestene bor, og det er i kommunene nye velferdsreformer blir praktisk politikk (Christensen 2011, 6). Dette har bidratt til en stadig tilbakevendende debatt om kommunal ulikhet i velferdstilbudet og hvilken kommunestruktur som er best egnet til å håndtere velferdstjenestene (Christensen 2011, 20). Kommunene har ansvar for et bredt spekter av oppgaver, og det forventes at disse oppgavene ivaretas på en forsvarlig måte uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn. Alle kommuner skal fylle de samme funksjonene knyttet til dimensjonene demokrati, tjenesteproduksjon, rettssikkerhet og lokale utviklingsoppgaver (St.meld. nr. 32 (1994–1995)). Samtidig er de kommunale inntektsrammene for noen kommuner knappe, og i sum medfører dette at det er behov for å utnytte eksisterende ressurser bedre. Det vil derfor alltid være nødvendig å ha fokus på utvikling, nivå og variasjoner innen den kommunale tjenesteproduksjonen.

Forhold som kan tenkes å påvirke kommunenes tjenesteproduksjon er demografiske endringer som befolkningssammensetning og til- og fraflytting. Kommuner med stor befolkningsvekst kan oppleve større etterspørsel av tjenester, som igjen kan medføre behov for utbygging og omstilling. Motsatt, kan kommuner som er preget av fraflytting, være inne i en prosess med nedbygging og omstilling av tjenestetilbudet. Endringer i befolkningssammensetningen som for eksempel økt levealder, høyere andel av innbyggere

over 80 år og økning av andel barn under skolealder vil kunne gi økt og endret etterspørsel etter enkelte kommunale tjenester.

Andre forhold som vil kunne påvirke kommunenes tjenesteproduksjon, er sentrale politiske beslutninger og føringer, som for eksempel nye lovpålagte oppgaver (rett til barnehageplass for alle barn fra et år) og justeringer i inntektssystemet for kommunene.

Strategi er først og fremst et verktøy som tar utgangspunkt i organisasjoners reelle problemstillinger, spesielt problemer som er av fundamental og langsiktig art, og som krever mye innsats for at vi skal velge de riktige handlingene (Løwendahl og Wenstøp 2011, 35). Med utgangspunkt i dette, kan strategisk planlegging og styring være et styringsverktøy som kommunene tar i bruk for å møte fremtidige utfordringer tilpasset innbyggernes behov for kommunale tjenester.

Det er også andre faktorer ved kommunene som kan ha betydning for deres verdiskaping. Vi ønsker å undersøke hvordan konkurranseeksponering/markedsmekanismer, politisk regime, kommunestørrelse, administrasjonsutgifter og korrigerede inntekter påvirker sammenhengen mellom strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping.

### *2.5.1 Konkurransesponering/markedsmekanismer*

Konkurransesponering/markedsmekanismer har vært svært aktuelt i debatten rundt kommunal tjenesteyting og oppgaveløsning i en del år. Blant annet ble dette vektlagt av Bondevik II-regjeringen, som poengterte at konkurranseeksponering er et virkemiddel som «kan bidra til å gi mer igjen for pengene i form av bedre effektivitet og kvalitet i den kommunale tjenesteytingen» (St. prp. nr. 66 (2002–2003), 96). I underkant av 80 % av alle kommuner har innført en eller flere former for konkurranseeksponering/markedsmekanismer (Hovik og Stigen 2008, 139).

Det finnes ulike former for konkurranseeksponering/markedsmekanismer, konkurranseutsetting, interne kontrakter, sammenlignbare data, målestokkonkurranse, frie brukervalg, offentlig-privat samarbeid, innsats- og stykkprisbasert finansiering og bestiller-utfører modell. I rapport utgitt av Norsk Institutt for by- og regionalforskning (NIBR-

rapporten) fra 2008 konkluderes det med at konkurranseutsetting er det mest brukte tiltaket i ca. 60 % av kommunene, dernest kommer sammenlignbare data som benyttes i 33 % av kommunene. Ved konkurranseutsetting beholder kommunen ansvaret for tjenesten, men der (deler av) driften settes ut på anbud eller tildeles etter forhandlinger (Hovik og Stigen 2008, 139). Sammenlignbare data vil si en systematisk sammenligning for å måle prestasjoner i egen virksomhet eller med andre tilsvarende virksomheter, med tanke på læring og forbedring (Hovik og Stigen 2008, 137).

#### *2.4.2 Politisk regime*

Et viktig særtrekk ved offentlig virksomhet er at de viktigste beslutningene fattes på den politiske arena. Det har en egenverdi – både fordi det innebærer at valgene og grunnlaget de treffes på, er synlige i en grad som sjelden gjelder i privat sektor, og fordi demokratisk medvirkning er et gode i seg selv (Bakli mfl. 2001, 11). Kommuner er politiske organisasjoner og mange aktører har ulike interesser knyttet til kommunens ressurser og resultater. Ulike politiske regimer har ulike ideologier og politiske verktøy. Selv om ideologiene ikke spiller en så stor rolle lenger, snakker vi om en høyre-venstre akse i norsk politikk. På høyre-siden finner vi de partiene som er konservative og økonomisk liberalistiske partier. Viktige verdier for høyresiden er frihet for det enkelte individ, privat eiendomsrett og privat næringsliv og markedsøkonomi med fri konkurranse, det vil si lite offentlig regulering. Venstre-siden har tradisjonelt lagt vekt på statlig styring av økonomien, det offentliges ansvar for velferdsgoder og statlig regulering av næringslivet. Det er tenkelig at kommunestyrenes sammensetning og derav prioriteringer, vil bære preg av forholdet mellom ulike politiske ideologier og det politiske regimet. I en oppsummering av Forbrukerrådets tester av kommunal service i perioden 2005–2011, fant Forbrukerrådet (2011) at hvilket parti som styrer, har lite å si. Kommunestørrelse er viktigere enn politisk farge. Selv om forbrukerrådets kommuneundersøkelser tyder på at politisk regime betyr lite for den kommunale tjenesteytingen, er det likevel interessant å se om politisk regime har betydning for sammenhengen mellom strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping.

#### *2.4.3 Kommunestørrelse*

Kommunestørrelse er en egenskap ved kommunene som tidligere forskning har vist påvirker innbyggernes tilfredshet med velferdstjenestene. «Det er andre egenskaper ved kommunene som blant annet inntekter, størrelse og bosettingsstruktur som forklarer det meste av



variasjonen i tilfredshet mellom kommuner» (Christensen 2011, 17). Som ofte påpekt i dagens kommunestrukturdebatt, ser tilfredsheten ut til å være noe større i de mindre kommunene. Slike kommuner synes å være preget av større nærhet, bedre oversikt og større innflytelse for det enkelte individ enn i de større kommunene (Rose 2002, sitert fra Christensen og Midtbø 2011, 10).

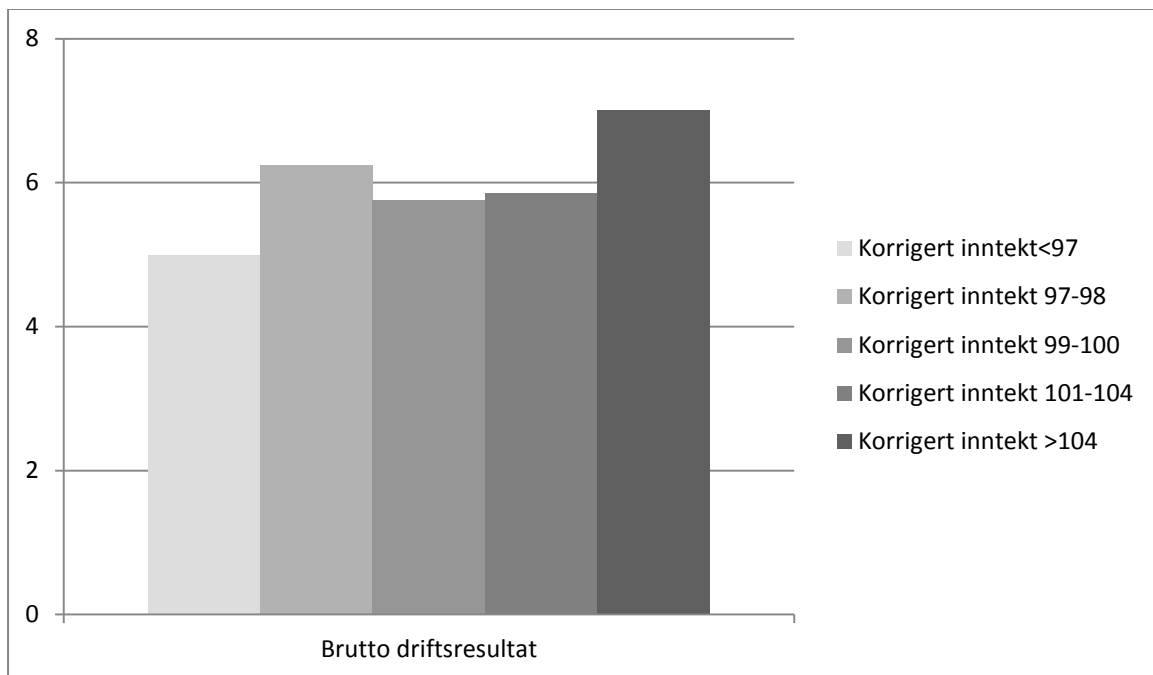
I Norge har gjennomsnittskommunen rundt 11 700 innbyggere, mens mediankommunen har 4600 innbyggere. Dette innebærer at godt over halvparten av landets kommuner har under 5000 innbyggere. Det er gode grunner til å stille seg spørsmålet om disse har stort nok befolkningsgrunnlag til å få en effektiv og styringsdyktig kommune, særlig for driften av velferdstjenestene. En kommune må være i stand til å levere tilfredsstillende tjenester til befolkningen. Dette fordrer at kommunen må være av en viss størrelse for å kunne ha et skikkelig apparat som kan etterleve pålegg og direktiver som er nedfelt i lover og forskrifter.

Et sentralt spørsmål er om kommunene rett og slett er i stand til, gitt dagens kommunestruktur, å følge opp de forpliktelser de er satt til (Civita 2012, 2). Det økonomiske argumentet for kommunesammenslåinger vil være muligheten til å ta ut stordriftsfordeler og spesialisering. Stordriftsfordeler, forklart som produksjon av tjenester for en billigere penge og med mulighet for høyere offentlig verdiskaping. Dette argumentet vil først og fremst være gyldig for små kommuner (KS 2013). I delrapporten *Kriterier for god kommunestruktur* fra mars 2014, er ekspertutvalgets vurdering at minste kommunestørrelse med dagens kommunale oppgaver bør være på mellom 15 000 og 20 000 innbyggere (Delrapport fra ekspertutvalg 2014, 130). Det vil derfor være interessant å se på om kommunestørrelse påvirker sammenhengen mellom strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping: jo større kommunene er (antall innbyggere), jo større offentlig verdiskaping.

#### 2.4.4 Korrigerte inntekter

Korrigerte frie inntekter innebærer at frie inntekter er justert for beregnet utgiftsbehov ved hjelp av kostnadsnøklene i inntektssystemet. I figur 3 grupperes kommunene etter korrigerte frie inntekter (skatt på inntekt og formue og rammetilskudd) pr. innbygger i prosent av landsgjennomsnittet.

Figur 3. Brutto driftsresultat. Kommuner utenom Oslo sortert etter korrigerede frie inntekter i 2012 (landsgjennomsnittet =100). Kilde: TBU-rapport 2013, 61



Vi ser at kommuner med høye korrigerede frie inntekter har høyere brutto driftsresultat enn kommuner med lave korrigerede frie inntekter (TBU 2013, 60). Det er derfor interessant å se om i hvor stor grad korrigerede inntekter påvirker sammenhengen mellom strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping.

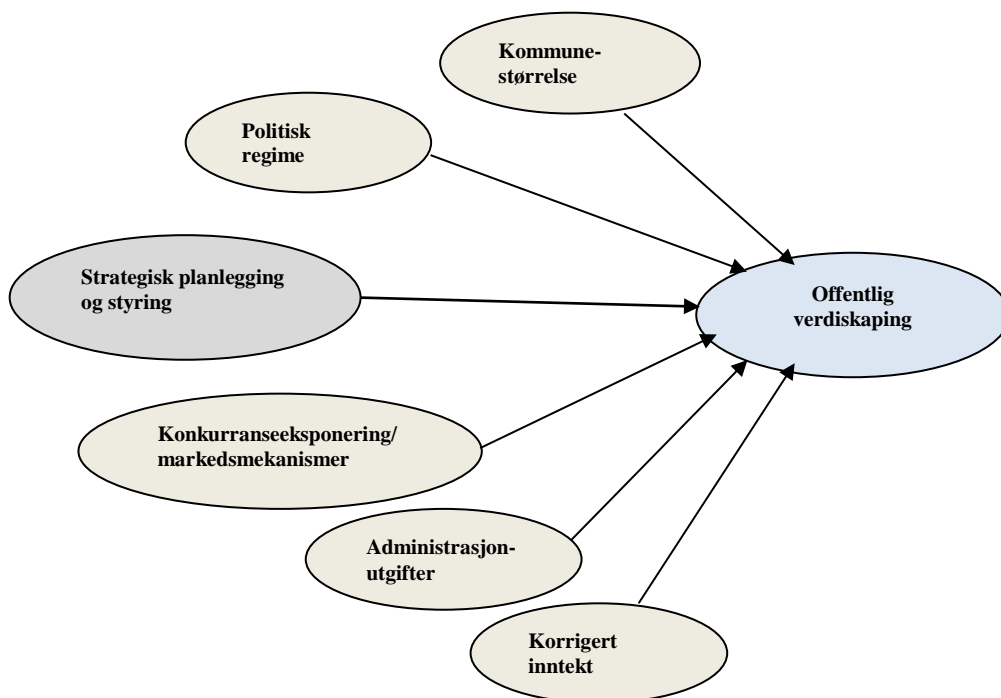
#### 2.4.5 Administrasjonsutgifter

For å drive kommuner må det et minimum av administrasjonsstillinger til. Det betyr at små kommuner gjennomgående vil ha høyere administrasjonsutgifter pr. innbygger enn større kommuner. Dette skyldes ikke nødvendigvis at små kommuner er ineffektive, men at det er smådriftsulempene med hensyn til administrasjon. I norske kommuner er administrasjonsutgifter pr. innbygger størst i små kommuner, fordi enhver kommune trenger en viss minimumsadministrasjon. Det er ikke noen klare forskningsresultater av effektene av kommunesammenslåinger i Norge, men det er rimelig å anta at når to kommuner slår seg sammen, vil kommunenes administrasjonsutgifter reduseres. På en annen side kan det argumenteres med at det i små kommuner er mulig å ha en svært effektiv drift fordi kommunen er såpass oversiktlig at man ser hvor ting ikke fungerer og kan gjøre de nødvendige grepene. Beregninger gjort av KS indikerer at optimal kommunestørrelse, når

man bare ser på administrasjonsutgifter, ligger på rundt 27 000 innbyggere (KS 2013). Med det menes at administrasjonsutgiftene pr. innbygger reduseres for hver nye innbygger frem til 27 000, mens kostnadene pr. innbygger øker svakt for hver nye innbygger over 27 000.

## 2.5 Modell

Figur 4. Modell for oppgaven.



## 2.6 Hypotese

For å undersøke sammenhengen mellom strategisk planlegging og styring har vi formulert følgende hypotese:

*H1: Høyere nivå på strategisk planlegging og styring gir mer offentlig verdiskaping.*

Formålet med analysen er å belyse om strategisk planlegging og styring har en sammenheng offentlig verdiskaping. Da må analysen ta høyde for at det kan være andre forhold som kan påvirke virkningene i tillegg til strategisk planlegging og styring.

## **3 Metode**

### **3.1 Forskningsdesign**

Formålet med vår studie var å utforske mulige årsakssammenheng (kausalsammenheng) mellom nivåene på bruk av strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping. Det vil si om det kan påvises at kommunenes bruk av økende nivå på strategisk planlegging og styring (årsaksvariabel), gir høyere offentlig verdiskaping (effektvariabel).

I samfunnsvitenskapen er det få eller ingen allmenngyldige lovmessigheter og årsakssammenhenger avgjøres empirisk mellom fenomener ved at det ene fenomenet øker sannsynligheten for at det andre fenomenet skal inntreffe. Det stilles et krav om at sammenhengen mellom to fenomener må være robust, det vil si det må påvises en sammenheng, årsaken må komme før i tid og det må tas hensyn til og kontrolleres for andre teoretiske variabler (kontrollvariabler) (Johannessen mfl. 2011, 325).

### **3.2 Datakilder**

I tillegg til masteroppgaven til Hinderaker og Nikolaisen fra 2012 (tall fra 2011), er analysene i denne undersøkelsen basert på sekundærdata fra offentlige kilder. Data om norske kommuner (brutto driftsutgifter 2012, innbyggere pr. kommune pr. 31.12.2012, sosialistandel i kommunestyrene 2007–2011) er hentet fra KOSTRA som er publisert i SSBs Statistikkbank. Data om konkurranseeksponering/markedsmekanismer er hentet fra Kommunalorganisasjonsdatabasen 2008, som er utarbeidet av Norsk Institutt for by- og regionalforskning (NIBR) for Kommunal- og regionaldepartementet (Hovik og Stigen 2008). Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner (Grønt hefte, 2012 tabell e-k, beregnet utgiftsbehov pr. kommune) og rapport fra Det Tekniske beregningsutvalg (TBU 2013) for kommunal og fylkeskommunal økonomi (2012 tall for kommunenes produksjonsindeks og for korrigert inntekt).

### **3.3 Populasjon**

Hinderaker og Nikolaisen sendte ut et elektronisk spørreskjema til postmottaket i alle kommuner i Norge, inkludert Svalbard (i alt 431 enheter). De fikk svar fra 176 kommuner. Utvalget i vår oppgave er redusert med 22 kommuner til 154 kommuner. Årsaken til dette er for det første at noen av svarene fra kommunene ikke er definert med kommunenavn, og vi

har derfor ikke greid å identifisere disse kommunene. For det andre har noen kommuner ikke innrapportert de nødvendige data som gir grunnlaget for utregning av produksjonsindeksen. Disse kommunene faller derfor ut av vår undersøkelse. Dette fordi kommunenes produksjonsindeks er en indeks vi bruker for å beregne offentlig verdiskaping. Vi laget en rådatafil over alle kommuner pr. 31.12.2012 ekskludert Svalbard (N=429). Dette for å kunne sammenligne om vårt utvalg var representativt for populasjonen.

### **3.4 Variabler/operasjonalisering**

«Operasjonalisering er å gjøre generelle fenomener konkrete slik at de kan måles og klassifiseres» (Johannessen mfl. 2007, 212). Den avhengige variabelen er i denne oppgaven offentlig verdiskaping. Den uavhengige variabelen er strategisk planlegging og styring. Å kontrollere for alle teoretiske relevante variabler kan være vanskelig i samfunnsforskning (Johannessen mfl. 2007, 326). Det at man ikke kan være sikker på at det er kontrollert for alle relevante variabler, gjør at man må være forsiktig med å trekke konklusjoner. På grunn av oppgavens omfang er det begrenset i forhold til hvor mange variabler som kan inngå i modellen. Vi har vurdert at våre kontrollvariabler konkurranseeksponering/markedsmekanismer, politisk regime, kommunestørrelse, korrigert inntekt og administrasjonsutgifter antas å kunne på virke sammenhengen mellom strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping. Vi ville undersøke om det er en sammenheng mellom strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping, og om denne sammenhengen påvirkes av kontrollvariablene.

Andre variabler det kunne vært interessant å kontrollere for, men som vi har valgt å utelate på grunn av oppgavens omfang, er organisering av kommunal oppgaveløsning (vertskommuneprinsipp/interkommunalt samarbeid) og administrativ organisering (faktiske ledernivåer/distriktsinndeling av tjenestenivåer).

#### *3.4.1 Avhengig variabel: Offentlig verdiskaping*

Vi har kommet frem til at offentlig verdiskaping i kommunene best måles ved å se på forholdet mellom kommunenes innsatsfaktorer og tjenesteproduksjon i de samme sektorene.

Innsatsfaktorene er her brutto driftsutgifter for de sektorene som inngår i kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Det vil si sektorene barnehage, grunnskole, pleie- og omsorg, helsetjenester, sosialhjelp, barnevern og administrasjon. Brutto driftsutgifter inneholder i motsetning til produksjonsindeksen også administrasjonsutgifter. Når vi likevel har med administrasjon i utgiftene, så er det fordi at selv om administrasjon ikke gir noen produksjon i seg selv, er utgiftene nødvendig for produksjonen i de øvrige sektorene. Det er også viktig å ha med administrasjonsutgiftene fordi kostnadsindeksene for administrasjon varierer sterkt med kommunestørrelse.

Produksjonsindeksen inneholder de samme sektorene som i kostnadsnøkkelen, bortsett fra administrasjonsutgifter. I produksjonsindeksen er også kultur med. Vi har derfor beregnet produksjonsindeksen på nytt, uten kultur fordi den ikke er med i kostnadsnøkkelen. Dette for å få sammenlignbare tall.

Vi har beregnet gjennomsnittlig utgiftsbehov pr innbygger pr kommune (UB) ved å legge sammen alle brutto driftsutgifter i de sektorene som inngår for alle kommuner i Norge, og delt på antall innbyggere i hele Norge. Så har vi ganget UB med indeks for beregnet utgiftsbehov pr. kommune (UBK). Videre har vi regnet ut brutto driftsutgifter (for de utvalgte sektorene) pr. innbygger i den enkelte kommune (UTG). Deretter har vi regnet ut differansen mellom UTG og UBK, og så indeksert for hver kommune  $((UB+DIFF) \times 100/UB)$ . For å regne ut offentlig verdiskaping delte vi ny utregnet produksjonsindeks på indeksen for brutto driftsutgifter. Ved å regne ut produksjonsindeks og indeksert brutto driftsutgifter hvor de samme sektorene inngår, fikk vi en mer nøyaktig måling av offentlig verdiskaping.

#### *3.4.2 Uavhengig variabel: Strategisk planlegging og styring*

I tallmaterialet vi har brukt fra oppgaven til Hinderaker og Nikolaisen, undersøkes kommunenes iverksetting av strategisk planlegging og styring ut i fra Vinzant og Vinzants modell. Det er rådmann, økonomisjef eller ordfører som har besvart spørreskjemaene. Vi har valgt å utvide de 4 nivåene i modellen til Vinzant og Vinzant med ett 0-nivå og ett 5-nivå (se figur 5). Vi har valgt å definere nivåene basert på datamaterialet fra spørreundersøkelsen til Hinderaker og Nikolaisen (spørsmål 1, 3, 6, 7 og 8 i Vedlegg 1). Operasjonalisering av den uavhengige variabelen strategisk planlegging og styring blir da en ordinalskala fra 0–5 med 6 ulike verdier.

Figur 5. Vinzant og Vinzant sin modell utvidet med to nivåer (0 og 5, vår definisjon).



Nivå 0: Kommuner som har svart *Nei/Nei, min kommune har ikke utarbeidet et formelt strategisk plandokument* i spørreundersøkelsen. (Hinderaker og Nikolaisen 2012).

Nivå 1: Kommuner som har svart *Er under arbeid/min kommune har påbegynt utarbeidelsen av strategiske planer i tillegg til de lovpålagte planene*. Med et menes at kommunen har vedtatt formål og visjon ved å benytte formelle analytiske metoder (Hinderaker og Nikolaisen 2012).

Nivå 2: Kommuner som har svart *ja/ja min kommune har utarbeidet etter overordnet strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte planene/ja, min kommune har utarbeidet en eller flere strategiske delplaner for ulike sektorer/bydeler i tillegg til de lovpålagte planene* (Hinderaker og Nikolaisen 2012).

Nivå 3: Kommuner som har koblet budsjettprosesser til plandokumentene. Svaralternativ svært enig eller enig på en indeks av svaralternativene til spørsmål nr. 6 til Hinderaker og Nikolaisen: «*Hvor godt beskriver følgende utsagn forholdet mellom strategisk planlegging og budsjettering i din kommune*»? (Hinderaker og Nikolaisen 2012).

Nivå 4: Kommunene som har koblet budsjettprosesser til plandokumentene og knyttet resultatmåling (kontroll og evaluering) sammen i et komplekst samspill. Svaralternativ svært enig eller enig på en indeks av svaralternativene spørsmål nr. 8 til Hinderaker og Nikolaisen:

«Hvor godt beskriver følgende utsagn sammenhengen mellom strategisk planlegging og resultatmåling i din kommune?» (Hinderaker og Nikolaisen 2012).

Nivå 5: Kommunene som har koblet prestasjonsledelse som den fjerde kjerneprosessen i strategisk styring, i tillegg til budsjettprosesser og resultatmåling (Poister og Streib 1999, 208–210). Svaralternativ svært enig eller enig på en indeks av svaralternativene spørsmål nr. 7 til Hinderaker og Nikolaisen: «Hvor godt beskriver følgende utsagn sammenhengen mellom strategisk planlegging og prestasjonsledelse i din kommune?» (Hinderaker og Nikolaisen 2012).

Når det gjaldt måling av nivåene for strategisk planlegging og styring, fikk vi 154 brukbare svar (N=154).

Da vi gjennomgikk svarene fra kommunene i Hinderaker og Nikolaisen sin undersøkelse, så vi at flere av kommunene ikke suksessivt hadde knyttet styringsprosessene budsjettering-resultatmåling-prestasjonsledelse til den strategiske planen. Flere kommuner har knyttet ulike delelementer av strategisk styring, uten at de nødvendigvis følger Vinzant og Vinzant stegvise modell for iverksetting. Flere kommuner har for eksempel svart at de har årlige evalueringer av ledere som er basert på deres oppnåelse av de strategiske målene. Det betyr at det er en sammenheng mellom prestasjonsledelse og strategisk planlegging og at de i modellen vår (utvidet fra Vinzant og Vinzant) ligger på nivå 5. De samme kommunene svarer derimot at informasjon fra resultatmålinger ikke påvirker fordeling av ressurser. Det betyr at de samme kommunene, ikke har knyttet strategisk planlegging opp mot budsjettering, noe som tilsvarer nivå 3 i Vinzant og Vinzant sin modell.

Undersøkelsen til Hinderaker og Nikolaisen viser dermed, at flere kommuner «hopper over» trinnene i Vinzant og Vinzant sin stegvise modell for implementering av strategi. Det at flere kommuner benytter elementer av strategisk planlegging og styring, samsvarer ikke med Vinzant og Vinzant sin modell.

For å fange opp den totale bruken av strategi i kommunene, valgte vi derfor også å kartlegge kommunenes bruk av elementer av strategisk planlegging og styring, uavhengig av Vinzant og Vinzant sin modell. Vi brukte spørsmål nr. 1, 3, 6, 7 og 8 fra Hinderaker og Nikolaisen sin undersøkelse. Hvert av disse spørsmålene (bortsett fra nr. 1) har underspørsmål: spørsmål nr.



1, spørsmål nr. 3 har 10 underspørsmål, spørsmål nr. 6 har 4 underspørsmål, spørsmål nr. 7 har 3 underspørsmål og spørsmål nr. 8 har 7 underspørsmål. Vi har valgt å kalle hvert underspørsmål for delement, fordi det i disse underspørsmålene spørres etter elementer som inngår i strategisk planlegging og styring, for eksempel spørsmål 3 «Hvilke elementer er innarbeidet i den strategiske planleggingen i din kommune?». Et av avkrysningspunktene under spørsmål 3 gjelder bruk av SWOT-analyse. Det vil si en kartlegging av interne styrker og svakheter, eksterne trusler og muligheter.

Hvert underspørsmål ble gitt verdien 0,04 (tilsvarer 4 % av totalt 25). Totalt ble det 25 underspørsmål, som vi videre i oppgaven kaller delementer.

Vi kjørte derfor to regresjonsanalyser. I tillegg til å se på sammenhengen mellom nivåer av strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping, valgte vi også å se på sammenhengen mellom den enkelte kommunes totale bruk av delementer av strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping.

Fordi versjon 2 av spørreskjema utelukket de kommunene som ikke hadde utarbeidet strategiske planer fra å svare videre på undersøkelsen, ble antall svar redusert til 124 i vår oppgave (N=124). Dette er tilstrekkelig for å kjøre en regresjonsanalyse, men samtidig en betydelig reduksjon i antall kommuner.

### *3.4.3 Kontrollvariabler*

Vi ønsket å kontrollere for om *konkurranseskponering/bruk av markedsmekanismer* påvirker sammenhengen mellom strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping. Hovik og Stigen (2008) har kartlagt kommunenes tjenesteområder hvor det er innført ulike former for konkurranseskponering/bruk av markedsmekanismer.

Konkurranseskponering/bruk av markedsmekanismer er i NIBR-rapporten definert som konkurranseutsetting, interne kontrakter, sammenlignbare data, målestokk konkurranse, friere brukervalg, offentlig privat samarbeid, innsats eller stykkprisfinansiering, bestiller-utfører modellen. Vi valgte å holde oss til konkurranseskponering/bruk av markedsmekanismer i de sektorene som inngår i kostnadsnøkkelen (administrasjon, barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, sosialhjelp, barnevern og helse).

Med utgangspunkt i datamatriksen til NIBR-rapporten (Hovik og Stigen 2008) har vi laget en indeks av svarene fra spørsmål 41 «På hvilke områder er ulike former for konkurranseeksponering/bruk av markedsmekanismer innført? Du kan sette flere kryss» (NIBR-rapport 2008: Spørsmål nr. 41, 256). Innenfor hver av de åtte formene for konkurranseeksponering/bruk av markedsmekanismer i NIBR-rapporten, regnet vi ut hvor stor prosentandel den enkelte kommune benyttet dette. Da vi koblet svarene fra NIBR-rapporten opp mot vårt utvalg, fikk vi 130 brukbare enheter (N=130), noe som utgjør 41 % av alle kommunene i populasjonen.

For *politisk regime* målte vi kommunestyrenes sosialistandel etter valget i 2007. Dataene ble hentet fra SSB statistikkbanken. Representanter fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti, Rød valgallianse og Norges kommunistiske parti regnes ut som prosentandel av det totale antall representanter for å måle sosialistandel i kommunestyrene i valgperioden 2007–2011. Sosialistandel måles i prosent som igjen deles på 100. Tallene blir oppgitt mellom 0–1. Det vil si at kommune med 0,37 består av 37 % sosialistandel. Da vi koblet svarene fra SSB opp mot vårt utvalg, fikk vi 154 brukbare svar. (N=154).

Vi måler *kommunestørrelse* i antall innbygger pr. kommune, og grupperer etter kommunestørrelse. Dataene er hentet fra SSB statistikkbanken. Som mål på kommunestørrelse har vi brukt antall innbyggere i kommunen pr. 31.12.2012. Som mål på kommunestørrelse gruppert etter størrelse, brukte vi SSB sin inndeling i små, mellomstore og store kommuner. Små kommuner har færre enn 5 000 innbyggere (nivå 1), mellomstore har fra 5000 til 19 999 innbyggere (nivå 2), mens store kommuner har 20 000 eller flere innbyggere (nivå 3).

Vi har kontrollert for forskjeller i *korrigerte inntekter* pr. innbygger i analysen. Det kan godt tenkes at kommuner med høye korrigerte inntekter er mindre effektive enn kommuner med lave korrigerte inntekter, det vil si at de kommuner som har høyere inntekter kan ha større slakk (TBU 2013, 96). Strammere økonomiske rammebetingelser kan innebære at kommunen ønsker sterkere kontroll av ressursbruken i forhold til effektiviteten. Samtidig kan stort økonomisk handlingsrom gi mindre press på kostnads- og formålseffektivitet, og kanskje også et lavere fokus på prioriteringseffektivitet.

Tallmaterieell er hentet direkte fra TBU rapporten 29.11.2013 (TBU 2013). Tallene er oppgitt med et gjennomsnitt på 100, og vi har brukt tallene som de er. Korrigerte inntekter viser kommunenes frie inntekter (rammetilskott og skatteinntekter på inntekt og formue) korrigert for forskjeller i utgiftsbehov. Hvis for eksempel to kommuner har like høye frie inntekter pr. innbygger, men den ene kommunen har et høyere beregnet utgiftsbehov enn den andre, vil den kommunen med høyest utgiftsbehov få lavere korrigert inntekt enn den andre.

*Administrasjonsutgifter* er definert som kommunenes brutto driftsutgifter til administrasjon og styring pr. innbygger. Tallene er hentet fra KOSTRA, tabell 04938: A1 Konsern – finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutgifter – nivå 3. Brutto driftsutgifter administrasjon og styring, konsern (2012) og antall innbyggere pr. kommune pr. 31.12.12.

### 3.5 Frafallsanalyse

Tabell 1 viser at kommunene i utvalget vårt var representert med et høyere gjennomsnitt enn populasjonen når det gjaldt andel konkurranseutsatte sektorer, antall innbyggere pr. kommune, kommunestørrelse nivå og på offentlig verdiskaping. Tabellen viser også at når det gjaldt sosialistandel i kommunestyrene, korrigert inntekt og administrasjonsutgifter – ligger gjennomsnittet i kommunene i utvalget lavere enn i populasjonen.

Tabell 1: Frafallsanalyse over alle variablene i utvalget og populasjonen

	Utvalg			Populasjon		
	N	Gjennomsnitt	Standardavvik	N	Gjennomsnitt	Standardavvik
Nivå av strategisk planlegging og styring 2011	154	1,780	2,033			
Konkurranseeksponering/ markedsmekanismer 2008	130	,072	,108	315	,063	,089
Politisk regime 2007-2011	154	,343	,153	429	,350	,151
Korrigerte frie inntekter (indeks) 2012	154	104,100	14,752	370	105,445	16,269
Ant. Innbyggere pr. kommune, 31.12.2012	154	16168	31596	429	11775	36108
Delelementer av strategisk planlegging og styring 2011	124	,512	,212			

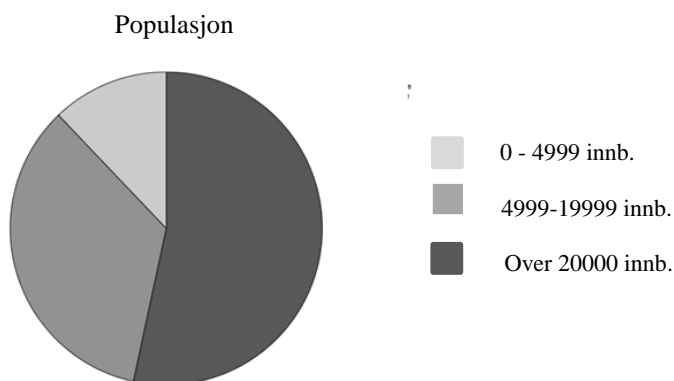
Offentlig verdiskaping pr. kommune, 2012	154	1,002	,096	370	,997	,116
Kommunestørrelse, nivå	154	1,780	,752	429	1,590	,697
Administrasjonsutgifter pr. innbygger, pr. kommune 2012		6211	2962,02	425	7207	4256,45

Når det gjelder gjennomsnittstall for nivåene av strategisk planlegging og styring og antall delelementer, er dette tallmaterieell basert på undersøkelsen til Hinderaker og Nikolaisen, og vi har derfor ikke sammenlignbart tallmaterieell for populasjonen. N varierer i populasjonen. Dette fordi tall fra konkurranseeksponering/markedsmekanismer (N=315) er sekundærdata fra NIBR-rapporten, og korrigert inntekt (N=370) er fra TBU-rapporten. Når det gjelder administrasjonsutgifter (N=425), så mangler det tall fra 4 kommuner i SSB.

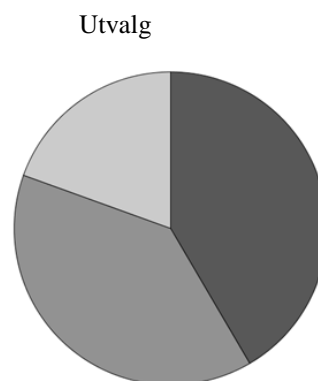
I tabell 2 ser vi at frafallet i utvalget er i underkant av 20 % når det gjelder små kommuner. Det har sammenheng med at det er flere små kommuner som ikke har innrapportert tilstrekkelige tall slik at produksjonindeksen kan regnes ut. Dette er tall vi er avhengig av i vår undersøkelse for å regne ut offentlig verdiskaping. Det kan derfor stilles spørsmål om kommunene i vårt utvalg er representative for populasjonen.

Tabell 2: Frafallsoversikt fordelt på kommunestørrelse nivå (2012)

	Alle kommuner	Frafallskommuner	Prosent	Vårt utvalg	Prosent
Små	229	165	60,0	64	41,6
Mellomstore	148	88	32,0	60	39,0
Store	52	22	8,0	30	19,5
<b>SUM</b>	<b>429</b>	<b>275</b>	<b>100</b>	<b>154</b>	<b>100</b>



Figur 6 Frafallsoversikt fordelt på kommunestørrelse nivå. N=429



Figur 7 Frafallsoversikt fordelt på kommunestørrelse nivå. N=154

Tabell 3: Frafallsversikt kommuner fordelt pr. fylke, utvalg N=154, og populasjon N= 429

	Ant. kommuner pr. fylke 2012, i utvalget	% av kommunene som inngår i utvalget	Ant. kommuner pr. fylke 2012, alle kommuner	% av alle kommunene i Norge
Østfold	4	2,6	18	4,2
Akershus	6	3,9	22	5,1
Oslo	0	0,0	1	0,2
Hedmark	8	5,2	22	5,1
Oppland	10	6,5	26	6,1
Buskerud	5	3,2	21	4,9
Vestfold	4	2,6	14	3,3
Telemark	10	6,5	18	4,2
Aust-Agder	7	4,5	15	3,5
Vest-Agder	7	4,5	15	3,5
Rogaland	12	7,8	26	6,1
Hordaland	9	5,8	33	7,7
Sogn og Fjordane	6	3,9	26	6,1
Møre og Romsdal	15	9,7	36	8,4
Sør-Trøndelag	16	10,4	25	5,8
Nord-Trøndelag	8	5,2	23	5,4
Nordland	13	8,4	45	10,5
Troms	10	6,5	24	5,6
Finnmark	4	2,6	19	4,4
<b>TOTALT</b>	<b>154</b>	<b>100</b>	<b>429</b>	<b>100</b>

Som vi ser av tabell 3 er alle fylker representert med kommuner i vårt utvalg, bortsett fra Oslo. Vi ser at antall kommuner pr. fylke prosentvis er relativt likt representert i vårt utvalg i forhold til populasjonen. Fylker med størst avvik er Østfold, Sør-Trøndelag og Finnmark. Sør-Trøndelag er i vårt utvalg representert med 10,4 % kommuner, mot 5,8 % i populasjonen. Finnmark og Østfold er i vårt utvalg representert med 2,6 %, mot henholdsvis 4,4 % og 4,2 % i populasjonen.

### 3.6 Oppsummering

Som en oppsummering vil det være naturlig å reflektere over noen vesentlige punkter som sier noe om metoden og datagrunnlaget i studien vår. Reliabilitet dreier seg om undersøkelsens pålitelighet og knytter seg til nøyaktigheten i datainnsamlingen (Johannessen mfl. 2011, 44). Ved å bruke foreliggende spørreundersøkelser fra blant annet NIBR-rapporten 2008 og masteroppgaven til Hinderaker og Nikolaisen, kreves det en grundig vurdering av hvordan disse dataene ble samlet inn og se på hvordan disse er relevante for spørsmålene våre, og for å spore feilkilder. Første spørreskjema til Hinderaker og Nikolaisen, inneholdt ikke alternativer om spørsmål om delplaner, noe andre spørreskjema inneholdt. Mange kommuner som befinner seg på nivå 0 må vurderes med forsiktighet fordi vi ikke har eksakte tall på om disse kommunene egentlig har delplaner.

Andre forhold som vil kunne ha betydning for vår undersøkelse er iverksetting av strategien. Vinzant og Vinzants modell, som er utgangspunktet for studien til Hinderaker og Nikolaisen, måler implementering om plan er utarbeidet og om budsjettprosesser, resultatstyring og prestasjonsledelse trinnvist er knyttet til. Det er flere forhold som vil kunne påvirke implementeringen som ikke fanges av Vinzant og Vinzants modell for implementering – kvalitet på styringen, uhensiktsmessig lederkompetanse, uklar strategi, motstridende prioriteringer, dårlig vertikal kommunikasjon, dårlig koordinering og samarbeid på tvers av tjenester og kommunalområder, og generell motstand (Løwendahl mfl. 2012, 292–294).

Hinderaker og Nikolaisen har i sin masteroppgave gjort en frafallsanalyse, der de konkluderer med en antagelse om at utvalget på N=176 kunne antas å være representativt for populasjonen. Ekstern validitet viser til om funnet er generaliserbart fra utvalg til populasjon. I vår undersøkelse inngår 154 av totalt 429 kommuner. Det utgjør et frafall på 64 %. Det kan derfor stilles spørsmål om funnene i denne oppgaven er representativt for populasjonen og dermed undersøkelsesoppleggets eksterne validitet.

Vi har tidligere i oppgaven, tatt for oss utfordringer knyttet til måling av offentlig verdiskaping. Vi har valgt å benytte sekundærdata som produksjonsindeks, brutto driftsutgifter og indeks for beregnet utgiftsbehov, og vurderer at oppgavens *begrepsvaliditet* er ivaretatt. Det er disse tallene kommunene rapporterer inn og som er utgangspunkt for analyse av økonomi og styringsdata på aggregert nivå. Vi mener den operasjonelle

definisjonen i denne oppgaven er i overensstemmelse med de teoretiske begreper som brukes i problemstillingen.

Intern validitet dreier seg om muligheter for å trekke sikre slutninger om årsakssammenhenger mellom to variabler. Årsaken må komme før i tid og det må kontrolleres for andre teoretiske variabler. Kartlegging av kommunenes bruk av strategisk planlegging og styring gjort av Hinderaker og Nikolaisen er basert på 2011 tall, og vår oppgave måler virkninger basert på 2012 tall. Fordi strategi defineres å inneha et langtidsperspektiv, kan sammenhengen med offentlig verdiskaping derfor være for tidlig å si noe om. Sikre årsakssammenhenger er avhengig av at det er kontrollert for andre teoretiske relevante variabler. Vi har i denne oppgaven valgt variabler som vi tror kan påvirke sammenhengen mellom våre uavhengige og avhengige variabler, men kan ikke utelukke at det finnes andre variabler som også kan påvirke sammenhengen. Vi kan derfor stille spørsmål ved den interne validiteten i undersøkelsesopplegget.

## 4 Hva vi fant – analyse av resultatene

I dette kapittelet presenterer og analyserer vi de innsamlede dataene. I hvilken grad økende nivåer på iverksetting av strategisk planlegging og styring har sammenheng med kommunens offentlige verdiskaping, kontrolleres for andre forklaringsfaktorer for å se om disse variablene påvirker sammenhengen. Vi gjorde første en korrelasjonsanalyse over alle variablene våre, for å kartlegge samvariasjonen og for å utelukke multikollinearitet (vedlegg 2). Så gjorde vi en frekvensanalyse for å få en beskrivende statistikk over alle variablene i utvalget vårt (vedlegg 2). **Det samme gjorde vi for populasjonen (vedlegg 3).** Vi gjorde en bivariat analyse av strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping for å se hvordan gjennomsnittet på offentlig verdiskaping fordelte seg på nivåene av strategisk planlegging og styring (se tabell 4). Så gjorde vi to lineære hierarkiske regresjonsanalyser. Dette for å undersøke hvilke andre variabler som virker inn på kommunenes offentlige verdiskaping enn strategisk planlegging og styring.

### 4.1 Bivariate analyser

Vi gjorde først en korrelasjonsanalyse med alle variablene som inngår i vår modell: offentlig verdiskaping, nivåer for strategisk planlegging og styring, bruk av konkurranseeksponering/markedsmekanismer, politisk regime, kommunestørrelse, administrasjonsutgifter og korrigert inntekt (se vedlegg 2). Vi ser at korrigert inntekt korrelerer signifikant med administrasjonsutgifter med 0,73. Vi valgte å ta ut administrasjonsutgifter fra regresjonsanalysen fordi utgiftene allerede ligger i analysen som en del av variabelen offentlig verdiskaping og at administrasjonsutgiftene er sterkt avhengig av kommunestørrelse på grunn av smådriftsulemper.

Tabell 4: Gjennomsnittlig offentlig verdiskaping 2012 fordelt på nivåer av strategisk planlegging og styring (N=154)

Nivå av strategisk planlegging og styring (2011)	Gjennomsnitt	N	Std. avvik
Nivå 0	1,0014	65	,09251
Nivå 1	,9632	28	,09479
Nivå 2	1,0253	15	,06128
Nivå 3	1,0200	4	,05477
Nivå 4	,9850	6	,08961
Nivå 5	1,0236	36	,11261
Totalt	1,0018	154	,09587



Vi ser av tabell 4 at det er svært få kommuner i vår analyse, som fordeler seg på nivå 3 og 4. Videre ser vi av tabellen at nivå 0 ligger høyere på offentlig verdiskaping enn nivåene 1 og 4. Det betyr at kommuner som har svart *Nei/Nei, min kommune har ikke utarbeidet et formelt strategisk plandokument* ligger høyere i verdiskaping enn kommuner som ligger på nivåene 1 og 4. Nivå 1 ligger lavest på offentlig verdiskaping. Kommuner på nivå 2, det vil si at de har utarbeidet et formelt overordnet strategisk plandokument eller delplaner i tillegg til de lovpålagte planene, kommer høyest ut på offentlig verdiskaping, også høyere ut enn nivå 5.

#### **4.2 Multivariat regresjonsanalyse**

Vi valgte å kjøre to lineære hierarkiske regresjonsanalyser. Vi gjorde først analyser med nivåene av strategisk planlegging og styring som uavhengig variabel, og så med sum delementer av strategisk planlegging og styring. Vi inkluderte de uavhengige variablene enkeltvis i blokker (modeller), for å undersøke effekten i hver modell. Rekkefølgen på de uavhengige variablene er vektlagt som følger, ut fra vår hypotese:

1. Nivåene for strategisk planlegging og styring/delementer for strategisk planlegging og styring
2. Konkurransesponering/markedsmekanismer. Dette ut ifra en generell oppfatning om at dette medfører økt effektivitet.
3. Politisk regime, målt i sosialistandel i kommunestyret i 2007–2011. Ulike politiske regimer har ulike ideologier, politiske verktøy og prioriteringer.
4. Kommunestørrelse, antall innbyggere pr. kommune. Jo større kommunen er (antall innbyggere) jo større offentlig verdiskaping, på grunn av stordriftsfordeler.
5. Korrigert inntekt viser kommunenes frie inntekter korrigert for forskjeller i utgiftsbehov. Det kan godt tenkes at kommuner med høye korrigerte inntekter er mindre effektive enn kommuner med lave korrigerte inntekter, fordi de har større økonomisk handlingsrom.

Tabell 5: Lineær hierarkisk regresjonsanalyse med nivåer av strategisk planlegging og styring, avhengig variabel offentlig verdiskaping. Standardiserte koeffisienter (Beta) (N=154)

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Nivå strategisk planlegging og styring	,153	,158	,164	,161	,083
Konkurransesponering/markedsmekanismer		-,024	-,031	-,079	-,105
Politisk regime			-,108	-,113	-,076
Kommunestørrelse, antall innbyggere pr. kommune				,098	,025
Korrigert inntekt					-,591
Forklart varians (justert R <sup>2</sup> )	,016	,009	,012	,012	,350
p-verdi (Sig.)	,083	,216	,207	,241	,000

Vi har i tabell 5 valgt å presentere de standardiserte (beta) verdiene. Disse er standardisert i den forstand at koeffisientene kan sammenlignes. Det vil si at jo høyere koeffisient, jo større betydning har den uavhengige variabelen for å forklare variasjonen i den avhengige variabelen. Dette fordi at våre uavhengige variabler er svært detaljerte, noe som innebærer at det for eksempel ikke gir så mye mening å skrive at når det er en endring på en verdi (ikke enhet) på den uavhengige variabelen, endres den avhengige variabelen med = ,007.

Vi ser i modell 5 at Beta (styrken på sammenhengen) er svak når vi kontrollerer sammenhengen mellom strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping for variablene konkurranseeksponering/markedsmekanismer, politisk regime og kommunestørrelse målt som antall innbyggere (,083, -,105, -,076, ,025). Jo høyere tall opp mot +1, hvor 0 betyr ingen sammenheng.

Beta for korrigert inntekt er i modell 5 på -,59. Variabelen korrigert inntekt har den sterkeste koeffisienten, og har dermed størst forklaringskraft på variasjonen i offentlig verdiskaping, kontrollert for de andre variablene i modellen. Denne sammenhengen er også signifikant (p=0,000). Det vil si at det stor statistisk sannsynlighet for at det er en sammenheng mellom strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping kontrollert for korrigert inntekt.

Tabell 5 viser at justert R<sup>2</sup> for regresjonsanalysen i modell 1 er 0,016. Vår analyse viser at 1,6 % av den gjennomsnittlige endringen i offentlig verdiskaping kan forklares ut fra nivåene av strategisk planlegging og styring. I modell 5 er justert R<sup>2</sup> 0,35. Det vil si 35 % av variansen i offentlig verdiskaping, den totale endringen i avhengige variabel, kan forklares ut fra

variablene strategisk planlegging og styring, konkurranseeksponering/markedsmekanismer, politisk regime, kommunestørrelse og korrigert inntekt. Vi finner også at når variablene nivå på strategisk planlegging og styring og antall innbyggere pr. kommune endres med en verdi, øker verdien på offentlig verdiskaping. En endring med en verdi på variablene konkurranseeksponering/markedsmekanismer, politisk regime og korrigert inntekt, reduserer verdien offentlig verdiskaping.

Modellene 1–4 er ikke signifikante på 0,05-nivået, fordi alle modellene har signifikansverdier som ligger over dette. Modell 5 har en signifikansverdi på 0,00, og er statistisk signifikant. Det er da en sannsynlighet for at korrigert inntekt påvirker sammenhengen mellom nivå på strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping.

Tabell 6: Lineær hierarkisk regresjonsanalyse med delelementer av strategisk planlegging og styring, avhengig variabel offentlig verdiskaping. Standardiserte koeffisienter (Beta) (N=124)

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Delelementer av strategisk planlegging og styring	,189	,196	,199	,189	,035
Konkurranseeksponering/markedsmekanismer		-,043	-,050	-,082	-,108
Politisk regime 2007-2011			-,072	-,075	-,062
Kommunestørrelse, antall innbyggere pr. kommune				,067	,010
Korrigert inntekt					-,601
Forklart varians (justert R <sup>2</sup> )	,027	,019	,015	,009	,343
p-verdi (Sig.)	,050	,133	,206	,298	,000

I tabell 6 ser vi at Beta, styrken på sammenhengen i modell 5, fortsatt er svak når vi kontrollerer sammenhengen mellom delelementer av strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping for variablene konkurranseeksponering/markedsmekanismer, politisk regime og kommunestørrelse målt som antall innbyggere (,04, -,11, -,06, ,01). Vi ser også i denne analysen at korrigert inntekt påvirker sammenhengen mellom delelementer av strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping. Beta her er litt sterkere, -,60. Denne sammenhengen er også signifikant (p=0,00).

I modell 5 er justert R<sup>2</sup>=0,34. Variansen i offentlig verdiskaping når vi kjører en lineær hierarkisk regresjonsanalyse med delelementer av strategisk planlegging og styring blir på 34 % (se tabell 6). Det vil si 34 % av variansen i offentlig verdiskaping kan forklares ut fra variablene i modell 5 (se tabell 6). Til forskjell fra den forrige regresjonsanalysen har modell

1 en signifikansverdi på 0,05 og er statistisk signifikant. Dette viser at det er en sammenhengen mellom bruk av delementer i strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping når vi ikke kontrollerer for andre variabler. Vi ser at styrken på sammenhengen er svak, med Beta på 0,19. I modell 1 kan 2,7 % av den gjennomsnittlige endringen i offentlig verdiskaping forklares ut fra bruk av delementer i strategisk planlegging og styring.

Formålet med analysen var å undersøke sammenhengen mellom nivåer for strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping, kontrollert for andre variabler som vi hadde en hypotese om kunne påvirke denne sammenhengen.

Vi finner ingen lineær sammenheng mellom nivåer av strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping. Våre funn viser at variansen i offentlig verdiskaping er tilnærmet lik, uavhengig om kommunene har iverksatt strategisk planlegging og styring progressivt til alle nivåer (35 %) eller benyttet delementer i ulik grad (34,3 %). Det vi ser av begge regresjonsanalysene er at den eneste variabelen som påvirker disse sammenhengene er korrigert inntekt. Korrigert inntekt har den sterkeste koeffisienten, er den eneste variabelen som er statistisk signifikant og dermed den som har forklaringskraft på variasjonen i offentlig verdiskaping.

I den videre analysen vil vi diskutere funnene ved å visualisere noen av sammenhengene mellom enkelte uavhengige variabler og offentlig verdiskaping.

## 5 Diskusjon av resultatene

### 5.1 Offentlig verdiskaping

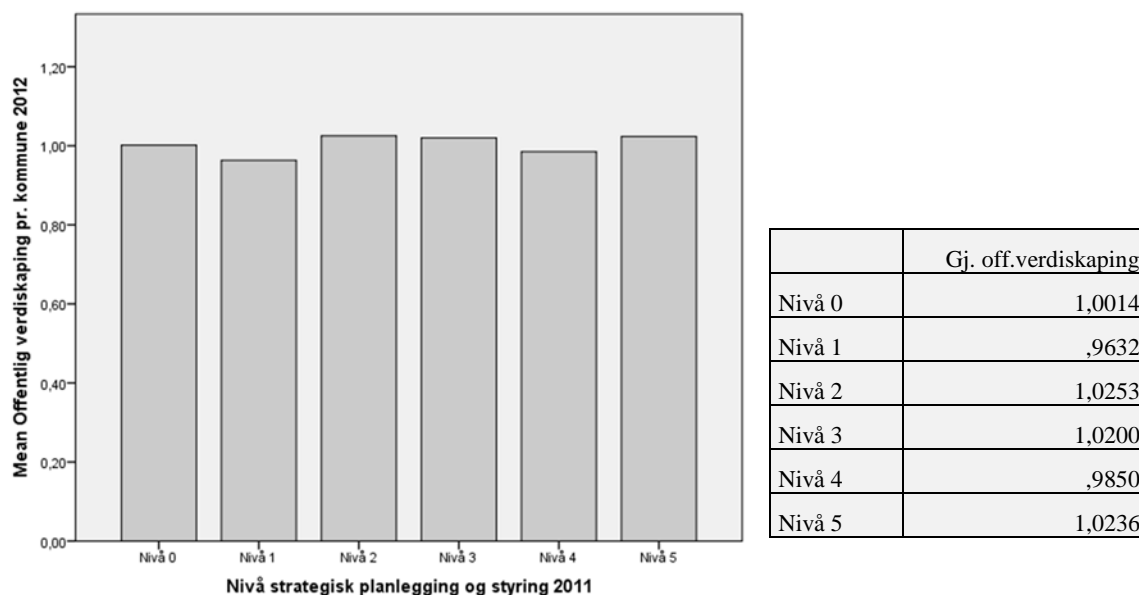
Det er ikke enkelt å fremskaffe og tallfeste all relevant informasjon i forhold til offentlig verdiskaping. Det betyr at det er vanskelig å evaluere resultater (verdiskaping) i forhold til ressursinnsatsen (strategisk styring). Måling av verdiskaping tar som regel utgangspunkt i faktorer som er mulig å tallfeste, men når det gjelder verdiskaping i offentlig sektor er det mye som ikke kan tallfestes.

En diskusjon om verdiskaping i kommunene må baseres på at offentlig virksomhet er noe annet og noe mer enn en bedrift. Offentlig sektor har blant annet ansvar for forvaltning og fordeling av felles goder og en rettferdig inntektsfordeling. Dette innebærer at vi trenger andre måter å måle verdiskaping på i offentlig organisasjoner enn i private bedrifter. Vi trenger strengt tatt også å måle forvaltning og fordeling og ikke bare produksjon.

Vi fant i vår regresjonsanalyse at nivåer for strategisk planlegging og styring ikke synes å påvirke verdiskaping statistisk signifikant. Vi valgte derfor å kjøre en bivariat analyse mellom nivåene av strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping, for å se hvordan gjennomsnittet på offentlig verdiskaping fordeler seg mellom nivåene, se tabell 4. I figur 8 er denne tabellen visualisert i en graf.

Figuren bekrefter funnet i analysen om at det ikke er noen sammenheng. Forskjellen mellom nivåene 0 (1,0014) og 5 (1,0236) er 0,0222. Det er vanskelig å angi hva denne forskjellen innebærer, men basert på variasjonsbredden på offentlig verdiskaping i vårt utvalg, se vedlegg 2, som går fra ,69 til 1,26 vurderer vi denne forskjellen til å være svært liten. Vi hadde en hypotese om at høyere nivå på strategisk planlegging og styring gir mer offentlig verdiskaping. Dette fordi det er generell oppfatning om at strategi er et effektivt styringsverktøy. Det at det fordeler seg fire kommuner på nivå 3 og seks kommuner på nivå 4 er et lavt tall, noe som betyr at vi må forholde oss til disse nivåene (tabell 4) med forsiktighet.

Figur 8. Gjennomsnitt offentlig verdiskaping i kommunene fordelt på nivåene av strategisk planlegging og styring N=154



Det kan være, at iverksetting av strategisk planlegging og styring i kommuner ikke har fått nok tid på seg til å gi resultater. Dette kan forstås med utgangspunkt i at strategi dreier seg om en langsiktig prosess og at det i vår oppgave er et kort tidsaspekt mellom kartlegging av strategisk planlegging og styring (2011) og måling av offentlig verdiskaping (2012). Det fremkommer ikke i undersøkelsen til Hinderaker og Nikolaisen på hvilket tidspunkt kommunene iverksatte strategisk planlegging og styring. I og med at strategi ikke er noe nytt i offentlig sektor kan vi ikke se bort fra at flere kommuner har tatt i bruk strategisk styring tidligere enn 2011. Denne informasjonen hadde vært interessant for vår undersøkelse. Hvis kommunene i vår undersøkelse iverksatte strategisk planlegging og styring for tyve-tredve år siden, er vårt funn enda mer interessant.

Vårt funn kan også indikere at kommuner på bakgrunn av lav verdiskaping nylig har valgt å ta i bruk strategisk planlegging og styring som verktøy. Det vil derfor også her være for tidlig å kunne se en eventuell sammenheng.

## 5.2 Nivå strategisk planlegging og styring

Nivå 0 består av kommuner som har svart at de ikke har utarbeidet et formelt strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte. Det er interessant å se at dette nivået ikke kommer lavest ut i forhold til de andre nivåene når det gjelder offentlig verdiskaping. Det vi ser av

figur 8, er at offentlig verdiskaping går ned fra nivå 0 til nivå 1. Det at nivå 1 er lavest på offentlig verdiskaping er for så vidt ikke overraskende med tanke på at det kan ha sammenheng med at strategisk planlegging er en ressurskrevende prosess, både økonomisk og menneskelig. Fra nivå 1 til nivå 2 øker offentlig verdiskaping og nivå 2 representerer den høyeste verdiskapingen i hele modellen.

Det at nivå 2 er høyest på offentlig verdiskaping i forhold til nivåene 3,4 og 5 (figur 8), kan indikere den store lederutfordringen det er å formidle og integrere helhetstankegangen i hele organisasjonen for å unngå silotenkning. Det innebærer at strategien må være styrende for alle aktiviteter som i sum bidrar til kommunenes mål, og at alle ansatte er forent mot et felles og forstått mål. Den manglende sammenhengen mellom strategisk styring på nivå 3 og 4 og økt verdiskaping kan være en indikasjon på disse utfordringene, men på grunn av få enheter skal vi her være forsiktige med å trekke konklusjoner. Vi ser at nivå 5, det vil si kommuner med full strategisk styring, ligger lavere i offentlig verdiskaping enn nivå 2, noe som er overraskende. I Hinderaker og Nikolaisens undersøkelse er spørreskjemaene besvart av økonomisjefer, rådmenn og ordførere. Dette er personer som sitter sentralt i kommunens politiske og administrative ledelse hvor strategiforankringen stort sett er god. En utfordring vil kunne være forankring og kjennskap til strategiene for alle ansatte internt i kommunene.

Det er flere forhold som vil kunne påvirke iverksettingen av strategier, enn planlegging og utarbeidelse av et formelt dokument, budsjettprosesser, resultatstyring og prestasjonsledelse. Andre forhold som kan tenkes å ha betydning for strategiiverksetting er motstand, uklar strategi og dårlig kommunikasjon (Løwendahl og Wenstøp 2012, 292–294). Rett lederkompetanse er derfor en forutsetning. Det betyr evnen til å samarbeide, prioritere, koordinere, kommunisere, klargjøre og sette ting i sammenheng kan være viktig i praktisk strategiarbeid. Det fordrer å arbeide for en felles kultur innad i organisasjonen slik at ulike virksomheter i kommunen trekker i samme retning.

### **5.3 Konkurransesponering/markedsmekanismer**

«Bruk av markedsmekanismer for å løse offentlige oppgaver har utviklet seg til en nærmest global trend de siste 10 årene» (Blåka m.fl.2012, 124). Markedsmekanismer er kanskje utbredt, men vi finner at konkurransesponering/bruk av markedsmekanismer ikke er signifikant for å forklare verdiskaping.

Forutsetningen for konkurranseeksponering/bruk av markedsmekanismer er at det gir økt effektivitet gjennom lavere kostnader eller bedre resultatoppnåelse. Med utgangspunkt i dette hadde vi forventet å finne en sammenheng med verdiskaping. Dette kan tolkes som at gevinsten ved å konkurranseeksponere/bruke markedsmekanismer i offentlig sektor er fraværende, at gevinsten allerede er tatt ut, at også trussel om konkurranseutsetting virker eller at gevinsten tas ut som endret fordeling heller enn økt produksjon. Dersom gevinsten er fraværende kan dette ha sammenheng med at det er ressurskrevende å administrere konkurranseutsetting og bruk av markedsmekanismer, og dermed lite å hente på dette. Vi kan ikke finne igjen i vår analyse at potensialet for bedret offentlig verdiskaping er ivaretatt av de ulike typer markedsmekanismer som vårt tallmaterieell baseres på. Med tanke på at i underkant av 80 % av alle kommuner har innført en eller annen form for konkurranseeksponering/markedsmekanisme, finner vi dette underlig.

#### **5.4 Politisk regime**

Regresjonsanalysen vår viste heller ingen sammenheng mellom politisk regime målt som sosialistandel i kommunestyrene, og offentlig verdiskaping. Når analysen viste at politisk regime ikke var statistisk signifikant, ser vi på dette som et interessant funn. Vi hadde forventet å se tydeligere effekt av politikk i praksis. Når vi da ikke finner at forskjellen i politiske regime preger kommunene mer med hensyn til offentlig verdiskaping, kan det forstås dithen at politisk regime i realiteten ikke har betydning for kommunenes handlingsprogram. På den andre siden kan det også forklares med at politikk på kommunenivå kan være preget av forhandlinger og kompromisser. For at en kommune skal kunne møte morgendagens utfordringer, er det behov for å ha et samarbeid mellom politikerne og administrasjonen. Et godt forhold basert på gjensidig tillit er et resultat av langsiktig og målrettet arbeid, hvor begge parter bidrar aktivt gjennom konkret innsats og forpliktelse.

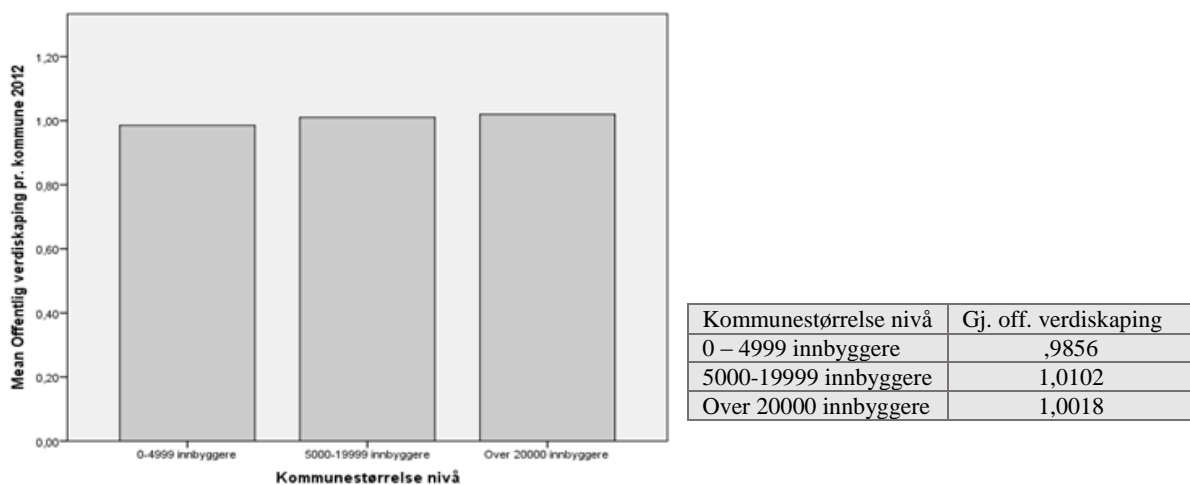
#### **5.5 Kommunestørrelse**

Variabelen antall innbyggere pr. kommune påvirket ikke sammenhengen mellom strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping i vår regresjonsanalyse. Den var ikke statistisk signifikant. Dette overrasker oss. I diskusjonen rundt kommunesammenslåing, er et av argumentene mulighetene til å ta ut stordriftsfordeler. Det er underlig at stordriftsfordeler ikke påvirker kommunenes verdiskaping. I det ligger det muligheter til å kunne drive



billigere, noe som burde ha gitt utslag i vår undersøkelse. Dette er et interessant funn sett i lys av den pågående debatten om kommunesammenslåing. Vi valgte derfor å kjøre en bivariat analyse mellom kommunestørrelse og offentlig verdiskaping, for å se hvordan gjennomsnittet på offentlig verdiskaping fordeler seg mellom liten, mellomstor og stor kommune. I figur 9 er dette visualisert i en graf.

Figur 9. Sammenhengen mellom kommunestørrelse og offentlig verdiskaping. N=154  
Kilde: Kommunestørrelse hentet fra SSB.



Som vi ser av figur 9, kommer alle kommunenivåer nesten likt ut når det gjelder offentlig verdiskaping. Det at det er en liten forskjell mellom gjennomsnittlig verdiskaping fra de små til de store kommuner er overraskende. Vi hadde forventet å se en større forskjell mellom nivåene, dette sett i sammenheng med smådriftsulemper og stordriftsfordeler.

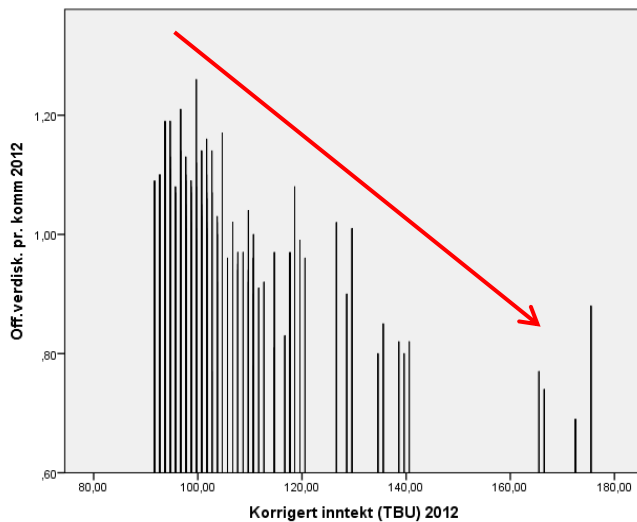
I ekspertutvalgets ferske rapport fra mars 2014, anbefales det en kommunestørrelse på 15 000-20 000 innbyggere. Utvalget legger vekt på at det skal være god kvalitet i de kommunale tjenestene og at ressursbruken i kommunene er effektiv (Delrapport 2014, 131). Våre funn viser derimot at offentlig verdiskaping er uavhengig av nivå på kommunestørrelse.

## 5.6 Korrigert inntekt

Korrigert inntekt er den eneste variabelen som var statistisk signifikant i vår analyse, og som derfor kan sies å påvirke sammenhengen mellom strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping. Figur 10 viser sammenhengen mellom offentlig verdiskaping og

korrigerede inntekter, i vår analyse. Jo høyere kommunene er på offentlig verdiskaping jo lavere er de på korrigeret inntekt.

Figur 10. Sammenhengen mellom korrigeret inntekt og offentlig verdiskaping (N=154)  
Kilde: Korrigeret inntekt hentet fra TBU-rapport 2013.



Det er en negativ sammenheng, det vil si at når korrigeret inntekt endres med en verdi, endres den avhengige variabelen negativt. Det kan forstås som at kommuner med høye korrigeret inntekter har lavere offentlig verdiskaping enn kommuner med lav korrigeret inntekt. Figur 3 viser at de kommunene med høye korrigeret inntekter også hadde høye netto og brutto driftsresultat (TBU 2013, 60). Dette kan ha sammenheng med større inntekter og dermed større økonomisk handlefrihet pr. innbygger. Vi ser av vårt datamateriale at for eksempel Lyngdal kommune hadde korrigeret inntekt på 91,7 og 1,01 på offentlig verdiskaping. Berlevåg kommune hadde en korrigeret inntekt på 139,6 og offentlig verdiskaping er på 0,80.

Selv om utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal utjevne forutsetningene kommunene har for å tilby et likeverdig tjenestetilbud, ser vi imidlertid at det er elementer i inntektssystemet og finansieringen av kommunesektoren som fører til ulikt inntektsnivå mellom kommuner. Dette skjer også etter utgiftsutjevningen. Ulike tilskudd i inntektssystemet er ulikt fordelt mellom kommunene og fører til forskjeller i inntektsnivå. Samtidig kommer en betydelig andel av kommunesektorens inntekter gjennom skatteinntekter, og forskjeller i skattenivå utjevnes kun delvis i inntektssystemet. Inntektssystemet bidrar med andre ord ikke til helt rettferdig inntektsutjevning. Vi ser i vår analyse at de kommunene som har lavt utgiftsbehov i

forhold til inntekter (det vil si at de har høye korrigerte inntekter) har lavere offentlig verdiskaping enn kommuner med lav korrigering. Kommunene med høy korrigert inntekt har en større slakk (større handlingsrom). Vår analyse viser at slik inntektssystemet for kommunene er lagt opp, har korrigert inntekt en sammenheng med offentlig verdiskaping. Sammenhengen til vår undersøkelse er at slik offentlig verdiskaping er definert og utregnet i vår oppgave, vil offentlig verdiskaping reduseres når driftsutgiftene økes.

## 6 Konklusjon

### 6.1 Sammenhengen mellom strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping

Formålet med denne studien var å undersøke hvorvidt kommunenes bruk av strategisk planlegging og styring utgjør en forskjell på offentlig verdiskaping. Denne undersøkelsen bygger videre på masteroppgaven til Hinderaker og Nikolaisen fra 2012 «Strategisk planlegging og styring i kommunesektoren». I denne oppgaven ble kommunenes bruk av strategisk planlegging og styring kartlagt og vår undersøkelse bygger på deres datamateriale.

Vi finner i vår undersøkelse ingen sammenheng mellom iverksetting av nivåer eller bruk av delelementer av strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping. Vi finner heller ikke at offentlig verdiskaping endres vesentlig fra nivå 0 til nivå 5. Dette kan forstås på flere måter. Det kan være at kommuner som er på nivå 0, det vil si ikke har utarbeidet formelle strategiske plandokumenter, ser på og bruker de lovpålagte planene som sine strategiske dokumenter. Det kan også bety at tidsaspektet mellom kartlegging og måling er for kort og/eller at kommuner som er lav på offentlig verdiskaping er tidlig i prosessen med iverksetting av strategisk planlegging og styring.

Vi ser heller ikke at konkurranseeksponering/bruk av markedsmekanismer, politisk regime og antall innbyggere pr. kommune påvirker sammenhengen. Vårt eneste signifikante funn som kan si noe om sammenhengen, er at jo lavere korrigerte inntekter kommunene har, desto høyere offentlig verdiskaping har de. Det vi finner er at kommuner som har høye korrigerte inntekter har større økonomisk handlingsrom, fordi inntektene ikke utjevnes rettferdig mellom kommunene. Det igjen betyr at de har høyere brutto driftsutgifter pr. innbyggere, noe som igjen påvirker måten vi har regnet ut offentlig verdiskaping på.

Hva gjør at kommuner innfører og opprettholder strategisk planlegging og styring når det ikke foreligger empiri på om det fungerer etter intensjonen? Strategier, slik de er utformet på papiret, er rasjonelle i sin form. De skaper et inntrykk av seriøsitet og at man følger med i tiden. Det er en felles oppfatning i samfunnet om at strategi er et godt styringsverktøy. Dette støttes også i oppgaven til Hinderaker og Nikolaisen. Kommunene har jevnt over svart at de opplever virkningene av strategisk planlegging som positive. Dette samsvarer med undersøkelsene presentert av Boyne (2010) der han konkluderer med at strategisk planlegging har en mer positiv enn negativ effekt på effektivitet i offentlig sektor.

Det kan se ut som om bruk av strategi er synonymt med god styring og ledelse. Strategisk planlegging og styring som styringsverktøy kan bidra til at offentlige ledere har en større bevissthet om verdiskapende prosesser slik at kommunene kan organiseres hensiktsmessig for effektiv oppgaveløsning og ressursbruk i forhold til verdiskapingen. Ideen om at full strategisk styring, gjennom planlegging, klare mål, ressursallokering, kontroll og evaluering/justering kan øke verdiskapingen i kommunene, bekreftes ikke i våre funn. Vi finner at strategisk planlegging og styring ikke utgjør noen forskjell på offentlig verdiskaping. Vår undersøkelse, styrker derfor ikke den generelle oppfatningen i samfunnet om at bruk av strategisk styring gir ønsket virkning.

Kommunenes kompleksitet, både når det gjelder organisering, ivaretagelsen av ulike aktører og interesser, samt bredden i tjenesteproduksjon og tjenestetilbud de er pålagt å ha, gjør at det kanskje ikke er mulig å samles om felles mål. Det kan også stilles spørsmål ved om hvor realistisk det er å ha kommunale strategiske styringsdokumenter som har et lengre tidsperspektiv utover det valgte kommunestyret og den vedtatte kommuneplanen.

Verdiskaping defineres som det å få fram noe som er nyttig, en vare eller tjeneste som er mere verdifull enn om de samme ressursene ble brukt til noe annet. Det er ikke enkelt å framskaffe og tallfeste all relevant informasjon i forhold til verdiskaping. Det er derfor vanskelig å vurdere resultatet i forhold til ressursinnsatsen og dermed verdiskapingen. Fordi det er felles goder som forvaltes, er det likevel viktig at det i offentlig sektor gjøres fortløpende evalueringer ved innføring av nye styringsideer. Innføring av styringsverktøy som strategisk planlegging og styring er ressurskrevende. En evaluering av om det utgjør en forskjell på offentlig verdiskaping, bør derfor være av stor interesse. Vi finner ikke denne sammenhengen i vår studie.

## **6.2 Begrensninger ved undersøkelsen**

Tidsrekkefølgen mellom kartlegging av kommunenes bruk av strategisk planlegging og styring gjort av Hinderaker og Nikolaisen i 2011 og virkningen på offentlig verdiskaping målt av oss, er basert på 2012 tall. Det at vi i denne undersøkelsen ikke finner noen sammenheng mellom strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping, kan være et

uttrykk for at tidsaspektet er for kort fordi strategi handler om fremtid og har et langsiktig tidsperspektiv. Som nevnt i metodekapittelet, kan det derfor stilles spørsmål ved den interne validiteten i undersøkelsesopplegget. Vi skal derfor være forsiktige med å påstå at vi i denne oppgaven har påvist kausale sammenhenger ved å trekke sikre slutninger om den manglende årsakssammenheng mellom iverksetting av strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping.

### **6.3 Behov for videre forskning**

Vår undersøkelse bidrar, til tross for sine begrensninger, med økt kunnskap om bruk av strategisk planlegging og styring i kommunal sektor. Temaet om sammenhengen mellom strategisk planlegging og styring og offentlig verdiskaping, er fremdeles svakt belyst i empirien og det er fortsatt behov for ytterligere kunnskap. Det ville vært interessant å gjøre en ny tilsvarende kartlegging av strategisk planlegging og styring i kommunene, hvor tidspunkt for iverksetting også besvares. I tillegg vil det vært interessant å kartlegge i hvilken grad kommunene definerer og bruker de lovpålagte planene som sine strategiske dokumenter, samt å kartlegge motivasjonen for iverksetting av strategisk planlegging og styring.

## Figurer

Fig. 1: Mulgans læringshjul	side 11
Fig. 2: Vinzant og Vinzant	side 13
Fig. 3: Korrigerte inntekter	side 20
Fig. 4: Modell for oppgaven	side 21
Fig. 5: Vinzant og Vinzant med to nivåer til	side 25
Fig. 6: Frafallsversikt over kommunene populasjon – pai	side 30
Fig. 7: Frafallsversikt over kommunene utvalg – pai	side 30
Fig. 8: Gjennomsnitt av offentlig verdiskaping i kommunene fordelt på nivåer av strategisk planlegging og styring	side 40
Fig. 9: Sammenhengen mellom nivå på kommunestørrelse og offentlig verdiskaping	side 43
Fig. 10: Sammenhengen mellom korrigert inntekt og offentlig verdiskaping	side 44

## Tabeller

Tabell 1: Frafalls analyse alle variabler, utvalg og populasjon	side 29
Tabell 2: Frafall oversikt fordelt på kommunestørrelse, utvalg og populasjon	side 30
Tabell 3: Frafallsversikt over kommunene fordelt pr. fylke	side 31
Tabell 4: Offentlig verdiskaping i et gjennomsnitt fordelt på nivåer av strategisk planlegging og styring	side 34
Tabell 5: Lineær hierarkisk regresjonsanalyse med nivåer for strategisk planlegging og styring	side 36
Tabell 6: Lineær hierarkisk regresjonsanalyse med delementer av strategisk planlegging og styring	Side 37

## Vedlegg

- Vedlegg 1: Spørreskjema til Hinderaker og Nikolaisen (begge utgaver av 1 spørsmål).
- Vedlegg 2: Beskrivende statistikk alle variabler og korrelasjonsmatrise (utvalg)
- Vedlegg 3: Beskrivende statistikk for alle variabler (populasjon)

## Litteraturliste

- Bakli, Oddbjørg, Anne K. Kalleberg og Tormod Rødsten. 2001: *Effektivitet i statligressursbruk*. 2001:3. Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling. Oslo.
- Blåka, Sara, Trond Tjerbo og Hilde Zeiner. 2012. *Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2012:21. Norsk institutt for by- og regionforskning. Oslo
- Borge, Per-Erik og Per Tovmo. 2009: *Ny produksjonsindeks for kommunene*. SØF-rapport nr. 06/09. Kommunal – og regionaldepartementet. Trondheim
- Boyne, George A. og Richard M. Walker. 2010: *Strategic Management and Public Service Performance: The Way Ahead*. Public Administration Review, Vol. 70, Supplement to Volume 70: The Future of Public Administration in 2020 (December 2010), pp. S185-S192.
- Boyne, George. 2010. Strategic planning. In: Ashworth, Rachel, George Boyne and Tom Entwistle, *Public Service Improvement: Theory and Evidence*: 60–77. Oxford: Oxford University Press.
- Bryson, John M. og William D. Roering. 1988: Initiation of Strategic Planning by Government. *Public Administration Review*, Vol. 48, No. 6 (Nov. - Dec., 1988), pp. 995-1004.
- Byrkjeflot, Haldor. 2008: *Ledelse i politisk styrte virksomheter forskningsstatus og problemstillinger*. Rapport til Kommunenes Sentralforbund.
- Christensen, Dag Arne og Tor Midtbø. 2011. Tilfredshet med kommunale velferdstjenester: har velferdstjenestene noe å si? Notat 2-2011. Uni Rokkansenteret. Bergen
- Christensen, Tom, Per, Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Delrapport fra ekspertutvalg. 2014. *Kriterier for god kommunestruktur*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.  
[http://www.regjeringen.no/upload/KMD/KOMM/rapporter/Kriterier\\_for\\_god\\_kommunestruktur\\_rettet.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KMD/KOMM/rapporter/Kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf) (lastet ned 20.04.14)
- Diesen, Sverre. 2013. Strategisk styring og ledelse i norsk offentlig sektor. Minervanett.30.08.13. [http://www.minervanett.no/skribent/sverre\\_diesen/](http://www.minervanett.no/skribent/sverre_diesen/)
- FN rapport 2013. *Human Development Report 2013. Sør reiser seg – menneskelig framgang i*



- en mangfoldig verden*. Published for the United Nations Development Program (UNDP). 1 UN plaza New York, NY 10017, USA.
- Finansministeriet. 2000. *Benchmarking i den offentlige sektor – nogle metoder og erfaringer*.
- Fossdal, Gunn Therese Ueland, Kirsti Kvie Gardum. 2009: *Hvordan skape dynamisk styring?* En casestudie av et stort internasjonalt oljeselskap. Norges Handelshøyskole. Bergen
- Frøyland, Espen, Anniken E. Hoelsæter og Rolf Korneliussen. 2005: *Bakgrunnsnotat om mål- og resultatstyring*. Senter for statlig økonomistyring.
- Gitsø, Erlend O. (ukjent dato). *Samstemt adferd mot et felles og forstått mål*.  
<http://www.hartmark.no/tjenester/prestasjonsledelse/> (10.01.2014).
- Hagen, Kåre. 2009. «Offentlig sektor: - et nødvendig gode». Oslo: Unio.  
[http://www.unio.no/kunder/unio/mm2011.nsf/lupgraphics/Offentlig\\_sektor.pdf/\\$file/Offentlig\\_sektor.pdf](http://www.unio.no/kunder/unio/mm2011.nsf/lupgraphics/Offentlig_sektor.pdf/$file/Offentlig_sektor.pdf) (lastet ned 07.10.13)
- Hinderaker, Elisabet og Nina Nikolaisen. 2012. *Strategisk planlegging og styring i Kommunesektoren*. Masteroppgave i Styring og ledelse Høgskolen i Oslo og Akershus. Fakultet for samfunnsfag. Oslo
- Hood, Christopher. 1995. The new public management in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3): 93-109.
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen. 2008. *Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2008:20. Norsk institutt for by- og regionforskning. Oslo
- Johannessen, Asbjørn, Line Kristoffersen og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utgave. Oslo: Abstrakt Forlag
- Joyce, Paul. 2012: *Strategic leadership in the public services*. London: Routledge.
- Kommuneproposisjonen 2013. Prop.110 S (2011–2012). Kommunal- og moderniseringsdepartementet. [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-110-s-2011-2012/13/2.html?id=684241>)
- Forbrukerrådet 2011. Kommuneundersøkelse 2005–2011. 08.09.2011  
<http://www.forbrukerradet.no/forside/presse/pressemeldinger/kommunest%C3%B8rrelse-viktigere-enn-politisk-farge> (lastet ned 09.03.14)
- Løwendahl, Bente R. og Fred E. Wenstøp. 2011. *Grunnbok i strategi*. 3 utgave. Cappelen Damm: Oslo.
- Langørgen, Audun. 2011. *Alternative metoder for beregning av kostnadsnøkler for utgiftsutjevning mellom kommuner*. Rapport 23/2011. Statistisk sentralbyrå.

- NOU 2012:9. *Energiutredningen-verdiskaping, forsyningssikkerhet og miljø*. Olje- og energidepartementet.
- Poister, Theodore H. og Gregory D. Streib. 2005. Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. *Public Administration Review* 65(1): 45-56.
- Poister, Theodore H. (2010). The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, 70(supplement) 246–254.
- Prop.110 S (2011–2012). *Kommuneproposisjonen 2013*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Ringdal, Kristen. 2007. *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roos, Göran, Georg von Krogh og Johan Roos. 2010. *Strategi – en innføring*. 5.utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo. 2012. *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- St.prp. nr.66 2002-2003. *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen)*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- TBU 2013. *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. November 2013*. Oslo. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Vanebo, Ove. 2012. *Kommunesammenslåing*. Oslo: Civita.
- Vik, Sigurd. 2007. *Prestasjonskultur og prestasjonsledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Vinzant, Douglas H. og Janet C. Vinzant. 1996. Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit. *Public Productivity & Management Review* 20 (2):139-157. 1996), pp. 139-157.
- <http://ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/begreper-i-nasjonalregnskapet#Bruttoprodukt>  
(lastet ned 10.01.2013)
- <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp>  
(lastet ned 16.10.2013)
- Hagen, Kåre. 2009. «Offentlig sektor: - et nødvendig gode». Oslo: Unio.  
[http://www.unio.no/kunder/unio/mm2011.nsf/lupgraphics/Offentlig\\_sektor.pdf/\\$file/Offentlig\\_sektor.pdf](http://www.unio.no/kunder/unio/mm2011.nsf/lupgraphics/Offentlig_sektor.pdf/$file/Offentlig_sektor.pdf) (lastet ned 07.10.13)
- Diesen, Sverre 2013.: *Strategisk styring og ledelse i norsk offentlig sektor*. Minerva nett, 30.08.13. [http://www.minervanett.no/skribent/sverre\\_diesen/](http://www.minervanett.no/skribent/sverre_diesen/) (lastet ned 25.12.13).

<http://snl.no/verdiskaping> (lastet ned 03.03.14)

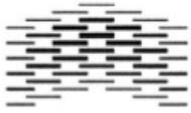
<http://www.ssb.no/tabell/07459> (lastet ned 20.02.2012)

KS. Faktaark kommunestruktur 2013 (lastet ned 09.03.14)

[http://www.ks.no/PageFiles/34214/8\\_%C3%98konomi\\_konsekvenser.pdf?epslanguage=no](http://www.ks.no/PageFiles/34214/8_%C3%98konomi_konsekvenser.pdf?epslanguage=no)

## Vedlegg 1 Spørreskjema

### Spørreskjema 1, spørsmål 1



HØGSKOLEN I OSLO  
OG AKERSHUS

**Strategisk planlegging og styring i kommunesektoren**

---

1) \* Er det utarbeidet et formelt strategisk plandokument i tillegg til lovpålagte plandokumenter i din kommune?

Ja


Nei

Er under arbeid

### Spørreskjema 2, spørsmål 1

www.questback.com – print preview

12/12/11 22:25



**Strategisk planlegging og styring i kommunesektoren**

**Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen**

Actions vil skje for følgende alternativer:

- Nei, min kommune har ikke utarbeidet strategiske planer ut over de lovpålagte planene : Gå til slutten

1) \* **Har din kommune utarbeidet ett formelt strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte planene?**

Ja, min kommune har utarbeidet ett overordnet strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte planene

Ja, min kommune har utarbeidet en eller flere strategiske delplaner for ulike sektorer/bydeler i tillegg til de lovpålagte planene

Min kommune har påbegynt utarbeidelsen av strategiske planer i tillegg til de lovpålagte planene

Nei, min kommune har ikke utarbeidet strategiske planer ut over de lovpålagte planene



**3) Hvilke elementer er innarbeidet i den strategiske planleggingen i din kommune? Kryss av alle som gjelder**

- Vi gjennomgår og beslutter visjon, formål og verdier
- Vi velger ut satsningsområder og overordnede målsettinger
- Vi identifiserer interessenters ønsker og behov (f.eks ved bruk av interessentanalyse)
- Vi evaluerer interne styrker og svakheter, eksterne trusler og muligheter (f.eks bruk av SWOT-analyse)
- Vi benytter konkurranseanalyse
- Vi analyserer interne ressurser og kompetanse
- Vi benytter verdikjedeanalyse
- Vi gjør markedsanalyser
- Vi vurderer gjennomførbarheten av foreslåtte strategier
- Vi utarbeider handlingsplaner



**4) \* Hvor godt beskriver følgende utsagn strategiske tilnærminger/innhold i din kommune?**

	Svært enig	Enig	Hverken enig eller uenig	Uenig	Svært uenig
En viktig del av vår strategi er å tilby eksisterende tjenester til nye brukergrupper	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
En viktig del av vår strategi er å øke tjenestekvaliteten (høyere standard og/eller bedre pålitelighet/driftssikkerhet)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
En viktig del av vår strategi er å tilby nye tjenester til eksisterende brukere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
En viktig del av vår strategi er å bedre fordelingen (mer rettferdig fordeling av tjenestene mellom områder i kommunen og/eller mellom brukere)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
En viktig del av vår strategi er å utvikle nye	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

måter å øke inntektene på

En viktig del av vår strategi er å redusere kostnadene

En viktig del av vår strategi er å involvere privat sektor og samarbeide med andre kommuner og organisasjoner

En viktig del av vår strategi er å forbedre intern organisering



**5) \* Hvor godt beskriver følgende utsagn den strategiske posisjonen i din kommune?**

	Svært enig	Enig	Hverken enig eller uenig	Uenig	Svært uenig
Kommunens tjenester er i forkant med innovative løsninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Å ha fokus på våre kjerneområder er styrende for kommunens tilnærming	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Press fra eksterne aktører er styrende for utviklingen i vår kommune	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



**6) \* Hvor godt beskriver følgende utsagn forholdet mellom strategisk planlegging og budsjettering i din kommune?**

	Svært enig	Enig	Hverken enig eller uenig	Uenig	Svært uenig
Det årlige budsjettet gjenspeiler tydelig de mål og prioriteringer som følger av den strategiske planen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
"Friske penger" i budsjettet benyttes til å nå kommunens strategiske målsettinger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Forslag til budsjettet som kommer fra ledere på lavere nivå er i stor grad påvirket av innholdet i den	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

strategiske planen

Informasjon fra  
resultatmålinger påvirker  
fordelingen av ressurser



**7) \* Hvor godt beskriver følgende utsagn sammenhengen mellom strategisk planlegging og prestasjonsledelse i din kommune?**

	Svært enig	Enig	Hverken enig eller uenig	Uenig	Svært uenig
Mål som er fastsatt for ledere er utledet fra kommunens overordnede strategiske plan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Årlige evalueringer av ledere er i stor grad basert på deres oppnåelse av de strategiske målene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunestyret/bystyret holder rådmannen ansvarlig for iverksettingen av kommunens strategiske plan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



**8) \* Hvor godt beskriver følgende utsagn sammenhengen mellom strategisk planlegging og resultatmåling i din kommune?**

	Svært enig	Enig	Hverken enig eller uenig	Uenig	Svært uenig
Vi bruker resultatmålinger for å følge opp innholdet i den strategiske planen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen rapporterer regelmessig til kommunestyret/bystyret resultater som er knyttet til mål i den strategiske planen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen velger ut enkelte programmer/prosjekter fra den strategiske planen for mer omfattende evaluering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen rapporterer regelmessig til	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

innbyggerne resultater som er knyttet til mål i den strategiske planen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi følger opp om vi oppnår de virkninger vi forutsetter i den strategiske planen gjennom bruk av resultatmålinger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen sammenlikner egne resultatmålinger med resultater i andre kommuner, for å måle effekten av strategiske tiltak (f.eks gjennom deltakelse i effektiviseringsnettverk)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen følger resultatmålinger over tid for å vurdere om kommunens resultater forbedrer seg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



**9) \* På hvilken måte, og eventuelt i hvilken positiv eller negativ retning, påvirker strategisk planlegging din kommune?**

	Svært enig	Enig	Hverken enig eller uenig	Uenig	Svært uenig
Det er et viktig bidrag for kommunestyret/bystyret til å holde fokus på de viktige sakene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er et viktig bidrag til at kommunen samlet sett opplever å ha klare felles oppdrag/mål	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det tydeliggjør kommunens målsettinger for kommunens ansatte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det bidrar til at vi opprettholder gode interkommunale relasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det bidrar til kommunikasjon med eksterne grupper/organisasjoner og andre eksterne interessenter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det bidrar til at kommunen opprettholder et godt omdømme og støtte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



## Vedlegg 2 Korrelasjoner og beskrivende statistikk for alle variabler (utvalg)

	1 (N=154)	2 (N=130)	3 (N=154)	4 (N=154)	5 (N=154)	6 (N=154)	7 (N=124)	8 (N=154)	9 (N=154)
1.Nivå strategisk planlegging og styring									
2.Konkurransesponering/markedsmekanismer	,202*								
3. Sosialistandel i kommunestyrene	,104	-,054							
4. Kommune, nivå	,143	,318**	,060						
5. Korrigert inntekt	-,099	-,134	,081	-,425**					
6. Antall innbyggere pr. kommune	,134	,490**	,058	,579**	-,161*				
7. Delelementer strategisk plan. og styring	,518**	,154	,061	,195*	-,163	,199*			
8. Offentlig verdiskaping pr. kommune	,113	,008	-,112	,143	-,616**	,072	,108		
9. Adm.utgifter pr. kommune	-,094	-,289**	,024	,686**	,732**	-,365**	-,167	-,446**	
Minimum	0	,00	,00	1	91,70	985	,04	,69	2243
Maksimum	5	,50	,68	3	175,5	267950	,96	1,26	17846
Gjennomsnitt	1,78	,0723	,3429	2	104,1279	16168,34	,5116	1,0018	6120,99
Median	1,00	,0228	,3300	1,78	99,7000	6214,50	,5200	1,0100	5053,50
St.avvik	2,033	,10757	,15270	,752	14,75222	31595,976	,21217	,09587	2962,023
Kurtosis	-1,194	2,867	-,352	-1,138	9,247	31,503	-,670	,818	2,384
Skjevhet	,706	1,799	-,011	,389	2,807	4,999	-,313	-,542	1,508

\*\*=. Signifikant på 99-prosents nivå ( $p \leq 0,01$ ).

\*= signifikant på 95-prosents nivå ( $p \leq 0,05$ ).

### Vedlegg 3 Beskrivende statistikk for alle variabler (populasjon)

	Konkurranseskponering /markedsmekanismer N=315	Sosialistandel i kommunestyrene N=429	Kommune, nivå N=429	Korrigert inntekt N=370	Antall innbyggere pr. kommune N=429	Offentlig verdiskaping pr. kommune N=370	Adm.utgifter pr. kommune pr. innbygg. N=425
Minimum	,00	,00	1	91,7	209	,63	2204
Maksimum	,5	,81	3	200,4	623966	1,99	33081
Gjennomsnitt	,063	,3501	1,59	105,445	11776	,9971	7207
Median	,03	,33	1	99,7	4619	1,01	5809
St.avvik	,08908	,15093	,697	16,269	36108	,1162	4256
Kurtosis	3,739	,035	-,627	8,224	200,5	14,459	6,55
Skjevhet	1,853	,121	,766	2,624	12,737	1,105	2,147