

**Kandidatnummer 701 & 765**

---

# **Er strategisk planlegging nyttig for kommune-Norge?**

**Bacheloroppgave 2017  
Bachelorstudium i administrasjon og ledelse  
Høgskolen i Oslo og Akershus, Institutt for offentlig administrasjon og ledelse**

## **Forord**

*Denne oppgaven handler om bruken av strategisk planlegging i norske kommuner. Vi utforsker hvilken nytte strategisk planlegging har som et styringsverktøy for offentlig sektor, hvordan den brukes av ulike kommuner, og hvilken rolle (om noen) kommunenes størrelse og økonomiske handlefrihet har på nytten av strategisk planlegging.*

### **Note:**

Takk til professor Åge Johnsen for mange innspill og faglig veiledning under utarbeidelsen av denne oppgaven. Vi er svært takknemlig for at han alltid har vært tilgjengelig for oss på kort varsel og ikke minst delt sitt datamateriale med oss.

En takk går også til førstelektor emeritus Asbjørn Johannesen, som ga oss en kort innføring i SPPS.

## Innholdsfortegnelse

<b>1.0 INNLEDNING</b> .....	<b>4</b>
1.1 BAKGRUNN .....	4
1.2 PROBLEMSTILLING .....	5
<b>2.0 TEORETISK RAMMEVERK</b> .....	<b>5</b>
2.1 OM STRATEGI OG NYTTE .....	6
2.1.1 HVA VET VI SÅ OM BRUKEN AV STRATEGISK PLANLEGGING I OFFENTLIG SEKTOR? .....	7
2.2 STRATEGISK PLANLEGGING OG STYRING I OFFENTLIG SEKTOR .....	8
2.2.1 RAMMEVILKÅRENE FOR DEN STRATEGISKE STYRINGEN.....	8
2.2.2 STRATEGISK TENKNING I OFFENTLIG SEKTOR.....	10
2.2.3 STRATEGIUTFORMING OG STRATEGISK PLANLEGGING I OFFENTLIG SEKTOR .....	12
2.2.4 STRATEGIINNHOOLD .....	12
2.2.5 IVERKSETTING AV STRATEGISK STYRING I OFFENTLIG SEKTOR.....	13
2.2.6 VIRKNINGER AV STRATEGISK STYRING I OFFENTLIG SEKTOR.....	14
2.3 MODELL OG HYPOTESER.....	15
<b>3.0 METODE 3.1 FORSKINGSDESIGN</b> .....	<b>16</b>
3.2 DATAKILDER OG OPPBYGGING AV SPØRRESKJEMA .....	17
3.3 POPULASJON OG UTVALG .....	18
3.4 FRAFALLSANALYSE.....	19
3.5 VARIABLER OG OPERASJONALISERING .....	21
<b>4.0 ANALYSE</b> .....	<b>23</b>
4.1 UNIVARIAT ANALYSE.....	23
4.1.2 GRADEN/NIVÅ AV STRATEGISK PLANLEGGING .....	23
4.1.3 KOMMUNENES ØKONOMISKE HANDLEFRIHET .....	25
4.2 BIVARIAT ANALYSE: HVORDAN ENHETENE FORDELER SEG SAMTIDIG PÅ TO VARIABLER .....	27
4.3. MULTIVARIAT REGRESJONSANALYSE.....	31
<b>5.0 KONKLUSJONER</b> .....	<b>34</b>
<b>REFERANSER</b> .....	<b>36</b>
<b>VEDLEGG - KORRELASJONSTABELLEN</b> .....	<b>39</b>

## 1.0 INNLEDNING

Tema for denne oppgaven er nytten av strategisk planlegging i kommunene. Norske kommuner har vært preget av nesten konstant omstilling og reformer siden 1980-tallet, enten det dreide seg om overgangen fra tradisjonelle etat-sektor organisasjonsmodeller og innføringen av ny offentlig styring (NOS), eller reformer som kom i senere tid (NAV- og samhandlingsreformene) og nå sist med kommunesammenslåinger. Dette er tunge, komplekse styrings- og tilpasningsprosesser som omfatter flere aktører og interessenter med av og til motstridende mål og interesser. I dette skiftende landskapet kan det være av betydning for kommuner å ha en klar strategi på hvordan møte, tilpasse og forholde seg til stadig nye krav, planlegge dimensjonering og sikre finansiering av sine tjenester i den nye virkeligheten reformene bringer. Kommunen er, som allment kjent, hovedleverandør av velferdstjenester til innbyggere i Norge. Derfor er det av viktig betydning at ressursene som kommunen rår over utnyttes på en planlagt, rettferdig, rasjonell og effektiv måte. Rasjonale er at god planlegging og styring vil sørge for optimal utnyttelse av knappe ressurser og bidra til at kommunen blir både fremoverlent når det gjelder utviklingen av oppgaver/tjenesteområder og effektiv i tjenestetilbudet til sine innbyggere.

De strategiske valgene som kommunene tar låser kommunene fast for et veivalg over en lengre periode (*sti avhengighet*) samtidig som det bindes opp og investeres store ressurser. Derfor vil de strategiske valgene som foretas ha store ringvirkninger for utforming og utvikling av tjenester, kommunens økonomi og i siste instans velferdstilbudet til innbyggerne. Av den grunn mener vi det er interessant å studere hvorvidt kommunene opplever strategisk planlegging som nyttig og om det bidrar til god forvaltning av ressursene.

### 1.1 Bakgrunn

Hva vet vi om nytten av strategisk planlegging så langt? I den redigerte boka av Knudsen og Flåten *Strategisk ledelse* har Åge Johnsen skrevet et kapittel om strategisk styring i offentlig sektor (Johnsen, 2015). Der skriver han om en rekke utfordringer knyttet til gjennomføring av systematiske, empiriske studier av virkningene av strategisk planlegging og styring i offentlig sektor. De få studiene som vi har funnet og som studerer dokumentbare virkninger av strategisk planlegging for kommuner i Norge, er knyttet til studier utført av Hinderaker og Nikolaisen (2012), Holst og Nielsen (2014) og Johnsen (2017).

Hinderaker og Nikolaisen (2012) gjennomførte en studie i 2012, som viste at 57 % av kommunene benyttet strategisk planlegging utover det som var lovpålagt. Fire år etter, i en liknende undersøkelse foretatt av Johnsen (2017), var andel kommuner som hadde utarbeidet strategiske dokumenter utover de lovpålagte, steget til 64%. Vår antakelse er derfor at strategisk planleggingen må ha noe for seg når snart to tredjedel av landets kommuner tar den i bruk, i det minste slik det oppleves av sentrale beslutningstakere.

Holst og Nielsen (2014) bekrefter også i sin masteravhandling at virkningene av strategisk planlegging i kommunesektoren er lite forsket på i norsk sammenheng. Vi vet altså at selv om kommunene ikke er lovpålagt å drive med strategisk planlegging utover de kravene som økonomiplanlegging (kommuneloven §44) og kommune- og arealplan (plan- og bygningslov §10.1) stiller, så velger mange kommuner å utarbeide planer som ofte blir kalt for strategier. Akkurat hvordan den strategiske planleggingen brukes, og i hvilken grad dette oppleves som nyttig, forsøker vi å utforske i denne bacheloroppgaven.

## 1.2 Problemstilling

Vår problemstilling går ut på å undersøke hvorvidt strategisk planlegging i offentlig sektor er nyttig og faktisk bidrar til endringer og bedre verdiskaping.

Resten av denne oppgaven er disponert som følger. I kapittel 2 utformer vi hypoteser der vi undersøker hvorvidt graden av strategisk planlegging er positiv korrelert med kommunens opplevelse av nytte av den. Vi er også interesserte i å vite om det er noen strukturelle forskjeller blant kommuner, som påvirker nytten av den strategiske planleggingen. Vi undersøker derfor om det finnes sammenhenger mellom kommunes størrelse, økonomisk handlefrihet og opplevelsen av nytte av strategisk planlegging. I kapittel 3 dokumenterer vi vårt undersøkelsesopplegg. Kapittel 4 viser resultatene. Kapittel 5 viser våre konklusjoner.

## 2.0 TEORETISK RAMMEVERK

Denne oppgaven handler om strategisk planlegging og styring i offentlig sektor. Av den grunn ønsker vi å presentere den teoretiske rammen for strategisk planlegging og styring i offentlig sektor. Deretter vil vi gjøre rede for hvordan den brukes, før vi går inn på studier som viser hvilken nytte den skaper, og til slutt, på bakgrunn av problemstillingen vår, presenterer vi vår

modell og hypoteser.

## 2.1 Om strategi og nytte

I faglitteraturen defineres strategi på flere måter. Definisjonene utformet av Diesen (2012) og Rumelt (2011) mener vi gir en temmelig god beskrivelse av begrepet. De definerer strategi som forsøk på å lage helhetlige løsninger til sammensatte (komplekse) problemer under omskiftelige og delvis gjensidig påvirkbare (dynamiske) forhold, under usikkerhet om fremtidige teknologiske, sosiale og politiske forhold og andre aktørers atferd. Strategi, slik vi oppfatter det, i sin destillerte form, går ut på å planlegge, innrette seg og lage løsninger for komplekse problemer under stadig omskiftende forhold.

Denne definisjonen omfatter universelle problemstillinger som er uavhengige av organisasjonsform og sektortilhørighet. Allikevel, det er en gjengs misoppfatning at strategi har mest anvendelse for næringslivsaktører og deres stadige kamp om å karre til seg større markedsandeler, lure konkurrenter, skape nye produkter som vil gi dem formidable overskudd og at strategitenkningen ikke har anvendelsesområde eller nytte for offentlige organisasjoner. Dette stemmer imidlertid ikke. Johnsen (2015) peker på at strategi faktisk ble uttenkt og først brukt av det offentlige for å vurdere, avskrekke og utkjempe militære motstandere. Sun Tzus og von Clausewitzs verker om strategi på militærfeltet bærer et fortsatt aktuelt vitnesbyrd om det. Niccolo Machiavellis "Il Principe," et verk skrevet i renessansen, er fremdeles en gyldig lærebok i politisk strategi og oppskrift på hvordan vinne og beholde makt.

En definisjon av offentlig strategi, som vi liker, er den av Geoff Mulgan. I "*The art of Public strategy*" definerer Mulgan (2009, s. 19) offentlig strategi som: "*systematic use of public resources and powers, by public agencies, to achieve public goals.*" For å oppnå disse "*public goals*" har man tradisjonelt basert seg på strategiske planleggingsprosesser. Ifølge Mintzberg mfl. (2009) preges de strategiske planleggingsprosessene i offentlige virksomheter av sitt fokus på bruk av detaljerte planleggingsverktøy, formelle planleggingsprosesser og detaljerte målspesifikasjoner. Dette kritiseres av blant andre Mintzberg (1994). Johanson (2009, s.878) hevder at dersom planleggingen ikke ses i sammenheng med andre styringsprosesser, kan den fort bli en mekanisert, rituell handling.

### 2.1.1 Hva vet vi så om bruken av strategisk planlegging i offentlig sektor?

Selv om strategi i offentlig sektor har en lang historie bak seg, er det ikke før på 1990- og 2000-tallet at begreper og verktøy i strategisk styring ble vanlig i offentlig sektor. De var en del av innføringen av NOS (ny offentlig styring) eller bedre kjent som *New Public Management* (Johnsen, 2015). Tanken bak NOS var å styre mindre byråkratisk (regelstyrt) og mer resultatorientert, og til dette formålet tok man ofte i bruk verktøyene rammebudsjettering, stykkprisfinansiering og mål- og resultatstyring. Alt dette er tankemåter og verktøy som ofte knyttes til strategisk styring.

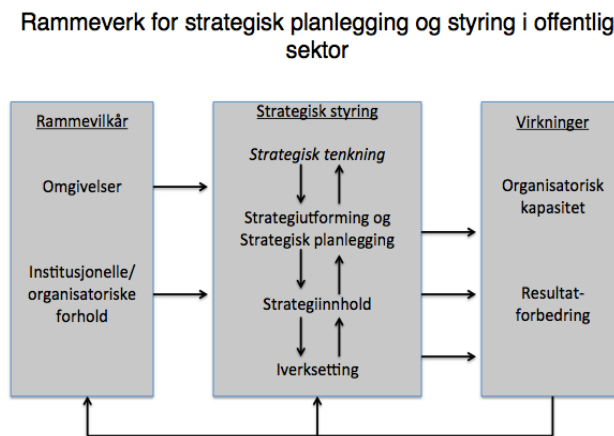
Så, hva forteller forskningen oss om bruken av strategisk planlegging og styring i offentlig sektor? Da Proeller (2007) studerte strategisk planlegging og styring i statsforvaltningen i flere europeiske land, fant hun ut at strategisk styring handlet om å formulere mål, måle resultater, kontrollere iverksettingen og lære for å justere kursen, samtidig som den strategiske planleggingsprosessen var koblet til andre planprosesser, for eksempel budsjettering. En annen sentral undersøkelse, foretatt av Poister og Streib (2005), analyserte bruken av strategisk styring på lokalforvaltningsnivå i amerikanske kommuner. Respondentene som brukte verktøyene og prosessene i den strategiske styringen rapporterte om god måloppnåelse og resultater (Johnsen, 2015).

Felles funn for begge de to ovennevnte studiene viser at det finnes forbedringsmulighet for hvordan strategisk styring iverksettes og samordnes med andre styringsprosesser i offentlig sektor, særlig budsjettering, resultatstyring og medvirkning med ansatte, politikere og innbyggere. Dette anser vi som viktige funn. Disse funnene viser oss hvilken betydning koblingen mellom strategisk planlegging – styring, mål og resultater, og andre styringsprosesser (slik som budsjettering) – har for offentlig sektor. De viser også til at Mintzbergs og Johansens kritikk av tradisjonelle planleggingsprosessene som ikke koblet seg på andre styringsprosessene, var berettiget.

Det er på bakgrunn av dette teoretiske og empiriske grunnlaget at vi ønsker å innrette vår oppgave slik at vi kan studere disse planleggings- og styringsprosessene og nytten av strategisk planlegging. Som følge av de ovennevnte funnene valgte vi derfor å rette vår oppmerksomhet særlig mot kommunenes *budsjettstyring* og *mål- og resultatoppnåelse* som indikatorene for nytten av strategisk planlegging og styring.

## 2.2 Strategisk planlegging og styring i offentlig sektor

Problemstillingen vi har valgt å studere er mulig å betrakte fra et større teoretisk perspektiv. Poister, Pitts og Edwards (2010) rammeverk for strategisk planlegging og styring i offentlig sektor (*figur 1*) tilbyr en teoretisk ramme, der vi kan se at problemstillingen vi studerer kan knyttes til enkelte bestanddeler av rammeverkets alle tre hovedbolker.



Kilde: Poister, Pitts og Edwards (ARPA 2010)

Figur 1: Poister, Pitts og Edwards (2010) rammeverk for strategisk planlegging i offentlig sektor

Kommunenes størrelse og deres økonomiske handlefrihet tilhører bolken *rammevilkår*, strategiutforming og strategisk planlegging tilhører bolken *strategisk styring*, og resultatforbedringer og nytten finner vi i bolken *virksomheter*.

I det følgende kommer vi til å gå inn på innholdet i hele dette teoretiske rammeverket og trekke fram dets hovedpoenger.

### 2.2.1 Rammevilkårene for den strategiske styringen

Hva er rammevilkårene for strategisk planlegging i offentlig sektor? For å forsøke å svare på dette spørsmålet kan vi først trekke distinksjonen mellom offentlige og private organisasjoner.

Det rår en gjengs oppfatning blant folk flest at det er store forskjell på organisasjoner i privat og offentlig sektor. Finnes det forskjeller mellom de to typer organisasjoner, hva går de ut på og hvilke konsekvenser det avstedkommer for dem? Teoretikere uttrykker ulikt syn på dette. Bozeman (1987) hevder for eksempel at alle "organisasjoner er offentlige," mens Allison (1979) på den andre siden mener at "offentlige og private organisasjoner er like på alle



uvesentlige områder.” Åge Johnsens påstand er at alle organisasjoner har samme formål, nemlig å skape verdier for samfunnet (Johnsen, 2015 s.504).

Med utgangspunkt i Bozemans og Allisons tvetydighet, samt antakelsen at begge typer organisasjoner har samme formål (å skape verdier for samfunnet), dukker det opp spørsmål hvorvidt ulike typer organisasjoner kan ta i bruk samme strategier for å oppnå formålet om verdiskaping. For å parafrasere Allison, dersom rammevilkårene og virkemidlene organisasjoner rår over er forskjellige for private og for offentlige organisasjoner, er det rimelig å anta at også deres strategier vil være forskjellige. Eller, sagt på en annen måte, dersom offentlige og private organisasjoner er ulike på vesentlige punkter, skulle dette også tilsi at de er forskjellige i måten de utformer og anvender strategier på.

I faglitteraturen finner vi ulikt syn på både graden og følgene av forskjeller mellom strategisk styring og planlegging i offentlig og privat sektor (Johnsen, 2015). Som hjelp til å analysere hvordan mulige forskjeller påvirker strategisk styring i offentlige og private organisasjonene, peker Johnsen (2015) på to forhold. Den ene omhandler Alford's (2001) tese om *graden av offentlighet*. Ifølge Bozeman består offentlighet i utgangspunktet av to dimensjoner: politisk autoritet og økonomisk autoritet (Bozeman 1987). *Økonomisk autoritet* går på i hvor stor grad en organisasjon er markedsekspontert, det vil si avhengig av inntekter fra markedet og dermed også konkurranse. *Politisk autoritet* går ut på i hvor stor grad en organisasjon er utsatt for politisk styring og kontroll, noe som henger tett sammen med eierskap (Andrews mfl. 2011). Slik kan organisasjoner plasseres i et todimensjonalt kart med ulike grader av offentlighet. På bakgrunn av disse to dimensjonene vil vi kunne konkludere med at kommuner utvilsomt kan utpekes å ha en stor grad av offentlighet.

Men utgangspunktet i disse premissene og Bozemans påstand om at alle organisasjoner er offentlige, vil en større grad av offentlighet hos en organisasjon vanligvis indikere at det er snakk om den offentlige organisasjonen, selv om Johnsen bemerker at det i praksis vil være grader av forskjeller (Johnsen 2015).

Det andre forholdet Johnsen peker på, omhandler førsteordens og andreordens problemer, presentert av Mulgan (2009). *Førsteordensproblemer* handler om de store spørsmålene for politikk i samfunnet, slik som hvilke oppgaver offentlig sektor skal ha, forholdet mellom stater, valget av politiske systemer o.l. Ifølge Johnsen er dette strategiske problemer som faller utenom vanlig strategiteori for organisasjoner og hører til politisk-økonomisk teori.

*Andreordensproblemer* er imidlertid allmenne strategiproblemer som både offentlige og private organisasjoner kan løse ved bruk av vanlige modeller og verktøy (Johnsen, 2015). Johnsens konklusjon er at både graden av offentligheten og skillet mellom førsteordens og andreordens problemer gjør at mange av analysene og løsningene som finnes i tradisjonelle strategiteorier, også kan finne sin anvendelse for strategisk styring i offentlig sektor, selv om han påpeker at det ikke alltid vil være tilfelle.

Som konklusjon på det ovennevnte synes våre undersøkelsesenheter (kommunene) å ha stor grad av offentlighet og beskjefte seg mye med andreordensproblemer, slik at de de kan benytte seg av tradisjonelle strategiske teorier ved analysen av og tilpasningen til omgivelsene og institusjonelle/organisatoriske forhold.

### 2.2.2 Strategisk tenkning i offentlig sektor

Når vi har etablert at strategisk tenkning og analyser som brukes av private organisasjoner også kan benyttes i offentlig sektor, kan vi stille oss spørsmål om hvorfor strategisk tenkning så er viktig. Et kort svar er fordi den kan påvirke resultater.

Strategisk tenkning danner grunnlag for mange sider av strategisk styring (Johnsen, 2015). Analyse av omgivelsene, intern- og eksternanalyse, valg av strategiinnhold i form av strategiske stillinger og tiltak, samt iverksetting av strategiene etterfulgt av vurdering av resultater og strategiers virkninger, hører under strategisk styring.

Mintzberg mfl. (2009) sin inndeling av strategifaget i ti strategiskoler og fem *mønstre* tilbyr en interessant ramme å betrakte strategisk tenkning på, der enkelte strategiske tankemåter passer bedre i noen situasjoner enn i andre. Denne situasjonsavhengigheten er interessant å studere fordi den vil gi muligheter til å diskutere hvilke ulike strategiske tankemåter som vil passe (best) i offentlig sektor.

Ettersom man i offentlig sektor legger stor vekt på administrativ og politisk kontroll, blir åpenhet og ansvarsutkreving viktig. På grunn av disse trekkene ved offentlige organisasjoner og deres omgivelser, er det å forvente at særlig *planleggings-, lærings-, og maktskolene* vil være utbredte (Johnsen,2015). Her skal vi kort gjengi noen av de egenskapene som

kjennetegner disse strategiskolene, og vise til hvordan de kan finne anvendelse for offentlige organisasjoner.

Strategisk tenkning som baserer seg på *planleggingskolen* passer best i stabile omgivelser der planleggere utformer programmer som skal iverksette strategiene, i følge Mintzberg mfl. (2009). Dette gjenspeiler mye omgivelsene kommunene opererer i. Dessuten vet vi at planlegging er et viktig verktøy for iverksetting av offentlig politikk og strategi. Johnsen (2015) minner om at kommuner ofte synder med iverksetting, og det kan derfor være enda større grunn til å bruke strategisk planlegging i offentlig sektor enn i privat sektor. Planlegging i offentlig sektor er ofte undergått regler om offentlighet, og gir i tillegg en mulighet til innsyn, medvirkning og påvirkning for mange aktører og på denne måten bidrar til et bedre beslutningsgrunnlag og økt legitimitet (Johnsen, 2015).

*Læringskolens* tenkning passer godt i skiftende omgivelser hvor det er vanskelig å bedømme hvilken vei utviklingen bærer hen, noe som gjør planleggingen vanskelig (Mintzberg mfl. 2009). Uventende flyktningstrømmer, oljeprisfall og lokale klimaforandringer som skaper store uforutsette innvirkninger på kommunens strategiske og økonomiske planer, budsjetter og infrastruktur, kan være eksempel på dette. Læringskolen tar for seg strategier som mønstre som leses av tidligere atferd, eller som kommer av ikke-planlagte prosesser som avviker fra formelle planer som ble lagt av ledelsen eller planavdelinger. Dette kalles for *emergens* eller framvoksende strategier, og kan spille en viktig rolle for kommunenes håndtering av uforutsette hendelser eller justering av den vedtatte kursen, noe som er viktig i offentlig strategi (Knudsen og Flåten, 2015).

*Maktskolens* forståelse av makt omhandler uformell makt, maktspill, avhengighet av knappe resurser, konflikter og samarbeid. Denne tenkningen er nyttig også for offentlig sektor, og et viktig verktøy i analysen av interessenter og maktforhold er interessentanalysen.

En omfattende analyse av strategiprosesser i flere organisasjoner i offentlig sektor viste at planleggingsskolen, maktskolen, læringskolen og til en viss grad utformingsskolen, er de mest representerte strategiske tenkemåtene (Johnsen, 2014). Dette resultatet stemmer godt overens med det som var forventet om at offentlige organisasjoner ville bruke av tankemåter. Johnsen (2015) stiller imidlertid spørsmålstegn hvorvidt planleggingen basert på formaliserte tankemåter, virkelig er strategisk. Han spør med rette om ikke posisjoneringsskolen kan være

en vel så viktig framgangsmåte for kommuner å lokke til seg innbyggere, institusjoner, investeringer eller næringsliv på.

### 2.2.3 Strategiutforming og strategisk planlegging i offentlig sektor

På grunn av kravene om åpenhet, dokumentasjon og etterprøvbarehet har formell sentralplanlegging og politikkutforming bestandig vært viktige for offentlig sektor. Mange av disse prosessene har båret preg av strategisk planlegging og ikke minst har hatt strategiske konsekvenser, selv om det ikke var et eksplisitt krav om det (Johnsen, 2015). Her nevnes det reglementet om økonomistyring i staten, krav om utredning og forsvarlig beslutningsgrunnlag, målformulering, resultatkrav og evaluering. Selv om det først på 1990-tallet kom krav om mål- og resultatstyring i staten, som et utslag av strategisk planlegging og styring, peker Johnsen på at det offentlige i praksis hadde drevet med strategisk planlegging lenge før dette. Han nevner Nasjonal transportplan, Forsvarssjefens langtidsstudie, regjeringens langtidsprogrammer (perspektivmeldinger).

Ifølge Sørheim og Tollefsen (2014) har mange av målformuleringene i begynnelsen hatt preg av uklare formuleringer, men at utviklingen i det siste har pekt på at det planlegges med færre og klarere mål enn tidligere. Ifølge samme studie har staten hatt tradisjon for sentralplanlegging og hierarkisk styring, og det har derfor tatt lang tid til å vende denne kulturen bort fra tiltak og aktiviteter og mer over på resultater og virkninger. Kommuner og fylkeskommuner er ikke pålagt strategisk planlegging bortsett fra økonomistyring og arealplanlegging. Til tross for dette utarbeider mange kommuner strategiplaner utover disse, slik som vist av Hinderaker Nikolaisen (2012) og Johnsen (2017).

### 2.2.4 Strategiinnhold

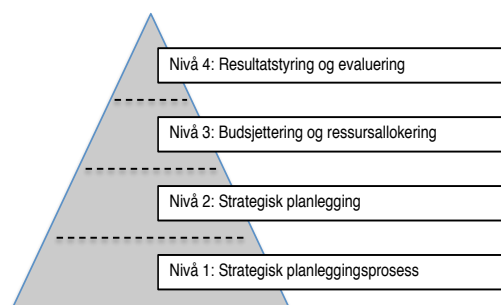
For å analysere strategienes innhold utviklet Miles og Snow (1978) et rammeverk som beskriver hvordan organisasjoner tilpasser seg omgivelsene ved å velge en strategisk stilling med tilhørende strategisk tiltak. De ulike strategiske posisjoner (stillinger) er: *utforsker* (åpen for nye måter å organisere seg på), *forsvarer* (forsvarer den gjeldende strategien), *analytiker* (både utforskere og forsvarere) og *etternøler* (har ingen gjennomtenkt strategi). Boyne og Walker (2004) tok utgangspunkt i Miles og Snows rammeverk, modifiserte det ved å redusere det til tre strategiske typer (posisjonen analytiker ble sløyfet). For å få fram et koherent

strategiinnhold argumenterte de at for hver av de tre stillingene må det tilskrives passende strategiske tiltak.

Hinderaker og Nikolaisens (2012) studie av strategisk planlegging og styring i kommunene viste at de fleste norske kommuner velger den strategiske posisjonen *forsvarer*. Boyne og Walker (2004) påpeker imidlertid at det ikke er gitt at en stilling er bedre enn den andre, ei heller at stillingene er gjensidig utelukkende for en organisasjon. Organisasjoner kan innta forskjellige stillinger/posisjoner samtidig, alt ettersom hvordan de velger å tilpasse tjenester til forskjellige omgivelser organisasjonene møter.

### 2.2.5 Iverksetting av strategisk styring i offentlig sektor

Forskerne har vært opptatt av å fremheve viktigheten av å koble strategisk planlegging og styring til andre styringsprosesser for at strategiene i det hele tatt skulle iverksettes og organisasjonene kunne oppnå verdiskaping (Johnsen, 2015, s.511). For å måle graden (nivå) av iverksetting av strategisk styring i offentlig sektor, utviklet Vinzant og Vinzant (1996) en modell der de identifiserte tre kjerneprosesser i strategisk styring: planlegging, ressursallokering samt kontroll og evaluering. Senere modifiserte Poister og Streib (2005) denne modellen for strategisk styring og la til et fjerde kjerneprosess, prestasjonsledelse (Johnsen, 2015). Modellen ser slikt ut (figur 2):



Figur 2: Graden (nivå) av iverksetting av strategisk planlegging og styring. Kilde: Poister og Streib (2005).

#### Nivå 1

Strategisk planleggingsprosess: innebærer at det er blitt enighet om *mål og visjon*.

#### Nivå 2

Strategisk planlegging: organisasjonen har et strategisk *plandokument* der de kan *synliggjøre innholdet i strategiene*.

#### Nivå 3

Budsjettering og ressursallokering: viser til en god *kobling mellom budsjettering og*

ressursallokering og de strategiske valgene organisasjonen har tatt, som dermed er understøttet.

#### Nivå 4

Resultatstyring og evaluering: står for kontroll og *evalueringsprosesser* som gir *tilbakemelding på hvordan det går med gjennomføringen av de strategiske planene.*

Johnsen (2015) skriver at denne modellen for vurderingen av iverksetting av strategisk styring forutsetter at organisasjoner går fra et nivå til en annet, men at enkelte organisasjoner ikke alltid iverksetter de laveste nivåer. Han minner også om at det er mulig å benytte seg av prosessstyring som et grep for å iverksette strategier. Men han påpeker på bakgrunn av sin forskning (Hallan og Johnsen, 2014) at det er ennå er knyttet usikkerhet om prosessstyring blir brukt systematisk som verktøy for iverksetting av strategier i offentlig sektor. Dette området går imidlertid ikke vi inn på i denne oppgaven.

Det vi derimot vet noe mer om, er nivåer av iverksetting av strategiske planer og styring i norske kommuner, vurdert etter Poister og Streibs modell. Hinderaker og Nikolaisen (2012) brukte denne som grunnlag for sine studier. Resultatene viste at 57% av kommunene var på nivå 2, fordi kommuner utover strategiske planer også hadde brukt en rekke strategiverktøy og prosesser. 39% av kommunene var på nivå 3 fordi de oppga at de i tillegg til strategiske planer hadde knyttet disse til årlige budsjetter som i sin tur understøttet mål og prioriteringer som var i de planene. 22% av kommunene var på nivå 4 fordi de i tillegg til å ha oppfylt kravene fra de lavere nivåene, også hadde fulgt opp innholdet i strategiske planene med resultatmålinger.

#### 2.2.6 Virkninger av strategisk styring i offentlig sektor

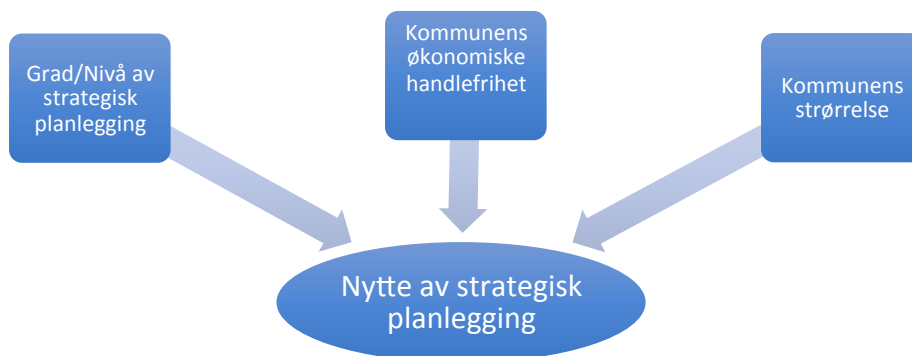
Hva kan man si om hensikten med strategisk styring i offentlig sektor? Mulgans (2009) påstand er at hensikten søker å oppnå to virkninger: å øke noe (velstand, trygghet, kunnskap, innflytelse) og redusere noe (urettferdighet, forurensning, fattigdom). Strategisk styring handler dermed om å forbedre resultater for å øke verdiskapingen. Dette oppnår man ved å øke nytten og/eller redusere kostnader for samfunnet, skape bedre fordeling og sikre forutsetninger for fortsatt verdiskaping i samfunnet (Johnsen, 2015).

Hvilke resultater/virkninger har strategisk styring i offentlig sektor avstedkommet? Johnsen advarer om utfordringer når det gjelder vurdering av virkningene av strategisk styring i offentlig sektor. Han viser til Boynes (2003) forskning som konkluderer med at vurderinger av strategiers virkninger på offentlige tjenester vil være politiske, snarere enn tekniske, og de vil være person- og situasjonsbestemte. I tillegg vil vurderingene av virkningene være avhengige av de teoretiske modellene man bruker som grunnlag for vurderingene (Fukuyama, 2013). Som en antitese til ustanselige forsøk på å forbedre de offentliges tjenesters resultater, har Fukuyama foreslått at man heller burde sikre at de offentlige organisasjoner har kapasitet og uavhengighet til å til å ta opp viktige utfordringer når de dukker opp. Han hevder at dette vil gi bedre kvalitative virkninger enn et ensidig fokus på å forbedre resultater.

Som nevnt ovenfor, spørsmålet om strategisk planlegging og styring er egnet for offentlig sektor og om hvilke virkninger det har avstedkommet, har vært omdiskutert. På 1990-tallet konkluderte Kleven (1993) med at strategisk planlegging og dens forsøk på rasjonell styring i kommuner passet dårlig med den politiske rasjonaliteten og dens arbeidsformer. To tiår senere undersøkte Hinderaker og Nikolaisen (2012) norske kommuner som rapporterte om at strategisk planlegging og styring fungerte godt. Vi vil lene oss på den sistnevnte studien og gjenbruke deres metoder, og studere noen av de problemstillingene de har undersøkt. Dermed vil vi se om det har skjedd noen utvikling på dette feltet.

### 2.3 MODELL OG HYPOTESER

Med utgangspunkt i gjennomgått teori, vår problemstilling og drøfting i dette kapitlet, har vi kommet frem til en modell (se figur 3). Vi studerer hvilke faktorer som bidrar til å gjøre strategisk planlegging nyttig for kommunene, og modellen har visse antatte sammenhenger.



Figur 3: Vår modell med antatte sammenhenger

Våre hypoteser er som følgende:

*H1*: Jo større grad av strategisk planlegging, desto større nytte for kommuner.

*H2*: Rike kommuner opplever større nytte av strategisk planlegging enn mindre rike kommuner (nytte avhengig av kommunens økonomiske handlefrihet).

*H3*: Store kommuner opplever større nytte av strategisk planlegging enn små kommuner (nytte avhengig av kommunens størrelse).

Graden av strategisk planlegging er uavhengig (årsaks-) variabel, og nytten av strategisk planlegging er avhengig (utfalls-) variabel for H1. Vi forventer at kommuner med større grad av strategisk planlegging vil rapportere større nytte av det, slik at nytten gjenspeiles i god budsjettstyring og resultat- og måloppnåelse.

For H2 er kommunes økonomiske handlefrihet uavhengig variabel, og nytte av strategisk planlegging er avhengig variabel. Vi forventer at kommuner med større økonomisk handlefrihet vil rapportere om større nytte av strategisk planlegging, som blir målt på indikatorene god budsjettstyring og god resultat- og måloppnåelse.

For H3 er kommunens størrelse uavhengig variabel, mens nytte av strategisk planlegging blir avhengig variabel. Vi forventer at store kommuner vil rapportere stor nytte av strategisk planlegging og styring, målt på indikatorene god budsjettstyring og god resultat- og måloppnåelse.

I de neste kapitlene presenterer vi våres undersøkelsesopplegg og våre funn om hvordan nytten av strategisk planlegging korrelerer med graden av strategisk planlegging i kommunen og om det finnes noen sammenhenger mellom økonomi og befolkningsstørrelse og nytten av strategisk planlegging.

## **3.0 METODE**

### **3.1 Forskingsdesign**

For å få undersøkt våre hypoteser benyttet vi oss av data hentet fra en spørreundersøkelse og som ble sendt ut til alle landets kommuner våren 2016 (Johnsen 2017). Respondentene var



som regel rådmenn, assisterende rådmenn, seniorrådgivere eller kommunale ledere. Spørreskjemaet benyttet seg av spørsmålene som hadde vært benyttet før i den internasjonale forskningslitteraturen om strategi i kommuner, og mange av spørsmålene hadde også blitt stilt i en tilsvarende undersøkelse i norske kommuner og fylkeskommuner fire år tidligere (Hinderaker og Nikolaisen 2012). Det er altså snakk om replikasjonsundersøkelse.

Replikasjon baserer seg på en eller flere andre undersøkelser innenfor samme tema eller område. Da disse studiene er replikasjon av hverandre og gir mulighet til å sammenligne resultater mellom undersøkelser, anses det derfor at det 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, Tufte 2010, 404). Vi har ikke direkte sammenliknet våre resultater med Hinderaker og Nikolaisen eller Johnsens studie. Målet med vår studie har ikke vært å konkludere på bakgrunn av direkte sammenligninger, men å bruke flere av de samme spørsmålene og metodene.

Validitet/gyldighet handler om hvor godt eller relevant data vi har representerer det fenomenet som skal undersøkes; om vi måler det vi tror vi måler (Johannessen, Kristoffersen, Tufte 2010, 409). Faglitteraturen skiller mellom *ekstern validitet*, som viser til at resultatene fra en studie av et begrenset omfang (utvalget) også kan gjøres allment gjeldende (populasjon), og *intern validitet* som handler om muligheter en studie gir til at funnene kan forklares gjennom den antatte hypotesen om årsakssammenhenger. Høy intern validitet forutsetter at man har god kontroll over antatte årsaks-virkningsforhold (Johannessen, Kristoffersen, Tufte 2010). Dette forutsetter også at begrepene er definert på en gyldig måte og målt på en pålitelig måte, noe som bidra til god begrepsvaliditet.

Som nevnt tidligere har vi hentet våre data fra et undersøkelsesopplegg som har blitt brukt også internasjonalt flere ganger. Begrepsvaliditeten anses derfor å være god. I tillegg har vi i avsnitt 2.1 og 2.1.1 knyttet til teorien og forklart hvordan indikatorene for budsjettering og resultat- og måloppnåelse operasjonaliserer begrepet *nytte av strategisk planlegging og styring*, og på hvilken måte det styrker undersøkelsens validitet.

### 3.2 Datakilder og oppbygging av spørreskjema

Vårt datamateriale er, som nevnt tidligere, sekundærdata. Data foreligger i form av svar på et prestrukturert spørreskjema som er egnet for opptellinger og statistiske analyser.

Spørreskjemaet inneholdt 20 spørsmål. Spørsmålene rettet seg mot bruken av strategiske

plandokumenter, planleggingsformer, medvirkning i den strategiske planleggingsprosessen, bruk av ulike styringsverktøy, kobling av den strategiske planleggingen til kommunens øvrige økonomistyring, innholdet i strategiene, viktige strategiske saker, forpliktelse til og brukervennlighet i den strategiske planleggingen, og vurderinger av nytten av strategiarbeidet. Vi brukte spørsmålene som var relevante for vår problemstilling.

Vi ønsket å vurdere holdbarheten av våre antakelser gjennom hypotesetesting. Derfor ble spørsmålene om strategisk planlegging og spørsmål i skjemaets siste del mest interessant, der det spørres om virkningene, dvs. om strategisk planlegging og styring er nyttig og bidrar til bedre ressursutnyttelse og endring. Svaralternativene besto av 19 utsagn (indikatorer) som beskrev virkningen av strategisk planlegging, og svarene kunne rangeres på skala fra 1–7, alt ettersom hvordan respondentene vurderte nytten av de respektive utsagn (virkninger). I henhold til modellen vår og hypotesen fokuserte vi på to av svarene (indikatorene) som respondentene (kommunene) avga på spørsmålet om strategisk planlegging ga noen nytte (virkninger). Valget av disse to indikatorene, *budsjettering* og *mål- og resultatoppnåelse*, er basert på det teoretiske grunnlaget som er redegjort tidligere i avsnitt 2.1.1. I undersøkelsen er indikatorene operasjonalisert som spørsmålene om:

- Strategisk planlegging holder overordnet styring med kommunens økonomi,
- Strategisk planlegging bidrar til høy kvalitet i kommunens tjenester.

Vi har også sett på summen av de 19 indikatorene som et uttrykk for samlet vurdering av nytten av strategisk planlegging.

I tillegg til disse dataene har vi innhentet sekundærdata fra Statistisk sentralbyrå (SSB) om kommunestørrelse og økonomisk handlefrihet.

### 3.3 Populasjon og utvalg

Populasjonen for undersøkelsen var alle norske kommuner. Det ble sendt ut et elektronisk spørreskjema til rådmennene i alle 428 kommunene i mai 2016, og etter fire oppfølginger ble datainnsamlingen avsluttet i november samme år. 173 kommuner og Longyearbyen lokalsamfunn svarte på undersøkelsen. Da Oslo kommune har både kommunale og fylkeskommunale oppgaver, har en parlamentarisk styringsform og er mer enn dobbelt så stor

som nest største kommune, ble den utelatt fra analysene. Denne studien analyserer derfor de 172 kommunene og Longyearbyen lokalsamfunn, noe som ga en svarprosent på 40,4 %.

Ut ifra de som svarte var 69 % av dem rådmenn eller assisterende rådmenn, 10 % var rådgivere eller seniorrådgivere, 8 % var kommunale ledere, og de øvrige var økonomisjefer, samfunnsplanleggere og politikere. For å kunne gjennomføre gode analyser ble det søkt å oppnå høy svarprosent fra alle fylkene og svar også fra de største kommunene som det er forholdsvis få av. Svarprosenten var derfor økende med kommunestørrelse. Kommunene i Troms, Nordland og Sør-Trøndelag hadde lavest svarprosent, men ingen fylker hadde lavere enn 29 prosent svar. Kommunene i Vest-Agder, Akershus og Vestfold hadde høyest svarprosent (Johnsen 2017).

### 3.4 Frafallsanalyse

Vi foretok en analyse av de 173 kommuner som avga svar og sammenlignet med populasjonen på 428 kommuner. Dette betyr at 255 kommuner ikke besvarte, eller nærmere bestemt at studien hadde 60 % frafall. Hvis frafallet anses som stort, kan det være vanskelig å generalisere resultatene fra utvalget til populasjonen, og utvalget vil ikke kunne regnes for å være representativt (lav ekstern validitet) (Johannessen m.fl. 2010, s.245-246). Usikkerhet knyttet til frafall kan imidlertid reduseres ved å gjennomføre frafallsanalyse (Johannessen m.fl. 2010). Vi har sett nærmere på datagrunnlaget vi hentet våre tall fra, og hva vi kunne finne i datamateriale som eventuelt kunne redusere denne usikkerheten. Vi undersøkte forskjeller mellom utvalget og populasjonen med henhold til kommunestørrelse og økonomisk handlefrihet.

Frafall i undersøkelsen kan ha ulike årsaker. Vi antar at noe frafall skyldes tilfeldigheter som at spørreskjemaene ikke nådde frem til rette mottaker, at noen mottakere ikke ønsket å delta, 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 imidlertid være mer problematisk hvis frafallet ikke er tilfeldig, fordi det kan være kilde til skjevhet i utvalget (seleksjonsskjevhet). Seleksjonsskjevhet ville være et problem, dersom utvalget av kommuner som ikke svarte hadde rapportert svært avvikende fra våre respondenter. Derfor bestemte vi oss for å foreta en frafallsanalyse (se *tabell 1*).

Vi så først på hvordan fordelingen var med hensyn til kommunestørrelse. Av de 255 frafalte

kommunene var 243 kommuner (95 %) det vi definerte som små kommuner, 7 (3 %) var mellomstore kommuner, mens 5 (2 %) var store kommuner. Vi fant at det var en viss forskjell på fordelingen mellom de to gruppene. Det ser ut som i utvalget vårt har det vært en større andel av de store og mellomstore kommunene som var villige til å respondere på undersøkelsen enn de små kommunene. Dette er som forventet, da større kommuner forventes å ha tatt i bruk og har større utbytte av strategisk planlegging, og derfor har større grunnlag for og interesse for å svare på undersøkelsen. Dessuten ble det, som nevnt, lagt stor vekt på å få svar fra de store kommunene fordi disse utgjør en forholdsvis liten andel av populasjonen.

Tabell 1: Kommuner gruppert etter størrelse (0-20.000, 20.000-35.000, over 35.000)

	<b>Frafallskommuner</b>	<b>Prosent</b>	<b>Vårt utvalg</b>	<b>Prosent</b>
Små kommuner	243	95 %	126	73 %
Mellomstore kommuner	7	3 %	27	15,5 %
Store kommuner	5	2 %	20	11,5 %
SUM:	255	100 %	173	100 %
Note: Beregninger er gjort på bakgrunn av tall fra SSB og kommunene fra undersøkelsen.				

Deretter så vi på kommunenes økonomiske handlefrihet, definert som netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter (se tabell 2). Vi regnet ut gjennomsnitt for de tre siste år. Av de 255 kommunene som ikke hadde svart, fant vi at 184 kommuner (72 %) hadde lite handlefrihet, 45 kommuner (18 %) hadde god handlingsfrihet og 26 kommuner (10 %) hadde meget god handlefrihet. Her fant vi ikke noen forskjeller av betydning, og vi antar at det ikke er vesentlig forskjell mellom respondentene og ikke-respondentene målt etter data om økonomisk handlingsfrihet (se tabell 2).

Tabell 2: Kommuner rangert etter graden av handlefrihet (netto driftsresultatgrad)

	<b>Frafallskommuner</b>	<b>Prosent</b>	<b>Vårt utvalg</b>	<b>Prosent</b>
Lite handlefrihet < 3%	184	72 %	133	77 %
God handlefrihet, 3–5%	45	18 %	28	16 %
Meget god handlefrihet > 5%)	26	10 %	12	7 %
SUM	255	100 %	173	100 %
Note: Beregninger er gjort på bakgrunn av tall fra SSB og kommunene fra undersøkelsen.				

Utvalget vårt har en større andel av store kommuner og kommuner med noe svakere økonomisk handlefrihet enn kommunene som ikke har deltatt i undersøkelsen.

### 3.5 Variabler og operasjonalisering

Spørreskjemaet vi hentet våre data fra er bygd opp rundt et sett med variabler som benyttes som indikatorer. Disse hjelper oss med å svare på forskningsspørsmålene/hypotesene våre.

For H1 utgjør *nivå/graden av strategisk planlegging* uavhengig (årsaks) variabel, og *nyttan av strategisk planlegging* blir avhengig (utfalls) variabel.

Avhengig variabel *nytte av strategisk planlegging* er operasjonalisert gjennom indikatorene *budsjettering* og *mål- og resultatoppnåelse* og angir dermed nyttan av strategisk planlegging og styring på to dimensjoner. Valget av akkurat disse to indikatorene er begrunnet i avsnitt 2.1.1. Da egenskapen *nytte av strategisk planlegging* ofte kan være vanskelig å måle med kun en variabel, valgte vi å slå sammen informasjon fra disse to indikatorene til et sammensatt mål. Disse to måler ulike aspekter ved egenskapen *nytte av strategisk planlegging*, og informasjonen de avgir slås derfor sammen til en variabel i analysene. På denne måten styrkes validiteten i undersøkelsen ettersom man får målt flere aspekter ved den teoretiske variabelen man ønsker å studere. I tillegg reduseres det også tilfeldige målefeil og reliabiliteten styrkes (Johannessen, Kristoffersen, Tufte 2010).

Den uavhengige variabelen *nivå av strategisk planlegging* er operasjonalisert på bakgrunn av svarene avgitt på spørsmålet i spørreskjemaet som spør om kommunene:

- har påbegynt utarbeidelsen av strategiske planer i tillegg til de lovpålagte planene
- har utarbeidet en eller flere strategiske delplaner for ulike sektorer i tillegg til de lovpålagte
- har utarbeidet et overordnet strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte planene.

Nivå av kommunens strategiske planlegging utover de lovpålagte planene ble dermed angitt i stigende rekkefølge, som presentert i setningen overfor. Kommunene som svarte ”nei” på spørsmålet om utarbeidelsen av strategiske planer utover de lovpålagte, ble imidlertid også målt på verdier de skåret på den avhengige variabelen *nytte av strategisk planlegging*. Dette for å kunne undersøke om det er forskjeller mellom kommuner som utarbeider strategiske planer utover de lovpålagte, kontra de som ikke gjør det. I denne forbindelsen fant vi det interessant å se på svarverdier kommunene avga på spørsmål om de brukte den lovpålagte økonomiplanen og kommuneplanen med samfunnsdel som sin viktigste strategiske plan, og

hvordan de vurderte nytte av strategisk planlegging. Dette undersøkte vi for å kunne tilføre en ytterligere nyanse på hvordan nytte av strategisk planlegging avhenger av kommunenes praksis i strategisk planlegging.

For H2 utgjør *kommunes økonomiske handlefrihet* uavhengig variabel og *nytte av strategisk planlegging og styring* blir avhengig variabel.

Kommunes økonomiske handlefrihet operasjonaliserte vi ved hjelp av SSBs (KOSTRAS)<sup>1</sup> nøkkeltall *netto driftsresultat som prosentdel av brutto driftsinntekt (netto driftsresultatgrad)*. Resultatgraden forteller i hvor stor grad kommunene har frie midler å tilføre driften ved uforutsette utgifter og/eller til investeringer. Vi regnet ut gjennomsnitt for hver av kommunens resultatgrad for årene 2013–2015 og sammenlignet det med Kommunaldepartementets anbefaling, for å bestemme om kommunens økonomiske situasjon var god eller dårlig. Kommunal og regional departementet anbefaler en netto driftsresultatgrad på 3–5%.<sup>2</sup> Dersom gjennomsnittet av resultatgradene var under det anbefalte nivået ble kommunen vurdert til å ha lite økonomisk handlefrihet. Kommuner med resultatgrad mellom 3–5 % ble klassifisert med god økonomisk handlefrihet, mens kommuner med resultatgrad over 5 % ble vurdert til å ha meget god økonomisk handlefrihet.

For H3 utgjør *kommunens størrelse* uavhengig variabel, mens *nytte av strategisk planlegging* blir avhengig variabel. Kommunens størrelse operasjonaliserte vi ved hjelp av SSBs register for kommunens befolkningsstørrelse.<sup>3</sup> Kommuner under 20.000 innbyggere ble i noen analyser kategorisert av oss som små kommuner, de med innbyggertallet opp til 35.000 ble kategorisert som mellomstore kommuner, og de med 35.000 innbyggerne og over ble kategorisert som store kommuner. Selv om SSB bruker enda finere mal for kategorisering av kommunestørrelse, med hele 7 kategoriseringer, fant vi vår inndeling som mer anvendelig for denne undersøkelsen, da den ga mer tydelige skiller mellom kommuner, mer håndterbare data og enklere analyse å jobbe med.

---

<sup>1</sup> <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp> Tabell: 04901: A. Finansielle nøkkeltall og adm., styring og fellesutgifter - nøkkeltall (K) (lastet ned 20.03.2017)

<sup>2</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/TBU/rapport\\_fra\\_tbu\\_2012.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/TBU/rapport_fra_tbu_2012.pdf)

<sup>3</sup> <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/saveselections.asp> Tabell: 07459: Folkemengde, etter kjønn og ettårig alder. 1. januar (K) (lastet ned 20.03.2017)

## 4.0 ANALYSE

### 4.1 Univariat analyse

I dette avsnittet skal vi foreta univariate analyser, det vil si vise til hvordan enhetene i utvalget har fordelt seg på variablene vi undersøkte.

#### 4.1.2 Graden/nivå av strategisk planlegging

Her har vi målt i hvor stor grad av strategisk styring (utover den lovpålagte) benyttes av enhetene i utvalget vi undersøkte. Enhetene er kommuner, variabelen er grad/nivå av strategisk planlegging og verdier er fordelt etter i hvilken grad kommunene bruker strategisk planlegging utover den lovpålagte planleggingen. Tabell 3 viser at 35,8% av kommunene ikke har utarbeidet strategiske planer utover de lovpålagte planene. Andel kommuner som enten har utarbeidet eller påbegynt utarbeidelse av strategisk planlegging utover det lovpålagte er 64,2 %. Imidlertid, i undersøkelsen som ble utført av Hinderaker og Nikolaisen i 2012, og som vi henviste tidligere i oppgaven, viste det seg at andelen kommuner som benyttet strategisk planlegging utover de lovpålagte var på 57 %. Dette indikerer at andelen norske kommuner som bruker strategisk planlegging utover det lovpålagte har økt med 7,2 prosentpoeng i løpet av en fireårs periode.

Tabell 3: Kommuner fordelt etter nivået/graden av strategisk planlegging

	Antall	Prosent
Kommunen har ikke utarbeidet andre strategiske planer enn de lovpålagte	62	35,8
Kommunen har påbegynt utarbeidelsen av strategisk planlegging i tillegg til lovpålagte planene	13	7,5
Kommunen har utarbeidet en eller flere strategiske planer for ulike sektorer/bydeler i tillegg til de lovpålagte	71	41,0
Kommunen har utarbeidet et overordnet strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte	27	15,6
Totalt	173	100

Vårt funn er som nevnt at 64,2 % av respondentene svarte at de har et formelt strategisk plandokument utover de lovpålagte planene. Denne andelen fordeler seg på følgende måte når vi undersøkte graden av strategisk planlegging:

- 7,5 % svarte at de hadde påbegynt utarbeidelse av strategisk planlegging,
- 41,0 % har utarbeidet en eller flere strategiske planer for ulike sektorer,
- mens 15,6 % har utarbeidet overordnet strategiske planer i tillegg til det lovpålagte.

Vi ser at den største andelen av respondenter, både absolutt og relativt i utvalget, er de som har *utarbeidet en eller flere strategiske planer for ulike sektorer/bydeler* (41 %). Altså, flertallet av kommuner benytter seg ikke av det høyeste nivået/graden av strategisk planlegging (*overordnet strategisk planlegging*), men heller ikke den laveste (*påbegynt utarbeidelse av strategisk planlegging*), men de inntar en mellomposisjon. Indikativt er det at ca. en tredjedel av utvalget (35,8 %) ikke har utarbeidet strategiske planer utover de lovpålagte. Videre i oppgaven skal vi vise til hvordan dette avspeiler seg i respondentenes opplevelse av nytten av å ha strategiske planer.

I denne sammenhengen er det interessant å se på i hvilken grad kommunene anser de lovpålagte planene som sin viktigste strategiske plan. I tabellene 4 og 5 presenterer vi derfor kommunenes svar på spørsmålet hvorvidt de anser den lovpålagte økonomiplanen og kommuneplanen med samfunnsdel som sin viktigste strategisk plan.

Tabell 4: Økonomiplan som viktigste strategiplan

	Frekvens	Prosent
Uenig	6	3,5
Litt uenig	4	2,3
Verken Enig eller Uenig	9	5,2
Litt Enig	34	19,7
Enig	55	31,8
Svært enig	65	37,6
Total:	173	100

Tabell 5: Kommuneplanens samfunnsdel som viktigste strategiplan.

	Frekvens	Prosent
Svært uenig	2	1,2
Uenig	11	6,4
Litt Uenig	7	4
Verken enig eller uenig	9	5,2
Litt enig	33	19,1
Enig	53	30,6
Svært enig	58	33,5
Total:	173	100



For begge tabellene ser vi at et solid flertall av kommunene svarer med *enig* og *svært enig* på spørsmålet om lovpålagte økonomiplanen og kommuneplanen med samfunnsdel er deres viktigste strategiske plan. Prosentandelen er dog noe større for økonomiplanen (69,4 %) enn for kommuneplanens samfunnsdel (64,1 %).

På bakgrunn av dette kan vi konkludere med at til tross for økningen i utarbeidelsen av de ikke-pålagte strategiske planene, spiller de lovpålagte (strategiske) planene fremdeles en svært viktig rolle for det store flertallet av norske kommuner.

#### 4.1.3 Kommunenes økonomiske handlefrihet

Kommunene ble rangert (gruppert) etter hvorvidt de klarte å oppfylle Kommunaldepartementets anbefalinger om oppnådd resultatgrad mellom 3–5% i kommuneregnskapet (se avsnitt 3.5 for nærmere forklaring). Vi har funnet ut at flesteparten av kommunene, 76,9 %, har lite økonomisk handlefrihet, dvs. ikke klarer å oppfylle Kommunaldepartementets krav om resultatgrad mellom 3–5%. Det er kun 16,2 % av kommunene i vårt utvalg som klarer dette måltallet og defineres derfor som kommuner med god handlefrihet. Andel av kommuner i vårt utvalg som har høyere resultatgrad enn det anbefalte er på 6 %, og de defineres som kommuner med meget god handlefrihet.

Tabell 6: Kommunenes økonomiske handlefrihet

	Frekvens	Prosent
Lite handlingsfrihet	133	76,9
God handlingsfrihet	28	16,2
Meget god handlingsfrihet	12	6
Total:	173	100

#### 4.1.4 Kommunenes størrelse

For å lettere kunne undersøke vår hypotese om kommunenes størrelse har en innvirkning på nytte av strategisk planlegging, har vi gruppert kommunene i tre størrelser. Fordelingen er nærmere forklart i avsnittet 3.5. Kommunene i vårt utvalg er hovedsakelig små kommuner (72,8 %), noe for så vidt de fleste norske kommunene er. 15,6 % er mellomstore kommuner, mens 11,6 % av kommunene i vårt utvalg er definert som store kommuner. I utvalget er det, som nevnt, imidlertid en overrepresentasjon av mellomstore og store kommuner. Årsaker til dette er allerede nevnt og forklart i frafallsanalysen.

Tabell 7: Kommuner gruppert etter størrelse

	Frekvens	Prosent
Små Kommuner	126	72,8
Mellomstore Kommuner	27	15,6
Store Kommuner	20	11,6
Total:	173	100

#### 4.1.5 Nytt av strategisk planlegging

Vår avhengige variabel *nytte av strategisk planlegging*, har vi operasjonaliser som gjennomsnittet av et sammensatt mål av svarverdiene som ble avgitt på de to spørsmålene om hvorvidt strategisk planlegging bidrar til at kommuner holder overordnet økonomisk situasjon (*budsjettering*) og om de leverer tjenester av høy kvalitet (*mål- og resultatoppnåelse*). Valget av disse to er begrunnet i avsnittene 2.1 og 3.2. Tabell 8 viser beskrivende statistikk for denne variabelen.

41,3 % av kommunene svarte *enig* eller *svært enig* på om bruken av strategisk planlegging ga noen nytte. Vi har forventet at en større andel av kommunene skulle rapportere om tilfredshet med strategisk planlegging på de to ovennevnte indikatorene som utgjør vårt sammensatte mål. Tar vi derimot med respondenter (kommuner) som oppgir *litt enig* eller bedre, øker andelen som opplever nytte av strategisk planlegging med 20,9% poeng, til 62,2 %. Dette må anses å være en betydelig andel av kommuner som oppgir at de opplever nytte av strategisk planlegging.

Tabell 8: Nytt av strategisk planlegging

	Gjennomsnitt	St.avvik	Maks.	Min.
Nytte av strategisk planlegging (sammensatt av 2 indikatorer)	5,44	,884	2	7
Nytte av strategisk planlegging (sammensatt av 19 indikatorer)	5,28	,651	3,63	6,95

Etter at vi foretok denne analysen bestemte vi oss i tillegg å undersøke hvordan kommunene hadde respondert på et mye større batteri av spørsmål som også undersøkte nytten av strategiske planleggingen. 19 delspørsmålene søkte å måle hvilken nytte strategiske planleggingen kommunene oppga å ha på et helt sett av ulike indikatorene. Disse omhandlet blant annet kommunestyrets oppmerksomheten på de viktige sakene, kommunens felles forståelse av oppgaven, tydeliggjøring av kommunens målsettinger for kommunens ansatte,

bedre kommunale prioriteringer, opprettholdelse av funksjonell organisasjonskultur, gode beslutninger om tiltaksprogrammer, systemer og resurser osv. Resultatene og gjennomsnittsverdiene av de 19 indikatorene kan også ses i tabell 8. Andel kommuner som svarer *enig* eller *svært enig* på spørsmål om at strategisk planlegging er nyttig er 11,2 %. Tar vi imidlertid de som oppgir å være *litt enig* eller bedre, kommer andelen kommuner som oppgir nytten av strategisk planlegging opp på 72,9% som er betydelig større andel og et bedre resultat.

Ut i fra dette kan man konkludere med at våre opprinnelige indikatorer på nytten (*budsjettering og resultat- og måloppnåelse*), klarte å påvise større nytte av strategisk planlegging for kommunene (41,3%) enn batteriet av 19 delspørsmål som målte enda flere dimensjoner av nytte (11,2%).

#### 4.2 Bivariat analyse: Hvordan enhetene fordeler seg samtidig på to variabler

I dette avsnittet skal vi undersøke hvordan enhetene (kommunene) fordeler seg samtidig på de ovennevnte uavhengige variabler og vår effekt/avhengig variabel, *nytte av strategisk planlegging*. Avhengig variabel er, som nevnt tidligere, et sammensatt mål av to variabler. Verdier på den avhengige variabelen går fra skala 1–7 og viser summert gjennomsnitt av to variablene som utgjør et sammensatt mål på nytte av strategisk planlegging.

Vi starter med å presentere funn og sammenhenger i vår modell og hypoteser. Vi skal også undersøke om det foreligger noen korrelasjoner mellom variabler, måle styrken og retningen på dem.

*H1: Jo større grad av strategisk planlegging, desto større nytte for kommuner*

Vi forventet at kommuner med større grad av strategisk planlegging ville rapportere om større nytte, som var definert som et sammensatt mål bestående av gjennomsnittet av skårer på budsjettstyring og resultat- og måloppnåelse

Resultatene (tabell 9) ga bare en delvis støtte for vår hypotese. Analysene viste at nytten økte med økende grad av strategisk planlegging, men kun inntil en viss grad. Interessant nok, kommunene som hadde høyest grad av strategisk planlegging rapporterte faktisk om mindre nytte enn kommuner på begge to nivåer under, men mer enn kommuner uten strategisk planlegging utenom de lovpålagte. Riktignok er variasjonen liten, og vi vil ikke trekke noen

entydige konklusjoner her, men tendensen synes vi er tydelig. Kommuner uten strategiske planer utover de lovpålagte oppgir å ha lavere nytte av strategisk planlegging enn de kommunene som har påbegynt eller utarbeidet strategiske planer. Årsaken til at kommunene med høyest grad av strategisk planlegging oppgir å ha lavere nytte enn de som har lavere grad av strategisk planlegging, kan være at de mener at ikke har fått forventet utbytte og resultater for den tiden og ressursene de mener å ha investert i utarbeidelse av overordnede strategiske planer. Dette er en spekulasjon fra vår side som med fordel bør undersøkes nærmere og dermed kan være gjenstand for videre forskning.

Tabell 9: Grad av strategisk planlegging og nytten av strategisk planlegging

Graden/nivå av Strategisk planlegging	Nytte av strategisk planlegging
- 62 kommuner har ikke utarbeidet andre strategiske planer enn de lovpålagte	5,2
- 13 kommuner har påbegynt utarbeidelsen av strategisk planlegging i tillegg til lovpålagte planene	5,57
- 71 kommuner har utarbeidet en eller flere strategisk planlegging for ulike sektorer/bydeler i tillegg til de lovpålagte	5,59
- 27 kommuner har utarbeidet et overordnet strategisk plandokument i tillegg til de lovpålagte	5,4

I tråd med hva vi gjorde i avsnittet 4.1.2 sammenstiller vi disse resultater med hvordan nytten vurderes av kommunene som anser de lovpålagte strategiske planene som sin viktigste strategisk planlegging. Kommunene som oppga de lovpålagte strategiske planene som sin viktigste strategisk plan og deres skår på nytte av strategisk planlegging er fremvist i tabell 10.

Tabell 10: Økonomiplan som viktigste strategiplan og nytten av strategisk planlegging

Økonomiplan viktigste strategiplan	Nytte av strategisk planlegging
120 kommuner som svarer <i>enig og svært enig</i>	5,57
<b>Kommuneplanens samfunnsdel viktigste strategiplan</b>	
111 kommuner som svarer <i>enig og svært enig</i>	5,59

Denne tabellen viser oss at disse kommunene verdsetter nytten av strategisk planlegging identisk med kommunene som utarbeider strategiske planer på lavere- og mellomnivå gjør (5,57 og 5,59), men mer enn kommunene med høyeste grad av strategisk planlegging (5,57 og 5,59 > 5,4). Igjen ser vi at forskjellene er små.

Vi har også undersøkt korrelasjoner mellom variablene (se korrelasjonstabell i vedlegget, eller vårt utdrag i tabell 11), noe som har gitt følgende sammenhenger. Korrelasjoner mellom

graden av strategisk planlegging og vår opprinnelige avhengige variabelen nytte av strategisk planlegging, har Pearsons  $r=0,14$  som er en svak til moderat samvariasjon. Da vi foretok korrelasjonsanalyse av graden av strategisk planlegging og spørreskjemaets mye mer sammensatte avhengige variabel bestående av 19 heterogene indikatorene på nytten av strategisk planlegging, viste den høyere korrelasjon, med Pearson  $r=0,18$ . Ingen av disse korrelasjonsverdiene er særlig sterke sammenhenger.

Tabell 11 : Korrelasjoner mellom uavhengige variabler og to effektvariabler av nytte

	Nytte: sammensatt mål budsjett & res. måloppnåelse	Nytte: bredt heterogent mål, 19 delspørsmål
Kommunestørrelse	0,12	0,10
Økonomisk handlefrihet	0,09	0,06
Grad av strategisk planlegging	0,14	0,18
Lovpålagt økonomiplan	0,23	0,22
Lovpålagt arealplan	0,27	0,41
N	172	146

For om mulig kaste et enda sterkere søkelys på hypotesen om at strategiske planer genererer nytte for kommuner, valgte vi derfor å splitte variabelen *graden av strategisk planlegging* i en dikotom variabel, der kommuner som hadde utarbeidet strategiske planer (uavhengig av hvilken grad/nivå de hadde på dem) ble målt opp mot nytte variabler. Resultater er presentert i tabell 12.

Tabell 12: Korrelasjoner mellom kommuner med strategiplaner og to ulike mål på nytte av strategisk planlegging

	Nytte: sammensatt mål budsjett & res. måloppnåelse	Nytte: bredt heterogent mål, 19 delspørsmål
Har strategiske planer utover de lovpålagte	0,17	0,26
N	146	146

Tallene forteller om en viss korrelasjon mellom kommuner som lager strategiske planer og nytten de rapporterer av dem. Sammenhengen er sterkest for det brede heterogene målet på nytte (0,26).

Det som videre har vært interessant er at korrelasjonsanalysen har vist sammenhenger mellom opprinnelige nyttevariabelen og de kommunene som oppga den lovpålagte økonomiplanen ( $r=0,23$ ) og kommuneplanens samfunnsdel ( $r=0,27$ ) som sine viktigste strategiske planer. Korrelasjonen for disse er sterk moderat, og klart høyere enn for de kommunene som utarbeider strategiske planer i tillegg til de lovpålagte. Dette utslaget blir ytterligere forsterket når vi måler opp mot den brede, sammensatte (heterogene) nytte variabelen. Da øker korrelasjonskoeffisienten Pearson  $r$  for kommuner med kommuneplanenes samfunnsdel som viktigste strategiplan til 0,41, mens den faller til 0,22 for kommuner som har økonomiplan som viktigste strategiplanen.

Ut i fra dette kan man slutte at det avtegner seg et bilde der kommuner som oppgir de lovpålagte planene som viktigste strategiske plan, rapporterer å ha mer nytte av strategiske planer enn kommunene som utarbeider strategiske planer utover de lovpålagte. Dette gjelder særlig for kommuner som oppgir kommuneplanens samfunnsdel som viktigste strategiske plan. Mulig forklaring kan være at de lovpålagte planene gir konkrete føringer for kommunenes planleggings virksomhet og at de klarer å se faktiske nytte-virkninger.

*H2: Kommuner med høy økonomisk handlefrihet opplever større nytte av strategisk planlegging enn kommuner med lav økonomisk handlefrihet.*

Vi forventet at kommuner med større økonomisk handlefrihet ville rapportere om større nytte av strategisk planlegging, som ble målt som samlet gjennomsnitt av indikatorene budsjettstyring og resultat- og måloppnåelse.

Som vist i tabell 13, gir resultater av analysene en viss støtte for vår hypotese. Det som er mest interessant er at det avtegner seg liknende mønster som for forutgående uavhengige variabel og H1. Nyttan av strategisk planlegging øker med kommunenes handlefrihet, men for de ”rikeste” kommunene er den mindre enn for de kommunene som er rangert på skalaen et hakk under. Også her er utslagene små, slik at man ikke bør trekke bastante konklusjoner, men tendensen er tydelig.

Tabell 13: Økonomisk handlefrihet og nytte av strategisk planlegging

Økonomisk handlefrihet (resultatgrad i %)	Nytte av strategisk planlegging
133 kommuner med lite handlefrihet	5,39
28 kommuner med god handlefrihet	5,66
12 kommuner med meget god handlefrihet	5,54

Korrelasjonen mellom variablene økonomisk handlefrihet og nytte av strategisk planlegging har imidlertid vist seg å være meget svak, med Pearsons  $r$  på 0,09, og enda mindre på den heterogene nyttevariabelen ( $r=0,06$ ).

*H3: Store kommuner opplever større nytte av strategisk planlegging enn mindre/små kommuner*

Vi forventet at store kommuner ville rapportere forholdsvis stor nytte av strategisk planlegging og styring, målt på samlede gjennomsnittet av indikatorer budsjettstyring og resultat- og måloppnåelse. Analysene ga en viss støtte for vår hypotese, men variasjonene er små. Det ser ut som om nytten av strategisk planlegging øker samtidig med kommunenes størrelse (innbyggertall) (se tabell 14).

Tabell 14: Kommunestørrelse og nytte av strategisk planlegging

Kommune størrelse	Nytte av strategisk planlegging
125 små kommuner	5,36
27 mellomstore kommuner	5,68
20 store kommuner	5,6

Korrelasjonskoeffisienten Pearsons  $r$ , som måler samvariasjonen av verdier mellom våre variabler kommune størrelse og nytte av strategisk planlegging, er imidlertid svak ( $r=0,12$ ), noe som støtter våre forannevnte funn.

#### 4.3. Multivariat regresjonsanalyse

Det er sjeldent tilstrekkelig å bare analysere sammenhenger mellom to variabler, slik vi gjorde i avsnittet foran, for å undersøke hypoteser om antatte årsakssammenhenger. Vi har derfor tatt for oss alle variabler i modellen vår, og undersøkt samtidige sammenhenger mellom dem. Vi utførte en lineær regresjonsanalyse med de samme uavhengige variablene som i korrelasjonsanalysen for å undersøke om det eksisterte kombinerte sammenhenger mellom variablene.

Før vi evaluerte selve modellen, undersøkte vi om det forelå multikollinearitet mellom våre variabler. Uavhengige variabler som er sterkt korrelert (mer enn  $r=0,70$ ), betegnes som multikollineare, og kan skape problemer i regresjonsanalyse (Johannessen, 2004, s.143). For å undersøke om våre uavhengige variabler er multikollineare har vi foretatt en korrelasjonsanalyse mellom de. I tilfellet hvor korrelasjoner mellom disse er større en Pearsons  $r=0,7$ , så er det problemer med multikollinearitet. Dette tyder på at det er god sannsynlighet for at variablene måler det samme og at vi bør utelatte en av disse fra analysen. Vi undersøkte derfor korrelasjoner mellom de uavhengige variablene og fant ingen sterke korrelasjoner (i hvert fall ingen større enn 0,7), noe som tilsier at vi ikke har tilfeller av multikollinearitet (se tabell 15).

Tabell 15: Korrelasjonsanalyse av uavhengige variabler og avhengig variabel ( $N=172-173$ )

	Nytte (17g+17h)	Kommunens øk. handlefrihet	Kommuner gruppert etter størrelse	Har formelt strategisk plandokument i tillegg til lovpålagte planer
Nytte av strategi planlegging (17g+17h)				
Kommunens økonomiske handlefrihet	0,09			
Kommuner gruppert etter størrelse	0,12	-0,07		
Har formelt strategisk plandokument i tillegg til lovpålagte planer	0,14	-0,03	0,19	

Note: Pearsons r.

I tillegg vil variabler som måler samme fenomen bidra til kunstig høyt  $R^2$  (Johannessen, 2004). I vårt tilfelle er  $R^2$  lav (se tabell 16), noe som tilsier at variablene ikke måler det samme og vi har dermed ikke tilfelle av multikollinearitet i våres modell.

Etter å ha undersøkt modellen for multikollinearitet, linearitet og ekstremverdier, gjenstår det å evaluere om modellen vår er statistisk signifikant og hvorvidt den klarer å predikere våre antakelser/hypoteser. Tabell 16 viser resultatene av regresjonsanalysen.



Tabell 16: Multipl regressjon av nytten av strategisk planlegging

	B	Beta	p
Konstant	4,821		0
Kommunens økonomisk handlefrihet	0,157	0,105	0,167
Kommuner gruppert etter størrelse	0,137	0,106	0,172
Her formelt strategisk plandokument i tillegg til lovpålagte planer	0,097	0,124	0,11
$R^2$		0,04	
Justert $R^2$		0,023	
F-verdi		2,344	
Signifikans F-verdi		0,075	

Neste steg i analysen er å undersøke hver av de uavhengige variablene. Vi ser på hvilken av de variablene i modellen har bidratt mest til utfallet, dvs. hvilken av de har sterkest korrelasjon med den avhengige variabelen. Vi sammenstiller variablenes standardiserte beta verdier, for der er de konvertert til samme skala slik at de kan sammenliknes. Den sterkeste korrelasjon har variabelen som viser kommunenes grad av strategisk planlegging (0,12). Dermed har denne variabelen det sterkeste bidraget for utfallet i modellen, når de andre variablene bidrag holdes konstant. Imidlertid ser vi at ingen av de uavhengige variablene i modellen vår gir statistisk signifikante bidrag, da deres signifikansverdier overstiger både ,05- og 0,1-nivåene. Konklusjonen er at ingen av variablene gir signifikant unike bidrag for prediksjonen av utfallet i modellen.

Et sentralt spørsmål i regresjonsanalysen er hvor god modellen er til å predikere. Det vil si hvor mye av variasjonen i den avhengige variabelen (nytte av strategisk planlegging) som forklares av de uavhengige variablene. Det mest benyttede mål på dette er den multiple regresjonskoeffisienten eller  $R^2$  (Johannesen, 2004).

$R^2$  uttrykkes i prosent, og for vår modell er den på 0,04 eller 4%. Dette vil si at kun 4% av total variasjon i vår avhengige variabel (*nytte av strategisk planlegging i kommuner*) forklares av den samlede effekten av de uavhengige variablene (*nivå av strategisk planlegging, kommunestørrelse og økonomisk handlefrihet*). Modellens lave prediksjonsprosent er konsistent med våre tidligere foretatte bivariat analyser, og på lang vei svekker dette våre hypoteser i modellen.

Interessant er det at verdiene i modellen ikke forandres nevneverdig når vi benytter den brede og heterogene nyttevariabelen som avhengig variabel ( $R^2=0,043$ ).

For å vurdere den statistiske signifikansen av våre resultater, dvs. om modellen gir korrekte prediksjoner om våre resultater som kan anvendes for hele populasjonen, ser vi på F-verdiens signifikans nivå. Den ligger på ,075, som er større enn konvensjonelle signifikansnivå på ,05. Dette vil si at det er 7,5% sannsynlighet for at det vi har observert er tilfeldig. Imidlertid, i samfunnsvitenskapelige fag og i undersøkelsesopplegg med ikke så mange enheter, er det ikke uvanlig å bruke signifikansnivå på 10 % (0,1). For modeller med signifikansverdi under antatt nivå kan man si at resultater predikerer utfallet bedre enn tilfeldighet. For vår type studie med relativt få antall enheter, kan man derfor forvente med under 10 prosents sannsynlighet at resultater kommer av tilfeldige variasjoner, noe som gjør våre resultater og modellen statistisk signifikant.

Verdier fra *correlations-part* i SPSS forteller oss hvor mye  $R^2$  verdien vil falle dersom vi fjerner den ene variabelen fra modellen. Hvis vi kvadrerer det tallet (og ganger med 100) får vi vite i prosent hvor mye den variabelen står for virkningen i utfallsvariabelen. Ettersom vår  $R^2$  verdi allerede er svært liten, er det ingen vits i å utforske dette.

## 5.0 KONKLUSJONER

Formålet med vår oppgave har vært å undersøke om kommunenes størrelse, økonomisk handlefrihet og graden av strategisk planlegging har en sammenheng med og påvirker nytten av strategisk planlegging.

Vi har funnet en viss støtte for hypotesen om at nytten av strategisk planlegging øker med økende grad av strategisk planlegging. Kommuner med påbegynte, delvis utarbeidede eller overordnede strategiske planer, oppgir å ha mer nytte av strategisk planlegging enn kommunene som ikke har utarbeidet andre strategiske planer enn de lovpålagte. Kommunene som har den høyeste graden av strategisk planlegging (overordnet strategisk plandokument), oppgir imidlertid mindre nytte av strategisk planlegging enn kommunene som har lavere grad av strategisk planlegging.

Et interessant funn i denne sammenhengen er at den sterkeste korrelasjonen vi fant var mellom nytte av strategisk planlegging og de kommunene som oppga at de anså de lovpålagte

planene som sine viktigste strategiske planer. Dette gjelder særlig for kommuner som oppgir kommuneplanens samfunnsdel som viktigste strategiske plan. Mulig forklaring kan være at de lovpålagte planene gir konkrete føringer for kommunenes planleggingsvirksomhet og at disse kommunene dermed klarer å se faktiske nytte-virkninger. Da dette er spekulasjoner fra vår side, kan det være nyttig at dette funnet blir gjenstand for nye og videre studier.

Videre har vi funnet belegg for at nytten av strategisk planlegging øker med kommunenes økonomiske handlefrihet. Imidlertid, for kommunene som har høyest grad av økonomisk handlefrihet viste nytten av strategisk planlegging seg mindre enn for kommuner med noe svakere handlefrihet enn de selv. Korrelasjonen mellom nytte og økonomisk handlefrihet har imidlertid vist seg å være svært svak.

Når det gjelder kommunenes størrelse, viste vår analyse at nytten av strategisk planlegging øker med kommune størrelse.

Regresjonsanalysen vi utførte har vist at vår modell ikke er egnet til å predikere hvilken nytte av strategisk planlegging kommunene vil ha på bakgrunn av kommunenes størrelse, økonomisk handlefrihet og graden av strategisk planlegging. Til det er sammenhengene for svake og ikke entydige. Imidlertid, noen funn kom tydelig fram. Mellomstore og store kommuner opplever mest nytte av strategisk planlegging, økonomisk handlefrihet har ikke så veldig mye å si, mens kommuner med lovpålagte planer som sin viktigste strategiske plan oppgir å ha mest nytte av strategisk planlegging. Kommunene med høyest grad av strategisk planlegging opplever noe mindre nytte enn kommunene som har mindre grad av strategisk planlegging. Disse forholdene er viktig å undersøke grunnen til, da utviklingen går i retning av stadig mer omfattende utarbeidelse av strategiske planer. Dersom andre studier bekrefter våre funn, kan man undre seg hvorvidt trenden med ytterligere utarbeidelse av strategiske planer er en riktig vei å gå.

## REFERANSER

- Allison, G.T. (1979). Public and private management. Are they fundamentally alike in all unimportant respects? *Proceedings for the Public management research conference*:14-29, Brookings institution.
- Bozeman, B. (1987). *All organizations are public*. Bridging public and private organizational theories. Jossey-Bass.
- Boyne, G.A. (2003). What is public service improvement? *Public administration*, 81(2):211-227.
- Boyne, G. A. og Walker R.M. (2004). Strategy Content and Public Service Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(2): 231-252.
- Diesen, S. (red.) (2012). *Strategi. Mellom vitenskap intuisjon og etikk*. Universitetsforlaget.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3):347-368
- Hallan, E. og Johnsen, Å. (2014) Prosesstyring som strategiiverksetting i Å. Johnsen (red.) *En strategisk offentlig sektor*. Fagbokforlaget.
- Holst, M.D. og Nielsen, K. (2014). *Strategisk planlegging i og styring i kommunesektor: Utgjør det en forskjell på offentlig verdiskapning?* Masteroppgave i Styring og ledelse HiOA
- Hinderaker, E. og Nikolaisen, N. (2012). *Strategisk planlegging og styring i kommunene*. Masteroppgave i Styring og ledelse, HiOA.
- Kleven, T. (1993) ”...det ruller og det går...”: Om politikernes problematiske forhold til planleggingen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 34(1):31-51.
- Johannessen, A., Kristoffersen, L. og Tufte P.A. (2010). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 2.utgave. Abstrakt Forlag.
- Johannessen, A. (2004) *Introduksjon til SPSS*. 2.utg. Abstrakt Forlag.

- Johnsen, Å. (2014). "Strategisk tenkning i offentlig sektor", i Åge Johnsen (red.) *En strategisk offentlig sektor*, Fagbokforlaget
- Johnsen, Å. (2015). "Strategisk styring i offentlig sektor", i Knutsen, H. og Flåten, B.T. (red.) *Strategisk ledelse*. Cappelen Damm
- Johnsen, Åge (2017). Nye styringsverktøy og modeller – redskap eller legitimering?: Strategisk planlegging og styring i kommunene. *Praktisk økonomi & finans*, 33(1): 17–35.
- Johanson, Jan-Erik (2009). Strategy Formation in Public Agencies. *Public Administration*, 87(4): 872-891.
- Knutsen, H. og Flåten, B.T. (red.) (2015). *Strategisk ledelse*. Cappelen Damm.
- Mintzberg, H. mfl. (2009). *Strategy Safari: Your Complete Guide Through the Wilds of Strategic Management*. 2nd ed. New York: The Free Press.
- Mintzberg, H. (1994). The fall and rise of Strategic planning. *Harvard business review*, January-February.
- Miles, R. E. og Snow, Ch. C. (2003) [1978]. *Organizational Strategy, Structure and Process*. Stanford CA: Stanford Business Books
- Mulgan, G. (2009). *The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge For the Common Good*. New York: Oxford University Press.
- Poister, T. H. og Streib, G.D. (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. *Public Administration Review* 65(1): 45-56
- Poister, T. H., Pitts D.W. og Edwards, L.H. (2010). Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and Future Directions. *The American Review of Public Administration* 40: 522-545.
- Proeller, I. (2007) *Strategic management for the state. International approaches in comparison*. Bertelsmann foundation.

Rummelt, R. (2011). *Good strategy/bad strategy. The difference and why it matters*. London: Profile books.

Sørheim, R.Ø. og Tollefsen, S. (2014). ”Strategisk styring i staten”, i Å Johnsen (red.), *En strategisk offentlig sektor*. Fagbokforlaget

Vinzant, D. H. og Vinzant, J.C. (1996). Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit. *Public Productivity & Management Review* 20 (2):139-157.

### Nettsider

Statistisk sentralbyrå (2017), Finansielle nøkkeltall, hentet 20. mars 2017 fra

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp>

Statistisk sentral byrå (2017) Folkemengde etter kjønn og ettårig alder 1. januar (K) hentet 20. mars 2017 fra: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/kvartal/2017-03-02?fane=tabell&sort=nummer&tabell=295648>

Kommunal- og regionaldepartementet (2012), Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, hentet fra:

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/TBU/rapport\\_fra\\_tbu\\_2012.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/TBU/rapport_fra_tbu_2012.pdf)

Kommuneloven: <https://lovdata.no/lov/1992-09-25-107/%C2%A744>

Plan og bygningsloven: <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A710-1>

## VEDLEGG - KORRELASJONSTABELLEN

		Kommunes øk. Handlefrihet	Kommuner gruppert etter størrelse	2a Økonomiplan viktigste strategiplan	Kommuneplanens samfunnsdel viktigste strategiplan	Har formelt strategisk plandokument i tillegg til lovpålagte planer	Nytte 17g+17h
<b>Kommunens øk. handlefrihet</b>	<b>Pearson Correlation</b>						
	Sig. (2-tailed)						
	N						
<b>Kommuner gruppert etter størrelse</b>	<b>Pearson Correlation</b>	<b>-0,073</b>					
	Sig. (2-tailed)	0,337					
	N	173					
<b>Økonomiplan som viktigste strategiplan</b>	<b>Pearson Correlation</b>	<b>0,11</b>	<b>,191*</b>				
	Sig. (2-tailed)	0,149	0,012				
	N	173	173				
<b>Kommuneplanens samfunnsdel viktigste strategiplan</b>	<b>Pearson Correlation</b>	<b>0,088</b>	<b>0,047</b>	<b>,234**</b>			
	Sig. (2-tailed)	0,251	0,54	0,002			
	N	173	173	173			
<b>Har formelt strategisk plandokument i tillegg til lovpålagte planer</b>	<b>Pearson Correlation</b>	<b>-0,034</b>	<b>,193*</b>	<b>0,139</b>	<b>,178*</b>		
	Sig. (2-tailed)	0,654	0,011	0,068	0,019		
	N	173	173	173	173		
<b>Nytte 17g+17h</b>	<b>Pearson Correlation</b>	<b>0,093</b>	<b>0,122</b>	<b>,239**</b>	<b>,270**</b>	<b>0,141</b>	
	Sig. (2-tailed)	0,224	0,111	0,002	0	0,066	
	N	172	172	172	172	172	
<b>Nytte17 Gj.snitt av alle spørsmål om nytte</b>	<b>Pearson Correlation</b>	<b>0,061</b>	<b>0,103</b>	<b>,228**</b>	<b>,412**</b>	<b>,181*</b>	<b>,788**</b>
	Sig. (2-tailed)	0,464	0,214	0,006	0	0,028	0
	N	146	146	146	146	146	146

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).  
\* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).