

Ingrid Blekesaune og Henriette Kvaal Djupvik

Prestasjonsmåling i norske kommuner: en landsdekkende kartleggingsstudie

Performance measurement in Norwegian municipalities: a nationwide survey

Masteroppgave i økonomi og administrasjon

Veileder: Per Christian Ahlgren og Tor-Eirik Olsen

Mai 2019

Ingrid Blekesaune og Henriette Kvaal Djupvik

Prestasjonsmåling i norske kommuner: en landsdekkende kartleggingsstudie

Performance measurement in Norwegian
municipalities: a nationwide survey

Masteroppgave i økonomi og administrasjon
Veileder: Per Christian Ahlgren og Tor-Eirik Olsen
Mai 2019

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for økonomi
NTNU Handelshøyskolen



Forord

Denne avhandling er skrevet som en del av det toårige masterstudiet i økonomi og administrasjon ved NTNU Handelshøyskolen i Trondheim. Avhandlingen utgjør 30 studiepoeng og er skrevet innenfor fordypningsprofilen økonomistyring.

Gjennomføringen av studien har vært utfordrende og interessant. Gjennom prosessen har vi ervervet nyttig kunnskap som vi tar med oss videre.

Vi ønsker å rette en stor takk til alle økonomisjefer i norske kommuner som har tatt seg tid til å besvare spørreundersøkelsen i en travel hverdag. Foruten deres bidrag hadde ikke studien vært gjennomførbart. Avslutningsvis vil vi også takke våre veiledere, Tor-Eirik Olsen og Per Christian Ahlgren, for konstruktive tilbakemeldinger og nyttige innspill gjennom hele prosessen.

Innholdet i denne oppgaven står for forfatterens regning.

Trondheim, mai 2019

Ingrid Blekesaune

Henriette Kvaal Djupvik

Sammendrag

Styringen i offentlig sektor er kompleks ettersom det innebærer en balanse mellom maksimering av samfunnsmessig velferd og effektiv ressursbruk. De siste tiårene har NPM-bølgen påvirket styringen i offentlig sektor, noe som har ført til en økende interesse for prestasjonsmåling. Prestasjonsmåling er imidlertid ikke et standardisert gode som kan kjøpes på et marked, noe som fører til lokale tilpasninger med hensyn til bruken. Formålet med denne studien er følgelig å kartlegge bruken av prestasjonsmåling i norske kommuner. Dette undersøkes gjennom følgende problemstilling:

«Hva kjennetegner anvendelsen av prestasjonsmåling i norske kommuner?»

Problemstillingen besvares gjennom en landsdekkende kartleggingsundersøkelse ved bruk av et egenutviklet spørreskjema. Spørreskjemaet er utarbeidet ut ifra en litteraturgjennomgang av tidligere forskning om prestasjonsmåling i offentlig sektor og ut ifra Broadbent og Laughlins (2009) konseptuelle modell. Spørreskjemaet ble sendt ut til samtlige økonomisjefer i norske kommuner, hvorav 124 økonomisjefer besvarte undersøkelsen, noe som resulterte i en responsrate på 30 %. Dataene analyseres ved bruk av deskriptiv statistikk.

Studien avdekker ulike karakteristika omkring prestasjonsmålingen i norske kommuner. Budsjettet er fremdeles viktig, noe som kommer til uttrykk ved at det er et sentralt formål for å anvende prestasjonsmåling og det mest brukte styringsverktøyet. Økonomisjefene anser bedre informasjonsgrunnlag, bedre kvalitet på beslutninger og at ledere holdes ansvarlig som de viktigste fordelene ved anvendelsen. De største utfordringene kommunene møter på er måling av kvaliteten på tjenestoområdene samt utforming av indikatorer som fanger opp prestasjoner. Sett i lys av Broadbent og Laughlins (2009) konseptuelle modell bærer prestasjonsmålingen preg av både den instrumentelle og den kommunikative rasjonaliteten, noe som bidrar til å underbygge at det er en kompleks virkelighet innen prestasjonsmåling i kommuner. Det er imidlertid ulikheter mellom store og små kommuner sin anvendelse av prestasjonsmåling. Våre funn indikerer at store kommuner har mer formaliserte systemer, involverer de ansatte i større grad i tillegg til at bruken av prestasjonsmåling trolig er mer utbredt i store kommuner enn i små kommuner. Norske kommuner som helhet har imidlertid vanskeligheter med å utforme konkrete tiltak basert på prestasjonsmålingene som gjennomføres, noe som blant annet kan ha en sammenheng med liten grad av evaluering av prestasjonsdata.

Abstract

Management in the public sector is complex due to the needs to balance between a societies welfare and the effective use of resources. During the last decades the NPM trend has affected management policies in the public sector, which in turn has generated an increasing interest in performance measurement. Performance measurement is not a standardized product you can buy off the shelf, but rather is a set of activities that have been adapted to meet local needs. The purpose of this study is therefore to illustrate the use of performance measurement in Norwegian municipalities through examination of the following issue:

“What characterizes the use of performance measurement in Norwegian municipalities?”

The issue is answered through a self-developed and nationwide survey which has been compiled based on a review of previous research conducted in the public sector and the application of Broadbent and Laughlins (2009) conceptual model. All of the finance managers in the Norwegian municipalities received the questionnaire, of which 124 of them answered the survey, leading to a 30 % response rate. The questionnaire data is analyzed using descriptive statistics.

The study reveals different characteristics surrounding performance measurement in Norwegian municipalities. Budget is still highly relevant, as the survey shows that budgeting is the most important purpose for using performance measurement and the most used management accounting tool. The finance managers acknowledge a better information foundation, better decision making, and increasing managerial accountability as the most important advantages when using performance measurement. The biggest challenges for municipalities are measuring the relevant service quality and designing indicators that actually measure the performance. In the light of Broadbent and Laughlins (2009) conceptual model performance measurement is characterized by both the instrumental and communicative rationality. This helps to substantiate that the performance measurement in municipalities is complex. However, there are differences between large and small municipalities when it comes to the use of performance measurements. Our findings indicate that larger municipalities use more formalized systems, involves employees to a greater extent and also large municipalities use performance measurement more compared to small. Norwegian municipalities as a whole have difficulties to act based on their performance measurements, which might be connected to the lack of evaluation of performance data.

Innholdsfortegnelse

FORORD	I
SAMMENDRAG	II
ABSTRACT	III
TABELLISTE	VI
FIGURLISTE	VI
1 INNLEDNING	1
1.1 BAKGRUNN.....	1
1.2 PROBLEMSTILLING	3
1.3 OPPGAVENS STRUKTUR	4
2 TEORI	5
2.1 HVA ER PRESTASJONSMÅLING?	5
2.1.1 Ulike perspektiver på prestasjonsmåling.....	6
2.1.2 Fra prestasjonsmåling til prestasjonsstyring	7
2.2 TIDLIGERE FORSKNING	10
2.2.1 Historisk utvikling.....	10
2.2.2 Forskjeller mellom offentlig og privat sektor	12
2.2.3 Norges utvikling innen prestasjonsmåling.....	13
2.2.4 Tilnærminger til adopsjon og implementering av prestasjonsmåling	15
2.2.5 Bruken av prestasjonsmåling.....	16
2.2.6 Intenderte og uintenderte konsekvenser av prestasjonsmåling	19
2.3 BROADBENT OG LAUGHLINS KONSEPTUELLE MODELL	22
2.3.1 Prestasjonsstyringssystemets underliggende natur.....	22
2.3.2 Rasjonalitetstklyngene	23
2.3.3 Sammenligning av de to PMS-ene	25
3 METODE	27
3.1 VITENSKAPSTEORETISK RAMME	27
3.2 FORSKNINGSDESIGN	28
3.3 DATAMATERIALE	29
3.3.1 Populasjon og utvalg	29
3.3.2 Frafallsanalyse	31
3.4 DATAINNSAMLING.....	33
3.4.1 Utforming av spørreundersøkelsen.....	33
3.4.2 Pre-testing.....	33
3.4.3 Utsendelse.....	35
3.5 OPERASJONALISERING AV VARIABLER	36
3.5.1 Bakgrunnsinformasjon og opplevd økonomisk situasjon	36
3.5.2 Kartlegging av styringsverktøy.....	37
3.5.3 Anvendelsen av prestasjonsmåling.....	37
3.5.4 Broadbent og Laughlins konseptuelle modell.....	41
3.6 ETISKE HENSYN	43
4 ANALYSE OG DISKUSJON	44
4.1 BRUK AV STYRINGSVERKTØY OG PRESTASJONSINDIKATORER	45
4.2 FORMÅL, FORDELER OG UTFORDRINGER VED ANVENDELSEN AV PRESTASJONSMÅLING	50
4.3 PRESTASJONSMÅLINGENS UNDERLIGGENDE NATUR I NORSKE KOMMUNER.....	59
5 DISKUSJON	72
6 AVSLUTNING	79
6.1 KONKLUSJON.....	79
6.2 IMPLIKASJONER	80
6.3 VIDERE FORSKNING	81
REFERANSER	83
VEDLEGG	91

VEDLEGG 1 - RESPONSRATE FORDELT PER FYLKE	91
VEDLEGG 2 – INFORMASJONSSKRIV	92
VEDLEGG 3 - SPØRRESKJEMA	94
VEDLEGG 4 – NSD SIN VURDERING	102
VEDLEGG 5 – T-TEST	107
VEDLEGG 6 – T-TEST	108
VEDLEGG 7 – T-TEST	109
VEDLEGG 8 – T-TEST	110
VEDLEGG 9 – T-TEST	111
VEDLEGG 10 – T-TEST	112
VEDLEGG 11 - T-TEST	113
VEDLEGG 12 – T-TEST	114
VEDLEGG 13 – T-TEST	115
VEDLEGG 14 – T-TEST	116
VEDLEGG 15 – T-TEST	118

Tabelliste

Tabell 1 – Rasjonalitetsklynger	23
Tabell 2 – Fra populasjon til utvalg	31
Tabell 3 – Fordeling kommunestørrelse (antall innbyggere)	32
Tabell 4 – Karakteristika til respondentene og kommunen	44
Tabell 5 – Bruk av ulike prestasjonsindikatorer	46
Tabell 6 – Grad av prestasjonsmåling innenfor ulike tjenesteområder	47
Tabell 7 – Omfanget av prestasjonsmåling	48
Tabell 8 – Formål for prestasjonsmåling	50
Tabell 9 – Fordeler med prestasjonsmåling	52
Tabell 10 – Utfordringer ved prestasjonsmåling	54
Tabell 11 – Tiltak for evaluering av prestasjonsdata	57
Tabell 12 – Fremtidig bruk av prestasjonsmåling	58
Tabell 13 – Definisjon av målsetninger	59
Tabell 14 – Kvantifisering av prestasjonsmål og -indikatorer	60
Tabell 15 – Utvikling av tiltak	62
Tabell 16 – Utforming av prestasjonsindikatorer	63
Tabell 17 – Målsetninger og prestasjonsmål	65
Tabell 18 – Kommunestørrelse og prestasjonsindikatorer	66
Tabell 19 – Kommunestørrelse og involvering av ansatte	67
Tabell 20 – Kommunestørrelse og kvantifisering	67
Tabell 21 – Kommunestørrelse og involvering av ansatte	68
Tabell 22 – Kommunestørrelse og involvering av ansatte	68
Tabell 23 – Kommunestørrelse og involvering av ansatte	68
Tabell 24 – Kommunestørrelse og måling av ledere	69
Tabell 25 – Kommunestørrelse og langsiktighet i målsetninger	69

Figurliste

Figur 1 – Opplevd økonomisk situasjon	45
Figur 2 – Bruk og nytte av styringsverktøy	46
Figur 3 – Visjon og målsetning	56

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I løpet av 1980- og 1990-årene har kommunalforvaltningen i Norge vært gjenstand for modernisering gjennom flere reformer inspirert av datidens rådende ideologiske trender (Rømming, 1999). Reformene som ble innført berører en rekke forhold og kan oppsummeres til å omhandle blant annet; desentralisering, rammebudsjettering, målstyring, periodiseringsregnskap, årlig rapportering og prestasjonsmåling (Van Helden og Johnsen, 2002). Bakteppet for disse reformene har vært den internasjonale trenden New Public Management (heretter NPM). NPM vektlegger en effektivisering av offentlig sektor, blant annet gjennom å hente ideer og praksiser fra privat sektor (Hood, 1991; 1995; Johnsen 1999). I dag benyttes gjerne NPM som en samlebetegnelse på en reformbølge og en rekke utviklingstrekk innen statlig styring (Van Helden, 2000; Ter Bogt, 2008).

Hood (1991) betrakter NPM i form av et sett med doktriner som til sammen utgjør selve grunnlaget for reformbølgen. Av disse har fokuset på resultatstyring preget offentlig sektor. Dette har medført en økt interesse for prestasjonsmåling i offentlig sektor (Hood, 1995; Poister og Streib, 1999; Van Helden og Johnsen, 2002). NPM fordrer måling av tjenesteproduksjonens resultater, både i kvalitet og omfang (Rømming, 1999). Tidligere ble måloppnåelse innen offentlig sektor som regel målt gjennom budsjettets eller bemanningens størrelse (ibid.). Det som imidlertid vanskeliggjør målinger i offentlig sektor er at det gjerne er sosialt relaterte aktiviteter eller tjenester som måles (Van Helden og Reichard, 2016).

Styringen i offentlig sektor er generelt kompleks da det byr på en utfordrende balanse mellom maksimering av samfunnsmessig velferd på den ene siden og kostnadseffektiv bruk av ressurser på den andre siden (Kloot og Martin, 2000; Van Helden og Reichard, 2016). Gjennom prestasjonsmåling kan politikere og offentlige ledere vise samfunnet hva ressursene brukes til (Verbeeten, 2008). Følgelig fungerer prestasjonsmåling som en form for forsikring om at offentlige myndigheter jobber i tråd med samfunnets interesser og har således en legitimerende effekt. På denne måten bidrar prestasjonsmåling til økt transparens omkring prestasjon og aktiviteter (Ter Bogt, 2008).

Tidligere forskning har vist at prestasjonsmåling er adoptert i kommunesektoren (Poister og Streib, 1999; Berman og Wang, 2000). I den norske kommunesektoren har temaet prestasjonsmåling kanskje fått særdeles stor oppmerksomhet etter innføringen av det nasjonale

rapporteringsystemet KOSTRA (Kommune-stat-rapportering). Systemet ble offisielt innført i 2002 og innebærer at alle kommuner, uavhengig av størrelse, er pålagt å bedrive årlig ekstern rapportering av ulike styringsdata til SSB (Statistisk sentralbyrå, 2015). Det ble i utviklingen lagt vekt på KOSTRA's anvendelse som verktøy for å sammenligne kommunens egne resultater over tid samt resultater mellom kommuner (Johnsen, 2010). Dette skulle skape et grunnlag for og bidra til læring i kommunene (ibid.). KOSTRA kan betraktes som eksempel på et nasjonalt system for prestasjonsmåling.

Det finnes videre en rekke mer lokale system og enkeltmål som blir tatt i bruk. Årsaken er at systemer for prestasjonsmåling ikke er standardiserte goder som kan kjøpes på et marked i samme grad som eksempelvis finansielle regnskapssystemer (Johnsen, 1999). Dette medfører lokale tilpasninger og antyder at kontekst har betydning for bruken av prestasjonsmåling. Gao (2015) fremhever viktigheten av kontekst ved å påpeke at nasjonale, kulturelle og organisatoriske forskjeller bidrar til å sette preg på ethvert prestasjonsmålingssystem. Konteksten bidrar videre til å definere systemets hensikt, funksjon, utforming og effektivitet (Gao, 2015). Med andre ord kan konteksten en opererer i påvirke prestasjonsmålingssystemet i seg selv samt praksis innenfor prestasjonsmåling ved at bruken preges av lokale variasjoner og tilpasninger.

Praksisene innen prestasjonsmåling har endret seg fra den tradisjonelle tilnærmingen hvor vektlegging av finansielle måltall var hovedfokus (Otley, 2007). En erkjennelse av at finansielle målinger og størrelser ikke lengre er et tilfredsstillende grunnlag for å måle prestasjon, har medført et behov for å introdusere mer omfattende prestasjonsmålingssystemer i offentlig sektor (Ghobadian og Ashworth, 1994). Å måle kostnader uten å ta hensyn til kvalitet, er simpelthen ikke nok til å bedømme kommunens prestasjon (ibid.). I dag legges derfor ofte et bredere perspektiv til grunn hvor både finansielle og ikke-finansielle størrelser står side om side (Fitzgerald, 2007).

Et annet viktig utviklingstrekk innen prestasjonsmåling har vært fokusskiftet fra det å kun utvikle mål og samle data til å faktisk anvende denne informasjonen på meningsfulle måter (Melkers og Willoughby, 2000; Pollanen, 2005). Således flyttes oppmerksomheten bort fra det å gjennomføre målinger og over til hvordan målingene og informasjonen anvendes, med andre ord; hvordan prestasjonsmåling anvendes.

1.2 Problemstilling

Med bakgrunn i diskusjonen ovenfor har vi kommet frem til følgende problemstilling for denne avhandlingen:

«Hva kjennetegner anvendelsen av prestasjonsmåling i norske kommuner?»

Problemstillingen vil besvares gjennom følgende tre forskningsspørsmål:

1. Hvilke styringsverktøy og styringsverktøy brukes?
2. Hva er formålet, fordelene og utfordringene ved prestasjonsmåling?
3. Hvilke underliggende rasjonaliteter kjennetegner prestasjonsmålingen i norske kommuner?

For å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene ønsket vi å gjennomføre en landsdekkende kartleggingsundersøkelse. Vi har benyttet en spørreundersøkelse som henvender seg til økonomisjefen i alle norske kommuner. Det vi kartlegger er dermed økonomisjefenes opplevelse av hvordan kommunene anvender prestasjonsmåling. I spørreundersøkelsen definerer vi prestasjonsmåling som en del av økonomistyringssystemet i kommunen, herunder ulike styringsverktøy og teknikker for å måle prestasjon. Ulike teknikker kan eksempelvis være former for analyse, planlegging, måling, kontroll og belønning for å kommunisere mål.

Å studere samtlige norske kommuner er interessant da hovedtyngden av forskning primært har vært konsentrert omkring store kommuner (se for eksempel Poister og Streib, 1999; Pollanen, 2005). Rivenbark og Kelly (2006) hevder at bruken av prestasjonsmåling faktisk er understudert i mindre kommuner, noe som indikerer et behov for studier som også inkluderer små kommuner. Norge har en stor andel kommuner med innbyggertall under 5000 (se tabell 3 under populasjon) og det er følgelig interessant å øke innsikten omkring bruken av prestasjonsmåling i små kommuner. I tillegg ønsker vi å undersøke hvorvidt kommunestørrelse er av betydning for anvendelsen av prestasjonsmåling.

Det er tidligere gjort flere studier av prestasjonsmåling i norske kommuner, men da primært i form av casestudier (se for eksempel Van Helden og Johnsen, 2002). Andre studier har konsentrert seg om bruken av spesifikke verktøy innen prestasjonsmåling i offentlig sektor, slik som eksempelvis balansert målstyring (se for eksempel Johansen og Hegna, 2008). Vår studie søker en større bredde ved å kartlegge hva som kjennetegner prestasjonsmålingen i sin helhet i

norske kommuner. Med dette ønsker vi å undersøke hva som brukes i form av blant annet ulike styringsverktøy og indikatorer, men også avdekke karakteristika som kan beskrive hvordan prestasjonsmålingen anvendes.

I tillegg til kartleggingen av prestasjonsmålingens anvendelse, ønsker vi å undersøke hva det er som ligger til grunn for at kommunene eventuelt bruker prestasjonsmåling på visse måter. For å undersøke dette har vi benyttet Broadbent og Laughlins (2009) konseptuelle modell. Med denne modellen vil vi forsøke å belyse den mer fundamentale beskrivelsen av prestasjonsmåling i kommunesektoren. Mer presist vil vi se nærmere på hvilke rasjonaliteter som ligger til grunn og som kan føre til ulike typer system blant kommunene. Dette gjøres gjennom å studere de underliggende rasjonalitetsbegrepene i tråd med den konseptuelle modellen, og som dermed bidrar til å karakterisere prestasjonsmålingens underliggende natur i kommunene. Prestasjonsmålingen vil på den ene siden kjennetegnes av en nokså stram styring i tråd med et transaksjonelt system, mens det på den andre siden betraktes som en del av en bredere prosess preget av en felles diskurs gjennom et relasjonelt system.

1.3 Oppgavens struktur

Avhandlingen er delt inn i 6 deler. I kapittel 2 vil det teoretiske grunnlaget gjennomgås. Her vil vi forsøke å definere begrepet prestasjonsmåling samt presentere tidligere forskning innenfor prestasjonsmåling i offentlig sektor. Deretter vil vi se på den konseptuelle modellen utarbeidet av Broadbent og Laughlin (2009) omkring underliggende rasjonaliteter. I kapittel 3 begrunnes de metodiske valgene som er tatt. Her skisseres blant annet valg av forskningsdesign og -metode, datamateriale, datainnsamling og operasjonalisering. Deretter vil vi i kapittel 4 presentere og analysere studiens resultater i lys av tidligere forskning og teori, før vi i kapittel 5 fremhever og diskuterer hovedfunnene. Vår endelige konklusjon på avhandlingens problemstilling presenteres i kapittel 6 før vi presenterer implikasjoner av studien og avslutningsvis fremmer forslag til videre forskning.

2 Teori

I dette kapittelet vil det teoretiske grunnlaget for studien presenteres. Kapittelet vil innledningsvis se mer generelt på hva prestasjonsmåling er før ulike perspektiver på prestasjonsmåling introduseres, også kjent som aksjonær- og interessentperspektivet. Deretter følger en gjennomgang av prestasjonsmålingsbegrepets utvikling - fra styring til måling. Videre vil tidligere forskning presenteres hvor noen av hovedfunnene innenfor prestasjonsmåling i offentlig sektor fremheves. Dette kan bidra til å belyse hva som er interessant å undersøke nærmere samt figurere som støtte til funn i analysedelen. Avslutningsvis vil den konseptuelle modellen til Broadbent og Laughlin (2009) gjennomgås, hvor de hevder underliggende rasjonaliteter er en sentral faktor som påvirker utformingen av en organisasjons prestasjonsstyringssystem. Modellen danner følgelig grunnlaget for studiens teoretiske forankring, og muliggjør en kategorisering av kommuners prestasjonsmåling og prestasjonsmålingssystem.

2.1 Hva er prestasjonsmåling?

Lebas og Euske (2002) hevder at begrepet prestasjon er et relativt, sosialt konstruert konsept og dermed gjenstand for ulike tolkninger av enkeltindivider. Dette gjenspeiler seg i forskning som har hatt forskjellige tilnærminger og definisjoner av prestasjonsmåling (Poister og Streib, 1999). Johnsen og Vakkuri (2006) påpeker at dersom det legges en svært bred definisjon av prestasjonsmålingsbegrepet til grunn, finnes svært mye nordisk forskning med hensyn til antall artikler. Derimot, legges det en smalere forståelse til grunn, mener de at utvalget vil være noe mer begrenset. Dette viser at definisjoner har stor betydning.

I denne studien har vi valgt å benytte en relativt bred definisjon i tråd med det Broadbent og Laughlin (2009) benytter for sin konseptuelle modell. De anvender bevisst begrepet prestasjonsstyring (PMS) fremfor prestasjonsmåling, og definerer det som følger: «PMS handler om hvordan en definerer, kontrollerer og styrer både oppnåelsen av resultater eller mål, så vel som midlene for å nå ønskede resultater, både på et samfunns- og organisasjonsmessig nivå» (Broadbent og Laughlin, 2009, s. 283).

Måling av individuelle prestasjoner er gjerne det som assosieres med en tradisjonell forståelse av prestasjonsmålingsbegrepet (Kloot og Martin, 2000). I senere tid har forskere og praktikere erkjent den vidstrakte bruken av prestasjonsmåling gjennom dens mange nyttige formål og bruksområder. Dette har ledet til utvikling av mer moderne definisjoner som vektlegger flere

sider ved prestasjonsmåling, og som dermed betrakter begrepet i en videre forstand (Broadbent og Laughlin, 2009; Ferreira og Otley, 2009). Dette marker en gradvis overgang fra kun måling av prestasjon og over til et fokus på styring av prestasjon, noe vi vil komme tilbake til senere i delkapittel 2.1.2.

Uavhengig av hvordan konseptet prestasjonsmåling defineres og forstås så er det et grunnleggende spørsmål som gjentar seg både i økonomistyringslitteratur og i næringsliv; ”hvor bra gjør vi det?”. Tradisjonelt har det vært to ulike tilnærminger til besvarelsen av dette spørsmålet – et finansielt perspektiv og et ikke-finansielt perspektiv (Fitzgerald, 2007). Disse danner grunnlaget for to ulike syn på hvordan organisasjoner bør måle sine prestasjoner. I det følgende introduseres disse to grunnleggende tilnærmingene til prestasjonsmåling, også kjent som de to skolene.

2.1.1 Ulike perspektiver på prestasjonsmåling

Den første skolen som presenteres av Fitzgerald (2007) er aksjonærperspektivet, og representerer den tradisjonelle retningen innenfor prestasjonsmåling (Otley, 2007). Her er fokus på finansielle måltall, og aksjeeierne anses som den primære interessentgruppen (Fitzgerald, 2007). Imidlertid har det i senere tid blitt et stadig større fokus på de ikke-finansielle sidene ved prestasjonsmåling. Dette er en utvikling som har oppstått grunnet en erkjennelse av at finansielle målinger i seg selv ikke er tilstrekkelig for fullverdig prestasjonsmåling (Otley, 2007). Denne andre retningen betegnes gjerne som interessentperspektivet og representerer den andre skolen innenfor prestasjonsmåling (Fitzgerald, 2007). Her vektlegges et fokus på både de finansielle og de ikke-finansielle aspektene og utvider således fokusområdet for prestasjonsmåling.

Innenfor førstnevnte retning, aksjonærperspektivet, adopteres gjerne ett finansielt mål basert på Residual Income (RI) for så å knytte belønning opp mot dette målet (Fitzgerald, 2007). Det er senere påvist flere svakheter ved RI som prestasjonsmål, og det er derfor gjort flere forsøk på å generelt forbedre de finansielle prestasjonsmålene som kan fange verdiskapningen bedre (ibid.). Dette har ledet til en utvikling av flere ulike konsepter, hvor det prestasjonsmålet som kanskje har fått størst gjennomslagskraft er Stern Stewarts EVA (Otley, 2003). Generelt vil finansielle prestasjonsmål ofte inneha et tilsynelatende preg av objektivitet. Dette hevder Otley (2007) er en illusjon da de fleste finansielle komponenter kan defineres på en rekke ulike måter, hvorav ingen er mer riktig enn noen annen. Det som likevel preger aksjonærperspektivet er at det kun skal være ett finansielt fokus som driver beslutninger (ibid.). Dette står i kontrast til

interessentperspektivet, som hevder at det blir for snevert å kun konsentrere seg om de finansielle sidene ved prestasjonsmåling.

Innenfor interessentperspektivet inkluderes derfor en rekke ulike mål, både finansielle og ikke-finansielle. Her tas hensyn til flere interessenter enn kun aksjonærene ved å også inkludere grupper slik som ansatte, kunder, leverandører og lokalsamfunn (Fitzgerald, 2007). Dette kan illustreres gjennom at selve retningen vokste frem fra mer operative nivåer i organisasjoner hvor en typisk benyttet ikke-finansielle mål i større grad (Otley, 2007). Det kanskje mest kjente rammeverket innenfor denne retningen er balansert målstyring som først ble introdusert av Kaplan og Norton (1992). Kort sagt deler modellen virksomheten inn i fire ulike perspektiver; finansielt perspektiv, kundeperspektiv, prosessperspektiv og lærings- og vekstperspektivet. Innenfor hvert av disse områdene utarbeides maksimalt fire kritiske suksessfaktorer som anses som viktige for at virksomheten skal kunne realisere sine mål (Kaplan og Norton, 1992). Ved å kombinere disse fire ulike dimensjonene, hevder Kaplan og Norton at det skal hjelpe ledere i å se organisasjonen fra flere ulike hold samt bedre forstå forholdet mellom de ulike målene. Tanken bak er at den finansielle prestasjonen er avhengig av at en innfrir på de ikke-finansielle målene (Fitzgerald, 2007).

Aksjonær- og interessentperspektivet skiller seg først og fremst fra hverandre med hensyn til hvilke(n) interessentgruppe(r) som anses som den viktigste, samt om det er finansielle eller både finansielle og ikke-finansielle prestasjonsmål som foretrekkes. Det vil si - skal vi kun måle finansielle verdiskapingsmål eller skal vi inkludere flere prestasjonsdimensjoner? Praksis vil ofte bestå i en sammenblanding av disse to tilnærmingene til prestasjonsmåling (Fitzgerald, 2007). Med andre ord dreier ikke det seg om et enten/eller-valg. Franco-Santos et al. (2012) definerer et moderne prestasjonsmålingssystem som systemer hvor både finansielle- og ikke-finansielle prestasjonsmål benyttes for å operasjonalisere strategiske mål. Dette er følgelig i tråd med et interessentperspektiv. De to ulike perspektivene har vi inkludert da det bidrar til å illustrere at det finnes alternative løsninger innen prestasjonsmåling, og at bildet ytterligere kompliseres gjennom et fokus på både finansielle og ikke-finansielle prestasjonsmål.

2.1.2 Fra prestasjonsmåling til prestasjonsstyring

Den største utviklingen innen prestasjonsmåling har trolig vært overgangen fra det primære fokuset på måling av prestasjon og over til et bredere perspektiv gjennom styring av prestasjon. Styring inkluderer flere ulike forhold enn måling gjør, og dette er å betrakte som et hovedpoeng

ved en moderne forståelse av prestasjonsmåling (Gao, 2015). I det følgende vil vi beskrive noen trekk ved utviklingen fra prestasjonsmåling til prestasjonsstyring, som til slutt ender i den tidligere nevnte definisjonen utviklet av Broadbent og Laughlin (2009). Denne definisjonen preges av en videre forståelse av hva prestasjonsmåling innebærer og benyttes videre som grunnlag for denne studien.

Mye forskning er blitt viet til systemer for prestasjonsmåling fremfor systemer for prestasjonsstyring, hvorav førstnevnte i stor grad fokuserer på individuelle prestasjoner (Kloot og Martin, 2000). Imidlertid er det blitt forsøkt å legge til grunn et bredere perspektiv hvor måling av flere ulike aspekter vektlegges. Dette har ledet til fremveksten av alternative modeller slik som balansert målstyring, som endrer konseptet fra kun å dreie seg om måling til å i større grad være et styringssystem (Kaplan og Norton, 1992). På bakgrunn av denne utviklingen foretrekker flere forskere å bruke begrepet prestasjonsstyring fremfor prestasjonsmåling, særlig ettersom prestasjonsstyring innebærer en mer holistisk forståelse hvor måling i seg selv ikke er eneste fokus (Fitzgerald, 2007; Ferreira og Otley, 2009; Broadbent og Laughlin, 2009; Gao, 2015). Begrepet prestasjonsstyring omfatter følgelig flere ulike aspekter slik som blant annet belønning, bruken og utnyttelse av informasjon omkring prestasjon, strategisk planlegging samt beslutningsprosesser (Gao, 2015). Dette er faktorer som alle strekker seg forbi selve målingen av prestasjon.

Poenget er at det å måle prestasjon har ingen hensikt i seg selv med mindre det foretas korrigeringer i ettertid (Fitzgerald, 2007). Med dette menes at målingen ikke er selve målet, men må inngå som en del av en type system og/eller prosess hvor på tilbakemelding og korrigering inngår som en del av prosessen (ibid.). Ifølge Fitzgerald (2007) omfatter dette å koble prestasjonsevalueringer opp mot en organisasjons praksiser for å evaluere strategi, men også etablering av systematiske prosesser for tilbakemelding. Det er da i større grad å betegne som et helhetlig prestasjonsstyringssystem preget av korrigerende prosesser som kobles til strategi og tilrettelegger for læring, og ikke kun et system med fokus på målinger.

Koblingen mellom prestasjonsmåling og strategi er viktig og moderne definisjoner av prestasjonsmåling/-styring vektlegger gjerne dette aspektet i større grad enn tidligere definisjoner (Ferreira og Otley, 2009; Broadbent og Laughlin, 2009). Anthony (1965) betraktet styringssystemet i en økonomisk kontekst som et skille mellom strategisk planlegging, økonomistyring og operativ kontroll, og har dermed tre ulike definisjoner av disse begrepene. Anthonys definisjoner er imidlertid blitt kritisert i ettertid, blant annet på bakgrunn av at de er

for smale og dermed unnlater å fange kompleksiteten og forholdet mellom utforming og bruk av økonomistyringssystemet (Busch, 2004; Ferreira og Otley, 2009). Konteksten organisasjoner opererer i har derimot endret seg siden den gang, og det samme har terminologien (Otley, 2003). I dag betegnes derfor gjerne prestasjonsmåling som en viktig del av økonomistyring gjennom at både prestasjonsmåling og økonomistyring reflekterer mange av de samme problemstillingene (ibid.).

Ferreira og Otley (2009) benytter begrepet prestasjonsstyring i likhet med Broadbent og Laughlin (2009), og definerer prestasjonsstyringssystemer på følgende vis:

... utviklende formelle og uformelle mekanismer, prosesser, systemer og nettverk som brukes av organisasjoner for å formidle målsetninger fremmet av ledelsen, for å bistå strategiske prosesser og ledelse gjennom analyse, planlegging, måling, kontroll, belønning, og generell styring av prestasjon, og for å støtte og tilrettelegge for organisatorisk læring og endring (Ferreira og Otley, 2009, s. 264).

Denne definisjonen er forholdsvis omfattende ved at den tar hensyn til mange ulike områder og vektlegger blant annet et fokus på strategiprosesser og styring av prestasjon. Dette er således i tråd med prestasjonsstyringsbegrepet slik Gao (2015) omtaler det, og som nevnt innledningsvis, hvor måling kun er en av faktorene som inngår i begrepet.

Broadbent og Laughlin (2009) ønsker, i likhet med Ferreira og Otley (2009), å ta utgangspunkt i en bredere forståelse enn det som tradisjonelt ligger i begrepet prestasjonsmåling. De anvender derfor begrepet prestasjonsstyringssystem (PMS) bevisst og bygger begrepet på følgende definisjon: «PMS handler om hvordan en definerer, kontrollerer og styrer både oppnåelsen av resultater eller mål, så vel som midlene for å nå ønskede resultater, både på et samfunns- og organisasjonsmessig nivå» (Broadbent og Laughlin, 2009, s. 283). Det interessante ved denne definisjonen er at PMS i tillegg har et samfunnsmessig nivå, og følgelig søker å ivareta samfunnets interesser og ikke kun organisasjonens. Imidlertid er den noe enklere og mer generell enn Ferreira og Otleys (2009) definisjon, ettersom den eksempelvis kan åpne for ulike tolkninger av hva som er å anse som midler.

Til tross for ulike definisjoner av prestasjonsmålingsbegrepet, er overgangen til at det i større grad er snakk om styring, som fremmer et fokus på flere ulike forhold enn kun måling gjør, et hovedpoeng ved en moderne forståelse av prestasjonsmåling. På denne måten betraktes

prestasjonsmålingsbegrepet som mye mer enn kun tradisjonell måling av prestasjon, og det er denne forståelsen vi legger til grunn for vår studie.

2.2 Tidligere forskning

I denne delen av teorikapittelet vil vi foreta en gjennomgang av forskning innenfor prestasjonsmåling i offentlig sektor. Hensikten med dette delkapittelet er å sammenligne eksisterende kunnskap med våre funn senere i analysen. Innledningsvis vil NPM introduseres for å understreke dens bidrag til en økende interesse for prestasjonsmåling ved en vektlegging av resultatorientert ledelse. Deretter følger en presentasjon av Norges utvikling hvor blant annet innføringen av det nasjonale rapporteringssystemet KOSTRA har bidratt til å ytterligere sette fokus på prestasjonsmåling i kommunesektoren. Kompleksiteten innenfor prestasjonsmåling i offentlig sektor understrekes gjennom å betrakte forskjellene mellom offentlig og privat sektor ettersom dette har implikasjoner for prestasjonsmålingens anvendelse. Så følger en kort presentasjon av tilnærminger til hvorfor prestasjonsmåling adopteres og implementeres, som figurerer som et bakteppe for denne oppgavens problemstilling. Deretter introduserer vi bruken av prestasjonsmåling i offentlig sektor for å belyse hvordan det anvendes på ulike måter. Avslutningsvis presenteres intenderte og uintenderte konsekvenser av prestasjonsmåling for å få økt innsikt i hva som er mulige fordeler og utfordringer med anvendelsen.

2.2.1 Historisk utvikling

Gjennom 1980- og 1990-tallet ble forskjellene mellom privat og offentlig sektor stadig mer visket ut gjennom den globale trenden, New Public Management (NPM) (Johnsen, 1999). NPM-bølgen fordret blant annet en forhøyet tillit til markedet og private forretningsmetoder samt en lavere tillit til offentlige tjenestemenn (Hood, 1995). I sum representerte endringene et skifte i styringen av offentlig sektor, og dermed en gradvis overgang fra datidens rådende Progressive Public Administration (PPA) til New Public Management (NPM) (ibid.). Hood (1995) bemerker at PPA kjennetegnes av et markant skille mellom privat og offentlig sektor samt strikt bruk av regler, og skiller seg derfor vesentlig fra NPM.

I denne perioden ble styringsideer og-verktøy som har sin opprinnelse i privat sektor i større grad spredt også til offentlig sektor (Hood, 1995). Jackson og Lapsley (2003) fant at de største innovasjonene i Storbritannia har skjedd innen prestasjonsmåling, mens det har vært færre innen kostnadskalkulasjon. Flere studier har imidlertid undersøkt utbredelsen av ulike styringsverktøy i offentlig sektor, herunder kan nevnes aktivitetsbasert kostnadskalkulasjon (ABC) og aktivitetsbasert styring (ABM) (se for eksempel Jackson og Lapsley 2003; Arnaboldi

og Lapsley 2003; Baird 2007), balansert målstyring (se for eksempel Northcott og Ma'Amora Taulapapa 2012; Niven 2005), produktivitetmålinger (se for eksempel Van Thiel og Leeuw 2002) og benchmarking (se for eksempel Huijben et al., 2014; Tillema, 2010). I norsk kontekst er det også blitt forsket på adopsjonen av styringsverktøy i offentlig sektor, blant annet av balansert målstyring (se for eksempel Johansen og Hegna, 2008). Videre har NPM-trendbølgen bidratt til innføring av reformer i helsesektoren i Norge som videre er blitt studert i ettertid (se for eksempel Nyland og Pettersen, 2015). Masteravhandlingen til Moum (2016) har kartlagt bruken av innovative styringsverktøy i kommunesektoren i Norge, hvorav flere av de overnevnte verktøyene inkluderes. Imidlertid har budsjettet som tradisjonelt styringsverktøy fortsatt en sentral plass i styringen av norske kommuner, blant annet på bakgrunn av lovbestemmelser (Kommuneloven, 1992). I Solstad og Sommerviks (2015) masteravhandling understreker økonomisjefene i kommunene at budsjettet burde suppleres med andre styringsverktøy.

Med NPM oppsto også en økende interesse for prestasjonsmåling (Hood, 1991), mye grunnet et stadig større fokus på resultatorientert ledelse og kontroll (Hood, 1995; Poister og Streib, 1999; Van Helden og Johnsen, 2002). Flere studier har undersøkt den voksende populariteten til prestasjonsmåling og dens betydning i kommuner (Ghobadian og Ashworth, 1994; Johnsen, 1999; Poister og Streib, 1999). Den stadig økende mengden litteratur og forskning omkring prestasjonsmåling i offentlig sektor søker å undersøke ulike aspekter (Julnes og Holzer, 2001; Gao, 2015).

Enkelte studier ønsker for eksempel å kartlegge og beskrive dagens praksis gjennom omfattende spørreundersøkelser (se for eksempel Ghobadian og Ashworth, 1994; Poister og Streib, 1999; Pollanen, 2005). Andre igjen fokuserer på mer avgrensede områder innenfor prestasjonsmåling. Eksempelvis ser Julnes og Holzer (2001) på hva som påvirker effektiv utnyttelse av prestasjonsmålingsinformasjon ved å skille mellom adopsjon og implementering av prestasjonsmåling, mens Rivenbark og Kelly (2006) undersøker hvordan prestasjonsmåling anvendes i budsjetteringsprosessen i kommuner. Hovedtyngden av forskning har likevel hatt fokus på ulike former for verktøy og målinger av prestasjon (Gao, 2015). Det som uansett er verdt å bemerke, er at prestasjonsmåling er og blir et felt preget av stor tvetydighet, usikkerhet og som i tillegg er under konstant endring (ibid.). Spesielt utsatt for usikkerhet er kanskje offentlig sektor gjennom at de politiske forholdene til stadighet vil være under endring (Boyne, 2002).

2.2.2 Forskjeller mellom offentlig og privat sektor

Det er flere forhold som trekker i retning av at offentlig og offentlig sektor er grunnleggende forskjellige, og som derfor kan antas å prege prestasjonsmålingen (Boyne, 2002; Hvidman og Andersen, 2014, Van Helden og Reichard, 2016). Imidlertid hevdes det at forskjellene mellom styringen i offentlig og privat sektor kan ha blitt noe mindre etter at NPM-bølgen gjorde sitt inntog (Hood, 1991; Hood, 1995). Det er likevel tre dimensjoner som fra et organisasjonsteoretisk perspektiv skiller offentlig og privat sektor fra hverandre. Disse kan oppsummeres til å omhandle eierskap, finansiering og kontroll (Perry og Rainey, 1988). Van Helden og Reichard (2016) har mer spesifikt studert hvilke implikasjoner disse grunnleggende ulikhetene innenfor de tre dimensjonene kan ha for selve prestasjonsmålingen og -styringen i offentlig sektor.

Eierskapsdimensjonen i offentlig sektor preges av at det ikke eksisterer noen overføringsrett til eierskap slik det gjør i privat sektor (Perry og Rainey, 1988). Dette medfører spredt eierskap og større grad av motstridende interesser fordi det er mange ulike involverte interessenter (Boyne, 2002; Van Helden og Reichard, 2016). For prestasjonsstyringen impliserer dette at det kreves et mer komplekst design for å kunne tilfredsstille de mange ulike interessentene, samt trolig en mindre intens bruk av PMS og som heller fokuserer på ansvarlighet (Van Helden og Reichard, 2016). Dette skiller seg fra privat sektor hvor finansielle målinger er i større fokus, og det er gjerne en mer intens bruk av PMS for å tilrettelegge for styring og kontroll (ibid.).

Kontrolldimensjonen kan ses i sammenheng med eierskapsdimensjonen ovenfor. Behovet for kontroll må i offentlig sektor tjene flere ulike interessenter og vil dermed lede til et mer komplekst PMS sammenlignet med i privat sektor (Van Helden og Reichard, 2016). Kontrollbehovet vil i tillegg være lavere i offentlig sektor og mer fokusert på ansvarlighet (ibid.). Dette styrker implikasjonene fra eierskapsdimensjonen.

Finansieringsdimensjonen har flere hybridvarianter, men den typiske offentlige organisasjon finansieres av skatteinnbetalinger (Van Helden og Reichard, 2016). Private organisasjoner vil på den annen side finansieres av inntektene som kommer fra salg av et produkt eller en tjeneste på et marked (Perry og Rainey, 2016). Dette medfører at prestasjonsstyringen i offentlig sektor får noe lavere press i selve driften sammenlignet med privat sektor, samt mindre bruk av prestasjonsbaserte belønningssystemer (Van Helden og Reichard, 2016).

Van Helden og Reichard (2016) fremhever også mål i form av hva som produseres, i tillegg til de tre overnevnte dimensjonene. Offentlig sektor har politisk relaterte mål for å kunne oppnå og maksimere samfunnsmessig velferd, men må samtidig ta hensyn til kostnader gjennom effektiv utnyttelse og bruk av ressurser (Van Helden og Reichard, 2016). I privat sektor vil det derimot typisk være profitt som er i fokus og som derfor er det overordnede målet. Hvilket mål som legges til grunn har konsekvenser for prestasjonsindikatorerne som anvendes. Boyne (2002) påpeker at indikatorerne innen offentlig sektor ofte er mer uklare ettersom ledene oftere har flere ulike mål de må balansere og målene i seg selv også er mer uklare. Van Helden og Reichard (2016) konkluderer med at målbarheten generelt er lavere i offentlig sektor som følge av at det er sosialt relaterte aktiviteter eller tjenester som gjerne måles. I privat sektor vil målbarheten typisk være høy da prestasjonsindikatorerne fokuserer på profitt per produkt eller profittmargin (ibid.).

Disse antatte grunnleggende forskjellene mellom offentlig og privat sektor bidrar til å ytterligere sette fokus på den komplekse virkeligheten aktører i offentlig sektor står overfor. I denne oppgaven vil ulikhetene videre indikere de utfordringer som kommunene kan tenkes å oppleve omkring prestasjonsmåling, særlig gjennom at målbarheten i offentlig sektor er lav.

2.2.3 Norges utvikling innen prestasjonsmåling

Blant forskningen de siste tre tiårene innenfor prestasjonsmåling i offentlig sektor, finnes flere eksempler på at det er viet spesielt mye oppmerksomhet til dette i Nederland (Van Helden, 2000; Van Helden og Johnsen, 2002; Ter Bogt, 2008; Verbeeten, 2008). Van Helden og Johnsen (2002) referer til Hofstede (1984) som hevder at Norge og Nederland deler flere felles kulturelle trekk. Med dette menes blant annet at begge land er velutviklede velferdsstater som bygger på den nordiske modellen (Van Helden og Johnsen, 2002). Den nordiske modellen kan karakteriseres av en stor offentlig sektor som finansieres av relativt høye skatter, omfordelte velferdstjenester og omfattende samarbeid mellom fagforeninger, handelsbedrifter og staten (Johnsen og Vakkuri, 2006). Med dette som utgangspunkt ønsker vi å se nærmere på Norges utvikling innen prestasjonsmåling for å få en dypere forståelse av prestasjonsmålingen i norsk kontekst.

Norske myndigheter har sterk statlig kontroll over kommunene samtidig som det er utstrakt bruk av desentralisering (Van Helden og Johnsen, 2002). Det ble fra midten av 1980-tallet gjennomført flere reformer som skulle øke den lokale handlefriheten (Innst. Nr. 252 S, 2004-

2005). Imidlertid har det også blitt innført sterkere krav til effektivisering samt at staten på flere områder detaljstyrer kommunene med hensyn til mål som skal oppnås og virkemiddelbruk (ibid.). Dette kan ses i sammenheng med de ideologiske trendene som rådet. NPM har således flyttet oppmerksomheten fra at måloppnåelse måles gjennom budsjettets eller bemanningens størrelse, til at en heller bør måle resultatet av tjenesteproduksjonen gjennom kvalitet eller omfang (Rømme, 1999). Utviklingen i Norge gjenspeiler følgelig et større fokus på resultatrapportering, både mellom stat og kommune og internt i kommunene, i tråd med NPM-bølgen (ibid.).

Større kommuner var pionerer innenfor utviklingen av prestasjonsmåling ifølge Van Helden og Johnsen (2002). Dette kan blant annet ses av Aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner (ASSS) som ble grunnlagt i 1986 (KS, 2019). Dette samarbeidet består per nå av de ti mest folkerike kommunene i Norge (ibid.). Her utarbeides sammenlignbare indikatorer for blant annet effektivitet og egenkapital gjennom ASSS-rapporter hvor en kan se hvordan kommunene presterer på en rekke tjenesteområder (Van Helden og Johnsen, 2002). Til tross for en markant økning i bruken av prestasjonsmåling, må endringsmønsteret i Norge kunne betegnes som nokså gradvis hvor endringsprosessene har vært basert på et ønske om å nå konsensus (ibid.).

Et annet interessant utviklingstrekk i Norge er myndighetenes utvikling av prestasjonsmålings- og rapporteringssystemet KOSTRA (Kommune-stat-rapportering). Dette har vært et pågående prosjekt siden midten av 1990-tallet og ble obligatorisk for alle kommuner fra 2002 (Johnsen, 2010). KOSTRA er et system som gir styringsinformasjon om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i alle kommuner, bydeler og fylkeskommuner (Statistisk sentralbyrå, 2015). Implementeringen av KOSTRA medfører at samtlige norske kommuner anvender prestasjonsmåling gjennom at de er pålagt å bedrive eksternt rapportering. Dette er en interessant og viktig utvikling, blant annet fordi kommuner ser ut til å ha større vansker med å måle grad av måloppnåelse (Verbeeten, 2008).

Imidlertid ble KOSTRA opprinnelig innført for å styrke myndighetenes kontroll over kommunenes økonomi og var således i tråd med desentraliseringsreformene i offentlig sektor i Norge (Van Helden og Johnsen, 2002). Motivasjonen bak behovet for økt kontroll var knyttet til norske kommuner sin avhengighet av finansiering fra staten, noe som førte til økt finansiell risiko da avhengigheten av oljesektoren steg (ibid.). Van Helden og Johnsen (2002) fremhever

at “financial stress” har variert gjennom 80- og 90-tallet, og ble særlig påvirket av fallene i oljeprisene i 1986 og 1999. De siste fire årene har imidlertid kommuneøkonomien vært god, og det trekkes frem gode netto driftsresultater og positive fremtidsutsikter (Prop. 88 S (2017–2018)). Vi tror dette kan være av betydning for hvordan prestasjonsmålingen anvendes i norske kommuner, og har derfor valgt å inkludere dette elementet i studien vår.

Kraus (2007) trekker frem styring og økonomisk resultat sin påvirkning på styring innenfor helsesektoren. Han belyser hvor langt ned i organisasjonen de har regnskapsfokus, altså hvor dominerende bruken av styring er. Tidligere er det funnet en sammenheng mellom finansielt press og høy grad av regnskapsorientering (Lindholm, 2003, i Kraus, 2007). Sammenhengen innebar perioder med lite finansielt press og liten grad av regnskapsorientering med fokus på pasienten, mens ved økt press viste det seg å være høy grad av regnskapsorientering (Kraus, 2007). I denne oppgaven skal vi bruke dette for å diskutere om den økonomiske situasjonen har betydning for bruken av prestasjonsmåling. Kraus (2007) sin forskning er gjennomført innen offentlig sektor og det kan følgelig undres på hvorvidt dette kan være en sammenheng i kommunesektoren også.

2.2.4 Tilnærminger til adopsjon og implementering av prestasjonsmåling

Det er mange studier som utforsker hvordan og hvorfor organisasjoner adopterer ulike ideer og praksiser, og hvordan dette forbedrer organisatorisk prestasjon (Sturdy, 2014). Innen økonomistyringslitteraturen er det flere perspektiver som fører en argumentasjon omkring dette på et mer overordnet plan. Denne diskusjonen har vi inkludert fordi det danner bakteppet for anvendelsen av prestasjonsmåling.

Forskning inspirert av den institusjonelle tradisjonen adopterer ulike ideer og praksiser for legitimitetshensyn fremfor effektivitetshensyn (Johnsen, 2017). Adopsjon vil dermed etter et visst punkt ikke lengre være rasjonell, men drives av behovet for legitimitet (DiMaggio og Powell, 1983). Fenomenet betegnes i institusjonell teori som isomorfisme, og henviser til det faktum at organisasjoner blir og mer og mer like hverandre (Fallan og Pettersen, 2016). Adopsjon drives her av mekanismer som herming (mimetisk isomorfisme), press fra andre organisasjoner en er avhengig av (tvingende isomorfisme) - eksempelvis gjennom lovendringer, regler eller for å unngå sanksjoner, eller gjennom profesjonalisering av kunnskap og verdier (normativ isomorfisme) (DiMaggio og Powell 1983; Fallan og Pettersen 2016). Denne tankegangen har gitt opphav til det Kurunmaki et al. (2003) referer til som

legimitetsperspektivet, hvor organisasjoner etterstreber adopsjon av en idé/praksis for å tilfredsstillende eksempelvis ytre press slik som lovendringer (tvingende isomorfisme). Ifølge Julnes og Holzer (2001) vil dette kunne lede til adopsjon, men ikke nødvendigvis implementering og dermed faktisk bruk av informasjonen. Dette fenomenet betegnes gjerne som symbolsk handling (ibid.).

Rasjonelle teorier opererer derimot med en grunnleggende antakelse om at organisasjoner endrer seg for å bli mer effektive økonomisk sett (DiMaggio og Powell, 1983). Her anses adopsjon som noe som oppstår på bakgrunn av et normativt premiss med en tro på at ideene/verktøyet fungerer (Sturdy, 2004), og som derfor skal bidra til at organisasjonen oppnår sine mål. Organisasjonen har gjerne et problem som må løses og ser så etter populære oppskrifter som kan egne seg for å løse dette (Fallan og Pettersen, 2016). Antakelsen som ligger til grunn for rasjonelle teorier er at det finnes optimale løsninger.

Disse to retningene opererer ikke i et vakuum (Julnes og Holzer 2001; Sturdy 2014). Det er derfor vanlig å kombinere flere forskjellige tilnærminger i forskning, noe som kan skape et mer nyansert bilde (Sturdy, 2014). Slik Sturdy påpeker, erkjenner mange organisasjoner at ideer adopteres både på bakgrunn av en systematisk evaluering (jfr. rasjonelle teorier) og sosial påvirkning utenifra (jfr. legitimitetsperspektivet). Denne argumentasjonen er interessant for denne studien, særdeles i form av hvorvidt prestasjonsmåling, og herunder informasjonen som samles inn, brukes i styringen. På den ene siden vil det rasjonelle synet legge til grunn en formålsrasjonell tankegang hvor troen på prestasjonsmåling som et nyttig verktøy vektlegges. På den andre siden vil antakelsen innebære at prestasjonsmåling er noe som tvinges på en i form av lovreguleringer, og/eller noe som gjennomføres for å skape legitimitet overfor interessenter, en såkalt symbolsk handling.

2.2.5 Bruken av prestasjonsmåling

Litteraturen skiller mellom adopsjon og anvendelse av prestasjonsmåling (se for eksempel Julnes og Holzer, 2001). Førstnevnte gjelder hvorvidt prestasjonsmåling tas i bruk eller ikke, mens sistnevnte omhandler den faktiske bruken. Tidligere forskning har vist at prestasjonsmåling er adoptert i kommunesektoren (Poister og Streib, 1999; Berman og Wang, 2000), samt offentlig sektor som helhet (Propper og Wilson, 2003). I en studie gjennomført av Poister og Streib (1999) i USA svarte 40% av de store kommunene at prestasjonsmåling benyttes på en meningsfull måte i deres styring og beslutningsprosesser. Flere av kommunene

i USA benytter prestasjonsmåling i stor grad (Poister og Streib, 1999; Melkers og Willoughby, 2005), og flertallet opplever bruken av prestasjonsmåling som «god» eller «veldig god» (Melkers og Willoughby, 2005). Samtidig benyttes det i ulik grad innenfor kommunens tjenesteområder (Poister og Streib, 1999). Uansett hvilken grad kommunene benytter prestasjonsmåling, så vil økt kunnskap omkring prestasjonsmåling og nytten av informasjonen kunne føre til bedre utnyttelse (Julnes og Holzer, 2001). Imidlertid fant Propper og Wilson (2003) at prestasjonsmåling benyttes i stor grad i offentlig sektor, men nytten av bruken var i følge dem uklare. Videre presenterer vi hvordan prestasjonsmåling anvendes i kommuner for å få økt innsikt i hvordan bruken av prestasjonsmåling kan variere.

Det kan være ulike formål som motiverer til bruken av prestasjonsmåling. De vanligste formålene er rapportering til politikere, budsjettering og ressursallokering samt planlegging (Rivenbark og Kelly, 2006; Poister og Streib, 1999; Pollanen, 2005; Melkers og Willoughby, 2005). Benchmarking, strategisk planlegging, rapportering til innbyggere og media forekommer også, men ikke i like stor grad (Melkers og Willoughby, 2005). Fokuset på hvorfor det måles og styres har dermed endret seg fra tidlig 90-tallet, da det så ut til at den primære bruken i England var kostnadskutting (Ghobadian og Ashworth, 1994). Likevel er det tydelig at kommuner fremdeles har stor oppmerksomhet rettet mot kostnadseffektivitet (Kloot og Martin, 2000).

Prestasjonsmåling kan omhandle måling av finansielle og/eller ikke-finansielle indikatorer. Et uventet funn fra Lilian Chan (2004) var at én av fem respondenter i USA og Canada sine kommuner ikke har utviklet finansielle mål som evaluerer prestasjonen, til tross for myndighetenes retningslinjer om å benytte det. Av de finansielle indikatorene er det gjennomsnittskostnader som er mest brukt i norske og nederlandske kommuner (Melkers og Willoughby, 2005). Finansielle indikatorene er imidlertid i vinden for kritikk, blant annet trekker Kloot og Martin (2000) frem at den tradisjonelle ytelsesmålingen, med fokus på input og kostnader, utelukker ikke-finansielle dimensjoner. I tillegg anses finansielle indikatorer som utilstrekkelige for å vurdere prestasjon og kritiseres for å beskrive fortiden i for stor grad (Lilian Chan 2004).

Til tross for økende bruk av ikke-finansielle måltall så ser større offentlige organisasjoner ut til å benytte det i mindre grad (Verbeeten, 2008). Følgelig er det av interesse å undersøke hvorvidt kommunestørrelse er av betydning for bruken av prestasjonsmåling. Rivenbark og Kelly (2006)

bekrefter bruken av prestasjonsmåling i større kommuner, selv om bruken ikke er like utstrakt i små- og mellomstore kommuner så tyder studier på at det også brukes her. Van Helden (2000) hevder at i Nederland er det vanskelig å introdusere avanserte systemer for planlegging og kontroll i små kommuner. Disse utfordringene forklarer han blant annet med at direkte personlig kontroll blir foretrukket fremfor et formalisert kontrollsystem. Følgelig ser det ut til at desto større en kommune er, jo større sannsynlighet er det at de har systemer for prestasjonsmåling sammenlignet med små- og mellomstore kommuner (Poister og Streib, 1999; Rivenbark og Kelly, 2006).

Bruken av bonusordninger knyttet opp mot prestasjonsmåling er en annen faktor som kan variere blant kommuner. Ansatte mottar i liten grad kompensasjon ut i fra prestasjonsmål (Pollanen, 2005; Lilian Chan, 2004). Melkers og Willoughby (2005) fant at nærmere 1/4 av de ansatte nordamerikanske kommuner mottar pengebaserte belønninger for prestasjon. I Nederland fant Ter Bogt (2008) at enkelte kommuner valgte å koble lønninger opp mot prestasjonsevalueringer, men de fleste anser likevel dette som problematisk. Pollanen (2005) hevder at prestasjonsmåling har et stort utviklingspotensiale for prestasjonsevaluering og belønning. Forskningen tilsier med andre ord at det er uenigheter knyttet til å koble lønn/bonus til prestasjonsmål i kommuner.

Norge kjennetegnes i stor grad av et interessentperspektiv på prestasjonsmåling, noe som kan indikere at prestasjonsmåling i større grad benyttes for læring og dialog i stedet for ledelsens kontroll (Johnsen og Vakkuri, 2006). Ifølge Poister og Streib (1999) er ulike interessenter involvert i prosessen med å utvikle mål, selv om hovedansvaret ligger hos ledelsen så er avdelingsledere som regel involvert, mens ansatte og innbyggere inkluderes i liten grad. Dersom kommunene involverer eksterne og interne interessenter i større grad, kan dette føre til bedre utnyttelse av informasjonen fra prestasjonsmåling (Julnes og Holzer, 2001). Involveringen av flere interessenter i beslutningsprosesser kan øke forpliktelsen rundt prestasjonsmåling, til tross for verdien av engasjement kan det være utfordrende å få ansatte til å engasjere seg (Kloot og Martin, 2000). Dette kan skyldes at ledere tror de gir muligheter til å påvirke, men de undersøker ikke hvordan ansatte faktisk opplever hvor reelle påvirkningsmulighetene (ibid.). Med andre ord kan det tenkes at de mangler en form for evaluering av graden av involvering.

Mangel på verifisering av påvirkningsmuligheter ser og ut til å gjelde for prestasjonsmåling som helhet. Dersom en kommune har en slags verifisering av prestasjonsdata er heller disse en sjeldenhet enn normen (Lapsley og Wright, 2004; Rivenbark og Kelly, 2006). Ifølge en studie fra Skottland svarte omlag halvparten av respondentene at de ikke hadde noen form for verifisering eller var usikre på om det ble gjennomført (Lapsley og Wright, 2004), mens i USA indikerte at flertallet av de undersøkte kommunene at det aldri ble foretatt noen form for verifisering (Rivenbark og Kelly, 2006). De vanligste årsakene for at kommunene lot være var mangel på tid, kompetanse, kvalifisert personell samt at det er kostnadskrevenne (Rivenbark og Kelly, 2006). I motsetning til funnene ovenfor fant Pollanen (2005) i sin studie av kanadiske kommuner at flertallet hadde en form for verifisering. Flere studier viser imidlertid at når verifisering forekommer så er det i hovedsak utført av interne analytikere (Rivenbark og Kelly, 2006) og ekstern og/eller intern revisjon (Pollanen, 2005; Rivenbark og Kelly, 2006).

Som nevnt innledningsvis, har New Public Management og de mange reformene i tråd med denne trendbølgen (Hood, 1995) ført til økt fokus på prestasjonsmåling. Pollanen (2005) fant i sin studie at det er forventet en signifikant økning i bruken av prestasjonsmåling i kanadiske kommuner i kommende år. Selv om studien avdekket enkelte hindringer for utvikling og meningsfull bruk av prestasjonsmåling, har prestasjonsmåling blitt akseptert som et nyttig verktøy for ledere og har stort potensiale (ibid.).

2.2.6 Intenderte og uintenderte konsekvenser av prestasjonsmåling

Prestasjonsmåling kan inneha en viktig funksjon ved å bistå i politikk samt ledelse (Propper og Wilson, 2003; De Bruijn, 2002; Kloot og Martin, 2000). Til tross for dette kan oppmerksomheten rundt prestasjonsmåling føre til uintenderte konsekvenser (Johnsen og Vakkuri, 2006). Verbeeten (2008) fremhever fire hensikter knyttet til prestasjonsmålingens nytte for ledelsen. Først trekker han frem verdien av klar misjon og mål som hjelper ansatte forstå hva organisasjonen vil og gir retning. Deretter fremheves nytten av transparens, og spesielt i form av at offentligheten informeres om hvordan pengene anvendes. Den tredje hensikten går ut på å bruke prestasjonsmåling for læring. Til slutt poengterer Verbeeten (2008) at prestasjonsmåling kan benyttes for bonusordninger for ansatte, men denne drøfter vi ikke ytterligere da bonusordninger for ansatte viser seg å være i lite bruk (Pollanen, 2005; Lilian Chan, 2004). Videre drøftes hvorvidt de ønskelige resultatene ved prestasjonsmåling faktisk forekommer, noe som er inkludert da vi antar prestasjonsmåling kan by på både fordeler og utfordringer.

Hvorvidt det er hensiktsmessig med måling av kvantitative eller kvalitative prestasjonsmål er en pågående debatt. Uavhengig av måling, er det overordnede målet for kommuner å sikre tilstrekkelige tjenester uten å kaste bort begrensede ressurser (Kloot og Martin, 2000). Ikke-finansielle indikatorer er spesielt viktig i kommuner da målsetningene kan være kvalitativ og tvetydige, samt at man har flere ulike interessenter (Kloot og Martin, 2000; Pollanen, 2005). I tillegg har prestasjonsstyring også vist seg å være hensiktsmessig i områder som tradisjonelt anses som vanskelig å måle kvantitativt (Van Helden og Johnsen, 2002; Johnsen, 2000). Prestasjonsmåling byr imidlertid på utfordringer med å måle kvaliteten til kommunens tjenester (Poister og Streib, 1999). Det ser med andre ord ut til at både kvantitative og kvalitative prestasjonsmål byr på fordeler og ulemper.

Det kan være fruktbart å inkludere både kvalitative og kvantitative mål i prestasjonsmålingen. Ghobadian og Ashworth (1994) påpeker blant annet inkluderingen av kvalitative så vel som kvantitative mål, som en av flere nødvendige elementer for å oppnå et effektivt prestasjonsmålesystem. Samtidig indikerer funnene til Verbeeten (2008) at offentlig sektor må gjøre en trade-off mellom kvantitative og kvalitative mål. Dette kan indikere at prestasjonsmåling byr på en utfordrende balanse mellom valg av kvalitative og kvantitative mål.

En annen hindring ved utvikling og bruk av prestasjonsmåling er tvetydige mål (Pollanen, 2005). Verbeeten (2008) fremhever nytten av klare mål og målbare resultater som en nødvendighet for å sikre at kommunen jobber mot samme retning. Videre argumenterer han for å tallfeste mål og eventuell måloppnåelse, slik at kommunen kan redusere målenes tvetydighet. Klare og målbare mål er også positivt korrelert med både kvantitative og kvalitative prestasjoner (Verbeeten, 2008). Måling kan med andre ord være fordelaktig når målene er klare og tydelige, mens tvetydige eller uklare mål kan by på utfordringer.

Prestasjonsmåling kan ha en viktig funksjon i form av å øke transparens (De Bruijn, 2002; Ter Bogt, 2008; Verbeeten, 2008). Økt transparens på tvers av enheter i kommunen, kan bidra til større bruk av benchmarking og dermed åpne for vurdering av relativ prestasjon (Ter Bogt, 2008). Gjennomsiktigheten forsterker i tillegg følelsen av ansvarlighet ved å gjøre ansvar eksplisitt (Ghobadian og Ashworth, 1994). Videre bemerker Ter Bogt (2008) at prestasjonsmåling også har bidratt til økt synlighet overfor øvrige interessenter i kommunen. I sum har dette medført at prestasjonsmåling har fått større betydning i offentlig sektor (ibid.).

Forskning indikerer dermed at prestasjonsmåling har ført til økt både gjennomsiktighet internt og eksternt.

Videre viser forskning at prestasjonsmåling innehar en annen viktig funksjon ved å bidra til bedre informasjonsgrunnlag i beslutningsprosesser (Ghobadian og Ashworth, 1994; Julnes og Holzer, 2001; Van Helden og Ter Bogt, 2001; Lilian Chan, 2004). Dette kan komme til uttrykk på forskjellige måter i kommunen. Eksempelvis kan prestasjonsmåling gi økt oppmerksomhet til effektivitet (Van Helden og Ter Bogt, 2001). Prestasjonsmåling fungerer som en forsikring om at ledere i offentlig sektor fortsetter å jobbe mot samfunnets interesser (Verbeeten, 2008). I tillegg kan det tilrettelegge for større grad av faktabasert ledelse som tilbyr et konkret grunnlag for planlegging, overvåking og styring (Ghobadian og Ashworth 1994). Prestasjonsmåling bør med andre ord fungere som et verktøy for beslutningstaking og kontroll for at det skal være en effektiv bruk (ibid.). Dermed kan prestasjonsmåling utgjøre en viktig støttefunksjon i beslutningsprosesser.

Prestasjonsmåling kan også bidra til å oppnå læring (De Bruijn, 2002; Verbeeten, 2008). En casestudie av Larvik kommune undersøkte hvordan en BSC-modell ble implementert over en femårig periode, og de konkluderte med at læringseffekter kan oppnås fra prestasjonsmåling i offentlig organisasjoner (Askim, 2004, i Johnsen og Vakkuri, 2006). Konkrete eksempler på læring kan illustreres gjennom benchmarking, for eksempel gjennom bruk av KOSTRA eller ASSS. Ved å vurdere kommunens resultater over tid samt sammenligne med andre kommuner, kan dette bidra til læring (Van Helden og Johnsen, 2002; Johnsen, 2010).

For at kommunen skal høste nytte av prestasjonsmåling, kan troverdigheten og støtten knyttet til styringsverktøy vise seg å være av betydning (Julnes og Holzer, 2001; Lilian Chan, 2004). I Lilian Chan (2004) sin studie rapporterte lederne at de har tillit til kvaliteten til prestasjonsmåling. Litteraturen i offentlig sektor har fokusert på blant annet utfordringer med motstand når prestasjonsmålingssystemer implementeres (Johnsen og Vakkuri, 2006). Motstanden kan eksempelvis skyldes økt gjennomsiktighet av handlinger (ibid.) Følgelig kan støtte til utviklingen av prestasjonsmål og en kultur for stadig forbedring bidra positivt (Julnes og Holzer, 2001). Tillit eller motstand mot prestasjonsmåling kan altså påvirke den intenderte hensikten med prestasjonsmåling.

Gjennomgangen av tidligere forskning har bidratt til å gi et oversiktsbilde over hva vi vet om prestasjonsmåling i offentlig sektor i dag. Litteraturgjennomgangen vil videre benyttes som grunnlag for analysedelen hvor sammenhenger mellom funn fra tidligere forskning og funn fra denne studien blir sentralt. For å studere prestasjonsmåling på et dypere plan ønsker vi videre å presentere et mer spisset rammeverk i form av Broadbent og Laughlins (2009) konseptuelle modell. Med denne modellens rasjonalitetsbegreper, som gir utslag i to ulike typer system – et transaksjonelt og et relasjonelt - vil vi senere i analysen forsøke å beskrive kommunenes prestasjonsmåling på en mer fundamental måte. Med andre ord ønsker vi å beskrive og karakterisere prestasjonsmålingens underliggende natur i norske kommuner.

2.3 Broadbent og Laughlins konseptuelle modell

Broadbent og Laughlin (2009) har utviklet en konseptuell modell for analyse av prestasjonsstyringssystemer (heretter PMS). Hensikten er å tilby et språk for analyse av PMS, med andre ord tilrettelegge for beskrivelse av ethvert PMS. Modellen deres bygger til dels på arbeidene til Otley (1999) og Ferreira og Otley (2009), men kritiserer samtidig deres rammeverk for å være for enkelt. Ferreira og Otley (2009) presenterer tolv spørsmål, hvorav de åtte første relaterer seg til de mer funksjonelle sidene ved utformingen av PMS-et, mens de fire siste spørsmålene referer til kulturen og konteksten som påvirker naturen til PMS-et. Broadbent og Laughlin (2009) påpeker at Ferreira og Otleys rammeverk bidrar til nyttig innsikt når det gjelder beskrivelse av de funksjonalistiske sidene ved et PMS. Imidlertid kritiserer de Ferreira og Otleys fire kontekstuelle spørsmål på bakgrunn av at disse spørsmålene alene ikke evner å forme måten de åtte funksjonalistiske spørsmålene besvares. Det er her rasjonalitetsbegrepet kommer inn i bildet.

2.3.1 Prestasjonsstyringssystemets underliggende natur

Broadbent og Laughlin (2009) påpeker, i likhet med Ferreira og Otley, at måten de funksjonelle spørsmålene besvares leder til ulike design av prestasjonsstyringssystemer. Imidlertid hevder Broadbent og Laughlin videre at PMS-et på et dypere plan avhenger av den gjeldende rasjonaliteten i organisasjonen. På denne måten retter deres konseptuelle modell fokus mot rasjonalitetene som påvirker systemets natur, med andre ord mot prestasjonsstyringssystemets underliggende natur.

Deres konseptuelle modell består av to ulike prestasjonsstyringssystemer – et transaksjonelt og et relasjonelt system - som bygger på hver sin underliggende rasjonalitet, henholdsvis

instrumentell og kommunikativ rasjonalitet (Broadbent og Laughlin, 2009). Disse prestasjonsstyringssystemene må imidlertid ikke betraktes som gjensidig utelukkende alternativer. I stedet plasseres de i hver sin ende av et kontinuum. I praksis betyr dette at et PMS like gjerne vil kunne befinne seg et sted midt mellom disse to ytterpunktene, altså inneha trekk fra både det transaksjonelle og det relasjonelle PMS, og herunder også ha trekk fra begge rasjonalitetstypene (ibid.). Det er nettopp denne diskusjonen som vil være gjenstand for analysen av prestasjonsmåling i norske kommuner, hvorav en kategorisering av ulike typer system blant kommunene vil være aktuelt å undersøke nærmere.

Begrepet om rasjonalisering var sentralt for sosiologene Max Weber samt hans kritiker, Jurgen Habermas. Disse fremmer ulike syn på hva rasjonalitetsbegrepet innebærer, noe som har gitt to fundamentale rasjonalitetstyper; instrumentell rasjonalitet og kommunikativ rasjonalitet (Broadbent og Laughlin, 2009). Rasjonalitetsbegrepet spiller en viktig rolle i Broadbent og Laughlins konseptuelle modell og det vil derfor være sentralt å se nærmere på hva som ligger i disse to rasjonalitetstypene i henhold til de to typene PMS disse gir.

2.3.2 Rasjonalitetstklyngene

De to ytterpunktene av rasjonalitet kan betraktes i form av to klynger. Klyngene har igjen sine underpunkter med ulike type rasjonalitetsbegreper som står i motsetning til hverandre, slik tabell 1 nedenunder viser.

Underliggende rasjonalitetsbeskrivelse	Instrumentell rasjonalitet	Kommunikativ rasjonalitet
Mål defineres ved	Instrumentell rasjonalitet	Kommunikativ rasjonalitet
Prestasjonsindikatorer avledes ved å bruke	Formell rasjonalitet	Substantiv rasjonalitet
Valg av midler for å oppnå mål og målinger ved å bruke	Teoretisk rasjonalitet	Praktisk rasjonalitet
Sannsynligheten for at interessenter føler eierskap til mål og midler	Sannsynligvis lav	Sannsynligvis høy
Underliggende autoritetsstruktur	Lovmessig	Refleksiv

Tabell 1: Rasjonalitetstklyngene

På den ene siden er instrumentell rasjonalitet som vil gi et transaksjonelt PMS. Broadbent og Laughlin (2009) refererer til Allen (2004) sin definisjon av en instrumentell rasjonell handling hvorpå handlinger baseres på en rasjonell analyse av de spesifikke midlene for å nå klart definerte mål. Dette må ses i lys av Webers tankegang som betraktet rasjonelle sosiale handlinger som instrumentelle ved at handlingene ble utført med en intensjon (Weber, 1978). Med dette menes at en har satt seg klart spesifiserte mål samt kjenner til de konkrete midlene som behøves for å nå det satte målet. På den andre siden av skalaen befinner kommunikativ rasjonalitet seg og gir utslag i et relasjonelt PMS. Tankegangen her bygger på Habermas' ideer og står i motsetning til overnevnte perspektiv (Broadbent og Laughlin, 2009). Kommunikativ rasjonalitet fremmer debattering mellom ulike interessenter for å frembringe konsensus omkring mål og midler (Habermas, 1984). Ifølge Habermas gir dette et skifte fra målorienterte handlinger til kommunikativt orienterte handlinger. Her er ikke midlene for nå målene nødvendigvis klart definert på forhånd, men vil være gjenstand for diskusjon (ibid.).

Videre vil prestasjonsindikatorer avledes ved å benytte enten formell eller substantiell rasjonalitet (Wallace, 1994, i Broadbent og Laughlin, 2009). Formell rasjonalitet kan defineres som i hvilken grad noe lar seg uttrykke i numeriske og kalkulerbare termer (Weber, 1984). Denne typen rasjonalitet innebærer dermed en sterk tro på kvantitative målinger og at indikatorer best lar seg uttrykke i form av tall. Ved en substantiell rasjonalitet derimot vil gjerne flere verdier innlemmes i prestasjonsindikatorene. Weber (1984) omtaler dette som en form for verdi-rasjonalitet som blant annet kan omfatte etiske, nyttemessige og politiske verdier. Ofte vil dette lede til større bruk av kvalitative indikatorer, men det betyr imidlertid ikke at kvantitative indikatorer utelukkes helt (Broadbent og Laughlin, 2009).

Når det gjelder valg av midler for å oppnå mål, innebærer den konseptuelle modellen at det benyttes teoretisk eller praktisk rasjonalitet. Ved teoretisk rasjonalitet vil bruken av midler preges av mentale konsepter, mens selve målet er mental mestring (Wallace, 1994). Med teoretisk menes mer presist at en kan tenke ut en optimal måte å gjøre det på, altså at det er mulig å tenke seg frem til de «riktige» midlene for å nå målene. Ved den praktiske rasjonaliteten derimot, vil midlene være både mentale og fysiske. Det innebærer en innehar både mental viten og praktisk kompetanse omkring hva som er å anse som riktige midler (ibid.).

De to klyngene skiller seg også fra hverandre når det kommer til involvering av interessenter. Dette dreier seg mer presist om hvorvidt interessentene føler eierskap til mål og midler

(Broadbent og Laughlin, 2009). Ved den underliggende instrumentelle rasjonaliteten vil interessentene sannsynligvis føle lav grad av eierskap til mål og midler. Dette grunnet at det gjeldende prestasjonsstyringssystemet trolig ikke er et resultat av en felles diskurs mellom interessenter, slik tilfellet er ved det kommunikative rasjonalitetsbegrepet (ibid.). Ved sistnevnte vil interessentene sannsynligvis føle høy grad av eierskap til mål og midler etter omfattende diskusjon for å komme til enighet.

Eierskapsfølelse er nært knyttet til den underliggende autoritetsstrukturen, som tabell 1 viser betegnes som enten lovmessig eller refleksiv autoritetsstruktur. Ifølge Weber (1984) så vil den lovmessige autoritetsstrukturen bygge på en sterk tro på håndhevelse av vedtatte lover og regler, og at de som har en lovmessig rett til å utstede kommandoer må få utøve dette. Dette står i kontrast til den refleksive autoritetsstrukturen hvor beslutninger styres av regler, men der selve reglene betraktes som noe som er blitt forhandlet frem av de involverte aktørene (Hoogenboom og Ossewaarde, 2005 i Broadbent og Laughlin, 2009). Dette må ses i sammenheng med den kommunikative rasjonaliteten som har ledet til konsensus rundt de operative reglene.

Broadbent og Laughlin (2009) inkluderer også kontekst i modellen. Kontekst defineres bredt som naturen til organisasjonen eller den delen av organisasjonen som PMS-et prøver å styre, det vil si både interne og eksterne omgivelser. Forfatterne deler opp konteksten i to elementer. Det første elementet de refererer til er "kontekst", noe som skal understreke viktigheten av å forstå hva prestasjonsstyringssystemet skal forsøke å kontrollere. Konteksten vil særdeles påvirke de 8 funksjonelle spørsmålene til Ferreira og Otley (2009). Likevel innebærer ikke dette at rasjonalitetene ikke påvirkes, da de kontekstuelle røttene er innbakt hos involverte aktører samt organisasjonens historie (ibid.). Det andre elementet innebærer at organisasjonen forsøker å regulere andre, dermed vil PMS-et kontrollere effektiviteten til en annen organisasjon.

2.3.3 Sammenligning av de to PMS-ene

De overordnede to typene prestasjonsstyringssystemer er, som vi har sett, ulike på en rekke punkter. Et transaksjonelt PMS vil typisk ha høy spesifisitet i mål. Dette skiller seg fra det relasjonelle PMS hvor spesifisitet er mulig, men kun gjennom å frembringe en felles enighet blant interessentene omkring mål og midler. Videre vil ofte det transaksjonelle systemet kunne organiseres som prosjekter koblet opp mot en definert tidsperiode, noe som står i motsetning til relasjonelle PMS hvor langsiktig overlevelse er målet. Som følge av dette blir tidsavgrensede prosjekter mindre relevante innen relasjonelle PMS (Broadbent og Laughlin, 2009).

Disse to formene for PMS med sine underliggende rasjonalitetsbegreper representerer det konseptuelle språket som muliggjør beskrivelse av ulike typer PMS. På denne måten skapes et «skjelett» som lar seg fylle inn empirisk for en dypere forståelse av PMS i praksis. Broadbent og Laughlin (2009) understreker avslutningsvis at denne konseptualiseringen også viser at det dermed finnes alternativer, og slik settes søkelyset på egnetheten av det gjeldende prestasjonsstyringssystemet. Denne modellen er følgelig egnet for å kunne gi en dypere forståelse for hva det er som ligger til grunn for prestasjonsmålingen/styringen i norske kommuner. Med andre ord bidrar den til å kunne karakterisere kommunenes underliggende natur langs et kontinuum.

3 Metode

I dette kapitlet vil det metodiske grunnlaget for studien presenteres. Innledningsvis vil vi redegjøre for vår vitenskapsteoretiske ramme samt valg av forskningsdesign og -metode. Deretter følger en presentasjon av datamaterialet hvor vi vil beskrive valg av populasjon og utføre en frafallsanalyse. Videre presenteres datainnsamlingen hvor vi ser på utforming, pre-testing og utsendelse av spørreskjemaet, etterfulgt av en gjennomgang av operasjonaliseringen av variablene i spørreskjemaet. Avslutningsvis foretar vi en kort diskusjon av de etiske vurderingene som er tatt i forbindelse med studien.

Denne avhandlingen forsøker å besvare følgende problemstilling:

«Hva kjennetegner anvendelsen av prestasjonsmåling i norske kommuner?»

3.1 Vitenskapsteoretisk ramme

En viktig del av vitenskapsteori er å synliggjøre de ontologiske antakelsene forskningen baserer seg på (Nyeng, 2017). Med ontologi menes virkelighetslære og viser til hvilke fenomener vi betrakter som eksisterende i samfunnet og som en derfor kan vite noe om (Tjora, 2017). Videre finnes det ulike kunnskapssyn innen vitenskapsteori, mer spesifikt hvordan vi oppnår kunnskap og hva som begrunner den, også kalt epistemologi (Nyeng, 2017). Hvordan forskeren stiller seg til disse momentene danner grunnlaget for valg av forskningsmetode (Nyeng, 2004).

Innen vitenskapsteori trekkes det gjerne et skille mellom positivismen og hermeneutikken. Positivismen betrakter forskning som en verdinøytral og objektiv aktivitet hvor viten oppnås gjennom sanseerfaring og empirisk observasjon (SNL, 2018). Hermeneutikken på sin side er en fortolkningsorientert retning som står i kontrast til positivismens fokus på kausale, naturvitenskapelige forbindelser (Nyeng, 2017). Disse to retningene gir oppgav til ulike virkelighetsforståelser, hvorav positivismen er den som primært preger denne studien.

Denne studien kjennetegnes i større grad av en positivistisk tilnærming da vi tilnærmer oss virkeligheten gjennom forhåndsdefinerte variabler som skal kunne besvare forskningsspørsmålene. Dette fordi det positivistiske synet fremmer en sterk tro på en objektiv virkelighet hvor verdinøytral empiri i form av et kvantitativt datamateriale vektlegges (Nyeng, 2017). Derimot er vi også av den oppfatning, i tråd med en mer hermeneutisk tilnærming, at vi som forskere tar med oss inn i prosessen vår egne unike virkelighetsforståelse og

erfaringsgrunnlag. Dette kan indikere at vår vitenskapsteoretiske ramme nødvendigvis ikke kun kjennetegnes av det positivistiske synet da vi som individer også setter preg på forskningsprosessen.

3.2 Forskningsdesign

For å fremskaffe empiriske data bør en velge et design som er forenlig med forskningens formål (Nyeng, 2017). Formålet med denne studien er å beskrive hva som kjennetegner anvendelsen av prestasjonsmåling og det ble derfor valgt et deskriptivt design. Neste steg var å ta stilling til om det skulle benyttes et ekstensivt eller intensivt design, med andre ord om studien skulle gå i bredden eller i dybden. Dette innebærer et valg omkring antall respondenter og detaljgrad (Ringdal, 2018). Da vi ønsket å kartlegge prestasjonsmåling innen kommunesektoren i Norge, falt valget på et ekstensivt design. Dette betyr at vi undersøker mange enheter (kommuner) og relativt få variabler. Svakheten ved ekstensive design er at nettopp at en må konsentrere seg om kun et fåtall variabler og som dermed kan bidra til vanskeligheter med å fange opp alle nyanser (Jacobsen, 2015). Dette medfører at studien får et mer overordnet preg og med en viss fare for å kunne oppfattes som virkelighetsfjern av de som blir studert (ibid.). Imidlertid kan et ekstensivt design også bidra til å gi et oversiktsbilde og på denne måten beskrive typiske trender i populasjonen, noe som er godt egnet for denne studien. Kort oppsummert vil denne studien kunne karakteriseres ved et deskriptivt og ekstensivt design, noe som bidrar til at vi avdekker karakteristika ved en gitt populasjon (Van der Stede et al., 2005), som i dette tilfellet er norske kommuner.

Vårt valg av et beskrivende og ekstensivt design legger videre føringer for om det skal benyttes en kvantitativ eller kvalitativ forskningsmetode. Samfunnsforskere ser i dag på dette som et pragmatisk valg der problemstillingen bør være førende for valget, men hvor forskernes kompetanse også bør vektlegges (Ringdal, 2018). Med bakgrunn i problemstillingens karakter samt diskusjonen omkring forskningsdesign ovenfor, anså vi det som hensiktsmessig med en kvantitativ tilnærming for datainnsamling, nærmere bestemt ved bruk av spørreundersøkelse. Kvantitative data vil tilrettelegge for å kunne si noe om variasjon og sammenhenger mellom ulike forhold (Jacobsen, 2015), noe som er formålstjenlig med hensyn til vår problemstilling. Denne studien har videre en deduktiv tilnærming og et tverrsnittdesign. Et tverrsnittdesign muliggjør en presis beskrivelse på et gitt tidspunkt ved at respondentene spørres kun én gang, men egner seg ikke nødvendigvis for å avdekke årsakssammenhenger mellom fenomener (Johannessen et al., 2011). Dette er likevel et godt valg for denne studien da vi er ute etter å

beskrive fenomenet prestasjonsmåling og dets anvendelse, noe som gjør kausale forbindelser mindre relevant. I tillegg er tidsmessige begrensninger også en medvirkende faktor som gjør valget av tverrsnittdesign hensiktsmessig.

Forskning innen økonomistyringsfeltet benytter gjerne spørreundersøkelser for enten å teste teori eller for å beskrive et fenomen (Van der Stede et al., 2005). Denne studien er utformet for å beskrive prestasjonsmåling i norske kommuner og er således i tråd med et beskrivende formål for spørreundersøkelsen, slik nevnt tidligere. En stor fordel med spørreskjemaer er at data i ettertid enkelt kan analyseres ved bruk av statistiske programvarer. Derimot stiller kvantitative tilnærminger større krav til operasjonalisering av det som skal måles fordi en på forhånd må definere hva som skal spørres om (Jacobsen, 2015). Dermed blir begrepsvaliditet sentralt i denne studien. Vi vil foreta en nærmere gjennomgang av operasjonalisering senere i delkapittel 3.5.

De siste årene har det vært en økning i kvantitative studier innenfor økonomistyring (Van der Stede et al., 2005). Herunder er spørreundersøkelser en av de som er mest brukt (se for eksempel Young, 1996 i Van der Stede et al., 2005), men det har også vært gjenstand for kritikk. Hovedsakelig omhandler ikke kritikken spørreskjemaet i seg selv, men hvordan metoden brukes (Van der Stede et al., 2005). For å styrke spørreundersøkelsen har vi benyttet Van der Stede et al. (2005) sitt rammeverk med fem nøkkelementer for en god undersøkelse. Dette er også konsistent med Diamond (2000) sitt rammeverk. Rammeverket innebærer å analysere kvaliteten med utgangspunkt i 1) hensikten og designet til spørreundersøkelsen, 2) definisjon av populasjon og utvalg, 3) undersøkelsens spørsmål, 4) nøyaktighet i dataregistrering og 5) formidling og rapportering. I gjennomføringen av spørreundersøkelsen har disse elementene vært i fokus, og vi benytter dette i drøftingen i delkapitlets resterende deler.

3.3 Datamateriale

3.3.1 Populasjon og utvalg

En studie sin populasjon kan defineres som alle det er ønskelig å generalisere på vegne av (Diamond, 2000). Definisjonen av populasjonen og utvalget er en kritisk del da det avgjør hvorvidt det kan generaliseres (Van der Stede et al., 2005). Hensikten med å skille ut et utvalg fra populasjonen er at utvalget skal være representativt (ibid.), noe som ikke blir en utfordring i denne studien da hele populasjonen studeres. Den største styrken til en spørreundersøkelse ligger i evnen til å samle data fra et representativt utvalg av populasjonen (Birnberg et al., 1990

i Van der Stede et al., 2005). Følgelig styrkes studien vår gjennom at vi forsøker å nå ut til hele populasjonen, og dermed ikke velger et utvalg.

For å oppnå et mest mulig virkelighetsnært bilde av prestasjonsmålingen i norske kommuner, valgte vi å sende spørreundersøkelsen til økonomisjefer. Rollen til en økonomisjef kan variere med hensyn til ansvarsområder ut ifra kommunens størrelse. Imidlertid valgte vi disse respondentene på grunn av deres overordne ansvar for økonomistyring. Til tross for mulige variasjoner innenfor rollen som økonomisjef, er det likevel naturlig at de har tilstrekkelig kunnskap om prestasjonsmåling i norske kommuner. Studien vår skal, som tidligere nevnt, tegne et overordnet bilde av bruken. Populasjonen vil med andre ord utgjøre alle økonomisjefer i norske kommuner.

Vi benyttet SSB sin hjemmeside (Statistisk sentralbyrå, 2018) for å skaffe kommunenummer og antall innbyggere til de 422 norske kommunene. På grunn av antallet innbyggere og kompleksitet ble Oslo delt inn i 15 bydeler. Inndelingen begrunnes også med bakgrunn i en uformell samtale med en økonomisjef omkring prestasjonsmåling (se pre-testing). I tillegg reduseres eventuelle feilkilder og resultatene styrkes ved å inkludere alle respondenter som har kunnskap om temaet (Henry, 1990 i Van der Stede et al., 2005). Som følge av inndelingen etter bydeler endte vi med en populasjon på 436 økonomisjefer.

Populasjonen på 436 økonomisjefer ble redusert til 407 av ulike årsaker. Dette skyldes blant annet at 25 kommuner samarbeider og har felles økonomisjef. I tilfeller med samarbeid på tvers av kommuner har vi sendt ut egen informasjon hvor økonomisjefene bes svare på vegne av den største kommunen. Som konsekvens av dette reduseres populasjonen med 13. Ytterligere reduksjon forklares ved at fem kommuner var uten økonomisjef for øyeblikket, fire sykemeldinger, to permisjoner, to som reserverte seg mot å delta på forhånd og tre vi ikke fikk tak i e-postadressene til. Noe som resulterer til at vi sendte ut spørreundersøkelsen til 407 økonomisjefer.

Spørreskjemaet ble distribuert gjennom e-post til økonomisjefene, noe som medførte et omfattende arbeid med å finne alle e-postadressene. I vår søken etter e-postadresser gjennomgikk vi nettsidene til alle norske kommuner, hvor de fleste adressene var tilgjengelige der. Etter en systematisk gjennomgang manglet vi fremdeles omtrent 80 e-postadresser. Disse skaffet vi gjennom en ringerunde til sentralbordene. Til slutt var samtlige e-postadresser på plass, med unntak av tre som vi ikke oppnådde kontakt med. Ringerunden var tidkrevende, men det tilførte flere fordeler. Vi fikk skaffet resterende e-postadresser, i tillegg var det fruktbart med tanke på at vi avdekket flere kommuner med felles økonomisjef. Vi gjennomførte en

grundig prosess for å skaffe mailadressene til respondenter med relevant kunnskap, noe som kan reduserer potensielle feilkilder og styrker resultatet til studien vår.

3.3.2 Frafallsanalyse

Det var 124 som valgte å svare på undersøkelsen av de i alt 407 kommunene. Dette resulterte i en responsrate på 30,5%. I følge Diamond (2000) må spørreundersøkelser med en responsrate på under 50 % behandles med varsomhet. Jacobsen (2015) anser 50 % som en tilfredsstillende responsrate. Som følge av dette kan muligens generaliseringsmulighetene våre begrenses noe av dette. Imidlertid er det lave responsrater innenfor økonomistyringsfeltet, noe som ser ut til å være uunngåelig på grunn av endringer i omgivelsene (Van der Stede et al., 2005). Fra Van der Stede et al. (2005) sin studie fremkommer det store variasjoner innenfor økonomistyring. Artiklene i deres studie varierer fra 8 % til 100 % i responsrate. Med bakgrunn i lave responsrater innenfor økonomistyringsfeltet anser vi dermed 30,5 % som en tilfredsstillende responsrate for vår studie. I tråd med Van der Stede et al. (2005) sin anbefaling har vi gjennomført grundig pre-testing, oppfølgingstiltak og frafallsanalyse for å ytterligere styrke spørreundersøkelsens validitet.

Populasjon (antall økonomisjefer)	436
Kommuner med felles økonomiavdeling	13
Kommuner hvor respondent av ulike årsaker ikke var tilstede under undersøkelsesperioden	11
Kommuner som på forhånd gav beskjed om at de ikke ønsket å delta i undersøkelsen	2
Kommuner hvor det ikke var mulig å få tak i e-postadresser	3
Antall kommuner som mottok undersøkelsen	407
Kommuner som gav beskjed per mail/telefon om hvorfor de ikke kunne delta	42
Kommuner som ikke har svart i det hele tatt	241
Antall svar på undersøkelsen	124
Antall svar på undersøkelsen i prosent	30,46 %

Tabell 2 Fra populasjon til utvalg

Tabell 2 viser at 42 kommuner informerte om årsaken til at de ikke kunne delta. Et par kommuner oppgav at de var i en prosess med kommunesammenslåing, og som følge av dette var det ikke noen fungerende økonomisjef i kommunene for øyeblikket. Vi mottok også tilbakemeldinger fra kommuner som mente de brukte prestasjonsmåling i liten grad, noe det

kan stilles spørsmål ved da alle norske kommuner er lovpålagt å bruke KOSTRA og budsjett. Dette skyldes trolig at vi benytter en bred definisjon av prestasjonsmåling og -styring i oppgaven vår, mens disse kommunene muligens tenker på prestasjonsmåling i smal forstand. Dette er imidlertid kun spekulasjoner. En definisjon av prestasjonsmåling ble presentert i infoskrivet og i begynnelsen av spørreundersøkelsen. Til tross for dette var det omtrent 10 økonomisjefer som opplevde å bruke prestasjonsmåling i for liten grad til å besvare. En gjentakende tilbakemelding var begrenset med kapasitet til å svare på grunn av knapp tid. Tilbakemeldingene, fra de som ikke fulførte eller lot være å besvare, indikerte også at spørreundersøkelsen var for lang til å besvare for deres vedkommende. Følgelig kan det tenkes at tidsbegrensning og lengden på spørreundersøkelsen var en utfordring blant kommunene som vi ikke oppgav noen årsak for å ikke delta. Intensjonen med studien var å fange bredden i prestasjonsmåling, noe som kan ha gått på bekostning av responsraten.

Fordeling kommunestørrelse	Populasjon	Respondenter
Små	52,37 %	49,14 %
Mellom store	33,65 %	32,76 %
Store	13,98 %	18,10 %

Tabell 3 Fordeling kommunestørrelse (antall innbyggere)

Det fremgår av tabell 3 at fordelingen mellom antall innbyggere (kommunestørrelse) i populasjonen og blant respondentene i vår studie varier i liten grad. Blant de små kommunene er det kun omtrent 2-3 % avvik mellom populasjonen og respondentene som besvarte spørreundersøkelsen, mens mellomstore kommuner har tilnærmet lik fordeling. I store kommuner er det imidlertid et avvik på omtrent 4 %, noe som vil si at vi har en noe større andel store kommuner som har besvart spørreundersøkelsen enn andelen store kommuner i populasjonen. Imidlertid er forskjellene minimale og i likhet med populasjonen er det flest små kommuner, deretter mellomstore og til slutt store. Dette styrker mulighetene for generalisering, samt bredden i brukere av prestasjonsmåling fanges.

Det er noen fylker som skiller seg ut med hensyn til responsrate (se vedlegg 1). Hedmark, Oppland og bydelene i Oslo skiller seg ut med høye responsrater. I den andre enden utpeker Vest-Agder og Sogn og Fjordane seg med lave responsrater. Flertallet av fylkene ligger imidlertid på en responsrate mellom 15-35%, noe som indikerer en geografisk spredning blant respondentene.

3.4 Datainnsamling

3.4.1 Utforming av spørreundersøkelsen

Van der Stede et al. (2005) trekker frem viktigheten av å tenke nøye gjennom hvilke spørsmål som brukes, ordlyden, svaralternativer og rekkefølgen de presenteres i. Diamond (2000) fremhever at dersom dårlig utformede spørsmål inkluderes i spørreundersøkelsen truer disse den interne validiteten ved at respondentene ikke forstår spørsmålene. I tråd med dette var utformingen av spørreskjemaet en sentral del av studien. For å styrke validiteten til studien valgte vi derfor i stor grad å benytte spørsmål som allerede var utformet av andre. Vi har imidlertid tilpasset disse spørsmålene til studiens kontekst.

Spørsmålene og påstandene i spørreskjemaet ble utformet med bakgrunn i et bredt litteratursøk. Ved utarbeidelse av spørreskjema er spesielt planleggingen og forarbeidet sentralt da det er minimale muligheter for å korrigere skjemaet når det først er sendt ut (Jacobsen, 2015). Følgelig la vi ned betydelig arbeid i lesing av forskningsartikler, både kvalitative casestudier og kvantitative med spørreundersøkelser. Dette gjennomgås nærmere under operasjonalisering i delkapittel 3.5. Alle spørsmålene ble satt som obligatoriske bortsett fra spørsmålene som kunne kreve ekstra innsats for å besvare eller var av personlig karakter. Sistnevnte inkluderer alder, antall år ansatt i kommunen og antall ansatte i økonomiavdelingen. Disse spørsmålene ble ikke satt som obligatoriske for å redusere terskelen for å besvare spørreskjemaet.

3.4.2 Pre-testing

Pre-testing innehar en sentral rolle i kvantitative studier, og bør gjennomføres for å undersøke om spørreskjemaet blir korrekt forstått av respondenter og enkelt kan besvares (Morgan, 1990 i Van der Stede et al., 2005). Diamond (2000) fremhever videre viktigheten av pre-testing for å forbedre kvaliteten gjennom å øke klarheter og unngå misforståelser. Med synkende responsrater innenfor økonomifeltet blir blant annet pre-testing og oppfølgingstiltak en viktig del av det å øke kvaliteten i studiene (Van der Stede et al., 2005). Med dette som utgangspunkt har vi gått grundig til verks for å gjennomføre pre-testing.

Kvalitetssikring av spørreskjemaet ble gjennomført i tre omganger. Først sendte vi inn spørreundersøkelsen til veiledere for å øke intern validitet til spørreundersøkelsen, altså at vi måler det vi ønsker å måle (Jacobsen, 2015). Gjennom denne prosessen ble det gjennomført endringer på blant annet formuleringer, skalaer, struktur m.m. Deretter gjennomførte vi pre-testing gjennom en uformell samtale med en økonomisjef i en kommune, i tillegg pre-testet fem

medstudenter spørreskjemaet samt tre økonomisjefer i kommunene. Pre-testing av disse gruppene ble gjennomført med utgangspunkt i Van der Stede et al. (2005) sin anbefalinger.

I den første delen av pre-testingen tok vi kontakt med en økonomisjef for å få økt innsikt i prestasjonsmåling i norske kommuner. Den uformelle samtalen tok utgangspunkt i en intervjuguide utarbeidet på grunnlag av spørreskjemaet, i tillegg til å direkte vise enkelte spørsmål fra utkastet av spørreskjemaet. Vedkommende påpekte blant annet noen uttrykk i spørreundersøkelsen som opplevdes utydelige. Økonomisjefen trakk også frem prestasjonsmåling som et uklart begrep for vedkommende, følgelig presenterte vi en definisjon av begrepet og det gav dermed mer klarhet. Som konsekvens av dette valgte vi å inkludere en definisjon av prestasjonsmåling i informasjonsskrivet (se vedlegg 2) som ble sendt ut til økonomisjefene i forkant av spørreundersøkelsen.

Den andre delen av pre-testingen innebar testing av spørreskjemaet i sin helhet. Vi ba medstudenter i størst grad fokusere på tidsbruken, formuleringer og rekkefølge. Tidsestimatet på 10-15 minutter mente medstudentene var realistisk, da det varierte hvorvidt de brukte rundt 10 eller 15 minutter. I tillegg ble det påpekt at et spørsmål opplevdes uklart, noe vi korrigerer som følge av dette.

En pre-testing i populasjonen er viktig for å øke sannsynligheten for å bruke et språk som respondentene kjenner igjen (Van der Stede et al., 2005). Tidligere forskning som eksempelvis Poister og Streib (1999) og Rivenbark og Kelly (2006) har indikert ulikheter med hensyn til bruken prestasjonsmåling ut ifra kommunestørrelse. Derfor valgte vi å pre-teste kommuner med et ulikt antall innbyggere. I tillegg ønsket vi en geografisk spredning da det muligens er variasjoner innenfor ulike fylker.

Statistisk sentralbyrå (2019) har på sine hjemmesider delt inn norske kommuner etter antall innbyggere i seks ulike kategorier. Vi slo to og to sammen for å få tre kategorier da vi ønsket å pre-teste med tre respondenter. Denne inndelingen i kommunestørrelser benyttes også i analysen senere. Med dette kriteriet valgte vi tilfeldig tre kommuner ut ifra følgende størrelseskategorier:

- Under 2 000 til 4 999 innbyggere
- 5 000 til 19 999 innbyggere
- 20 000 eller flere innbyggere

Vi mottok et par tilbakemeldinger fra pre-testerne som vi tok til etterretning. Prestasjonsmålingsbegrepet ble igjen fremhevet som et uklart begrep. Dermed valgte vi å inkludere en forklaring av prestasjonsmåling innledningsvis i spørreskjemaet også. På denne måten var det totalt to definisjoner av prestasjonsmåling tilgjengelig (informasjonsskrivet og i starten av spørreundersøkelsen). Et annet tiltak vi også gjennomførte var å endre ordlyden til definisjonen slik at den ble mindre teoretisk. For å ytterligere redusere uklårheter rundt begrepet forsøkte vi også ikke anvende ordet «prestasjonsmåling» i for stor grad. Det ble også gjort noen endringer på en påstand hvor vi mottok en tilbakemelding om at den var utydelig.

3.4.3 Utsendelse

Van der Stede et al. (2005) anbefaler å sende ut informasjonsskriv i forkant, følgelig sendte vi ut informasjonsskriv fredag 22. februar (se vedlegg 2). Tidligere studier har påpekt fordelene av å knytte studien til en form for autoritet som en effektiv måte å øke responsraten (Pinsonneault & Kraemer, 1993 i Van der Stede et al., 2005). Derfor inkluderte vi logoen «NTNU Senter for styring og innovasjon i offentlig sektor» øverst i infoskrivet og når spørreundersøkelsen ble sendt ut. Omtrent 20 eposter kom i retur som følge av skrivefeil i e-postadressene. I tillegg var det et par som oppgav at de ikke var økonomisjef eller rådmann. Vi foretok nødvendige endringer og fikk sendt informasjonsskrivet til riktig e-postadresse. Spørreundersøkelsen ble dermed sendt ut til i alt 407 epostadresser onsdag 27. februar, og undersøkelsen ble avsluttet 3. april.

Tidligere studier har vist at oppfølgingsprosedyrer forbedrer responsrater (Dillmann, 1978, 1999; Moore & Tarnai, 2002, i Van der Stede et al., 2005). Etter utsendelse av spørreskjemaet hadde vi en responsrate på 12,78%. Dermed gjennomførte vi tre purrerunder per e-post med en ukes mellomrom. For å være tydelige om begrepsapparatet inkluderte vi definisjonen av prestasjonsmåling også i e-postene med påminnelser. I den siste runden med påminnelser personifiserte vi også spørreundersøkelsen ved å skrive en personlig mail til de resterende økonomisjefene. Første runde førte til en økning på 9,34 %, men ved andre (5,16 %) og tredje (0,49 %) avtok effekten av purring. Til slutt forsøkte vi å ringe til økonomisjefer som ikke besvarte undersøkelsen. Dette førte til en økning på 2,70%, men på grunn av en tidsbegrensning og at de fleste ikke tok telefonen, så vi oss nødt til å avslutte ringerunden. Oppfølgingstiltakene vi gjennomførte viste seg imidlertid å ha en betydelig effekt på responsraten da det førte til i alt 17,69 % flere svar, noe som styrker studien.

3.5 Operasjonalisering av variabler

Vi har valgt å benytte et spørreskjema og følgelig er det viktig med gode operasjonaliseringer for å sikre begrepsvaliditet. Med dette menes at den operasjonelle definisjonen som benyttes bør være i overensstemmelse med de teoretiske begrepene vi ønsker å måle. I dette delkapitlet vil vi derfor redegjøre for operasjonaliseringen av ulike variabler. Gjennomgangen illustrerer hvordan anvendelse av prestasjonsmåling i sin helhet kommer til uttrykk gjennom ulike temaer i spørreskjemaet samt hvilke kilder spørsmål og svaralternativer baserer seg på. Deretter vil operasjonaliseringen av den konseptuelle modellen til Broadbent og Laughlin (2009) presenteres. Spørreskjemaet ligger vedlagt som vedlegg 3.

Spørsmålenes oppbygging og svaralternativer/påstander baserer seg i hovedsak på en rekke kvantitative studier. Etersom flere av spørsmålene bygger på tidligere forskning, styrkes den begrepsmessige validiteten ved at spørsmålsapparatet er utprøvd tidligere (Jacobsen, 2015). Videre testes den begrepsmessige validiteten ytterligere gjennom at vi senere i analysen sammenlikner studiens resultater mot resultater fra de samme empiriske undersøkelsene. Dette kan videre tilrettelegge for at det som måles faktisk er det en har til hensikt å måle, med andre ord vil studiens overordnede gyldighet styrkes (ibid.).

3.5.1 Bakgrunnsinformasjon og opplevd økonomisk situasjon

Spørsmål 1 til 3 omfatter bakgrunnsinformasjon om den enkelte økonomisjef. Her skal respondentene angi antall år ansatt i kommunen, antall år ansatt i nåværende stilling samt antall ansatte i kommunens økonomiavdeling. Dette vektlegges i liten grad i selve analysen, men figurerer hovedsakelig som oppvarmingsspørsmål i spørreundersøkelsen.

Deretter følger spørsmål 4 som har til hensikt å kartlegge økonomisjefens opplevelse av den økonomiske situasjonen i kommunen gjennom to påstander. Her har vi både spurt om situasjonen på nåværende tidspunkt ved at respondenten må ta stilling til om den økonomiske situasjonen i kommunen oppleves som god, samt lagt til en endringsdimensjon hvor respondenten må angi hvorvidt vedkommende er enig i at situasjonen har bedret seg de siste 2-3 årene. Dette måles gjennom at respondentene angir enighet fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig). Å inkludere økonomisk situasjon i kommuner er et moment som videre er inspirert av Kraus (2007) sine funn innen helsesektoren, hvor han blant annet undersøker hvordan økonomisk resultat kan påvirke regnskapsorientering.

3.5.2 Kartlegging av styringsverktøy

Spørsmål 5 og 6 omhandler henholdsvis bruk og nytte av ulike styringsverktøy. I spørsmål 5 får respondentene mulighet til å indikere hvilke styringsverktøy kommunen bruker og i hvilken grad disse brukes, mens i spørsmål 6 skal de rangere nytten av de samme styringsverktøyene. Bruk og nytte måles gjennom en skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 7 (i svært stor grad). Valget av skala ble tatt på bakgrunn av at vi ville studere flere nyanser knyttet til både bruk og nytte. I tillegg ønsket vi å fange opp dersom et svaralternativ ikke var relevant eller gjeldende for respondenten. Styringsverktøyene som inkluderes i spørsmål 5 og 6 er: budsjett, målstyring, rullende prognoser, benchmarking, produktivitetmålinger, ikke-finansielle måltall, finansielle måltall, aktivitetsbasert kalkulasjon (ABC), balansert målstyring og investeringskalkyler. Samtlige verktøy kan antas å være viktige i styringen av kommuner, men og i henhold til prestasjonsmåling.

Ettersom prestasjonsmåling defineres nokså bredt i denne studien, anser vi det følgelig som hensiktsmessig å se på styringsverktøy som kan assosieres med bruken av prestasjonsmåling. Flere av styringsverktøyene vi har inkludert er blitt studert i tidligere masteravhandlinger under betegnelsen «alternative styringsverktøy» (se for eksempel Solstad og Sommervik, 2015; Moum, 2016; Nordheim og Skog, 2018). På bakgrunn av diskusjoner og samtale med en økonomisjef i en kommune, kom vi frem til at følgende svaralternativer; budsjett, målstyring, produktivitetmålinger, finansielle måltall og investeringskalkyler, også burde inkluderes som ytterligere relevante styringsverktøy for prestasjonsmåling i kommunesektoren.

3.5.3 Anvendelsen av prestasjonsmåling

Spørreskjemaet i sin helhet omhandler anvendelsen av prestasjonsmåling. De spørsmålene som går mer i dybden på prestasjonsmåling som tema er i hovedsak spørsmål 7 til og med siste spørsmål 23. Av disse er spørsmål 10 til og med 14 imidlertid utledet fra Broadbent og Laughlins (2009) konseptuelle modell og vil være gjenstand for diskusjon senere i dette delkapittel 3.5.4. I det følgende vil derfor operasjonaliseringen av spørsmål 7 til 9 samt 15 til 23 gjennomgås.

Spørsmål 7 dreier seg om visjon og målsetninger. Påstandene her bygger på Verbeetens (2008) studie hvor han inkluderer en uavhengig variabel kalt tydelige og målbare målsetninger. Han stiller spørsmål omkring variabelens sammenheng med prestasjonen til offentlige organisasjoner. For å måle variabelen tydelige og målbare målsetninger inkluderer Verbeeten seks ulike påstander som er de vi har tatt utgangspunkt i på spørsmål 7. Påstandene våre

omhandler kommunens visjon, overordnede målsetninger og måleindikatorer. Herunder skal respondentene angi enighet på en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig). Blant annet tar påstandene for seg hvorvidt visjonen til kommunen er tydelig formulert, om overordnede målsetningene gir et helhetlig bilde hva kommunen ønsker å oppnå samt om måleindikatorene er tydelig koblet til kommunens målsetninger.

Spørsmål 8 tar for seg fem generelle påstander omkring prestasjonsmåling og bruken av KOSTRA. Innledningsvis spør vi om prestasjonsmåling anses som en viktig del av styringen. Deretter er de to neste påstandene hentet ut fra Poister og Streibs (1999) spørreskjema. Disse omhandler om kommunen fokuserer på å måle det som er viktig å måle fremfor tilgjengelige data samt om kommunen anvender samme type prestasjonsmål på sine tjenesteområder. De to siste påstandene omhandler bruken av KOSTRA, og var noe vi ville tone ned i spørreskjemaet da vi ikke vil begrense prestasjonsmåling til å kun omhandle dette (jfr. valg av bred definisjon av prestasjonsmåling). Påstandene dreier seg henholdsvis om KOSTRA benyttes som indikator for å bedre kommunens prestasjon samt om bruken av KOSTRA begrenser seg til rapportering av det som er lovpålagt. Alle påstandene i spørsmål 8 måles gjennom en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig).

Spørsmål 9 kartlegger bruken av prestasjonsmåling innenfor kommunens ulike tjenesteområder. Spørsmålet omkring tjenesteområder er noe som er blitt inkludert i flere utenlandske studier og som vi derfor hentet inspirasjon fra. Dette gjelder fortrinnsvis Poister og Streib (1999) og Pollanens (2005) spørreskjema. Vi tilpasset tjenesteområdene til norske forhold og kom frem til ni forskjellige områder i tråd med de som benyttes i KOSTRA (Hato analyse, 2018). Disse er: administrasjon og styring, barnehage, skole, helse og omsorg, sosiale tjenester, samferdsel, kultur og fritid, vann/avløp og renovasjon/avfall samt fysisk planlegging/kulturminne/natur/nærmiljø. På dette spørsmålet valgte vi å måle hvorvidt kommunene benytter prestasjonsmåling på de ulike områdene gjennom en skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 7 (i svært stor grad). Dette fordi det kan tenkes at enkelte områder er gjenstand for lite prestasjonsmåling og således får det frem flere nyanser i svarene.

Ulike indikatorer som benyttes til måling i spørsmål 15 er hentet fra Van Helden og Johnsens (2002) spørreskjema. Vi ønsket å kun inkludere et fåtall svaralternativer for å få et inntrykk av om noe benyttes i særlig stor eller eventuelt liten grad. Valget falt til slutt på seks av de ulike indikatorene i Van Helden og Johnsens (2002) studie. Disse er: kapasitetsutnyttelse, produktivitet, kvalitet, gjennomsnittskostnader og brukertilfredshet. Med andre ord både

typiske kvantitative mål slik som produktivitet og typiske kvalitative slik som brukertilfredshet. Disse har vi i tillegg fått bekreftet brukes i praksis av økonomisjefen under pre-testingsfasen (se delkapittel 3.4.2). Respondentene ble bedt om å angi grad av bruk fra 1 (ikke i det hele tatt) til 7 (i svært stor grad).

Spørsmål 16 omhandler formål for prestasjonsmåling og er et gjentakende tema i kvantitative studier av prestasjonsmåling (se for eksempel Poister og Streib, 1999; Julnes og Holzer, 2001; Melkers og Willoughby, 2005; Pollanen, 2005; Rivenbark og Kelly, 2006). Disse studiene avdekker en rekke ulike formål, og vi har følgelig valgt å inkludere de svaralternativene som i stor grad gjentar seg. Disse er blant annet budsjettering, overvåking av resultater, rapportering til intern ledelse, rapportering til politikere, strategisk planlegging og intern og ekstern benchmarking. Hvorvidt formålene samsvarer med økonomisjefens opplevelse av prestasjonsmåling i kommunen måles ved bruk av en skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 7 (i svært stor grad).

Spørsmål 17 fokuserer på ulike positive konsekvenser av prestasjonsmåling. Våre svaralternativer bygger på alternativene fra spørreskjemaet til Poister og Streib (1999) samt Melkers og Willoughby (2005) hvor de i begge studier spør om virkningen av prestasjonsmåling. Vi har valgt å inkludere tolv ulike svaralternativer som blant annet omhandler hvorvidt prestasjonsmåling fører til bedre kvalitet på kommunens beslutninger, endringer i budsjettallokeringen, at ansatte presterer bedre og større grad av oppmerksomhet rundt faktorer som påvirker prestasjonen. Vi valgte å måle ulike konsekvenser gjennom en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig).

Deretter følger spørsmål 18 som er ment å representere de noe mer dysfunksjonelle sidene ved prestasjonsmåling gjennom ulike utfordringer i bruken. Her har vi valgt å inkludere åtte ulike utfordringer som baserer seg på svaralternativer fra spørreskjemaet til Poister og Streibs (1999) og Pollanen (2005) hvor de studerer problemer med prestasjonsmåling. Blant disse inkluderer vi eksempelvis hvorvidt prestasjonsmåling oppleves som tvetydige, hvorvidt det er vanskelig å utforme indikatorer som fanger prestasjoner samt hvorvidt det er tilfeller hvor ansatte ikke støtter kommunens prestasjonsmåling. Respondentene blir bedt om å angi grad av enighet fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig) med hensyn til hvorvidt påstandene representerer deres inntrykk av prestasjonsmåling i kommunen.

Flere studier innen prestasjonsmåling retter fokus mot liten revidering av prestasjonsdata (se for eksempel Lapsley og Wright, 2004; Pollanen, 2005; Rivenbark og Kelly, 2006). I et innledende spørsmål 19 vier vi oppmerksomhet til dette. Her må respondentene først avgi et ja/nei-svar knyttet til om kommunen har et system for revidering av prestasjonsdata. Vi implementerte her routing ved at respondentene får opp ulike spørsmål på grunnlag av deres svar på spørsmål 19. Dersom respondentene svarer ja på at de har et system for revidering, får de opp ulike alternative revideringstiltak (spørsmål 20). Her blir respondentene bedt om å vurdere bruken av de ulike tiltakene på en skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 7 (i svært stor grad). Svaralternativene vi inkluderte var blant annet internrevisjon, ekstern konsulent/revisjon, tilbakemelding fra brukere og budsjettrevidering. Svaralternativene er utformet med bakgrunn i studiene nevnt innledningsvis. Dersom respondentene svarer nei på at kommunen har et system for revidering, blir de bedt om å ta stilling til eventuell årsak (spørsmål 21). Svaralternativene her er også hentet fra studiene nevnt innledningsvis og omhandler blant annet mangel på tid, mangel på kompetanse og at verifisering er for kostnadskrevende. På spørsmål 21 anså vi det som hensiktsmessig at respondentene kunne krysse av flere svaralternativer ettersom de ikke nødvendigvis er gjensidig utelukkende ved at flere av årsakene trolig kan oppleves som relevante.

Spørsmål 22 inkluderer noen påstander omkring planleggings- og kontrollsystemer og konsekvenser knyttet til dette dersom avdelingene selv er ansvarlig for å utviklingen av disse systemene. Det kan lede til større sannsynlighet for anvendelse, redusere risikoen for å føle seg kontrollert og dårligere koordinering på tvers av enheter. Spørsmålsformulering og påstander er hentet fra Van Helden og Ter Bogt (2001) sitt spørreskjema. Hvordan respondenten stiller seg til disse utsagnene måles på en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig).

Avslutningsvis inkluderte vi tre påstander angående forventninger til fremtidig bruk av prestasjonsmåling i spørsmål 23. De to første påstandene bygger på spørsmål hentet fra Pollanens (2005) spørreskjema og er i tillegg delvis inspirert av funn fra Melkers og Willoughby (2005) studie hvor de fant at det ble forventet økt bruk og utvikling av prestasjonsmåling i fremtiden. Den siste påstanden vedrørende digitalisering er i større grad eksplorerende hvor vi selv var interesserte i å undersøke om digitalisering kan bidra til økning i bruken av prestasjonsmåling. Grad av enighet i utsagnene måles på en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig).

Spørsmålene 7 til 9 og 15 til 23, som presentert ovenfor, fokuserer alle på ulike aspekter ved prestasjonsmåling. I det følgende vil vi gå mer i dybden på operasjonaliseringen av modellen til Broadbent og Laughlin (2009) som utgjør et mer spisset rammeverk. Spørsmål 10 til og med 14 i spørreskjemaet har påstandsformuleringer som direkte baserer seg på deres konseptuelle modell. Påstandene relaterer seg imidlertid også til anvendelse av prestasjonsmåling i kommunene, men hensikten med spørsmål 10 til 14 er først og fremst å muliggjøre en kategorisering av kommuners prestasjonsstyringssystemer (PMS).

3.5.4 Broadbent og Laughlins konseptuelle modell

Spørsmål 10 til 14 med tilhørende påstander representerer trolig den mest eksplorative delen av spørreskjemaet da disse er utledet direkte fra Broadbent og Laughlins (2009) konseptuelle modell. Da vi ikke har lyktes i å finne kvantitative studier med spørsmål som baserer seg på dette rammeverket, er påstandene formulert og utarbeidet på egen hånd ut ifra teoretiske resonnement. Hver enkelt påstand henviser til en av rasjonalitetsklyngene presentert i tabell 1, med andre ord til den underliggende instrumentelle eller den kommunikative rasjonaliteten. Respondentenes svar på den enkelte påstand vil således kunne peke i en gitt retning med hensyn til enten det transaksjonelle eller det relasjonelle systemet. På samtlige påstander tilhørende spørsmål 10 til 14 måles grad av enighet på en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig).

Spørsmål 10 omhandler definisjon av målsetninger og består av fire påstander som hovedsakelig omhandler hvilken type rasjonalitet målene til kommunene utledes fra. Det fremgår av tabell 1 at dette gjelder instrumentell eller kommunikativ rasjonalitet. Første og siste påstand viser til en instrumentell rasjonalitet gjennom vektlegging av spesifikke prestasjonsindikatorer for tjenesteområdene (påstand 1) og lederansvar for å definere målsetninger og prestasjonsmål for den enkelte enhet (påstand 4). Andre og tredje påstand viser derimot til den kommunikative rasjonaliteten ved å fokusere på involvering av brukere i diskusjoner om hvilke områder kommunen bør prestere på (påstand 3) og involvering av ansatte i diskusjoner omkring målsetninger for sin enhet (påstand 4).

Deretter følger spørsmål 11 som består av fire påstander angående kvantifisering av prestasjonsindikatorer. I tråd med den konseptuelle modellen henviser dette til om prestasjonsindikatorer avledes ved formell eller substantiell rasjonalitet, hvor en sterk tro på kvantifisering hovedsakelig utledes fra en formell rasjonalitet. Første påstand gjenspeiler den formelle rasjonaliteten hvor en etterstreber å uttrykke prestasjonsindikatorer i form av tall. De tre siste påstandene er derimot ment å reflektere den substantielle rasjonaliteten ved at en

forsøker å uttrykke flere dimensjoner gjennom prestasjonsindikatorene (påstand 2) samt at kvantifisering oppleves som vanskelig (påstand 3) og dessuten er gjenstand for variasjon mellom tjenesteområdene (påstand 4).

Spørsmål 12 består av fire påstander som fokuserer på utvikling av tiltak og midler for å nå et ønsket resultat eller utfall. Broadbent og Laughlin (2009) henviser til dette som et valg mellom å benytte enten teoretisk eller praktisk rasjonalitet. De to første påstandene fremmer i hovedsak den teoretiske kapasiteten hvor midlene typisk er svært spesifikke (påstand 1) og det samtidig er tydelig hvilke tiltak som skal til for å prestere godt (påstand 2). De to siste påstandene er derimot utledet fra den praktiske rasjonaliteten ved at mål og midler i større grad utsettes for debatt blant interessenter. Her bør en derfor lytte mer til mer de som har mest kunnskap om praksis (påstand 3) og det er vanskelig å på forhånd definere tiltak for å nå mål (påstand 4).

Spørsmål 13 dreier seg om prosessen omkring utviklingen av prestasjonsindikatorer i kommunene og består av fem påstander. Disse relaterer seg til autoritetsstruktur og hvorvidt interessenter føler eierskap til prestasjonsindikatorer. Første påstand fremmer den lovmessige rasjonaliteten hvor det anses som et lederansvar å utforme prestasjonsindikatorer. De fire siste påstandene henviser til den refleksive rasjonaliteten hvor det imidlertid ikke er gitt hvem som har autoritet. Derfor involveres mange aktører i utformingen og oppfølging av prestasjonsindikatorer (påstand 2), videre involveres ansatte i henholdsvis; utformingen av prestasjonsmål (påstand 3), diskusjoner omkring tolkning av resultater (påstand 4) og diskusjoner av tiltak for å bedre måloppnåelse (påstand 5).

Spørsmål 14 er det siste som er utledet fra den konseptuelle modellen og består av tre påstander omkring temaet målsetninger og prestasjonsmål. Disse henviser til om det er det transaksjonelle eller det relasjonelle PMS som i hovedsak kommer til uttrykk i kommunene. De to første påstandene gjenspeiler et transaksjonelt system gjennom vektlegging av at det er tydelig definert i kontrakt eller avtale hvilke prestasjonsmål og målsetninger ledere (påstand 1) og ansatte (påstand 2) måles på. Derimot gjenspeiler siste påstanden et relasjonelt system ved å fokusere på større langsiktighet i målsetninger og prestasjonsindikatorer.

3.6 Etiske hensyn

De som skal studeres skal på forhånd informeres omkring studiens metoder og formål (Ringdal, 2018). Respondentene fikk tilsendt en e-post med informasjon om studien (se vedlegg 2) før utsendelse av spørreundersøkelsen, slik nevnt i delkapittel 3.4.3. Her ble både formål og metodisk opplegg ytterligere forklart. I e-posten informerte vi i tillegg om at samtlige respondenter vil bli anonymisert i oppgaven slik at ingen data vil kunne spores tilbake til den enkelte kommune eller økonomisjef. En presisering av at deltakelse er frivillig og at respondentene uten å oppgi grunn kan trekke tilbake sitt samtykke når som helst, var også momenter som inngikk i informasjonsmailen. I forkant av prosjektets oppstart ble studien meldt inn til personvernombudet for forskning, Norsk senter for forskningsdata (se vedlegg 4).

I sin helhet belyser metodekapittelet de metodiske valgene som er foretatt. Disse danner grunnlaget for studiens analyse og diskusjon, som i det følgende presenteres.

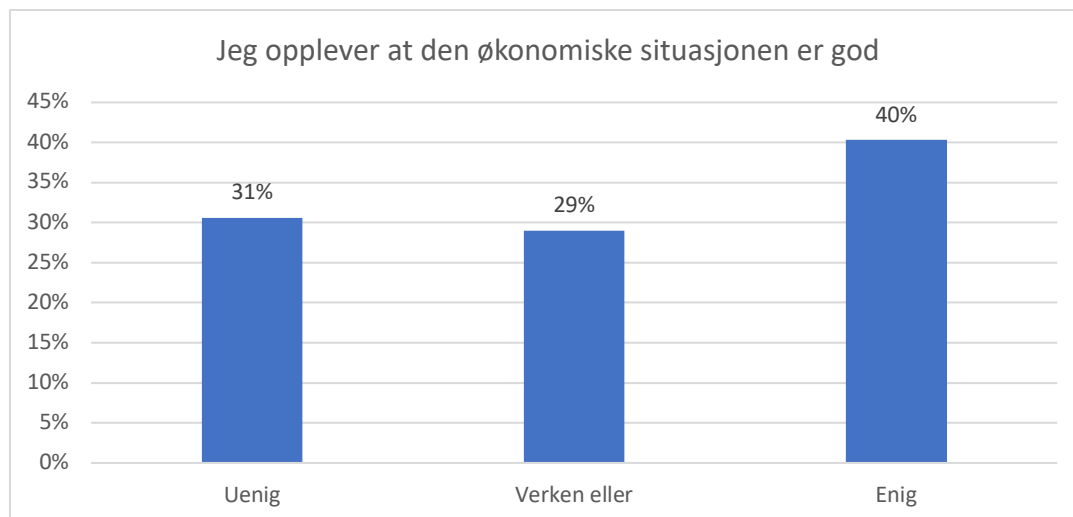
4 Analyse og diskusjon

Formålet med dette kapitlet er å presentere og diskutere resultatene fra spørreskjemaet gjennom å besvare forskningsspørsmålene. Først introduseres karakteristika til respondentene og kommunen for å gi et overblikk. Deretter besvares forskningsspørsmålene: «hvilke styringsverktøy og prestasjonsindikatorer brukes?», «hva er formålet, fordelene og utfordringene ved prestasjonsmåling?» og avslutningsvis «hvilke underliggende rasjonaliteter kjennetegner prestasjonsmålingen i norske kommuner?». Vi har valgt å kombinere analysen og diskusjonen sammen da vi anser dette som hensiktsmessig for fremstillingen av studiens resultater. For å presentere dataene våre på en oversiktlig måte har vi valgt å gjennomgående slå sammen ytterpunktene i skalaen fra 1-5. Dette innebærer at 1 (helt uenig) og 2 blir presentert som uenig, mens 4 og 5 (helt enig) som enig. Kommunestørrelse og opplevd økonomisk situasjon trekkes frem da disse elementene skal studeres ytterligere med hensyntil anvendelsen av prestasjonsmåling.

	Gj.snitt (st.avvik)	Min-maks
Antall år ansatt i kommunen	12,73 (9,74)	1-39
Antall år i nåværende stilling	tab8,06 (7,41)	1-34
Antall ansatte i økonomiavdelingen	7,90 (8,50)	1-50
Antall innbyggere	13 303 (24 531)	ca. 200-200 000

Tabell 4: Karakteristika til respondentene og kommunen

Som helhet er det tydelig variasjon mellom økonomisjefene og deres respektive kommuner. Antall år ansatt i kommunen varierer fra 1 til 39 år, og antall år i nåværende stilling fra 1 til 34 år. Blant kommunene er det mellom 1 til 50 ansatte i økonomiavdelingen. Antall innbyggere har en stor spredning fra omtrent 200 – 200 000, noe som er spesielt interessant da tidligere forskning hovedsakelig har konsentrert seg om store kommuner. Variasjon er også et nøkkelord for hvordan økonomisjefene opplever kommunens økonomiske situasjon.



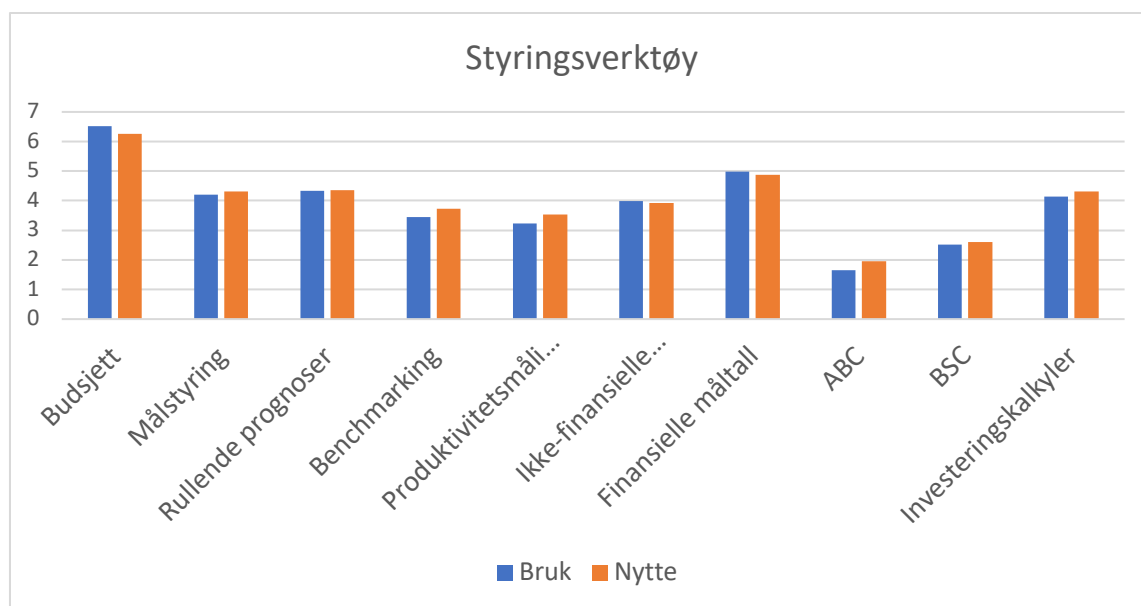
Figur 1: Opplevd økonomisk situasjon som rangeres fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)

En relativt stor andel (40%) av økonomisjefene opplever den økonomiske situasjonen som god, likevel er det også mange som ikke opplever den som god (31 %). Ifølge regjeringen er den norske kommuneøkonomien god (Prop. 88 S (2017–2018)). Dette innebærer gode netto driftsresultater og en reduksjon i 2017 fra 47 til 28 kommuner registrert i ROBEK. Det er forventet at den positive trenden vil fortsette og at antallet vil fortsette å synke ytterligere i 2018 (ibid.). Det er derfor interessant at våre funn indikerer at den opplevde økonomiske situasjonen oppleves forskjellig i kommunene. Sett i lys av denne spredningen anser vi det som interessant å undersøke om dette er av betydning for bruken av prestasjonsmåling.

Inndelingen av kommunestørrelse og opplevd økonomisk situasjon vil gjennomsyre analyse og diskusjonen rundt bruken av prestasjonsmåling. Kommunene deles inn etter størrelse i tråd med definisjonen til Statistisk sentralbyrå (2019), som vist i delkapittel 3.4.2. Innenfor kommunestørrelse har vi valgt hovedsakelig å studere små og store kommuner. Valget er tatt på bakgrunn av at det er størst forskjeller mellom disse. Opplevd økonomisk situasjon deles inn etter hvorvidt økonomisjefene har sagt seg uenig eller enig i om den er god. Videre i kapitlet presenteres og drøftes funn med utgangspunkt i forskningsspørsmålene.

4.1 Bruk av styringsverktøy og prestasjonsindikatorer

I denne delen av diskusjonen og analysen vil vi besvare det første forskningsspørsmålet. Det lyder som følger: «hvilke indikatorer og styringsverktøy brukes?». Herunder vil vi også se på eventuelle variasjoner i anvendelsen av prestasjonsmåling innenfor ulike tjenesteområder. Avslutningsvis presenteres og diskuteres noen generelle påstander omkring omfanget av prestasjonsmåling.



Figur 2: Bruk og nytte av styringsverktøy rangert fra 1 (ikke i det hele tatt) til 7 (i svært stor grad)

Figur 2 viser gjennomgående at bruk og opplevd nytte av det enkelte styringsverktøy er vurdert omtrent likt. Det vil si at de styringsverktøyene som brukes i størst grad også er de som har størst nytte. Budsjett og finansielle måltall er de mest brukte styringsverktøyene, mens ABC og BSC er blant de minst brukte ifølge våre funn. Budsjettet er, ikke overraskende, mest anvendt i norske kommuner. Dette kan trolig komme fra statens krav (Kommuneloven, 1992). I USA og Canada derimot er det få som har utviklet finansielle måltall (Lilian Chan 2004), noe som kan indikere ulikheter mellom land. Eventuelt kan ulikhetene også skyldes økt bruk av finansielle måltall de siste årene, da Lilian Chan sine data er fra 2004 og våre funn fra 2019.

	Gj.snitt (st.avvik)
Kapasitetsutnyttelse	4,01 (1,54)
Produktivitet	4,21 (1,53)
Kvalitet	4,55 (1,37)
Gjennomsnitts kostnader	4,54 (1,48)
Brukertilfredshet	4,77 (1,30)

Tabell 5: Bruk av ulike prestasjonsindikatorer rangert fra 1 (ikke i det hele tatt) til 7 (i svært stor grad)

Tabell 5 viser at det ikke er en stor spredning i anvendelsen av prestasjonsindikatorerne. Imidlertid fremgår det at brukertilfredshet er den mest brukte prestasjonsindikatoren. Kvalitet og gjennomsnittskostnader brukes også i stor grad. Det ser med andre ord ut som både finansielle og ikke-finansielle indikatorer brukes. Våre funn er også i tråd med funn fra andre studier. Tidligere forskning viser også variasjoner i hvorvidt det benyttes finansielle eller ikke-

finansielle indikatorer. Verbeeten (2008) fant i sin studie større bruk av brukertilfredshet og kvalitet, mens Van Helden og Johnsen (2002) fremhevet gjennomsnittskostnader som indikator til måling. Det er også signifikante forskjeller mellom store og små kommuner med hensyn til i hvilken grad de anvender prestasjonsindikatorene (se vedlegg 5). Vi fant at store kommuner benytter prestasjonsindikatorene i større grad i forhold til små kommuner.

	Gj.snitt (st.avvik)
Skoler	4,35 (1,62)
Barnehager	4,16 (1,52)
Helse og omsorg	4,14 (1,48)
Administrasjon og styring	4,02 (1,63)
Sosiale tjenester	3,84 (1,54)
Vann-, avløp, renovasjon/avfall	3,75 (1,59)
Kultur og fritid	3,28 (1,44)
Samferdsel	3,23 (1,43)
Fysisk planlegging/kulturminne/natur/nærmiljø	3,22 (1,49)

Tabell 6: Grad av prestasjonsmåling innenfor ulike tjenesteområder rangert fra 1 (ikke i det hele tatt) til 7 (i svært stor grad)

I hvilken grad prestasjonsmåling brukes innenfor de ulike tjenesteområdene varierer. Ut ifra tabell 6 benyttes prestasjonsmåling mest innenfor skole, barnehage, helse og omsorg samt administrasjon og styring. En mulig årsak til dette kan være at disse tjenesteområdene enklere kan uttrykkes i numeriske termer, og dermed er enklere å måle. Til tross for at det er uenighet hvorvidt finansielle måltall er enklere å sette, hevder blant annet Verbeeten (2008) at ved å tallfeste mål kan det redusere tvetydighet. Det kan tenkes at eksempelvis antall elever per lærer muligens enklere lar seg måle enn brukertilfredsheten til kulturtilbudet. Imidlertid er brukertilfredshet den mest brukte prestasjonsindikatoren (tabell 5), og en slik indikator kan muligens by på måleproblemer innenfor alle tjenesteområdene.

Det er ulikt i hvilken grad små og store kommuner bruker prestasjonsmåling innenfor de ulike tjenesteområdene. Administrasjon og styring samt kultur og fritid er de eneste områdene hvor det ikke er signifikante forskjeller i bruken (se vedlegg 6). Det vil si at innenfor bestemte tjenesteområder brukes prestasjonsmåling i større utstrekning i store kommuner enn i små kommuner. Sett i forhold til at store kommuner også i større grad benytter seg av prestasjonsindikatorer, kan det indikere at omfanget av prestasjonsmåling er større i store kommuner. Dette kan skyldes et eventuelt større behov for måling, nettopp på grunn av

kommunens størrelse. En mulig forklaring kan også være at det er vanskelig å introdusere avanserte systemer for planlegging og kontroll i små kommuner (Van Helden, 2000).

Det er videre interessant å undersøke om en inndeling etter opplevd økonomisk situasjon kan avdekke ulik grad av prestasjonsmåling innenfor tjenesteområdene. Studien vår indikerer at de økonomisjefene som opplever god økonomisk situasjon ser ut til å benytte prestasjonsmåling i større grad (se vedlegg 7). Følgelig er dette motstridende med det Kraus (2007) fant i sin studie. Det er imidlertid ulike aspekter som studeres i Kraus (2007) og i denne studien, slik at det kan diskuteres hvorvidt det er overførbart. Likevel er dette et nyttig aspekt. Det er imidlertid svært få signifikante forskjeller mellom i svarene til de som oppgir god eller dårlig opplevd økonomisk situasjon med hensyn til hvorvidt kommunen benytter prestasjonsmåling innenfor de ulike tjenesteområdene (se vedlegg 7). En annen argumentasjon kan dermed være at prestasjonsmåling er akseptert og brukt i kommunene uten at økonomisk situasjon har noen betydning. Dette er imidlertid spekulative argumenter.

Et flertall av økonomisjefene har sagt seg uenige i at samme type prestasjonsmål anvendes på de ulike tjenesteområdene (tabell 7). Dette kan tyde på at det er en variasjon. Eksempelvis kan sosiale tjenester måles med kvalitative prestasjonsmål, mens administrasjon og styring kan potensielt enklere kvantifiseres og faller dermed under kvantitative prestasjonsmål. Med andre ord kan det fremstå fornuftig med ulike prestasjonsmål innenfor tjenesteområdene, da det er stor spredning i deres fokusområder og følgelig ville det vært unaturlig med like prestasjonsmål.

	Uenig	Verken eller	Enig
Vi anvender samme type prestasjonsmål på de ulike tjenesteområdene.	52,4 %	34,7 %	12,9 %
Prestasjonsmåling er et viktig ledd i styringen av kommunen.	33,9 %	37,1 %	29,0 %
Vi fokuserer på hva som er viktig å måle fremfor tilgjengelige data.	25,8 %	48,4 %	25,8 %
Vi benytter KOSTRA som en indikator for å bedre prestasjonen i kommunen.	9,7 %	19,4 %	71,0 %
Vår bruk av KOSTRA begrenser seg til rapportering av det som er lovpålagt.	50,8 %	24,2 %	25,0 %

Tabell 7: Omfanget av prestasjonsmåling rangert fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)

Ut ifra tabell 7 ser det ut til å være en variasjon i hvorvidt økonomisjefene er enige om prestasjonsmåling er et viktig ledd i styringen av kommunen. Denne variasjonen kan indikere

at prestasjonsmåling har ulik grad av viktighet blant kommunene. Det er imidlertid et svakt flertall som heller mot å være uenige fremfor enig. Dette kan forstås på flere måter. En måte å forstå uenigheten på er at økonomisjefene har ulike forståelser og tolkninger av hva prestasjonsmåling innebærer. Individuer tolker begrepet prestasjonsmåling ulikt (Pollanen 2005; Lebas og Euske 2002), da det kan defineres både smalt og bredt. En annen måte å forstå uenigheten omkring prestasjonsmåling som et viktig ledd i styringen, kan være utfordringer med å måle kvaliteten til kommunenes tjenester. Ifølge tabell 10 er dette en utfordring, noe som er i tråd med Poister og Streib (1999) sine funn. Denne diskusjonen trekkes frem senere i kapitlet.

En annen faktor som kan påvirke viktigheten av prestasjonsmåling er at det er lovpålagt. I Norge kommer det til uttrykk ved at budsjettløs styring ikke er mulig (Kommuneloven, 1992) samt innføringen av KOSTRA (Johnsen, 2010). Kravene fra myndighetene kan potensielt påvirke den opplevde viktigheten gjennom mindre frihet til valg av utforming til prestasjonsmålingssystem. Våre funn viser imidlertid at KOSTRA har en viktig rolle i norske kommuner. KOSTRA brukes som en indikator for å bedre prestasjonen og bruken utvides til mer enn det som er lovpålagt (tabell 7). Store kommuner viser større enighet omkring bruken av KOSTRA utover det som er lovpålagt i forhold til små kommuner (se vedlegg 8). Dette kan kobles opp mot tidligere argumentasjon fra studien vår omkring større omfang av prestasjonsmåling i store kommuner. Det er imidlertid ikke signifikante forskjeller mellom verken små, mellomstore eller store kommuner knyttet til hvorvidt prestasjonsmåling er en viktig del av styringen (se vedlegg 8). Dette kan potensielt indikere at prestasjonsmålingen ser annerledes ut i små enn store kommuner.

Det fremgår av tabell 7 at det varierer hvorvidt økonomisjefene fokuserer på hva som er viktig å måle fremfor tilgjengelige data. Den varierende praksisen kan indikere at kommunene veksler mellom å noen ganger fokusere på hva som er viktig å måle og andre ganger på tilgjengelig data. Poister og Streib (1999) fant også i sin studie at kommunene noen ganger fokuserer på hva som var viktig å måle fremfor tilgjengelige data. Dette kan forstås i lys av utfordringene kommunene oppgir å ha omkring å måle kvaliteten på tjenesteområdene (tabell 10). Det kan tenkes at ved store utfordringer med å måle kvaliteten kan minste motstands vei være å måle tilgjengelige data i stedet.

Avslutningsvis kan det konkluderes med variasjon knyttet til hvilke indikatorer og styringsverktøy som benyttes, selv om noen fremtrer som mer relevante. Budsjettet og ikke-

finansielle måltall er styringsverktøy som et flertall av kommunene bruker. Brukertilfredshet, kvalitet og gjennomsnittskostnader benyttes i størst grad som prestasjonsindikatorer. De store kommunene ser ut til å bruke prestasjonsindikatorene i større grad. Innenfor de ulike tjenesteområdene brukes ulike prestasjonsindikatorer. Våre funn viser også variasjoner knyttet til hvilken grad det brukes prestasjonsmåling innenfor de ulike tjenesteområdene. Store kommuner og økonomisjefer som opplever den økonomiske situasjonen som god, ser ut til å i større grad bruke prestasjonsmåling innenfor de ulike tjenesteområdene. Det er spredning i hvorvidt prestasjonsmåling anses som en viktig del av styringen og hvorvidt det prioriteres å måle det som er viktig fremfor tilgjengelige data. Videre skal vi studere dette mer i dybden ved å se på formålene bak bruken av prestasjonsmåling samt opplevde fordeler samt utfordringer.

4.2 Formål, fordeler og utfordringer ved anvendelsen av prestasjonsmåling

I denne delen av analysen skal vi besvare forskningsspørsmålet: «Hva er formålet, fordelene og utfordringene ved prestasjonsmåling?». Vi skal undersøke dette for å få en dypere forståelse av anvendelsen av prestasjonsmåling. Først undersøkes hva som er formålet for å anvende prestasjonsmåling. Deretter går vi videre til å se nærmere på opplevde fordeler og utfordringer med prestasjonsmåling. Deretter avdekkes hvorvidt kommunene reviderer prestasjonsdata, samt hvordan en revidering eventuelt gjennomføres eller årsaker til hvorfor de ikke gjør det. Avslutningsvis undersøker vi hvordan økonomisjefene stiller seg til påstander vedrørende prestasjonsmåling i fremtiden.

Gj.snitt (st.avvik)	Totalt (n=124)	Små (n=57)	Mellomstore (n=38)	Store (n=21)
Overvåking av resultater	4,54 (1,48)	4,18 (1,57)	4,63 (1,42)	5,33 (1,11)
Evaluerings av ansatte	3,09 (1,39)	3,04 (1,43)	3,05 (1,25)	3,38 (1,50)
Rapportering til intern ledelse	4,73 (1,39)	4,46 (1,56)	4,97 (1,26)	5,10 (0,94)
Rapportering til politikere	4,95 (1,42)	4,67 (1,57)	5,18 (1,27)	5,43 (1,03)
Rapportering til linnbyggere og media	3,82 (1,42)	3,63 (1,52)	3,89 (1,16)	4,24 (1,55)
Strategisk planlegging	4,44 (1,51)	3,95 (1,64)	4,82 (1,23)	4,95 (1,24)
Budsjettering	5,18 (1,47)	4,88 (1,56)	5,74 (1,18)	5,14 (1,35)
Kostnadsbesparelser	4,82 (1,47)	4,40 (1,56)	5,24 (1,32)	5,19 (1,25)
Intern benchmarking	3,37 (1,60)	3,09 (1,52)	3,50 (1,86)	3,71 (1,31)
Ekstern benchmarking	4,56 (1,68)	4,21 (1,74)	5,11 (1,43)	4,90 (1,58)

Tabell 8: Formål for prestasjonsmåling rangert fra 1 (ikke i det hele tatt) til 7 (i svært stor grad)

Fra tabell 8 fremgår det at budsjettering, rapportering til politikere og kostnadsbesparelser er de vanligste formålene for prestasjonsmåling. Budsjettet er det mest brukte styringsverktøyet ifølge figur 1. Følgelig er det forståelig at budsjettering også er det formålet økonomisjefene i størst grad kjenner seg igjen i. Rapporteringen til politikere ble ikke rangert som særlig viktig i Julnes og Holzer (2001) sine funn. Imidlertid konkluderte Poister og Streib (1999) at en motivasjon for å anvende prestasjonsmåling er blant annet å vedlikeholde ansvaret ovenfor innbyggere og politikere. Disse studiene er gjennomført i andre land enn Norge, noe som kan tyde på nasjonale forskjeller i bruken av prestasjonsmåling. I tillegg har det offentlige har et ansvar for effektiv ressursbruk (Van Helden og Reichard, 2016), noe som kan gjøre prestasjonsmåling til et nyttig verktøy for kostnadsbesparelser.

Evaluering av ansatte og intern benchmarking er det få økonomisjefer som gjenkjenner seg i som et formål for å anvende prestasjonsmåling (tabell 8). Sistnevnte støttes også av tidligere forskning som lite brukt (Melkers og Willoughby, 2005). Dette kan trekke i en retning mot at tjenesteområdene er for ulike til at det kan gjennomføres en fornuftig sammenligning. Denne argumentasjonen er i tråd med funn i tabell 7, da det benyttes ulike prestasjonsmål innenfor tjenesteområdene.

Det viser seg imidlertid å være noen ulikheter mellom små, mellomstore og store kommuner med hensyn til formålet for prestasjonsmåling. Fra tabell 8 fremgår det at store kommuner i større grad enn små gjenkjenner seg igjen i formålene. Dette kan indikere større bruk av prestasjonsmåling blant store kommuner. Samtidig anser små, mellomstore og store kommuner prestasjonsmåling som en like viktig del av styringen da det ikke er signifikante forskjeller (se vedlegg 8). Det kan dermed være en mulighet for at det er andre faktorer som påvirker bruken av prestasjonsmåling. Selv om det kan være ulike formål for hvorfor det brukes så kan prestasjonsmåling by på et spekter av fordeler.

Store kommuner uttrykker overvåking av resultater som et sentralt formål, i motsetning til små og mellomstore kommuner som vektlegger dette i mindre grad. Dette kan skyldes at små kommuner foretrukker direkte personlig kontroll fremfor formaliserte systemer (Van Helden, 2000). Overvåking av resultater kan forstås som et formalisert system. Dette kan studeres i sammenheng med at det ikke var signifikante forskjeller mellom små, mellomstore og store kommuner med hensyn til hvorvidt de anså prestasjonsmåling som en viktig del av styringen i

kommunen (se vedlegg 8). Med andre ord kan det spekuleres i hvorvidt små kommuner har større grad av direkte personlig kontroll.

Jeg opplever at bruk av prestasjonsmålinger og –indikatorer fører til...	Uenig	Enig	Gj.snitt (st.avvik)
bedre informasjonsgrunnlag i beslutningsprosesser i kommunen	10,5 %	70,2%	3,79 (0,93)
bedre kvalitet på kommunens beslutninger	6,5%	65,3%	3,76 (0,84)
endringer i budsjettallokeringen	13,7%	46,0%	3,38 (0,98)
reduerte kostnader i kommunen	20,2%	37,9%	3,22 (0,92)
at ledere i større grad holdes ansvarlig	10,5%	54,8%	3,59 (0,89)
forbedret motivasjon blant ansatte	22,6%	29,0%	3,05 (0,87)
at ansatte presterer bedre	27,4%	25,8%	2,95 (0,85)
økt fokus på objektive finansielle ytelses vurderinger knyttet til avdelinger	18,5%	37,9%	3,20 (0,92)
økt fokus på objektive ikke-finansielle ytelsesvurderinger knyttet til avdelinger	19,4%	26,6%	3,06 (0,85)
at mindre sentrale mål kan gå på bekostning av viktigere mål.	21,8%	24,2%	2,99 (0,84)
forbedret samarbeid på tvers av avdelinger i kommunen	29,8%	27,4%	2,90 (0,94)
større grad av oppmerksomhet rundt faktorer som påvirker prestasjonen	8,9%	48,4%	3,40 (0,80)

Tabell 9: Fordeler med prestasjonsmåling rangert fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)

Tabell 9 indikerer at enkelte fordeler utpeker seg. Dette gjelder påstandene om bedre informasjonsgrunnlag i beslutningsprosesser i kommunen, bedre kvalitet på kommunens beslutninger og at ledere i større grad holdes ansvarlig. I tillegg er det en relativt stor enighet om større grad av oppmerksomhet rundt faktorer som påvirker prestasjon og endringer i budsjettallokering.

Det er stor enighet om at prestasjonsmåling fører til bedre informasjonsgrunnlag i beslutningsprosesser, noe som ikke er overraskende. Flere studier har bekreftet dette, blant annet Ghobadian og Ashworth (1994), Julnes og Holzer (2001), Van Helden og Ter Bogt (2001) samt Lilian Chan (2004). Poister og Streib (1999) fant også at et flertall er enige i at prestasjonsmåling gav bedre kvalitet på beslutninger og endringer i budsjettallokeringer. Å benytte prestasjonsmåling i beslutningsprosesser er også i tråd med en bredere forståelse av

prestasjonsmåling, altså begrepet prestasjonsstyring (Gao, 2015). Stor enighet om endringer i budsjettallokeringer som en sentral fordel, er heller ikke overaskende. Fra vår studies tidligere funn er budsjettet det viktigste styringsverktøyet (figur 2), i tillegg oppgir økonomisjefene budsjettet som et viktig formål for å anvende prestasjonsmåling (tabell 8). Våre funn indikerer også at prestasjonsmåling fører til større grad av oppmerksomhet rundt faktorer som påvirker prestasjon, noe som er i tråd med Melkers og Willoughby (2005) sine funn. Økt oppmerksomhet og ansvarliggjøring blant ledere, kan tenkes å skyldes at prestasjonsmåling synliggjør ansvarsområder (Ghobadian og Ashworth, 1994). Det er imidlertid forskjeller mellom små og store kommuner med hensyn til enkelte opplevde fordeler ved prestasjonsmåling.

Våre funn indikerer at store kommuner, i større grad enn små, kjenner seg igjen i fordelene om bedre informasjonsgrunnlag i beslutningsprosesser og bedre kvalitet på kommunens beslutninger. Det er signifikante forskjeller mellom store og små kommuners svar med hensyn til bedre informasjonsgrunnlag og kvaliteten på beslutningene, hvorav store kommuner er mer enige (se vedlegg 9). Ifølge Ghobadian og Ashworth (1994) bør prestasjonsmåling fungere som et verktøy for beslutningstaking og kontroll for effektiv bruk. De signifikante forskjellene kan muligens skyldes at små kommuner ikke benytter prestasjonsmåling på en effektiv måte. Variasjonen mellom små og store kommuner kan potensielt indikere at store kommuner i større grad oppnår fordeler med prestasjonsmåling. Dette kan igjen være en mulig årsak til hyppigere bruk av prestasjonsmåling i store kommuner enn små.

Ifølge tidligere forskning er ikke-finansielle indikatorer spesielt viktig da kommunene ofte har kvalitative mål og tvetydige mål (Kloot og Martin, 2000; Pollanen, 2005). Ifølge tabell 9 er imidlertid finansielle ytelsesvurderinger i større grad gitt oppmerksomhet gjennom prestasjonsmåling enn ikke-finansielle. Dette er i tråd med at finansielle måltall også benyttes i større grad enn ikke-finansielle (jf. figur 2). Verbeeten (2008) fant også ut at større offentlige organisasjoner ser ut til å bruke ikke-finansielle måltall i mindre grad til tross for den økende bruken.

Fra tabell 9 fremgår det at flere er enige enn uenige i at mindre sentrale mål kan gå på bekostning av viktigere mål. Målkonflikt kan anses som en utfordring knyttet prestasjonsmåling, særlig når mindre sentrale mål går på bekostning av viktigere mål. Til tross for fordelene prestasjonsmåling potensielt medbringer, så kan det også oppstå utfordringer.

	Uenig	Enig	Gj.snitt (st.avvik)
Vi har utfordringer med å holde våre prestasjonsmålinger oppdaterte.	14,5 %	57,3 %	3,53 (1,05)
Vi opplever utfordringer med å måle kvaliteten til tjenesteområdene.	8,9 %	77,4 %	3,98 (0,92)
Kommunens prestasjonsmål oppleves som tvetydige.	23,4 %	25,8 %	3,03 (0,87)
Kommunens ansatte har innsikt i hvordan kommunen samler data og gjennomfører sin måling av prestasjoner.	50,0 %	15,3 %	2,59 (0,94)
Vi opplever tilfeller hvor de ansatte ikke støtter kommunens prestasjonsmåling.	27,4 %	29,0 %	2,97 (0,98)
Det kan være vanskelig å utforme indikatorer som fanger opp prestasjoner.	7,3 %	71,0 %	3,83 (0,88)
Det kan være vanskelig å utnytte informasjonen fra prestasjonsindikatorer i styringen av tjenesteytingen.	8,9 %	55,6 %	3,59 (0,85)
Fokus på prestasjons indikatorer i styringen kan lede til feilrapportering og manipulasjon i rapportering blant ledere og ansatte.	25,8 %	29,0 %	3,01 (1,01)

Tabell 10: Utfordringer ved prestasjonsmåling rangert fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)

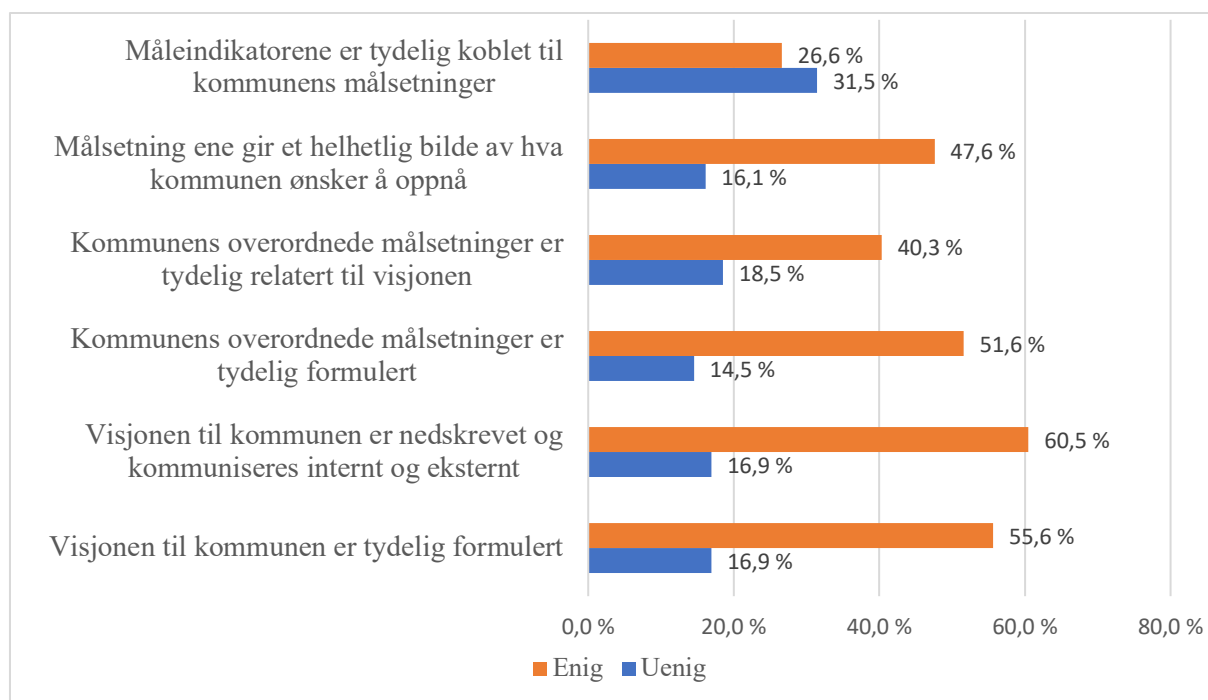
Av tabell 10 fremgår det størst enighet om utfordringer knyttet til å måle kvaliteten til tjenesteområdene og utforme indikatorer som fanger opp prestasjoner. I tillegg er det også stor enighet om at å holde prestasjonsmålinger oppdaterte og å utnytte informasjonen fra prestasjonsindikatorer i styringen av tjenesteytingen, er utfordrende områder. Økonomisjefene opplever imidlertid at de ansatte har mindre innsikt i hvordan kommuner samler data og gjennomfører sin måling av prestasjoner.

Økonomisjefene opplever størst utfordringer med å måle kvaliteten på tjenesteområdene, noe som er i tråd med tidligere forskning (Poister og Streib, 1999). Fra figur 2 fremgår det at finansielle måltall ble brukt i større grad enn ikke-finansielle. I tillegg viser tabell 9 økt fokus på finansielle ytelsesindikatorer fremfor ikke-finansielle. Sett i lys av disse funnene og utfordringer med å måle kvaliteten, kan det indikere at finansielle måltall ikke fanger opp kvaliteten tilstrekkelig. Dermed kan dette tegne et bilde av den utfordrende balansen mellom kvantitative og kvalitative mål som blant annet diskuteres av Verbeeten (2008). Blant annet hevdes ikke-finansielle indikatorer som spesielt viktig i kommuner, da det ofte er kvalitative mål (Kloot og Martin, 2000; Pollanen, 2005). Et kvalitativt mål kan eksempelvis være brukertilfredshet, som er den mest brukte prestasjonsindikatoren (jf. tabell 5). Mindre fokus på ikke-finansielle indikatorer kan være en potensiell forklaring til utfordringene kommunene opplever med å måle kvaliteten til tjenesteområdene.

Poister og Streib (1999) samt Pollanen (2005) fant i sin studie flere utfordringer med prestasjonsmåling. I likhet med våre funn fant de vanskeligheter med å holde prestasjonsmålene oppdaterte, noe som kan tenkes å by på problemer på grunn av tidsetterslep i beslutninger. I tillegg er det også utfordringer med utforming av indikatorer som fanger prestasjonen. Dette kan føre til at kommunen stimulerer til feil aktiviteter. Poister og Streib (1999) og Pollanen (2005) sine funn viste, i likhet med våre, problemer med å utnytte informasjonen fra prestasjonsmåling. Dette kan føre til at kommunen går glipp av verdifull informasjon. Fra tabell 9 kom det frem at økonomisjefene mente prestasjonsmåling ledet til økt beslutningsgrunnlag og bedre kvalitet på beslutningene. Følgelig er det naturlig at disse utfordringene byr på problemer for kommunene, da de risikerer at beslutninger tas på feil grunnlag noe som eksempelvis kan tenkes å føre til mindre effektiv ressursutnyttelse.

Det er også sjeldent at kommunens ansatte har innsikt i hvordan kommunen samler data og gjennomfører sine målinger av prestasjoner. Her er det også signifikante forskjeller mellom store og små kommuner (se vedlegg 10). Dette kan indikere at i små kommuner har de ansatte mindre innsikt i forhold til store kommuner. Dette kan ved første øyekast virke noe underlig, da små kommuner trolig vil ha færre ansatte i økonomiavdelingen og færre ledernivåer. Studien vår indikerer at store kommuner også i større grad kjenner seg igjen i formålene (tabell 8) og fordelene (tabell 9) rundt prestasjonsmåling. Følgelig kan mindre innsikt blant små kommuner spekuleres i å stamme fra en mindre bruk av prestasjonsmåling.

Til tross for at det er spredning i hvorvidt kommunens prestasjonsmål oppleves tvetydige og motstand mot prestasjonsmåling, så er det forskjeller ut ifra om den økonomiske situasjonen oppleves som god eller dårlig. Økonomisjefene som opplever kommunens økonomiske situasjon som god, opplever i mindre grad målene som tvetydige samt mindre motstand mot prestasjonsmåling. Det motsatte er tilfellet dersom de opplever den økonomiske situasjonen som dårlig. Disse forskjellene er dessuten signifikante (se vedlegg 11). Verbeeten (2008) finner også en sammenheng mellom tvetydige mål og prestasjoner. Det spekuleres i hvorvidt mindre tvetydige mål og motstand mot mål har noen innvirkning på den økonomiske situasjonen, men det er trolig flere elementer som spiller inn.



Figur 3: Visjon og målsetning rangert fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)

Majoriteten av økonomisjefene er enige i at kommunen har en tydelig formulert visjon, den kommuniseres internt og eksternt samt overordnede mål er tydelig formulert. Imidlertid er det mange kommuner som har utfordringer med å koble måleindikatorene til kommunens målsetninger. Dette kan forstås i lys av utfordringer med målenes tvetydighet (tabell 10). Med andre ord kan det se ut til at kommunene har måleproblemer. Det støttes også av tabell 10 om at det er vanskelig å utforme indikatorer som fanger opp prestasjon. Dette kan indikere at kommunene har tydelig formulerte mål og visjoner på et overordnet nivå, men har utfordringer med å utforme prestasjonsindikatorer som faktisk måler måloppnåelse. Verbeeten (2008) fremhever at klare mål og målbare resultater er nødvendig for å sikre at kommunen jobber mot samme retning. Følgelig kan det spekuleres i om kommunene har utfordringer med nettopp dette.

Måleindikatorer som ikke er tydelig koblet til kommunens målsetninger kan også by på utfordringer med å foreta korrigeringer i ettertid. Dermed kan det tenkes at målingen i seg selv blir selve målet. Prestasjonsmåling har ifølge Fitzgerald (2007) ingen hensikt når det ikke leder til korrigeringer. Dette kan indikere at kommunene forsøker anvende prestasjonsmåling som noe mer enn kun måling i seg selv, men at det er krevende å gjennomføre i praksis.

Det er signifikant forskjell mellom små og store kommuner med hensyn til svarene på påstandene i figur 3 (se vedlegg 12). Koblingen mellom måleindikatorer og målsetninger er

spesielt interessant da store kommuner heller mot enighet mens små heller mot uenighet. Dette kan altså indikere at små kommuner i større grad har utfordringer med koblingen mellom indikatorene og kommunens målsetninger.

Det kan tenkes at utfordringene knyttet til prestasjonsmåling kan reduseres gjennom å revidere prestasjonsmålingen, med andre ord kvalitetssikring av egne målinger. Gjennom revidering av prestasjonsdata kan muligens tiltak iverksettes for å redusere ulempene. Det er imidlertid heller unntaket enn regelen dersom økonomisjefene gjennomfører revidering. I vår studie er det et flertall (66,9%) som ikke gjennomførte noen form for revidering. Dette er i tråd med funnene til Lapsley og Wright (2004) samt Rivenbark og Kelly (2006). Majoriteten av kommunene evaluerer ikke prestasjonsdata, noe som kan indikere at de mangler systematiske prosesser for tilbakemelding. Dette vil ifølge Fitzgerald (2007) innebære prestasjonsmåling og ikke prestasjonsstyring.

Det er signifikante forskjeller mellom små og store kommuner når det gjelder om de evaluerer prestasjonsdata eller ikke (se vedlegg 13), med andre ord er det flere store enn små kommuner som reviderer prestasjonsdata. Dette kan tolkes som naturlig da vår studies tidligere funn har indikert et mindre omfang av prestasjonsmåling i små kommuner, noe som kan gjøre behovet for revidering mindre.

Når det gjelder årsaker til at kommunene ikke har en systematisk tilnærming for revidering/evaluering av prestasjonsdata er mangel på tid (51,81 %), mangel på kompetanse (40,96 %) og mangel på tilstrekkelig med kvalifisert personell (36,14 %) mest fremtredende. Selv om kostnadsbesparelser var et viktig formål for prestasjonsmåling (tabell 8), er ikke evalueringen av prestasjonsdata for kostnadskrevende (17,74 %) ifølge økonomisjefene.

I hvilken grad benytter dere følgende tiltak for å evaluere prestasjonsdata? (n= 41)	Gj.snitt (st.avvik)	Min-maks
Intern revisjon	3,71 (1,83)	1-7
Ekstern konsulent/revisjon	3,76 (1,73)	1-7
Rapporter	5,63 (1,04)	3-7
Tilbakemeldinger fra brukere	4,80 (1,17)	2-7
Budsjettrevidering	5,80 (1,12)	3-7
Benchmarking	4,51 (1,66)	1-7
Interne team	4,12 (1,75)	1-7
Uformelle vurderinger	4,34 (1,51)	1-7

Tabell 11: Tiltak for evaluering av prestasjonsdata rangert fra 1 (ikke i det hele tatt) til 7 (i svært stor grad)

Et fåtall av økonomisjefene (33,1%) oppgav at de har et system for evaluering av prestasjonsdata i sin kommune. Dersom en kommune evaluerer er det i hovedsak gjennom budsjettrevideringer, rapporter og tilbakemeldinger fra brukere. Dette skiller seg fra tidligere funn hvor interne team (Rivenbark og Kelly, 2006) samt intern/ekstern revisjon (Pollanen, 2005; Rivenbark og Kelly, 2006) ble mest benyttet. Budsjettrevidering fremgår av tabell 11 som mest brukt. Dette kan tenkes å ha sammenheng med at det er lovpålagt for kommunen å ha et budsjett (Kommuneloven, 1992). Dermed kan budsjettrevidering være naturlig å bruke for evaluering av prestasjonsdata. Selv om det er begrenset revidering av prestasjonsdata, er det tydelige enigheter om framtidsutsiktene til prestasjonsmåling.

Jeg forventer...	Uenig	Enig	Gj.snitt (st.avvik)
Økning i bruken av prestasjonsmåling i fremtiden.	7,3 %	64,5 %	3,77 (0,94)
Større bruk av kontinuerlige målinger.	4,0 %	73,4 %	3,88 (0,81)
Digitalisering vil gi flere muligheter for anvendelse og nytte av prestasjonsmåling.	1,6 %	89,5 %	4,35 (0,71)

Tabell 12 Fremtidig bruk av prestasjonsmåling rangert fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)

Av tabell 12 fremgår det enighet omkring alle påstandene om fremtidig bruk. Det forventes med andre ord økt bruk i fremtiden, økte kontinuerlige målinger og flere muligheter gjennom digitalisering. Førstnevnte er i tråd med funnene til Pollanen (2005). Selv om kommunene opplever utfordringer med prestasjonsmåling (tabell 10) kan det tenkes at fordelene (tabell 9) er større på grunn av forventninger om økt fremtidig bruk. Dette kan med andre ord trekke i en retning av at prestasjonsmåling er kommet for å bli.

Av studiens funn viser det at rapportering til politikere er det viktigste formålet for prestasjonsmåling i norske kommuner. Det fremgår også at store kommuner i større grad kjenner seg igjen i formålene til hvorfor prestasjonsmåling benyttes. Økonomisjefene oppgir bedre kvalitet på beslutninger og økt informasjonsgrunnlag som sentrale fordeler med prestasjonsmåling. Mens blant utfordringene ser det ut til at utfordringer med å måle kvaliteten på tjenestene og utforming av indikatorer som fanger opp prestasjoner. Til tross for utfordringer knyttet til prestasjonsmåling, er det et fåtall som evaluerer prestasjonsdata. Den mangelfulle revideringen skyldes stort sett mangel på tid. Dersom de faktisk reviderer, gjennomføres det hovedsakelig på grunnlag av tilbakemeldinger fra brukere. Både formålene, fordelene og utfordringene med prestasjonsmåling ser ut til å variere ut ifra kommunens størrelse. For å

oppnå en dypere forståelse av hva som påvirker det gjeldende prestasjonsstyringssystemet skal vi videre benytte Broadbent og Laughlins (2014) sin konseptuelle modell.

4.3 Prestasjonsmålingens underliggende natur i norske kommuner

Broadbent og Laughlins (2014) konseptuelle modell tilbyr et språk for analyse av prestasjonsstyringssystemer (PMS) og mer spesifikt for å undersøke de bakenforliggende rasjonalitetene for både utforming og bruk av disse systemene. I denne delen vil vi besvare forskningsspørsmålet «Hvilke underliggende rasjonaliteter kjennetegner prestasjonsmålingen i norske kommuner?». Innledningsvis vil det være essensielt å foreta en kartlegging av kommunesektoren som helhet med hensyn til det transaksjonelle/relasjonelle systemet, slik presentert i kapittel 2.3 og vist gjennom tabell 1. Deretter vil vi undersøke hvorvidt kommunestørrelse, som her forstås som et kontekstelement i det konseptuelle rammeverket, har betydning for svarene som økonomisjefene har avgitt. Dette kan bidra til kunnskap om hvorvidt små, mellomstore og store kommuner har ulike underliggende rasjonaliteter, og dermed om kommunestørrelse har betydning for prestasjonsstyringen i kommunen. Avslutningsvis tar vi hensyn til økonomisjefens opplevelse av kommunens økonomiske situasjon for å undersøke om dette har betydning for kommunenes prestasjonsstyring.

Påstander	Grad av enighet			Gj.snitt (St.avvik)
	Uenig	Verken eller	Enig	
For de fleste tjenesteytende enheter i kommunen er det definert et sett av spesifikke prestasjonsindikatorer.	36,3%	33,9%	29,8%	2,89 (1,07)
Brukerne involveres bevisst i diskusjoner om hvilke områder det er viktig at kommunen presterer på.	50,8%	33,9%	15,3%	2,56 (0,90)
Ansatte involveres bevisst i diskusjoner om hvilke målsetninger deres enhet skal ha.	26,6%	42,7%	30,7%	3,06 (0,94)
Ledere for kommunenes tjenesteytende enheter er i stor grad selv ansvarlige for å definere hvilke målsetninger og prestasjonsmål deres enhet følges opp etter.	11,3%	39,5%	49,2%	3,41 (0,83)

Tabell 13: Definisjon av målsetninger, rangert fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)

Tabell 13 viser at det er relativt stor forskjell blant kommunene med hensyn til om de har definert prestasjonsindikatorer for de fleste av sine tjenesteområder (påstand 1). Flere er

imidlertid uenige enn enige i dette. Her kan tenkes at de fleste kommunene kun har definert for et par av sine tjenesteområder, mens relativt mange har definert kun for noen av tjenesteområdene. Dette alene peker i retning av et noe mer relasjonelt system med en underliggende kommunikativ rasjonalitet.

Majoriteten av norske kommuner er derimot enige om at hovedansvaret ved å definere målsetninger og prestasjonsmål for enheten ligger hos leder (påstand 4), mens innbyggerne (brukere) involveres i mindre grad når det gjelder kommunens målsetninger (påstand 2). For kommunesektoren som helhet er dette interessant og støtter dessuten funn fra Poister og Streibs (1999). De finner også at leder sitter med det største ansvaret for utforming av prestasjonsmål og at kommunenes innbyggere involveres i liten grad. Våre funn indikerer dermed her at den instrumentelle rasjonaliteten har noe større betydning enn den kommunikative rasjonaliteten, og som dermed antyder at kommunene utviser trekk i tråd med et transaksjonelt system fremfor et relasjonelt system.

Videre ser det ut til å være nokså stor variasjon i hvorvidt kommunene involverer de ansatte i diskusjoner omkring målsetninger hos sin enhet (påstand 3). Til tross for at flere kommuner er enige enn uenige, er det her vanskelig å trekke noen slutninger. Det impliserer dermed at det er relativt stor forskjell knyttet til kommunenes praksis.

Påstander	Grad av enighet			Gj.snitt (St.avvik)
	Uenig	Verken eller	Enig	
Når vi utformer prestasjonsindikatorer forsøker vi å uttrykke disse som tall (numeriske termer) i så stor grad som mulig.	24,2%	35,5%	40,3%	3,19 (1,06)
Når vi utformer prestasjonsindikatorer forsøker vi å uttrykke flere dimensjoner (for eksempel etiske nyttemessige, politiske, likeverdsrelaterte, etc.).	41,1%	35,5%	23,4%	2,73 (1,03)
For kommunen som helhet er det vanskelig å definere målsetninger og prestasjonsmål i klare tallmessige termer.	21,7%	27,5%	50,8%	3,40 (1,10)
Det er stor variasjon mellom kommunens virksomhetsområder når det kommer til i hvilken grad det er mulig å uttrykke målsetninger og prestasjonsmål i klare tallmessige termer.	14,5%	20,2%	65,3%	3,74 (1,05)

Tabell 14: Kvantifisering av prestasjonsmål og -indikatorer, rangert fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)

Svarene oppsummert i tabell 14 indikerer at økonomisjefene samlet sett har en nokså sterk tro på kvantifisering av prestasjonsmål og målsetninger (påstand 1), noe som indikerer at en større grad av formell rasjonalitet enn substantiell rasjonalitet ligger bak utforming og bruk av prestasjonsmålinger blant norske kommuner. Dette trekker i retning av mer transaksjonelle system og bruk av disse. Derimot viser tabell 14 at kommunene i stor grad er eige i at det å uttrykke målsetninger og prestasjonsmål i klare kvantifiserte termer er vanskelig (påstand 3) og at det er stor variasjon knyttet til i hvilken grad dette er mulig for ulike tjenesteområder (påstand 4). At mulighetene for kvantifisering varierer med hensyn til ulike tjenesteområder er imidlertid ikke overraskende da flere studier har vist til liknende funn (se for eksempel Poister og Streib, 1999).

Våre funn viser at kommunene er bevisste på at det er vanskelig å oppnå en fullstendig formalisering av komplekse og sammensatte tjenester, selv om de gjerne forsøker å utforme klare målsetninger og målinger. Innsatsen og troen på kvantifisering er med andre ord til stede, men det betyr ikke at det ikke byr på utfordringer. I offentlig sektor vil generelt målbarheten være lavere sammenlignet med privat sektor ettersom det i offentlig sektor gjerne omhandler målinger av sosialt relaterte aktiviteter eller tjenester (Van Helden og Reichard, 2016). Dette stiller større krav til kommunen i forsøk på kvantifisering da det kan medføre at tallmessige indikatorer er vanskelig å gjennomføre fullt ut. Dette er ikke tilstrekkelig til å konkludere med at en substantiell rasjonalitet legges til grunn på bakgrunn av at kommunene forsøker å kvantifisere. De opplevde vanskelighetene viser derimot at det ikke er en entydig transaksjonell tilnærming, eller i det minste at de ser begrensninger ved en slik tilnærming.

Påstander	Grad av enighet			Gj.snitt (St.avvik)
	Uenig	Verken eller	Enig	
Når vi utformer tiltak for å bedre prestasjonen og oppnåelsen av prestasjonsmål foreslår vi konkrete og standardiserte handlingsmønstre.	36,3%	46,0%	17,7%	2,80 (0,87)
Når vi bruker et spesifikt prestasjonsmål er det som regel svært tydelig hvilke tiltak som skal til for å prestere godt.	39,6%	41,9%	18,5%	2,74 (0,85)
Når kommunen utformer tiltak for å bedre prestasjonen og oppnåelsen av prestasjonsmål er det viktigste å lytte til de som har mest kunnskap om praksis.	13,7%	41,1%	45,2%	3,35 (0,83)
For mange prestasjonsmål er det vanskelig å definere på forhånd hvilke tiltak enheter og ansatte må iverksette for å prestere godt.	20,2%	38,7%	41,1%	3,24 (0,87)

Tabell 15: Utvikling av tiltak, rangert fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)

Tabell 15 viser at det i liten grad foreslås konkrete og standardiserte handlingsmønstre ved utforming av tiltak blant kommunene (påstand 1), samt at det ikke er særlig tydelig å se hvilke tiltak som skal til for å prestere godt (påstand 2). I tillegg ser kommunene ut til å lytte til de som har mest kunnskap om praksis ved utforming av tiltak (påstand 3). Konklusjonen basert på disse funnene trekker alle i retning av at kommunesektoren i større grad kjennetegnes av å velge mål og midler i tråd med en praktisk rasjonalitet fremfor en teoretisk rasjonalitet. Dette bygger på at mål og midler bevisst utsettes for diskusjon blant interessenter og velges i fellesskap. Valg av mål og midler i norske kommuner, sett under ett, bærer preg av den praktiske rasjonaliteten, som er i tråd med et relasjonelt system.

Diskusjonen ovenfor indikerer dermed at utforming av tiltak basert på målinger er et vanskelig område i praksis innenfor prestasjonsmåling i kommunesektoren. Å evne å se hvilke midler som må til for å nå målsetningene og prestasjonsmålene er ikke enkelt og vanskeliggjør dermed en transaksjonell tilnærming. Valg av midler må muligens debatteres, i tråd med en praktisk rasjonalitet, for å komme frem til den beste løsningen. Den praktiske rasjonaliteten åpner opp for et mangfold av ulike «riktige» midler som det deretter må frembringes enighet rundt. Med andre ord fremstår tiltakene som mindre entydige og konkrete i den norske kommunesektoren og gir utslag i et system som kan karakteriseres som relasjonelt fremfor transaksjonelt.

Påstander	Grad av enighet			Gj.snitt (St.avvik)
	Uenig	Verken eller	Enig	
Utforming og oppfølging av prestasjonsindikatorer er i stor grad et lederansvar.	9,7%	25,8%	64,5%	3,66 (0,86)
Utforming og oppfølging av prestasjonsindikatorer involverer mange aktører, både ledere og ansatte, på ulike nivå.	7,3%	22,6%	70,1%	3,89 (0,93)
Vi involverer i stor grad de ansatte i utforming av prestasjonsmål.	33,1%	43,5%	23,4%	2,88 (0,93)
Vi involverer i stor grad de ansatte i diskusjoner omkring tolkning av resultater.	27,4%	45,2%	27,4%	3,01 (0,88)
Vi involverer i stor grad de ansatte i diskusjoner av tiltak for å bedre måloppnåelse og resultat.	21,0%	44,4%	34,6%	3,16 (0,87)

Tabell 16: Utforming av prestasjonsindikatorer, rangert fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)

Det fremgår av tabell 16 at et klart flertall av kommunene er enige i at utforming og oppfølging av prestasjonsindikatorer er et lederansvar (påstand 1). Dette kan ses i sammenheng med svarene under tidligere nevnte påstand i tabell 13 (påstand 4), hvor nærmere halvparten av kommunene er enige i at ledere for de tjenesteytende enhetene selv er ansvarlige for å definere målsetninger og prestasjonsmål for sin enhet. Det ser med andre ord ut til at lederansvaret vektlegges i hele prosessen - både når det gjelder å definere målsetninger og prestasjonsmål samt ved utformingen og oppfølgingen av indikatorer. Med andre ord peker dette i retning av et transaksjonelt system hvor en lovmessig rasjonalitet vektlegges, som tilsier at de som er gitt rett til å lede må få utøve dette ansvaret. Dette kan tyde på at kommunene, sett under ett, bærer preg av en top-down holdning hvor lederen innehar stort ansvar for den overordnede prestasjonsmålingen. Dette er noe som typisk assosieres med et transaksjonelt system.

Videre er en relativt stor majoritet av kommunene også enige i at utforming og oppfølging av prestasjonsindikatorer involverer mange aktører, både ledere og ansatte, på ulike nivå (påstand 2). Dette funnet tilsier derimot at den refleksive rasjonaliteten, hvor det vektlegges diskusjon mellom interessenter for å komme til enighet, er mer gjeldende og peker dermed i retning av et relasjonelt system.

Det påfallende ved disse funnene er at de antyder at kommune vektlegger to ulike rasjonaliteter, med andre ord trekker funnene i ulik retning på et kontinuum. På den ene siden mener

kommunene at utforming og oppfølging er et lederansvar (jfr. lovmessig rasjonalitet), samtidig som de også mener at utforming og oppfølging involverer både ledere og ansatte på ulike nivå (jfr. refleksiv rasjonalitet). Ved stor vektlegging av lederansvar, sier Broadbent og Laughlins (2009) konseptuelle modell at interessenter sannsynligvis vil føle lav grad av eierskap til midler og mål fordi påstanden bygger på at lederen sitter med det fulle ansvaret. Derimot vil man ved stor enighet i involvering av mange aktører, kunne konkludere med at eierskapsfølelsen til interessentene trolig vil være høy ved at flere involveres i utforming og oppfølging av prestasjonsindikatorer.

Det er mulig kommunene her antyder at til tross for at utforming og oppfølging av prestasjonsindikatorer er et lederansvar, så omfatter oppgaven mange flere aktører gjennom at utførelsen påvirker interessenter i hele kommunen. Påstanden utelukker ikke muligheten for at leder eksempelvis kan diskutere og således involvere ansatte på ulike nivå. Svarene kan tolkes i den retning at selv om lederen inkluderer flere interessenter i prosessen, så er det til slutt lederen som sitter på det endelige ansvaret for utformingen og oppfølgingen. Dette støttes delvis av Poister og Streibs (1999) funn som sier at ulike interessenter involveres i utviklingen av mål, men hovedansvaret ligger likevel hos lederen. Konklusjonen basert på våre funn er likevel at både en lovmessig og en refleksiv rasjonalitet vektlegges av kommunene, og antyder dermed ingen ensidig tilnærming.

Videre viser tabell 16 at det er forskjell blant kommunene når det gjelder hvorvidt de involverer ansatte i ulike deler av prestasjonsmålingen (påstand 3, 4 og 5). De ulike delene inkluderer både involvering av ansatte ved utforming av prestasjonsmål, diskusjoner omkring tolkning av resultater samt diskusjoner om tiltak for å bedre måloppnåelse. Våre funn indikerer at ansatte inkluderes noe mer i diskusjoner omkring tiltak enn de gjør i utformingen av prestasjonsmål og tolkning av resultater. Dette er interessant ettersom utforming av konkrete tiltak viste seg tidligere å være et utfordrende område, men der kommunene også mente det var viktig å lytte til de som har mest praksis (se tabell 15, påstand 3). Dette kan antyde at til tross for at kommunene inkluderer de ansatte noe i diskusjoner av tiltak, og lytter til de som har mest kunnskap om praksis, er utforming av tiltak likevel et vanskelig område i praksis. Kort sagt ser disse funnene omkring involvering av ansatte til å peke i retning av at ansatte involveres i noen grad i prestasjonsmålingen, men hverken svært mye eller svært lite.

Basert på diskusjon ovenfor er det vanskelig å konkludere entydig om hvilken type autoritetsstruktur som kjennetegner kommunesektoren som helhet. Dette fordi en vektlegging

av lederansvar trekker i retning av en lovmessig rasjonalitet, mens inkludering av flere aktører heller mot en refleksiv rasjonalitet. Videre indikerer funnene ulike praksiser når det gjelder involvering av ansatte hvor noen kommuner involverer ansatte mer enn andre. Eierskapsfølelse til interessenter i kommunesektoren kan, uten ytterligere å basere konklusjonen på, dermed betegnes som nøytral og verken peke i retning av et transaksjonelt eller et relasjonelt system.

Påstander	Grad av enighet			Gj.snitt (St.avvik)
	Uenig	Verken eller	Enig	
Det er tydelig definert i avtale eller kontrakt hvilke målsetninger og prestasjonsmål ledere måles på.	41,1%	29,0%	29,9%	2,77 (1,23)
Det er tydelig definert i avtale eller kontrakt hvilke målsetninger og prestasjonsmål ansatte måles på.	61,3%	33,1%	5,6%	2,17 (0,95)
Målsetninger og prestasjonsindikatorer for de tjenesteytende enhetene er i stor grad langsiktige (mer enn 1 budsjettperiode). budsjettperiode).	33%	31,5%	35,5%	3,02 (1,12)

Tabell 17: Målsetninger og prestasjonsmål, rangert fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)

Det fremgår av tabell 17 at det er lite spesifisert i avtale eller kontrakt hvilke målsetninger og prestasjonsmål både ledere, men særdeles ansatte, måles på i kommunene (påstand 1 og 2). Dette kan indikere at kommunene som helhet plasserer seg mer i retning av et relasjonelt system. Derimot er det relativt stor spredning i meningene til kommunene når det gjelder hvorvidt målsetninger og prestasjonsindikatorer er langsiktige (påstand 3). Dette utsagnet antyder dermed ingen klar overvekt mot hverken et relasjonelt eller et transaksjonelt system.

Det at det er lite spesifisert i kontrakter hvilke målsetninger ledere og ansatte måles på, kan trolig ha en sammenheng med at kontrollbehovet blant ledere typisk er lavere i offentlig sektor (Johnsen og Vakkuri, 2006; Van Helden og Reichard, 2016), noe som kan implisere at målinger av personale er mindre nødvendig eller hensiktsmessig. I tillegg viser forskning mindre bruk av prestasjonsbaserte belønningssystemer i offentlig sektor (Van Helden og Reichard, 2016), og at det dessuten kan oppleves som problematisk (Ter Bogt, 2008). Imidlertid må det bemerkes at svarene sier lite om i hvilken grad ledere og ansatte faktisk blir målt, men mer om at dette ikke er skriftlig nedfelt i kontrakter.

Diskusjonen over viser samlet et nokså komplekst bilde av prestasjonsstyringssystemenes «underliggende natur» i norske kommuner. Prestasjonsstyringen og prestasjonsstyringssystemene preges derfor av flere rasjonaliteter samtidig. Det er dermed ingen sterke antydninger til at kommunene kan plasseres i en av rasjonalitetsklyngene, det vil si innen den instrumentelle eller den kommunikative rasjonaliteten (jf. tabell 1). Med andre ord har kommunene både en transaksjonell og en relasjonell tilnærming på samme tid. Kommunene har en transaksjonell tilnærming med hensyn til at majoriteten mener utforming og oppfølging av prestasjonsindikatorer er et lederansvar. Derimot har kommunene en mer relasjonell tilnærming ved at flertallet mener det er vanskelig å definere målsetninger og prestasjonsmål i klare tallmessige termer samt at dette også varierer med de ulike tjenesteområdene.

Videre studeres rasjonalitetene ytterligere med hensyn til kommunestørrelse og opplevd økonomisk situasjon. Dette tolkes som en del av den brede kontekstforståelsen i Broadbent og Laughlins (2009) konseptuelle rammeverk. Her presenteres og diskuteres påstandene hvor de ulike kommunestørrelsens svar varierer i særdeles stor grad, med en vektlegging på små og store kommuner. Dette gjennom at svarene trekker i hver sin retning med hensyn til rasjonalitetsbegrepene og dermed taler for ulike plasseringer på et kontinuum.

For de fleste tjenesteytende enheter i kommunen er det definert et sett av spesifikke prestasjonsindikatorer.	Kommunestørrelse		
	Små	Mellomstor	Stor
Gjennomsnitt (standardavvik)	2,67 (1,08)	2,95 (1,06)	3,29 (1,06)
Uenig	49,1 %	29,0 %	19,0 %
Enig	22,8 %	34,2 %	38,1 %

Tabell 18 Kommunestørrelse og prestasjonsindikatorer rangert fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)

I små kommuner er nærmere halvparten av økonomisjefene uenige i at det er definert spesifikke prestasjonsindikatorer for de fleste tjenesteytende enhetene, mens færre er uenige i både mellomstore og store kommuner. Dette kan indikere at store kommuner generelt definerer prestasjonsindikatorer for flere tjenesteområder enn det små kommuner gjør. Store kommuner bærer således større preg av instrumentell rasjonalitet enn de små kommunene, som på sin side heller mer mot den kommunikative rasjonaliteten. Forskjellen i gjennomsnittsvar for små og store kommuner er signifikant (se vedlegg 14).

Ansatte involveres bevisst i diskusjoner om hvilke målsetninger deres enhet skal ha.	Kommunestørrelse		
	Små	Mellomstor	Stor
Gjennomsnitt (standardavvik)	2,79 (0,92)	3,16 (1,00)	3,62 (0,74)
Uenig	38,6 %	21,1 %	9,5 %
Enig	17,6 %	31,6 %	66,7 %

Tabell 19 Kommunestørrelse og involvering av ansatte rangert fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)

Det fremgår av tabell 19 at store kommuner involverer ansatte i større grad i diskusjoner omkring målsetninger i forhold til små kommuner, en forskjell som er signifikant (se vedlegg 14). Med andre ord utviser store kommuner trekk i tråd med et relasjonelt system, mens små kommuner peker mer mot et transaksjonelt system. Dette er interessant blant annet fordi store kommuner forventes å ha flere ansatte enn små kommuner, men likevel involverer sine ansatte i større grad. Det kan være flere årsaker til dette. Trolig kan det ha en sammenheng med at avstanden er større mellom ledelsen og ansatte på operative nivåer i store kommuner, noe som derfor krever mer involvering av ansatte. I tillegg kan det tenkes at sentrale ledere i store kommuner har liten kunnskap om tjenesteytingen på lavere nivåer, og er derfor avhengig av å involvere de ansatte i større grad. Andre mulige årsaker kan være at store kommuner har mer ressurser og derfor større mulighet til å inkludere sine ansatte. Uavhengig av årsak så er ulik grad av involvering noe som bidrar til at store kommuner har en mer relasjonell tilnærming, mens små kommuner har en mer transaksjonell tilnærming.

Når vi utformer prestasjonsindikatorer forsøker vi å uttrykke disse som tall (numeriske Termer) i så stor grad som mulig.	Kommunestørrelse		
	Små	Mellomstor	Stor
Gjennomsnitt (standardavvik)	2,81 (0,97)	3,24 (1,13)	3,9 (0,83)
Uenig	35,1 %	23,7 %	4,8 %
Enig	24,6 %	42,1 %	71,4 %

Tabell 20 Kommunestørrelse og kvantifisering rangert fra 1-5

Tabell 20 viser at store kommuner forsøker å uttrykke prestasjonsindikatorer som tall i større grad enn små kommuner. Her er det signifikante forskjeller med hensyn til gjennomsnittsvarene mellom alle kommunestørrelser (se vedlegg 14). Dette medfører at store kommuner heller mot en transaksjonell tilnærming og herunder formell rasjonalitet, mens små kommuner i større grad kan karakteriseres ved en relasjonell tilnærming og herunder substantiell rasjonalitet. Det er kanskje ikke overraskende at store kommuner har mer behov for kvantitative målinger og en strammere kontroll, gitt at de faktisk er større. Dette tilsier flere ansatte og antakeligvis flere enheter og dermed flere ressurser som skal styres. Dette skaper trolig et større behov for måling og tallfesting.

Vi involverer i stor grad de ansatte i utforming av prestasjonsmål.	Kommunestørrelse		
	Små	Mellomstor	Stor
Gjennomsnitt (standardavvik)	2,67 (0,85)	3,03 (0,97)	3,1 (0,89)
Uenig	38,6 %	28,9 %	28,6 %
Enig	12,3 %	31,6 %	33,4 %

Tabell 21 Kommunestørrelse og involvering av ansatte rangert fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)

Vi involverer i stor grad de ansatte i diskusjoner omkring tolkning av resultater.	Kommunestørrelse		
	Små	Mellomstor	Stor
Gjennomsnitt (standardavvik)	2,81 (0,88)	3,16 (0,92)	3,29 (0,78)
Uenig	36,8 %	21,1 %	14,3 %
Enig	21,1 %	31,6 %	38,1 %

Tabell 22 Kommunestørrelse og involvering av ansatte rangert fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)

Vi involverer i stor grad de ansatte i diskusjoner av tiltak for å bedre måloppnåelse og resultat.	Kommunestørrelse		
	Små	Mellomstor	Stor
Gjennomsnitt (standardavvik)	2,95 (0,85)	3,18 (0,96)	3,52 (0,68)
Uenig	28,1 %	23,7 %	4,8 %
Enig	22,8 %	36,8 %	52,4 %

Tabell 23 Kommunestørrelse og involvering av ansatte rangert fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)

Påstandene ovenfor omhandler alle involvering av ansatte når det gjelder ulike deler av prestasjonsmåling. Funnene i tabell 21 til 23 indikerer en større involvering av ansatte i store kommuner enn i små kommuner. Involveringen gjelder i utforming av prestasjonsmål, diskusjoner omkring tolkning av resultater samt i diskusjoner av tiltak for bedre måloppnåelse og resultat. Forskjellene mellom små og store kommuner er dessuten signifikante (se vedlegg 14). Disse funnene er i tråd med tidligere funn som indikerte at store kommuner, i større grad enn små, involverer ansatte i diskusjoner omkring målsetninger hver enkelt enhet skal følges opp etter (se tabell 19). Dette medfører trolig at interessentene i store kommuner føler større eierskap til midler og mål sammenlignet med små kommuner hvor det derimot er lavere eierskapsfølelse blant interessentene. Dette indikerer at store kommuner i større grad kan karakteriseres ved et transaksjonelt system, mens de små kommunene trekker mer i retning av et relasjonelt system.

Å involvere flere interessenter kan, ifølge Kloot og Martin (2001), øke forpliktelsen til prestasjonsmåling. Ettersom disse funnene indikerer større grad av involvering av ansatte i store

kommuner, kan det dermed antydes at forpliktelsen til prestasjonsmåling er noe større i store kommuner enn i små kommuner hvor ansatte involveres mindre.

Det er tydelig definert i avtale eller kontrakt hvilke målsetninger og prestasjonsmål ledere måles på.	Kommunestørrelse		
	Små	Mellomstor	Stor
Gjennomsnitt (standardavvik)	2,35 (1,17)	3,11 (1,31)	3,19 (0,98)
Uenig	57,9 %	26,3 %	28,6 %
Enig	19,3 %	39,5 %	38,1 %

Tabell 24 Kommunestørrelse og måling av ledere rangert fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)

Små kommuner har, i mindre grad enn mellomstore og store kommuner, definert i avtale eller kontrakt hvilke målsetninger og prestasjonsmål ledere måles på, slik det fremgår av tabell 24 ovenfor. Forskjellene er i tillegg signifikante (se vedlegg 14). Med andre ord heller små kommuner mer mot et relasjonelt system, mens store kommuner heller mot et mer transaksjonelt system.

Van Helden (2000) fremhever lignende funn i sin studie av nederlandske kommuner hvor han blant annet påpeker at direkte personlig kontroll foretrekkes av små kommuner fremfor formaliserte kontrollsystem. Det at ledere måles på konkrete prestasjonsmål og målsetninger i henhold til kontrakter, slik utsagnet sier, må kunne betegnes som en formalisering. Dermed indikerer funnene i tabell 24 trolig en større grad av formalisering av prestasjonsmåling blant store kommuner sammenlignet med små kommuner.

Målsetninger og prestasjonsindikatorer for de tjenesteytende enhetene er i stor grad langsiktige (mer enn 1 budsjettperiode).	Kommunestørrelse		
	Små	Mellomstor	Stor
Gjennomsnitt (standardavvik)	2,89 (1,11)	3,03 (1,20)	3,38 (1,07)
Uenig	35,1 %	36,8 %	19,0 %
Enig	29,8 %	39,4 %	47,7 %

Tabell 25 Kommunestørrelse og langsiktighet i målsetninger rangert fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig)

Svarene i tabell 25 ovenfor indikerer at store kommuner, i større grad enn små, ser ut til å ha langsiktige målsetninger og prestasjonsindikatorer. Forskjellene er i tillegg signifikante (se vedlegg 14). Dette trekker i retning av en relasjonell tilnærming blant store kommuner, mens små kommuner bærer preg av en mer transaksjonell tilnærming. Disse funnene trekker følgelig i motsatt retning sammenlignet med funnene ovenfor i tabell 24, hvor store kommuner ble

antydning mer transaksjonelle enn små kommuner ettersom de i større grad hadde nedfelt skriftlig hva ledere skulle måles på. I sum kan dette tyde på at de forventningene og antakelsene som ligger til grunn for den konseptuelle modellen, ikke er i overensstemmelse med våre funn ettersom små kommuner på det ene punktet er mer relasjonelle og på det andre mer transaksjonelle.

Vi ser antydninger til at de ulike kommunestørrelsene har noe til felles med et transaksjonelt eller et relasjonelt system dersom vi betrakter hver enkelt påstand isolert sett. Dersom en tar utgangspunkt i de to rasjonalitetsklyngene til den konseptuelle modellen (se tabell 1) fremgår det nødvendigvis ingen systematikk i svarene ettersom små, mellomstore og store kommuner bærer preg av trekk fra begge system, med andre ord er flere rasjonaliteter fungerende samtidig. Det er derfor vanskelig å plassere de ulike kommunestørrelsene langs kun én av klyngene.

De påstandene hvor det er forskjeller i svarene til små og store kommuner, er små kommuner mer uenige i påstandene sammenlignet med de store kommuner som i større grad sier seg enig. Mellomstore kommuners gjennomsnittsvar ligger typisk midt mellom små og store kommuner sine svar, men vil i noen tilfeller være mer enige med de små kommunene og i andre tilfeller med de store kommunene.

Hovedfunnene med hensyn til kommunestørrelse kan oppsummeres kort til at store kommuner, i større grad enn små, ser ut til å ha definert prestasjonsindikatorer for de fleste tjenesteområder, i tillegg til at de i større grad kvantifiserer prestasjonsindikatorer. Dette er begge trekk som medfører at store kommuner bærer preg av å ha mer transaksjonelle prestasjonsstyringssystem (PMS). Langs et kontinuum vil små kommuner dermed plasseres mer mot den andre enden innenfor et relasjonelt PMS. Derom vi betrakter grad av involvering av ansatte, ser store kommuner ut til å involvere de ansatte i større grad enn små kommuner. Dette er dermed funn som trekker i motsatt retning og som plasserer store kommuner innenfor et mer relasjonelt PMS og små kommuner innenfor et transaksjonelt PMS. Dette støttes også av at store kommuner har større grad av langsiktige mål enn de små kommuner har. Med andre ord tegnes et relativt komplekst bilde av små og store kommuners PMS.

I det følgende vil vi ta høyde for hva økonomisjefene har svart innledningsvis i spørreskjemaet omkring deres opplevelse av kommunes økonomiske situasjon. De funnene som skiller seg ut vil fremheves for å undersøke om det har betydning for kommunenes PMS og eventuell plassering på et kontinuum.

For det første har de kommunene med en relativt god opplevd økonomisk situasjon, i større grad enn de med dårlig, definerte prestasjonsindikatorer for de fleste av tjenesteområdene i kommunen (se vedlegg 15). Dette er interessant ettersom det kan antyde at prestasjonsmåling, eller i det minste utviklingen av konkrete prestasjonsindikatorer, er mer utbredt blant kommuner med en god opplevd økonomisk situasjon. Med andre ord kan det spekuleres i hvorvidt mer prestasjonsmåling har betydning for god økonomisk situasjon. Dette må imidlertid tolkes med varsomhet, men gir likevel en interessant antydning til en mulig sammenheng.

For det andre er det signifikant forskjell på kommuner med opplevd god/dårlig økonomisk situasjon når det gjelder kvantifisering av målsetninger og prestasjonsmål (se vedlegg 15). Sammenhengen som observeres er at de med god opplevd økonomisk situasjon oppfatter det som vanskeligere å uttrykke prestasjonsmål i tallmessige termer sammenlignet med de med opplevd dårlig økonomisk situasjon. Verdt å bemerke er at både de med god og de med dårlig opplevd økonomisk situasjon opplever utfordringer med dette, men de med opplevd god økonomisk situasjon vurderer dette som noe vanskeligere enn de med dårlig. Dersom en tar i betraktning at de med opplevd god økonomisk situasjon også utvikler flere konkrete prestasjonsindikatorer, kan det trolig være naturlig at de også opplever større vanskeligheter. Dersom de med opplevd dårlig økonomisk situasjon ikke forsøker å definere konkrete prestasjonsindikatorer i like stor grad, møter de heller ikke på de samme utfordringene.

For det tredje ser vi en sammenheng ved at de med opplevd dårlig økonomisk situasjon, i mindre grad enn de med god, har definert i avtale eller kontrakt hvilke målsetninger både ansatte og ledere måles på (se vedlegg 15). Imidlertid ser begge grupper ut til å være uenige. Likevel foreligger det trolig en noe større formalisering blant de med opplevd god økonomisk situasjon ved at de i større grad har kontrakts/avtalefesting av målsetninger.

5 Diskusjon

I analysen og diskusjonen ovenfor kom det frem flere interessante funn. Budsjett og finansielle måltall er blant de mest brukte styringsverktøyene, i tillegg anvendes brukertilfredshet, kvalitet og gjennomsnittskostnader i størst grad som prestasjonsindikatorer. Innenfor kommunens tjenesteområder benyttes ulike indikatorer, og det varierer i hvilken grad de anvender prestasjonsmåling innenfor tjenestene. Hovedsakelig er budsjettering og rapportering til politikere de mest sentrale formålene for prestasjonsmålingen. Økonomisjefene opplever bedre kvalitet på beslutninger og økt informasjonsgrunnlag som de største fordelene, mens problemer med å måle kvaliteten på tjenestene samt å utforme indikatorer som fanger prestasjoner representerer de største utfordringene. Store kommuner bruker i større grad prestasjonsindikatorer, gjenkjenner seg mer i formålene og oppgir større enighet i enkelte fordeler.

Gjennom å benytte Broadbent og Laughlins (2009) konseptuelle modell tegnes et nokså komplekst bilde av kommunenes underliggende natur. Dette fordi det er ingen overbærende sterk indikasjon på at kommunenes prestasjonsmåling, sett under ett, tydelig kan plasseres innenfor det transaksjonelle eller det relasjonelle systemet ettersom flere rasjonaliteter setter preg på prestasjonsmålingen. Derimot ser store kommuner ut til å ha en transaksjonell tilnærming ved å ha definert prestasjonsindikatorer for flere av tjenesteområdene og indikatorer kvantifiseres i større grad sammenlignet med små kommuner. På den andre siden har store kommuner også en relasjonell tilnærming ved at de involverer de ansatte mer i prestasjonsmålingen enn hva små kommuner gjør. Dette viser at det ikke er noen entydig konklusjon med hensyn til rasjonalitetene, men at virkeligheten er kompleks.

I dette kapittelet vil resultatene presentert i analysen sammenfattes og diskuteres ved å trekke sammenhenger. Hovedfunnene vil fremheves for å kunne besvare forskningsspørsmålene.

Funn fra studien viser at det er forskjell med hensyn til hvorvidt økonomisjefene anser prestasjonsmåling som et viktig ledd i styringen. Her påvises videre ingen forskjeller i svarene til små og store kommuner. Imidlertid kan det tenkes at små og store kommuner anvender prestasjonsmåling på ulike måter i styringen. Flere funn i denne studien kan indikere at det trolig foreligger et mer formalisert system blant store kommuner enn hva som er tilfelle i små kommuner. Van Helden (2000) viste dessuten til liknende funn i sin studie hvor han fant at små kommuner foretrakk personlig kontroll fremfor mer formaliserte systemer. Det kan videre

trekkes en parallell mellom formaliserte systemer og en transaksjonell tilnærming i tråd med Broadbent og Laughlins (2009) konseptuelle modell ettersom et transaksjonelt system bærer preg av å være mer formelt.

Mer formalisering blant store kommuner kan for det første begrunnes med at store kommuner bruker mer prestasjonsmåling innenfor de ulike tjenesteområdene sammenlignet med små kommuner. Dette støttes videre av at de også utvikler spesifikke prestasjonsindikatorer for flere av tjenesteområdene. For det andre benytter store kommuner seg av de ulike prestasjonsindikatorerne i større grad, noe som gjelder både finansielle indikatorer (eksempelvis gjennomsnittskostnader) så vel som ikke-finansielle indikatorer (eksempelvis målinger av brukertilfredshet). Disse funnene tilsier dermed at store kommuner utformer flere prestasjonsindikatorer for sine tjenesteområder samt at de benytter indikatorerne i høyere grad enn hva små kommuner gjør.

Et annet interessant aspekt som kan underbygge argumentet om mer formalisering blant store kommuner, er at de i større grad ser ut til å uttrykke prestasjonsindikatorer i tallmessige termer. Med andre ord forsøker de i større grad å kvantifisere prestasjonsindikatorerne. Nyten av å tallfeste målinger i henhold til prestasjonsmåling kan blant annet ses gjennom at kommunene generelt vurderer bruken og nytten av styringsverktøyene, budsjett og finansielle måltall, som høy. Likevel ser kvantifisering ut til å være mer utbredt blant store kommuner og kan trolig indikere at de har et større behov for kvantifisering. Dette støttes delvis av Verbeetens (2008) funn hvor store offentlige organisasjoner benytter ikke-finansielle måltall i mindre grad. En mulig sammenheng med behovet for tallfesting i store kommuner, kan være at de også oppgir overvåking av resultater som et særdeles viktig formål for prestasjonsmåling. Dette er noe de små kommunene vektlegger i mindre grad. Store kommuner har naturligvis flere ressurser og større tjenesteytende enheter å holde oversikten over, og i så måte oppleves trolig tallmessige indikatorer som enklere å benytte. Funnene antyder dermed at kvantifisering av indikatorer vektlegges blant de store kommunene samt at overvåking av resultater anses som et viktigere formål. Dette er begge trekk som kan indikere mer formaliserte systemer i store kommuner.

Et annet trekk som peker i retning av et mer formalisering blant store kommuner, er at de i større grad har avtale- eller kontraktsfestet hvilke dimensjoner ledere måles på. Dette sier med andre ord lite om ledere faktisk måles mer i store kommuner, men heller at det i så fall er nedfelt i kontrakt eller avtale i større grad enn i små kommuner, og dermed mer formalisert.

Fokus på utforming og kvantifisering av prestasjonsindikatorer for ulike tjenesteområder, større vektlegging av overvåking av resultater og mål samt måling av ledere nedfelt skriftlig, er alle egenskaper ved store kommuner som fremmer argumentet om at de opererer med mer formaliserte system for prestasjonsmåling. Det er ikke dermed sagt at små kommuner ikke har formaliserte systemer, men trolig i mindre grad enn store kommuner. Denne diskusjonen kan videre overføres til språket til Broadbent og Laughlins (2009) modell. Etter deres konseptuelle modell vil disse argumentene trekke i retning av at store kommuner har et mer transaksjonelt system, noe som kan indikere en strammere styring. Derimot viser andre argumenter at det ikke nødvendigvis kan tolkes dithen at store kommuner i sin helhet har en mer transaksjonell tilnærming enn små kommuner.

De slutningene som trekkes med hensyn til en transaksjonell eller relasjonell tilnærming for kommunene, må ses i sammenheng med påstanden som betraktes. Dette skyldes at det det vanskelig lar seg gjøre å plassere små og store kommuner innenfor kun én rasjonalitetsklynge. Store kommuner ser tilsynelatende ut til å ha en mer transaksjonell tilnærming på bakgrunn av argumentasjonen ovenfor omkring mer formalisering. Derimot er det andre tilfeller hvor store kommuner ser ut til å kjennetegnes av trekk i tråd med et relasjonelt system. Dette gjelder særlig hvorvidt kommunene involverer de ansatte i prestasjonsmålingsprosesser. Her ser store kommuner ut til å involvere de ansatte i høyere grad enn små kommuner, noe som derimot indikerer et mer relasjonelt system for store kommuner.

Julnes og Holzer (2001) fremhever viktigheten av å inkludere interessenter i prosesser som omhandler prestasjonsmåling. Videre hevder Kloot og Martin (2000) at forpliktelsen til selve prestasjonsmålingen vil øke innad i kommunen dersom ansatte involveres. Ansatte må kunne betegnes som en viktig interessentgruppe i kommunen. Funn fra vår studie indikerer at store kommuner involverer sine ansatte i større grad enn det små kommuner gjør. Dette gjelder for flere ulike aspekter ved prestasjonsmålingen. Eksempelvis fremgår det at store kommuner utviser større enighet i at ansatte involveres i diskusjoner omkring målsetninger for enheten de tilhører. I tillegg til dette involveres ansatte også i større grad i utformingen av prestasjonsmål, diskusjoner omkring tolkning av resultater samt diskusjoner av tiltak for bedre måloppnåelse.

Videre påvises det forskjeller i hvorvidt de ansatte har innsikt i hvordan kommunen samler inn data og gjennomfører sine målinger av prestasjoner. Våre funn tilsier at de ansatte i store kommuner har større innsikt i dette. Dette kan trolig ha en sammenheng med at ansatte her, som nevnt ovenfor, involveres i større grad i diskusjoner omkring målsetninger og utforming av

prestasjonsmål. På denne måten opparbeider de mer kunnskap om hvordan den konkrete prestasjonsmålingen i kommunen gjennomføres. Som følge av dette kan høyere involvering av ansatte i store kommuner potensielt bidra til at forpliktelsen til prestasjonsmåling er noe høyere her enn i små kommuner. I tillegg kan dette tenkes å bidra til å redusere eventuelle usikkerheter blant ansatte samt skape en større følelse av eierskap til prestasjonsmålingen i sin helhet i store kommuner.

Resultatene fra analysen indikerer imidlertid at de ansatte ikke er i fokus for individuelle målinger i kommunesektoren. Evaluering av ansatte som eget formål i henhold til prestasjonsmåling, ble vurdert lite brukt blant både små og store kommuner. Dette belyses også gjennom at kommunene i mindre grad ser ut til å ha avtale- eller kontraktsfestet hvilke målsetninger og prestasjonsmål de ansatte måles på. Videre viser våre funn at den overordnede prestasjonsmålingen som gjennomføres trolig ikke har særlig stor påvirkning på ansattes motivasjon ei heller stor innvirkning på hvorvidt de ansatte presterer bedre.

Vårt forsøk på å anvende Broadbent og Laughlins (2009) konseptuelle modell har antydnet et nokså komplekst bilde av prestasjonsstyringssystemenes underliggende natur i norske kommuner. Dette fordi prestasjonsstyringen og prestasjonsstyringssystemene preges av flere rasjonaliteter samtidig. Dette kan ses gjennom at store kommuner på noen områder er mer transaksjonelle enn små (jf. mer formalisering), mens på andre områder er derimot store kommuner mer relasjonelle enn små (jf. mer involvering av ansatte). Med andre ord bærer både store og små kommuner preg av en miks av et transaksjonelt og et relasjonelt system, og tyder dermed på at prestasjonsmåling/-styringen er dynamisk. Derfor er det, med utgangspunkt i våre data, utfordrende å bruke den konseptuelle modellen til å foreta en fullstendig «kategorisering» av kommunene. Rammeverket til Broadbent og Laughlin (2009) gir likevel nyttig innsikt ved å beskrive og gi innsikt i kommunenes underliggende natur i tillegg til å fremheve ulikheter mellom små og store kommuner.

Studiens funn har til nå antydnet forskjeller mellom små og store kommuner med hensyn til formalisering og involvering av ansatte. Derimot er det vanskelig å konkludere noe omkring hvorvidt prestasjonsmåling er mer utbredt i store kommuner enn i små. Tidligere forskning har likevel hevdet at bruken er mindre bekreftet i små kommuner ettersom hovedtyngden av studier primært har vært konsentrert omkring store kommuner (Pollanen, 2005; Rivenbark og Kelly, 2006). Våre funn indikerer derimot noen ytterligere forskjeller mellom små og store kommuner. Når det gjelder bruken av KOSTRA rapporterer eksempelvis store kommuner at de er mer

uenige enn små kommuner i at bruken begrenser seg til kun rapportering av det som er lovpålagt. Dette kan indikere en mer vidstrakt bruk av KOSTRA blant store kommuner. Ettersom store kommuner kvantifiserer i større grad enn små kommuner og rangerer overvåking av resultater som et viktig formål, ser de trolig også en større nytte i KOSTRA som verktøy. Videre ses dessuten en gjennomgående trend i at store kommuner er mer enige i de ulike formålene for prestasjonsmåling. Blant annet er store kommuner i større grad enige i at prestasjonsmåling leder til bedre informasjonsgrunnlag i beslutningsprosesser. Derimot er små kommuner også enige i formålene, hvorav budsjettering er det formålet som vurderes forholdsvis likt blant både små og store kommuner.

Uavhengig av forskjeller mellom små og store kommuner, antyder våre funn at kommunesektoren som helhet opplever vanskeligheter med å utforme tiltak basert på den prestasjonsmålingen som gjennomføres. Problemet oppstår når en ikke vet hva de konkrete målingene skal brukes til og herunder hvilke tiltak som må iverksettes for å prestere godt på de satte målene. Dette kan bidra til å belyse noe viktig om prestasjonsmåling i norske kommuner, og som går til selve kjernen av hvorfor det er viktig med prestasjonsmåling.

Et fokus på utforming av mål og prestasjonsindikatorer samt å gjennomføre målinger representerer en smalere forståelse av prestasjonsmålingsbegrepet. En kan stille spørsmål ved poenget med å utføre målinger dersom kommunene ikke evner å se hva som skal til for å prestere bedre og utforme tiltak basert på de målene som er satt. Å kun gjennomføre målinger vil ikke favne den egentlige essensen av hva prestasjonsmåling innebærer. Dette fordi tallene i seg selv ikke avdekker hva som må til for å få de opp mot et ønsket nivå. Utforming av tiltak er et vanskelig område ettersom offentlig sektor innebærer nokså ulike og komplekse sosiale tjenester. Det kan derfor spekuleres i hvorvidt formaliserte mål har noen praktisk verdi dersom fokuset kun ligger på utforming og måling.

Opplevde vanskeligheter med å utvikle tiltak blant kommunene skyldes trolig flere ulike forhold. Våre funn tilsier at økonomisjefene i kommunene mener utforming og oppfølging av prestasjonsmål i stor grad er et lederansvar, til tross for at det også involverer aktører på flere nivå. At leder i større grad holdes ansvarlig ble dessuten oppgitt som en av de fremste fordelene ved prestasjonsmåling av økonomisjefene, og kan således ytterligere belyse et fokus på lederansvar. Dersom lederansvaret er det som primært vektlegges i prestasjonsmålingen, kan det by på utfordringer når konkrete tiltak skal foreslås. Dette fordi ledere i forvaltningen antakeligvis ikke innehar tilstrekkelig kunnskap omkring tjenesteytingen på lavere nivåer i

kommunen, og dermed blir det vanskelig vite hvilke tiltak som må iverksettes for å prestere godt.

Vanskeligheter med utvikling av tiltak kan ytterligere belyses gjennom at majoriteten av kommunene ikke verifiserer de prestasjonsdata som samles inn. Med andre ord foretas det sjelden noen kvalitetssikring av målinger som gjennomføres. De som ikke gjennomfører noen form for verifisering begrunner særlig dette med mangel på tid og kompetanse. I sum kan vektlegging av lederansvar i prestasjonsmålingen samt lite verifisering av prestasjonsdata trekke i retning av at kommunene har fokuset på prestasjonsmåling fremfor prestasjonsstyring. Å utnytte informasjonen og aktivt bruke den er krevende sammenlignet med det å kun samle og måle data. Likevel er det her utfordringen for kommunene ligger og dermed kreves trolig et større fokus på bruken av informasjonen i styringen.

En annen faktor som kan bidra til disse utfordringene med hensyn til utforming av tiltak, er måleproblematikken i offentlig sektor. Det er gjerne, som nevnt, svært sammensatte og komplekse sosiale tjenester som kommunene må ta hensyn til, og som i tillegg berører mange interessenter. Det er derfor ikke overraskende at kommunene opplever utfordringer med måling av kvaliteten på tjenesteområdene samt at det er utfordrende å utforme indikatorer som fanger prestasjon. Dette gir indikasjoner om en måleproblematikk som ytterligere belyses av at måleindikatorene for særdeles store kommuner ikke er tydelig koblet til kommunens målsetninger. Dersom målinger i seg selv oppleves som vanskelig, medfører dette også utfordringer når tiltak basert på målingene skal foreslås og iverksettes. Med andre ord kan måleproblematikken tenkes å være en viktig årsak til at kommunene ikke får til å anvende informasjonen godt nok. Fokuset ligger mer på hvordan kommunen skal foreta gode målinger og tiltak blir dermed mindre vektlagt, spesielt dersom målingene ikke anses som gode nok.

Videre kan funn fra studien indikere at opplevd økonomisk situasjon er av betydning. Blant annet viser våre funn at økonomisjefer som opplever god økonomisk situasjon, i større grad benytter prestasjonsmåling innenfor tjenesteområdene. I tillegg har disse økonomisjefene rapportert at de i større grad utformer prestasjonsindikatorer for de fleste av sine tjenesteområder. Dette kan enten indikere at prestasjonsmåling er av betydning for opplevelsen av kommunens økonomiske situasjon og/eller at prestasjonsmåling bidrar til effektiv ressursutnyttelse. Økonomisjefene som opplever en god økonomisk situasjon ser også flere utfordringer med prestasjonsmåling. Eksempelvis opplever de i større grad utfordringer med å definere målsetninger og prestasjonsmål i klare tallmessige termer. Dette er ikke overraskende

ettersom disse kommunene også tilsynelatende bruker mer prestasjonsmåling, noe som kan bidra til at de i større grad opplever utfordringer. Det er i tillegg flere kommuner som evaluerer prestasjonsdata dersom økonomisjefen opplever den økonomiske situasjonen som god. Med utgangspunkt i disse funnene kan det dermed spekuleres i om de kommunene hvor økonomisjefene opplever den økonomiske situasjonen som god, har større kunnskap og innsikt om prestasjonsmåling og/eller benytter prestasjonsmåling mer.

Diskusjonen ovenfor indikerer i sin helhet at prestasjonsmålingens virkelighet i offentlig sektor, ikke overraskende, er kompleks. Van Helden og Reichard (2016) påpeker at dette kan ha en sammenheng med de mange interessentene en skal tjene innen offentlig sektor, og som dermed bidrar til at prestasjonsstyringssystemet gjerne blir mer komplisert (ibid.). Å studere kommunene i lys av Broadbent og Laughlins (2009) konseptuelle modell, bidro til å ytterligere underbygge den sammensatte virkeligheten ettersom kommunenes prestasjonsstyring vanskelig lot seg beskrive som enten transaksjonell eller relasjonell. Samtidig har våre funn også avdekket forskjeller mellom små og store kommuner. Forskjellene gjaldt spesielt mer formalisert prestasjonsmåling i store kommuner samt mer involvering av ansatte i store kommuner. Sistnevnte kan implisere en høyere forpliktelse til prestasjonsmåling i store kommuner. Studien i sin helhet gjenspeiler at prestasjonsmålingspraksis er utfordrende, særlig gjelder dette måling av kvaliteten på tjenestoområdene samt utforming av indikatorer som fanger prestasjon. Dette kan trolig vitne om en viss måleproblematikk som dermed medfører vanskeligheter ved utforming og iverksetting av konkrete tiltak for å prestere godt i henhold til mål. Med andre ord gir utfordringer med å foreta gode målinger også at kommunene opplever vanskeligheter med å foreslå konkrete tiltak på bakgrunn av informasjonen fra disse målingene.

6 Avslutning

6.1 Konklusjon

Resultatene fra studien viser at det er forskjell med hensyn til hvorvidt økonomisjefene anser prestasjonsmåling som et viktig ledd i styringen. Blant styringsverktøyene som er kartlagt brukes særlig finansielle måltall og budsjett i stor grad. Budsjettets viktighet gjenspeiler seg også i at budsjettering fremheves som det mest sentrale formålet for prestasjonsmåling. I tillegg fremmes rapportering til politikere og kostnadsbesparelser som sentrale formål. Når det gjelder fordeler ved prestasjonsmåling fremmer økonomisjefene særlig at det bidrar til bedre informasjonsgrunnlag, bedre kvalitet på beslutninger samt at ledere holdes ansvarlig. Lederansvaret er forøvrig noe som vektlegges både ved utforming av målsetninger og prestasjonsmål for den enkelte enhet samt ved utforming og oppfølging av prestasjonsindikatorer. Imidlertid opplever kommunene utfordringer ved måling av kvaliteten på tjenesteområdene i tillegg til å utforme indikatorer som fanger opp prestasjoner. Sett i lys av Broadbent og Laughlins (2009) konseptuelle modell er det utfordrende å plassere kommunene, sett under ett, innenfor et relasjonelt eller transaksjonelt system. Dette skyldes at flere rasjonaliteter preger prestasjonsmålingen i kommunene samtidig, med andre ord er både den instrumentelle og den kommunikative rasjonaliteten gjeldende. Dette bidrar til å underbygge at det er en kompleks og sammensatt virkelighet innen prestasjonsmåling i offentlig sektor.

Videre indikerer våre funn at det er forskjeller mellom små og store kommuners anvendelse av prestasjonsmåling. Store kommuner har blant annet større fokus på utforming og kvantifisering av prestasjonsindikatorer og mer fokus på overvåking av resultater i tillegg til måling av ledere nedfelt skriftlig. Dette kan indikere at de har mer formaliserte systemer for prestasjonsmåling enn små kommuner og dermed en mer transaksjonell tilnærming med bruk av en instrumentell rasjonalitet. Imidlertid involverer også store kommuner i større grad de ansatte i ulike deler av prestasjonsmålingsprosessen samtidig som at de også oppgir at de ansatte har større innsikt i prestasjonsmålingen. Dette trekker derimot i retning av at store kommuner er mer relasjonelle i sin tilnærming enn små kommuner, og herunder preges av den kommunikative rasjonaliteten. Dette viser nok en gang ingen entydig konklusjon når det gjelder små og store kommuners underliggende natur, men at prestasjonsmålingen i kommunene er dynamisk og sammensatt.

Det er videre indikasjoner på at bruken av prestasjonsmåling er mer utbredt i store kommuner enn i små kommuner. Dette kan også underbygges av indikasjonene omkring mer formaliserte systemer i store kommuner. I tillegg oppgir også store kommuner at de bruker

prestasjonsmåling mer på de ulike tjenesteområdene og er generelt mer enige i de ulike fordelene og formålene for prestasjonsmåling enn små kommuner. Disse funnene trekker i retning av en mulig større bruk av prestasjonsmåling blant store kommuner.

En av de større utfordringene for kommunesektoren som helhet er utforming av konkrete tiltak basert på prestasjonsmålingen som gjennomføres. Gjennomføring av målinger har liten hensikt dersom informasjonen fra målingene ikke brukes aktivt i styringen. Ettersom lederansvaret vektlegges ved prestasjonsmålingen i kommunene, kan utforming av tiltak by på utfordringer ved at lederne muligens har liten kunnskap omkring den faktiske tjenesteytingen i kommunen. Opplevde utfordringer rundt utforming av tiltak underbygges videre av at det sjelden foretas noen form for verifisering av prestasjonsdata. Imidlertid kan måleproblematikken i offentlig sektor være en mulig årsak til at utforming av tiltak representerer en stor utfordring. Dette fordi kommunene må ta stilling til svært sammensatte tjenester hvor en rekke ulike interessenter er involvert. Våre funn antyder at kommunene opplever utfordringer med måling av kvaliteten på tjenesteområdene i tillegg til vanskeligheter med utforming av indikatorer som fanger prestasjon. Dersom målinger i seg selv oppleves som vanskelig, medfører dette også utfordringer når tiltak basert på målingene skal foreslås og iverksettes. Fokuset legges med andre ord på hvordan kommunen skal foreta gode målinger, og dermed blir utforming av tiltak basert på målingene mindre vektlagt.

6.2 Implikasjoner

I denne studien har vi tatt utgangspunkt i et spørreskjema som er sendt til økonomisjefer i norske kommuner. Av de økonomisjefene som har besvart spørreundersøkelsen, viser fordelingen mellom små, mellomstore og store kommuner seg å være tilnærmet lik fordelingen i den faktiske populasjonen. Det at vi har gjennomført en landsdekkende undersøkelse om anvendelsen av prestasjonsmåling i norske kommuner representerer i seg selv et empirisk bidrag i denne avhandlingen. Studien gir således et overblikk over anvendelsen av prestasjonsmåling ved å blant annet kartlegge styringsverktøy, formål, fordeler og utfordringer ved prestasjonsmåling. Følgelig gir undersøkelsen økt innsikt i hvordan prestasjonsmåling oppleves av økonomisjefene i kommunene i dag. Vi har ikke sett tilsvarende studier med samme bredde bli gjennomført, og studien bidrar således til å gi økt kunnskap omkring prestasjonsmåling i en videre kontekst.

Bruken av prestasjonsmåling er, som fastslått tidligere, mindre studert i små kommuner. I denne studien er majoriteten av respondentene økonomisjefer i små kommuner, noe som bidrar til økt

innsikt i hvordan små kommuner bruker prestasjonsmåling. Våre funn viser forskjeller med hensyn små og store kommuners anvendelse av prestasjonsmåling, særdeles i form av indikasjoner omkring mindre formalisering, mindre involvering av ansatte og antydninger til mindre bruk av prestasjonsmåling i små kommuner. Dette er empiriske bidrag som skaper et godt grunnlag for videre forskning.

Basert på resultatene fra undersøkelsen fremstår utforming av tiltak basert på prestasjonsmålingen som gjennomføres, trolig som en av de større utfordringene for kommunesektoren som helhet. For praksis impliserer dette er at det kreves en større bevisstgjøring blant kommunene omkring hvordan en kan utnytte dataene som samles inn. Det kreves følgelig et større fokus på bruk av prestasjonsinformasjonen i styringen. Imidlertid betyr ikke dette at å foreta gode målinger ikke er viktig i seg selv, men dersom målingene ikke brukes til noe mer enn å simpelthen måle for målingens skyld, mister prestasjonsmåling en del av sin hensikt.

Å involvere de ansatte kan bidra til å øke forpliktelsen til prestasjonsmåling i kommunene. Våre funn viser at store kommuner ser ut til å involvere de ansatte mer i ulike deler av prestasjonsmålingsprosessen og at de ansatte her også har større innsikt i prestasjonsmålingen. Implikasjonene av dette er at ledere i kommunenes tjenesteytende enheter trolig burde legge vekt på å inkludere de ansatte i prestasjonsmålingsprosessen. Dette kan potensielt lede til at de ansatte føler større eierskap til målsetninger og prestasjonsmål som settes, redusere eventuelle tvetydigheter i målene og/eller at målene settes urealistisk høyt samt bidra til å øke forpliktelsen til prestasjonsmålingen i kommunene.

6.3 Videre forskning

Bredden til kartleggingsstudien vår byr på flere muligheter for videre forskning. Blant annet kan det være fruktbart med kvalitative studier som går mer i dybden for å forstå anvendelsen av prestasjonsmåling i norske kommuner. Vår studie har avdekket noen ulikheter mellom små og store kommuners anvendelse av prestasjonsmåling, noe som følgelig kan være interessant å studere nærmere. Dybdeintervjuer kan i denne sammenheng antas å være hensiktsmessig for å forstå likheter og ulikheter i anvendelse av prestasjonsmålingen til små og store kommuner. Dette kan potensielt gi økt innsikt i hvorvidt omfanget av prestasjonsmåling er større i store kommuner enn i små kommuner, slik våre funn indikerte. Det vil herunder være nyttig med komparative casestudier som inkluderer både små og store kommuner.

Komparative casestudier og individuelle studier av opplevd økonomisk situasjon og anvendelsen av prestasjonsmåling kan også være interessant for videre forskning. Funn i vår studie indikerte at opplevd økonomisk situasjon kan ha betydning for anvendelse av prestasjonsmålingen i kommuner. Det kan også være interessant å gjennomføre dybdeintervjuer av økonomisjefer som opplever den økonomiske situasjonen som god eller dårlig for å få økt forståelse for likheter og ulikheter i bruken av prestasjonsmåling. I spørreskjemaet vårt spurte vi om økonomisjefenes subjektive opplevelse av den økonomiske situasjonen i kommunene. Det kunne også vært interessant å inkludere mer objektive elementer av økonomisk situasjon, eksempelvis gjennom publiserte indikatorer fra KOSTRA.

I vår studie undersøker vi prestasjonsmåling fra økonomisjefenes perspektiv, men det kan også være interessant å studere det fra andre analysenivå. Anvendelsen av prestasjonsmåling kan eksempelvis studeres fra perspektivet til ansatte i økonomiavdelingens eller ledere innenfor kommunenes ulike tjenesteområder. Ansatte i økonomiavdelingene kan ha andre opplevelser rundt anvendelsen av prestasjonsmåling enn det økonomisjefene har som sitter med et mer overordnet ansvar. Studien vår indikerte videre ulikheter i utbredelsen av prestasjonsmåling innenfor tjenesteområdene samt utfordringer knyttet til å måle kvaliteten til tjenestene. Det kan følgelig være interessant å undersøke opplevelsene til ledere innenfor tjenesteområdene rundt anvendelsen av prestasjonsmåling.

Vår studie er gjennomført med bruk av et tverrsnittdesign. Videre forskning kan dermed med fordel undersøke bruken av prestasjonsmåling over tid med bruk av tidsseriedesign. Dette er interessant med bakgrunn i at våre funn indikere at prestasjonsmåling vil øke i betydning i fremtiden. Dette er noe som kan studeres ytterligere ved å gjennomføre studier over en tidsperiode.

Styrken til vår studie er en bredde som bidrar til å kartlegge et helhetlig bilde av prestasjonsmålingen i norske kommuner. Dette legger et godt grunnlag for videre forskning. Vi anser ytterligere studier om prestasjonsmålingens anvendelsen som nyttig, men kanskje særlig studier som fokuserer på ulikheter mellom store og små kommuner, kommunenes økonomiske situasjon, ulike analysenivå og tidsseriedesign, som viktige momenter for videre forskning.

Referanser

- Allen, K. (2004) *Max Weber: a critical introduction*. London: Pluto Press.
- Anthony, R. N. (1965) *Planning and control systems : a framework for analysis*. Boston: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Arnaboldi, M. og Lapsley, I. (2003) Activity based costing, modernity and the transformation of local government: A field study, *Public Management Review*, 5(3), s. 345-375. doi: 10.1080/1471903032000146946.
- Askim, J., 2004. PERFORMANCE MANAGEMENT AND ORGANIZATIONAL INTELLIGENCE: ADAPTING THE BALANCED SCORECARD IN LARVIK MUNICIPALITY. *International Public Management Journal*, 7(3), s. 415–438.
- Baird, K. (2007) Adoption of activity management practices in public sector organizations, *Accounting & Finance*, 47(4), s. 551-569. doi: 10.1111/j.1467-629X.2007.00225.x.
- Berman, E. og Wang, X. (2001) Hypotheses about Performance Measurement in Counties: Findings from a Survey, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), s. 403-428. doi: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a003508.
- Birnberg, J., Shields, M. og Young, S. M. (1990) The Case for Multiple Methods in Empirical Management Accounting Research (with an illustration from budget setting). *Journal of Management Accounting Research*, 2(1), s. 33-66.
- Boyne, G. A. (2002) Public and Private Management: What's the Difference?, *Journal of Management Studies*, 39(1), s. 97-122. doi: 10.1111/1467-6486.00284.
- Broadbent, J. og Laughlin, R. (2009) Performance management systems: A conceptual model, *Management Accounting Research*, 20(4), s. 283-295. doi: 10.1016/j.mar.2009.07.004.
- Busch, T. (2004) *Økonomistyring i et organisasjonsteoretisk perspektiv*. Trondheim: Høgskolen i Sør-Trøndelag, Avdeling Trondheim økonomiske høyskole.
- De Bruijn, H. (2002) Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement, *International Journal of Public Sector Management*, 15(7), s. 578-594. doi: 10.1108/09513550210448607.
- Diamond, S. S. (2000) Reference guide on survey research i *Reference manual on scientific evidence*. 2. utg. The Federal Juridical Center, s. 229-276. Tilgjengelig fra: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=400086&site=ehost-live> (Hentet: 15. april 2019).
- Dillman, D.A., 1978. *Mail and telephone surveys: the total design method*, New York: Wiley.

- DiMaggio, P. J. og Powell, W. W. (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 48(2), s. 147-160. doi: 10.2307/2095101.
- Fallan, L. og Pettersen, I. J. (2016) *Bedriftsøkonomiske atferdsteorier : endrede perspektiver på atferd, koordinering og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ferreira, A. og Otley, D. (2009) The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis, *Management Accounting Research*, 20(4), s. 263-282. doi: 10.1016/j.mar.2009.07.003.
- Fitzgerald, L. (2007) Performance measurement, i Hopper, T., Northcott, D. og Scapens, R. (red.) *Issues in Management Accounting*. 3. utg. Harlow: Prentice Hall/Financial Times, s. 223-241.
- Franco-Santos, M., Lucianetti, L. og Bourne, M. (2012) Contemporary performance measurement systems: A review of their consequences and a framework for research, *Management Accounting Research*, 23(2), s. 79-119. doi: 10.1016/j.mar.2012.04.001.
- Gao, J. (2015) Performance Measurement and Management in the Public Sector: Some Lessons from Research Evidence, *Public Administration and Development*, 35(2), s. 86-96. doi: 10.1002/pad.1704.
- Ghobadian, A. og Ashworth, J. (1994) Performance Measurement in Local Government – Concept and Practice, *International Journal of Operations & Production Management*, 14(5), s. 35-51. doi: 10.1108/01443579410056786.
- Habermas, J. (1984) *The theory of communicative action 1: Reason and the rationalization of society*. Boston, Mass: Beacon Press.
- Hato analyse (2018) *Tjenesteområdene i kommunen*. Tilgjengelig fra: https://www.hatoanalyse.no/2-Kostra_tjenesteomroder.html (Hentet: 03. februar 2019).
- Henry, G.T., 1990. *Practical sampling*, Newbury Park: Sage Publications.
- Hofstede, G. (1984) *Culture's consequences : international differences in work-related values*. Abridged ed. utg. Newbury Park, Calif: Sage.
- Hood, C. (1991) A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS?, *Public Administration*, 69(1), s. 3-19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.
- Hood, C. (1995) The "new public management" in the 1980s: variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), s. 93. doi: 10.1016/0361-3682(93)E0001-W.

- Hoogenboom, M. og Ossewaarde, R. (2005) From Iron Cage to Pigeon House: The Birth of Reflexive Authority, *Organization Studies*, 26(4), s. 601-619. doi: 10.1177/0170840605051475.
- Huijben, M., Geurtsen, A. og Van Helden, J. (2014) Managing overhead in public sector organizations through benchmarking, *Public Money & Management*, 34(1), s. 27-34. doi: 10.1080/09540962.2014.865929.
- Hvidman, U. og Andersen, S. C. (2014) Impact of performance management in public and private organizations, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), s. 35-58. doi: 10.1093/jopart/mut019.
- Innst.S.nr.252 (2004-2005). Innstilling fra Den særskilte komité nedsatt av Stortinget 18. mars 2005 for behandling av St.meld. nr. 17. 4: Forholdet mellom staten og kommunene.
- Jacobsen, D. I. (2015) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utg. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Jackson, A. og Lapsley, I. (2003) The diffusion of accounting practices in the new “managerial” public sector, *International Journal of Public Sector Management*, 16(5), s. 359-372. doi: 10.1108/09513550310489304.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. og Tufte, P. A. (2011) *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utg. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johansen, E. og Hegna, O. T. (2008) Fem år med balansert målstyring i Porsgrunn kommune – Erfaringer så langt, *Praktisk økonomi & finans*, (04), s. 3-12.
- Johnsen, Å. (1999) Implementation Mode and Local Government Performance Measurement: A Norwegian Experience, *Financial Accountability & Management*, 15(1), s. 41-66. doi: 10.1111/1468-0408.t01-1-00073.
- Johnsen, Å. (2000) *Performance measurement in local government : organisational control in political institutions*. Doctoral thesis, Norwegian School of Economics and Business Administration, Department of Strategy and Management.
- Johnsen, Å. og Vakkuri, J. (2006) Is there a Nordic Perspective on Public Sector Performance Measurement?, *Financial Accountability & Management*, 22(3), s. 291-308. doi: 10.1111/j.0267-4424.2006.00404.x.
- Johnsen, Å. (2010) Resultatstyringens mytologi: hvorfor bruker forvaltningen mål-og resultatstyring når dette er så omstridt?, *Nordiske organisasjonsstudier*, 12(1), s. 5-28.
- Johnsen, Å. (2017) Nye styringsverktøy og modeller – redskap eller legitimering?, *Praktisk økonomi & finans*, (01), s. 17-35. doi: 10.18261/issn.1504-2871-2017-01-03.

- Julnes, P. d. L. og Holzer, M. (2001) Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation, *Public Administration Review*, 61(6), s. 693-708. doi: 10.1111/0033-3352.00140.
- Kaplan, R. og Norton, D. (1992) The Balanced Scorecard - Measures That Drive Performance, *Harvard Business Review*, 70(1), s. 71-79.
- Kloot, L. og Martin, J. (2000) Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government, *Management Accounting Research*, 11(2), s. 231-251. doi: 10.1006/mare.2000.0130.
- Kommuneloven (1992) *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107> (Hentet: 14. april 2019).
- Kraus, K. (2007) *Sven, inter-organisational relationships and control: A case study of domestic care of the elderly*. Akademisk avhandling, Stockholm School of Economics (EFI). Tilgjengelig fra: <https://ex.hhs.se/dissertations/220908-FULLTEXT01.pdf?fbclid=IwAR2jS8oMPwQBxC-I5AIbpAidgasPwtVFpcb6FvBJ4qwAk4kLDHM7ERHlkIo>.
- KS (2019) *Nytt verktøy for bedre tjenester*. Tilgjengelig fra: <https://www.ks.no/fagomrader/forskning-og-utvikling-fou/effektiveringsnettverkene/nytt-verktoy-for-bedre-tjenester/> (Hentet: 29. mars 2019).
- Kurunmaki, L., Lapsley, I. og Melia, K. (2003) Accountingization v. legitimation: a comparative study of the use of accounting information in intensive care, *Management Accounting Research*, 14(2), s. 112-139. doi: 10.1016/S1044-5005(03)00019-2.
- Lapsley, I. og Wright, E. (2004) The diffusion of management accounting innovations in the public sector: a research agenda, *Management Accounting Research*, 15(3), s. 355-374. doi: 10.1016/j.mar.2003.12.007.
- Lebas, M. og Euske, K. (2002) A conceptual and operational delineation of performance, i Neely, A. (red.) *Business Performance Measurement: Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 65-79.
- Lilian Chan, Y.-C. (2004) Performance measurement and adoption of balanced scorecards: a survey of municipal governments in the USA and Canada, *International Journal of Public Sector Management*, 17(3), s. 204-221. doi: 10.1108/09513550410530144.
- Lindholm, C. (2003) *Ansvarighet och redovisning i nätverk. En longitudinell studie om synliggörande och osynliggörande i offentlig verksamhet*. Doktoravhandling, Uppsala Universitet.

- Melkers, J. og Willoughby, K. (2005) Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects, *Public Administration Review*, 65(2), s. 180-190. doi: 10.1111/j.1540-6210.2005.00443.x.
- Moore, D.L. og Tarnai, J. (2002). Evaluating nonresponse error in mail surveys, i R.M. Groves, D.A. Dillman, J.L. Eltinge og R.J.A. Little (red.). *Survey nonresponse*. New York: Wiley, s. 197-211.
- Morgan, F.W., 1990. Judicial Standards for Survey Research: An Update and Guidelines. *Journal of Marketing*, 54(1), s. 59–70.
- Moum, A. (2016) *Bruk av innovative styringsverktøy i norske kommuner*. Masteroppgave, NTNU Handelshøyskolen i Trondheim.
- Niven, P. (2005) Driving Focus and Alignment With the Balanced Scorecard, *The Journal for Quality and Participation*, 28(4), s. 21-25.
- Nordheim, R. H. og Skog, H. L. (2018) *Budsjettet og alternative styringsverktøy - venner eller fiender? En SEM-analyse av betingelsesfaktorer, bruk av styringsverktøy, og deres påvirkning på opplevd prestasjon*. Masteroppgave, NTNU Handelshøyskolen.
- Northcott, D. og Ma'Amora Taulapapa, T. (2012) Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations, *International Journal of Public Sector Management*, 25(3), s. 166-191. doi: 10.1108/09513551211224234.
- Nyeng, F. (2004) *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Nyeng, F. (2017) *Hva annet er også sant? En innføring i vitenskapsfilosofi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nyland, K. og Pettersen, I. J. (2015) Hybrid controls and accountabilities in public sector management, *International Journal of Public Sector Management*, 28(2), s. 90-104. doi: 10.1108/IJPSM-07-2014-0085.
- Otley, D. (1999) Performance management: a framework for management control systems research, *Management Accounting Research*, 10(4), s. 363-382. doi: 10.1006/mare.1999.0115.
- Otley, D. (2003) Management control and performance management: whence and whither?, *The British Accounting Review*, 35(4), s. 309-326. doi: 10.1016/j.bar.2003.08.002.
- Otley, D. (2007) Accounting performance measurement: A review of its purposes and practices, i Neely, A. (red.) *Business performance measurement: Unifying theories and integrating practice*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 11-35.

- Perry, J. L. og Rainey, H. G. (1988) The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy, *The Academy of Management Review*, 13(2), s. 182-201.
- Pinsonneault, A. & Kraemer, K., 1993. Survey Research Methodology in Management Information Systems: An Assessment. *Journal of Management Information Systems*, 10(2), s. 75–105.
- Poister, T. H. og Streib, G. (1999) Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice, *Public Administration Review*, 59(4), s. 325-335. doi: 10.2307/3110115.
- Pollanen, R. M. (2005) Performance measurement in municipalities: Empirical evidence in Canadian context, *International Journal of Public Sector Management*, 18(1), s. 4-24. doi: 10.1108/09513550510576125.
- Prop. 88 S (2017–2018) *Kommuneproposisjonen 2019*.
- Propper, C. og Wilson, D. (2003) The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector, *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2), s. 250-267. doi: 10.1093/oxrep/19.2.250.
- Ringdal, K. (2018) *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rivenbark, W. C. og Kelly, J. M. (2006) Performance Budgeting in Municipal Government, *Public Performance & Management Review*, 30(1), s. 35-46. doi: 10.2753/PMR1530-9576300102.
- Rømming, E. (1999) *Desentralisering, regionalisering og lokale maktstrukturer*. (Rapport 1999 5). Oslo: UiO. Tilgjengelig fra: <https://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp1999/rapport5.html> (Hentet: 08. april, 2019).
- Sommervik, M. H. og Solstad, I. D. (2015) *Budsjettkritikkens relevans i norske kommuner: en kvantitativ studie*. Masteroppgave, NTNU Handelshøyskolen i Trondheim.
- SNL (2018) *Positivism - vitenskapsfilosofi*. Tilgjengelig fra: [https://snl.no/positivisme - vitenskapsfilosofi](https://snl.no/positivisme_-_vitenskapsfilosofi) (Hentet: 09. april 2019).
- Statistisk sentralbyrå (2015) *KOSTRA*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/> (Hentet: 25. mars 2019).
- Statistisk sentralbyrå (2018) *Statistikkbanken befolkning* Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/01222/> (Hentet: 22. januar 2019).

- Statistisk sentralbyrå (2019) *Standard for klassifisering av kommuner etter innbyggertall*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/115/koder> (Hentet: 22. januar 2019).
- Sturdy, A. (2004) The Adoption of Management Ideas and Practices: Theoretical Perspectives and Possibilities, *Management Learning*, 35(2), s. 155-179. doi: 10.1177/1350507604043023.
- Ter Bogt, H. J. (2008) Management Accounting Change and New Public Management in Local Government: A reassessment of ambitions and results - An Institutional Approach to Accounting Change in the Dutch Public Sector, *Financial Accountability & Management*, 24(3), s. 209-241. doi: 10.1111/j.1468-0408.2008.00451.x.
- Tjora, A. H. (2017) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 3. utg. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Tillema, S. (2010) Public sector benchmarking and performance improvement: what is the link and can it be improved?, *Public Money & Management*, 30(1), s. 69-75. doi: 10.1080/09540960903492414.
- Van der Stede, W. A., Young, S. M. og Chen, C. X. (2005) Assessing the quality of evidence in empirical management accounting research: The case of survey studies, *Accounting, Organizations and Society*, 30(7-8), s. 655-684. doi: 10.1016/j.aos.2005.01.003.
- Van Helden, G. og Ter Bogt, H. (2001) The application of businesslike planning and control in local government: a field study of eight Dutch municipalities, *Local Government Studies*, 27(1), s. 61-86.
- Van Helden, G. J. (2000) Is Financial Stress an Incentive for the Adoption of Businesslike Planning and Control in Local Government? A Comparative Study of Eight Dutch Municipalities, *Financial Accountability & Management*, 16(1), s. 83-100. doi: 10.1111/1468-0408.00098.
- Van Helden, G. J. og Johnsen, Å. (2002) A comparative analysis of the development of performance-based management systems in Dutch and Norwegian local government, *International Public Management Journal*, 5(1), s. 75-95.
- Van Helden, J. og Reichard, C. (2016) Commonalities and differences in public and private sector performance management practices: A literature review, i Epstein, M. J.,
- Van Thiel, S. og Leeuw, F. L. (2002) The Performance Paradox in the Public Sector, *Public Performance & Management Review*, 25(3), s. 267-281. doi: 10.1080/15309576.2002.11643661.

- Verbeeten, F. H. M. (2008) Performance management practices in public sector organizations, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(3), s. 427-454. doi: 10.1108/09513570810863996.
- Wallace, W. L. (1994) *A Weberian Theory of Human Society: Structure and Evolution*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press.
- Weber, M. (1978) *Economy and Society*. Berkeley, CA.: University of California Press.

Vedlegg

Vedlegg 1 - Responsrate fordelt per fylke

	Responsrate
Østfold	16,7 %
Akershus	40,9 %
Hedmark	50,0 %
Oppland	61,5 %
Buskerud	28,6 %
Vestfold	33,3 %
Telemark	16,7 %
Aust-Agder	20,0 %
Vest-Agder	6,7 %
Rogaland	23,1 %
Hordaland	23,1 %
Sogn og Fjordane	3,8 %
Møre og Romsdal	25,0 %
Trøndelag	34,0 %
Nordland	27,3 %
Troms	33,3 %
Finnmark	15,8 %
Oslo (bydeler)	53,3 %

Vedlegg 2 – Informasjonsskriv



Hei,

Vi vil i løpet av de neste dagene sende deg en spørreundersøkelse. Denne er et ledd i vårt masterprosjekt ved NTNU Handelshøyskolen i Trondheim, og omhandler anvendelsen og opplevelsen av prestasjonsmåling i norske kommuner. Du er valgt ut som respondent grunnet din rolle som økonomisjef eller rådmann i kommunen. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Vi ønsker å gjennomføre en landsdekkende kartleggingsundersøkelse av prestasjonsmålingen i norske kommuner. Her vil vi undersøke variabler knyttet til utbredelsen av prestasjonsmåling, anvendelsen av det i din kommune samt din opplevelse rundt dette temaet. Vi er med andre ord ikke ute etter en objektiv beskrivelse av systemer, men *din opplevelse* av prestasjonsmåling i kommunen.

I masteroppgaven definerer vi prestasjonsmåling som en del av økonomistyringssystemet i kommunen, herunder ulike styringsverktøy og teknikker for å måle prestasjon. Ulike teknikker kan eksempelvis være former for analyse, planlegging, måling, kontroll og belønning for å kommunisere disse målene.

For å gjennomføre dette prosjektet er vi avhengige av å få inn flest mulig svar. Undersøkelsen består av 24 spørsmål og vil ta omkring 10-15 minutter. Dine svar fra spørreskjemaet blir registrert elektronisk. Datamaterialet vil bli anonymisert i oppgaven, slik at ingen data kan spores tilbake til den enkelte person/kommune.

Det er helt frivillig å delta i studien, og prosjektet skal etter planen avsluttes 23.05.2018. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn.

Dersom du har spørsmål angående studien, vennligst ta kontakt med oss via e-post eller telefon. Vi håper dere har lyst til å hjelpe oss med å kartlegge prestasjonsmåling i norske kommuner.

På forhånd takk for hjelpen!

Med vennlig hilsen

Ingrid Blekesaune
Student, NTNU Handelshøyskolen
+4799435124
ingrible@stud.ntnu.no

Henriette Kvaal Djupvik
Student, NTNU Handelshøyskolen
+4792406244
henriekd@stud.ntnu.no

Vedlegg 3 - Spørreskjema

Prestasjonsstyring er en viktig del av virksomhetsstyring. Prestasjonsmåling- og styring handler blant annet om utforming av målsetninger samt måling og oppfølging av prestasjoner. I denne studien ønsker vi å vite mer om praksis på dette området i kommunen, og om dine oppfatninger omkring dette i din kommune. Prestasjonsmåling og -styring kan defineres på mange måter. Vi legger til grunn en bred forståelse hvor dette inkluderer blant annet bruk av ulike teknikker for måling av prestasjoner, ulike analysemetoder, og planleggingspraksis.

Vi håper du vil ta deg tid til å svare på undersøkelsen, og på forhånd takk for hjelpen.

1) Hvor mange år har du vært ansatt i kommunen?

2) Hvor mange år har du vært ansatt i nåværende stilling?

3) Hvor mange jobber i økonomiavdelingen i kommunen?

4) * Videre vil vi stille noen påstander vedrørende hvordan du opplever den økonomiske situasjonen i din kommune. Angi i hvilken grad du er enig i følgende påstander:

	1=Helt uenig	2	3	4	5=Helt enig
Jeg opplever at den økonomiske situasjonen i kommunen er god.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunens økonomiske stilling har bedret seg de siste 2-3 årene.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

5) * Angi i hvilken grad følgende verktøy benyttes i din kommune.

	1=						7= I
	Ikke						svært
	i det						stor
	hele						grad
	tatt	2	3	4	5	6	
Budsjett	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Målstyring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rullerende prognoser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Benchmarking	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Produktivitetmålinger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ikke-finansielle måltall	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Finansielle måltall	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aktivitetsbasert kalkulasjon (ABC)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Balansert målstyring (Balanced scorecard)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Investeringskalkyler	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6) * Angi i hvilken grad du opplever nytten av følgende verktøy i din kommune.

	1=						7= I
	Ikke						svært
	i det						stor
	hele						grad
	tatt	2	3	4	5	6	
Budsjett	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Målstyring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rullerende prognoser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Benchmarking	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Produktivitetmålinger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ikke-finansielle måltall	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Finansielle måltall	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aktivitetsbasert kalkulasjon (ABC)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Balansert målstyring (Balanced scorecard)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Investeringskalkyler	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

7) * Ta stilling til følgende påstander. Jeg opplever at...

	1= Helt uenig	2	3	4	5= Helt enig
visjonen til kommunen er tydelig formulert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
visjonen til kommunen er nedskrevet og kommuniseres internt og eksternt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kommunens overordnede målsetninger er tydelig formulert.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kommunens overordnede målsetninger er tydelig relatert til visjonen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
målsetningene gir et helhetlig bilde av hva kommunen ønsker å oppnå.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
måleindikatorene er tydelig koblet til kommunens målsetninger.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

8) * Ta stilling til følgende påstander. Jeg opplever at...

	1= Helt uenig	2	3	4	5= Helt enig
prestasjonsmåling er et viktig ledd i styringen av kommunen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
vi fokuserer på hva som er viktig å måle fremfor tilgjengelige data.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
vi anvender samme type prestasjonsmål på de ulike tjenesteområdene innad i kommunen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
vi benytter KOSTRA som en indikator for å bedre prestasjonen i kommunen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
vår bruk av KOSTRA begrenser seg til rapportering av det som er lovpålagt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9) * Angi i hvilken grad prestasjonsmåling brukes innen de ulike tjenesteområdene.

	1= Ikke i det hele tatt	2	3	4	5	6	7= Svært stor grad
Administrasjon og styring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Barnehager	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skole	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Helse og omsorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sosiale tjenester	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samferdsel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kultur og fritid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vann-, avløp, renovasjon/avfall	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fysisk planlegging/kulturminne/natur/nærmiljø	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Ta stilling til følgende påstander.

10) * Definerer av mål

	1= Helt uenig	2	3	4	5= Helt enig
For de fleste tjenesteytende enhetene i kommunen er det definert et sett av spesifikke prestasjonsindikatorer.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Brukerne involveres bevisst i diskusjoner om hvilke områder det er viktig at kommunen presterer på.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ansatte involveres bevisst i diskusjoner om hvilke målsetninger deres enhet skal ha.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ledere for kommunens tjenesteytende enheter er i stor grad selv ansvarlig for å definere hvilke målsetninger og prestasjonsmål deres enhet følges opp etter.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11) * Kvantifisering av prestasjonsindikatorer

	1= Helt uenig	2	3	4	5= Helt enig
Når vi utformer prestasjonsindikatorer forsøker vi å uttrykke disse som tall (numeriske termer) i så stor grad som mulig.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Når vi utformer prestasjonsindikatorer forsøker vi å uttrykke flere dimensjoner (for eksempel etiske, nyttemessig, politiske, likeverdsrelaterte etc.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For kommunen som helhet er det vanskelig å definere målsetninger og prestasjonsmål i klare tallmessige termer.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er stor variasjon mellom kommunens tjenesteområder når det kommer til i hvilken grad det er mulig å uttrykke målsetninger og prestasjonsmål i klare tallmessige termer.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12) * Utvikling av tiltak

	1= Helt uenig	2	3	4	5= Helt enig
Når vi utformer tiltak for å bedre prestasjonen og oppnåelsen av prestasjonsmål foreslår vi konkrete og standardiserte handlingsmønstre.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Når vi bruker et spesifikt prestasjonsmål er det som regel svært tydelig hvilke tiltak som skal til for å prestere godt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Når kommunen utformer tiltak for å bedre prestasjonen og oppnåelsen av prestasjonsmål er det viktigste å lytte til de som har mest kunnskap om praksis.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For mange prestasjonsmål er det vanskelig å definere på forhånd hvilke tiltak enheter og ansatte må iverksette for å prestere godt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13) * Utvikling av prestasjonsindikatorer

	1= Helt uenig	2	3	4	5= Helt enig
Utforming og oppfølging av prestasjonsindikatorer er i stor grad et lederansvar.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utforming og oppfølging av prestasjonsindikatorer involverer mange aktører, både ledere og ansatte på ulike nivå.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi involverer i stor grad de ansatte i utforming av prestasjonsmål.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi involverer i stor grad de ansatte i diskusjoner omkring tolkning av resultater.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi involverer i stor grad de ansatte i diskusjoner av tiltak for å bedre måloppnåelse og resultat.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14) * Målsetninger og prestasjonsmål

	1= Helt uenig	2	3	4	5= Helt enig
Det er tydelig definert i avtale eller kontrakt hvilke målsetninger og prestasjonsmål ledere måles på.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er tydelig definert i avtale eller kontrakt hvilke målsetninger og prestasjonsmål ansatte måles på.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Målsetninger og prestasjonsindikatorer for de tjenesteytende enhetene er i stor grad langsiktige (mer enn 1 budsjettperiode).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15) * Angi i hvilken grad følgende indikatorer benyttes til måling.

	1= Ikke i det hele tatt	2	3	4	5	6	7= I svært stor grad
Kapasitetsutnyttelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Produktivitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kvalitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gjennomsnittskostnader	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Brukertilfredshet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

16) * Angi i hvilken grad de ulike formålene samsvarer med din opplevelse av prestasjonsmåling.

	1=						7= I
	Ikke						svært
	i det						stor
	hele						grad
	tatt	2	3	4	5	6	
Overvåking av resultater	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Evaluering av ansatte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rapportering til intern ledelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rapportering til politikere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rapportering til innbyggere og media	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Strategisk planlegging	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Budsjettering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kostnadsbesparelser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sammenligning av prestasjoner mellom tjenesteytende enheter i kommunen (intern benchmarking)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sammenligning med andre kommuner (ekstern benchmarking)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

17) * Ta stilling til følgende påstander. Jeg opplever at bruk av prestasjonsmålinger og –indikatorer fører til...

	1=				5=
	Helt				Helt
	uenig	2	3	4	enig
bedre informasjonsgrunnlag i beslutningsprosesser i kommunen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
bedre kvalitet på kommunens beslutninger.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
endringer i budsjettallokeringen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
reduerte kostnader i kommunen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
at ledere i større grad holdes ansvarlig.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
forbedret motivasjon blant ansatte.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
at ansatte presterer bedre.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
økt fokus på objektive finansielle ytelsesvurderinger knyttet til avdelinger.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
økt fokus på objektive ikke-finansielle ytelsesvurderinger knyttet til avdelinger.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
at mindre sentrale mål kan gå på bekostning av viktigere mål.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
forbedret samarbeid på tvers av avdelinger i kommunen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
større grad av oppmerksomhet rundt faktorer som påvirker prestasjonen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18) * Ta stilling til hvorvidt disse påstandene representerer ditt inntrykk av prestasjonsmåling i din kommune.

	1= Helt uenig	2	3	4	5= Helt enig
Vi har utfordringer med å holde våre prestasjonsmålinger oppdaterte.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi opplever utfordringer med å måle kvaliteten til tjenesteområdene.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunens prestasjonsmål oppleves som tvetydige.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunens ansatte har innsikt i hvordan kommunen samler data og gjennomfører sin måling av prestasjoner.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi opplever tilfeller hvor de ansatte ikke støtter kommunens prestasjonsmåling.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det kan være vanskelig å utforme indikatorer som fanger opp prestasjoner.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det kan være vanskelig å utnytte informasjonen fra prestasjonsindikatorer i styringen av tjenesteytingen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fokus på prestasjonsindikatorer i styringen kan lede til feilrapportering og manipulasjon i rapportering blant ledere og ansatte.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19) * Har din kommune et system for revidering/evaluering av prestasjonsdata?

- Ja
 Nei

20) * I hvilken grad benytter dere følgende tiltak for å evaluere prestasjonsdata?

	1= Ikke i det hele tatt	2	3	4	5	6	7= I svært stor grad
Internrevisjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ekstern konsulent/revisjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rapporter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tilbakemelding fra brukere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Budsjettrevidering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Benchmarking	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Interne team	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uformelle vurderinger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

21) * Hva er årsaken(e) til at kommunen ikke har en systematisk tilnærming for revidering/evaluering av prestasjonsdata?

- Mangel på tid
 Mangel på kompetanse
 Mangel på tilstrekkelig med kvalifisert personell
 For kostnadskrevende
 Annen årsak

Ta stilling til følgende påstander.

22) * Dersom avdelingene utvikler egne planleggings- og kontrollsystemer...

	1= Helt uenig	2	3	4	5= Helt enig
vil de ha større sannsynlighet for å anvende disse systemene i praksis.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
reduseres risikoen for at de føler seg kontrollert av andre.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kan det føre til dårligere koordinering på tvers av enheter i kommunen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

23) * Jeg forventer...

	1= Helt uenig	2	3	4	5= Helt enig
økning i bruken av prestasjonsmåling i fremtiden.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
større bruk av kontinuerlige målinger.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
digitalisering vil gi flere muligheter for anvendelse og nytte av prestasjonsmåling.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

24) Har du noen tilbakemeldinger til spørreundersøkelsen? (Usikkerhet rundt enkelte spørsmål/formuleringer, noe du opplever vi ikke har dekket, etc.)

25) Ønsker du å motta et eksemplar av studien? Skriv inn din e-postadresse under:

Vedlegg 4 – NSD sin vurdering



NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Prestasjonsmåling i norske kommuner

Referansenummer

368295

Registrert

06.02.2019 av Ingrid Blekesaune - ingrible@stud.ntnu.no

Behandlingsansvarlig institusjon

NTNU Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet / Fakultet for økonomi (ØK) / NTNU
Handelshøyskolen

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Per Christian Ahlgren, per.c.ahlgren@ntnu.no, tlf: 48228303

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Ingrid Blekesaune, ingridble@stud.ntnu.no, tlf: 99435124

Prosjektperiode

04.02.2019 - 23.05.2019

Status

08.02.2019 - Vurdert med vilkår

Vurdering (1)

08.02.2019 - Vurdert med vilkår

FORENKLET VURDERING MED VILKÅR

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet med vedlegg, vurderer vi at prosjektet har lav personvernulempe fordi det ikke behandler særlige kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser, eller inkluderer sårbare grupper. Prosjektet har rimelig varighet og er basert på samtykke. Vi gir derfor prosjektet en forenklet vurdering med vilkår.

Du har et selvstendig ansvar for å følge vilkårene og sette deg inn i veiledningen i denne vurderingen. Dersom du følger vilkårene og prosjektet gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet vil behandlingen av personopplysninger være i samsvar med personvernlovgivningen.

VILKÅR

Vår vurdering forutsetter:

1. At du gjennomfører prosjektet i tråd med kravene til informert samtykke
2. At du ikke innhenter særlige kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser
3. At du følger behandlingsansvarlig institusjon (institusjonen du studerer/forsker ved) sine retningslinjer for datasikkerhet
4. At du laster opp revidert(e) informasjonsskriv på utvalgssiden(e) i meldeskjemaet og trykker «bekreft innsending», slik at du og behandlingsansvarlig institusjon får korrekt dokumentasjon. NSD foretar ikke en ny vurdering av det reviderte informasjonsskrivet.

1. KRAV TIL INFORMERT SAMTYKKE

De registrerte skal få skriftlig og/eller muntlig informasjon om prosjektet og samtykke til deltakelse.

Du må påse at informasjonen minst omfatter:

- Prosjektets formål og hva opplysningene skal brukes til
- Hvilken institusjon som er behandlingsansvarlig
- Hvilke opplysninger som innhentes og hvordan opplysningene innhentes

- At det er frivillig å delta og at man kan trekke seg så lenge studien pågår uten at man må oppgi grunn
- Når prosjektet skal avsluttes og hva som skal skje med personopplysningene da: sletting, anonymisering eller videre lagring
- At du/dere behandler opplysninger om den registrerte basert på deres samtykke
- Retten til å be om innsyn, retting, sletting, begrensning og dataportabilitet (kopi)
- Retten til å klage til Datatilsynet
- Kontaktopplysninger til prosjektleder (evt. student og veileder)
- Kontaktopplysninger til institusjonens personvernombud

På nettsidene våre finner du mer informasjon og en veiledende mal for informasjonsskriv:
http://www.nsd.uib.no/personvernombud/hjelp/informasjon_samtykke/informere_om.html

Det er ditt ansvar at informasjonen du gir i informasjonsskrivet samstemmer med dokumentasjonen i meldeskjemaet.

2. TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 23.05.2019.

3. FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

Dersom du benytter en databehandler i prosjektet må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

NSD SIN VURDERING

NSDs vurdering av lovlig grunnlag, personvernprinsipper og de registrertes rettigheter følger under, men forutsetter at vilkårene nevnt over følges.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Forutsatt at vilkår 1 og 4 følges er det NSD sin vurdering at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

Forutsatt at vilkår 1 til 4 følges vurderer NSD at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19) og dataportabilitet (art. 20).

Forutsatt at informasjonen oppfyller kravene i vilkår 1 vurderer NSD at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

MELD ENDRINGER

Dersom den planlagte behandlingen av personopplysninger endrer seg, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. På våre nettsider informerer vi om hvilke endringer som må meldes. Vent på svar før endringer gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg 5 – T-test

Prestasjonsindikatorer	Kommunestørrelse (gj.snitt)		Kommentar
	Små	Store	
Kapasitets utnyttelse	3,70	4,71	***Signifikant forskjell i snitt mellom små og store (p-verdi = 0,013)
Produktivitet	3,67	5,00	***Signifikant forskjell i snitt mellom små og store (p-verdi = 0,001)
Kvalitet	4,32	5,05	**Signifikant forskjell i snitt mellom små og store (p-verdi = 0,044)
Gjennomsnittskostnader	4,14	5,19	****Signifikant forskjell i snitt mellom små og store (p-verdi = 0,006)
Brukertilfredshet	4,67	5,14	¹⁾ *Signifikant forskjell i snitt mellom små og store (p-verdi = 0,055)

*Signifikant på 10 % nivå

**Signifikant på 5 % nivå

*** Signifikant på 1 % nivå

¹⁾ Levenes-test viser at vi ikke kan anta like varianser, derfor antas det ulike varianser i t-testen.

Vedlegg 6 – T-test

Tjenesteområder	Kommunestørrelse (gj.snitt)		Kommentar
	Små	Store	
Administrasjon og styring	3,93	4,1	Ikke signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi = 0,664)
Barnehager	4,04	4,62	*Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi = 0,052)
Skole	4,28	4,9	*Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi = 0,058)
Helse og omsorg	3,93	4,52	**Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi = 0,041)
Sosiale tjenester	3,65	4,19	*Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi = 0,072)
Samferdsel	3,07	3,9	***Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi = 0,008)
Kultur og fritid	3,18	3,62	Ikke signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi = 0,234)
Vann-, avløp, renovasjon/avfall	3,61	4,33	**Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi = 0,031)
Fysisk planlegging/kulturminne/natur/nærmiljø	2,91	3,76	**Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi = 0,016)

*Signifikant på 10 % nivå

**Signifikant på 5 % nivå

*** Signifikant på 1 % nivå

Vedlegg 7 – T-test

Tjenesteområder	Jeg opplever at den økonomiske situasjonen er god (gj.snitt)		Kommentar
	Uenig	Enig	
Administrasjon og styring	3,95	4,4	Ikke signifikant forskjell i snitt for uenig og enig (p-verdi = 0,18)
Barnehager	4,13	4,62	*Signifikant forskjell i snitt for uenig og enig (p-verdi = 0,085)
Skole	4,45	4,74	Ikke signifikant forskjell i snitt for uenig og enig (p-verdi = 0,349)
Helse og omsorg	4,13	4,48	Ikke signifikant forskjell i snitt for uenig og enig (p-verdi = 0,228)
Sosiale tjenester	3,87	4,16	Ikke signifikant forskjell i snitt for uenig og enig (p-verdi = 0,31)
Samferdsel	3,26	3,66	Ikke signifikant forskjell i snitt for uenig og enig (p-verdi = 0,18)
Kultur og fritid	3,11	3,76	**Signifikant forskjell i snitt for uenig og enig (p-verdi = 0,02)
Vann-, avløp, renovasjon/avfall	3,97	3,9	Ikke signifikant forskjell i snitt for uenig og enig (p-verdi = 0,814)
Fysisk planlegging/kulturminne/natur/nærmiljø	3,29	3,46	Ikke signifikant forskjell i snitt for uenig og enig (p-verdi = 0,583)

*Signifikant på 10 % nivå

**Signifikant på 5 % nivå

Vedlegg 8 – T-test

Påstand	Kommunestørrelse (gj.snitt)			Kommentar
	Små	Mellomstor	Stor	
Prestasjonsmåling er et viktig ledd i styringen av kommunen.	2,91	2,95	3	Ikke signifikant små og store kommuner (p-verdi=0,745)
				Ikke signifikant små og mellomstore kommuner (p-verdi=0,872)
				Ikke signifikant mellomstore og store kommuner (p-verdi=0,840)
Vår bruk av KOSTRA begrenser seg til rapportering av det som er lovpålagt.	2,93	2,24	1,9	***Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi = 0,001)
				***Signifikant forskjell i snitt for små og mellomstore kommuner (p-verdi = 0,009)
				Ikke signifikant mellomstore og store kommuner (p-verdi=0,271)

*** Signifikant på 1 % nivå

Vedlegg 9 – T-test

Jeg opplever at bruk av prestasjonsmålinger og – indikatorer fører til...	Kommunestørrelse (gj.snitt)			Kommentar
	Små	Mellomstor	Stor	
bedre informasjonsgrunnlag i beslutningsprosesser i kommunen.	3,53	3,97	4,19	¹⁾ ***Signifikant forskjell i snitt for små og mellomstore kommuner (p-verdi = 0,022)
				¹⁾ ***Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi = 0,002)
bedre kvalitet på kommunens beslutninger.	3,6	3,87	4,14	***Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi = 0,007)

*** Signifikant på 1 % nivå

- ¹⁾ Levenes-test viser at vi ikke kan anta like varianser, derfor antas ulike varianser i t-testen.

Vedlegg 10 – T-test

Påstand	Kommunestørrelse (gj.snitt)		Kommentar
	Små	Stor	
Kommunens ansatte har innsikt i hvordan kommunen samler data og gjennomfører sin måling av prestasjoner	2,49	2,9	*Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi = 0,086)

*Signifikant på 10 % nivå

Vedlegg 11 - T-test

Påstand	Jeg opplever at den økonomiske situasjonen er god (gj.snitt)		Kommentar
	Uenig	Enig	
Kommunens prestasjonsmål oppleves som tvetydige.	3,29	2,94	*Signifikant forskjell i snitt mellom uenig og enig (p-verdi = 0,06)
Vi opplever tilfeller hvor de ansatte ikke støtter kommunens prestasjonsmåling.	3,26	2,84	**Signifikant forskjell i snitt mellom uenig og enig (p-verdi = 0,05)

*Signifikant på 10 % nivå

**Signifikant på 5 % nivå

Vedlegg 12 – T-test

Påstand	Kommunestørrelse (gj.snitt)		Kommentar
	Små	Stor	
Visjonen til kommunen er tydelig formulert.	3,12	4,00	**Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi = 0,011)
Visjonen til kommunen er nedskrevet og kommuniseres internt og eksternt.	3,14	4,24	¹⁾ ***Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi = 0)
Kommunens overordnede målsetninger er tydelig formulert.	3,19	3,67	*Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi = 0,091)
Kommunens overordnede målsetninger er tydelig relatert til visjonen.	2,98	3,52	*Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi = 0,074)
Målsetning ene gir et helhetlig bilde av hva kommunen ønsker å oppnå.	3,02	3,52	¹⁾ **Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi = 0,045)
Måleindikatorene er tydelig koblet til kommunens målsetninger.	2,68	3,19	**Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi = 0,013)

*Signifikant på 10 % nivå

**Signifikant på 5 % nivå

*** Signifikant på 1 % nivå

¹⁾ Levenes-test viser at vi ikke kan anta like varianser, derfor antas det ulike varianser i t-testen.

Vedlegg 13 – T-test

Påstand	Kommunestørrelse (gj.snitt)		Kommentar
	Små	Stor	
Revidering	²⁾ 1,79	²⁾ 1,53	¹⁾ **Signifikant forskjell i snitt mellom uenig og enig (p-verdi = 0,041)

**Signifikant på 5 % nivå

¹⁾ Levenes-test viser at vi ikke kan anta like varianser, derfor antas ulike varianser i t-testen.

²⁾ 1= Ja, 2= Nei

Vedlegg 14 – T-test

Påstand	Kommunestr (gj.snitt)			Kommentar
	Små	Mellomstor	Stor	
For de fleste tjenesteytende enhetene i kommunen er det definert et sett av spesifikke prestasjonsindikatorer.	2,67	2,95	3,29	***Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi=0,000)
Ansatte involveres bevisst i diskusjoner om hvilke målsetninger deres enhet skal ha.	2,79	3,16	3,62	***Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi=0,000)
Når vi utformer prestasjonsindikatorer forsøker vi å uttrykke disse som tall (numeriske termer) i så stor grad som mulig.	2,81	3,24	3,9	***Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi=0,000)
				** Signifikant forskjell i snitt for mellomstore og store kommuner (p-verdi=0,012)
				** Signifikant forskjell i snitt for små og mellomstore kommuner (p-verdi=0,05)
Vi involverer i stor grad de ansatte i utforming av prestasjonsmål.	2,67	3,03	3,1	** Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi=0,055)
				** Signifikant forskjell i snitt for små og mellomstore kommuner (p-verdi=0,06)
Vi involverer i stor grad de ansatte i diskusjoner omkring tolkning av resultater.	2,81	3,16	3,29	** Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi=0,026)
				** Signifikant forskjell i snitt for små og mellomstore kommuner (p-verdi=0,063)
Vi involverer i stor grad de ansatte i diskusjoner av tiltak for å bedre måloppnåelse og resultat.	2,95	3,18	3,52	***Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi=0,007)

Det er tydelig definert i avtale eller kontrakt hvilke dimensjoner ledere måles på.	2,35	3,11	3,19	***Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi=0,005)
				***Signifikant forskjell i snitt for små og mellomstore kommuner (p-verdi=0,004)
Målsetninger og prestasjonsindikatorer for de tjenesteytende enhetene er i stor grad langsiktige (mer enn 1 budsjettperiode).	2,89	3,03	3,38	* Signifikant forskjell i snitt for små og store kommuner (p-verdi=0,088)

*Signifikant på 10 % nivå

**Signifikant på 5 % nivå

*** Signifikant på 1 % nivå

Vedlegg 15 – T-test

Påstand	Jeg opplever den økonomiske situasjonen som god		Kommentar
For de fleste tjenesteytende enhetene i kommunen er det definert et sett av spesifikke prestasjonsindikatorer.	2,89	3,2	Ikke signifikant forskjell i snitt mellom uenig og enig (p-verdi = 0,173)
For kommunen som helhet er det vanskelig å definere målsetninger og prestasjonsmål i klare tallmessige termer.	3,11	3,6	**Signifikant forskjeller mellom uenig og enig (p-verdi = 0,039)
Det er tydelig definert i avtale eller kontrakt hvilke målsetninger og prestasjonsmål ledere måles på.	2,55	2,9	Ikke signifikant forskjell i snitt mellom uenig og enig (p-verdi = 0,199)
Det er tydelig definert i avtale eller kontrakt hvilke målsetninger og prestasjonsmål ansatte måles på.	1,97	2,24	*Signifikant forskjell i snitt mellom uenig og enig (p-verdi = 0,078)

*Signifikant på 10 % nivå

**Signifikant på 5 % nivå

