

Lillian Jahr Oterholt

Resultatbudsjettering i norske kommuner: Drøm eller virkelighet?

**Masteroppgave i styring og ledelse
Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag
Oslo 2016**

Forord

Jeg har arbeidet med innføring av Balansert målstyring (BMS) og et helhetlig styringssystem i egen kommune og hatt ulike roller på forskjellig nivå i kommunen i dette arbeidet. Dette har avstedkommet refleksjon rundt fremvekst, innhold og oppfølging av styringssystemet i en kommune, spesielt knyttet til hvordan få styringssystemet integrert i kommunens eksisterende rapporteringsrutiner. Kommunens økonomiplan er et sentralt dokument i kommunens styring og i utøvelse av politikk. Det var derfor naturlig å velge tematikk rundt dette i valg av masteroppgave.

Studiet i styring og ledelse har vært lærerikt, interessant og givende. Dette har både forelesere og medstudenter bidratt til. Jeg vil spesielt trekke frem min veileder Åge Johnsen for gode forelesninger, klare synspunkter, engasjement og utømmelige tips om ytterligere litteratur.

Å studere i kombinasjon med jobb og familieliv krever prioritering, både av student og omgivelsene. Jeg vil takke min arbeidsgiver Lørenskog kommune som har gitt meg anledning til å delta på studiet, og også til å få bruke stoff fra Lørenskog kommune gjennom studiet og i masteroppgaven. Jeg vil også takke Asker kommune, Ringsaker kommune, Sarpsborg kommune og Ålesund kommune for å ha skrevet gode økonomiplaner og for å ha bidratt med informasjon om kommunenes styringssystemer.

Til sist vil jeg takke dem som har oppmuntret og heiet på meg på ulikt vis gjennom perioden som masterstudent. Det har vært godt med alle som har hatt troen på at jeg ville klare det! De som imidlertid fortjener størst takk er min mann og våre to sønner som har oppmuntret meg og levd med min «mastring». Nå er jeg ferdig, og gleder meg til å være mer med på skirenn, fotballkamper og andre aktiviteter og opplevelser sammen med dere igjen!

Gjerdrum, April 2016

Sammendrag

Tema for denne masteroppgaven er bruk av resultatbudsjettering i norske kommuner. Mangfold, kompleksitet, monopolsituasjon og mange interessenter er alle faktorer som gjør at kommunen som organisasjon har behov for et styringssystem som sikrer at kommunen når sine mål på en ressurseffektiv måte. Resultatbudsjettering kan ivareta dette, og er i oppgaven definert som en strategisk prosess som kobler mål og resultater og viser hvordan ressurser er fordelt gjennom innhenting av kvantifiserbar informasjon om resultater. Problemstillingen for oppgaven er: *Hvordan fremstilles og kobles mål, resultatinformasjon og økonomiske disponeringer i kommunale budsjetter? Kan finansiell stilling og grad av befolkningsvekst forklare forskjeller mellom kommuner?* Budsjetteori, agentteori, institusjonell teori om stivhengighet og tette og løse koblinger, samt teori om utforming av styringssystemer, er benyttet som rammeverk for analysen. For å belyse problemstillingen er det definert hypoteser som analyseres gjennom studier av økonomiplaner i et utvalg kommuner, nærmere bestemt Asker kommune, Lørenskog kommune, Ringsaker kommune, Sarpsborg kommune og Ålesund kommune. Variabler som er benyttet i analysen for å måle grad av resultatbudsjettering er antall mål og indikatorer i økonomiplanene, koblingen mellom disse og hvordan de fordeler seg i en modell for kommunal tjenesteproduksjon. Det er videre brukt variabler for kobling mellom økonomiske prioriteringer og resultatinformasjon. Kommunenes finansielle stilling og grad av befolkningsvekst er også identifisert for å kartlegge og vurdere om dette kan forklare bruk av resultatbudsjettering. Analysen viser at alle kommunene har elementer av resultatbudsjettering, men i begrenset omfang. Det er særlig koblingen mellom økonomiske prioriteringer og resultatinformasjon som er lite synlige i økonomiplanene. Det er i stor grad utformet mål og indikatorer, og resultater blir også fremstilt, men de fremstår som noe løsrevet fra de økonomiske prioriteringene. Det er en underliggende kobling, men strukturen i utgifts- og inntektsposter er ikke samordnet med de prioriteringene som fremkommer i beskrivelsene av mål og resultater. Kommunenes finansielle stilling og befolkningsvekst ser ut til å kunne ha betydning for grad av resultatbudsjettering, men det er ikke et entydig bilde. Analysen viser forskjeller mellom kommunene, men det er åpenbart at det også er andre variabler som kan forklare og påvirke bruk av resultatbudsjettering. For bredere innsikt i resultatbudsjettering i norske kommuner anbefales det å gjøre tilsvarende undersøkelse i et bredere utvalg av kommuner. En slik undersøkelse bør også utvides til å fange opp om politisk regime, endringer i kommunens politiske og administrative ledelse, avsatte ressurser til resultatarbeid, motivasjon samt kobling av økonomi- og

resultatinformasjon i andre sentrale styringsdokumenter, noe som kan tenkes å forklare ulik bruk av resultatbudsjettering.

Abstract

Performance budgeting in Norwegian municipalities: Dream or reality?

The theme of this thesis is the use of performance budgeting in Norwegian municipalities. Diversity, complexity, monopoly and many stakeholders are all factors that make the municipality to an organization which needs a management system which ensures that the municipality achieves its goals in an efficient manner. Performance budgeting can be the solution to this need. Performance budgeting is defined as a strategic process that connects goals with results and shows how resources are distributed through obtaining quantifiable information about results. The research question for this thesis is: *How is performance information presented and linked with goals and financial allocations in municipal budgets? Can financial strength and population growth explain the differences in the use of performance budgeting between municipalities?* Accounting theory, agency theory, institutional theory about path dependency and loose couplings, and theory of the design of performance management systems, are used as a framework for the analysis. In order to answer the research question, hypotheses are developed and long-term budgets for a sample of five municipalities are analyzed. The municipalities are Asker, Lørenskog, Ringsaker, Sarpsborg and Ålesund municipality. Variables used for measuring the degree of performance budgeting in the analysis are the number of goals and indicators in the long-term budgets, the link between these, and how they are distributed in a model for municipal services. The analysis also use variables which describe links between economic priorities and performance information. Municipalities' financial strength and extent of population growth is also identified for mapping and assessing whether this could explain the use of performance budgeting. The analysis shows that all municipalities have elements of performance budgeting, but to a limited extent. It is particularly the link between economic priorities and performance information that is inconspicuous in the budgets. The budgets contain objectives, indicators and performance information, but these seem somewhat loosely coupled to the economic priorities. There is an underlying link, but the structure of expenditure and revenue items are not coordinated with the resource priorities contained in the descriptions of objectives and performance information. The municipalities' financial strength and population growth appear to have an impact on the level of performance budgeting, but it is not a clear picture. The analysis shows differences between municipalities, but it is obvious that there are also other variables that may explain and affect the use of performance budgeting. For a better knowledge of the use of performance budgeting in Norwegian municipalities it is

recommended to do similar study in a wider range of municipalities. Such studies should be extended to capture other factors that may explain differences in performance budgeting. These factors might encompass political regime, changes in the municipality's political and administrative leadership, allocation of resources to develop objectives, indicators and collect performance information, motivation, and linkage of financial and performance information in other key policy documents than the budget.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og bakgrunn.....	2
1.2	Problemstilling.....	5
1.3	Avgrensning.....	6
1.4	Disposisjon.....	6
2	Litteraturgjennomgang og teoretisk rammeverk.....	7
2.1	Kommunal budsjettering og økonomistyring.....	7
2.2	Resultatbudsjettering.....	8
2.3	Kommunal budsjettering og handlingsrom.....	9
2.4	Kommunal resultatmåling og rapportering.....	9
2.5	Former for økonomistyring.....	10
2.6	Modell for kommunal tjenesteproduksjon.....	12
2.7	Agentteori.....	14
2.8	Tette og løse koblinger.....	15
2.9	Stiavhengighet.....	17
2.10	Forklaringsmodell og hypoteser.....	17
2.10.1	Hypotese 1 – Ved høy grad av resultatbudsjettering er det mål for hele verdikjeden.....	18
2.10.2	Hypotese 2 – Ved høy grad av resultatbudsjettering er det resultatindikatorer for hele verdikjeden.....	18
2.10.3	Hypotese 3 – I resultatbudsjetter er det resultatinformasjon.....	19
2.10.4	Hypotese 4 – Ved høy grad av resultatbudsjettering er det tydelig kobling mellom resultatinformasjon og økonomiske prioriteringer.....	20
2.10.5	Hypotese 5 – Svak finansiell stilling gir høy grad av resultatbudsjettering.....	20
2.10.6	Hypotese 6 – Lav befolkningsvekst gir høy grad av resultatbudsjettering.....	20
3	Metode.....	21
3.1	Utvalg og datakilder.....	21
3.2	Datainnsamling.....	21
3.3	Nærmere om koding av mål og indikatorer.....	22
3.4	Operasjonalisering av hypoteser og variabler.....	23
3.4.1	Operasjonalisering av finansiell stilling og befolkningsvekst.....	23
3.4.2	Operasjonaliseringen av resultatbudsjettering.....	24
3.5	Validitet og reliabilitet.....	26
3.6	Svakheter ved undersøkelsesopplegget.....	27
4	Presentasjon og analyse av resultater.....	28
4.1	Presentasjon av kommunene.....	28

4.1.1	Asker kommune	30
4.1.2	Lørenskog kommune.....	30
4.1.3	Ringsaker kommune.....	31
4.1.4	Sarpsborg kommune.....	32
4.1.5	Ålesund kommune.....	32
4.2	Bruk av resultatbudsjettering.....	33
4.2.1	Forekomst av mål og måltyper.....	33
4.2.2	Forekomst av indikatorer og indikator typer.....	36
4.2.3	Fremtidsrettede eller tilbakeskuende indikatorer	38
4.2.4	Kobling av mål, resultater og økonomiske disponeringer i økonomiplanene....	39
4.2.5	Samlet presentasjon og analyse av resultatbudsjetteringen i kommunene.....	41
4.3	Forklaringsfaktorer for bruken av resultatbudsjettering	46
5	Drøfting av resultatene	49
5.1	Hovedfunn	49
5.2	Hvilke andre faktorer kan forklare ulik bruk av resultatbudsjettering?.....	51
6	Konklusjoner	54
7	Litteraturliste	57

Vedlegg 1, Kodeskjema

1 Innledning

Mål- og resultatstyring har gjort sitt inntog i offentlig forvaltning som en del av reformbølgen ny offentlig styring fra 1980-tallet og fremover. Ny offentlig styring kan beskrives som et sett administrative læresetninger som har vært toneangivende i reformer i offentlig sektor i mange OECD-land siden slutten av 1970-tallet (Hood 1991, 3). *New public management* er det internasjonale fagbegrepet, og la mindre vekt på prosess og mer på resultat enn tradisjonell offentlig administrasjon. Ny offentlig styring hadde videre fokus på indirekte styring gjennom desentralisering, regulering og konkurranse. Ny offentlig styring tok i bruk markedsmekanismer og forretningsmessige metoder som styringsform, fremfor hierarkisk styring som tidligere var den tradisjonelle styringsformen. Rammestyring gjennom politisk fastsetting av mål og krav til rapportering, men frihet for forvaltningen til å velge tiltak og metode, er et eksempel på ny offentlig styring. Som en følge av dette så man fremvekst av mål- og resultatstyring i offentlig forvaltning gjennom 1980- og 90-tallet (Hood 1995).

Mål- og resultatstyring innebærer å styre etter mål gjennom systematisk innhenting av resultater (Drucker 1976). Innhenting av informasjon om brukernes vurdering av offentlige tjenester var en del av fremveksten av ny offentlig styring. Brukere av offentlige tjenester har ikke samme mulighet til å «stemme med føttene» og velge en annen leverandør som forbrukere av private tjenester som f.eks. kunder av en strømleverandør har. Brukerundersøkelser kan derfor være en nyttig kanal for å få informasjon om opplevd kvalitet på en tjeneste og som grunnlag for videreutvikling av denne. Sammenligninger med andre var et annet trekk ved ny offentlig styring. Etablering av KOSTRA (Kommune–stat-rapportering) er et eksempel på dette hvor kommuner måler ressursbruk, aktiviteter og resultater, og innrapporterer nøkkeltall til et sentralt statlig register som muliggjør sammenligninger over tid og på tvers.

Ny offentlig styring har på mange måter en økonomisk tilnærming til styring av offentlig sektor gjennom forsøk på å sikre effektiv ressursbruk og en kostnadseffektiv offentlig sektor hvor brukerne blir hørt. Den økonomiske tilnærmingen legger vekt på den horisontale verdikjeden og informasjon om virkninger av tjenesteproduksjonen for styringen. En statsvitenskapelig tilnærming vektlegger den vertikale og hierarkiske politiske styringskjeden, gjennom at offentlig sektor blir demokratisk vurdert ved at innbyggerne velger sine

representanter i frie valg og at det offentliges evne til å følge opp de folkevalgtes beslutninger blir vurdert ved innbyggernes neste valg (Christensen mfl. 2010, 29). Både ny offentlig styring og en tradisjonell demokratisk tilnærming forutsetter at det fremskaffes relevant styringsinformasjon som muliggjør vurdering av om organisasjonen når sine mål og skaper verdier for samfunnet eller ikke. Resultatrapportering blir dermed interessant i praktisk styring.

Rapportering av resultater er nært knyttet til vurderinger av fremtidig bruk av ressurser. Denne koplingen av mål og handling er interessant både i et demokratisk og økonomisk styringsperspektiv, og ivaretas av kommunens plansystem. Prioriteringer, aktiviteter og resultatvurderinger møtes gjennom prosessene for rullering av kommuneplan og økonomiplan og rapportering gjennom årsrapport (Kleven 1998, 38). Planlagt ressursinnsats fremkommer av budsjett dokumenter, og analyse av budsjett dokumenter er dermed en god kilde for å analysere politiske prioriteringer og hvordan disse følges opp og rapporteres. Det er gjort lite forskning på kobling av budsjett og rapportering i Norge, selv om det på 1990-tallet ble gjort studier av koblingen mellom budsjett og regnskap i norske kommuner (Mellempvik mfl. 1996; Olsen 1997). Selv om det har vært gjennomført noen studier av resultatbudsjettering både nasjonalt og internasjonalt, er det fremdeles forholdsvis få empiriske studier av dette, og internasjonalt er det interesse for å studere hvordan budsjettering er koplet til resultatinformasjon (Raudla 2015; Ter Bogt mfl. 2015). Få empiriske studier om dette emnet er et tankekors, fordi behovet for et forsvarlig beslutningsgrunnlag og en kunnskapsbasert politikk har vært vektlagt lenge både i praktisk styring og regelverk, og i teorien om ulike styringsformer som for eksempel ny offentlig styring.

1.1 Tema og bakgrunn

Tema for denne oppgaven er resultatbudsjettering i norske kommuner. Kommunene er en arena med stort mangfold av tjenester, brukergrupper og interesser, som er samlet i en felles, politisk styrt organisasjon. Tjenestene skal tilbys innenfor kommunens samlede økonomiske rammer og ressurser. Kommunen er i de fleste tilfeller eneste leverandør av tjenestene, og innbyggernes valgmuligheter for tjenesteleverandør er i praksis begrensede. Innen barnehage og skole kan det finnes private alternativer, men når det gjelder tekniske tjenester, omsorgstjenester, kommunehelsetjeneste med flere, er kommunen ofte i en monopolsituasjon.

En kommune er en politisk styrt organisasjon hvor styringssystemet skal gi politisk og administrativ ledelse informasjon om beslutninger blir fulgt opp og effekten av disse. Det skal også gi informasjon som grunnlag for fremtidige beslutninger. Styringssystemet skal være dynamisk ved at det både overvåker om man er på rett vei, og skaper et godt utgangspunkt for videre forbedring og utvikling.

Kommunen har mange interessenter. Innbyggere, brukere, politikere, pårørende, ansatte og staten har interesser i kommunens tjenestetilbud og drift. Kommunen er en viktig velferdsprodusent som kommunens innbyggere møter i sitt hverdagsliv. Det er høye forventninger til kommunalt tjenestetilbud, og det er ikke økonomisk rom for ineffektiv drift og dårlige tjenester.

Mangfold, kompleksitet, monopolsituasjon og mange interessenter er alle faktorer som gjør at kommunen som organisasjon har behov for et styringssystem som sikrer at kommunen når sine mål på en ressurseffektiv måte. Ny offentlig styring påvirket offentlig sektor fra 1980-tallet og fremover med endringer i retning av økt fristilling, spesialisering og bruk av ulike virkemidler som brukerundersøkelser og markedsmekanismer som konkurranseutsetting. Mål- og resultatstyring fikk sitt inntog i offentlig sektor i kjølvannet av organisasjons- og styringsideer som vokste frem og kalles ny offentlig styring. Dette har medført økt oppmerksomhet på målstyring, resultater og kvalitet, fremfor styring gjennom regler og rutiner (Christensen og Lægreid 1998, 34; Øgård 2000, 33; i Vabo og Stigen 2004,56). Synliggjøring og ansvarliggjøring gjennom dokumentasjon av god drift og kvalitet som grunnlag for læring og utvikling, står sentralt innen dette. Det ble utviklet flere styringssystemer i forlengelsen av dette, blant annet balansert målstyring (Kaplan og Norton, 2000). Balansert målstyring (BMS) forsøker å balansere ulike innsatsfaktorer og elementer i en virksomhet i en erkjennelse av at det er mer enn kun økonomisk resultat som virker inn på om organisasjonen når sine mål. Det underliggende i BMS er, som i andre mål- og resultatstyringssystemer, at ekstern og intern synliggjøring av resultater skal virke bevisstgjørende og anspore til forbedring, korrigerende og læring (De Bruijn 2007 kap 1). Det ligger altså en rasjonell tankegang til grunn i BMS, i det man forutsetter at kunnskap om resultat vil føre til endring i fremtidig handlingsmønster. Selv om BMS i sin opprinnelige form ble utviklet for privat sektor, har BMS blitt mye brukt i offentlig sektor. BMS ble ønsket velkommen i offentlig sektor, og Kommunal- og regionaldepartementet utga i 2002 og 2004

veiledere for innføring av BMS i kommunene (Kommunal- og regionaldepartementet 2002, 2004).

Kommuner har altså behov for et funksjonelt styringssystem som gir god informasjon om «rikets tilstand» som grunnlag for gode veivalg om fremtidig drift og utvikling. Et godt styringssystem bør ivareta lovkrav, politiske prosesser knyttet til årsbudsjett, årsrapport, økonomiplan (med handlingsprogram) og kommuneplan, samt oppleves som et nyttig verktøy for ledere på alle nivå. Et godt styringssystem er rådmannens verktøy for å iverksette og følge opp politiske vedtatte planer og øvrige politiske vedtak, mål og prioriteringer. Gjennom styringen skal man sikre at kommunen løser oppgavene og når målene på en effektiv måte og innenfor gjeldende lover, regler og økonomiske rammer.

Det er krevende å utforme et godt styringssystem, og hver kommune har sin måte å ivareta dette på. Alle kommuner må forholde seg til kommuneloven med tilhørende forskrifter, som stiller en del felles krav til styring og kontroll. Det er likevel et relativt stort handlingsrom for hvordan dette kan gjennomføres i praksis. Alle kommuner skal utarbeide årsbudsjett og økonomiplan for de nærmeste årene. Dette dokumentet vedtas av kommunestyret som øverste politiske organ, og legger premissene for kommunens drift. Økonomiplanen er altså et grunnlagsdokument for kommunens aktivitet, er bindende for det første året og legger også viktige føringer for de neste årene. Hvis årsbudsjett og økonomiplan også inneholder informasjon om oppnådde resultater og status, gir det et godt beslutningsgrunnlag for fremtidige prioriteringer.

Styring er et av formålene til budsjettet (Mellempvik og Olsen 1988). Mål og ambisjoner uten kobling mot indikatorer som viser måloppnåelse, kan føre til rigiditet, og løsevne indikatorer som ikke er koblet mot mål, kan føre til lav legitimitet blant budsjettets interessenter (de Bruijn 2007). Det er krevende å etablere en god og gjennomgående kobling mellom mål, ressurser og resultater og en rapportering som gir god informasjon om denne som grunnlag for styring og kontroll. Årsbudsjett og særlig økonomiplan er sentrale styringsdokumenter i kommunen og egnet for å studere det kommunale styringssystemet og om resultatinformasjon er innarbeidet i disse dokumentene.

Resultatbudsjettering ivaretar kobling av politiske og økonomiske prioriteringer med resultatinformasjon. *Resultatbudsjettering* defineres her som en strategisk prosess som kobler

mål og resultater og viser hvordan ressurser er fordelt gjennom innhenting av kvantifiserbar informasjon (Jordan og Hackbart, 1998). Denne definisjonen av resultatbudsjettering omfatter både finansiell og ikke-finansiell resultatinformasjon. Hensikten med dette er å informere beslutningstakerne i prosessen. Resultatbudsjettering kan derfor være et hensiktsmessig element i et godt styringssystem, og slik sett være en drøm for en kommune.

Det er gjort lite sammenlignende studier av resultatbudsjettering og hvordan ny offentlig styring er iverksatt, og det er derfor interessant å studere dette nærmere (Raudla 2015; Ter Bogt mfl. 2015).

1.2 Problemstilling

Synliggjøring og formidling av resultater antas å bidra til god kobling mellom politiske mål og beslutninger, og som grunnlag for vurdering, forbedring, styring og ressursdisponering. Resultatinformasjon innebærer et tilbakeblikk for å se om man har gjort det man skulle og oppnådd det man ville. Resultatinformasjon gir også nødvendig informasjon for å fatte gode beslutninger for fremtiden. Resultatinformasjon kombinerer således å se bakover og fremover for å fatte gode beslutninger i nåtiden. En kommunes økonomiplan sammenstiller informasjon om ressursinnsats og (ofte) resultater, og er et godt utgangspunkt for å studere resultatbudsjettering.

Et budsjett består av finansielle og ikke-finansielle mål og resultatkrav. De finansielle målene er knyttet til krav om et visst overskudd eller balanse i tilgang på og bruk av midler, eller krav til en viss egenfinansiering av investeringer. De ikke-finansielle målene og resultatene er gjerne knyttet til innhold og kvalitet på tjenestene, f.eks. lærerdekning eller brukertilfredshet. Dette kan også kalles kvantitative eller kvalitative forhold.

Det er naturlig å anta at det er variasjoner mellom kommuner i forhold til i hvilken grad det er en tydelig resultatbudsjettering gjennom kobling og synliggjøring av mål, indikatorer, resultater og ressursdisponeringer i budsjettet. Det er derfor interessant å kartlegge og sammenligne resultatbudsjettering i kommuner.

Formålet med oppgaven er å undersøke bruk av resultatbudsjettering i norske kommuner. Med dette som bakgrunn er problemstillingen for oppgaven:

Hvordan fremstilles og kobles mål, resultatinformasjon og økonomiske disponeringer i kommunale budsjetter? Kan finansiell stilling og grad av befolkningsvekst forklare forskjeller mellom kommuner?

Gitt det svake kunnskapsgrunnlaget om dette temaet fra før, avgrenses oppgaven til å kartlegge og sammenligne resultatbudsjettering i et lite utvalg på fem kommuner. Den avhengige variabelen som skal forklares, er resultatbudsjettering. Dette kalles også effektvariabel. Det er benyttet flere variabler for å beskrive og fremstille resultatbudsjettering. For å forklare forskjeller i bruk, er det valgt noen uavhengige variabler. Disse kalles også årsaksvariabler (Ringdal 2013, 55). Problemstillingen belyses gjennom analyse av økonomiplaner i de utvalgte kommunene. Analysen gjøres ved å bryte ned økonomiplaner langs noen variabler som belyser hvordan mål og resultatinformasjon er synliggjort og koblet til de økonomiske elementene i budsjettet, samt noen variabler som beskriver finansiell stilling og befolkningsvekst.

1.3 Avgrensning

Det er handlingsplaner/økonomiplaner for 2016–2019 som er analysert i oppgaven fordi første år i disse utgjør kommunenes årsbudsjett og fordi det er i disse dokumentene resultatinformasjon og økonomiske disponeringer fremkommer. Betegnelsen på dokumentene er noe ulik. Noen kalles handlingsplan, andre handlingsprogram eller økonomiplan. I denne oppgaven er økonomiplan brukt om dette dokumentet. Årsrapport for 2014 har også i noen grad vært en kilde for å avdekke hvordan resultater rapporteres. Kommuners rapportering gjennom året kan være en viktig del av kommunens resultatrapportering, men dette er ikke studert i denne oppgaven. Analysene er gjort på grunnlag av dokumentstudier, supplert med informasjon fra sentrale aktører i de utvalgte kommunene. Oppgaven søker ikke å beregne effektivitet eller produktivitet. Det er bruk og kobling av resultatinformasjon i kommunale budsjetter som er tema for oppgaven, ikke utbredelse av resultatinformasjon og resultatbudsjettering som fenomen.

1.4 Disposisjon

I kapittel 1 gjøres det rede for hvorfor resultatbudsjettering er relevant og aktuelt for kommunesektoren og problemstillingen som er valgt for oppgaven. I kapittel 2 presenteres

aktuell litteratur og teoretisk rammeverk med valg av variabler og hypoteser for analysen. Beskrivelse av kommunal tjenesteproduksjon som en verdikjede legges til grunn sammen med teori om viktige elementer ved utforming av styringssystemer. Resultatbudsjettering og kommunenes handlefrihet ved utforming av sine budsjetter blir også beskrevet. Metoden som er valgt, avgrensninger og svakheter blir deretter presentert i kapittel 3. I kapittel 4 presenteres bakgrunnsinformasjon og nøkkelinformasjon for de valgte kommunene. Deretter presenteres funn og analyser basert på problemstillingen og valgt teori. Disse drøftes i kapittel 5. Konklusjoner presenteres i kapittel 6.

2 Litteraturgjennomgang og teoretisk rammeverk

2.1 Kommunal budsjettering og økonomistyring

Et *budsjett* er en beslutning om ressursdisponering uttrykt i kroner. Budsjettet tjener flere funksjoner (Mellempvik mfl. 1988). Det gir oversikt over finansiell stilling og prioriteringer og gir mulighet for å utøve kontroll over ressursbruk og måloppnåelse. Tradisjonelt har informasjon om ressursbruk, det å fremskaffe fakta for å redusere usikkerhet og sikre et godt beslutningsgrunnlag, vært viktige premisser. Budsjetter og rapporter kan også være konfliktregulerende, virke ansvarliggjørende, være en informasjons- og faktakilde som skaper læring og være legitimere organisasjonens behov for ressurser og oppmerksomhet.

Budsjett i offentlig sektor utformes i et samspill mellom politikk og administrasjon, og er dermed en materialisering av den rådende politikk. Det er i budsjettet valgløfter blir realisert. Budsjettprosessen i kommunal sektor er åpen med mulighet for innsyn og medvirkning fra mange. Den pågår dessuten over tid med gjentatte muligheter for deltakelse og medvirkning. Det er ikke uvanlig at rammer for budsjettet behandles politisk før sommeren med endelig vedtak i desember. Etter kommuneloven er det kommunestyret som vedtar budsjettet. I forkant av dette har både politiske underutvalg, brukerråd som eldrerådet og råd for mennesker med nedsatte funksjonsevne og de ansattes organisasjoner hatt mulighet til å uttale seg. Rådmannens forslag til budsjett blir også lagt ut til offentlig ettersyn i 14 dager slik at enhver har innsyn og mulighet til påvirkning via de politiske representantene i kommunestyret. Det er altså mange interessenter i budsjettprosessen, og budsjettvedtaket kan være preget av hvilken innflytelse disse har hatt. Mitt inntrykk er at kommunestyrene sjelden gjør store omrokkinger i rådmannens forslag til budsjett, men at viktige symbolsaker bringes inn i kommunestyrebehandlingen slik at enkelte områder får tilført noen ekstra midler.

Min erfaring er således at det flyttes på relativt små budsjettposter i forhold til de totale rammene. Vedtak med anmodning til administrasjonen om å utrede eller fremme saker om spesielle temaer, er for øvrig også en måte å synliggjøre politikk på uten at det nødvendigvis er koblet til ressursdisponeringen i budsjettet.

De ulike interessentene har selvsagt interesse av å følge opp budsjettets prioriteringer. Dette gjelder både om de økonomiske rammene overholdes og om tiltakene som er vedtatt blir gjennomført. Økonomistyring er derfor sentralt. *Økonomistyring* er her definert som ledelse rettet mot å realisere økonomiske mål (Busch, Johnsen og Vanebo 2013, 43). Denne styringen utøves i en kommune av kommunestyret ved økonomirapportering gjennom året og behandling av andre saker som politikerne etterspør, for eksempel status for utbyggingsprosjekter eller elevresultater.

2.2 Resultatbudsjettering

Et budsjett ivaretar flere hensyn, blant annet styring (Busch, Johnsen og Vanebo 2013, 160). Budsjettet uttrykker prioriteringer og blir ofte koblet sammen med mål. Budsjettet ivaretar også en kontrollfunksjon over organisasjonens ressursbruk. Det synliggjør også politiske prioriteringer og valg etter demokratiske beslutninger og gir viktig informasjon og tilbakemelding til innbyggerne.

I budsjetteori finner vi ulike normative budsjetteringsprinsipper som nedbrytingsprinsippet, hvor budsjettene utformes ovenfra og ned, eller programbudsjettering hvor budsjettet utformes rundt en spesifikk oppgave eller målgruppe (Busch, Johnsen og Vanebo 2013, 164). I praksis kombineres gjerne budsjetteringsprinsipper fordi de ulike prinsippene ivaretar ulike hensyn og interesser, i tillegg til at organisasjonen utformer sine budsjetter på bakgrunn av historikk og hva som oppleves som et hensiktsmessig budsjett som ivaretar behovene for økonomisk oversikt og styring.

I den politiske styringskjeden er budsjettdokumentet sentralt fordi det forener bruk av økonomiske midler for å oppnå politiske prioriteringer. Synliggjøring av resultater står derfor sentralt. Tydeliggjøring av mål, hvordan disse skal oppnås og indikatorer som viser om de er nådd, er nødvendige elementer i denne sammenheng. Slik resultatbudsjettering kjennetegnes av tydelig forekomst av resultatmåling og styring for å integrere politiske prioriteringer og målbar resultatinformasjon i budsjettet (Curristine 2005; Curristine og Flynn, 2013). Som en

følge av dette vil en organisasjons styring handle om å definere mål, innhente informasjon om måloppnåelse og korrigere aktivitetene for å påvirke måloppnåelsen. *Resultatbudsjettering* i en slik sammenheng defineres her som en strategisk prosess som kobler mål og resultater og viser hvordan ressurser er fordelt gjennom innhenting av kvantifiserbar informasjon (Jordan og Hackbart, 1998).

Resultatbudsjettering i kommunesektoren kan variere fra budsjettering av øremerkede midler som avsettes til et konkret, målbart formål som f.eks. et kronebeløp for å øke antall læringer, til en mer omfattende satsing med mange elementer og et langsiktig perspektiv som f.eks. bedret folkehelse. Denne oppgaven søker å beskrive om og hvordan resultatbudsjettering forekommer i et utvalg norske kommuner.

2.3 Kommunal budsjettering og handlingsrom

Rammer og krav til kommunal budsjettering og rapportering er beskrevet i Kommuneloven med tilhørende forskrifter. Kapittel 8 i Kommuneloven omhandler økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og rapportering og stiller krav om at det hvert år skal utarbeides en rullerende økonomiplan for de neste fire år, hvorav første år er et bindende årsbudsjett. Økonomiplanen skal omfatte hele virksomheten og i følge Kommuneloven § 44 skal økonomiplanen gi «(...) en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden». Kommuneloven har altså krav til at økonomiplan og årsbudsjett skal omfatte både finansielle og ikke-finansielle elementer.

2.4 Kommunal resultatmåling og rapportering

Når det gjelder rapportering definerer Kommuneloven et skille mellom årsregnskap og årsberetning i § 48. *Årsregnskapet* omfatter tallregnskapet, og det er klare bestemmelser om hvordan dette skal settes opp og hvordan et eventuelt underskudd i årsregnskapet skal håndteres. Kravene til *årsberetningen* er ikke like tydelig definert, men skal inneholde «(...) opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme kommunens eller fylkeskommunens økonomiske stilling og resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen». Dette gir rom for den enkelte kommune til å rapportere på både finansielle og ikke-finansielle forhold. Det er naturlig at årsberetningen knyttes til den realistiske oversikten over prioriterte oppgaver som skal fremgå av årsbudsjettet. Økonomiplan, årsbudsjett, årsrapport og årsberetning må derfor sees i sammenheng. Det er i økonomiplan- og årsbudsjettprosessen

politisk ledelse har størst mulighet til å gjøre strategiske veivalg og utøve politikk, mens årsberetningen gir tilbakemelding på resultatet av politikken. Økonomiplan og årsbudsjett definerer særlig fasene ressursinnsats og prosesser i en kommunal produksjonsmodell som blir presentert nærmere i kapittel 2.5, mens årsregnskap og årsberetning beskriver de to fasene produkter og resultater.

Kommuneloven har videre krav i § 23 nr 2 at «(...) administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll». Dette medfører også et behov for synliggjøring og rapportering av både finansielle- og ikke-finansielle resultater.

2.5 Former for økonomistyring

Busch Johnsen og Vanebo (2013) skiller mellom fire former for økonomistyring: målstyring, regelstyring, verdistyring og markedsstyring. *Målstyring* kan beskrives som styring gjennom at det inngås en kontrakt mellom ledelse og utøver om visse fremtidige tilstander som ønskes realisert. Når målet er satt, har utøver relativt stor handlefrihet i oppgaveutførelsen. Mål defineres her som begreper eller definisjoner av noe man ønsker å oppnå eller realisere i framtiden (Christensen mfl. 2010, 99). Mål skal påvirke hvordan organisasjoner struktureres og slik gi sentrale rammer og retningslinjer for aktiviteten. Uten et mål eller formål er det vanskelig å si at man har en formell organisasjon. Målstyring er koblet til resultatoppnåelse ved at man styrer etter mål med fokus på resultater (Drucker 1976). Resultatoppnåelse kan vurderes ved å fremskaffe relevante data for både effektivitets- og produktivitetsvurderinger, samt sette disse inn i en organisatorisk og politisk sammenheng. Resultatmåling, sammenligninger og ulike former for rapporteringer inngår i resultatstyring. Mål- og resultatstyring brukes ofte som et felles begrep om en slik styringsform som er basert på resultatmålinger.

Regelstyring er en annen styringsform som vektlegger etablering av regler for å regulere organisatorisk adferd. I offentlig sektor kan det være vanskelig å måle direkte resultater av aktiviteten, blant annet fordi det kan ta generasjoner før resultatene vises, samt at det er mange ulike aktører som bidrar til resultatene. Utvikling i folkehelse er eksempel på et slikt område. Regulering av arbeidsformer og krav til standarder kan da være en hensiktsmessig styringsform, som sannsynligvis vil medvirke til et ønsket resultat. Regulering av hyppighet

og omfang av helsekontroller for barn og tilskudd over statsbudsjettet til styrking av helsesøstertjenesten i kommunen er en type regelstyring.

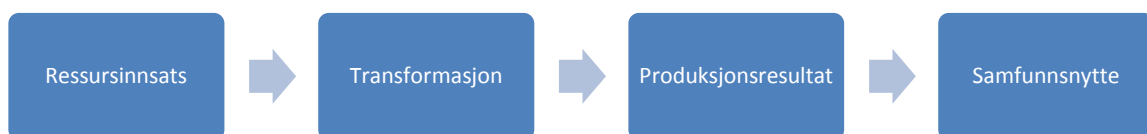
Verdistyring handler om å styre gjennom normer og verdier som skal sikre akseptabel adferd og gode resultater. Mange kommuner har utviklet verdier og etiske retningslinjer som gir veiledning om ønsket adferd. Innkjøpsstrategier som spesifiserer kommunens aktivitet for å unngå sosial dumping er et annet eksempel på verdistyring.

Markedsstyring innebærer at en organisasjons evne til å levere forventede resultater skjer gjennom at omgivelsene fortsetter å benytte seg av tjenestene til organisasjonen. Enkelte kommunale tjenester kan tilbys i et marked med andre leverandører, som for eksempel grunnskoleundervisning eller hjemmehjelp. Kommunen er imidlertid i en tilnærmet monopolsituasjon innen mange områder, for eksempel vann og avløp og barnevern. Brukerundersøkelser kan være en form for markedsstyring hvor brukerne kan vurdere kvaliteten og opplevelsen av tjenesten gjennom skriftlig/muntlig tilbakemelding i stedet for at vurderingen materialiserer seg gjennom å bruke/ikke bruke den kommunale tjenesten.

Resultatbudsjettering ivaretar alle disse styringsformene siden resultatbudsjettering omfatter mål og resultater, er basert på et regelverk for utforming, innhold og oppfølging av budsjettet, samt skjer i en politisk prosess med medvirkning fra flere interessenter. Mange interessenter kan imidlertid føre til utydelige, motsetningsfylte mål fordi de er et resultat av kompromisser (Christensen mfl. 2010, 44).

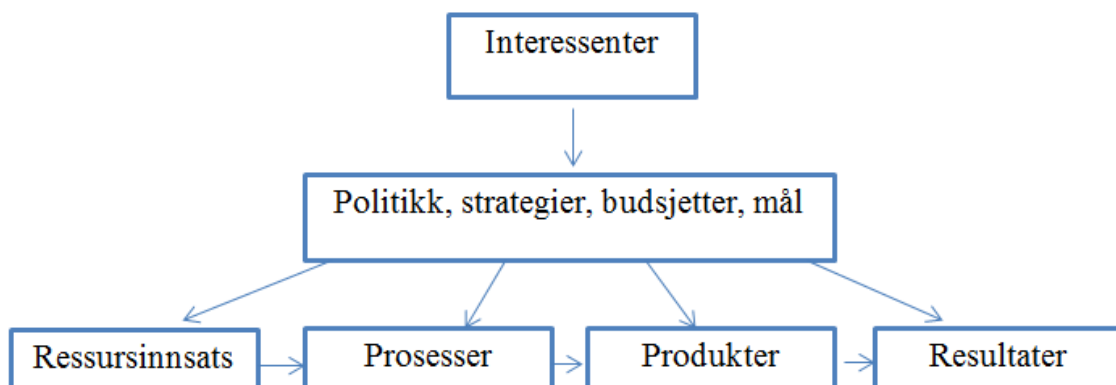
2.6 Modell for kommunal tjenesteproduksjon

Et godt styringssystem bør fange opp både innsatsfaktorer, bearbeiding av disse, samt resultater og virkninger. Styringssystemet bør med andre ord fange opp de ulike elementene i en produksjonsprosess/verdikjede. Dette kan fremstilles på ulike måter. Busch, Johnsen og Vanebo (2013, 52) beskriver dette som en transformasjonsmodell hvor styringen kan rettes mot ressursinnsats, produksjonsresultat og samfunnsnytte, som vist i figur 1. I denne modellen er produksjonen/tjenesteytingen kalt transformasjon.



Figur 1. Transformasjonsmodell

Basert på denne modellen kan styringen rettes inn mot ett eller flere stadier i prosessen. For å tydeliggjøre sammenhengen mellom kommunens interessenter, beslutningstakere, produksjon, tjenestelevering og resultater, kan modellen utvides til en produksjonsmodell for offentlige tjenester (Johnsen 2007, 41). Dette er fremstilt i figur 2.



Figur 2. En produksjonsmodell for offentlig sektor

En kommune produserer i liten grad konkrete, fysiske produkter som omsettes i et fritt marked. Kvaliteten på produksjonen kan derfor vanskelig vurderes med vanlige markeds mekanismer. En kommune produserer i stor grad tjenester i direkte møte med

innbyggere. Tjenestene kan være allment tilgjengelig for en definert gruppe som barnehage- eller skoleplass, men kan også være et knapphetsgode som sykehjemsplass. Tjenestene kan tildeles gjennom fastsatte, objektive kriterier uten vurdering, eller gjennom individuelle, skjønnspregede vurderinger. Tjenestene kan videre være ønsket og etterspurt av innbyggeren, men kan også tildeles uten at innbyggeren ønsker dette. Tildeling av enkelte helsetjenester og barnevernstjenester kan være eksempler på dette. Kommunale tjenester har stor variasjon i form, innhold og måter de blir levert på. Figur 2 favner dette på en god måte, og mål, resultater og styringsdata kan innhentes i alle deler av verdikjeden.

Ressursinnsats er det kommunen har tilgjengelig for å produsere tjenester. Dette kan inkludere årsverk, finansiering, utstyr, råvarer med mer (Curristine 2005, 129). *Prosess* er bearbeiding av ressursene til et konkret produkt eller tjeneste. I dette inngår selve arbeidsutførelsen som saksbehandling, undervisningen i klasserommet og kommunikasjon. *Produkt* er varene eller tjenestene som kommunen gir innbyggerne eller andre, for eksempel sykehjemsopphold eller barnehageplass (Curristine 2005, 130). *Resultatet* er effekten eller virkningen av kommunens aktiviteter. Resultater reflekterer både tilsiktede og ikke-tilsiktede virkninger (Curristine 2005, 130).

Grunnskoleundervisning kan være et eksempel hvor ressursinnsats kan være antall årsverk. Dette omformes i prosesser til aktiviteter som f.eks. undervisningstimer. Undervisningen resulterer i et produkt som f.eks. lese- og skrivekunnskap og opplevelse av mestring. Resultatet kan være at befolkningens lese- og skrivekunnskaper bidrar til et høyt utdanningsnivå, tiltro til egne kunnskaper, høy yrkesaktivitet og høy andel som deltar i den offentlige debatt i skriftlige medier. Resultatet eller virkningen av kommunale tjenester vil ofte vises gjennom en lang tidsperiode. Virkningen av undervisning vil f.eks. kunne vises underveis i skoleløpet, men også gjennom et helt liv. Virkningen av mangelfulle tjenester vil således kunne vises lenge etter at tjenesten ikke ble gitt. For å holde oss til undervisning, kan f.eks. manglende utredning av lese- og skrivevansker i grunnskolen, først vise seg som et resultat gjennom frafall til videregående skole. For å kunne vurdere resultatet og virkningene av kommunal tjenesteproduksjon, er det dermed ikke tilstrekkelig å kun fokusere på innsatsfaktorene og «harde», tellbare faktorer, men også «myke» faktorer som opplevd kvalitet og virkninger på kort og lang sikt. Denne kompleksiteten bidrar til at det kan være utfordrende å definere mål og ikke minst indikatorer som kan reflektere måloppnåelse (Curristine 2005, 89). Det er derfor vesentlig at resultatinformasjonen fanger kompleksiteten i

kommunal tjenesteproduksjon og at informasjonen oppleves som nyttig av både politikere og administrasjon, slik at informasjonen blir brukt som grunnlag for gode beslutninger (Ter Bogt mfl. 2015).

2.7 Agentteori

Agentteori brukes for å studere desentraliseringsproblemer og mulige løsninger på disse. Sentralt i agentteori er forholdet mellom prinsipal som eier og beslutningstaker og agent som utfører. Prinsipalen setter mål og legger rammer for agentens aktiviteter og handlingsrom, og agenten gjør sine disponeringer innenfor dette. Dette er basert på forutsetning om rasjonalitet og at agenten lojalt følger prinsipalens beslutninger, noe som ikke alltid er tilfelle fordi agenten kan maksimere egen nytte (Christensen mfl. 2010, 156). Agenten kan forfølge egeninteresser og være mer opptatt av disse enn prinsipalens interesser. Dette kan medføre at agenten jobber for egne mål, mer enn prinsipalens mål, og slik føre til en målforskyvning og manglende måloppnåelse i forhold til prinsipalens mål. I en stor organisasjon kan det videre være flere nivåer av prinsipaler og agenter, som kan vanskeliggjøre en rasjonell gjennomføring av prinsipalens mål. I en kommune er for eksempel innbyggerne prinsipal for politikerne som er agenter, og politisk ledelse er prinsipal for administrativ ledelse som er agent, og administrativ ledelse er prinsipal for mellomledere og ansatte. Samtidig er det administrativ ledelse som fremskaffer og tilrettelegger for beslutningsgrunnlaget politikerne får. Allerede her er det mulighet for å fremme egeninteresser. Videre kan politisk ledelse være et mangfold av aktører med til dels svært motstridende interesser og verdisyn, noe som gjør det vanskelig å gi tydelige bestillinger og føringer til kommunens administrative ledelse som agent. Til sist er administrativ ledelse hierarkisk organisert med egne prinsipaler og agenter i den administrative linjen. Mange prinsipaler og agenter gir stort rom for uklare og motstridende mål og mulighet til å tilpasse oppfølging i tråd med egne interesser og koalisjoner. Agentteori er relevant i resultatbudsjettering fordi det kan forklare hvorfor mål kan være uklare, motstridende og komplekse. Agentteori kan også bidra til å forklare hvorfor det kan være vanskelig å få oppslutning om og kraft i oppfølging av styringssystemer. Negative effekter som pervertert adferd og overmåling kan også forklares gjennom agentteori, fordi agentenes forfølging av egeninteresser kan føre til at prinsipalen iverksetter kontrolltiltak gjennom hyppig måling og måling på mange områder og i detalj. Fremfor et system med ansvarliggjøring med fastsetting av rammer og overordnede retningslinjer av prinsipalen, kan man få en virkelighet med detaljstyring av agenten gjennom nitidig måling og rapportering.

2.8 Tette og løse koblinger

I teori om mål- og resultatstyring er kobling mellom mål og resultater sentralt (Johnsen 2007, 30). Slik kobling kan være tett eller løs. Med *tett kobling* menes det god sammenheng og kobling mellom mål, adferd for å nå disse og resultat. Med *løs kobling* menes det at det er lite sammenheng og kobling mellom mål, adferd og resultater. Ved løs kobling kan målene være tydelige, målbare og realistiske, men organisasjonen kan arbeide mot andre mål, eller på en måte som reduserer muligheten for å nå ønsket resultat. Ved tett kobling er det en tydelig rød tråd mellom mål, aktiviteter og resultater. Det kan problematiseres om tett eller løs kobling gir best resultater. Tett kobling kan virke hensiktsmessig og funksjonelt når ønsket adferd og gode indikatorer knyttes direkte til målene som skal bidra til ønsket resultat. På den annen side vet vi at tett kobling kan føre til uhensiktsmessig adferd og arbeidsmåter i en organisasjon, dersom adferden tilpasses dårlig valgte indikatorer eller dårlig utformede mål (de Bruijn 2007, 17). Pervertert adferd kan være å innrette aktiviteten i forhold til det som blir målt, fremfor det som målformuleringene søker å oppnå. Trening på oppgaver og metodikk som blir brukt i nasjonale prøver i grunnskolen er eksempler på dette. I stedet for å ha fokus på læring i faget, kan ressurser brukes på å trene på spesielle oppgaver man vet kommer i de nasjonale prøvene, for å få gode målte resultater. Videre kan tett kobling hindre innovasjon, utvikling og læring fordi aktiviteten innrettes mot det som blir målt, fremfor å være på jakt etter forbedringer. Tett kobling med definerte mål og ambisjonsnivå kan videre bli en sovepute i forhold til ambisjoner, dersom målene er for lette å nå. Man kan da bli fornøyd med å nå målet og har ikke fokus på hvor gode resultater man kunne ha oppnådd. Videre kan tett kobling føre til at relevante resultater ikke får oppmerksomhet fordi det kun settes fokus på resultater som er koblet direkte til målene. Manglende deling og utforskning av gode arbeidsformer kan også bli et uønsket resultat av tette koblinger. Dette fordi organisasjonens medlemmer fokuserer på å nå egne mål og hegner om sitt eget ansvarsområde, fremfor å dele informasjon og samarbeide på tvers. Krav til et godt økonomisk resultat i egen sektor kan eksempelvis redusere villigheten til å samarbeide og dele kostnader til en ressurskrevende bruker. Disse negative konsekvensene av tett kobling kan forsterkes hvis det knyttes sanksjoner til (dårlig) resultatoppnåelse (de Bruijn 2007).

Ved løs kobling mellom målformulering og resultatmåling vil man unngå mange av disse risikofaktorene og kunne oppnå at resultatmålingen omfatter de områdene man vurderer som viktige og riktige, uavhengig av målene. Ved løs kobling unngår man også utfordringer med uklare og motstridende mål som ofte blir resultatet fordi de er et resultat av forhandlinger og

kompromiss. Løs kobling gir også mulighet til å finne gode, presise indikatorer fordi man ikke behøver å lete etter indikatorer som skal si noe om uklare og tvetydige mål. Løse koblinger gir også større fleksibilitet i forhold til å endre indikatorer fordi de ikke er knyttet til målformuleringer hvor måloppnåelse skal følges over tid og dermed krever at det samme måles flere ganger. Til sist kan også løse koblinger føre til bedre oppslutning, begeistring og bruk fordi man i større grad utvikler målingsmetodene og indikatorene selv, i stedet for å streve med å finne noe som passer til definerte målsettinger. Løs kobling kan imidlertid også medføre at man måler områder hvor det er enkelt å fremskaffe resultater, uten noen garanti for at disse er relevant for organisasjonens suksess.

Det kan være mange årsaker til at det er tette eller løse koblinger mellom mål og resultater. Mange av årsakene kan knyttes til prosessen ved å utforme mål. En veiledning ved målformulering kan være at målene skal være SMARTER, dvs spesifikke, målbare, ansporende, realistiske, tidsbestemte og at det skal være enighet om dem. Det kan være mange grunner til at det er vanskelig å formulere SMARTER mål i kommunal sektor. Christensen mfl. (2010) beskriver dette i boka *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Mål kan være abstrakte fordi de er ment å være en rettesnor eller visjon. Mål kan være symbolpreget fordi de er utviklet gjennom definering av myter gjennom sosialt skapte normer. Mål kan være uklare fordi de er resultat av et kompromiss eller at man ikke ønsker å tydeliggjøre prioritering av et område/ en brukergruppe fremfor en annen. Mål kan videre være enkle og endimensjonale som for eksempel å øke antall asfaltering av kommunale veier eller mangeartede og komplekse som for eksempel å øke elevenes mestringsnivå slik at de er rustet til erkjennelse, innlevelse, utfoldelse og deltakelse i lokalsamfunnet. Mål kan videre være kortsiktige eller langsiktige. Kommunens virksomhet er innrettet både mot tjenester som skal gi resultater i dag som for eksempel tilgang til rent vann. Den er også innrettet mot langsiktige resultater som for eksempel undervisning som skal bidra til at elevene settes i stand til å fungere i samfunnslivet og kunne forsørge seg selv.

Både tett og løs kobling mellom mål og resultater kan være hensiktsmessig. Forekomst av mål, forekomst av indikatorer som er koblet eller ikke koblet til disse, samt kategorisering av mål og indikatorer, vil dermed kunne belyse ulik grad og form for resultatbudsjettering.

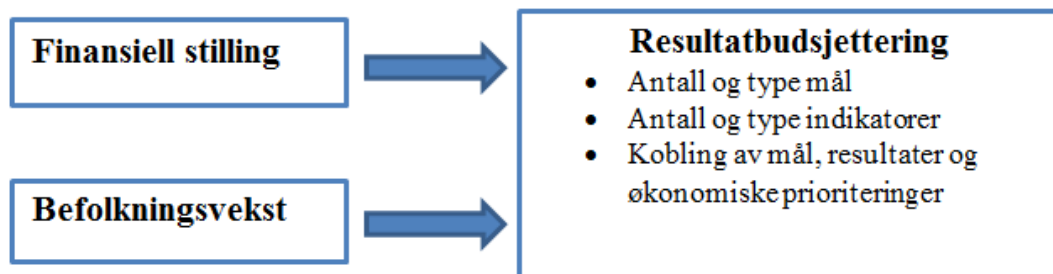
2.9 Stiavhengighet

Med *stiavhengighet* forstås at de kulturelle normer og verdier som defineres i en organisasjons tidlige fase, får betydning for de valg som gjøres siden (Christensen mfl. 2010, 62).

Stiavhengighet (preging) kan gi mindre fleksibilitet fordi man lar seg binde av tidligere veivalg og beslutninger. Valg av styringssystem som for eksempel BMS, kan være en slik type beslutning som binder fremtidige beslutninger. Det er krevende å gjøre slike grunnleggende valg på nytt fordi man må gå opp stien på nytt og mister historikken man hadde. Stiavhengighet er aktuelt i analyse av resultatbudsjettering fordi det kan bidra til å forklare både godt fungerende og mangelfulle styringssystemer. Tidligere stivalg kan ha resultert i et godt fungerende og helhetlig styringssystem, men kan også ha resultert i opprettholdelse av mål og indikatorer som ikke lenger er relevante.

2.10 Forklaringsmodell og hypoteser

Modellen i figur 3 illustrerer faktorer som beskriver viktige kjennetegn ved resultatbudsjettering og faktorer som kan påvirke forekomst av resultatbudsjettering.



Figur 3. Forklaringsmodell

Å definere mål er sentralt for å kunne vurdere om et mål er nådd og dermed et grunnleggende element for resultatbudsjettering. *Mål* er her definert som en fremtidig, ønskverdig tilstand. Mål kan være kortsiktig, langsiktig, knyttet mot et bestemt fagområde, eller være generelt. Et mål kan være konkret og enkelt målbart, eller det kan være generelt og vanskelig målbart. Hensikten med målformuleringer er å angi en retning hvor ressurser skal allokeres. Mål kan utformes på ulikt vis, og til ulike deler av en produksjonsprosess. Antall mål og hvilken del av en verdikjede de er koblet til, kan derfor være interessant i resultatbudsjettering.

Det er ikke alltid intuitivt om målet er nådd, eller om man er på vei til å nå målet, og det er derfor vesentlig å kunne etterprøve dette. Til dette benyttes indikatorer som gir signal om i hvilken grad målet er nådd. En resultatindikator skal gi konkret informasjon, og den må derfor være spesifikk for å kunne angi grad av måloppnåelse. Antall indikatorer og hvilken del av verdikjeden disse er koblet til, kan gi nyttig informasjon om grad av resultatbudsjettering.

Forekomst av resultatinformasjon er vesentlig når resultatbudsjettering forutsetter at mål og resultater kobles for å informere beslutningstakerne. Likeledes er koblingen mellom mål, resultater og prioriteringene i budsjettet vesentlig. Målene er ofte stabile og gjentas over flere år. Resultatene viser om man er på vei til å nå målene, og prioriteringene i budsjettet viser kursen beslutningstakerne ønsker for å sikre ytterligere måloppnåelse. Mål, resultater og økonomiske prioriteringer er derfor sentrale elementer for å studere resultatbudsjettering.

Forklaringsmodellen gir grunnlag for utforming av 6 hypoteser. De 4 første hypotesene dreier seg om forventede kjennetegn og typiske trekk ved resultatbudsjettering. De 2 siste hypotesene handler om mulige forklaringer på forekomst av resultatbudsjettering.

2.10.1 Hypotese 1 – Ved høy grad av resultatbudsjettering er det mål for hele verdikjeden

Målstyring har lange tradisjoner i offentlig sektor og i styring av større organisasjoner (Drucker 1976). Innhenting av pålitelige resultater har vist seg mer komplisert (de Bruijn 2007, 7). Det kan derfor være grunn til å anta at det vil være stor grad av målformuleringer i kommunenes økonomiplaner, og det er interessant å kartlegge disse i forhold til de ulike elementene i verdikjeden. Det kan antas at organisasjoner i en tidlig fase av resultatbudsjettering har størst fokus på de tidlige fasene i verdikjeden, mens man etter hvert vil få mer fokus på resultater og effekter. Dette er imidlertid ikke et fast mønster, noe som blant annet fremkommer i kartlegging og sammenligning av resultatinformasjon i budsjetter i OECD-land (Curristine 2005).

2.10.2 Hypotese 2 – Ved høy grad av resultatbudsjettering er det resultatindikatorer for hele verdikjeden

En indikator er en kvantitativ eller kvalitativ størrelse som benyttes når det ikke er mulig å måle et fenomen, for eksempel aktivitet, resultat eller virkning, direkte og nøyaktig (Curristine 2005). Ofte brukes resultatindikatorer for å angi om et mål er nådd eller ikke. Indikatorer kan være krevende å utforme, både fordi det kan være vanskelig å finne indikator

som er direkte koblet mot måloppnåelse, og fordi det kan være vanskelig å fremskaffe data til indikatoren. Å utvikle gode indikatorer er krevende, og det kan muligens være enklere å finne indikatorer som er knyttet til tidlige faser i produksjonsprosessen (aktiviteter) enn til de senere fasene (resultater og virkninger). I en tidlig fase av utvikling av resultatstyringssystem vil man derfor kunne ha fokus på å måle de enkle faktorene, mens man i en senere fase vil utvide systemet slik at man også måler de mer kompliserte elementene (de Bruijn 2007, 112). Hvilke ressurser som settes inn for å oppnå noe, er ofte mer oversiktlig og enklere å måle enn hvilke effekter produksjonen har. En antakelse er derfor at kommuner med tydelig resultatbudsjettering vil ha indikatorer for alle deler av produksjonsprosessen, at alle mål vil ha en indikator og at den vil ha mange indikatorer for å fange opp kompleksiteten i målene. Lavere grad av resultatbudsjettering vil gi færre indikatorer og ikke dekke hele verdikjeden.

Resultatindikatorer kan videre kategoriseres ut fra om man har nådd et bestemt nivå eller måltall eller om man er på vei mot en ønsket utvikling eller vekst. De fleste resultater er tilbakeskuende i forhold til hva man har oppnådd, men det er også mulig å ha mer fremtidsrettede resultater som for eksempel en prosentvis økning for de kommende årene. Tilbakeskuende indikatorer er sentralt for å avdekke om man har oppnådd det man ville, men for mye fokus på historien kan gjøre at man ikke har tilstrekkelig fokus på nåsituasjonen. Fremtidsrettede indikatorer kan derfor være et godt supplement for å vurdere omfang og modenhet i resultatbudsjetteringen, og slik gi et mer dynamisk styringssystem.

2.10.3 Hypotese 3 – I resultatbudsjetter er det resultatinformasjon

Presentasjon av resultatinformasjon er en forutsetning for resultatbudsjettering. Et budsjett uten resultatinformasjon vil være uttrykk for ”ren” planlegging fremfor mål- og resultatstyring. Dette kan være kvalitative eller kvantitative resultater og resultater av finansiell eller ikke-finansiell art. Kvalitative resultater kan være verbale beskrivelser av resultater oppnådd innen et område, mens kvantitative kan være antall tildelte hjemmehjelpstimer. Resultatene kan være oppgitt i tall eller tekst. Hensikten med resultatene er at beslutningstakerne skal ha informasjon om hva som er oppnådd og kunne vurdere om dette er på ønsket nivå og områder eller ikke. I økonomiplaner kan for eksempel resultatinformasjon være opplysninger om regnskapsmessig mer- eller mindreforbruk, dekningsgrader, karakterstatistikk, resultat fra kommunens egne utarbeidede måleindikatorer eller verbale beskrivelser av måloppnåelse.

2.10.4 Hypotese 4 – Ved høy grad av resultatbudsjettering er det tydelig kobling mellom resultatinformasjon og økonomiske prioriteringer

I et resultatbudsjett er mål, resultater og ressursdisponeringer koblet, og det er derfor vesentlig at det kan identifiseres slike koblinger. Hvor tydelig koblingen er mellom tallene i budsjettet og kvalitativ og kvantitativ resultatinformasjon, viser hvor godt integrert mål og resultater er. Andel kostnader som kan knyttes til mål- og resultatinformasjon belyser dette.

2.10.5 Hypotese 5 – Svak finansiell stilling gir høy grad av resultatbudsjettering

Det er grunn til å anta at en kommunes finansielle stilling kan ha sammenheng med grad av resultatbudsjettering. Finansiell stilling kan beskrives ved hjelp av overskudd og gjeldsnivå. Positivt netto driftsresultat indikerer at kommunens drift gir overskudd som blant annet kan benyttes til investeringer. Gjeldsnivå sier noe om kommunens fremtidige økonomiske forpliktelser. En kommune med lavt eller negativt netto driftsresultat har behov for god informasjon om egne resultater for å vite hvilke områder det er rom for kutt og omdisponeringer. Netto driftsresultat er også viktig for å kunne vurdere hvor stort handlingsrom driften gir til finansiering av fremtidige investeringer, enten som egenkapital eller for å betjene gjeld. Gjeldsnivå er relevant i forhold til resultatbudsjettering fordi høyt gjeldsnivå innebærer at kommunen må ha kontroll på at den har driftsmidler til å betjene gjelden. Å ha oversikt over egne resultater blir viktig fordi høyt gjeldsnivå gjør at man har begrensede muligheter for å låne for å øke kvaliteten på de kommunale tjenestene. Det er derfor grunn til å anta at svak finansiell stilling vil motivere til høy grad av resultatbudsjettering.

2.10.6 Hypotese 6 – Lav befolkningsvekst gir høy grad av resultatbudsjettering

Befolkningsvekst er viktig for en kommune av flere grunner. Befolkningsvekst gir økte skatteinntekter og er også en faktor som kan gi økte statlige overføringer. Befolkningsvekst gir økt etterspørsel etter kommunale tjenester. Dette kan være positivt for å kunne opprettholde et visst volum på kommunale tjenester, fagmiljøer, skolestruktur, levende lokalsamfunn med mer. Det kan på den annen side være negativt hvis veksten innebærer vekst i befolkningsgrupper med sterkt behov for kommunale tjenester og lav inntekts- og skatteevne. Befolkningsvekst behandles utførlig i alle de studerte kommunenes økonomiplaner, og beskrives som helt avgjørende for kommunenes fremtidige tjeneste- og økonomiske utvikling. Ved lav befolkningsvekst kan det antas at inntekter er på et så lavt nivå at dette i seg selv er et insentiv til resultatbudsjettering og god informasjon og kobling mellom mål, resultater og økonomiske disponeringer.

3 Metode

Oppgavens problemstilling søker å belyse bruken av resultatbudsjettering. Av kapasitetshensyn begrenses analysen til noen utvalgte kommuner som deretter sammenlignes. Et slikt casestudie med komparativt design gir mulighet til å søke dybdeinformasjon om noen få enheter, samtidig som det er mulig å sammenligne enkelte trekk ved enhetene med hverandre. Dette gir mulighet til å finne teoretisk interessante sammenhenger mellom casene (Ringdal 2013, 108). En komparativ casestudie med intensiv undersøkelse av et lite antall analyseenheter er vurdert å være best egnet for å finne interessante egenskaper ved disse enhetene, som kan forklare det fenomenet vi er interessert i (Ringdal, 171). Dokumentstudier er hovedkilde til informasjon. Det er ikke samlet inn personopplysninger, og prosjektet er derfor ikke meldt til NSD.

3.1 Utvalg og datakilder

Casekommunene er valgt ut på bakgrunn av at de alle har innarbeidet resultatinformasjon i sine økonomiplaner over flere år, og oppfattes å ha et helhetlig styringssystem. De fem kommunene som er valgt er Asker kommune, Lørenskog kommune, Ringsaker kommune, Sarpsborg kommune og Ålesund kommune. Alle kommunene er store i norsk målestokk og inngår i kommunegruppe 13. Store kommuner har gjerne store fagmiljøer og behov og mulighet for å være i forkant med nye trender og fagutvikling. Det kan derfor antas at disse har erfaring i resultatbudsjettering, samtidig som de kan ha ulik grad av resultatinformasjon i sine økonomiplaner. Det er også variasjoner mellom kommunene. De er i 4 ulike fylker med ulik befolkningsvekst, og det er store forskjeller i kommuneøkonomien med hensyn til gjeld, fond og driftsresultat. Det vurderes at utvalget gir et godt grunnlag for å belyse problemstillingen. Det forventes å finne elementer av resultatbudsjettering i økonomiplanene, samtidig som forskjellene mellom kommunene i mellom kan gi interessant informasjon i forhold til å forklare eventuelle variasjoner i fremstilling og kobling av mål, resultater og økonomiske disponeringer.

3.2 Datainnsamling

Det er benyttet flere datakilder for informasjon. Slik triangulering ved å kombinere data og metoder på en systematisk måte vil styrke undersøkelsens troverdighet, i tillegg til å få tak i sentrale elementer i problemstillingen (Sverdrup 2002, 111).

Dokumentstudier av sentrale styringsdokumenter er gjort for å få en grunnleggende forståelse for kommunenes organisering og hvordan styringssystemet er synliggjort i ulike styringsdokumenter. Dokumenter som er studert er økonomiplan og til en viss grad også årsmeldinger og kommuneplan. Det er også gjennomført samtaler med 1–2 representanter fra administrasjonen i hver kommune.

3.3 Nærmere om koding av mål og indikatorer

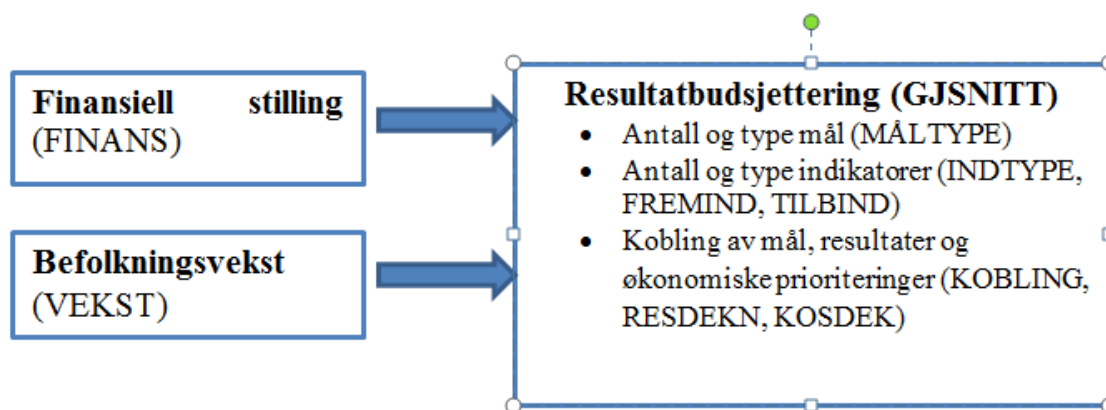
Det er gjort dokumentstudier av de utvalgte kommunenes økonomiplaner. Disse planene er utformet ulikt. For å kunne kategorisere og sammenligne mål og indikatorer, er alle mål og indikatorer talt opp og kodet i tråd med utarbeidet kodeskjema, se vedlegg 1. Målene figurerer gjerne under formuleringer som er definert som mål i økonomiplanene, f.eks. under overskrift hovedmål/mål. I tillegg er det mange formuleringer i dokumentet som ikke er kalt mål eller figurerer under overskriften «mål», men som likevel beskriver en fremtidig ønskverdig tilstand. Eksempler kan være overordnede formuleringer som «kommunen med det gode tjenestetilbudet», «full barnehagedekning» eller «medborgerskap og samskaping». Budsjettets satsinger er ofte innrettet mot denne type målformuleringer. Slike formuleringer er talt opp i den grad de ikke overlapper med lignende formuleringer som figurerer under overskriften mål. Mål kan defineres smalt eller bredt, blant annet hvor nøyaktig formulert målet skal være i forhold til nivå på den fremtidige tilstanden. I denne oppgaven er en *bred måldefinisjon lagt til grunn*, fordi intensjonen er å kartlegge hva kommunene definerer og oppfatter som mål. Målene er deretter fordelt på hvilken del av verdikjeden de retter seg mot, dvs. ressursinnsats, prosess, produkt eller resultat.

Det er gjort flere avveininger ved koding av hvilken del av verdikjeden målene og indikatorene er koblet til. Mål og indikator knyttet til fond, gjeld, overskudd og ressursbruk per innbygger/bruker, er kodet under ressursinnsats. Det samme er mål og indikatorer som har med ansattes fravær/nærvær og kompetanse fordi ansattes tilstedeværelse og kompetanse er en viktig innsatsfaktor i tjenesteproduksjonen. Mål og indikatorer som er knyttet til saksbehandling, kommunikasjon, medvirkning og antall saker per saksbehandler, er kodet som prosess. Elevresultater, opplevd kvalitet, antall timer, dekningsgrad, gjennomsnittlig stønadslengde med mer, er kodet som produkt fordi det følger direkte av den kommunale tjenesteproduksjonen. Mestring, forebygging, mulighet til å delta i samfunnslivet og andre lignende forhold hvor kommunens og andres samlede innsats bidrar til dette, er kodet som resultat.

Når det gjelder indikatorer, er det som er kalt indikatorer og direkte koblet mot målene talt. I tillegg er indikatorer og nøkkeltall/utviklingstrekk/ståstedanalyse som er benyttet for å vise og sammenligne produksjon og resultater, talt. Samtlige kommuner presenterer mange nøkkeltall over egne resultater og i varierende grad KOSTRA-nøkkeltall for egen kommune og eventuelt i sammenligning med andre kommuner. Disse er til dels ikke koblet til målene, men presenteres sammen med disse og kan forstås som et ønske om å vise kommunens resultater og nivå innen området. Disse er derfor talt med som indikatorer. Nøkkeltall som antall lag og foreninger og andre medlemstall, er ikke talt med fordi det oppfattes å beskrive et bakgrunnsbilde fremfor resultater, og er i liten grad koblet mot kommunens egen aktivitet.

3.4 Operasjonalisering av hypoteser og variabler

Det er valgt til sammen 10 variabler for å kartlegge, analysere og sammenligne resultatbudsjettering og mulige årsaker til variasjon. Variablene dekker mål, indikatorer, sammenhengen mellom disse, kobling mellom mål, indikatorer og de økonomiske prioriteringene og betydning av finansiell stilling og vekst. Figur 3 fra kapittel 2.10 er utvidet til også å omfatte variablene og presentert i figur 4 nedenfor. De uavhengige variablene er vist til venstre i figuren, og de avhengige variablene til høyre.



Figur 4. Forklaringsmodell med variabler

3.4.1 Operasjonalisering av finansiell stilling og befolkningsvekst

Informasjon om finansiell stilling (FINANS) er innhentet via KOSTRA-tall for 2014 for netto driftsresultat og netto lånegjeld per innbygger og frie inntekter per innbygger. Netto driftsresultat er en hovedindikator for den økonomiske balansen i kommuner. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt, og er et uttrykk for

hva kommuner har til disposisjon til avsetninger og investeringer. Teknisk beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi anbefaler et netto driftsresultat på minimum 1,75 % (Kommunal- og regionaldepartementet 2015, 11-12).

Netto lånegjeld per innbygger beskriver kommunenes gjeldsbelastning. Jo mer lån, jo mer må avsettes i driftsmidler for betjening av renter og avdrag. Høy lånegjeld betyr at kommunen disponerer mindre til driftsposter som lønn, varer og tjenester enn hvis kommunen har lav lånegjeld. Frie inntekter er midler kommuner og fylkeskommuner fritt kan disponere uten andre føringar fra staten enn gjeldende lover og regler. De frie inntektene består av skatteinntekter og rammetilskudd, og utgjør om lag 80 prosent av kommunesektorens samlede inntekter. Finansiell stilling er vurdert på en skala fra 20 til 100 hvor kommunene er vurdert i forhold til hverandre.

Befolkningsvekst (VEKST) er vurdert i forhold til faktisk befolkningsvekst fra 2015 til 2016. Det er brukt en skala fra 25 til 100 hvor 25 er negativ eller ingen vekst, 50 er vekst lavere enn gjennomsnittet i fylket, 75 er vekst på nivå i fylket og 100 er vekst høyere enn gjennomsnittet i eget fylke.

3.4.2 Operasjonaliseringen av resultatbudsjettering

Måltyper (MÅLTYPE). *Mål* defineres her som fremtidig, ønskverdig tilstand. Mål er ofte beskrevet på en generell måte med angivelse av en ønsket kvalitet, f.eks. gode tjenester. Måloppnåelse er ofte avhengig av mange innsatsfaktorer og aktører og vanskelig å måle direkte (de Bruijn 2007). *Målene er kategorisert på de fire elementene i verdikjeden*; ressursinnsats, prosess, produkt og resultat. Antagelsen er at en organisasjon i en tidlig fase av resultatbudsjettering vil ha resultatmål koblet mot de tidligste fasene i verdikjeden. Mer erfaring i eller mer utstrakt bruk av resultatbudsjettering vil ha mål koblet mot alle deler av verdikjeden uten noe klart tyngdepunkt mot noen av delene (Curristine 2005). Dette kan betraktes som mer moden form for resultatbudsjettering. Målene er talt opp og fordelt på de fire elementene i verdikjeden og deretter vektet. Ressursinnsats er vektet med 25 %, prosess med 50 %, produkt med 75 % og resultat med 100 %. Denne vektingen gir høyere skår jo mer moden organisasjonen er i sin resultatbudsjettering.

Indikator typer (INDTYPE). *Indikatorer* er, som målene, kategorisert på en av *de fire elementene i verdikjeden*; ressursinnsats, prosess, produkt og resultat. Dette er med på å

belyse hvor omfattende resultatbudsjetteringen er. Jo større del av verdikjeden som er dekket av resultatindikatorer, jo større grad av og mer moden resultatbudsjettering. Indikatorer er talt opp og vektet på samme måte som måltypene.

Resultatindikatorene er videre fordelt på om de er tilbakeskuende eller fremtidsrettede (FREMIND og TILBIND). *Tilbakeskuende resultatindikatorer* måler om noe har skjedd eller oppnådd ved å fremhente historiske data, for eksempel en skår på brukerundersøkelse. *Fremtidsrettede resultatindikatorer* søker å måle noe man ønsker å oppnå, noe man vil gjøre som for eksempel økning i antall barnehageplasser. Et godt resultatstyringssystem bør inneholde begge typer indikatorer for å være fleksibelt og fange opp endringstrender og kursjusteringer (de Bruijn 2007, 112). Variablene er beregnet i prosent av totalt antall indikatorer.

For å belyse koblingen mellom mål og resultater, er det kartlagt *hvor mange mål hvor det er definert minst én tydelig resultatindikator* (RESDEKN). Høy andel tilsier høy grad av resultatbudsjettering. Lav andel tilsier løs kobling mellom mål og resultatinformasjon og dermed liten grad av resultatbudsjettering. Resultatdekning angis i prosent.

Kobling mellom budsjett, mål og resultater (KOBLING). Variabelen er med på å belyse i hvilken *grad resultatbudsjettering* er innført. Variablen fanger koblingen mellom den finansielle informasjon i budsjettet i talldelen med den ikke-finansielle informasjonen som vi finner i målformuleringer og i presentasjonen av oppnådde resultater eller sammenligninger av måloppnåelse med andre. Lav kobling mellom den økonomiske delen av budsjettet og resultatinformasjon indikerer liten grad av resultatbudsjettering. Full integrasjon med gjennomgående kobling mellom budsjetttilgjengeligheter og resultatinformasjon tilsier høy grad av resultatbudsjettering. Koblingen er kategorisert på en skala fra 1 til 4 hvor 1 indikerer ingen kobling, 2 indikerer utydelig kobling, 3 indikerer klar kobling og 4 indikerer full integrasjon mellom budsjetttilgjengeligheter og resultatinformasjon.

For å belyse koblingen mellom verbale mål og talldelen av økonomiplanen ytterligere, er det valgt en variabel for kostnadsdekning (KOSDEKN). Denne viser *andel av budsjettet hvor det er tydelig kobling mellom budsjettavsetninger og kvalitativ eller kvantitativ resultatinformasjon*. Kostnadsdekning angis i prosent.

På bakgrunn av de 7 variablene for resultatbudsjettering, er det beregnet en samlevariabel (GJSNITT) som benyttes i analysen for finansiell stilling og befolkningsvekst, Samlevariabelen er utregnet som et gjennomsnitt av de 7 variablene hvor alle variablene har lik vekt.

3.5 Validitet og reliabilitet

Oppgavens problemstilling kan i utgangspunktet oppfattes å være generell og gjelde alle kommuner, men i undersøkelsesdesignet er det valgt å avgrense undersøkelsen til å gjelde utvalgte kommuner. Disse kommunene er derfor ikke representative i en statistisk forstand, men representerer likevel noe av mangfoldet i kommunesektoren og kan være grunnlag for læring for andre.

Validitet og reliabilitet er sentralt når et tema skal undersøkes. Med validitet eller *gyldighet* menes om undersøkelsen måler det vi tror den måler (Johannessen mfl. 2011, 244). Med reliabilitet eller *pålitelighet* menes hvilke data som brukes, hvordan disse samles inn og hvordan de bearbeides for å måle noe på lik måte (Johannessen mfl. 2011,243). Vil gjentatte målinger med samme måleinstrument gi samme svar? (Ringdal 2013, 96). I en undersøkelse må spørsmålene som benyttes og metoden for å samle dem inn og analysere dem, være utformet slik at de faktisk måler eller beskriver det som skal undersøkes.

I undersøkelsesopplegget benyttes flere kilder og metoder, noe som bidrar til både god validitet og pålitelighet. Dokumentstudier og statistikk er benyttet som grunnlag for sammenligning og analyse. Det er benyttet forhåndsdefinerte spørsmål i samtalene med kommunene for å sikre at dataene kan kategoriseres for å gjøres sammenlignbare. Utvalg av en bestemt type kommuner for å fange en bredde, samtidig som man ønsker ”de beste”, sikrer at problemstillingen blir belyst på en hensiktsmessig måte. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at funnene som gjøres, ikke uten videre kan overføres eller generaliseres til alle andre kommuner. Dette er heller ikke hensikten med undersøkelsesopplegget. Målet med undersøkelsesopplegget er å beskrive en situasjon som kan være grunnlag for læring i andre organisasjoner. Det er en implisitt forutsetning i problemstillingen at resultatbudsjettering er hensiktsmessig for kommunene, og det valgte undersøkelsesopplegget gir et godt grunnlag for å vurdere videreutvikling av resultatbudsjettering.

All vurdering av datafangst innebærer tolkning og bruk av skjønn. Dette kan svekke påliteligheten ved at dataene kan tolkes annerledes av en annen forsker. For å redusere denne risikoen, er det benyttet et kodeskjema som både synliggjør hvilken kategorisering som er gjort, og som også strukturerer og minimerer skjønnet. Kodingen bidrar også til å lette sammenligning mellom kommunene. Det er likevel et skjønnelement i vurderingen av hva som er talt opp som mål og indikatorer, hvordan de er plassert i verdikjeden og hvordan de øvrige variablene er vurdert og kodet. Skjønnsutøvelsen er lik på de utvalgte kommunene, er utført av samme person i en relativt kort tidsperiode, og sammenligningsgrunnlaget og skjønnsutøvelsen blir derfor mest mulig lik kommunene i mellom. Kodingen er også samordnet med kodingen i en internasjonal sammenlignende studie hvor en av denne studiens kommuner inngikk som datagrunnlag. Dette reduserer sannsynligheten for ulik koding av planene og gir gode forutsetning for lik skjønnsutøvelse og høy pålitelighet. Generalisering er ikke hensikten med denne oppgaven, og valgt metode vurderes derfor som tilstrekkelig pålitelig.

3.6 Svakheter ved undersøkelsesopplegget

Til tross for argumentasjonen om god pålitelighet og gyldighet i undersøkelsesopplegget, har det også noen opplagte svakheter. For det første har de valgte kommunene store likhetstrekk fordi de er i samme kommunegruppe. De er ikke gjennomsnittskommuner, men relativt store kommuner det er få av i landet og som vil ha sine egne særtrekk som følge av dette. Denne likheten kan gjøre det vanskeligere å avdekke interessant forskjeller i resultatbudsjettering fordi utvalget er for likt i utgangspunktet. Jeg har allikevel valgt å gjennomføre analysen på dette skjeve utvalget fordi størrelsen og erfaringen i en viss grad av resultatrapportering gjør at jeg kunne forvente en viss bruk av resultatbudsjettering som jeg kanskje ikke ville funnet i en mindre kommune med mindre erfaring i bruk av resultater i sitt arbeid.

Størrelsen på utvalget har også sine begrensninger. Det er 5 av 428 kommuner som er studert i denne oppgaven. Det er opplagt at disse 5 ikke kan gi et generelt og riktig inntrykk av resultatbudsjettering i kommunesektoren. Gjennomlesning, telling av mål, indikatorer og fordeling av disse på verdikjeder er en arbeidskrevende prosess. Et utvidet utvalg ville gitt et rikere informasjonsgrunnlag for analysen, men har av kapasitetshensyn ikke blitt gjort. De 5 kommunene representerer likevel en variasjon som oppfattes som relevant i forhold til aktuell litteratur og et grunnlag for analyse og refleksjon. Det er gjort lite forskning rundt kommuners

bruk av resultatbudsjettering, og dette tilsier også at det kan være hensiktsmessig å kartlegge fenomenet i liten skala før det eventuelt utvides.

Skjønnsutøvelsen i kodingen av dataene er videre en svakhet i metoden. Hva som skal telles som mål og indikator og hvor tydelig koblingen mellom økonomiske prioriteringer og resultater, er komplisert uten en entydig fasit. Jeg har kodet, endret koding og endret tilbake igjen flere ganger i prosessen, men mener at dette bidrar til kvalitetsheving og mer enhetlig koding. I dette arbeidet har jeg også laget en oversikt over hvordan jeg har kodet ulike begrepsbruk for å sikre mest mulig lik koding og skjønnsutøvelse. Det har også vært dialog med hovedforfatteren av artikkelen om resultatbudsjettering i europeisk lokalforvaltning hvor et av mine studieobjekter inngår, for å sikre at kodingen er i overensstemmelse med definisjoner og vurderinger som er gjort i denne internasjonale studien.

Til sist er det andre variabler enn de valgte som kan være vel så gode for å belyse temaet. Dette beskrives nærmere avslutningsvis i oppgaven. Oppgavens bidrag med data til en europeisk sammenlignende studie av kommunal resultatbudsjettering i 10 land er hovedårsaken til valg av variabler. Selv om noen av variablene ikke gir bred eller nyttig informasjon om bruk av resultatbudsjettering i norske kommuner, er variablene interessante i en større sammenheng fordi de er egnet til å få frem forskjeller mellom landene.

4 Presentasjon og analyse av resultater

4.1 Presentasjon av kommunene

Aktuelle bakgrunnsdata om de ulike kommunene er presentert i tabell 1. Til tross for at kommunene har en del fellestrekk, er de også ulike på vesentlige områder. *Befolkningsvekst* er positivt fordi det genererer inntekter og gir mulighet for utvikling og attraktivitet. Asker og Lørenskog kommuner har relativt sterk befolkningsvekst, mens Ringsaker og Ålesund har mer beskjeden vekst. Kommunenes *finansielle stilling* varierer også. Asker kommune og Ringsaker kommune har relativt sterk økonomi med fond, akseptabel lånegjeld og gode netto driftsresultater. Lørenskog har høy lånegjeld, Sarpsborg har marginale netto driftsresultater, og Ålesund er i register om betinget kontroll og godkjenning (ROBEK-registeret) på grunn av manglende nedbetaling av tidligere negative netto driftsresultat. I tillegg til den tabellariske oversikten med nøkkelinformasjon, presenteres hver kommune kort med mer utfyllende informasjon.

Tabell 1. Informasjon om de utvalgte kommunene

	Asker	Lørenskog	Ringsaker	Sarpsborg	Ålesund
<i>Innbyggere per 01.01.2015</i>	59 571	35 139	33 603	54 192	46 316
<i>Største arbeidsplasser</i>	Asker kommune, ABB, IKEA, Cubus, Eurest	Ahus, Lørenskog kommune, Posten, Coca Cola	Ringsaker kommune, Nortura Moelven industrier, IKEA	Sarpsborg kommune, Østfold fylkeskommune, Sykehuset Østfold, Borregaard	Ålesund sykehus, Ålesund kommune, eksportrettet næringsliv innen bl.a. fiskeindustri og offshore
<i>Særtrekk</i>	ISO-sertifisert innen kvalitetsledelse, miljøstyring og informasjonssikkerhet	Vinner av pris for godt lokaldemokrati 2014	Største kommune i innlandet. «Mirakelkommune» som aldri går med underskudd	Norges beste bykommune på dialog og service overfor innbyggerne i 2013	I ROBEK-registeret fra 2014
<i>Visjon</i>	Mulighetenes kommune	Sunn, grønn og mangfoldig	Vekst og utvikling	Der barn og unge lykkes	Urbant midtpunkt på nordvestlandet
<i>Verdier</i>	Åpen, troverdig, gjensidig respekt	Åpen, troverdig, engasjert	Har ikke et oppdatert verdidokument	Framtidsrettet, åpen, respektfull, troverdig	Respekt, redelighet, humor og arbeidsglede
<i>Planlagt befolkningsvekst</i>	1,5 %	2 %	0,9 %	1,2 %	1,12 %
<i>Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter*</i>	5,6 %	4,5 %	4 %	-1,2 %	-1,9
<i>Frie inntekter per innbygger*</i>	50 769 kr	44 387 kr	45 996 kr	46 914 kr	44 656 kr
<i>Lånegjeld per innbygger*</i>	60 819 kr	82 892 kr	38 325 kr	55 134 kr	69 483 kr
<i>Eiendomsskatt</i>	Nei	Ja, på verk og bruk	Ja	Ja	Ja

*KOSTRA-tall konsernnivå for 2014

4.1.1 Asker kommune

Asker kommune er nest største kommune i Akershus, har hatt stabilt borgerlig politisk styre og er en kommune med ressurssterke innbyggere i forhold til inntekt og utdanning og god kvalitet på de kommunale tjenestene. Kommunen benytter BMS i sitt styringssystem og har definert 8 fokusområder; økonomi, samfunn, medvirkning, brukere, medarbeidere samt læring og fornyelse. Det er definert fokusmål, utfordringer og indikatorer til hvert fokusområde som er gjennomgående og gjelder hele kommunen. Medvirkning, samskaping, innovasjon og miljøsertifisering preger økonomiplanen. Eksempler på dette er at alle virksomheter skal ha gjennomført minst ett tiltak som stimulerer til frivillig innsats, måltall for oppfølging av henvendelser i Asker-dialogen og miljøsertifisering av virksomheter. Bruker- og medarbeidertilfredshet er også vektlagt. Mål, utfordringer, indikatorer og presentasjon av resultater er presentert på overordnet nivå og for hvert enkelt tjenesteområde. I tillegg til de felles målene, har hvert tjenesteområde utarbeidet egne mål med tilhørende indikatorer og resultater. Økonomiplanen fremstår som et godt og ryddig dokument som gir god informasjon om status, oppnådde resultater og prioriteringer. Det henvises til en rekke andre planer og strategier, og gis en oversikt over hvilke saker og planer som planlegges lagt frem for politisk behandling. Økonomiplanen presenterer resultater på alle mål og indikatorer og har også gjennomgående sammenligninger basert på KOSTRA for kommunegruppe 13 og utvalgte kommuner i kommunegruppe 13.

Asker kommune har høye frie inntekter sammenlignet med andre kommuner. Flere år med positivt netto driftsresultat, god avkastning på finansforvaltningen og oppbygging av fondsreserver har bidratt til å styrke kommunens økonomiske handlingsrom. Til tross for dette forutsettes det omstilling og effektivisering på 20 millioner kroner hvert år i planperioden. Investeringsbehovet er høyt og gjeld per innbygger viser en stor økning i planperioden.

4.1.2 Lørenskog kommune

Lørenskog kommune er nabokommune til Oslo og er en geografisk konsentrert kommune med høy andel minoritetsspråklig befolkning. Lørenskog kommune har i dag og historisk sett i hovedsak hatt et politisk flertall på sosialistisk side, men har også hatt borgerlig flertall. Kommunen har et styringssystem basert på BMS med definerte mål og indikatorer som er gjennomgående. Det er definert 4 områder i styringssystemet. Disse er lokalsamfunn og innbyggere, tjenester, medarbeidere og økonomi. Resultatinformasjon for disse områdene er ikke presentert i økonomiplanen, men det er presentert nøkkeltall fra KOSTRA for

kommunen sammenlignet med KOSTRA-gruppe 13, Akershus og landet uten Oslo. Hver sektor og stabsavdeling har definert egne mål. Det er ikke utarbeidet resultatindikatorer for disse. Kommunen har et meget høyt gjeldsnivå, og dette vil øke i planperioden. Det er definert kommunale handlingsregler med krav til driftsoverskudd, egenfinansiering og gjeldsbelastning som er avgjørende for kommunens videre utvikling. Økonomiplanen gir et positivt netto driftsresultat første år, men negativt de påfølgende årene. Rådmannen har derfor initiert en grundig gjennomgang av kommunens driftssituasjon og investeringsambisjoner. Lørenskog kommune er i sterk vekst, og det er lagt til grunn en befolkningsvekst på 2 % i planperioden. Veksten gir mulighet for å frigjøre et handlingsrom som kan bidra til å løse utfordringene økonomiplanen synliggjør.

4.1.3 Ringsaker kommune

Ringsaker kommune er største kommune i innlandet, er geografisk spredd med to byer og er en stor hyttekommune med Sjusjøen hytteområde. Kommunen har et styringssystem som er basert på BMS og som er tydelig koblet mot kommuneplanen. Samfunn, brukere, medarbeidere, organisasjon og økonomi er definert som fokusområder og disse er gjennomgående for virksomhetene. Det er utarbeidet indikatorer og måltall, men resultater for disse er ikke presentert i økonomiplanen. Virksomhetene har også i noen grad definert egne mål med indikatorer. Økonomiplanen presenterer mange sammenligningstall fra KOSTRA basert på kommunegruppe 13 og utvalgte kommuner i regionen. Økonomiplanen er meget detaljert når det gjelder årsverk, tiltak og utfordringer for hver enkelt virksomhet. Befolkningsvekst er avgjørende for kommunen. Ringsaker kommune har vært en industrikommune. Industrien stod sterkt på 1980-tallet og genererte mange arbeidsplasser. Gjennom 1990-tallet opplevde kommunen redusert vekst som blant annet hadde sammenheng med tøffere tider for industrien. Rådmannen skriver i økonomiplanen for 2016–2019 (side 22) at «Positiv utvikling av innbyggertallet over tid er den fremste indikatoren på om kommunen lykkes med sin visjon om vekst og utvikling. Befolkningsvekst er helt vesentlig for kommunen. Både for å skape attraktive og livskraftige lokalsamfunn, men også for å sikre kommunens andel av kommunesektorens frie inntekter som grunnlag for velferdsproduksjon». I økonomiplanen er det forutsatt en befolkningsvekst på 0,9 % som er høyere enn det som hittil har vært den reelle befolkningsveksten. Det er en ubalanse mellom driftsinntekter og driftsutgifter hvert år i økonomiplanperioden 2017–2019 som midlertidig er dekket opp ved bruk av arbeidskapital.

4.1.4 Sarpsborg kommune

Sarpsborg er Norges tredje eldste by og feirer 1000 år i 2016. Kommunen er en skattesvak kommune med skatteinntekter på 75,7 % av landsgjennomsnittet per innbygger i 2014.

Kommunen har et styringssystem som er tydelig koblet mot kommuneplanen og har definerte mål og verdier lignende systemet for BMS. Det er definert felles mål og indikatorer for økonomi, medarbeidere og spesifikke tjenestemål for hvert av de 5 kommuneområdene og også for enheter under disse. Det er presentert resultater for disse indikatorene, men i liten grad annen resultatinformasjon fra for eksempel KOSTRA. For hvert kommuneområde er det en konkret beskrivelse av utfordringer, tiltak og aktiviteter for planperioden som muliggjør oppfølging av om tiltakene er gjennomført.

Kommunen har gjennomført store investeringer, og rådmannen skriver i Handlingsplan 2016-2019 med årsbudsjett 2016 (side 41 at «Det er nå helt nødvendig at investeringstakten dempes slik at gjeldens andel av driftsinntektene ikke øker ytterligere og fortrinnsvis reduseres i kommende 4-årsperiode.»

Det ble i 2015 gjennomført flere omstillings- og nedbemanningsprosesser som får effekt i 2016 og som oppgis å ville kunne påvirke kommunens tjenestetilbud på en negativ måte. Flere forebyggende tiltak avvikles i 2016, blant annet friskliv, demensteam, utekontakten, og avvikling av avtaler med eksterne, private aktører innen rus og psykisk helse. Kommunen har tidligere hatt negative netto driftsresultat som har medført bruk av disposisjonsfond slik at kommunen nå har minimalt av dette. I økonomiplanen er det lagt opp til tilnærmet balanse i økonomien i økonomiplanperioden.

4.1.5 Ålesund kommune

Ålesund kommune ligger ytterst ved fjordsystemet på Sunnmøre og omfatter 8 øyer. Byen har stort og eksportrettet næringsliv og er den største byregionen mellom Bergen og Trondheim. Ålesund kommune er i ROBEK-registeret. Det innebærer at fylkesmannen skal godkjenne vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler og gjennomføre lovlighetskontroll av budsjettvedtaket. Kommunen har ikke flere reserver i form av frie driftsfond og hadde et akkumulert underskudd på 144,8 millioner kr for perioden 2011–2014. Dette er planlagt dekket inn i perioden 2015–2018. På bakgrunn av dette skriver rådmannen at inndekking av påløpte underskudd har høyeste prioritet og at det ikke er rom for ny drift uten reduksjon av eksisterende drift. Det er lagt inn befolkningsvekst på 1,12 % i økonomiplanperioden. Det har

vært betydelig omstilling og nedskjæring og økning av kommunale avgifter og priser i 2015. Økonomiplanen bærer preg av at hovedfokus er å komme ut av ROBEEK-registeret, og at de fleste føringer fra statsbudsjettet som krever egenfinansiering, ikke realiseres, at investeringer er på et minimum og konsentrert om allerede påbegynte prosjekter.

I økonomiplanen henvises det til «Premissgivende dokument» som beskriver tjenesteproduksjon, omfang, kvalitet og budsjetttrammer per virksomhetsområde. Dette dokumentet er basert på kommuneplanen. Det sies i økonomiplanen at «Det har skjedd store endringer innen mange felt siden målene i Kommuneplanen ble vedtatt, og enkelte av målene kan derfor synes utdaterte». Det sies videre at «Hovedmålet de neste årene er å drive i økonomisk balanse og gjenvinne økonomisk kontroll» (Budsjett og økonomiplan for 2016-2019 side 20). Det er presentert mål for hvert virksomhetsområde. Det er til en viss grad definert indikatorer for økonomi, men ikke for tjenestetilbudet. I økonomiplanen er det sammenligninger med KOSTRA når det gjelder kommunens økonomiske situasjon, men ikke i forhold til dekningsgrad, kostnad per tjenestoområde med mer. Ny samfunnsdel av kommuneplanen er vedtatt i januar 2016, og kommunen opplyser at oppdatering av mål og resultatinformasjon vil skje i tråd med denne.

4.2 Bruk av resultatbudsjettering

4.2.1 Forekomst av mål og måltyper

Antall mål varierer mellom kommunene, noe som tabell 2 viser.

Tabell 2. Antall mål og andel mål med indikator

	Asker	Lørenskog	Ringsaker	Sarpsborg	Ålesund
Antall mål	54	51	65	57	86
Andel mål med minst én indikator (RESDEKN)	80 %	33 %	35 %	54 %	5 %

Det er stor variasjon på hvordan målene er formulert og presentert og på hvilket nivå i organisasjonen de er gjeldende. Asker og Sarpsborg har presise, oversiktlige målformuleringer og presentasjoner. Lørenskog og Ringsaker har også tydelige mål presentert både i målekart og i prosa, men det finnes i tillegg verbale målformuleringer innimellom slike oversikter og punkter. Alle disse kommunene har gjennomgående mål som gjelder hele kommunen. Asker kommune har minimalt med egne mål knyttet til hvert tjenestoområde. Lørenskog og Ringsaker har noen gjennomgående mål som gjelder hele organisasjonen, men

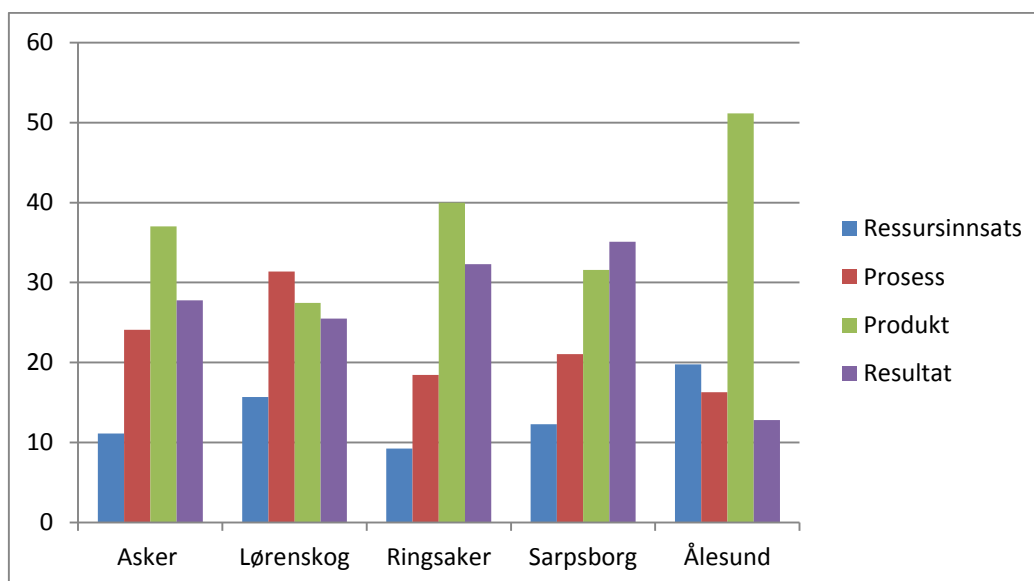
også målformuleringer knyttet til det enkelte tjenesteområde. Ålesund kommune er den kommunen med færrest gjennomgående mål og flest knyttet til det enkelte tjenesteområde. Det er naturlig at det er et lavere antall mål når det er en gjennomgående målstruktur enn når det er tjenestespesifikke mål.

Indikatorer kan være tett eller løst koblet mot mål. Tabell 2 viser at Asker kommune har med 80 % klart høyest andel av mål med minst 1 tydelig resultatindikator. Sarpsborg kommune følger deretter med 54 %, etterfulgt av Lørenskog kommune og Ringsaker kommune med ca 35 %. I Ålesund kommune er det kun 5 % av målene som har en tydelig resultatindikator. Dette har sammenheng med at Ålesund har få resultatindikatorer, men illustrerer også at det kan se ut som om kommuner med stor grad av gjennomgående målstruktur, har tett kobling mellom mål og resultatindikatorer. En forklaring på dette er at en gjennomgående målstruktur krever god koordinering og samordning for å oppnå omforente mål som er dekkende for organisasjonen. Det er dermed også gjerne arbeidet mer og koordinert bedre hvordan resultater skal innhentes for å måle måloppnåelse.

Tabell 3 og figur 5 viser fordeling av målene på de ulike stadiene i verdikjeden. Også her er det variasjoner kommunene i mellom.

Tabell 3. Fordeling av mål på stadier i verdikjeden

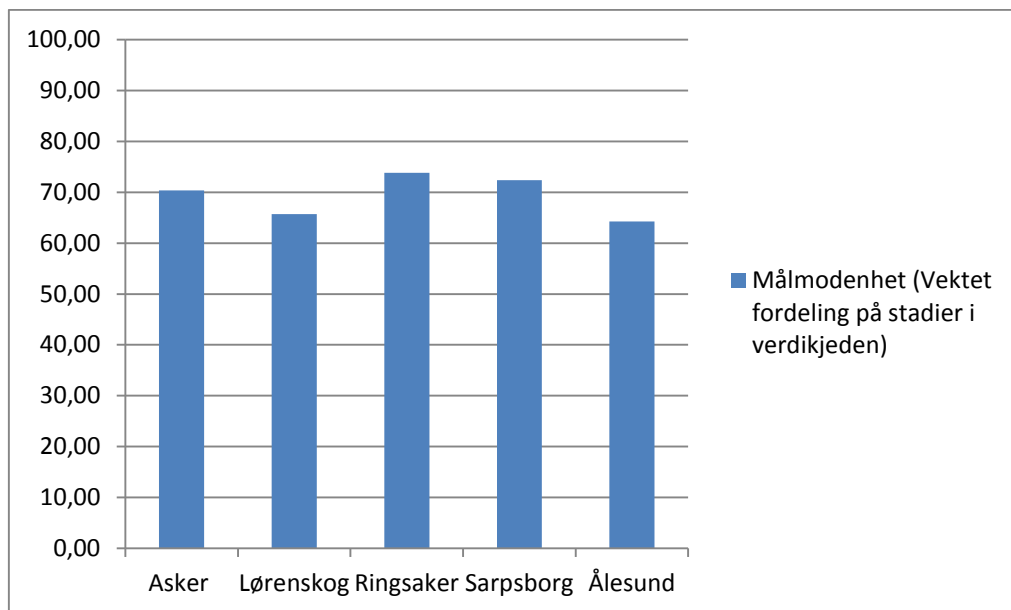
	Asker	Lørenskog	Ringsaker	Sarpsborg	Ålesund
Mål rettet mot ressursinnsats (%)	11 %	16 %	9 %	12 %	20 %
Proessorienterte mål (%)	24 %	31 %	18 %	21 %	16 %
Produktorienterte mål (%)	37 %	27 %	40 %	32 %	51 %
Resultatorienterte mål (%)	28 %	25 %	32 %	35 %	13 %
Sum (MÅLTYPE)	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %



Figur 5. Mål fordelt på stadier i verdikjeden

Figur 5 viser at målene fordeler seg ulikt på de ulike delene av verdikjeden.

Alle unntatt Ålesund har færrest mål rettet mot ressursinnsats som kostnad per tjenesteområde, antall årsverk og kompetansenivå. Asker, Ringsaker og Ålesund har høyest andel av mål rettet mot produkter som blir skapt i den kommunale tjenesteproduksjonen. Sarpsborg kommune har flest mål rettet mot resultater, mens Lørenskog kommune har høyest andel mål rettet mot prosesser. Det er grunn til å anta at et godt utbygd resultatstyringssystem vil ha mål og resultater knyttet til hele verdikjeden og at en organisasjon i et tidlig stadiet av resultatbudsjettering dermed vil ha en skjevere fordeling (Curristine 2005). Forutsatt at dette er riktig, kan det se ut som om Ringsaker kommune og Sarpsborg kommune har den mest modne form for resultatbudsjettering, mens Ålesund kommune er i en tidlig fase, se figur 6. Ålesund kommune er også den kommunen med høyest andel mål knyttet til ressursinnsats. Dette bekrefter kommunens fokus på de økonomiske forholdene i kommunen fordi kommunen er i ROBEK-registeret.



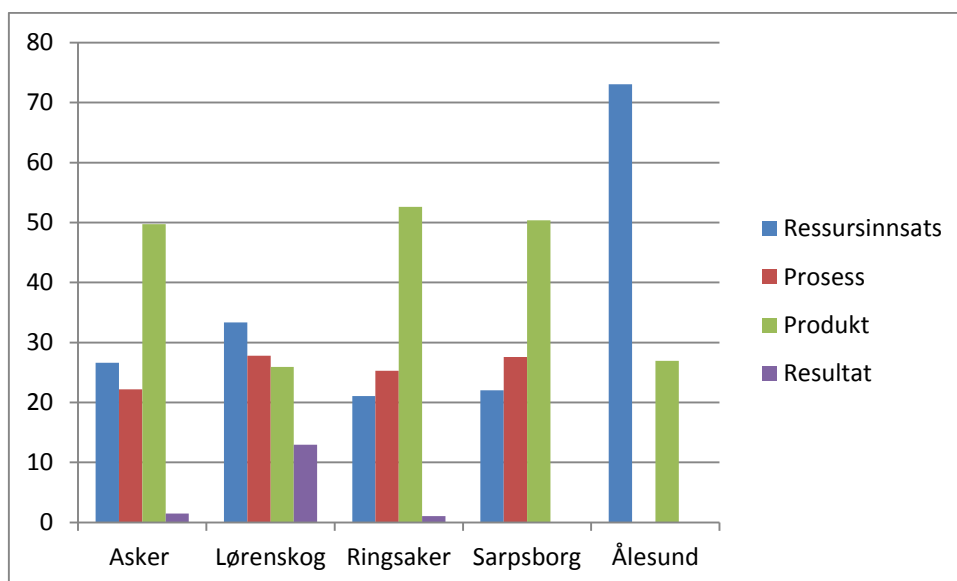
Figur 6 - Målmodenhet

4.2.2 Forekomst av indikatorer og indikator typer

Også når det gjelder indikatorer er det stor variasjon på antall og fordeling i forhold til verdikjeden, se tabell 4.

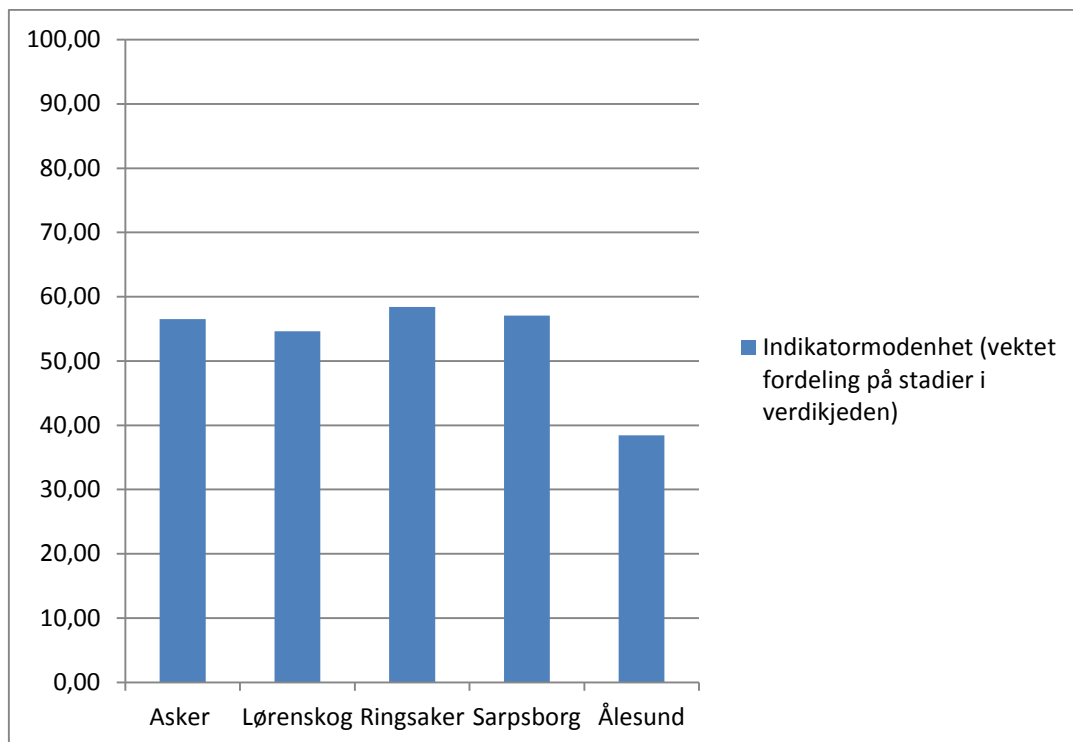
Tabell 4. Antall og type indikatorer

	Asker	Lørenskog	Ringsaker	Sarpsborg	Ålesund
Antall indikatorer	203	54	95	127	26
Indikatorer rettet mot ressursinnsats	27 %	33 %	21 %	22 %	73 %
Prosesorienterte indikatorer	22 %	28 %	25 %	28 %	0 %
Produktorienterte indikatorer	50 %	26 %	53 %	50 %	27 %
Resultatorienterte indikatorer	1 %	13 %	1 %	0 %	0 %
Sum (INDTYPE)	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %



Figur 7. Indikatorer fordelt på stadier i verdikjeden

Vi ser at Asker kommune har langt flest indikatorer, med 60 % flere indikatorer enn Sarpsborg kommune som har nest flest. Ålesund kommune har færrest indikatorer med 26. Gjennomsnittlig antall indikatorer er 101. Vi ser at alle har færrest indikatorer knyttet til resultater. Dette er ikke overraskende siden resultater er det produksjonen skal bidra til og som gjerne er formulert som et resultat eller en effekt noe frem i tid. Resultater kan betraktes som effekten eller virkningen av kommunal tjensteproduksjon, eksempelvis at hjemmetjenester skal bidra til at eldre kan bli boende hjemme så lenge som mulig. Det kan være krevende å finne indikatorer som dekker slike sammensatte og ofte langsiktige effekter, og dermed naturlig at indikatorer er knyttet til elementene tidligere i verdikjeden. Forutsatt at alle deler av verdikjeden er likeverdige og at mål og resultatindikatorer dermed burde vært jevnt fordelt, ser vi at dette varierer stort mellom kommunene. Lørenskog kommune er den kommunen med jevnest fordeling av resultatindikatorer på de fire elementene, mens Ålesund kommune mangler indikatorer for resultater og prosesser. Ålesund har også en hovedtyngde av indikatorer knyttet til ressursinnsats, hvor over 70 % av indikatorene er knyttet til dette. Det er ikke overraskende, tatt i betraktning kommunens store fokus på økonomiske parametere for å komme ut av ROBEK-registeret. Det må også nevnes at Ålesund kommune har færrest indikatorer og at hver indikator gjør stort utslag på den prosentvise fordelingen. De øvrige kommunene har tilnærmet lik fordeling på indikatortypene, hvorav halvparten av indikatorene er produktorienterte. Dette fremkommer også når indikatorene vektet i forhold til stadier i verdikjeden hvor indikatorer sent i verdikjeden antas å være uttrykk for moden resultatbudsjettering. Dette er presentert i figur 8.



Figur 8 - Indikatormodenhet

4.2.3 Fremtidsrettede eller tilbakeskuende indikatorer

Som det fremkommer av tabell 5 har alle kommunene hovedsakelig tilbakeskuende indikatorer. Dette er ikke uventet fordi det er enklere å definere en indikator og en ambisjon tilbake i tid. Det kan diskuteres om fremtidsrettede indikatorer egentlig er uttrykk for et mål, men variabelen er valgt for å gjenbruke metoden i studiet om resultatbudsjettering i europeisk lokalforvaltning som denne oppgaven gir et bidrag til. Det er Asker kommune og Lørenskog kommune som har høyest forekomst av fremtidsrettede indikatorer. Dette er først og fremst knyttet til utvikling i økonomiske parametere eller økning i innbyggernes valg av miljøvennlige transportløsninger.

Tabell 5. Fordeling fremtidsrettede eller tilbakeskuende indikatorer

	Asker	Lørenskog	Ringsaker	Sarpsborg	Ålesund
Fremtidsrettede indikatorer (FREMIND)	9 %	7 %	0 %	2 %	8 %
Tilbakeskuende indikatorer (TILBIND)	91 %	93 %	100 %	98 %	92 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

4.2.4 Kobling av mål, resultater og økonomiske disponeringer i økonomiplanene

Ringsaker kommune bruker KOSTRA-sammenligninger for økonomiske nøkkeltall som netto driftsresultat og lånegjeld, men minimalt til sammenligning av dekningsgrad og ressursbruk på tjenestenivå. Asker kommune benytter dette i langt sterkere grad. Det samme gjelder Lørenskog. Ringsaker viser imidlertid mer utvikling i egen kommune over tid i forhold til ressursbruk og aktiviteter i egen kommune, og har mindre sammenligninger med andre på annet enn økonomi. Ringsaker viser også regnskapsresultat per virksomhetsområde/tjenestested. Asker har gjennomgående visning av resultater fra forrige år og måltall for kommende periode, både kvalitative og kvantitative sortert under kategoriene prioritering, dekningsgrad og kvalitet og i noen tilfeller utdypende tjenesteindikatorer, produktivitet, bruksrater. Sarpsborg har resultat for forrige år og ambisjon for perioden fremover, men bruker i liten grad KOSTRA-indikatorer som grunnlag for å sammenligne egen resultatoppnåelse i forhold til andre kommuner. Det presenteres noe KOSTRA-tall innledningsvis på økonomiske innsatsfaktorer, men minimalt for tjenesteområdene slik som også Ringsaker gjør det. Ålesund kommune presenterer ikke resultater eller dekningsgrader i sin økonomiplan. Det er brukt KOSTRA-nøkkeltall for økonomi og presentert noen nøkkeltall om elevgrunnlag, spesialundervisning og særskilt norskopplæring, men for øvrig er andre resultater enn økonomi nærmest fraværende i økonomiplanen.

Basert på vurderingen ovenfor viser tabell 6 hvordan denne koblingen fremstår i de fem kommunene.

Tabell 6. Kobling mellom økonomiplan og resultatinformasjon

	Asker	Lørenskog	Ringsaker	Sarpsborg	Ålesund
Kobling budsjett, mål og resultater i økonomiplanen (KOBLING). Skala: 1 er ingen kobling. 4 er full integrasjon	4	2	2	3	1

Tabell 6 viser stor spredning fra ingen kobling i Ålesund, via uklar kobling i Lørenskog og Ringsaker til klar kobling i Sarpsborg og full integrasjon i Asker. I Ålesund presenteres regnskapstall fra foregående år, og noe KOSTRA-statistikk for økonomiske forhold, men dette er ikke koblet til de definerte målene. Lørenskog og Ringsaker har noe mer resultatinformasjon for dekningsgrader med mer fra KOSTRA, som i større grad er koblet mot definerte mål og indikatorer. Lørenskog har imidlertid ingen resultatinformasjon fra foregående år på de definerte indikatorene. Noe av forklaringen kan være at indikatorene er

revidert fra og med 2016. Ringsaker presenterer regnskapsresultater, men i liten grad resultater fra definerte mål og indikatorer og resultater fra det enkelte tjenesteområde. Sarpsborg presenterer både regnskapsresultater, KOSTRA-statistikk og resultater knyttet til egne mål og indikatorer. De har imidlertid i liten grad resultatinformasjon knyttet til sammenligninger med andre. Asker kommune har gjennomgående kobling av både kvantitative og kvalitative resultater, knyttet både til eget målekart og KOSTRA-statistikk hvor det er sammenlignet med andre som er vurdert spesielt relevante. Resultatinformasjonen er presentert gjennomgående etter samme struktur i hele dokumentet hvor det tydelig fremkommer hva som er resultatinformasjon knyttet til egne mål, og hva som er resultatinformasjon for å vise prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet.

Hvor stor andel av økonomiplanens første år som er koblet til konkrete mål, er en annen innfallsvinkel for å studere forekomst av resultatbudsjettering. Økonomiplanens første år utgjør årsbudsjettet, og tabell 7 viser hvor stor andel av årsbudsjettet som er dekket av resultatinformasjon.

Tabell 7. Andel av årsbudsjettet som er dekket av resultatinformasjon

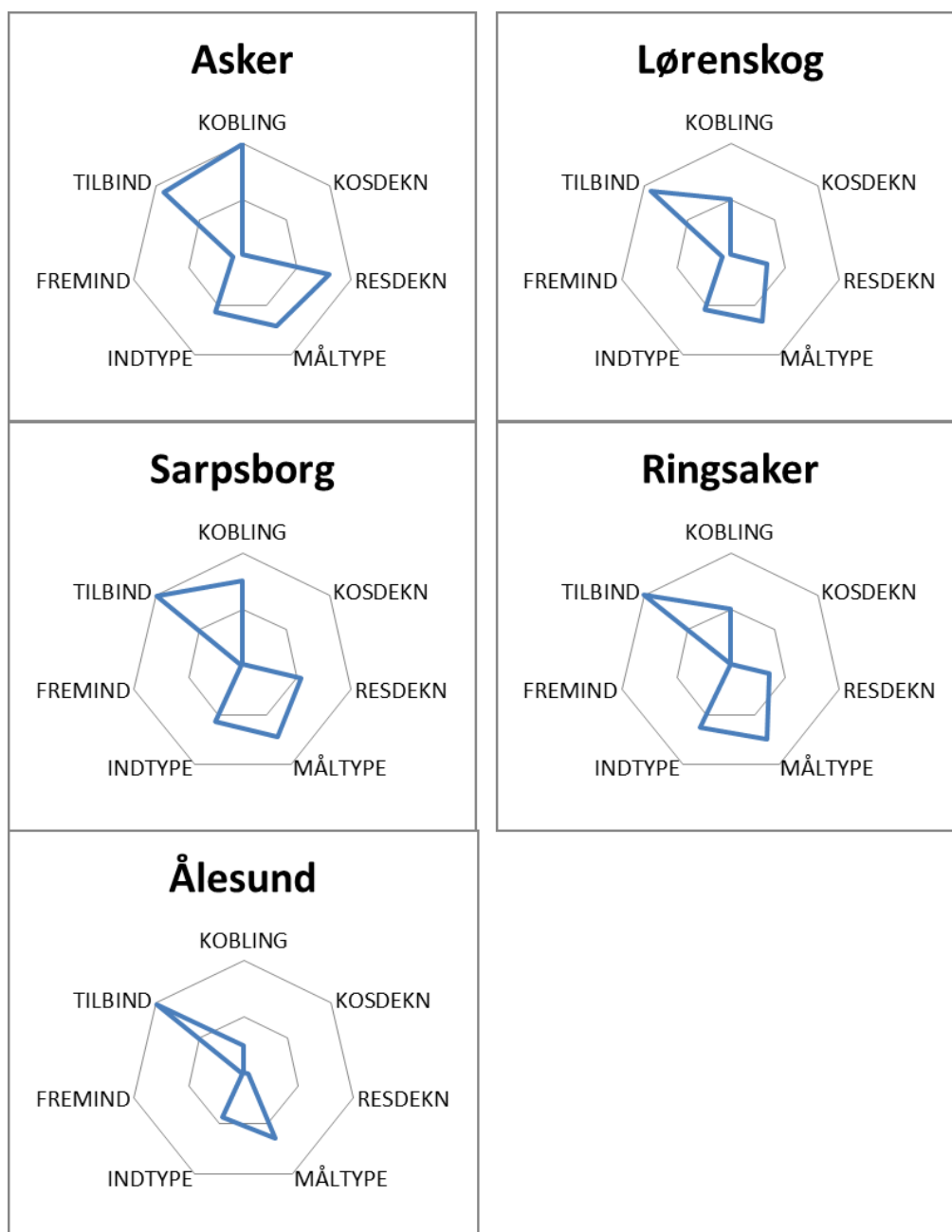
	Asker	Lørenskog	Ringsaker	Sarpsborg	Ålesund
Budsjettandel knyttet mot mål (KOSDEKN)	0 %	0 %	0%	0 %	0 %

Økonomiplanen er en helhetlig disponering av kommunens økonomiske ressurser og dekker dermed all aktivitet. I vurderingen av budsjettdekningen er det vektlagt hvor tydelig sammenhengen er mellom fastsatte mål og økonomiske disponeringer. Tabell 7 viser at de økonomiske prioriteringene knyttet til målene er lite synlig, for ikke å si fraværende, i økonomiplanene. De økonomiske oversiktene er i hovedsak presentert på et overordnet nivå gruppert på store utgifts/inntektsgrupper. Økonomiplanene inneholder gjerne oversikter som viser prioriteringer og økninger som følge av nye tiltak, men disse er unntaksvis koblet mot definerte mål. De økonomiske avsetningene koblet til spesifikke mål, prosjekter eller utviklingstiltak fremkommer ikke i økonomiplanene. Det fremstår derfor som om økonomiplanene viser hva man skal oppnå innenfor de økonomiske rammene, men ikke hvor stor andel av budsjettet som benyttes til de ulike oppdragene. Økonomiplanene og årsbudsjettene viser en samlet fordeling av inntekter og utgifter og om det er lønn, driftsutgifter med mer, men ikke uten videre hva man får ut av disse ressursene. Dette kan skyldes at økonomiplanene er utformet på et overordnet kommunalt nivå, og at det finnes

tydeligere kobling og oversikt over disponeringer knyttet til mål og satsinger på et lavere og mer detaljert nivå. På økonomiplannivå er det imidlertid ikke mulig å se konkrete avsetninger knyttet til mål for noen av kommunene. Det nærmeste en kommer, er at det i noen grad fremkommer beløp satt av til konkrete satsinger eller i omtale av justering av rammer. Disse avsettingene er imidlertid ikke knyttet opp mot konkrete mål. Økonomiplanene er mer preget av regnskapsgruppering enn hva formålet med kostnaden er. Den tydeligste koblingen mellom mål og økonomiavsetning er for investeringer, hvor det fremkommer hvor mye hvert prosjekt er beregnet til og hvordan dette skal finansieres. Investeringsprosjektene er imidlertid i liten grad knyttet opp mot et bestemt mål og investeringsavsetninger kan dermed ikke illustrere budsjettandel knyttet mot mål. Dette skiller seg fra budsjetter i annen europeisk lokalforvaltning, hvor det i større grad budsjetteres mot mål (De Bleyen mfl. 2016). Funnene er mer i samsvar med forhold undersøkt blant amerikanske stater hvor det kun var 1/3 av statene som beskrev at de hadde resultatbudsjettering som mente at dette påvirket de økonomiske disponeringene (Jordan og Hackbart 1999).

4.2.5 Samlet presentasjon og analyse av resultatbudsjetteringen i kommunene

Variablene som er benyttet for å kartlegge grad av resultatbudsjettering er lagt inn i radardiagram for lettere å få et visuelt inntrykk av resultatbudsjetteringen. Variablene er omregnet til en skala fra 0 til 100. Lav grad av resultatbudsjettering gir lite areal i diagrammet, mens høy grad av resultatbudsjettering gir stort areal. Dette er fremstilt i figur 9.



Figur 9. Helhetlig presentasjon av resultatbudsjettering i kommunene

Figur 9 viser både store likheter og noen forskjeller kommunene i mellom. Alle kommunene har samme visuelle profil med liten grad av direkte kobling mellom budsjettavsetninger og resultatinformasjon (KOSDEKN) og fremtidsrettede resultatindikatorer (FREMIND). Alle kommuner har også høy grad av tilbakeskuende resultatindikatorer (TILBIND). Samtidig ser vi at det er stor variasjon i koblingen mellom budsjett, mål og resultater (KOBLING) og hvor stor andel av målene som er dekket av en indikator (RESDEKN). Totalt sett er det Asker som har størst areal i sitt diagram, deretter følger Sarpsborg, Ringsaker, Lørenskog og til sist Ålesund med minst grad av resultatbudsjettering.

Diagrammet viser noen grad av resultatbudsjettering, men ikke på alle variabler. Lav grad av resultatbudsjettering følger naturlig av kommunelovens lave presisering og krav til synliggjøring av resultater og koblinger i budsjettet. Kommuneloven krever at det skal lages en oversiktlig oppstilling over kommunens inntekter og utgifter, at det skal skilles mellom drift og investeringer og at premisser og prioriteringer skal fremkomme. Rapportering på resultatet av virksomheten er knyttet til bestemmelsene og årsregnskap og årsrapportering, og ikke budsjettet. Det er dermed naturlig at økonomiplanene ikke er kjennetegnet av elementer i resultatbudsjettering.

Det andre store likhetstrekket er at ingen kommuner i særlig grad benytter fremtidsorienterte indikatorer. De aller fleste indikatorene er knyttet til oppnådde historiske resultater 1 år tilbake. En forklaring til dette kan være at det er naturlig å se utviklingen i oppnådde resultater for å vurdere om et resultat er nådd. I tillegg er dette enklere tilgjengelig informasjon, blant annet gjennom KOSTRA og andre tellinger. Der det er fremtidsorienterte indikatorer, er dette knyttet til en definert ønsket vekst innen område man har relativt god oversikt over, f.eks. befolkningsvekst eller økt barnehagedekning. Det kan være mer krevende og også uvanlig i kommunal tradisjon å sette seg «hårete» mål og deretter knytte indikatorer til dette.

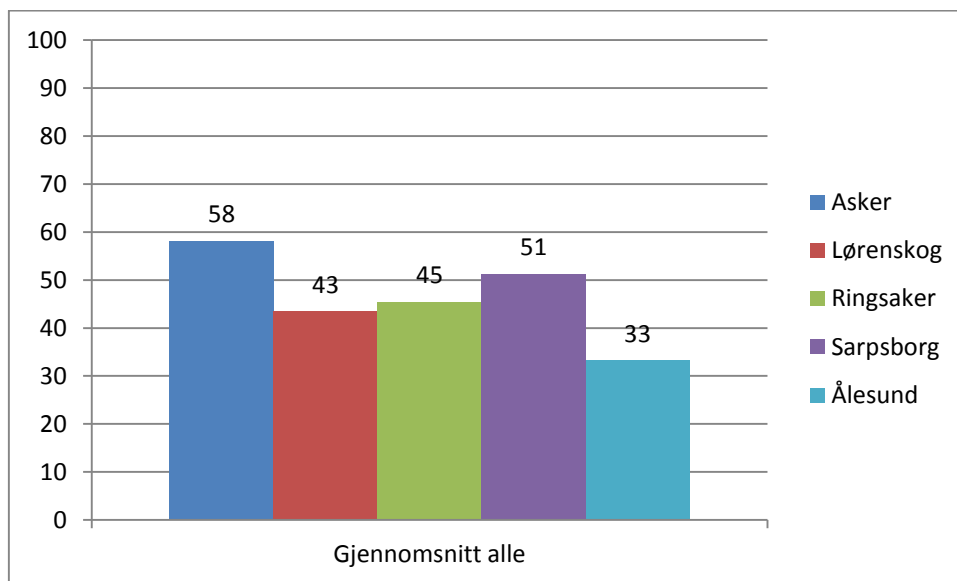
Til tross for disse likhetene, er det også til dels store variasjoner kommunene i mellom. Det er stor variasjon på antall mål og indikatorer og også hvordan disse fordeler seg på de ulike elementene i verdikjeden. Noe av forklaringen på dette kan være kommunenes ulike historikk knyttet til definering og bruk av mål og indikatorer. Asker kommune og Sarpsborg kommune har lang tradisjon med dette hvor de blant annet har brukt balansert målstyring i sin kommunale styring. De har definert gjennomgående mål og indikatorer som gjelder hele kommunen og alle tjenesteområder. Ringsaker kommune og Lørenskog kommune har også til dels gjort dette, men det foreligger i mindre grad konkrete mål og indikatorer knyttet til de spesifikke tjenesteområdene. De sentralt og gjennomgående målene virker ikke å være oversatt til det enkelte tjenesteområde i samme grad som i Asker og Sarpsborg. I Ringsaker kommune er dette enda tydeligere, mens Ålesund kommune er preget av at hovedfokus er å komme ut av ROBEK-registeret og at all innsats er innrettet mot dette. Definering og oppfølging av kvalitet i tjenestene er nærmest fraværende. Påvente av ny kommuneplan er nok også medvirkende til dette.

Visualiseringen av variablene i radardiagrammer harmonerer godt med inntrykket økonomiplanen gir ved gjennomlesning. Asker kommunes økonomiplan er gjennomført oversiktlig, grundig og enhetlig presentert fra overordnet felles nivå og videre til tjenestenivåene. Mål, indikatorer for disse og relevant resultatinformasjon er tydelig presentert og koblet sammen og presentert etter samme mal og struktur i hele dokumentet. I tillegg er aktuelle planer og store, felles utviklingsprosjekter presentert på en lettfattelig og oversiktlig måte. Asker kommune har også høyest andel av fremtidsrettede indikatorer og også mål og indikatorer som henspeiler til alle deler i verdikjeden. Av de fem kommunene, er det Asker kommune som har høyest grad av resultatbudsjettering. Asker kommune fremstår som en stabil kommune i forhold til vekst, ressurstilgang og drift. Kommunen har drevet BMS gjennom mange år og gjennom dette hatt en stivhengighet som har bidratt til forutsigbarhet og kontinuerlig forbedring av sitt styringssystem som resultatbudsjettering er en del av. Asker kommune har også hatt et stabilt, politisk flertall, noe som bidrar til stabilitet i forholdet mellom prinsippal og agent og dermed også i kontinuerlig videreutvikling fremfor store omveltninger på grunn av nye prinsipaler.

Sarpsborg, Ringsaker og Lørenskog har også resultatbudsjettering til en viss grad. De har i varierende grad kobling mellom budsjett og resultatinformasjon, og ikke i samme grad som Asker. Disse kommunene har også mål med tilhørende indikatorer, men de har i større rad indikatorer som ikke er koblet til mål. Dette behøver ikke å være negativt i forhold til et godt styringssystem. Som det er redegjort for i teoridelen, kan både tett og løs kobling være hensiktsmessig i forhold til et godt styringssystem. Det fremstår som om Asker har en tett kobling, mens de øvrige kommunene har en løsere kobling. For disse kommunene, mangler det også resultater for en del av indikatorene. Dette forsterker inntrykket av fragmentering og løse koblinger.

Ålesund kommune har minst grad av resultatbudsjettering. Kommunen har mange mål, men få indikatorer og lite resultatinformasjon i sin økonomiplan. Det er dermed heller ingen gjennomgående målstruktur med tette koblinger. Selv om krevende økonomi kunne være et insitament for resultatbudsjettering fordi man har et sterkt behov for kontroll over kvaliteten og oversikt over hvor det er mulig med innsparinger og omfordelinger, er ikke dette tilfelle i Ålesund. Det kan tvert i mot fremstå som om kommunen har mindre resultatfokus på andre områder enn økonomi.

Disse funnene kan også presenteres gjennom et gjennomsnitt av variablene som viser grad av budsjettering. Dette viser som drøftingen over at Asker kommune har størst grad av resultatbudsjettering, etterfulgt av Sarpsborg, Ringsaker, Lørenskog og Ålesund. Det kan diskuteres om det er riktig at de 7 variablene som er benyttet for å beskrive grad av resultatbudsjettering skal veie likt. Det er blant annet 3 variabler som beskriver indikatorer på ulike måter og dermed gjør stort utslag på gjennomsnittet. Forholdet mellom kommunene blir imidlertid det samme, også om man for eksempel utelater noen av variablene for indikatorer.

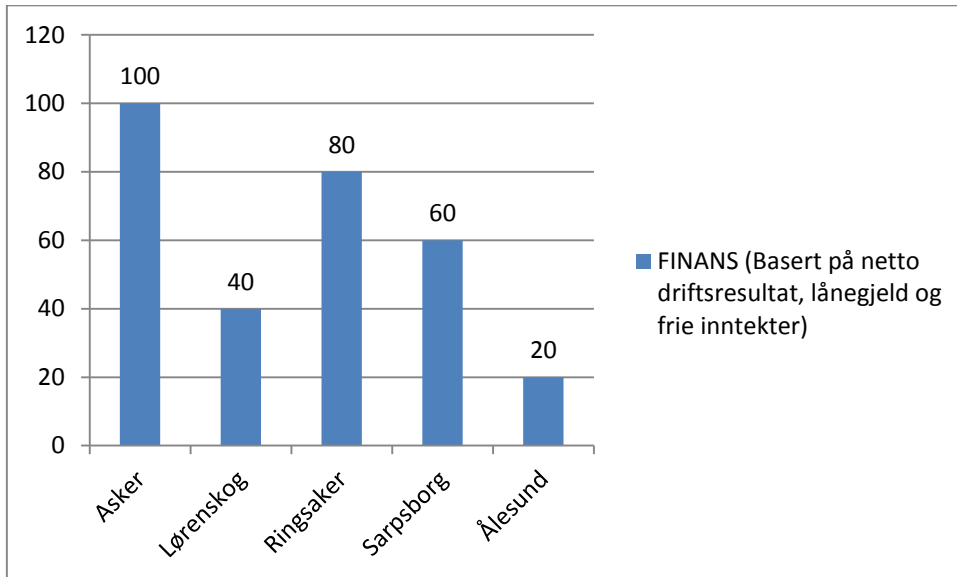


Figur 10. Grad av resultatbudsjettering

Figur 10 viser relativt lav grad av resultatbudsjettering (GJSNITT). I hypotese 1 og 2 ble det forutsatt at det er mål og indikatorer for hele verdikjeden ved høy grad av resultatbudsjettering (MÅLTYPE, INDTYPE, FREMINDI, TILBINDI). Kommunene har i hovedsak mål og indikatorer for hele verdikjeden, men det er noe ujevn fordeling av mål og indikatorer på elementene i verdikjeden. Dette tilsier lav grad av budsjettering, og gir støtte til hypotese 1 og 2 og kan være et uttrykk for at kommunene fortsatt er i en tidlig fase av resultatbudsjettering. Hypotese 3 og 4 handlet om at resultatinformasjon er tilgjengelig ved resultatbudsjettering og at høy grad av resultatbudsjettering gir sterk kobling mellom mål, resultat og økonomiske disponeringer (KOBLING, KOSDEKN, RESDEKN). Resultatinformasjon er tilgjengelig i økonomiplanene gjennom data på en rekke indikatorer i tillegg til verbale beskrivelser. Det er ikke funnet sterke koblinger mellom mål, resultat og økonomiske disponeringer og resultatbudsjetteringen er relativt lav. Dette viser at kommunene har begrenset grad av resultatbudsjettering og gir støtte til hypotese 3 og 4.

4.3 Forklaringsfaktorer for bruken av resultatbudsjettering

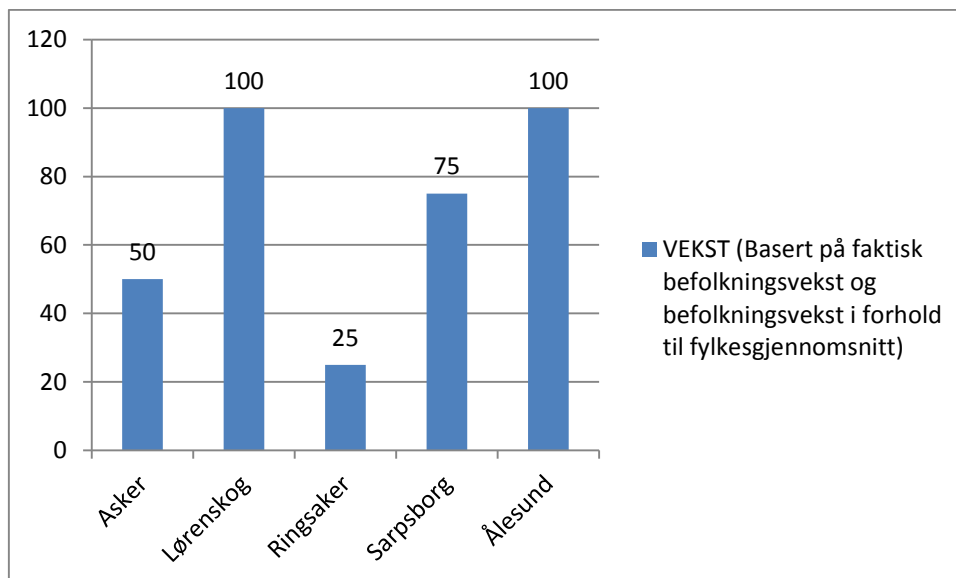
Hypotese 5 og 6 lanserer finansiell stilling og befolkningsvekst som årsaksvariabler for grad av resultatbudsjettering. For finansiell stilling er kommunene kodet på grunnlag av økonomiske parametere for viktige elementer i en kommunes økonomi; netto driftsresultat, netto lånegjeld per innbygger og frie inntekter per innbygger. På bakgrunn av disse er kommunene rangert innbyrdes fra 0 til 100 hvor 0 er kommunen med lavest finansiell stilling og 100 er kommunen med best finansiell stilling.



Figur 11. Sammenligning av kommunenes finansielle stilling

Figur 11 viser at Asker kommune har sterkest finansiell stilling, etterfulgt av Ringsaker, Sarpsborg, Lørenskog og Ålesund kommune.

Om kommunen har befolkningsvekst eller ikke, er den andre variabelen som er valgt for å forklare forskjeller i grad av resultatbudsjettering. For å fange dette, har kommunene fått en verdi i forhold til om de har befolkningsvekt eller ikke og om denne er lavere, på nivå med eller høyere enn gjennomsnittlig vekst i eget fylke.

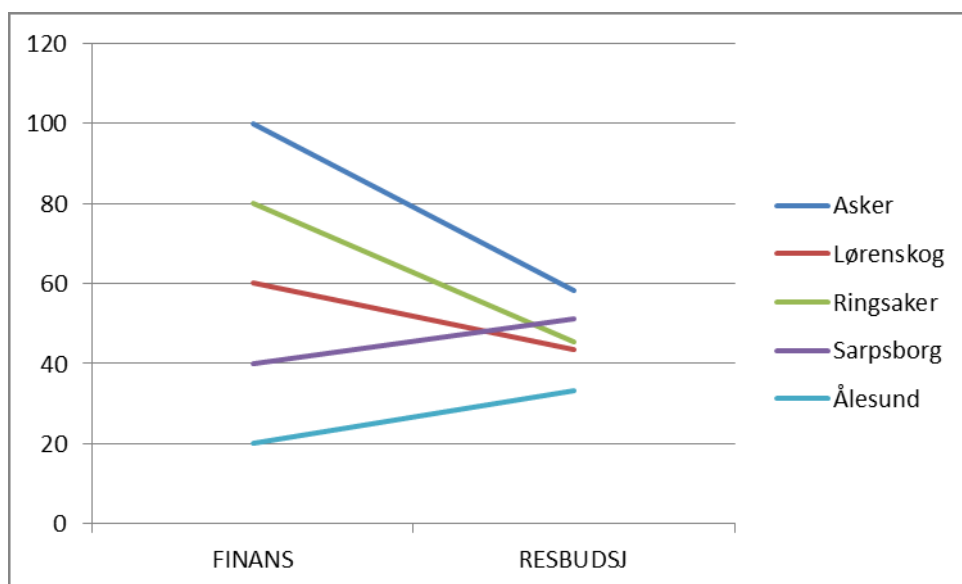


Figur 12. Sammenligning av befolkningsvekst i kommunene

Figur 12 viser at Lørenskog kommune og Ålesund kommune har sterkest befolkningsvekst av de 5 kommunene med en vekst som er høyere enn gjennomsnittet i kommunene i eget fylke. Lørenskog kommune hadde en vekst på 3,5 % mens gjennomsnittet i Akershus var på 1,6 %. Ålesund kommune hadde en vekst på 0,9 %, mens gjennomsnittet i Møre- og Romsdal var på 0,9 %. Sarpsborg hadde en vekst på 0,9 % som var likt med gjennomsnittet i Østfold. Asker kommune hadde også en vekst på 0,9 %, men dette var lavere enn gjennomsnittet i Akershus som var på 1,6 %. Ringsaker hadde 0 % vekst, noe som er lavere enn gjennomsnittet i Hedmark som var på 0,1 %.

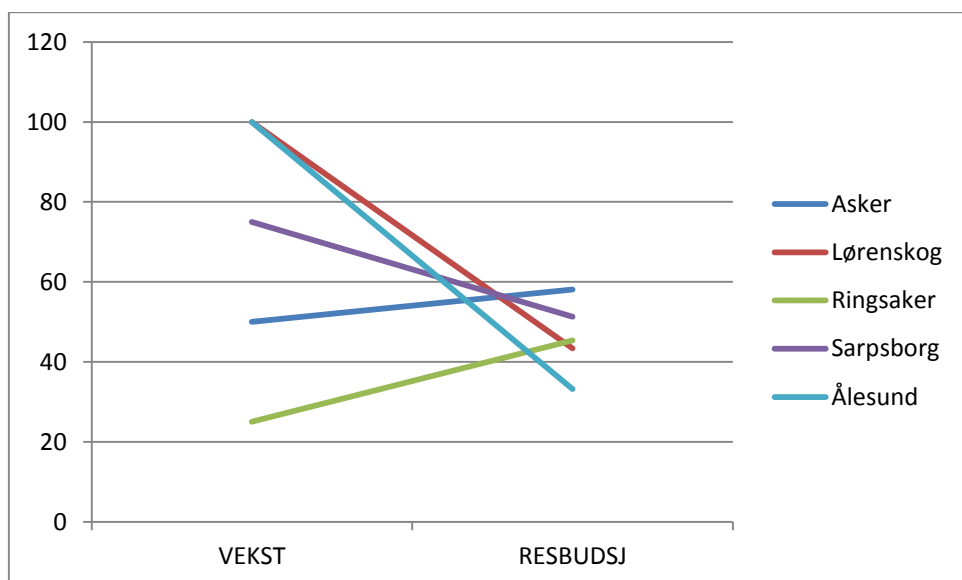
Grafene i figur 11 og 12 viser at det er store forskjeller på finansiell stilling og vekst mellom kommunene, og at god finansiell stilling og vekst kan opererer uavhengig av hverandre. Det er imidlertid en viss positiv sammenheng, uten at dette er analysert i detalj på grunn av få analyseenheter.

Det er heller ikke noe entydig bilde av om finansiell stilling eller grad av vekst er en forklaring på variasjoner i resultatbudsjettering. I grafene i figur 11 er de uavhengige variablene finansiell stilling og vekst presentert sammen med gjennomsnittet av de avhengige variablene som beskriver grad av resultatbudsjettering.



Figur 13. Sammenheng mellom finansiell stilling og resultatbudsjettering

Vi ser at lav finansiell stilling kan gi større grad av resultatbudsjettering enn høyere finansiell stilling ved at Sarpsborg kommune har mer resultatbudsjettering enn Ringsaker kommune og Lørenskog kommune. Ytterpunktene Asker kommune og Ålesund kommune er henholdsvis høyest og lavest på begge variablene, men når de tre øvrige kommunene avviker fra en entydig sammenheng, kan ikke hypotesen om at god finansiell stilling gir høy grad av resultatbudsjettering støttes.



Figur 14. Sammenheng mellom vekst og resultatbudsjettering

Vekst ser ut til å forklare lite av forskjeller i resultatbudsjettering, se figur 14. Ålesund kommune har eksempelvis høy vekst, men lav grad av resultatbudsjettering. Asker kommune

har nest lavest vekst, men høyest grad av resultatbudsjettering. Hypotesen var at lav vekst vil gi høy grad av resultatbudsjettering. Hypotesen er verken bekreftet eller avkreftet.

Variablene finansiell stilling og vekst ser ut til å kunne ha en viss forklaringsverdi for resultatbudsjettering, men gir ikke et entydig bilde. Asker kommune har god finansiell stilling og god vekst og størst grad av resultatbudsjettering. Ålesund kommune er et motstykke, noe som kan indikere at finansiell stilling og vekst har betydning. Det ser imidlertid ut til at disse parameterne ikke nødvendigvis opptrer samtidig. Lørenskog kommune har god vekst, men noe krevende finansiell stilling. Ringsaker kommune er motsatt med lav vekst, og noe bedre finansiell stilling enn Lørenskog kommune. Sarpsborg kommune har middels vekst og minimalt av fond og økonomiske reserver. Til tross for noe lik bruk av resultatbudsjettering, er den finansielle stillingen og veksten i disse kommunene svært forskjellig.

Resultatbudsjetteringen kan dermed neppe forklares på grunnlag av lik finansiell stilling og vekst. Tvert i mot kan muligens både sterk og svak finansiell stilling og vekst motivere til resultatbudsjettering, men data fra disse 5 kommunene utgjør et for lite utvalg til å analysere dette nærmere. Disse funnene samsvarer noe med funn fra USA som viste at finansielle parametere hadde liten sammenheng med grad av resultatbudsjettering (Jordan og Hackbart 1999).

5 Drøfting av resultatene

5.1 Hovedfunn

Analysen viser at det er relativt liten grad av resultatbudsjettering i de valgte kommunene. Det er definert mål og indikatorer og resultatinformasjon finnes i økonomiplanene. Det er imidlertid lav kobling mellom mål, resultater og de økonomiske prioriteringene. Det er ingen entydig sammenheng mellom finansiell stilling og befolkningsvekst, og det ser ikke ut til at finansiell stilling og vekst er en god forklaring på variasjoner i resultatbudsjettering.

Man kan stille seg spørsmål om hva som er årsaken til at analysen viser liten grad av resultatbudsjettering. Én forklaring kan være at det er lave formelle, nasjonale krav til resultatbudsjettering. Dette er tidligere funnet i sammenligning av budsjetter i OECD-landene (Curristine 2005). Bestemmelsene og retningslinjene i kommuneloven er lite konkrete, og gir kommunene stor valgfrihet i utforming og detaljering av sine økonomiplaner. Dette er i overensstemmelse med tradisjonen i norsk lokaldemokrati, hvor kommunenes selvstyre er

sterkt vektlagt. Grad av resultatbudsjettering blir da i større grad avhengig av kommunens egen motivasjon og interesse for å benytte denne budsjetteringsformen.

I definisjonen av resultatbudsjettering som er lagt til grunn, forutsettes det sammenheng og kobling mellom mål, økonomiske disponeringer og resultater. Denne koblingen er krevende å etablere. God resultatinformasjon krever tilgjengelige data som kan kobles til et produkt, en aktivitet og gjerne et mål. Å fremskaffe relevant resultatinformasjon i form av indikatorer er krevende fordi tjenesteproduksjon i seg selv er en vanskelig målbar aktivitet. Kommunale tjenester gir videre gjerne resultat over tid slik at det er vanskelig å koble en gitt aktivitet på et bestemt tidsrom til et resultat som kanskje ikke fremkommer før om lang tid. Gode indikatorer er enklere å definere med tydelig definerte mål. Målformuleringsprosesser i politisk styrte organisasjoner skjer imidlertid gjennom forhandling og kompromiss som kan gjøre målene alt annet enn SMARTER. Det kan også være hensiktsmessig politisk at koblingen mellom mål og resultater ikke er så tydelig fordi det også innebærer at det blir vanskeligere å holde politisk nivå ansvarlig for mål som ikke blir nådd. Forholdet mellom prinsipal og agent, og spesielt hvis det overlates til agenten å definere hvordan målene skal følges opp, kan bidra til at resultatbudsjetteringen ikke blir så strømlinjeformet og rasjonell som forutsatt. Videre krever resultatbudsjettering, slik det er forutsatt i definisjonen og med valgte variabler, at det er ressurser og motivasjon til å frembringe dataene. De valgte kommunene er av en viss størrelse slik at det kan være mulighet for å bygge en kompetanse og et fagmiljø for dette. Det krever imidlertid forankring og oppslutning for å opprettholde fokus og aktivitet rundt slike tverrsektorielle og overgripende prosesser. Asker kommune har tradisjon for dette, mens det i de andre kommunene ser ut til å ha vært krevende å avsette nok ressurser til innhenting, oppfølging og rapportering av resultatdata. Faglige ressurser til å følge opp resultatbudsjettering har vist seg å ha betydning for bruk av resultatbudsjettering, og større betydning enn finansiell stilling og politisk regime (Jordan og Hackbart 1999).

Det er økonomiplanene som er studert i denne oppgaven. Hva som settes av mål og indikatorer her er i stor grad definert av toppledelsen i kommunen og budsjettpostene er på et svært aggregert nivå. Det kan innebære at dokumentet oppleves som lite relevant for nivåene lenger inn i organisasjonen, og stivhengighet kan gjøre det krevende å endre på dette. Dette kan igjen medføre lavt engasjement i deltakelsen i prosessen med å utforme mål, indikatorer og datafangst for resultater. Dette kan gjøre at det presenteres lite relevant informasjon til beslutningstakerne som da vil ha mindre fokus på resultatelementene i budsjettet. Det kan

tenkes at budsjetter på et lavere organisasjonsnivå ville hatt sterkere koblinger mellom budsjettavsetninger, mål og resultater, men dette er ikke studert i denne oppgaven. Det er for øvrig ikke vanlig å utarbeide detaljerte budsjetter med resultatinformasjon på lavere nivåer i kommunene. Løs kobling mellom budsjett og resultater er også tidligere funnet i norske kommuner (Olsen 1997), og er altså fortsatt til en viss grad gjeldende.

Mangelfulle krav til og standardiserte løsninger for rapportering av resultater underveis i året kan også være med på å forklare lav grad av resultatbudsjettering. Alle kommunene har økonomirapportering til kommunestyret jevnlig, men det varierer hvordan det rapporteres på andre forhold. Asker kommune rapporterer på sine fokusområder til ulike tider av året og gjennom årsrapporten. De øvrige kommunene rapporterer ikke fast på andre områder enn økonomi utover årsrapporten. Det er grunn til å tro at hyppigere rapportering av resultater vil gi oppmerksomhet på resultatene og slik bidra til en mer kontinuerlig og levende dialog om sammenhengen mellom mål, ressursbruk og resultater.

5.2 Hvilke andre faktorer kan forklare ulik bruk av resultatbudsjettering?

Det ser ut til at det kan være andre forklaringer enn dem som er kartlagt i denne oppgaven, som påvirker bruk av resultatbudsjettering. De fleste variablene som er brukt i denne oppgaven er definert og brukt i den europeiske studien oppgaven er bidragsyter til. Dette har både fordeler og ulemper ved bruk på norske kommuner. Fordelen er at det gir mulighet for sammenligning av forholdene i Norge med forholdene i andre europeiske land. Artikkelen for dette studiet er fortsatt under arbeid, men viser foreløpig at det både er likheter og forskjeller mellom landene. Et av punktene med forskjeller, er variabelen kostnadsdekning, dvs. prosent av utgifter som er dekket av resultatinformasjon. I de øvrige europeiske landene varierer dette fra 0 % til 100 %. Der det er 100 % kan alle budsjettposter knyttes direkte til et konkret prosjekt/ område hvor det også foreligger resultatinformasjon. I Norge er kostnadsdekningen 0 % fordi budsjettpostene er på et så aggregert nivå at de ikke kan kobles direkte til spesiell resultatinformasjon. Det er en kobling mellom kostnader og resultatinformasjon, men pengestrømmen kan ikke knyttes konkret til et spesifikt mål, spesiell resultatinformasjon eller andre verbale prioriteringer. Økonomiplanen som helhet viser selvsagt de økonomiske prioriteringene, men den direkte koblingen er ikke synliggjort.

Gitt dette bildet, og at det er små variasjoner mellom de studerte kommunene på de øvrige variablene, kan det se ut som om det er andre faktorer som påvirker resultatbudsjettering i

norske kommuner enn det som er kartlagt i denne oppgaven. Kan det være én eller flere andre forklaringsfaktorer som bedre fanger opp forskjellene som lesing av økonomiplanene avdekker? Noen av forskjellene vises ved variasjonene i antall mål og indikatorer og om indikatorene er knyttet til et bestemt mål. Dette gir imidlertid lite utslag i den grafiske fremstillingen i radardiagrammene.

Én mulig forklaringsfaktor er kommunens prioritering av ressurser til etablering og oppfølging av et system for innhenting av resultatinformasjon og bruk av denne. Basert på egen erfaring og refleksjon, er det avgjørende at det settes av ressurser til et slikt arbeid som er sentralt plassert i kommuneorganisasjonen og hvor arbeidet er godt forankret i toppledelsen. Det er videre viktig at organisasjonen er motivert til å rapportere inn resultater og bruke disse systematisk. For å oppnå dette, må resultatinformasjonen være nyttig på flere nivåer i organisasjonen. Motivasjon skapes gjennom opplevelse av at innsatsen som gjøres har nytteverdi, og både utforming av indikatorer og definering av hyppighet på rapportering bør derfor skje med medvirkning fra dem som skal bruke systemet. Både forankring og motivasjon er kjente suksessfaktorer ved utforming av styringssystemer (KRD 2002, 2004), men er krevende å få til i praksis. Bred medvirkning og tilpasning til ulike organisasjonsnivåer og egenart, kan gi et mangfold som vanskeliggjør oversikt og tydelige prioriteringer. Dette kan knyttes til tette og løse koblinger og en gjennomgående målstruktur eller ikke, men tette koblinger er ikke en forutsetning for et velfungerende styringssystem som ivaretar kobling mellom mål og resultater. Asker kommune har arbeidet systematisk med BMS i flere år, og dette er innarbeidet og blir fulgt opp på alle nivå i organisasjonen. I de øvrige kommunene har det tidligere vært dedikert ressurser til etablering og oppfølging av styringssystem, men ressursene til dette har av ulike årsaker blitt mindre. I Ålesund har det også vært flere rådmannsskifter. Skifte av administrativ og politisk ledelse kan også påvirke både utforming og oppfølging av prosesser, og dermed være en x-faktor som kan forklare ulik bruk av resultatbudsjettering.

En metafor til dette er om kommunen har valgt å være en «blomstereng hvor de tusen blomster blomstrer», eller om man har valgt en mer designet blomsterpark hvor det er enkelte arter som er utvalgt og plasseringen av disse er nøyaktig fastsatt og avgrenset i forhold til andre arter. I de studerte kommunene kan både blomsterenger og blomsterparker skimtes. Asker kommune har en gjennomgående struktur med definerte mål og indikatorer som gjelder hele kommunen og fremstår slik som en blomsterpark med gjennomgående presentasjon og

kobling av mål, økonomi og resultater. Lørenskog kommune har også en overordnet og gjennomgående målstruktur og har slik sett tegnet en blomsterpark. Resultatinformasjon som er koblet til dette er dog ikke så tydelig. Det samme gjelder Ringsaker, mens Sarpsborg etterlater et inntrykk av at de er i ferd med å vurdere om designet i blomsterparken skal endres. Ålesund gir mer inntrykk av å ha blitt en blomstereng hvor det ventelig er definert nytt landskapsdesign i den nylig vedtatte kommuneplanen.

Politikk og politikkers vesen er i seg selv en faktor som kan påvirke resultatbudsjettering slik det er definert i denne oppgaven. Økonomiplaner er en del av kommunens plansystem og bygger på en rasjonell logikk hvor planlegging søker det optimale. Dette står i kontrast til politikkers logikk hvor man i planarbeidet søker etter det mulige (Kleven 1998, 2007). Ny offentlig styring som reformbølge kom i en tid med fremvekst av borgerlig/ konservativt styre i både Europa og Norge. Elementer som mer indirekte styring gjennom målstyring, resultatrapportering og kvalitet, fremfor styring gjennom regler og rutiner er etter hvert tatt i bruk av både borgerlige og sosialistiske regjeringer i Norge. Det kan dog være interessant å studere om politisk flertall kan være en forklaringsfaktor for variasjoner i resultatbudsjettering. Asker kommune har alltid hatt borgerlig flertall, Sarpsborg har hatt sosialistisk flertall frem til sosialistisk/sentrum ved siste kommunevalg, mens Ålesund etter 16 års borgerlig styre fikk et samarbeidsflertall på sosialistisk side ved kommunevalget i 2015. Lørenskog har hatt både borgerlig og sosialistisk flertall, mens Ringsaker alltid har hatt sosialistisk flertall. Politisk ideologi kan derfor være aktuelt å studere for å forstå ulik bruk av resultatbudsjettering bedre. Av politikkers vesen følger det at det kan være hensiktsmessig at prioriteringer og resultater ikke er fullt ut etterprøvbare fordi det kan redusere muligheten for gjenvalg. Selv om det fra et rasjonelt perspektiv er hensiktsmessig med tydelighet og etterprøvbarhet, kan det fra en politisk vinkel være ønskelig at flere blir gjort ansvarlige gjennom kompromiss- og forhandlingsløsninger. I en valgkamp vil man da unngå å stå alene med ansvaret for eventuell manglende innfrielse av valgløfter. På den annen side kan man heller ikke alene ta æren for suksesser. Økonomiplanen vedtas politisk, og økonomiplanprosessen er ut fra egen erfaring en av de politiske prosessene med mest engasjement rundt. Ut fra denne vurderingen, kan politikkers innhold og vesen ha betydning for bruk av resultatbudsjettering, og dermed være en faktor som er aktuell å studere nærmere. Hvordan politikere bruker resultatinformasjon er også et interessant perspektiv i dette. En undersøkelse blant norske politikere viste at politikere i ulik grad søker resultatinformasjon (Askim 2009). Tilbøyeligheten til å søke slik informasjon var større blant sentrale politikere, i

konfliktorienterte temaer og blant politikere med lav utdanning og kort erfaring. Rutiner for presentasjon av resultatinformasjon og kommunestørrelse hadde ikke betydning for tilbøyeligheten til å søke resultatinformasjon. Det ser altså ikke ut til at tilgjengelig resultatinformasjon automatisk fører til bruk av denne, noe som også er funnet i andre studier (Ter Bogt mfl. 2015).

Til sist bør det nevnes at studering av økonomiplan ikke gir et fullstendig bilde av koblingen mellom økonomiske prioriteringer og resultatinformasjon. Som beskrevet innledningsvis, inngår økonomiplanen i kommunens helhetlige plan- og økonomisystem. I dette omfattes også rapportering underveis i året og ved årsslutt. Enkelte kommuner har tydelig rapportering og kobling av finansielle og ikke-finansielle resultater i andre prosesser og dokumenter enn økonomiplaner. I Asker kommune er f.eks. medarbeiderområdet en del av tertialrapporteringen. I de øvrige kommunene er årsrapporten et viktigere dokument for resultatrapportering enn økonomiplanen. I denne oppgaven er koblingen mellom økonomiske prioriteringer og resultater i økonomiplanen tema. Hvis man ønsker en helhetlig oversikt over kommunenes kobling av økonomi og resultater som grunnlag for god styring og gode beslutninger, må datakildene utvides utover økonomiplanene.

6 Konklusjoner

Resultatbudsjettering er i denne oppgaven definert som en strategisk planleggingsprosess som kobler mål og resultater og viser hvordan ressurser er fordelt gjennom innhenting av kvantifiserbar informasjon. Hensikten med dette er å informere beslutningstakerne i prosessen. Siden resultatbudsjettering kan ivareta disse viktige elementene i kommunal styring, kan resultatbudsjettering fremstå som en drøm for en kommune. Problemstillingen som er analysert omhandler hvordan mål, resultatinformasjon og økonomiske disponeringer fremstilles og kobles i kommunale budsjetter og om finansiell stilling og grad av befolkningsvekst kan forklare forskjeller mellom kommunene. Resultatbudsjettering er kartlagt ved bruk av ulike variabler for å synliggjøre forekomst av og kobling mellom mål, økonomiske prioriteringer og resultater. Analysen er basert på gjennomgang av økonomiplaner i 5 kommuner. Analysen viser at alle kommunene har elementer av resultatbudsjettering, men i begrenset omfang. Det er særlig koblingen mellom resultatinformasjon og økonomiske prioriteringer som er lite synlige i økonomiplanene. Det er i stor grad utformet mål og indikatorer, og resultater blir også fremstilt, men de fremstår som

noe løsrevet fra de økonomiske prioriteringene. Det er en underliggende kobling, men strukturen i utgifts- og inntektsposter er ikke koordinert med de verbale prioriteringene som fremkommer i beskrivelsene av mål og resultater. Kommunenes finansielle stilling og befolkningsvekst ser ut til å kunne ha betydning for bruk av resultatbudsjettering, men det er ikke et entydig bilde.

Det er få kommuner som er studert i denne oppgaven. Det er en svakhet både fordi de valgte kommunene er relativt like siden alle er i kommunegruppe 13 og fordi kun 5 enheter ikke gir tilstrekkelig variasjon i utvalget til å avdekke årsaksforklaringer. Formålet med oppgaven er imidlertid ikke å generalisere, men å studere hvordan resultatbudsjettering kan være i kommunesektoren. Det er avdekket en viss bruk av resultatbudsjettering, og dette kan anspore til at analysen gjentas i et større antall kommuner. Ulik utforming av økonomiplanene og dermed behov for utøvelse av skjønn er en annen metodisk svakhet ved oppgaven. Dette er minimert ved bruk av kodeskjema, kvalitetssikring gjennom samtaler med kommunene og dialog med eksternt fagmiljø. Til tross for disse svakhetene, vurderes det at studien gir interessant informasjon om resultatbudsjettering i norske kommuner og at metoden kan gjenbrukes.

Det er nylig fremlagt NOU med forslag til ny kommunelov (NOU 2016:4). Tydeliggjøring av det lokale selvstyret er vektlagt i dette forslaget. Det ser dermed ikke ut til at fremtidig lovverk vil gi grunnlag for økte formelle krav til resultatbudsjettering. Det er allikevel foreslått at kommunene skal utvikle finansielle måltall. Disse skal ikke være bindende, men det heter i NOUen side 224 at «Ambisjonen til den enkelte kommune bør like fullt være at de finansielle måltallene etter hvert blir mer førende for de lokalpolitiske beslutningene, slik at den økonomiske handleevnen kan styrkes over tid». Det blir interessant å følge lovforslaget videre, og om en innføring av denne bestemmelsen vil medføre økt interesse for og motivasjon for resultatbudsjettering.

Innovasjon og fornying er et tema i norske kommuner, og alle de studerte kommunene beskriver behov for gjennomgang av egne tjenester for å frigjøre ressurser for å møte fremtidige investeringsbehov eller økt etterspørsel etter tjenester. Kommunenes sentralforbund (KS) er også aktiv i denne debatten, og har blant annet utviklet verktøyet «Samveis» som er et veikart og praktisk metodikk for å jobbe med tjenesteinnovasjon. Sentrale elementer i dette verktøyet er ståstedsanalyse og gevinstrealisering. For å beskrive

dagens situasjon og utfordringer samt å identifisere unngåtte kostnader eller økt kvalitet, er det behov for informasjon om kvalitet, effektivitet og produktivitet. Som denne oppgaven viser, er dette informasjon som delvis finnes i kommunenes økonomiplaner. Arbeid med tjenesteinnovasjon kan dermed føre til økt oppmerksomhet og interesse for utvidet bruk av resultatbudsjettering og kobling av mål, resultater og økonomiske prioriteringer i norske kommuner.

Det legges ned mye arbeid med økonomiplanene, det er mange som deltar i utforming og behandling av dokumentet og det er et dokument med mange interessenter. Det bør derfor være et behov for mer innsikt i hvordan økonomiplanen best mulig kan dekke både administrasjonens behov for synliggjøring av måloppnåelse og fremtidige behov og politikernes behov for et godt faktagrunnlag for deres politiske prioriteringer. Gjennomgangen av økonomiplanene og analysen av variablene viser at det er store forskjeller i utforming av økonomiplaner og hvordan kommunene utformer, synliggjør og kobler mål, resultater og økonomiske prioriteringer. Denne oppgaven er et bidrag til å beskrive variasjoner i økonomiplaner og faktorer som kan synliggjøre koblingen av ord og tall i et av kommunenes viktigste plandokumenter. Variablene som er benyttet, viser ulik grad av resultatbudsjettering og faktorer som kan forklare variasjonene. Det er imidlertid tydelig at det også er andre faktorer som påvirker, og at resultatbudsjettering i kommuner generelt kan avvike stort fra kommunene som er analysert i denne oppgaven. For bredere kunnskap om resultatbudsjettering i norske kommuner anbefales det å gjøre tilsvarende undersøkelse i et bredere utvalg av kommuner. En slik undersøkelse bør også utvides til å fange opp andre faktorer som kan forklare ulik grad av resultatbudsjettering. Dette kan være politisk regime, endringer i kommunens politiske og administrative ledelse, avsatte ressurser til resultatarbeid, samt motivasjon og kobling av økonomi- og resultatinfo i andre sentrale styringsdokumenter.

7 Litteraturliste

- Askim, Jostein. 2009. The Demand Side of Performance Measurement: Explaining Councillors' Utilization of Performance Information in Policymaking. *International Public Management Journal*, 12(1), 24-47.
- Bruijn, Hans de. 2007. *Managing performance in the public sector*. 2nd ed. London, Routledge.
- Busch, Tor, Erik Johnsen, Jan Ole Vanebo. 2013. *Økonomistyring i det offentlige*. 4. utgave. Oslo, Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Per Lægreid. 1998. *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2010. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2. utgave. Oslo, Universitetsforlaget.
- Curristine, Teresa. 2005. Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire. *OECD Journal on budgeting*, Volume 5. No 2, side 87-131.
- Curristine, T. & Flynn, S. 2013. In Search of Results, Strengthening Public Sector Performance. I M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare (Eds) *Public Financial Management and its emerging Architecture* (pp. 225-255). Washington, D.C., International Monetary Fund.
- De Bleyen, Hans, mfl. 2016. Linking Funds to Results? Introduction of a Generic Model for Comparing Performance Budgets. A First Test in Ten European Local Government. KU Leuven Public Governance Institute. Belgium. (Artikkelen er under arbeid.)
- Drucker, Peter F. 1976. What results should you expect? A user's guide to MBO. *Public Administration Review* 36(1), 12-19.

Hood, Christopher. 1991. A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

Hood, Christopher. 1995. The New Public Management in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.

Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo, Abstrakt forlag.

Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor: Konkurransen uten marked*. Bergen, Fagbokforlaget.

Jordan, M. og Hackbart, M. 1999. Performance budgeting and performance funding in the states; A status assessment. *Public Budgeting & Finance*, 19 (1), side 68-88.

Kaplan, Robert S. og David P. Norton. 2000. Having trouble with your strategy? Then map it. *Harvard Business Review*, 78(3) side 167-176.

Kleven, Terje, Roar Amdam, Kjell Harald Olsen, Trond Lie og Jan Inge Jensen. 1998. *Planlegging og handling. Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. 2. utgave. Oslo, Kommuneforlaget.

Kleven, Terje. 2007. *Planlegging og politikk – en kritisk refleksjon*.

<http://www.kommunetorget.no/Temaomrader/Kommunal-planlegging/HVA-ER-planlegging/Ulike-plantilnarminger-etikk-makt-og-politikk/Planlegging-og-politikk---en-kritisk-refleksjon> (10.04.2016)

Kommunal og regionaldepartementet. 2002. *Resultat og dialog. Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor*. Oslo, Kommunal- og regionaldepartementet.

Kommunal- og regionaldepartementet. 2004. *Resultatledelse. Bruk av balansert målstyring og andre former for systematisk resultatmåling i kommunal sektor*. Oslo, Kommunal- og regionaldepartementet.

Kommunal- og regionaldepartementet. 2004. *Veileder Resultatledelse for lokalpolitikere*. Oslo, Kommunal- og regionaldepartementet.

Kommunal- og regionaldepartementet. 2015. *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Oslo, Kommunal- og regionaldepartementet.

Lov av 25.09.1992 nr 107. *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (Kommuneloven).

Mellemvik, Frode, Norvald Monsen and Olov Olson (1988). Functions of accounting – a discussion. *Scandinavian Journal of Management*, Vol 4, No. 3/4, side 101–119.

NOU 2016:4. *Ny kommunelov*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Olsen, Rignor H. 1997. Ex-post accounting in incremental budgeting: A study of Norwegian municipalities. *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 13(1), side 65-75.

Raudla, R. og Riin Savi. 2015. The use of performance information in cutback budgeting. *Public Money & Management*, 35(6), side 409-416.

Ringdal, Kristen. 2013. *Enhet og Mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utgave. Bergen, Fagbokforlaget.

Sverdrup, Sidsel. 2002. *Evaluering: Faser, design og gjennomføring*. Oslo, Fagbokforlaget.

Ter Bogt, H.J., Van Helden, J. og Van der Kolk, B. 2015. Challenging the NPM Ideas About Performance Management: Selective and differentiation in Outcome-Oriented Performance Budgeting. *Financial Accountability and Management*, 31(3), side 287-315.

Øgård, Morten. 2000. New Public Management – markedet som redningsplanke, i Baldersheim, Harald (red.) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen, Fagbokforlaget.

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(I), side 48-88.

Vedlegg 1 – Kodeskjema

	Tjenesteområde 1	Tjenesteområde 2	Tjenesteområde 3	Tjenesteområde 4	Sum	I %
Mål (MÅLTYPE)						
Ressursinnsats						
Prosess						
Produkt						
Resultat						
Sum						
Antall mål med min 1 indikator						
%-vis dekning ind/mål (RESDEKN)						
Indikator (INDTYPE)						
Ressursinnsats						
Prosess						
Produkt						
Resultat						
Sum						
Fremtidsrettet (FREMIND)						
Tilbakeskuende (TILBIND)						
Sum						
Gjennnitt indikator per mål						
KOBLING						
KOSDEKN						