



Kerstin Emma Gunhild Ståhlbrand Solholm

Resultatstyring i offentlig sektor

**Bruk av resultatinformasjon i statlige og kommunale
organisasjoner**

Masteroppgave i styring og ledelse

OsloMet – storbyuniversitetet

Handelshøyskolen

Fakultet for samfunnsvitenskap

Forord

I mitt yrkesaktive liv har jeg for det meste arbeidet innenfor statlig sektor. Jeg har både befattet meg med styring av underliggende etater fra et departements perspektiv, i tillegg til resultatstyring og rapportering av denne fra en tilknyttet virksomhet til departementene. Praksis fra kommunene kjenner jeg best fra forelesningene i master i styring og ledelse, samt fra erfaringsutveksling med familie og venner som jobber i kommunal sektor. Jeg har over en tid fattet interesse for ulikhetene i offentlig forvaltning, og særskilt mellom stat og kommune. Masteroppgaven ble en gylden mulighet for meg til å kunne gjøre et nærmere studie av ulikhetene mellom stat og kommune innenfor feltet resultatstyring. Jeg har vært nysgjerrig på utbredelsen av resultatstyring, og i hvilken grad offentlig sektor bruker og har nytte av den. At jeg fikk tilgang på et datasett med noe av denne informasjonen, var også til stor glede og avgjørende for valg av tema. Arbeidet med masteroppgaven har vært veldig lærerikt, krevende og interessant. Masteroppgaven danner en fin avslutning på en flott serie av meget nyttige fag i master i styring og ledelse ved OsloMet. Denne masteren vil jeg på det varmeste anbefale til enhver kollega i offentlig sektor.

Jeg ønsker så å rette en spesiell takk til min veileder Per Arne Tufte for støtte underveis i prosessen og meget nyttige tilbakemeldinger. Jeg vil også takke Åge Johnsen for å tilgjengeliggjøre datasettet for meg, utfordre meg på tema underveis, og for verdifulle innspill.

Jeg vil også takke min mann Bjørn Kristian for å ha støttet meg i den intensive innspurten av oppgaven, i tillegg til våre to barn, Håkon og Erik, som har måtte akseptere at mamma har vært mye «på jobb» den siste tiden.

Oslo, 1. desember 2021

Kerstin Emma Gunhild Ståhlbrand Solholm

Sammendrag

Formålet med denne oppgaven er å studere resultatstyring i organisasjoner i stat og kommune. Nærmere bestemt undersøker jeg i hvilken grad store og små organisasjoner i stat og kommune bruker resultatinformasjon i deres styring.

Studien har en kvantitativ tilnærming. Analysene i oppgaven er basert på data fra en spørreundersøkelse om strategisk planlegging og styring i kommuner, fylkeskommuner, direktorater og statlige høyere utdanningsinstitusjoner i 2020. I denne spørreundersøkelsen stilles det flere spørsmål som er relevante for å måle bruk av resultatinformasjon i styring. Jeg har koblet datagrunnlaget fra spørreundersøkelsen med data som sier noe om størrelse på organisasjonene i stat og kommune fra Statistisk sentralbyrå og fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

Som teoretisk utgangspunkt, har jeg brukt to delvis overlappende teoretiske perspektiver, ny-institusjonell teori og strukturavhengighetsteori, og funnet frem til mekanismer som kan forklare en ulikhet i graden av bruk av resultatinformasjon i store og små organisasjoner i stat og kommune.

De empiriske funnene i studien viser at organisasjoner i staten bruker resultatinformasjon i større grad enn organisasjoner i kommunen. I tillegg bruker store organisasjoner i staten resultatinformasjon i større grad enn små organisasjoner i staten. Tilsvarende gjelder for de kommunale organisasjonene, store kommuner bruker resultatinformasjon i større grad enn små kommuner.

Abstract

The purpose of this thesis is to study performance management in central and local government organizations. More specific, I study to which extent large and small organizations in central and local government use performance information in their governance.

The study has a quantitative approach. The analysis in this thesis, is based on data from a survey about strategic planning and management in municipalities, county authorities, directorates and state universities and colleges. There are several questions in the survey relevant for measuring the use of performance information. I have merged the data from the survey with data that measures size of the organizations in central and local government from Statistic Norway and The Norwegian Agency for Public and Financial Management.

As a theoretical foundation, I have used two partly overlapping theoretical perspectives, new institutional theory and dependency theory, and found mechanisms that possibly can explain the diversity in the use of performance information in large and small organizations in central and local government.

The results from my study show that organizations in central government use performance information to a larger extent than organizations in local government. In addition, large organizations in central government use performance information more than smaller organizations in central government. The same applies for the organizations in local government, larger municipalities use performance information more than smaller municipalities.

Innhold

1	Innledning.....	9
2	Teori.....	12
2.1	Problemstillingen satt inn i et teoretisk landskap	12
2.2	Fem mekanismer som kan forklare graden av bruk av resultatinformasjon	16
2.2.1	Stat og kommune er pålagt ulikt regelverk.....	17
2.2.2	Stat og kommune anvender ulike resultatstyringsoppskrifter	19
2.2.3	Sammenlikningsmulighetene for stat og kommune er ulike	24
2.2.4	Faktorer som gjør resultatmåling enkelt, passer best for stat eller kommune .	27
2.2.5	Størrelsen på kommunen eller den statlige organisasjonen spiller en rolle	31
2.3	Oppsummering av mekanismene og hypoteser.....	32
3	Metode.....	35
3.1	Omtale av datagrunnlaget.....	35
3.1.1	Spørreundersøkelse om strategisk planlegging og styring	35
3.1.2	Hvem har besvart spørreundersøkelsen?	35
3.1.3	Andre datakilder.....	37
3.2	Måling av avhengig variabel	37
3.2.1	Valg av variable fra datasettet	37
3.2.2	Utvikling av en refleksiv indeks for måling av «bruk av resultatinformasjon» ..	39
3.3	Måling av uavhengige variabler.....	42
3.4	Svakheter ved datagrunnlaget	44
3.5	Øvrig informasjon relevant for analysene.....	44
4	Analysen.....	46

4.1	Univariat analyse	46
4.2	Bivariat analyse.....	48
4.3	Lineær multippel regresjonsanalyse	51
5	Drøfting	53
5.1	Bruk av resultatinformasjon i organisasjoner i stat og kommuner	53
5.1.1	Diskusjon av de empiriske funnene i lys av mekanismene	53
5.1.2	Oppsummering.....	58
5.2	Bruk av resultatinformasjon i store og små organisasjoner i stat og kommune	58
5.2.1	Diskusjon av de empiriske funnene i lys av mekanismene	59
5.2.2	Oppsummering.....	60
5.3	Øvrige funn i tallgrunnlaget.....	60
6	Avslutning.....	62
6.1	Konklusjon	62
6.2	Forslag til videre studier	64
7	Litteraturliste.....	66

Tabelliste

Tabell 2-1 Forhold hvor resultatmåling er enkelt og vanskelig.....	27
Tabell 2-2 Oversikt over oppgaver som faller innenfor kommune, fylke og stat	28
Tabell 3-1 Svarskala med stillingsbeskrivelse for de som besvarte spørreundersøkelsen.	36
Tabell 3-2 Fordeling på svarskala for stillingsbeskrivelse for de som besvarte spørreundersøkelsen. Antall og andel.	36
Tabell 3-3 Variabelnavn for spørsmålene fra spørreundersøkelsen.....	38
Tabell 3-4 Korrelasjonsmatrise.....	40
Tabell 3-5 Kommunaliteter og komponentladninger.	41
Tabell 4-1 Deskriptiv statistikk av variablene.....	46
Tabell 4-2 Frekvenstabeller for grupperingsvariablene - inndeling i organisasjoner i kommune og stat og etter størrelse.....	47
Tabell 4-3 Gjennomsnittsanalyse av den avhengige variabelen (og variablene som inngår i denne) gruppert etter kommuner og statlige organisasjoner.	48
Tabell 4-4 Gjennomsnittsanalyse av den avhengige variabelen (og variablene som inngår i denne) gruppert etter størrelse (avtalte årsverk) for organisasjoner i kommune og stat.	49
Tabell 4-5 Gjennomsnittsanalyse av den avhengige variabelen (og variablene som inngår i denne) gruppert etter størrelse (innbyggertall) for kommuner og etter karakteristika for statlige organisasjoner.	50
Tabell 4-6 Regresjonsanalyse.	52

Figurliste

Figur 2-1 Suksessive nivå av strategisk styring.....	13
Figur 2-2 Oversikt over resultatstyringens former og oppskrifter.	15
Figur 3-1 Illustrasjon av den refleksive indeksen.	42
Figur 4-1 Frekvenser for variablene fra spørreundersøkelsen - antallet som har angitt svar 1-7 på spørsmålene.	47

1 Innledning

Denne masteroppgaven studerer resultatstyring i statlig og kommunal sektor. Jeg har fattet interesse for ulikheten mellom stat og kommune til dels igjennom forelesningene ved masterprogrammet i styring og ledelse ved OsloMet, men også gjennom egne erfaringer med offentlig forvaltning.

I rammene av hva som kan være håndterbart innenfor en masteroppgave, har jeg bestemt meg for å studere i hvilken grad kommuner, statlige sentraladministrative organer som direktorater, og statlige høyskoler og universiteter, bruker resultatinformasjon.

Jeg er ikke kjent med at det finnes empiriske studier av bruken av resultatinformasjon på tvers av organisasjoner i offentlig sektor. Det finnes mye empiri om resultatstyring i kommunene, og noe om resultatstyring i staten, hvor flere ulike perspektiver belyses.

Mangelen på empiriske studier med sammenlikninger av organisasjoner i stat og kommune på dette området gjør tematikken interessant for teori og praksis, men også utfordrende spesielt på det teoretiske planet.

Økt kunnskap om resultatstyring i statlig og kommunal sektor er viktig fordi mye av strategi- og økonomistyringslitteraturen er allmenn. Teorier og modeller må derfor tilpasses eller oversettes til den sammenhengen de skal brukes i. Det er ulike oppgaver, omgivelser, regelverk og strukturer i ulike deler av offentlig sektor. I tillegg varierer størrelsen på organisasjonene, og mange organisasjoner i offentlig sektor er store. Kunnskap om hvordan styringssystemer utformes og hvordan organisasjoner i offentlig sektor faktisk bruker resultatinformasjon er dermed nyttig for mange, for eksempel for myndigheter som skal lage eller forvalte regelverk innen offentlig styring, for konsulenter som skal gi råd og for ledere og ansatte som skal tilpasse styringssystemene og bruke styringsinformasjon i egen virksomhet.

Økt kunnskap om resultatstyring i statlig og kommunal sektor er også viktig for teoriutvikling i forskning og undervisning. Som nevnt er mange teorier og modeller i strategi og økonomistyring allmenn og må tilpasses i praktisk bruk. Dersom teori og undervisning mangler empirisk kunnskap om faktisk bruk, kan dette medføre at teorien og modellene som det forskes på og undervises i, er svakt forankret i praksis. Noe av kunnskapen kan dermed være bygget på oppfatninger uten forankring i praksis. Et eksempel på en slik oppfatning er at «resultatmåling i staten er vanskeligere enn i kommuner, og dermed er resultatstyring mindre nyttig og mindre utbredt i staten enn i kommunene». Et annet eksempel er at «utvikling av resultatstyringssystemer som er tilpasset offentlige organisasjoners særpreg er krevende og kostbart, og derfor har bare store offentlige organisasjoner mye bruk av resultatinformasjon». Slike oppfatninger er utbredte, og kan være sanne, men utfordringen er mangelen på empirisk grunnlag for å si at dette er teori med rot i virkeligheten. Det er derfor nyttig for teoriutvikling å studere grunnleggende empiriske sammenhenger, for eksempel hvordan bruk av resultatinformasjon varierer mellom statlig og kommunal sektor og mellom organisasjoner av ulik størrelse i offentlig sektor.

Hittil har det manglet data om bruk av resultatinformasjon på tvers av ulike typer organisasjoner i offentlig sektor. Nå foreligger slike data. Jeg har fått tilgang til et datasett som omhandler strategisk planlegging og styring i både statlig og kommunal sektor. Datasettet er laget med utgangspunkt i et spørreskjema som er sendt til alle kommuner, fylkeskommuner, statlige sentraladministrative organer som direktorater, og statlige høyere utdanningsinstitusjoner (statlige høyskoler og universiteter). Dette dekker en stor del av organisasjonene i offentlig sektor. Jeg har benyttet dette datasettet til å undersøke om det er noe grunnlag for å tro det er en ulikhet mellom stat og kommune og mellom store og små organisasjoner når det gjelder bruk av resultatinformasjon i styringen.

Min problemstilling er: *I hvilken grad bruker store og små organisasjoner i stat og kommune resultatinformasjon i deres styring?*

Masteroppgaven er i det videre bygget opp som følger. Kapittel 2 om teori setter problemstilling inn i et teoretisk landskap, og presenterer to teoretiske perspektiver som gjør at jeg finner frem til fem mekanismer som kan forklare en eventuell ulikhet mellom små og store organisasjoner i stat og kommune når det gjelder bruken av resultatinformasjon. Kapitlet utvikler også hypoteser. Kapittel 3 om metode presenterer datakildene jeg har brukt for å belyse problemstillingen, og forklarer hvordan jeg har målt variablene. Kapitlet vurderer også påliteligheten og gyldigheten i datagrunnlaget, samt trekker frem øvrig informasjon relevant for analysene. Kapittel 4 om analyse gjengir de viktigste analysene jeg har gjort av datagrunnlaget. Kapitlet starter med en univariat analyse som beskriver variablene, deretter presenteres en bivariat analyse med utgangspunkt i analyser av gjennomsnitt, og kapitlet avsluttes med en lineær multipl regresjonsanalyse. Kapittel 5 er drøftingskapitlet, som tar utgangspunkt i hypotesene og drøfter analysene fra kapittel 4 i lys av mekanismene fra kapittel 2. Kapitlet kommenterer også øvrige funn i tallgrunnlaget. Kapittel 6 konkluderer med å svare på problemstillingen, peke på mulige følger av funnene for teori og praksis, samt gir noen forslag til videre studier.

2 Teori

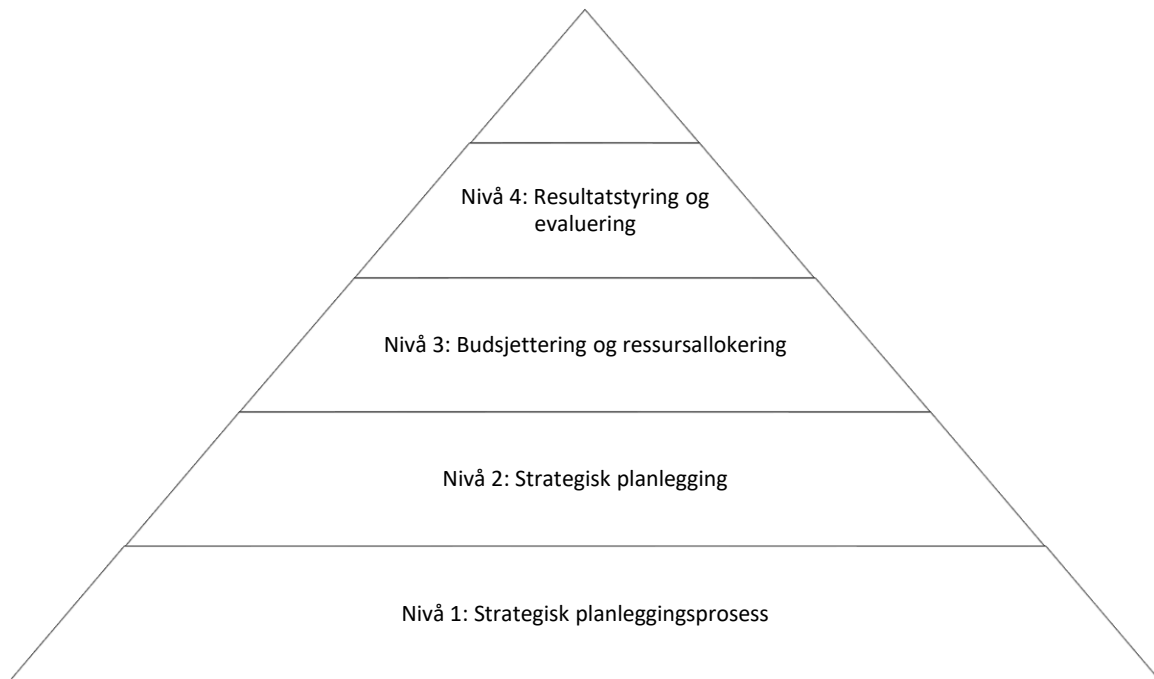
For å belyse min problemstilling vil jeg starte med å sette resultatstyring og resultatinformasjon inn i et større teoretisk landskap for å få en bredere forståelse av problemstillingen. Dette gjør jeg i kapittel 2.1. Jeg vil deretter se på mulige mekanismer som kan forklare forskjellen i bruk av resultatinformasjon i store og små organisasjoner i stat og kommune i kapittel 2.2. Her starter jeg med å se på mulige teoretiske perspektiver som ny-institusjonell teori og strukturavhengighetsteori, og bruker det som utgangspunkt når jeg finner frem til fem mekanismer som kan belyse problemstillingen. I kapittel 2.3 oppsummerer jeg gjennomgangen av mekanismene og utvikler hypoteser basert på disse.

2.1 Problemstillingen satt inn i et teoretisk landskap

Strategisk planlegging og styring er relevant i sammenheng med min problemstilling, da det kan sette resultatstyringen inn i et større perspektiv. Begrepet strategisk styring kan defineres på flere ulike måter, både gjennom at selve begrepet strategi kan forstås ulikt og fordi strategisk planlegging og styring kan utformes ulikt (Johnsen 2014, 17). Generelt kan man si at strategi dreier seg om læren om sammenhengen mellom mål og midler, eller litt enklere sagt mål og innsatsfaktorer. Strategibegrepet bør brukes i sammenheng med komplekse problemstillinger. For å kalle noe strategisk styring bør styringen både være dynamisk, langsiktig og helhetlig (Disen, 2013, 1).

Vinzant og Vinzant (1996) har utviklet en modell for iverksetting av strategisk styring i offentlig sektor. Modellen består av fire suksessive nivåer, og viser hvordan strategisk styring beveger seg fra strategisk planleggingsprosess, til strategisk planlegging, videre til budsjettering og ressursallokering og til sist resultatstyring og evaluering (Vinzant og Vinzant 1996, 141; Johnsen 2014, 181). Modellen er illustrert i Figur 2-1.

Figur 2-1 Suksessive nivå av strategisk styring



Min problemstilling omhandler det siste nivået i implementeringen av strategisk styring. Resultatstyring er et begrep som kan brukes med litt ulikt innhold. Resultatstyring kan forstås som et styringsinstrument. Resultatstyring i offentlig sektor er å fremskaffe relevante data for både effektivitets- og produktivitetsvurderinger, samt å sette disse inn i en organisatorisk og politisk sammenheng som legger grunnlag for bedre og mer rasjonelle beslutninger i offentlige organer (Johnsen 2007, 11). Resultatstyring og resultatmåling er begreper som ofte brukes synonymt, men egentlig skiller de seg noe fra hverandre. Resultatmåling kan forstås som en fem stegs prosess, der man begynner med å prioritere, deretter velge indikatorer, måle data, analysere disse og rapportere (Dooren, Bouckaert og Halligan 2015, 63). Resultatmåling kan da ses på som en aktivitet som fører til at man får laget resultatinformasjon. Resultatinformasjonen er gjerne kvantifiserbar (Kristiansen 2014, 21). Resultatinformasjon kan brukes av flere, og den kan brukes til læring, til styring og kontroll, samt til transparens og etterprøvbarehet (Dooren, Bouckaert og Halligan 2015, 120). Kortfattet kan man si at resultatstyring er styring hvor man innarbeider og bruker

resultatinformasjon i en beslutningstakingssituasjon (Dooren, Bouckaert og Halligan 2015, 20).

Resultatstyring kan deles inn i tre hovedformer: målstyring, overvåkning og sammenlikninger (Johnsen 2007, 130-131).

Målstyring er et hierarkisk styringssystem hvor målformuleringene på overordnet nivå bestemmer resultatindikatorene på lavere nivå i et forholdsvis tett integrert system (Johnsen 2007, 132). Sagt på en annen måte, så er målstyring en sammenstilling av faktiske resultater med en eller flere spesifikke målsettinger (Kristiansen 2014, 44). Målstyring er mer en administrativ enn en politisk prosess, hvor blant annet formulering av målsettinger, selvkontroll og vurderinger av resultater er sentralt (Drucker 1976, 16-19).

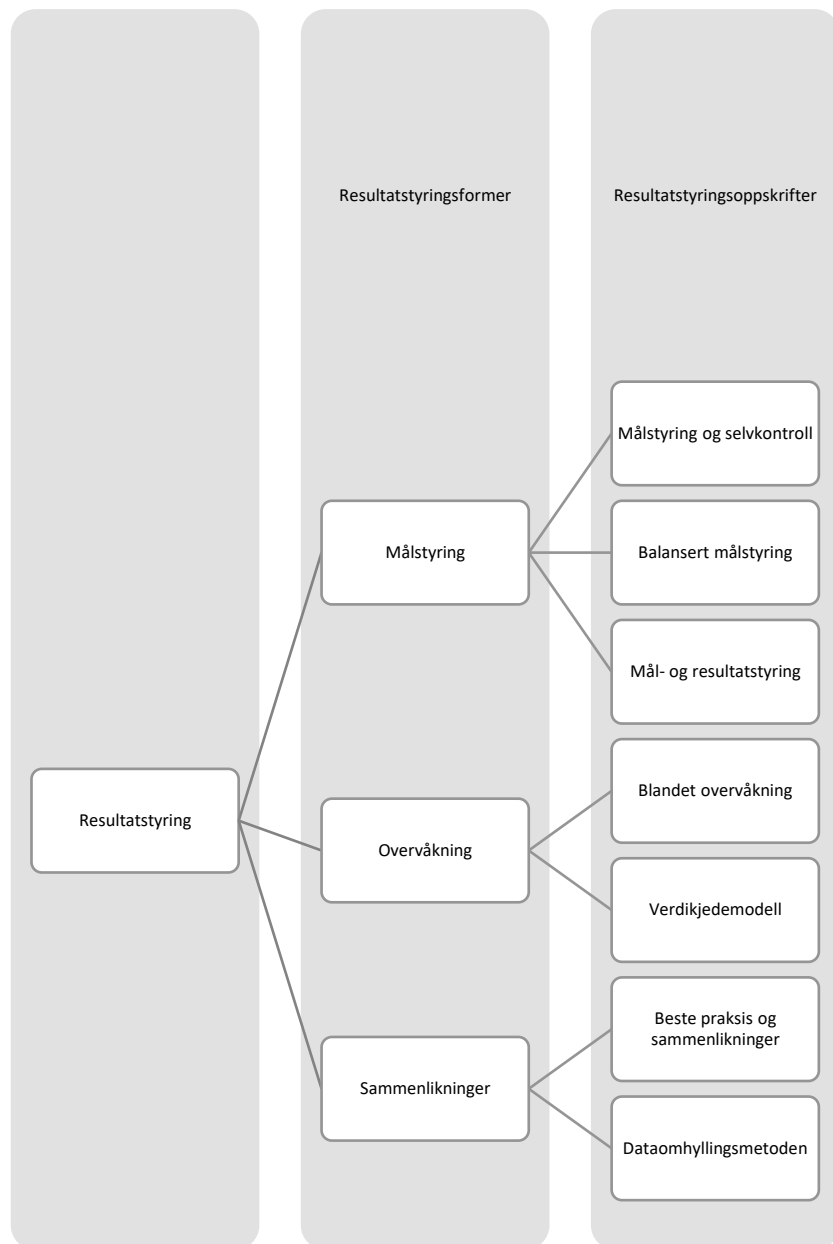
Overvåkningssystemer måler produksjonsprosessen, gjerne som er verdikjede, fritt koblet til koalisjoner i organisasjonen med deres tilhørende målformuleringer (Johnsen 2007, 132). I overvåkningssystemer fungerer resultatmålinger som bakgrunnsinformasjon, men inneholder ingen faste fortolkninger av data (Kristiansen 2014, 45).

I sammenlikningssystemer kan det være løse koblinger mellom målsettinger i organisasjonen og resultatindikatorene i informasjons- og beslutningssystemene (Johnsen 2007, 132). I sammenlikningssystemer sammenstilles nåværende og tidligere resultater for sammenliknbare enheter (Kristiansen 2014, 45).

Innenfor de ulike formene for resultatstyring finner man ulike resultatstyringsoppskrifter. Jeg har satt opp Figur 2-2 med utgangspunkt i teorien fra Kristiansen (2014) og til dels fra Johnsen (2007), som illustrerer hvilke oppskrifter som kan falle inn under de tre formene for resultatstyring. Resultatstyringsoppskriftene er målstyring og selvkontroll, balansert målstyring, mål- og resultatstyring, blandet overvåkning, verdikjedemodell, beste praksis og

sammenligninger og dataomhyllingsmetoden. Oppsettet viser en fortolkningsmåte av teorien, men det finnes flere fortolkningsmåter som jeg vil komme tilbake til i kapittel 2.2.2. Det er spesielt plasseringen av oppskriften mål- og resultatstyring som kan diskuteres.

Figur 2-2 Oversikt over resultatstyrings former og oppskrifter.



Det er ikke nødvendig for formålet med oppgaven å forklare samtlige resultatstyringsoppskrifter, men i forbindelse med gjennomgangen av mulige mekanismer under som kan belyse problemstillingen, kommer jeg inn på de resultatstyringsoppskriftene det vil være aktuelt for meg å se nærmere på, se kapittel 2.2.2 og kapittel 2.2.3.

2.2 Fem mekanismer som kan forklare graden av bruk av resultatinformasjon

Problemstillingen min tar utgangspunkt i at det kan være ulikheter mellom små og store organisasjoner i stat og kommune med tanke på i hvilken grad de følger opp og bruker resultatinformasjon i styringen. En organisasjon kan forstås som «et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål» (Jacobsen 2013, 18). Når jeg omtaler en kommunal organisasjon, så mener jeg en kommune. Når jeg omtaler en statlig organisasjon, så mener jeg eksempelvis et direktorat eller et universitet. Denne presiseringen er nødvendig her i teorikapittelet, for å få den teoretiske forankringen til å henge godt sammen med det datasettet jeg bruker for å studere dette empirisk.

Så vidt jeg vet, finnes det ikke etablert verken teoretiske eller empiriske studier som ser direkte på et skille mellom organisasjoner i stat og kommune når det gjelder resultatmålinger og bruk av resultatinformasjon. Jeg har derfor som utgangspunkt for min tilnærming brukt to delvis overlappende teoretiske perspektiver, nemlig ny-institusjonell organisasjonsteori og strukturavhengighetsteori. Ny-institusjonell teori er opptatt av forholdet mellom organisasjonen og dens omgivelser (Eriksson-Zetterquist mfl. 2014, 249). Organisasjoner blir påvirket av omgivelsene og organisasjonene rundt seg, og organisasjonen tilpasser seg og endrer struktur (Meyer og Rowan 1977, 347). Strukturavhengighetsteori forklarer organisasjonens struktur med utgangspunkt blant annet i trekk ved omgivelsene, oppgavens karakter og organisasjonsstørrelse (Jacobsen 2013, 103). I denne forbindelse er det relevant å si noe om hva en organisasjonsstruktur kan forstås som.

En organisasjonsstruktur har betydning for hvordan arbeidsoppgavene fordeles, grupperes og koordineres i en organisasjon, samt hvordan beslutningsmyndighet fordeles mellom

ledere og medarbeidere i organisasjonen (Jacobsen 2013, 70). Med utgangspunkt i denne tilnærmingen, vil utbredelsen av resultatstyring og graden av bruk av resultatinformasjon kunne forstås som spredning i struktur.

Med utgangspunkt i disse teoretiske perspektivene har jeg sammenstilt gjeldende regelverk, empiri på feltet, ulik teori knyttet til resultatstyring, samt karakteristika av stat og kommune for å se om dette kan belyse problemstillingen. Basert på dette, har jeg funnet frem til fem mekanismer som kan forklare forskjeller i bruken av resultatinformasjon:

1. Stat og kommunen er pålagt ulikt regelverk.
2. Stat og kommune anvender ulike resultatstyringsoppskrifter.
3. Sammenlikningsmulighetene for stat og kommune er ulike.
4. Faktorer som gjør resultatmåling enkelt, passer best for stat eller kommune.
5. Størrelsen på kommunen eller den statlige organisasjonen spiller en rolle.

Disse fem mekanismene vil kunne gi grunnlag for å danne noen forventninger knyttet til problemstillingen, både når det gjelder forskjeller mellom organisasjoner i stat og kommune i hvilken grad de bruker resultatinformasjon, men også knyttet til organisasjonens størrelse og hvorvidt det har noe å si for bruken av resultatinformasjon. Hypotesene formuleres til slutt i kapittel 2.3.

2.2.1 Stat og kommune er pålagt ulikt regelverk

I ny-institusjonell organisasjonsteori forklares spredning av strukturer med tvingende isomorfisme (krav fra omgivelsene), normativ isomorfisme (normer) eller imiterende isomorfisme (etterlikning) (DiMaggio og Powell 1983, 150; Eriksson-Zetterquist mfl. 2014, 254). Spredning av strukturer vil som nevnt tidligere, være spredning i styringssystemer og dermed bruk av resultatinformasjon. Her bruker jeg først tvingende isomorfisme (krav fra

omgivelsene), og gjør en vurdering av om krav fra omgivelsene kan ha noe å si for bruken av resultatinformasjon i organisasjoner i stat og kommune.

Staten har igjennom økonomiregelverket krav om å fastsette mål og resultatkrav og sikre at de oppnås, i tillegg til å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon. Helt konkret heter det, i statens økonomiregelverk §4 Grunnleggende prinsipper, at:

Alle virksomheter skal:

a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet

b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd 17

c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter, jf. § 7. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.¹

Regelverket i staten har vært gjeldene siden 2003, og ble erstattet av tidligere regelverk fra 1996. Dette regelverket gjelder kun for staten, og det innebærer at alle statlige organisasjoner under regelverkets virkeområde har krav om en form for styring som innebærer å sette mål og resultatkrav.

Kommunene har tilsvarende regelverk om planlegging og økonomistyring. Kommuneloven av 1992, revidert i 2018, bygger mye på teori og normer om god strategisk planlegging og økonomistyring både i samfunnsplanlegging og virksomhetsstyring. Kommunene har likevel ikke det samme kravet som de statlige organisasjonene har. I kommuneloven kapittel 14

¹ [reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf \(regjeringen.no\)](#) (13.11.21)

Økonomiforvaltningen står det eksempelvis ikke noe om krav til bruk av resultatstyring.² Riktignok er alle kommuner pålagt årlig å rapportere data om økonomi, ressursbruk og tjenester til staten gjennom KOSTRA-systemet (Kommune–stat-rapportering), i henhold til kommunelovens kapittel 16. Kommunene og fylkeskommunenes rapportering til staten. KOSTRA-dataene er tilgjengelige hos Statistisk sentralbyrå til bruk for eksempel til kommunene sine resultatstyringssystemer. På tross av at kommunene ikke har et krav, er mål- og resultatstyring likevel et etablert prinsipp for den statlige styringen av kommunesektoren (Meld.St.12(2011-2012)).

Oppsummert kan jeg si at staten har et lovfestet krav om å ha en form for styring med mål og resultatkrav som kan fortolkes som mål- og resultatstyring. Kommunene har ikke et like tydelig krav, men det kan likevel tenkes at utbredte normer og praksis også i kommunene bidrar til bruk av resultatstyring.

Det kan også tenkes at resultatstyring tas i bruk av organisasjoner i staten på grunn av kravet i regelverket, men uten at dette påvirker bruken av resultatinformasjonen (handlingene) i de statlige organisasjonene mer enn i kommunene. Resultatstyringen fungerer da mest som en «window dressing» eller pynt (Kristiansen 2014, 90). Det er usikkert om kravet som staten har, faktisk har noe å si for oppfølgingen i etterkant. Derfor er dette interessant å studere empirisk. Med utgangspunkt i dette resonnetet, er det grunn til å tro at det kan være en ulikhet mellom kommunene og de statlige organisasjonene, men det er usikkert hvem som bruker resultatinformasjonen mest.

2.2.2 Stat og kommune anvender ulike resultatstyringsoppskrifter

En annen mulig forklaringsfaktor for spredning av visse organisasjonsstrukturer og dermed styringsmodeller med bruk av resultatinformasjon, er normativ isomorfisme (normer) (DiMaggio og Powell 1983, 150; Eriksson-Zetterquist mfl. 2014, 254).

² [Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) - Lovdata](#) (13.11.21)

Resultatstyringsoppskrifter kan i denne sammenhengen ses på som normer. Organisasjoner i stat og kommune vil bruke de resultatstyringsoppskriftene som er forventet av dem, og jeg ønsker å gjøre en vurdering av om valget av resultatstyringsoppskrift har noe å si for bruken av resultatinformasjon.

Figur 2-2 illustrerte at balansert målstyring og mål- og resultatstyring er oppskrifter av resultatstyring. Jeg antar at organisasjoner i staten i all hovedsak bruker mål- og resultatstyring, mens kommunene bruker balansert målstyring. Bakgrunnen for denne antakelse blir forklart nedenfor, men først vil jeg gjøre rede for selve begrepene balansert målstyring og mål- og resultatstyring.

Balansert målstyring er en form for målstyring, hvor man oversetter en organisasjons formål og strategi til en helhetlig sett av resultatstyringsindikatorer som danner rammeverket for et strategisk måle- og styringssystem (Kaplan og Norton, 1996, sitert fra Johnsen 2007, 142-143; Johnsen 2001, 324).

Det balanserte målstyringssystemet består av inndeling i noen fokusområder, eksempelvis disse fire områdene; økonomi, brukere, medarbeiderne, interne rutiner og læring og fornyelse. Det sentrale i balansert målstyring er at man balanserer sin oppmerksomhet mellom disse fire fokusområdene (Kommunal- og regionaldepartementet 2002, 11). Alle fire områdene har måleindikatorer, som følges opp i styringssystemet (Kommunal- og regionaldepartementet 2002, 39).

Mål- og resultatstyring kan forstås primært som en målstyringsoppskrift (Kristiansen 2014, 47). Mål- og resultatstyring kan også betraktes som en blandingsoppskrift av de tre hovedformene, målstyring, overvåkning og sammenlikning, litt avhengig av hvordan mål- og resultatstyringen er satt opp (Johnsen 2007, 159-160).

Direktorat for forvaltning og økonomistyring skriver på sine nettsider at mål- og resultatstyring som metode handler om å sette mål, innhente og vurdere styringsinformasjon ut fra målene, og bruke denne informasjonen til læring, styring og kontroll³.

Jeg skal nå forklare bakgrunnen for at jeg innledningsvis skrev at organisasjoner i staten gjerne benytter mål- og resultatstyring. Det fremgår av nettsidene til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) at de tolker § 4 i statens økonomiregelverk som mål- og resultatstyring. Regelverket presenterte jeg i kapittel 2.2.1. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring er et viktig fagorgan for statlig forvaltning, og deres fortolkning av økonomiregelverket vil trolig ha mye å si øvrige statlige virksomheters forståelse av regelverket. Det er grunnen til at jeg hevder at mål- og resultatstyring er den mest vanlige oppskriften for resultatstyring i staten.

Jeg har også skrevet at kommunene i stor grad bruker balansert målstyring som resultatstyringsoppskrift. Kommunal- og regionaldepartementet (nåværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet) gav i 2002 ut «Veileder – Resultat og dialog. Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor». I 2004 gav samme departement ut «Resultatledelse – Bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor».

Det er gjort flere undersøkelser av i hvor stor grad balansert målstyring er tatt i bruk av kommunene. En spørreundersøkelse fra 2008 viste at over halvparten av kommunene brukte balansert målstyring i 2008 med en responsrate på 79 prosent (Hovik og Stigen 2008, 33 og 103). En masteroppgave i økonomi og administrasjon fra 2014 ved Handelshøyskolen i Trondheim fant at 65 prosent av kommunene brukte balansert målstyring i 2014. Spørreundersøkelsen ble sendt til 413 kommuner, hvorav 271 svarte (66 prosent) (Daleq og

³ [Hva er mål- og resultatstyring? - DFØ \(dfo.no\)](#) (13.11.21)

Hobbel 2014, II). En nyere spørreundersøkelse fra 2019 viste at 36 prosent av kommunene brukte balansert målstyring. Denne spørreundersøkelsen hadde en responsrate på 26 prosent (Madsen mfl. 2019, 1 og 9).

Kommunene er ikke pålagt å bruke balansert målstyring, men en veileder utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet (nåværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet) gir jo et tydelig signal om at dette er ønsket (en norm) for kommunene. Basert på resonnementet ovenfor legger jeg til grunn at balansert målstyring er en vanlig oppskrift for resultatstyring innen kommunene.

Selv om deler av teorien har et tydelig skille mellom de ulike resultatstyringsoppskriftene, kan nok begrepsbruken og oppskriftene brukes litt om hverandre i offentlig forvaltning.⁴ Dette gjør diskusjonene om dette enda mer krevende enn dersom begrepsbruken var lik i teori og praksis.

Jeg tar likevel utgangspunkt i at staten bruker mål- og resultatstyring og kommunene bruker balansert målstyring. Med dette som utgangspunkt, ønsker jeg å resonnerer rundt hvorvidt dette skillet kan ha noe å si for bruken av resultatinformasjon. Jeg tar utgangspunkt i to tilnærminger til dette, som avhenger av plasseringen av mål- og resultatstyring som oppskrift under resultatstyringsformene i Figur 2-2:

1. Mål- og resultatstyring er en målstyringsoppskrift

Hvis jeg tar utgangspunkt i at både mål- og resultatstyring og balansert målstyring kan forstås som en form for målstyring, kan begge oppskriftene ha som fellestrekk at de er bygget opp som et hierarkisk styringssystem hvor målformuleringene på

⁴ For eksempel viste jeg at balansert målstyring var en vanlig oppskrift for kommunene, mens det står i stortingsmeldingen omtalt i kapittel 2.2.1 at mål- og resultatstyring var et etablert prinsipp for styring av kommunene. Dette viser hvordan begrepene brukes litt om hverandre.

overordnet nivå bestemmer resultatindikatorene på lavere nivå i et forholdsvis tett integrert system. Det finnes en åpenbar forskjell, og det er inndelingen i de fire fokusområdene som balansert målstyring har og som mål- og resultatstyring ikke har. Hvorvidt denne forskjellen har noe å si for bruken av resultatinformasjonen, er usikkert.

2. *Mål- og resultatstyring er en blandingsoppskrift*

Dersom jeg istedenfor legger Johnsen (2007) sin tilnærming til grunn, nemlig at mål- og resultatstyring i praksis ofte er en blanding av flere oppskrifter, vil jeg illustrere et annet poeng som kan ha noe å si for bruken av resultatinformasjon.

Studier viser at mål- og resultatstyring i praksis ofte brukes med løse koblinger mellom målformuleringene og resultatindikatorene (Johnsen 2007, 160). For tette koblinger mellom målsettinger og resultatindikatorer viser seg å virke mot sin hensikt, gjennom at organisasjonene ikke får de ønskede virkningene som eksempelvis læring og bedre økonomistyring. Det kan tenkes at en for tett kobling fører til symbolsk bruk, men at et løst koblet system fører til rasjonell bruk (Johnsen 2007, 195-196). Legger jeg denne fortolkningen til grunn, så vil det være grunn til å tro at en eventuell løs kobling i mål- og resultatstyringssystemet, er en fordel med tanke på bruken av resultatinformasjonen.

Når det gjelder balansert målstyring, så er denne hos Johnsen (2007) og Kristiansen (2014) definert under målstyring, som innebærer tette koblinger mellom målsettinger og resultatindikatorer. På tross av at balansert målstyring ble definert under målstyring i disse bøkene, så kan jeg ikke helt utelukke at denne oppskriften praktiseres med løse koblinger. Jeg har ikke funnet tilgjengelige studier, som ser på hvor tette koblingene er mellom målsettinger og resultatindikatorer i balansert målstyring i kommunene. Det kan tenkes at det ikke finnes mange studier av dette

ennå, fordi balansert målstyring er en litt nyere målstyringsoppskrift enn mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring ble formelt innført som prinsipp i all statlig styring i 1986, med virkning fra 1990 (Kristiansen 2014, 320). Balansert målstyring ble utviklet av Kaplan og Norton i slutten av 1980-tallet (Johnsen 2007, 134). I starten av 2000-tallet ble balansert målstyring mye diskutert (Madsen mfl. 2019, 10). I tillegg til at det var i starten av 2000-tallet at veilederne fra Kommunal- og regionaldepartementet (nåværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet) om balansert målstyring kom ut.

Hvor tette koblingene mellom målsettinger og resultatindikatorer er i de to anvendte resultatstyringsoppskriftene, kan ha noe å si for bruken av resultatinformasjon. Det teoretiske grunnlaget for å si noe om bruken av resultatinformasjon i balansert målstyring og mål- og resultatstyring, basert på hvor tette koblingene er mellom målsettinger og resultatindikatorer anser jeg likevel som for usikkert. Andre typer studier er nødvendig for å kunne si noe om dette.

Jeg kan ikke si noe om resultatstyringsoppskriftene brukt av organisasjoner i stat og kommune faktisk har noe å si for i hvilken grad jeg kan forvente at de følger opp og bruker resultatinformasjon. Dette blir derfor interessant å studere empirisk.

2.2.3 Sammenlikningsmulighetene for stat og kommune er ulike

En tredje mekanisme innenfor ny-institusjonell teori, som kan forklare både spredning av visse styringsmodeller og bruk av resultatinformasjon, er imiterende isomorfisme (etterlikning) (DiMaggio og Powell 1983, 150; Eriksson-Zetterquist mfl. 2014, 254).

Imiterende isomorfisme er når en organisasjon er usikker på hvordan den skal utføre en oppgave, og at den imiterer andre liknende organisasjoner som gjerne er framgangsrike (Eriksson-Zetterquist mfl. 2014, 254). Tanken er da at organisasjoner kopierer andres strukturer og prosesser både for å bli mer effektive og mer legitime. I tilknytning til min

problemstilling kan det kan være relevant å få frem er at kommunene står i ulik situasjon sett i forhold til staten med tanke på kopiering i form av sammenlikning og konkurranse med andre aktører. Formålet med sammenligningene i bruken av resultatinformasjonen er ikke nødvendigvis ren kopiering, men læring i vid forstand.

I 2020 var det 357 kommuner i Norge av ulik størrelse⁵. Statlige organisasjoner er gjerne alene om å løse akkurat de oppgavene de har fått tildelt, for utenom noen statlige organer som er desentralisert for eksempel i regioner og som derfor kan sammenlignes, i tillegg til statlige høyskoler og universiteter som det er flere av. Ved behov for inspirasjon til oppgaveløsningen og lære av andres erfaringer kan kommuner se til andre kommuner for sammenligninger og hjelp. Dette vil ikke gjelde for staten i samme grad, utenom unntakene jeg nevnte ovenfor. For de fleste statlige organisasjoner, vil ikke de andre organisasjonene løse akkurat de samme oppgavene, så overførbarheten vil ikke bli helt lik. Organisasjoner i staten kan riktignok se til utenlandske liknende enheter, men det er ikke dermed gitt at utenlandske, liknende virksomheter driver med akkurat det samme eller er underlagt samme vilkår. Det kan være ulikheter i lovverk, organisasjonsform og oppgaver fra land til land. Det vil også kunne være språkbarrierer, så statlige organisasjoner vil ikke like lett kunne sammenlikne og lære av andre på tilsvarende måte som mange kommuner kan.

Statistisk sentralbyrås oppbygning av KOSTRA-databasen har også gjort det enkelt å sammenlikne hvor effektivt en kommune driver, samlet sett og innenfor de største virksomhetsområdene (Civita-notat nr. 4 2017, 13). Data om statlige virksomheter er langt mindre tilgjengelige og mer fragmentert enn dataene for kommunene. Dataene for staten er spredt på en rekke databaser og forvaltet av de enkelte etatene. Statistisk sentralbyrå gjorde et forsøk på å opprette liknende database for staten (STATRES) som KOSTRA er for kommunene, men denne databasen ble lagt ned i 2014 (Civita-notat nr. 4 2017, 14-15).

⁵ [Statistisk sentralbyrås tabell 11820 Utvalgte nøkkeltall befolkningsprofil \(K\) 2015-2020](#). (22.09.21)

Sammenlikninger som kommunene kan gjøre, kan ta form som best praksis eller sammenlikninger, som inngår som en av resultatstyringsoppskriftene fra Figur 2-2. En vanlig definisjon av beste praksis er at det er en kontinuerlig, systematisk prosess for evaluering av produkter, tjenester og arbeidsprosesser hos organisasjoner som anses å være de beste – i den hensikt å få til forbedringer (Spendolini 1992, sitert fra Askim, Jostein, Tage Båtsvik og Christian Skattum 2007, 8).

Studier viser at data fra KOSTRA er mye brukt som grunnlag for sammenligninger og organisasjonslæring i norske kommuner (Askim, Johnsen og Christophersen 2008; Hovdenakk og Rozeboom 2016). Kommunene identifiserer prioriteringsområder for den enkelte kommune gjennom sammenligninger med KOSTRA data, og løfter dette videre opp i den balansert målstyringen (Hovdenakk og Rozeboom 2016, 5).

Det er grunn til å tro at kommunene får en fordel av sammenligningene gjennom KOSTRA forut for den balanserte målstyringen. Muligheten for sammenlikning vil ikke statlige organisasjoner kunne benytte på samme måte som kommunene til dels på grunn av at statlige organisasjonene ikke har like mange fellestrekk som kommunene har med hverandre, og til dels på grunn av manglende datagrunnlag. Det er derfor grunn til å tro at statlige organisasjoner i hovedsak bruker mål- og resultatstyring, mens kommunene bruker sammenligninger først, og deretter balansert målstyring.

På bakgrunn av dette resonnementet kan det tenkes at kommunene har en fordel foran statlige organisasjonene når det gjelder hvordan de kan nyttiggjøre seg resultatinformasjonen og følge dette opp videre. Sammenligninger i forkant av målstyringen gir grunnlag for å tro at kommunene har et godt kunnskapsgrunnlag når de gjennomfører den balanserte målstyringen. Den ekstra innsikten dette gir, vil muligens gjøre kommunene bedre i stand til å følge opp resultatinformasjonen i etterkant. Denne innfallsvinkelen gir

grunn til å tro det er en ulikhet mellom organisasjoner i stat og kommune med tanke på hvor aktivt de følger opp og bruker resultatinformasjon.

2.2.4 Faktorer som gjør resultatmåling enkelt, passer best for stat eller kommune

Økonomistyringsteori er mye basert på strukturavhengighetsteori. Det finnes etablert teori innen økonomistyring som forklarer under hvilke forhold resultatmålinger er passende å bruke (Ouchi 1979, 846), samt hvordan resultatmåling kan gi perverterende adferd (Bruijn 2007, 31). I tillegg vet vi fra strukturavhengighetsteorien at organisasjonens oppgaver vil kunne ha betydning for hvordan organisasjoner utformer sine strukturer (Jacobsen 2013, 108), inklusive resultatmålinger og bruk av resultatinformasjon. Organisasjonens oppgaver blir et sentralt diskusjonspunkt nedenfor.

Det er noen forhold som gjør resultatmålinger enkelt eller vanskelig (Bruijn 2007, 14; Johnsen 2007, 112). Jeg vil i denne delen presentere noe av denne teorien. Tabell 2-1 er en gjengivelse av dette (Johnsen 2007, 112). Det er rimelig å tro at når det er enkelt å få til resultatmålingene, så vil de også aktivt brukes i større grad. Jeg vil derfor legge til grunn en antagelse om at når det er enkelt å få til resultatmålingene, vil de også bli brukt i større grad enn når det er vanskelig å måle resultater.

Tabell 2-1 Forhold hvor resultatmåling er enkelt og vanskelig

Resultatmåling enkelt	Resultatmåling vanskelig
Organisasjonen har varer	Organisasjonen har forpliktelser og er verdiorientert
Produktene er enkle	Produktene er sammensatt
Organisasjonen er produktorientert	Organisasjonen er prosessorientert
Selvstyrt produksjon	Samstyrt produksjon
Produktene står alene	Produktene er sammenstilt
Årsak-virkning-kjeden er kjent	Årsak-virkning-kjeden er ukjent
Resultatindikatorene definerer kvaliteten	Resultatindikatorene definerer ikke kvaliteten
Ensartede produkter	Varierte produkter
Stabile omgivelser	Ustabile omgivelser

Tabell 2-1 viser blant annet at resultatmålinger er enklere dersom produktene (varene eller tjenestene) er enkle, og det innebærer at produktene ikke er sammensatte på noen måte. For å kunne anvende denne teorien på min problemstilling, må jeg må da gjøre en vurdering av om de kommunale oppgavene er enklere enn statens oppgaver. Jeg vil også grense opp til å si noe om organisasjonen er produktorienterte, og om produktene er ensartede. De øvrige punktene i Tabell 2-1 blir dessverre for utfordrende eller omfattende til å kunne si noe nærmere om når det gjelder sammenlikning mellom stat og kommune, i denne oppgaven.

Det er flere ulike typer oppgaver både knyttet til kommune og stat. Det blir derfor naturlig å starte med å se på hva som skiller statlige og kommunale oppgaver. I Norge er det tre forvaltningsnivåer, statlig, fylkeskommunalt og kommunalt. De tre forvaltningsnivåene har ulike oppgaver. Tabell 2-2 gir en oversikt over oppgaver som faller innenfor de tre forvaltningsområdene. Tabellen er ikke uttømmende, men skisserer et bilde av inndelingen. Det bør nevnes at statens oppgaver på de ulike områdene er svært mange, så her er det bare ført opp noen eksempler.

Tabell 2-2 Oversikt over oppgaver som faller innenfor kommune, fylke og stat⁶

Område	Kommune	Fylke	Stat
Utdanning	Barnehage	Videregående skole	Læreplaner
	Grunnskole	Voksenopplæring	Statens lånekasse for utdanning
	Skolefritidsordning		Universiteter
	Spesialundervisning for funksjonshemmede		Høgskoler
Helse og sosial	Allmenlegetjeneste	Tannhelsetjeneste	Sykehus
	Legevakt	Integrering av innvandrere gjennom bl.a. opplæring, sysselsetting og forebygging av negativ sosial kontroll.	Arbeid, trygd og pensjon (NAV)
	Skolehelsetjeneste		
	Jordmortjeneste		
	Hjemmehjelp og hjemmesykepleie		
	Alders- og sykehjem		
	Barnevern		
	Sosialhjelp (NAV)		
Lokale veier	Fylkesveier	Riksveier	

⁶ Tabell laget basert på informasjon fra [Styringsnivåene fra Nasjonal digital læringsarena](#). (26.08.21)

Område	Kommune	Fylke	Stat
Samferdsel og tekniske oppgaver	Vann, kloakk og renovasjon	Vegvesenet	Europaveier
	Brann- og feiervesen	Skoleskyss	Jernbane
	Forvaltning og planmyndighet	Trafikksikkerhetsarbeid	Luftfart
	Lokalt miljøvern		Kystverket
			Post
			Strømnettet
			Statens kartverk
Kultur og fritid	Kirker og kirkegårder	Fylkesbibliotek	Nasjonalbiblioteket
	Fritidsklubber	Kulturminner	NRK
	Folkebiblioteket		Nationaltheatret
			Den Norske Opera og Ballett
Næringsliv og landbruk	Ønsker som regel å legge til rette for næringsutvikling, men har ingen lovpålagte oppgaver.	Etablerertilskudd	Setter rammer for og gir tilskudd til:
			næringslivet
			fiskeri
			landbruk
			Driver statlige virksomheter, f.eks.:
			Statskog
			Statkraft
			Enova
			Mesta
			Equinor (67 prosent statlig)
			Telenor (54 prosent statlig)
Andre oppgaver			Lager lover
			Utenrikspolitikk
			Forsvar
			Politi
			Domstoler
			Arbeidstilsynet
			Mattilsynet
			Skatteetaten
			Bistand
			Klimapolitikk
			Miljøvern

Med utgangspunkt i Tabell 2-2 kommer det til syne at kommunale oppgaver til dels er mer konkrete og avgrensede enn statlige oppgaver, og derfor trolig mer målbare. De statlige oppgavene er gjerne mer komplekse eller mangfoldige, og således mindre målbare. Staten har blant annet hovedansvar for politikk og lovgivning på alle områder, og staten fører også

tilsyn og kontroll (mer forvaltning enn tjenesteyting). I tillegg utfører mange statlige organisasjoner riksdekkende oppgaver mens kommunene utfører områdeavgrensede oppgaver. Det innebærer at mange kommunale tjenester er sammenlignbare mens mange statlige tjenester er lite sammenlignbare. Nå favner jo riktignok ikke datasettet jeg skal bruke hele staten, men kun direktorater og statlige høyere utdanningsinstitusjoner, se nærmere omtale i kapittel 3.1.

Et annet perspektiv på dette bør derfor også nevnes. I sammenlikningen mellom organisasjoner i stat og kommune basert på datagrunnlaget jeg har tilgjengelig, vil kommunen dekke alle ansvarsområdene innenfor kommunal sektor, mens staten vil deles opp i enheter som eksempelvis direktorater og høyskoler eller universiteter. Sett i lys av det perspektivet vil jo kommunene dekke et bredt spekter av oppgaver, mens for eksempel et direktorat kun vil dekke oppgavene som faller innenfor direktoratets ansvar, som i mange tilfeller vil innebære en smalere portefølje enn for kommunene. Dette kan innebære at oppgavene for staten er mer ensartede, og at kommunen har mer varierte produkter. Dette punktet kan underbygges av annen teori. Hvis informasjonen fra resultatmålingene blir for omfattende, er det vanskelig for beslutningstakere å skille ut essensen i informasjonen, og dette kan hemme anvendelsen av resultatinformasjonen (Kristiansen 2014, 87). Dette kan tenkes å gjelde for kommunene, når informasjonen blir for omfattende fordi oppgavene er så mangfoldige.

I lys av diskusjonen over og informasjonen fra Tabell 2-1 og Tabell 2-2 vil jeg hevde at mange av kommunenes oppgaver er enklere å måle enn det de statlige organisasjonenes oppgaver er, i form av at de ofte er mer avgrenset og konkrete i kommunal enn i statlig sektor. Det fremkommer likevel at oppgavene til kommunene er varierte, sammenliknet med en enkel statlig organisasjons oppgaver. Det er mulig at kommunene kan tenkes å være mer produktorienterte enn de statlige organisasjonene, fordi oppgavene er enklere.

Det innebærer at jeg kan argumentere for at to av de tre punktene fra Tabell 2-1 trekker i retning av at resultatmålinger er enklere i kommunene enn staten, ved at jeg hevder at kommunen har enklere oppgaver og er mer produktorienterte enn de statlige organisasjonene. Det siste punktet trekker i retning av at de statlige organisasjonene har enklere for å få til resultatmålinger enn kommunene, ved at de statlige organisasjonene har mer ensartede oppgaver. Hvordan de andre punktene i Tabell 2-1 slår ut for kommune og statlige organisasjoner, kan jeg imidlertid ikke si noe om.

Teorien om hva som gjør resultatmålinger enkelt kan være med på å belyse min problemstilling. Selv om analysen ikke har en entydig konklusjon på om det er statlige organisasjoner eller kommuner som har det enklest med hensyn til resultatmålinger, så vil det være grunn til å tro at det er forskjell mellom organisasjoner i stat og kommune med tanke på hvor enkelt resultatmålinger er. Med bakgrunnen i en antagelse om at når resultatmålingene er enklere, vil også resultatinformasjonen blir brukt i større grad, så vil denne teorien kunne bidra til å forklare problemstillingen.

2.2.5 Størrelsen på kommunen eller den statlige organisasjonen spiller en rolle

Fra strukturavhengighetsteorien vet vi også at organisasjonsstørrelse vil kunne ha betydning for hvordan organisasjoner utformer sine strukturer (Jacobsen 2013, 107), inklusive resultatmålinger og bruk av resultatinformasjon.

Flere studier har vist at kommunestørrelsen påvirker bruken av mål- og resultatstyring i kommunene. Store kommuner bruker systemer som mål- og resultatstyring mer enn mindre kommuner (Johnsen og Larsen 2015, 55). I studien utført av Johnsen og Larsen (2015) deler de kommunene inn i størrelsesgrupper etter innbyggertall. Basert på disse studiene er det grunn til å tro at kommunestørrelse også vil ha noe å si når jeg skal undersøke bruken av resultatinformasjon. Det er derfor interessant å studere om organisasjonsstørrelse, eller andre forhold som varierer med dette, også har en betydning for statlige organisasjoner. For

kommunene kan størrelse måles ved antall innbyggere eller ved årsverk eller brutto driftsbudsjett. For de statlige organisasjonene kan man bruke årsverk eller brutto driftsbudsjett.

Nå organisasjonen øker i størrelse, så fører det gjerne til ansettelser av spesialister på ulike fagfelt. Hvis organisasjon øker ytterligere, vil det gjerne bli flere spesialister på samme fagfelt som ofte samles i egne enheter (Jacobsen 2013, 107). Det er rimelig å tro at både statlige og kommunale organisasjoner med flere årsverk, trolig har en større avdeling for virksomhetsstyring, og dermed har mer ressurser til å følge opp resultatinformasjon. Når organisasjonen øker i størrelse, føler det til mer formalisering, det vil si mer bruk av regler, rutiner og standard prosedyrer (Jacobsen 2013, 107). Å følge opp et resultatstyringssystem vil i denne sammenheng kunne ses på som en rutine eller en standard prosedyre. På bakgrunn av dette resonnetet, vil jeg argumentere for at størrelse på organisasjonen i stat og kommune vil kunne ha noe å si for bruken av resultatinformasjonen.

2.3 Oppsummering av mekanismene og hypoteser

I kapittel 2.2 skisserte jeg fem mekanismer som kan være med på å forklare hva vi kan forvente når det gjelder graden av bruk av resultatinformasjon i store og små organisasjoner i stat og kommune. Med utgangspunkt i de fem mekanismene har jeg laget to hypoteser.

Hypotese 1: Kommunale organisasjoner følger opp og bruker resultatinformasjon mer enn det statlige organisasjoner gjør.

Hypotese 2: Store organisasjoner i stat og kommune følger opp og bruker resultatinformasjon mer enn det mindre organisasjoner gjør.

Hypotese 1 er formulert med utgangspunkt mekanismene fra kapittel 2.2.1, kapittel 2.2.2, kapittel 2.2.3 og kapittel 2.2.4, som etter gjennomgang gav grunn til å forvente forskjell i bruk av resultatinformasjon i organisasjoner i stat og kommune.

I kapittel 2.2.1 omtalte jeg at staten er pålagt av regelverket om eksempelvis å fastsette mål og resultatkrav, og at kommunene ikke hadde tilsvarende krav. Denne mekanismen kan være med på å belyse problemstillingen, og jeg argumenterte for at det var grunnlag for å forvente at organisasjoner stat og kommune følger opp og bruker resultatinformasjon ulikt på bakgrunn av denne forskjellen.

I kapittel 2.2.2 omtalte jeg ulikheter i ofte valgte resultatstyringsoppskrifter for organisasjoner i stat og kommune, og hvorvidt dette kunne være med på å forklare en eventuell forskjell mellom organisasjoner i stat og kommune når det gjelder bruken av resultatinformasjon. Jeg fant at det teoretiske grunnlaget for å si noe basert på resultatstyringsoppskriftene var usikkert.

I kapittel 2.2.3 argumenterte jeg for at kommunene aktivt vil anvende resultatinformasjon i større grad enn organisasjoner i staten, med bakgrunn i at kommunen lettere kan sammenligne seg med andre, som kan styrke deres læring i forkant av den balanserte målstyringen. Denne mekanismen gir grunnlag for å si at det er en forskjell mellom organisasjoner i stat og kommune, og at kommunen muligens bruker resultatinformasjonen i større grad enn staten.

I kapittel 2.2.4 omtalte jeg hva som gjør resultatmåling enkelt eller vanskelig, og om disse faktorene kunne anvendes på organisasjoner i stat og kommune. Jeg argumenterte for at kommunenes oppgaver var enklere, at kommunene var produktorienterte, men at oppgavene var varierte. Jeg fant grunnlag i teorien til å si at er en forskjell mellom

organisasjoner i stat og kommune i oppfølgingen av resultatinformasjon, med utgangspunkt i en antagelse om at de som får til resultatmålingene enkelt, også følger opp resultatinformasjonen aktivt. Det var imidlertid ikke grunnlag for å si om det er kommune eller statlige organisasjoner som i størst grad bruker resultatinformasjon.

Hypotese 2 er formulert med utgangspunkt mekanismene i kapittel 2.2.5.

I kapittel 2.2.5 argumenterte jeg for at størrelsen på kommunen eller det statlige organisasjonen vil ha noe å si for bruken av resultatinformasjonen. Med denne mekanismen som utgangspunkt, dannet det seg en forventning om at store organisasjoner i større grad enn små organisasjoner bruker resultatinformasjonen.

3 Metode

Dette kapitelet omtaler datagrunnlag jeg har tilgjengelig for å gjennomføre analysene. Jeg forklarer også hvordan jeg har målt variablene, diskuterer påliteligheten og gyldigheten i datagrunnlaget, samt trekker frem øvrig informasjon relevant for analysene.

3.1 Omtale av datagrunnlaget

3.1.1 Spørreundersøkelse om strategisk planlegging og styring

Dataene som er brukt i denne oppgaven kommer i all hovedsak fra en spørreundersøkelse om strategisk planlegging og styring i kommuner, fylkeskommuner, direktorater og statlige høyere utdanningsinstitusjoner i 2020. Det er en populasjonsundersøkelse som ble sendt ut til alle 72 sentraladministrative statlige organer, alle 21 statlige høgskoler og universiteter, alle 10 fylkeskommuner og alle 356 kommuner. Det innebærer at hele populasjonen har blitt bedt om å svare på spørreskjema. Det ble purret flere ganger på virksomheter som ikke svarte.

For min problemstilling er det kun kommuner, direktorater og statlige høyere utdanningsinstitusjoner som er av relevans. Av de som mottok spørreskjema, besvarte 135 enheter, nærmere bestemt 84 kommuner og 51 statlige virksomheter, og disse danner utgangspunktet for datasettet som jeg benytter. De statlige virksomhetene fordeler seg på 40 direktorater og 11 statlige høyere utdanningsinstitusjoner. Datainnsamlingen ble foretatt elektronisk med nettskjema og fant sted fra september 2020 til april 2021, altså midt under koronapandemien.

3.1.2 Hvem har besvart spørreundersøkelsen?

Undersøkelsen er sendt til organisasjonens postmottak og/eller den ansvarlige for den overordnede strategiske planleggingen. De som svarte, svarte på vegne av organisasjonen basert på selvopplevd oppfatning. Tabell 3-1 viser hva slags stillingstittel den som har svart på undersøkelsen innehar.

Tabell 3-1 Svarskala med stillingsbeskrivelse for de som besvarte spørreundersøkelsen.

	Svarskala for kommuner	Svarskala for statlige organisasjoner
1	Ordfører/kommunestyrerepresentant/fylkestingsrepresentant/Leder eller medlem i bydelsutvalget	Departementsansatt/styremedlem
2	Administrasjonssjef/Assisterende administrasjonssjef/Bydelsdirektør/Assisterende bydelsdirektør	Øverste leder eller medlem i toppledergruppa
3	Økonomisjef/Budsjettsjef/Regnskapssjef/Controller	Økonomisjef/Budsjettsjef/Regnskapssjef/Controller
4	Seniorrådgiver/Rådgiver	Seniorrådgiver/Rådgiver
5	Leder/Mellomleder (sektor-, etats- eller tjenesteleder)	Leder eller mellomleder
6	Annet, vennligst spesifiser:	Annet, vennligst spesifiser:

Tabell 3-2 viser antallet som har svart fra de ulike rollene. Tabellen viser også andelen i hver kategori innenfor kommunene eller de statlige organisasjonene. For både kommunene og for de statlige organisasjonene er stillingen til de fleste som har svart nummer 2, nemlig administrasjonssjef/assisterende administrasjonssjef/bydelsdirektør/assisterende bydelsdirektør for kommunene, eller øverste leder eller medlem av toppledergruppa for de statlige organisasjonene.

Tabell 3-2 Fordeling på svarskala for stillingsbeskrivelse for de som besvarte spørreundersøkelsen. Antall og andel.

Svarskala	1	2	3	4	5	6	Total
	ANTALL						
Kommuner	2	39	4	15	14	10	84
Statlige organisasjoner	0	33	4	6	5	3	51
Total	2	72	8	21	19	13	135
	ANDEL						
Kommuner	2,4 %	46,4 %	4,8 %	17,9 %	16,7 %	11,9 %	100,0 %
Statlige organisasjoner	0,0 %	64,7 %	7,8 %	11,8 %	9,8 %	5,9 %	100,0 %

3.1.3 Andre datakilder

For å få tilgang på noe mer informasjon om størrelsen på de kommunale og statlige organisasjonene, så har jeg i tillegg anvendt data for avtalte årsverk⁷ i kommunene ved årsslutt 2020 fra Statistisk sentralbyrå.⁸ For direktoratene, samt høyskoler og universiteter har jeg anvendt statistikk fra Direktorat for forvaltning og økonomistyring, som viser avtalte årsverk ved årsslutt 2020.⁹

For kommunene vil innbyggertall også si noe om størrelsen, i tillegg til de avtalte årsverkene. Jeg har derfor som et supplement anvendt data fra Statistisk sentralbyrå om innbyggertall i kommuner i 2020 fra KOSTRA.¹⁰ 2020 er samme årgang som dataene fra strategiundersøkelsen.

3.2 Måling av avhengig variabel

3.2.1 Valg av variable fra datasettet

I spørreundersøkelsen om strategisk planlegging og styring har jeg valgt ut fire relevante spørsmål som omhandler resultatmålinger, og bruk av resultatinformasjon. Resultatmålinger er en del av det å drive med resultatstyring, og det fører til at man får laget resultatinformasjon som kan brukes videre, og jeg viser til kapittel 2.1 for definisjoner av disse begrepene.

Når jeg valgte ut spørsmålene, så jeg spesielt på om bruken av resultatinformasjonen påvirket styringen i organisasjonen, og fant frem til spørsmålene jeg mener var mest

⁷ Statistisk sentralbyrås definisjon av avtalte årsverk er som følger: «Avtalte årsverk omfatter det man forventer å arbeide ifølge arbeidskontrakten, og man tar ikke hensyn til overtid og ulike typer fravær. Avtalte årsverk defineres som summen av antall jobber (arbeidsforhold) omregnet til heltidsjobber».

⁸ [Statistisk sentralbyrås tabell 11918: Avtalte årsverk i kommunal sektor, etter regnskapsomfang og funksjon \(K\) 2015-2020](#). (25.08.21)

⁹ [Direktorat for forvaltning og økonomistyring sin tabell for antall arbeidsforhold og avtalte årsverk fordelt på statlige enheter](#). (25.08.21)

¹⁰ [Statistisk sentralbyrås tabell 11820: Utvalgte nøkkeltall befolkningsprofil \(K\) 2015-2020](#). (25.08.21)

relevante. Tabell 3-3 viser de fire spørsmålene, og viser også navngivningen på disse variablene. Eksemplene under er fra spørreskjemaet til direktorater og statlige høyere utdanningsinstitusjoner, men like spørsmål tilpasset kommunene ble brukt i spørreundersøkelsen til kommunene og fylkeskommunene.

Tabell 3-3 Variabelnavn for spørsmålene fra spørreundersøkelsen.

Variabelnavn	Spørsmål
Ressursfordeling	Informasjon fra resultatmålinger påvirker fordelingen av ressurser
Strategioppfølging	Vi bruker resultatmålinger for å følge opp innholdet i den strategiske planen
Vurdering av virkninger	Vi bruker resultatmålinger til å følge opp om vi oppnår de virkninger vi søker å oppnå i den strategiske planen
Resultatvurdering over tid	Organisasjonen følger opp resultatmålinger over tid for å vurdere om organisasjonens resultater blir bedre

Disse fire spørsmålene sier noe om i hvilken grad resultatmålingene blir brukt og resultatinformasjonen blir fulgt opp. Organisasjonene tar resultatinformasjonen på alvor, og det får virkninger på ressursfordelingen og strategioppfølgingen, samt at organisasjonen bruker resultatinformasjonen til å vurdere oppnåelsen av virkninger og resultater over tid. Spørsmålene er derfor relevante for å belyse den avhengige variabelen i problemstillingen min, det vil si i hvilken grad de bruker resultatinformasjon i styringen.

Skalaen man kan svare på spørsmålene er som følger:

1. Svært uenig
2. Uenig
3. Litt uenig
4. Verken uenig eller enig
5. Litt enig
6. Enig
7. Svært enig

Svarskalen har verdier på ordinalnivå, det vil si at de kan rangeres. I og med at det er en skala på syv svar og at disse viser holdningers intensitet, så er det tilfredsstillende å kunne anvende disse ordinalvariablene på intervallnivå, slik at jeg kan bruke analyseteknikker som eksempelvis gjennomsnittsanalyse (Johannesen, Christoffersen og Tufte 2011, 274).

3.2.2 Utvikling av en refleksiv indeks for måling av «bruk av resultatinformasjon»

I og med at jeg har fire spørsmål som kan være med å belyse bruken av resultatinformasjon, er det fornuftig å undersøke om jeg kan lage en refleksiv indeks, det vil si en variabel som sammenstiller de fire utvalgte variablene. Det naturlige valget av en refleksiv indeks i denne forbindelse ville være å ta gjennomsnittet av de fire utvalgte variablene.

For å kunne gjøre dette må jeg vite at de fire utvalgte variablene måler omtrent det samme (Ringdal 2018, 358). Dette kan jeg gjøre ved en prinsippal komponentanalyse. Prinsippal komponentanalyse benyttes til å undersøke dimensjonaliteten i de indikatorene som er valgt ut. I tillegg gjør jeg en reliabilitetsanalyse av indeksen.

For å foreta en prinsippal komponentanalyse er det noen kriterier som bør være oppfylt. Blant annet bør jeg fortrinnsvis ha over 100 observasjoner, og jeg har 135. Jeg bør ha mer observasjoner enn variable, som jeg også har (Hair mfl. 2010, 102). Det er også anbefalinger om hvor mange variabler jeg bør ha i indeksen. I følge Hair (2010) bør jeg ha fem variabler. Tre til fem er nok for å lage en refleksiv indeks (Ringdal 2018, 358). Jeg anser derfor kriteriene som oppfylt.

I tillegg er det et krav for å foreta prinsippal komponentanalyse om at det er tilstrekkelig høye korrelasjoner i korrelasjonsmatrisen.

Tabell 3-4 Korrelasjonsmatrise

	Ressursfordeling	Strategioppfølging	Vurdering av virkninger	Resultatvurdering over tid
Ressursfordeling	1,000	0,721	0,724	0,583
Strategioppfølging	0,721	1,000	0,779	0,652
Vurdering av virkninger	0,724	0,779	1,000	0,689
Resultatvurdering over tid	0,583	0,652	0,689	1,000

Tabell 3-4 viser at samtlige korrelasjoner mellom de fire variablene er godt over minstekravet på 0,3 (Hair mfl. 2010, 103). Forutsetningene for å gjøre en prinsippal komponentanalyse er tilfredsstillt.

Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) er på 0,84, og er dermed over minstekravet på 0,6 (Pallant 2020, 190). Dette viser at det er små partielle korrelasjoner, og det kan tyde på at korrelasjonene i korrelasjonsmatrisen er felles samvariasjon. Bartlett's test har signifikans på 0,00, og er godt under kravet på 0,05 (Hair mfl. 2010, 105). Dette viser at vi kan forkaste at samtlige korrelasjoner er lik null i populasjonen. Forutsetninger for å gjøre en prinsippal komponentanalyse er tilfredsstillt.

Det er flere kriterier for å avgjøre hvor mange komponenter som skal beholdes i en prinsippal komponentanalyse. Det første jeg gjør er å se på hvorvidt Kaisers kriterium er oppfylt. Det er kun den første komponenten (den første variabelen) som har egenverdi over 1 (Kaisers kriterium) (Pallant 2020, 191). Denne komponenten (dimensjonen) forklarer omtrent 77 prosent av variansen i variablene. Jeg har også undersøkt at forklart varians faller dramatisk etter første komponent og flater ut (screenplott). Det støtter konklusjonen om at jeg kan beholde en komponent.

Tabell 3-5 Kommunaliteter og komponentladninger.

	Kommunalitet	Komponentladning
Ressursfordeling	0,746	0,863
Strategioppfølging	0,813	0,902
Vurdering av måloppnåelse	0,834	0,913
Resultatvurdering over tid	0,685	0,828

Tabell 3-5 viser kommunalitetene og komponentladningene. Kommunalitetene viser at den første faktoren forklarer over 50 prosent av variasjonen i hver enkelt indikator. 50 prosent er minstekravet (Hair mfl. 2010, 119).

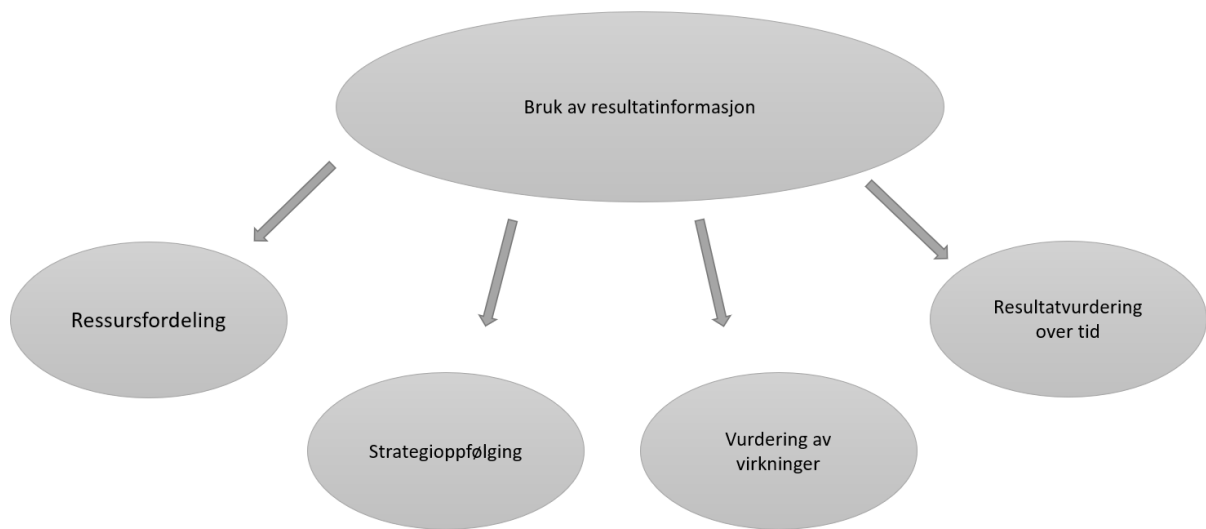
Komponentladningene viser at hver enkelt indikator (variabel) er sterkt korrelert med komponenten, noe som kommunalitetene også viste. Konklusjonen er at prinsippal komponentanalysen underbygger at de fire indikatorene måler en felles dimensjon, og at man sannsynligvis kan konstruere en refleksiv indeks basert på dem.

Reliabilitetsanalysen gir en chronbachs alpha på 0,9 for disse fire variablene. Chronbachs alpha bør minst være over 0,7, og helst over 0,8 (Pallant 2020 ,105). Chronbachs alpha viser dermed at de fire indikatorene har svært høy intern konsistens og følgelig høy reliabilitet. Dette underbygger ytterligere at en bør kunne konstruere en refleksiv indeks basert på indikatorene.

Basert på disse analysene lager jeg en refleksiv indeks, og betegner den «bruk av resultatinformasjon». Figur 3-1 illustrerer den nye variabelen. Denne variabelen vil i den videre analysen kunne brukes som den avhengige variabelen, altså den som i problemstillingen skal måle i hvilken grad de bruker resultatinformasjon.¹¹

¹¹ Jeg inkluderer likevel de fire variablene som inngår i «bruk av resultatinformasjon», som et supplement i analysene.

Figur 3-1 Illustrasjon av den reflekseive indeksen.



3.3 Måling av uavhengige variabler

Med bakgrunn i dataene jeg har tilgjengelig kan jeg dele inn svarene fra spørreundersøkelsen i ulike grupper, som gjør at jeg kan måle de uavhengige variablene i problemstillingen.

Det er naturlig å dele inn i statlige og kommunale organisasjoner som direkte treffer det jeg ønsker å undersøke med problemstillingen, og som brukes til å undersøke hypotese 1. Skillet mellom de to gruppene (statlige og kommunale organisasjoner) vil være den ene uavhengige variabelen.

I tillegg til det kan jeg gjøre flere inndelinger. Jeg har tilgjengelig både avtalte årsverk for kommuner, statlige sentraladministrative organer og direktorater, og for statlige høyskoler og universiteter, i tillegg til innbyggertall for kommuner. Det betyr at jeg har muligheter for flere inndelinger som sier noe om størrelsen på organisasjonene og som kan være med å belyse hypotese 2. Skille i størrelsesgrupper vil være den andre uavhengige variabelen. Det kan utformes på litt ulike måter.

Jeg har valgt følgende inndelinger hva angår størrelse i de videre analysene.

Den første inndelingen er gjort på bakgrunn av medianverdien for avtalte årsverk for både stat og kommune.

- Små kommuner (avtalte årsverk opp til medianen (895) av avtalte årsverk for kommunene)
- Store kommuner (avtalte årsverk fra medianen (895) av avtalte årsverk for kommunene eller mer)
- Små statlige organisasjoner (avtalte årsverk opp til medianen (337) av avtalte årsverk for statlige organisasjoner)
- Store statlige organisasjoner (avtalte årsverk fra medianen (337) av avtalte årsverk for statlige organisasjoner eller mer)

I tillegg vil jeg bruke avtalte årsverk (nærmere bestemt den naturlige logaritmen av de avtalte årsverkene) som uavhengig variabel i regresjonsanalysen i kapittel 4.3. Jeg velger å bruke den naturlige logaritmen av de avtalte årsverkene og ikke bare de avtalte årsverkene direkte fordi logaritmiske omkodinger for denne variabelen er egnet (Johannesen, Christoffersen og Tufte 2020, 381-383).

Den andre inndeling er gjort på bakgrunn av innbyggertall kun for kommunene:

- Kommuner med under 10 000 innbyggere (de minste kommunene)
- Kommuner med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere (de mellomste kommunene)
- Kommuner med over 50 000 innbyggere (de største kommunene)

Det er også mulig for staten å dele inn i direktorater og statlige høyere utdanningsinstitusjoner, selv om det ikke inngår direkte i hverken hypotese 1 eller 2.

3.4 Svakheter ved datagrunnlaget

Svakheterne ved denne undersøkelsen er at den, som til del beskrevet i kapittel 3.1.2, viser selvopplevd vurdering på vegne av organisasjonen. Jeg vil tro at svarene vil kunne variere noe som følge av at de er basert på selvopplevd vurdering. Det kan tenkes at de som svarer ønsker å fremstille svarene noe bedre enn de er. Riktignok vil ønsket om å fremstille organisasjonen sin positivt, i så fall trolig gjelde for flere i undersøkelsen, så da vil jo den effekten ikke ha så mye å si i en sammenlikning mellom organisasjoner. Majoriteten av de som har besvart undersøkelsen innehar jo også samme type stilling i organisasjonen, som også er positivt med tanke på at effekten ikke skulle ha så mye å si i en sammenlikning (se Tabell 3-2). Analysene i kapittel 4 viser at resultatene fra funnene er meget entydige, og det taler for at jeg kan tro på dataene.

Et annet aspekt ved min anvendelse av datagrunnlaget, er at undersøkelsen er rettet mot strategisk planlegging og styring, og det jeg ønsket å undersøke er mer spesifikt knyttet til resultatstyring og bruk av resultatinformasjon. Spørreundersøkelsen var derfor ikke tilpasset for mitt formål, men jeg vil likevel si at dataene gir god informasjon når det kommer til bruk av resultatinformasjon i styringen, som er det fenomenet jeg studerer.

En annen svakhet ved datagrunnlaget er at det er få observasjoner. Dette gjelder i all hovedsak når jeg anvender inndelingen i mindre grupper.

3.5 Øvrig informasjon relevant for analysene

For å kunne foreta nødvendige analyser av datagrunnlaget, har jeg analysert dataene i SPSS 27.

I og med at datagrunnlaget er basert på populasjonsdata, så er det strengt tatt ikke nødvendig med slutningsstatistikk. Det er likevel ikke uvanlig å rapportere dette, som følge av at man kan argumentere for at populasjonsdata er å betrakte som en type tilfeldig

generert utvalg (Thrane 2020, 78). Jeg kommer derfor til å rapportere slutningsstatistikk i analysene.

Det er noen få manglende verdier (missing) i datagrunnlaget. Disse håndterer jeg ved å utelate missing i analysene.

4 Analyser

Jeg har delt analysekapittelet opp i tre deler. Først gjør jeg en univariat analyse, deretter en bivariat analyse, før jeg avslutter med en multipl regressjonsanalyse.

4.1 Univariat analyse

For å få noe mer oversikt over variablene jeg har valgt, har jeg kjørt en deskriptiv statistikk av variablene i SPSS.

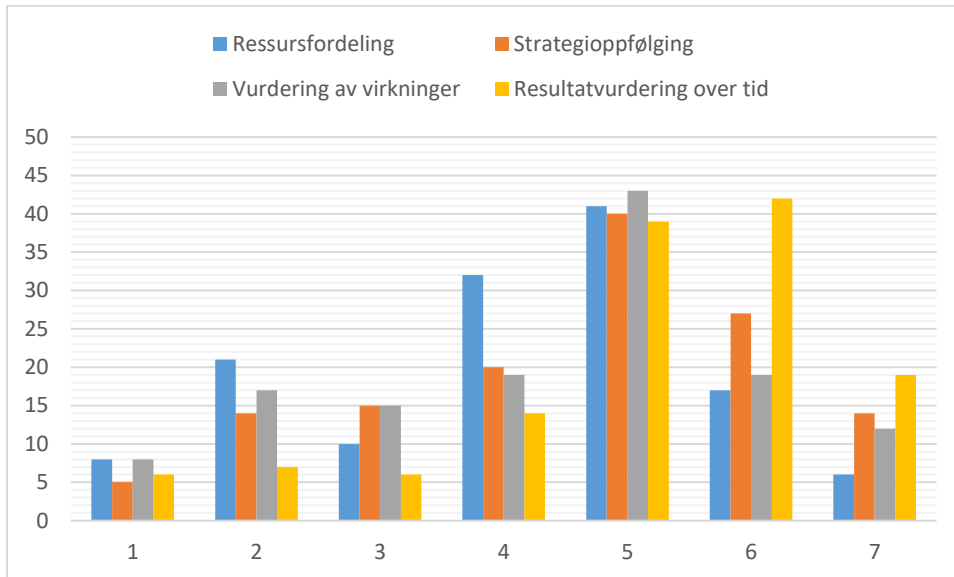
Tabell 4-1 Deskriptiv statistikk av variablene.

Variabelnavn	Antall	Minimum	Maksimum	Gjennomsnitt	Median	Standardavvik
Ressursfordeling	135	1	7	4,1	4,0	1,56
Strategioppfølging	135	1	7	4,6	5,0	1,60
Vurdering av virkninger	133	1	7	4,3	5,0	1,67
Resultatvurdering over tid	133	1	7	5,1	5,0	1,54
Bruk av resultatinformasjon	135	1	7	4,5	4,8	1,39
Avtalte årsverk	135	13	17448	1691	568	2659
Ln (avtalte årsverk)	135	3	10	6,5	6,3	1,48
Antall innbyggere	84	459	285601	30210	11005	47195

Tabell 4-1 viser en oversikt over variablene jeg bruker, og har informasjon om antallet i utvalget, minimums- og maksimumsverdi for tallgrunnet, gjennomsnittet, medianen og standardavviket. De fire første variablene; «ressursfordeling», «strategioppfølging», «vurdering av virkninger» og «resultatvurderinger over tid» inngår i den reflekssive indeksen «bruk av resultatinformasjon». De tre siste variablene i tabellen, er alle variabler for størrelse på organisasjonen. Antall innbyggere gjelder kun for kommunene, så derfor er antallet variable her mindre enn de øvrige.

For å få mer innsikt i datagrunnet har jeg også med statistikk over frekvenser av variablene som kommer fra spørsmål i spørreundersøkelsen.

Figur 4-1 Frekvenser for variablene fra spørreundersøkelsen - antallet som har angitt svar 1-7 på spørsmålene.¹²



Figur 4-1 viser fordelingen av svarene for de fire variablene fra spørreskjema for strategisk planlegging og styring. Variabel «resultatvurderinger over tid» har flest som har svart 6, det vil si enig i spørsmålet om organisasjonen følger opp resultatmålingene over tid for å vurdere om organisasjonen resultater blir bedre. For de andre spørsmålene har de fleste svar 5, det vil si litt enig.

Tabell 4-2 Frekvenstabeller for grupperingsvariablene - inndeling i organisasjoner i kommune og stat og etter størrelse.

	Frekvenser	Prosent
Inndeling i organisasjoner i stat og kommune		
Kommuner	84	62,2
Statlige organisasjoner	51	37,8
Total	135	100,0
Inndeling basert på årsverksmedian i gruppen		
Små kommuner	42	31,1
Store kommuner	42	31,1
Små statlige organisasjoner	26	19,3
Store statlige organisasjoner	25	18,5
Total	135	100,0

¹² Svorskalaen er som følger; 1. Svært uenig, 2. Uenig, 3. Litt uenig, 4. Verken uenig eller enig, 5. Litt enig, 6. Enig og 7. Svært enig

	Frekvenser	Prosent
Inndeling basert på innbyggertall for kommuner og karakteristika for stat		
Kommuner med under 10 000 innbyggere	41	30,4
Kommuner med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere	26	19,3
Kommuner med over 50 000 innbyggere	17	12,6
Statlige, sentraladministrative organer og direktorater	40	29,6
Statlige høyskoler og universiteter	11	8,1
Total	135	100,0

Tabell 4-2 viser frekvenstabell for de uavhengige variable når de er delt opp i grupperingene jeg bruker videre i analysene. Fordelingen basert på årsverksmedian gir naturlignok jevne grupper med antall. Inndelingen basert på innbyggertall for kommuner og karakteristika for stat gir noen grupper med få svar, spesielt for statlige høyere utdanningsinstitusjoner og for de kommunene med 50 000 innbyggere eller mer.

4.2 Bivariat analyse

Til den bivariate analysen benyttes analyse av gjennomsnitt for den avhengige variabelen «bruk av resultatinformasjon» oppdelt etter grupperinger som i all hovedsak representerer de uavhengige variablene. Jeg velger også å inkludere de fire variablene som inngår i indeksen «bruk av resultatinformasjon» i analysene for å få mer innsikt.

Tabell 4-3 Gjennomsnittsanalyse av den avhengige variabelen (og variablene som inngår i denne) gruppert etter kommuner og statlige organisasjoner.

Inndeling	Gjennomsnitt				
	Ressursfordeling	Strategioppfølging	Vurdering av virkninger	Resultatvurdering over tid	Bruk av resultatinformasjon
Kommuner	4	4,4	4,1	4,9	4,3
Statlige organisasjoner	4,3	4,9	4,8	5,3	4,8
Total	4,1	4,6	4,3	5,1	4,5
	Signifikans (p-verdi)				
	0,231	0,067	0,015	0,118	0,045

Tabell 4-3 viser at organisasjoner i staten har høyere gjennomsnitt enn kommunene for den avhengige variabelen «bruk av resultatinformasjon». De statlige organisasjonene har

gjennomsnitt på 4,8, mens kommunene har gjennomsnitt på 4,3. Det samme gjelder for alle de fire variablene som inngår i den refleksive indeksen «bruk av resultatinformasjon».

Jeg har også med signifikanssannsynligheter i Tabell 4-3, og disse viser at resultatet er signifikant for den avhengige variabelen «bruk av resultatinformasjon». P-verdien fra t-testen er 0,045 som er under 0,5 og anses som signifikant. Jeg tolker for øvrig data med signifikans med forsiktighet fordi det er bruk av slutningsstatistikk på populasjonsdata, jf. kapittel 3.5.

Tabell 4-4 Gjennomsnittsanalyse av den avhengige variabelen (og variablene som inngår i denne) gruppert etter størrelse (avtalte årsverk) for organisasjoner i kommune og stat.

Inndeling	Gjennomsnitt				
	Ressursfordeling	Strategioppfølging	Vurdering av virkninger	Resultatvurderinger over tid	Bruk av resultatinformasjon
Små kommuner	3,9	4	3,6	4,5	4
Store kommuner	4,1	4,8	4,5	5,3	4,7
Små statlige organisasjoner	4,2	4,8	4,6	5,2	4,7
Store statlige organisasjoner	4,5	5	5	5,4	5
	Signifikans (p-verdi)				
	0,487	0,036	0,007	0,033	0,029

Note: Inndeling i små og store etter median-verdien i gruppe.

Tabell 4-4 skiller jeg på små og store kommuner, samt på små og store statlige organisasjoner. Disse er som jeg nevnte i kapittel 3.3 delt opp etter medianen i gruppen. For kommunene er medianen på 895 avtalte årsverk. For de statlige enhetene er medianen 337 avtalte årsverk. Tabell 4-4 viser at de store organisasjonene i staten har et gjennomsnitt på 5 for indeksen «bruk av resultatinformasjon», mens de små organisasjonene i staten har et gjennomsnitt på 4,7. Det samme bildet gjelder for kommunene. De store kommunene har gjennomsnitt på 4,7 for «bruk av resultatinformasjon», og de små har gjennomsnitt på 4.

Dette gjelder også for samtlige av de fire variablene som inngår i indeksen «bruk av resultatinformasjon».

Jeg har også med signifikanssannsynligheter i Tabell 4-4, og den viser at resultatet er signifikant for den avhengige variabelen «bruk av resultatinformasjon». P-verdien fra F-testen er 0,029 som anses som signifikant.

Tabell 4-4 som er direkte relevant for drøfting av hypotese 1 og 2 i kapittel 5, kan det være et nyttig supplement å gjøre tilsvarende analyse for innbyggertall for kommunene, samt skille etter karakteristika i de statlige organisasjonene for mer innsikt. Innbyggertall for kommunene kan jo også være med på å belyse hypotese 2 med en annen innfallsvinkel.

Tabell 4-5 Gjennomsnittsanalyse av den avhengige variabelen (og variablene som inngår i denne) gruppert etter størrelse (innbyggertall) for kommuner og etter karakteristika for statlige organisasjoner.

Inndeling	Gjennomsnitt				
	Ressursfordeling	Strategioppfølging	Vurdering av virkninger	Resultatvurdering over tid	Bruk av resultatinformasjon
Kommuner med under 10000 innbyggere	3,9	4	3,7	4,5	4,1
Kommuner med mellom 10000 og 50000 innbyggere	3,8	4,5	4,2	4,9	4,3
Kommuner med over 50000 innbyggere	4,5	4,9	4,8	5,8	5
Statlige, sentraladministrative organer og direktorater	4,1	4,7	4,7	5,4	4,7
Statlige høyskoler og universiteter	5,4	5,5	5	5,3	5,3
	Signifikans (p-verdi)				
	0,035	0,043	0,017	0,035	0,021

Tabell 4-5 viser at gjennomsnittet av «bruk av resultatinformasjon» for kommunene øker når det er flere innbyggere i kommunen. Det kommer tydelig frem fra tredelingen i grupper etter

innbyggertall. For de minste kommunene er gjennomsnittet for «bruk av resultatinformasjon» 4,1, for de mellomste kommunene er gjennomsnittet 4,3, og for de største er gjennomsnittet 5. Det samme gjelder for de fire variablene som inngår i den refleksive indeksen, også disse øker i gjennomsnitt når kommunene blir større i innbyggertall. Tabellen viser også at statlige høyskoler og universiteter har høyere gjennomsnitt for «bruk av resultatinformasjon» enn det statlige sentraladministrative organer og direktorater har. Dette gjelder for alle variablene som inngår i den refleksive indeksen også, bortsett fra for «resultatvurderinger over tid» hvor statlige sentraladministrative organer og direktorater har et høyere gjennomsnitt enn statlige høyskoler og universiteter.

P-verdien fra F-testen i denne tabellen er 0,021 for «bruk av resultatinformasjon», og det anses som statistisk signifikant.

4.3 Lineær multippel regresjonsanalyse

For å få mer innsikt i om det er en årsakssammenheng mellom den avhengige variabelen «bruk av resultatinformasjon» og de to uavhengige variablene, skillett mellom kommune og statlig organisasjon, samt størrelsen på kommunen eller den statlige organisasjonen, har jeg gjennomført en multippel regresjonsanalyse. Sammenhengen kan vises som følger:

$$y = \beta_0 + \beta_1 \ln(X) + \beta_2 D + \varepsilon$$

hvor

- y er «bruk av resultatinformasjon»
- $\ln(X)$ er den naturlige logaritmen til avtalte årsverk
- D er en dummy variabel hvor 0 = kommune og 1 = statlig organisasjon

Tabell 4-6 Regresjonsanalyse.

	Koeffisienter	Standardavvik	t-verdi	p-verdi
Konstant	2,726	0,582	4,682	0,000
Ln (avtalte årsverk)	0,236	0,083	2,857	0,005
Statlig organisasjon = 1	0,721	0,251	2,875	0,005

Tabell 4-6 viser blant annet koeffisientene fra regresjonen. Koeffisientene sier noe om hvordan den avhengige variabelen «bruk av resultatinformasjon» blir påvirket av de uavhengige variablene eller forklaringsvariablene. Koeffisienten til «Ln (avtalte årsverk)» viser at en prosents økning i avtalte årsverk gir en økning på 0,236 i «bruk av resultatinformasjon», gitt at dummyvariabelen holdes konstant. Koeffisienten for dummyvariabelen «statlig organisasjon=1» er også positiv. Det vil si at «bruk av resultatinformasjon» er høyere for statlige organisasjoner enn for kommunene, gitt at den naturlige logaritmen til de avtalte årsverkene holdes konstant. Begge koeffisientene har tilfredsstillende p-verdier på 0,005. Hvor godt modellen kan forklare variasjoner i «bruk av resultatinformasjon» kan vi få ved å se på R^2 . R^2 er lik 22,4, og det vil si at 22,4 prosent av variasjonen i «bruk av resultatinformasjon» kan forklares av de to uavhengige variablene jeg har brukt.

Jeg har også undersøkt eventuell interaksjon mellom de to forklaringsvariablene for å vurdere om sammenhengen mellom avtalte årsverk er ulik for statlig organisasjon eller kommune (dummy variabelen), men det er ikke støtte i materialet for at det er interaksjon.

5 Drøfting

I denne delen av oppgaven drøfter jeg funnene fra analysene i kapittel 4 i lys av mekanismene fra kapittel 2 om teori. Kapittelet tar først for seg en diskusjon av om jeg har fått støtte for hypotese 1 i kapittel 5.1, og deretter diskuteres hvorvidt jeg har fått støtte for hypotese 2 i kapittel 5.2. Avslutningsvis har jeg noen kommentarer til øvrige funn i tallgrunnlaget i kapittel 5.3.

5.1 Bruk av resultatinformasjon i organisasjoner i stat og kommuner

Sentralt i problemstillingen min var skillet mellom organisasjoner i stat og kommune, og hvorvidt det kunne forklare en ulikhet i graden av bruk av resultatinformasjon. Følgende hypotese ble utledet med bakgrunn i teorien:

Hypotese 1: Kommunale organisasjoner følger opp og bruker resultatinformasjon mer enn det statlige organisasjoner gjør.

Det kommer tydelig frem av analysene i både kapittel 4.2 og kapittel 4.3 at hypotese 1 bør forkastes. Regresjonsanalysen presentert i Tabell 4-6 viser en positiv sammenheng mellom det å være en statlig organisasjon og det å bruke resultatinformasjon. Sammenhengen er statistisk signifikant. Det vil si at når vi har å gjøre med en statlig organisasjon, så brukes resultatinformasjonen i større grad enn dersom organisasjonen er en kommune. Analysene av gjennomsnitt fra Tabell 4-3 viser at statlige organisasjoner har et høyere gjennomsnittsvær for bruken av resultatinformasjon enn det kommunene har. Resultatet her også er signifikant.

5.1.1 Diskusjon av de empiriske funnene i lys av mekanismene

I teorikapittelet utviklet jeg hypotese 1 med utgangspunkt i noen mulige mekanismer. Det var fire mekanismer jeg fant som kunne ha noe å si for skillet mellom organisasjoner i stat og kommune.

Jeg fant at disse mulige mekanismene trakk i litt ulik retning. Det ikke var derfor helt entydig hva jeg skulle forvente, men jeg hadde litt mer grunn til å tro at kommunene muligens ville bruke resultatinformasjon noe mer enn organisasjoner i staten. I lys av mine empiriske funn, så ser jeg at konklusjonen jeg trakk som følge av diskusjonene om mekanismene, ikke fikk støtte i empirien. Jeg gjennomgår mekanismene fra kapittel 2.2 nå i lys av denne nye empirien.

Mekanismene relevant for hypotese 1 var:

1. Stat og kommune er pålagt ulikt regelverk.
2. Stat og kommune anvender ulike resultatstyringsoppskrifter.
3. Sammenlikningsmulighetene for stat og kommune er ulike.
4. Faktorer som gjør resultatmåling enkelt, passer best for stat eller kommune.

1. Stat og kommune er pålagt ulikt regelverk

Her omtalte jeg at de statlige organisasjonene er pålagt et krav som kan tolkes som et krav om mål- og resultatstyring, og at kommunene ikke er pålagt tilsvarende krav, selv om de nok oppfordres til å bruke resultatstyring.

Jeg ville ikke fastslå i kapittel 2.2.1 om kravet som staten har, førte til mer bruk av resultatinformasjon, i og med at det kan tenkes at kravet ikke fører til oppfølging i etterkant. Resultatstyringen fungerer da mest som en «window dressing» eller pynt (Kristiansen 2014, 90). Og at kravet gjør at staten tar i bruk mål- og resultatstyring, men uten dette påvirker bruken av resultatinformasjonen (handlingene) i de statlige organisasjonene.

Med utgangspunkt i mine empiriske funn, så kan dette tyde på at kravet har en del å si for bruken og anvendelsen av resultatinformasjon. Det kan tenkes at et lovpålagt krav gjør at man må sette opp et mål- og resultatstyringssystem, og at plikten til å ha et slikt system gjør at man også bruker resultatinformasjon videre i styringen. Effekten med «window dressing»

slår da ikke til. Med dette som utgangspunkt må jeg forutsette at de som svarer på spørreskjema gir et noenlunde riktig bilde av situasjonen i sin organisasjon. På et generelt grunnlag mener jeg det er grunn til å tro på dataene, se kapittel 3.4.

2. Stat og kommune anvender ulike resultatstyringsoppskrifter

I denne delen forsøkte jeg å si noe om hvorvidt anvendt resultatstyringsoppskrift kunne ha noe å si for bruken av resultatinformasjon. Jeg argumenterte for at staten brukte mål- og resultatstyring og at kommunene brukte balansert målstyring. Jeg konkluderte med at det var vanskelig å få noen tydelige forventninger knyttet bruken av resultatinformasjon, sett i lys av vanlig praksis i stat og kommune. De empiriske funnene mine viste at organisasjoner i staten bruker resultatinformasjon mer enn i kommunene. Med utgangspunkt i mine empiriske funn kan jeg stille spørsmål om hvorvidt mål- og resultatstyring er en oppskrift som innebærer mer bruk av resultatinformasjon enn balansert målstyring? For å kunne si noe om dette, må det andre studier til som eksempelvis sammenlikner de to resultatstyringsoppskriftene i liknende organisasjoner.

3. Sammenlikningsmulighetene for stat og kommune er ulike

Jeg argumenterte for at sammenlikningsmulighetene for kommune er gode fordi de har tilgang på KOSTRA-statistikk. For de fleste organisasjonene i staten er ikke sammenslikningsmulighetene like gode. Kommunene har dermed en fordel med hensyn til sammenlikning som statlige organisasjoner ikke har på samme måte. Fra de empiriske funnene ser ikke fordelene som kommunene har ut til å ha så mye å si for bruken av resultatinformasjonen. De statlige organisasjonene bruker resultatinformasjonen mer enn kommunene, på tross av at det er vanskeligere for de statlige organisasjonene å finne noen å sammenlikne seg med å lære av.

Det kan jo tenkes at en del av kommunene faktisk ikke bruker muligheten for sammenlikning selv om den eksisterer. Jeg var delvis inne på hvor utbredt det var i kapittel 2.2.3, men jeg vil gjerne referere til flere studier i forbindelse med denne drøftingen.

En studie fra 2007 som tok for seg erfaringer fra effektiviseringsnettverkene i kommunene fant at kommunenes bruk av erfaringer fra effektiviseringsnettverkene var overraskende høy, sett i lys av erfaringer fra Norge og andre land (Askim, Båtsvik og Skattum 2007, 24). Gjennom effektiviseringsnettverkene skulle kommunen bruke resultatinformasjon, som i stor grad kom fra KOSTRA, til å sammenlikne seg slik at det kunne føre til forbedringer i kommunen (Askim, Båtsvik og Skattum 2007, 12). En masteroppgave fra 2008 fant at få kommuner bruker KOSTRA aktivt i styringen. Dette var en kvalitativ studie med intervju av 10 kommuner (Hauge og Halvorsen 2008, 89). En masteroppgave fant i 2011 at 70 prosent av kommunene bruker KOSTRA til kontroll, beslutningsgrunnlag, læring, informasjon, sammenlikning med seg selv, andre eller egen kommunegruppe (Johansen og Juuhl 2011, 120). Dette studie baserer seg på en spørreundersøkelse sendt til 200 norske kommuner, hvor 140 kommuner svarte (Johansen og Juuhl 2011, 72).

Med bakgrunn i disse studiene kan jeg ikke si at kommunene ikke bruker mulighetene sammenlikningen gir, selv om det kvalitative studiet riktignok antyder mindre bruk. At sammenlikninger blir brukt i liten grad kan derfor ikke forklare hvorfor kommunene har lavere gjennomsnitt for bruk av resultatinformasjon enn det statlige organisasjoner har. Det er mulig at de andre mekanismene i sammenlikningen mellom kommuner og stat er sterkere enn denne mekanismen, og/eller at kommunen ville ha hatt et enda lavere gjennomsnitt for bruken av resultatinformasjon dersom de ikke hadde hatt sammenlikningsmulighetene.

4. Faktorer som gjør resultatmåling enkelt, passer best for stat eller kommune

I teoridelen argumenterte jeg for at kommunene har enklere oppgaver og derav kanskje var mer produktorienterte. De statlige organisasjonene har mulig mer ensartede oppgaver enn

de kommunale organisasjonene, da de kommunale organisasjonene dekker hele spekteret av oppgaver innenfor en kommune. De statlige sektorene er eksempelvis et direktorat eller en høyskole.

I lys av funnene fra empirien, vil jeg kunne argumentere for at det mangfoldet av oppgaver som kommunen har, muligens gjør det vanskeligere å gjennomføre resultatmålinger. Det å drive med resultatstyring og resultatmålinger innenfor så mange ulike områder i en kommune, kan nok være krevende. At kommunene har så varierte oppgaver kan muligens overskygge at de kommunale oppgavene er enklere eller mer konkrete og avgrensede (målbare) enn de statlige oppgavene. Å sette mål og følge opp resultatinformasjon på så mange ulike områder i kommunene, vil innebære et utfordrende og sammensatt system. Det kan også tenkes å gi utfordringer for bruken av resultatinformasjonen.

I tillegg kan det jo reflekteres på nytt rundt hvorvidt de kommunale oppgavene er så enkle som først antatt. Jeg vil her ta frem et eksempel. Å drive eksempelvis skole er jo ikke bare å stimulere til kunnskapsutvikling. Dette må også tilpasses til den enkelte elev, i tillegg skal elevens trivsel ivaretas. Skolen skal bidra til elevens utvikling og sosialisering, samt å være et av samfunnets viktigste verktøy for utvikling av borgere. Skolen har kontaktflater på flere nivåer, eksempelvis oppfølging av statlige lærerplaner, dialog og samarbeid med andre ressurser og tjenester i kommunen, bestille skolemateriell fra næringslivet, i tillegg til elevmassen og deres foresatte. Det er ikke gitt at skoleoppgaven kan kategoriseres som enkel. Skolen var kun et eksempel i denne sammenheng. Det er ikke rett frem å vurdere statlige og kommunale oppgaver, med utgangspunkt i en kategorisering mellom enkle eller varierte produkter. Spesielt når vi ser på noe så omfattende som hele den kommunale og store deler av den statlige sektoren.

For å oppsummere, både kompleksiteten i form av at det mange oppgaver som en kommune skal løse, i tillegg til at det er en usikkerhet rundt hvorvidt oppgavene til kommunene er så

enkle som først antatt, så kan det tenkes at det er en av årsakene til at kommunene i mindre grad bruker resultatinformasjon i styringen enn statlige organisasjoner.

5.1.2 Oppsummering

I lys av diskusjonen ovenfor, vil jeg argumentere for en sentral del av forklaringen på hvorfor det er forskjell mellom bruken av resultatinformasjon i organisasjoner i stat og kommune, er at staten har et lovpålagt krav som kommunen ikke har. Trolig vil et lovpålagt krav føre også til mer bruk av resultatinformasjon. Det at kommunene ikke har tilsvarende krav vil nok føre til mindre bruk av resultatinformasjon.

I tillegg argumenterte jeg for at en del av forklaringen ligger i at kommunen har så varierte oppgaver, og at det gjør resultatmålinger vanskelig. Mangfoldet av oppgaver i kommunen vil dermed føre til mindre bruk av resultatinformasjonen, enn i de statlige organisasjonene hvor mangfoldet trolig er mindre.

Det at kommunene har muligheter for å sammenlikne seg med andre, vil trolig ha en effekt for bruken av resultatinformasjon i kommunene. Det er mulig at bruken av resultatinformasjon i kommunene ville vært enda lavere, dersom de ikke hadde hatt denne muligheten.

5.2 Bruk av resultatinformasjon i store og små organisasjoner i stat og kommune

Et annet skille i problemstillingen min var forskjellen mellom store og små organisasjoner innenfor stat og kommune, og hvorvidt det kunne forklare en ulikhet i graden av bruken av resultatinformasjon. Følgende hypotese ble utledet med bakgrunn i teorien:

Hypotese 2: Store organisasjoner i stat og kommune følger opp og bruker resultatinformasjon mer enn det mindre organisasjoner gjør.

Analysene fra kapittel 4.2 og kapittel 4.3 gir grunnlag for å beholde hypotese 2.

Regresjonsanalysen presentert i Tabell 4-6 viser at når den naturlige logaritmen til de avtalte årsverkene øker, så øker bruken av resultatinformasjon. Sammenhengen er statistisk signifikant. Tabellene med gjennomsnittsanalyser viser det samme bildet.

Tabell 4-4, med størrelsesinndeling etter avtalte årsverk, viser at store kommuner bruker resultatinformasjon i større grad enn små kommuner. Det samme gjelder for de statlige organisasjonene. De store statlige organisasjonene bruker i gjennomsnitt resultatinformasjon mer enn de små statlige organisasjonene. Resultatet her er signifikant.

Tabell 4-5 som skiller store og små kommuner etter innbyggertall viser også det samme bildet. De minste bruker resultatinformasjon minst, de mellomste kommunene bruker resultatinformasjon noe mer, mens de største kommunene bruker resultatinformasjon mest. Disse analysene er entydige i at størrelse har noe å si for bruken av resultatinformasjon. De største organisasjonene bruker resultatinformasjon mest. Resultatet er også her signifikant.

5.2.1 Diskusjon av de empiriske funnene i lys av mekanismene

I teorikapittelet utviklet jeg hypotese 2 med utgangspunkt i en mulig mekanisme (kapittel 2.2.5):

Mekanismen relevant for hypotese 2 var:

5. Størrelsen på kommunen eller den statlige organisasjonen spiller en rolle

5. Størrelsen på kommunen eller den statlige organisasjonen spiller en rolle

Her argumenterte jeg for at størrelse på organisasjonen kunne ha noe å si for bruken av resultatinformasjonen. Størrelse kan man måle på flere måter, for kommuner kan det være innbyggertall, brutto driftsbudsjett eller årsverk, mens for de statlige organisasjonene er det de to sistnevnte som er aktuelle. I empirien har jeg både avtalte årsverk (for både stat og

kommune), samt innbyggertall for kommunene. Funnene i analysen, stemmer veldig godt med teorien på dette punktet.

Når det gjelder årsverk, så er ikke dette unaturlig. I datasettet er det over ti kommuner som har under 200 avtalte årsverk. Når disse årsverkene skal dekke samtlige tjenester i en kommune, er det ikke urimelig om en oppgave som resultatstyring og bruk av resultatmåling kanskje ikke prioriteres først. Kommunen har trolig en veldig liten administrasjon, og årsverkene brukt på ulike former av virksomhetsstyring er nok ikke mange. Det samme gjelder for statlige organisasjoner. Her er det seks statlige organisasjoner med under 50 avtalte årsverk. Trolig har de minste organisasjonene også her små avdelinger for virksomhetsstyring hvor de ansatte trolig må dekke flere oppgaver. Det vil ikke være unaturlig å tro at de derfor må bruke mindre tid på resultatstyring og oppfølging av resultatinformasjon.

5.2.2 Oppsummering

Hypotese 2 om at størrelse på organisasjonene har noe å si for bruken av resultatinformasjon fant støtte i de empiriske funnene. Store organisasjoner i kommune og stat bruker og anvender resultatinformasjonen i gjennomsnitt i større grad enn små organisasjoner i kommune og stat. Dette stemmer godt med tidligere forskning på området.

5.3 Øvrige funn i tallgrunnlaget

Jeg har nå drøftet hypotesene i lys av empirien og mekanismene jeg la til grunn fra teorikapittelet. Nå skal jeg kommentere kort rundt andre funn jeg bemerket meg i tallgrunnlaget for øvrig.

Jeg inkluderte variablene som inngikk i indeksen «bruk av resultatinformasjon» i analysene i kapittel 4. I denne indeksen inngikk variablene «ressursfordeling», «strategioppfølging», «vurdering av virkninger» og «resultatvurdering over tid». Med utgangspunkt i Tabell 4-3

viste det seg at både for statlige organisasjoner og for kommunene, så er det «ressursfordelingen» som har lavest gjennomsnitt av de fire variablene som inngår i indeksen «bruk av resultatstyring». Å la informasjon fra resultatmålinger påvirke fordelingen av ressurser, vil jeg mene er å virkelig ta konsekvensene av resultatstyringen. Kanskje nettopp derfor er denne lavere enn de andre variablene fordi den er så direkte virkningsfull. Det bør også nevnes at for variabelen «ressursfordeling» så er også forskjellen i gjennomsnitt mellom statlige organisasjoner og kommuner mindre enn for de andre variablene. Variabelen «vurdering av virkninger» etterfulgt av «strategioppfølging» har størst avvik i gjennomsnitt mellom de statlige organisasjonene og kommunene. Begge disse spørsmålene relaterer seg til en form for oppfølging av den strategiske planen. Det kan tenkes at de statlige organisasjonene bruker resultatinformasjonen mer i denne type sammenheng enn kommunene. Her kunne jeg eventuelt sett nærmere på et skille i hva slags type bruk av resultatinformasjon som er mest vanlig i statlige organisasjoner og kommuner. Dette er også et forslag til videre studier i kapittel 6.2.

En annen betraktning som også er interessant i tallgrunnlaget er skillet innenfor statlig sektor. Tabell 4-5 viser blant annet organisasjoner i stat delt opp i to grupper; statlige sentraladministrative organer og direktorater og statlige høyskoler og universiteter. Det er tydelig at innenfor staten så skiller statlige høyskoler og universiteter seg ut ved å bruke resultatinformasjonen mer enn de øvrige statlige organisasjonene som er med i datasettet. Likevel er alle gjennomsnittene for alle statlige sentraladministrative organer og direktorater høyere enn gjennomsnittet for kommunene samlet. Så det er ikke alene de statlige høyskolene og universitetene som er årsaken til at gjennomsnittet for de statlige organisasjonene er høyere enn for kommunene.

6 Avslutning

6.1 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg undersøkt bruken av resultatinformasjon i små og store organisasjoner i stat og kommune. Bruk og anvendelse av resultatinformasjon er en viktig del av det å drive med resultatstyring. Det innebærer at man forsøker å nyttiggjøre seg og lære av resultatinformasjon.

Utgangspunktet for studiet var følgende problemstilling: *I hvilken grad bruker store og små organisasjoner i stat og kommune resultatinformasjon i deres styring?* Etter gjennomgang av teori som resulterte i fem mekanismer, så kom jeg frem til to hypoteser. Hypotese 1 var at *kommunale organisasjoner følger opp og bruker resultatinformasjon mer enn det statlige organisasjoner gjør.* Og hypotese 2 var at *store organisasjoner i stat og kommune følger opp og bruker resultatinformasjon mer enn det mindre organisasjoner gjør.*

Jeg hadde tilgjengelig et datasett med spørsmål som omhandlet bruk av resultatinformasjon fra 2020, som jeg koblet med data for antall anvendte årsverk og innbyggertall (kun for kommunene) fra 2020. I analysene brukte jeg kvantitativ metode i form av univariat analyse, bivariat analyse og multippel regresjonsanalyse. Funnene mine fra analysen gav grunn til å forkaste hypotese 1. Empirien viste tydelig at det var organisasjoner i staten som i større grad brukte resultatinformasjonen. Både analysene av gjennomsnitt (bivariat analyse) viste dette, i tillegg til den multiple regresjonsanalysen. Regresjonsanalysen viste følgende årsakssammenheng, nemlig at når organisasjonen var statlig, så innebærer det økt bruk av resultatinformasjon.

De empiriske funnene knyttet til hypotese 2, fant støtte i at den burde beholdes. Også her var empirien tydelig, de store organisasjonene brukte resultatinformasjon i større grad enn de små. Både analysene av gjennomsnitt (bivariat analyse) viste dette, i tillegg til den multiple regresjonsanalysen, som også viste en årsakssammenheng hvor en økning i den

naturlige logaritmen av avtalte årsverk førte til økningen i variabelen «bruk av resultatinformasjon».

Spesielt er funnene knyttet til hypotese 1 viktig. Jeg skisserte ulike oppfatninger i innledningen i kapittel 1, og en av disse var at «resultatmåling i staten er vanskeligere enn i kommuner, og dermed er resultatstyring mindre nyttig og mindre utbredt i staten enn i kommunene». Resultatene fra analysene, viser det motsatte, nemlig at statlige organisasjoner bruker resultatinformasjon mer enn kommuner. Det tyder på at resultatstyring er mer utbredt i organisasjoner i staten enn i kommuner. Det hadde vært interessant å få flere studier på dette, for å se om det samme bildet tegner seg igjen. Hvis flere studier hadde underbygget det samme, burde dette gi grunnlag for implikasjoner for regelverk knyttet til krav om resultatstyring i stat og kommune. Dersom politikere ønsker at offentlig sektor skal ta i bruk resultatstyring, og det innebære å bruke og følge opp resultatinformasjonen, så vil nok regelverk og lovgivning være sentralt for å få det til.

Funnene knyttet til hypotese 2 er også interessante. De bekrefter tidligere studier, det vil si at størrelse har noe å si for bruken av resultatinformasjon (Johnsen og Larsen 2015, 55). Funnene bekrefter også oppfatningen fra innledningen i kapittel 1 om at «utvikling av resultatstyringssystemer som er tilpasset offentlige organisasjoners særpreg er krevende og kostbart, og derfor har bare store offentlige organisasjoner mye bruk av resultatinformasjon». Funnet knyttet til hypotese 2, kan også være nyttig med tanke på utforming av lovverk. Kanskje burde lovverket for kommuner eller statlige organer skille mellom store og små organisasjoner, slik som lovverket skiller mellom små og store enkeltpersonsforetak når det kommer til regnskapsplikten¹³. Det er mulig at det å stille de samme kravene uavhengig av organisasjonsstørrelse ikke er like hensiktsmessig, og at kravene kunne bedre vært tilpasset størrelsen til organisasjonen.

¹³ [Hvem har regnskapsplikt? - Brønnøysundregistrene \(brreg.no\)](http://brreg.no) (25.11.21)

En annen verdi funnene kan ha, er knyttet til teori. Dersom det hadde kommet flere studier som bekreftet det samme, så ville dette kunne gi grunnlag for teoriutvikling. Som jeg beskrev i kapittel 2 finnes det ikke teori som kan brukes direkte og som tar utgangspunkt i et skille mellom organisasjoner i stat og kommune når det gjelder bruk av resultatinformasjon. Dette gjorde det krevende å utvikle hypoteser, særskilt knyttet til hypotese 1. Flere empiriske studier knyttet til dette, vil på lengre sikt kunne gi muligheter for å utvikle teori på et område hvor teorien er mangelfull.

6.2 Forslag til videre studier

I arbeidet med masteroppgaven har jeg funnet flere områder det kunne vært interessant å studere nærmere. Jeg har følgende forslag til videre studier:

- Jeg har sett på organisasjoner i stat og kommune og bruken av resultatinformasjon der. Det kunne også vært interessant å inkludere fylkeskommunene for å se hvordan de bruker resultatinformasjon.
- I min regresjonsanalyse forklarer jeg 22,4 prosent av bruken av resultatinformasjon med de to forklaringsvariablene jeg har med. Det kunne også vært interessant å utvide den multiple regresjonsanalysen ved å finne frem til og inkludere flere forklaringsvariabler. Det hadde vært mulig å undersøke om man kunne inkludere andre variabler i datasettet som forklaringsvariabler, eller data fra eksterne kilder som eksempelvis data for kommunene fra Statistisk sentralbyrås KOSTRA statistikk og data fra Direktorat for forvaltning og økonomistyring for de statlige organisasjonene.
- Mine kvantitative analyser hadde også kunne blitt supplert med dybdeintervjuer av nøkkelpersoner i organisasjoner i stat og kommune for en dypere innsikt og finne frem til den bakenforliggende årsaken til resultatet. Det kunne da også vært relevant

å ha flere intervjuobjekter i samme organisasjon, for å se om oppfatningene er lik på tvers av samme organisasjon.

- I kapittel 5.3 antydte jeg at det muligens kunne være ulik bruk av resultatinformasjon i statlige organisasjoner og i kommunene. Det hadde også vært nyttig å studere mer i dybden hva slags bruk av resultatinformasjon som finnes i statlige organisasjoner versus kommuner.
- Når det gjelder sammenlikningsmulighetene for kommunene, så var det overraskende at det ikke var mer synlig i tallgrunnlaget i form av høy grad av bruk av resultatinformasjon. Hvorfor kommunene ikke i større grad drar nytte av sammenlikningene de kan gjøre ved bruk av KOSTRA-data, er også noe som kunne blitt undersøkt nærmere.
- Det kunne også vært nyttig å få mer innsikt i resultatstyringsoppskriftene, gjennom eksempelvis en studie av sammenliknbare enheter som bruker balansert målstyring og mål- og resultatstyring, for å få mer tak i om det er selve oppskriften som kan bidra til mer eller mindre bruk av resultatinformasjon.

7 Litteraturliste

- Askim, Jostein, Tage Båtsvik og Christian Skattum. 2007. «Fører benchmarking til forbedringer i kommunene? Erfaringer fra effektiviseringsnettverkene, 2002-2005.» *Kommunal økonomi och politik*. 11(1):7-36.
- Askim, Jostein, Åge Johnsen og Knut A. Christophersen. 2008. «Factors behind Organizational Learning from Benchmarking: Experiences from Norwegian Municipal Benchmarking Networks.” *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18(2):297-320.
- Brujin, Hans d. 2007. *Managing Performance in the Public Sector*. 2. utgave. New York: Routledge.
- Civita-notat. Nr. 4 2017 *Bruk av benchmarking for effektivisering i offentlig sektor*. https://www.civita.no/assets/2017/01/Civita-notat_04_2017.pdf (13.11.21).
- Daleq, Basil og Mats A. Hobbel. 2014. *Master i økonomi og administrasjon. Spredning av balansert målstyring i norske kommuner*. Trondheim: Handelshøyskolen i Trondheim.
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell. 1983. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.” *American Sociological Review*. 48(2):147-160.
- Disen, Sverre. 2013. «Strategisk styring og ledelse i norsk offentlig sektor.» *Minerva*. 30. august 2013.
- Dooren, Wouter V., Geert Bouckaert og John Halligan. 2015. *Performance Management in the Public Sector*. 2. opplag. New York: Routledge.
- Drucker, Peter F. 1976. «What Results Should You Expect? A Users’ Guide to MBO.» *Public Administration Review*. 36(1):12-19.
- Eriksson-Zetterquist, Ulla, Thomas Kalling, Alexander Styhre og Kristin Woll. 2014. *Organisasjonsteori*. Oslo: Cappelen Damm. Opprinnelig publisert som *Organisation och organisering*. (Stockholm: Liber, 2012).
- Hair, Joseph F., William C. Black, Barry J. Babin og Rolph E. Anderson. 2010. *Multivariate Data Analysis. A global Perspective*. 7. utgave. New Jersey: Prentice Hall.

- Hauge, Frank S. og Stein Halvorsen. 2008. *Masteroppgave i offentlig lederskap og styring. KOSTRA som verktøy for styring av kommunene – en studie av 10 kommuner i Hedmark og Oppland*. Rena: Høyskolen i Hedemark.
- Hovdenak, Johanne, Margrete S. Rozeboom. 2016. *Master i økonomi og ledelse. KOSTRA som et verktøy for balansert målstyring i norske kommuner*. Hønefoss: Høyskolen i Sørøst-Norge.
- Hovik, Sissel og Inger M. Stigen. 2008. *Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2008:20.
- Jacobsen, Dag I. og Jan Thorsvik. 2013. *Hvordan organisasjoner fungerer*. 4. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomiske-administrative fag*. 3. utgave. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2020. *Forskningsmetode for økonomiske-administrative fag*. 4. utgave. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johansen, Martin L. og Magne Juuhl. 2011. *Masterutredning i økonomisk styring. Norske kommuners bruk av KOSTRA til intern styring*. Bergen: Norges Handelshøyskole.
- Johnsen, Åge. 2001. «Balanced scorecard: theoretical perspectives and public management implications.» *Managerial Auditing Journal*. 16(6):319-330.
- Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge. 2014. *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge og Anna C. Larsen. 2015. «Mål- og resultatstyring i norske kommuner: Virkninger for produktivitet og effektivitet?» *Nordiske Organisasjonsstudier*. 17(1): 31-61.
- Kaplan, Robert S. og Davis P. Norton (1996) Using the balanced scoreboard as a strategic management system. *Harvard Business Review*, 74(1):75-85. Sitert i Johnsen, Åge.

2007. *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kommunal- og regionaldepartementet. 2002. *Resultat og dialog. Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor*.
- Kristiansen, Mads B. 2014. *Resultatstyring i den offentlige sektor*. København: Jurist- og økonomiforbundets forlag.
- Lov av 1. januar 2021. *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven).
- Madsen, Dag Ø., Blerim Azizi, Albert Rushiyi og Tonny Stenheim. 2019. «The Diffusion and Implementation of the Balanced Scorecard in the Norwegian Municipality Sector: A Descriptive Analysis.” *Social Sciences*. 8:152. doi:10.3390/socsci8050152
- Meld. St.12 (2011-2012). *Stat og kommune – styring og samspel*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Meyer, John W. og Brian Rowan. 1977. «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”. *American Journal of Sociology*. 83(2):340-363.
- Ouchi, William G. 1979. *A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms*. 25(9):833-848.
- Pallant, Julie. 2020. *SPSS Survival Manual. A Step by Step Guide to Data Analysis Using IBM SPSS*. 7. utgave. London: Open University Press.
- Regelverk. 31. august 2021. *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Finansdepartementet.
- Ringdal, Kristen. 2018. *Enhet og mangfold*. 4. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Spendolini, Michael. 1992. *The Benchmarking Book*. New York: American Management Association. Sitert i Askim, Jostein, Tage Båtsvik og Christian Skattum. 2007. «Fører benchmarking til forbedringer i kommunene? Erfaringer fra effektiviseringsnettverkene, 2002–2005.» *Kommunal Ekonomi och Politik*. 11(1):7-36.
- Thrane, Christer. 2020. *Applied Regression Analysis*. London: Routledge.
- Vinzant, Douglas H. og Janet C. Vinzant. 1996. «Strategy and organizational capacity. Finding a fit.» *Public Productivity & Management Review*. 20 (2):139-157.