

Elisabeth Hinderaker og Nina Nikolaisen

Strategisk planlegging og styring i kommunesektoren

**Masteroppgave i Styring og ledelse
Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag
Oslo 2012**

SAMMENDRAG

Temaet i denne studien er strategisk planlegging og styring i kommunesektoren; i hvilken grad kommunesektoren har tatt i bruk strategisk planlegging og styring, hvilke planleggings- og styringselementer som brukes og hva som er innholdet i kommunenes strategi. Vi har også undersøkt om kommunestørrelse, økonomisk handlefrihet og de strategiske stillingene utforsker, forsvarer og etternøler, påvirker kommunens strategiske styring.

Det er i de senere år utført mange internasjonale studier om bruk av strategisk ledelse i det offentlige. Vi ønsket å kartlegge hvordan situasjonen er i norske kommuner, og tok utgangspunkt i en undersøkelse utført av Poister og Streib i 2005. De viser til at strategisk planlegging har vært brukt i offentlig sektor i over 20 år, og resultatene deres tyder på at det er økende bruk av komplekse koblinger mellom flere styringsprosesser i det strategiske arbeidet. Vi tilpasset denne undersøkelsen til norske forhold, og la til et par spørsmål om strategisk innhold fra en studie av Andrews, Boyne og Walker (2006). Dataene ble hentet inn via et prestrukturert spørreskjema som vi sendte til alle landets kommuner. Det foreligger svar fra totalt 176 kommuner, som ga en svarprosent på 41. I tillegg innhentet vi sekundærdata fra Statistisk Sentralbyrå (SSB).

Resultatene fra undersøkelsen viser at kommunene i stor grad benytter strategiske planleggings- og styringsprosesser, og at de jevnt over opplever effekten av strategisk planlegging som positiv. Vi fant at kommunene kobler flere strategiske styringsprosesser til planleggingen på en kompleks måte, dog i varierende grad. Det var også et mål for denne studien å få mer kunnskap om hva som er innholdet i kommunenes strategi. Dataene tyder på at kommunene ikke passivt styres av forventninger og pålegg utenfra, men opptrer aktivt innenfor det handlingsrommet som finnes for å skape offentlig verdi. En regresjonsanalyse viste at faktorene kommunestørrelse, økonomisk handlefrihet og de strategiske stillingene utforsker, forsvarer og etternøler, forklarer 33 prosent av variasjonen i strategisk styring i primærkommunene. Analysen viste også at den strategiske stillingen utforsker betyr mer for variasjonen i strategisk styring enn kommunestørrelse og økonomisk handlefrihet. Kommunestørrelse og den strategiske stillingen forsvarer betyr mer for variasjonen i strategisk styring enn økonomisk handlefrihet.

ABSTRACT

The topic of this study is strategic planning and management in the municipal sector, specifically, the extent to which local government has adopted strategic planning and management, which planning and management elements that are used, and what is the nature of municipal strategy. We also examined whether the size of the municipality, economic freedom and the strategic positions – prospector, defender and reactor – are affecting the municipality's strategic management.

In recent years there has been carried out many international studies on the use of strategic management in the public sector. We wanted to assess how the situation is in Norwegian municipalities, and based our examination on a survey conducted by Poister and Streib in 2005. They pointed out that strategic planning has been used in the public sector for over 20 years, and their results suggest that there is increasing use of complex links between multiple management processes in strategic work. We adjusted this study to fit Norwegian conditions and added questions about strategic content from a study by Andrews, Boyne and Walker (2006). The data was collected via a questionnaire sent to all municipalities. There are responses from a total of 176 municipalities, which yielded a response rate of 41%. We also collected secondary data from Statistics Norway (SSB).

The results from our survey show that local authorities make extensive use of strategic planning and management processes and, in general, experience the effects of strategic planning as positive. We found that municipalities connect several strategic management processes of planning in a complex way, though to varying degrees. It was also an objective of this study to gain more knowledge about what is the content of municipal strategy. The data suggest that municipalities are not passively controlled by the expectations and orders from external stakeholders, but act proactively within the room to maneuver that exists to create public value. A regression analysis showed that the factors of municipality size, economic freedom and the strategic positions advocate, defender and reactive, explains 33 percent of the variation in the strategic management of municipal councils. The analysis also showed that the strategic position prospector is more correlated to the variation in strategic management than the size of the municipality and economic freedom. The size of the municipality and the strategic position defender is more influential to variation in strategic management than economic freedom.

**Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag
Oslo 2012**

FORORD

Dette er en oppgave om strategi i offentlig sektor. Da vår veileder la ut en liste med aktuelle forskningsprosjekter som masterelever kunne jobbe med, grep vi sjansen. Temaet som vekket vår interesse var som følger: Kartlegging av strategisk planlegging og styring i offentlig sektor; replikasjon av en amerikansk undersøkelse. Vi har begge lang fartstid i det offentlige arbeidsliv og har over tid hatt muligheten til å følge utviklingen innenfor oppgavens tema. Det er åpenbart at strategi og strategiske prosesser ikke lenger er ukjente begreper i offentlig sektor, og vi var nysgjerrige på i hvilken grad strategisk styring er tatt i bruk. Nå vet vi litt mer.

Det har vært en svært lærerik prosess for oss begge å jobbe med denne undersøkelsen. Når arbeidsoppgavene ellers har stått i kø har vi minnet oss selv og hverandre på dette. Det har også hjulpet godt på motivasjonen å jobbe sammen.

Det er nå på sin plass å takke for flotte år på masterstudiet i offentlig styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus, med dyktige forelesere og spennende medstudenter. Alle har bidratt til inspirasjon og læring i en travel hverdag. Vi vil rette en ekstra stor takk til Åge Johnsen for inspirerende forelesninger og god veiledning, kloke kommentarer og nødvendige oppmuntringer underveis. Vi takker også våre nærmeste som har gitt oss tid og rom. Takk til kommunene som har tatt undersøkelsen på alvor, våre arbeidsgivere som har lagt til rette for at vi har kunnet gjennomføre dette, samt en ekstra takk til kollokviegruppen vår GMS, som har stått sammen i last og brast disse tre årene. Sist, men ikke minst, en stor takk til hverandre, for godt samarbeid.

Oslo, 29. april 2012

Elisabeth Hinderaker og Nina Nikolaisen

INNHALDSFORTEGNELSE

1	Innledning.....	3
1.1	Tema.....	3
1.2	Bakgrunn og posisjonering for oppgaven	4
1.3	Forskningsspørsmål.....	5
1.4	Avgrensing	5
1.5	Disposisjon.....	5
2	Teoretisk rammeverk.....	7
2.1	Strategi	7
2.1.1	Strategisk planlegging	7
2.1.2	Strategisk styring	8
2.2	Komponentene i strategisk styring.....	9
2.2.1	Hva Poister og Streib fant.....	10
2.3	Påvirkningsfaktorer	10
2.3.1	Strategisk innhold	13
2.4	Modell	17
2.5	Hypoteser	17
3	Metode.....	18
3.1	Forskningsdesignet.....	18
3.2	Datakilder.....	18
3.3	Populasjon	19
3.4	Oppbygning av spørreskjemaet.....	19
3.5	Variabler og operasjonalisering	20
3.6	Spørreundersøkelsen	22
3.7	Frafallsanalyse.....	24
3.8	Oppsummering.....	26
4	Hva vi fant - presentasjon og analyse av resultatene.....	27
4.1	Bruk av strategisk planlegging og styring i kommunesektoren	27
4.1.1	Strategiske plandokumenter.....	27
4.1.2	Involvering av interessenter.....	28
4.1.3	Strategiske planleggingsverktøy	29
4.1.4	Budsjett og ressursfordeling	30
4.1.5	Prestasjonsledelse	31
4.1.6	Resultatmåling	32
4.1.7	Effekter av strategisk planlegging	33
4.2	Strategisk styring.....	35
4.3	Strategisk innhold.....	37
4.3.1	Strategiske tiltak	38
4.3.2	Strategisk stilling	39
4.4	Innvirkende faktorer for strategisk styring i kommunal sektor.....	40
4.5	Beskrivelse av utvalget	41
4.6	Samvariasjon mellom strategi og utvalgte påvirkningsfaktorer.....	42
4.7	Multivariat analyse av undersøkelsens modell	43

5	Konklusjoner	47
5.1	Strategisk planlegging og styring	47
5.2	Begrensninger ved undersøkelsen	50
5.3	Behov for videre forskning	50

Figurer og tabeller

Vedlegg 1. Spørreskjema.

1 Innledning

1.1 Tema

Oppgavens tema er bruk av strategi i kommunesektoren; i hvilken grad kommunen utøver strategisk planlegging og styring, hvilke planleggings- og styringselementer de bruker i sitt strategiske arbeid, og hva innholdet er i kommunenes strategi. Vi undersøker også hvilke faktorer som kan påvirke bruk av strategisk styring i kommunesektoren.

Strategi eller strategisk tenkning dreier seg i stor grad om å anvende en systematisk metode for å tenke gjennom hvilke innsatsfaktorer eller ressurser en skal sette inn, og hvilke måter de brukes eller kombineres på, for å ha mulighet til å nå de mål en har fastsatt. Geoff Mulgan definerer i boken *“The Art of Public Strategy”* (2009, 19) strategi som offentlige etaters systematiske bruk av offentlige ressurser og krefter for å nå offentlige mål. Han peker særlig på viktigheten av å samordne den offentlige virksomheten i en moderne stat til å arbeide ”i samme retning”.

Strategibegrepet er ofte forbundet med privat sektor, men dette har endret seg i takt med den globale utviklingen. Offentlig sektor har blitt stadig mer opptatt av strategi for å komme den raske samfunnsutviklingen i møte. Det er et stort sprang fra den stabile samfunnsveksten i sekstiåra med fokus på langtidsplanlegging, til en adskillig mer usikker samtid, der krav til omstilling og fornying pågår i raskt tempo og med forventninger om dynamiske organisasjoner med sterk strategisk ledelse. Strategiarbeid har derfor etter hvert blitt vel så aktuelt i offentlig sektor som i det private.

Med strategi følger behovet for strategisk ledelse, som også har fått økt fokus i offentlig sektor. “Dette kan vi definere som: ledelse med sikte på å opprettholde og utvikle organisasjonens eksistensgrunnlag” (Busch, Johnsen og Vanebo 1999,123). Dette handler i stor grad om å forstå organisasjonens strategiske stilling, være i stand til å ta strategiske beslutninger for fremtiden og å ”oversette” strategien til gjennomføring. Effektiv iverksetting av strategien er en av de store utfordringene innenfor strategisk ledelse.

1.2 Bakgrunn og posisjonering for oppgaven

I følge Bryson, Berry og Yang (2010, 496) har strategisk styringsteori, og til en viss grad også praksisen, utviklet seg fra å være et rammeverk med stort fokus på strategisk planlegging til et mer helhetlig bilde hvor den strategiske planleggingen er førende for budsjettering, resultater og initiativer til forbedringer. Det legges i teorien vekt på utviklingen av formål, visjoner og mandat sammen med nye prosjekt og tjenester. Fokuset er også på resultatmålinger og interessentenes betydning som organisasjonens fordringshavere. Amdam og Veggeland (2011) argumenterer for at det instrumentelle, formålsrasjonelle idealet muligens fortsatt er dominerende i planlegging, men at det i dag også er mye oppmerksomhet rettet mot kommunikative planleggingsidealer, og et sentralt begrep er medvirkning.

Kommunene ivaretar mange viktige oppgaver i samfunnet og forvalter store verdier. Det er behov for overordnede strategier og retningslinjer for at disse verdiene skal forvaltes på best mulig måte. Norske kommuner er gjennom Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 (kommuneloven) pålagt å utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomheten. I dette ligger også krav om økonomiplan og budsjetter. Samtidig er kommunene pålagt rapportering til nasjonale informasjonssystemer i henhold til Kommunalt rapporteringsregister. De statlige retningslinjene for økonomiplanlegging vektlegger økonomistyring, mens det i kommuneplanleggingen i større grad er planprosesser som vektlegges. Kommuneplanen er langsiktig, vanligvis normert til 12 år, mens økonomiplanen går over 4 år. Det er sterke innholdsmessige føringer til økonomiplanen og kommuneplanens arealdel, men ikke til kommuneplanens måldel og handlingsprogram. Det er få konkretiseringer fra sentralt hold om det kommunale plansystemet, og dermed et stort kommunalt handlingsrom. Det vil være interessant å se om strategisk styring har fått plass i den kommunale virksomheten på noe vis.

Det er i de senere år utført mange internasjonale studier om bruk av strategisk ledelse i det offentlige. Denne forskningen har ført til økt kunnskap om strategisk styring og planlegging (Bryson, Berry og Yang, 2010; Poister, Pitts og Edwards, 2010). Blant annet utførte Poister og Streib i 2005 en undersøkelse hvor de så på bruken av strategisk planlegging og styring i amerikanske byer. Studien viste at et betydelig antall byer i USA brukte, eller har brukt, strategisk planlegging, og det så ut til å være noe økende bruk av komplekse koblinger av

flere styringsprosesser i det strategiske arbeidet. Vi ønsket å foreta en replikasjon av denne undersøkelsen i kommunesektoren. Selv om det er gjort forskning på dette i utlandet, vet vi lite om den empiriske situasjonen i Norge. Siden vi også var interessert i å danne oss et bilde av det strategiske innholdet i kommunal forvaltning, har vi inkludert et par spørsmål om strategisk innhold, som vi hentet fra en studie av Andrews, Boyne og Walker (2006).

1.3 Forskningsspørsmål

Vi ville se om vi kunne finne svar på om kommunesektoren har tatt i bruk strategisk planlegging og styring i sine virksomheter, og i så fall på hvilken måte. Teorien omkring strategi trekker i stor grad frem prosessen; fra planleggingsprosesser, utarbeidelse av plandokumenter og til selve gjennomføringen. Vi ønsket å undersøke hvilke elementer kommunene gjør nytte av i styringsprosessen, og hvilket innhold strategiene har. Norske kommuner er mangfoldige i flere henseende. Det er store geografiske ulikheter, og kommunestørrelsen og det økonomiske handlingsrommet varierer. Vi hadde også noen tanker om at slike faktorer kunne ha innvirkning på kommunenes anvendelse av strategisk planlegging og styring.

Vi formulerte følgende forskningsspørsmål for oppgaven:

- 1. Hvordan bruker kommunesektoren strategisk planlegging og styring?*
- 2. I hvilken grad har kommunesektoren koblet andre strategiske styringsprosesser til den strategiske planleggingen?*
- 3. Hvilket strategisk innhold er det i kommunene?*
- 4. Hvilke faktorer er det som påvirker kommunenes strategiske styring?*

1.4 Avgrensning

Temaet i oppgaven er anvendelse av strategi i offentlig sektor. Vi har valgt å ta for oss bruk av strategisk planlegging og styring i kommunesektoren, og har avgrenset oss til primærkommunene.

1.5 Disposisjon

Vi har innledningsvis gitt en kort beskrivelse av tema og bakgrunn for oppgaven, samt definert forskningsspørsmålene. Kapittel 2 presenterer det teoretiske rammeverket vi har benyttet, hvor vi blant annet forklarer begrepene strategisk planlegging og styring, og

strategisk innhold. På bakgrunn av det teoretiske rammeverket har vi utviklet variabler og hypoteser som undersøkes gjennom empiriske data. Kapittel 3 redegjør for den metodiske tilnærmingen som vi benyttet i datainnsamlingsprosessen, samt avslutningsvis en enkel frafallsanalyse. I kapittel 4 presenterer vi resultatene fra datainnsamlingen. Vi legger frem analyser og diskuterer resultatene fra undersøkelsen sett opp mot studiens hypoteser og forskningsspørsmål. I siste kapittel resonnerer vi oss frem til noen konklusjoner. Vi kommer avslutningsvis med noen tanker om begrensinger ved undersøkelsen og muligheter for videre forskning på området.

2 Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet vil vi presentere begreper og rammeverk for strategisk planlegging og styring. Vi vil også se på ulike faktorer som antas å påvirke i hvilken grad organisasjoner tar i bruk strategisk styring. Deretter skisserer vi hvordan strategisk innhold kan defineres og beskrives i offentlige organisasjoner.

2.1 Strategi

Strategi handler om å se organisasjonens muligheter i forhold til intern organisasjon og eksterne rammebetingelser (omgivelsene). Strategifaget i vår moderne tid ble i starten dominert av Ansoff, Chandler og Andrews. De fokuserte på den strategiske planen som et virkemiddel, og la vekt på at planene skulle revideres periodisk i forhold til organisasjonens resultater. Strategisk arbeid har imidlertid utviklet seg fra det tidlige fokuset på strategisk planlegging, til å bli et komplekst fagområde med fokus på alle styringsprosessene i organisasjonen (Martinez, Pavlov & Bourne 2010, 2).

2.1.1 Strategisk planlegging

Berry og Wechsler (1995, 159) definerer strategisk planlegging som:

...a systematic process for managing the organization and its future direction in relation to its environment and the demands for external stakeholders, including strategy formulation, analysis of agency strengths and weaknesses, identification of agency stakeholders, implementation of strategic actions, and issue management.

Det er i følge Kleven (1998, 12) to hovedelementer som ofte går igjen i teoretiske definisjoner av hva planlegging er, hvor det ene er at planlegging bygger på bruk av en eller annen form for vitenskapelig, kunnskapsbasert analysemetode. Det andre elementet er at det med utgangspunkt i det metodiske grunnlaget blir truffet beslutninger om fremtidig handling. Planer kan forstås som ambisjoner om å styre utviklingen, og de fleste planer blir dermed også normative.

Strategisk planlegging skiller seg fra tradisjonell langtidsplanlegging ved å se “det store bildet”, hvor fokuset er på formål, verdier og prioriteringer. Dette “bildet” materialiserer seg på flere måter. For det første ved at grunnleggende problemstillinger i organisasjonen

identifiseres og håndteres. Ofte håndterer strategisk planlegging konkurrerende verdier som har innflytelse på organisasjonens formål. Det legges vekt på eksterne krefter. Det søkes politisk realisme ved å ta hensyn til interne og eksterne interessenter. Planleggingen baserer seg i stor grad på ledere på høyt nivå. For å bygge forpliktelse fokuseres det på kritiske forhold, samt at planleggingen er handlingsorientert og fokuserer på planer for iverksetting (Poister og Streib 1999, 309).

Det har over tid utviklet seg en tradisjonell forståelse av hva strategiske planleggingsprosesser er (Poister og Streib 2005, 46). I følge Mintzberg, Ahlstrand og Lampel (2009) er de strategiske planleggingsprosessene i offentlige virksomheter gjenkjennbare med sitt fokus på bruk av detaljerte planleggingsverktøy, formelle planleggingsprosesser og detaljerte målspesifikasjoner. Flere har hevdet at det er for ensidig å se på strategi bare som en plan som skal iverksettes. En av kritikerne er Mintzberg (1994, 108), som påpeker at strategi kan "vokse frem" gjennom uformell læring på ulike nivå i organisasjonen. Han argumenterer for at strategisk planlegging ikke er strategisk tenkning, men tvert i mot kan hindre intuisjon, kreativitet og læring. Dersom planleggingen ikke ses i sammenheng med andre styringsprosesser, kan den fort bli en mekanisert, rituell handling (Mintzberg 1994; Johanson 2009, 878). Mulgan (2009, 4) er også kritisk til det tradisjonelle synet på strategi som en lineær prosess fra politisk planlegging til gjennomføring, og viser til at strategi (vår oversettelse): "... impliserer et iterativt, eksperimentelt og tilpasset syn på hvordan det offentlige virker, med positive tilbakeføringer som forsterker endringsprosesser." Mulgan peker blant annet på viktigheten av å involvere de riktige aktørene og interessentene, samt knytte planleggingen til andre styringsprosesser. Poister og Streib (1999, 311) presiserer at strategiske planer skal ses i sammenheng med og være utforskere for andre styringsprosesser. Vi er da over til det som i strategilitteraturen betegnes som strategisk styring.

2.1.2 Strategisk styring

Strategisk styring består i følge Vinzant og Vinzant (1996, 140) av tre kjerneprosesser. Dette er planlegging, ressursallokering, samt kontroll og evaluering, hvor strategisk planlegging er hjørnesteinen i styringen. De argumenterer for at planleggingen må integreres med andre styringsprosesser. Poister og Streib (1999, 208-210) legger til prestasjonsledelse som den fjerde kjerneprosessen i strategisk styring, og skriver følgende:

A strategically managed public agency is one in which budgeting, performance measurement, human resource development, program management, and other management processes are guided by a strategic agenda that has been developed with

a buy-in from key actors and communicated widely within the organization and among external constituencies. Strategic management is concerned with implementing strategies and measuring performance as well as monitoring trends and identifying emerging issues that might require strategic responses.

Videre utdyper de at strategisk styring har til formål å sikre iverksetting av planer gjennom å koordinere ulike styringsprosesser på høyt nivå, slik at organisasjonens formål og visjoner kan nås. Styringsprosesser som samkjøres oppnår god effekt ved at de utfyller og forsterker hverandre (Poister og Streib, 1999, 314). Et eksempel på andre styringsprosesser som kan ses i sammenheng med strategisk styring er det kontinuerlige læringsaspektet. I en nyere artikkel av Bryson, Berry og Yang (2010, 495) heter det at:

Strategic management may be defined as the appropriate and reasonable integration of strategic planning and implementation across an organization (or other entity) in an ongoing way to enhance the fulfillment of its mission, meeting of mandates, continuous learning, and sustained creation of public value.

Som vi så ovenfor er strategisk planlegging kritisert for at det kan bli en mekanisk handling som ikke legger til rette for kreativitet og læring. Både Poister og Streib (1999) og Bryson (2011, 42-43) argumenterer med at strategisk styring er en *kontinuerlig* prosess som kobler strategisk planlegging med iverksettingen. Bryson (2011) påpeker at de viktigste elementene i strategisk arbeid er tenkning, handling og læring, og at strategisk planlegging bare er et verktøy som skal tilrettelegge for dette.

2.2 Komponentene i strategisk styring

Vinzant og Vinzant (1996, 141-142) har med utgangspunkt i tre av kjerneprosessene i strategisk styring utviklet en modell som kan benyttes til å definere vellykket iverksetting av strategisk styring i offentlig sektor. I modellen deles iverksettingen inn i fire nivåer. Nivå fire representerer full strategisk styring, hvor organisasjonen kobler flere styringsprosesser i et komplekst samspill. De andre tre nivåene er progressive nivåer frem mot full iverksetting, hvor nivå 3 er nærmere full strategisk styring enn henholdsvis nivå 2 og 1.

Nivå 1, som er det første steget mot strategisk styring, innebærer å ha gjennomført en strategisk planleggingsprosess. Med dette menes at det er benyttet formelle analytiske fremgangsmåter, og at organisasjonen er blitt enig om formål og visjon. På nivå 2 har organisasjonen gått videre og det er laget et strategisk plandokument, slik at innholdet kan

formidles og synliggjøres for innbyggerne. Organisasjoner på nivå 3 har, i tillegg til å ha gjennomført en planleggingsprosess og laget en strategisk plan, sørget for at fordelingen av menneskelige, fysiske, finansielle og teknologiske ressurser er tilpasset, slik at de støtter de strategiske valg organisasjonen har tatt. Dette gjelder spesielt fordelingen i budsjetter som er knyttet til gjennomføring av konkrete strategier. Organisasjoner på nivå 4 har, i tillegg til å ha iverksatt de tre første nivåene, innført spesifikke kontroll- og evalueringsprosesser som gir tilbakemeldinger på gjennomføringen av de strategiske planene (Vinzant og Vinzant, 1996).

Poister og Streib (2005) benyttet dette rammeverket i studien som vi nå gjør en replikasjon av. Flere av spørsmålene i spørreskjemaet, som de utviklet, har til hensikt å belyse sammenhenger mellom strategisk planlegging og de øvrige styringsprosessene. Vi har også brukt modellen i vår undersøkelse, blant annet til å måle i hvilken grad kommunal sektor kobler andre styringsprosesser til strategisk planlegging. Rammeverket til Vinzant og Vinzant (1996) kunne vært utvidet gjennom å inkludere flere styringsprosesser, som for eksempel prestasjonsledelse og læring. Av hensyn til behovet for å begrense omfanget på oppgaven har vi valgt ikke å gjøre det. På lik linje med Poister og Streib har vi begrenset oss til å se på koordineringen av følgende prosesser; planlegging, ressursallokering, kontroll og evaluering.

2.2.1 Hva Poister og Streib fant

Vi har ikke sammenliknet vår undersøkelse med studien til Poister og Streib (2005) direkte, og det vil ta for mye plass å beskrive alle funn de gjorde. Vi synes likevel det er interessant å ta med hvordan deres respondenter fordelte seg på de ulike nivåene av strategisk styring, fordi vi har foretatt den samme analysen i vår studie. Poister og Streib fant at 44 prosent av de som svarte på undersøkelsen hadde innledet bruk av strategisk planlegging, og dermed var på nivå 1 i modellen. 37 prosent hadde i tillegg utarbeidet en overordnet strategisk plan, og var på nivå 2 i modellen. 33 prosent hadde også knyttet budsjetter til planleggingsprosessen, og var således på nivå 3. Til sist var det 22 prosent av utvalget som også knyttet resultatmålinger til de andre prosessene, og som dermed kunne sies å ha iverksatt full strategisk styring (nivå 4) (Poister og Streib, 2005).

2.3 Påvirkningsfaktorer

Både interne og eksterne faktorer påvirker organisasjoners iverksetting av strategisk planlegging og styring. Disse faktorene må ses i sammenheng, og forbindelsene mellom dem

er komplekse (Vinzant og Vinzant 1996, 142). Det er vanskelig å trekke inn alle faktorene som antas å spille en rolle. Vi har derfor konsentrert oss om å beskrive noen av elementene som antas å ha innvirkning på organisasjoners, herunder kommuners, strategiarbeid.

Poister, Pitts og Edwards (2010, 525) viser til at graden av stabilitet i omgivelsene, politisk klima, fagområde og trender i feltet er eksempler på forhold som kan påvirke hvordan strategiprosesser arter seg i organisasjoner. De påpeker videre at institusjonelle forhold er en betydelig påvirkningsfaktor for valg av strategiske tiltak i offentlig sektor. For eksempel vil det for noen offentlige etater være lovpålagt, eller på annen måte styrt utenfra, at de skal utøve strategisk planlegging og styring. Andre etater vil i mindre grad være styrt av lover og direktiver, og vil dermed ha større frihet til å velge hvilken tilnærming de ønsker å ha til strategisk styring. Organisasjonens grad av selvstendighet og desentralisering er dermed viktige faktorer for strategiarbeid.

Vinzant og Vinzant (1996, 143) sier at de to mest betydningsfulle dimensjonene er de juridiske og finansielle krav som organisasjonen står ovenfor. De hevder at organisasjoner med lite økonomisk handlefrihet vil ha mindre mulighet til å styre strategisk enn organisasjoner som har større økonomisk handlingsfrihet. Organisasjoner med bedre økonomi har større insentiv til å planlegge strategisk, samt at de har bedre muligheter for valg av strategiske handlinger. Et argument om det motsatte vil støttes av ordtaket “nød lærer naken kvinne å spinne”, som indikerer at trang økonomisk ramme vil tvinge organisasjoner til å være mer innovative og dermed styre strategisk. Med lite økonomisk handlingsrom vil imidlertid organisasjonen ha nok med å “holde hodet over vann”, og dermed fokusere på å håndtere kun de mest presserende krav. I følge Boyne og Walker (2004, 246) er det mer sannsynlig at organisasjoner kan opptre proaktivt og sette av tid og ressurser til strategisk planlegging hvis de har et visst økonomisk slakk. Økonomi ser ut til å være en betydningsfull faktor, og vi har utformet en hypotese knyttet til kommunenes finansielle handlefrihet. Selv om teorien ikke er helt entydig antok vi at det er sannsynlig at det er sammenheng mellom kommuners økonomi og iverksetting av strategisk styring, hvor bedre økonomi gir mer bruk av strategisk styring.

Selv om faglitteraturen angir juridiske krav som en faktor som i betydelig grad påvirker den strategiske tilnærmingen i offentlig sektor, har vi ikke utarbeidet noen hypotese knyttet til

juridiske krav i vår undersøkelse. Hele kommunesektoren må forholde seg til samme lovverk, og vi hadde ingen grunn til å anta at juridiske krav forklarer *ulikheter* i kommunenes strategiprosesser.

En annen faktor som faglitteraturen trekker frem som viktig for hvordan organisasjoner tilnærmer seg strategisk styring, er karakteristikker ved organisasjonen. For eksempel vises det til at større, mer komplekse organisasjoner, vil ha behov for mer formaliserte planleggingssystemer enn små organisasjoner (Poister, Pitts og Edwards 2010, 526). Dette støttes også av andre. Daft og Lengel (1986) skriver at studier viser at rik informasjonsutveksling i form av personlig kontakt er det mest hensiktsmessige i komplekse situasjoner. I og med at personlig kontakt er tid- og ressurskrevende, spesielt i store organisasjoner, må informasjonsutvekslingen likevel foregå gjennom rutiner og en teknisk kjerne. Større organisasjoner utvikler flere systemer for formalisert informasjonsutveksling enn små organisasjoner, for på denne måten å møte eksterne utfordringer.

I følge Vinzant og Vinzant (1996,148) krever elementene i strategisk styring (planlegging, ressursfordeling, samt kontroll og evaluering) en del ressurser for å kunne iverksettes. Det kan argumenteres for at det er mer sannsynlig at store organisasjoner, i større grad enn små organisasjoner, har tilstrekkelig kapasitet til å koble flere styringssystemer i strategiarbeidet. Dette gjelder både andelen medarbeidere med nødvendig kompetanse og den økonomiske kapasiteten. Det er en forutsetning for å opparbeide og vedlikeholde nødvendig kompetanse, systemer og tekniske ressurser, at organisasjonen har tilstrekkelig økonomiske ressurser. Dette støttes også antakelsen om sammenhengen mellom økonomi og strategisk styring, som drøftet ovenfor. Teorien går i retning av at store kommuner har større behov for å iverksette strategisk planlegging og styring enn små kommuner. Videre er det også større sannsynlighet for at de har nødvendig kompetanse og systemer for å ivareta strategiske styringssystemer. Vi antok derfor at det er en sammenheng mellom kommuners størrelse og grad av strategisk styring, hvor store kommuner har mer strategisk styring enn små kommuner.

Vi har trukket frem noen av de mange elementene som faglitteraturen viser til som medvirkende krefter for valg av strategiske tiltak i offentlige organisasjoner. Andre faktorer, som vi på grunn av den begrensede rammen vi har til rådighet i denne studien ikke går nærmere inn på, er for eksempel organisasjonens verdisystem og kultur, lederstil og

styringskapasitet (Vinzant og Vinzant 1996, 146-147; Poister m.fl. 2010, 526). Vi vil imidlertid se på en siste faktor, strategisk innhold, som på mange måter er relatert til organisasjonskultur og lederstil.

2.3.1 *Strategisk innhold*

Vi legger til grunn at organisasjonens verdisystem og kultur, lederstil og styringskapasitet er elementer som påvirker hvilket strategisk innhold kommuner velger. Det er derfor interessant å undersøke om strategisk innhold på noen måte har sammenheng med strategisk styring i kommunal sektor. For å undersøke dette er det nødvendig å definere hva vi mener med strategisk innhold. Vi har valgt å ta utgangspunkt i et rammeverk utviklet av Boyne og Walker (2004), som gir strategisk innhold to dimensjoner: strategisk stilling og strategiske tiltak. Rammeverket er basert på tidligere typologier utviklet av henholdsvis Miles og Snow (1978) og Porter (1980), begge med utgangspunkt i privat sektor. Før vi beskriver rammeverket til Boyne og Walker nærmere vil vi i korte trekk oppsummere innholdet i disse teoriene.

Miles og Snow (1978, 29) sine studier viser at mange organisasjoner utvikler strategiske løsninger som likner hverandre, og at strategiene som velges har ulik effekt under gitte forhold. Med bakgrunn i sine undersøkelser kom de frem til fire typer organisasjonsatferd; utforskere, forsvarere, analytikere og etternølere¹. Utforskere er gjerne fleksible organisasjoner med en innovativ atferd. De søker kontinuerlig etter nye markeder og prøver ut nye tilnærminger til tendenser i omgivelsene. Disse organisasjonene er vanligvis ikke fullstendig effektive på grunn av sitt fokus på innovasjon. Forsvarere fokuserer på å utføre sine kjerneoppgaver, og teknologisk effektivitet er viktig. Toppledelsen i slike organisasjoner er gjerne eksperter innenfor sine ansvarsområder, men søker i liten grad nye muligheter utenfor sine domeneområder. En streng kontroll av organisasjonen er viktig. Analytikerne opererer både rutinemessig og effektivt gjennom å bruke formaliserte strukturer og prosesser, samtidig som de følger med i omgivelsene for å hente nye ideer de kan adoptere. Etternølerorganisasjoner gjør sjelden endringer eller tilpasninger før de tvinges til det av sine omgivelser. Dette er organisasjoner som ikke har noen konsistent strategi. Gjennom forskning har Miles og Snow (1978, 154) kommet frem til at utforskere, forsvarere og

¹ Jacobsen og Thorsvik (2007, 37) benytter begrepene oppfinnere (prospectors), forsvarere (defenders) og etternølere (reactors). Vi har valgt å bruke begrepene forsvarere og etternølere, men bruker begrepet utforsker i stedet for oppfinner.

analytikere er positivt assosiert med resultater, mens etternølere er negativt assosiert med resultater.

Konkurransmodellen til Porter (1980) klassifiserer også strategi, og modellen gir rammer for hvordan allmenne strategiske stillinger kan velges gjennom analyse av organisasjonens situasjon. Ved å identifisere og analysere de viktigste aktørene i omgivelsene kan organisasjoner posisjonere seg gjennom “kostnadsledelse” hvor de tar sikte på lave kostnader, “differensiering” hvor de satser på utvikling av unike produkter og tjenester, samt “fokus” som innebærer at organisasjonen søker å betjene smale markedssegmenter, for eksempel en spesiell kundegruppe. Strategien er enten “kostnadsfokusert” eller “differensieringsfokusert”. En organisasjon vil oppnå et fortrinn og kunne bevare sin posisjon i markedet ved å velge en av disse strategiene. Posisjoneringen går ut på å kombinere strategiske handlinger på ulike måter.

Strategisk stilling

Boyne og Walker (2004) har i rammeverket sitt inkludert utforskere, forsvarere og etternølere fra Miles og Snow (1978) sin modell. De presiserer at det ikke er hensiktsmessig å plassere organisasjoner i kun en av kategoriene, og mener at tre typologier dekker de mulige responsene til nye situasjoner: innovasjon (utforsker), konsolidering (forsvarer) og vente på instruksjon (etternøler). Den fjerde organisasjonsatferden hos Miles og Snow (1978), analytikeren, er en mellomting mellom utforsker og forsvarer. Boyne og Walker (2004) forutsetter i sitt rammeverk at alle organisasjoner vil ha områder og/eller perioder hvor de har trekk både fra utforskeratferd og forsvareratferd, og argumenterer for at analytikeratferd fanges opp i de tre andre typologiene.

I henhold til Boyne og Walker (2004, 240) kan man i offentlig sektor forvente at utforskere er innovative og at de responderer raskt på nye forhold. Disse organisasjonene vil ofte være ledende innen sitt område, fordi en forventer en mer proaktiv holdning enn i andre organisasjoner. Forsvarere vil ikke forsøke å være ledende på feltet, men heller adoptere innovasjoner når de er testet ut. Deres syn på utvikling av nye produkter er mer konservativt. De velger heller å fokusere på et smalt segment av markedet, for å beholde sin eksisterende portefølje og beskytte sin del av det offentlige budsjettet fra utforskere. Etternølere har ikke noen konsistent strategisk stilling, men justerer sin strategiske stilling når omgivelsene tvinger

det frem. Det er derfor sannsynlig at eksterne myndigheter styrer deres strategiske atferd. Det er likevel ikke sikkert etternølere vil ha kultur til å kunne utøve atferden til utforskere eller forsvarere, selv om de skulle bli instruert til det. I litteratur fra privat sektor er denne stillingen det samme som mangel på strategi, og er forventet å prestere dårlig. Boyne og Walker (2004, 241) hevder at det ikke nødvendigvis er slik at etternøler-organisasjoner oppnår dårligere resultater enn utforskere og forsvarere. En etternølerposisjon kan være et bevisst og positivt valg i offentlig sektor, hvor en skal tilpasse seg de skiftende kravene til eksterne interessenter. I et slikt perspektiv kan utforskere bli sett på som overdrevent ivrige i forhold til å ta risiko, og forsvarere som motvillige til å respondere på press om endring. I prinsippet kan dermed atferden til etternølere anses som den beste tilpasningen i offentlig sektor.

Strategiske tiltak

Strategiske tiltak er den andre dimensjonen i Boyne og Walker (2004) sin definisjon av strategisk innhold. Strategiske tiltak viser hvordan organisasjoner faktisk oppfører seg, til forskjell fra strategier som er tiltenkte, men ikke satt i verk. Organisasjoner operasjonaliserer sin strategi gjennom spesifikke handlinger i forhold til markeder, tjenester, inntekter, den eksterne- og den interne organisasjonen. De tre første reflekterer Porters (1980) typologi av strategisk innhold, selv om Porters “produkter” er erstattet med tjenester og “priser” med inntekter. Boyne og Walker (2004, 241) anser disse dimensjonene som foreløpige og skriver at det kan være behov for å utvide dem.

Strategisk stilling som påvirkningsfaktor

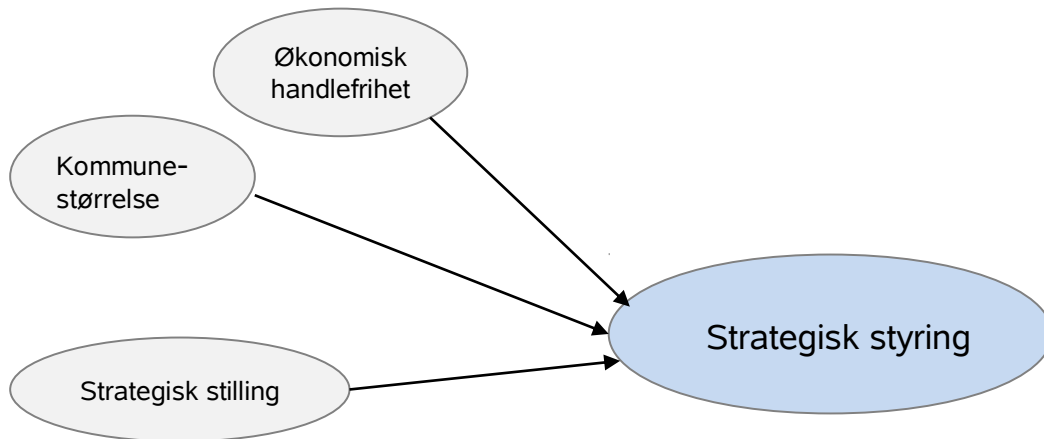
Det er utført flere empiriske undersøkelser som har sett på i hvilken grad strategisk innhold i offentlige organisasjoner påvirker organisasjonens resultater. Andrews, Boyne og Walker gjennomførte i 2006 en studie blant lokale myndigheter i England. De fant at utforskeratferd er positiv, forsvareratferd er nøytral og etternøleratferd er negativ for organisasjoners resultater. Dette gjaldt også da det ble kontrollert for strategiske tiltak. Det har vært gjennomført flere liknende studier, og resultatene er litt ulike. Flere studier finner at utforskeratferd er positiv (Andrews, Boyne, Meier, O’Toole og Walker 2005; Andrews, Boyne og Walker 2006), mens en studie fant også at forsvareratferd kan være fordelaktig (Andrews, Boyne, Law og Walker, 2009).

Vi har kartlagt strategisk innhold i kommunal sektor, men har ikke undersøkt hvorvidt det strategiske innholdet eventuelt påvirker kommunenes resultater. Derimot har vi sett på om det er sammenheng mellom strategisk stilling og strategisk styring i kommunene. Er det slik at utforskere, som er organisasjoner med eksternt fokus og som søker nye markeder og tjenester, også er utforskende og pådrivere i forhold til å ta i bruk nye styringssystemer? Vinzant og Vinzant (1996, 149) skriver at det kan være både et komplekst, kostbart og noe risikabelt forsøk å ta i bruk strategiske styringssystemer. Vi antar derfor at det er utforskerne som er foregangskommuner også innenfor dette feltet. Som en fortsettelse på denne tankerekken ønsker vi også å undersøke sammenhengen mellom posisjonen forsvarer og strategisk styring. Forsvarere har fokus på å bli bedre på det de allerede driver med, og de har i utgangspunktet få insentiver til å prøve nye styringssystemer. Boyne og Walker (2004, 245) viser til at interne endringer i organisasjonen er et mye brukt virkemiddel for å forbedre effektivitet. Dermed kan strategisk styring fremstå som interessant å ta i bruk også for forsvarere dersom de opplever at andre har gode erfaringer med metoden. De vil nok ikke være først ute med å ta i bruk systemene, men de vil på den andre siden over tid kanskje bli enda mer systematiske og effektive i bruken enn utforskere. Siden strategisk styring er et forholdsvis nytt styringssystem som fortsatt er under utvikling, antar vi at utforskere har mer strategisk styring enn forsvarere. Etterfølgere vil vente med å benytte strategisk styring til det blir pålagt, og vil dermed i liten grad ha strategisk styring. Selv om rammeverket for strategisk styring er benyttet i flere studier, har vi ikke funnet noen undersøkelse som har sett på akkurat denne sammenhengen tidligere. Vi finner heller ingen direkte teoretisk argumentasjon for en slik sammenheng i faglitteraturen. Dermed er det ekstra spennende å se om våre resonnement har noe for seg.

2.4 Modell

Vi ønsket å undersøke hvilke faktorer som påvirker strategisk styring i kommunesektoren. Med utgangspunkt i teori og tidligere undersøkelser kom vi frem til følgende modell:

Figur 2.1 Modell med antatte sammenhenger



2.5 Hypoteser

For å undersøke hvilke faktorer som påvirker strategisk styring i kommunesektoren har vi formulert følgende hypoteser:

H1: Kommuner med god økonomisk handlefrihet har mye strategisk styring.

H2: Store kommuner har mye strategisk styring.

H3: a) Utforskere har mer strategisk styring enn forsvarere og etternølere.

b) Forsvarere har mer strategisk styring enn etternølere.

c) Etternølere har lite strategisk styring.

Vi har undersøkt våre hypoteser ved hjelp av empiriske data.

3 Metode

3.1 Forskningsdesignet

Vi har gjennomført en replikasjon av en undersøkelse utført av Poister og Streib (2005), om bruken av strategisk planlegging og styring i amerikanske byer.

Replikasjon er en vanlig og anbefalt metode for studier, men det har også sine utfordringer. En replikasjon baserer seg på en eller flere andre undersøkelser innenfor samme tema eller område. En replikasjon gir mulighet til å sammenligne resultater mellom undersøkelser, og vil kunne øke påliteligheten (reliabiliteten). Pålitelighet knytter seg til undersøkelsens data, hvilke data som brukes, den måten de samles inn på og hvordan de bearbeides (Johannessen, Kristoffersen, Tuft 2010, 404). Vi har ikke direkte sammenliknet våre resultater med Poister og Streib sine oppsummeringer. Målet med vår studie har ikke vært å konkludere på bakgrunn av sammenligninger, men å gjøre bruk av flere av de samme spørsmålene som den amerikanske studien.

Validitet viser hvor godt eller relevant data representerer det fenomenet som skal undersøkes – om vi måler det vi tror vi måler (Johannessen, Kristoffersen, Tuft 2010, 409). Her vil også vurdering av pålitelighet spille inn. Forskningslitteraturen skiller mellom ekstern validitet, som viser til at resultatene fra en studie av et begrenset omfang, kan gjøres allment gjeldende, og intern validitet som omhandler muligheten en studie gir til at funnene kan forklares gjennom den antatte hypotesen. Høy intern validitet forutsetter at man har god kontroll over avvikende resultater. Slike avvik kan oppstå på grunn av feil eller unøyaktigheter ved utvalg av undersøkelsesobjekter, valg av feil undersøkelsesmetode eller unøyaktig vurdering av resultater (Johannessen, Kristoffersen, Tuft 2010).

3.2 Datakilder

Vårt datamateriale foreligger i form av svar på et prestrukturert spørreskjema som er egnet for opptellinger og statistiske analyser. Vi ønsket å vurdere holdbarheten av våre antakelser gjennom hypotesetesting. I tillegg til å hente inn egne primærdata, har vi innhentet sekundærdata fra Statistisk sentralbyrå (SSB) om kommunestørrelse og økonomisk handlingsrom.

3.3 Populasjon

Vi sendte undersøkelsen til alle 431 kommuner i Norge. Vi benyttet oss av SSB sin kommuneoversikt fra 1.1.2011, som inneholder 430 kommuner. I tillegg har vi inkludert Svalbard som egen kommune. Vi valgte å inkludere alle kommunene for i størst mulig grad å få representative svar. Norske kommuner har en lang planleggingstradisjon, og det er grunn til å tro at også små kommuner har strategisk styring. Norge er et lite land og ved å inkludere alle, ville vi også kunne redusere eventuelle feilmarginer.

Den amerikanske undersøkelsen ble sendt ut til 1.247 tjenestemenn innenfor kommunal myndighet, først og fremst til administrative toppledere og økonomidirektører i kommunenes sentrale administrasjon. Poister og Streib (2005) hadde en svarprosent på 41 prosent. Dette regnet de som bra respons for denne type undersøkelse. For å øke påliteligheten i undersøkelsen vurderte også vi det som en god datainnsamlingsstrategi å spørre flere fra samme organisasjon. Vi sendte ut undersøkelsen til tre sentrale toppledere; ordførere, rådmenn og økonomisjefer, i hver kommune. Der flere fra samme kommune har svart, har vi beregnet et gjennomsnittsvar. På den måten er hver kommune representert med kun en besvarelse. Vi mottok to svar fra fem ulike kommuner, der vi foretok denne gjennomsnittsberegning. Det var ingen kommuner vi mottok tre svar i fra. I tillegg var det tekniske feil ved svaret fra en av kommunene, denne tok vi derfor ut av undersøkelsen.

3.4 Oppbygning av spørreskjemaet

Vi har i stor grad fulgt den amerikanske undersøkelsens metodikk. Etter en henvendelse via e-post til Poister og Streib fikk vi en kopi av deres originale spørreskjema. Dette oversatte vi og tilpasset skjemaet til en norsk kontekst. Vi var opptatt av at spørreskjemaet ikke skulle bli for langt og for tidkrevende å svare på. Vi valgte dermed å ta bort noen av Poister og Streib sine innledende og avsluttende spørsmål. Da vi tilpasset spørreskjemaet og formulerte spørsmålene på norsk var det viktig for oss at respondentene ville kjenne igjen ord og begreper, og at spørreskjemaet ble forståelig og presist for våre kommuner.

Spørreskjemaet er rettet mot overordnede strategiske styringsprosesser, og er delt inn i 9 deler. Vi spør om strategiske planleggingsdokumenter, hvem som er involvert i strategisk planlegging i kommunen, bruk av strategiske verktøy, strategiske tiltak, strategisk stilling, strategisk planlegging og budsjettering, strategisk planlegging og resultatmåling, og til sist på

hvilken måte strategisk planlegging påvirker kommunen. Svaralternativene i spørreskjemaet er, med unntak av ett spørsmål, utformet som en Likert-skala med fem verdier. Skalaen er rangert fra “helt uenig” til “helt enig”, og det er en nøytral mulighet “hverken enig eller uenig”.

I tillegg til spørsmål fra Poister og Streib sin undersøkelse inkluderte vi to nye spørsmål knyttet til strategisk innhold i kommunene. Disse er hentet fra en spørreundersøkelse utført av Andrews, Boyne og Walker (2006).

3.5 Variabler og operasjonalisering

Spørreskjemaet er bygd opp rundt et sett med variabler som benyttes som indikatorer. Disse hjelper oss med å avgrense fokuset og gjør det mulig å svare på forskningsspørsmålene våre.

Avhengig variabel

For å belyse strategisk planlegging og styring må vi operasjonalisere begrepene. I følge Vinzant og Vinzant (1996, 140) består strategisk styring av tre kjerneprosesser: planlegging, ressursallokering, samt kontroll og evaluering. Videre har Poister og Streib (1999, 308) føyd til prestasjonsledelse som en fjerde kjerneprosess. I undersøkelsen er det derfor stilt spørsmål om prosesser rundt planlegging, budsjettering, prestasjonsledelse og resultatmåling. Når vi ser på “grad av strategisk styring” er det måten disse prosessene kobles sammen på som er interessant, og vi har ut fra det laget en indeks for å måle strategisk styring.

Elementer i planlegging er undersøkt ved å spørre om kommunen har utarbeidet et formelt strategidokument ut over lovpålagte plandokumenter, samt hvilke planleggings- og analyseverktøy som er brukt.

Elementer om ressursallokering er undersøkt gjennom å spørre etter ulike prosesser knyttet til budsjett og strategisk planlegging. Det spørres om årlige budsjett gjenspeiler mål og prioriteringer fra strategisk plan, om “friske penger” i budsjettet knyttes til strategiske mål, om forslag til budsjett fra ledere på underordnede nivå i stor grad er påvirket av strategisk plan, og om informasjon fra resultatmålinger påvirker fordelingen av ressurser.

Kontroll- og evalueringselementer er undersøkt ved at det ble spurt etter ulik bruk av resultatmålinger og strategisk planlegging. Det spørres om kommunen benytter resultatmålinger for å følge opp innholdet i strategiske planer, om kommunen regelmessig rapporterer resultater knyttet til strategisk plan til henholdsvis kommunestyret/bystyret og til innbyggerne, om noen prosjekter velges ut for mer omfattende evaluering, om resultatmålinger brukes for å følge opp om kommunen oppnår de virkninger den strategiske planen forutsetter, om kommunen sammenligner resultater med andre kommuner, og til sist om de følger egne resultater over tid for å forbedre seg.

For å undersøke prestasjonsledelse ble det spurt om fastsatte mål for ledere er utledet fra kommunens overordnede strategiske plan, om årlige evalueringer av ledere i stor grad er basert på deres oppnåelse av strategiske mål, og om rådmann holdes ansvarlig av kommunestyret/bystyret for iverksetting av strategisk plan.

Uavhengige variabler

Ett av undersøkelsens formål har vært å undersøke om faktorene kommunestørrelse, økonomisk handlefrihet og de strategiske stillingene (utforsker, forsvarer og etterfølger) påvirker strategisk styring i kommunal sektor.

Økonomisk handlingsfrihet er målt gjennom netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter (heretter kalt resultatgrad) for hver kommune. For å jevne ut eventuelle tilfeldige utslag har vi beregnet gjennomsnittet for de tre siste årene (2008, 2009 og 2010). Dataene er hentet fra SSB². Resultatgraden forteller i hvor stor grad kommunene har frie midler å tilføre driften ved uforutsette utgifter og/eller til investeringer. Fylkesmannen anbefaler at resultatgraden over tid bør ligge mellom 3-5 prosent³.

² <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/> tabell:04901: A. Finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutgifter - nivå 2 (K) (lastet ned 20.02.2012)

³ <http://www.fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=4926&amid=3536830> (lastet ned 03.03.2012)

Som mål på kommunestørrelse har vi brukt antall innbyggere i kommunen pr. 1.1.2011. Dataene er hentet fra SSB⁴. Fordi størrelsen på kommunene er positivt skjevfordelt, har vi normalisert fordelingen av data for kommunestørrelse gjennom logaritmisk transformasjon (Lg10) i analysene.

Som mål på strategisk stilling har vi benyttet rammeverket til Boyne og Walker (2004), som beskriver tre typer strategisk atferd; utforskere, forsvarere og etternølere. Rammeverket er beskrevet nærmere i kapittel 2. Videre har vi brukt samme fremgangsmåte som Andrews, Boyne og Walker (2006), hvor de strategiske stillingene er målt gjennom enkeltutsagn for hver av de tre posisjonene. Utforsker er operasjonalisert gjennom å spørre om i hvilken grad kommunens tjenester er innovative. Forsvarer er operasjonalisert gjennom å spørre i hvilken grad fokus på kjerneoppgaver er styrende for kommunenes tilnærming til strategi. Etternølere er operasjonalisert ved at det spørres om i hvilken grad press fra eksterne interessenter er styrende for utviklingen i kommunene. Kommunene ble bedt om å svare på i hvilken grad de er enige i utsagnene på en fem-punkts Likert-skala.

3.6 Spørreundersøkelsen

I forkant av utsendelsen av spørreundersøkelsen spurte vi en gruppe medstudenter om å være testgruppe. Disse har alle høyere utdanning og ledererfaring fra offentlig sektor. Vi ba om generelle tilbakemeldinger og trakk frem noen konkrete problemstillinger de skulle være oppmerksomme på som språk, formuleringer, begreper og tekniske utfordringer. Vi var opptatt av om skjemaet og spørsmålene var formulert slik at de målte det vi mente å måle. Dette opplevde vi som en konstruktiv metode for å gjøre justeringer og rettelser til forbedring. Vi foretok en redigering og sendte deretter ut spørreskjemaet.

Spørreskjemaet ble sendt ut elektronisk (Questback) til postmottaket i alle kommunene, og utsendelsen ba om at det skulle videreformidles til ordfører, rådmann og økonomisjef. E-postadresser til samtlige kommuner fikk vi hos Kommunenes Sentralforbund (KS).

⁴ <http://www.ssb.no/tabell/07459>: Folkemengde, etter kjønn og ettårig alder 1. januar (K) (lastet ned 20.02.2012)

Vi fikk låne Høyskolens logo og Høyskolen ved veileder formulerte et følgebrev, der det ble gitt informasjon og begrunnelse for undersøkelsen. Av hensyn til kommunevalget i september 2011 bestemte vi oss for å sende ut spørreskjemaet i november 2011. Vi antok at eventuelle nye politiske ledere da var kommet på plass i sine nye posisjoner. Hovedutsendelsen ble fulgt opp med tre påminnelser over en periode på tre uker.

I løpet av de første ukene fikk vi enkelte tilbakemeldinger fra kommuneledere som ga uttrykk for at noen av spørsmålene var vanskelige å svare på. Vårt spørreskjema brukte formuleringer som for eksempel overordnet strategisk plan. Dette gjorde at kommuner med en struktur hvor strategisk planlegging var lagt til de ulike sektorer/bydeler ikke kjente seg igjen i våre formuleringer. Vi tolket henvendelsene vi fikk som uttrykk for engasjement og ønske om at deres besvarelse skulle være presise i forhold til praksis i egen kommune. Vi gjorde oss noen tanker om hva vi hadde gjort, eller kanskje heller hadde utelatt å gjøre, som avstedkom denne responsen.

Da vi lukket undersøkelsen første gang (november 2011) hadde vi mottatt svar fra 120 kommuner. Ved gjennomgang av svarene så vi at flere større kommuner, også de som hadde kontaktet oss, ikke hadde besvart. På bakgrunn av dette drøftet vi situasjonen. Svarprosenten var fortsatt relativt lav, og vi vurderte om vi burde foreta noen endringer i spørreskjemaet. Vi endte opp med å foreta noen justeringer i skjemaet ved å omformulere spørsmål 1 og spørsmål 2. Spørreskjemaets første spørsmål var formulert som følger: “Kommunen har utarbeidet et overordnet strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte”. Dette endret vi til: “Kommunen har utarbeidet et eller flere strategiske plandokumenter for ulike sektorer i tillegg til de lovpålagte plandokumentene.”, og la til muligheten for å svare at kommunen har utarbeidet en eller flere strategiske delplaner for ulike sektorer/bydeler i tillegg til de lovpålagte planene. Denne endringen antok vi ville favne de kommunene som hadde vansker med å besvare spørsmålet i den første utsendelsen. I tillegg opplyste vi om at dersom de hadde utarbeidet flere delplaner, skulle de ta utgangspunkt i en typisk planprosess i besvarelsen. En annen endring vi gjorde, var å “sluse ut” de kommunene som svarte nei på spørsmål 1. Det vil si at de ikke fikk anledning til å svare på resten av spørsmålene i spørreskjemaet. De kommunene som hadde svart nei på undersøkelsens første versjon, hadde derimot fått

anledning til å svare videre på alle spørsmålene i skjemaet. Konsekvensene dette ga, kommer vi tilbake til senere i oppgaven.

I begynnelsen av desember sendte vi på nytt ut undersøkelsen til alle kommuner som ikke hadde besvart det første spørreskjemaet. Vi sendte ut en påminnelse i forbindelse med denne andre runden. I tillegg ble et lite antall store kommuner kontaktet direkte for å sikre oss god variasjon på enkelte variabler, særlig med hensyn til kommunestørrelse. Vi mottok 62 nye besvarelser. Vi håpet at justeringene vi hadde gjort ville gi oss et større datamateriale. Samtidig visste vi at dette ville gi oss utfordringer i analysen. Vi var spesielt oppmerksom på at vi ikke nødvendigvis kunne sammenstille svarene fra de to undersøkelsene uten videre. Vi drøftet også hvorvidt det ville være hensiktsmessig å supplere undersøkelsen med noen intervjuer, for eksempel pr. telefon for å få mer utfyllende informasjon. Liten tid har vært årsaken til at vi valgte det alternativet bort. En annen utfordring som ble tydelig for oss da vi begynte med analysen, var at vi ikke burde ha “sluset ut” kommuner som svarte nei på første spørsmål. Disse burde fått anledning til å svare videre på spørreskjemaet, slik de kommunene som hadde svart på den første utsendelsen fikk. Det ville gitt oss mer helhetlig informasjon.

Vi har i etterkant erfart at noe mer omfattende planlegging i fasen før første utsendelse ville spart oss for en del ekstra arbeid senere i prosessen. Vi kunne blant annet jobbet enda mer med å tilpasse skjemaet til norsk kommunal kontekst, og også kjørt en test på et utvalg personer i noen representative kommuner (små, mellomstore, store) med god kjennskap til rammeverket og kommunestrukturer. Da kunne vi muligens fått tilbakemeldinger som hadde gjort det unødvendig å endre spørreskjemaet underveis.

3.7 Frafallsanalyse

Vi fikk svar fra 176 ulike kommuner. Dette ga oss en svarprosent på 41 prosent. Dette betyr at 255 kommuner ikke besvarte, eller nærmere bestemt 59 prosent frafall. Hvis frafallet er stort kan det være vanskelig å generalisere resultatene fra utvalget til populasjonen, og utvalget vil ikke nødvendigvis være representativt. Usikkerhet knyttet til frafall kan reduseres ved å gjennomføre frafallsanalyse (Johannessen m.fl. 2010, 238). Vi har sett nærmere på våre tall og hva vi kunne finne i vårt materiale som eventuelt kunne redusere denne usikkerheten. Vi

undersøkte forskjeller mellom utvalget og populasjonen med henhold til kommunestørrelse og økonomisk handlefrihet.

Vi har vurdert ulike årsaker til frafall i vår undersøkelse. Vi antar at noe frafall skyldes tilfeldigheter som at skjemaene ikke nådde frem til rette mottaker, at noen mottakere ikke ønsket å delta av ulike grunner og/eller at mottakere ikke anså undersøkelsen som tilstrekkelig relevant. Dette er grunner vi må ta høyde for i denne type frivillig undersøkelse. Det kan være mer problematisk hvis frafallet ikke er tilfeldig, fordi det kan være kilde til skjevhet i utvalget (seleksjonsskjevhet). Seleksjonsskjevhet ville for vår undersøkelse være et problem, hvis utvalget av kommuner som ikke svarte hadde rapportert svært avvikende fra våre respondenter. Derfor bestemte vi oss for å foreta en frafallsanalyse.

Vi så først på hvordan fordelingen var med hensyn til kommunestørrelse. Av de 255 frafalte kommunene var 147 kommuner (57 prosent) det vi definerte som små kommuner, 91 (36 prosent) var mellomstore kommuner, mens 17 (7 prosent) var store kommuner. Vi fant at det var liten forskjell på fordelingen i de to gruppene, såpass liten forskjell at våre funn med henhold til kommunestørrelse kan antas å være representativt for populasjonen for øvrig (se tabell 3.1).

Tabell 3.1 Fordeling av kommunestørrelse

	Frafallskommunene	Prosent	Vårt utvalg	Prosent
Små kommuner	147	57	85	48
Mellomstore kommuner	91	36	69	39
Store kommuner	17	7	22	13
SUM:	255	100	176	100

Note: Beregningen er basert på tall fra SSB og tall fra de 176 kommunene i undersøkelsen.

Videre så vi på kommunenes økonomiske handlingsrom, definert som netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter med gjennomsnitt for de tre siste år. Av de 255 kommunene som ikke hadde svart fant vi at 182 kommuner (72 prosent) hadde lite handlingsrom, 44 kommuner (17 prosent) hadde godt handlingsrom og 29 kommuner (11 prosent) hadde meget godt handlingsrom. Heller ikke her fant vi noen forskjeller av betydning, og vi kan anta at det ikke er vesentlig forskjell mellom respondentene og ikke-respondentene på data om økonomisk handlefrihet (se tabell 3.2).

Tabell 3.2 Fordeling økonomisk handlefrihet

	Frafallskommunene	Prosent	Vårt utvalg	Prosent
Lite handlingsfrihet	182	72	126	72
God handlefrihet	44	17	33	19
Meget god handlefrihet	29	11	17	9
SUM:	255	100	176	100

Note: Beregningen er basert på tall fra SSB og tall fra de 176 kommunene i undersøkelsen.

3.8 Oppsummering

Som en oppsummering vil det være naturlig å reflektere over noen vesentlige punkter som sier noe om metoden og datagrunnlaget i studien vår. Ved bruk av internasjonalt antatte forskningsinstrumenter styrkes påliteligheten. Vi fikk en svarprosent som var på et forholdsvis godt nivå for denne type undersøkelser. Selv om utvalget vårt var relativt lite var det tilstrekkelig til å gjennomføre en kartlegging og analyse av datamaterialet. Oppbygning av skjemaet gjorde det mulig å operasjonalisere forskningsspørsmålene. Bearbeiding av datamaterialet ble gjennomført med hensyn til krav om registrering og anonymitet, samt statistiske prosedyrer har vært fulgt. Datamaterialet og frafallsanalyse viser at vi har et representativt utvalg i forhold til populasjonen på to viktige variabler.

4 Hva vi fant - presentasjon og analyse av resultatene

I dette kapittelet vil vi presentere og analysere de innsamlede dataene. Hvordan kommunene bruker strategisk planlegging og styring, og hvilket strategisk innhold det er i kommunal sektor vil bli vist ved hjelp av enkle frekvenstabeller. For å belyse det andre forskningsspørsmålet, i hvilken grad kommunesektoren kobler andre strategiske styringsprosesser til den strategiske planleggingen, har vi utført krysstabellanalyser som presenteres i figur 4.3. I siste del av kapittelet ser vi på det fjerde forskningsspørsmålet; hvilke faktorer som virker inn på kommunenes strategiske styring. Hensikten er å vise mulig sammenheng mellom strategisk styring i kommunesektoren og noen utvalgte interne og eksterne faktorer. Dette gjør vi ved å presentere resultater fra univariate-, bivariate- og multivariate analyser.

4.1 Bruk av strategisk planlegging og styring i kommunesektoren

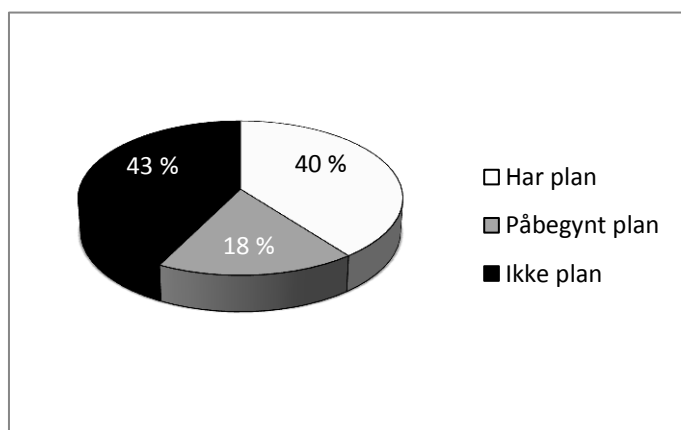
Bruk av strategisk planlegging og styring i kommunesektoren belyses gjennom å vise frekvensfordelinger for utarbeidelse av strategiske plandokumenter, involvering av eksterne interessenter, bruk av strategiske planleggingsverktøy, samt sammenhenger mellom strategisk planlegging og henholdsvis budsjett, prestasjonsledelse og resultatmåling. Deretter viser vi hvordan kommunene vurderer effekten av strategisk planlegging i sin kommune.

4.1.1 *Strategiske plandokumenter*

Som beskrevet i metoddelen ble undersøkelsen sendt ut i to versjoner. Til tross for at det er uheldig å endre spørreskjemaet underveis i en undersøkelse, vurderte vi det som hensiktsmessig å justere spørsmålet som omhandlet strategiske plandokumenter.

I analysen har vi sammenstilt svarene fra begge versjonene av spørreskjemaet, og vi skiller ikke mellom de kommunene som har svart at de har “en helhetlig plan” og de som har “en eller flere delplaner”. Frekvensfordelingen viser da at 70 av de 176 kommunene som svarte på undersøkelsen (40 prosent) har utarbeidet en formell strategisk plan i tillegg til de lovpålagte planene. Videre svarte 31 kommuner (18 prosent) at de har påbegynt utarbeidelse av et formelt strategisk plandokument. De resterende 75 kommunene (43 prosent) svarte at de ikke har utarbeidet noen strategisk plan i tillegg til de lovpålagte planene. Se figur 4.1.

Figur 4.1 Formelt strategisk plandokument i tillegg til lovpålagte planer N=176



I den første versjonen av undersøkelsen var det 43 kommuner som svarte at de ikke hadde utarbeidet en helhetlig strategisk plan i tillegg til lovpålagte planer. Det kan være grunn til å tro at det blant disse kommunene er noen som har utarbeidet delplaner, men som svarte «nei» da alternativene ikke var tilpasset deres situasjon. Det er vanskelig å si noe sikkert om dette, men det kan være grunnlag for å vurdere frekvensen for “ikke plan” med litt forsiktighet. Vi vil også påpeke at mange kommuner trolig ser på de lovpålagte planene (kommuneplan og økonomiplan), som deres viktigste strategiske planer.

4.1.2 Involvering av interessenter

Kommunene ble spurt om i hvilken grad ulike interessenter er tatt med i den strategiske planleggingen. Blant de 101 kommunene som enten har utarbeidet en eller flere formelle strategiske planer, eller som har begynt å utarbeide en slik plan, svarte 91 prosent at rådmannen har vært sentral i planleggingen. Nesten like mange svarer at andre kommunale ledere har vært sentrale i utviklingen (90 prosent). Når det gjelder folkevalgte svarte 79 prosent at kommunestyret/byrådet har vært sentrale, mens bare 66 prosent svarte at ordføreren har vært sentral i planleggingen. 67 prosent svarte at kommunens ansatte har vært sentralt involvert, mens kun 57 prosent svarte at innbyggere og andre eksterne interessenter er tatt med. Dette tyder på at administrasjonsledelsen jevnt over er mer sentrale i strategisk planlegging i kommunene enn de folkevalgte og innbyggerne.

Tabell 4.1 Involvering av interessenter i planleggingen		(N=101)
Rådmannen har vært sentral i utviklingen av vårt strategiske plandokument		91 %
Andre kommunale ledere har vært sentral i utviklingen av vårt strategiske plandokument		90 %
Kommunestyret har vært sentral i utviklingen av vårt strategiske plandokument		79 %
Kommunens ansatte har vært sentral i utviklingen av vårt strategiske plandokument		67 %
Ordføreren har vært sentral i utviklingen av vårt strategiske plandokument		66 %
Innbyggere og andre eksterne interessenter har vært sentral i utviklingen av vårt strategiske plandokument		57 %
Beregningene er basert på de 101 kommunene som svarte at deres kommune har utarbeidet en/ flere formelle strategiske plandokumenter i tillegg til lovpålagte planer, eller som har påbegynt arbeidet med å utvikle en slik plan		

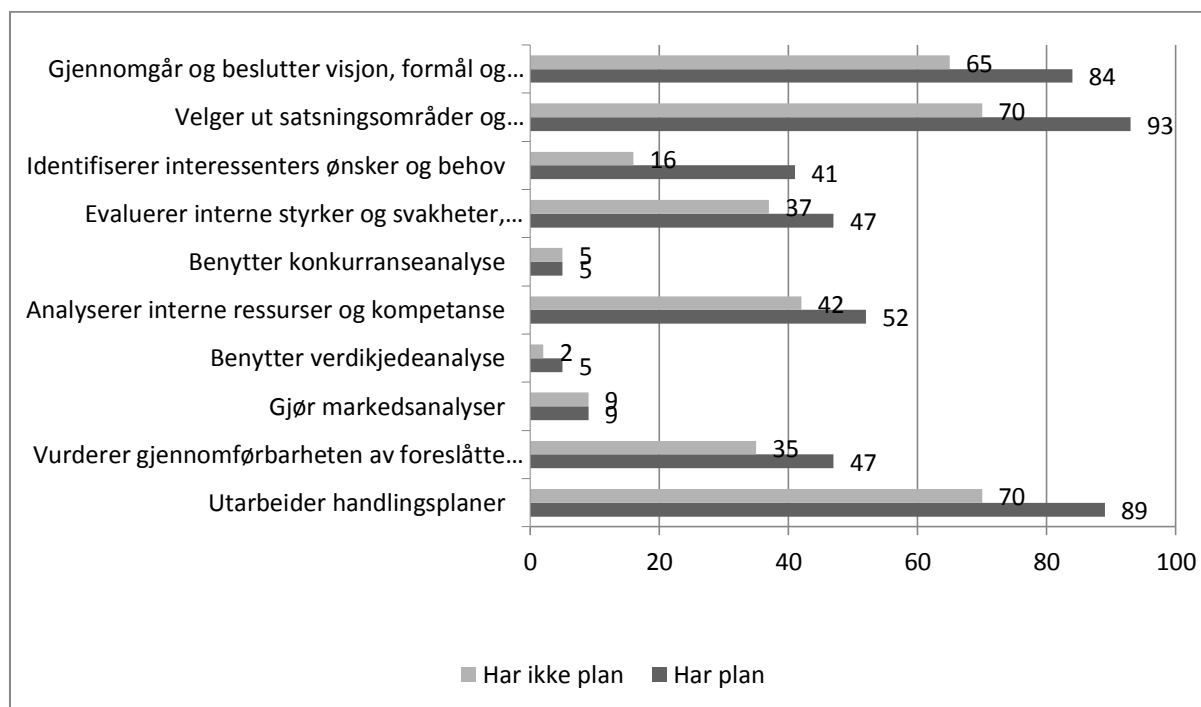
4.1.3 Strategiske planleggingsverktøy

Figur 4.2 viser andelen kommuner som har benyttet ett eller flere planleggingsverktøy i forbindelse med strategisk planlegging. De mørke grå stolpene representerer de kommunene som enten har utarbeidet ett eller flere strategiske plandokumenter, eller som har påbegynt utarbeidelsen av en slik plan. De lys grå stolpene representerer de kommunene som i den første versjonen av spørreskjemaet svarte at de ikke har utarbeidet et strategisk plandokument, men som likevel svarte videre på de andre spørsmålene i undersøkelsen.

Bruk av strategiske planleggingsverktøy gir en indikasjon på om strategi er på agendaen hos kommunene. Stolpene i figur 4.2 viser at også kommuner som ikke har utarbeidet en formell strategisk plan i tillegg til lovpålagte planer, har tatt i bruk strategiske planleggingsverktøy. Det er likevel tydelig forskjell i frekvensen mellom kommunene. De kommunene som har utarbeidet et plandokument ut over de lovpålagte, rapporterer i større grad bruk av de ulike planleggingsverktøyene.

Uavhengig av om det er utarbeidet strategisk plandokument ut over de lovpålagte eller ikke, er de mest brukte verktøyene valg av satsningsområder og overordnede målsettinger (samlet 86 prosent), utarbeidelse av handlingsplaner (samlet 83 prosent) og det å gjennomgå og beslutte visjoner, formål og verdier (samlet 79 prosent). Dette tyder på at kommunene både har et overordnet perspektiv hvor det utarbeides visjoner og overordnede mål, og et mer praktisk perspektiv på hvordan de skal gå frem for å nå målene.

Figur 4.2 Bruk av strategiske planleggingsverktøy (N=144)



Elementer som brukes i mindre grad inkluderer analyse av interne ressurser og kompetanse (samlet 49 prosent), evaluering av interne styrker og svakheter og eksterne trusler og muligheter, for eksempel SWOT-analyse (samlet 44 prosent), vurdering av gjennomførbarheten av foreslåtte strategier (samlet 43 prosent), samt identifisering av interessenters ønsker og behov, for eksempel bruk av interessentanalyse (samlet 33 prosent). Dette betyr at kommunene gjør mindre bruk av verktøy som har til hensikt å gi mer «håndfast» informasjon om organisasjonens interne og eksterne omgivelser, og som kan gi nyttig informasjon for valg av strategiske tiltak. Planleggingsverktøy som brukes i svært liten grad er markedsanalyser (samlet 9 prosent), konkurranseanalyser (samlet 5 prosent) og verdikjedeanalyser (samlet 4 prosent). Her er det ingen eller svært liten forskjell mellom kommunene. Den lave bruken av disse verktøyene er kanskje ikke så overraskende siden de er utviklet for å håndtere konkurransesituasjoner som kommunesektoren ofte ikke står i.

4.1.4 Budsjett og ressursfordeling

Tabell 4.2 viser en oversikt over sammenhengen mellom strategisk planlegging og budsjettering blant de kommunene som enten har utarbeidet en eller flere strategiske plandokumenter, eller som har begynt å utarbeide et slikt plandokument.

Tabell 4.2 Sammenheng mellom budsjett og strategisk planlegging		(N=101)
Det årlige budsjettet gjenspeiler tydelig de mål og prioriteringer som følger av den strategiske planen		69 %
"Friske penger" i budsjettet benyttes til å nå kommunens strategiske målsettinger		56 %
Forslag til budsjettet som kommer fra ledere på lavere nivå er i stor grad påvirket av innholdet i den strategiske planen		48 %
Informasjon fra resultatmålinger påvirker fordelingen av ressurser		46 %
Beregningene er basert på de 101 kommunene som svarte at deres kommune har utarbeidet en/ flere formelle strategiske plandokumenter i tillegg til lovpålagte planer, eller som har påbegynt arbeidet med å utvikle en slik plan		

69 prosent av kommunene svarte at årsbudsjettet tydelig gjenspeiler strategiske mål og prioriteringer, mens 56 prosent svarte at ”friske” penger blir benyttet til å nå kommunens strategiske målsettinger. Under halvparten svarte at forslag til budsjett fra ledere på lavere nivå i stor grad er påvirket av innholdet i den strategiske planen (48 prosent). Lavest svarprosent fikk spørsmålet om informasjon fra resultatmålinger påvirker fordelingen av ressurser (46 prosent).

4.1.5 Prestasjonsledelse

Tabell 4.3 viser en oversikt over hvordan kommunene kobler ulike former av prestasjonsledelse og strategisk planlegging. Igjen har vi beregnet andelen ut fra de 101 kommunene som enten har utarbeidet en eller flere formelle strategiske planer, eller som har begynt å utarbeide en slik plan.

Tabell 4.3 Sammenheng mellom prestasjonsledelse og strategisk planlegging		(N=101)
Kommunestyret/bystyret holder rådmannen ansvarlig for iverksettingen av kommunens strategiske plan		76 %
Mål som er fastsatt for ledere er utledet fra kommunens overordnede strategiske plan		70 %
Årlige evalueringer av ledere er i stor grad basert på deres oppnåelse av de strategiske målene		47 %
Beregningene er basert på de 101 kommunene som svarte at deres kommune har utarbeidet en/ flere formelle strategiske plandokumenter i tillegg til lovpålagte planer, eller som har påbegynt arbeidet med å utvikle en slik plan		

76 prosent holder rådmannen ansvarlig for iverksettingen av kommunens strategiske plan(er). Videre svarte 70 prosent at mål som er fastsatt for ledere er utledet fra kommunens strategiske plan(er). Bare 47 prosent svarte at årlige evalueringer av ledere i stor grad baserer seg på deres oppnåelse av strategiske mål. Tallene kan tyde på at det er mer vanlig å knytte fremtidige krav om prestasjoner, og tildeling av ansvar til strategiske planer, fremfor å benytte planene til å se seg tilbake og evaluere måloppnåelse.

4.1.6 Resultatmåling

Tabell 4.4 viser sammenhenger mellom strategisk planlegging og måling av resultater. Også her er beregningen gjort ut fra de 101 kommunene som har utarbeidet en eller flere formelle strategiske planer, eller som har begynt å utarbeide en slik plan. 71 prosent svarer at de følger resultatmålinger over tid for å vurdere om kommunen forbedrer sine resultater. Noen færre, 68 prosent, måler effekten av strategiske tiltak ved å sammenlikne egne resultatmålinger med resultater i andre kommuner. Videre rapporterer 62 prosent regelmessig til kommunestyret/bystyret resultater som er knyttet til mål i den strategiske planen, mens det kun er 20 prosent som regelmessig rapporterer resultater til innbyggerne i kommunen. Med tanke på at bruk av resultatmålinger i offentlig sektor delvis begrunnes i økt ansvarliggjøring og deltakelse (Talbot, 2005) er andelen som rutinemessig rapporterer resultater til sine innbyggere lav.

Kommunen følger resultatmålinger over tid for å vurdere om kommunens resultater forbedrer seg	71 %
Kommunen sammenlikner egne resultatmålinger med resultater i andre kommuner, for å måle effekten av strategiske tiltak (f.eks. gjennom deltakelse i effektiviseringsnettverk)	68 %
Kommunen rapporterer regelmessig til kommunestyret/bystyret resultater som er knyttet til mål i den strategiske planen	62 %
Vi bruker resultatmålinger for å følge opp innholdet i den strategiske planen	56 %
Vi følger opp om vi oppnår de virkninger vi forutsetter i den strategiske planen gjennom bruk av resultatmålinger	49 %
Kommunen velger ut enkelte programmer/prosjekter fra den strategiske planen for mer omfattende evaluering	42 %
Kommunen rapporterer regelmessig til innbyggerne resultater som er knyttet til mål i den strategiske planen	20 %

Beregningene er basert på de 101 kommunene som svarte at deres kommune har utarbeidet en/ flere formelle strategiske plandokumenter i tillegg til lovpålagte planer, eller som har påbegynt arbeidet med å utvikle en slik plan

56 prosent bruker resultatmålinger for å følge opp innholdet i strategisk plan, mens 49 prosent bruker resultatmålinger til å følge opp om de oppnår de virkninger som den strategiske planen forutsetter. Kun 42 prosent av kommunene sier at de velger ut enkelte programmer/prosjekter for mer omfattende evaluering.

Vi ser at det å sammenlikne egne resultater over tid, og det å sammenlikne resultater med andre kommuner skiller seg ut ved å være de metodene som benyttes av flest kommuner. Resultatmålinger som er nærmere knyttet til den strategiske planen benyttes i mindre grad. Dette kan være et tegn på at det er vanlig å ha løse koblinger til strategiske mål og visjoner.

Vår undersøkelse kan ikke direkte sammenlignes med undersøkelsen gjort av Poister og Streib (2005), men vi synes likevel det er interessant at norske kommuner i mye større grad benytter seg av sammenligninger. I vår undersøkelse sammenlikner 68 prosent av kommunene sine resultater med andre kommuner, mot 35 prosent i den amerikanske undersøkelsen. 71 prosent av kommunene i vår undersøkelse følger egne resultatmålinger over tid, mot 49 prosent i den amerikanske undersøkelsen. Vi tror dette kan være et utslag av reelle forskjeller mellom landene, men det kan også skyldes generelt økt bruk av resultatmåling de senere årene. Offentlig sektor har brukt mye ressurser på å innføre rapporterings- og styringsverktøy som KOSTRA og IPLOS, hvor hensikten blant annet er å oppnå forbedrede resultater i kommunene gjennom bruk av sammenligninger. Prosjekter som ASSS-kommunene og effektiviseringsnettverk har ført til kompetanseheving i bruk av sammenligninger som metode. Med KS som både støttespiller og premissleverandør styrkes prosessene. Kanskje har sammenligninger fått en ekstra sterk posisjon i kommunesektoren i Norge (Johnsen 2007).

4.1.7 Effekter av strategisk planlegging

Helt til slutt i spørreundersøkelsen listes det opp 19 utsagn om mulige virkninger av strategisk planlegging. Kommunene ble bedt om å svare på i hvilken grad de var enige i utsagnene. Også i tabell 4.5 har vi basert beregningene på de 101 kommunene som enten har utarbeidet en eller flere strategiske plandokumenter, eller som har begynt å utarbeide slik plan.

Det er flest kommuner som mener at deres strategiske planleggingsprosesser bidrar til at kommunen samlet sett opplever at de har klare felles oppdrag/mål (87 prosent), at det hjelper kommunestyret/bystyret til å holde fokus på de viktigste sakene (81 prosent), at målsettinger blir tydeliggjort for kommunens ansatte (79 prosent), samt at det fører til at kommunen gjør klarere prioriteringer (74 prosent). At det er disse effektene som får høyest tilslutning er ikke så uventet med tanke på at formålet med strategisk planlegging er å fokusere på retning og prioriteringer.

Mange av kommunene mente også at deres strategiske planlegging var positiv i forhold til å forbedre prestasjoner. 75 prosent svarte at strategisk planlegging bidrar til å holde overordnet styring på den samlede økonomiske situasjonen, mens 71 prosent svarte at det bidrar til at

kommunen leverer tjenester av høy kvalitet. Bare 52 prosent mener at strategisk planlegging fører til mer effektiv administrasjon av driften.

Når det gjelder fordeler i forhold til eksterne relasjoner svarer flest (69 prosent) at det bidrar til å opprettholde godt omdømme og støtte. Litt færre (63 prosent) svarer at det er bra for kommunikasjonen med eksterne interessenter. Mens kun halvparten av kommunene mener at det bidrar til å opprettholde gode interkommunale relasjoner.

Tabell 4.5 Ulike virkninger av strategisk planlegging		(N=101)
Hensikt, mål og prioriteringer, gjennomsnitt: 80 %		
Bidrar til at kommunen samlet sett opplever å ha klare felles oppdrag/mål		87 %
Hjelper kommunestyret/bystyret til å holde fokus på de viktige sakene		81 %
Tydeliggjør kommunens målsettinger for kommunens ansatte		79 %
Fører til at kommunen definerer klarere prioriteringer		74 %
Forbedrede prestasjoner, gjennomsnitt: 66 %		
Holder overordnet styring på kommunens samlede økonomiske situasjon		75 %
Det bidrar til at kommunen leverer tjenester av høy kvalitet		71 %
Fører til at kommunen administrerer driften på en effektiv måte		52 %
Eksterne relasjoner, gjennomsnitt: 61 %		
Bidrar til at kommunen opprettholder et godt omdømme og støtte		69 %
Bidrar til kommunikasjon med eksterne grupper/organisasjoner og andre eksterne interessenter		63 %
Bidrar til å opprettholde gode interkommunale relasjoner		50 %
Utvikling for ansatte, gjennomsnitt: 59 %		
Hjelper ansatte når de skal ta avgjørelser og gi gode tjenester til kommunens innbyggere		71 %
Gir retning og kontroll på ansattes aktiviteter og gjøremål		65 %
Gir i større grad opplærings- og utviklingsmuligheter for ansatte		65 %
Bidrar til en positiv organisasjonskultur i hele kommunen		50 %
Bedrer ansattes samhold og motivasjon		44 %
Styring og beslutninger, gjennomsnitt: 54 %		
Bidrar til gode beslutninger som angår programmer, systemer og ressurser		63 %
Bidrar til at kommunen utvikler og benytter evalueringsverktøy		58 %
Opprettholder en funksjonell organisasjonsstruktur		52 %
Fører til iverksetting av effektive ledelses-systemer		44 %
Beregningene er basert på de 101 kommunene som svarte at deres kommune har utarbeidet en/flere formelle strategiske plandokumenter i tillegg til lovpålagte planer, eller som har påbegynt arbeidet med å utvikle en slik plan		

Som det fremgår av tabell 4.5 er utvikling for ansatte rangert forholdsvis lavt. 65 prosent av kommunene svarte at deres strategiske planlegging har gitt fordeler i form av å gi retning og

kontroll på ansattes gjøremål, samt at det har bidratt til en positiv organisasjonskultur. Kun 44 prosent mente at strategisk planlegging bidrar til bedre samhold og motivasjon hos de ansatte, mens halvparten svarte at det i større grad gir opplærings- og utviklingsmuligheter. Mest enige var kommunene i at strategiske planer hjelper ansatte til å ta avgjørelser og gi gode tjenester til kommunens innbyggere (71 prosent).

Kommunene er mer tilbakeholdne når de svarer på i hvilken grad intern styring og beslutninger støttes av strategisk planlegging. Så vidt over halvparten svarte at strategisk planlegging bidrar til at kommunen opprettholder en funksjonell organisasjonsstruktur. Enda færre mente at det gir effektiv iverksetting av ledelsessystemer (44 prosent). Kommunene var noe mer positive til at strategisk planlegging bidrar til utvikling av evalueringsverktøy i kommunene (58 prosent), og at det tas gode beslutninger angående programmer, systemer og ressurser (63 prosent). Tallene indikerer at kommunene ikke opplever strategisk planlegging som et spesielt viktig verktøy for å forbedre interne styrings- og beslutningsprosesser.

Vi laget en uvektet indeks for å måle gjennomsnittet av verdien for alle utsagnene. Svarene er gitt etter en Likert-skala fra «svært uenig» til «svært enig» (kodet henholdsvis fra 1 til 5). Indeksen kan variere fra 19 (svært uenig i alle fordelaktige virkninger) til maksimalt 95 (svært enig i alle fordelaktige virkninger). Et «nøytralt» gjennomsnitt er da 57 (verdien 3 x 19 kategorier). Svarene fra undersøkelsen varierer mellom 37 som den minste verdien og en maksverdi på 91. Gjennomsnittet er på 70, med standardavvik på 9. Vi kan ut fra dette gjøre en forsiktig tolkning om at kommunene jevnt over opplever virkningene av strategisk planlegging som positive.

4.2 Strategisk styring

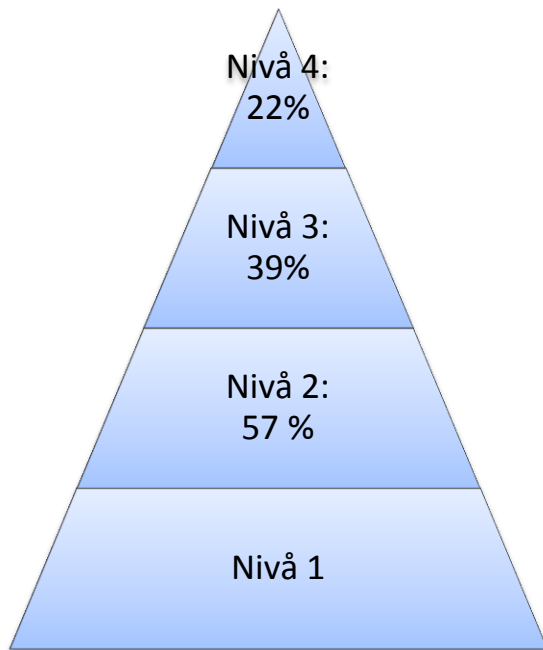
For å undersøke i hvilken grad kommunesektoren kobler andre strategiske styringsprosesser til den strategiske planleggingen, har vi benyttet Vinzant og Vinzant (1996, 141-142) sin modell for iverksetting av strategisk styring i offentlig sektor. Som beskrevet i teorikapittelet forstås strategisk styring i dette rammeverket i forhold til fire nivåer. Nivå 4 representerer full strategisk styring, og oppnås gjennom at organisasjonen kobler flere styringsprosesser (planlegging, budsjett og resultatmåling) i et komplekst samspill. De andre tre nivåene kan ses som progressive nivå mot full iverksetting, hvor nivå 3 er nærmere full strategisk styring enn

henholdsvis nivå 2 og 1. Nivå 1 innebærer å ha ferdigstilt en strategisk planleggingsprosess. Det vil si at det er benyttet formelle analytiske fremgangsmåter, og at organisasjonen er blitt enig om formål og visjon. Organisasjoner på nivå 2 er de som i tillegg har utarbeidet et formelt strategisk planleggingsdokument. Organisasjoner på nivå 3 har i tillegg koblet budsjettprosesser til plandokumentene.

Det er vanskelig å si noe om andeler av kommuner på nivå 1 på bakgrunn av vårt datamateriale. Spørreskjemaet vårt har ingen direkte spørsmål for å undersøke om det er startet en strategisk planleggingsprosess i kommunene, men går direkte til spørsmålet om det er utarbeidet en strategisk plan. Vi kunne utledet en andel på nivå 1 ut fra hvem som har benyttet strategiske planleggingsverktøy. Vi har valgt ikke å gjøre dette, fordi vi mangler data om bruk av planleggingsverktøy for 32 av kommunene som har svart på undersøkelsen (de kommunene som svarte at de ikke har utarbeidet noen form for formelt strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte planene i versjon to av spørreskjemaene). Vi vil derfor ikke si noe om antallet på nivå 1 i modellen. Vi vet dermed heller ikke hvor mange kommuner som ikke har utviklet noen form for strategisk styring (nivå 0).

Figur 4.3 illustrerer hvordan kommunene som har svart på undersøkelsen fordeler seg på de ulike nivåene i modellen til Vinzant og Vinzant. Tallene viser at 101 av de 176 kommunene som svarte på undersøkelsen, har utarbeidet et strategisk plandokument eller var i ferd med å utarbeide en slik plan. Forutsatt at alle som har påbegynt en plan fullfører planen, kan vi si at 57 prosent av kommunene er på nivå 2 i modellen. Av de kommunene som har engasjert seg i strategisk planlegging og i tillegg utarbeidet et formelt plandokument, svarte 69 prosent at deres årlige budsjett sterkt støtter mål og prioriteringer som er satt i de strategiske planene. Dermed kan 39 prosent av utvalgets kommuner ($0,69 \times 0,57$) klassifiseres til nivå 3. Til sist, blant de kommunene som fyller kriteriene for strategisk planlegging, formelt plandokument og budsjettering, bruker 56 prosent resultatmålinger til å følge opp innholdet i den strategiske planen. Dermed kan 22 prosent av alle kommunene i utvalget ($0,56 \times 0,39$) klassifiseres til nivå fire i modellen.

Figur 4.3 Suksessivt nivå av strategisk styring (N=176)



Selv om undersøkelsene av flere grunner ikke kan sammenlignes direkte, er det likevel interessant å se at Poister og Streib (2005) i sin undersøkelse også fant at omtrent 22 prosent av kommunene som svarte på deres undersøkelse var på nivå 4.

Vi vil bemerke at modellen legger stor vekt på det formelle plandokumentet. Kommunene er pålagt ved lov å lage både en langsiktig kommuneplan og en økonomiplan, og mange kommuner ser nok på dette som sine viktigste strategiske dokumenter. Hvis vi via spørreskjemaet hadde undersøkt nærmere hvilken betydning kommunene tillegger lovpålagte plandokumenter i det strategiske arbeidet, ville dette kanskje påvirket andelen kommuner som scoret på et høyere nivå i modellen.

4.3 Strategisk innhold

Et av målene med denne undersøkelsen har vært å skaffe til veie mer kunnskap om det strategiske innholdet i kommunesektoren. For å undersøke dette har vi tatt utgangspunkt i et rammeverk utviklet av Boyne og Walker (2004), hvor strategisk innhold deles i to dimensjoner: strategiske tiltak og strategisk stilling. Se nærmere beskrivelse av rammeverket i teoridelen.

4.3.1 Strategiske tiltak

Kommunene ble bedt om å svare på hvor godt ulike utsagn beskriver deres strategiske tiltak. Svarene viser hvilke handlinger kommunene velger når de iverksetter sin strategi.

Figur 4.4 Strategiske tiltak (N=101)



I følge Boyne og Walker (2004, 245) har offentlige organisasjoner begrensede muligheter til å endre sine markeder, tjenester og inntekter, og de vil derfor primært velge å handle innenfor områder hvor de har større mulighet til å styre utviklingen. Som en følge av dette vil det å gjøre endringer i organisasjonen være et mye brukt strategisk tiltak i offentlig sektor. Dette ser ut til å stemme med våre funn, se figur 4.4. Den mest vanlige strategiske tilnærmingen i kommunesektoren er forbedring av intern organisering (85 prosent). Nesten like vanlig er det å forsøke å redusere kostnader (84 prosent) og å øke tjenestekvaliteten (79 prosent). Dette kan kanskje ses i sammenheng med organisasjonsendringer, som ofte begrunnes i nettopp økonomisk effektivisering og økt tjenestekvalitet. Alle tre tilnærmingene er områder hvor det er rom for kommunen til å styre utviklingen. Boyne og Walker (2004) skriver at dette er tiltak som typisk velges av forsvarere. Dette ser også ut til å stemme med våre data, hvor et overveiende flertall av kommunene er forsvarere (se neste kapittel).

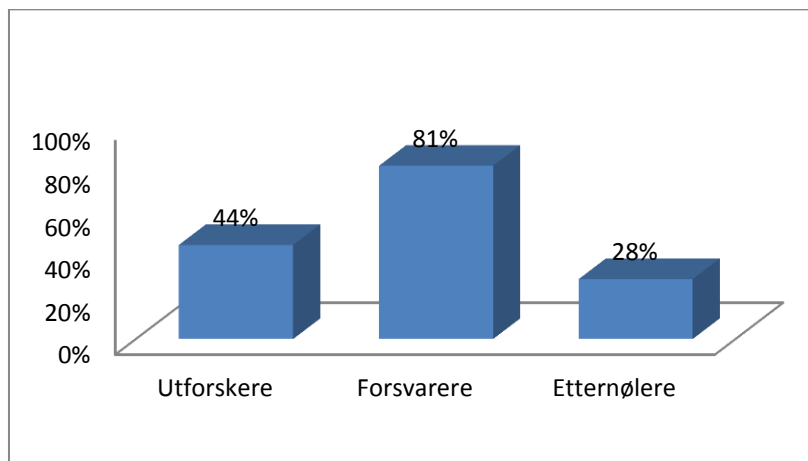
Tilnærminger som benyttes i noe mindre grad, men som likevel benyttes av godt over halvparten av kommunene i utvalget, er å finne nye muligheter til å øke inntektene (64 prosent) og å bedre fordelingen av de kommunale tjenestene seg i mellom og mellom brukere (62 prosent). 56 prosent oppga at involvering av privat sektor gjennom offentlig/privat

samarbeid er en viktig del av deres strategi. De laveste prosentandelene finner vi, helt i tråd med teorien, innenfor endring i marked og tjenester. 44 prosent oppga at en viktig strategi er å tilby eksisterende tjenester til nye brukergrupper, mens kun 42 prosent svarte at de tilbyr nye tjenester til eksisterende brukere.

4.3.2 Strategisk stilling

Boyne og Walker (2004) deler strategisk stilling i tre kategorier; utforskere, forsvarere og etternølere. Posisjonene er ikke gjensidig utelukkende, og kommunene vil i varierende grad ha trekk fra flere posisjoner.

Figur 4.5 Strategisk stilling (N=101)



44 prosent av kommunene svarte at de er i forkant med innovative løsninger, og er kategorisert som utforskere. Hele 81 prosent svarte at fokus på kjerneområdene er styrende for deres tilnærming, og disse faller inn under det som rammeverket betegner som forsvarere. Til sist svarte 28 prosent av kommunene at press fra eksterne aktører er styrende, og disse er kategorisert som etternølere.

Det er i teoridelen drøftet i hvor stor grad kommunene selv har frihet til å velge strategiske tiltak, og i hvor stor grad de er styrt av (lov)pålagte forhold. Hvilke oppgaver offentlige organisasjoner skal ivareta er i stor grad gitt på forhånd av diverse pålegg, og man tenker tradisjonelt at handlingsrommet for strategi er begrenset. Som en følge av dette legges det vekt på effektivisering og spesialisering. Det er derfor ikke uventet at en betydelig andel av kommunene er i kategorien forsvarer, med fokus på effektiv ivaretagelse av kjerneoppgaver.

Likevel vet vi at mange kommuner tar på seg frivillige oppgaver, og/eller velger høyere standard på lovpålagte tjenester enn det kravene tilsier. En annen vanlig oppfatning er at det er få innovative og nytenkende organisasjoner i det offentlige. Vår undersøkelse tyder på at dette kan være en sannhet med modifikasjoner. Vi ser at hele 44 prosent av kommunene er i kategorien utforsker. Kanskje det er en myte at kommunesektoren er lite kreative og lite nytenkende.

Etternøler-organisasjoner anses i faglitteraturen ofte som lite levedyktige, fordi de flyter med strømmen og ikke velger noen konsistent strategi for å møte endringer i omgivelsene. Boyne og Walker (2004, 241) foreslår et annet perspektiv, hvor en etternølerposisjon kan være positivt. Det offentlige skal nettopp være lydhøre for forventninger fra eksterne interessenter. 28 prosent av kommunene i vår undersøkelse er i kategorien etternølere. Vi kunne forventet flere kommuner som svarte at de opplever stor grad av styring fra eksterne aktører. Når så ikke er tilfelle, kan det tenkes at dette er et utslag av norsk tradisjon for kommunalt selvstyre. Kommunene har til tross sine begrensede rammer inntatt en aktiv holdning til valg av strategi.

Vi vil i neste del av analysen komme tilbake til om strategisk stilling kan ha sammenheng med grad av strategisk styring i kommunesektoren.

4.4 Innvirkende faktorer for strategisk styring i kommunal sektor

Med bakgrunn i det teoretiske rammeverket har vi valgt noen faktorer som antas å ha innvirkning på strategisk styring i kommunal sektor. Disse elementene er økonomisk handlefrihet, kommunestørrelse og strategisk stilling, med variantene utforsker, forsvarer og etternøler. Variablene og operasjonaliseringen er beskrevet i metodekapittelet, men vi beskriver nedenfor hvordan vi har beregnet en indeks for den avhengige variabelen.

Indeks for strategisk styring

Som måling av strategisk styring har vi laget en uvektet indeks ved å kombinere spørsmål 1 om strategisk plan, de 4 utsagnene i spørsmål 6 om budsjett, de 3 utsagnene om prestasjonsledelse i spørsmål 7, og de 7 utsagnene om resultatmåling i spørsmål 8. Spørsmål 1 er kodet om til “ingen plan” (verdi =0) og “har plan” (verdi =1). De andre spørsmålene er en Likert-skala med fem verdier fra “svært uenig” til “svært enig” (kodet henholdsvis fra 1 til 5). Indeksen for strategi kan dermed variere fra et minimum på 15 (“ingen plan” ut over de

lovpålagte og “svært uenig” på alle spørsmål) til en maksimum på 71 (“har plan” ut over lovpålagte og “svært enig” på alle spørsmål).

4.5 Beskrivelse av utvalget

Tabell 4.6 gir en nærmere beskrivelse av utvalget brukt i den multivariate analysen, og fordelingen på de ulike variablene. De 144 kommunene i analysen representerer kommunene som har svart på alle spørsmålene i undersøkelsen.

Tabell 4.6 Beskrivende statistikk for variablene (N=144)

Variabel	Gjennomsnitt	Min	Maks	Median	Std. Avvik	Skewness	Kurtosis
Strategisk styring (indeks)	49	23	66	50	7,6	-0,39	0,50
Kommunestørrelse (kontinuerlig)	13 458	216	173 486	5699	23 379	4,09	20,57
Kommunestørrelse (Lg10)	8,68	5,38	12,06	8,65	1,27	0,23	-,20
Økonomisk handlefrihet	1,9	-4,8	25,1	1,3	3,6	3,3	17,8
Utforsker *	3,31	1	5	3	0,77	-0,23	0,3
Forsvarer *	4	2	5	4	,064	-0,17	0,04
Ettermøler*	3,04	2	5	3	0,80	0,26	-0,66

*Se figur 4.5 for en grafisk fremstilling av variabelen når N=101.

Som beskrevet ovenfor strekker indeksen for strategi seg fra minimum 15 til maksimum 71. Av de 144 kommunene som har svart på alle spørsmålene i undersøkelsen varierer virkningsindeksen for strategi fra 23 til 66, med et gjennomsnitt på 49 og standardavvik på 7,6. Dersom vi antar at det “nøytrale” gjennomsnittet mellom “svært uenig” og “svært enig” er 42 (kodet med 3 x 14), er gjennomsnittet på 49 en forholdsvis god rangering. Over to tredjedeler av kommunene oppnår en indeks over det “nøytrale” gjennomsnittet.

Størrelsen på kommunene som har svart på undersøkelsen varierer fra den minste med 216 innbyggere til den største med 173.486 innbyggere, med et gjennomsnitt på 13.458 innbyggere og standardavvik på 23.379 innbyggere. Medianen er på 5.699 innbyggere. Det er svært mange små og mellomstore kommuner (87 prosent) og få store kommuner i utvalget. Vi har i analysene foretatt en log-transformering (Lg10) av kommunestørrelsesdata, som vist i tabell 4.6.

Målet for økonomisk handlefrihet, gjennomsnittlig resultatgrad, viser også stor variasjonsbredde med den laveste verdien på -4,8 og den høyeste verdien på 25,1.

Gjennomsnittet og medianen er på henholdsvis 1,9 og 1,3, og standardavviket på 3,6. Spredningen i økonomisk handlingsrom mellom kommunene er derfor forholdsvis lite til tross for stor variasjonsbredde.

Når det gjelder de strategiske stillingene utforsker, forsvarer og etternøler viser vi til tabell 4.5 for en oppsummering av fordelingen når N=101.

4.6 Samvariasjon mellom strategi og utvalgte påvirkningsfaktorer

Tabell 4.7 gir informasjon om mulige sammenhenger mellom de uavhengige variablene og strategisk styring, og om sammenhenger mellom de ulike uavhengige variablene.

Det er ingen variabler som korrelerer opp mot, eller høyere enn Pearsons r 0,7. Det er dermed ikke grunn til å anta at noen av variablene måler det samme, og av den grunn bør tas ut av materialet (Johannessen, 2009, 158).

Tabell 4.7 Korrelasjonsmatrise for alle variablene (N=144)

	Strategisk styring	Kommune-størrelse (Lg10)	Økonomisk handlefrihet	Utforsker	Forsvarer	Etternøler
Strategisk styring						
Kommune-størrelse (Lg10)	0,26**					
Økonomisk handlefrihet	0,14	- 0,37**				
Utforsker	0,48**	0,23**	0,01			
Forsvarer	0,30**	0,06	0,11	0,07		
Etternøler	-0,07	0,06	0,09	- 0,08	0,08	

** $P < 0.01$ (2-tailed).

H1: Kommuner med god økonomisk handlefrihet har mye strategisk styring

Det er en svak positiv samvariasjon ($r = 0,14$) mellom økonomisk handlefrihet, som er målt gjennom gjennomsnittlig resultatgrad, og strategisk styring. Dette innebærer at nivå på strategisk styring i kommunene øker når kommunen har bedre økonomi. Resultatet støtter vår første hypotese, selv om samvariasjonen er svak. Resultatet er imidlertid ikke statistisk signifikant. Vi har likevel valgt å beholde variabelen også i den multivariate analysen.

Tabellen viser også at det er en relativ høy negativ samvariasjon mellom kommunestørrelse og økonomisk handlefrihet ($r = - 0,37$). Det betyr at den økonomiske handlefriheten reduseres

når kommunestørrelsen øker. Vi antok at dette ville få betydning for resultatene i den multivariate analysen.

H2: Store kommuner har mye strategisk styring

Det er en moderat positiv samvariasjon ($r = 0,26$) mellom kommunestørrelse og strategisk styring. Det medfører at nivået på strategisk styring i kommunene øker når kommunestørrelse øker, noe som gir støtte for vår andre hypotese. Denne samvariasjonen er signifikant.

H3:

a) Utforskere har mer strategisk styring enn forsvarere og etternølere

b) Forsvarere har mer strategisk styring enn etternølere.

c) Etternølere har lite strategisk styring.

Den sterkeste samvariasjonen i tabellen finner vi mellom strategisk styring og stillingen utforsker, hvor $r = 0,48$. Dette er en sterk samvariasjon, som også er signifikant. Videre er det en relativ høy samvariasjonen mellom strategisk styring og den strategiske stillingen forsvarer ($r = 0,30$). Denne er også statistisk signifikant. Vår hypotese tilsier at det er liten grad av strategisk styring i kommuner som er etternølere. Tabellen over viser en svært svak negativ samvariasjon, $r = -0,07$. Denne samvariasjonen er imidlertid ikke signifikant. Disse resultatene gir støtte til a) og b) i vår tredje hypotese om at utforskere har mer strategisk styring enn forsvarere og etternølere, og at forsvarere har mer strategisk styring enn etternølere. Resultatene støtter ikke hypotese c) om at etternølere har lite strategisk styring.

Tabellen viser også at det er samvariasjoner, dog svake, mellom de tre ulike strategiske stillingene. Dette kommer av at stillingene ikke er gjensidig utelukkende, og at en kommune kan ha ulik strategisk atferd samtidig.

4.7 Multivariat analyse av undersøkelsens modell

Vi har undersøkt våre hypoteser nærmere gjennom å inkludere flere variabler i samme modell. Vi utførte en multivariat regresjonsanalyse med de samme uavhengige variablene som i korrelasjonsanalysen, for å se på hvilken sammenheng de har med strategisk styring når det kontrolleres for de andre variablene. Vi utførte foreløpige analyser for å sikre oss at det

ikke var brudd på forutsetninger om normalitet, linearitet, multikollinearitet og homoskedastiskitet. Det var kun ett avvik i utvalget.

Resultatene fra regresjonsanalysen er oppsummert i tabell 4.8. Modellen forklarer 33 prosent av variasjonen i strategisk styring. Alle de uavhengige variablene, med unntak av den strategiske stillingen etternøler, var statistisk signifikant på et 0,05 nivå.

Tabell 4.8 Multivariat regresjonsanalyse (N=144)

	B	Beta	Std. Error	Sig.
Konstant	14,468		5,267	,007
Økonomisk handlefrihet	,410	,195	,156	,010
Kommunestørrelse (Lg10)	3,081	,222	1,051	,004
Utforsker	3,959	,400	,703	,000
Forsvarer	2,946	,246	,832	,001
Etternøler	-, 850	-, 089	,662	,201

$R^2 = ,357$, justert $R^2 = ,334$, $F = 15,225$ med 5 frihetsgrader

Variabelen utforsker har den den sterkeste koeffisienten, og har dermed størst forklaringskraft på variasjonen i strategisk styring, kontrollert for de andre variablene i modellen.

Koeffisienten viser at indeksen for strategisk styring øker med nesten 4 verdier når verdien for utforsker øker med 1. Dette støtter hypotese 3 a) om at utforskere har mer strategisk styring enn forsvarere og etternølere. Variabelen forsvarer har også stor forklaringskraften når det er kontrollert for de andre variablene, da koeffisienten viser at strategi-indeksen øker med nesten 3 når verdien for forsvarer øker med 1. Dette støtter hypotese 3 b) om at forsvarere har mer strategisk styring enn etternølere. Videre ser vi at variabelen etternøler har en svak negativ sammenheng med strategisk styring, noe som tyder på at også hypotese 3 c) har noe for seg. Sammenhengen er imidlertid svak, og den er ikke signifikant. Vi har derfor forkastet hypotesen om at etternølere har lite strategisk styring.

Som påpekt er ikke de strategiske stillingene gjensidig utelukkende. De aller fleste i kategorien etternøler har en kombinasjon med posisjonene utforsker eller forsvarer. Dette kan være med på å forklare hvorfor vi ikke finner den forventede sammenhengen mellom etternøler-kommuner og strategisk styring. Videre kan det ha å gjøre med spørsmålsstillingen som er benyttet i undersøkelsen for å kategorisere etternølere, hvor det spørres om press fra eksterne aktører er styrende for utviklingen i kommunen. Selv kommuner som har valgt en

proaktiv strategi som utforsker eller forsvarer kan i større eller mindre grad kjenne seg igjen i dette. Det er en del av offentlige organisasjoners oppgave å tilpasse seg skiftende krav fra eksterne interessenter. At press fra eksterne aktører er med på å styre utviklingen, er ikke nødvendigvis det samme som at kommunen ikke har en strategi for hvordan de skal forholde seg til dette presset, i tillegg til at de i større eller mindre grad også selv styrer utviklingen. Så selv om vi ut fra våre data har forkastet hypotese 3 c) kan det være grunnlag for å undersøke denne hypotesen videre.

Variabelen kommunestørrelse har omtrent samme forklaringskraft på variasjon i strategisk styring som variabelen forsvarer. Tabellen viser at strategisk styring øker med omtrent 3 verdier når verdien for kommunestørrelse øker med 1. Dette tilsier at jo større kommunene er, jo mer sannsynlig er det at de har stor grad av strategisk styring. Vi beholder dermed også hypotese 2 om at store kommuner har mye strategisk styring.

Variabelen for økonomisk handlefrihet viste ingen signifikant samvariasjon med strategisk styring i korrelasjonsanalysen. I regresjonsmodellen ser vi derimot at økning med 1 verdi i resultatgraden gir en økning på 0,410 i strategi-indeksen, når det er kontrollert for de andre variablene. Sammenhengen er svært liten, men statistisk signifikant. Dette tyder på at det er en svak sammenheng mellom økt økonomisk handlefrihet og bruk av strategisk styring. Det er verd å merke seg at bare en fjerdedel av kommunene i utvalget vårt har “godt økonomisk handlingsrom”, hvis vi legger til grunn fylkesmannens anbefalinger om at god kommuneøkonomi krever en resultatgrad på mellom 3-5 prosent. Dette kan være med på å bidra til den svake sammenhengen. Vi beholder hypotesen om at kommuner med god økonomisk handlefrihet har mye strategisk styring, selv om resultatene viser at faktorens innvirkning på strategisk styring er forholdsvis liten.

Oppsummert kan vi si at resultatene tyder på at den strategiske stillingen utforsker betyr mer for variasjonen i strategisk styring enn kommunestørrelse og økonomisk handlefrihet. Den strategiske stillingen forsvarer betyr omtrent like mye for strategisk styring som kommunestørrelse. Videre viser analysen at kommunestørrelse betyr mer for variasjonen i strategisk styring enn økonomisk handlefrihet, som ser ut til å ha en forholdsvis liten innvirkning på variasjon i strategisk styring. Resultatene viser også en svak sammenheng mellom en etternølerposisjon og mindre strategisk styring, men resultatet er ikke signifikant og kan ikke generaliseres til resten av populasjonen.

Vi har i tillegg til denne regresjonsanalysen utført en logistisk regresjonsanalyse, hvor vi benyttet strategisk styring på nivå fire som den avhengige variabelen. Denne analysen viste de samme mønstrene i sammenhenger som den foreliggende regresjonsanalysen, og ga dermed ikke mer informasjon.

5 Konklusjoner

5.1 Strategisk planlegging og styring

Formålet med denne studien var å undersøke på hvilken måte kommunesektoren bruker strategisk planlegging og styring, og i hvilken grad kommunene har koblet andre strategiske styringsprosesser til den strategiske planleggingen. Videre ville vi se nærmere på kommunenes strategiske innhold, samt undersøke elementer vi antok hadde sammenheng med strategisk styring i kommunesektoren.

Resultatene viser at 58 prosent av kommunene som har svart på undersøkelsen har utarbeidet en formell strategisk plan, eller har påbegynt en slik plan, i tillegg til de lovpålagte planene. Det er imidlertid verdt å merke seg at flere kommuner trolig ser på de lovpålagte planene, som kommuneplanen og økonomiplanen, som sine viktigste strategiske planer. Tallene fra undersøkelsen viser også at det er ledelsen i kommuneadministrasjonen som er de mest sentrale i det praktiske arbeidet med strategisk planlegging. Andre grupper trekkes også med i prosessen, men i noe mindre grad. Videre fant vi at det er stor variasjon i hvilke strategiske verktøy som benyttes, og de klart mest brukte verktøyene er å sette overordnede mål, samt å konkretisere fremgangsmåten. Mønsteret i hvilke strategiske verktøy som blir minst og mest brukt er likt for alle kommuner, uavhengig av om de har utarbeidet en strategisk plan i tillegg til lovpålagte planer eller ikke. Det er likevel en tydelig tendens at kommuner som har strategiske plandokumenter i større grad rapporterer bruk av alle planleggingsverktøyene.

Krysstabellanalyser av datamaterialet viser at mange av kommunene kobler flere strategiske styringsprosesser til planleggingen, dog i noe variert grad. Vi fant at en fjerdedel av kommunene kombinerer de ulike styringsprosessene på en omfattende måte, og dermed kan sies å ha full strategisk styring jf. Vinzant og Vinzant (1996) sin modell for å vurdere vellykket iverksetting av strategisk styring i offentlig sektor.

Det er flere metodiske grunner til at vi ikke kan sammenligne undersøkelsen vi har gjort med den som Poister og Streib gjorde i 2005. Vi har likevel undersøkt om vi kunne finne ulikheter eller sammenfall i svarene fra de to studiene. Det er en del sammenfall i svarmønsteret, men det ser ut til at de amerikanske byene benytter strategiske styringselementer i større grad enn

de norske kommunene. Forskjellen kan skyldes ulik størrelse på populasjonen i utvalgene. Den amerikanske undersøkelsen var rettet mot byer med flere enn 25.000 innbyggere, mens vår undersøkelse også inkluderte små- og mellomstore kommuner. Vårt materiale utpekte seg imidlertid i norsk “favør” i forhold til bruk av sammenlikninger, og det kan virke som om sammenlikninger som metode har en sterk posisjon i kommunesektoren i Norge. Sammenlikninger er ikke nødvendigvis direkte knyttet til strategiske planer, men søker forbedringer gjennom å se egne resultater opp mot andre, og egne resultater over tid, for å veie kvaliteten på både tjenester og kostnadene som går til å produsere tjenestene.

Vi har i denne oppgaven også sett på det strategiske innholdet i kommunene. Vi tok utgangspunkt i et rammeverk utviklet av Boyne og Walker (2004). Dette rammeverket inneholder to dimensjoner; strategisk stilling og strategiske tiltak. I offentlig sektor er ofte markeder, tjenester og inntekter styrt utenfra, og det er begrensede muligheter for å endre disse (Boyne og Walker 2004, 245). Det er derfor ikke uventet at resultatene fra vår undersøkelse viser at de mest brukte strategiske tiltakene i kommunesektoren er innenfor områder hvor det er større rom for handling, som forbedring av intern organisering, reduksjon av kostnader og økt tjenestekvalitet. Til tross for de uttalte begrensningene fant vi likevel at godt over halvparten av kommunene også forsøker å manøvrere innenfor områdene tjenester og inntekter. Kommunene jobber både med å finne nye muligheter til å øke inntektene, til å bedre fordelingen av de kommunale tjenestene seg i mellom og mellom brukere, gjennom privat/offentlig samarbeid og samarbeid med andre kommuner og organisasjoner. Det er derimot færre som tar sikte på å endre markeder.

Det vi fant om strategisk stilling støtter inntrykket av at kommunene i stor grad benytter seg av det handlingsrommet som finnes. Svarene tyder på at kommunene i stor grad har en strategi for å håndtere sine oppgaver. Den mest vanlige strategiske stillingen er å la ivaretagelse av kjerneoppgaver være styrende for utviklingen (forsvarere). Dette er en strategisk stilling hvor det legges vekt på effektiv håndtering av tjenestetilbudet, men hvor en er tilbakeholdne med å prøve ut nye fremgangsmåter. På mange måter representerer dette den gjengse oppfatningen av en “typisk” kommunal stilling, hvor det praktiseres liten grad av nytenkning og innovasjon. Svarene i vår undersøkelse tyder på at dette kanskje ikke stemmer helt. Over en tredjedel av kommunene svarer at deres tjenester er i forkant med innovative

løsninger. Kun 28 prosent er enige i at press fra eksterne aktører er styrende for utviklingen i deres kommuner (etternølere).

Til slutt undersøkte vi hvilke faktorer som påvirker strategisk styring i kommunal sektor. Analyse viser at kommunestørrelse, økonomisk handlefrihet og de tre strategiske stillingene utforsker, forsvarer og etternøler forklarer 33 prosent av variasjonen i strategisk styring. Det er den strategiske stillingen utforsker som viser sterkest positiv sammenheng med strategisk styring, dernest er det kommunestørrelse og den strategiske stillingen forsvarer. Dette gir støtte til våre hypoteser om at utforskere har mer strategisk styring enn forsvarere og etternølere, og at forsvarere har mer strategisk styring enn etternølere. Den strategiske stillingen etternøler viser en liten negativ sammenheng med strategisk styring, men er ikke statistisk signifikant. Selv om vi ut fra våre data har forkastet hypotesen om at etternølere i liten grad har strategisk styring, så kan det være grunn til å undersøke hypotesen nærmere. Stillingene er ikke gjensidig utelukkende, og de fleste kommunene i kategorien etternøler har også en kombinasjon med utforsker eller forsvarer. Dette kan være med på å forklare hvorfor vi ikke finner den forventede negative sammenhengen mellom etternøler-kommuner og strategisk styring.

Vi fant en tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og strategisk styring, hvor økt kommunestørrelse gir mer strategisk styring. Dette støtter hypotesen om at store kommuner har mye strategisk styring. Hypotesen om at kommuner med god økonomisk handlefrihet har mye strategisk styring støttes også, men sammenhengen er langt svakere enn for kommunestørrelse. Fylkesmannen anser en resultatgrad på 3-5 prosent som god kommuneøkonomi. Det er bare en fjerdedel av kommunene i utvalget vårt som etter denne definisjonen har "god økonomisk handlefrihet". Dette kan være med på å bidra til den svake sammenhengen.

Alt i alt viser resultatene at den strategiske stillingen utforsker betyr mer for variasjonen i strategisk styring enn kommunestørrelse og økonomisk handlefrihet. Kommunestørrelse og den strategiske stillingen forsvarer betyr mer for variasjonen i strategisk styring enn økonomisk handlefrihet.

5.2 Begrensninger ved undersøkelsen

Det er langt fra noen gunstig situasjon for analysearbeid å ha to versjoner av et spørreskjema, og dermed to datasett i samme undersøkelse. Til forsvar for at vi likevel gjorde dette grepet vil vi peke på at det kun ble gjort mindre justeringer på to av spørsmålene, og at vi i analysen tok hensyn til at svarene fra de to undersøkelsene ikke kunne sammenstilles uten videre. På den positive siden ga de små justeringene oss et større datamateriale. Videre ville det styrket vår undersøkelse om vi i utsendingene av den andre versjonen av spørreskjemaet ikke hadde “sluset ut” kommuner som svarte nei på det første spørsmålet, men heller gitt mulighet til å svare på alle spørsmålene som i første utsendelse. Dette ville gitt oss mer helhetlig informasjon og flere analysemuligheter.

Hvis vi i spørreskjemaet hadde undersøkt nærmere hvilken betydning kommunene tillegger lovpålagte plandokumenter i det strategiske arbeidet, ville vi fått en klarere oppfatning av disse planenes betydning i forhold til strategisk styring. Er det slik at kommuneplan og økonomiplan kan betraktes som strategiske dokumenter, i betydning av å være en forlengelse av en formell strategisk planleggingsprosess, eller benyttes de fortsatt som tradisjonelle plandokumenter?

Det er brukt kun ett parameter for å måle hvert aspekt av strategisk stilling og strategiske tiltak. Flere mål for hvert av aspektene ville gitt oss mer robuste data.

5.3 Behov for videre forskning

Vår undersøkelse bidrar, til tross for sine begrensninger, med økt kunnskap om strategisk planlegging og styring i kommunal sektor. Det er ikke tidligere gjort en slik studie i Norge, og resultatene fra denne studien beskriver dagens praksis i kommunesektoren. Det er likevel fortsatt mange ubesvarte spørsmål. Blant annet vet vi lite om strategisk styring har betydning for kommunenes resultater. Hensikten med å ta i bruk ulike styringssystemer er å kunne tilby gode offentlige tjenester til riktige kostnader. Det er dermed ikke tilstrekkelig å finne ut hvordan strategisk planlegging og styring benyttes. Vi trenger også økt kunnskap om strategisk styring gir ønsket effekt.

Figurer

Figur 2.1	Modell med antatte sammenhenger	Side 17
Figur 4.1	Formelt strategisk plandokument i tillegg til lovpålagte planer	Side 28
Figur 4.2	Bruk av strategiske planleggingsverktøy	Side 30
Figur 4.3	Suksessivt nivå av strategisk styring	Side 37
Figur 4.4	Strategiske tiltak	Side 38
Figur 4.5	Strategisk stilling	Side 39

Tabeller

Tabell 3.1.	Fordeling av kommunestørrelse	Side 25
Tabell 3.2	Fordeling av økonomisk handlefrihet	Side 26
Tabell 4.1	Involvering av interessenter i planleggingen	Side 29
Tabell 4.2	Sammenheng mellom budsjett og strategisk planlegging	Side 31
Tabell 4.3	Sammenheng mellom prestasjonsledelse og strategisk planlegging	Side 31
Tabell 4.4	Sammenheng mellom resultatmåling og strategisk planlegging	Side 32
Tabell 4.5	Ulike virkninger av strategisk planlegging	Side 34
Tabell 4.6	Beskrivende statistikk for variablene	Side 41
Tabell 4.7	Korrelasjonsmatrise for alle variablene	Side 42
Tabell 4.8	Multivariat regresjonsanalyse	Side 44

Referanser

- Andrews, Rhys, George A. Boyne og Richard M. Walker. 2006. Strategy Content and Organizational Performance: An Empirical Analysis. *Public Administration Review* 66(1): 52-63.
- Andrews, Rhys, George A. Boyne, Jennifer Law og Richard M. Walker. 2009. Strategy Formulation, Strategy Content and Performance: An Empirical Analysis. *Public Management Review* 11(1): 1-22.
- Andrews, Rhys, George A. Boyne, Kenneth J. Meier, Laurence J. O'Toole jr. og Richard M. Walker. 2005. Representative Bureaucracy, Organizational Strategy and Public Service Performance: An Empirical Analysis of English Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(3): 489-504.
- Amdam, Jørgen og Noralv Veggeland. 2011. *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berry, Frances S. og Barton Wechsler. 1995. State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey. *Public Administration Review* 55(2): 159-168.
- Boyne, George A. og Richard M. Walker. 2004. Strategy Content and Public Service Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(2): 231-252.
- Bryson, John M. 2011. *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. San Francisco : Jossey-Bass
- Bryson, John M., Frances S. Berry og Kaifeng Yang. 2010. The State of Public Strategic Management Research: A Selective Review and Set of Future Directions. *The American Review of Public Administration* 40: 495-521.
- Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo. 1999. 2.utgave. *Endringsledelse i det offentlige*. Oslo: Tano Askehaug.
- Daft, Richard L. og Robert H. Lengel. 1986. Organizational information requirements media richness and structural design. *Management Science* 32 (5): 554-571.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. 2007. *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. 3.utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johanson, Jan-Erik. 2009. Strategy Formation in Public Agencies. *Public Administration* 87 (4): 872-891.
- Johannessen, Asbjørn, Line Kristoffersen og Per Arne Tufte. 2010. 2.utgave. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Abstrakt Forlag.

- Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor: Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kleven, Terje (red.). 1998. *Planlegging og handling. Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. 2. utgave. Oslo: Kommuneforlaget.
- Martinez, Veronica, Andrey Pavlov og Mike Bourne. 2010. Reviewing Performance: An Analysis of the Structure and Functions of Performance Management Reviews. *Production Planning & Control: The Management of Operations* 21(1): 70-83.
- Mintzberg, Henry. 1994. The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard Business Review* January-February: 106-114
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand and Joseph Lampel. 2009. *Strategy Safari: Your Complete Guide Through the Wilds of Strategic Management*. 2nd ed. New York: The Free Press.
- Miles, Raymond E. og Charles C. Snow. 2003 [1978]. *Organizational Strategy, Structure and Process*. Stanford CA: Stanford Business Books.
- Mulgan, Geoff. 2009. *The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge For the Common Good*. New York: Oxford University Press.
- Poister, Theodore H., David W. Pitts og Lauren Hamilton Edwards. 2010. Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and Future Directions. *The American Review of Public Administration* 40: 522-545.
- Poister, Theodore H. og Gregory D. Streib. 1999. Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models and Processes. *Public Productivity & Management Review* 22 (3): 308-325.
- Poister, Theodore H. og Gregory D. Streib. 2005. Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. *Public Administration Review* 65(1): 45-56.
- Porter, Michael E. 1980. *Competitive strategy*. New York: Free Press
- Talbot, C. 2005. Performance management. I *The Oxford Handbook of Public Management*. Red. Ferlie, E. et al. Oxford: Oxford University Press.
- Vinzant, Douglas H. og Janet C. Vinzant. 1996. Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit. *Public Productivity & Management Review* 20 (2):139-157.
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992 nr. 107.



Strategisk planlegging og styring i kommunesektoren

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Actions vil skje for følgende alternativer:

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

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

- Ja, min kommune har utarbeidet ett overordnet strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte planene
- Ja, min kommune har utarbeidet en eller flere strategiske delplaner for ulike sektorer/bydeler i tillegg til de lovpålagte planene
- Min kommune har påbegynt utarbeidelsen av strategiske planer i tillegg til de lovpålagte planene
- Nei, min kommune har ikke utarbeidet strategiske planer ut over de lovpålagte planene



Dersom din kommune har utarbeidet strategiske delplaner, ta utgangspunkt i en typisk planprosess.

2) * Hvor godt beskriver følgende utsagn den strategiske planleggingen i din kommune?

	Svært godt	Godt	Vet ikke	Dårlig	Svært dårlig
Ordføreren har vært sentral i utviklingen av vår strategiske plan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunestyret/bystyret har vært sentral i utviklingen av vår strategiske plan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rådmannen har vært sentral i utviklingen av vår strategiske plan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre kommunale ledere har vært sentrale i utviklingen av vår strategiske plan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Innbyggerne og andre eksterne interessenter har vært sentrale i utviklingen av vår strategiske plan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kommunens ansatte har vært sentrale i utviklingen av vår strategiske plan



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

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



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

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

måter å øke inntektene på

En viktig del av vår strategi er å redusere kostnadene

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

En viktig del av vår strategi er å forbedre intern organisering



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

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



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

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

strategiske planen

Informasjon fra
resultatmålinger påvirker
fordelingen av ressurser



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

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



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

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

innbyggerne resultater som er knyttet til mål i den strategiske planen

Vi følger opp om vi oppnår de virkninger vi forutsetter i den strategiske planen gjennom bruk av resultatmålinger

Kommunen sammenlikner egne resultatmålinger med resultater i andre kommuner, for å måle effekten av strategiske tiltak (f.eks gjennom deltakelse i effektiviseringsnettverk)

Kommunen følger resultatmålinger over tid for å vurdere om kommunens resultater forbedrer seg



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

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

Det holder overordnet styring på kommunens samlede økonomiske situasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det bidrar til at kommunen leverer tjenester av høy kvalitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det bidrar til at kommunen utvikler og benytter evalueringsverktøy	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det fører til at kommunen definerer klarere prioriteringer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det fører til at kommunen administrerer driften på en effektiv måte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det fører til iverksetting av effektive ledelsessystemer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det fører til at en funksjonell organisasjonsstruktur opprettholdes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det bidrar til gode beslutninger som angår programmer, systemer og ressurser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det gir retning og kontroll på ansattes aktiviteter og gjøremål	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det bedrer ansattes samhold og motivasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det gir i større grad opplærings-og utviklingsmuligheter for ansatte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det bidrar til en positiv organisasjonskultur i hele kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er til hjelp for ansatte når de skal ta avgjørelser og gi gode tjenester til kommunens innbyggere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.