

Effekter fra bruk av resultatmåling og sammenlignbare data i kommuner:

Tre paradokser i statens styring og desentralisering

Åge Johnsen

Innhold

<u>FORORD</u>	3
<u>SAMMENDRAG</u>	6
<u>1 INNLEDNING</u>	7
<u>TRE PARADOKSER VED DESENTRALISERING SOM REFORM</u>	7
<u>HVORFOR ER DET VIKTIG Å STUDERE KOSTRA?</u>	11
<u>DISPOSISJON</u>	12
<u>2 TEORETISK REFERANSERAMME</u>	13
<u>SPREDNING AV STYRINGSMODELLER</u>	13
<u>STYRING OG IVERKSETTING I ORGANISASJONER</u>	15
<u>LÆRING OG BRUK AV INFORMASJON I ORGANISASJONER</u>	17
<u>3 HYPOTESER</u>	20
<u>4 UNDERSØKELSE SOPPLEGG</u>	22
<u>5 RESULTATER</u>	26
<u>RESULTATVURDERINGER OVER TID I 18 NORSKE KOMMUNER</u>	26
<u>FIRE CASE-STUDIER AV EFFEKTER FRA BRUK AV ASSS- OG KOSTRA-METODENE</u>	28
<u>RESULTATVURDERINGER I NI NEDERLANDSKE OG NI NORSKE KOMMUNER</u>	29
<u>6 DISKUSJON OG KONKLUSJONER</u>	31
<u>VEDLEGG 1: MÅLING AV KOMMUNAL RESULTATMÅLING MED KVANTITATIV</u>	
<u>INNHALDSANALYSE</u>	35
<u>HVA SKAL MÅLES</u>	35
<u>HVORDAN MÅLINGENE SKAL FORETAS</u>	37
<u>HVOR MÅLINGENE SKAL FORETAS</u>	38
<u>VEDLEGG 2: ANALYSER AV KOMMUNAL RESULTATMÅLING</u>	39
<u>REFERANSER</u>	43

Forord

Dette er Agderforsknings sluttrapport i prosjektet «Studie av effekter fra bruk av resultatmåling og sammenlignbare data i kommuner». Prosjektet er utført på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet. Prosjektet ble til i sammenheng med samarbeidet mellom KOSTRA-prosjektet og ASSS-nettverket (Aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner). ASSS-nettverket har hatt rik erfaring med utvikling og bruk av kommunal resultatmåling og sammenlignbare data siden 1986. En stor del av denne kunnskapen i form av teori, begreper, modeller og brukererfaringer, er overført til KOSTRA-prosjektet både gjennom utveksling av forskningsrapporter, gjensidig deltakelse på seminarer, representasjon av ASSS-kommunene i KOSTRAs prosjektorganisasjon, og løpende kontakt. I 1997 ble det tatt initiativ fra ASSS-nettverket for å gjennomføre forskning om temaet bruk av resultatmåling og sammenlignbare data i kommunene og evaluering av KOSTRA. Dette prosjektet startet opp i 1998.

Selv om det har blitt utført et betydelig utviklings- og evalueringsarbeide både i ASSS-nettverket¹ og i KOSTRA-prosjektet² over en årrekke, har det likevel hittil ikke blitt gjennomført noe selvstendig forskningsarbeid om ASSS- og KOSTRA-metodene i seg selv. Dette prosjektet er derfor det første forskningsprosjektet med studie av KOSTRA- og ASSS-metodene som eksplisitt formål. Økt kunnskap om hvordan disse metodene faktisk brukes og hvilke virkninger bruk av slike metoder har over tid, kan være viktig for mange interessenter. Offentlige myndigheter er ansvarlige for at prosjekter gjennomføres innen tids- og kostnadsrammer. De er videre også ansvarlig for at nytten av prosjektene blir størst mulig og at eventuelle uønskede negative virkninger blir minst mulige. Ofte

¹ Daværende «Fem-kommune prosjektet» gjennomførte en enkel egevaluering i 1991 før prosjektsamarbeidet ble videreført i ASSS-nettverket fra 1992. Se Johnsen, Åge (1991). Presentasjon av fem-kommune-prosjektet. Arbeidsrapport nr. 91. Kristiansand: Agderforskning.

² KOSTRAs pilotprosjekt ble gjenstand for en egevaluering i 1996–1997. Se Statskonsult og Statistisk sentralbyrå (1997). Evaluering av KOSTRAs pilotprosjekt i 1996. Vurderinger, forslag til endringer og videreføring av KOSTRA. Oslo: Statskonsult og Statistisk sentralbyrå.

vises positive virkninger kun etter lengre tid og først etter at en del negative virkninger er avdekket. Offentlige myndigheter er likevel ansvarlige for at fornuftige, samfunnsøkonomisk gode prosjekter iverksettes, selv om enkelte grupper eller enkelte hendelser isolert sett taler mot en iverksetting. Forskningsamfunnet er interessert i å studere hvordan nye styringsmodeller iverksettes og brukes både for å vite mer om styringsmodeller i offentlig sektor spesielt, men også for å studere mer generelle begreper og teorier generelt. Denne rapporten er skrevet med både praktikere og forskere som målgruppe.

I tillegg til foreliggende sluttrapport er det også laget to forskningsnotater i prosjektet. Det første notatet ble skrevet vinteren 1998/1999 og utviklet det teoretiske rammeverket for prosjektet.³ Forskningsinstrumentet som er brukt i prosjektet, ble presentert på et seminar ved University of Edinburgh 7. mars 1999 mens jeg var Young Visiting Scholar. Takk til Professor Irvine Lapsley ved Accounting Research in the Reform of European Health Care Systems (AREHCAS) Programme og til EUs Training and Mobility for Researchers (TMR) Programme for finansiell støtte til dette forskningsoppholdet. Dataene fra 1996 er hentet fra undertegnede doktoravhandling ved Norges Handelshøyskole.⁴ For å kunne gjennomføre en systematisk evaluering av faktisk bruk av ASSS- og KOSTRA-metodene har mye av dataene blitt samlet inn i inneværende år. Dataene fra 1999 er samlet inn av Liv Bente Hannevik Friestad sommeren 2000. Dataene fra Nederland er samlet inn under ledelse av Professor Jan van Helden ved Universitetet i Groningen. Det andre forskningsnotatet, som sammenligner kommunal resultatstyring i Nederland og Norge, ble påbegynt vinteren 1999–2000 og

³ Dette notatet ble presentert på det internasjonale vitenskapelige seminaret «*Measuring Performance and Value Added in Public Sector*» 4–5 mars 1999 i Portoroz i Slovenia, arrangert av *Working Group on Public Sector Productivity*, *International Institute of Administrative Sciences (IIAS)* i samarbeid med *University of Ljubljana, School of Public Administration*. Se Johnsen, Åge (1999). The local government comparable data method: Performance monitoring and organizational learning. Paper presented for the International Institute of Administrative Sciences (IIAS) Working Group on Public Sector Productivity, *Measuring Performance and Value Added in Public Sector*, Portoroz, Slovenia, March 4–5, 1999.

⁴ Se Johnsen, Åge (1999). Performance measurement in local government: Organisational control in political institutions. Doctoral thesis. Bergen: Norwegian School of Economics and Business Administration.

er for tiden i arbeid.⁵ Takk til alle som har kommet med synspunkter og kommentarer ved alle disse anledningene.

Resultatmåling i kommuner er et komplekst fenomen å studere. Videre er det hittil begrenset med empirisk informasjon om bruken av slike systemer. Endelig har vi kun hatt anledning til å studere fenomenet i praktisk bruk i dette prosjektet over en tre-års periode. Dette prosjektet, og denne rapporten, må derfor ses på som en forstudie. Mer omfattende empiriske studier kan først gjennomføres om noen år når et større antall kommuner faktisk har hatt anledning til å bruke systemet over noe tid. Jeg håper imidlertid foreliggende studie kan ha interesse og nytte både for praktikere som skal bruke og videreutvikle ASSS- og KOSTRA-metodene i årene som kommer, og for andre forskere som skal studere kommunal resultatmåling.

Takk til alle samarbeidspartnere både i ASSS-nettverket og i KOSTRA-prosjektet. En spesiell takk til Anne Asker, Randi W. Brekke, Erling Brox, Terje Fjellvang, Per Karlsen, Roar Paulsen, Dag Sagafoss og Tor Sommerseth i styringsgruppa i ASSS; Kenneth Andresen og Liv Bente Hannevik Friestad i Agderforskning; og til Karl Robertsen og Dag Yngvar Åsland ved Høgskolen i Agder. Jeg vil også fremheve og takke rådmann Erling Valvik i Kristiansand kommune for hans mangeårige støtte og engasjement i ASSS-nettverket. Endelig takker jeg Kommunal- og regionaldepartementet ved rådgiver Kjelrun Espedal og underdirektør Trond Ødegaard Christensen for finansiell støtte til prosjektet og for kommentarer til rapporten.

Åge Johnsen

Edinburgh, 22. november 2000

⁵ Helden, Jan van and Åge Johnsen (2000). A comparative analysis of the development of performance-based management systems in Dutch and Norwegian local government. Paper presented for the European Institute for Advanced Studies in Management (EIASM) Conference on Accounting, Auditing and Management in Public Sector Reforms, Zaragoza, Spain, September 7–9, 2000.

Sammendrag

Effekter fra bruk av resultatmåling og sammenlignbare data i kommuner:

Tre paradokser i statens styring og desentralisering

Formålet med denne studien er å undersøke styring i lokalforvaltningen sett i sammenheng med statlige reformer og desentralisering i offentlig sektor. Studien tar utgangspunkt i tre paradokser i statens bruk av desentralisering som reform av kommunesektoren: Økt kontroll fører til økt gjensidig tillit. Samtidig med at staten desentraliserer, vil staten også øke kontrollen. For at informasjon for statens styring skal bli best mulig, må kommunenes styringsbehov også ivaretas best mulig. Bruken av ASSS-og KOSTRA-metodene i et utvalg av norske kommuner er studert i en case-studie over en tre-årsperiode (1996–1999). Dataene ble samlet inn med kvantitativ innholdsanalyse av kommunale budsjetter i Nederland og årsrapporter i Norge. ASSS-kommunene hadde gjennomgående mer bruk av kvantitative resultatindikatorer og mindre bruk av verbale konklusjoner enn de andre kommunene som ble studert. Kun gruppen av «rene» KOSTRA-kommuner i utvalget hadde økt bruk av resultatvurderinger fra 1996 til 1999. De andre gruppene av kommuner hadde mindre bruk av resultatvurderinger over tid i den studerte perioden. Resultatene er også sammenlignet med bruk av resultatvurderinger i nederlandske kommuner over samme tidsperiode. Resultatene tyder på at økt kommunal erfaring med bruk av informasjonssystemer som fører til økt organisasjonslæring, ikke nødvendigvis betyr at handlingene endres. Læring om potensiell handlefrihet i politiske institusjoner er ikke ensbetydende med at den til enhver tid herskende koalisjon dermed ønsker faktiske endringer. Kommuner som har praktisk erfaring med bruk av resultatmåling og sammenlignbare data, kan ha varierende bruk av informasjon over tid. Denne bruken kan være avtakende i omfang, mer selektiv og med mer strategisk bruk av informasjon over tid. Slik strategisk bruk av informasjon i og mellom politiske institusjoner kan imidlertid være en naturlig del av politisk konkurranse i moderne, demokratiske velferdsstater og fremme effektivitet.

1 Innledning

Formålet med denne studien er å undersøke styring i lokalforvaltningen sett i sammenheng med statlige reformer og desentralisering i offentlig sektor. Konkret har vi studert visse effekter av bruken av resultatmåling og sammenlignbare data som ASSS- og KOSTRA-metodene, i et utvalg av norske kommuner over en tre-årsperiode (1996–1999). ASSS står for «Aggregerte styringsdata i samarbeidende storkommuner» og har erstattet betegnelsen «Fem-kommune samarbeidet» som tidligere ble brukt som navn for dette nettverket. KOSTRA er betegnelsen for prosjektet «Kommune–stat rapportering» som staten startet opp i 1994 og som iverettes som obligatorisk rapporteringssystem fra kommunene til staten for alle kommuner fra 2001. For en nærmere beskrivelse av ASSS- og KOSTRA-metodene, se henholdsvis Jacobsen, Johnsen og Robertsen (1995) og Statskonsult og Statistisk sentralbyrå (1997). Interessant nok blander mange styringsmodeller i lokalforvaltningen som for eksempel KOSTRA, på en pragmatisk måte elementer fra flere disipliner som økonomi, jus, og statsvitenskap (Johnsen, Loe og Vabo 2000). I dette studien avgrensner vi oss imidlertid til økonomisk organisasjonsteori og økonomisk sosiologi i studien av effekter fra bruken av resultatmåling og sammenlignbare data som styringsmodell i desentralisering i kommunesektoren.

Tre paradokser ved desentralisering som reform

Reformer i offentlig sektor er et vanlig fenomen. Likevel er det grunn til å tro at 1980- og 1990-tallet har vært rik på innslag av slike reformer både internasjonalt og i Norge. I den internasjonale litteraturen omtales dette fenomenet ofte som *Reinventing government* når det gjelder amerikanske forhold (Thompson og Riccucci 1998), mens *New public management* (NPM) ofte brukes om europeiske forhold (Hood 1991, 1995). I dette prosjektet er vi imidlertid mest opptatt av desentralisering som reform i den nordiske, moderne velferdsstatsmodellen.

Det er grunn til å tro at styringsformene som i dag brukes i de nordiske landene, kan ha stor interesse internasjonalt og ikke bare for våre hjemlige aktører. Den nordiske konsensus-modellen for demokrati ser ut til å få økende oppmersomhet internasjonalt, jf. Lijphart (1999) og Matthews og Valen (1999).

De nordiske landene og Nederland har siden andre verdenskrig lagt stor vekt på en blandingsøkonomi med utstrakt grad av markedsmekanismer men også en forholdsvis stor offentlig sektor og aktiv bruk av styring av samfunnet. I Norge har man særlig utviklet sentralplanlegging fra å være et instrument i en Sovjet-type kommandoøkonomi, til å være en sentral bestanddel i en sosialdemokratisk blandingsøkonomi med stor vektlegging på nasjonal planlegging (Slagstad 1998) og i de senere år også på desentralisering. Den norske versjonen av sentralplanlegging er tidligere formidlet og videreutviklet internasjonalt, b.la. gjennom FN-systemet. Åpenhet og innsyn i forvaltningen er et annet viktig trekk ved den moderne velferdsstaten og har lenge vært et sentralt trekk ved den nordiske modellen.

KOSTRA er et system som skal (1) bidra i statens planlegging av kommuneøkonomien ved (2) å gi staten og andre innsyn i kommunene gjennom (3) samarbeid med kommunene og andre om å utvikle og systematisere beslutningsrelevant styringsinformasjon. KOSTRA er dermed i sitt vesen en typisk styringsmodell i den norske tradisjonen av den pragmatiske, nordiske konsensus-modellen: Den viderefører elementer fra sentralplanlegging (1), åpenhet og offentlighet (2), og demokratisk korporatisme (3). Med *demokratisk korporatisme* menes det her at representanter for staten og organisasjoner, f.eks. Kommunenes Sentralforbund (KS), møtes i organiserte former der de samtaler, fører overlegninger eller eventuelt forhandler. Dette har vist seg å være konsensusfremmende (Østerud, Goldman og Pedersen 1997). Det er mulig at en av de viktigste positive virkningene av KOSTRA på noe sikt er å øke tilliten mellom staten og kommunesektoren f.eks. i de årlige budsjettkonsultasjonene, fordi partene da gjensidig har bedre innsyn i kommunenes aktiviteter og virkninger av statlige pålegg. Den årlige konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren er for øvrig tatt i bruk i Norge fra 2000 etter modell av Danmark, jf. Blom-Hansen (1996). Dersom partene skal samhandle over lengre tid og det er mulig å ha innsikt i motpartens strategier og sanksjonsmuligheter ved brudd på avtaler, kan dette skape gode muligheter for samarbeid og tillit (Axelrod 1984). Det første styringsparadokset kan da formuleres som at økt kontroll fører til økt gjensidig tillit.

De nordiske landene er kjent for å ha store offentlige sektorer hvor kommunene utgjør den største delen. Kommunene er i realiteten de viktigste instrumentene som velferdsprodusenter i den nordiske velferdstatsmodellen. Samtidig med, eller snarere som en konsekvens av, at offentlig sektor generelt og kommunal sektor spesielt har vokst kraftig og blitt store sektorer i økonomien, har de nordiske landene og Nederland siden 1980-tallet vært foregangsland i desentralisering (Pollitt og Bouckaert 2000). I kommunal sammenheng har vi i Norge gjennomført f.eks. økt rammestyring via det kommunale inntektssystemet og gjennomført muligheter for økt delegering og friere organiseringsformer i kommuneloven. Slike former for desentralisering er blitt studert i utstrakt grad både av samfunnsøkonomer, statsvitere og jurister, f.eks. i forskningsrådsprogrammer som Kommuneøkonomiprogrammet 1987–97 (Baldersheim, Bernt, Hagen og Rattsø 1997), Frikommuneforsøkene (Baldersheim og Ståhlberg 1994), i det pågående Kommunelovprogrammet 1997–2002 (Norges forskningsråd 1997), og i den pågående Makt- og demokratiutredningen 1998–2003 (Rømming 1999). Det er imidlertid ett sentralt trekk ved desentralisering som hittil er blitt lite studert i Norden: nemlig at samtidig som aktører får økt frihet gjennom desentraliseringsreformer, er det samtidig en tendens i desentraliseringsreformer til økt sentral styring og kontroll (Pollitt og Bouckaert 2000). Det andre paradokset er derfor at samtidig med at staten desentraliserer, vil staten også øke kontrollen.

Relevante eksempler i Norge på at desentralisering samtidig medfører sentralisert kontroll er statens utbygging av fylkesmannsembetet som statens lokale koordinerende og styrende instans av kommunesektoren (Steine 1995), og utvikling og iverksetting av nye og/eller bedre statistikk-, rapporterings- og informasjonssystemer enten av nasjonale statistikkbyråer (Sangholt 1997) eller av staten. Eksempler på det siste kan være grunnskolens informasjonssystem (GSI) og styringshjulet for helse- og sosialsektoren («hjulet») som nå begge inngår i KOSTRA. I denne studien skal vi se KOSTRA nettopp i et slikt perspektiv, nemlig at staten aktivt bruker KOSTRA som et styringsinstrument som en del av en større desentraliseringsreform.

Forklaringen på det andre, tilsynelatende paradokset at kontrollen økes ved desentralisering, er likefram og enkel: Etter hvert som kommunesektoren i Norge har økt i omfang, betydning og kompleksitet, ønsker staten å beholde en viss form for styring og kontroll gjennom innsyn i kommunesektorens aktiviteter og resultater. Dette ønsket om å beholde eller øke styringen kan bli forsterket ved at finanspolitikken siden 1970-tallet har fått økt avhengighet til petroleumsinntektene og dermed økt risiko, og at nye og svært ressurskrevende offentlige oppgaver innen trygdefinansiering og eldreomsorgen kan ventes på mellomlang og lengre sikt, se f.eks. Steigum-utvalget (NOU 1988:21). Desentralisering betyr derfor ikke nødvendigvis at staten styrer mindre enn før, – tvert i mot. Desentralisering betyr snarere at staten styrer med andre midler enn før. At staten ønsker å beholde styringen og dermed ha kontroll også i desentraliseringsreformer er dermed ikke noen overraskelse men snarere enn selvfølge. Det motsatte, at staten skulle desentralisere enorme ressurser og oppgaver til kommunesektoren uten å beholde en ansvarlig styring og kontroll overfor Stortinget, ville ikke bare være lite sannsynlig men også direkte uansvarlig og altså være dårlig styring og en slett reform. Dette hensynet til statens behov for styring og kontroll kommer også direkte til uttrykk i forarbeidene til KOSTRA-prosjektet: Regjeringen «vil arbeide med å videreutvikle og systematisere et rapporteringssystem som blir innrettet mot regjeringens og Stortingets behov for behandling av det samlede kommuneopplegget» (St.meld. nr. 23 (1992–93)). Vi kan dermed slå fast at styring i desentraliseringsreformer er viktig for staten.

Det er imidlertid ytterligere et trekk ved desentralisering som er vel så viktig å ha klart for seg som statens behov for styring. Selv om desentralisering hovedsaklig skal gi kommunene frihet til selv å velge de beste løsningene, har kommunene også behov for læring. For at statens informasjonssystem skal bli et best mulig styringssystem (for staten), får vi altså et styringsparadoks nummer tre i desentralisering: for at informasjon for statens styring skal bli best mulig, må kommunenes styringsbehov også ivaretas best mulig. Et av de viktigste innspillene som ASSS-nettverket har bidratt med til KOSTRA-prosjektet, er nettopp dette budskapet (eller paradokset) som faktisk ble formidlet på det første seminaret som Statskonsult arrangerte med kommunene, forskere og andre interesserte aktører, kort tid etter at KOSTRA-prosjektet startet opp i 1994. Senere har dette budskapet blitt

gjentatt av en rekke kommuner og ved en rekke anledninger, og er nå en sentral avveining også i KOSTRA-metoden. Se f.eks. Statskonsult (1997) hvor hensynet til kommunenes, innbyggernes og næringslivets informasjonsbehov har fått en større plass enn tidligere i prosjektet. Det blir nå uttrykt at KOSTRA skal være nyttig både for staten og kommunene. Å ta tilbørlig hensyn til beslutningsrelevans for de kommunale brukerne har en rekke positive konsekvenser som er utførlig behandlet i resultatmålingslitteraturen og i ASSS- og KOSTRA-prosjektenes dokumentasjon, se for eksempel Mayston (1985), Likierman (1993) og Johnsen (2000). Ivaretagelsen av både statens og kommunenes behov for styringsinformasjon i ett og samme, obligatoriske system, har imidlertid også en annen viktig side ved seg i tillegg til beslutningsrelevans: økt avhengighet og økt risiko.

Hvorfor er det viktig å studere KOSTRA?

Både staten og kommunene investerer med KOSTRA i et stort og komplekst informasjonssystem. Fra og med 2001 skal alle landets kommuner rapportere iht. KOSTRA-modellen. I tillegg til å systematisere data, unngå dobbeltregistrering og -rapportering, og gjøre mye og god informasjon lett tilgjengelig, som er de tilsiktede virkningene av systemiverksettingen, kan staten og kommunene også bli avhengige av dette, ene systemet. Fordi KOSTRA er et stort og obligatorisk informasjonssystem betyr dette at både staten og kommunene trolig vil unngå å bruke ressurser på andre, lignende systemer. Avhengigheten til dette, ene systemet øker uten at en dermed i praksis har andre, alternative informasjonssystemer. Denne avhengigheten kan bli problematisk fordi iverksetting av slike informasjonssystemer også har risiko og usikkerhet knyttet til seg. Denne risikoen kan bestå av dysfunksjoner og utilsiktede virkninger og som det er viktig å være klar over.

Vanligvis har resultatmåling dysfunksjonelle effekter som kan redusere nytte/kostnadsbrøken av systemet. Disse dysfunksjonene er nå så vanlige både i forskningslitteraturen og i prosjektdokumentasjonen for ASSS og KOSTRA at disse ikke skal gjentas her, se f.eks. Ridgeway (1956) og Smith (1995). Imidlertid har reformer også ofte side-effekter og i verste fall også motsatte effekter enn de tilsiktede (Hood 1998). Det kan f.eks. tenkes at iverksetting av et informasjonssystem forseres i tid uten å ta nok hensyn til at det tar tid å utvikle og vedlikeholde

informasjonsbrukerkompetanse. Eksempler på motsatte effekter enn tiltenkte kan være at over kort tid lærer brukerne hvor dårlige statistikker og informasjon de og staten har styrt etter tidligere. Samtidig ser de hvor vanskelig og til tider kontroversielt det kan være å skaffe relevant og sammenlignbar informasjon for egen enhet. Politikere og media kan uforvarende komme til å bruke informasjon med dårlig gyldighet og pålitelighet fra slike systemer i kampanjer men hvor informasjonen først senere i den politiske debatten viser seg å ha vært lite pålitelig eller ikke sammenlignbar. Politikerne og media kan dermed selv komme i et dårlig lys ved ukritisk å bruke slik informasjon. Ytterligere konsekvenser kan være at viktige brukergruppers tillit til sentrale statistikkleverandører som Statistisk sentralbyrå (SSB) og departementer forvirrer og at brukerne heller ikke stoler på data fra andre kommuner. Dermed kan tilliten til og interessen for resultatmålinger og sammenlignbare data generelt bli undergravd. Virkningen kan bli at ikke bare KOSTRA-metoden mister sitt legitimitetsgrunnlag men også at andre, lignende systemer også blir stemplet som lite beslutningsrelevante og unyttige. Dermed kan både staten og kommunene ende opp med å kun realisere de kortsiktige «kostnadene» ved slike systemer mens de mer langsiktige og tiltenkte positive virkninger forblir intensjoner eller kun deler i historier om store, mislykkede offentlige informasjonsprosjekter som lover mer enn de holder.

Både staten, kommunene og andre aktører som media og partiene vil kunne dra stor nytte av å øke kunnskapen om hvordan resultatmåling og sammenlignbare data faktisk brukes i offentlig sektor. Denne kunnskapen kan brukes både til å forbedre bruken av systemene og for å redusere uønskede virkninger. Siden ASSS-metoden har vært i bruk siden slutten av 1980-tallet og KOSTRA's pilotprosjekt og opptrappingskommuner har brukt lignende systemer siden midten av 1990-tallet, er det derfor interessant å forsøke og høste mest mulig kunnskap ut av dette erfaringsrunnlaget ikke minst fordi KOSTRA iverksettes i full drift for alle landets 435 kommuner fra og med 2001. Trolig vil dette erfaringsrunnlaget også ha stor interesse både for praktikere og for forskere internasjonalt.

Disposisjon

Resten av denne studien er disponert som følger: I den neste delen forklarer vi kort de tre teoretiske perspektivene vi bruker i denne studien: nyinstitusjonell sosiologisk og økonomisk teori om spredning

av styringsmodeller, agentteori om styring og iverksetting i organisasjoner, og politisk økonomi i den østeriske tradisjonen om læring og bruk av informasjon i organisasjoner. Del tre forklarer tre hypoteser som fungerer som siktelinjer for studien. Del fire dokumenterer kort hvorfor vi har valgt kvasi-eksperiment som undersøkelsesopplegg og kvantitativ innholdsanalyse i case-studier som metode. Del fem dokumenterer resultatene fra analysene av data fra både nederlandske og norske kommuner. Del seks er en kort diskusjon av hovedfunnene, vurderinger av enkelte svakheter ved foreliggende studie, og forslag til videre forskning. Vedlegg 1 er dokumentasjon av hvordan vi har målt resultatvurderinger i de kommunale dokumentene. Vedlegg 2 er dokumentasjon av dataanalyser som er presentert i mer aggregert form i notatets del fem.

2 Teoretisk referanseramme

Spredning av styringsmodeller

Det er etter hvert blitt nærmest vanlig å anta at mye informasjon i organisjoner blir brukt symbolsk for å legitimere rasjonell atferd og signalisere effektive organisasjoner, men at denne informasjonen likevel bare i begrenset grad blir brukt i instrumentell styring internt i organisasjonene (Meyer og Rowan 1977). Denne antakelsen blir vanligvis omtalt som dekoplings-proposisjonen fra det sosiologiske, symbolske perspektivet på styring i organisjoner. Samtidig må vi ha klart for oss at det også finnes en rekke alternative forklaringer til dekoplings-proposisjonen på hvorfor noen aktører og organisasjoner bruker visse informasjonssystemer mens andre bruker informasjon mindre eller på andre måter.

En annen forklaring fra sosiologisk, nyinstitusjonell teori enn dekopling er isomorfisme-proposisjonen (DiMaggio og Powell 1983). Isomorfisme i organisasjoner innebærer at over tid blir organisasjoner innen samme organisasjonsfelt, f.eks. kommunesektoren, stadig mer lik hverandre. De tar i bruk de samme organisasjonsstrukturene, styringsmodellene og informasjonssystemene som andre, antatt vellykkede organisasjoner i det samme organisasjonsfeltet har gjort, selv om virkningene av å bruke slike organisasjonsformer kan være manglende dokumentert. For eksempel er kommunal

årsrapportering en styringsmodell som nærmest kan ha blitt spredd som en epidemi eller som en motebølge (Abrahamson 1996) i norske kommuner siden midten av 1980-tallet selv om årsrapportering på det daværende tidspunkt ikke var dokumentert som en effektiv kommunal styringsform (Mellemvik og Olson 1996), se også Røvik (1998). Grunnen til at organisasjoner etterligner eller kopierer styringsmodeller fra andre organisasjoner selv om effektiviteten av dette er uklart, er usikkerhet. Fordi det er usikkerhet kan organisasjoner forsøke å etterligne de organisasjoner som tross alt blir antatt å være effektive fordi dette blir vurdert som sikrere enn å ikke gjøre dette og kan spare ressurser. Dersom f.eks. pilotkommunene i KOSTRA blir vurdert som vellykkede foregangskommuner, kan det tenkes at mange andre kommuner også ville ha valgt å bruke KOSTRA-modellen, – selv om den ikke skulle ha blitt gjort obligatorisk for alle kommuner fra 2001, jf. hypotese 1 nedenfor.

På den annen side: når staten gjennom regulering har bestemt at alle kommuner skal begynne å bruke KOSTRA-modellen før eller siden likevel, kan mange kommuner allerede ha begynt å tilpasse seg KOSTRA-modellen også før kommunene faktisk måtte begynne å bruke KOSTRA-modellen i 2001. Kommunene kan ha tilpasset seg rasjonelt til disse forventningene og forsøkt å redusere transaksjonskostnader ved å tilpasse seg best mulig til KOSTRA-rapportering i sammenheng med andre hendelser som f.eks. skifte av økonomisystemer, også før de eventuelt måtte ha gjort dette på et senere tidspunkt.

I tillegg til at usikkerhet gjør at tilpasning etter andre, antatt vellykkede organisasjoner kan være fornuftig, som forklart i den sosiologiske, nyinstitusjonelle teorien, har økonomisk, nyinstitusjonell teori vekt på noen andre forklaringer til det samme fenomenet. «Optimal tilpasning» jf. mikroøkonomisk teori er vanskelig og kostbart i praksis (og er dessuten kun en teoretisk modell). Begrenset rasjonalitet, informasjonskostnader og usikkerhet kan derfor være viktige årsaker i praksis til at organisasjoner tilpasser seg over tid (dynamisk og evolusjonært) ved å kopiere eller videreutvikle antatt god praksis fra andre organisasjoner (Nelson og Winter 1982). I stedet for best mulig tilpasning kan kommunene i stedet forsøke å tilpasse seg godt nok.

Studier av reformer i offentlig sektor sett i et sosiologisk, nyinstitusjonelt perspektiv er utbredt i Norden, jf. Brunsson og Olsen (1994). En kan nærmest hevde at denne skoleretningen, og spesielt dekoplings-proposisjonen, har vært og er den dominerende skoleretningen i skandinavisk statsvitenskapelig og sosiologisk forskning. Imidlertid har sentrale aktører innen dette perspektivet selv hevdet at sosiologisk nyinstitusjonell teori har oversett maktforhold i altfor stor grad (DiMaggio og Powell 1991). Bruk av informasjon og institusjonalisering av resultatmåling kan også være avhengig av aktører, interesser, kontekst og makt, og ikke bare av effektivitet, usikkerhet og strukturer eller moter (Røvik 1992; Johnsen 1998). Vi skal derfor også bruke teorier som eksplisitt tar hensyn til makt og politikk i organisasjoner.

Styring og iverksetting i organisasjoner

Statens styring av kommunesektoren kan studeres som iverksetting av offentlig politikk. Agentteori (Fama og Jensen 1983) handler eksplisitt om iverksetting i organisasjoner når de legitime interessentene, f.eks. Stortinget og departementene, ikke er de samme som de utøvende aktørene som skal gjennomføre den vedtatte politikken, f.eks. kommunene. Vi snakker da om henholdsvis prinsipaler og agenter. Vi skal her benytte oss av den grenen av agentteorien som bruker ikke-formalistiske, positive analyser (Jensen 1983), altså ikke-matematiske, beskrivende studier. Når agentene skal iverksette prinsipalens vedtak kan det oppstå visse iverksettingsproblemer. Slike iverksettingsproblemer kan f.eks. være at beslutningene er tvetydige og dermed vanskelig å konkretisere til klare og gjennomførbare tiltak, eller at agenten ikke gjør det som er best mulig for prinsipalen. Vi har valgt å studere KOSTRA som del av statens styring av kommunesektoren. Vi skal derfor avgrense oss til å studere problemer knyttet til at kommunene kan tenkes å gjøre noe annet enn det staten ønsker seg. Dette blir studert i byråkratiteorien i politisk økonomi.

I klassisk byråkratiteori (Niskanen 1971; Migué og Bélanger 1974) studerte en gjerne styringsproblemer som et spill mellom byråkratiet (agenten) som eneleverandør og sponsoren (politikkerne som prinsipalen) som eneste etterspørter av byråets produksjon, f.eks.

grunnskoletjenester. Agenten kunne her forsøke å utnytte sin monopolmakt til å kreve større produksjon eller større budsjetter for produksjonen enn det som prinsipalen ønsket. Dette kunne i så fall ha resultert i for stor produksjon og dermed sløsing av samfunnets ressurser, eller for mye slakk i byråkratiet på bekostning av andre goder. Dette har i ettertid vist seg å være en for enkel tilnærming til byråkrati- og iverksettingsproblemer. Moderne byråkratiteori er derfor for en stor del overtatt av agentteori (Wintrobe 1997), men se også Niskanen (1991).

De forklaringene fra agentteorien som brukes i moderne byråkratiteori i dag, kan kort oppsummeres i tilknytning til følgende tre spørsmål (Wintrobe 1997): *Hva ønsker byråkratene?* De vanlige forklaringene til dette spørsmålet er større budsjett som byråkratene kan styre selv, innflytelse på offentlig politikk, makt, eller ganske enkelt nytte. *Hvordan kan byråkratene oppnå det de ønsker?* Dette kan byråkratene oppnå ved å utnytte sin asymmetriske informasjon (at noen vet mer enn andre) om den offentlige produksjonen, agendakontroll (at de kan bestemme hvilke saker som settes på dagsorden og dermed kan påvirke valg og beslutninger), og selektiv effektivitet (at de er effektive i saker som de ønsker og ineffektive i saker de ikke ønsker). *Hvordan kan politikerne styre byråkratene?* Politikerne kan styre byråkratene på fire forskjellige måter: Ved (legitim) autoritet for eksempel gjennom regler og forskrifter; gjennom politisk konkurranse mellom byråer, mellom byråkrater eller mellom andre grupper av byråkrater; ved tillit eller lojalitet; eller ved insentiver, f.eks. å øke eller å redusere budsjetter som belønning for ønsket atferd eller oppnådde resultater.

Av disse forklaringene skal vi bruke følgende: Vi antar at staten og toppledelsen i kommunene bruker resultatmåling og sammenlignbare data i kommunene for å redusere asymmetrisk informasjon (usikkerhet) og dermed øke innsyn i forvaltningen. Dette kan øke tilliten mellom partene. Samtidig kan bruk av slike informasjonssystemer også sørge for at det er minst mulig selektiv ineffektivitet i offentlig sektor fordi denne informasjonen vil (kunne) brukes i innbyrdes konkurranse innen kommunene, mellom kommunene, og mellom offentlig og privat sektor om knappe ressurser. Kommunene og byråene vil nemlig selv da ha insentiver for at de opererer effektivt for alle sine tjenester fordi ellers vil den politiske konkurransen og den tilgjengelige informasjonen gjøre at andre

kommuner eller byrå ville kreve de ressursene eller oppgavene som ikke ble forvaltet effektivt, jf. NOU 2000:22. Vi har da kommet i en situasjon hvor det ikke lenger er snakk om monopolmakt mellom ett byrå og en sponsor. Tvert i mot, det kan tenkes at det er tilnærmedesvis like stor grad av konkurranse i offentlig sektor som i privat sektor gjennom disse formene for intra-, inter- og ekstrasektor konkurranse (Breton 1996). Disse forklaringene taler for at prinsipalen både har makt og vilje til å iverksette egnede informasjonssystemer som KOSTRA, og at prinsipalen og ikke minst agentene selv vil etterspørre og bruke slik informasjon i sin styring av kommunesektoren. Vi kan på dette grunnlag forvente økt bruk av resultatmåling og sammenlignbare data i kommunesektoren, jf. hypotese 1 nedenfor.

Læring og bruk av informasjon i organisasjoner

En viktig årsak til at staten bør ta tilbørlig hensyn til kommunenes informasjonsbehov ved iverksetting av KOSTRA som obligatorisk informasjonssystem, er hensynet til læring (Cyert og March 1963/1992). *Læring i organisasjoner* betyr at aktørene vet mer om deres potensiale for handlinger enn de gjorde tidligere (Huber 1991). For at kommunene skal kunne bli mer produktive og effektive, må de ha informasjon som over tid kan redusere deres usikkerhet i tjenesteproduksjonen. Når usikkerheten etter hvert kan antas å bli mindre, blir det lettere for kommunene selv å utnytte eksisterende ressurser, teknologi og faktorpriser bedre og drive mer optimal budsjettpolitikk enn før fordi de da vet mer om årsaks-virkningsforhold i de kommunale verdikjedene enn de gjorde tidligere. Samtidig kan læring om potensiale for handlinger (og press fra politisk konkurranse, som vi skal komme tilbake til nedenfor), føre til utforskning av nye muligheter og til innovasjon og omstilling (Levitt og March 1988). Slik kan bruk av resultatmåling og sammenlignbare data bidra til økt offentlig verdiskaping fordi aktørene kan få bedre kunnskap om deres faktiske handlefrihet.

Av det ovenstående kan en forvente at bruk av resultatmåling og sammenlignbare data vil øke som følge av innføring av KOSTRA, og at dette vil kunne føre til økt læring og bedre effektivitet i kommunesektoren. Merk imidlertid at definisjonen av organisasjonslæring ovenfor kun sier at aktørene vil få endret kunnskap om deres *potensiale* for handling, ikke at denne læringen dermed

nødvendigvis vil vise seg i *endrede* handlinger. Hvorfor organisasjonslæring ikke nødvendigvis er det samme som organisasjonsendring kan forklares med å bruke agentteori og teori fra politisk økonomi (som ovenfor).

I politiske institusjoner er det politisk konkurranse (Schumpeter 1950). Dette betyr at velgerne velger politiske representanter som skal konkurrere om knappe politiske goder som f.eks. budsjetter, verv, kontorer og gjenvalg. Denne politiske konkurransen er vanlig i de demokratiske systemene som vi i dag vanligvis kaller den moderne velferdsstaten. Den herskende koalisjonen kan (vanligvis) med flertall utstede lover, reguleringer, regler og pålegg slik den vil så lenge dette skjer i henhold til lover og etablerte normer. Denne politiske konkurransen skjer imidlertid under politisk usikkerhet. Politisk usikkerhet kommer av at det er ufullstendige eiendomsrettigheter i disse demokratiske, politiske markedene (Moe 1997). Politikerne i posisjon vet ikke med sikkerhet om de beholder den makten som de har i dag, etter neste votering eller neste valg. Dersom den herskende koalisjonen skulle miste sitt maktgrunnlag, kan den risikere at den nåværende opposisjonen vil benytte sine nyvunnede «eiendomsrettigheter» til de politiske godene til å reversere dagens politiske løsninger. Det som dagens herskende koalisjon dermed kan ha vunnet, kan dermed lett tapes i neste periode. Som bøtemidler til denne politiske usikkerheten er det vanlig å bruke forsvarsmekansimer (institusjoner) som gjør at opposisjonen vanskelig eller kun med betydelige kostnader kan reversere dagens politikk. To slike institusjoner er «buffer» og «felles agent-ordningen».

Politiske buffer kan utformes på flere måter. Stortinget (eller kommunestyret) kan vedta at visse saker skal delegeres til visse instanser som har spesiell faglig kompetanse og selvstyre til å arbeide forholdsvis uforstyrret med et visst saksområde. En annen måte å lage skille mellom politikerne og byråkratiet på, er å fristille byråkratiet gjennom desentralisering men samtidig åpne opp for at byråkratiet kontrollerer seg selv gjennom politisk konkurranse. Begge disse to styringsmekanismene reduserer verdien av de politiske eiendomsrettighetene som den til enhver tid herskende flertallskoalisjonen har, men reduserer samtidig den politiske risikoen. Disse institusjonene medfører også at ansvaret for og utvelgelsen av informasjon blir tatt av byråkratiet selv, vel vitende om at

nærmest all bruk av informasjon er strategisk (Feldman og March 1981) fordi det nå er intra-, inter- og ekstrasektor konkurranse. Basert på dette kan en forvente at byråene vil være meget påpasselige og forsøke å kun bruke informasjon som er til deres fordel og ikke bruke informasjon som kan utnyttes av andre på deres bekostning. En kan også forvente at slik bruk av informasjon er en læreprosess som kan ta noe tid. Basert på begrepene politisk konkurranse og strategisk bruk av informasjon kan en derfor forvente at bruken av resultatmåling og sammenlignbare data kan variere over tid selv om potensialet for å bruke tilgjengelig informasjon øker over tid. Informasjon kan forventes å bli brukt i utstrakt grad når dette er tjenelig for byrået og holdes tilbake når dette gavner byrået. Vi antar derfor at kommuner som har forholdsvis mer erfaring i bruk av styringsinformasjon, er mer selektive i sin bruk av informasjon enn kommuner som ennå ikke har så mye erfaring, jf. hypotese 2 og 3.

Stortinget og staten kan også utforme institusjoner (prinsipaler) som overlapper i deres styring av en og samme agent. Vi kan derfor kalle denne institusjonen for felles agent-ordningen fordi to eller flere prinsipaler styrer en og samme agent. Eksempelvis krever SSB rapportering av data fra kommunene for å lage offentlig statistikk. Departementene styrer kommunene på en rekke forskjellige måter. I tillegg styrer fylkesmennene kommunene gjennom samordning, veiledning og informasjonstiltak. En og samme kommunene kan slik ha mange prinsipaler å forholde seg til. For den herskende koalisjon på Stortinget innebærer dette at dersom opposisjonen skulle vinne neste votering eller valg, vil likevel de nye makthaverne måtte bruke lang tid og mye ressurser på å endre de mange, komplekse og delvis selvstendige styringsinstitusjonene før kommunesektoren kan styres vesentlig forskjellig i forhold til før. Dette betyr at den politiske usikkerheten reduseres for den herskende koalisjonen.

Statens mange institusjoner har ikke alltid samme ønsker eller arbeidsmetoder. Disse institusjonene, som fungerer som sponsorer av kommunale tjenester på vegne av staten, har ikke nødvendigvis sammenfallende insentiver til å overvåke byråene fordi de hver kun har interesser i deler av kommunenes resultater. Resultatmåling er derfor et offentlig gode (et gode som ikke blir redusert når andre bruker godet) for politikerne og velgerne. Dette kan lede den enkelte sponsor, f.eks. et departement, til å bruke sin autoritet til å forsøke å høste fordeler av den delen av kommunenes

produksjon som har interesse for sponsorens interesser snarere enn interessene til Stortinget eller velgerne som helhet (Niskanen 1991). Staten klarer heller ikke alltid å koordinere sitt informasjonsbehov fordi staten styrer gjennom mange institusjoner (se f.eks. NOU 2000:22, kapittel 10.4). For kommunene kan felles agent-ordningen innebære at statens styring blir tvetydig eller konfliktfylt. Dette kan også medføre betydelige transaksjonskostnader for kommunene. Hver av disse statlige institusjonene kan ønske «sin egen» informasjon som disse institusjonene igjen bruker i politisk konkurranse med andre statlige institusjoner. KOSTRA blir utformet nettopp for å redusere noen av disse betydelige transaksjonskostnadene. Men, fordi det kan tenkes å bli mindre slakk og tvetydighet i systemet over tid på grunn av økt koordinering og mer beslutningsrelevant og sammenlignbar informasjon, kan kommunene bli ennå mer påpasselige med hva slags informasjon de «gir fra seg» over tid fordi aktørene vet at denne informasjon vil kunne inngå i politisk konkurranse. På grunn av at institusjonene som staten bruker for å bøte på politisk usikkerhet, felles agent-ordningen, i seg selv medfører politisk konkurranse, kan vi derfor forvente mer strategisk bruk av informasjon. Det er derfor tenkelig at statens ulike institusjoner vil etterspørre mer informasjon over tid som botemiddel for at tidligere informasjon er «nedslitt» politisk. Mengden av resultatindikatorer kan dermed forventes å mangfoldiggjøres over tid (Meyer og Gupta 1994). Vi kan derfor også forvente ytterligere varierende kommunal bruk av resultatmåling og sammenlignbare data over tid selv om potensialet for å bruke tilgjengelig informasjon øker over tid.

3 Hypoteser

Hypotesene 1, 2 og 3 nedenfor er forsøksvis en oppsummering av diskusjonen av de tre teoretiske perspektivene ovenfor. Basert på isomorfisme (etterligning av andre, antatt vellykkede organisjoner) i kommunene for å redusere usikkerhet og på antakelsen om statens ønske om å fremskaffe mer informasjon for å redusere asymmetrisk informasjon og øke tilliten mellom partene i kommunesektoren, forventer vi å finne økt bruk av resultatmåling og sammenlignbare data i kommunene, jf. hypotese 1.

Hypotese 1: Bruk av kommunale resultatvurderinger har økt over tid.

I tillegg til at vi forventer at bruken av resultatvurdringer har økt over tid (hypotese 1), forventer vi også at bruk av styringsinformasjon er en læreprosess som krever tid. Noe av denne læringen består i å bruke potensialet i informasjonen på en strategisk fornuftig måte. Dette innebærer å lære seg å ikke rapportere eller publisere informasjon som er lite pålitelig eller ikke er sammenlignbar fordi dette kan øke usikkerheten i styringen, jf. Meyer (1994). Publisering av informasjon av dårlig kvalitet kan videre skape unødige problemer og undergrave tilliten til brukerne av slik informasjon, foruten å kunne bli brukt i den politiske konkurransen på en måte som øker den politiske risikoen. Hypotese 2 og 3 er derfor formulert på en slik måte at en forventer at de som har antatt mest erfaring med kostnader og ulemper ved bruk av resultatmåling og sammenlignbare data, er mer selektive eller bevisste i sine informasjonsstrategier enn kommuner som har antatt mindre erfaring.

Hypotese 2: Kommuner med erfaring med bruk av resultatvurderinger (ASSS- og KOSTRA-kommuner) har mindre rapportering av resultatvurderinger over tid enn kommuner med forholdsvis mindre slik erfaring (kommuner som ikke er med i ASSS eller KOSTRA).

Hypotese 3: Kommuner med forholdsvis mye erfaring med bruk av resultatvurderinger (kommuner som er med både i ASSS og KOSTRA) har mindre rapportering av resultatvurderinger over tid enn kommuner med mindre erfaring (kommuner som bare har vært med i enten ASSS eller i KOSTRA).

For enkelhets skyld er hypotesene 2 og 3 formulert som om kommunene med forholdsvis mer erfaring har mindre bruk av resultatvurderinger over tid. I praksis forventer vi imidlertid at disse kommunene nærmest har en varierende bruk av resultatvurderinger over tid. Neste del forklarer hvordan vi har forsøkt å undersøke disse hypotesene empirisk.

4 Undersøkelsesopplegg

Formålet med denne studien er å empirisk undersøke effekter av ASSS- og KOSTRA-metodene på bruken av resultatmåling og sammenlignbare data i kommuner. Fordi det trolig ikke er mulig å utarbeide tradisjonelle nytte-kostnadsanalyser av slike styringsmodeller (Statskonsult og Statistisk sentralbyrå 1997), har vi avgrenset oss til å studere bruk av resultatvurderinger som følge av ASSS- og KOSTRA-metodene.

En hovedutfordring for studien var at det kun fantes et begrenset antall kommuner som hittil hadde gjort systematisk bruk av disse metodene (Johnsen 1997). Dette talte for å bruke case-studier i et kvasi-eksperiment som undersøkelsesopplegg. Med *kvasi-eksperiment* mener vi at metoden i størst mulig grad bør kunne slå fast om de uavhengige variablene (ASSS- og KOSTRA-metodene som antatt årsak) er kommet før virkningen på den avhengige variabelen (bruk av resultatmåling og sammenlignbare data) i tid, at det er samvariasjon mellom den uavhengige og avhengige variabelen, og at det ikke er andre, alternative forklaringer til endringene i den avhengige variabelen enn den antatte virkningen av den uavhengige variabelen. I et kvasi-eksperiment vil vi imidlertid ikke kunne oppfylle alle disse kravene, f.eks. som i vårt tilfelle at vi ikke kunne tilordne analyseenheter til eksperiment- og kontrollgrupper basert på tilfeldig utvalg fordi det ikke var nok analyseenheter å trekke utvalg fra. Vi har derfor valgt å bruke sammenstillinger av utvalgte analyseenheter i fire case-studier (Eisenhardt 1989) etter antatt erfaring med ASSS- og KOSTRA-metodene og kommunestørrelse som kriterier.

Case-studie er en empirisk studie eller forskningsstrategi som undersøker et samtidig fenomen i dets sanne kontekst, spesielt når grensene mellom fenomenet og konteksten ikke er avklart. Metoden brukes i situasjoner når det er flere variabler enn det er analyseenheter. Metoden omfatter ofte flere datakilder og -typer og søker å utnytte tidligere teoretiske bidrag til å lede datainnsamling og analyse (Yin 1994). Tidligere studier har vist at bruk av spørreskjema til innbyggerne om kommunale årsrapporter (Høgheim og Monsen 1992) var lite egnet fordi langt de fleste innbyggerne ikke leser

kommunale årsrapporter og at dermed svarprosenten blir meget lav. Bruk av spørreskjema til den kommunale administrasjonen (Sørensen 1994) tydet på at respondentene overdrev svarene sine om systematisk bruk av resultatmåling og sammenlignbare data-metoder. Både erfaringer fra ASSS-nettverket og fra Frogn kommune (ca. 12,000 innbyggere) som var pilotkommune i KOSTRA 1994–96, viste at en del kommuner ikke involverte politikerne i iverksettingen av resultatmålingssystemene før administrasjonen hadde oppnådd en viss brukerkompetanse og systemet var en del utviklet (Ashrat, Hallsjø og Strøm 1998). Det har også blitt påpekt i flere sammenhenger at politikerne kan både ha sett og brukt informasjon fra ASSS eller KOSTRA, men at politikerne ofte ikke ville ha vært klar over at denne informasjonen faktisk hadde kommet fra disse kildene. Disse forholdene tyder på at bruk av spørreskjema og å spørre innbyggere og politikere kan være en lite egnet datainnsamlingsmetode i studier av bruk av resultatmåling og sammenlignbare data, i det minste på det nåværende stadiet. Vi valgte derfor å bruke kvantitativ innholdsanalyse av kommunale dokumenter som datainnsamlingsmetode.

Iverksetting av kommunale informasjonssystemer kan være en langdryg prosess og må følgelig studeres med egnede metoder og over tilstrekkelig lang tid (Johnsen 1999). Vi har følgelig målt bruk av resultatmåling og sammenlignbare data over tid for å kunne vurdere om det har vært endringer. Videre har vi i utstrakt grad brukt litteraturstudier for å finne forhold som kunne tenkes å ha hatt innflytelse på forskningsproblemet, for å undersøke alternative forklaringer til mønstrene i våre data. Endelig har vi sammenlignet bruk av resultatmåling og sammenlignbare data i Nederland og Norge for å undersøke ekstern validitet. Nederland ble valgt fordi landet kulturelt, politisk og økonomisk er forholdsvis lik Norden og Norge (Hofstede 1984; Lijphart 1999). Både Nederland og Norge er samfunn med den såkalte nordiske konsensus-modellen for demokrati og land som internasjonalt er foregangsland når det gjelder desentralisering i offentlig sektor (Pollitt og Bouckaert 2000).

I Norge er det nå vanlig å publisere resultatvurderinger i de kommunale årsrapportene. I Nederland (som i USA) er publisering av resultatvurderinger i kommunale årsrapporter lite utviklet. I stedet inneholder budsjettokumentene en del resultatstyringsinformasjon (Pollitt and Bouckaert 2000). Av

denne årsaken har vi i denne undersøkelsen valgt å analysere resultatvurderinger i kommunale budsjetter i Nederland og i årsrapportene når det gjelder Norge. I Nederland er det det kommunale styret som publiserer både de årlige budsjettene såvel som årsrapportene. I Norge er det den kommunale administrasjonssjefen (rådmannen) som i praksis utarbeider disse dokumentene. I både Nederland og Norge er det kommunestyrene som er de tiltenkte hovedbrukerne av dokumentene. På denne bakgrunnen mener vi det er forsvarlig å sammenligne bruken av resultatmåling og sammenlignbare data mellom de to landene selv om datakildene ikke er samme type dokumenter (nederlandske budsjetter og norske årsrapporter). Det kan finnes mye relevante statistikker også utenom budsjetter og årsrapporter. Fordi vi er interessert i bruk av informasjon og ikke potensiell bruk av informasjon, mener vi likevel budsjetter og årsrapporter er egnede datakilder for å måle bruk av resultatvurderinger selv om analyser av kun disse kildene kanskje undervurderer bruken noe. Fordi enkelte av de utvalgte norske kommunene ikke publiserte integrerte årsrapporter i 1993 har vi kun analysert data fra dokumentene for 1996 og 1999.

Alle dokumentene har blitt analysert med kvantitativ innsholdsanalyse basert på tilpasninger av tidligere utviklede måleinstrumenter (Kleven 1993; Johnsen 1999). Denne metoden består av å telle frekvenser av resultatvurderinger enten disse er kvantitative resultatindikatorer eller kvalitative verbale konklusjoner. Summen av disse frekvensene summeres i en additiv indeks. De kvantitative resultatindikatorene har blitt delt inn i syv kategorier: Kapasitetsutnyttelse, partielle produktivitetsbrøker, kvalitetsindekser, gjennomsnittskostnader, dekningsgrader, finansieringsgrader og behovsdekningsgrader. De kvalitative verbale konklusjonene består av fire kategorier: policy-formuleringer, behovsvurderinger, vurderinger av måloppnåelse og nøytrale konklusjoner.

(Måleinstrumentet som er utviklet for å samle inn data fra kommunale budsjetter og årsrapporter i dette prosjektet, er dokumentert i større detalj i Vedlegg 1.)

Innholdsanalyser har som metode de vanlige utfordringene knyttet til gyldighet og pålitelighet (Krippendorff 1980; Weber 1990). I Nederland fant vi at mange budsjettdokumenter ikke inneholdt kvantitative resultatindikatorer eller vurderinger av måloppnåelse i forhold til faktiske resultater selv

om deler av teksten ble kalt for dette. I de nederlandske budsjettene var det videre ikke alltid mulig å relatere planlagte resultater med faktiske resultater. Formuleringer om rene intensjoner eller planer ble følgelig ikke registrert. Bruken av resultatmåling og sammenlignbare data kan likevel av slike årsaker ha blitt noe overdrevet i registreringene for Nederland i forhold til de tilsvarende målingene i de norske årsrapportene.

Det kan i innholdsanalyser ofte være vanskelig å fastsette klart hvilken kategori et element skal registreres i. Dette gjaldt spesielt for de verbale konklusjonene. Det er likevel viktig å ta med verbale resultatvurderinger i analysene for å unngå skjev måling ved kun å ha målt kvantitative resultatvurderinger. Problemet med mulige feilkategoriseringer for de verbale konklusjonene ble løst ved at koderne ble instruert om at det viktigste var å inkludere alle de ønskede tekstenhetene, men at ingen måtte dobbeltregistreres. Problemet med mulige feilkategoriseringer på laveste registeringsnivå løses enkelt i analysene ved kun å analysere dataene på et høyere kategoriseringsnivå. Problemet var kun til stede innen delkategoriene verbale konklusjoner og kvantitative resultatindikatorer og ikke mellom disse hovedkategoriene. De detaljerte underkategoriene var imidlertid til hjelp i dataregistreringen slik at koderne skulle kunne være bevisste og konsistente i hva som ble registrert.

Dataregistreringer i innholdsanalyser krever ofte en viss grad av faglig skjønn. Derfor har kun erfarne forskere i offentlig administrasjon og økonomi stått for dataregistreringen. For å kunne kontrollere intersubjektivitet og eventuelt senere rekoding av kategoriseringene, ble registreringskoder skrevet direkte i margene i dokumentene som ble studert. Slik kunne andre personer enn koderne senere etterprøve registreringene og eventuelt rekode registreringsskjemanene i de tilfellene det ble funnet feil. Slike feil kunne f.eks. være at forskjellige personer hadde registrert samme type data forskjellig eller samme person hadde registrert samme type data ulikt over tid (inter-koder reliabilitet og inter-temporal stabilitet).

Det var enkelte tilfeller av tjenester som kun forekom i Nederland og ikke i Norge, som politi. For å kunne håndtere dette problemet ble de nederlandske dataene først kodet etter nederlandsk kontoplan. I

de senere sammenligningene mellom landene ble tjenestene aggregert inn i de syv kategoriene av tjenester som ble brukt i den norske kontoplanen hvor politi inngikk i administrasjon og fellestjenester.

5 Resultater

Resultatvurderinger over tid i 18 norske kommuner

I analysen av bruken av resultatmåling og sammenlignbare data over tid (hypotese 1) valgte vi ut 18 norske kommuner med 20,000 innbyggere eller mer. Dette utvalget ble delt i to grupper. En (eksperiment)gruppe var kommuner med antatt forholdsvis betydelig erfaring med systematisk bruk av resultatmåling og sammenlignbare data (ASSS-kommuner). Den andre (kontroll)gruppen var kommuner med antatt forholdsvis mindre slik erfaring med denne metoden men som hadde omtrent samme kommunestørrelse som kommunene i den første gruppen, jf. tabell 1. Noen av kommunene i kontrollgruppen har imidlertid hatt betydelig erfaring med andre metoder for resultatmåling og sammenlignbare data enn ASSS-metoden. Fredrikstad var blant de fire første pilotkommunene i KOSTRA fra 1994. I 1999 sluttet også Hamar, Larvik og Porsgrunn fra kontrollgruppen (og Asker, Ski, Skedsmo, Sandnes og Stavanger fra ASSS-kommunene) seg til KOSTRA-prosjektet. Ringsaker deltok på slutten av 1980-tallet aktivt i et prosjekt om økonomistyring i tekniske tjenester (3SR-prosjektet). Tromsø og Trondheim (sammen med Stavanger i eksperimentgruppen) har deltatt i Storby-samarbeidet siden slutten av 1980-tallet. Likevel kan en anta at de fleste kommunene i eksperimentgruppa (ASSS-kommunene) har hatt mer erfaring med systematisk bruk av resultatmålinger og sammenlignbare data enn de fleste kommunene i kontrollgruppa i den studerte perioden.

For alle de 18 kommunene var gjennomsnittlig antall lengde på årsrapportene 87 sider i 1996 og 70 sider i 1999. I 1996 var den lengste årsrapporten på 204 sider og fem kommuner hadde årsrapporter med 100 sider eller mer. I 1999 var den mest omfangsrike årsrapporten på 148 sider og kun to kommuner hadde årsrapporter med mer enn 100 sider. Dette behøver imidlertid ikke bety at årsrapportering har fått mindre betydning enn før. Det kan også være at rent tekniske (typografiske)

og redaksjonelle forhold er blitt forbedret siden 1996 slik at antall sider i årsrapportene er blitt redusert i perioden.

Tabell 1. Gjennomsnittlig bruk av resultatvurderinger i norske kommuners årsrapporter fordelt på antatt erfaring med bruk av for resultatmåling og sammenlignbare data (ASSS-metoden).

	N	Verbale konklusjoner		Resultatindikatorer		Sum resultatvurderinger	
		1996	1999	1996	1999	1996	1999
<i>Kommuner med mye erfaring^a</i>							
Gjennomsnitt	9	72	58	49	42	121	100
<i>Kommuner med lite erfaring^b</i>							
Gjennomsnitt	9	99	73	38	26	136	99

a Asker, Bærum, Drammen, Kristiansand, Sandnes, Skedsmo, Ski, Skien, Stavanger.

b Arendal, Fredrikstad, Hamar, Larvik, Porsgrunn, Ringsaker, Sarpsborg, Trondheim, Tromsø.

Tabell 1 viser at bruk av resultatmålinger og sammenlignbare data i de kommunale årsrapportene avtok fra 1996 til 1999 i begge gruppene. Hypotese 1 fikk dermed ikke støtte i dette datamaterialet. Imidlertid er det grunn til å tro at de fleste av disse 18 kommunene hadde forholdsvis mye erfaring med resultatmåling og sammenlignbare data i denne perioden. F.eks. er det rimlig å anta at mange av disse kommunene hadde gjort interne tilpasninger til bruk av slike informasjonssystemer før de senere frivillig valgte å bli med i KOSTRA. Dette var f.eks. tilfelle i Hamar som i 1998 avsluttet et omfattende pilotprosjekt for effektivitetsmålinger i helse- og omsorgssektoren, som hadde hatt nær tilknytning til KOSTRA-prosjektet (Modell 1998). Mange av disse kommunene kan også ha vært foregangskommuner i bruken av slike informasjonssystemer i Norge. Merk imidlertid at ASSS-kommunene gjennomgående hadde mer bruk av kvantitative resultatindikatorer og mindre bruk av verbale konklusjoner enn den andre gruppen av kommuner. ASSS-kommunene hadde forholdsvis mye bruk av indikatorer for gjennomsnittskostnader og dekningsgrader. Kommunene som ikke var med i ASSS-nettverket hadde likevel forholdsvis mye bruk av indikatorer for produktivetsbrøker. Alle kommunene hadde forholdsvis mye resultatvurderinger i barnehage- og grunnskoletjenestene og innen helse-, sosial- og omsorgstjenestene. Disse to tjenesteområdene er også de to sektorene som bruker mest ressurser i kommunene. Kommunene brukte også mye resultatvurderinger innen de tekniske tjenestene. Dette sammenfalt også med antall vurderinger av måloppnåelse (som her er brukt som indikator for bruk av målstyringsmodellen). Faktisk brukte kommunene vurderinger av måloppnåelse dobbelt så mye i de tekniske tjenestene som innen noen annen tjeneste. Dette kan

tenkes å ha sammenheng med mange forhold, for eksempel at mange tekniske tjenester har produkter og resultater som er forholdsvis enkle å kvantifisere, og at det er forholdsvis mange ansatte med teknisk og/eller økonomisk utdanning og som derfor har forholdsvis god kompetanse i å bruke rasjonelle planleggingsmodeller. (Se tabell 5–7 i Vedlegg 2 for detaljer om bruken av resultatvurderinger fordelt på ulike typer og tjenesteområder og om vurderinger av måloppnåelse.)

Tabell 2. Gjennomsnittlig bruk av resultatvurderinger i norske kommuners årsrapporter fordelt på antatt erfaring med bruk av resultatmåling og sammenlignbare data.

Kommunal erfaring	N	Verbale konklusjoner		Resultatindikatorer		Sum resultatvurderinger	
		1996	1999	1996	1999	1996	1999
<i>Både ASSS og KOSTRA</i>							
Skien og Stavanger	2	135	80	83	59	218	139
<i>ASSS</i>							
Bærum og Kristiansand	2	47	39	32	24	79	63
<i>KOSTRA</i>							
Fredrikstad og Hamar	2	71	81	32	33	102	114
<i>Hverken ASSS eller KOSTRA</i>							
Tromsø og Trondheim	2	170	102	63	27	232	129

Fire case-studier av effekter fra bruk av ASSS- og KOSTRA-metodene

I analysen av sammenhenger mellom bruken av ASSS- og KOSTRA-metodene og bruken av resultatmåling og sammenlignbare data (hypotese 2 og 3), valgte vi ut åtte kommuner, jf. tabell 2. Den første gruppen består av både ASSS- og KOSTRA-kommuner. Skien og Stavanger har vært med i ASSS-nettverket siden starten i 1986. De er nå også med som pilotkommuner (1999) i KOSTRA. Den andre gruppen består av kommuner som kun har vært med i ASSS-prosjektene. Kristiansand kommune har vært en av pådriverne i ASSS-nettverket siden 1986. Bærum ble med i ASSS-nettverket i 1993. Den tredje gruppen består av KOSTRA-kommuner og som ikke har vært med i ASSS-nettverket. Fredrikstad ble valgt ut som en av de fire første pilotkommunene til KOSTRA-prosjektet i 1994. Fredrikstad representerte i den sammenheng en stor kommune med kompliserte problemstillinger. Blant annet hadde kommunen da nettopp gjennomført en kommunesammenslåing med fem kommuner (Statskonsult og Statistisk sentralbyrå 1997). Hamar er nå KOSTRA-kommune og hadde også tidligere tilpasset sine styringssystemer til KOSTRA-modellen over noe tid.

Kommunene Tromsø og Trondheim var hverken ASSS- eller KOSTRA-kommuner i den studerte perioden.

Tabell 2 viser to utviklingstrekk: For det første har bruken av resultatmåling og sammenlignbare data avtatt fra 1996 til 1999 i tre av de fire gruppene. Bruken av slik informasjon økte noe i KOSTRA-gruppen. Dette samsvarer også med tidligere studier i Fredrikstad hvor bruken av resultatvurderinger økte vurdert etter innholdet i årsrapportene for 1994 og 1997 (Ashraf, Hallsjø og Strøm 1998). For det andre synes det som om bruken av resultatvurderinger var mindre med antatt økende erfaring med slik bruk både i 1996 og i 1999 unntatt for gruppen med kommuner som både var ASSS- og KOSTRA-kommuner. Denne gruppen hadde omtrent like mye bruk av resultatvurderinger som gruppen av kommuner som hverken var med i ASSS eller i KOSTRA og derfor hadde antatt minst erfaring med bruk av resultatvurdringer. De to kommunene (Tromsø og Trondheim) som hverken var med i ASSS-nettverket eller i KOSTRA-prosjektet og som derfor ble antatt å ha minst erfaring med resultatvurderinger, hadde imidlertid lite rapportert bruk av målstyringsmodellen. De var også begge store bykommuner. De kan av slike årsaker ha valgt å ha brukt resultatvurderinger forholdsvis mye. Det er mange mulige forklaringer på at kommunene med antatt mest erfaring med bruk av resultatvurderinger hadde mest (men avtakende) bruk. Disse kommunene kan raskere ha lært seg til å bruke potensialet i slik styringsinformasjon enn de andre tre gruppene av kommuner. Kommunene som var med i både ASSS-nettverket og i KOSTRA-prosjektet kan også ha hatt mest eksperimentering med bruk av resultatvurderinger i og med at de var med i disse to utviklingsprosjektene samtidig. Fordi de var med i to utviklingsprosjekter (samtidig), kan de også ha brukt årsrapporteringen til å dokumentere denne forholdsvis omfattende forsøksvirksomheten eksternt i større grad enn de andre kommunene. Hypotese 2 og 3 kan på grunnlag av dette dermed vurderes som å ha fått delvis støtte.

Resultatvurderinger i ni nederlandske og ni norske kommuner

Kommunesektoren i Nederland består for tiden av 537 kommuner. I Norge er antall primærkommuner for tiden 435. Utviklingen av resultatmålingssystemer har trolig vært ganske lik både i Nederland og i

Norge. På 1980-tallet tok visse større foregangskommuner i begge land og uavhengig av hverandre initiativet til å endre deres styringssystemer. De viktigste endringene var en overgang fra ressursstyring til resultatstyring og overgang fra en tradisjonell sentralisert til en mer desentralisert organisasjonsstruktur. Et nytt system for resultatstyring var en sentral bestanddel av disse endringene i kommunene i begge landene. Resultatstyringen krevde utvikling av nye resultatindikatorer, og desentraliseringen forutsatte bedre styring og kontroll av organisasjonsenhetene.

Fordi utviklingen i begge land tyder på at større kommuner har vært mest aktive og tidligst ute med å utvikle og iverksette resultatmålingssystemer, valgte vi å kun samle inn data fra store kommuner for å få data om kommuner som faktisk har hatt erfaring med slik bruk. I både Nederland og Norge ble derfor ni forholdsvis større kommuner av forskjellig størrelse valgt ut: Tre kommuner med 20,000–49,999 innbyggere, tre kommuner med 50,000–99,999 innbyggere, og tre kommuner med 100,000–200,000 innbyggere, jf. tabell 3.

Tabell 3. Gjennomsnittlig bruk av resultatvurderinger i nederlandske årsbudsjetter og norske årsrapporter fordelt på kommunestørrelse.

Antall innbyggere	N	Verbale konklusjoner		Resultatindikatorer		Sum resultatvurderinger	
		1996	1999	1996	1999	1996	1999
<i>Nederland</i>							
100,000–200,000 ^a	3	82	104	718	538	800	642
50,000–99,999 ^b	3	48	81	45	161	93	242
20,000–49,999 ^c	3	87	86	250	274	337	360
Alle	9	72	90	338	324	410	415
<i>Norge</i>							
100,000–200,000 ^d	3	113	86	94	63	207	149
50,000–99,999 ^e	3	121	61	29	22	150	83
20,000–49,999 ^f	3	78	88	20	12	98	100
Alle	9	104	78	48	32	152	111

a Tilburg, Groningen, Almere.

b Leeuwarden, Hengelo(O), Smallingerland.

c Stadskanaal, Geldermalsen, Raalte.

d Bærum, Stavanger, Trondheim.

e Fredrikstad, Kristiansand, Tromsø.

f Arendal, Hamar, Skien.

Tabell 3 viser to forhold. For det første synes bruken av resultatvurderinger og spesielt resultatindikatorer i nederlandske årsbudsjetter å ha vært betydelig mer omfattende enn bruk av resultatvurderinger i norske årsrapporter. Dette kan imidlertid delvis ha sammenheng med at

planlegging av resultater kan være lettere å gjennomføre og mindre kontroversielt å publisere enn faktisk å iverksette resultatmålingssystemer og i praksis rapportere resultatvurderinger. Det nederlandske systemet for resultatstyring kan slik trolig mer karakteriseres som et målstyringssystem enn som et resultatmålingssystem slik dette har blitt iverksatt i Norge. For det andre har kun de største kommunene av de studerte nederlandske kommunene hatt nedgang i sin bruk av resultatvurderinger fra 1996 til 1999. (Økningen fra 1996 til 1999 var imidlertid betydelig mindre enn økningen fra 1993 til 1996 i Nederland, men data for 1993 er ikke rapportert her.) Vi fant derfor samme tendenser til avtakende bruk av resultatvurderinger over tid i nederlandsk kommuner men ikke i sammen omfang som i de norske kommunene.

6 Diskusjon og konklusjoner

Iverksettelsesprosessen og statens og kommunenes brukserfaringer med resultatmåling og sammenlignbare data siden 1994 synes å ha endret KOSTRA-prosjektets karakter. Fra opprinnelig å ha vært planlagt som et hovedsaklig ovenfra-og-ned styringssystem av kommunesektoren i statens overordnede planleggingssystem, har prosjektet endret karakter til å bli betydelig mer preget av også nedenfra-og-opp styring. Sagt på en annen måte: Kommunenes erfaringer og krav til beslutningsrelevans har vært med på å prege KOSTRA. Fra dets utgangspunktet som tiltenkt verktøy i statens makroøkonomiske styring av kommunesektoren, er KOSTRA nå i større grad enn før også lagt til rette for bedre mikroøkonomisk styring i kommunene. Informasjon kan slik også utnyttes i desentralisert, kommunal planlegging og styring. De ulike resultatindikatorer kan i et slikt system nærmest gi tilsvarende informasjon for allokering og rasjonering av knappe ressurser som priser vanligvis har i mer ordinære markeder (Hayek 1945). Ved at kommunene får bedre styringssystemer enn før KOSTRA ble iverksatt, kan også statens direkte styring bli mindre, selv om den indirekte statlige styringen er minst like stor som før.

Hovedfunnene i denne studien kan oppsummeres i to punkter. For det første: Økt kommunal erfaring med bruk av informasjonssystemer som fører til økt organisasjonslæring, betyr ikke nødvendigvis at

handlingene endres. Kommunesektoren består av en rekke politiske institusjoner. Disse styres i stor grad etter normer, forhandlinger og maktforhold. Læring om potensiell handlefrihet i politiske institusjoner er ikke ensbetydende med at den til enhver tid herskende koalisjon dermed ønsker faktiske endringer. Likevel er det grunn til å tro at både ASSS- og KOSTRA-metoden har bidratt med betydelig organisasjonslæring i kommunene. ASSS-kommunene hadde gjennomgående mer bruk av kvantitative resultatindikatorer og mindre bruk av verbale konklusjoner enn de andre kommunene som ble studert. Kun gruppen av «rene» KOSTRA-kommuner i utvalget hadde økt bruk av resultatvurderinger fra 1996 til 1999. De andre gruppene av kommuner hadde mindre bruk av resultatvurderinger over tid i den studerte perioden. For det andre: kommuner som har praktisk erfaring med bruk av resultatmåling og sammenlignbare data kan ha varierende bruk av informasjon over tid. Denne bruken kan også være avtakende i omfang, mer selektiv og med mer strategisk bruk av informasjon over tid. Strategisk bruk av informasjon i og mellom politiske institusjoner synes å være en naturlig del av demokratisk, politisk konkurranse i moderne velferdsstater. Strategisk bruk av informasjon kan faktisk være en viktig del av grunnlaget for effektiv politisk konkurranse og dermed for en velfungerende offentlig sektor.

Resultatene i stort kan være i samsvar med antakelsene om god statlig styring, betydelig organisasjonslæring i kommunesektoren, og strategisk bruk av informasjon som kan fremme politisk konkurranse og bidra til effektivitet i offentlig sektor. Det er imidlertid også grunn til å minne om at institusjonelle forklaringer også kan ha en viss gyldighet i det totale bildet. Det er fullt mulig at en del av resultatene også kan tilskrives bruk av informasjon for ekstern legitimering, motebølger som svinger over tid, organisasjoner som kopierer eller etterligner andre, antatt mer vellykkede organisasjoner uten at effektiviteten av dette er dokumentert, eller rett og slett endringer i data som følge av målefeil og følgelig problemer med å gjennomføre reelle sammenligninger.

Denne studien må ses på som en forstudie når det gjelder virkninger på bruken av resultatmåling og sammenlignbare data i norske kommuner. Grunnen til dette er at denne studien bare har kunnet

analysere noen få kommuner over kort tid og med et begrenset sett av metoder. Likevel tror vi denne studien kan ha flere, viktige følger for offentlig styring og administrasjon både i teori og i praksis.

Forskning og undervisning i offentlig styring og administrasjon kan dra nytte av å bruke både et politisk perspektiv på bruk av informasjon såvel som å studere offentlig sektor som bestående av konkurrerende aktører og markeder. Offentlige myndigheter og praktikere kan også dra nytte av denne tilnærmingen til styring i offentlig sektor. Ved å utforme informasjons- og styringssystemer som kan forbedre offentlige aktørers mulighet til selv å fremskaffe og bruke informasjon i deres politiske konkurranse, kan dette tenkes å bidra til å redusere selektiv ineffektivitet i de enkelte organisasjoner, bedre effektivitet i offentlig sektor som helhet, og bedre balansen mellom offentlig og privat sektor (enten vekten bør skiftes over på den ene, andre eller den «tredje» vei). Det skal ikke stikkes under stol at strategisk bruk av informasjon i en rekke tilfeller kan få utfall som ikke er tjenelige for samfunnet som helhet. Likevel kan dette være en pris som kan være vel verdt å betale for å kunne opprettholde velfungerende og dynamisk politisk konkurranse som grunnlag for et moderne, demokratisk velferdssystem. Det må imidlertid påpekes at hvorvidt strategisk bruk av informasjon i politisk konkurranse til syvende og sist gavner opprettholdelsen og utviklingen av velferdssamfunnet, kan være avhengig av en rekke historiske og institusjonelle faktorer (North 1990). Et slikt system er ikke nødvendigvis samfunnsøkonomisk effektivt til enhver tid eller mulig å overføre som modell til alle land.

Videre forskning om kommunale informasjons- og styringssystemer som resultatmåling, sammenlignbare data og forvaltningsrevisjon bør etter vår mening knyttes til følgende tre spørsmål: Hvordan brukes resultatvurderinger i forholdene mellom staten og kommunesektoren? Hvordan brukes resultatvurderinger i forholdene mellom politikerne og administrasjonen? Er det f.eks. forskjeller mellom deltids- og fulltidspolitikerens bruk av informasjon, og hvordan brukes styringsinformasjon i konkurransen mellom kommunale sektorer? Hvordan brukes resultatvurderinger i forholdene mellom kommunene og deres omgivelser, i første rekke media og partiene? Slik forskning vil være krevende med hensyn til å finne gode undersøkelsesmetoder som tar hensyn til de

komplekse sammenhengene og de politiske rammebetingelsene. Potensialet er at denne forskningen vil kunne gi betydelig større innsikt i hvordan styring i offentlig sektor faktisk foregår over tid enn det vi empirisk vet i dag.

Vedlegg 1: Måling av kommunal resultatmåling med kvantitativ

innholdsanalyse

Dette vedlegget beskriver det forskningsinstrumentet som vi har brukt i denne undersøkelsen. Dette forskningsinstrumentet var opprinnelig utviklet for å analysere kommunale årsrapporter, jf. Johnsen (1999). I denne undersøkelsen er dette måleinstrumentet videreutviklet for også å kunne måle resultatmåling i kommunale budsjetter og andre plandokumenter.

Instrumentet er en additiv indeks hvor dataene er samlet inn ved kvantitativ innholdsanalyse og er frekvenstillinger av underkategorier av tekstelementer. Se Krippendorff (1980) og Weber (1990) for en grundig innføring i innholdsanalyse som metode. Indeksen kan deretter bli brukt som en variabel i videre studier, eller dekomponeres i sine enkelte delkategorier (som vist i Vedlegg 2). Inndelingen av dataregistreringsskjemaet (se eksempel i tabell 4), i kolonner for rådmannens kommentarer og de enkelte kommunale sektorer (tjenesteområder), gjør det også mulig å analysere resultatmåling krystabulert på tjenesteområder.

Hva skal måles

Variabelen kommunal resultatmåling består av frekvenstillinger av både kvantitative resultatindikatorer og kvalitative verbale konklusjoner. Resultatmåling blir her målt som en additiv indeks som summen av fire underkategorier av verbale konklusjoner og syv underkategorier av kvantitative resultatindikatorer.

De verbale konklusjonene er policy-formuleringer, behovsvurderinger, evalueringer, og nøytrale konklusjoner. Dette er basert på en kategorisering som er utviklet tidligere av Kleven (1993). De verbale konklusjonene er merket V1, V2, ..., V4 i dataregistreringsskjemaet. De verbale konklusjonene er tatt med fordi vi antar at de sammenfatter resultatvurderinger av tjenestene når det er for komplekse resultatmålinger eller for mange resultatindikatorer til å kunne presenteres på en

meningsfylt måte i dokumentene. Definisjoner og eksempler på de verbale konklusjonene er gitt nedenfor:

V1 Policy-orienterte verbale konklusjoner: Uttrykker ønske om endring og/eller vridning av målene for virksomheten.

V2 Behovsorienterte verbale konklusjoner: Uttrykker (primært) et ressursbehov.

V3 Evaluerende verbale konklusjoner: Gir synspunkter på eller vurdering av virksomhetens omfang og/eller resultat i kvalitative eller kvantitative termer.

V4 Nøytrale verbale konklusjoner: Konklusjoner som ikke lar seg plassere i noen av de to foregående kategoriene, for eksempel en konklusjon som konstaterer visse fakta.

Hver verbal vurdering skal bare bli registrert en gang. I de tilfellene en vurdering kan omfatte informasjon som omtaler flere underkategorier av de verbale vurderingene, skal tekstelementet bare i registreres i den mest relevante underkategorien.

Resultatindikatorene er fordelt på de syv gruppene kapasitetsutnyttelse, produktivetsbrøk, kvalitetsskala, gjennomsnittskostnad, dekningsgrad, finansieringsgrad og behovsdekning. Disse er kalt PI1, PI2, ..., PI7 i dataregistreringsskjemaet. Disse syv kategoriene av resultatindikatorer tilsammen måler forsøk på å gjennomføre vurderinger av produktivitet, effektivitet og fordeling i kommunenes verdikjeder for produksjon og fordeling. Se Johnsen (2000) for en mer detaljert innføring i verdikjedemodellen og de enkelte resultatindikatorene i den kommunale verdikjeden. Definisjoner og eksempler på hver resultatindikator er gitt nedenfor:

PI1, kapasitetsutnyttelse: utnyttelsesgraden av ressurser, ofte som prosent av total kapasitet; f.eks. utnyttelse av bygningskapasitet, fravær i prosent av arbeidsstokk.

PI2, partielle produktivetsbrøker: produksjonsvolum dividert på utvalgte innsatsfaktorer; f.eks. standardiserte barnehageplasser per årsverk barnehagepersonale.

PI3, indeks for standard eller kvalitet: graden av brukertilfredshet i forhold til en målestokk (tid, forventning, krav); f.eks. ventelister, antall klager, antall enerom av alle sykerom.

PI4, gjennomsnittskostnad: totale kostnader i en tjeneste dividert på antall produkter; f.eks. gjennomsnittlig vedlikeholdskostnader (sommer/vinter) per meter vei.

PI5, dekningsgrad: tjenester levert brukerne i den definerte målgruppen; f.eks. timer hjemmehjelp per innbygger 80 år og mer.

PI6, finansierungsgrad: brukerbetaling som andel av totale produksjonskostnader; f.eks. foreldrebetaling for barnehageplasser i prosent av produksjonskostnader, vannavgift i prosent av totale kostnader for vannforsyning.

PI7, behovsdekningsgrad: leverte tjenester i forhold til antatt behov hos brukerne; f.eks. timer hjemmesykepleie i forhold til funksjonsgrad hos pasientene.

I tillegg til måling av resultatmålingsindeksen, kan vi også måle bruk av målstyringsmodellen. Dette kan måles som antall vurderinger av oppnådde resultater i forhold til på forhånd definerte mål.

Målstyringsmodellen (MBO) er en egen styringsmodell som er forskjellig fra resultatmålingsmodellen. Imidlertid blandes disse to modellene ofte sammen i praksis. Målstyring er kalt M i dataregistreringsskjemaet.

Hvordan målingene skal foretas

Dataene samles inn med kvantitativ innholdsanalyse. Den totale summen av frekvenser av underkategorier bestående av de syv resultatindikatorer og de fire underkategoriene av verbale konklusjoner utgjør den additive resultatmålingsindeksen. Personene som skal gjennomføre dataregistreringene, bør være skolerte i mikroøkonomisk teori og i de sentrale berepene produktivitet, effektivitet og fordeling. Dette er med på å gjøre dataregistreringen forholdsvis korrekt med hensyn på gyldighet. Det bør også være mulig for disse personene å rådspørre prosjektleder i de tilfellene der det er tvil om dataregistreringene, noe som er med på å sikre en forholdsvis god pålitelighet.

Hvor målingene skal foretas

Analyseenhetene som skal registreres, er alle tekstenheter i utvalgte styringsdokumenter (årsrapporter og budsjetter). Disse tekstenhetene kan være setninger, avsnitt, forholdstall og figurer. Kun informasjon utenom den finansielle analysen (det vil si all tekst unntatt resultat- og balanseregnskap med noter, kontantstrømsanalyse og finansielle nøkkeltall med tilhørende tekst) skal analyseres, i samsvar med vanlig praksis i måling av kommunal resultatmåling med innholdsanalyser. Typisk omfatter dermed analysen tekst som rådmannens kommentarer (vanligvis en eller noen få sider), og presentasjonen og omtale av de enkelte kommunale tjenesteområdene. Se Mellemvik og Olson (1996) og Jenssen og Robertsen (2000) for relevante eksempler på utforming av kommunale årsrapporter.

Tabell 4. Eksempel på dataregistreringsskjema.

Registrert av:			Dato for registrering:		Kommune:			År:	
	Rådmannens kommentarer	Tjeneste 1 (Administrasjon og felles-tjenester)	Tjeneste 2 (Barnehager og grunnskole)	Tjeneste 3 (Helse, sosial og omsorg)	Tjeneste 4 (Bolig, næringsutvikling og miljø)	Tjeneste 5 (Kultur og religion)	Tjeneste 6 (Tekniske tjenester)	Tjeneste 7 (Samferdsel)	SUM
V1									
V2									
V3									
V4									
P11									
P12									
P13									
P14									
P15									
P16									
P17									
M									
SUM									

Vedlegg 2: Analyser av kommunal resultatmåling

Dette vedlegget dokumenterer i forholdsvis stor detaljeringsgrad bruken av resultatmåling og sammenlignbare data i tilsammen 18 utvalgte kommuner i Norge. Se Vedlegg 1 for nærmere beskrivelse av operasjonaliseringer av variablene og prosedyrene i dataregistreringen. Dataene og inndelingen av kommunene i eksperiment- og kontrollgrupper er de samme som er rapportert i hovedrapporten. Dataene i tabell 5–7 er fordelt på to grupper med ni kommuner hver. Den første gruppen er kommuner med antatt forholdsvis mye erfaring med bruk av kommunale resultatmålinger og sammenlignbare data. Kommunene i denne gruppen er de seks kommunene som utgjør kjernen i ASSS-nettverket: Bærum, Drammen, Skien, Kristiansand, Sandnes og Stavanger. Fem av disse kommunene har vært aktive med relevant forsøks- og utviklingsarbeid i dette nettverket siden 1986; den sjette kommunen (Bærum) har vært aktivt medlem i nettverket siden 1993. I tillegg inngår kommunene Asker, Ski og Skedsmo i denne gruppen fordi de har vært med i deler av ASSS-nettverket siden 1994/95. De andre ni kommunene er en kontrollgruppe av kommuner som ikke har deltatt i ASSS-nettverket men som er av omtrent samme størrelse som en av de ni kommunene i ASSS-nettverket. Den sistnevnte gruppen består av kommunene Arendal, Fredrikstad, Hamar, Larvik, Porsgrunn, Ringsaker, Sarpsborg, Trondheim og Tromsø.

Tabell 5. Rapportering av resultatvurderinger fordelt på underkategorier i 18 utvalgte kommunale årsrapporter for 1999.

	Kvalitative verbale konklusjoner					Kvantitative resultatindikatorer						SUM
	Policy- vurder- inger	Behovs- vurder- inger	Evalua- er inger	Nøytrale konklu- sjoner	Produk- tivitets- brøk	Kapasi- tetsut- nyttelse	Stan- dard/ kvalitet	Gjen- nom- snitts- kostnad	Dek- nings- grad	Finans- ierings- grad	Behovs- dekning	
<i>Kommuner med antatt forholdsvis mye erfaring med resultatmålinger^a (ASSS-kommuner). N=9.</i>												
Maksimum	30	4	58	21	11	13	46	62	16	5	10	227
Minimum	1	0	15	8	0	0	0	0	2	0	0	44
Gjennomsnitt	10.1	1.2	34.3	13.1	3.9	2.3	8.1	16.1	8.4	0.7	2.1	100.4
<i>Kommuner med antatt forholdsvis mindre erfaring med resultatmålinger^b (ikke ASSS-kommuner). N=9.</i>												
Maksimum	44	11	64	28	26	4	14	17	18	3	7	157
Minimum	1	0	23	4	1	0	0	0	0	0	0	53
Gjennomsnitt	12.6	3.3	42.2	14.9	8.7	1.7	2.6	4.0	6.1	0.9	1.8	98.7

a Asker, Bærum, Drammen, Kristiansand, Sandnes, Skedsmo, Ski, Skien, Stavanger.

b Arendal, Fredrikstad, Hamar, Larvik, Porsgrunn, Ringsaker, Sarpsborg, Trondheim, Tromsø.

Tabell 5 viser rapportering av resultatvurderinger fordelt på underkategorier av både de kvalitative verbale konklusjonene og de kvantitative resultatindikatorene. (Tabell 1 presenterer aggregerte størrelser av de samme dataene.) Tabell 5 viser at ASSS-kommunene hadde gjennomsnittlig mindre bruk av kvalitative verbale konklusjoner og mer bruk av kvantitative resultatindikatorer enn kommunene som ikke hadde vært med i ASSS-nettverket. ASSS-kommunene hadde forholdsvis mye bruk av indikatorer for gjennomsnittskostnader og dekningsgrader. Kommunene som ikke var med i ASSS-nettverket hadde likevel forholdsvis mye bruk av indikatorer for produktivetsbrøker.

Tabell 6. Rapportering av resultatvurderinger fordelt på tjenesteområder i 18 utvalgte kommunale årsrapporter for 1999.

	Råd- mannens kommen- tater	Sentral- admini- strasjon og felles- tjenester	Barnehage og grunn- skole	Helse, sosial og omsorg	Bolig, næring og miljø	Kirke og kultur	Tekniske tjenster	Sam- ferdsel	SUM
<i>Kommuner med antatt forholdsvis mye erfaring med resultatmålinger^a (ASSS-kommuner). N=9.</i>									
Maksimum	6	15	80	50	24	78	56	1	227
Minimum	1	1	4	10	0	5	0	0	44
Gjennomsnitt	2.9	6.3	26.0	23.3	6.6	17.7	17.6	0.1	100.4
<i>Kommuner med antatt forholdsvis mindre erfaring med resultatmålinger^b (ikke ASSS-kommuner). N=9.</i>									
Maksimum	10	37	41	47	10	21	40	0	157
Minimum	0	6	5	4	1	0	9	0	53
Gjennomsnitt	3.6	15.1	19.3	22.9	4.7	12.8	20.3	0.0	98.7

a Asker, Bærum, Drammen, Kristiansand, Sandnes, Skedsmo, Ski, Skien, Stavanger.

b Arendal, Fredrikstad, Hamar, Larvik, Porsgrunn, Ringsaker, Sarpsborg, Trondheim, Tromsø.

Tabell 6 viser rapportering av sum resultatvurderinger fordelt på avsnittene «rådmannens kommentarer» og de syv ulike tjenesteområdene i kommunenes årsrapporter. Tabellen viser at kommunene hadde forholdsvis mye resultatvurderinger i barnehage- og grunnskoletjenestene og innen helse-, sosial- og omsorgstjenestene. Disse to tjenesteområdene er også de to sektorene som bruker mest ressurser i kommunene. Kommunene brukte også mye resultatvurderinger innen de tekniske tjenestene. Av tallene kan det imidlertid synes som om resultatvurderinger for samferdsel kan ha blitt underrapportert og kanskje ha blitt registrert under tekniske tjenester i stedet for under samferdsel. Trolig har mange kommuner organisert samferdsel sammen med tekniske tjenester og rapportert dette samlet i årsrapportene. Dette kan skape visse problemer for dataregistreringene.

Tabell 7. Vurderinger av måloppnåelse (bruk av målstyringsmodellen) i 18 utvalgte kommunale årsrapporter for 1999.

	Råd- mannens kommen- tater	Sentral- admini- strasjon og felles- tjenester	Barnehage og grunn- skole	Helse, sosial og omsorg	Bolig, næring og miljø	Kirke og kultur	Tekniske tjenester	Sam- ferdsel	SUM
<i>Kommuner med antatt forholdsvis mye erfaring med resultatmålinger^a (ASSS-kommuner). N=9.</i>									
Maksimum	1	40	56	26	28	57	77	0	235
Minimum	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Gjennomsnitt	0.1	7.8	11.6	10.0	5.2	10.9	20.6	0.0	66.1
<i>Kommuner med antatt forholdsvis mindre erfaring med resultatmålinger^b (ikke ASSS-kommuner). N=9.</i>									
Maksimum	2	42	29	46	36	33	81	0	225
Minimum	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gjennomsnitt	0.3	7.3	6.3	8.7	6.6	7.6	18.2	0.0	55.0

a Asker, Bærum, Drammen, Kristiansand, Sandnes, Skedsmo, Ski, Skien, Stavanger.

b Arendal, Fredrikstad, Hamar, Larvik, Porsgrunn, Ringsaker, Sarpsborg, Trondheim, Tromsø.

Tabell 7 viser antall vurderinger av måloppnåelse fordelt på avsnittene «rådmannens kommentarer» og de syv ulike tjenestoområdene i kommunenes årsrapporter. Denne rapporteringen kan brukes som en indikator for om en kommune bruker målstyring (MBO, resultatorientert planlegging, virksomhetsplanlegging, og lignende) som styringsmodell. ASSS-kommunene synes å ha brukt målstyringsmodellen (i tillegg til resultatmålinger) noe mer enn gruppen av kommuner som ikke var med i ASSS-nettverket. Begge gruppene rapporterte imidlertid forholdsvis mange vurderinger av måloppnåelse innen de tekniske tjenestene, faktisk dobbelt så mange vurderinger av måloppnåelse innen de tekniske tjenestene som innen noen annen tjeneste. (Merk at vurderinger av måloppnåelse her ikke betyr at målene ble oppfylt, bare at utførte aktiviteter og resultater ble vurdert i forhold til en oppgitt målsetting.)

Tabell 8 viser rapportering av resultatvurderinger fordelt på de to hovedkategoriene av kvalitative verbale konklusjonene og de kvantitative resultatindikatorer. Dataene er dekomponert i fire grupper bestående av kommuner som enten var med i både ASSS-nettverket og i KOSTRA-prosjektet, kun med i enten ASSS-nettverket eller i KOSTRA-prosjektet, og kommuner som hverken var med i ASSS-nettverket eller i KOSTRA-prosjektet. Dataene er videre presentert både for 1996 og 1999. (Tabell 2 presenterer aggregerte størrelser av de samme dataene.)

Tabell 8. Rapportering av resultatvurderinger fordelt på hovedkategorier i åtte utvalgte kommuner.

<i>Rapportering av verbale konklusjoner i årsrapportene</i>								
<i>Ikke-ASSS</i>				<i>ASSS</i>				
	1996	1999	Endring		1996	1999	Endring	
<i>Ikke KOSTRA</i>	Tromsø	175	93	-47%	Kristiansand	74	46	-38%
	Trondheim	164	110	-33%	Bærum	20	32	60%
	Gjennomsnitt	169.5	101.5	-40%	Gjennomsnitt	47.0	39.0	-17%
<i>KOSTRA</i>	Hamar	27	116	330%	Skien	116	72	-38%
	Fredrikstad	114	45	-61%	Stavanger	154	87	-44%
	Gjennomsnitt	70.5	80.5	14%	Gjennomsnitt	135.0	79.5	-41%

<i>Rapportering av resultatindikatorer i årsrapportene</i>								
<i>Ikke-ASSS</i>				<i>ASSS</i>				
	1996	1999	Endring		1996	1999	Endring	
<i>Ikke KOSTRA</i>	Tromsø	23	7	-70%	Kristiansand	21	13	-38%
	Trondheim	102	47	-54%	Bærum	43	34	-21%
	Gjennomsnitt	62.5	27.0	-57%	Gjennomsnitt	32.0	23.5	-27%
<i>KOSTRA</i>	Hamar	21	21	0%	Skien	27	6	-78%
	Fredrikstad	42	45	7%	Stavanger	138	112	-19%
	Gjennomsnitt	31.5	33.0	5%	Gjennomsnitt	82.5	59.0	-28%

<i>Rapportering av resultatvurderinger (både verbale konklusjoner og resultatindikatorer) i årsrapportene</i>								
<i>Ikke-ASSS</i>				<i>ASSS</i>				
	1996	1999	Endring		1996	1999	Endring	
<i>Ikke KOSTRA</i>	Tromsø	198	100	-49%	Kristiansand	95	59	-38%
	Trondheim	266	157	-41%	Bærum	63	66	5%
	Gjennomsnitt	232.0	128.5	-45%	Gjennomsnitt	79.0	62.5	-21%
<i>KOSTRA</i>	Hamar	48	137	185%	Skien	143	78	-45%
	Fredrikstad	156	90	-42%	Stavanger	292	199	-32%
	Gjennomsnitt	102.0	113.5	11%	Gjennomsnitt	217.5	138.5	-36%

Referanser

- Abrahamson, Eric (1996). Management fashion. *Academy of Management Review*. Vol. 21, No. 1, pp. 254–285.
- Ashraf, Jamila, Elisabeth Hallsjø og Silje Strøm (1998). Påvirkes den interne styringen som følge av innføring av KOSTRA? Studentoppgave. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Co-operation*. London: Penguin Books.
- Baldersheim, Harald and Krister Ståhlberg (1994). *Towards the Self-regulating Municipality. Free Communes and Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.
- Baldersheim, Harald, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven og Jørn Rattsø (red.) (1997). *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Blom-Hansen, Jens (1996). Kan budgetsamarbeidet mellom staten og kommunene forbedres? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, Vol. 77, No. 4, pp. 285–305.
- Breton, Albert (1996). *Competitive Governments. An Economic Theory of Politics and Public Finance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brunsson, Nils and Johan P. Olsen (eds.) (1994). *The Reforming Organization*. Bergen: Fagbokforlaget 1997.
- Cyert, Richard M. and James G. March (1963/1992). *A Behavioral Theory of the Firm*. Second edition. Cambridge, Massachusetts: Blackwell.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell (1991). Introduction. In Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds.) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, pp. 1–38. Chicago: University of Chicago Press.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, Vol. 48, pp. 147–160. Reprinted in revised edition in Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds.) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, pp. 63–82. Chicago: University of Chicago Press.

- Eisenhardt, Kathleen M. (1989.) Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, Vol. 14(4), pp. 532–550.
- Fama, Eugene F. and Michael C. Jensen (1983). Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics*, 26 (June), pp. 301–325.
- Feldman, Martha S. and James G. March (1981). Information in organizations as signal and symbol. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 26, pp. 171–86. Reprinted in James G. March (1988) *Decisions and Organizations*, pp. 408–428. Oxford: Basil Blackwell.
- Hayek, Friedrich (1945). The use of knowledge in society. *The American Economic Review*, Vol. 35, pp. 519–530. In Louis Putterman and Randall S. Kroszner (eds.) (1996) *The Economic Nature of the Firm. A Reader*, pp 66–71. Second edition. London: Cambridge University Press.
- Hofstede, Geert (1984). *Culture's Consequences. International Differences in Work-Related Values*. London: Sage Publications.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, pp. 3–19.
- Hood, Christopher (1995). The new public management in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, No. 2/3, pp. 93–109.
- Hood, Christopher (1998). *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. London: Clarendon Press.
- Huber, George P. (1991). Organizational learning: The contributing processes and the literatures. *Organization Science*, Vol. 2, No. 1, pp. 88–115.
- Høgheim, Sverre og Norvald Monsen (1992). Årsrapportering til innbyggerne – en studie av innbyggernes reaksjoner på Årdal kommunes årsrapport. Bergen: Norges Handelshøyskole/Sogndal: Sogn og Fjordane Distriktshøgskule.
- Jacobsen, Dag Ingvar, Åge Johnsen og Karl Robertsen (1995). *Resultatvurdering i offentlig sektor*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Jensen, Michael C. (1983). Organization theory and methodology. *The Accounting Review*, Vol. 58, No. 2, pp. 319–339.

- Jenssen, Jan Inge og Karl Robertsen (2000). *Kommunaløkonomi i et styringsperspektiv*. Kristiansand: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge (1997). Implementering av resultatmåling: En analyse av empiriske forsøk i norske kommuner. *BETA Tidsskrift for bedriftsøkonomi*, Vol. 11, No. 1, pp. 14–35.
- Johnsen, Åge (1998). Institusjonalisering av resultatmåling i lokalforvaltningen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, Vol. 14, No. 3, pp. 253–278.
- Johnsen, Åge (1999). Fra snakk til handling: Iverksetting av økonomistyring i lokalforvaltningen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, Vol. 15, No. 3, pp. 273–302.
- Johnsen, Åge (2000). «Kommunal resultatmåling og beslutningsrelevans: En strategisk verdikjedemodell». I Åge Johnsen, Lars A. Loe og Signy Irene Vabo (red.) (2000). *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*, 109–129. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Johnsen, Åge, Lars A. Loe og Signy Irene Vabo (red.) (2000). *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Kleven, Terje (1993). «...det rullerer og det går...». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Vol. 34, pp. 31–51.
- Levitt, Barbara and James G. March (1988). Organizational learning. *Annual Review of Sociology*, Vol. 14, pp. 319–340.
- Krippendorff, Klaus (1980). *Content Analysis. An Introduction to its Methodology*. London: Sage Publications.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Likierman, Andrew (1993). Performance indicators: 20 early lessons from managerial use. *Public Money and Management*, Vol. 13, No. 4, pp. 15–22.
- Matthews, Donald R. and Henry Valen (1999). *Parliamentary Representation: The Case of the Norwegian Storting*. Columbus, Ohio: Ohio State University Press.
- Mayston, David J. (1985). Non-profit performance indicators in the public sector. *Financial Accountability and Management*, Vol. 1, No. 1, pp. 51–74.

- Mellemvik, Frode og Olov Olson (red.) (1996.) *Regnskap i forandring. Utvikling, spredning og bruk av kommuneregnskap*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Meyer, John W. and Brian Rowan (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, Vol. 83, pp. 340–363. Reprinted in revised edition in Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds.) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, pp. 41–62. Chicago: University of Chicago Press.
- Meyer, Marshall W. (1994). Measuring performance in economic organizations. In Neil J. Smelser and Richard Swedberg (eds.) *The Handbook of Economic Sociology*, pp. 556–578. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Meyer, Marshall W. and Vipin Gupta (1994). The performance paradox. *Research in Organizational Behavior*, Vol. 16, pp. 309–369.
- Migué, Jean-Luc and Gérard Bélanger (1974). Toward a general theory of managerial discretion. *Public Choice*, Vol. 17, pp. 27–43.
- Modell, Sven (1998). Verktøy for effektivitetsmåtning och intern styrning i kommunal tjänsteverksamhet – en förstudie inom vård och omsorgssektoren. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Moe, Terry M. (1997). The positive theory of public bureaucracy. In D.C. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice*, pp. 455–480. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nelson, Richard R. and Sidney G. Winter (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- Niskanen, William A. (1991). A reflection on Bureaucracy and Representative Government. In André Blais and Stéphane Dion (eds.) (1991) *The Budget-Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, pp. 13–29. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Norges forskningsråd (1997). Kommunale beslutningsprosesser og statlig intervensjon. En vurdering av Kommunelovens og særlovenes betydning for utviklingen av kommunaldemokratiet og kommunalforvaltningen (Kommuneloven). Oslo: Programnotat, Området for kultur og samfunn.

- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*.
Cambridge: Cambridge University Press.
- NOU 1988:21. Norsk økonomi i forandring (Steigum-utvalget). Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2000:22. Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune
(Oppgavefordelingsutvalget). Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Ridgeway V.F. (1956). Dysfunctional consequences of performance measurement. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 1 (September), pp. 240–247.
- Rømming, Ellen (1999). Desentralisering, regionalmakt og lokale maktstrukturer. Makt- og demokratiutredningens rapportserie nr. 5. Oslo: Unipub Forlag.
- Røvik, Kjell-Arne (1992). Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, Vol. 8, No. 4, pp. 261–284.
- Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sangolt, Linda (1996). Offentlig statistikkproduksjon: kunnskap for de styrende og de styrte? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, Vol. 77, No. 1, pp. 37–51.
- Schumpeter, Joseph A. (1950). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Third edition. New York: Harper and Brothers.
- Slagstad, Rune (1998). *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax Forlag.
- Smith, Peter (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, Vol. 18 (2/3), pp. 277–310.
- Statskonsult og Statistisk sentralbyrå (1997). Evaluering av KOSTRAs pilotprosjekt i 1996. Vurderinger, forslag til endringer og videreføring av KOSTRA. Oslo: Statskonsult og Statistisk sentralbyrå.
- Steine, Vidar Oma (1995). Fylkesmannsrollen. Innhold og utvikling. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, Vol. 76, No. 4, pp. 379–397.

- St.meld. nr. 23 (1992–93). Om forholdet mellom staten og kommunene. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Sørensen, Rune J. (1994). Improving government resource allocation: The impact of alternative budgetary methods. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 60, pp. 5–22.
- Thompson, Frank J. and Norma M. Riccucci (1998). Reinventing government. *Annual Review of Political Science*, Vol. 1, pp. 231–257.
- Weber, Robert Philip (1990). *Basic Content Analysis*. Second Edition. Quantitative Applications in the Social Sciences Series No. 49. London: Sage Publications.
- Wintrobe, Ronald (1997). Modern bureaucratic theory. In D.C. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice*, pp. 429–454. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Second edition. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Østerud, Øyvind, Kjell Goldmann og Mogens N. Pedersen (red.) (1997). *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.