

Mål- og resultatstyring i norske kommuner: Virkninger for produktivitet og effektivitet?



ÅGE JOHNSEN OG ANNA CHARLOTTE LARSEN¹

Nøkkelord: agentteori, evaluering, målstyring, resultatmåling, rapportering, åpenhet

Keywords: agency theory, evaluation, management by objectives, performance measurement, reporting, transparency

INNLEDNING

Resultatstyring har vært en viktig del av reformene i offentlig sektor etter at den nye offentlige styringen ble innført i mange land fra slutten av 1970-tallet (Hood 1991). Offentlig sektor i Norge begynte allerede tidlig på 1980-tallet forsøk med utvikling av strategisk planlegging og resultatstyring (Johnsen 2007; Kleven 1993), og Norge er i dag et av de land som flittigst har innført mål- og resultatstyring i sine budsjettprosesser (Sørensen 2009). Særlig kommunesektoren var tidlig ute med å utvikle og iverksette mål- og resultatstyring fra begynnelsen av 1980-tallet (NOU 1982:9). Også statlig sektor la stor vekt på å oppnå mer rasjonell styring enn før (NOU 1984:23), og i 1990 ble mål- og resultatstyring obligatorisk for alle statlige virksomheter i Norge. Mål- og resultatstyring er i dag et utbredt verktøy i offentlig sektor i Norge, både i staten (Lægreid, Roness og Rubecksen 2006) og kommunesektoren (Askim 2007; Vabo og Stigen 2004) så vel som i andre nordiske land (Allern og Kleven 2002; Hansen 2011; Siverbo og Johansson 2006).

Mange forbinder mål- og resultatstyring i den nye offentlige styringen med økt kontroll og rapportering og en rekke uønskede virkninger, og kritiske røster har etterlyst studier av hvordan slike verktøy virker. Likevel er det få studier som systematisk måler virkningene av mål- og resultatstyring i offentlig sektor. Som for mange tiltak i offentlig politikk hviler innføring av mål- og resultatstyring derfor ofte på antagelser om at «styringsformen

gir bedre resultater enn den styringsformen vi har i dag», men ofte uten at slike antakelser er godt dokumentert (Pawson 2006). Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik (2009) hevder at vi har et *evalueringsparadoks*. Paradokset er at en styringsform hvor det sentrale er å måle og evaluere, ikke selv i større grad er blitt målt og evaluert. Til dette kan det legges til at det også er et «kritiseringsparadoks». De fleste av dem som kritiserer for eksempel mål- og resultatstyring for enten å virke dårlig eller mangle systematisk kunnskapsgrunnlag om sin virkemåte, legger heller ikke frem systematisk empirisk måling og evaluering. Denne studien er et forsøk på å utvikle bedre kunnskap om mål- og resultatstyringens virkninger i offentlig sektor.

I en forholdsvis ny oversiktsstudie skriver Jackson (2011) at hele forskningsområdet resultatstyring er omdiskutert både fordi det er usikkert hvordan en skal måle resultater, og fordi en kjenner lite til hva som påvirker resultatene. Både planlegging allment og mål- og resultatstyring især er omdiskutert, og mye av forskningen har handlet om utfordringene ved mål- og resultatstyring. Det er for eksempel en omfattende kritisk litteratur som særlig tar for seg uønsket atferd og utilsiktede virkninger av mål- og resultatstyring (de Bruijn 2002; Christensen mfl. 2009; Hood 2006; Kerr 1975; Lindgren 2006; Pollitt 2013; Radin 2006; Ridgway 1956; Rombach 1991; Smith 1995). Det finnes også studier av faktiske virkninger av mål- og resultatstyring som viser at mål- og resultatstyring har gode virkninger i offentlig sektor (Andrews og Boyne 2010; Askim, Johnsen og Christophersen 2008; Bevan og Wilson 2013; Meier og O'Toole 2002). Det er likevel ennå få studier av virkninger av mål- og resultatstyring fra nordiske forhold. Denne studien forsøker å måle visse virkninger av mål- og resultatstyring i den norske offentlige sektoren empirisk.

Denne analysen tar for seg mål- og resultatstyring i kommunene. Kommunesektoren utgjør en stor andel av offentlig sektor, og har ansvar for mange av de sentrale velferdsoppgavene. I Norge utgjør kommunenes inntekter nær 17 % av brutto nasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge. I 2010 tilsvarte dette rundt 333 milliarder NOK. Kommunene hadde 19 % av landets arbeidsplasser med sine nesten 400 000 medarbeidere. Hvordan kommunene styres og hvordan disse ressursene forvaltes, er derfor viktige spørsmål og interessante forskningstema innen offentlig politikk og administrasjon.

Forskningsspørsmålet i denne studien er hvilke virkninger mål- og resultatstyring har for produktivitet og effektivitet i kommunene. For eksempel: Er det forskjeller i produktivitet og effektivitet mellom kommuner som har henholdsvis lite og mye resultatstyring? Er det forskjeller i virkninger av resultatstyringen mellom ulike tjenester? Denne studien gir ingen endelige svar, men tar sikte på å bidra til diskusjonen om styring og ledelse i offentlig sektor ved å reise noen spørsmål om mulige sammenhenger mel-

lom styringsformer og virkninger, og diskutere disse spørsmålene ved hjelp av empiriske analyser.

Analysen er avgrenset til grunnskolen og pleie- og omsorgstjenestene i norske kommuner, og analyserer indikatorer for produktivitet og effektivitet, nærmere bestemt gjennomsnittskostnader og leseferdigheter i grunnskolen, og gjennomsnittskostnader og dekningsgrad i pleie- og omsorgssektoren. Studier (og evalueringer) av virkninger av mål- og resultatstyring i offentlig sektor er metodisk krevende. I denne analysen avgrenser vi oss til å utforske problemet gjennom å bruke sekundærdata fra offisiell statistikk.

Resten av artikkelen er disponert som følger. Del to presenterer teori om sammenhenger mellom styringsform og virkninger. Del tre utvikler et teoretisk rammeverk om kommuners bruk av mål- og resultatstyring og virkninger. Del fire beskriver metode og data. Del fem analyserer resultatene. Sjettede del diskuterer resultatene og konkluderer analysen.

STYRING, PRODUKTIVITET OG EFFEKTIVITET

Tradisjonell offentlig administrasjon har brukt mye hierarkisk styring og styrt etter budsjett og regler, og gjennom kontroll med bruken av innsatsfaktorene: organisering, arbeidskraft og kapital. Det innebærer at kommunene ofte har styrt mye etter hva de gjør, og ikke etter hva kommunene skulle levere i form av resultater og oppnå av virkninger (Sørensen 2009). Med den nye offentlige styringen har kommunene både søkt etter og fått frihet til å bruke flere styringsformer.

Ouchi (1979) redegjorde for typiske styringsformer som organisasjoner bruker i ulike situasjoner. Avhengig av grad av usikkerhet om hvordan tiltak påvirker resultater, og grad av tvetydighet om hvordan informasjon kan tolkes, kan en forvente mer eller mindre bruk av atferdsstyring, mål- og resultatstyring, regelstyring, fagstyring, rituell styring og politisk styring. I motsetning til hva mange synes å tro, brukes mål- og resultatstyring mye i offentlig sektor, og ofte når det er stor usikkerhet og mye tvetydighet. Agentteori og ledelsesteori kan gi noen pekepinner på hvorfor det er slik.

Agentteori (Eisenhardt 1989; Fama og Jensen 1983) brukes til å analysere desentraliseringsproblemer, det vil si hvilke problemer en kan møte når virksomheten blir for stor og kompleks til at eieren kan utføre alle oppgavene selv. I slike tilfeller må eieren (prinsipalene) ansette noen agenter (ledere og medarbeidere) til å utføre oppgavene på sine vegne. I en slik situasjon kan agentene få informasjonsmakt fordi agentene vet bedre enn prinsipalene hvilke aktiviteter de har utført, og agentene kan gjøre ting som ikke er i prinsipalenes interesser uten at prinsipalene vet sikkert hvordan dette har påvirket resultatene. En tradisjonell oppfatning av agentteori er at da kan prinsipalene få kostnader knyttet til å kontrollere at agentene utfører

det eierne ønsker, og knyttet til verditap fordi prinsipalene ikke utfører det eierne ønsket. For å redusere dette problemet kan prinsipalene innføre aktivitets- og resultatmåling, og innføre resultatavhengig lønn som skal gi bedre overensstemmelse mellom det henholdsvis prinsipalene og agentene ønsker. Dersom det er vanskelig å måle resultatene, vanskelig å påvise hvor mye hver enkelt agent bidrar med i fellesproduksjon, eller veldig kostbart å overvåke agentene, kan det legges forholdsvis mye vekt på å utvikle gode normer og fastlønnssystemer i stedet for resultatavhengig lønn. Problemet med denne tradisjonelle oppfatningen av agentteori er at den legger for mye vekt på en statisk analyse og et negativt menneskesyn, legger for mye vekt på å redusere kun prinsipalenes kostnader, og legger for mye vekt på måling og kontroll av enkeltindividens aktiviteter og bidrag til resultatene i avdelinger fremfor å måle produksjonsprosesser og resultater i større verdikjeder

Moderne agentteori (Jacobides og Croson 2001) påpeker at rasjonell styring i desentralisering handler ikke bare om å redusere prinsipalenes kontrollkostnader, men også å redusere agentenes målekostnader og ikke minst øke nytten både til prinsipalene og agentene i dette forholdet. I og med at agentene ofte har mer informasjon om produksjonsprosessen enn prinsipalene, kan agentene ha bedre informasjon enn prinsipalene. Denne informasjonen kan agentene bruke på en positiv måte for verdiskapingen, og prinsipalene kan over tid også lære av dette. Agentene kan dessuten måle sine aktiviteter og resultater selv og rapportere dette frivillig, både for å lære selv og for å informere prinsipalene slik at prinsipalene kan unngå unødvendig kontroll som verken prinsipalene eller agentene har nytte av. Disse forholdene kan forklare både hvorfor resultatlønn er lite utbredt i offentlig sektor, og hvorfor resultatmåling er så utbredt, og spesielt når det er komplekse tjenester og stor grad av usikkerhet både når det gjelder hvordan resultater bør måles, og hvilke mål prinsipalene har for organisasjonen.

Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring kan brukes til mange formål (Behn 2003; Rodgers og Hunter 1992), men typisk har dette verktøyet blitt brukt til å få et bedre kunnskapsgrunnlag for å vurdere hva produksjonen fører til av resultater og virkninger, oppnå læring og omstilling i forvaltningen og skape åpenhet om hva som skjer i offentlig sektor. Mål- og resultatstyring kan beskrives som en styringsform hvor virksomhetene systematisk forsøker å måle, sammenligne og vurdere produksjonsprosessene og -resultatene av sine tjenester i forhold til virkninger for individer og samfunnet, dels for å kontrollere at produksjonen skjer produktivt og effektivt, og dels for å få kunnskapsgrunnlag til å kunne utvikle bedre tjenester og resultater i tråd med virksomhetens formål i fremtiden (Johnsen 2007). Slik sett er mål- og resultatstyring det typiske

verktøyet som skal løse en del av de problemene som agentteorien påpeker kan oppstå ved desentralisering.

Mål- og resultatstyring, slik dette brukes som styringsverktøy i offentlig og privat virksomhet i dag, ble kjent gjennom Peter Druckers ledelsesklassiker *The Practice of Management* (Drucker 1954). Drucker brukte formuleringen målstyring og selvledelse (*management by objectives and self-control*), og mente at dette består av styring etter mål med fokus på resultatene. Videre mente han at målstyring består av tre deler: målformuleringer, medvirkning og resultatvurderinger. Det finnes imidlertid også andre former for resultatstyring uten bruk av målformuleringer, som sammenligninger/rangeringer og overvåking (Hood 2007; Johnsen 2007). De ulike formene for mål- og resultatstyring passer inn i en forholdsvis vid forståelse av mål- og resultatstyring, og i en beskrivelse av mål- og resultatstyring som «å fremskaffe relevante data for både effektivitets- og produktivitetsvurderinger, samt å sette disse inn i en organisatorisk og politisk sammenheng som danner grunnlag for bedre og mer rasjonelle beslutninger i offentlige organer» (Jacobsen, Johnsen og Robertsen 1995:1; Johnsen 2007:11). Vi bruker her formuleringen mål- og resultatstyring som en samlebetegnelse for målstyring, overvåking og sammenligninger, hvor mål og resultat er styringsparametere, og med tilhørende rapporteringssystemer.

Alle kommuner og fylkeskommuner må planlegge på lang sikt, og utarbeide 4-årige handlingsprogrammer med budsjetter. Alle kommuner og fylkeskommuner er også pålagt å rapportere regnskaper og annen statistikk om aktiviteter, tjenester og brukere til staten årlig i kommune-stat-rapporteringen (KOSTRA), men til forskjell fra statlige virksomheter er det ingen krav til at kommunene må bruke mål- og resultatstyring i sin interne økonomistyring. Likevel er det svært mange kommuner og fylkeskommuner som har valgt å bruke formelle resultatstyringsverktøy. Kommuner som innfører mål- og resultatstyring, går altså lenger enn de formelle kravene stiller til planlegging, resultatmåling og rapportering.

Tabell 1 viser bruken av mål- og resultatstyring i kommunene de siste årene fordelt på kommunestørrelse. Som tidligere nevnt er mål- og resultatstyring utbredt i kommunene, og særlig i de store kommunene og bykommunene. For eksempel svarte 227 av 307 kommuner (74 %) i 2008 at de helt eller delvis brukte en form for mål- og resultatstyring på en eller flere av sine arbeidsområder, og 54 % av kommunene brukte balansert målstyring. Data fra den kommunale organisasjonsdatabasen viser at kommunene har økt bruken av mål- og resultatstyring fra 2000 til 2012 (Blåka, Tjerbo og Zeiner 2012; Hovik og Stigen 2004, 2008; Vabo og Stigen 2000). Hvilke virkninger mål- og resultatstyring fører til, er likevel fremdeles lite dokumentert.

Tabell 1. Mål- og resultatstyringstiltak på noen eller alle tjenesteområder i kommunene i 2008 fordelt på kommunestørrelse

		Små kom- muner	Mellomstore kommuner	Store kom- muner	By-kommu- ner	Alle kom- muner
Målstyring, resultat- styring og virksom- hetsplanlegging	Antall	106	87	22	12	227
	Prosent	66,3 %	79,1 %	88,0 %	100,0 %	73,9 %
	N	160	110	25	12	307
Balansert målstyring og resultatledelse	Antall	67	64	19	12	162
	Prosent	41,1 %	57,1 %	76,0 %	100,0 %	51,9 %
	N	163	112	25	12	312
Systematisk sam- menstilling av resul- tater med vedtatte mål i årsrapporten	Antall	125	84	20	10	239
	Prosent	75,8 %	75,0 %	80,0 %	83,3 %	76,1 %
	N	165	112	25	12	314
Spesifisering av resultatindikatorer og/eller servicenivå i økonomiplan eller andre dokumenter	Antall	103	90	19	12	224
	Prosent	63,2 %	80,4 %	79,2 %	100,0 %	72,0 %
	N	163	112	24	12	311
Årlig rapportering til politisk nivå	Antall	119	92	24	12	247
	Prosent	71,7 %	82,1 %	96,0 %	100,0 %	78,4 %
	N	166	112	25	12	315

Kilde: Den kommunale organisasjonsdatabasen 2008, spørsmål 16:

1. Er målstyring/resultatstyring/virksomhetsplanlegging tatt i bruk på kommunens arbeidsområder?
2. Har kommunen tatt i bruk «balansert målstyring»/«resultatledelse» hvor brukertilfredshet, medarbeiderne, interne prosesser e.l. vurderes i tillegg til økonomiske forhold?
3. Sammenstiller årsrapporten systematisk resultater med vedtatte mål?
4. Spesifiseres resultatindikatorer og/eller servicenivå ved siden av utgiftsnivå i kommunens økonomiplan eller andre dokumenter?
5. Rapporteres det underveis i året til politisk nivå på (resultat)indikatorer, som sier noe om hvordan en ligger an i forhold til å oppnå vedtatte mål?

Små kommuner: 0–4 999 innbyggere, mellomstore kommuner: 5 000–19 999 innbyggere, store kommuner: 20 000–49 999 innbyggere, bykommuner: 50 000 og flere innbyggere (kilde: SSB, befolkning i kommunene per 1.1.2008).

Virkinger av mål- og resultatstyring

Kommunenes produksjonsresultater er hovedsakelig tjenester. Tjenester kan ikke lagres, men forbrukes idet de blir produsert. I stedet for fysiske lagre vises høy eller lav etterspørsel i forhold til tjenestetilbudet som køer (ventelister) eller slakk (ledig kapasitet) i produksjonssystemet. Resultatet av tjenestene som produseres, avhenger blant annet av kvalitetsdimensjonen. *Kvalitet* blir ofte definert som egenskaper ved et produkt i forhold til på forhånd gitte krav, men kan også kobles til brukerens forventninger og opplevelse av tjenesten (Jacobsen, Johnsen og Robertsen 1995; Aasbrenn 2010). *Resultatene* kan være tjenester som blir tilgjengelige og brukt, som gir

tilsiktete eller utilsiktede *virknings* av kommunens varer og tjenester for individer og samfunn på kort eller lang sikt (SOU 2005:110).

Når offentlig tjenesteproduksjon skal vurderes, er det vanlig å bruke kriterier som produktivitet og effektivitet (Jacobsen, Johnsen og Robertsen 1995). Formålet med bruk av verktøy for mål- og resultatstyring er at disse skal bidra til ønsket eller økt produktivitet og effektivitet. *Produktivitet* defineres som produktet, for eksempel en mengde tjenester til en gitt kvalitet, i forhold til ressursinnsatsen. Økt produktivitet kan bety å produsere flere tjenester til samme kostnad, eller å produsere samme mengde tjenester til lavere kostnader. *Effektivitet* defineres på mange måter, men handler allment om at nytten av ressursene skal være størst mulig i forhold til beste alternative bruk av ressursene.

Ofte brukes tre typer effektivitetskriterier (NOU 1991:28; Sørensen 2009). *Kostnadseffektivitet* innebærer å produsere varer og tjenester til lavest mulig kostnad. Dette tilsvarer produktivitetsbegrepet. *Resultateffektivitet* (formålseffektivitet) handler om å bruke virkemidler på en slik måte at formålet med produksjonen oppfylles med lavest mulig ressursbruk i forhold til beste alternative bruken av ressursene for samfunnet. *Allokerings-effektivitet* (prioriterings-effektivitet) innebærer å prioritere mellom oppgaver og resultater på en slik måte at dette gir mest mulig velferd for samfunnet.

Mål- og resultatstyring kan ifølge Drucker (1976) forventes å gi gode virkninger for organisasjonen. Én virkning er forståelse gjennom informert uenighet. Dersom virksomheten skal arbeide for felles mål, må felles oppfatning sikres gjennom prosesser som synliggjør ulike oppfatninger og bidrar til en felles forståelse av målene. En annen virkning er å skape forpliktelse og ansvarlighet, og muliggjøre selvledelse hos fagfolk og ledere. Selvledelse forklarer Drucker som å vite at en yter riktig bidrag, og ha evnen til å verdsette seg selv fremfor å søke andres verdsettelse eller ytre kontroll. En tredje virkning er å forme og utvikle organisatorisk struktur og stillingsfunksjonene (arbeidsbeskrivelser) i samsvar med virksomhetens mål. En fjerde virkning av denne styringen er beslutninger, spesielt tydelige prioriteringer og konsentrasjon av innsatsen for å oppnå gode resultater. Offentlig kjernevirksomhet risikerer ikke å bli utkonkurrert i et marked, men ledere i offentlig virksomhet må også prioritere bort for å være effektive. Ifølge Drucker innebærer det også en systematisk tilnærming til hvordan avvikle tjenester, tiltak eller aktiviteter som er utdaterte eller uproduktive. Mål- og resultatstyring er en virkemåte for å definere og kjenne igjen utfordringer, men også for å forhindre problemer (risikostyring).

Druckers forventninger til mål- og resultatstyringens innhold og hvordan den påvirker virksomheten, stiller strenge krav. Drucker (1976) skriver at mål- og resultatstyring først og fremst er en administrativ prosess, men at beslutninger om ønsket resultat, prioriteringer og strategi er politiske

beslutninger som påvirker organisasjonsstrukturen. Drucker går ikke i dybden med hensyn til å beskrive hvordan utvikle gode indikatorer for måling av resultatene, men han poengterer at virksomheter med mål- og resultatstyring vil ha endrings- og utviklingsprosesser som en effekt, uten å bruke ordet *læring*. Balansert målstyring (Kaplan og Norton 1996) er en moderne form for målstyring som har videreutviklet Druckers målstyringsmodell, særlig med hensyn til måling av indikatorer og avveining av ulike forhold inklusiv endring og utvikling.

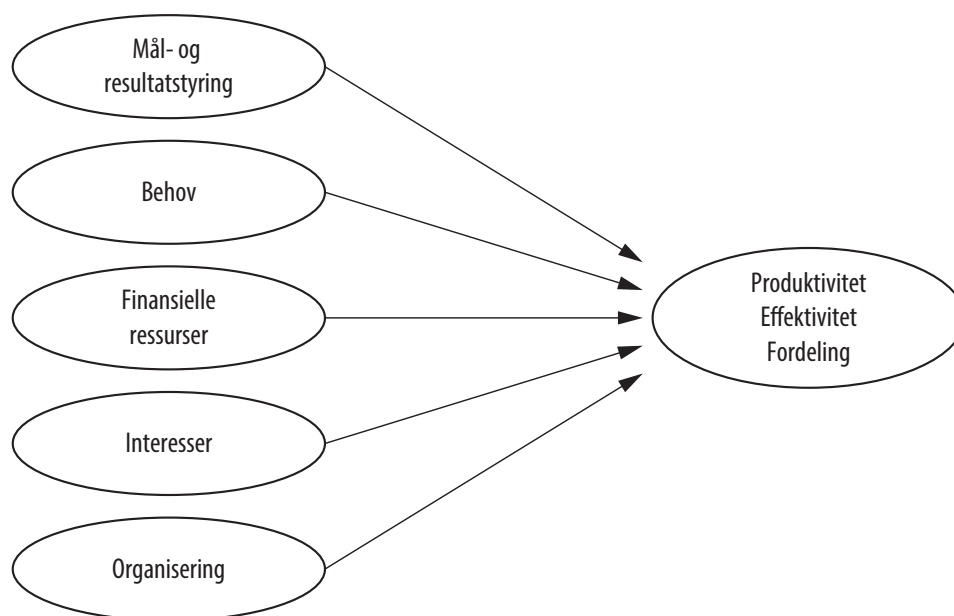
Læringsaspektet ved mål- og resultatstyring er beskrevet av mange. Askim, Johnsen og Christophersen (2008) analyserte hvordan de kommunale Effektiviseringsnettverkene bidro til læring i kommunale tjenester. Christensen mfl. (2009) beskriver læring i organisasjonsformer som effektivt omsetter mål til tjenester. Læring på nivå én (enkelkretslæring) innebærer å korrigere feil på modellens egne premisser. Læring på nivå to (dobbelkretslæring) vil også vurdere om organisasjonsutformingen og målene i seg selv er gode eller ikke. Læring på de to nivåene kobler Christensen mfl. (2009) til effektbegrepet. Enkelkretslæring innbefatter kostnads- og formåls effektivitet. Dobbelkretslæring inkluderer et utvidet effektbegrep, noe som omfatter prioriteringseffektivitet. For å oppnå læring fra resultatinformasjon er både resultatledelse, for eksempel bruk av læringsforum, og organisasjonskultur viktig (Moynihan 2005). Sett i dette perspektivet kan Druckers mål- og resultatstyrende organisasjon forstås som en lærende organisasjon.

En metaanalyse fra amerikansk offentlig sektor (Rodgers og Hunter 1992) viste at målstyring hadde gode virkninger på produktivitet. Når virkningene skal vurderes, vil mange se etter endringer, og særlig forbedringer, som følge av at en kommune har tatt i bruk mål- og resultatstyring. Forbedringer (og utilsiktede virkninger) er håndfaste tegn på virkninger av mål- og resultatstyring, men vurdering av forbedringer er avhengig av så vel politiske som tekniske vurderinger og av sammenhengene som endringene vurderes i forhold til (Boyne 2003). Endringer kan også omfatte ny kunnskap om de mulighetene en kommune har for å handle uten at kommunen gjør noen håndfaste endringer (Askim, Johnsen og Christophersen 2008). Slike forhold, sammen med vanlige evalueringsproblemer, gjør måling av virkninger av mål- og resultatstyring til et utfordrende forskningsproblem.

Teoretisk rammeverk

Formålet med denne analysen er å utforske om mål- og resultatstyring har virkninger på produktivitet, effektivitet og fordeling, og om bruken av dette verktøyet faktisk er rasjonell. Da må analysen ta høyde for at det kan være mange forhold som kan påvirke virkningene i tillegg til mål- og resultatstyring. Vabo og Stigen (2004) har analysert hvorfor kommuner innfører mål-

og resultatstyring. De fant empirisk støtte for tre motiv: *behov*, fordi det er styringsutfordringer; *mote*, fordi det er antatt rasjonelt og dermed moderne; og *interesse*, fordi det gagnar utvalgte aktører. Vi studerer virkninger av bruk av resultatstyring, ikke bruken av den. Vi ser derfor bort fra mote som forklaring. Christensen mfl. (2009) fremhever at det ikke finnes (kun) én effektiv organisasjonsutforming. Alle organisasjoner er avhengige av sin kontekst. Dette gjør seg særlig gjeldende for politisk styrte organisasjoner. Tidligere forskning på kommunal mål- og resultatstyring i Norge har vist at behov (lite slakk og stor organisasjonsstørrelse) og interesser (sosialistisk styrte kommuner og andel kommunalt ansatte av alle sysselsatte) kan forklare bruken av mål- og resultatstyring (Johnsen 1999). Noen studier tyder også på at administrativ kompetanse (Johnsen 1999) og kapasitet (Andrews og Boyne 2010; Vabo og Stigen 2004) kan forklare bruk av styringsverktøy og resultater.



Figur 1 Teoretisk rammeverk

Figur 1 viser vårt teoretiske rammeverk. *Behov* forstått som kjennetegn ved kommunenes nærmeste omgivelser eller deres brukere kan påvirke hvor lett eller vanskelig det er for kommunen å oppnå gode resultater. Endringer i befolkningen kan gi en usikker situasjon hvor kommunens tjenesteproduksjon ikke er dimensjonert for de nye behovene, og/eller endrede inntekter fra staten. Fraflytting preger mange norske kommuner som ikke ligger i sentrale områder. Motsvarende preger vekst i folketallet mange sentrale kommuner. Kommuner som har opplevd en periode med

fraflytting, kan være inne i en prosess med nedbygging eller omstilling av tjenesteproduksjonen. Kommuner med stor befolkningsvekst kan oppleve utbygging og tilsvarende omstilling. Dette kan påvirke produktivitet og effektivitet, og påvirke behov for omstilling. Disse kommunene kan bruke mål- og resultatstyring i forsøk på å modernisere og effektivisere, for eksempel for å opprettholde tjenesteproduksjon med fallende budsjetter, eller som et styringsverktøy i endringsprosessen med å legge om tjenesteproduksjon til endrede demografiske forhold. Behovet for kontroll med situasjonen gjelder også vekstkommuner. Brukerbehov eller sosioøkonomiske trekk ved brukerne kan tenkes å forklare kommunens kostnader og resultater, i tillegg til bruk av styringsverktøy.

Kommunens tilgang til *finansielle ressurser* påvirker tjenesteproduksjon og resultatene både gjennom mengden og kvaliteten som er mulig å få til gjennom de tilgjengelige ressursene. 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 formåls effektivitet, og kanskje også en mindre oppmerksomhet på prioriteringseffektivitet.

Kommuner er politiske institusjoner, og mange aktører har ulike *interesser* knyttet til kommunens ressurser og resultater, ikke bare brukerne. Ulike politiske regimer, for eksempel borgerlig eller sosialistisk flertall i kommunestyret, har ulike ideologier og foretrukne politikker og verktøy, noe som kan tenkes å påvirke resultatene. Det er nettopp dette offentlige politikk handler om. Offentlig ansatte kan ha interesser knyttet til trygge stillinger og interessante arbeidsoppgaver, noe som kan påvirke aktiviteter, kostnader og resultater. En høy andel kommunalt ansatte av alle sysselsatte i kommunen kan bety at endringer kan virke truende for mange, og at mange kan yte organisert motstand mot endringer. Dette kan forsinke både bruken og virkningene av styringsverktøy. Avhengighet til kommunen som en trygg og god arbeidsplass kan også skape interesser i at kommunen drives så produktivt og effektivt som mulig, og fremskynde omstilling.

Organisering kan si noe om behovet for mål- og resultatstyring, men det kan også tenkes å forklare virkninger i tjenestene. Stordriftsfordeler kan gi lave gjennomsnittskostnader i tjenestene, og spesialisering kan gi gode tjenester. Store organisasjoner kan samtidig ha utfordringer med å få oversikt over behov i kommunen, egne ressurser og virkninger av tjenestene. Dette kan tenkes å forverre resultatene. Administrativ organisering og alternative styringsverktøy som skal bøte på slike problemer, for eksempel desentralisering og bruk av markeds mekanismer, kan også tenkes å påvirke resultatene og virkningene i tillegg til styringsverktøy som mål- og resultatstyring.

UNDERSØKELSESPLEGG

Et kjent evalueringsproblem for så vel forsvarere som kritikere av bruken av styringsverktøy er at måling av mulige virkninger ofte skjer for kort tid etter at et verktøy er tatt i bruk. Dette innebærer at viktige mulige virkninger blir oversett. Løsningen på dette er å la det gå lang tid fra et verktøy er blitt tatt i bruk, til en forsøker å måle virkninger, for eksempel 10 år. Da oppstår imidlertid et annet kjent evalueringsproblem. Når en forsøker å måle viktige langtidsvirkninger, vil en rekke andre forhold og tilfældigheter også ha kunnet påvirket resultatene fra tjenestene slik at det er vanskelig å påvise virkningene av det bestemte verktøyet en ønsker å evaluere. Et klassisk eksperiment med før- og ettermåling, kontroll- og eksperimentgruppe og tilfældige utvalg ville kunne bøte på en del av disse evalueringsproblemene. Selv om et slikt undersøkelsesopplegg ofte er vanskelig å oppnå i praksis, kan det være et forbilde og dessuten en målestokk som kan brukes i analysen. Det klassiske eksperimentopplegget var ikke mulig fordi mål- og resultatstyring har vært i bruk i nesten alle kommuner i flere tiår, også lenge før brukbare data for virkninger ble tilgjengelige for alle kommuner fra begynnelsen av 2000-tallet. I denne analysen valgte vi derfor å undersøke et tverrsnitt av kommunene på et gitt tidspunkt for å studere om det var forskjeller på utvalgte tjenester mellom kommuner med mye eller lite mål- og resultatstyring.

Data og operasjonalisering

Analysene i denne undersøkelsen er basert på sekundærdata fra offentlige kilder. Dette er KOSTRA som er publisert i SSBs Statistikkbank, og Kommunal- og organisasjonsdatabasen som er utarbeidet av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) for Kommunal- og regionaldepartementet.

Kommunenes bruk av mål- og resultatstyring er *uavhengig variabel*, og er målt med data fra den kommunale organisasjonsdatabasen. Den kommunale organisasjonsdatabasen har samlet inn data over hvilke kommuner som oppgir at de hadde mål- og resultatstyring, hvert fjerde år siden 1996, altså 2000, 2004 og 2008. Det ble også samlet data om mål- og resultatstyring i 2012, men da ble spørsmålene som gjaldt mål- og resultatstyring (unntatt bruk av sammenligninger), fjernet. For å operasjonalisere begrepet mål- og resultatstyring valgte vi å bruke data fra undersøkelsen i 2008, som ble besvart av 341 kommuner (Hovik og Stigen 2008).

I 2008-undersøkelsen var spørsmål 16 «Har kommunen innført noen av de tiltakene for mål- og resultatstyring som er listet opp nedenfor?», hvor totalt 9 tiltak var listet opp. Vi valgte å la de følgende 5 tiltakene inngå som likeverdige delindikatorer i en indeks for grad av bruk av mål- og resultatstyring (se også tabell 1):

1. Er målstyring/resultatstyring/virksomhetsplanlegging tatt i bruk på kommunens arbeidsområder?
2. Har kommunen tatt i bruk «balansert målstyring»/«resultatledelse» hvor brukertilfredshet, medarbeiderne, interne prosesser el. vurderes i tillegg til økonomiske forhold?
3. Sammenstiller årsrapporten systematisk resultater med vedtatte mål?
4. Spesifiseres resultatindikatorer og/eller servicenivå ved siden av utgiftsnivå i kommunens økonomiplan eller andre dokumenter?
5. Rapporteres det underveis i året til politisk nivå på (resultat)indikatorer, som sier noe om hvordan en ligger an i forhold til å oppnå vedtatte mål?

Til de fem tiltakene under spørsmålet om bruk av mål- og resultatstyring i 2008 fulgte tre svaralternativer. Svaralternativene skiller mellom kommuner som har innført tiltakene innenfor mål- og resultatstyring på alle tjenesteområder, noen tjenesteområder eller ingen tjenesteområder. Dette gjør at delindikatorerne for mål- og resultatstyring får tre verdier som kan fordeles på en skala, $I = [0,1,2]$, hvor verdiene representerer 0 = Nei, 1 = Ja, på noen tjenesteområder, 2 = Ja, på alle tjenesteområder. Der det systematisk manglet svar på alle spørsmålene, har vi tatt kommunen ut av utvalget. Der det mangler ett eller flere svar, har vi tolket det slik at kommunen ikke hadde innført tiltaket, og gitt verdi 0 = Nei. Vi har beregnet gjennomsnittlig grad av mål- og resultatstyring ved å summere alle verdiene hver kommune har på disse 5 tiltakene, og dividert med 5. Dette gir en indeks som varierer fra 0 til 2. Gjennom denne omkodingen fra tre svaralternativer til en skala for bruk av mål- og resultatstyring har vi gitt variabelen egenskaper tilnærmet en kontinuerlig variabel.

Erfaring med mål- og resultatstyring kan påvirke virkningene av bruken av verktøyet. Erfaring med mål- og resultatstyring er målt med data fra den samme variabelen i den kommunale organisasjonsdatabasen for årene 2000 og 2004. I 2000 var spørsmål 23: «Er styringsinstrument som målstyring/resultatstyring/virksomhetsplanlegging tatt i bruk på kommunens arbeidsområder?» (Vabo og Stigen 2000). I 2004 var spørsmålet formulert som tiltak 1 i spørsmål 22 (Hovik og Stigen 2004). For å beregne erfaring har vi sett på kommunens svar i 2000 og 2004, og brukt følgende fremgangsmåte: Først har vi for de to årene gitt kommunene verdien 0 = Nei og 1 = Ja for dem som har svart: Ja, på noen områder eller Ja, på alle områder. Deretter har vi summert verdiene på variabelen i 2000 og 2004.

Vi har valgt å undersøke virkninger av mål- og resultatstyring gjennom å studere produktivitet og visse resultater i skolen og pleie- og omsorgssektoren som *avhengige variabler*.

Grunnskolen er valgt som en av de to sektorene hvor vi ser på forholdet mellom kommunenes bruk av mål- og resultatstyring, produktivitet og

resultat. Skolesektoren stod for om lag 30 % av kommunenes netto driftsutgifter i årene 2008–2010, og i 2009 var om lag 26 % av avtalte årsverk i kommunesektoren knyttet til grunnskolen.

Som indikator på produktivitet valgte vi korrigererte brutto driftsutgifter til grunnskole per elev 2008.

Skolens formål er sammensatt, og skolen kan ha flere (for)mål som effektiviteten kan vurderes opp mot. Et viktig mål for grunnopplæringen er at: «Alle elever som går ut av grunnskolen, skal mestre grunnleggende ferdigheter som gjør dem i stand til å delta i videre utdanning og arbeidsliv» (St. meld. nr. 31 (2007–2008:11)). For skolens resultater vurderte vi fire indikatorer: nasjonale prøver for 5. og 8. trinn 2009–2010, elevundersøkelsen som kartlegger læringsmiljø i 7. trinn 2008, grunnskolepoeng 2009, og andel elever med direkte overgang fra grunnskole til videregående opplæring 2009.

Nasjonale prøver gjennomføres standardisert over hele landet, og gir et godt grunnlag for å analysere skolens resultater. Utdanningsdirektoratet skriver om de nasjonale prøvene 2007–2010:

«Nasjonale prøver skal primært gi styringsinformasjon på lokalt og nasjonalt nivå. Nasjonale prøver måler elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing og regning og i deler av faget engelsk. [...] Elevene blir fordelt på de ulike mestringsnivåene etter sin poengsum på prøvene. Det er tre mestringsnivåer på 5. trinn og fem nivåer på 8. og 9. trinn» (Utdanningsdirektoratet 2010:1).

«Til tross for at små kommuner er overrepresentert blant de kommunene som har et lavere gjennomsnittlig mestringsnivå enn flertallet av kommunene, kan ikke dette tilskrives en ren effekt av kommunestørrelse. Tidligere forskning på resultater fra nasjonale prøver (Bonesrønning og Iversen 2009, 2010) viser at sammenhengen mellom kommunestørrelse og resultater på nasjonale prøver i stor grad kan tilskrives forskjeller i elevsammensetning, for eksempel målt gjennom utdanningsnivået til foreldrene» (Utdanningsdirektoratet 2010:9).

Vi valgte lesing i 8. trinn som indikator for skolens resultat fordi lesing er en mer grunnleggende ferdighet enn regning og engelsk, samt at effekten av læring i skolen i 8. trinn er en bedre indikator for skolens langsiktige resultater enn måling av læring på 5. trinn. Tallene fra 8. trinn måles på fem mestringsnivåer med 5 som høyeste verdi. Lesing ble målt som kommunens gjennomsnitt for lesing i 8. klasse 2009–2010. Datagrunnlaget ble skaffet til veie ved henvendelse om innsyn til Utdanningsdirektoratet.

Elever kan ha fritak fra nasjonale prøver. Skolen kan fatte vedtak om fritak fra plikten til å delta i nasjonale prøver for elever som får spesialundervisning etter kapittel 5 i opplæringsloven eller særskilt språkopplæring etter opplæringslovens § 2-8, og der det samtidig er klart at prøven ikke vil ha

mye å si for opplæringen. Mulige kontrollvariabler som kan tenkes å påvirke resultatet, er andel elever med fritak per kommune og andel elever med spesialundervisning, men disse er ikke med i analysene her.

SSB (2009) viser at utdanningsnivå hos foreldre påvirker skoleresultatene systematisk. Vi valgte derfor å bruke utdanningsnivå i befolkningen som en kontrollvariabel for behov. Utdanningsnivå i befolkningen 16 år og over i 2008 er beregnet ved bruk av tall fra Statistikkbanken, som fordeler befolkningen i fem grupper av utdanningsnivå: ingen utdanning eller ikke oppgitt, grunnskole, videregående skole, høyskole eller universitet kort, og høyskole eller universitet lang. Vi har beregnet hvor stor prosent hver gruppe utgjorde av kommunens befolkning i 2008. Deretter er denne andelen multiplisert med verdiene 1–5 med stigende utdanningsnivå, og summert. Dette gir en indeks med en verdi fra 1 til teoretisk høyeste verdi 5 dersom alle personer i kommunen over 16 år hadde høyeste utdanningsnivå.

Som en kontrollvariabel for organisering i skolen har vi målt antall elever per kommunal skole i 2008 som en indikator for skolestruktur. Antakelsen her er at skolestrukturen kan påvirke både kostnadene og det pedagogiske utbytte for elevene.

Pleie og omsorg er den andre sektoren vi har valgt ut for analysene. I 2008–2010 stod pleie- og omsorgssektoren for rundt 36 % av netto driftsutgifter i kommunene. Sektoren inkluderer blant annet hjemmebaserte tjenester og omsorgstjenester i institusjon, og er ofte forbundet med mye eldreomsorg. Basert på tallmateriale fra 2005 beregnet Ressurssenter for omstilling i kommunene at 62 % av ressursene i hjemmetjenesten forbrukes av 31 % av brukerne, og de er under 67 år. Når man slår sammen hjemmetjenesten og hele institusjonsomsorgen, viser imidlertid undersøkelsen at 2/3 av ressursene i omsorgstjenestene går til personer over 67 år (KS/Ressurssenter for omstilling i kommunene 2007).

For å belyse produktivitet valgte vi en indikator for gjennomsnittskostnader i pleie- og omsorgssektoren, som gir tilsvarende informasjon som produktivitetsindikatoren for grunnskolen: Korrigerte brutto driftsutgifter per mottaker av kommunale pleie- og omsorgstjenester 2008.

I St.meld. nr. 25 (2005–2006) formuleres det at «tjenestene skal sikre brukerne innflytelse over tjenestetilbudet og at de skal ha en aktiv og meningsfylt tilværelse». Videre kan vi lese at «at alle brukere uavhengig av alder, diagnose eller funksjonsevne kan leve et aktivt og verdig liv basert på egne ønsker og premisser». Resultat i pleie- og omsorg kan herfra tolkes til å være den enkelte brukers oppnåelse av å «leve et aktivt og verdig liv».

I pleie- og omsorgssektoren finnes i dag ingen direkte indikatorer for opplevd kvalitet eller resultater for brukeren av tjenesten (St.meld. nr. 45 (2002–2003)), men flere indikatorer som indirekte måler kvalitet, resultat og dekningsgrad. Vi valgte en indikator for pleie- og omsorgssektoren som

uttrykker dekningsgrad: tildelte hjemmetjenester til mottakere per 1000 innbyggere 80 år og eldre.

En kontrollvariabel for behov i analysene av pleie- og omsorgstjenestene er tjenestemottakere 67 år og over med omfattende bistandsbehov i prosent av befolkningen 2008. Denne variabelen gir informasjon om pleietyngden uttrykt gjennom andel tjenestemottakere med omfattende bistandsbehov i prosent av innbyggerne. Behovet for tjenester i befolkningen «spiser» av kommunenes ressurser til pleie og omsorg, og kan forklare varians i resultat utover bruk av mål- og resultatstyring.

Som kontrollvariabel for organisering i pleie- og omsorgssektoren har vi målt antall plasser i institusjoner per innbyggere 80 år eller mer. Antakelsen her er at dekningsgraden for institusjonstjenestene for disse kan påvirke både kostnadene og dekningsgraden for hjemmebaserte tjenester.

I analysene av både skolen og pleie- og omsorgstjenestene har vi tatt med visse kontrollvariabler på kommunenivå, som måler demografi, finansielle forhold, interesser og organisatoriske forhold. Indikatorer for *demografi* er gjennomsnittlig årlig befolkningsendring i perioden 1.1.2003–1.1.2009.

For å kontrollere for *finansielle forhold* valgte vi å analysere data som uttrykker kommunens økonomiske handlingsrom. Vi brukte indikatoren frie disponible inntekter per innbygger i 2008 slik dette er beregnet i SSBs inndeling av kommunene i 27 KOSTRA-grupper (SSB 2011). Indeksen viser 1,000 dersom kommunen hadde samme frie disponible inntekter som gjennomsnittet av alle kommunene i 2008.

Kontrollvariabler for *interesser* var:

- Politiske regime, målt som sosialistisk flertall eller ikke i kommunestyret etter valget i 2003
- Andel kommunalt ansatte av alle sysselsatte innbyggere i kommunen 2008

Data for politisk regime er basert på valgresultater fra kommunevalget i 2003. Vi antok at politisk ledelse valgt for perioden 2003–2007 hadde sterkere påvirkning på bruk av styringsverktøy i 2008 og deres virkninger enn politikerne valgt høsten 2007 for perioden 2007–2011. Vi brukte tall fra Statistikkbanken til SSB. Endringer i politisk regime som følge av kommunesammenslåinger etter 2003 er korrigert ut fra opplysninger på kommunenes hjemmesider. Politikk og politisk naboskap kan variere fra sak til sak, men politiske skillelinjer i kommunepolitikken følger i hovedsak de partipolitiske strukturene (Rasch 2003; NOU 2006: 7). Vi har inndelt de politiske blokkene i borgerlige og sosialistiske. Borgerlige partier er: FrP, H, KrF, Sp, V og Kystpartiet. Sosialistiske partier er: NKP, Rødt, Miljøpartiet De Grønne, Ap og SV. Enkelte kommuner hadde lokale lister. Her har vi

kontrollert for om listene representerte borgerlig eller sosialistisk politikk, gjennom informasjon på kommunenes eller de lokale listepartiens nettsted. Andel sosialistiske representanter i kommunestyret etter valget i 2003 ble omkodet til en dikotom variabel hvor borgerlig = 0, og sosialistisk = 1.

For *organisering* valgte vi følgende indikatorer:

- Organisasjonsstørrelse målt som antall kommunale årsverk uten lange fravær per 1.1.2009
- Administrativ struktur, målt som antall ledernivå som rapporterer direkte til rådmannen, 2008
- Bruk av markedsmekanismer som konkurranseutsetting, fritt brukervalg og bestiller–utfører-organisering, 2008

Organisasjonsutforming kan tenkes å påvirke både produktivitet og resultater, og desentralisering er et ofte brukt virkemiddel. Vi har målt administrativ struktur (to- eller flernivå-modell) med data fra organisasjonsdatabasens spørsmål 22C: «Hvor mange faktiske ledernivåer er det mellom administrasjonssjefsnivået og lederne for de utøvende tjenestene?» Her var svaralternativene: 0 = Ingen, 1 = ett, 2 = to, 3 = tre, 4 = varierer mellom tjenesteområder (Hovik og Stigen 2008). Vi har kodet variabelen til en dikotom variabel hvor ingen ledernivå (altså tonivå-modellen) som innebærer mye desentralisering, er satt til verdien 0, og andre administrative strukturer med flere ledernivå mellom rådmannen og tjenesteområdene er satt til verdien 1.

Bruk av markedsmekanismer er ytterligere et styringsverktøy som kan brukes i tillegg til eller i stedet for mål- og resultatstyring og desentralisering, og som også kan tenkes å påvirke produktivitet og resultater. Bruk av markedsmekanismer er målt ved en kobling av tre svarkategorier i spørsmål 41 i den kommunale organisasjonsdatabasen (Hovik og Stigen 2008). Vi har summert antall områder hvor kommunen hadde tatt i bruk konkurranseutsetting, bestiller–utfører-modell eller friere brukervalg, i en indeks.

Populasjon og utvalg

Kommunene er undersøkelsens populasjon. Vi valgte å studere kommunene slik de var 1.1.2008, med 430 kommuner.

Det brukbare utvalget hadde data fra 270 kommuner. Det utgjorde 63 % av alle de 430 kommunene per 1.1.2008. For å undersøke om resultatene av analysene av utvalget er representative for populasjonen av kommunene, utførte vi en frafallsanalyse som sammenligner gjennomsnittet i utvalget med gjennomsnittet i populasjonen, se tabell 2.

Frafallsanalysen viser at kommunene i utvalget hadde litt mer bruk av mål- og resultatstyring, litt mer erfaring med mål- og resultatstyring, litt

lavere driftsutgifter per elev og per tjenestemottaker, høyere befolkningsvekst og mer bruk av markedsmekanismer enn gjennomsnittet for alle kommunene.

Tabell 2 Frafallsanalyse

	Populasjon			Utvalg (N = 270)	
	N	Gjen-nomsnitt	Std. avvik	Gjen-nomsnitt	Std. avvik
1 Mål- og resultatstyring 2008, indeks	317	1,07	0,56	1,10	0,57
2 MRS-erfaring 2000 og 2004	410	1,26	0,70	1,33	0,68
3 Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole per elev 2008, kroner	429	74 431	14 573	71 923	12 500
4 Nasjonale prøver i lesing 8. trinn, høsten 2009	394	3,02	0,25	3,04	0,26
5 Utdanningsnivå i befolkningen 2008, indeks	430	2,25	0,10	2,26	0,09
6 Elever per kommunal skole 2008	430	159,4	86,49	169,0	84,65
7 Korrigerte brutto driftsutgifter per tjenestemottaker i hjemmetjenesten 2008, kroner	429	31 4685	15 1553	30 0387	59 620
8 Dekningsgrad hjemmetjenesten, antall mottakere av hjemmetjenester per 1000 innbyggere 80 år og mer 2009	423	366,63	63,91	365,19	64,43
9 Pleietyngde, andel hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov, 67 år og over 2008	420	1,289	0,464	1,262	0,458
10 Dekningsgrad institusjon, antall plasser i institusjoner per innbyggere 80 år eller mer 2008	428	21,3	8,73	20,2	6,66
11 Befolkningsendring, årlig prosentvis endring 2003–2009	430	0,55	6,28	1,45	5,99
12 Frie disponible inntekter 2008, indeks	428	0,998	0,226	0,979	0,200
13 Politisk regime: 0 = borgerlig flertall i kommunestyret 2003–2007, 1 = sosialistisk flertall i kommunestyret 2003–2007	429	0,41	0,49	0,43	0,50
14 Andel kommunalt ansatte av alle sysselsatte bosatt i kommunen 2008	430	23,15	6,56	22,16	6,09
15 Antall årsverk uten lange fravær i kommunen 2008	430	726,1	1839,8	732,1	1079,9
16 Flernivå organisering 2008	311	0,59	0,49	0,59	0,49
17 Markedsmekanismer 2008, indeks	430	1,86	2,895	2,57	3,17

ANALYSE

Tabell 3 viser beskrivende statistikk og korrelasjonsmatrisen for alle variablene vi har brukt i analysene.

Tabell 3 Beskrivende statistikk for alle variabler (N = 270)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1 Mål- og resultatstyring (MRS) 2008																	
2 MRS-erfaring 2000 og 2004	,30**																
3 Brutto driftsutgifter per elev 2008	-,36**	-,16**															
4 Nasjonale prøver lesing 8. trinn 2009	-,00	,06	,03														
5 Utdanningsnivå 2008	,18**	,15*	-,04	,24**													
6 Elever per kommunal skole 2008	,39**	,27**	-,67**	-,01	,15*												
7 Brutto driftsutgifter per motaker i hjemmetjenesten 2008	,02	-,05	,20**	-,02	-,01	-,02											
8 Dekningsgrad hjemmetjenester 2009	-,20**	-,12	,26**	,04	-,18**	-,34**	-,14*										
9 Pleietyngde 2008	-,14*	-,13*	,37**	-,05	-,02	-,47**	,13*	,32**									

10 Dekningsgrad institusjon 2008	-,16**	-,03	,48**	,12	-,04	-,32**	,24**	-,07	,18**									
11 Befolknings- endring, årlig, 2003–2009	,29**	,23**	-,59**	-,07	-,04	,62**	,03	-,30**	-,54**	-,27**								
12 Frie disponi- ble inntekter 2008	-,20**	-,12	,63**	,08	-,00	-,33**	,31**	,15**	,20**	,61**	-,27**							
13 Sosialistisk flertall 2003– 2007	,02	,17**	-,10	,00	,04	,06	-,02	-,01	-,04	-,06	-,03	-,05						
14 Andel kom- munalt an- satte 2008	-,29**	-,24**	,76**	-,03	-,13*	-,64**	,32**	,36**	,61**	,48**	-,70**	,58**	-,06					
15 Årverk uten lange fravær 2008	,24**	,21**	-,35**	,09	,38**	,51**	,06	-,23**	-,21**	-,16**	,37**	-,11	,09	-,39**				
16 Flernivå orga- nisering 2008	-,14*	-,13*	,07	,02	-,05	-,06	-,05	-,05	-,00	,00	-,03	,08	-,02	,05	,07			
17 Markeds- mekanismer 2008	,17**	,11	-,23**	,01	,15*	,29**	,05	-,20**	-,14*	-,08	,25**	-,05	-,02	-,26**	,44**	,03		
Minimum	0	0	49 693	2,2	2	38	149 138	190	0,4	4,9	-20	0,74	0	12	85	0	0	0
Maksimum	2	2	128 359	4,7	2,6	533	571 420	574	3,4	73,3	18	2,89	1	48	10 109	1	17	17
Gjennomsnitt	1,10	1,33	71 923	3,04	2,26	168,96	300 387	365	1,26	20,2	1,45	0,98	0,43	22,16	732	0,59	2,57	2,57
Std. avvik	0,57	0,68	12 500	0,26	0,09	84,65	59 620	64	0,46	6,66	5,99	0,20	0,50	6,09	1080	,49	3,17	3,17
Skjevhet	0,02	-0,53	1,33	1,21	0,28	0,85	0,93	0,33	0,93	2,09	0,06	4,32	0,29	0,85	4,76	-0,36	2,03	2,03
Kurtosis	-0,88	-0,78	2,49	6,33	0,27	0,75	2,63	0,06	2,03	14,44	0,22	31,81	-1,93	0,89	29,80	-1,88	5,06	5,06

Pearsons korrelasjonskoeffisienter.

** = signifikant på 99-prosents nivå (p ≤ 0,01).

* = signifikant på 95-prosents nivå (p ≤ 0,05).

Indikatoren for grad av mål- og resultatstyring (MRS-indikatoren) varierer fra 0 til 2 og har et gjennomsnitt på 1,10. Erfaring med mål- og resultatstyring (MRS-erfaring), som også varierer fra 0 til 2, har et gjennomsnitt på 1,33. Disse to variablene viser at det var mange kommuner som hadde innført mål- og resultatstyringstiltak i 2008, og mange kommuner hadde erfaring med bruk av mål- og resultatstyring fra 2000 og 2004. For begge variablene indikerer standardavviket at det var mye variasjon mellom kommune.

For korrigerede brutto driftsutgifter til grunnskolen per elev ser vi at det var stor forskjell på høyeste og laveste verdi, og avstanden er nær 79 000 kroner. Gjennomsnittet var 71 923 kroner. Avstanden mellom kommunen med lavest og høyest gjennomsnitt for lesing 8. trinn var stor. Variasjonen fra 2,2 til 4,7 (3,5) dekker nesten 70 % prosent av skalaens verdier fra 1 til 5.

For pleie- og omsorgssektoren viser produktivitetsindikatoren målt som korrigerede brutto driftsutgifter per tjenestemottaker at gjennomsnittet var vel 300 000 kroner. Avstanden mellom laveste enhetskostnad med 149 138 kroner og høyeste med 571 420 kroner var hele 422 282 kroner. Resultatindikatoren for dekningsgrad viser et gjennomsnitt på 365 mottakere av hjemmetjenester per 1 000 innbyggere over 80 år. Et standardavvik på 64 er imidlertid forholdsvis høyt, og dekker altså området 320–448 mottakere av hjemmetjenester per 1 000 innbyggere over 80 år.

Korrelasjonsanalyser av gjennomsnittskostnader og resultater

For å analysere mulige sammenhenger har vi utført bivariate analyser med korrelasjonskvotienten Pearsons r , se tabell 3. Pearsons r kan variere mellom -1 og 1 . Vi beskriver kun signifikante sammenhenger.

Det var en positiv korrelasjon mellom MRS-indikatoren og MRS-erfaring. Her er det naturlig å lese denne slik at erfaring med mål- og resultatstyring i 2000 og 2004 økte sannsynligheten for at kommunen brukte mål- og resultatstyring også i 2008.

Det var en negativ korrelasjon mellom brutto driftsutgifter per elev og MRS-indikatoren ($-0,34$) og MRS-erfaring ($-0,16$). Korrelasjonen på $r = -0,34$ mellom MRS-indikatoren og driftsutgiftene per elev er relativt sterk. Det betyr at med økende grad av mål- og resultatstyring i kommunene i vårt utvalg i 2008, jo lavere var enhetskostnaden per elev i grunnskolen samme år. Den samme tendensen gjelder MRS-erfaring, men samvariasjonen var svakere. Altså kan vi lese koeffisientene slik at bruk av mål- og resultatstyring kan ha bidratt relativt sterkere enn erfaring til lavere enhetskostnader i grunnskolen. Andelen kommunalt ansatte av alle sysselsatte bosatt i kommunen korrelerte sterkest med produktiviteten i skolen ($r = 0,76$). Det er imidlertid sannsynlig at det ligger en annen variabel som også kan forklare produktivitet. Korrelasjonen mellom befolkningsendring og brutto

korrigerede driftsutgifter per elev ($r = -0,59$) viser at gjennomsnittskostnadene sank mer jo mer en kommune vokste i perioden 2003–2009. Organisasjonsstørrelse målt med antall årsverk synes også å ha gitt høy produktivitet ($r = -0,35$). Bruk av markedsmekanismer synes å redusere gjennomsnittskostnadene ($r = -0,23$). Økonomisk handlingsrom (frie disponible inntekter) samvarierte sterkt med økte utgifter ($r = 0,63$).

Gjennomsnittlig lesing hadde verken signifikant korrelasjon med MRS-indikatoren, MRS-erfaring eller korrigerede brutto driftsutgifter per elev. Det var imidlertid en positiv samvariasjon på $r = 0,24$ mellom lesing og utdanningsnivå i befolkningen. Det innebærer at når utdanningsnivået øker, øker gjennomsnittlig lesing i kommunen systematisk. (At foreldres utdanningsnivå har stor og ressursinnsats liten betydning på elevenes læring, er vel kjent i utdanningsforskningen.) Utdanningsnivå har positiv svak samvariasjon både med MRS-indikatoren og MRS-erfaring. Kommuner med store skoler brukte mer mål- og resultatstyring ($r = 0,39$) og hadde lavere korrigerede brutto driftsutgifter per elev ($r = 0,67$) enn kommuner med små skoler.

For hjemmetjenestene ser vi at det var ingen sammenheng mellom mål- og resultatstyring eller erfaring med mål- og resultatstyring og korrigerede brutto driftsutgifter per tjenestemottaker. Det var en svak negativ korrelasjon mellom dekningsgrad og driftsutgifter per tjenestemottaker ($r = -0,14$), som kan indikere at gjennomsnittskostnaden gikk ned med økning i antallet som fikk hjemmetjenester. Pleietyngde korrelerte svakt positivt med enhetskostnader i pleie- og omsorgssektoren ($r = 0,13$), og kan indikere at tjenestene blir dyrere med økende omsorgsbehov. Andel kommunalt ansatte korrelerte positivt med brutto driftsutgifter per tjenestemottaker ($r = 0,32$). Det samme gjorde frie disponible inntekter ($r = 0,31$). Høy andel kommunalt ansatte i kommunen og økt økonomisk handlingsrom kan bidra til å drive kostnadene opp, og produktiviteten ned.

Det var en negativ korrelasjon på $-0,20$ mellom MRS-indikatoren og dekningsgraden målt som andel brukere av hjemmetjenesten per 1000 innbyggere 80 år og over. Det var en forholdsvis sterk korrelasjon mellom mottakere av hjemmetjenester og pleietyngde på $r = 0,32$. Dette kan tolkes slik at økende pleietyngde ga større behov for hjemmetjenester.

For pleie- omsorgssektoren, som for grunnskolens produktivitet, «forklarer» andelen kommunalt ansatte mye av pleie- og omsorgssektorens produksjonsresultat operasjonalisert som dekningsgrad. Samvariasjonen mellom andelen kommunalt ansatte og mottakere av hjemmetjenester per 1 000 innbyggere 80 år og over i 2009 var forholdsvis sterk ($r = 0,36$). Det kan være andre faktorer som kan forklare denne samvariasjonen, og en mulig kandidat er kommunestørrelse målt i innbyggertall. Befolkningsendring og dekningsgraden korrelerte negativt med $r = -0,30$, det samme gjorde antall årsverk ($r = -0,23$). Dette kan indikere at forhold knyttet til vekstkommune-

ner og store kommuner hadde en negativ virkning på dekningsgraden for hjemmetjenester. Dekningsgraden hadde en svak negativ samvariasjon med bruk av markeds mekanismer, men frie disponible inntekter korrelerte svakt positivt med dekningsgraden ($r = 0,15$).

Multivariat regresjonsanalyse

Tabell 3 viser at ingen av de uavhengige variablene hadde korrelasjonskoeffisienter over 0,70, noe som kunne ha skapt problemer med multikollinearitet i regresjonsanalysene (Johannessen 2009). To av variablene, årsverk uten lange fravær og disponible inntekter per innbygger i forhold til landsgjennomsnittet, hadde særlig høye verdier for skjevhet og kurtosis, og ble logaritmisk transformert (LG10) i regresjonsanalysene.

Tabell 4 viser multivariate regresjonsanalyser for hver av de to tjenestene med to uavhengige variabler hver. Tabell 4 rapporterer både regresjonskoeffisientene (B) og de standardiserte regresjonskoeffisientene (Beta). Vi beskriver kun signifikante sammenhenger.

Regresjonsanalysen av produktivitetsindikatoren i skolen viser at mål- og resultatstyring hadde en negativ sammenheng med korrigerede brutto driftsutgifter til grunnskolen per elev, men denne var signifikant kun på 0,10-nivået. MRS-erfaring samvarierte med høye driftsutgifter per elev, mens mange elever per skole samvarierte med lave brutto driftsutgifter per elev. Høye frie disponible inntekter og høy andel kommunalt ansatte samvarierte mest med høye driftsutgifter per elev. Modellen har en forholdsvis god forklaringskraft (justert $R^2 = 0,70$).

Regresjonsanalysen av lesing viser ganske entydig at mål- og resultatstyring i 2008 hadde ingen sammenheng med kommunens resultat i lesing på 8. trinn høsten 2009. Utdanningsnivået i befolkningen samvarierte mest positivt og andelen kommunalt ansatte mest negativt med lesing. Frie inntekter samvarierte svakt positivt med leseresultatene. Modellen for leseresultater hadde imidlertid liten forklaringskraft (justert $R^2 = 0,05$).

Regresjonsanalysen av produktivitetsindikatoren for hjemmetjenestene viser at bruken av mål- og resultatstyring i 2008 hadde en svak positiv sammenheng med korrigerede brutto driftsutgifter per tjenestemottaker i 2008, men sammenhengen var ikke signifikant. Andelen kommunalt ansatte, befolkningsvekst og årsverk kommunalt ansatte synes å samvariere med høye korrigerede brutto driftsutgifter per tjenestemottaker, men modellen hadde bare middels forklaringskraft (justert $R^2 = 0,26$).

Mål- og resultatstyring samvarierte signifikant negativt med dekningsgraden målt som antall mottakere per 1000 innbyggere 80 år og mer. Dekningsgraden for institusjonsplasser for innbyggere 80 og mer samvarierte som forventet med lav dekningsgrad i hjemmetjenestene. Andelen kommu-

Tabell 4 Multivariate regresjonsanalyser (N = 270)

	Grunnskolen				Hjemmetjenestene			
	3 Korrigerede brutto driftsutgifter til grunnskole per elev 2008, kroner		4 Nasjonale prøver i lesing 8. trinn, høsten 2009		7 Korrigerede brutto driftsutgifter per tjenestemottaker i hjemmetjenesten 2008, kroner		8 Dekningsgrad hjemmetjenesten, antall mottakere av hjemmetjenester per 1000 innbyggere 80 år og mer 2009	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta	B	Beta
0 Konstantledd	53 567.85**	–	2.038**	–	9317.10	–	389.22**	–
1 Mål- og resultatstyring 2008	–1409.17	–0.06	–0.010	–0.02	6072.46	.06	–13.64*	–0.12
2 MRS-erfaring 2000 og 2004	1634.92*	.09	.023	.06	–6637.43	–0.08	2.51	.03
5 Utdanningsnivå i befolkningen	9071.78	.07	.622**	.23	–	–	–	–
6 Elever per kommunal skole 2008	–39.28**	–0.27	–4.395E-5	–0.01	–	–	–	–
9 Pleietyngde 2008	–	–	–	–	–6383.17	–0.05	19.43	.14
10 Dekningsgrad institusjon	–	–	–	–	881.66	.10	–3.36**	–0.35
11 Befolkningsendring, årlig, 2003–2009	–119.31	–0.06	–0.006	–0.13	4009.67**	.40	.14	.01
12 Frie disponible inntekter 2008 (log)	55 139.88**	.31	.603*	.16	3939.93	.01	111.43	.12
13 Sosialistisk flertall 2003–2007	–1371.15	–0.05	–0.006	–0.01	–310.66	–0.00	1.06	.01
14 Andel kommunalt ansatte 2008	617.11**	.30	–0.011*	–0.26	7503.62**	.77	3.15*	.30
15 Årsverk uten lange fravær 2008 (log)	–3149.10	–0.10	–0.060	–0.09	43 979.25**	.28	–10.32	–0.06
16 Flernivå organisering 2008	545.77	.02	.017	.03	–11 161.13	–0.09	–10.31	–0.08
17 Markedsmekanismer 2008	–54.34	–0.01	–0.001	–0.01	518.852	.03	–1.61	–0.08
F-verdi	57,14**		2,18*		9,53**		7,53**	
Justert R2	0,70		0,05		0,26		0,22	

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

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

Frie disponible inntekter 2008 er logaritmisk transformert (LG10) og har følgende egenskaper: gjennomsnitt –0,01, standardavvik 0,384, skjevhet 0,77 og kurtosis 0,47.

Årsverk uten lange fravær 2008 er logaritmisk transformert (LG10) og har følgende egenskaper: gjennomsnitt 2,66, standardavvik 0,070, skjevhet 2,34 og kurtosis 8,79.

Høyeste variansinflasjonsfaktor (VIF) i de fire regresjonsmodellene var 4,70. $VIF \leq 5$ tyder på lite multikollinearitet.

nalt ansatte samvarierte mest positivt med dekningsgraden. Høy dekningsgrad krever forholdsvis mange pleiere. Mange små kommuner har dessuten både forholdsvis mange eldre og en høy andel kommunalt ansatte av alle sysselsatte bosatt i kommunen. Modellen forklarte forholdsvis lite av total variasjon i dekningsgraden slik denne ble målt (justert $R^2 = 0,22$).

For å utforske alternative modellutforminger ble MRS-indikatoren og MRS-erfaring satt sammen til en multiplikativ indikator for mål- og resultatstyring, som varierte fra 0 til 4. Vi undersøkte også alternative transformasjoner av årsverks- og frie inntekter-variablene. Disse analysene ga små endringer i forklart varians og til dels færre antall signifikante sammenhenger.

DISKUSJON OG KONKLUSJONER

Formålet med analysen var å utforske mulige empiriske sammenhenger mellom mål- og resultatstyring og virkninger på tjenestenes produktivitet, effektivitet og fordeling i kommunal sektor ved hjelp av sekundærdata.

Mål- og resultatstyringen i 2008 kan ha hatt en positiv virkning på produktiviteten i skolen målt som gjennomsnittlig korrigerede brutto driftsutgifter per elev i 2008. Dette kan være et eksempel på at bruk av mål- og resultatstyring gir kostnadseffektivitet, men funnet er overraskende. Mål- og resultatstyring er ikke kjent for å være et verktøy for kostnadseffektivisering i Norge, slik konkurranseutsetting er (Johnsen, Sletnes og Vabo 2004). Grunnskolen har ofte vært en finansielt prioritert sektor i kommunene. Forskningen innen utdanningsøkonomi har imidlertid vist at skoleresultatene påvirkes mer av andre faktorer enn ressursinnsats, for eksempel av lærernes og foreldrenes innsats (Hanushek 2003). Gitt denne erkjennelsen kan styringen av grunnskolen de siste årene ha dreiet seg mer om kostnads-, formåls- og prioriteringseffektivisering enn før, spesielt for å øke elevenes grunnleggende ferdigheter og kanskje også frigjøre ressurser til andre sektorer, for eksempel pleie- og omsorgssektoren, som ikke er kjent for å ha hatt mye slakk. Selv om mål- og resultatstyring kan ha hatt en positiv virkning på produktiviteten i skolesektoren, synes den ikke å ha hatt noen virkning på lesing, i det minste målt som leseresultater i skoleåret etter. Dette er imidlertid ikke overraskende. Skolen er kjent for å være vanskelig og tidkrevende å endre, og løse koblinger mellom utdanningspolitiske reformer og faktisk organisasjonsatferd i skolen og ikke minst i undervisningen er vel kjent i litteraturen (Weick 1976).

Bruk av mål- og resultatstyring synes ikke å ha hatt noen virkning på gjennomsnittskostnadene i de hjemmebaserte tjenestene, kanskje fordi det har vært lite slakk i denne sektoren i utgangspunktet. Kommuner med mye mål- og resultatstyring i 2008 hadde lavere dekningsgrad i hjemmetjenes-

tene i 2009 enn andre kommuner. Dette kan bety at bruk av mål- og resultatstyringstiltak ga redusert bruk av hjemmetjenesten. Dette kan imidlertid også være uttrykk for at kommuner med mye MRS prioriterte å gi mer hjemmetjenester til færre mottakere enn andre kommuner, men dette har vi ikke data for å analysere her. Dersom mål- og resultatstyringen ga mer tjenester til færre brukere, er dette et interessant eksempel på mulig organisasjonslæring og prioriteringseffektivisering.

Litteraturgjennomgangen viste at kommunenes størrelse og kapasitet kunne påvirke bruken av mål- og resultatstyring, og dermed kunne tenkes også å påvirke virkningene. For eksempel kunne en tenke seg at det var systematiske forskjeller mellom små og store kommuners bruk av mål- og resultatstyring og virkninger for tjenestene. Analysene i tabell 1 og korrelasjonsmatrisen i tabell 3 viste nettopp en slik mulig sammenheng mellom kommunestørrelse og MRS (Pearsons $r = 0,24^{**}$) og mellom kommunestørrelse og erfaring med MRS (Pearsons $r = 0,21^{**}$). Det er altså ganske vanlig at store kommuner bruker formelle styringssystemer som MRS mer enn små kommuner. Denne sammenhengen var enda sterkere mellom store kommuner og bruk av markedsmekanismer (Pearsons $r = 0,44^{**}$). Vi så også at bruk av formelle styringssystemer som MRS og markedsmekanismer samvarierte med utdanningsnivå i kommunen, henholdsvis Pearsons $r = 0,18^{**}$ og $r = 0,15^*$. Regresjonsanalysene målte organisasjonsstørrelse (kommunale årsverk) som en kontinuerlig variabel. I regresjonsanalysene av resultater kontrollerte vi for kommunestørrelse (målt som årsverk). Med unntak for en signifikant positiv samvariasjon mellom størrelse og høye gjennomsnittskostnader i hjemmetjenestene fant vi ingen vesentlig sammenheng mellom (organisasjons)størrelse og andre resultater.

Bruk av sekundærdata fra den kommunale organisasjonsdatabasen i indikatorer for mål- og resultatstyring har flere svakheter. Den første angår begrepsvaliditet gjennom forståelsen av hva mål- og resultatstyring er. Det kan være vanskelig å vite om kommunene har lagt samme forståelse av mål- og resultatstyring til grunn. Innledningsvis beskrev vi denne utfordringen som begrunner hvorfor vi har lagt en vid forståelse av mål- og resultatstyring til grunn for analysen. Samtidig kan en vid forståelse miste noen av de kvalitetene som blant annet Drucker peker på nettopp skal gi de gode virkningene av mål- og resultatstyring, spesielt medvirkning og selvledelse. Fordelen med dataene i den kommunale organisasjonsdatabasen er at de omfatter flere ulike tiltak innenfor mål- og resultatstyring, slik at det går an å utvikle en indeks. Når mange kommuner har besvart undersøkelsen, vil analysene kunne gi noen statistiske sammenhenger mellom bruk av mål- og resultatstyring og virkninger i kommunene. En ulempe med bruken av spørreskjema-baserte sekundærdata, og spesielt hvor skjemaet kan ha blitt besvart av kun én person i hver kommune, er at dataene kan være

upålitelige. Selv om kommuner svarer at de benytter styringsinformasjon, blant annet gjennom sammenligninger, viser mer nærgående undersøkelser at dette ikke alltid stemmer (Askim, Båtsvik og Skattum 2007). En annen ulempe er at dataene ikke har målt antall mål eller grad av medvirkning i mål- og resultatstyringen, og heller ikke resultatledelse som oppfølging av informasjonen som resultatstyringen ga. For eksempel viste evalueringer av Effektiviseringsnettverkene at en av fem kommuner ikke brukte erfaringene (Askim, Båtsvik og Skattum 2007). Antall mål, medvirkning og resultatledelse kan tenkes å ha stor betydning for virkningene av mål- og resultatstyring, og er ikke målt i denne analysen.

En annen svakhet ved å benytte data for mål- og resultatstyring fra den kommunale organisasjonsdatabasen er at kommunene ikke måtte opplyse i hvilke sektorer de brukte mål- og resultatstyring. Vi kan altså ikke vite hvorvidt mål- og resultatstyring hadde blitt innført i de to sektorene vi har analysert, selv om kommunene på overordnet nivå hadde oppgitt at de brukte mål- og resultatstyring på flere sektorer. Den samme svakheten gjelder variabelen som målte erfaring med mål- og resultatstyring.

En tredje svakhet ved dataene som er samlet i den kommunale organisasjonsdatabasen, er frafall. For 2008 hadde vi data fra 317 av de 430 kommunene. Når mange av de 317 kommunene som deltok i undersøkelsen i den kommunale organisasjonsdatabasen ikke besvarte alle spørsmålene, fikk vi et ytterligere frafall. Vi har foretatt en frafallsanalyse for å se om det var systematiske skjevheter i utvalget av 270 kommuner i forhold til alle kommunene. En svarprosent på 63 regnes som bra i samfunnsvitenskapene, og vi fant ingen store skjevheter i frafallsanalysen.

Når det gjelder måling av virkninger med sekundærdata, er det innlysende at både skolen og hjemmebaserte tjenester har mange virkninger som dataene i KOSTRA vanskelig fanger opp. Vår tilnærming, hvor vi har forsøkt å måle flere dimensjoner som produktivitet, effektivitet og fordeling, er bedre enn kun å måle én dimensjon. Likevel er det klart at produktivitet, effektivitet og fordeling kan defineres på flere måter, som igjen kan operasjonaliseres og måles på en rekke ulike måter. Analyser som denne kan derfor neppe gi endelige svar på om bruk av visse styringsverktøy virker eller ikke i komplekse organisasjoner, men slike studier kan over tid gi et bilde av ulike virkninger som er viktige for å få et bedre kunnskapsgrunnlag for offentlig politikk og administrasjon.

Videre forskning på virkninger av mål- og resultatstyring i kommunene bør ta sikte på å forbedre både målemodellene og datakvaliteten i forhold til det vi har gjort i denne analysen. For eksempel: En kan ta med variabler som måler trekk ved omgivelsene. Enkelte variabler kan gjøres om fra dikotome til kontinuerlige variabler. Det kan gjøres analyser med samspill mellom enkelte variabler. Flere uavhengige variabler og kontrollvariabler kan forsø-

kes ut, og flere av disse kan måles på tjenestenivå. De avhengige variablene kan operasjonaliseres på andre måter, og ikke minst: det kan lages modeller med lengre tidsforskyvning mellom den uavhengige og de avhengige variablene enn det vi har brukt i denne analysen. Slike analyser kan dessuten gjøres på andre tjenester og sektorer enn skole og pleie og omsorg. Dette taler for å starte et nytt forskningsprogram for virkningsstudier av styringsverktøy i offentlige sektor.

NOTER

- 1 Denne artikkelen er en videreutvikling av analyser i Anna Charlotte Larsens masteroppgave i styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo 2011, hvor Åge Johnsen var veileder. Takk for konstruktive kommentarer da en tidligere utgave av artikkelen ble presentert for Nettverk for organisasjonsforskning i Norge (NEON), 10. årskonferanse, Bergen, 28.–29. november 2013. Takk også for konstruktive kommentarer da en revidert utgave ble presentert for SOL-forum, Høgskolen i Oslo og Akershus, 6. desember 2013. En del av de data som er benyttet her er hentet fra «Undersøkelse om kommunal organisering 1996, 2000, 2004, 2008, 2012 – kommuneutvalg». Undersøkelsen er gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Data er tilrettelagt og stilt til disposisjon i anonymisert form av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD). Verken NIBR, KRD eller NSD er ansvarlig for analysen av dataene eller de tolkninger som er gjort her.

REFERANSER

- Allern, Elin Haugsgjerd og Terje Kleven (2002). Ånden som går? Om utbredelse og utforming av kommunal målstyring i Sverige, Danmark og Norge. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 18 (3): 195–224.
- Andrews, Rhys og George A. Boyne (2010). Capacity, leadership, and organizational performance: Testing the black box model of public management. *Public Administration Review* 70 (3): 443–454.
- Askim, Jostein (2007). How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences* 73 (3): 453–472.
- Askim, Jostein, Tage Båtsvik og Christian Skattum (2007). Fører benchmarking til forbedringer i kommunene? Erfaringer fra effektiviseringsnettverkene, 2002–2005. *Kommunal Ekonomi och Politik* 11 (1): 7–36.
- Askim, Jostein, Åge Johnsen og Knut Andreas Christophersen (2008). Factors behind organizational learning from benchmarking: Experiences from Norwegian municipal benchmarking networks. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (2): 297–320.
- Behn, Robert D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review* 63 (5): 588–606.
- Bevan, Gwyn og Deborah Wilson (2013). Does «naming and shaming» work for schools and hospitals? Lessons from natural experiments following devolution in England and Wales. *Public Money and Management* 33 (3): 245–52.

- Blåka, Sara, Trond Tjerbo og Hilde Zeiner (2012). *Kommunal organisering 2012: Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2012:21. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Boyne, George A. (2003). What is public service improvement? *Public Administration* 81 (2): 211–227.
- Bruijn, Hans de (2002). *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge.
- Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Drucker, Peter F. (1954). *The Practice of Management*. New York: Harper Business.
- Drucker, Peter F. (1976). What results should you expect? A user's guide to MBO. *Public Administration Review* 36 (1): 12–19.
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Agency-theory: An assessment and review. *Academy of Management Review* 14 (1): 57–74.
- Fama, Eugene F. og Michael C. Jensen (1983). Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics* 26 (2): 301–325.
- Hansen, Jesper Rosenberg (2011). Application of strategic management tools after an NPM-inspired reform: Strategy as practice in Danish schools. *Administration & Society* 43 (7): 770–806.
- Hanushek, Eric A. (2003). The failure of input-based schooling policies. *The Economic Journal* 113 (February): F64–F98.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (1): 3–19.
- Hood, Christopher (2006). Gaming in targetworld: The targets approach to managing British public services. *Public Administration Review* 66 (4): 515–521.
- Hood, Christopher (2007). Public service management by numbers: Why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles? *Public Money and Management* 27 (2): 95–102.
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004). *Kommunal organisering 2004: Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-notat 2004:124. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2008). *Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2008:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Jackson, Peter M. (2011). Governance by numbers: What have we learned over the past 30 years? *Public Money & Management* 31 (1): 13–26.
- Jacobides, Michael G. og David C. Croson (2001). Information policy: Shaping the value of agency relationships. *Academy of Management Review* 26 (2): 202–223.
- Jacobsen, Dag Ingvar, Åge Johnsen og Karl Robertsen (1995). *Resultatvurdering i offentlig sektor*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Johannessen, Asbjørn (2009). *Introduksjon til SPSS*. 4. utgave. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Johnsen, Åge, Ingun Sletnes og Signy Vabo (red.) (2004). *Konkurransetsetting i kommunene*. Oslo: Abstrakt forlag
- Johnsen, Åge (1999). *Performance Measurement in Local Government. Organisational Control in Political Institutions*. Doctoral Thesis. Bergen: Norges Handelshøyskole.
- Johnsen, Åge (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor: Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kaplan, Robert S. og David P. Norton (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.

- Kerr, Steven (1975). On the folly of rewarding A, while hoping for B. *Academy of Management Journal* 18 (4): 769–783.
- Kleven, Terje (1993). «... det ruller og det går ...». *Tidsskrift for samfunnsforskning* 34: 31–51.
- KS/Ressurssenter for omstilling i kommunene (2007). *Kostnadsbilder i pleie og omsorg*. Stjørdal.
- Lindgren, Lena (2006). *Utvärderingsmonstret: Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lægreid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2006). Performance management in practice: The Norwegian way. *Financial Accountability and Management* 22 (3): 251–270.
- Meier, Kenneth J. og Laurence O'Toole Jr. (2002). Public management and organizational performance: The effect of managerial quality. *Journal of Policy Analysis and Management* 21 (4): 629–643.
- Moynihan, Donald P. (2005). Goal-based learning and the future of performance management. *Public Administration Review* 65 (2): 203–216.
- NOU 1982: 9. Kommunaløkonomisk styring (Fostervoll-utvalget). Oslo: Kommunaldepartementet.
- NOU 1984: 23. Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem (Haga-utvalget). Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 1991: 28. Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor (Norman-utvalget). Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 2006: 7. Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitiken (Sevland-utvalget). Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Ouchi, William G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science* 25 (9): 833–848.
- Pawson, Ray (2006). *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. London: Sage.
- Pollitt, Christopher (2013). The logics of performance management. *Evaluation* 19 (4): 346–363.
- Radin, Beryl A. (2006). *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*. Georgetown University Press.
- Rasch, Bjørn Erik (2003). Det politiske landskap. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 44 (1): 37–66.
- Ridgway V.F. (1956). Dysfunctional consequences of performance measurements. *Administrative Science Quarterly* 1 (2): 240–247.
- Rodgers, Robert og John E. Hunter (1992). A foundation of good management practice in government: Management by objectives. *Public Administration Review* 52 (1): 27–39.
- Rombach, Björn (1991). *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
- Siverbo, Sven og Tobias Johansson (2006). Relative performance evaluation in Swedish local government. *Financial Accountability and Management* 22 (3): 271–290.
- Smith, Peter (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration* 18 (2/3): 277–310.
- SOU 2005:110. Jämförelsevis – styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SSB (2009). Skoleresultater 2008. En kartlegging av karakterer fra grunnskoler og videregående skoler i Norge. SSB Rapporter 2009/23. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- SSB (2011). Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2008. SSB Rapporter 8/2011. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- St.meld. nr. 25 (2005–2006). Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer. Helse- og omsorgsdepartementet.
- St.meld. nr. 31 (2007–2008). Kvalitet i skolen. Kunnskapsdepartementet.

- St.meld. nr. 45 (2002–2003). Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstenestene. Sosialdepartementet.
- Sørensen, Rune J. (2009). *En effektiv offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Utdanningsdirektoratet (2010). Analyse av nasjonale prøver i lesing, 2007–2010.
- Vabo, Signy Irene og Inger Marie Stigen (2000). *Kommunal organisering 2000. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Notat 2000:128. NIBR: Oslo.
- Vabo, Signy Irene og Inger Marie Stigen (2004). Moteslaveri, interesser og behov: En analyse av utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger i norske kommuner. *Nordiske Organisasjonsstudier* 6 (1): 48–88.
- Weick, Karl E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Sciences Quarterly* 21 (1): 1–19.
- Aasbrenn, Kristian (2010). *Tjenester som treffer: Betyr Brukerorientering og kvalitet noe annet i offentlig sektor?* Oslo: Universitetsforlaget.

SAMMENDRAG

Mål- og resultatstyring i norske kommuner: Virkninger for produktivitet og effektivitet?

Mål- og resultatstyring er et viktig verktøy i offentlig sektor, men har blitt kritisert for å bidra til mye kontroll og rapportering, uten at virkningene av dette verktøyet har vært nok dokumentert. Denne analysen utforsker virkninger av mål- og resultatstyringen i norske kommuner. Mål- og resultatstyringen er målt med en indeks med data fra 270 av 430 kommuner i den kommunale organisasjonsdatabasen for 2008. Virkningene på produktivitet og visse resultater er målt som gjennomsnittskostnader og leseresultater fra nasjonale prøver året etter i grunnskolen, og som gjennomsnittskostnader og dekningsgrader i pleie- og omsorgstjenestene. Det er kontrollert for demografiske, finansielle, politiske og administrative forhold som kan tenkes å påvirke resultatene. Mål- og resultatstyring samvarierte med lave gjennomsnittlige driftskostnader per elev, men det var ingen samvariasjon mellom mål- og resultatstyring og skolerresultater målt som leseferdigheter i 8. klasse skoleåret etter. Mål- og resultatstyring samvarierte ikke med gjennomsnittlige driftskostnader per mottaker av hjemmetjenestene, men samvarierte med lave dekningsgrader. Analysene viser at det er mulig å utforske virkninger av mål- og resultatstyring for kommunale tjenester med sekundærdata fra offentlig statistikk, men at det er behov for mer forskning med flere typer data og ulike analysenivå.

ABSTRACT

Performance management in Norwegian municipalities: Effects for efficiency and effectiveness?

Performance management is an important tool in the public sector, but has been criticised for leading to too much control and reporting, without the

effects being sufficient studied and known. This analysis explores effects of performance management in Norwegian municipalities. Performance management was measured by an index with data from 270 of the 430 municipalities in the municipal organisation database for 2008. The effects were measured as average costs and reading scores from national tests in schools and average costs and coverage ratios in home care. The analyses controlled for demographic, financial, political and administrative factors that could have impacts on the results. Performance management was associated with low average costs per pupil, but there was no association between performance management and school results measured as reading scores in 8th grade the year after. Performance management had no association with average costs in home care, but was associated with low coverage ratios. The analyses document that it is possible to explore effects of performance management for municipal services using secondary data from official statistics, but there is a need for more research using diverse data and different levels of analysis.

Åge Johnsen er siviløkonom og dr.oecon., og er professor i offentlig politikk ved Institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag, Fakultet for samfunnsfag, Høgskolen i Oslo og Akershus. Hans forskningsinteresser er strategi, mål- og resultatstyring, forvaltningsrevisjon og evaluering i offentlig sektor.

Institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag
Fakultet for samfunnsfag
Høgskolen i Oslo og Akershus
Postboks 4 St Olavs plass
NO-0130 Oslo, Norge
Tel: (+47) 67 23 82 27
E-post: aage.johnsen@hioa.no

Anna Charlotte Larsen er master fra det erfaringsbaserte masterstudiet i styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo. Hun er for tiden leder i NAV, og har tidligere vært rådgiver i KS.

Solliveien 7c, NO-4620 Kristiansand, Norge
Mobil: (+47) 98 83 47 89
E-post: anna.charlotte.larsen@gmail.com