

KOSTRA som et verktøy for balansert målstyring i norske kommuner

Masteravhandling i bedriftsøkonomisk analyse
AVH500

Av:

Johanne Hovdenak
Margrethe Solberg Rozeboom

HSN Høgskolen
i Sørøst-Norge

Høgskolen i Sørøst-Norge, campus Ringerike
MASTER I ØKONOMI OG LEDELSE – SIVILØKONOM
MAI 2016

Høgskolen i Sørøst-Norge
Fakultet for samfunnsvitenskap
Institutt for strategi og økonomi
Bredalsveien 14
3511 Hønefoss

<http://www.usn.no>

© 2016 Johanne Hovdenak og Margrethe Solberg Rozeboom

Denne avhandlingen representerer 45 studiepoeng

FORORD

Denne avhandlingen er skrevet som en avsluttende del av vår 5-årige masterstudie i økonomi og ledelse, siviløkonomstudiet ved Høgskolen i Sørøst-Norge, campus Ringerike. Oppgaven har blitt utført av to studenter, gjennom et samarbeid som har fungert godt.

Utgangspunktet for denne oppgaven var vår interesse for offentlig økonomistyring, nærmere bestemt kommuneøkonomi. Vi ønsker å se på hvordan KOSTRA blir brukt i praksis sammen med økonomistyringsverktøyet Balansert målstyring. Gjennom arbeidet med denne oppgaven har vi fått større kunnskap om økonomistyring i norske kommuner, og økt innsikt i hvordan styringen fungerer i praksis.

Vi vil rette en spesiell takk til vår veileder for denne oppgaven, Dag Øivind Madsen, for konstruktiv og god hjelp gjennom hele arbeidet med avhandlingen. Vi setter også pris på støtte og oppmuntring fra våre familier gjennom hele prosessen. En stor takk rettes også til de kommuneansatte som tok seg tid til å svare på vår spørreundersøkelse og delta på intervju.

Hønefoss, 02.05.2016

Johanne Hovdenak

Margrethe Solberg Rozeboom

SAMMENDRAG

Denne masteroppgaven tar for seg kommunal økonomistyring. Vi har sett på integrasjonen mellom det obligatoriske rapporteringssystemet KOSTRA og konseptet balansert målstyring. Gjennom problemstillingen og to forskningsspørsmål er hensikten å kartlegge integrasjonen mellom KOSTRA og BMS når det gjelder utbredelse og nytteverdi.

Det teoretiske rammeverket bygger på KOSTRA-litteratur, BMS-litteratur og teori som belyser integrasjon mellom styringssystemer. Mye av teorien er originalt fra privat sektor, men trenden New Public Management er med på å forklare skiftet i kommunal økonomistyring. New Public Management er en internasjonal trend hvor organisering og styring i offentlig sektor i større grad baseres på prinsipper og ideer hentet fra privat sektor.

Forskningstilnærmingen i studien er abduktiv, en mellomform mellom induktiv og deduktiv metode. Årsaken til denne tilnærmingen er at det eksisterer mye teori om KOSTRA og BMS separat, men svært lite om integrasjonen mellom systemene. Analyseenheten er norske kommuner, og datainnsamlingen er gjort med en spørreundersøkelse hvor 218 av totalt 428 kommuner svarte. I etterkant ble det utført fire dybdeintervjuer i ulike kommuner.

Funnene i studien viser at KOSTRA er mye brukt og nyttig for norske kommuners BMS. KOSTRA fungerer som grunnlag for benchmarking, og for å identifisere prioriteringsområder for den enkelte kommune, og som videre løftes opp i BMS. KOSTRA-tall blir i liten grad brukt direkte inn i BMS, og vi finner at KOSTRA-tall er mer brukt og nyttig som datagrunnlag i noen utvalgte BMS-perspektiv. Studien identifiserer også forbedringspotensialer ved KOSTRA, for at tallene skal bli brukt mer aktivt i kommunenes BMS. Med god geografisk og størrelsesmessig spredning i utvalget, samt en svarprosent på 52, er studiens funn representativt for hvordan KOSTRA og BMS brukes i norske kommuner.

Innholdsfortegnelse

FORORD.....	3
SAMMENDRAG.....	5
1. Innledning.....	12
1.1 Tema og bakgrunn.....	12
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	13
1.3 Formål og bidrag.....	14
1.4 Avgrensning.....	15
1.5 Struktur på oppgaven.....	16
2. Teoretisk rammeverk.....	17
2.1 Økonomistyring i offentlig sektor.....	17
2.1.1 <i>New Public Management</i>	18
2.2 Kommunesektoren.....	20
2.2.1 <i>Kommuners oppbygging og tjenester</i>	20
2.2.2 <i>Kommuners økonomistyring</i>	21
2.3 KOSTRA.....	22
2.3.1 <i>Bakgrunn og formål</i>	22
2.3.2 <i>KOSTRA-modellen</i>	23
2.3.3 <i>Kommunegrupper i KOSTRA</i>	26
2.3.4 <i>Empirisk forskning rundt KOSTRA</i>	26
2.4 Balansert målstyring.....	29
2.4.1 <i>Tilpasning og utfordringer av BMS i offentlig sektor</i>	30
2.4.2 <i>Tidligere studier av BMS i offentlig sektor</i>	32
2.4.3 <i>Hvilke BMS perspektiv benyttes i norske kommuner?</i>	35
2.5 Er det en link mellom KOSTRA og BMS?.....	37
2.6 Styringspakke.....	38
2.6.1 <i>Kybernetisk styring</i>	40
2.6.2 <i>Redundans</i>	41
2.7 Oppsummering.....	42
3. Forskningsdesign og metodevalg.....	43
3.1 Forskningstilnærming.....	44
3.1.1 <i>Abduktiv tilnærming</i>	44

3.1.2	<i>Kvantitativ metode</i>	45
3.1.3	<i>Kvalitativ metode</i>	47
3.2	Datamateriale	48
3.2.1	<i>Populasjon og utvalg</i>	48
3.2.2	<i>Datagrunnlag</i>	49
3.2.3	<i>Frafallsanalyse</i>	52
3.3	Datainnsamling.....	54
3.3.1	<i>Gjennomføring av spørreundersøkelsen</i>	54
3.3.2	<i>Utforming av spørreskjema/survey</i>	55
3.3.3	<i>Gjennomføring av intervju</i>	59
3.4	Validitet i kvantitativ forskning	61
3.5	Reliabilitet i kvantitativ forskning.....	62
3.6	Kriterier for å vurdere kvalitativ forskning	63
3.7	Implikasjoner til forskningsdesign og metodevalg.....	64
3.8	Oppsummering	65
4.	Presentasjon av data fra spørreundersøkelsen.....	67
4.1	Bakgrunnsdata.....	67
4.2	Kommunenes syn på KOSTRA	70
4.2.1	<i>Opplevd nytteverdi av KOSTRA</i>	72
4.3	BMS i kommunene.....	74
4.3.1	<i>Kommuner som ikke benytter BMS</i>	75
4.4	Brukes KOSTRA sammen med BMS?	76
4.4.1	<i>Kommuner som bruker KOSTRA og BMS sammen</i>	78
4.4.2	<i>Påstander om integrasjon mellom KOSTRA og BMS</i>	80
4.5	Oppsummering	82
5.	Presentasjon av intervjudata.....	83
5.1	Kommune 1	83
5.2	Kommune 2	88
5.3	Kommune 3	91
5.4	Kommune 4.....	97
5.5	Oppsummering kvalitative data.....	102

6. Analyse og diskusjon.....	103
6.1 KOSTRA.....	103
6.1.1 <i>Bruk og kunnskap av KOSTRA</i>	103
6.1.2 <i>Opplevd nytteverdi av KOSTRA i norske kommuners økonomistyring</i>	105
6.2 BMS	109
6.2.1 <i>Kommuner som bruker BMS</i>	109
6.2.2 <i>Kommuner som ikke bruker BMS</i>	113
6.3 Integrasjon mellom KOSTRA og BMS	113
6.3.1 <i>Kommuner som bruker KOSTRA og BMS sammen</i>	114
6.3.2 <i>Påstander om integrasjonen mellom KOSTRA og BMS</i>	120
6.4 Forbedringspotensialer ved KOSTRA som et verktøy for BMS.....	126
6.4.1 <i>Forbedringspotensialer</i>	126
6.4.2 <i>Kommuner som ikke bruker KOSTRA-sammen med BMS</i>	129
7. Konklusjon.....	130
7.1 Formålet med oppgaven	130
7.2 Svar på problemstilling og forskningsspørsmål	130
7.3 Implikasjoner.....	132
7.3.1 <i>Teoretiske implikasjoner</i>	132
7.3.2 <i>Metodiske implikasjoner</i>	134
7.3.3 <i>Praktiske implikasjoner</i>	134
7.4 Svakheter ved oppgaven.....	135
7.5 Forslag til videre forskning	137
8. KILDELISTE	139
9. VEDLEGG.....	145
Vedlegg 1 – BMS i City of Charlotte.....	146
Vedlegg 2 – E-post til felles postmottak	147
Vedlegg 3 – Spørreskjema	148
Vedlegg 4 – Følgemail til spørreundersøkelse	158
Vedlegg 5 – E-post forespørsel om intervju.....	159
Vedlegg 6 – Intervjuguide.....	160
Vedlegg 7 – Deskriptiv analyse av 5 påstander om nytte av KOSTRA.....	162
Vedlegg 8 – Fremgang til faktoranalyse av KOSTRAs nytteverdi	164
Vedlegg 9 – Kategoriserte svar, hvorfor kommuner ikke bruker BMS	165

Vedlegg 10 – Kategoriserte svar, hvilke andre økonomistyringssystem benytter din kommune?.....	170
Vedlegg 11 – Tabeller fra SPSS.....	173
Vedlegg 12 – Bakgrunnsdata som ikke ble benyttet	179

Figurligste

Figur 1 : Struktur på oppgaven.....	16
Figur 2 : Forvaltningsutgifter for kommuner	20
Figur 3 : KOSTRA-modell (Opstad, 2013: 230).....	23
Figur 4 : De fire originalperspektivene i BMS.....	29
Figur 5 : Management control system package (Malmi & Brown, 2008).....	38
Figur 6 : Kart over kommuner som har besvart undersøkelsen.....	50
Figur 7 : Spredning av befolkning i alle kommuner og kommuner som har svart.....	51
Figur 8 : Svarlogg fra undersøkelsen	55
Figur 9 : Fylkesfordeling.....	67
Figur 10 : KOSTRA-grupper	68
Figur 11 : Respondentens stilling i kommunen.....	68
Figur 12 : Respondentenes utdanningsnivå.....	69
Figur 13 : Antall år i nåværende stilling.....	70

Tabelliste

Tabell 1 : BMS perspektiv i norske kommuner (Azizi & Rushiti, 2014: 55).....	36
Tabell 2 : Kvalitativ og kvantitativ metode (Tone Opdahl, Henrik Giæver, Finn Johansen, & Rød-Larsen, 2000).....	46
Tabell 3 : Frafall av respondenter.....	52
Tabell 4 : Kategorier av respondenter, inndelt i tidsbruk og antall spørsmål.....	57
Tabell 5 : Typer svaralternativ i spørreskjema	58
Tabell 6 : Dato og varighet for intervjuer.....	60
Tabell 7 : Grad av KOSTRA bruk i kommuners økonomistyring	70
Tabell 8 : Grad av kunnskap om KOSTRA.....	71
Tabell 9 : Påstander om nytteverdi av KOSTRA	72
Tabell 10 : Nytteverdi av KOSTRA.....	73
Tabell 11 : Faktorladninger, nytteverdi av KOSTRA	74
Tabell 12 : Om Balansert målstyring benyttes i kommunen	74

Tabell 13 : Årsaker til at BMS ikke benyttes	75
Tabell 14: Andre økonomistyringssystem som benyttes av kommunene	76
Tabell 15 : KOSTRA tall som indikatorer i Balansert Målstyring	76
Tabell 16 : Hovedårsaken til at KOSTRA-tall ikke benyttes	77
Tabell 17 : KOSTRA som indikatorer i BMS perspektiv	78
Tabell 18 : Nytte av KOSTRA som indikator i BMS perspektiv	79
Tabell 19 : Tjenesteområder brukes KOSTRA-tall i BMS	80
Tabell 20 : Påstander om KOSTRA og BMS.....	81
Tabell 21 : Oppsummering kvalitative data	102
Tabell 22 : Krysstabell, nytte av KOSTRA sammen med KOSTRA grupper	105
Tabell 23 : Krysstabell, nytte av KOSTRA sammen med antall år ansatt	107
Tabell 24 : Krysstabell, benyttes BMS og kommunestørrelse	111
Tabell 25 : Krysstabell, benyttes BM og antall år ansatt.....	112
Tabell 26 : Krysstabell, nytteverdi av KOSTRA sammen med KOSTRA som datagrunnlag for BMS ...	114
Tabell 27 : Korrelasjonsmatrise	117

Oversikt over forkortelser i denne oppgaven

KOSTRA	= Kommune-Stat-Rapportering
BMS	= Balansert Målstyring
KN	= Kaplan og Norton
KSF	= Kritiske Suksess Faktorer
KPI	= Kritiske Ytelses Indikatorer / Key Performance Indicators
NPM	= New Public Management

1. Innledning

Dette første kapittelet er introduksjon til selve oppgaven, og omhandler det som legger føringer for hele forskningsprosessen. Tema og bakgrunn blir redegjort for, problemstilling og forskningsspørsmål blir presentert. Videre vil vi forklare hva som er vårt formål med oppgaven, og hva vi håper den kan tilføre som forskningsmessig bidrag. Hvordan vi har avgrenset studien er også beskrevet i dette kapittelet. Til sist legger vi frem en modell som beskriver masteroppgavens strukturelle oppbygging.

1.1 Tema og bakgrunn

I Norge er det 428 kommuner som forvalter en stor økonomi, leverer mange ulike tjenester og til sammen sysselsetter nærmere 500 000 mennesker (SSB, 2016b). Etersom kommunene er en stor og viktig aktør i det norske næringsliv ønsker vi å se på hvordan den kommunale økonomien styres. Vi ønsker å knytte studiet av offentlig økonomistyring opp mot New Public Management, en internasjonal trend hvor organisering og styring i offentlig sektor i større grad baseres på prinsipper og ideer hentet fra privat sektor (Fallan, Olsen, Daleq, & Hobbel, 2015). Balansert målstyring (Kaplan & Norton, 1992) er et økonomistyringskonsept som opprinnelig er utformet for privat sektor, men som i senere tid er blitt en del av New Public Management trenden og benyttes blant annet i norske kommuner. Ved å knytte BMS til KOSTRA, et system som er en del av kommuners obligatoriske rutiner, vil vi se på integrasjon mellom to systemer i norske kommuner.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Vår masteravhandlings problemstilling og forskningsspørsmål er som følger:

Hvilken betydning har KOSTRA i forhold til balansert målstyring i norske kommuner?

Hvor utbredt er integrasjon mellom KOSTRA og BMS?

Hvilken nytteverdi har kommunene av integrasjonen mellom KOSTRA og BMS?

Motivasjonen til denne problemstillingen fant vi i Johansen og Juuhl sin KOSTRA-studie (2011), der de stilte implikasjonsspørsmålet «*Hvilken betydning har KOSTRA i forhold til andre økonomistyringsverktøy?*» (Johansen & Juuhl, 2011: 122). Dette er et omfattende implikasjonsspørsmål, derfor spisser vi oppgaven mot et bestemt økonomistyringssystem, som BMS. BMS er et utbredt økonomistyringssystem i norske kommuner, de siste årene er det gjort studier som finner at 56 % (Fallan et al., 2015) og 33 % (Azizi & Rushiti, 2014) av utvalget i norske kommuner bruker BMS fullstendig eller delvis. I forskningsspørsmålene benytter vi begrepet integrasjon, og i denne oppgaven definerer vi integrasjon som å bruke informasjon fra systemene sammen.

En problemstilling kan defineres som et spørsmål som blir stilt med et bestemt formål, og på en så presis måte at det lar seg belyse gjennom bruk av samfunnsvitenskapelige metoder (Halvorsen, 2003: 22). For å finne svar på vår overordnede problemstilling presenterer vi to forskningsspørsmål. Disse er med på å presisere hvordan vi avgrensner problemstillingen, og hva vi ønsker å finne svar på ved hjelp av datagrunnlaget vårt.

1.3 Formål og bidrag

Studiens formål er å kunne bidra til ny informasjon om temaet kommunal økonomistyring både på teoretisk, metodisk og praktisk nivå. Som et teoretisk bidrag ønsker vi å supplere med ny forskning om temaet integrasjon. Vår tanke bak avhandlingen er å avdekke om KOSTRA-tallene integreres inn i økonomistyringssystemet BMS. Ved å ha to systemer som «snakker» sammen, og som flettes inn i hverandre, vil det gi økt forståelse og en mer effektiv økonomistyring i kommunen? Eller er dette ikke så lett å få til i praksis?

Det eksisterer mye teori om de ulike systemene (Johansen & Juuhl, 2011; Kaplan & Norton, 1992; Kaplan & Norton, 2001; Opstad, 2013), men det er lite teori og empiri om KOSTRA og BMS sammen. Vårt formål er å kartlegge empiri rundt denne integrasjonen, da vi ser dette som et forskningsgap innen kommunal økonomistyring.

Ved å benytte både kvantitativ og kvalitativ forskningstilnærming ønsker vi å bidra med kartlegging av utbredelse og nytte i en stor populasjon, og samtidig dybdeforståelse og erfaringer gjennom studiens fire intervjuer. En slik metodetriangulering vil styrke studiens validitet og reliabilitet. Det er nylig gjort en studie med metodetriangulering om BMS i norske kommuner (Azizi & Rushiti, 2014). Kartlegging av KOSTRA er derimot ofte utført med én enkelt metode i hver studie (Johansen & Juuhl, 2011; Statskonsult, 2001). Vår metodetriangulering vil belyse et lite utforsket tema med både dybde og bred forståelse av integrasjonen mellom systemene.

KOSTRA er et obligatorisk rapporteringssystem i norske kommuner. Vi ønsker å finne ut mer om hvordan KOSTRA-tallene faktisk brukes i praktisk økonomistyring, og om de er til nytte annet enn som et årlig rapporteringssystem. Vi tror denne kartleggingen og informantenes erfaringer kan være et praktisk bidrag til andre kommuner i Norge, som ønsker å forbedre sin økonomistyring, og benytte KOSTRA og BMS sammen i større grad. Videre ønsker vi også å presentere respondenters og informanters syn om forbedringspotensialer for økt integrasjon. Dette kan være et praktisk bidrag til SSB, som leverer tjenesten KOSTRA.

1.4 Avgrensning

Når det gjelder avgrensning har vi tre felt vi må ta stilling til; hvem er utvalget vårt, hvordan skal vi belyse KOSTRA og på hvilken måte skal vi avgrense BMS.

Hovedtemaet vårt er offentlig økonomistyring, som vi har avgrenset til kommunal økonomistyring. I Norge er det per i dag 428 kommuner, og dette er et utvalg vi mener er overkommelig i størrelse, samt at det gir representative svar, da ingen i populasjonen blir utelatt. Vi ønsker å se på noe som er felles for alle norske kommuner, da er det obligatoriske rapporteringssystemet KOSTRA en interessant vinkling. Og etter inspirasjon fra Johansen og Juuhl (2011) vil vi se på hvordan og om disse rapporteringstillene brukes i praktisk økonomistyring. KOSTRA er et svært omfattende rapporteringssystem som inneholder over tusen indikatorer fra hver enkelt kommune. Vi har valgt å ikke gå inn på enkelttall i datainnsamlingen, men fokusert på KOSTRA-tall som et begrep, og videre koblet det mot nytte og bruk innen de BMS-perspektiv og tjenesteområdene en kommune har.

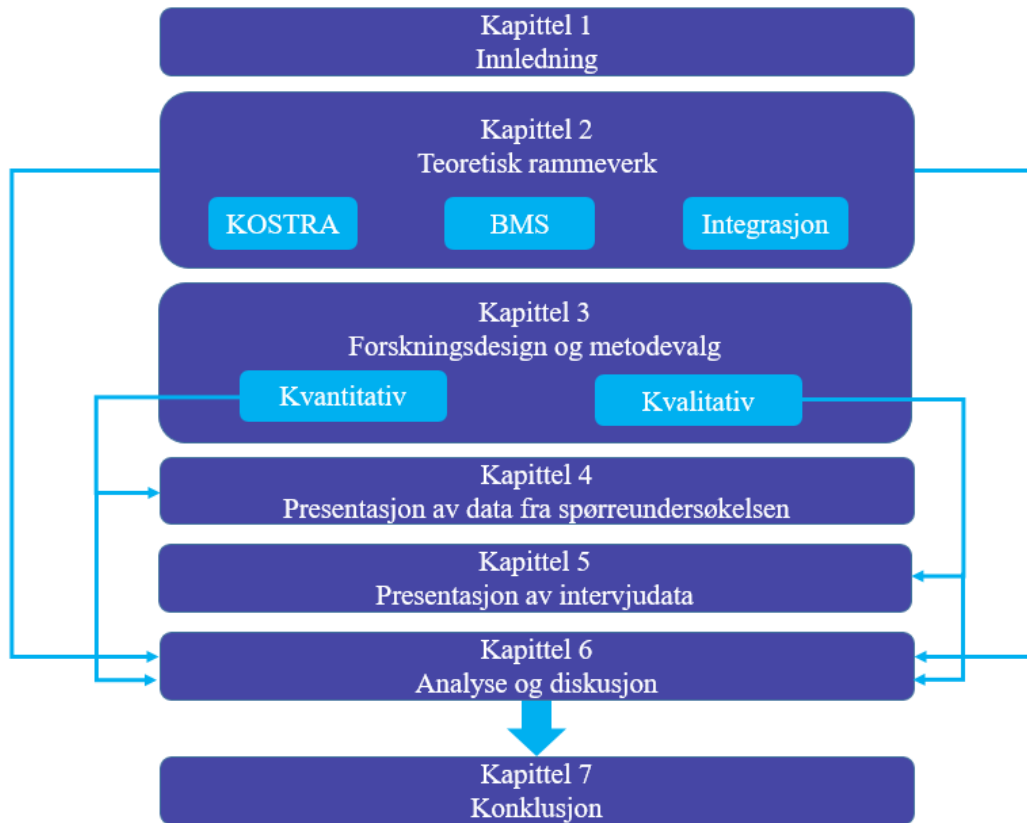
Implikasjonsspørsmålet fra Johansen og Juuhl (2011) sier «*Hvilken betydning har KOSTRA i forhold til andre økonomistyringsverktøy*». Det er mange økonomistyringssystemer som benyttes i norske kommuner, da valg av system er opp til hver enkelt kommune. Men for å gjøre en klar avgrensning, velger vi BMS, som er et relativt utberedt konsept i norske kommuner. De siste årene er det gjort studier som finner at 56 % (Fallan et al., 2015) og 33 % (Azizi & Rushiti, 2014) av utvalget i norske kommuner bruker BMS fullstendig eller delvis.

BMS er et konsept med stort omfang når det gjelder strategi, målinger, årsakssammenhenger og effekter. Fokuset i vår datainnsamling er om KOSTRA-tall benyttes som datagrunnlag og/eller indikatorer for de ulike perspektivene i BMS. Vi ser ikke på i hvor stor grad BMS benyttes i praksis eller hvordan dette implementeres i norske kommuner, da dette er nylig kartlagt i Norge (Azizi & Rushiti, 2014; Fallan et al., 2015). Derimot ønsker vi å finne ut hvor kommunene henter datagrunnlag til sin BMS, og om KOSTRA-tall er en benyttet og nyttig kilde til det.

1.5 Struktur på oppgaven

Masteroppgaven er delt inn i syv kapitler. I dette første kapitlet er bakgrunn og problemstilling presentert. I kapittel to legger vi frem oppgavens teoretiske rammeverk, som omhandler de tre hovedtemaene KOSTRA, BMS og integrasjon. I kapittel tre redegjør vi for oppgavens forskningsdesign og metodiske valg. Deretter blir datamaterialet presentert, henholdsvis det kvantitative i kapittel fire og det kvalitative i kapittel fem.

I kapittel seks analyserer og diskuterer vi funn fra datamaterialet i lys av det teoretiske rammeverket fra kapittel to. Denne analysen og diskusjonen er grunnlaget for oppgavens siste kapittel, hvor vi legger frem konklusjon, implikasjoner og forslag til videre forskning. Figuren under illustrerer oppgavens struktur, og hvordan de ulike kapitlene er knyttet til hverandre.



Figur 1 : Struktur på oppgaven

2. Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet presenterer vi det teoretiske rammeverket for oppgaven. Kapittel 2.1 omhandler teori som beskriver *økonomistyring i offentlig sektor*, og utviklingen av New Public Management. Videre i 2.2 ser vi nærmere på det som er vår analyseenhet; *kommuner*. Oppbygging og tjenester i en kommune blir redegjort for, samt retningslinjene som er lagt for økonomisk styring i norske kommuner. Deretter i kapittel 2.3 redegjør vi for det norske rapporterings- og styringssystemet *KOSTRA*, og empirisk forskning rundt *KOSTRA*. Kapittel 2.4 handler om økonomistyringskonseptet *Balansert målstyring* og empiriske studier av dette konseptet i offentlig sektor/kommuner.

Avslutningsvis i kapittel 2.5 og 2.6 ser vi på det som er fokus i vår problemstilling; integrasjon mellom *KOSTRA* og *BMS*. Fra tidligere empirisk forskning presenterer vi sitater i 2.5 som kan tyde på at det er en *link mellom KOSTRA og BMS*. I kapittel 2.6 redegjør vi for rammeverket *Management control system package*, utviklet av Malmi og Brown (2008). Grunntanken bak dette rammeverket er at styringssystemer ikke operer isolert, noe som er i tråd med vår problemstilling.

2.1 Økonomistyring i offentlig sektor

Styringssystemer og ledelsesteknikker overføres ofte fra privat sektor til offentlig sektor, men dette er ikke ofte like vellykket. Grunnen til det er at offentlig og privat sektor har store forskjeller som må tas hensyn til (Busch, Vanebo, & Johnsen, 2009: 12). Innen offentlig sektor er mål knyttet til rettferdighet, velferd og sosial likhet, i forskjell til privat sektor der målet ofte er å sikre en tilfredsstillende avkastning på investert kapital. Det er langt vanskeligere å formulere konkrete mål i offentlig sektor sammenlignet med privat sektor. Dette gjør at valg av resultatstyring blir langt mer utfordrende i offentlig sektor. Økonomistyringen i offentlig sektor er i stor grad regulert av lover, politikk, regelverk og budsjetter som setter rammer for ressursbruken, og handlingsrommet reduseres. Den offentlige økonomistyringen må fungere i en virkelighet med makt, politikk, målkonflikter, tvetydighet og økonomien blir mer styrt av normer og regler (Busch et al., 2009).

Ifølge Opstad (2013) er det er det *tre viktige faktorer* til at offentlig sektor eksisterer. Den første årsaken er *allokering*. Med allokering menes hvordan tilgjengelige ressurser blir brukt for å skape størst mulig materiell velstand, eksempler på ressurser kan være bygninger, inventar og arbeidskraft. Meningen med denne tankegang er at frie markeder ikke skaper effektivitet og optimale løsninger, da det oppstår markedssvikt. Offentlig sektor skal også bidra til å skape *stabilisering* i samfunnet i tillegg til at den skal bidra til en *rettferdig fordeling* av velferdsgoder i alle ledd (Opstad, 2013). Norsk offentlig sektor er organisert i tre ledd, statlig, fylkeskommune og kommune. Vi har i denne oppgaven valgt å ta for oss kommune-sektoren og vil ikke reise problemstillinger som går innenfor stat og fylkeskommune.

Økonomistyring er et bredt begrep som blir mye brukt og det er vanskelig å gi en klar definisjon på begrepet. «Økonomistyring skal si noe om evnen ledelsen har til å styre virksomheten på en slik måte at ressursene utnyttes best mulig.» (Opstad, 2013: 239). Ifølge Busch et al. (2009) er det viktig å utvikle en økonomistyring som er tilpasset virksomhetens egenart i tillegg til at den skal bidra til å realisere sentrale økonomiske utfordringer. Dette kan være utfordrende og krever god innsikt i styrkene og svakhetene ulike styringsformer innehar. Busch et al. (2009) har kommet frem til fire ulike former for økonomistyring: (1) målstyring, (2) verdistyring, (3) regelstyring og (4) markedsstyring. Disse aspektene er alle med på å regulere, og er rettet mot å regulere organisatorisk atferd i tillegg til å realisere virksomhetens mål. Det er vanlig å overføre styrings- og kontrollmekanismer fra privat sektor til offentlig sektor, dette kalles New Public Management og vil kort bli presentert i neste avsnitt.

2.1.1 New Public Management

New Public Management (NPM) er en filosofi som har sitt opphav i offentlig sektor på 1980-tallet (Christensen & Lægreid, 2001; Gjønnnes & Tangenes, 2012: 139; Hood, 1991, 1995). NPM er overføringen av markedsprinsipper og management tenkning fra privat sektor/forretningslivet til offentlig sektor. Synet på at borgere er kunder og forvaltningsapparater er leverandører kjennetegnes som kjernen av NPM. Ifølge Christensen, Lægreid, Roness og Røvik (2004) er kjennetegn ved NPM økt bruk av markedsløsninger (for eksempel outsourcing og implementering), avbyråkratisering og ulike former for resultatmåling og resultatstyring.

Hensikten med NPM er å oppnå bedre, i betydningen mer brukertilpassede tjenester, samt høyere kostnadseffektivitet og dermed bedre husholdninger med offentlig midler» (Gjønnes & Tangenes, 2012: 139). NPM er ifølge Gjønnes og Tangenes (2012) inspirert av to hovedpunkter. Det først er nyinstitusjonell økonomi, som transaksjonskostnadsteori, public-choice-teori og prinsipal-agent-teori. Det andre er næringslivsinspirert managementtenking, inspirert av profesjonell ledelse som et eget fag, da dette er helt sentralt og uunnværlig når man skal utvikle en organisasjonskultur. Det er blant annet fokuset på målbar output som gjør NPM til et viktig grunnlag for anvendelse av balansert målstyring i offentlig sektor (Gjønnes & Tangenes, 2012: 140).

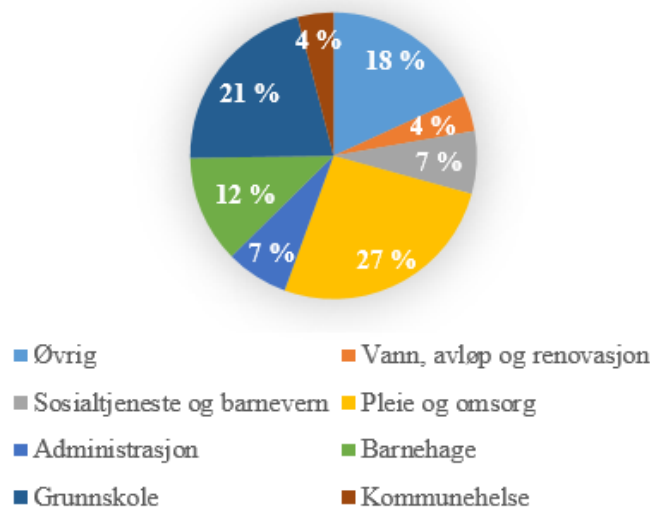
2.2 Kommunesektoren

Analyseenheten i vår oppgave er norske kommuner. Vi ønsker derfor i dette delkapittelet å beskrive hvordan en kommune er bygd opp og hvilke tjenester en kommune tilbyr. Videre ser vi på hva som er obligatorisk og valgfritt innen en kommunes økonomistyring.

2.2.1 Kommuners oppbygging og tjenester

Kommuner er i stor grad styrt av lover og regler som kommer fra stortinget. Kommuner styres også av politikk. Hvilke funksjoner hver kommune har avhenger av størrelse og en rekke andre faktorer. Opstad (2013) viser en oversikt over offentlig forvaltningsmidler i kommuner og hva som er formålet at disse forvaltningsutgiftene skal gå til. Vi har illustrert i figuren under:

Forvaltningsutgifter for kommuner



Figur 2 : Forvaltningsutgifter for kommuner

Figur 2 viser tydelig at pleie og omsorg er den største utgiftsposten i en kommune, tett etterfulgt av grunnskole. Figuren over viser derimot hva som er vanlig i en kommune, det er ikke en fasit og fordelingen vil variere fra kommune til kommune. Opstad (2013) mener at funksjonsdelingen i norske kommuner inneholder i grove trekk: *Den obligatoriske grunnutdanningen, primærhelsetjenesten (inkludert alders- og sykehjem), sosiale tjenester og sosial hjelp, kultur og fritid (bibliotek osv.) og tekniske oppgaver (vann og kloakk, el-forsyning osv.).*

Alle norske kommuner skal etter kommuneloven ha en kommuneplan som er rullerende hvert 4-år (Lovdata, 2015). Kommuneplanen er det overordnede styringsdokumentet i alle kommuner, hvor de viktigste oppgavene og målene beskrives. Kommuneplanen er delt opp i en samfunnsdel, handlingsdel og en arealdel. Samfunnsdelen tar utgangspunkt i langsiktige mål, strategier og utfordringer for kommunen. Handlingsdelen skal angi hvordan kommuneplanen skal følges, det er også i denne delen økonomiplanen inngår (Lovdata, 2015). Vi redegjør videre i neste delkapittel om kommuners økonomistyring, hva som er lovpålagt for alle kommuner å følge, og hva som er valgfritt.

2.2.2 *Kommuners økonomistyring*

Kommuners budsjettarbeid er lovregulert i kommuneloven og forskrifter gitt fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Utover disse lovene og forskriftene som gis kan hver kommune relativt fritt velge sine interne budsjettprosedyrer (Busch et al., 2009). KRD gav i 2001 ut en egen veileder som gir råd om kommunalt budsjettarbeid ved navn *Planlegging og økonomistyring i omstillingstider* (Kommunal- og regionaldepartementet, 2001). Denne veilederen har som hensikt å gi kommuner i Norge et bedre verktøy for strategisk styring av sin kommune.

Ifølge kommuneloven er alle kommuner lovpålagt å både ha en økonomiplan og et årsbudsjett. Det er kommunestyret og fylkestinget som en gang i året skal vedta en rullerende økonomiplan. Økonomiplanen skal blant annet inneholde minimum de fire neste budsjettår. Den skal også gi en god og realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og hvilke oppgaver som prioriteres i planperioden. I tillegg skal det for hvert år anvises dekning for de utgifter og oppgaver som er spesifisert i planen. Det er kommunestyret selv som vedtar økonomiplanen og endringer i denne, jfr. § 44 (Lovdata, 2015).

Kommunestyret skal innen årets utgang vedta et årsbudsjett for det kommende kalenderår. De vedtar selv årsbudsjetter og endringer, disse vedtas vanligvis på grunnlag av innstillinger fra formannskap og fylkesutvalg. Det settes noen formelle krav til årsbudsjettet ifølge kommuneloven (Lovdata, 2015). Årsbudsjettet skal omfatte hele kommunens virkeområde, og inneholde grunnlag for de inntekter og utgifter kommunen kan forvente i budsjettåret. Det skal også være oppsatt på en oversiktlig måte og være realistisk. Årsbudsjettet skal være inndelt i en

driftsdel og en investeringsdel, jfr. §45 og §46 (Lovdata, 2015). Ifølge § 48 i kommuneloven skal alle kommuner hvert kalenderår utarbeide årsregnskap og årsberetning. Kommuner plikter også ifølge § 49 i kommuneloven å gi departementet løpende informasjon om ressursbruk og tjenestestyring (Lovdata, 2015).

Hver kommune er selv ansvarlig for å ha en god økonomistyring. Utover det som har blitt beskrevet ovenfor er det ikke lovpålagte økonomistyringssystem i norske kommuner. I Azizi og Rushiti (2014) sin studie om BMS i norske kommuner oppga et utvalg av de som ikke benyttet BMS at de hadde egenutviklede økonomistyringssystem. Andre oppga at de benyttet Total kvalitetsledelse. Det er også de siste årene kartlagt bruk av Lean som styringssystem i norske kommuner. Dette er gjort i både kvalitative og kvantitative studier, og Schie (2012) finner blant annet at 53 av 188 spurte kommuner har implementert eller vurderer å implementere Lean. Dette viser at det er variasjon og ingen fasit i hvordan en kommune styrer sin økonomi.

2.3 KOSTRA

I dette delkapittelet vil vi presentere teori rundt KOSTRA. Vi vil presentere bakgrunn og formål med verktøyet samt fremstille KOSTRA-modellen. Videre ser vi på KOSTRA-tall og til slutt empirisk forskning rundt KOSTRA.

2.3.1 Bakgrunn og formål

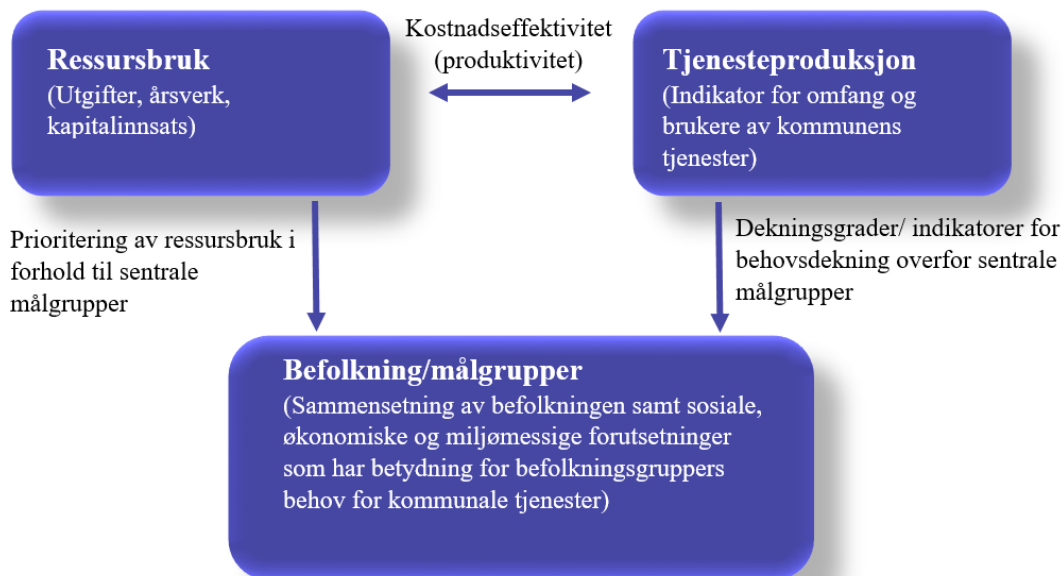
Paal Sand fra SSB kom i 1998 med følgende utsagn i sin artikkel: *«Innrapportering av data fra kommuner og fylkeskommuner til staten er i dag preget av et mangfold av rapporteringsordninger som i liten grad er koordinert og det er stor mangel på bruk av felles standarder og definisjoner. Spesielt er data om ressursbruk og tjenesteyting svakt integrert, slik at statistikken ikke gir en samlet oversikt over kommunesektorens tjenesteyting og ressursbruk.»* (Sand, 1998: 34). Det var tydelig behov for bedre systemer for rapportering. KOSTRA har sitt opphav fra et pilotprosjekt som ble gjennomført på fire kommuner i 1996. Prosjektet omhandlet utprøving av nye regnskapskontoplaner, samt omlegging av systemet for rapportering av tjenesteområdene undervisning, helse, pleie og omsorg samt sosiale tjenester (Sand, 1998). Fra og med 2001 ble systemet innført for alle kommuner i Norge, og alle kommuner er i dag pliktig å innrapportere.

Ordet KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering (Busch et al., 2009). KOSTRA er et rapporteringssystem med hensikt å forenkle og forbedre utveksling av styringsinformasjon mellom alle kommuner i Norge, i tillegg til staten (Opstad, 2013). KOSTRA gjør det mulig å rette oppmerksomheten på resultater mer enn før, da man gjennom KOSTRA har tilgang på data og sammenligningsgrunnlag. Dette rapporteringssystemet legger vekt på koblingen mellom resultat og innsats. Formålet med KOSTRA kan oppsummeres i tre punkter (Opstad, 2013):

- (1) Den skal bidra til å gi kommunal virksomhet styringsinformasjon som er relevant, aktuell, pålitelig og sammenlignbare.
- (2) Informasjonen i KOSTRA skal gi et grunnlag for bedre kommunikasjon mellom kommunene i Norge, innbyggere og andre interessenter. I tillegg til å bidra til en bedre styring fra statlig nivå og internt i hver enkelt kommune, slik at kommunene enkelt kan analysere deres posisjon i forhold til andre sammenlignbare kommuner.
- (3) Rapporteringssystemet skal bidra til at innrapportering fra kommunesektoren til stat skal bli enklere.

2.3.2 KOSTRA-modellen

I dette delkapittelet illustrerer vi Opstad (2013) sin modell for KOSTRA, som viser hvilke forhold som blir målt i KOSTRA:



Figur 3 : KOSTRA-modell (Opstad, 2013: 230)

Den første faktoren som blir mål i modellen er *ressursbruk*. For å sikre en lik registrering av alle kommunale avgifter er det utviklet en standard kontoplan. Denne planen er fordelt opp i ulike kostnadskategorier for hvert tjenesteområde i kommunen. Dette sikrer et bedre grunnlag for å måle ressursforbruket på de ulike områdene. Den andre faktorer en *befolkning/målgruppe*. Her får man en oversikt oven hvordan befolkningen i kommunene er fordelt på ulike undergrupper. Dette er data som blir rapportert inn av SSB (statistisk sentralbyrå). Siste faktor er *tjenesteproduksjon*, den gir en oversikt over hvilke tjenester som produseres på de ulike områdene i kommunen. Eksempler kan være antall elever i skolen, antall sykehjemsplasser og barnehageplasser. Disse opplysningene blir rapportert inn av hver enkelt kommune (Opstad, 2013).

Resultatene fra de ulike datasettene samles deretter sammen og danner tre målområder: dekningsgrad, prioritering og produktivitet. Disse dataene blir brukt som sammenlignbare nøkkeltall. *Dekningsgraden* gir en antydning over prosentandelen av befolkningen i kommunen som mottar ulike tjenester. Denne beregnes ved å slå sammen målgruppe/befolkning med tjenesteproduksjon. *Produktivitet* er ressursbruket pr. produsert enhet, den beregnes med å slå sammen registreringene. *Prioritering* gir en antydning om hvordan de økonomiske midlene er prioritert av de kommunale politikerne, og hvor mye ressurser som er brukt på hver enkelt brukergruppe. Målingen skjer ved å slå sammen målgruppe/befolkning med ressursbruk (Busch et al., 2009).

For å få en bredere forståelse for modellen ønsker vi å vise et praktisk eksempel fra en vilkårlig kommune. Et eksempel kan være fra barnehagesektoren i Ringerike kommune. Fra grunnlagsdataene i KOSTRA finner vi at netto driftsutgifter for barnehagesektoren i 2014 er 196 472 000 kr, antall innbyggere i kommunen samme år er 29 712, antall barn i barnehage 2063. Vi kan med denne informasjonen regne ut at Ringerike kommune *prioriterte* å bruke $196\,472\,000 / 29\,712 = 6\,613$ kr per innbygger på barnehage¹.

¹ Tallene er fra 2014 og er hentet fra KOSTRA gjennom Statistisk sentralbyrås nettsider <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kostra-databasen> (SSB, 2015a).

Produktiviteten kan vi beregne på for eksempel korrigerte oppholdstimer per årsverk i kommunale barnehager. Korrigerte oppholdstimer i Ringerikes kommunale barnehager var i 2014 1 910 256 timer, antall årsverk i kommunale barnehager var 156. Produktiviteten blir da $1\,910\,256 / 156 = 12\,245$ timer.

I 2014 hadde Ringerike kommune 1 562 barn i alderen 1-5 år og av disse er det 1 432 barn som har barnehageplass. *Dekningsgraden* på hvor mange barn mellom 1-5 år i kommunen som har barnehageplass blir da $1432 / 1562 * 100 = 91,7 \%$.

KOSTRA er inndelt i funksjoner og arter (SSB, 2015b). Funksjonene fokuserer på hvilke typer behov tjenestene skal dekke (f.eks grunnskole, barnehagetilbud, institusjonstjenester) og hvilke grupper disse tjenestene primært henvender seg til (f.eks skolehelsetjeneste som skal gi tjenester til skoleelever). Funksjonsbegrepet er uavhengig av hvordan tjenestene er organisert i den enkelte kommune. Artene gjenspeiler hvilke produksjons- og innsatsfaktorer (utgifts- og inntektstyper, f.eks. lønn, skolebøker, renhold) kommunene benytter i sin virksomhet.

SSB har delt KOSTRA i tre nivå (SSB, 2015b):

1. Utvalgte nøkkeltall som gir et grovt bilde av kommunen.
2. Detaljerte nøkkeltall, med 23 tema-ark. I hovedsak regnet i prosent.
3. Grunnlagsdata og detaljerte data for egne sammenstillinger. Alle enkeltopplysninger er inkluderte, og dette er basis for nivå 1 og 2. I hovedsak presenteres alle tall i 1.000 kroner.

Kommunenes årlige elektroniske innrapportering av KOSTRA-data til SSB er delt i to, endel har frist 15.januar og for de øvrige dataene er fristen 15.februar. De ureviderte tallene publiseres på SSB sine nettsider 15.mars, deretter kan de korrigeres. De endelige tallene publiseres 15.juni hvert år (SSB, 2015b).

2.3.3 *Kommunegrupper i KOSTRA*

For at KOSTRA-tallene skal bli enklere som et sammenligningsgrunnlag for kommunene, er alle norske kommuner delt inn i 16 kommunegrupper. Basert på folkemengde er kommunene delt inn i grupper for små, mellomstore og store kommuner. «*Små kommuner har færre enn 5000 innbyggere, mellomstore har fra 5000 til 19999 innbyggere, mens store kommuner har 20000 eller flere innbyggere*» (Samstat, 2010). Bergen, Stavanger og Trondheim har en egen gruppe, det har også Oslo. Inndelingen av kommunene baserer seg også på bundne kostnader per innbygger, hvorvidt kommunen har lave, middels eller høye bundne kostnader. Bundne kostnader kan være knyttet til lovpålagte oppgaver, innfrielse av minstestandarder og kostnader knyttet til tjenestetilbud som er tilpasset innbyggerens behov. For det tredje baseres inndelingen seg på hvor lave, middels eller høye de frie disponible inntektene per innbygger i kommunen er. Frie disponible inntekter klassifiseres som hvor mye midler kommunen har igjen etter de bundne kostnadene er dekket. Det er ti kommuner som tilhører en spesialgruppe, gruppe 16, de har høye frie disponible inntekter. Dette skyldes hovedsakelig betydelige inntekter fra energi- og kraftproduksjon (Langørger, Aaberge, & Løkken, 2015).

2.3.4 *Empirisk forskning rundt KOSTRA*

Utgangspunktet for vår oppgave er implikasjonsspørsmålet som ble stilt i masteroppgaven «*Norske kommuners bruk av KOSTRA til intern styring*» (Johansen & Juuhl, 2011). Grunnlaget for funnene i denne studien er en spørreundersøkelse sendt ut til 200 tilfeldig valgte kommuner i Norge, hvor de fikk en svarrate på 70 %. Johansen og Juuhl (2011) fant at KOSTRA ble mest brukt som beslutningsgrunnlag (91 %), informasjon (77 %), læring (74 %) og til kontroll (74 %), men i liten grad som grunnlag for belønning (12 %). Resultatene viser også at KOSTRA blir mest brukt til intern styring i store kommuner. Dobbelte så stor andel store kommuner svarer at de i stor grad bruker KOSTRA i forhold til de små kommunene. Aspektet datakvalitet ble også undersøkt, og få svarte at de så på dårlig datakvalitet som ett hinder ved KOSTRA. Med dårlig datakvalitet mener de her upålitelig, lite relevant og lite sammenlignbar data. Johansen og Juuhl (2011) konkluderer med at KOSTRA som beslutningsgrunnlag og sammenligningsgrunnlag har økt betraktelig siden innføring av systemet i 2001. Dette grunnlegger de i økt kunnskap, videreutvikling av systemet og bedre datakvalitet.

Utviklingen av KOSTRA som Johansen og Juuhl (2011) finner, er gjort ved å sammenligne funnene med studiene til Statskonsult (2001) og Capgemini Ernst & Young (2002). Kommunal- og Regionaldepartementet ga Statskonsult (2001) i oppdrag å gjennomføre en kartlegging av bruk av KOSTRA-data i kommunene. I en spørreundersøkelse svarte da 23 av de 25 kommunene som hadde benyttet KOSTRA siden 1998. Hovedfunnene i denne kartleggingen er at 2/3 brukte KOSTRA som informasjonsgrunnlag til utarbeidelse av kommunale styringsdokumenter som budsjett og planarbeid. Men mange kommuner påpekte at datakvaliteten var for dårlig og hadde lite tillit. Det ble lite brukt som sammenligningsgrunnlag. Funnene viste også at de kommunene som hadde satt seg godt inn i KOSTRA og kvalitetsikret dataene aktivt, så mest positivt på nytteverdien av KOSTRA.

I 2002 gjorde Capgemini Ernst & Young ett lignende oppdrag for Kommunal- og Regionaldepartementet, hvor de intervjuet 15 kommuner og 3 fylkeskommuner om KOSTRA. Intervjuobjektene hadde ulik fartstid med rapporteringssystemet, alt fra fire til ett år. Denne evalueringen ser hovedsakelig på tekniske aspekter ved KOSTRA, men også datakvalitetens pålitelighet og KOSTRA-tallenes relevans. 1/3 mente at datakvaliteten var for dårlig og at det lå forbedringspotensialer her, og det ble også påpekt at god datakvalitet kunne føre til at unødvendig dobbelrapportering forekom. 46% og 43% svarte henholdsvis at KOSTRA ga relevant informasjon i stor grad eller noen grad. Capgemini Ernst & Young (2002) finner at KOSTRA brukes mest i årsrapporten (80%) og i budsjettarbeid (73%), men også noe i dokumentasjon til brukere, planarbeid og saksfremlegging.

Hauge og Halvorsen (2008) stilte spørsmålet om det var en sammenheng mellom aktiv bruk av KOSTRA som et styringsverktøy og kommunens effektivitet, økonomiske situasjon og faktiske prioriteringer. Studien ble gjennomført på 10 kommuner i Hedmark og Oppland. 10 kommuner i Norge av 429 (i 2008) er derimot et lite utvalg. Denne studien viser at det er få av kommunene i utvalget som bruker KOSTRA aktivt i sin styring. Studien viser at KOSTRA blir brukt som en del av administrasjonens arbeidsverktøy i kommunene. Basert på sitt utvalg konkluderer studien med at KOSTRA-data er lite egnet til aktiv styring av ressurser i kommunene.

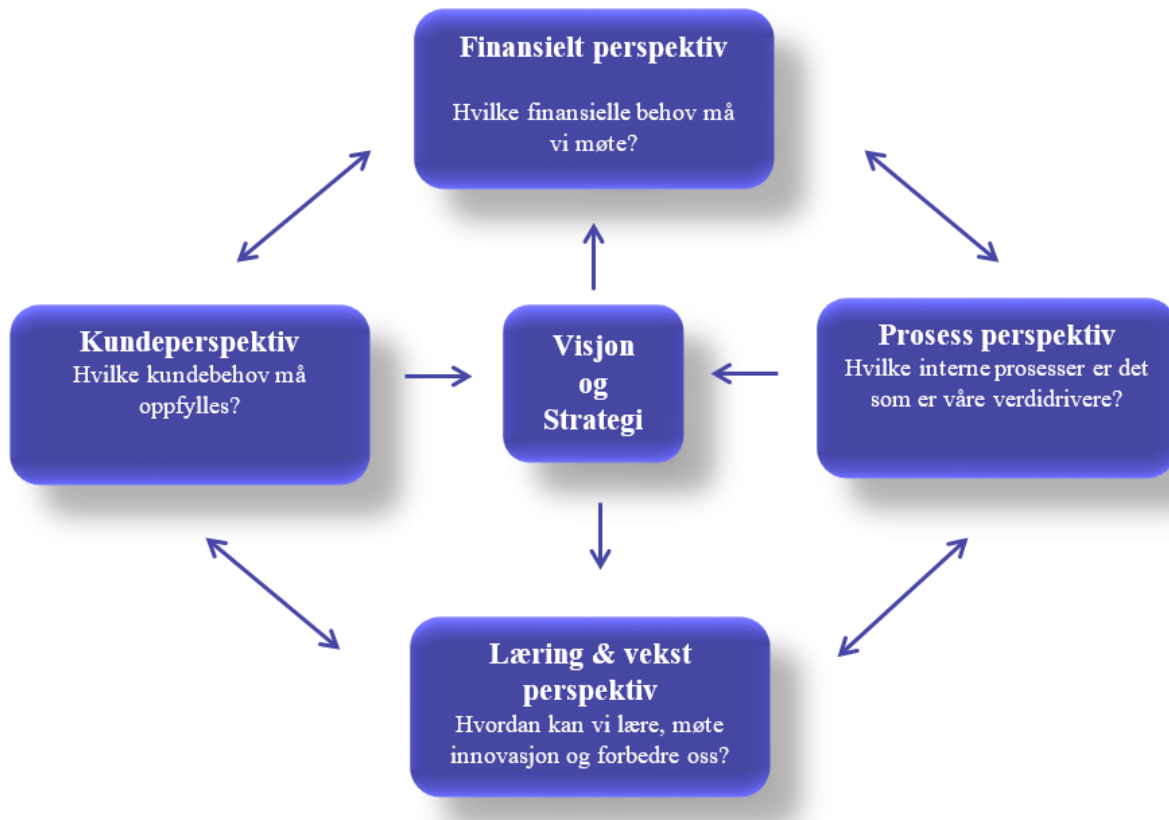
Nyland og Pettersen (2012) presenterer i sin studie hvordan innovasjon innenfor økonomistyring kan bidra til forbedret kommunal tjenesteproduksjon. De ser også på bruken av resultatstyring og indikatorer i kommunen, altså KOSTRA. Dataene baserer seg på et studie av to kommuner. Funnene viser at kommunene i denne oppgaven bruker KOSTRA til benchmarking, ved å sammenligne seg med andre kommuner. Det bekreftes også i denne studie at KOSTRA er et administrasjonsverktøy. Studien sier at indikatorene for KOSTRA ikke nødvendigvis er sammenlignbare med andre kommuner, da hensyn som størrelse og demografisk plassering også må vektlegges. Denne studien trekker også frem svakheter ved KOSTRA. En svakhet med KOSTRA som påpekes er at samme indikatorer brukes for alle kommuner i landet. Her bør også størrelse, struktur og økonomi tas hensyn til ved de forskjellige kommunene.

Ranheim (2011) ønsket å teste hypotesen «*De tallene som kommunene rapporterer og presenterer er generelt ikke sammenlignbare*». Forfatteren gjennomførte en kvantitativ analyse av KOSTRA-tall fra 46 kommuner i Hedmark og Oppland, samt en detaljert sammenligning mellom to store kommuner, og to små. Funn i denne oppgaven viser at sammenligningen av KOSTRA-tall som dekningsgrad, produktivitet og prioritering gav et mangelfullt beslutningsgrunnlag, da faktorer som politikk, demografisk beliggenhet, størrelse og utgiftsproblematikk, ikke er hensyntatt i KOSTRA-tall. Funn viste derimot at KOSTRA-tallene var et godt grunnlag for å stille spørsmål om de tre faktorene dekningsgrad, produktivitet og prioritering. Oppgaven fant også at KOSTRA-tall kan være nyttig som læringsverktøy, som nettverksbygging på tvers av kommuner, samt sammenligninger over tid.

2.4 Balansert målstyring

Balansert målstyring (BMS) er et konsept som først ble introdusert i 1992 av Robert Kaplan og David Norton, i en artikkel i Harvard Business Review (Kaplan & Norton, 1992). Balanced Scorecard er originaltittelen på konseptet, og dette har vært i stadig utvikling siden det kom i 1992 (Kaplan & Norton, 1996, 2001, 2004, 2008). Bakgrunnen til BMS var økonomistyringens tapte relevans som ble presentert i boken *Relevance Lost* (Johnson & Kaplan, 1987). Da ble tradisjonell økonomistyring, som for eksempel budsjett, kritisert for at data kom for sent, de var aggregert og for mye styrt av ekstern rapportering.

BMS ble derfor først utviklet som ett flerdimensjonalt målesystem som skulle koble sammen ulike perspektiver i virksomheten. Det nye de introduserte her var balansen mellom ytelsen innen finansielle og ikke-finansielle mål (Madsen & Stenheim, 2014: 134). Balansen skal presenteres via de fire ulike perspektivene (Kaplan & Norton, 1992) i en virksomhet.



Figur 4 : De fire originalperspektivene i BMS

Figur 4 på forrige side viser hvordan de fire originalperspektivene i BMS henger sammen, og hvordan en virksomhets strategi og visjon påvirker alle styringsperspektivene. I figuren presenteres et spørsmål for hvert perspektiv, som kan være med på å øke forståelsen av perspektivenes innhold.

Samtidig som disse fire perspektivene ble introdusert, kom Kaplan og Norton med to andre hovedelementer av BMS; Kritiske Suksessfaktorer/KSF og Kritiske Ytelsesindikatorer/KPI. Når en virksomhet har identifisert sine perspektiver er neste mål å identifisere KSF og KPI innen hvert perspektiv. Dette er for å gjøre sitt BMS system mer håndfast og spesielt tilrettelagt for sin hverdag og sin virksomhet. KSF er beskrevet med ord, Gjønnes og Tangenes definerer en kritisk suksessfaktor som «*betingelser som må oppfylles dersom en skal lykkes med å realisere de ambisjonene man har satt opp*» (2012: 63). KPI er derimot en KSF som er målbar, og satt inn i skalanivå, med terskler for nedre/ øvre grense og ønskelig nivå. KPI skal være med på å minimere tvetydighet og øke forståelsen. «*Dette er ytelsesindikatorer som i motsetning til KSF-ene er tallfestede/kvantifiserte*» (Gjønnes & Tangenes, 2012: 63).

De fire ulike perspektivene, KSF og KPI er hovedelementene som ble introdusert i 1992 (Kaplan & Norton), da forfatterne la frem BMS som ett flerdimensjonalt måleverktøy. I neste utgave av duoens litteratur om BMS (Kaplan & Norton, 1996) ble systemet omtalt som ett strategisk styringssystem og i 2001 (Kaplan & Norton) presenteres strategikartet. Videre fokuserer de i neste utgave (Kaplan & Norton, 2004) på målkongruens, og i siste utgave (Kaplan & Norton, 2008) legger de frem en mer fullstendig fremdriftsplan på hvordan BMS skal fungere i sammenheng mellom øvrige elementer i virksomhetens økonomistyring.

2.4.1 Tilpasning og utfordringer av BMS i offentlig sektor

BMS er i utgangspunktet utviklet for privat sektor, men det er mange egenskaper og innhold i BMS som kan være med på å løse styringsrelaterte utfordringer i offentlig sektor. En kommune kan sees på som en stor tjenesteprodusent, som skal fokusere på blant annet brukertilpasning, effektivisering og kvalitetsutvikling, og da er det viktig å ha et styringssystem som koordinerer dette. Grunnleggerne av konseptet BMS, Kaplan og Norton (1999) hevder selv at det kan tilpasses non-profit-organisasjoner og offentlig virksomhet, og at potensialet er kanskje enda

større her enn i privat sektor. Årsaken til dette er blant annet at BMS kan gi sentrale ikke-finansielle ytelsesmål målbare indikatorer (KPI) som gjør styringsarbeidet i kommunen mer konkret. KN viser i samme artikkel (1999) til et praktisk eksempel ved tilpasning og implementering av BMS i Charlotte, en amerikansk by (se vedlegg 1). Dette illustrerer grunnleggerne av konseptets tankegang, og kan være ett eksempel på ideal for oppsett av BMS i offentlig sektor. Selv om det er presentert i 1999, er det fortsatt relevant som inspirasjon, siden det er opphavsmennene og de med mest kjennskap til konseptet som har skrevet artikkelen.

Tradisjonelt i privat sektor er det finansielle perspektivet målet i BMS, men ettersom en kommune er en non-profit-organisasjon, er ikke dette målet. Da er det kundeperspektivet (innbyggerne/ brukeren) som er målet, og det finansielle er et middel for å oppnå gode verdier for kunden. Og friheten BMS gir til å justere hvilket perspektiv som skal være mål, viser det at konseptet kan tilpasses den kommunale økonomistyringen.

I en kommune vil man gjerne ta hensyn til flere interesser som brukere, ansatte, samfunnet og fagforeninger (Madsen & Stenheim, 2014). Da er ett flerdimensjonalt målesystem som BMS funksjonelt for å omfatte alle interessentenes prestasjoner og innspill. Dette kan være med på å gi organisasjonen en flatere struktur hvor «alle» blir hørt.

Som sammenligningsgrunnlag er også BMS aktuell, siden kvaliteten på deres tjenester er på grunnlag av brukers vurdering og oppfatninger, og oftest ikke tradisjonelle finansielle ytelsesmål. BMS kan brukes som sammenligningsgrunnlag, og kan sees i sammenheng med KOSTRA, som er en rapportering- og sammenligningsdatabase i norske kommuner (Opstad, 2013).

Åpenhet og innsyn er viktig for både innbyggernes og de folkevalgte tilfredshet med den lokaldemokratiske styringen, og BMS kan da være ett godt verktøy for kommunene for å imøtekomme disse ønsker og krav.

Selv om det er mange fordeler, er det også utfordringer ved bruk av BMS i en kommune. En kommune sees ofte på som en konservativ organisasjon som har hatt lik struktur over lang tid. Dette kan føre til at den er lite tilpassningsdyktig og de ansatte er skeptisk til innføring av nye

konsepter samt bruk av eksterne konsulenter (Madsen & Stenheim, 2014). Kommunal styring er påvirket av politikken som føres. Denne kan endres for hvert kommunevalg, og politikken er grunnlaget for kommunens strategi og prioriteringer. Derfor kan det være vanskelig å påvise kausale sammenhenger (Northcott & Taulapapa, 2012), det å finne årsak og effekt i den offentlige virksomheten. Mange interessenter med ulike målsetninger kan gjøre at det er vanskelig å sette klare strategier (Northcott & Taulapapa, 2012) som er selve grunnlaget for BMS.

Det vises også til at det er vanskelig å finne objektive og gode KPIer, og det å velge ut de riktige KPIer (Northcott & Taulapapa, 2012). Denne utfordringen har en sammenheng med uklar strategi, da de som utarbeider BMS ikke vet hva som skal settes i fokus.

Oppsummert ser man mange fordeler ved BMS i kommunal sektor, og at konseptet kan passe godt i økonomistyringen av en kommune. Men de største utfordringene settes i sammenheng med strategi, kausalitet og det å finne de rette/gode KPIene. Strategi og kausalitet er komplekse felt å jobbe med i offentlig sektor, men å finne rette/gode KPIer kan ha et forbedringspotensial via KOSTRA.

2.4.2 Tidligere studier av BMS i offentlig sektor

Majoriteten av empirisk litteratur om BMS er gjort innen privat sektor, eksempelvis: (Braam & Nijssen, 2004; De Geuser, Mooraj, & Oyon, 2009; Madsen, 2012; Wiersma, 2009). Det er også blitt utført studier rundt adopsjon av BMS innen den offentlige sektor. Vi finner da blant annet studier som fokuserer på BMS innen helsesektoren, for eksempel Kocakulâh og Austill (2006) og Myklebust (2008). Men siden vi fokuserer på kommuner i vår oppgave velger vi å se på empirisk forskning rundt BMS i kommuner.

Når det gjelder utbredelse av BMS i norske kommuner finnes det data om dette i redegjørelser fra Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase (Blåka, Tjerbo, & Zeiner, 2012; Hovik & Stigen, 2004; Hovik & Stigen, 2008). I 2004 hadde 12 % av kommunene i Norge tatt i bruk BMS på alle tjenestoområdene i kommunen, og 14 % på noen tjenestoområder (Hovik & Stigen, 2004). I 2008 var de tilsvarende tallene henholdsvis 25 % og 27 % (Hovik & Stigen,

2008). Kartleggingen ble også gjennomført i 2012 (Blåka et al., 2012), men da er ikke bruk av balansert målstyring målt spesifikt. Likevel konkluderer rapporten med at de ikke finner dramatiske omskiftninger fra undersøkelsen i 2008 ble gjennomført. «*Endringene i de overordnede politiske og administrative strukturene er små, det kan tyde på at organiseringen i større grad har «satt seg» i kommunene*» (Blåka et al., 2012: 15).

Azizi og Rushiti (2014) sitt fokus var utbredelse og praksis av BMS i norske kommuner. Her oppga 36 av de 111 kommunene som svarte at de bruker BMS, og at ytterligere 13 var i ferd med eller hadde planer om å implementere BMS som økonomistyringssystem i sin kommune. Totalt oppga 44.1 % av de norske kommuner som svarte at de brukte eller skulle implementere BMS.

Daleq og Hobbøl (2014) gjorde også en studie om BMS i norske kommuner, hvor fokus var å forstå spredningen av økonomistyringskonseptet. Av utvalget på 413 kommuner fikk de 271 svar. I denne studien oppga hele 64.6 % av de norske kommunene at de brukte BMS i en eller annen form (fullstendig, delvis eller skulle implementere). Den sprikende adopsjonsraten i forhold til Azizi og Rushiti (2014) kan ha sitt opphav i svarrate, gjennomføring av spørreundersøkelsen, begrepsvaliditet og hvilke svaralternativ kommunene fikk. Dette er noe vi vi komme nærmere inn på i metodekapittelet, og også i diskusjonskapittelet. Året etter at masteroppgaven om spredning av BMS i norske kommuner ble levert (Daleq & Hobbøl, 2014), ble den publisert en som en artikkel i tidskriftet *Magma*, i samarbeid med to andre forfattere (Fallan et al., 2015).

Temaet utbredelse av BMS innen kommuner også presenter i studier fra Sverige. Siverbo og Johansson (2006) gjorde en undersøkelse om mål av relativ ytelsesmåling i svenske kommuner, og av 211 kommuner som svarte, opplyste 25 av de at de brukte BMS. Men i Sverige er det påvist en nedadgående kurve når det gjelder BMS i kommunene. *The rise and fall of the Balanced Scorecard in municipalities and county councils in Sweden* (Funck & Larsson, 2013) er en studie gjort i svenske kommuner, hvor de ser om BMS har utbredelse som et styringskonsept. Resultatene her viser at av 190 kommuner, hadde 65 av de innført eller skulle innføre BMS i 2004. Disse 65 kommunene ble igjen kontaktet i 2013, da svarte 58 stk. Da var det 12 kommuner som hadde gått bort fra BMS i løpet av perioden 2004-2013.

Kommuners erfaring med konseptet BMS er også kartlagt i flere studier. De kommunene som opplyste at de hadde gått bort fra BMS i Sverige (Funck & Larsson, 2013) grunnla dette med at BMS var for kompleks. De mente også at det ble vanskelig å kartlegge kommunens strategi, de endte opp med alt for mange KPIer, og de synes at det var vanskelig å måle og overvåke sine KPIer. Det at BMS var ikke tilpasset kommunens organisasjon og at ny ledelse kom inn med andre ideer var også grunnlag for at det kuttet ut BMS, og heller valgte andre styringssystemer (Funck & Larsson, 2013).

Azizi og Rushiti (2014) sin studie om BMS i norske kommuner viser også at 7 av 111 hadde forkastet styringssystemet og dette ble gjort på grunn av at BMS ble i liten grad bruk til den reelle styringen av kommunene. Respondentene erfarte problemer med å finne nyttige måleindikatorer og kommunene så på BMS som for ressurskrevende.

Men selv de norske kommunene med BMS som implementert styringssystem så flere utfordringer ved bruken (Azizi & Rushiti, 2014). Mange nevnte utfordringer ved å begrense antall KPIer, bruke de riktige KPI og at det som måles ikke bare måles, men er nyttig og nødvendig informasjon. Avvik mellom forventningene til hva BMS skulle løse og bidra til i kommunen, og styringssystemets faktiske resultat var også ett funn. Her viste dataene at det tok flere år før man kunne oppfylle forventningene. Studien viser også til at de fleste norske kommuner brukte BMS som et måle- og rapporteringssystem, at de ikke utnyttet dets fulle potensiale (Kaplan & Norton, 2001) med å kartlegge årsaker og sammenhenger.

I en veileder fra Kommunal- og regionaldepartementet (2004) har kommuner som har innført BMS uttalt seg om sine positive erfaringer av konseptet. Hovedtillitsvalgt i Fagforbundet region Tønsberg, Kjell Thu påpeker her at innføring av BMS har gitt lederne ett bredere perspektiv. Tidligere var det økonomiske perspektivet stort sett i fokus, men med BMS har lederne adferd, holdning og fokus også på ansatte og brukere i kommunen. Videre kan denne veilederen (Kommunal- og Regionaldepartementet, 2004) vise til positive erfaringer i Bærum kommune, hvor tidligere rådmann Elisabeth Enger omtaler kommunens erfaring. Hun påpeker da at BMS sin dokumentasjon av resultater skaper stolthet og tydeliggjør positive tilbakemeldinger av de ansattes jobbinnsats.

I dette delkapittelet ser vi at BMS er et utbredt konsept i norske kommuner, dette gir grunnlag for videre arbeid med vårt tema. Også i denne delen finner vi det at gode/rette KPI er kritisk for suksess av implementering og bruk av BMS i kommunene. Utfordringen som kommunene her påpeker, gir oss inspirasjon til å forske på integrasjonen mellom KOSTRA og BMS.

2.4.3 Hvilke BMS perspektiv benyttes i norske kommuner?

Vi ønsker å se om det er integrasjon mellom KOSTRA og BMS, og derfor er det vesentlig å finne ut hvilke BMS-perspektiv norske kommuner benytter. For å strukturere integrasjonen mellom styringssystemene i spørreundersøkelsen, vil vi benytte perspektivene som grunnlag. Derfor presenterer vi her studier som har kartlagt BMS perspektiv i norske kommuner, slik at vi bruker de funnene når vi utformer spørreskjemaet.

Tidligere har vi presentert de fire originalperspektivene i BMS, som er henholdsvis finansielt-, kunde-, prosess- og læring og vekst perspektiv. Men ulike virksomheter kan ha behov for ulike styringsperspektiv, og de fire originale er i utgangspunktet formet for privat virksomhet. Ifølge Bukh (2009) skal man oppfatte BMS som en rammemodell som nettopp skal tilpasses den enkelte virksomhets struktur, situasjon og behov. Hoff (2008: 318) viser til ulike tilpasninger i forskjellige bransjer og virksomheter. Der presenteres samfunn, brukere, medarbeidere, interne prosesser og økonomi som perspektiv benyttet i offentlige virksomheter.

I sin studie finner Azizi og Rushiti (2014: 55) at følgende perspektiv er benyttet i norske kommuner, prosentandelen viser fordelingen:

BMS perspektiv i norske kommuner	
1. Økonomi	18.7 %
2. Brukere	19.5 %
3. Samfunn	14.4 %
4. Medarbeidere	18.3 %
5. Arbeidsprosesser	5.0 %
6. Interne prosesser	5.4 %
7. Læring og vekst	5.8 %
8. Fornyelse	3.5 %
9. Utvikling	6.6 %
10. Regional utviklingsaktør	0.8 %
11. Andre	1.9 %

Tabell 1 : BMS perspektiv i norske kommuner (Azizi & Rushiti, 2014: 55)

Som tabell 1 over viser, var det de fire første perspektivene som ble klart mest brukt i kommunenes BMS.

De fleste kommuner velger å ha fire perspektiv eller fokusområder i sin BMS (Kommunal- og Regionaldepartementet, 2004), for at det skal være oversiktlig og mulig å følge opp. Dette viser også funn fra Azizi og Rushiti (2014), der kommuner som ble intervjuet beskriver sine fire perspektiv.

Når vi i vår spørreundersøkelse undersøker i hvilke BMS-perspektiv kommunen eventuelt benytter KOSTRA-tall, kan de velge mellom de 9 første perspektivene presentert av Azizi og Rushiti (2014). Vi velger å utelate nummer 10. regional utviklingsaktør, da vi ikke ser på KOSTRA-tall som relevant datagrunnlag for dette perspektivet.

2.5 Er det en link mellom KOSTRA og BMS?

Noen av studiene vi har presentert i denne oppgaven hentyder en kobling mellom KOSTRA og andre kontroll/styringssystemer i kommunen. Disse hentydningene kommer i deskriptiv og normativ form. Vi vil i dette delkapittelet presentere sitater fra tidligere forskning som har presentert denne koblingen.

I kommunal og regionaldepartementets rapport fra 2004 siteres ordfører Per Arne Olsen i Tønsberg kommune: «*Innføringen av balansert målstyring i Tønsberg kommune har skapt en ny politisk hverdag. Folkevalgte i alle partier søker fakta på en annen måte enn tidligere. Det synes mindre. Nå søkes det etter informasjon på nettet om resultater fra brukerundersøkelser, og man leser KOSTRA-tall. Dette er nytt, og dette er positivt*» (Kommunal- og Regionaldepartementet, 2004: 12).

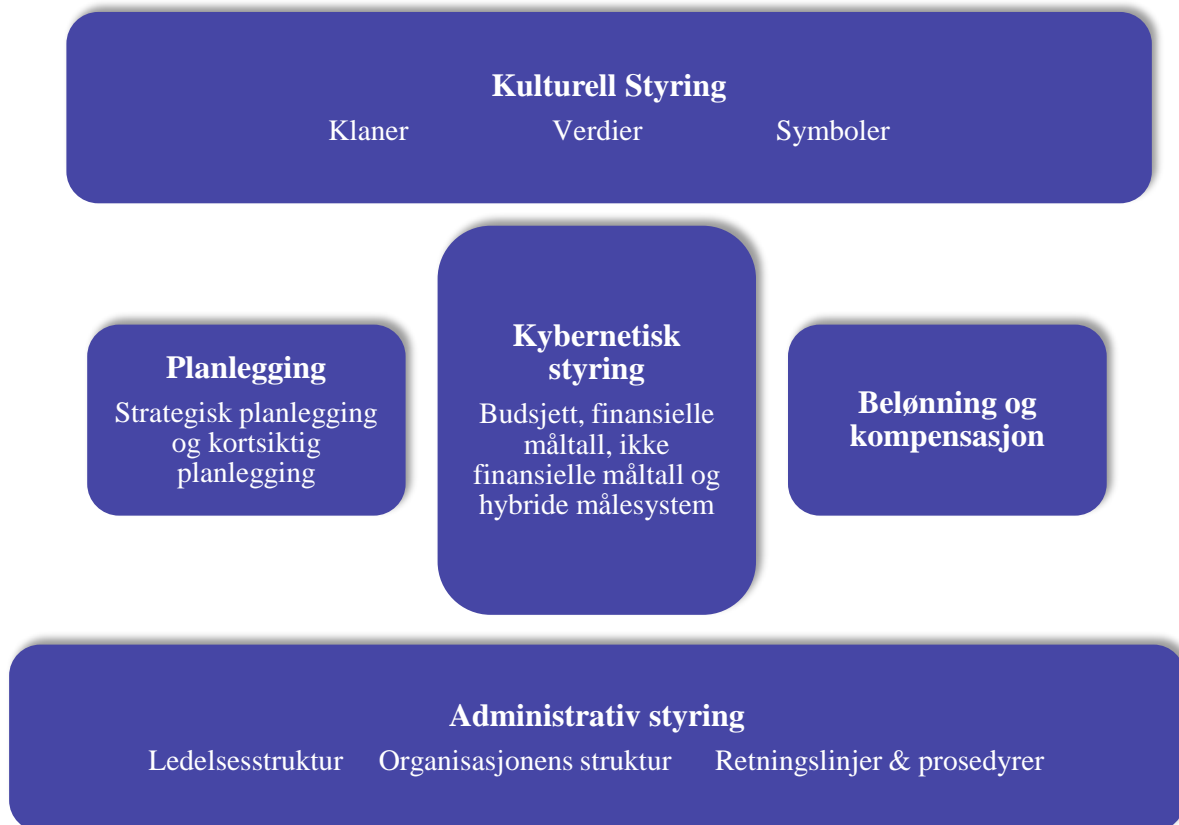
Sørensen skriver i en forskningsrapport om omstilling og utvikling av norske kommuner, og hentyder følgende: «*Trolig har KOSTRA bidratt vesentlig til den økte bruk – og mer avanserte bruk – av mål- og Resultatstyring*» (Sørensen, 2007: 25).

Johansen & Juuhl kommer med dette utsagnet i sin studie: «*Et argument for å benytte KOSTRA i forhold til andre kontrollsystemer, er at systemet er obligatorisk for alle kommuner. Derfor kan systemet medføre mindre transaksjonskostnader enn innføring og bruk av andre kontrollsystemer. Dette fordi resultatinformasjonen allerede er tilgjengelig, slik at man slipper å bruke ressurser både til utvikling av et rapporteringssystem og måling av resultat*» (Johansen & Juuhl, 2011: 89).

På bakgrunn av disse sitatene, egne vurderinger og manglende studier per dags dato ønsker vi å se nærmere på linkene mellom KOSTRA og BMS. I neste delkapittel vil vi presentere et teoretisk rammeverk som ser på integrasjon mellom styringssystemer.

2.6 Styringspakke

Problemstillingen i vår oppgave omhandler KOSTRA og BMS, og hvordan de brukes sammen. Gjennom sitater og hentydninger presentert i forrige delkapittel, tar vi utgangspunkt i at disse økonomisystemene ikke opptrer isolert, og at de gjennom ulike mekanismer påvirker hverandre. Denne integrasjonen kan beskrives og forklares nærmere gjennom rammeverket utviklet av Malmi og Brown (2008). Originaltittel på rammeverket er *Management control system package*, hvor grunntanken er at en styringsmekanisme ikke operer isolert (Malmi & Brown, 2008).



Figur 5 : *Management control system package* (Malmi & Brown, 2008).

Figuren over illustrerer dette rammeverket, og hvilke styringsmekanismer som er inkludert, og hvordan de henger sammen. På norsk kan dette beskrives som en styringspakke. Det er ingen fasit på hvordan en slik styringspakke fungerer, siden fokus og gjennomføring av styringsmekanismene er ulik fra virksomhet til virksomhet. Malmi og Brown (2008: 290) definerer *Management control systems* (MCS) som de systemer, regler, praksiser, verdier og andre aktiviteter som er iverksatt for å lede de ansattes oppførsel. Det må være komplette system,

i motsetning til enkle regler. Regnskapsprogram som er designet for å støtte beslutninger og arbeidsprosedyrer er ikke en del av MCS ifølge Malmi og Brown (2008).

Som figur 5 viser er en styringspakke delt i fem hovedelementer:

- (1) *Kulturelle styring* som kan oppfattes som en kontekst, og kan være utenfor ledelsens kontroll. En kultur er ganske stabil over tid, og kan regulere adferden i en virksomhet gjennom klaner, verdier og symboler.
- (2) *Planlegging* er der første av de tre mekanismene i midten av rammeverket. Disse tre henger sammen på en kronologisk måte når det gjelder hvordan de anvendes i praksis. Malmi og Brown (2008) deler planlegging inn i to; den kortsiktige og taktiske som omhandler ett år eller mindre, og den langsiktige og strategiske planleggingen.
- (3) *Kybernetisk styring* er kontrollsystemene som brukes i den daglige driften. De er kvalifiseringer, målinger og tilpasninger av ulike prestasjoner. Det er forskjellige måter å drive kybernetisk styring; budsjetter, finansielle mål, ikke finansielle mål og hybride målesystem. Dette er noe vi vil beskrive nærmere i neste delkapittel, da kybernetisk styring peker på kjernen i vår oppgave.
- (4) *Belønning og kompensasjon* er et system som ofte er tett knyttet til prestasjoner målt i den kybernetiske styringen. Her er det fokus på motivasjon for å øke de ansattes ytelse. Slike belønnings og kompensasjon-system kan benyttes for å dekke både indre og ytre motivasjon.
- (5) *Administrativ styring* er nederst i rammeverket. Denne delen er i motsetning til den kulturelle styringen innenfor ledelsens kontroll. Gjennom den administrative styringen skapes det en struktur for hvordan de tre styringsmekanismene i midten av rammeverket gjennomføres og presenteres. Dette kan gjøres med ledelsens struktur, organisasjonens struktur, ulike retningslinjer og prosedyrer.

2.6.1 Kybernetisk styring

Rammeverket utviklet av Malmi og Brown (2008) er stort, og omfatter helheten i virksomhetsstyring. I vår oppgave ser vi på KOSTRA og BMS, som begge er en del av den kybernetiske styringen i en kommune. Ifølge Merchant og Van der Stede (2013) er den kybernetiske styringen den mest tradisjonelle og viktigste delen av en virksomhets styringsmekanismer. Green og Welsh (1988: 289) definerer kybernetisk styring som en prosess med tilbakevirkende kraft som representeres ved å benytte standarder på ytelse, systematisk måling av ytelse, sammenligning av ytelse til standarder, tilbakemeldinger om uønskede avvik i systemet, og tilpasninger av systemet.

I figur 5: *Management control system package* presenteres ulike former for kybernetisk styring. Både KOSTRA og BMS er varianter av hybride målesystem. Et slikt system inneholder både finansielle og ikke-finansielle måltall når standarder, målinger, sammenligninger og justeringer utformes og gjennomføres. En kommune er også pålagt å utarbeide årsbudsjett, jfr. §45 og §46 (Lovdata, 2015), og som figur 5 viser, er budsjett også en del av kybernetiske styring.

Utgangspunktet at styringssystemer ikke operer isolert kan også benyttes selv om de aktuelle økonomisystemene vi studerer er i samme kategori. Vi ønsker å belyse integrasjonen mellom KOSTRA og BMS, og at de gjennom ulike mekanismer påvirker hverandre. Men vi ser også at det er sammenhenger og påvirkninger mellom den kybernetiske styringen i en kommune, og de andre elementene Malmi og Brown presenterer i sin styringspakke. Dette viser blant annet Johansen og Juuhl (2011) der KOSTRA og BMS blir brukt i lav grad til belønning. KOSTRA blir brukt som grunnlag for belønning kun i 12% av kommunene, i motsetning til for eksempel 91 % som benyttet KOSTRA som beslutningsgrunnlag (Johansen & Juuhl, 2011).

Azizi og Rushiti (2014) finner at det er kulturelle utfordringer som er grunnlag for at BMS ikke ble benyttet. Dette viser igjen at styringssystemene ikke operer isolert, og at de ulike elementene påvirker hverandre.

2.6.2 *Redundans*

Når både KOSTRA og BMS er en del av en kommunes kybernetiske styring, kan det oppstå redundans. I denne oppgaven defineres redundans som delvis overlappende styringssystem, hvor ulike deler av styringssystemene utfyller den samme oppgaven (Järvenpää & Lämsiluoto, 2011: 15). Det kan da oppstå unødvendig måling av allerede målte faktorer. I en kommune er det flere styringsnivå, hvor både planlegging, avgjørelser og implementering av styringssystemer utføres. Eksempel på dette er budsjettet som er lovpålagt, KOSTRA som ble obligatorisk i 2001 og bruk av BMS som er opp til den enkelte kommunes ledelse. Denne sammensetningen av styringssystem kan føre til at måling av samme faktor gjøres flere ganger, men på ulik måte. Dette skaper da en negativ redundans i styringssystemene, som igjen kan gi unødvendig ressursbruk og en mindre tydelig styringspakke.

Järvenpää og Lämsiluoto (2011) utførte en studie hvor fokus var redundans mellom styringssystem i en offentlig organisasjon. De benyttet Malmi og Browns styringspakke (2008) som teoretisk rammeverk. Virksomheten de studerte var et finsk universitet, som benyttet flere kybernetiske styringssystem. De systemene som ble benyttet var et lovpålagt finansielt styringssystem, noe av BMS, EFQM- modellen (European Foundation for Quality Management) og et egenfremstilt statistikkmateriale de kalt «Wes». Det sistnevnte var et enklere system, og ble utarbeidet og gjennomført av en erfaren ansatt i ledelsen. Den kvalitative metoden i studien viser at det var forvirring og unødvendig redundans mellom de tre første styringssystemene. Det var den enkle og forståelige «Wes»-statistikken som ble betraktet som god og brukbar av de ansatte på universitet. Järvenpää og Lämsiluoto (2011) konkluderer med at Malmi og Browns rammeverk avdekket kompleksiteten i styringspakken. Funnene viste at det var urasjonell og forvirrende redundans i organisasjonens styringssystem.

Vi vil i vår oppgave undersøke om det er redundans mellom KOSTRA og BMS. En slik overlapping kan være positiv (Nonaka, 1994: 28), om den skaper en mer helhetsforståelse for kommunens økonomistyring. For vestlige ledere er redundans tradisjonelt sett på som lite attraktivt og unødvendig ressursbruk. Nonaka (1994) hevder derimot at overlappende informasjon og ansvarsområder kan være positivt ved at en felles forståelse skaper raskere kunnskapsutveksling. Nonaka (1994: 28) påpeker også at redundans kan skape en mindre

hierarkisk organisasjon ved at alle ansatte har den samme forståelsen og dette kan igjen føre til mer effektiv problemløsning. Men dersom redundansen fører til ekstra ressursbruk og mindre tydelighet i styringen er det et tegn på at systemene ikke kommuniserer på en god måte.

2.7 Oppsummering

Vi har i kapittel 2 presentert det teoretiske rammeverket for vår masteroppgave. Først definerte og så vi på kjennetegn ved økonomistyring i offentlig sektor. Hvordan filosofien New Public Management har utviklet seg og påvirket dagens økonomistyring er også noe vi valgte å beskrive, da dette er relevant for grunnforståelsen av vårt tema.

Deretter presentere vi vår analyseenhet, norske kommuner. Hvordan de er bygd opp, hvilke tjenester kommunen leverer og hvordan økonomistyringen er strukturert. En kommune er underlagt kommuneloven, og vi beskrev hva som er lovpålagt og hva som er frivillig innen en kommunes økonomistyring.

Videre ble det obligatoriske rapporteringssystemet KOSTRA presentert, og vi så på oppbygging av modellen, hva som er datagrunnlag og hvordan inndelingene i KOSTRA er strukturert. Gjennom tidligere studier viser vi også til kommuners erfaringer med KOSTRA.

I neste delkapittel ble BMS beskrevet, med vinkling mot den offentlige sektor. Utbredelse, erfaringer, tilpasninger og utfordringer av BMS i kommuner er noe av det som ble beskrevet.

Avslutningsvis så vi på integrasjonen mellom KOSTRA og BMS. Her benyttet vi empiri, modellen *Management control system package* (Malmi & Brown, 2008) og begrepet redundans for å legge et teoretisk grunnlag for integrasjonen.

3. Forskningsdesign og metodevalg

Dette kapittelet omhandler hvordan vi tilnærmer oss problemstillingen med tanke på forskningsdesign og metodevalg.

I kapittel 3.1 presenterer vi *forskningstilnærmingen*, hvor vi redegjør for forskningsmetodene kvantitativ og kvalitativ metode. Vår problemstilling blir belyst med en *abduktiv tilnærming*, og vi ønsker å benytte to ulike forskningsmetoder for å se både utbredelse i populasjonen og dybdeforståelse gjennom intervju.

Kapittel 3.2 inneholder informasjon om *datamaterialet* i oppgaven. Populasjon og utvalg blir kartlagt og vi presenterer også en *fracfallsanalyse*. Videre i kapittel 3.3 beskriver vi *datainnsamlingen*. Her redegjør vi for hvordan vi gjennomfører spørreundersøkelsen og hvordan spørreundersøkelsen blir utformet. Avslutningsvis i kapittel 3.3 vil vi presentere forarbeid og gjennomføring av de *kvalitative intervjuene*.

Validitet og *troverdighet* i studien er tema i kapittel 3.4, og i kapittel 3.5 diskuterer vi hvordan vi kan øke studiens *reliabilitet*. Krav for å vurdere den kvalitative forskningen presenteres i kapittel 3.6.

I kapittel 3.7 presenterer vi *implikasjoner til forskningsdesign og metodevalg*. Da vil vi drøfte hva som kunne vært gjort annerledes både med tanke på spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene. Hvilke begrensinger dette metodevalget ga oss, og om vi fikk svar på det vi ønsket er også spørsmål som besvares i kapittel 3.7.

3.1 Forskningstilnærming

Valg av forskningsdesign og metode styres av hva studien handler om, hvordan problemstillingen legges frem og hvordan vi mener det er mest hensiktsmessig å innhente data. Vår studie handler om integrasjon mellom to økonomistyringssystemer, og norske kommuner er studieobjekt og analyseenhet. Det er denne problemstillingen med følgende forskningsspørsmål som skal belyses:

Hvilken betydning har KOSTRA i forhold til balansert målstyring i norske kommuner?

Hvor utbredt er integrasjon mellom KOSTRA og BMS?

Hvilken nytteverdi har kommunene av integrasjonen mellom KOSTRA og BMS?

3.1.1 *Abduktiv tilnærming*

Vi ønsker å belyse problemstillingen på en abduktiv måte, en mellomform mellom induktiv og deduktiv tilnærming. Induktiv tilnærming tar utgangspunkt i antagelser og datamateriale som igjen avdekker fenomen eller trender (Fitzgerald & Howcroft, 1998). En deduktiv tilnærming har velkjente teorier som utgangspunkt for datainnsamlingen, og denne metoden blir ofte benyttet ved testing av hypoteser (Fitzgerald & Howcroft, 1998).

Mellomformen beskrives ofte som abduktiv. Thagaard (2003: 201) beskriver at abduksjon har tyngdepunktet mellom etablert teori og empiribasert fortolkning hvor etablert teori representerer et utgangspunkt for forskningen, og analyse av mønstre i dataene gir grunnlag for nye teoretiske perspektiver. En abduktiv tilnærming har altså noen teoretiske forventinger og antagelser som styrer det vi skal finne ut, samtidig som vi har en åpen utforskende tilnærming. Grunnlaget for dette valget er at innen temaet BMS finnes det mye tilgjengelig teori og tidligere forskning. Men innen KOSTRA, og spesielt sammenhengen mellom KOSTRA og BMS er det lite eksisterende teori og forskning. Vi har funnet sitater og hentydninger (Johansen & Juuhl, 2011; Kommunal- og Regionaldepartementet, 2004; Sørensen, 2007) som sier noe om integrasjonen av KOSTRA og BMS. Siden vår studie belyser et tema med lite eksisterende forskning og teori, har vi ikke utformet hypoteser eller forskningsmodell, da det er uklart hvilke variabler som er aktuell, og hvordan sammenhengene er.

3.1.2 Kvantitativ metode

Majoriteten av datagrunnlaget blir innhentet på grunnlag av et spørreskjema som sendes ut. Dette sendes ut til nesten alle kommunene i Norge, og spørreundersøkelser er en mye brukt datainnsamling i kvantitativ metode. Kvantitativ metode benyttes når man ønsker å måle noe, kartlegge trender og utbredelse (Johannessen, Christoffersen, & Tufte, 2004). Da er utvalget stort og datamaterialet blir tallbasert (Johannessen et al., 2004).

Spørreundersøkelser kan i mange tilfeller være en tverrsnittundersøkelse, som er et øyeblikksbilde av et fenomen (Johannessen et al., 2004). I vår studie passer dette godt, da vi ønsker å måle utbredelse og sammenhenger mellom fenomener på ett gitt tidspunkt. En annen fordel vi kan trekke frem ved å bruke spørreskjema som datainnsamlingsteknikk er at resultatene i stor grad er gyldige, enkle og analysere, og at svarene kan enkelt sammenlignes. Ved å benytte kvantitativ metode som hoved datagrunnlag, får vi målt om våre tidligere antydde sammenhengene mellom KOSTRA og BMS faktisk er utbredt i norske kommuner. Da får vi sett spredningen i den totale populasjonen, og deretter kan forståelsen utdypes med de kvalitative intervjuene.

Figuren under klargjør hovedforskjellene mellom kvalitativ og kvantitativ forskningsmetode. Vi håper at vår kvantitative spørreundersøkelse sammen med fire kvalitative intervju kan utfylle hverandre og hjelpe oss til å besvare vår problemstilling på en oversiktlig og forståelig måte.

Kvalitativ	Kvantitativ
<ul style="list-style-type: none"> • Fortolkninger • Problemstillinger kan endres og utvikles i løpet av datainnsamlingen. • Går i dybden, mange opplysninger og dimensjoner. Få informanter. • Direkte kontakt med informantene. • Observasjon, tekstanalyse, intervju 	<ul style="list-style-type: none"> • Årsak/ virkning • Problemstilling ferdig utformet før datainnsamling. • Går i bredden, få variabler med mange informanter. • Avstand til informantene • Statistikk og tall
<p>Forskningslogikken i kvalitativ metode:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortolkende subjekt-subjekt forhold. • Forsker er uti i feltet og kan påvirkes av informant og vice versa. • Søker å forstå det spesifikke i en helhet. 	<p>Forskningslogikken i kvantitativ metode:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subjekt-objekt forhold. • Generalisering fra enhet til univers. • Positivism og objektivitet. • Lav grad av påvirkning mellom forsker og informant.
<p>Begreper for datakvalitet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Troverdighet • Bekreftbarhet • Overførbarhet 	<p>Begreper for datakvalitet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relabilitet • Validitet • Generalisering

Tabell 2 : Kvalitativ og kvantitativ metode (Tone Opdahl, Henrik Giæver, Finn Johansen, & Rød-Larsen, 2000).

3.1.3 Kvalitativ metode

For å øke forståelsen for fenomenet, ønsker vi å utføre dybdeintervju med fire kommuner som benytter KOSTRA og BMS sammen. I utgangspunktet ønsket vi å velge ut kommunene etter to kriterier; det første var at de avslutningsvis i spørreundersøkelsen hadde gitt sitt samtykke til å bli intervjuet. Og det andre kriteriet er at de skulle velges ut på grunnlag av at kommunen har stor grad av integrasjon mellom KOSTRA og BMS i sin økonomistyring. Men de kommunene som oppfylte disse kriteriene svarte ikke på våre henvendelser om intervju, derfor må vi velge en annen strategi. Ved å gå inn i datamaterialet fant vi kommuner som bruker KOSTRA og BMS sammen, men ikke hadde takket ja til å delta på intervju. Deretter sendte vi en høflig epost til disse, om de ønsket å stille opp til et intervju. Selv om ikke utvelgelsen ble som planlagt, er fortsatt kommunene valgt ut på teoretisk, og ikke statistisk grunnlag. Disse dybdeintervjuene er den delen av oppgaven som er gjort med kvalitativ metode. Ved bruk av kvalitativ metode kan det gi oss mer forståelse for fenomenet, det går mer i dybden, og det subjektive og fortolkende er i fokus (Thagaard, 2003).

Vi kan se på disse dybdeintervjuene som multiple & holistic case (Yin, 2014). Da er det flere kontekster (i dette tilfelle kommuner), og innen hver kontekst studeres én analyseenhet (kommunens økonomistyring). Et case som forskningstilnærming benyttes når man svarer på spørsmål som begynner med hvordan og hvorfor, og hvor konteksten er viktig for å forstå helheten (Yin, 2014: 9). Yin (2014) beskriver også case som en fruktbar metode når man skal studere et relativt nytt fenomen med lite teori, og når de subjektive erfaringene kan gi mye nyttig data. Dette er tilfelle i vår studie, siden sammenhengen mellom KOSTRA og BMS har lite eksisterende teori og vi ønsker de involverte informantenes subjektive erfaringer om temaet.

3.2 Datamateriale

Her skal vi redegjøre for populasjon og utvalg for vår spørreundersøkelse samt datagrunnlaget vi har videre for analysen. Vi gjennomfører også i denne delen av oppgaven en frafallsanalyse, hvor vi blant annet diskuterer mulige grunner til at noen kommuner ikke valgte å svare på spørreundersøkelsen.

3.2.1 *Populasjon og utvalg*

Vi ønsker i denne avhandlingen og se på hvor mange norske kommuner som bruker KOSTRA som et verktøy for økonomistyringen, med fokus på BMS. Derfor har vi gitt alle norske kommuner mulighet til å besvare, og sender ut spørreskjema til de 417 kommunene som sa seg villig til å delta. Vi trekker ikke ut et utvalg av norske kommuner. Dette valget tar vi fordi vi ønsker at utvalget er mest mulig representativt, og vi ikke ser på et utvalg med 417 mulige respondenter som uoverkommelig i vårt mastergradsarbeid. Et større utvalg kan gi funnene mer troverdighet og reliabilitet.

Totalt har vi samlet inn 417 e-postadresser til økonomisjefer/rådmenn. Vi benyttet nettsiden Kommuneforlaget (2015), som har oversikt over alle norske kommuners e-postadresser til respektive postmottak. Vi ønsket å komme i kontakt med økonomisjef i hver kommune, eventuelt rådmann dersom kommunen ikke har økonomisjef. Valg av fremgangsmetode var ikke tilfeldig, vi hentet inspirasjon fra metoden i Daleq og Hobbøl (2014), der de oppnådde en svarrate på 63 % ved å sende ut spørreundersøkelsen tidlig på året, direkte til økonomisjefer og med hyppige puringer.

Vi ønsket å sende spørreundersøkelsen til økonomisjef eller eventuelt rådmann for å øke sjansen for å nå den rette personen med ønsket kunnskap og erfaring om tema vi studerer. Dette er personer som trolig til daglig har ansvar og kunnskap om KOSTRA og eventuelt BMS, noe som kan være positivt for datakvaliteten. Ved å ta direkte kontakt kan vi også unngå at spørreundersøkelsen blir videresendt til feil person, forkastet eller glemt av de som har ansvar for felles postmottak. Vi eliminerer da faktorer som kan føre til lavere svarprosent. På grunnlag av dette sendte vi ut en felles mail til alle kommuners postmottak med en forespørsel om å få tilsendt e-postadresse til økonomisjef/rådmann. Mailen vi sendte ut til felles postmottak kan sees

i sin helhet i vedlegg 2. Etter første utsending fikk vi 338 e-postadresser, etter første purring hadde vi samlet inn 408 e-postadresser. 8 kommuner ønsket at vi benyttet postmottak til utsendingen av spørreskjema eller ønsket ikke å oppgi direkte e-postadresser til ansatte. De resterende 20 e-postadressene fant vi ved søk på kommunenes hjemmeside.

Vi har sendt ut forespørsel om e-postadresse til 428 kommuner i Norge, femten av disse har felles økonomikontor/økonomisjef. Derfor valgte vi å trekke ut åtte kommuner fra populasjonen, og ba felles økonomisjef svare på vegne av den største kommunen de hadde ansvar for. Tre kommuner ønsket å reservere seg fra undersøkelsen, blant annet på grunn av stor pågang ved sammenslåing av kommuner eller mangel på kapasitet. Til slutt satt vi igjen med et utvalg på 417 kommuner.

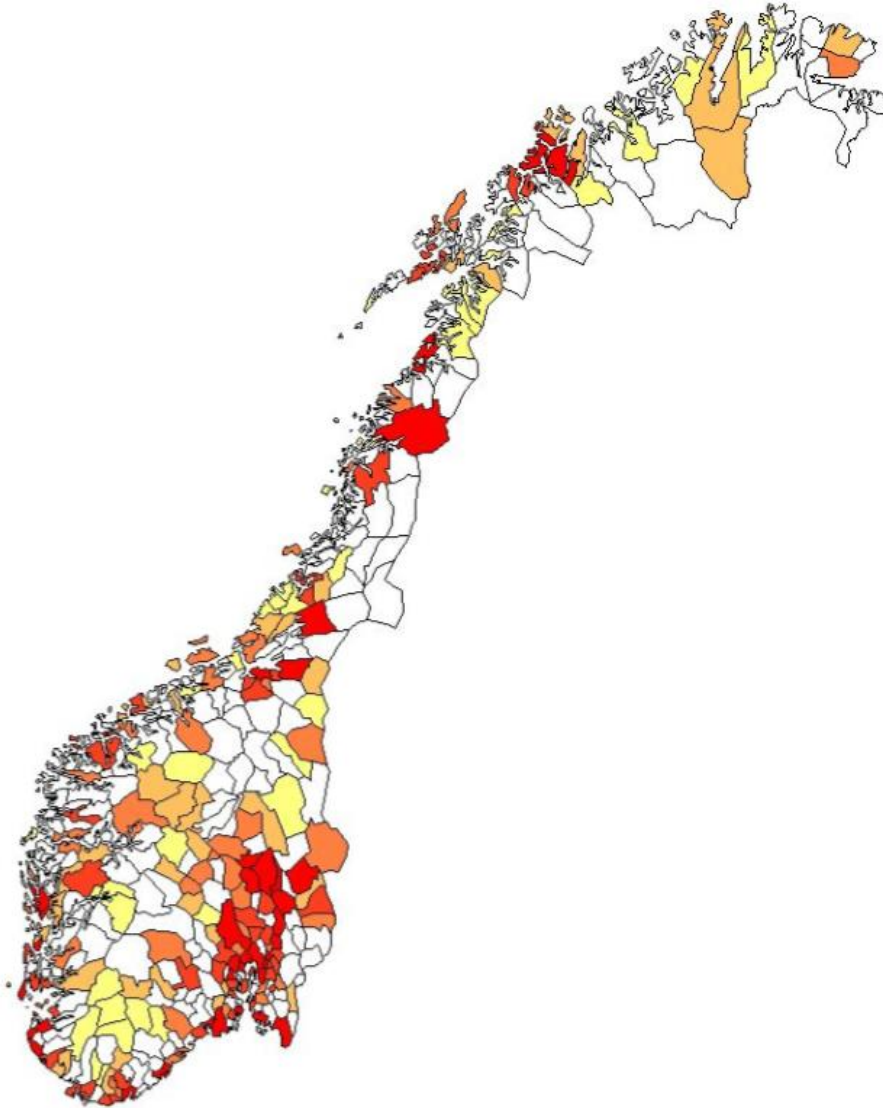
Vi opplevde positiv respons fra postmottak og direkte mail fra økonomisjefer om deres interesse for studien, og de var behjelpelig med å sende oss e-postadresser. Ved å sende ut denne e-posten fikk også personene kjennskap til undersøkelsen i forkant av utsending. Vårt utvalg besto tilslutt av 334 økonomisjefer, 23 rådmenn og 52 med en annen sentral økonomistilling i kommunen. De resterende åtte ble sendt til postmottak.

3.2.2 Datagrunnlag

Av 417 kommuner vi sendte undersøkelsen til, svarte 218 kommuner. Dette gir oss en svarprosent på 52,28 % (218 / 417). Ifølge Kittleson (1997: 196) kan man forvente en svarrate på mellom 25 og 30 % fra en spørreundersøkelse sendt ut via epost, dersom man ikke gjennomfører oppfølging med påminnelser. Dersom man følger opp respondentene med påminnelser vil man trolig oppnå dobbel så høy svarrate, det vil si mellom 50 – 60 %. Dette er i samsvar med vår oppnådde svarprosent på 52,28 %. Kommunene som har svart på undersøkelsen utgjør 218 / 428 = 50,5 %, altså halvparten av den totale populasjonen av norske kommuner. Vi mener at vår svarandel er representativ for alle landets kommuner og er et godt grunnlag for å trekke konklusjoner i dette utvalget. Vi skal derimot se på geografi og størrelse for vi trekker denne konklusjonen.

Geografi

I figuren nedenfor presenterer vi de kommunene som har besvart undersøkelsen, de er skravert med farge.



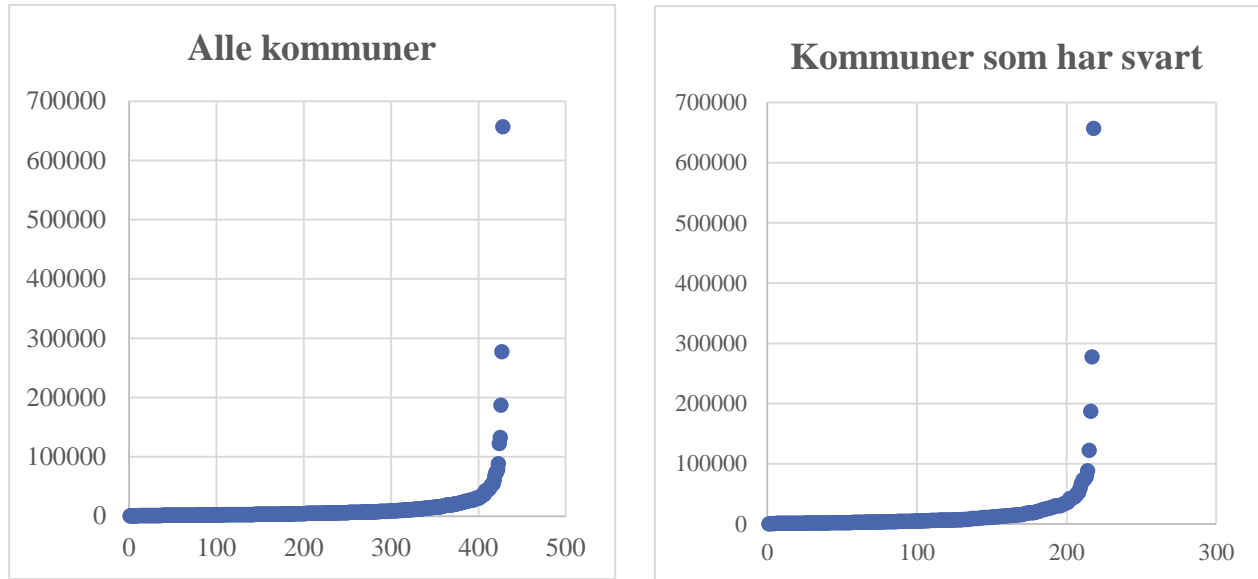
Figur 6 : Kart² over kommuner som har besvart undersøkelsen

Kartet viser en geografisk spredning på de kommunene som har besvart undersøkelsen. De skraverte fargene tilsier folketallet i kommune, hvor gule og lyse farger har under 4 092 innbyggere og røde/mørkere kommuner er tettere befolket (SSB, 2016a) Vi har fått svar fra kommuner i alle fylker. Det er ingen fylker som er spesielt dominerende, vi mener derfor at våre svar representerer en god geografisk andel av norske kommuner.

² Kartet er laget ved hjelp av statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå (SSB, 2016a).

Størrelse

Under viser vi en figur som illustrerer fordelingen/spredningen av folketall i alle norske kommuner, og de som har besvart vår undersøkelse.



Figur 7 : Spredning av befolkning i alle kommuner³ og kommuner som har svart

Vi ser av figur 7 at spredningen i folketallet på alle kommuner i Norge og kommunene som har svart på vår undersøkelse er ganske lik. I vårt datamateriale kan vi se at det er flere små kommuner enn store kommuner som har svart på undersøken. Medianverdien på folkemengde i vårt datasett er 5 849 innbyggere, mens i alle kommuner i Norge er medianverdien 4 719 innbyggere. Disse tallene viser at i vårt datasett er det flere større kommuner som har svart, men det skiller ikke mye. Vi mener at likheten i spredningen av folketall er positivt for vårt datasett, og styrker våre funn.

³ Tallene er hentet fra statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå (SSB, 2016a).

3.2.3 Frafallsanalyse

I dette delkapittelet diskuterer vi ulike grunner for hvorfor enkelte kommuner valgte å ikke svare på vår spørreundersøkelse. Først vil vi vise en oversikt over det totale utvalget:

Beskrivelse	Utvalg
Antall kommuner i Norge	428
Kommuner som reserverte seg for undersøkelsen i forkant	3
Kommuner som ble trukket ut grunnet felles økonomikontor	8
Kommuner som fikk undersøkelsen på e-post	417
Kommuner som svarte at de ikke kunne delta etter utsending	9
Kommuner som ikke svarte i det hele tatt	190
Antall svar på spørreundersøkelsen	218
Svarprosent	52,28 %

Tabell 3 : Frafall av respondenter

I tabell 3 ser vi en oversikt som spesifiserer vårt netto utvalg, hvilke respondenter som faktisk har svart, og de som valgte å ikke besvare undersøkelsen. Vi ønsker her å se på grunnlaget for hvorfor de 9 kommunene svarer at de ikke ønsker å delta etter utsending, og de 190 kommunene som ikke besvarte i det hele tatt.

Kommuner som svarte de ikke kunne delta etter utsending:

Det var 8 økonomisjefer og 1 rådmann som svarte av ulike grunner at de ikke kunne delta på undersøkelsen:

- 3 økonomisjefer svarte at de ikke hadde tid til å delta på undersøkelsen, grunnet mye arbeid i kommunen eller prioriteringer av andre oppgaver.
- 1 økonomisjef svarte at hun ikke hadde tid til å besvare undersøkelsen da hun skulle slutte i stillingen i begynnelsen av februar.
- 1 økonomisjef svarte at hun var ny i stillingen og av den grunn ikke hadde forutsetninger for å besvare spørsmålene i undersøkelsen. Hun videresendte mailen til regnskapssjefen

som hadde ansvar for registrering av KOSTRA. På grunn av regnskapsavslutning for 2015 kunne økonomisjefen ikke gi et nøyaktig svar på når spørreundersøkelsen kunne besvares. Vi svarte økonomisjefen om at svarfrist var 19.februar og satt pris på om regnskapssjefen tok seg tid til å svare før den tid. Vi fikk ikke svar fra denne kommunen på spørreundersøkelsen.

- 1 rådmann ønsket ikke å delta i spørreundersøkelsen, men oppga ingen grunn.
- 1 økonomisjef svarte at han hadde blitt syk og derfor ikke kunne besvare undersøkelsen.
- 1 økonomisjef svarte at hun hadde sluttet i kommunen, og kunne derfor ikke besvare undersøkelsen.
- 1 økonomisjef takket nei til å være med på undersøkelsen da han hadde fått mange lignende henvendelser. Han ville også informere oss om at vi ikke var alene om å skrive om samme emnene.

Kommuner som ikke svarte på hvorfor de ikke kunne besvare undersøkelsen:

Det var 190 kommuner som ikke gav oss en tilbakemelding for hvorfor de ikke besvarte undersøkelsen. Det er vanskelig å komme med en konkret grunn for at disse kommune ikke valgte å besvarte, derfor velger vi å ikke diskutere dette videre. 6 av økonomisjefene fikk vi automatisk svar fra om at de var på ferie frem til etter 19.februar. Det kan også ha påvirkning på hvorfor de ikke svarte.

Etter å ha gjennomgått frafallet mener vi at det ikke har hatt noen negativ påvirkning på våre data. Vi oppnådde en svarprosent på 52, 28 % og det var god spredning i både geografi og størrelse på kommunene som besvarte undersøkelsen.

3.3 Datainnsamling

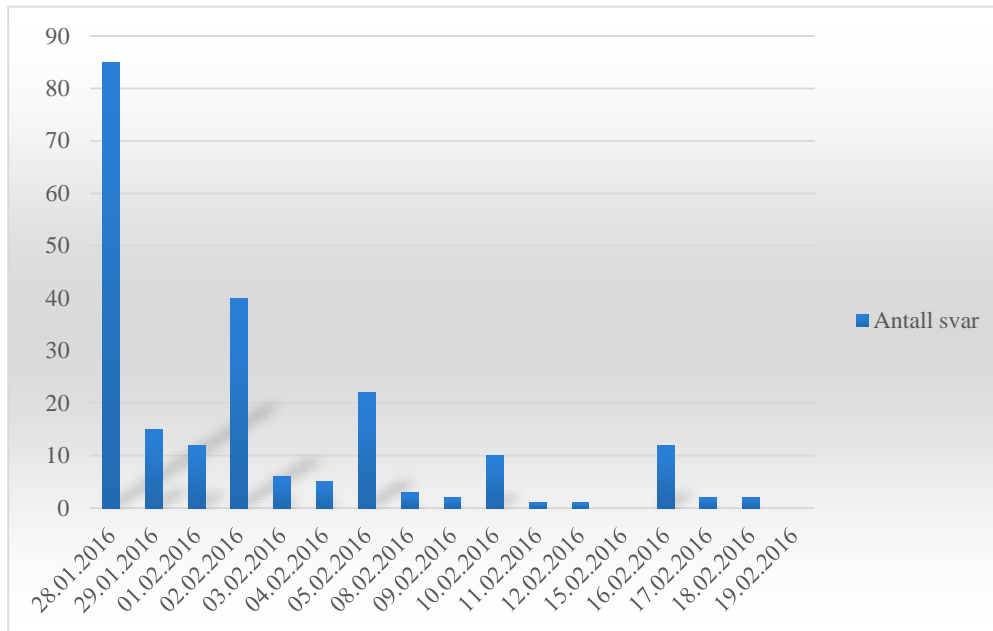
I denne delen av oppgaven presenterer vi hvordan gjennomføring av spørreundersøkelsen foregikk, og hvordan vi valgte å utforme spørreskjema. Herunder redegjør vi for spørsmålsformulering, gradering og anonymitet. Forberedelser og gjennomføring av de kvalitative dybdeintervjuene beskriver vi avslutningsvis i dette delkapittelet.

3.3.1 Gjennomføring av spørreundersøkelsen

Vi ønsket å sende ut spørreundersøkelsen så tidlig på nyåret om mulig. Dette for å sikre oss å komme i forkjøpet av andre lignende undersøkelser. Derfor ble vår undersøkelse gjennomført i perioden fra 28.01.2016 til 19.02.2016. Vi benyttet det nettbaserte programmet MiPro (<http://www.mipro.no/>) til å lage og sende ut undersøkelsen.

Undersøkelsen ble sendt ut torsdag 28.januar, vi fikk over 80 svar denne dagen. Antall svar gikk drastisk ned de påfølgende dagene. Vi sendte ut første purring påfølgende tirsdag. Dette resulterte i mange svar, og vi så derfor at det å sende hyppige puringer var vår vei til å oppnå en høy svarprosent. Derfor sendte vi jevnlig ut puringer via MiPro, etter tredje purring merket vi at antall svar var betydelig lavere og vi fikk inntrykk av at de som ønsket å svare på undersøkelsen hadde gjort det. Dato for tredje purring var 10.februar og vi hadde nå oppnådd en svarprosent i underkant av 48 %. Men vårt mål var å få minst 50 % svar. Vi sendte derfor siste purring 16. februar hvor vi skrev en personlig påminnelse til de økonomisjefene og rådmennene som ikke hadde besvart undersøkelsen enda. I e-posten benyttet vi både navn på kommunen og navn på personen, slik at respondenten skulle ønske å bidra, da e-posten ble rettet personlig. Responsen på denne påminnelsen var noe effektiv samme dag, men så lignende tendenser følgende dager. Da hadde e-posten blitt glemt eller oversett og respondentene kom ikke til å svare på undersøkelsen.

Gjennom datainnsamlingen registrerte vi en svarlogg, noe figuren under viser. Figuren viser tydelig at det var de dagene vi sendte ut purring vi oppnådde flest svar.



Figur 8 : Svarlogg fra undersøkelsen

Undersøkelsen hadde sluttdato den 19.februar, etter denne datoen var det ikke mulig å svare på undersøkelsen. Da hadde vi fått inn totalt 218 svar.

3.3.2 Utforming av spørreskjema/survey

I denne delen av oppgaven skal vi redegjøre for utformingen av spørreskjema og se nærmere på spørsmålsformulering, gradering av svaralternativer og anonymitet. Utforming av spørreskjema er en viktig del ved datainnsamlingen, og kan være avgjørende for å oppnå gode resultater.

Spørreskjemaet som vi sendte ut til kommunene er vedlagt i vedlegg 3.

Spørsmålsformulering

Vårt spørreskjema er utviklet ved hjelp av dataprogrammet MiPro, og ble sendt ut elektronisk gjennom e-post til nesten alle kommuner i Norge. Sammen med undersøkelsen ble det sendt ved en følgemail, med kort informasjon om hva spørreundersøkelsen dreide seg om, beregnet tidsbruk av undersøkelsen og generell informasjon. Følgemail finnes i vedlegg 4.

Det er viktig å ha rett formulering av spørsmål når man skal utarbeide et spørreskjema. En ulempe ved å velge spørreskjema som teknikk for datainnsamling er at det kan oppstå uklarheter eller misforståelser blant respondentene og som ikke kan oppklares. En vanlig feilkilde som oppstår er at forsker og respondent har ulike oppfatning av enkelte ord eller formulering av hele spørsmål. Dette kan føre til at svar man mottar blir feil og upresise da respondenten svarer på noe annet enn det den blir spurt om (Mitchell & Jolley, 2012).

For å unngå målefeil i spørreskjema har vi gjennomført en rekke ulike tiltak for å redusere sjansen for at det skal oppstå. For det første har vi fått inspirasjon til formulering av spørsmål fra andre lignende undersøkelser som er gjennomført innenfor tema BMS og KOSTRA. På grunnlag av at andre masterstudenter og forskere har brukt lignende formuleringer vil dette trolig reduserer risikoen for at tolkningsfeil oppstår. Et annet tiltak vi har gjort for å unngå målefeil er at vi har testet ut spørreundersøkelsen på test-personer før utsending av undersøkelsen startet. Vi fikk hjelp av vår veileder, et utvalg ansatte i en kommune, samt to medstudenter til å teste ut skjema og komme med tilbakemeldinger. Disse tilbakemeldingene var nyttig og vi fikk justert og gjort noen endringer på spørsmålsformuleringer som var uklare. Ved å gjennomføre test av spørreskjema øker det også validiteten på undersøkelsen, ved at vi reduserer uklare formuleringer eller spørsmål. Vi har også brukt god tid til på utarbeidelsen av spørsmålene.

Ifølge Mitchell og Jolley (2012: 303-304) er det ni feilgrep man må unngår ved utforming av spørsmål til spørreundersøkelse:

1. *Unngå ledende spørsmål*
2. *Unngå spørsmål som har sosialt aksepterte og uaksepterte svar*
3. *Unngå å stille respondenten flere enn ett spørsmål av gangen*
4. *Unngå lange spørsmål*
5. *Unngå negativer som «ikke» og «nei»*
6. *Unngå irrelevante spørsmål*
7. *Unngå spørsmål med for få svaralternativer med dårlig ordlegging*
8. *Unngå fremmedord og sjargong*
9. *Unngå forkortelser og slang, vær spesifikk og pretest undersøkelsen på målgruppen*

Vi har også tatt hensyn til disse feilgrepene under vår utforming av spørsmål og påstander som vi benytter i spørreundersøkelsen.

Rekkefølgen på spørsmålene i spørreundersøkelsen er ikke tilfeldig valgt. Ifølge Mitchell og Jolley (2012) er det viktig at rekkefølgen på spørsmålene er gjennomtenkt, da det har en effekt på respondentene. De mener man først skal begynne med de minst personlige spørsmålene og avslutte med demografiske spørsmål. Mitchell og Jolley (2012) mener også det er viktig å ha kvalifiseringsspørsmål tidlig og holde spørsmål som er relatert til hverandre sammen. Vi har valgt denne rekkefølgen, ved å starte spørreundersøkelsen rett på hovedtema. Dermed kunne vi tidlig luke ut respondenter som ikke var i vår målgruppe. Vi har også beholdt spørsmål som er relatert til hverandre sammen. Først starter vi med noen generelle spørsmål om KOSTRA. Deretter spør vi om kommunen benytter BMS, dette er også gjort i flere tidligere studier (Azizi & Rushiti, 2014; Daleq & Hobbel, 2014; Hovik & Stigen, 2008).

I spørreskjemaet ønsket vi å nå kommuner som benyttet KOSTRA-tall i sin BMS, derfor var respondenter som svarte nei på spørsmål 3 «Benyttes Balansert Målstyring i din kommune?» ikke i vår målgruppe. Vi spurte likevel disse respondentene om de kjente til BMS og evt. hvorfor kommunen ikke benyttet dette styringskonseptet. Deretter ble de sendt direkte til bakgrunnsdata.

Spørreskjema vårt er delt opp i tre kategorier. Under har vi utformet en tabell som viser disse ulike kategorien basert på tidsbruk og antall spørsmål respondenten fikk.

Kategori	Lengde	Antall spørsmål
Bruker ikke BMS	3 min	17
Bruker BMS men ikke KOSTRA som verktøy	5 min	17
Bruker BMS og KOSTRA sammen.	10 min	19

Tabell 4 : Kategorier av respondenter, inndelt i tidsbruk og antall spørsmål

Graderinger og svaralternativer

I spørreskjema har vi valgt å bruke en kombinasjon av spørsmål med ulike alternativer, åpne svarfelt og graderings spørsmål. På enkelte spørsmål valgte vi å la respondentene kun velge ett svaralternativ, og andre spørsmål ga vi dem muligheten til å velge flere alternativer. Vi gav også respondentene på de fleste spørsmålene muligheten til å svare «vet ikke», for å sikre mot feilkilder. Under illustrer vi en tabell som viser hvilke typer svaralternativ vi benyttet i spørreskjema, og forklaringer på hvorfor vi valgte disse alternativene.

Typer svaralternativ	Forklaring
<i>Skaleringer/gradering</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Vi valgt å benytte oss av Likert-skala. Vi benyttet samme gradering på disse spørsmålene, der vi benyttet skala fra 1-7. Ved å benytte syv skaleringer øker sannsynligheten for at respondentene som varer på undersøkelsen finner en riktig verdi som passer dem. • Et alternativ «vet ikke» er lagt til ved alle graderings-spørsmål. Dette alternativet er uavhengig av graderingen. Svaralternativet «vet ikke» kunne respondentene benytte dersom de mente spørsmålet ikke var relevant for deres kommune eller ikke kunne svare på spørsmålet. • Et nøytralt midtpunkt ble lagt inn, slik at respondentene ikke ble tvunget til å svare om de var enig eller uenig på utsagnet.
<i>Et svaralternativ</i>	<ul style="list-style-type: none"> • I noen spørsmål kunne respondentene velge bare ett svaralternativ. Dette ble benyttet for eksempel på spørsmålet om kommunen bruker BMS, da det var viktig at respondenten bare kunne svare et alternativ. • I andre spørsmål fikk respondentene muligheten til å svare i et åpent felt dersom alternativene ikke passet for respondentens kommune.
<i>Flere svaralternativ</i>	<ul style="list-style-type: none"> • På et spørsmål kunne respondentene velge ett eller flere svaralternativ. Dette gjorde vi på spørsmålet om hvilken stilling respondenten hadde i kommunen, da for eksempel rådmann kan også det totale økonomiansvaret i noen kommuner.
<i>Åpent svar</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Åpne svaralternativ benyttet vi når respondenten fritt kunne gi et svar uten forhåndsgitte alternativ. Vi benyttet blant annet dette i spørsmålet om hvorfor BMS ikke benyttes i kommunen.

Tabell 5 : Typer svaralternativ i spørreskjema

Anonymitet

Ved å la hele spørreundersøkelsen være anonym vil dette trolig ifølge Ringdal (2013) gi en høyere svarprosent dersom informasjon respondentene avgir er sensitiv. Vi anser ikke bruk av KOSTRA og BMS i norske kommuner som sensitiv informasjon, og vi ser nytten av å vite hvilke kommuner som svarer. Av den grunn ønsker vi ikke at undersøkelsen skal være anonym. Ved at kommunene ikke er anonyme gir det oss også muligheten til å purre direkte på kommuner som ikke har svart og de som har svart ikke får purringer. Derimot vil det ikke være mulig i denne oppgaven å knytte data vi benytter direkte mot hver enkelt kommune eller personen som har besvart undersøkelsen.

3.3.3 Gjennomføring av intervju

I tillegg til spørreundersøkelsen, gjennomførte vi en kvalitativ datainnsamling. Vi ønsket med dette å få dypere forståelse og innsikt i de involvertes erfaringer og meninger om temaet. Dette ble gjort i form av fire personlige intervjuer. Vi ønsket å gjennomføre personlige intervju og ikke telefonintervju for å få tettere kontakt med informantene, lese kroppsspråk og begrense eventuelle misforståelser.

Avslutningsvis i spørreundersøkelsen hadde vi et åpent felt der de som sa seg villig til intervju i etterkant kunne skrive inn kontaktinformasjon. Etter den kvantitative datainnsamlingen satt vi med 41 kommuner som sa seg villig til å delta på intervju. Hovedmålgruppen vi vil studere er de kommunene som bruker KOSTRA og BMS sammen, og det var mange av de som sa seg villig til intervju, som ikke var i hovedmålgruppen. Tilslutt var det tre aktuelle kommuner som var i nærheten, altså to timer eller mindre reisevei fra Hønefoss. Men når vi tok kontakt med disse tre, svarte en at de ikke hadde tid, og de to siste svarte ikke i det hele tatt. Derfor ble vi nødt til å velge en annen strategi. I data fra spørreundersøkelsen fant vi kommuner som benyttet KOSTRA og BMS sammen, og som var under 2 timer reisevei fra Hønefoss. Selv om de ikke hadde sagt seg villig til å la seg intervju, sendte vi en e-post (vedlegg 5) med en forespørsel om de ville stille opp til intervju. På denne måten fikk vi avtalt intervju med fire kommuner.

Intervjuene ble gjennomført i perioden 07.03.2016 til 14.03.2016. Vi reiste til de enkelte kommunene, og de fikk selv bestemme dag og klokkeslett for intervjuet. På forhånd sendte vi et

dokument til informantene, dette inneholdt hva den aktuelle kommunen hadde svart på spørreundersøkelsen. Før vi dro til informantene test-intervjuet vi hverandre og sjekket at utstyret til taleopptak fungerte optimalt.

Vi benyttet semistrukturerte intervju, som kjennetegnes ved at intervjuet har retningslinjer, noen spørsmål og tema som er laget på forhånd, men samtidig er det rom for tilleggsspørsmål, tilpasning og innspill fra informant (Savin-Baden & Major, 2013: 359). Intervjuguiden (vedlegg 6) er laget med utgangspunkt i spørsmålene fra spørreundersøkelsen. Vi starter først med å takke for at de stilte opp og informerte om informantenes anonymitet. Deretter presentere vi oss selv og oppgaven vår. Før vi satte i gang med våre tema ba vi informantene fortelle om sin kommune, dette kalles et «grand tour» spørsmål, og har til hensikt å lære mer om analyseenheten, og hva som er i fokus hos infromanten (Westby, Burda, & Mehta, 2003). Intervjuet ble deretter strukturert tematisk etter spørreundersøkelsen, først om KOSTRA, så om BMS og avslutningsvis om integrasjonen mellom KOSTRA og BMS. Vi tilpasset spørsmålsformuleringene og prioriteringen av tid etter hva informantene hadde mest kunnskap, erfaring og meninger om.

Samtlige informanter var godt forberedt til intervjuet, og hadde med seg ekstra informasjonsmateriale, som kommuneplaner, kommunebarometeret og egne utarbeidete skriv om kommunenes økonomistyring.

Informant	Dato	Varighet på intervju
Kommune 1	07.03.2016	43.04 minutter
Kommune 2	08.03.2016	1 time og 01 minutter
Kommune 3	11.03.2016	47.00 minutter
Kommune 4	14.03.2016	49.41 minutter

Tabell 6 : Dato og varighet for intervjuer

Tabellen over viser dato og varighet for de fire intervjuene vi gjennomførte. Vi velger å anonymisere de fire kommunene ved å henvise til henholdsvis kommune 1, 2, 3 og 4 i oppgaven. Alle intervjuene ble tatt opp med taleopptak-funksjon på mobiltelefon. Transkribering av intervjuene skjedde samme dag som intervjuene ble gjennomført. Vi ønsket å gjøre dette samme dag, da tale, kroppsspråk og andre inntrykk var friskt i minne, og slik at de ikke ble blandet med

andre informanter. Ved å lytte til dagens intervju tok vi også lærdom av gjennomføringen og justerte elementer som kunne forbedres til neste intervju.

3.4 Validitet i kvantitativ forskning

En studies validitet er viktig for å overbevise den kritiske leser om at våre funn er troverdig og av god kvalitet. Ifølge Bollen (1989: 184) handler validitet om variabelen måler det den er ment å måle. Validitetsspørsmål kan aldri besvares med absolutt sikkerhet, men vi kan strebe mot å utvikle sterk støtte for studiens validitet (Bollen, 1989). Ved å dele inn validitet i ulike typer, kan vi lettere identifisere validitetstrusler- og hvordan de kan møtes.

Ekstern validitet kan defineres som generalisering. Det omfatter at funnene kan settes inn og antas gyldig i andre populasjoner, settinger og tider (Modell, 2005). Vår studie ser på integrasjon mellom to økonomistyringssystem i norske kommuner. Konteksten og systemet KOSTRA er spesiell for kommuner, derfor er det generalisering innen kommune-sektoren vi ønsker å oppnå. Ved å ha et representativt utvalg i den kvantitative metoden, med tanke på respondentkommunenes størrelse og geografi, samt en høy svarprosent, øker vi studiens eksterne validitet.

Intern validitet definerer Modell (2005: 236) som troverdigheten til de kausale sammenhengene mellom de ulike variablene i datainnsamlingen. Det handler om å bevise hvorfor og hvordan de ulike variablene henger sammen. En kausal effekt forekommer når en hendelse forårsaker en annen hendelse. Ved å benytte kun kvantitative data, kan den interne validiteten være svak. Det er da nyttig å gjøre en metodetriangulering; å bruke flere forskningsmetoder i samme studie. I vår kvantitative del kan vi se at det er sammenhenger, og vi kan finne utbredelsen av de. Men for å forstå og påvise de kausale sammenhengene, er de kvalitative dybdeintervjuene våre nyttig. Da kan vi som forskere undersøke hvorfor sammenhengene er som de er, og hvilke variabler det er som forårsaker de ulike utfall. Dette vil være med på å styrke vår studies interne validitet.

Begrepsvaliditet kan beskrives som samsvar mellom den operasjonelle og empiriske forståelsen av begrepet (Modell, 2005). Dette er spesielt viktig å fokusere på når det gjelder spørreundersøkelsen, slik at respondentene har lik oppfatning av begrep, spørsmål og påstander

som er forskerens oppfatning og hensikt. Ved kvantitativ datainnhenting er det avstand mellom respondent og forsker, og det er da liten mulighet å rette opp i misforståelser etter at spørreskjema er sendt ut. Når vi utformet spørreskjemaet, benyttet vi en del spørsmål og svaralternativer som var brukt i tidligere studier (Azizi & Rushiti, 2014; Daleq & Hobbel, 2014). På denne måten øker vi begrepsvaliditeten, ved å sette inn allerede brukte og godkjente måleinstrument. Ytterlige tiltak som ble gjort for å redusere målefeil og øke begrepsvaliditeten ble beskrevet i kapittel 3.3.2.

Statistisk validitet sier noe om man har statistisk grunnlag til å trekke de konklusjonene man gjør. Dette gjelder spesielt data fra den kvantitative metoden, som gir oss funn og vi trekker konklusjoner av disse funnene. Den statistiske validiteten øker ved høy grad av tallmessig nøyaktighet, feilfrihet og representativitet i resultatene i undersøkelsen. Og jo større utvalget er, desto mindre vil den statistiske usikkerheten til våre funn være. I vår studie er utvalget 417 av de 428 kommunene vi har i Norge, og når 218 besvarte spørreundersøkelsen vår, er denne høye svarandelen med på å øke den statistiske validiteten. I tillegg kjører vi alle tester og analyser av våre data flere ganger, i programmet SPSS. Dette for å unngå tilfeldige tastefeil og lignende.

3.5 Reliabilitet i kvantitativ forskning

Reliabilitet kan beskrives som forskningens pålitelighet, om funnene er til å stole på. Kan de samme data hentes inn om samme metode benyttes, men av andre forskere eller ved et annet tidspunkt? Det vil si i hvilken grad man kan etterprøve målingene med samme måleinstrument, og fremdeles få samme resultat (Ringdal, 2013).

Vi ønsker at studien vår skal være mest mulig pålitelig, og ved at vi er to som samarbeider kan vi øke reliabiliteten ved en form for forskertrianglering. Da er vi to som ser vi på planlegging, gjennomføring og analysering med ulike øyne, og dette kan være med på å luke bort feil som en forsker ikke ville sett alene. Ved bruk av en spørreundersøkelse er datainnhenting standardisert, og kan lett gjennomføres flere ganger. Men om respondentene svarer det samme fra gang til gang er usikkert. Dette kan blant annet avhenge av respondentens dagsform, subjektive holdning og opplevelser med temaet, og om strukturen i kommunens økonomistyring endres.

3.6 Kriterier for å vurdere kvalitativ forskning

Vi vil i dette delkapittelet gå gjennom fire kriterier for å vurdere kvalitativ forskning. Disse er presentert av Lincoln og Guba (1985) og sitert i Savin-Baden og Major (2013: 475) og fremstår som alternativer til begrepene validitet og reliabilitet. Lincoln og Guba (1985) mener kriteriene er mer tilpasset når det gjelder å vurdere den kvalitative forskningens kvalitet. Vi vil også redegjøre hva vi har gjort for å møte de fire kriteriene i vår studie.

Troverdighet er alternativet til intern validitet. Troverdigheten i en kvalitativ studie handler om at funnene skal være overbevisende og til å tro på. Dersom funnene representerer virkeligheten, og da spesielt informantens virkelighet, styrker dette studiens troverdighet. I våre dybdeintervju benyttet vi som grunnlag de svarene den enkelte informant hadde oppgitt i spørreundersøkelsen. Dette kan kalles en «member check», som utføres for å kontrollere om de opprinnelige svarene er troverdig (Morse, Barrett, Mayan, Olson, & Spiers, 2002).

Overførbarhet er alternativet til ekstern validitet. Overførbarhet refererer her til at funnene i den kvalitative studien også kan være gyldig i lignende situasjoner eller kontekster. Dersom funnene kan være med på å beskrive hendelser i andre situasjoner, kontekster eller tidspunkt, styrker dette studiens overførbarhet. Ved å studere en relativ standardisert analyseenhet som en kommune, og belyse det obligatoriske rapporteringssystemet KOSTRA vil funnene som omhandler KOSTRA trolig ha en del overførbarhet til andre kommuner i Norge. Men når det gjelder BMS, er det ikke alle kommuner som benytter det, og forståelsen for hva BMS er kan også være ulik i forskjellige kommuner. Derfor er trolig overførbarheten for integrasjonen mellom KOSTRA og BMS lavere.

Pålitelighet er alternativet til reliabilitet eller konsistens. Pålitelighet i en kvalitativ studie referer til at funnene er stabil over tid. Når det gjelder de kvalitative dybdeintervjuene er det viktig å ha en utfyllende intervjuguide som følges, og at intervju av informanten blir tatt opp og lagret. I kvalitative datainnsamlinger er dette endel av det å lage gode arkivdatabaser for å øke etterprøvbareheten og reliabiliteten (Yin, 2014).

Bekreftbarhet er alternativet til tradisjonelle begrep som nøytralitet og objektivitet. En studies bekreftbarhet styrkes om funnene kan bekreftes av andre forskere eller utenforstående. I

kvalitativ forskning er det et fortolkende subjekt – subjekt forhold (Tone Opdahl et al., 2000). Dette gjør at det er utfordringer med å møte kriteriet om bekreftbarhet. Vi har forskertrianglering, der vi er to studenter som utfører og analyserer dybdeintervjuene sammen. Dette kan være med på å gjøre funnene bekreftbar. Ved å ha detaljerte beskrivelser av våre logiske slutninger, ønsker vi også å øke bekreftbarheten ved at det gir mening for andre enn oss selv.

3.7 Implikasjoner til forskningsdesign og metodevalg

I etterkant av datainnsamlingen ser vi at det er noe som kunne vært gjort annerledes for å gitt bedre data, og utforminger av spørsmål som kunne gjort dataanalysen mer effektiv.

Når det gjelder svaralternativene i spørreundersøkelsen er det spesielt forbedringspotensial ved spørsmålet om kommunen brukte BMS. Der fikk respondentene alternativene ja, nei og vet ikke. Hadde vi utført spørreundersøkelsen en gang til hadde vi nyansert svaralternativene mer, og byttet ut ja med bruker det delvis og bruker det mye. Denne nyanseringen hadde trolig fanget opp flere respondenter, og dette er noe vi kommer tilbake til i kapittel 4 og 6.

Avslutningsvis i spørreundersøkelsen skulle respondentene skrive inn kommunenavn. Vi ser at det hadde vært svært nyttig med kommunenummer også. Spesielt så vi nytten av kommunenummer når vi skulle registrere våre respondenter på SSB sin hjemmeside, i forbindelse med kartet som viser den geografiske spredningen. Alle kommuner er systematisert etter kommunenummer hos SSB, derfor ble det mye mer tidkrevende for oss å legge inn data når vi kun hadde kommunenavn.

Andre punkter som kan være avgjørende for god data er noe vi føler oss fornøyd med. Vi fikk innhentet e-postadresser til den i kommunen som trolig hadde mest ansvar og innsikt i feltet, og vi sendte ut spørreundersøkelsen tidlig. Ved bruk av hyppige purringer fikk vi også en svarprosent som kan gi studiet vårt ekstern og statistisk validitet. I kommentarfeltet på spørreundersøkelsen fikk vi også flere tilbakemeldinger på god brukervennlighet, lett forståelige spørsmål og fint design.

Begrensninger ved kvalitativ datainnsamling er noe vi bør være klar over ved å benytte en slik metode. Mitchell og Jolley (2012) nevner blant annet intervjuuskjevhet i forhold til innsikt og formuleringsevne, intervjuers rolle samt at informant ønsker å fremstille seg selv og/eller sin organisasjon i best mulig lys. Vi opplevde at alle våre fire informanter var godt forberedt og hadde god innsikt i det vi spurte de om. Men innen temaene var det ulikt hva informantene vektla, og dette formet dataene. Men stort sett var det nyttig informasjon, som kan brukes til å belyse de ulike punktene vi tar opp i analyse og diskusjon.

Vi er fornøyd med at vi gjennomførte både kvantitativ og kvalitativ metode. Problemstillingens forskningsspørsmål om utbredelse fikk vi et svar på gjennom spørreundersøkelsen, og forskningsspørsmålet om nytteverdi fikk vi stor innsikt og forståelse for gjennom intervjuene. Å finne svar på spørsmålene med kun én metode hadde gjort funnene svakere mener vi.

3.8 Oppsummering

Vi har i kapittel 3 beskrevet forskningsdesign og metode som vi benytter i vår masteroppgave. I første del presenterte vi oppgavens forskningstilnærming, abduktiv tilnærming, som er en mellomform mellom deduktiv og induktiv tilnærming. Vi benytter både kvantitativ og kvalitativ metode i vår datainnsamling, og disse metodene ble beskrevet i kapittel 3.1.2 og 3.1.3.

Deretter presenterte vi datamaterialet i vår studie, der vi gikk nærmere inn på populasjon, utvalg og en frafallsanalyse. Populasjonen i studiet er norske kommuner, og vi endte opp med et utvalg på 218 kommuner. Dette er 50,5 % av alle kommunene i Norge. Kart og spredningsdiagram viser at utvalget er representativt når det gjelder geografisk plassering og størrelse på de kommunene som har svart på vår spørreundersøkelse.

Datainnsamlingen er det neste som ble redegjort for i metodekapittelet. Hvordan spørreundersøkelsen ble utformet, sendt ut og purret er beskrevet. Datainnsamling via intervju er også redegjort for, hvordan vi valgte ut informanter, gjennomførte intervjuene og hvordan dataene ble behandlet i etterkant.

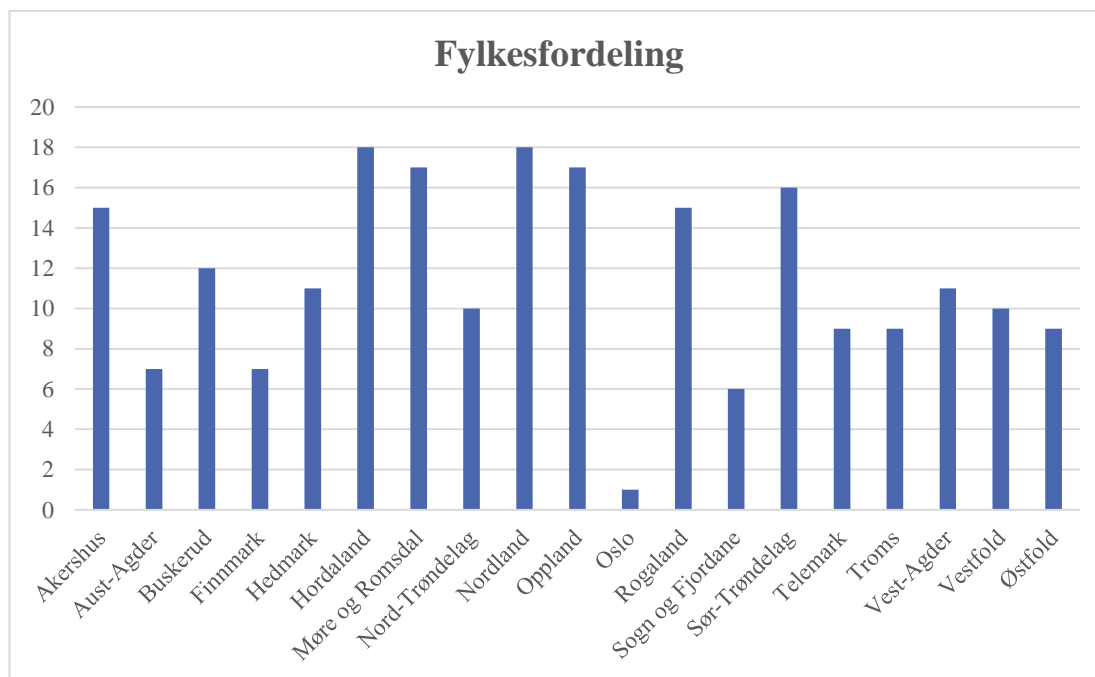
For å kunne presentere en studie med god kvalitet er det vesentlig å ta hensyn til validitet og reliabilitet. Dette er noe vi beskrev i kapittel 3.4 og 3.5, og dette er spesielt med hensyn til de kvantitative dataene. I kapittel 3.6 presenterte vi fire alternative kriterier som er mer tilpasset vurdering av kvalitativ data. Avslutningsvis i metodekapittelet så vi på implikasjoner, og vi finner flere punkter som kunne vært gjort annerledes i forhold til datainnsamlingen. Dette er noe vi vil ta med oss videre inn i kapittel 6 og 7.

4. Presentasjon av data fra spørreundersøkelsen

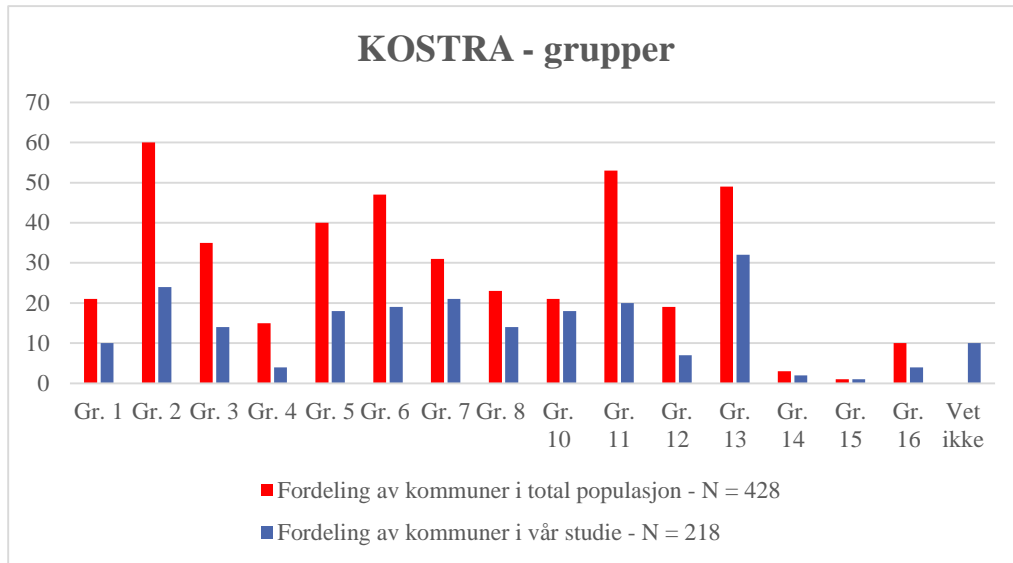
I dette kapittelet vil vi presentere data som er samlet inn i spørreundersøkelsen. Vi benytter analyseprogrammet SPSS for å lage tabeller og kjøre analyser. Strukturen i kapittelet formes etter strukturen i spørreskjemaet, generelt om KOSTRA først, deretter om BMS og videre om integrasjonen mellom KOSTRA og BMS. Innledningsvis presenterer vi bakgrunnsdataene fra kommunene. Dataene blir presentert i figurer og tabeller med forklarende tekst. Analyse og diskusjon av resultatene vil vi utføre i kapittel 6.

4.1 Bakgrunnsdata

Samtlige 218 respondenter svarte på bakgrunnsdata om seg selv og kommunen de er ansatt i. Hvilket fylke kommunen tilhørte ble først kartlagt. Figur 9 viser at det er ganske jevn fordeling over hele landet, bortsett fra Oslo er alle fylker representert med mellom 6 og 18 kommuner.



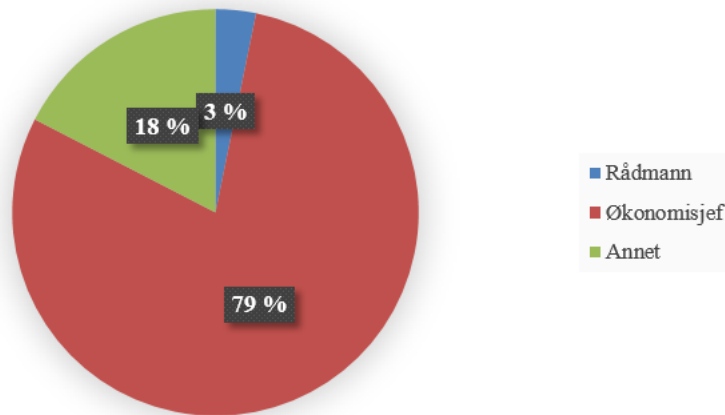
Figur 9 : Fylkesfordeling



Figur 10 : KOSTRA-grupper⁴

De blå søylene i figur 10 viser fordeling når det gjelder KOSTRA- grupper i vårt utvalg, og de røde søylene er hvordan alle kommuner i Norge er fordelt i ulike KOSTRA-grupper. Figuren viser at utvalget vårt har godt spredning i de ulike gruppene, og at det er flest respondenter fra gruppe 2 og 13, som er to av KOSTRA-gruppene med flest kommuner i. 10 respondenter har svart vet ikke på dette spørsmålet, de vil bli luket ut fra utvalget når KOSTRA-grupper skal analyseres i kapittel 6.

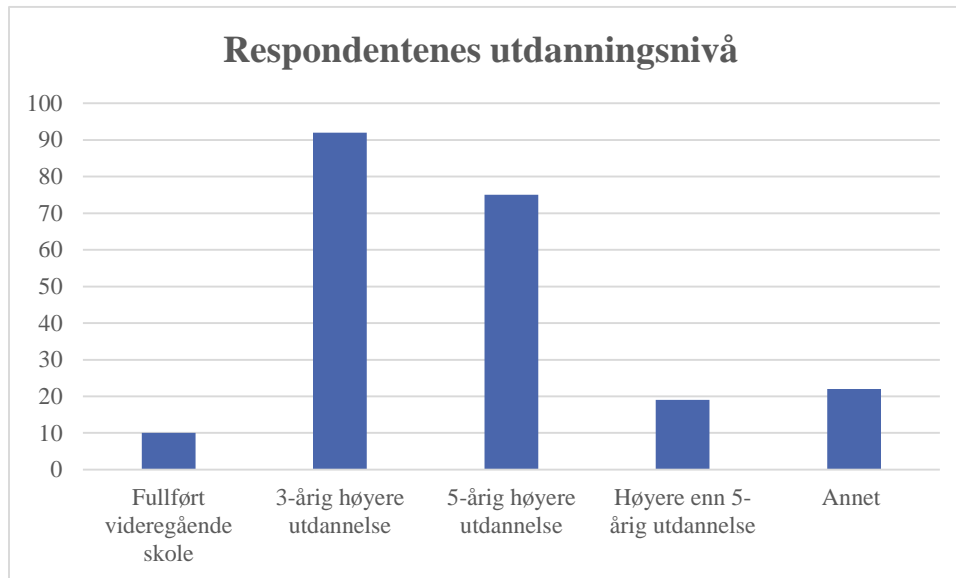
Respondentens stilling i kommunen



Figur 11 : Respondentens stilling i kommunen

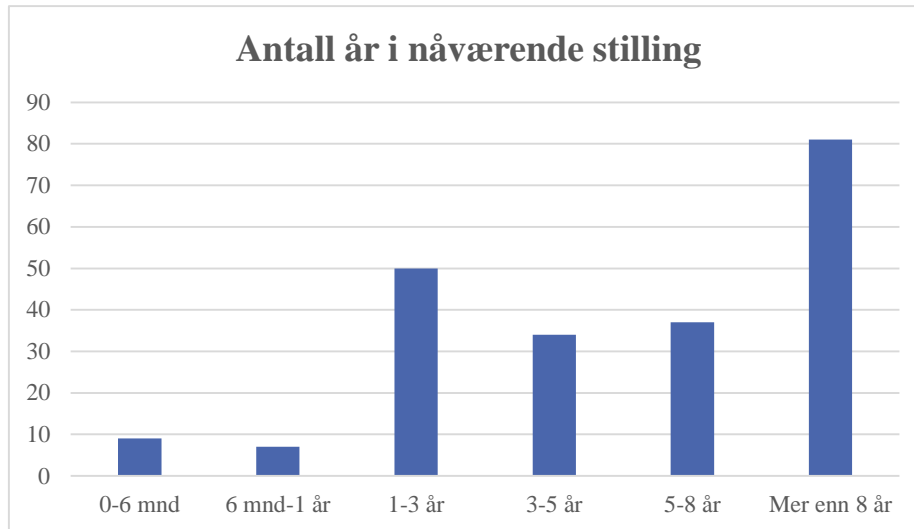
⁴ Tall fra KOSTRA-gruppen i total populasjon er hentet fra SSB sin oversikt over kommuner fordelt på kommune grupper. Tallene er fra 2013 (SSB, 2013).

173 av respondentene er ansatt som økonomisjef i sin kommune. Dette utgjør 79 %. 7 personer er rådmenn og 38 oppgir «annet» som sin stilling. Under svaret «annet» oppgir respondentene svar som blant annet budsjettsjef, kommunalsjef økonomi, spesialrådgiver, enhetsleder i økonomi, regnskapssjef og controller.



Figur 12 : Respondentenes utdanningsnivå

167 av respondentene oppgir at de har tre- eller femårig høyere utdanning. Denne gruppen utgjør 76,6 % av utvalget. 10 respondenter har kun fullført videregående og 19 har høyere enn femårig utdanning. Av de 22 respondentene som oppgir «annet» i et åpent svarfelt er det 11 som oppgir at de har fireårig utdanning, og flere av de har fireårig siviløkonomutdanning. De øvrige 11 svarer høyere utdanning på under tre år.



Figur 13 : Antall år i nåværende stilling

Figur 13 viser fordelingen av antall år respondentene har hatt sin nåværende stilling. Til sammen har 16 personer jobbet under et år i sin stilling. Fordelingen mellom de tre neste kategoriene er ganske jevn, med henholdsvis 50, 34 og 37 respondenter. Det som skiller seg ut med flest respondenter, er den siste kategorien, hele 81 personer har sittet i sin stilling i mer enn åtte år.

4.2 Kommunenes syn på KOSTRA

Innledningsvis i spørreundersøkelsen ønsket vi å kartlegge kommunenes generelle bruk, kunnskap og opplevd nytteverdi av KOSTRA. I denne delen av spørreundersøkelsen var det ingen som svarte «vet ikke», alle 218 respondenter hadde grunnlag for å svare på spørsmålene om KOSTRA.

Brukes KOSTRA- tallene aktivt i din kommunes økonomistyring?		
	Antall kommuner	Prosent
I svært liten grad	4	1,8
I ganske liten grad	5	2,3
I liten grad	16	7,3
Nøytral	2	0,9
I noen grad	91	41,7
I ganske stor grad	78	35,8
I svært stor grad	22	10,1
Total	218	100

Tabell 7 : Grad av KOSTRA bruk i kommuners økonomistyring

Tabellen over viser i hvor stor grad KOSTRA brukes i kommunenes økonomistyring. Hele 100 av de 218 spurte kommunene benytter KOSTRA i ganske eller svært stor grad, og 91 bruker det i noen grad. 27 kommuner, altså 12,3 % av utvalget bruker KOSTRA på nøytralt nivå eller lavere.

I hvilken grad har du kunnskap om KOSTRA?		
	Antall kommuner	Prosent
I liten grad	3	1,4
Nøytral	2	0,9
I noen grad	24	11
I ganske stor grad	152	69,7
I svært stor grad	37	17
Total	218	100

Tabell 8 : Grad av kunnskap om KOSTRA

Gjennom dette spørsmålet ønsket vi å kartlegge den enkelte respondents kunnskap om KOSTRA. Som tabell 8 viser er det svært få (5 stk.) i utvalget som har liten eller nøytral grad av kunnskap. Svaralternativene i ganske liten grad eller i liten grad er det ingen som svarer på dette spørsmålet. Det er til sammen 189 respondenter, det vil si 86,7 % av utvalget som oppgir at de har ganske stor og svært stor grad av kunnskap om KOSTRA.

4.2.1 Opplevd nytteverdi av KOSTRA

Vi har nå kartlagt bruk og kunnskap, og ønsker å se på nytteverdi av KOSTRA for kommunene. I spørreundersøkelsen presenterer vi fem påstander om nytteverdi, hvor alle hadde en svarskala fra 1 til 7, hvor 1 er enig i svært liten grad og 7 er enig i svært stor grad. Svaralternativ 4 er «nøytral». Respondentene kunne også svare vet ikke, men ingen i utvalget benyttet det svaralternativet her.

Påstander om nytteverdi av KOSTRA	Fordeling av svar
1: Et godt datagrunnlag for å ta beslutninger	<ul style="list-style-type: none"> • 82.2 % av respondentene oppgir at de er enig i noen eller ganske stor grad • 6.9 % svarer i svært stor grad. • 1 respondent (0,5 %) svarer i svært liten grad
2: En pålitelig datakilde	<ul style="list-style-type: none"> • 81.7 % av respondentene oppgir at de er enig i noen eller ganske stor grad • 2.3 % svarer i svært stor grad. • 11.5 % er nøytral til denne påstanden • 1 respondent svarer i svært liten grad
3: Et godt sammenligningsgrunnlag med egen kommune over tid	<ul style="list-style-type: none"> • 60.6 % svarer at de er enig i noen eller stor grad i denne påstanden. • 36.7 % er enig i svært stor grad. • 1 respondent oppgir i svært liten grad
4: Et godt sammenligningsgrunnlag med andre kommuner	<ul style="list-style-type: none"> • 79.4 % svarer at de er enig i noen eller ganske stor grad. • 7.3 % svarer i svært stor grad • 6.4 % stiller seg nøytral • 1 respondent er enig i svært liten grad
5: Et godt bilde av effektiv utnyttelse av økonomiske ressurser	<ul style="list-style-type: none"> • 72.9 % av respondenten oppgir at de er i noen grad eller ganske stor grad enig. • 6.4 % er enig i svært stor grad. • 10.6 % stiller seg nøytral • 6.9 % er i liten grad enig

Tabell 9 : Påstander om nytteverdi av KOSTRA

Funnene over viser (foreligger i sin helhet i vedlegg 7) at respondentenes svaralternativ er ganske likt fordelt på de fem ulike påstandene. Majoriteten svarer enig i noen eller ganske stor grad på samtlige påstander. Antall respondenter som er enig i svært stor grad varierer fra 2,3 % til 36,7 %. Og for hver påstand er det kun 1 respondent som svarer enig i svært liten grad. Vi har valgt å lage en felles variabel for kommunenes nytteverdi av KOSTRA, ved å finne gjennomsnittsverdien av verdiene som representerer de fem påstandene om nytteverdi. Denne indekserte variabelen presenteres i tabell 10.

Nytteverdi av KOSTRA, Indeksert variabel				
N	Minimum	Maks	Gjennomsnitt	Standardavvik
218	1,6	7	5,411	0,779

Tabell 10 : Nytteverdi av KOSTRA

Vi klassifiserer den indekserte variabelen nytteverdi som et refleksivt mål. Et refleksivt mål kjennetegnes ved at indikatorene/påstandene reflekterer verdien av begrepet (Bollen & Lennox, 1991). I dette tilfelle er det de fem ulike påstandene som alle reflekterer begrepet nytteverdi av KOSTRA. For å bekrefte at vi kan benytte den indekserte variabelen i videre analyser, ønsker vi å gjøre en faktoranalyse. En faktoranalysen undersøker om de ulike påstandene måler det de faktisk skal måle, eventuelt reduserer antall påstander og fastslår bestemte korrelasjonsmønstre i datasettet (Mitchell & Jolley, 2012).

For å gjennomføre en faktoranalyse kreves mer enn 300 enheter/respondenter, men ved høye korrelasjoner og få tydelige faktorer kan mindre utvalg aksepteres (Johannessen, 2009). Og det må være minst tre variabler/ påstander med minimum fire verdier hver. I vårt tilfelle har vi 218 enheter/respondenter, med høy korrelasjon. Videre har vi fem variabler/påstander, som alle har syv verdier hver. Med disse kriteriene for faktoranalyse oppfylt, går vi til neste steg i faktoranalysen.

Vedlegg 8 viser fremgangen i denne faktoranalysen, med deskriptiv statistikk og korrelasjonsmatrise. Vi finner at det er gjennomgående høye korrelasjoner, alle er større en 0.4. Dette viser at det er statistisk sammenheng mellom påstandene.

Faktorladninger, nytteverdi av KOSTRA	
Påstand	Faktorladning
1 Et godt datagrunnlag for å ta beslutninger	0,772
2 En pålitelig datakilde	0,805
3 Et godt sammenligningsgrunnlag med egen kommune over tid	0,728
4 Et godt sammenligningsgrunnlag med andre kommuner	0,771
5 Et godt bilde av effektiv utnyttelse av økonomiske ressurser	0,786
<i>Principal Component Analysis.</i>	

Tabell 11 : Faktorladninger, nytteverdi av KOSTRA

Tabell 11 viser at alle de 5 påstandene har sterk sammenheng med hverandre. Alle ladninger på over 0,71 er kategorisert som utmerket (Tabachnick & Fidell, 2007), dette referer Johannessen (2009: 181) til som kategorien av faktorladninger som er øverst på skalaen. Vi kan derfor benytte den indekserte variabelen «Nytteverdi av KOSTRA» i analyser senere i oppgaven.

4.3 BMS i kommunene

Problemstillingen i vår oppgave fokuserer på KOSTRA og BMS, og for å finne den ønskede målgruppen må vi kartlegge om kommunene benytter BMS. Ved å svare ja på om de benytter BMS, er kommunen kvalifisert til å gå videre til neste kvalifiseringsspørsmål. Dersom de svarer nei eller vet ikke om de benytter BMS, er de ikke i vår hovedmålgruppe. Vi ønsker likevel å kartlegge annen informasjon fra disse respondentene.

Benyttes Balansert Målstyring (BMS) i din kommune?		
	Antall kommuner	Prosent
Ja	62	28,4
Nei	154	70,6
Vet ikke	2	0,9
Total	218	100

Tabell 12 : Om Balansert målstyring benyttes i kommunen

Tabellen over viser at 28,4 % av vårt utvalg på 218 kommuner benytter BMS. Kun 2 respondenter svarer vet ikke, og 70,6 % svarer nei. De 156 som svarer nei, får deretter et spørsmål om de kjenner til BMS. Av de 156 er det 123 som svarer ja, 30 svarer nei og 3 oppgir vet ikke.

4.3.1 Kommuner som ikke benytter BMS

For å kartlegge hvorfor BMS ikke blir brukt, benytter vi et åpent svarfelt i spørreundersøkelsen. De som svarer at de kjenner til BMS fikk dette spørsmålet. Det var 123 respondenter, av de svarer 3 respondenter ufullstendige svar med blant annet bare ett tegn. I vedlegg 9 er disse svarene kategorisert etter ulike begrunnelser, og de fullstendige svarene er inkludert. Vi valgte å dele inn svarene i 6 ulike kategorier i etterkant av datainnsamlingen. Dette på grunnlag at vi så at selv om alle svarene hadde ulik ordlyd, var det en av de seks årsaker som ble nevnt. Oppsummert ser vi fordelingen av begrunnelsene i tabell 13.

Årsaker til at BMS ikke blir benyttet		
	Antall kommuner	Prosent
Ikke vurdert og benytter andre system	36	29,3
Ikke prioritert og lite ressurser	17	13,8
For liten kommune	9	7,3
Vurderer å implementere BMS	10	8,1
Negativ til BMS	35	28,5
Bruker delvis BMS	13	10,6
Ufullstendige svar	3	2,4
Totalt antall kommuner	123	100,0

Tabell 13 : Årsaker til at BMS ikke benyttes

Samtlige kommuner som svarte at de ikke benyttet BMS fikk også spørsmål om hvilke(t) andre økonomistyringssystem de benyttet. Svarene på dette åpne spørsmålet er vedlagt i sin helhet i vedlegg 10. 156 respondenter fikk dette spørsmålet, hvorav 97 svar var gyldig. De resterende 59 respondentene svarte ufullstendig eller blankt på dette spørsmålet. Vi har kategorisert svarene etter hva kommunene svarte, og det var 5 ulike grupper av svar som vi så var mønsteret i disse åpne svarene. En oppsummering av fordelingen vises i tabell 14.

Andre økonomistyringssystem benyttet av kommunene		
	Antall kommuner	Prosent
Egenutviklet system	15	9,6
LEAN	11	7,1
Budsjettstyring	6	3,8
Annet (Bedre Styring fra KS blant annet)	20	12,8
Regnskapssystem (Visma, Agresso ++)	21	13,5
Ingen	24	15,4
Ufullstendige svar	59	37,8
Totalt antall kommuner	156	100,0

Tabell 14: Andre økonomistyringssystem som benyttes av kommunene

4.4 Brukes KOSTRA sammen med BMS?

Respondentene som oppga at kommunen deres brukte BMS fikk deretter spørsmål om de benyttet KOSTRA-tall som verktøy i sin BMS. Dette var det andre kvalifiseringsspørsmålet i spørreundersøkelsen, og de som svarer ja her er i studiens hovedmålgruppe. Tabellen under viser at det er 44 kommuner som er i denne hovedmålgruppen. 15 oppgir at kommunen ikke benytter KOSTRA i sin BMS, mens tre svarer vet ikke på dette spørsmålet.

Benyttes KOSTRA-tall som indikatorer/datagrunnlag i din kommunes Balansert Målstyring?		
	Antall kommuner	Prosent
Ja	44	20,2
Nei	15	6,9
Vet ikke	3	1,4
Total	62	28,4
Benytter ikke BMS	156	71,6
Totalt utvalg	218	100,0

Tabell 15 : KOSTRA tall som indikatorer i Balansert Målstyring

De respondentene som svarte nei på det forrige spørsmålet fikk et oppfølgingsspørsmål om hva som var hovedårsaken til at KOSTRA-tallene ikke benyttes i deres BMS. Tabell 16 viser årsaksfordelingen til 10 av de 15 som ikke benytter KOSTRA i sin BMS.

Hva er hovedårsaken til at KOSTRA-tallene ikke benyttes?		
	Antall kommuner	Prosent
Vår kommunes BMS er utviklet før innføring av KOSTRA	1	,5
KOSTRA-tallene er for standardisert for å kunne tilpasses i vår BMS	2	,9
Vi mener at KOSTRA-tallene ikke fanger opp det som er vesentlig for BMS	7	3,2
Total	10	4,6
De som ikke har svar på dette spørsmålet	208	95,4
Totalt utvalg	218	100,0

Tabell 16 : Hovedårsaken til at KOSTRA-tall ikke benyttes

De resterende 5 valgte åpent svaralternativ på begrunnelsen til at KOSTRA ikke ble brukt i kommunens BMS. «*Skyldes vel at rådmannsteamet ikke setter så stort fokus på KOSTRA*», var en av begrunnelsene i dette spørsmålet. To kommuner var usikker, en oppga at KOSTRA var sterkt nedtonet i sin BMS og en kommune sa at en slik integrasjon var under utvikling. Deretter ble respondentene sendt videre til påstander rundt KOSTRA og BMS.

De respondentene som svarte vet ikke på spørsmålet om KOSTRA og BMS ble benyttet sammen, ble sendt direkte til påstandene rundt KOSTRA og BMS i spørreundersøkelsen. Alle svar på disse påstandene blir omtalt samlet senere i dette kapittelet.

4.4.1 Kommuner som bruker KOSTRA og BMS sammen

I dette delkapittelet er det svar fra vår hovedmålgruppe som presenteres. Det er som tidligere nevnt de 44 kommunene som benytter KOSTRA-tall i sin BMS. Spørsmålene til denne gruppen er strukturert etter BMS-perspektiv, tjenesteområder i kommunen og avslutningsvis påstander om integrasjonen.

Tabell 17 viser perspektivene som Azizi og Rushiti (2014) finner at norske kommuner benytter i sin BMS. På en skala fra en til syv graderer respondentene her hvor mye KOSTRA-tallene benyttes i kommunes ulike perspektiv. Tabellen viser at de tre første perspektivene scorer høyest. Svaralternativ vet ikke var også et valg her, og det hadde verdien 0, men vi luket ut dette med SPSS funksjonen «missing» (Johannessen, 2009: 54). På to av perspektivene er det mangler det svar fra en respondent, vedkommende har da svart vet ikke her.

Benyttes KOSTRA-tall som indikatorer/datagrunnlag i følgende BMS perspektiv				
Min 1 = helt uenig Max 7 = helt enig	N = 44	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Varians
	Antall svar			
Økonomi	44	5,64	1,059	1,121
Brukere	44	5,11	1,333	1,777
Samfunn	44	4,77	1,273	1,622
Medarbeidere	44	3,80	1,679	2,818
Arbeidsprosesser	43	3,42	1,562	2,440
Interne prosesser og rutiner	43	3,77	1,674	2,802
Læring og vekst	44	4,30	1,608	2,585
Fornyelse	44	4,32	1,459	2,129
Utvikling	44	4,61	1,316	1,731

Tabell 17 : KOSTRA som indikatorer i BMS perspektiv

Neste spørsmål omhandler nytteverdien av KOSTRA-tallene i de ulike perspektivene i BMS. Vi ser i tabell 18 at også her er det de tre første perspektivene scorer høyest, tett fulgt av perspektivet utvikling. De tre første perspektivene har også lavere standardavvik og varians enn de øvrige seks

perspektivene. Svaralternativet vet ikke var også et valg her, og det hadde verdien 0, men vi luket ut dette. Vi ser at ikke alle av de 44 respondenter har svart på mange av perspektivene, disse har da svart vet ikke.

Hvor stor anser du nytten av KOSTRA-tall som indikatorer/datagrunnlag i følgende BMS perspektiv?				
Min 1 = helt uenig Max 7 = helt enig	N = 44	Gjennom-	Standard-	Varians
	Antall svar	snitt	avvik	
Økonomi	44	6,05	,608	,370
Brukere	43	5,26	,902	,814
Samfunn	43	5,05	,785	,617
Medarbeidere	42	4,40	1,149	1,320
Arbeidsprosesser	42	4,24	1,303	1,698
Interne prosesser og rutiner	42	4,29	1,293	1,672
Læring og vekst	43	4,67	1,128	1,272
Fornyelse	43	4,86	1,014	1,028
Utvikling	43	5,00	1,000	1,000

Tabell 18 : Nytt av KOSTRA som indikator i BMS perspektiv

Tabell 19 på neste side omhandler svar om bruk av KOSTRA-tall i de ulike tjenesteområdene i kommunene. Her er gjennomsnittet på rundt 5 på samtlige tjenesteområder. Svaralternativ 5 var teksten «enig i noen grad» i spørreundersøkelsen. Svaralternativ vet ikke var også et valg her, og som i de forrige spørsmålene luket vi ut dette.

Innenfor hvilke tjenesteområder egner det seg med bruk av KOSTRA-tall i BMS?				
Min 1 = helt uenig Max 7 = helt enig	N = 44	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Varians
	Antall svar			
Skole	44	5,86	,702	,493
Barnehage	43	5,86	,675	,456
Pleie og omsorg	44	5,57	1,065	1,135
Helse- og sosialtjenester	43	5,63	,926	,858
Kultur og fritid	43	4,93	1,055	1,114
Tekniske tjenester	43	5,00	1,091	1,190
Administrasjon	43	5,00	1,091	1,190

Tabell 19 : Tjenesteområder brukes KOSTRA-tall i BMS

4.4.2 Påstander om integrasjon mellom KOSTRA og BMS

I spørreundersøkelsen presenterte vi ti påstander rundt integrasjonen mellom KOSTRA og BMS. Disse var basert på utsagn og implikasjoner funnet i tidligere studier (Johansen & Juuhl, 2011; Kommunal- og Regionaldepartementet, 2004; Sørensen, 2007). Disse påstandene er svart på av alle kommuner som benytter KOSTRA og BMS sammen, og de som ikke bruker KOSTRA i sin BMS.

Ut i fra tabell 20 på neste side ser vi at samtlige påstander har standardavvik på over 1,2, og varians på over 1,4. Påstand 1, 2, 7 og 9 er de kommunene er mest enig i, her ligger snittet på over 5. Svaralternativ 5 var teksten som «enig i noen grad», og svaralternativ 6 var «enig i stor grad». De øvrige seks påstandene har gjennomsnittsverdier på mellom 3 og 5, hvor 3 var «enig i liten grad» og 4 var nøytral. Verdien 0 var svaralternativ «vet ikke». Denne er lukket ut via SPSS med funksjonen «missing». Dette forklarer hvorfor ikke hele utvalget (N= 62) er med på beregningene i tabellen.

Ta stilling til følgende påstander rundt KOSTRA og Balansert Målstyring (basert på erfaring i egen kommune)				
	N = 62	Gjennom-	Standard-	Varians
Min 1 = helt uenig Max 7 = helt enig	Antall svar	snitt	avvik	
1. KOSTRA-tall er et nyttig verktøy/hjelpemiddel for bruken av BMS i vår kommune	61	5,41	1,346	1,813
2. Bruk av KOSTRA har gjort arbeidet med økonomistyringen i vår kommune enklere.	61	5,03	1,211	1,466
3. KOSTRA-tall har bidratt til mindre dobbeltarbeid når det gjelder å finne gode indikatorer i BMS.	61	4,62	1,380	1,905
4. KOSTRA-tallene er dårlig tilpasset vår kommunes BMS.	60	3,90	1,423	2,024
5. KOSTRA-tallene mangler gode nok refleksjoner for å kunne brukes i vår BMS.	60	4,18	1,186	1,406
6. Vi har tilpasset kommunens BMS etter KOSTRA-tallene.	60	3,50	1,578	2,492
7. KOSTRA-tallene mangler kvalitetsindikatorer som er vesentlig i BMS-målinger.	61	5,11	1,279	1,637
8. Tidsintervall-forskjellen for KOSTRA-tall rapportering og BMS-oppdatering er ulik. Dette skaper en konflikt som bidrar til at de kun benyttes separat.	57	4,28	1,346	1,813
9. Bruk av KOSTRA og BMS sammen skaper mer helhetsforståelse for kommunens styring.	61	5,61	1,242	1,543
10. KOSTRA og BMS handler mye om det samme i vår økonomistyring.	61	4,52	1,534	2,354

Tabell 20 : Påstander om KOSTRA og BMS

4.5 Oppsummering

I kapittel 4 har vi presentert dataene som er innhentet via spørreundersøkelsen. Dataene er presentert i form av figurer og tabeller med forklarende tekst.

Innledningsvis i kapitlet blir bakgrunnsdataene presentert, med informasjon om de ulike kommunene og respondentene. Deretter tar vi for oss kommunenes bruk og nytte av KOSTRA, dette er noe hele utvalget har svart på. Neste delkapittel omhandler BMS i norske kommuner, og her legger vi frem dataene som viser at 62 av 218 kommuner bruker BMS. Hvorfor kommuner ikke benytter BMS, og hvilke andre økonomistyringssystem som benyttes blir også redegjort for i form av tabeller.

Funn fra oppgavens hovedmålgruppe ble presentert i kapittel 4.4. Dette er de kommunene som bruker KOSTRA-tall som indikatorer og eller datagrunnlag for sin BMS, og denne gruppen består av 44 kommuner. Her har vi presentert hva de har svart når det gjelder bruk og nytte av KOSTRA-tall i ulike BMS perspektiv, og også sett på spørsmål som omfatter KOSTRA-tall i kommunens tjenesteområder. Avslutningsvis legger vi frem hvor enig kommunene er i ti ulike påstander som omhandler KOSTRA og integrasjonen mellom KOSTRA og BMS.

Datagrunnlaget i kapittel 4 har gitt oss mange interessante svar som vil bli analysert og diskutert i kapittel 6.

5. Presentasjon av intervjudata

Dette kapittelet inneholder data vi har samlet inn via våre fire dybdeintervju. Det er først inndelt i fire delkapitler, ett for hver kommune. I de ulike delkapitlene har vi samme struktur; først grunnleggende informasjon om kommunen, deretter hva informantene sa om KOSTRA, så BMS og videre om KOSTRA og BMS sammen. Avslutningsvis i disse delkapitlene presenterer vi hva informantene mente var forbedringspotensialer ved KOSTRA som et verktøy for BMS.

Den tematiske strukturen er lagt opp etter hvordan vi har kodet intervjuene, og strukturen er tilnærmet lik som i presentasjonen av de kvantitative dataene i forrige kapittel. Til slutt i kapittel 5.4 vil vi oppsummere funnene fra de intervjuene, dette gjøres i form av en tabell.

5.1 Kommune 1

Info om kommune

Kommune 1 har ca. 27 000 innbyggere og 2 000 ansatte, de tilhører KOSTRA gruppe 13.

Kommunen er høyrestyrt, noe den har vært i mange år. Dette er en typisk kommune hvor det er høy utdanning og høyt lønnsnivå på innbyggerne. Tradisjonelt har kommunen de siste 9-10 årene hatt god økonomi, dette på grunnlag av høye skatteinntekter. Denne kommunen bruker Corporater som et balansert målstyrings-verktøy. Kommune 1 har fokus og en god struktur mellom kommuneplanen, handlingsprogram og årlig budsjett, de arbeider aktivt med å ha en rød tråd gjennom disse. I denne kommunen stilte to personer opp til intervju.

KOSTRA

Kommune 1 oppga i spørreundersøkelsen at de i ganske stor grad benyttet KOSTRA aktivt i kommunens økonomistyring. Informantene forteller at de benytter KOSTRA-tall inn i handlingsprogrammet og i årsberetningen:

«Vi har jo KOSTRA-tabeller og vi skriver jo litt om KOSTRA i styringsdokumentene men det vi merker er jo at tiden tar oss litt igjen. (...) vi får ikke gått så dypt inn i det som vi ønsker, til de styringsdokumentene, men vi bruker det jo litt på siden i litt mer den uformelle dialogen for å se på hvor bør vi endre litt styring eller faglige anbefalinger, men vi leverer ikke noe sånt stort KOSTRA-dokument til politikerne, utenom handlingsprogram og årsberetning som mange andre kommuner gjør, der de tar mer dypdykket og leverer til politisk hold.»

De forteller videre at de har en rådmann som er ganske opptatt av KOSTRA og som har mye kunnskap om det. Rådmannen i kommunen er opptatt av at KOSTRA skal vi brukt mer hvert fall internt, hun har innført en ny måte å bruke KOSTRA-tallene på i kommunen. Vi spør informantene om dette er positivt og nyttig, med andre ord om denne nye måten er bra. Til spørsmålet forteller informantene:

«Det kreves hvert fall vi må sette oss ned og tenke litt på nytt. Den er vanskelig å forstå, det kreves at du har en god kunnskap om KOSTRA at du forstår det for å kunne bruke den. (...) Men det at vi på en måte ser bruker vi den økonomiske innsatsen på det vi får av staten som er tildelt visse nøkler. Da er det for å se om vi bruker penger på sektorene de er tildelt. Er det noen som er over finansiert eller underfinansiert selv om vi kan i utgangspunktet bruke rammetilskuddet på det vi ønsker.»

Informanten forteller også at det at det er en annen måte å se KOSTRA-tallene på, enn å presentere mange fakta ark med mye tall. Denne metoden gir et mer øyeblikksbilde som er mer for teoretiske øyne.

Når det gjelder KOSTRA som et godt sammenligningsgrunnlag med egen kommune over tid svarte kommunen i spørreundersøkelsen i ganske stor grad, mens de svarte nøytralt på at det er et godt sammenligningsgrunnlag med andre kommuner. Der oppgir informantene at de har mer kontroll over hvilke KOSTRA-tall de selv rapporterer inn, enn de KOSTRA-tallene andre kommuner rapporterer inn:

«Pluss at selv om det er en veldig god veileder som blir gitt ut om hva man skal legge i de forskjellige KOSTRA-funksjonene, så det vel også mye rom for skjønn likevel. Vi vet at også andre kommuner som vi har nær kontakt med også da har tolket ting annerledes enn vi har gjort det. Det gjelder både på regnskapsdelen og tjeneste-rapporteringen, så det kan gi en dobbeltfeil-effekt.»

Kommunen har fra 2004 sammenlignet seg med en nabo-kommune og en annen høyrestyrt kommuner som politikerne ser på som en «storebror». Fra og med 2015 endret de på dette, de sammenligner seg nå med de 25 % beste i KOSTRA gruppe 13:

«Det kom som et resultat på en bestilling at politikerne ønsket at vi ikke bare skulle sammenligne oss med snittet av KOSTRA-gruppe 13. Men at vi skulle være av de beste i KOSTRA-gruppe 13.»

Når det gjelder påstanden om KOSTRA er en pålitelig datakilde svarer informantene at det er ulikt hva hver kommune legger i tallene sine.

«Det er også relevant å se på hvordan SSB har definert det enkelte KOSTRA-tallet også. Noen er mer tydelig og klar i defineringen enn andre. Så jeg tenker at det varierer litt (...) Så dette er jo indikatorer som både skal fange interessen som departementet har for å få styring, det skal fange politikerne, det skal fange administrasjon, det er så mange hensyn som de skal klare å fange opp i et relativt sett få indikatorer, da blir det også litt varierende det som kommer ut.»

Informantene sier videre at tillitten til KOSTRA-tallene faller litt bort når nevneren til tallene er hentet fra et register hvor man ikke vet hva som er lagt vekt på i tallene. Med sine egne data sier informantene at de hvert fall har oversikt og kan gå tilbake i grunndataene å sjekke opp dersom de ser et stort avvik, dette kan de ikke gjøre med andre kommuner sine tall.

På spørsmål om KOSTRA hadde vært savnet dersom det ikke hadde eksistert, svarer begge informantene ja:

«Da hadde vi nok gått tilbake til den tiden som var før KOSTRA kom, da SSB publiserte type tall fra fylkesnivå halvannet år etter at tallene var aktuell. (...) Men da hadde vi jo ikke hatt muligheten til å sammenligne oss med andre.»

Informantene sier også at det de tror politikerne hadde svanet det veldig, i større grad enn det de selv hadde. Arbeidet med KOSTRA i kommune 1 er ikke spesielt tidkrevende, mye av det sin rapporteres inn er hentet fra systemene de allerede har. Informantene sier at alle skjemaene sendes inn til ansvarlig for KOSTRA-rapporteringen slik at den kan gjennomføre en kvalitetssjekk, dette er ikke spesielt tidkrevende og verdt innsatsen.

BMS

I 2004 ble kommune 1 omorganisert og da ble BMS også innført. De har fire fokusområder: Økonomi, medarbeidere og arbeidsformer, brukere av kommunale tjenester og folkehelse, miljø og samfunn. Innenfor disse fire områdene er det i kommuneplanen definert kritiske suksessfaktorer, som er med i et målekart i hvert enkelt fokusområde og ut mot tjenestemrådene sine målekart.

På spørsmålet om det var noen fokusområder som var mer nyttige enn andre med tanke på økonomistyringen i kommen svarte informanten:

«På økonomi er det der vi har minst styringsindikatorer i målekartet, vi har egentlig bare to. Og der henter vi data fra regnskapet legger det over i coporater og liksom rapportere vi da resultatene fra tjenesteområdene i målekartet.»

Kommunens BMS har 160 styringsindikatorer per i dag, og de er klar over at det er alt for mange. Målekartet er ikke statisk, det endres kontinuerlig:

«Politikerne kommer stadig vekk med nye ting de ønsker vi skal ha fokus på og måle, så det er ikke statisk, vi tar ting ut og vi tar ting inn.»

Informantene sier også at de bruker mye brukerundersøkelser inn i målekartet. Kommunen har et årlig møte i april hvor alle fagnettverkene diskuterer erfaringer og evalueringer som lå inne i forrige års handlingsprogram og basert på dette finner ut om noe skal tas bort eller komme med endringer. Endringer gjøres også med hensyn til nye stortingsendringer og statlige retningslinjer.

«Politisk i juni hvert år har vi en sak som heter mål og rammesak (...) da blir også målekartet gjennomgått, der det blir vedtatt det som ligger der eller de kommer med endringer.»

I kommune 1 er det i stor grad kommunalsjefer, rådmannens ledergruppe, økonomiavdelingen og politikerne som bruker målekartet mest. Informantene sier at BMS er mer ressurskrevende og krever mer innsats enn KOSTRA-arbeidet i kommunen. De bruker mye tid på det systemtekniske rundt programmet Corporater, og det er mer løpende drift med Corporater enn KOSTRA som er en mer intensiv periode.

KOSTRA og BMS sammen

Informantene sier at de ikke bruker så mye fra KOSTRA inn i målekartet, men at de fokuserer på brukerundersøkelser. På medarbeidere og arbeidsformer sier informantene at de bruke KOSTRA i veldig liten grad.

«(...) vi har et slikt kapittel i handlingsprogrammet, der har vi barnehage, så har vi fagområdet sitt målekart og så har man KOSTRA-tallene etter. Da skriver man om status, samlet hvor vi både ser på målkartet og KOSTRA-tall. Så setter vi opp noen egne nøkkeltall (...) Vi henter med andre

ord ut en til to produktivitetsindikatorer fra hvert tjenesteområde, for å synliggjøre hvor økonomisk effektiv vi er.»

Kommunen bruker KOSTRA i ganske liten grad i arbeidsprosesser, interne prosesser og rutiner, læring og vekst, fornyelse og utvikling oppgir informantene. De bruker KOSTRA-tall i større grad innen økonomi, brukere og samfunn.

På spørsmålet om bruk av KOSTRA i de ulike tjenesteområdene svarte respondentene:

«Alt avhenger hvilke nøkkeltall du plukker fra de ulike tjenesteområdene, det er vanskelig å si at det tjenesteområdet egner seg og det tjenesteområdet egner seg ikke (...) vanskelig å si noe helt generelt om hvert område.»

Forbedringspotensialet ved KOSTRA som et verktøy for BMS

Avslutningsvis spurte vi informantene om hva de mente var de positive sidene av KOSTRA som et verktøy for BMS. Informantene fremhever at det er mye som kan brukes:

«Jeg ser jo at vi bruker KOSTRA ganske lite inn i BMS, inn i systemet vårt, hvis vi hadde klart å få til en direkte kobling så hadde det jo spart oss for en del tid. Feilkilder og punshing og manuelle ting. Det er jo mye problemer i kommuner at man driver med dobbeltregistrering på mye. Det er absolutt noe man kunne effektivisert på.»

Til spørsmålet om hva som er forbedringspotensialet ved KOSTRA for at man skal bruke det mer inn i BMS svarte informantene:

«dersom vi skulle brukt det mer inn i BMS burde vi ha satt oss mer ned i forkant og både lært opp oss selv og kommunalsjefene på hva de enkelte KOSTRA-tallene sier og hva de ikke sier noe om. (...) vi måtte nok gjort en god del kompetanseheving.»

Informantene påpeker også at det er viktig å forstå hvilke tall som ligger bak, og sier at de tror det er større forståelse for målekartet en KOSTRA generelt politisk sett.

5.2 Kommune 2

Informasjon om kommunen

Kommune 2 har 30 000 innbyggere og 2 600 ansatte, og de tilhører KOSTRA-gruppe 13. AP og Rødt dominerer den politiske styringen. Informanten opplyser om at det er nøktern økonomistyring i kommunen, og at de har 1 milliard kroner i forvaltningskapital. Denne kommunen benytter internkontrollsystemet EQS og analyseprogrammet agenda Kaupang i dag. De har gått til innkjøp av analyseprogrammet Framsikt, men det er ennå ikke tatt i bruk. Det er en del industri i kommunen, og det satses på næringsutvikling både kommunalt og interkommunalt.

KOSTRA

KOSTRA-tall blir benyttet i ganske stor grad i kommunens økonomistyring. Informanten forteller om deres egen utarbeide dokument der som er mye brukt av ledelsen i kommunen:

«Nøkkeltallsheftet går gjennom egentlig hver tjeneste i forhold til nøkkeltall og KOSTRA og den biten. Og vi har et budsjettseminar i august/september som skal gi oss noen innspill på hva skal prioritere/nedprioritere i forhold til Nøkkeltallsheftet. Det Nøkkeltallsheftet baserer seg jo på publiserte reviderte nøkkeltall fra KOSTRA, samt noen andre systemer.»

Først og fremst benyttes KOSTRA-tallene på et overordnet prioriteringsnivå i denne kommunen. De sammenligner seg med nabokommuner og med snittet i KOSTRA-gruppe 13. Når det gjelder KOSTRA-tall som sammenligningsgrunnlag med andre kommuner mener informanten at de er gode nok for å se på aggregerte nivå, for å se trenden. Men når de skal sammenligne seg med enkeltkommuner er spesielt de ureviderte tallene usikre. KOSTRA-tall som sammenligningsgrunnlag med egen kommune over tid er informanten mer fornøyd med:

«Ja man har mer kontroll over egne tall, og vet når man endret praksis osv. De sier at KOSTRA er organisasjonsnøytralt og det er en sannhet med modifikasjoner.»

På spørsmål om KOSTRA hadde vært savnet dersom det ikke hadde eksistert, svarer informanten ja, og spesielt i forhold til benchmarking. Arbeidet med KOSTRA i kommunen er blitt en rutine, da det har vært obligatorisk så lenge. Men kompetansen på rett føring og oppdatering av regelendringer i KOSTRA kan bli bedre i hele kommunens organisasjon.

BMS

Kommunen innførte BMS i 1997, men i dag kaller de det kun måltabell. De benytter fire fokusområder; økonomi, brukere, medarbeidere og befolkning. Det er kommuneplanene med alle strategiene og videre handlingsplanen som er overordnet for kommunens måltabeller. Politikerne i kommunestyret kommer med innspill på hva som skal inn i måltabellene.

I forhold til den praktiske bruken av måltabellen forteller informanten dette:

«De ulike stabene har sine virksomhetsdokument som er detaljert, det er begrenset hvor mye politikerne skal se. (...) I løpet av to perioder har vi kuttet kraftig i antall indikatorer, for eksempel har denne siden under oppvekst nesten blitt halvert i forhold til indikatorer.»

«Noen vil vi ha sammenlignbare tall over tid.. derfor har vi eget kapittel over finansielle nøkkeltall. Men det som kommer i måletabellen det enkelt året påvirkes av hva de enkelte politikere ønsker, og hva som er i vinden.»

Måltabellen er et styringsverktøy som er i stadig endring og tilpasning, og det brukes mye av tjenesteleidere og økonomiavdelingen i kommune 2.

KOSTRA og BMS sammen

Når KOSTRA-tall benyttes i kommunes måltabell er det mest med tanke på dekningsgrad og produktivitet, innen de fire fokusområdene kommunen har. Og informanten peker igjen på den årlige evalueringen, der de kan se om de KOSTRA-tallene de har tatt med i måltabellen egentlig fanger opp det de ønsker å måle.

Når det gjelder innen hvilke kommunale tjenesteområder KOSTRA-tallene egner seg best i måltabellen har informanten følgende meninger om nytte:

«I forhold til skole har vi jo skoleportalen, derfor litt lav score. Innen barnehage ligger det mye god info i KOSTRA. I pleie og omsorg KOSTRA er grei på en del saker, men får jo ikke inn eksempel ressursbehovet på den enkelte pasient (...) Administrasjon handler jo mye om hvor mye penger vi bruker. Men KOSTRA-tallene sier jo ikke så mye om hva vi gjør.»

Informanten begrunner at de har scoret ganske likt på bruk og nytte av KOSTRA-tall innen de ulike BMS perspektivene på denne måten:

«Nytte og bruk henger på en måte sammen, hadde det ikke gjort det så hadde vi kanskje fanget det ut neste år når vi gjør en evaluering igjen. Det er løpende utvikling»

Det er en integrasjon mellom de to ulike styringssystemene i kommune 2, hvordan de benyttes sammen og hva som er mest brukt reflekterer informanten over slik:

«KOSTRA er på en måte integrert en del av styringssystemet. Selv om ikke alle KOSTRA-tallene er fremme her, gjør vi ett utplukk av de mest interessante tallene hvert år.»

«Måltabellen inneholder mer enn KOSTRA, og målekaret er mest oppe i dagen. Fordi det inneholder aktiviteter som måles i løpet av hele året, som brukerundersøkelser og sånt. Mens KOSTRA rapporteres jo bare en gang i året.»

I denne kommunen er det mer fokus på KOSTRA sentralt, og i ledelsen, mens forståelsen og bruken av måltabellen strekker seg lengre ut i organisasjonen.

Forbedringspotensialet ved KOSTRA som et verktøy for BMS

Den tekniske delen av KOSTRA har stort forbedringspotensial påpeker informanten. De nye nettsidene til SSB er ifølge informanten håpløs, og er vanskelig for en politiker og menigmann å sette seg inn i. Men ved å ha gått til innkjøp av analyseverktøyet Framsikt slipper de å benytte SSB sine sider i stor grad i fremtiden. Når det gjelder innhold, og hvordan KOSTRA-tall kan bli bedre for å brukes i kommunens måltabell kommer informanten med dette innspillet:

«(...) kvalitetsdata som har forbedringspotensial. Det er jo begrenset hvor mye man kan finne innenfor økonomi og dekningsgrad. Det er mer kvalitetsindikatorer, og at man har mer lik praksis.»

Lik praksis mener informanten at samtlige kommuner bruker samme funksjon i regnskapsføringen, at det er gode avklaringer og definisjoner på innhold, og at feil praksis som blir utført korrigeres.

5.3 Kommune 3

Informasjon om kommunen

Kommune 3 har 9 000 innbyggere, ca. 600 ansatte og er i KOSTRA-gruppe 7. Kommunen har inntekter litt lavere enn landssnittet. Det er AP-flertall i denne kommunen, som styrer sammen med SP og SV, ordføreren er fra AP. Kommune 3 er en liten kommune og de har ikke et spesifikt digitalt styringssystem, kommunen benytter et hjemmelaget regneark (Excel) i sin økonomistyring. De benytter også det kommunen kaller LEAN noe som er en lokal del av LEAN arbeid.

KOSTRA

I kommune 3 benyttes KOSTRA-tall aktivt i ganske stor grad i kommunens økonomistyring. Hver avdelingsleder i tjenesteområdene i kommunen har ansvar for å fylle inn målkartet:

«(...)det er egentlig KOSTRA-funksjoner, det er bare at vi har lagt på lokalt et siffer til så her er det 223, det er en KOSTRA-funksjon.

Informanten sier dette er gjennomgående for alle tjenesteområdene. Informanten påpeker også at det er mange kommuner som velger å benytte samme KOSTRA-funksjons-koder inn i økonomistyringen ved bare å legge på noen flere siffer.

Kommunen har et eget hefte som heter «Hva sier tall og statistikk», hvor de benytter KOSTRA tall:

«(...) der bruker vi KOSTRA-nøkkeltall og den oppdateres, og den er det da den enkelte fagleder som må oppdatere også følger den som et vedlegg til politikerne også, når vi vedtar budsjett og når vi fastsetter årsregnskap».

KOSTRA er derimot ikke den eneste kilden kommunen bruker i dette heftet. KOSTRA-tall som benyttes i dette heftet er blant annet, andel kvinner og menn i kommunen og arealforvaltning.

Kommunen sammenligner seg både historisk med seg selv og med nabo-kommunene:

«Men vi er i gruppe 7, så da sammenligner vi oss alltid med gruppe 7 og landet. Da har vi hatt en diskusjon, landet med eller uten Oslo. Da har vi havnet på uten Oslo».

Det er i hovedsak administrasjonen som bruker KOSTRA i kommunen, politikerne er også opptatt og brukere av KOSTRA:

«(...)men så er politikerne våre litt sånn digitale, så de bruker også den appen, det er en eller annen KOSTRA-app, som de bruker».

Informanten forteller at KOSTRA-tall blir benyttet primært når kommunen skriver årsmelding, der man ser tilbake på året som gikk:

«Gjennom året som sådan i den ordinære økonomirapporteringen så tviler jeg på at det er mange som er innom og sjekker KOSTRA-tallene på hvordan ligger vi an i forhold til i fjor».

Informanten påpeker også at årsmeldingen skal være ferdig i utgangen av mars, og de ureviderte KOSTRA-tallene publiseres 15 mars, det gir kommunen dårlig tid til å se på disse tallene. De ferdige KOSTRA-tallene kommer i juni og da er det ferieavvikling.

I spørreundersøkelsen svarte informanten at KOSTRA er en pålitelig datakilde i noen grad, og beskriver det slik:

«Ja og det er jo fordi jeg vet selv hvor fort det er å føre noe feil, og vi tror vi fører noe riktig også er det likevel feil».

Informanten sier også at ulike kommuner legger ulike definisjoner i sine tall:

«Men samtidig er det jo slik at de overordnede KOSTRA-tallene er jo ikke feil. Og det er jo en ting vi har blitt enig om her i kommunen at vi skal ikke bortforklare KOSTRA (...) vi må forholde oss til de KOSTRA-tallene».

Til spørsmålet om dersom KOSTRA hadde vært et savn dersom det ikke hadde eksistert svarer respondenten ja:

«Det forventes jo at man skal kunne si noe om hvordan man ligger an relativt til andre».

Informanten sier videre at KOSTRA som system er en nødvendighet, men da er det også viktig at alle forholder seg til at det er der man skal rapportere, og om noen eksterne trenger informasjon må de hente det ut fra KOSTRA i SSB. KOSTRA krever videre en del ressurser i kommune,

informanter påpeker at tjenesterapporteringen er noe kommunen bruker mye tid på i januar og februar.

BMS

Kommune 3 benytter målekart innenfor balansert målstyring, men kaller det ikke for BMS men «målstyrt balansert undring», det forklarer informanten slik:

«(...) at man undrer seg, man lærer, man gjør tiltak».

Kommunen har benyttet balansert målstyring siden 2005 og bruker perspektivene: virksomhetsmål, brukere, medarbeidere og organisasjon. KOSTRA-tall er inkludert med tanke på både brukere, økonomi, ressursinnsats og rammevilkår. Kommunen har også trafikklys, det er manuelt, men det virker ikke. Informanten forteller at oppdateringen av fargene er noe som ofte blir glemt, og sier at de ikke har noen akseptert grense for når fargene skal skifte, kommunen har bare satt målet. Videre forteller informanten:

«Som jeg sa tidligere så samler jeg som controller alt i et felles målekart, som vi skal presentere for formannskapet hver måned».

Det er i kommunedelplanen hvor de overordnede målene til kommunen er at målstyring kommer inn:

«De overordnede målene for en sektor er det jo politikerne som vedtar så tar vi de, skriver de inn her og rapporterer hvordan går det? Og i tillegg er det også noen strategier for hver sektor, som er forankret i kommunedelplanen (...) Så deler vi dem ned og skriver dem inn i målkartet til den personen som har ansvar for å følge opp den strategien.»

Målekartet er ikke et statisk verktøy og oppdateres jevnlig gjennom året. Målene blir oppdatert og rullert. Det er i hovedsak administrasjonen og tjenesteledere som har kunnskap om BMS i kommune 3.

KOSTRA og BMS sammen

Ledere for hvert tjenesteområde skal selv gå inn i KOSTRA materialet som publiseres på SSB og plukke ut de nøkkeltallene som de mener er mest informative for sitt område, og sette det inn i

målekartet. Videre skal disse lederne ha en oversikt over hvordan man i løpet av året ligger an på de utvalgte nøkkeltallene.

Kommune 3 hadde i spørreundersøkelsen scoret høyt på bruk av KOSTRA-tall i BMS-perspektivene læring og vekst, fornyelse og utvikling. Dette begrunner informanten blant annet slik:

«(...) det er at vi på begynnelsen av året avslutter foregående år, og da skriver vi årsmelding, og da prøver vi å bruke KOSTRA-tall, og da tenker jeg det er en del av læring og vekst fordi det er en hensikt med det og selvsagt at det er lovpålagt og vi må gjøre det, så prøver vi å lære hva gikk dårlig og hva gikk bra, særlig innenfor økonomibiten men også innenfor tjenestene.»

Videre forteller informanten at den andre store oppgaven kommunen gjør er å lage budsjett for neste år, da bruker de KOSTRA-analyse og ser på hvordan kommunen ligger an på de ulike områdene til nå, både relativt til egen og andre kommuner. Kommune har også startet med noen som kalles læringsreiser:

«Vi brukte KOSTRA-tallene til å se på at det er jo andre som får til dette billigere enn oss, men med like god score på de kvalitetsindeksene, om man kan kalle de det og likevel billigere (...) Da brukte vi jo KOSTRA-tallene for å ta et utgangspunkt på hvor vi skulle dra, og til å stille dem spørsmål ja men hvordan klarer dere å ha så tett med pedagoger men samtidig ikke dyrere. Hva gjør dere?.»

Videre sier informanten at KOSTRA-tallene kan være nyttige i forhold til medarbeidere, ved å se på for eksempel kompetansenivå og kompetanse kartlegging. Informanten sier:

«(...) men akkurat på medarbeidere så mente jeg at det ikke var like stort da. Men de andre tingene, som arbeidsprosesser, i ganske stor grad har jeg svar. Der tenker jeg litt tilbake på disse læringsreisene at okei, vi ser ikke arbeidsprosessene i KOSTRA-tallene, men vi kan se på hvem som ser ut til ha bedre arbeidsprosesser enn oss, også kan vi lære av dem. Det kunne vi jo ikke vist dersom vi ikke hadde hatt KOSTRA-tallene.»

I forhold til tjenesteområder KOSTRA egner seg i svarte informanten nøytral på kultur og fritid og tekniske tjenester. Dette forklarer informanten blant annet ved:

«Kultur og fritid er det litt det at vi har et interkommunalt samarbeid med nabokommunen, slik at vi har ikke Kino, for eksempel da. Så vi scorer ganske dårlig på kultur bare fordi vi ikke har kino (...) Og tekniske tjenester er jo for det første en del ting som ikke måles selv om vi ser at det er en del indikatorer.»

Videre forteller informanten at innen pleie og omsorg er det få KOSTRA-funksjoner, slik at det også blir et problem som kan skape skjevhet.

Kommune 3 svarte seg helt enig på påstanden om at KOSTRA og BMS handler mye om det samme, informanten forteller følgende:

«Jeg bare tenker at KOSTRA inneholder jo både indikatorer for økonomi og brukere og ressursinnsatser som sådan og for så vidt også litt personell. Derfor tenkte jeg at det var mye av de samme kategoriene man var opptatt av i BMS. Så kan man jo stille spørsmålet om hvor mye kvalitet for eksempel KOSTRA viser.»

På påstanden om tidsintervall-forskjeller mellom KOSTRA og BMS svarte informanten seg litt enig i dette på spørreundersøkelsen. Informanten forteller i intervjuet at tidsforskyvingen ikke har så mye å si for dem. Det er mange prosesser som skjer i løpet av et år, og at det av den grunn ikke gjør noen at ikke alle KOSTRA-tallene er oppdatert hver måned, da kommunen uansett ikke hadde rukket å sett på det.

Når det gjelder påstanden om at KOSTRA-tall er dårlig tilpasset vår kommunes BMS, svarte informanten nøytralt i spørreundersøkelsen. Dette forklarer informanten slik:

«fordi jeg forventer ikke at de skal være tilpasset oss. (...), det er vi som må vurdere hvilken deler av KOSTRA vi velger å bruke. Det er klart at vi kunne jo ønske oss andre KOSTRA-indikatorer som vi var inne på i ste, og en mer finmasket funksjonsinndeling på en måte. Samtidig kan jo det gjør at det kanskje er enda mindre sammenlignbart kanskje, fordi da blir det enda mer ting man kan gjøre feil på.»

Informanten er enig om at KOSTRA forhindrer dobbeltarbeid for å finne gode indikatorer i BMS. Kommune 3 forsøker å redusere dobbeltarbeid ved at lederne selv skal velge ut de KOSTRA-indikatorene som de ønsker å fokusere på og bruke i målekartet sitt.

Forbedringspotensialet ved KOSTRA som et verktøy for BMS

Avslutningsvis i intervjuet spurte vi informanten om forbedringspotensial ved KOSTRA som et verktøy for BMS. Informanten trekker her frem en nyttig rapport som ble skrevet av riksrevisjonen i fjor om kommunens gjeldsbyrde, det den trakk opp en strek om det anbefalte nivået.

«(...) for det KOSTRA ikke sier noe om, er hva som er anbefalt. Det sier bare noe om hvordan det går i nabo-kommunen, og det kan gå like dårlig der ikke sant, og da er ikke det så veldig, det er jo fint å vite det at man er i samme båt., men det hjelper oss jo ikke. Jeg forventer jo heller ikke at KOSTRA skal trekke den linjen heller for det er jo bare et statistikkverktøy for så vidt.»

Informanten sier videre at med rapporten fra riksrevisjonen kunne kommunen se hvordan de lå an i forhold til de anbefalingene som ble gitt. Dette er noe informanten savner ved KOSTRA. Informanten trekker også frem at det er rom for skjønn i innrapporteringen av KOSTRA-tall som skaper en usikkerhet ved sammenligning med andre kommuner.

5.4 Kommune 4

Informasjon om kommunen

Kommune 4 har 18 500 innbyggere og 1 100 ansatte, og de tilhører KOSTRA-gruppe 7. De styres av Ap, med støtte fra Høyre og MDG. De har lite egen industri, og svært mange av innbyggerne pendler daglig til Oslo. Kommune har lave frie inntekter, informantene sier de er kjent for å få mye ut av lite. På kommunebarometeret er kommunen rangert høyt opp på listen over landets mest effektive kommuner. Det digitale styringsverktøy i kommunen er i dag KS sitt «Bedre Styring», noe de ikke er helt fornøyd med. De er i oppstartsfasen med analyseverktøyet Framsikt.

KOSTRA

I spørreundersøkelsen oppga kommune 4 at de benytter KOSTRA-tallene i ganske stor grad i sin økonomistyring. Informasjonen benyttes som overordnet grunnlag for prioriteringer i kommunen, og informantene utdyper dette slik:

«(...) Det er med bakgrunn i KOSTRA, at det er vist at vi bruker høyt, derfor må det kuttes der. Sånn sett kan du sette fokus. Det samme med barnehage de siste åra. Da har de fått kutt. Det er der vi har brukt den analysen, bakgrunn for kutt, å finne handlingsrom. Her bruker vi mye mer enn de andre. Hvor har vi noe å gå på?»

Kommunen bruker KOSTRA i stor grad som sammenligningsgrunnlag med andre kommuner. De benytter da snittet i KOSTRA-gruppe 7 og snittet for fylket de tilhører. Til intern bruk benytter de også KOSTRA-tall fra tre nabokommuner. Som sammenligningsgrunnlag med egen kommune over tid er KOSTRA-tallene et av de viktigste parameterne for å analysere seg selv over tid mener informantene. De benytter tidsserier på opptil tre år.

Når det gjelder om KOSTRA er en god datakilde påpeker informantene at når KOSTRA ble lansert var det mye rart i tallene, men nå etter 14-15 år er det noe helt annet, og det er ingen grunn til å ikke føre det rett i regnskapet.

«Så jeg mener at KOSTRA gir ett riktig bilde, og at det per i dag er et godt verktøy.»

På spørsmål om KOSTRA hadde vært savnet dersom det ikke hadde eksistert, svarer informanten ja. Informanten har lang fartstid i kommunal sektor, og husker hvordan kommunene ble styrt før KOSTRA. Da var det ingen benchmarking, og beskriver det slik:

«Da var man en ren pengestyrte kommune. Det var rammene som styrte alt. Man fikk en sekk med 10 millioner, og bruk det til det du vil. Du vet ikke om det er for mye eller for lite, og ingenting i forhold til de andre (...) Så kom KOSTRA, da ble det litt rock and roll. Men nå har det skjedd ting de siste åra, spennende ting. I forhold til teknologi. Det kommer aktører på banen som utvikler virksomhetsstyringsystemer.»

Kommune 4 bruker lite innsats og ressurser på selve KOSTRA arbeidet, det har blitt innarbeidet som en del av rutine:

«Det har blitt en del av hele kommunegreie, det med KOSTRA-nøkkeltallene. Det er det vi bruker, vi har ikke så mye annet.»

BMS

Balansert målstyring ble innført i 2009/2010 i denne kommunen. De har fire fokusområder; samfunn, økonomi, tjenester og medarbeidere. I intervjuet omtaler informanten systemet som styringskartet. Det er tjenestelederne som avgjør hvilke mål som skal være med i styringskartet. Hvordan de kommer frem til disse målene er ulikt fra hver avdeling:

«Noen steder er det bare tjenesteleder selv som sitter og bestemmer selv, mens andre inkluderer mange ansatte og lager en diskusjon rundt disse målene. Det kommer an på lederne, og hvor mye lederne prioriterer dette.»

Selv om omtrent 80 % av målene i styringskartet er statisk i løpet av året, oppfordrer de til at det skal være et mer dynamisk styringsverktøy:

«Her er det sånn at når budsjettet vedtas i desember, vedtas målene. Men selvfølgelig når vi kommer inn i budsjettprosessen, oppfordrer vi lederne til å vurdere og forkaste mål som ikke funker (...) Så utfordringen er å få det til å bli et levende dokument for lederen. Det statiske er målt en gang liksom, det er fastlagt. Det blir kjedelig.»

Ledelsen i kommunen ønsker at styringskartet skal være et levende dokument som det legges stor energi inn i. Men per i dag er det ikke slik. Derfor håper de at analyseverktøyet Framsikt kan hjelpe de med å nå dette målet.

Når det gjelder ressursbruk på styringskartet i kommunen, peker informanten igjen på at det er forskjeller mellom de ulike tjenestene, og hvor mye tid de bruker på styringskartet.

Kommunens ledelse vurderte å kjøpe det digitale BMS-verktøyet Corporater for noen år tilbake, men de mente at dette systemet var dårlig tilpasset kommunal sektor, og i tillegg krevde kompleksiteten superbrukere av systemet. Det mente rådmannen var et feil steg, ved å sentralisere i stedet for å få bruken av styringskartet ut i virksomhetene.

KOSTRA og BMS sammen

Kommune 4 har i spørreundersøkelsen gradert både bruk og nytte lavt, når det gjelder å ta KOSTRA inn i BMS perspektivene. Dette begrunner informanten blant annet slik:

«KOSTRA er rene nøkkeltall, det er jo kostnader. Det er jo en teller og en nevner.»

At det er samsvar mellom hvordan de har scoret bruk og nytte av KOSTRA-tall i de ulike BMS perspektivene grunnlegger informanten med at bruk og nytte er akkurat det samme, og at det henger sammen.

Videre omtales KOSTRA-tallene som ganske brukbar innen økonomi, mens innen læring, utvikling og vekst er det minimalt å hente. Det å være bevisst på hvilke tall som plukkes ut, og benyttes inn i styringskartet er også vesentlig for at det skal bli nyttig. At tallene er bra for kommunen å måle, og at det er et fornuftig utvalg slik at bruk og nytte henger sammen.

Dette at tallene er nyttig og mulig å påvirke er viktig mener informanten:

«At du setter mål inn i det styringskortet som du kan ha noen innvirkning på. Det tror jeg er kjempeviktig.»

I forhold til tjenesteområder har administrasjon blitt rangert høyest når det gjelder egnethet av KOSTRA som indikatorer. Informanten forklarer denne rangeringen:

«Vi har brukt det mye på administrasjon, nettopp fordi vi har ligget så høyt på administrasjon. Så politikerne har utfordret oss. Dette her må ned, ikke sant. Fordi vi har ligget veldig høyt.»

I forbindelse med dette bestilte kommune 4 egne rapporter, og satt opp interne arbeidsutvalg for å finne ut hvorfor de hadde så høyt kostnadsnivå på administrasjon. Hvordan KOSTRA-tall egnes i de ulike tjenesteområder rangerer kommunen etter hvor det har vært behov for omprioriteringer, og ikke etter målinger i daglig drift.

I spørreundersøkelsen ble det lagt frem en påstand om at KOSTRA og BMS handlet mye om det samme i kommunen. Her svarte kommune 4 litt enig, og informanten har følgende tanker om dette:

«Ja, det henger jo sammen hos oss, så jeg kunne kanskje svart litt mer der. Vi bruker jo KOSTRA i styringskortet vårt, i målstyringen vår. Men målstyringen er så mye mer enn KOSTRA, slik at det er bare en del i den store helheten. Det er jo liksom det som er litt av vitsen ved å se på det styringskortet, ved å løfte det opp til et annet nivå da.»

Men man kan ikke styre etter bare det, å få en blanding av KOSTRA og kvalitetsindikatorer er viktig mener informanten, og å få grønne og røde lys inn i tallene, slik at man vet hvor man ligger an.

Når det gjelder påstanden om integrasjon mellom KOSTRA og BMS gir mindre dobbeltarbeid, er informanten enig i dette. Arbeidet gjøres parallelt når de baker KOSTRA-tallene inn i årsrapporten, og inn i de enkelte styringskort. Fordelen ved å benytte KOSTRA-tall omtales:

«Fordelen er at det er ett tall du bare får da, det er ikke noe du kjøper eller gjør noe for å få. De bare dukker opp, uansett om du vil eller ikke. Det er tall som alle må rapportere, det tror jeg er kjempeviktig.»

Forbedringspotensialet ved KOSTRA som et verktøy for BMS

Først påpeker informanten SSB sitt arbeid, og sier de er kjempeflink i forhold til å få inn dataene, interessen, service og teknisk oppfølging. Informanten mener SSB er veldig god på det de gjør:

«Når hele kommune Norge skal levere inn data, så er det viktig å ha en aktør som er seriøs.»

Når det gjelder utvikling, og selve innholdet og presentasjonen av hva som ligger i KOSTRA, har informanten denne kommentaren:

«Presentasjonen til SSB, hva som ligger inni der.. Det har ikke skjedd så mye de siste åra. Men det er jo der Framsikt og andre aktører ser at det er muligheter, som gjør at du kan leke litt med dem, utvikle dem, ta egne befolkningsprognoser, smelle litt på slike type ting som gjør at du faktisk kan utvikle disse dataene til noe mer. Enn bare resultater på en måte.»

Ved å sammenligne seg med enkeltkommuner ser kommune 4 forbedringspotensialer. For da kommer spesielt ulik tolkning av de enkelte KOSTRA-tallene frem, og ulik føring i de enkelte kommuner har stor påvirkning av nøkkeltallene. Derfor benytter kommune 4 oftest de store parameterne, for å ha et større utvalg som sammenligningsgrunnlag:

«Derfor tror jeg det er lurt å bruke disse store parameterne, ikke med enkeltkommuner. Må være litt forsiktig, for der kan det være en del feil innafør kommuner. Derfor bruker vi ikke enkeltkommuner utad i dokumentene våre, bare internt.»

Noen definisjoner i KOSTRA kan oppleves som uklare, og å gjøre føringene så nøyaktig som de burde vært krever ressurser, og det kan også gjenspeiles i kommunens størrelse mener informanten:

«Men vi ser at i små kommuner har de ikke ressurser til å kontrollere dette, så det kan være veldig sprik på dataene.»

Avslutningsvis kommer informanten tilbake til analyseverktøyet Framsikt, og sier de er spent på om det kan gi kommunen KOSTRA-tallene mer mening og innhold, slik at kommunen får et enklere og mer levende styringssystem.

5.5 Oppsummering kvalitative data

Vi har i tabellen under laget en oversikt som oppsummerer dataene fra den kvalitative delen av vår studie. Denne presenteres for å kunne gi en oversiktlig sammenstilling av funnene fra kommunene vi har intervjuet.

Oversikt kvalitative data				
	Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3	Kommune 4
Antall innbyggere	27 000	30 000	9 000	18 500
Politisk styring	Høyre	AP og Rødt	AP, SV og SP	AP, Høyre og MDG
Antall ansatte	2 000	2 600	600	1 100
KOSTRA-gruppe	13	13	7	7
Sammenligner seg med	25 % beste i KOSTRA-gruppe 13 og nabokommuner	Snitt i KOSTRA-gruppe 13 og nabokommuner.	Snitt i KOSTRA-gruppe 7 og nabokommuner.	Snitt i KOSTRA-gruppe 7 og fylkessnitt.
Digitalt verktøy	Corporater	EQS og Agenda Kaupang	Ingen, egenutviklet Excel.	Bedre Styring, ikke fornøyd. Manuelt.
Oppstart av BMS	2004	1997	2005	2009/2010
Hvilket begrep benytter kommunen på sin BMS	Målekart	Måletabell	BMU og målekart	Styringskart
Hvem avgjør hvilke måleindikatorer som skal inn i BMS	Politikerne i kommunestyret	Politikere i kommunestyret	Tjenestelederne	Tjenestelederne
BMS perspektiv hvor KOSTRA er mest brukt	Økonomi Brukere Samfunn	Økonomi Brukere Samfunn	Økonomi Læring og vekst Fornyelse og utvikling	Økonomi
Tjenesteområde som KOSTRA er mest nyttig	Skole Barnehage	Skole Barnehage	Skole Barnehage	Administrasjon Tekniske tjenester
Forbedringspotensialer ved KOSTRA og BMS	Klarere definisjoner Kompetanseheving på KOSTRA internt i kommunen	Bedre nettsider Flere kvalitetsindikatorer Korrigerer feil praksis	Klarere definisjonene KOSTRA sier ikke noe om anbefalinger	Mer kvalitetsindikatorer Klarerer definisjoner
Fremtidsutsikter i kommunen	Ser potensiale av mer bruk av KOSTRA i BMS	Skal benytte Framsikt	Ikke oppgitt	Skal benytte Framsikt

Tabell 21 : Oppsummering kvalitative data

6. Analyse og diskusjon

I dette kapittelet vil vi analysere dataene som er samlet inn og presentert i kapittel 4 og 5. Analysen har samme tematiske oppsett som datapresentasjonen, først om KOSTRA og BMS separat, deretter om integrasjon og forbedringspotensialer mellom styringssystemene. I analysen vil vi bruke bakgrunnsdata som kontrollvariabler for de kvantitative funnene, og sitat og informasjon fra det kvalitative datagrunnlaget benytter vi for å dypere forståelse av temaene. Det teoretiske rammeverket som er presentert i kapittel 2 benyttes gjennomgående i analysen og diskusjonen, for å styrke studiens interne validitet og troverdighet.

6.1 KOSTRA

Vi vil først i dette delkapittelet se på hva vår spørreundersøkelse og dybdeintervjuene sier om bruk og kunnskap om KOSTRA separat. Deretter presenterer vi krysstabeller, der vi ser på nytteverdi av KOSTRA opp mot KOSTRA-grupper og respondentens antall år i nåværende stilling, for å undersøke om det er noen sammenheng.

6.1.1 *Bruk og kunnskap av KOSTRA*

Våre funn viser at 45,9 % av de spurte kommunene bruker KOSTRA i ganske eller svært stor grad aktivt i sin økonomistyring, 41% bruker det i noen grad. Et mindretall, altså 12,3 % av utvalget bruker KOSTRA på nøytralt eller lavere nivå. Dette betyr at 87,6 % av vårt totalutvalg på 218 kommuner bruker KOSTRA aktivt i mer enn et nøytralt nivå. Disse tallene er hentet fra Tabell 7, kapittel 4. De fire kommunene vi gjennomførte dybdeintervju med hadde alle svart at de bruke KOSTRA i ganske stor grad aktivt i kommunens økonomistyring.

Gjennomgående i intervjuene ser vi at KOSTRA blir mye brukt som et overordnet grunnlag for prioriteringer. Det var også flere kommuner som brukte KOSTRA-tallene inn i handlingsprogrammet og årsberetning. To av informantene sa at kommunen hadde et eget hefte som de kalte nøkkeltallshefte og «Hva sier tallene». Her var KOSTRA en viktig kilde og hvor de benyttet KOSTRA-tallene aktivt. Kommunene bruker også KOSTRA som et sammenligningsgrunnlag med seg selv og andre kommuner over tid. Dette vil vi komme tilbake til i neste delkapittel.

Informantene trekker også frem at bruken av KOSTRA kan avhenge av politikernes syn og kunnskap om KOSTRA. Vi ser at noen politikere i kommunene vektlegger KOSTRA høyt, og benytter det aktivt i kommunestyret og andre er ikke like opptatt av KOSTRA. Bruken avhenger også av prioriteringer fra øverste ledelse i kommunen, på hvor mye KOSTRA skal benyttes i rapporteringer.

Når det gjelder generell kunnskap om KOSTRA viser vår studie at 86,7 prosent av utvalget har i svært og ganske stor grad kunnskap om KOSTRA, som presentert i Tabell 8, kapittel 4. Det er 11 % av kommunene som svarer i noen grad. Et fåtall av besvarte kommuner altså 2,3 % svarte på et nøytralt eller lavere nivå. Dette viser at 97,7 % av utvalget vårt har en generell god kunnskap om KOSTRA.

Det er obligatorisk for alle kommuner å rapportere inn data til KOSTRA hvert år (Opstad, 2013). Det betyr at det krevet at alle kommuner setter seg inn i bruk av KOSTRA, og hvordan rapporteringen skal gjennomføres. Dette kan ha en innvirkning på det høye prosentantallet der 97,7 % av vårt utvalg har generelt god kunnskap om KOSTRA.

KOSTRA ble et obligatorisk system for alle kommuner i 2001 (Busch et al., 2009). KOSTRA har eksistert i 15 år, det er derfor blitt en rutine for kommuner å rapportere disse dataene. Det er noe også intervjuene våre viser, flere av informantene trekker fram at KOSTRA har blitt en rutine som gjennomføres i starten av hvert år. Dette kan også ha innvirkning på god kunnskap om KOSTRA generelt.

Vi har valgt å ikke gjennomføre krysstabeller på bruken og kunnskap om KOSTRA. Dette har vi valgt å gjøre på grunnlag at våre funn viser at det er generelt høy grad av bruk og nytte av KOSTRA, og liten spredning i svarene på disse spørsmålene. Det er derfor ikke hensiktsmessig å se på kontrollvariabler som forskjell i KOSTRA-grupper og antall år respondenten har hatt sin nåværende stilling.

6.1.2 *Opplevd nytteverdi av KOSTRA i norske kommuners økonomistyring*

I dette delkapittelet skal vi se på opplevd nytteverdi av KOSTRA. Vi vil ha fokus på den indekserte variabelen fra Tabell 10, kapittel 4, og vi kryssjekker denne opp mot KOSTRA-grupper og respondentens antall år ansatt i sin stilling. Dette gjør vi for å se om det er noen forskjeller mellom de ulike gruppene. Avslutningsvis vil også ta for oss noen av påstandene hver for seg, som ble presentert i Tabell 9, kapittel 4, som vi også hadde fokus på i intervjuene.

For å se størrelse på kommunen har noen innvirkning på opplevd nytteverdi ved KOSTRA i vår studie, har vi under laget en krysstabell. Vi har gjennom SPSS delt inn KOSTRA-gruppene i små, mellomstore og store kommuner, for å få en bedre oversikt. I gruppen små kommuner er KOSTRA-gruppe 1-6, mellomstore kommuner inneholder KOSTRA-gruppe 7-12 og store kommuner representerer KOSTRA-gruppe 13-15. Vi har valgt å trekke ut gruppe 16, da de er en ekstrem gruppe, og er uavhengig av kommunestørrelse. Denne gruppen som vi redegjorde for i kapittel 2.3.3, er inndelt kun på grunnlag av høyre fri disponible inntekter (Langørgeren et al., 2015). Det var noen respondenter som svarte vet ikke i spørsmålet om KOSTRA-gruppe, disse er også trukket ut av utvalget.

Krysstabell. Nytte av KOSTRA og KOSTRA-grupper							
		Nytte av KOSTRA indeksert variabel					Total
		3,00 I liten grad	4,00 Nøytral	5,00 I noen grad	6,00 I ganske stor grad	7,00 I svært stor grad	
Små kommuner	Antall	4	14	48	23	0	89
	Prosent	4,5%	15,7%	53,9%	25,8%	0,0%	100,0%
Mellomstore kommuner	Antall	1	12	45	22	0	80
	Prosent	1,3%	15,0%	56,3%	27,5%	0,0%	100,0%
Store kommuner	Antall	0	5	21	11	1	38
	prosent	0,0%	13,2%	55,3%	28,9%	2,6%	100,0%
Totalt	Antall	5	31	114	54	1	207
	Prosent	2,4 %	15 %	55,1 %	27,1	0,5	100,0%

Tabell 22 : Krysstabell, nytte av KOSTRA sammen med KOSTRA grupper

Tabell 22 viser relativt jevne verdier, og opplevd nytteverdien av KOSTRA på de tre forskjellige kommunestørrelsene er ganske like. Tabellen viser at 53,9 % av de små kommunene synes

KOSTRA generelt er nyttig i noen grad, 56,3 % av mellomstore kommuner mener det samme og 55,3 % av de store kommunene mener også i noen grad. Vi ser av tabellen at 25,8 % av de små kommunene har svart i ganske stor grad, 27,5 % av de mellomstore kommunene mener det samme og 28,9 % av de store kommunene har svart at KOSTRA er nyttig i ganske stor grad. Det er bare 1 kommune som har svart at KOSTRA er generelt nyttig i svært stor grad, denne kommunen er representert fra gruppen store kommuner. Ut fra tallene i tabellen ser vi at nytteverdien øker jo større kommunen er. Våre funn er i tråd med det Johansen og Juuhl (2011) fant i sitt studie at store kommuner bruker KOSTRA mer enn hva små kommuner gjør. Vi mener at bruk og nytte henger mye sammen og dette vil vi komme nærmere inn på i kapittel 6.3.

Tilgang på resurser kan også ha påvirkning på at store kommuner bruker KOSTRA mer enn små kommuner. Store kommuner har mer penger og ressurser å forvalte i kommunen og har gjerne derfor større kapasitet til å benytte KOSTRA mer.

Videre ønsker vi å se om respondentens antall år ansatt i sin stilling har en innvirkning på opplevd nytteverdi av KOSTRA. Vi har også her laget en krysstabell. Vi har delt inn respondentene inn i tre grupper etter hvor lenge de har vært ansatt i samme stilling i kommunen. Gruppe 1 er respondentene som har vært ansatt 0 mnd-1år, gruppe 2 inneholder respondenter som har vært ansatt 1-5 år og den siste gruppen representerer 5 års ansiennitet eller mer.

Krysstabell, nytte av KOSTRA og antall år ansatt									
Ansatt i stillingen		Nytte av KOSTRA indeksert variabel							Total
		1,00 I svært liten grad	2,00 I Ganske liten grad	3,00 I liten grad	4,00 Nøytral	5,00 I noen grad	6,00 I stor grad	7,00 I svært stor grad	
0 mnd – 1 år	Antall	0	0	1	0	11	4	0	16
	Prosent	0,0%	0,0%	6,3%	0,0%	68,8%	25,0%	0,0%	100,0%
1-5 år	Antall	0	0	5	15	45	19	0	84
	Prosent	0,0%	0,0%	6,0%	17,9%	53,6%	22,6%	0,0%	100,0%
5 år eller mer	Antall	1	1	2	18	61	34	1	118
	Prosent	,8%	,8%	1,7%	15,3%	51,7%	28,8%	,8%	100,0%
Totalt	Antall	1	1	8	33	117	57	1	218
	Prosent	,5%	,5%	3,7%	15,1%	53,7%	26,1%	,5%	100,0%

Tabell 23 : Krysstabell, nytte av KOSTRA sammen med antall år ansatt

Av tabell 23 ser vi at 68,8 % av respondentene som har vært ansatt 0 mnd.-1 år i sin stilling svarer at KOSTRA er nyttig i noen grad. 53,6 % av de som har vært ansatt i 1-5 år svarer i noen grad, det samme gjør 51,7 % av de som har vært ansatt i mer enn 5 år. Av respondentene som svarer at KOSTRA er nyttig i stor grad er det 25 % av gruppen i 0 mnd.-1 år, 22,6 % i gruppen 1-5 år og 28,8 % i gruppen 5 år eller mer. Ut fra denne tabellen ser vi da at de som har vært ansatt i 0 mnd.-1 år er den gruppen som har rangert KOSTRAs nytteverdi høyest. Denne gruppen er derimot den minste gruppen på 16 respondenter, som kan ha påvirkning på utfallet. Å kontrollere nytte av KOSTRA sammen med respondentens ansiennitet er ikke tidligere blitt studert. Vår studie tyder på at ansiennitet ikke har en stor påvirkning på opplevd nytteverdi av KOSTRA.

Videre ønsker vi å ta for oss noen av påstandene rundt nytteverdi av KOSTRA hver for seg. Disse påstandene ble presentert i Tabell 9, kapittel 4. Vi velger å ta utgangspunkt i de påstandene som vi fikk en dypere forståelse av gjennom intervjuene.

Av Tabell 9, kapittel 4 ser vi at 81,7 % av respondentene var enig i noen eller ganske stor grad ved påstanden om at KOSTRA er en pålitelig datakilde. Våre funn er i tråd med Johansen og Juuhl (2011) sine hovedfunn der de finner at datakvalitet ikke er et stort problem for kommunene ved bruk av KOSTRA. Derimot finner Johansen og Juuhl (2011) betydelig variasjon i kommunenes svar, og ser likevel at datakvalitet er en utfordring for KOSTRA. Dette finner også vi i vår studie ved intervjuene vi gjennomførte. Kommune 1 fremhever i intervjuet at det er ulikt hva hver kommune legger vekt på i sine tall og dermed faller noe av tillitten til KOSTRA-tallene bort. Kommune 4 sier derimot at KOSTRA-tallene gir et riktig bilde. Det er også kommune 3 enig i, da kommunen ikke skal bortforklare KOSTRA, samtidig sier informantene at det er ulike hva kommuner legger i definisjonene av KOSTRA-tallene. Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst Young (2002) finner begge i sine studier at det er skepsis til datakvaliteten i KOSTRA, da det er usikkerhet rundt registrering og mange feilregistreringer.

Et av hovedformålene med KOSTRA er å gi kommuner i Norge tilgang til styringsdata og sammenligningsgrunnlag på tvers av kommuner og kommunegrupper (Busch et al., 2009). Gjennomgående i intervjuene vi gjennomførte ser vi at kommunene bruker KOSTRA-tallene for å sammenligne seg med seg selv over tid og med andre kommuner, nabokommuner, og snittet i egen KOSTRA-gruppe. Våre funn fra spørreundersøkelsen viser at nytteverdien av KOSTRA er høy, spesielt på sammenligningsgrunnlag. I Tabell 9, kapittel 4 ser vi at 60,6 % sier seg enig i noen eller stor grad i påstanden om at KOSTRA er et godt sammenligningsgrunnlag med egen kommune over tid. 36,7 % er enig i svært stor grad. 79,4 % av respondentene svarer at de er enig i noen grad eller stor grad i påstanden om at KOSTRA er et godt sammenligningsgrunnlag med andre kommuner. 7,3 % svarer i svært stor grad. Dette viser at KOSTRA er generelt et godt sammenligningsgrunnlag med egen og andre kommuner.

Johansen og Juuhl (2011) finner i sin studie at majoriteten av kommunene bruker KOSTRA til å sammenligne med seg selv over tid og med andre kommuner samt med egen kommunegruppe. At KOSTRA-tall brukes som kilde til benchmarking i norske kommuner presenteres også som et funn i studien til Nyland og Pettersen (2012). Dette er i samsvar med våre data.

I intervjuene vi gjennomførte trekker informantene frem usikkerheten rundt kvaliteten av KOSTRA når det gjelder sammenligning med andre kommuner. Dette begrunner kommunene ved at de ikke vet hva andre kommuner vektlegger i sine tall, og fremhever at med sine egne tall har kommunen mer kontroll på dette.

Vi spurte alle informantene i intervjuene om de mente KOSTRA hadde vært et savn dersom det ikke hadde eksistert. Alle informantene svarer ja på dette. De trekker frem at det da ikke hadde vært mulig å sammenligne seg med andre, og drive benchmarking.

6.2 BMS

I dette delkapittelet er fokus utbredelse av BMS i norske kommuner. De fire kommunene som ble dybdeintervjuet benyttet alle BMS, og data fra intervjuene blir brukt som tilleggsinformasjon for å øke forståelsen om norske kommuners BMS. Krysstabeller blir brukt for å sjekke om bakgrunnsvariabler kan ha påvirkning på om BMS benyttes. Vi vil også diskutere funn fra spørreundersøkelsen som omhandler de kommunene som ikke benytter BMS.

6.2.1 Kommuner som bruker BMS

Av spørreundersøkelsens utvalg (N= 218) oppgir 62 kommuner at de benytter BMS, og dette utgjør 28,4 %. De resterende 156 kommunene i utvalget svarer nei (154 respondenter) og 2 oppgir vet ikke. Disse svarene er hentet fra tabell 12, kapittel 4.

En adopsjonsrate av BMS i norske kommuner på 28,4 % er i noe lavere enn hva Azizi og Rushiti (2014) finner, deres studie presenterer en adopsjonsrate på 33 %. Fallan et al. (2015) finner derimot en adopsjonsrate på 56 % når de undersøker utbredelse av BMS i norske kommuner, dette ble kartlagt i 2014. Selv med samme definisjon av adopsjon (at BMS brukes) og at studien er utført i samme år finner de svært ulike svar. Studien med adopsjonsrate på 32 % fikk svar fra 26 % av norske kommuner (Azizi & Rushiti, 2014), mens studien som fant en adopsjonsrate på 56 % fikk svar fra 63 % av norske kommuner (Fallan et al., 2015). De siste publiserte tallene om utbredelse av BMS i norske kommuner på oppdrag fra kommunal og regionaldepartementet er gjort i 2008 (Hovik & Stigen). Denne redegjørelsen presenterer at 27 % av norske kommuner benytter BMS på noen tjenesteområder, og 25 % av kommunene benytter BMS på alle

tjenesteområder. Til sammen svarte altså 52 % at de benyttet BMS i en eller annen form (Hovik & Stigen, 2008).

Med en svarprosent på 52,28 % i vår studie, og god geografisk og størrelsesmessig spredning, antar vi at våre funn er statistisk og ekstern valide. Men spørsmålene respondentene som ikke benyttet BMS måtte svare på, fanget opp informasjon som kan tyde på at utbredelsen er større enn 28,4 %. Tabell 13, kapittel 4, presenterer årsaker til at BMS ikke benyttes i kommunene. Av de 123 kommunene som ikke benytter BMS (og svarer at de kjenner til det) oppgir 10 av disse at BMS delvis benyttes i kommunen. Dette er svart på i et åpent svarfelt. I etterkant ser vi at spørsmålet i spørreundersøkelsen kunne hatt ja, delvis, nei og vet ikke som svaralternativ på om BMS benyttes i kommunene. Da ville adopsjonsraten trolig økt, i dette tilfelle til 33 % ((62 + 10) / 218).

At BMS benyttes delvis og potensialet ikke utnyttes fullt ut i offentlig sektor er også funn som bekreftes av tidligere studier (Azizi & Rushiti, 2014; Northcott & Taulapapa, 2012).

Informantene fra dybdeintervjuene snakket også om BMS i sin kommune ved hjelp av ulike begrep, målkart (Kommune 1), måltabell (kommune 2), BMU (kommune 3) og styringskart (kommune 4). Dette bekrefter at det er ulike tilnæringsmåter i praksis når det gjelder BMS. Fallan et al. (2015) finner at 56 % av norske kommuner benytter BMS, denne høye adopsjonsraten kan ha sammenheng kommunene fikk svaralternativene «brukes, men ikke systematisk» og «brukes som en del av daglige rutiner». Dette kan være lettere å svare på, og fanger opp flere svar enn alternativene ja/nei/vet ikke.

For å se om kommunes størrelse har påvirkning på om BMS benyttes, har vi gjennomført en krysstabellanalyse. Vi benytter som tidligere tre kategorier av kommunestørrelser delt inn etter KOSTRA-grupper.

Krysstabell, Benyttes BMS og kommunestørrelse					
		Benyttes BMS i din kommune?			Total
		Ja	Nei	Vet ikke	
Små kommuner	Antall	11	78	0	89
	Prosent	12,4%	87,6%	0,0%	100,0%
Mellomstore kommuner	Antall	28	51	1	80
	Prosent	35,0%	63,8%	1,3%	100,0%
Store kommuner	Antall	19	19	0	38
	Prosent	50,0%	50,0%	0,0%	100,0%
Total	Antall	58	148	1	207
	Prosent	28,0%	71,5%	,5%	100,0%

Tabell 24 : Krysstabell, benyttes BMS og kommunestørrelse

Krysstabellen over viser at 50 % av de store kommunene benytter BMS, 35 % av de mellomstore benytter BMS og 12,4 % av de små kommunene benytter styringskonseptet. Det er 38 store kommuner, 80 mellomstore og 89 små kommuner i utvalget. Den ekstreme KOSTRA-gruppen 16 samt de som svarte vet ikke på KOSTRA-gruppe er tatt ut av dette utvalget. Våre funn er i samsvar med Fallan et al. (2015), da de finner en signifikant sammenheng på at jo større kommunen er, jo mer sannsynlig er det at de bruker BMS.

En metastudie (Chenhall, 2003) om bruk av styringsverktøy over en 20-årperiode finner også sammenheng mellom organisasjonens størrelse og bruk av styringssystem. Metastudien hentyder til at store og mangfoldige organisasjoner er ofte mer desentraliserte, og de benytter seg ofte av mer formelle styringssystemer. 9 kommuner i vår spørreundersøkelse oppga som at kommunen var for liten når de svarte på årsaken til at BMS ikke ble benyttet i kommunen, se Tabell 13 i kapittel 4. Selv om alle kommunene vi dybdeintervjuet benyttet BMS, var det er forskjell på hvordan de brukte det i forhold til digitale verktøy, og dette gjenspeilet seg i kommunens

størrelse. Kommune 1 er en stor kommune, og de benytter det digitale og formelle Corporater, som er et avansert BMS-dataprogram. Kommune 3 og 4 er mindre kommuner, og benyttet kun selvlagde manuelle excel dokumenter for å håndtere sin BMS.

Krysstabell, benyttes BMS og antall år ansatt					
Ansatt i stillingen		Benyttes BMS i din kommune			Total
		Ja	Nei	Vet ikke	
0 mnd – 1 år	Antall	1	15	0	16
	Prosent	6,3%	93,8%	0,0%	100,0%
1-5 år	Antall	27	56	1	84
	Prosent	32,1%	66,7%	1,2%	100,0%
5 år eller mer	Antall	34	83	1	118
	Prosent	28,8%	70,3%	,8%	100,0%
Total	Antall	62	154	2	218
	Prosent	28,4%	70,6%	,9%	100,0%

Tabell 25 : Krysstabell, benyttes BMS og antall år ansatt

Tabell 25 viser at i de kommunene der respondenten har vært i sin stilling mindre enn et år har lavest utbredelse av BMS. Men det kan også ha en sammenheng med at denne gruppen er absolutt minst, med kun 16 respondenter. De to øvrige gruppene har ganske lik utbredelse av BMS, med henholdsvis 32, 1 % og 28,8 %. På dette grunnlaget kan vi si at antall år i stillingen ikke har en stor betydning for om BMS benyttes eller ikke i kommunen. Dette funnet er i samsvar med undersøkelsen om spredning av BMS i norske kommuner (Fallan et al., 2015). De konkluderer med at ansiennitet i stillingen ikke var en signifikant variabel som kunne forklare bruk av BMS i norske kommuner.

Hvilken stilling respondent hadde ble også kartlagt, Figur 11 i kapittel 4 viser at 79 % av respondentene er økonomisjef i sin kommune. Dette var også de vi ønsket å sende spørreundersøkelsen til, og som vi innhentet e-postadresser til i forkant. Ettersom 79 % av utvalget har samme stilling, er dette en ganske homogen variabel, og tar vi ikke med denne bakgrunnsvariabelen i krysstabeller.

6.2.2 *Kommuner som ikke bruker BMS*

Studiens hovedmålgruppe er de kommunene i Norge som benytter KOSTRA og BMS sammen. Vi har likevel analysert årsaken til at 156 kommuner i utvalget ikke benytter styringskonseptet BMS, siden de utgjør flertallet av utvalget vårt. Av de 156 svarte 123 at de kjente til BMS. Som tidligere nevnt oppga noen som årsak at de bare delvis benyttet BMS og noen mente kommunen var for liten for BMS. De to mest svarte årsakene var at kommunen benyttet andre systemer og ikke hadde vurdert BMS (36 respondenter) og at de var negativ til BMS (35 respondenter), disse tallene er hentet fra Tabell 13, kapittel 4.

Videre undersøkte vi hvilke andre styringssystem kommunen brukte. Dette var et åpent svarfelt, som vi ser i etterkant ga rom for misforståelse. 21 av respondentene oppga et regnskapssystem som sitt styringssystem (Tabell 14). Regnskapsprogram som er designet for å støtte beslutninger og arbeidsprosedyrer er ikke et styringssystem ifølge Malmi og Brown (2008). 20 respondenter svarte at de benyttet et styringssystem som er tilpasset kommuner, som for eksempel Bedre Styring fra KS (Kommunenes Sentralforbund).

En kommune sees ofte på som en konservativ organisasjon som har hatt lik struktur over lang tid. Dette kan føre til at den er lite tilpasningsdyktig og de ansatte er skeptisk til innføring av nye konsepter samt bruk av eksterne konsulenter (Madsen & Stenheim, 2014). Dette kan være med på å forklare årsaken til at 35 respondenter i utvalget er negativ til BMS.

6.3 **Integrasjon mellom KOSTRA og BMS**

I dette delkapittelet ser vi på integrasjonen mellom KOSTRA og BMS. Alle kommunene som vi gjennomførte dybdeintervju med brukte KOSTRA sammen med BMS, og denne informasjonen vil vi bruke for å få en dypere forståelse av svarene vi fikk i spørreundersøkelsen. Først vil vi i 6.3.1 ta for oss svarene vi fikk av de kommunene som bruker KOSTRA og BMS sammen. Her vil vi gjennomføre en krysstabell med nytteverdi av KOSTRA opp mot de som bruker KOSTRA som datagrunnlag i sin BMS. Vi vil så se på svarene om bruken av KOSTRA i de ulike BMS-perspektivene og tjenesteområder i kommunene. Deretter vil vi i 6.3.2 se på påstandene rundt integrasjonen mellom KOSTRA og BMS, som vi presenterte i spørreundersøkelsen.

6.3.1 Kommuner som bruker KOSTRA og BMS sammen

Av de 62 kommunene som benytter BMS svarte 44 at KOSTRA-tall ble benyttet som indikatorer/datagrunnlag i kommunenes BMS. Svarene fra disse 44 respondentene, sammen med de fire intervjuobjektene, utgjør utvalget som skal analyseres og diskuteres i dette delkapittelet. De som ikke benytter KOSTRA-tall i sin BMS vil vi komme nærmere inn på i kapittel 6.4.

Krysstabell, Nytteverdi av KOSTRA sammen med KOSTRA som datagrunnlag for BMS								
Benyttes KOSTRA-tall som indikatorer/ datagrunnlag i din kommunes Balansert Målstyring?			I ganske liten grad 2,00	I liten grad 3,00	Nøytral 4,00	I noen grad 5,00	I stor grad 6,00	Total
	Ja	Antall	0	1	4	21	18	44
		Prosent	0,0%	2,3%	9,1%	47,7%	40,9%	100,0%
	Nei	Antall	0	0	3	7	5	15
		Prosent	0,0%	0,0%	20,0%	46,7%	33,3%	100,0%
	Vet ikke	Antall	1	1	1	0	0	3
		Prosent	33,3%	33,3%	33,3%	0,0%	0,0%	100,0%
Totalt	Prosent	1,6%	3,2%	12,9%	45,2%	37,1%	100,0%	

Tabell 26 : Krysstabell, nytteverdi av KOSTRA sammen med KOSTRA som datagrunnlag for BMS

Tabell 26 viser en krysstabell der vi kontrollerer om nytteverdi av KOSTRA har påvirkning for om kommunen bruker KOSTRA-tall som indikatorer i deres BMS. Det er en klart større andel som svarer ja på KOSTRA-tall som indikatorer, 44 respondenter svarer ja, 15 svarer nei og 3 vet ikke. Denne fordelingen gjør det vanskelig å trekke noen slutninger, men tabellen viser at de respondentene som svarer ja har scoret høyere på nytteverdi av KOSTRA. 88,6 % svarer i noen eller stor grad. Av de respondentene som svarer nei, er det 80 % som svarer i noen eller stor grad. Tallene i tabellen antyder at de kommunene som bruker KOSTRA-tall som indikatorer i sin BMS, ser en større nytteverdi av KOSTRA generelt, men på grunnlag av skeiv fordeling mellom gruppene i utvalget er det vanskelig å se om det er forskjeller.

KOSTRA sammen med BMS-perspektiv

Hvilke BMS-perspektiv som benyttes i norske kommuner blir ikke direkte kartlagt i vår spørreundersøkelse. Men vi kan lese mye ut av Tabell 17 og Tabell 18 i kapittel 4, der kommunenes svar over hvor enig i de er bruk og nytte av KOSTRA-tall i ni perspektiv som er

oppgitt i spørreundersøkelsen. Økonomi, brukere og samfunn er de perspektivene som scorer høyest både når det gjelder bruk og nytte av KOSTRA-tall som indikatorer/datagrunnlag. Disse tre perspektivene har også lavest varians, det viser at den statistisk fordeling i utvalget varierer mindre når det gjelder hvor høyt de har scoret perspektivenes bruk og nytte. Når det gjelder de resterende perspektivene (medarbeidere, arbeidsprosesser, interne prosesser og rutiner, læring og vekst, fornyelse og utvikling) scorer de en lavere gjennomsnittsverdi både på bruk og nytte. Disse seks perspektivene har også en høyere varians både på nytte og bruk, noe som betyr at fordelingen av hva de ulike respondentene svarte varierer i større grad.

I intervjuene ble informantene spurt om hvilke BMS-perspektiv kommunen brukte. Samtlige fire kommuner hadde fire fokusområder eller perspektiv i sin BMS. Dette er i samsvar med tidligere studier som finner at det er mest vanlig å benytte fire perspektiv i norske kommuners BMS (Azizi & Rushiti, 2014; Hovik & Stigen, 2004). Alle informantene oppga medarbeidere som et av kommunens BMS-perspektiv. Økonomi er et perspektiv hos tre av fire, mens den siste kommunen benytter virksomhetsmål som navn på sitt økonomiske perspektiv. Brukere er også noe som tre av fire kommuner har som perspektiv, mens den siste kommunen har tjenester som perspektiv. Fokus på samfunnet er fremtredende i BMS hos tre av de fire kommunene som ble dybdeintervjuet. Hva de har kalt dette perspektivet er noe ulikt, hos kommune 1 heter det miljø og samfunn, kommune 2 kaller det befolkning og kommune 4 navngitt det som samfunn. Kommune 3 har derimot organisasjon som et eget perspektiv.

Informasjonen vi fikk fra intervjuene viser altså at det store likheter på hva som vektlegges i deres BMS. Dette er også i samsvar med studien som er gjennomført for to år siden (Azizi & Rushiti, 2014), hvor økonomi, brukere, medarbeidere og samfunn er de fire BMS perspektivene som blir hyppigst brukt i norske kommuner.

I det teoretiske rammeverket i kapittel 2 presenterte vi de fire originalperspektivene i BMS (Kaplan & Norton, 1992). Det var finansielt perspektiv, kundeperspektiv, prosessperspektiv og læring- og vekst perspektiv. Våre funn viser at de to første originalperspektivene kan kjennes igjen som økonomi og brukere i norske kommuners BMS. Siden en kommune ikke har kunder, er det brukerne som er tjenestemottakere i organisasjonen. Medarbeider er et perspektiv vi finner

mye brukt i kommunene, og i forhold til Kaplan og Norton (1992) sin modell kan dette i noen grad knyttes opp mot originalperspektivet læring og vekst, som omhandler medarbeidernes lærings- og vekstmuligheter. Det siste perspektivet som går igjen hos mange av respondentene og informantene er samfunn. Dette er en tankegang som ikke er i tråd med originalperspektivene i BMS, hvor de ser inn i bedriftens prosesser, mens samfunnsperspektivet i kommunene har et eksternt syn i det siste perspektivet. Dette kan bygge på at en kommune er en tydelig del av et større samfunn, og har et ansvar for å bidra til utvikling av samfunnsmiljøet.

Videre ønsker vi å teste om det er samvariasjon mellom variablene respondentene har svart på. Dette kan man gjøre ved å gjennomføre en korrelasjonsanalyse. Hensikten med en korrelasjonsanalyse er blant annet å beskrive sammenhenger mellom variabler i et utvalg (Ringdal, 2013). En korrelasjonskoeffisient kan spenne fra +1 til -1, en koeffisient på 0 forteller oss at det ikke er noen sammenheng med de to variablene som satt opp mot hverandre. En korrelasjonskoeffisient på -1 sier det at det er perfekt negativ sammenheng mellom variablene og en koeffisient på +1 sier at det er perfekt positiv sammenheng mellom de to variablene. Det vil si at med et negativt fortegn betyr det at en reduksjon i den ene variabelen fører til at den andre variablene øker. Et positivt fortegn vil derimot si at en økning i den ene variabelen vil også føre til en økning i den andre variabelen (Stenheim & Madsen, 2015).

Vi ønsker å se om det er en sammenheng mellom bruk og nytte av KOSTRA i de ulike BMS perspektivene, og se de samme perspektivene opp mot hverandre. Vi kjørte derfor en korrelasjonsanalyse i SPSS og fikk ut en korrelasjonsmatrise som illustrert er på neste side. Vi har valgt å benytte oss av Spearman-Rank-korrelasjon, da vi ikke har normalfordelte variabler, denne testen har mindre strenge krav til fordeling av hver variabel (Stenheim & Madsen, 2015).

Korrelasjonsmatrise – Bruk og nytte										
		Bruk: Økonomi	Bruk: Brukere	Bruk: Samfunn	Bruk: Medarbeidere	Bruk: Arbeids- prosesser	Bruk: Interne prosesser og rutiner	Bruk: Læring og vekst	Bruk: Fornyelse	Bruk: Utvikling
Nytte: økonomi	Correlation Coefficient	,535**	,365*	,093	,107	,194	,307*	,312*	,201	,259
	Sig. (2-tailed)	,000	,015	,546	,490	,211	,045	,039	,192	,089
Nytte: Brukere	Correlation Coefficient	,177	,639**	,397**	,225	,107	,066	,136	,206	,058
	Sig. (2-tailed)	,257	,000	,008	,148	,500	,679	,383	,184	,710
Nytte: Samfunn	Correlation Coefficient	,088	,202	,444**	,334*	,106	,092	,011	,103	,057
	Sig. (2-tailed)	,573	,194	,003	,028	,503	,562	,945	,510	,717
Nytte: Med- arbeidere	Correlation Coefficient	,067	,339*	,490**	,659**	,399**	,241	,193	,157	-,034
	Sig. (2-tailed)	,675	,028	,001	,000	,010	,128	,220	,322	,832
Nytte: Arbeids- prosesser	Correlation Coefficient	,351*	,138	,083	,141	,543**	,434**	,618**	,440**	,247
	Sig. (2-tailed)	,023	,384	,600	,372	,000	,005	,000	,004	,115
Nytte: Interne prosesser og rutiner	Correlation Coefficient	,324*	,085	-,058	,093	,601**	,604**	,622**	,449**	,422**
	Sig. (2-tailed)	,037	,591	,717	,559	,000	,000	,000	,003	,005
Nytte: Læring og vekst	Correlation Coefficient	,209	-,029	-,002	-,010	,445**	,425**	,719**	,526**	,565**
	Sig. (2-tailed)	,179	,853	,991	,950	,003	,005	,000	,000	,000
Nytte: Fornyelse	Correlation Coefficient	,044	-,180	-,108	,064	,303	,221	,494**	,552**	,526**
	Sig. (2-tailed)	,779	,247	,491	,683	,051	,159	,001	,000	,000
Nytte: Utvikling	Correlation Coefficient	,014	-,140	-,063	,066	,208	,070	,411**	,513**	,586**
	Sig. (2-tailed)	,930	,371	,690	,675	,186	,660	,006	,000	,000

Tabell 27 : Korrelasjonsmatrise

Stjernene bak korrelasjonskoeffisienten angir om estimatene er signifikante på ulike nivåer, og om vi kan forvente at det er samvariasjon. To stjerner betyr at estimatet er signifikant på et nivå på 5 %. Der betyr at dersom signifikansnivået (sig.2-tailed) er over 5 %, kan vi ikke si at det er samvariasjon mellom svarene (Ringdal, 2013). Vi ønsker å se de ulike perspektivene opp mot hverandre når det gjelder nytte og bruk, for å se om det er samvariasjon mellom det respondenten har svart. Tallene vi ser på i tabellen er skravert i gul farge, vi ønsker ikke å se på de andre samvariasjonene i tabellen, da dette reiser problemstillinger vi ikke ønsker å se nærmere på.

Tabell 27 viser at variablene vi ønsker å se på alle har et signifikansnivå på under 5 %. Alle variablene utenom samfunn har en signifikanssannsynlighet på 0,00%. Det betyr at vi med stor grad av sikkerhet kan si at det er positiv sammenheng mellom perspektivene: økonomi, bruker, medarbeidere, interne arbeidsprosesser og rutiner, læring og vekst fornyelse og utvikling. Samfunn har et signifikansnivå på 0,03 %, den er under kravet på 5 %. Vi kan derfor konkludere med at de som bruker KOSTRA i disse BMS perspektivene mener også at KOSTRA er nyttig i de overnevnte perspektivene.

I delkapittel 6.1.2 så vi på nytteverdien av KOSTRA og sammenlignet våre funn med det Johansen og Juuhl (2011) fant i sin studie. De så på bruken av KOSTRA, og vi mener at bruk og nytte henger med sammen. Dersom ikke KOSTRA hadde vært nyttig, ville det heller ikke blitt brukt. Derfor mener vi at våre funn kan sammenlignes med det Johansen og Juuhl (2011) fant i sin studie. Både kommune 2 og 4 påpeker at nytte og bruk henger sammen, derfor har de scoret mye likt på de ulike perspektivene når det gjelder nytte og bruk. Kommune 2 sier følgende: *«Nytte og bruk henger på en måte sammen, hadde det ikke gjort det så hadde vi kanskje fanget det ut neste år når vi gjør en evaluering igjen. Det er løpende utvikling.»*

KOSTRA i de ulike tjenesteområder i kommunen

I forhold til hvilke tjenesteområder en kommune leverer, ser vi at kommunene svarer ulikt når det gjelder nytteverdi av KOSTRA-tall i BMS. I Tabell 19, kapittel 4, så vi at skole, barnehage, pleie og omsorg, helse- og sosialtjenester har høyest gjennomsnittscore, alle har scoret over 5,5. Når det gjelder de tre øvrige (tjenesteområdene, kultur og fritid, tekniske tjenester og administrasjon) er gjennomsnittsscoren 5 eller tilnærmet 5. Varians er lavest på skole og barnehage, som betyr at

den statistisk fordeling i utvalget varier mindre når det gjelder hvor høyt de har scoret tjenesteområdene.

Fra våre fire dybdeintervju er det to tjenesteområder som peker seg ut, det er skole og barnehage som utmerker seg ved at KOSTRA-tall er mest nyttig i disse tjenesteområdene. Dette gjelder for kommune 1, 2 og 3, i kommune 4 var derimot KOSTRA-tall mest nyttig for administrasjon og tekniske tjenester. Innen barnehage finnes det mange ulike nøkkeltall i KOSTRA som kan brukes for sammenligning. Informanten i kommune 2 sier følgende til barnehage: «(..) *Innen barnehage ligger det mye god info i KOSTRA.*». Vår spørreundersøkelse viser at flertallet av respondentene er enig i noen grad at KOSTRA egner seg godt innenfor pleie og omsorg. Det er derimot noen av kommunene i dybdeintervjuene som fremhever at KOSTRA ikke egner seg like godt innenfor pleie og omsorg, dette trekker spesielt kommune 2 og 3 frem i dybdeintervjuet. De fremhever at det er for få KOSTRA funksjoner til å dekke hele tjenesteområdet, slik at de ser mangler for å ta beslutninger på bakgrunn av å bare bruke KOSTRA-tall.

Kultur og fritid er det tjenesteområdet som scorer lavest av alle områdene, det har en gjennomsnittsverdi på 4,93. Kultur og fritid er ikke en lovpålagt tjeneste som alle kommuner må ha, det er derimot frivillig. Alle kommuner i Norge er derimot lovpålagt å ha et folkebibliotek, noen som går under posten kultur og fritid (Lovdata, 2014). Kultur og fritid måler blant annet indikatorer som kino, det er ikke alle kommuner i Norge som har alle kulturelle fasiliteter å tilby, særlig små kommuner. Dette fremhever blant annet kommune 3 i intervjuet de har et interkommunalt samarbeid med nabokommunen, og scorer derfor dårlig på kultur. Det er en stor andel av små kommuner som har svart på vår undersøkelse, vi mener derfor at dette gjenspeiler den lave gjennomsnittsverdien på kultur og fritid.

6.3.2 Påstander om integrasjonen mellom KOSTRA og BMS

Vi vil her analysere og diskutere resultatene fra påstandene (Tabell 20), der respondentene og informantene skulle svare i hvor stor grad de var enig på en skala fra 1 til 7. Påstandene er her presentert tematisk, etter hvilke teoretisk rammeverk vi mener de kan settes inn i, og dette kan styrke studiens interne validitet. I analysen og diskusjonen under vil vi kun henvise til påstandsnummer, derfor er påstandene innledningsvis gjengitt i sin helhet:

1. *KOSTRA-tall er et nyttig verktøy/hjelpemiddel for bruken av BMS i vår kommune.*
2. *Bruk av KOSTRA har gjort arbeidet med økonomistyringen i vår kommune enklere.*
3. *KOSTRA-tall har bidratt til mindre dobbeltarbeid når det gjelder å finne gode indikatorer i BMS.*
4. *KOSTRA-tallene er dårlig tilpasset vår kommunes BMS.*
5. *KOSTRA-tallene mangler gode nok refleksjoner for å kunne brukes i vår BMS.*
6. *Vi har tilpasset kommunens BMS etter KOSTRA-tallene.*
7. *KOSTRA-tallene mangler kvalitetsindikatorer som er vesentlig i BMS-målinger.*
8. *Tidsintervall-forskjellen for KOSTRA-tall rapportering og BMS-oppdatering er ulik. Dette skaper en konflikt som bidrar til at de kun benyttes separat.*
9. *Bruk av KOSTRA og BMS sammen skaper mer helhetsforståelse for kommunens styring.*
10. *KOSTRA og BMS handler mye om det samme i vår økonomistyring.*

KOSTRA og BMS som deler av en styringspakke

Påstand 1 handler om at KOSTRA-tall er nyttige verktøy for BMS, og dette var den påstanden med nest høyest gjennomsnittscore i spørreundersøkelsen (5,41 av 7 mulige). Funnene viser at KOSTRA-tall er nyttig for BMS, altså at de to systemene påvirker hverandre. Dette er i tråd med grunntanken i rammeverket *Management control system package*, presentert av Malmi og Brown (2008). Dette rammeverket viser hvordan ulike styringsmekanismer henger sammen, og at de ikke operer isolert. At respondentene er enig i stor grad på påstand 1 viser at KOSTRA og BMS, som er to ulike styringssystem, er begge en del av den totale økonomistyringen i en kommune. Johansen og Juuhl (2011) finner også at KOSTRA blir i stor grad brukt i norske kommuners økonomistyring, og våre funn som er kartlagt fem år etter bekrefter at KOSTRA fortsatt er en del av styringsmekanismen i kommune Norge.

Kommune 2 kommer med et utsagn som belyser temaet styringspakke: «*KOSTRA er på en måte integrert en del av styringssystemet. Selv om ikke alle KOSTRA-tallene er fremme her, gjør vi ett utplukk av de mest interessante tallene hvert år.*» Dette viser at KOSTRA er et viktig element for kommunes økonomistyring, og at det påvirker hvilke prioriteringer de gjør. At KOSTRA-tall blir brukt som grunnlag for hva som skal prioriteres og løftes opp i BMS er noe som blir nevnt av alle informanter.

Kommune 4 sier at de gjør prioriteringer på fokusområder etter hvilke KOSTRA-tall som ligger for høyt (i forhold til de kommunene de sammenligner seg med). Kommune 2 bruker KOSTRA for å finne overordnede prioriteringsnivå, da KOSTRA-tallene viser innen hvilke tjenesteområder de har mer å gå på i forhold til dekningsgrad og produktivitet. Kommune 3 har brukt KOSTRA-tall som grunnlag for å lære av kommuner som med samme ressurser leverer bedre og mer kostnadseffektive tjenester enn kommune 3. Informasjonen fra intervjuene viser at KOSTRA er en viktig del av en kommunes styringspakke som påvirker flere ledd i økonomistyringen.

Kommunene gjør prioriteringer, setter fokusområder og har læringsutveksling med utgangspunkt i KOSTRA-tall som sammenligningsgrunnlag.

Redundans mellom KOSTRA og BMS

I denne oppgaven defineres redundans som delvis overlappende styringssystem, hvor ulike deler av styringssystemene utfyller den samme oppgaven (Järvenpää & Länsiluoto, 2011: 15). Påstand 2 og 3 omhandler temaet ressursbruk ved å bruke KOSTRA og BMS sammen, med henholdsvis fokus på at økonomistyringsarbeidet har blitt enklere og at integrasjonen har ført til mindre dobbeltarbeid. Dette kan sees på som den praktiske innvirkningen av redundans. Påstand 9 og 10 omhandler positiv redundans (Nonaka, 1994). Dette menes med at overlappingen av informasjon og ansvarsområder mellom KOSTRA og BMS tilrettelegger for mer helhetsforståelse av økonomistyringen. Samtlige fire påstander om redundans har en gjennomsnittscore på mellom 4,52 og 5,61 av 7 mulige. Dette viser at det er liten spredning i hva respondentene mener om temaet, og at de fleste er mellom nøytral og enig i stor grad til disse påstandene. Det er altså mer positive enn negative meninger til at overlapping mellom styringssystemene KOSTRA og BMS. Dette kan tyde på at redundans bidrar til mindre ressursbruk og større helhetsforståelse i kommunenes økonomistyring.

Når det gjelder ressursbruk mener informantene fra kommune 1 at KOSTRA er krevende i innrapporteringsperioden januar og februar. Videre i intervjuet reflekteres det rundt påstanden om dobbeltarbeid, der informantene er enig i stor grad at KOSTRA forhindrer dobbeltarbeid.

Kommune 3 forsøker stadig å redusere dobbeltarbeidet ved at tjenestelederne selv skal finne gode KOSTRA-indikatorer som skal inn i målkartet.

Kommune 4 bruker lite innsats og ressurser på selve KOSTRA arbeidet, det har blitt innarbeidet og en del av rutinene. Når det gjelder ressursbruken på BMS er dette svært varierende i de ulike tjenesteområdene, da det er det enkelte tjenesteleder som legger føringene i BMS. Den varierende innsatsen i BMS kan ha sitt opphav i at systemet er noe kommunen har selv valgt, og at det ikke eksisterer slike statlige føringer og innrapporteringskrav som i KOSTRA. Når det gjelder påstanden om mindre dobbeltarbeid er informanten enig i dette i stor grad, da arbeidet med å utarbeide årsrapporten, som inneholder både KOSTRA og BMS; foregår parallelt i kommune 4. *«Fordelen er at det er ett tall du bare får da, det er ikke noe du kjøper eller gjør noe for å få. De bare dukker opp, uansett om du vil eller ikke. Det er tall som alle må rapportere, det tror jeg er kjempeviktig.»*

Samtlige informanter er enig i stor grad når det gjaldt at bruk av KOSTRA og BMS sammen skapte mer helhetsforståelse, og at styringssystemene handler mye om det samme. En mening som gjentok seg (i ulike former) er likevel dette; BMS er så mye mer enn KOSTRA, KOSTRA er bare en del av den store helheten som BMS representerer. Dette kan begrunnes med at KOSTRA-tall er nøkkeltall og dekningsgrader, men mangler lokale tilpasninger og kvalitetsindikatorer. Dette vil vi komme nærmere inn på senere i analysen og diskusjonen.

Tilpasning mellom KOSTRA og BMS

Påstand 4 og 6 handler om tilpasning mellom KOSTRA og BMS. Henholdsvis at KOSTRA-tallene er dårlig tilpasset kommunes BMS, og motsatt at kommunen tilpasser sin BMS etter KOSTRA. Dette er de to av de ni påstandene med lavest score (3,9 og 3,5 av 7 mulige). Dette viser at respondentene er enig i liten grad at det er tilpasning mellom KOSTRA og BMS.

KOSTRA er et nasjonalt system som skal brukes av alle 428 kommuner i Norge, og BMS brukes ifølge våre funn av 28,4 % av norske kommuner. KOSTRA er obligatorisk, og BMS er frivillig. Selv om SSB deler inn kommunene i 16 ulike KOSTRA-grupper som bygger mye på størrelse, skal mange av de samme nøkkeltallene rapporteres i kommuner som spriker i innbyggertall fra 206 (Utsira) til 647 676 (Oslo). En kommunes BMS bygger på strategier og mål som formes av politikken som føres, og mange interessenter med ulike målsetninger kan gjøre det vanskelig å sette klare strategier i en kommune (Northcott & Taulapapa, 2012). Det kan være store sprik på fokusområder og strategier fra kommune til kommune. I Norge er det 428 ulike kommuner med forskjellige partier ved makten og ulik tilnæringsmåter og tilpasning av BMS (Azizi & Rushiti, 2014), og dette kan føre en stor spredning av de enkelte kommuners BMS utforming og bruk. Derfor er det ikke overraskende at scorene på tilpasning av KOSTRA og BMS er lave, at respondentene er enig i liten grad at hele kommune Norges KOSTRA tilpasses den enkelte kommunes BMS.

Informanten fra kommune 3 kommer med uttalelser som bekrefter at det er lite tilpasning mellom KOSTRA og BMS: *«fordi jeg forventer ikke at de skal være tilpasset oss (...).»* Dette begrunnes med at det er de selv som må velge hvilke deler av KOSTRA de ønsker å bruke. Selv om de ønsker seg andre KOSTRA-indikatorer og en mer finmasket funksjonsfordeling ser informanten at innføring av dette kan gjøre KOSTRA mindre nyttig og sammenlignbart grunnlag for andre kommuner.

Azizi og Rushiti (2014) finner at 97,2 % av respondentene har tilpasset deres BMS etter kommunens behov og unike situasjon. Dette er i tråd med hvordan BMS skal brukes, da BMS skal oppfattes som en rammemodell som skal tilpasses de enkeltes virksomheters struktur, situasjon og behov (Bukh, 2009). Denne tilpasningsmuligheten som finnes i BMS gjør at det ikke finnes fasit på utførelsen. Derimot når det gjelder KOSTRA er det klare retningslinjer over hvordan og hva som skal føres, og gjennom retningslinjene ønsker SSB at KOSTRA utføres med lik praksis i alle kommuner. Derfor er ikke hensikten til SSB at KOSTRA skal være et tilpasningsdyktig system.

Kvalitetsindikatorer

Påstand 5 og 7 omhandler innholdet i KOSTRA-tallene, at de mangler refleksjoner og kvalitetsindikatorer for å kunne benyttes inn i BMS. Dette er noe respondentene er nøytral og enig i noen grad i (gjennomsnittscore på 4,18 og 5,11 av 7 mulige). Siden svarene er så nær nøytral (4), kan vi ikke trekke en klar slutning av disse resultatene. Men vi kan si at utvalget er litt mer enig enn uenig i at KOSTRA-tallene mangler refleksjon og kvalitetsindikatorer for å benyttes som mål i BMS.

BMS er et flerdimensjonalt målesystem som skal balansere ytelse mellom finansielle og ikke-finansielle mål (Madsen & Stenheim, 2014). KOSTRA viser gjennom nøkkeltall, dekningsgrad og produktivitet i kommunen, og disse tallene kan brukes som en del av de finansielle målene i kommunes BMS. Derimot inneholder ikke KOSTRA-tallene ikke-finansielle kvalitetsindikatorer som brukertilfredshet, medarbeidertilfredshet, skolerestulter og andre indikatorer som definerer hvor gode tjenestene til kommunen er. Dette er mål som ofte blir registrert innad i de enkelte kommunene, og ikke hentet fra store portaler som KOSTRA.

I utgangspunktet var ikke KOSTRA ment å gi informasjon om kvalitet ved tjenestene fordi dette ville være svært krevende (Cap Gemini Ernst Young, 2002; Statskonsult, 2001). Fra 2007 ble likevel KOSTRA utvidet med indikatorer som måler kvalitet på prosess, struktur og resultat kvalitet (Statistisk Sentralbyrå, 2008). Våre funn antyder midlertidig at disse ikke er fokus når KOSTRA-tall skal benyttes, da informantene trakk frem at KOSTRA var rene nøkkeltall som handlet om prioritering og dekningsgrad i kommunen.

Mangelen på kvalitetsindikatorer er også noe som påpekes av informantene. Kommune 1 bruker svært lite KOSTRA-tall inn i sin BMS, men de fokuserer mer på indikatorer fra brukerundersøkelser. I kommune 2 påvirkes innholdet og indikatorene i måletabellen av politikerne som styrer det enkelte året. Og sett sammen med at KOSTRA-tallene ikke får frem hva de ulike tjenestene leverer, bare hva de koster, er dette årsakene til at KOSTRA-tall benyttes i varierende grad i BMS. Avslutningsvis i intervjuene spurte vi om informantene så forbedringspotensialer ved KOSTRA som er verktøy for BMS. Da ble kvalitetsindikatorer nevnt av flere informanter, og dette er noe vi vil diskutere i kapittel 6.4.

Ulike tidsintervaller i KOSTRA og BMS

KOSTRA rapporteres inn av kommunene 15. januar og 15. februar. SSB publiserer på sine nettsider de ureviderte tallene 15.mars, og den 15 juni kommer de reviderte og endelige tallene. (SSB, 2015b). Hvordan og hvor ofte BMS oppdateres er ulikt i de enkelte kommuner. Men for å være et levende og nyttig styringsdokument vil trolig BMS fungere bedre om det er en del av styringsrutinene. Med denne tankegangen som bakgrunn presenterte vi påstand 8 som omhandler konflikten mellom tidsintervallene, og at dette førte til at KOSTRA og BMS kun benyttes separat. Gjennomsnittscoren på denne påstanden er 4,28, som er ganske nær det nøytrale midtpunktet 4. Respondentenes svar gir oss altså ingen klar indikasjon på om denne tidsintervallforskjellen skaper konflikt.

Informantene reflekterte også over tidsintervallforskjellen mellom KOSTRA og BMS. Dette utsagnet er fra kommune 2: *«Måltabellen inneholder mer enn KOSTRA, og målekaret er mest oppe i dagen. Fordi det inneholder aktiviteter som måles i løpet av hele året, som brukerundersøkelser og sånt. Mens KOSTRA rapporteres jo bare en gang i året.»*

Informanten fra kommune 3 mener at tidsforskyvingen ikke har så mye å si for dem. Det er mange prosesser som skjer i løpet av et år, og at det av den grunn ikke gjør noen at ikke alle KOSTRA-tallene er oppdatert hver måned, da kommunen uansett ikke hadde rukket å sett på det.

6.4 Forbedringspotensialer ved KOSTRA som et verktøy for BMS

I dette delkapittelet vil vi trekke frem forbedringspotensialer ved KOSTRA for at det kan brukes mer inn i kommuners BMS. Hovedfokus for dette delkapittelet er svarene vi fikk av våre fire dybdeintervju, da vi spurte informantene spesifikt om dette. Vi vil også trekke inn noen relevante kommentarer som vi fikk i spørreundersøkelsen, samt grunner til hvorfor noen kommuner i spørreundersøkelsen ikke bruker KOSTRA sammen med BMS.

6.4.1 Forbedringspotensialer

Her vil vi trekke frem de forbedringspotensialene for at KOSTRA skal bli brukt mer inn i kommuners BMS. Avslutningsvis i våre fire dybdeintervju spurte vi informantene hva som var forbedringspotensialer ved KOSTRA for at kommunen skulle bruke det mer inn i sin BMS. Under har vi valgt å dele disse potensialene inn i overordnede kategorier: (1) teknisk forbedringer og Framsikt og (2) innhold og datakvalitet.

(1) Tekniske forbedringer og Framsikt

SSB publiserer hvert år KOSTRA-tallene i en egen portal som kalles faktaark, i tillegg brukes statistikkbanken. Alle kommuner må selv gå inn i databasen for å hente ut tallene. 5 juni 2015 publiserte SSB en artikkel om at de har endret på brukergrensesnittet i KOSTRA, for at faktaarkløsningen skulle bli enklere og mer stabil. De fleste funksjonene ble beholdt, men det førte til at det var andre steder man fant dataene enn tidligere (SSB, 2015c). Informanten i kommune 2 fremhever den *tekniske* delen av KOSTRA har stort forbedringspotensial og at den nye oppgraderingen av KOSTRA-databasen var tungvint og lite forståelig. Informanten sier at nettsiden er håpløs og vanskelig for en politiker og meningmann å sette seg inn i og finne frem til de riktige dataene. Kommunen har nå gått til innkjøp av analyseverktøyet *Framsikt* (Framsikt, 2015) slik at de slipper å benytte seg av SSB sine nettsider i stor grad i fremtiden.

Framsikt er et nettbasert verktøy for kommunal virksomhetsstyring, økonomiplanlegging og budsjettering. Det ble skapt for å gi ledere og økonomer i kommune Norge et bedre verktøy for økonomistyring. KOSTRA-tall er en del av dette verktøyet og det legger vekt på slike datakilder som gir en effektiv støtte for utredning og strategiske prioriteringer. Verktøyet er utviklet i

samarbeid med norske kommuner for å gi et best mulig verktøy for å følge kommunens årshjul for økonomistyring og planlegging (Framsikt, 2015).

Kommune 4 har nylig også anskaffet seg analyseverktøyet Framskritt, dette på grunnlag av at ledelsen i kommunen ønsker at styringskartet skal være et mer levende dokument som det legges mye arbeid i, det er ikke slik i kommunen per i dag. Kommunen håper at Framsikt skal hjelpe dem med å nå dette målet og er spent på om det kan gi kommunen KOSTRA-tallene mer mening og innhold. Informanten sier videre at Framsikt har sett potensialet med å bruke SSB sine KOSTRA-tall og andre aktører, og se nye mulighet til hvordan dette kan brukes sammen, og videre skape bedre styring i kommuner. Informanten i kommune 4 påpeker at de er veldig fornøyd med SSB, både med service og teknisk oppfølging, og mener at SSB er god på det de gjør.

Ut fra dette ser vi potensialer for at KOSTRA kan brukes mer i norske kommuners økonomistyring, og spesielt inn i BMS. Vår studie viser at KOSTRA-tall i seg selv er ikke tilstrekkelig nok for å ta beslutninger og prioriteringer, kommuner trenger også å bruke andre kilder. Da kan nettopp et slikt analyseprogram som Framsikt være et godt verktøy for hvordan KOSTRA-tall kan brukes mer inn i norske kommuners BMS.

(2) Innhold og datakvalitet

Vår studie og andre studier tyder på at det er forbedringspotensialet rundt KOSTRA når det gjelder *datakvalitet*. Studien til Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst Young (2002) finner begge at det oppleves forbedringspotensial ved datakvaliteten til KOSTRA. Disse studiene ble gjennomført for 14-15 år siden, og mye har endret seg siden den gang. Johansen og Juuhl (2011) finner i hovedsak at datakvalitet ikke er et stort problem for kommuner i forbindelse med bruk av KOSTRA, det viser også vår spørreundersøkelse, der 8. Det tyder på at datakvaliteten da 81,7 % av respondentene er enig i at KOSTRA har god datakvalitet.

Våre fire dybdeintervjuer trekker frem at det er forbedringspotensialer med KOSTRA blant annet innenfor datakvalitet og innhold. Kommune 1 trekker særlig frem at det er ulikt hva hver kommune legger i tallene og derfor mener de at det svekker datakvaliteten i forhold til

sammenligning. Informantene i kommune 1 sier også at det mangler klare *definisjoner* på hva som skal vektlegges i hvert nøkkeltall innen KOSTRA, informantene trekker også frem at det er noen definisjoner som er mer klar enn andre. Dette skaper usikkerhet blant kommune.

Informantene sier også at dersom de skulle bruke KOSTRA mer inn i sin BMS, burde de ha gjennomført en *kompetanseheving* internt blant ansatte i økonomiavdelingen, kommunalsjefer og politikere, på hva KOSTRA-tallene sier og hva de ikke forteller noe om.

Kommune 2 mener også at KOSTRA har et forbedringspotensial på *kvalitetsindikatorer* og at alle kommuner har en lik praksis på hva som skal rapporteres inn. Informanten i kommune 3 trekker frem et annet forbedringspotensial ved KOSTRA, for å kunne bruke det mer inn i deres BMS. Det er et anbefalt nivå kommuner bør ligge på i forhold til tallene. KOSTRA-tall sier noe om hvordan det går med nabo-kommunen og andre sammenlignbare kommuner, men ikke noe om hva som er et anbefalt nivå. Informanten sier at de ikke forventes at KOSTRA skal trekke slike linjer, da det er et statistikkverktøy, men fremheves som et potensiale for at kommunen skulle kunne bruke det med inn i din økonomistyring. Kommune 3 trekker også frem at det er mye rom for skjønn i rapporteringen som skaper usikkerhet til datakvaliteten for sammenligning med andre kommuner.

Informanten i kommune 4 påpeker at det er forbedringspotensialer ved sammenligning med enkeltkommuner, og sier at det er ulik tolkning av KOSTRA-tall og ulik føring påvirker spesielt nøkkeltallene, og datakvaliteten stilles det dermed spørsmål til. Kommune 4 har av den grunn valgt å sammenligne seg med store parameter, og ikke enkeltkommuner. Informanten sier også at noen definisjoner i KOSTRA kan oppleves som uklar, da føringer er unøyaktige. Kontrollering av føringer kan være svært ressurskrevende og det er ikke alle kommuner som har ressurser til å kontrollere tallene på like stor grad. Dette er spesielt i små kommuner, fremhever informant.

Avslutningsvis i spørreundersøkelsen hadde vi et åpent felt hvor kommuner kunne legge igjen en kommentar til undersøkelsen. Her kommer det frem mye av de samme funnene som intervjuene viser. KOSTRA har et forbedringspotensial med tanke på at ulike kommuner har ulik praksis på hvordan føringer og rapportering blir gjennomført og vi støter igjen på problemer med manglende klare definisjoner til nøkkeltall. Andre forbedringspotensialer som kommer frem her er at

KOSTRA ikke kan brukes for å trekke konklusjoner, at KOSTRA ikke er tilpasset små kommuner og at feilkildene er store, spesielt i tjenestedata, da dette er den største mengden av data som rapporteres inn.

Oppsummert ser vi at KOSTRA har et forbedringspotensial når det gjelder datakvalitet, innhold og klare definisjoner på nøkkeltall, i forhold til sammenligning med andre kommuner. Dette er noe alle kommunene i intervjuene fremhever. Dersom dette ble forbedret ser kommunene et potensiale ved å bruke KOSTRA-tallene mer aktivt inn i sin økonomistyring.

6.4.2 Kommuner som ikke bruker KOSTRA-sammen med BMS

Videre ønsker vi å ta for oss eventuelle årsaker til at KOSTRA og BMS ikke brukes sammen, og redegjør for svarene fra de 15 respondentene som ikke bruker KOSTRA inn i sin BMS. Det var 10 respondenter som krysset av for en av de tre påstandene vi hadde laget til spørsmålet om hva som var hovedårsaken til at KOSTRA-tallene ikke benyttes. 7 av de 10 respondentene mener at KOSTRA-tallene ikke fanger opp det som er vesentlig for BMS. 2 respondenter valgte påstanden om at KOSTRA-tall er for standardiserte for å kunne tilpasses deres BMS. 1 respondent valgte at deres kommunes BMS er utviklet før innføringen av KOSTRA, og av den grunn ble det ikke benyttet. Vi gav også respondentene muligheten til å svare åpent på dette spørsmålet, de var 5 respondenter som svarte åpent. Her ble grunner som manglende politisk fokus, at KOSTRA var sterkt nedtonet i deres BMS og at en integrasjon var under utvikling. De var to kommuner som var usikker på grunnen til hvorfor det ikke ble benyttet.

Flest respondenter grunnla valget med at KOSTRA-tall ikke fanger opp det som er vesentlig for deres BMS. Dette kan være i samsvar med andre funn i oppgaven, der det pekes på at KOSTRA-tall mangler kvalitetsindikatorer og dermed ikke benyttes.

7. Konklusjon

Dette kapittelet er oppgavens avslutning, hvor vi fremhever hva som var formålet med oppgaven, og besvarer problemstillingen og forskningsspørsmålene som har lagt føringene for hele prosessen. Deretter ser vi på hva dette har ført frem til i form av teoretiske, metodiske og praktiske implikasjoner. Vi finner også begrensninger ved oppgaven, og påpeker dette i et eget delkapittel. Til slutt presenterer vi spørsmål som vi finner interessant for videre forskning rundt tema vi har vært innom i oppgaven.

7.1 Formålet med oppgaven

Vi ønsket å finne ut mer om hvordan KOSTRA-tallene faktisk brukes i praktisk økonomistyring, og om de er til nytte for kommunene annet enn som et årlig rapporteringssystem. Ved å knytte det opp mot økonomistyringssystemet BMS som benyttes i mange norske kommuner (Azizi & Rushiti, 2014; Fallan et al., 2015) ønsket vi å se hvordan den praktiske integrasjonen var utbredt og nyttig. Det finnes mye teori og empiri rundt KOSTRA og BMS, men integrasjonen mellom systemene er ikke kartlagt tidligere. Derfor mener vi denne studien kan være til nytte for forståelsen av den praktiske bruken av KOSTRA i kommuner, og også være et grunnlag for videre forskning. Gjennom våre dybdeintervjuer ble det flere ganger nevnt at det var spennende og på tide at det obligatoriske systemet KOSTRA ble studert.

7.2 Svar på problemstilling og forskningsspørsmål

Vår oppgave har en problemstilling og to forskningsspørsmål som vi nå vil besvare.

Hvilken betydning har KOSTRA i forhold til balansert målstyring i norske kommuner?

Vi ser at KOSTRA oppfattes som nyttig og brukes som en del av styringspakken (Malmi & Brown, 2008) i norske kommuner. Funnene viser at integrasjonen kan medføre positiv redundans (Nonaka, 1994) som mindre ressursbruk og skape mer helhetsforståelse av økonomistyringen. Rent praktisk er KOSTRA et godt hjelpemiddel til å finne forbedringspotensialer via benchmarking. Forbedringspotensialene som identifiseres løftes videre inn i kommunens BMS. KOSTRA-tallene er med på å sette fokusområder, men få bruker de som direkte KPIer i sin BMS. KOSTRA-tall er med andre ord mye brukt for å se overordnede prioriteringer, men egner seg ikke like godt som et helhetlig beslutningsgrunnlag i kommuners BMS.

Vi finner at KOSTRA brukes av 87,6 % av det totale utvalget på 218 kommuner i noen, stor eller svært stor grad i den generelle økonomistyringen. Det kan støtte vår antakelse om at KOSTRA er et nyttig verktøy for kommunene og fungerer mer enn bare et årlig innrapporteringssystem.

Forskningsspørsmål 1: Hvor utberedt er integrasjonene mellom KOSTRA og BMS?

Av vårt utvalg på 218 kommuner oppga 28,4 % at de benyttet BMS. Av disse var det 71 % som benyttet KOSTRA-tall som indikatorer og eller datagrunnlag i sin BMS. De største kommunene bruker BMS i større grad enn de mellomstore og små kommunene i Norge.

Vår studie viser at KOSTRA-tall er mest brukt som indikatorer eller datagrunnlag innen BMS-perspektivene økonomi og brukere. I BMS-perspektivet samfunn, er det mindre bruk av KOSTRA-tall. Innen området utvikling er KOSTRA-tall brukt i noen grad, men dette er ofte ikke et eget perspektiv, men inkludert i de fire mest brukte BMS-perspektivene økonomi, brukere, medarbeidere og samfunn.

Når det gjelder innen hvilke tjenesteområder KOSTRA-tall egner seg best ser vi at det er skole og barnehage som scorer høyest. Det er likevel kun kultur og fritid som er scoret lavere enn nøytral, når det gjelder hvilke tjenesteområder hvor KOSTRA-tall er egnet som indikatorer og datagrunnlag i kommunenes BMS.

Forskningsspørsmål 2: Hvilken nytteverdi har kommunene av integrasjonen mellom KOSTRA og BMS?

I en korrelasjonsanalyse finner vi at bruk og nytte henger sterkt sammen hos respondentene.

Denne sammenhengen er også noe som blir bekreftet i intervjuene. KOSTRA-tallene har høyest grad av nytte i de BMS-perspektivene kommunen benytter. Informantene peker også på at nytte er i fokus når det gjelder hvilke KOSTRA-tall kommuneledelsen har løftet inn i sin BMS.

Vår studie viser også at gjennom benchmarking gir KOSTRA-tallene nyttig innsikt i hvordan de ligger an i forhold til andre kommuner. Benchmarkingen kan vise hvor det bør være fokus, og hvor det er økonomisk handlingsrom. Nettopp denne muligheten til benchmarking, for så å videre løfte det inn i BMS er påpekt som svært nyttig av informantene.

Nytteverdien av KOSTRA alene anses som ganske høy (5,4 av 7 mulige) i totalutvalget på 218 kommuner. Denne nytteverdien er delt inn i beslutningsgrunnlag, godt datagrunnlag, sammenligningsgrunnlag og et godt verktøy for å se det økonomiske bildet. Alle delene av nytteverdi scores omtrent like høyt av utvalgets respondenter, og kommunens størrelse eller respondentens ansiennitet har liten påvirkning på opplevd nytteverdi. Flere av våre informanter ser potensialet i å benytte KOSTRA mer aktivt i sin BMS, og påpeker forbedringspotensialer for å realisere økt integrasjon og nytte.

7.3 Implikasjoner

Implikasjoner kan beskrives som følgene av studiet. I etterkant av forskningsprosessen har vi fått ny kunnskap og innsikt i tema. Derfor vil vi nå legge frem bidrag som kan gi implikasjoner for teorien rundt temaene vi har studert, metodevalget og praktisk bruk av KOSTRA i norske kommuners økonomistyring.

7.3.1 Teoretiske implikasjoner

Vi ser at BMS tilpasses i de enkelte kommuner, men likevel kan det tyde på at det er fire perspektiv som i hovedsak går igjen, og at BMS brukes hovedsakelig til måling og kontroll. Denne bruken viser at BMS sitt fulle potensiale (Kaplan & Norton, 2001, 2004) med stadig fokus på visjon og strategi gjennom strategikart og målkongruens ikke blir utnyttet. Likevel er det en stor andel kommuner som benytter BMS. Tidligere er det utformet inndelinger av BMS innen privat sektor (Brudan, 2005; Lawrie & Cobbold, 2004; Perkins, Grey, & Remmers, 2014; Soderberg, Kalagnanam, Sheehan, & Vaidyanathan, 2011; Speckbacher, Bischof, & Pfeiffer, 2003). Med innsyn i hvordan norske kommuner benytter BMS, og også med støtte fra Azizi og Rushiti (2014), mener vi det hadde vært hensiktsmessig å utforme en BMS-teori som bygger på empiri i kommunal sektor. Selv om BMS skal tilpasses den enkelte organisasjon (Bukh, 2009), kunne et mer tilrettelagt teoretisk BMS-rammeverk gitt kommunene en dypere og mer praktisk forståelse av implementering og bruk av BMS. Det foreligger dokumenter om temaet, som bygger hovedsakelig på empiri og som etter vår mening har behov for oppdateringer. I 2004 ble det utgitt en veileder fra Kommunal- og regionaldepartementet (2004), hvor kommuner som har innført BMS uttalt seg om sine positive erfaringer av konseptet. På bakgrunn av dette mener vi det er på høy tid med nye og teoretiske bidrag om dette temaet.

Hvordan KOSTRA benyttes i BMS viser at integrasjonen bidrar til et New Public Management fokus i norske kommuner. «*Hensikten med NPM er å oppnå bedre, i betydningen mer brukertilpassede tjenester, samt høyere kostnadseffektivitet og dermed bedre husholdninger med offentlig midler*» (Gjønnnes & Tangenes, 2012: 139). Vi finner at KOSTRA-tall er mye brukt som benchmarking, en sammenligningsmetode som er i tråd med NPM-tankegangen. Informantene i vår studie påpeker også viktigheten av data fra brukerundersøkelser i sin BMS. Dette kan indikere at norske kommuner har fokus på brukertilpassede tjenester, som er et viktig element i NPM.

Innledningsvis i oppgaven påpeker vi at det er et forskningsgap når det gjelder integrasjonen mellom KOSTRA og BMS i kommunal økonomistyring. Denne integrasjonen har vi kartlagt gjennom to ulike vinklinger, og vi vil nå legge frem implikasjoner for dette forskningsgapet.

Studien har identifisert at KOSTRA og BMS er en del av kommunenes styringspakke (Malmi & Brown, 2008). En styringspakke tar for seg hvilke styringsmekanismer som eksisterer i en organisasjon, og hvordan de henger sammen. Både KOSTRA og BMS er deler av den kybernetiske styringsmekanismen i en styringspakke, men i intervjuene hentyder våre informanter at det er andre mekanismer som påvirker styringen i kommunen. Det blir nevnt at både planlegging, kultur i organisasjonen og ledelsesstruktur er faktorer som påvirker kommunens styring. Denne identifiseringen viser at styringspakker i kommuner er et tema som burde belyses nærmere. Styringspakker i privat sektor er kartlagt i senere studier, eksempelvis (Heiberg & Drøpping, 2012; Johanson & Madsen, 2013), men hvordan dette fungerer i kommunal sektor er det lite empiri og teori rundt.

Våre funn antyder at det er positiv redundans (Nonaka, 1994) mellom KOSTRA og BMS, ved at overlappende informasjon skaper en mer helhetsforståelse for kommunens økonomistyring. Tradisjonelt er redundans sett på som et negativt begrep i økonomistyring, ved at det gjør styringen urasjonell og forvirrende (Järvenpää & Lämsiluoto, 2011). Vår studie identifiserer derimot en annen vinkling av redundans i en kommunes økonomiske styring. Den er mer i tråd med (Nonaka, 1994) sin teori om en organisasjons kunnskapsutvikling, hvor han mener redundans er en nødvendig og positiv faktor som må være tilstede i en lærende organisasjon.

7.3.2 Metodiske implikasjoner

Når det gjelder metode, ser vi spesielt forbedringspotensialer ved måling rundt bruk av BMS i norske kommuner. I vår spørreundersøkelse hadde vi ingen definisjon av BMS, og vi ser at en definisjon kunne bidratt til en klarere forståelse av hva vi la i begrepet. Videre fikk respondentene kun mulighet å svare ja, nei eller vet ikke på spørsmålet om kommunen benyttet BMS. BMS kan tolkes, implementeres og brukes på ulike måter (Ax & Bjørnenak, 2005), og kan derfor ikke sees på som en dikotom variabel. Som tidligere nevnt kunne flere svaralternativ og et mer nyansert syn på bruk av BMS trolig gitt en høyere adopsjonsrate i vår studie. Grunnlaget for denne antakelsen er at 10 av de 156 respondenter i vår spørreundersøkelse som svarer nei på bruk av BMS, oppgir i etterkant at de bruker deler av BMS i sin økonomistyring.

Den kvantitative datainnsamlingen ble utført før de kvalitative intervjuene. Dette gjorde at spørreundersøkelsen ble formet av teori og tidligere studier. Men selve integrasjonen mellom KOSTRA og BMS eksisterer det lite teori og empiri rundt. Derfor ble denne delen i spørreundersøkelsen formet i stor grad etter korte sitat fra tidligere studier og våre egne oppfatninger. Dersom vi hadde gjort den kvalitative datainnsamlingen først, kunne vi tilpasset spørreundersøkelsen etter hvordan kommune vi intervjuet bruker systemene sammen i praksis. Da ville vi i spørreundersøkelsen inkludert spørsmål som blant annet digitale verktøy, forbedringspotensialer ved KOSTRA som et verktøy for BMS, og hvordan respondentene så fremtidsutsiktene for kommunens økonomistyring. Mer detaljerte implikasjoner til metode og forskningstilnærming er beskrevet i kapittel 3.7.

7.3.3 Praktiske implikasjoner

Avslutningsvis i intervjuene var det fokus på forbedringspotensialer ved KOSTRA som et verktøy for BMS. Det var også flere respondenter som kommenterte dette i kommentarfeltet i spørreundersøkelsen. KOSTRA er obligatorisk, og kommunene ser på det som en del av sine rutiner. Men for at KOSTRA-tallene skal kunne benyttes i større grad, og spesielt inn i BMS, vil vi nå kort presentere våre funn om praktiske forbedringspotensialer.

Den første og mest omfattende implikasjonen omhandler datakvalitet. I dagens praksis av innrapportering oppleves det at det er rom for skjønn når det gjelder hva hver enkelt KOSTRA-

funksjon skal inneholde. Dette gjør sammenligningsgrunnlaget, spesielt med enkeltkommuner, usikkert. Derfor kan dette forbedres med enda klarere definisjoner og instruksjoner på SSB sine nettsider, som gir tydeligere beskrivelser for hva som skal vektlegges i hvert nøkkeltall.

Et annet forbedringspotensial er kvalitetsindikatorer, dersom det hadde vært en del av KOSTRA kunne KOSTRA-tall i større grad bli tatt inn i kommunens BMS. Per i dag ser informantene KOSTRA-tall som rene nøkkeltall som viser dekningsgrad og prioriteringer i kommunene. For å gjøre sin BMS fullstendig, benyttes indikatorer fra blant annet andre nettbaserte portaler, brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser.

Kompetanseheving og anbefalte nivåer er også forbedringspotensialer som kommer frem i våre funn. Det er komplisert å sette seg inn i KOSTRA-tall og forstå hva man får ut av tallene og hva man ikke kan lese av tallene. Derfor ser vi et potensial for å øke denne kompetanse blant ansatte i norske kommuner, slik at verktøyet kan benyttes mer aktivt. Anbefalte nivåer er også noe KOSTRA ikke sier noe om, og våre funn viser at KOSTRA har et forbedringspotensial på dette. Det hjelper ikke å sammenligne seg med nabokommuner og lignende kommuner hvis det går like dårlig i disse kommunene også.

7.4 Svakheter ved oppgaven

I dette delkapittelet vil vi redegjøre for svakhetene ved vår oppgave og reflektere på hva vi kunne gjort annerledes. Noe av det vi påker i dette delkapittelet vil vi ta med oss videre inn i 7.5 for å komme frem til forslag for videre forskning.

Vår spørreundersøkelse oppnådde en svarrate på 52,28 %. Når respondentene hadde svart på to kvalifiseringsspørsmål satt vi igjen med et utvalg på 44 respondenter, som var i vår hovedmålgruppe. Dette utgjør kun en svarrate på 10,55 %. Ved at vi avgrenset hovedtema i vår oppgave til integrasjonen mellom KOSTRA og BMS, førte det til at utvalget vårt ble redusert. Dersom vi derimot hadde valgt å se på integrasjonen mellom KOSTRA og flere økonomistyringssystemer, ville vi trolig oppnådd et større datagrunnlag for videre analyse og diskusjon. Da måtte vi ha utvidet vårt teoretiske grunnlag, noe som hadde krevd mer tid og ressurser, og vi så det ikke mulig å gjennomføre av oppgavens omfang.

En annen svakhet ved vår oppgave er manglende praktisk forståelse for tema i forkant når spørreundersøkelsen ble utformet. Vi satt i starten av denne studien med mye teoretisk grunnlag om systemene hver for seg, men vi hadde derimot ikke en praktisk og teoretisk forståelse av integrasjonen. Som nevnt i 7.3.2, metodiske implikasjoner, ser vi at dybdeintervjuer med kommuner i forkant av en spørreundersøkelse ville økt vår praktiske forståelse av tema. Dette ville trolig gitt oss mer grunnlag til å utarbeide en bedre og mer tilpasset spørreundersøkelsen som gikk dypere inn i tema.

Vi gjennomførte fire dybdeintervju i fire kommuner i det sentrale Østlandet. I kommune 1 ble intervjuet gjennomført med to informanter fra kommunen, de resterende tre intervjuene ble gjennomført med en informant fra hver kommune. Dersom vi hadde spurt flere informanter i samme kommune, ville vi trolig ha fått bredere forståelse av tema og kunne avdekke om flere informanter oppga samme informasjon. Det hadde også vært nyttig å gjennomføre flere dybdeintervju, 4 kommuner av 428 totalt i Norge er et lite utvalg.

Det kunne også være interessant å intervju kommuner fra ulike geografiske område. Vi gjennomførte som nevnt intervjuer i sentrale østlandsområder, og det kunne være nyttig å se om det er de samme tendensene også i andre geografiske områder i Norge. På grunnlag av ressurs- og tidsbegrensinger så vi ikke muligheten til å gjennomføre dette.

7.5 Forslag til videre forskning

Gjennom denne oppgaven har vi identifisert flere tema og spørsmål som vi mener kan være grunnlag for videre forskning.

I delkapittel 7.4 trakk vi frem noen svakheter ved vår oppgave. Dette reiser også spørsmål for videre forskning. Vår oppgave har fokusert på BMS og hvordan det kan brukes sammen med KOSTRA. Vi har ikke sett på andre økonomistyringssystemer, og det ville derfor være aktuelt å se om man finner samme funn, også med andre systemer for kommunal økonomistyring. Det ville være interessant å se i hvilke økonomistyringssystemer KOSTRA egner seg best som et verktøy. Ved å gjøre en komparativ analyse med eksempelvis tre grupper av kommuner som benytter ulike økonomistyringstilnæringer (BMS, Lean og ingen system), kunne man undersøkt om bruk og nytte av KOSTRA-tall er ulik mellom de tre gruppene. Dette kan kartlegges med en kvalitativ forskningstilnærming, hvor data innhentes ved flere intervju, i casestudier.

Påvirker valg av økonomistyringstilnærming bruk og nytte av KOSTRA-tall i norske kommuner?

Gjennom denne oppgaven, og spesielt i den kvalitative datainnsamlingen ser vi at politikerne har stor makt og innflytelse på den generelle økonomistyringen i kommunen. Derfor ville det vært interessant å se om det finnes mønster i hvordan den økonomiske styringen føres i forhold til hvilke partier som styrer i kommunen. Og hvor mye føringer har politikernes meninger for den praktiske økonomistyringen? Dette forskningsspørsmålet belyser det politiske aspektet ved økonomistyring, og kan med fordel tilnærmes med kvalitativ forskning for å se helheten i kommunene:

Hvordan påvirker den politiske styringen kommunens økonomistyring?

KOSTRA ble innført som et obligatorisk rapporteringssystem for norske kommuner i 2001. Og gjennom oppgaven har vi sett at KOSTRA har medført seg store endringer i kommunal økonomistyring, spesielt når det gjelder benchmarking. Det gir mulighet å kunne sammenligne seg med andre og finne årsaker til hvorfor andre kommuner utnytter ressursene bedre, som igjen kan føre til tiltak. For å svare på dette forskningsspørsmålet vil trolig historiske data være viktig informasjon.

Har KOSTRAs muligheter til benchmarking gjort norske kommuners økonomistyring mer effektiv?

BMS i norske kommuner har vært en del av fokuset i vår oppgave, og vi finner en adopsjonsrate på 28,4 %. Stadig flere og tilpassede økonomistyringssystemer blir introdusert, som blant annet Framsikt. Derfor hadde det vært interessant å se på om dette, sammen med andre faktorer vil påvirke utbredelsen av BMS. Kommentarer og tilbakemeldinger fra respondenter og informanter i vår studie kan tyde på at flere kommuner er på vei bort ifra BMS, eller har allerede avvirket systemet i kommunen. Dette ble delvis kartlagt av Azizi og Rushiti (2014), og deler av deres studie kan replikeres i lys av den raske teknologiske utviklingen som bidrar til nye alternativ for kommunal økonomistyring.

Hvordan ser fremtidsutsiktene ut for bruk av BMS i norske kommuner?

To av informantene og flere av respondentene nevnte det nye digitale verktøyet Framsikt, og hadde store forhåpninger til det. Flere kommuner har gått til innkjøp av dette, men programvaren er fortsatt i utviklingsfasen. Framsikt lager nettbaserte verktøy for kommunal virksomhetsstyring, budsjettering og økonomiplanlegging. Framsikt ble startet for å gi norske kommuneøkonome og ledere bedre verktøy for økonomistyring (Framsikt, 2015). KOSTRA-tall vil bli brukt som en del av datagrunnlaget i Framsikt. Dersom dette digitale verktøyet blir kjøpt og brukt av flere kommuner i Norge, mener vi at det ville vært interessant om forhåpningene til kommunene og visjonen til Framsikt blir oppfylt. Et overordnet forskningsspørsmål til denne tilnærmingen vil trolig ha stor grad av tekniske aspekter:

Er Framsikt et nyttig styringssystem og verktøy for norske kommuners økonomistyring?

8. KILDELISTE

Bøker

- Busch, T., Vanebo, J. O., & Johnsen, E. (2009). *Økonomistyring i det offentlige* (4. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2001). *New public management : the transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor : instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforl.
- Gjønnnes, S. H., & Tangenes, T. (2012). *Økonomi- og virksomhetsstyring : strategistøtte ved prestasjonsstyring, ressursstyring og beslutningsstøtte : Arbeidsbok til Økonomi- og virksomhetsstyring*. Bergen: Fagbokforl.
- Halvorsen, K. (2003). *Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode: Bedriftsøkonomens forlag*.
- Hoff, K. G. (2008). *Strategisk Økonomistyring*: Universitetsforlaget.
- Johannessen, A. (2009). Introduksjon til SPSS, 4de utgave. *Abstrakt Forlag, Oslo*.
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. A. (2004). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (2. utg. utg.). Oslo: Abstrakt forl.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *The balanced scorecard: translating strategy into action*: Harvard Business Press.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2001). *The strategy-focused organization: How balanced scorecard companies thrive in the new business environment*: Harvard Business Press.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2004). *Strategy maps: Converting intangible assets into tangible outcomes*: Harvard Business Press.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2008). *The execution premium: linking strategy to operations for competitive advantage*: Harvard Business Press.
- Kocakülâh, M. C., & Austill, A. D. (2006). Balanced scorecard application in the health care industry: a case study. *Journal of health care finance*, 34(1), 72-99.
- Kommunal- og Regionaldepartementet. (2004). Resultatledelse. Bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor: Kommunal- og Regionaldepartementet.

- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry* (B. 75): Sage.
- Madsen, D. Ø., & Stenheim, T. (2014). *Strategisk økonomistyring: En oversikt over sentrale konsepter og modeller*.
- Merchant, K. A., & Van der Stede, W. A. (2013). *Management control systems: performance measurement, evaluation and incentives*: Pearson Education.
- Mitchell, M., & Jolley, J. (2012). *Research design explained*: Cengage Learning.
- Opstad, L. (2013). *Økonomistyring i offentlig sektor* (2. utg. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold* (2. utg.). Oslo: Fagbokforlaget.
- Savin-Baden, M., & Major, C. H. (2013). *Qualitative research: The essential guide to theory and practice*: Routledge.
- Stenheim, T., & Madsen, D. Ø. (2015). *Innføring i bruk av IBM SPSS 21*. bookboon.com.
- Tabachnick, B. G., & Fidell, L. S. (2007). *Using Multivariate Statistics*: Pearson.
- Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode* (B. 2): Fagbokforlaget Bergen.
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5th. utg.): Sage publications.

Artikler

- Ax, C., & Bjørnenak, T. (2005). Bundling and diffusion of management accounting innovations—the case of the balanced scorecard in Sweden. *Management Accounting Research, 16*(1), 1-20.
- Azizi, B., & Rushiti, A. (2014). Balansert målstyring i norske kommuner: Utbredelse og praksis.
- Blåka, S., Tjerbo, T., & Zeiner, H. (2012). *Kommunal organisering 2012*: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Bollen, K., & Lennox, R. (1991). Conventional wisdom on measurement: A structural equation perspective. *Psychological bulletin, 110*(2), 305.
- Bollen, K. A. (1989). *Structural equations with latent variables*. Wiley, New York.
- Braam, G. J., & Nijssen, E. J. (2004). Performance effects of using the balanced scorecard: a note on the Dutch experience. *Long range planning, 37*(4), 335-349.
- Brudan, A. (2005). Balanced Scorecard typology and organisational impact.
- Bukh, P. N. (2009). Design af økonomistyring: Principper og modeller. *Controlleren, 4*.
- Cap Gemini Ernst Young. (2002). *Evaluering av KOSTRA*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.

- Chenhall, R. H. (2003). Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, organizations and society*, 28(2), 127-168.
- Daleq, B., & Hobbel, M. A. (2014). Spredning av balansert målstyring i norske kommuner.
- De Geuser, F., Mooraj, S., & Oyon, D. (2009). Does the balanced scorecard add value? Empirical evidence on its effect on performance. *European Accounting Review*, 18(1), 93-122.
- Fallan, E., Olsen, T. E., Daleq, B., & Hobbel, M. A. (2015). Bruk av balansert målstyring i norske kommuner.
- Fitzgerald, B., & Howcroft, D. (1998). Towards dissolution of the IS research debate: from polarization to polarity. *Journal of Information Technology*, 13, 313-326.
- Funck, E. K., & Larsson, R. G. (2013). *The rise and fall of the balanced scorecard in municipalities and county councils in Sweden*. Paper presentert på 18: e nordiska workshopen i Ekonomi-och verksamhetsstyrning, Örebro, 31 jan-1 feb, 2013.
- Green, S. G., & Welsh, M. A. (1988). Cybernetics and dependence: Reframing the control concept. *Academy of Management Review*, 13(2), 287-301.
- Hauge, F. S., & Halvorsen, S. (2008). KOSTRA som verktøy for styring av kommunene : en studie av 10 kommuner i Hedmark og Oppland. Rena: Karlstads Universitet; Høgskolen i Hedmark.
- Heiberg, J. R., & Drøpping, N. I. H. (2012). *En taksonomi av styringssystem i større norske bedrifter : et eksplorativt og kvantitativt studie av konfigurasjoner*.
- Hood, C. (1991). A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? *Public Administration*, 69(1), 3-19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- Hood, C. (1995). The "new public management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2 3), 93.
- Hovik, S., & Stigen, I. M. (2004). Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. . *NIBR-notat. Oslo: NIBR*.
- Hovik, S., & Stigen, I. M. (2008). Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. . *NIBR-notat. Oslo: NIBR*.
- Johansen, M. L., & Juuhl, M. (2011). Norske kommuners bruk av KOSTRA til intern styring.
- Johanson, D., & Madsen, D. Ø. (2013). Økonomisk styring i Norge - en kartlegging av styringssystemer i norske bedrifter.

- Johnson, H. T., & Kaplan, R. S. (1987). *Relevance lost: The rise and fall of management accounting.*: Boston: Harvard Business School Press.
- Järvenpää, M., & Lämsiluoto, A. I. (2011). Linkages between the elements of management control systems in a non-profit organization. *Available at SSRN 1911135*.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. (1999). The balanced scorecard for public-sector organizations. *Balanced Scorecard Report, 15*(11), 1999.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). The balanced scorecard – Measures that drive performance. *Harvard Business Review, 71*-76.
- Kittleston, M. J. (1997). Determining effective follow-up of e-mail surveys. *American Journal of Health Behavior, 21*(3), 193-196.
- Kommunal- og regionaldepartementet, M. (2001). Planlegging og økonomistyring i omstillingstider.
- Langørgeren, A., Aaberge, R., & Løkken, S. (2015). Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2013.
- Lawrie, G., & Cobbold, I. (2004). Third-generation balanced scorecard: evolution of an effective strategic control tool. *International Journal of Productivity and Performance Management, 53*(7), 611-623.
- Madsen, D. Ø. (2012). The Balanced Scorecard i Norge: En studie av konseptets utviklingsforløp fra 1992 til 2011. *Praktisk økonomi & finans, 29*(04), 55-65.
- Malmi, T., & Brown, D. A. (2008). Management control systems as a package—Opportunities, challenges and research directions. *Management accounting research, 19*(4), 287-300.
- Modell, S. (2005). Triangulation between case study and survey methods in management accounting research: An assessment of validity implications. *Management accounting research, 16*(2), 231-254.
- Morse, J. M., Barrett, M., Mayan, M., Olson, K., & Spiers, J. (2002). Verification strategies for establishing reliability and validity in qualitative research. *International journal of qualitative methods, 1*(2), 13-22.
- Myklebust, K. Ø. (2008). Balansert målstyring i Helse Vest RHF: korleis kan balansert målstyring bidra til betre styring av Helse Vest RHF.
- Nonaka, I. (1994). A dynamic theory of organizational knowledge creation. *Organization science, 5*(1), 14-37.

- Northcott, D., & Taulapapa, T. M. a. (2012). Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations: Issues and challenges. *International Journal of Public Sector Management*, 25(3), 166-191.
- Nyland, K., & Pettersen, I. J. (2012). Hvordan kan innovasjon innenfor økonomistyringen bidra til forbedret kommunal tjenesteproduksjon? (B. 2012:1). Trondheim: Høgskolen i Sør-Trøndelag, Avdeling Trondheim økonomiske høgskole.
- Perkins, M., Grey, A., & Remmers, H. (2014). What do we really mean by “Balanced Scorecard”? *International Journal of Productivity and Performance Management*, 63(2), 148-169.
- Ranheim, A. K. (2011). Kostra - vi teller, men teller det vi teller? : kommunale utgifter til politisk styring, administrasjon og fellesutgifter ; sammenligningsproblemer. Høgskolen i Hedmark Avdeling for økonomi og ledelsesfag: A. K. Ranheim.
- Sand, P. (1998). KOSTRA - ny giv for sammenlignbar statistikk for kommuner og fylkeskommuner.
- Schie, I. (2012). Lean i norske kommuner: en studie om spredning av lean som styringsverktøy, og endringer i organisasjonen som en følge av implementeringen.
- Siverbo, S., & Johansson, T. (2006). Relative performance evaluation in Swedish local government. *Financial Accountability & Management*, 22(3), 271-290.
- Soderberg, M., Kalagnanam, S., Sheehan, N. T., & Vaidyanathan, G. (2011). When is a balanced scorecard a balanced scorecard? *International Journal of Productivity and Performance Management*, 60(7), 688-708.
- Speckbacher, G., Bischof, J., & Pfeiffer, T. (2003). A descriptive analysis on the implementation of Balanced Scorecards in German-speaking countries. *Management accounting research*, 14(4), 361-388.
- Statskonsult. (2001). Kartlegging av kommunenes bruk av KOSTRA. Oslo: Statskonsult.
- Sørensen, R. J. (2007). Omstilling og utvikling i norske kommuner: mye skrik og lite ull?
- Westby, C., Burda, A., & Mehta, Z. (2003). Asking the right questions in the right ways. *ASHA Leader*, 8, 4-5.
- Wiersma, E. (2009). For which purposes do managers use Balanced Scorecards?: An empirical study. *Management Accounting Research*, 20(4), 239-251.

Nettsider

- Framsikt. (2015). *Hva er framsikt*. Hentet 13.04.2016, fra http://www.framsikt.no/index.php/om-oss/#_HvaerFramsikt
- Kommuneforlaget. (2015). *Kommunenøkkelens- visning kommune*. Hentet 20.11.2015, fra <http://www.kommunenokkelen.no/home;jsessionid=91977B205490C4AF66545C56ECF32CDC>
- Lovdata. (2014). *Lov om folkebibliotek*. Hentet 13.04.2016, fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1985-12-20-108?q=kulturdepartementet%20kommune>
- Lovdata. (2015). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. Hentet 01.02.2016, fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107/>
- Samstat. (2010). *Guppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser*. Hentet 12.04.2016, fra <https://samstat.wordpress.com/2010/08/29/kostra-kommunegrupper/>
- SSB. (2013). *Bruerveiledning til KOSTRA-tabellene*. Hentet 24.02.2016, fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/brukerveiledning-til-kostra-tabellene>
- SSB. (2015a). *KOSTRA-databasen - Nøkkeltall og grunnlagsdata*. Hentet 15.02.2016, fra <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kostra-databasen>
- SSB. (2015b). *KOSTRA - Bli kjent med Kommune-Norge*. Hentet 17.02.2016, fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/bli-kjent-med-kommune-norge>
- SSB. (2015c). *KOSTRA i lett oppusset drakt*. 13.04.2016, fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kostra-i-lett-oppusset-drakt>
- SSB. (2016a). *Statistikkbanken*. Hentet 10.02.2016, fra <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=Folkemengd1951&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=&KortNavnWeb=folkemengde&StatVariant=&checked=true>
- SSB. (2016b). *Sysselsette i kommunal sektor, 2015, førebelse tal, 4. kvartal*. Hentet 14.04.2016, fra <http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/komregsys/aar-forelopige/2016-03-23>
- Tone Opdahl, Henrik Giæver, Finn Johansen, & Rød-Larsen, H. (2000, 25.01.2016). http://www.giaever.com/sosiologi/KM.htm#_Toc496898482.

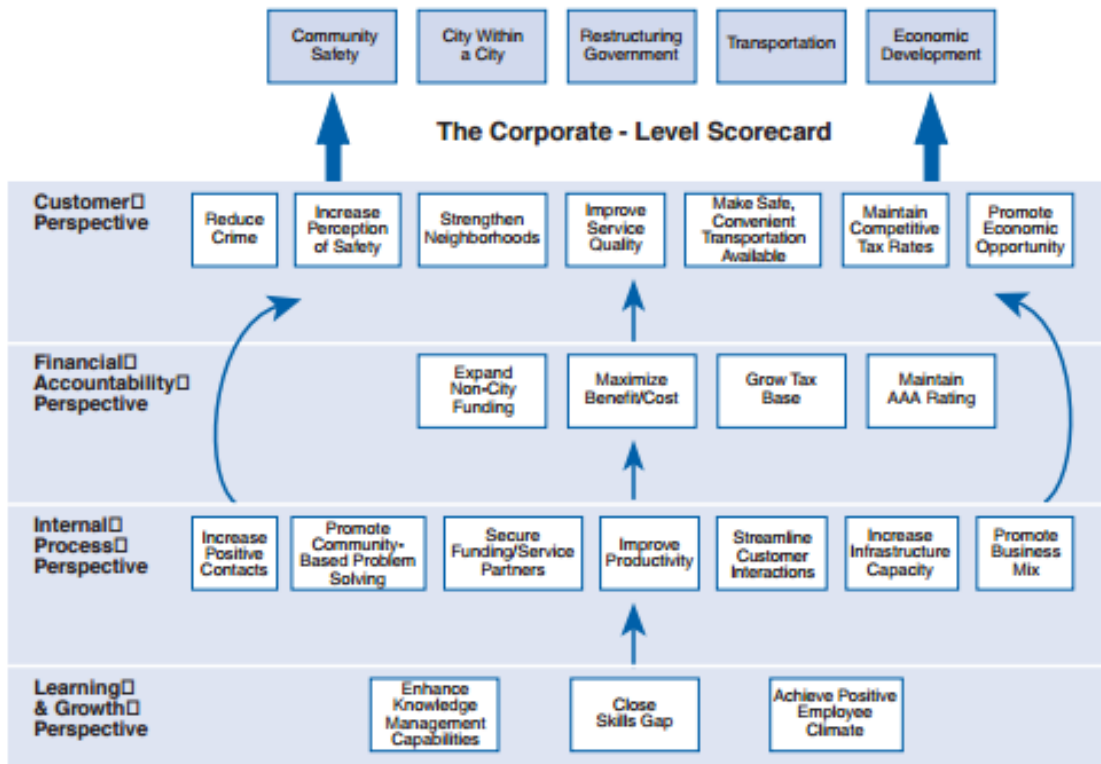
9. VEDLEGG

Innhold vedlegg

Vedlegg 1 – BMS i City of Charlotte.....	146
Vedlegg 2 – E-post til felles postmottak	147
Vedlegg 3 – Spørreskjema	148
Vedlegg 4 – Følgemail til spørreundersøkelse	158
Vedlegg 5 – E-post forespørsel om intervju.....	159
Vedlegg 6 – Intervjuguide.....	160
Vedlegg 7 – Deskriptiv analyse av 5 påstander om nytte av KOSTRA.....	162
Vedlegg 8 – Fremgang til faktoranalyse av KOSTRAs nytteverdi	164
Vedlegg 9 – Kategoriserte svar, hvorfor kommuner ikke bruker BMS	165
Vedlegg 10 – Kategoriserte svar, hvilke andre økonomistyringssystem benytter din kommune?.....	170
Vedlegg 11 – Tabeller fra SPSS.....	173
Vedlegg 12 – Bakgrunnsdata som ikke ble benyttet	179

Vedlegg 1 – BMS i City of Charlotte

Figure 1. City of Charlotte – City Council’s Strategic Themes



The City of Charlotte has identified five strategic themes that shape the strategy map for its BSC. Public-sector organizations should measure their success by how effectively and efficiently they meet the needs of their constituencies.

Vedlegg 2 – E-post til felles postmottak

Hei,

Vi er to studenter fra Høgskolen i Buskerud og Vestfold.

På nyåret skal vi gjennomføre en studie om norske kommuners bruk av KOSTRA, i forbindelse med vår masteravhandling.

Vi søker i den forbindelse **epost-adresse til økonomisjef i deres kommune.**

Dersom deres kommune ikke har økonomisjef, er rådmanns epost-adresse ønskelig.

Epost-adressen kan sendes som svar på denne eposten.

Til opplysning blir all data og informasjon vi får fra dere behandlet anonymt.

Vi håper på rask tilbakemelding.

Med ønsker om en god jul,

Med vennlig hilsen

Margrethe Solberg Rozeboom og Johanne Hovdenak

Siviløkonomstudenter



e-post: margrethe.s.rozeboom@student.hbv.no

Vedlegg 3 – Spørreskjema

Information
<p>Hei og velkommen til denne undersøkelsen!</p> <p>Vi skal her kartlegge praktisk bruk av KOSTRA i norske kommuners økonomistyring.</p> <p>Vi ønsker at du svarer på vegne av din kommune. Er du økonomisjef i flere kommuner, ber vi deg om å svare på vegne av den største kommunen.</p> <p>Takk for at du tar deg tid til å svare på undersøkelsen.</p>

Information
<p>Innledningsvis kommer det noen spørsmål om KOSTRA.</p>

Spm_1									
<input type="checkbox"/> range:*									
	I svært liten grad	I ganske liten grad	I liten grad	Nøytral	I noen grad	I ganske stor grad	I svært stor grad	Vet ikke	
	1	2	3	4	5	6	7	0	
Brukes KOSTRA-tallene aktivt i din kommunes økonomistyring?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	1

grad_kunnskap								
<input type="checkbox"/> range:*								
	I svært liten grad	I ganske liten grad	I liten grad	Nøytral	I noen grad	I ganske stor grad	I svært stor grad	
	1	2	3	4	5	6	7	
I hvilken grad har du kunnskap om KOSTRA?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	1

Spm_2	Hvor nyttig anser du KOSTRA som:
<input type="checkbox"/> range:*	

Spm_2		Hvor nyttig anser du KOSTRA som:							
	I svært liten grad	I ganske liten grad	I liten grad	Nøytral	I noen grad	I ganske stor grad	I svært stor grad	Vet ikke	
	1	2	3	4	5	6	7	0	
Et godt datagrunnlag for å ta beslutninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	1
En pålitelig datakilde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2
Et godt sammenligningsgrunnlag med egen kommune over tid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	3
Et godt sammenligningsgrunnlag med andre kommuner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	4
Et godt bilde av effektiv utnyttelse av økonomiske ressurser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	5

Information
Vi ønsker videre å se på bruk av KOSTRA sammen med ett utvalgt økonomistyringssystem. Fokuset er på Balansert Målstyring (BMS), som er et av mange styringssystem som blir benyttet av norske kommuner.

Spm_3		Benytttes Balansert Målstyring(BMS) i din kommune?
<input type="checkbox"/> range:*		
<input type="checkbox"/> skip:KOSTRA_BMS	Ja	<input type="checkbox"/> 1
<input type="checkbox"/> skip:nextques	Nei	<input type="checkbox"/> 2
<input type="checkbox"/> skip:nextques	Vet ikke	<input type="checkbox"/> 3

Kjenner_til_BMS	Kjenner du til Balansert Målstyring?
<input type="checkbox"/> range:*	
<input type="checkbox"/> skip:nextques	<input type="checkbox"/> 1
Ja	
<input type="checkbox"/> skip:Spm_4	<input type="checkbox"/> 2
Nei	
<input type="checkbox"/> skip:Spm_4	<input type="checkbox"/> 3
Vet ikke	

hvorfor_ikke_BMS	Hvorfor benyttes ikke Balansert Målstyring i din kommune?
<input type="checkbox"/> range:*	Open

Spm_4	Hvilke (t) andre økonomistyringssystem (eks. LEAN, Total kvalitetsledelse) benytter din kommune?
<input type="checkbox"/> range:*	Open

KOSTRA_BMS	Benyttes KOSTRA-tall som indikatorer/datagrunnlag i din kommunes Balansert Målstyring?
<input type="checkbox"/> range:*	
<input type="checkbox"/> skip:Spm_5	<input type="checkbox"/> 1
Ja	
<input type="checkbox"/> skip:aarsak_ikke	<input type="checkbox"/> 2
Nei	
<input type="checkbox"/> skip:Spm_9	<input type="checkbox"/> 3
Vet ikke	

aarsak_ikke	Hva er hovedårsaken til at KOSTRA-tallene ikke benyttes?
<input type="checkbox"/> skip:Spm_9	
<input type="checkbox"/> exclusive:no	<input type="checkbox"/> 1
Vår kommunes BMS er utviklet før innføring av KOSTRA	
<input type="checkbox"/> skip:Spm_9	<input type="checkbox"/> 2
<input type="checkbox"/> exclusive:no	

aarsak_ikke	Hva er hovedårsaken til at KOSTRA-tallene ikke benyttes?
KOSTRA-tallene er for standardisert for å kunne tilpasses i vår BMS	
<input type="checkbox"/> skip:Spm_9	
<input type="checkbox"/> exclusive:no	<input type="checkbox"/> 3
Vi mener at KOSTRA-tallene ikke fanger opp det som er vesentlig for BMS	
Open	

Spm_5	Benyttes KOSTRA-tall som indikatorer/datagrunnlag i følgende BMS perspektiv:									
<input type="checkbox"/> range:*		I svært liten grad	I ganske liten grad	I liten grad	Nøytral	I noen grad	I ganske stor grad	I svært stor grad	Vet ikke	
		1	2	3	4	5	6	7	0	
Økonomi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	1
Brukere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2
Samfunn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	3
Medarbeidere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	4
Arbeidsprosesser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	5
Interne prosesser og rutiner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
Læring og vekst	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	7
Fornyelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	8
Utvikling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	9

Spm_7	Hvor stor anser du nytten av KOSTRA-tall som indikatorer/datagrunnlag i følgende BMS perspektiv? (Kryss av for ett punkt for hvert perspektiv)									
<input type="checkbox"/> range:*		I svært liten grad	I ganske liten grad	I liten grad	Nøytral	I noen grad	I ganske stor grad	I svært stor grad	Vet ikke	
		1	2	3	4	5	6	7	0	
Økonomi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	1
Brukere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2
Samfunn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	3

Spm_7	Hvor stor anser du nytten av KOSTRA-tall som indikatorer/datagrunnlag i følgende BMS perspektiv? (Kryss av for ett punkt for hvert perspektiv)									
Medarbeidere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	4
Arbeidsprosesser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	5
Interne prosesser og rutiner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
Læring og vekst	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	7
Fornyelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	8
Utvikling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	9

Spm_8	Innenfor hvilke tjenesteområder egner det seg med bruk av KOSTRA-tall i BMS? (Kryss av for ett punkt for hvert tjenesteområde)									
<input type="checkbox"/> range:*										
	Egner seg svært dårlig	Egner seg ganske dårlig	Egner seg dårlig	Nøytral	Egner seg godt	Egner seg ganske godt	Egner seg svært godt	Vet ikke		
	1	2	3	4	5	6	7	0		
Skole	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	1
Barnehage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2
Pleie og omsorg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	3
Helse- og sosialtjenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	4
Kultur og fritid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	5
Tekniske tjenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
Administrasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	7

Spm_9	Ta stilling til følgende påstander rundt KOSTRA og Balansert Målstyring (basert på erfaring i egen kommune). Hvor enig/uenig er du i følgende påstander?									
<input type="checkbox"/> range:*										
	Helt uenig	Ganske uenig	Litt uenig	Nøytral	Litt enig	Ganske enig	Helt enig	Vet ikke		
	1	2	3	4	5	6	7	0		
KOSTRA-tall er et nyttig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	1

Spm_9	Ta stilling til følgende påstander rundt KOSTRA og Balansert Målstyring (basert på erfaring i egen kommune). Hvor enig/uenig er du i følgende påstander?								
verktøy/hjelpemiddel for bruken av BMS i vår kommune.									
Bruk av KOSTRA har gjort arbeidet med økonomistyringen i vår kommune enklere.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2
KOSTRA-tall har bidratt til mindre dobbeltarbeid når det gjelder å finne gode indikatorer i BMS.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	3
KOSTRA-tallene er dårlig tilpasset vår kommunes BMS.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	4
KOSTRA-tallene mangler gode nok refleksjoner for å kunne brukes i vår BMS.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	5
Vi har tilpasset kommunens BMS etter KOSTRA-tallene.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6
KOSTRA-tallene mangler kvalitetsindikatorer som er vesentlig i BMS-målinger.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	7
Tidsintervallforskjellen for KOSTRA-tall rapportering og BMS-oppdatering er ulik. Dette skaper en	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	8

Spm_9	Ta stilling til følgende påstander rundt KOSTRA og Balansert Målstyring (basert på erfaring i egen kommune). Hvor enig/uenig er du i følgende påstander?										
konflikt som bidrar til at de kun benyttes separat.											
Bruk av KOSTRA og BMS sammen skaper mer helhetsforståelse for kommunens styring.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	9		
KOSTRA og BMS handler mye om det samme i vår økonomistyring.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	10		

Information

Avslutningsvis ønsker vi å kartlegge noen bakgrunnsdata for din kommune.

Spm_10 Oppgi navn på kommunen du svarer for

range:*

Open

Spm_11 Hvilket fylke tilhører kommunen?

range:*

Akershus	<input type="checkbox"/>	1
Aust-Agder	<input type="checkbox"/>	2
Buskerud	<input type="checkbox"/>	3
Finnmark	<input type="checkbox"/>	4
Hedmark	<input type="checkbox"/>	5
Hordaland	<input type="checkbox"/>	6
Møre og Romsdal	<input type="checkbox"/>	7
Nord-Trøndelag	<input type="checkbox"/>	8

Spm_11	Hvilket fylke tilhører kommunen?
	Nordland <input type="checkbox"/> 9
	Oppland <input type="checkbox"/> 10
	Oslo <input type="checkbox"/> 11
	Rogaland <input type="checkbox"/> 12
	Sogn og Fjordane <input type="checkbox"/> 13
	Sør-Trøndelag <input type="checkbox"/> 14
	Telemark <input type="checkbox"/> 15
	Troms <input type="checkbox"/> 16
	Vest-Agder <input type="checkbox"/> 17
	Vestfold <input type="checkbox"/> 18
	Østfold <input type="checkbox"/> 19

Spm_12	I hvilken KOSTRA-gruppe er din kommune?
	<input type="checkbox"/> range:*
	Gr. 1 <input type="checkbox"/> 1
	Gr. 2 <input type="checkbox"/> 2
	Gr. 3 <input type="checkbox"/> 3
	Gr. 4 <input type="checkbox"/> 4
	Gr. 5 <input type="checkbox"/> 5
	Gr. 6 <input type="checkbox"/> 6
	Gr. 7 <input type="checkbox"/> 7
	Gr. 8 <input type="checkbox"/> 8
	Gr. 9 <input type="checkbox"/> 9
	Gr. 10 <input type="checkbox"/> 10
	Gr. 11 <input type="checkbox"/> 11
	Gr. 12 <input type="checkbox"/> 12
	Gr. 13 <input type="checkbox"/> 13

Spm_12	I hvilken KOSTRA-gruppe er din kommune?	
Gr. 14	<input type="checkbox"/>	14
Gr. 15	<input type="checkbox"/>	15
Gr. 16	<input type="checkbox"/>	16
<input type="checkbox"/> exclusive:yes	<input type="checkbox"/>	17
Vet ikke		

Spm_13	Hva er din tittel/stilling i kommunen?	
<input type="checkbox"/> range:*		
Rådmann	<input type="checkbox"/>	1
Økonomisjef	<input type="checkbox"/>	2
		Open

Spm_14	Hva er din høyeste oppnådde utdanningsnivå?	
<input type="checkbox"/> range:*		
Fullført videregående skole	<input type="checkbox"/>	1
3-årig høyere utdanning	<input type="checkbox"/>	2
5-årig høyere utdanning	<input type="checkbox"/>	3
Høyere enn 5-årig utdanning	<input type="checkbox"/>	4
		Open

Spm_15	Hvor lenge har du hatt din nåværende stilling i kommunen?	
<input type="checkbox"/> range:*		
0-6 mnd	<input type="checkbox"/>	1
6 mnd-1 år	<input type="checkbox"/>	2
1-3 år	<input type="checkbox"/>	3
3-5 år	<input type="checkbox"/>	4
5-8 år	<input type="checkbox"/>	5
Mer enn 8 år	<input type="checkbox"/>	6

Spm_16	Hvor mange ansatte er det i din kommune?
<input type="checkbox"/> range:*	
under 100	<input type="checkbox"/> 1
100-300	<input type="checkbox"/> 2
301-500	<input type="checkbox"/> 3
501-700	<input type="checkbox"/> 4
701-1000	<input type="checkbox"/> 5
1001-2000	<input type="checkbox"/> 6
2001-5000	<input type="checkbox"/> 7
5001- 10 000	<input type="checkbox"/> 8
over 10 000	<input type="checkbox"/> 9
<input type="checkbox"/> exclusive:yes	<input type="checkbox"/> 10
vet ikke	

Kommentar	Har du noen kommentarer til denne undersøkelsen?
	Open

takk_kopi	Takk for at du deltok i vår spørreundersøkelse. Dine svar vil bli nyttige bidrag til vår studie om økonomistyring i norske kommuner. Om det ønskes kopi av masteroppgaven, kan vi sende den til din epostadresse dersom du oppgir den her. (Trykk "Neste" hvis du ikke er interessert)
	Open

etterkant_intervju	I etterkant av spørreundersøkelsen ønsker vi å gjennomføre intervjuer for å oppnå en bedre forståelse for den praktiske bruken av KOSTRA i norske kommuner. Dette kan gjøres over telefonen, eller ved et vanlig intervju. Dersom du vil være villig til å delta, vennligst oppgi din epostadresse. (Trykk "Neste" hvis du ikke er interessert)
	Open

Vedlegg 4 – Følgemail til spørreundersøkelse

Hei,

Vi er to studenter fra Høgskolen i Sørøst-Norge (tidligere Høgskolen i Buskerud og Vestfold) som skriver masteroppgave om økonomistyring i norske kommuner.

Fokus i vår oppgave er KOSTRA, og særlig hvordan KOSTRA-tall benyttes i praksis sammen med andre økonomistyringssystem. Oppgaven kan bidra med ny innsikt, som vi håper kan være av praktisk nytte for norske kommuners økonomistyring.

I denne forbindelse har vi utformet en kort spørreundersøkelse som vi håper dere kan besvare.

Klikk på linken nedenfor:

<https://mipro.li/Ng8w4WC>

Hvis linken over ikke fungerer kan du kopiere følgende link og laste den inn i din nettleser:

<http://dc.miprocloud.net/dcwebengine/startsurvey.aspx?qif=32e3efaa-8084-4291-9b8a-cd5a0fed061a&rspid=0f41037a-ca2d-4c59-bc2a-19980db70ee9&s=9ddf698be6391d58b610c631d489b0b3>

Spørreundersøkelsen tar mellom 3 og 10 minutter å besvare, tidsbruken avhenger av hvordan den enkelte kommunes økonomi styres. Dersom du får tekniske problemer med besvarelsen underveis, ta kontakt med en av oss på e-post.

Alle opplysninger som blir gitt i dette spørreskjemaet vil bli behandlet strengt konfidensielt og i hensyn til Datatilsynets regler. Informasjonen vi får fra deg vil bare brukes i forskningsøyemed. Datamaterialet blir brukt i statistiske analyser i forskningssammenheng, og materialet blir presentert på en form som gjør at enkeltpersoner eller kommuner ikke kan kjennes igjen.

Vi setter stor pris på svar fra dere, og håper på rask tilbakemelding. Vi sender gjerne en kopi av oppgaven til de som ønsker det, oppgaven er ferdig i starten av juni 2016.

Med vennlig hilsen

Margrethe Solberg Rozeboom og Johanne Hovdenak

Siviløkonomstudenter

Margrethe.s.rozeboom@student.hbv.no

Johanne.hovdenak@student.hbv.no

Veileder for oppgaven:

Dag Øivind Madsen, førsteamanuensis, Handelshøyskolen og fakultet for samfunnsvitenskap, Høgskolen i Sørøst-Norge.

Dag.Oivind.Madsen@hbv.no

Vedlegg 5 – E-post forespørsel om intervju

Hei,

For noen uker siden svarte du på vår undersøkelse «Praktisk bruk av KOSTRA i norske kommuners økonomistyring».

Vi setter stor pris på ditt svar. Svarene du gav oss viser at XX kommune er i vår målgruppe for videre studie.

I den forbindelse **ønsker vi gjerne å intervju deg** for å få en dypere forståelse av praktisk bruk av KOSTRA.

Vi har satt av tid til å gjennomføre intervju i uke 10.
Intervjuet vil vare fra 15-40 minutter.

Eventuelt, kan noen av disse dagene passe for deg?

- Mandag 07.mars
- Tirsdag 08.mars
- Torsdag 10. mars
- Fredag 11.mars

Når det gjelder klokkeslett for intervjuet er vi fleksible.

Vi kommer til din arbeidsplass slik at du unngår unødvendig reisevei.

Når intervjuet er avtalt kommer vi med mer informasjon om hva vi eventuelt skal snakke om.

Håper på positivt svar.

Med vennlig hilsen

Margrethe Solberg Rozeboom og Johanne Hovdenak

Siviløkonomstudenter

margrethe.s.rozeboom@student.hbv.no

Johanne.hovdenak@student.hbv.no

HSN Høgskolen
i Sørøst-Norge

Vedlegg 6 – Intervjuguide

1. Vi presenterer oss

Først vil vi takke dere for at dere ville stille til intervju. For at vi skal kunne analysere intervjuet i etterkant kommer vi til å ta opp intervjuet på vår mobiltelefon.

Dette intervjuet er anonymt, vi kommer ikke til å oppgi kommunenavn deres i oppgaven.

Vi er studenter ved Høgskolen i Sørøst-Norge, vi er på siste året i siviløkonomstudiet og tar spesialisering innen bedriftsøkonomisk analyse. Vi skriver oppgave om praktisk bruk av KOSTRA i norske kommuners økonomistyring.

Problemstillingen for vår oppgave er:

Hvilken betydning har KOSTRA i forhold til balansert målstyring i norske kommuner?

Der vi har to underspørsmål

- *Hvordan er utbredelse av integrasjon mellom KOSTRA og BMS?*
- *Hvilken nytteverdi har kommunene av integrasjonen mellom KOSTRA og BMS?*

Med integrasjon mener vi bruken av KOSTRA og Balansert Målstyring sammen.

2. Grand Tour

Da starter vi på spørsmålene. Vi har jo allerede informasjon med deres navn og tittel.

Kan du/dere kort fortelle litt om din/deres kommune?

- For eksempel - Størrelse, næringer, politisk, den generelle økonomistyringen

3. KOSTRA

Da går vi over på noen spørsmål rundt bruk av KOSTRA.

- Dere har oppgave i spørreundersøkelsen at dere benytter KOSTRA aktivt i kommunens økonomistyring, i ganske stor grad. ***Kan dere utdype bruken av KOSTRA i deres kommunes økonomistyring?***

I spørreundersøkelsen kom vi med 5 påstander i rundt nytteverdi av KOSTRA.

- *”Et godt datagrunnlag for å ta beslutninger”* →
- *”En pålitelig datakilde”* →
- *”Et godt sammenligningsgrunnlag med egen kommune over tid”* →

- "Et godt sammenligningsgrunnlag med andre kommuner" →
- "Et godt bilde av effektiv utnyttelse av økonomiske ressurser" →

Dersom KOSTRA ikke hadde eksistert, hadde det vært et savn?

Har KOSTRA blitt et verktøy som deres kommune ikke kunne klart dere uten?

Krever KOSTRA mye innsats/ressurser i deres kommune?

4. BMS

Så går vi videre på spørsmål rundt Balansert Målstyring. (forklare at vi bruker forkortelse BMS innimellom, er de kjent med det?)

Dere oppga i spørreundersøkelsen at kommunen benytter BMS, hvor lenge har kommunen benyttet BMS?

Hvilke perspektiv benytter dere i BMS?

Vil du si at BMS benyttes aktivt?

BMS er stort (strategi, målekart, KSF og KPI),

hva elementer er mest nyttig og brukt aktivt av det?

Hvem bruker BMS? Ansatte, ledere, avdelinger?

Er BMS statisk, eller utvikles/tilpasses det kontinuerlig?

Krever BMS mye innsats/ressurser i din kommune?

5. Bruk av KOSTRA sammen med BMS

I hvilke perspektiv fungerer KOSTRA best?

I hvilke sektorer fungerer det best? Der har dere svart egners seg ganske godt og godt på samtlige 7 tjenestoområder. (utdype svar fra survey)

Påstander (snakke om de påstandene kommunen har sagt seg enig i?)

Positive sider

Hva mener du/dere er de positive sidene ved bruk av KOSTRA som et verktøy for BMS?

Forbedringspotensialer

Hva mener du/dere er de negativene sidene ved bruk av KOSTRA som et verktøy for BMS?

TAKK FOR INTERVJUET.

Vedlegg 7 – Deskriptiv analyse av 5 påstander om nytte av KOSTRA

Hvor nyttig anser du KOSTRA som: Et godt bilde av effektiv utnyttelse av økonomiske ressurser		
	Antall kommuner	Prosent
I svært liten grad	1	0,5
I ganske liten grad	6	2,8
I liten grad	15	6,9
Nøytral	23	10,6
I noen grad	85	39
I ganske stor grad	74	33,9
I svært stor grad	14	6,4
Total	218	100

Hvor nyttig anser du KOSTRA som: En pålitelig datakilde		
	Antall kommuner	Prosent
I svært liten grad	1	0,5
I ganske liten grad	2	0,9
I liten grad	11	5
Nøytral	25	11,5
I noen grad	90	41,3
I ganske stor grad	84	38,5
I svært stor grad	5	2,3
Total	218	100

Hvor nyttig anser du KOSTRA som: Et godt sammenligningsgrunnlag med andre kommuner		
	Antall kommuner	Prosent
I svært liten grad	1	0,5
I ganske liten grad	7	3,2
I liten grad	7	3,2
Nøytral	14	6,4
I noen grad	89	40,8
I ganske stor grad	84	38,5
I svært stor grad	16	7,3
Total	218	100

Hvor nyttig anser du KOSTRA som: Et godt sammenligningsgrunnlag med egen kommune over tid		
	Antall kommuner	Prosent
I svært liten grad	1	0,5
I ganske liten grad	2	0,9
I liten grad	3	1,4
Nøytral	27	12,4
I noen grad	105	48,2
I ganske stor grad	80	36,7
I svært stor grad	218	100
Total		

Hvor nyttig anser du KOSTRA som: Et godt sammenligningsgrunnlag med egen kommune over tid		
	Antall kommuner	Prosent
I svært liten grad	1	0,5
I ganske liten grad	2	0,9
I liten grad	3	1,4
Nøytral	27	12,4
I noen grad	105	48,2
I ganske stor grad	80	36,7
I svært stor grad	218	100
Total		

Vedlegg 8 – Fremgang til faktoranalyse av KOSTRAS nytteverdi

Descriptive Statistics av KOSTRAS NYTTEVERDI					
	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Et godt datagrunnlag for å ta beslutninger	218	1	7	5,31	1,008
En pålitelig datakilde	218	1	7	5,17	0,962
Hvor nyttig anser du KOSTRA som: Et godt sammenligningsgrunnlag med egen kommune over tid	218	1	7	6,17	0,848
Hvor nyttig anser du KOSTRA som: Et godt sammenligningsgrunnlag med andre kommuner	218	1	7	5,29	1,075
Hvor nyttig anser du KOSTRA som: Et godt bilde av effektiv utnyttelse av økonomiske ressurser	218	1	7	5,12	1,135
Valid N (listwise)	218				

Correlation Matrix av KOSTRAS NYTTEVERDI					
	Et godt datagrunnlag for å ta beslutninger	En pålitelig datakilde	Et godt sammenligningsgrunnlag med egen kommune over tid	Et godt sammenligningsgrunnlag med andre kommuner	Et godt bilde av effektiv utnyttelse av økonomiske ressurser
Et godt datagrunnlag for å ta beslutninger	1	0,521	0,485	0,411	0,567
En pålitelig datakilde	0,521	1	0,491	0,603	0,479
Et godt sammenligningsgrunnlag med egen kommune over tid	0,485	0,491	1	0,423	0,448
Et godt sammenligningsgrunnlag med andre kommuner	0,411	0,603	0,423	1	0,537
Et godt bilde av effektiv utnyttelse av økonomiske ressurser	0,567	0,479	0,448	0,537	1

Vedlegg 9 – Kategoriserte svar, hvorfor kommuner ikke bruker BMS

Ikke vurdert/ benytter andre styringsmetoder	Ikke ressurser/ eller prioritert av ledelsen	Liten kommune	Vurderer å implementere	Negativ til BMS	Bruker delvis BMS
Ikke sett på som det styringsverktøyet en ønsker å bruke.	Mest på grunn av mangel på ressurser, det prioriteres ikke. Det er imidlertid mer fokus på brukertilfredshet enn før.	Liten administrasjon	Har planer	Har gått bort fra pga ga lite ifht innsatsen som ble lagt i det. Kommunale oppgaver lar seg ikke måle i tilstrekkelig grad	Benyttes i deler av organisasjonen, men er ikke innført for hele.
prinsipp ikke innført	Ikkje prioritert	Har for lite ressurser administrativt til å ta i bruk slikt system	Har vært benyttet i noe grad tidligere, men på grunn av stor utskiftning av ansatte har vi avventet med å starte opp prosessen igjen.	Det tar for mye ressurser. En må ha egen medarbeider som følger opp. I tillegg er det komplisert å sette de ulike målene og tallfeste de.	Under forrige rådmann ble BMS brukt fullt ut. Med ny rådmann ble styringssystemet endret noe, men vi bruker flere elementer fra BMS. Blant annet måltabell med flere perspektiver, men uten kritiske suksessfaktorer og trafikklys. Videre brukes måltabellen som en del av lederavtaler og oppfølging.
Vet ikke	Manglende ressurser til strategisk planarbeid	En relativt liten kommune, lite ressurser til å ta ut potensialet.	Har ikke vært tradisjon for dette, men har vært tema og vil bli vurdert	Noen ledere synes det er vanskelig å definere mål	Brukes i liten grad.
Det har ikke vært oppe til vurdering.	Vi ser ikke behovet for å innføre det her.	Kommunen er for liten for rammestyring	Ønsker i gang med dette, har elementer av det	Ønskjer ikkje so detaljert målstyring	Kan vel si at vi benytter en form for «manuel» BMS, men har ikke noe eget it-system for det.

Masteroppgave – vår 2016

Aldri vært vurdert	Har ikke tid og ressurser til å utvikle konseptet	Har ikke sett det som hensiktsmessig i en så liten kommune	Har vært benyttet før min tid, men de siste årene har vi ikke hatt noe styringssystem Jobber med dette i disse dager og vurderer flere systemer	Fordi rådmann og leiargruppa ikkje har hatt ynskje om det	Vi har ikke eget system for BMS, men vi styrer på mer en økonomi, så egentlig bruker vi likevel BMS;
Har ikke vært et bevist valg.	Har ikkje blitt prioritert	Blir å sjå som lite passande styringssystem for ein liten kommune som vår	Det kommer, vi har jobbet for dårlig med målstyring tidligere	Har anna styringssystem som har fungert tilfredsstillende. Har vurderer BMS, men har ikkje vedteke å ta det i bruk	det er ikkje valgt å bruke balansert målstyring i stor grad
Har vurdert det, men ikke tatt det i bruk	Ressurssituasjonen kombinert med at vi har andre styringsverktøy	Vi er en liten kommune	En versjon av balansert målstyring er tenkt lansert i løpet av 2016.	For tungvint og liten interesse for å styre slik	Jeg har startet innføringen av 4 nøkkeltall, som jeg gjentar konsekvent i hvert statusmøte slik at politikerne blir kjent med de. Vi har ikke delmål videre nedover i organisasjonen, kun overordna nøkkeltall for kommunen (styrenivå).
Har ikke vært noe tema	Manglende tradisjon for strategisk og langsiktig styring; kompetansebegrensninger i ledergruppen	Ønsker en mer positiv vikling på utvikling og forbedring. Dyrt datasystem for en liten kommune. Bruker måleindikatorer manuelt	Tidligere har det ikke vært ansett som nødvendig. Blir innført i 2016	Vi har benyttet Balansert Målstyring. Lever ikke aktivt lenger	Vi har ikke balansert målstyring i ren form, men en tilpasset versjon
Har ikke vært tema for diskusjon.	Antar ikke vært prioritert	Vi er en veldig liten kommune. Er ikke hensiktsmessig	BMS har vært benyttet tidligere. Planen er å revitalisere og gjeninnføre BMS som styringssystem	Vurdert det som et system som er mer komplisert enn det vi ønsker.	Kommunen benytter en forenklet versjon. Har valgt å bruke BMS fordi metoden anses som ressurskrevende

Masteroppgave – vår 2016

Vet ikke. Er nytilsatt i kommunen.	Det er en vurdering som er gjort på høyere administrativt nivå så det kan jeg ikke svare på		Fordi målene er for uklare - prosess på gang	Har ikke ressurser til å utvikle og vedlikehold	For tiden ikke fastsatt mål innenfor de ulike perspektiv. Tidligere brukt men for mange mål og noe dårlig ledelsesforankring ga dårlig utvikling og oppfølging
andre styringsmetoder - virksomhetsanalyse mot økonomirapport	ikke prioritert			For stramt i formen, og det er nødvendig å gjøre sin egen vri som vi har kalt «mål og resultatkjede»	Bruker noen av prinsippene, men i modifisert form
Kommunen benytter en enklere modell for målstyring	Er ikke prioritert, mangel på tid og ressurser.			Vi har ikke utviklet styringskort som metode	Oppfattes ikke som hensiktsmessig, men det er elementer av balansert målstyring som er implementert
Ikke vært behov	ikke prioritert implementert			For ressurskrevende å følge opp	Vi har ikke noko verktøy som heiter BMS, men vi har tett sammenheng mellom planer, målformulering og rapportering
Ingen bestemt grunn, vi har valgt andre styrings-systemer vi mener er bedre egnet, enklere å adm	Det er ikke besluttet bruk av målstyringssystem			Vanskelig å definere relevante måltall som kan inngå i månedlig rapportering og oppfølging.	
Det har ikke vært oppe til vurdering.	Har ikke vært ansett å være hensiktsmessig			Et styringsverktøy fra 80-tallet	
Fordi vi har eit tilpassa målstyringssystem til vår mangslungne verksemd	Ikke ønsket styringsverktøy hos ledergruppe			Det er vanskelig å finne gode resultatindikatorer og vekte dem godt nok til at man kan balansere dem opp mot hverandre	
Ikke vært aktuelt tema	Ikke tatt en avgjørelse på å bruke det			Ikke ønsket, frykt for overdrevet fokus på feil punkter	
Vi ser på andre systemer, men har ikke avklart hva vi eventuelt skal benytte				lite brukeleg	

Masteroppgave – vår 2016

Bruker isteden mål tilknyttet virksomheter				Ressurskrevende modell	
	Drøftet, men har kommet fram til at det ikke skal innføres.				
har ikke vært diskutert				Jåleri	
Vi har valgt å styre etter andre kriterier				Umoden organisasjon, dårlig erfaring - mislykket prosjekt hvor det var alt for mange KPI-er	
Er ikke vurdert				Har vært benyttet tidligere, er faset ut og erstattet	
Vi benytter andre metoder for vår bedrift				Det har vært gjort forsøk men ble for komplisert og lite brukt. Vedlikehold og omfang hovedutfordring	
Har ikke vore diskutert				Har vært prøvd men ikke prioritert av øverste ledelse senere år	
Usikker				Hadde det tidligere, men vanskelig å finne gode indikatorer som oppdateres ofte	
Bruker andre metoder for styring				For dårlig datagrunnlag på annen informasjon enn økonomi og sjukefråvær	
Mangler mål og oppfølgingssystem				Ukjent for mange	
Har ikke vært tema så langt.				Ble avvirket da nytten ble for liten i forhold til tidsbruken	
Det har ikke vært oppe til vurdering.				Det er for prematurt for vår organisasjon. Andre ting må på plass først	
Har valgt å lage egne mål og oppfølging av disse				Forsøkt implementert, men stoppa grunna kompleksitet	

Masteroppgave – vår 2016

Har andre/egne styringssystem som ansees tilstrekkelig.				For resurskrevende i forhold til de resultater som oppnås	
ttt				Modellen er byråkratisk	
Har foreløpig ikke noe godt system for dette. Krever for mye manuelt arbeid uten system				Ansett som lite hensiktsmessig, også politisk	
Vet ikke, er ganske ny i stillingen				blir for stort fokus på rapportering blant mellomlederne, de trenger å fokusere på å få til så effektiv og kvalitetsmessig god tjenesteleveranse som mulig	
har ikke vært diskutert om dette skal tas i bruk					

Vedlegg 10 – Kategoriserte svar, hvilke andre økonomistyringssystem benytter din kommune?

Egenutviklet	Lean	Budsjettstyring	Annet	Regnskaps-program	Ingen
Interne modeller	Noe LEAN	Bruker for tiden kun budsjett som styrings verktøy	TQM	VISMA, men kun i kombinasjon av egne oppsett;	Ingen som jeg kjenner til
Vi bruker ikke noe bestemt system, bare vårt eget	Lean er i en innføringsfase. Ellers ligger fokuset på budsjettstyring	budsjettavvik	Bedre styring - KS sitt system;	ikke noe annet enn ordinær Agressobruk	Pt. ikke eget økonomistyringssystem
Visma + egenutviklet Excel-basert system.;	Nytter LEAN på utvalde tenesteproduksjonsområder	Gjennom overordnede prosesser; kommuneplan, økonomiplan, budsjett	Benytter ulike systemer i varierende grad	Corporator	Ingen systematisk bruk på kommunenivå
Avviksrapportering	Lean, kommunebarometeret	budsjettstyring (rammestyring)	Rammestyring	Agresso, Arena, Compilo	Benytter ikke noe verktøy for økonomistyring, bruker økonomisystemet og har rutiner for rapportering
Månedlig økonomirapporteringer fra enheter knyttet til budsjettoppfølging, sykefravær	Lean, tkl	Arena	Kommunebarometeret (Kommunal rapport);	Har ikke eget økonomistyringssystem utover økonomisystemet	Ingen.;
Helhetlig styring (egenutviklet)	Agresso, LEAN er i startfasen, Kvalitetslosen	Tradisjonelt budsjettbruk	Visma Enterprise (regnskap og lønn mv), Bedre Styring (Kommuneforlaget),	Arena på økonomirapportering;	Vi har ingen, bruker manuell
Ikke overordnet styringssystem . Det styres etter budsjett, men enkelte etater har	Vi jobber med kvalitetsledelse og forbedringsprosjekter (Hole tilpasset Lean).		Visma + Bedre Styring (Kommuneforlaget	Agresso - Framsikt	ingen, kun økonomiske mål

delvis tatt i bruk egne systemer..;					
lokal målstyring;	noe LEAN, innfører kvalitetsstyring		Målstyring	Agresso og Arena	None
Egenutviklet;	lean til en viss grad		Benchmarking	Bruker kun Visma. Har planer om å ta i bruk Visma sin BI-løsning i løpet av 2016	Ingen av de ovenfor nevnte
Rapportering i hovedsak kun på økonomidata og sykefravær	LEAN benyttes noe		Variierende metoder for ulike deler av kommunen	Visma økonomisystem. Web-rapporter. Ikke eget øk.styringssystem	ingen andre system som sådan
Interne styringsparameterer	lean		Kvalitetslos;	visma	Har ikke innført økonomistyringssystem som kan knyttes direkte til slike betegnelser
Har ikke et eget økonomistyringssystem, men bruker egenutviklede rapporter			ingen særskilde ,- men skal i gang med målstyring	Har ikke et spesielt økonomistyringssystem. Vi benytter Arena budsjettssystem og Agresso regnskapssystem	Ingen. Anskaffet «Kvalitetslosen» men ikke startet
Internt system			bedrestyring (KS)	Visma Unique	Under vurdering
Bruker Kostra + egne regnskap			X-ledger	Agresso	I kvalitet skal vi bygge ut, men mulig vi trenger bedre målesystem
Egne måltall, delvis politisk og delvis administrativt vedtatt			bedre kommune	Visma og bl.a. compilo	Ikke noe slikt. Kun ordinær budsjettering kombinert med konkrete mål (endringsmål)
			KS bedre styring	Benytter Agresso Web ifm. budsjettprosessen, samt Framsikt Analyse til Kostra-tall.;	Ikke noen
			Framsikt;	Visma Enterprise	Ingen systemer på kvalitetsledelse. Her

					bruker vi innbygger og brukerundersøkelser
			Kvalitetslosen;	VISMA månedrapportering	Ingen slike system
			Sektorene har ulike styringssystemer	Vi bruker mulighetene i Visma som er vårt regnskapssystem	Ukjent
			Bedre Styring;	Visma enterprise, Corporator	Ingen av disse
				Visma, Arena Norge	Ingen spesifikke systemer;
					har ingen slike system;
					nei
					ingen

Vedlegg 11 – Tabeller fra SPSS

Hvilket fylke tilhører kommunen?			
		Frequency	Percent
	Akershus	15	6,9
	Aust-Agder	7	3,2
	Buskerud	12	5,5
	Finnmark	7	3,2
	Hedmark	11	5
	Hordaland	18	8,3
	Møre og Romsdal	17	7,8
	Nord-Trøndelag	10	4,6
	Nordland	18	8,3
	Oppland	17	7,8
	Oslo	1	0,5
	Rogaland	15	6,9
	Sogn og Fjordane	6	2,8
	Sør-Trøndelag	16	7,3
	Telemark	9	4,1
	Troms	9	4,1
	Vest-Agder	11	5
	Vestfold	10	4,6
	Østfold	9	4,1
	Total	218	100

I hvilken KOSTRA-gruppe er din kommune?					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Gr. 1	10	4,6	4,6	4,6
	Gr. 2	24	11,0	11,0	15,6
	Gr. 3	14	6,4	6,4	22,0
	Gr. 4	4	1,8	1,8	23,9
	Gr. 5	18	8,3	8,3	32,1
	Gr. 6	19	8,7	8,7	40,8
	Gr. 7	21	9,6	9,6	50,5
	Gr. 8	14	6,4	6,4	56,9
	Gr. 10	18	8,3	8,3	65,1
	Gr. 11	20	9,2	9,2	74,3
	Gr. 12	7	3,2	3,2	77,5
	Gr. 13	32	14,7	14,7	93,1
	Gr. 14	2	,9	,9	78,4
	Gr. 15	1	0,5	0,5	
	Gr. 16	4	1,8	1,8	95,0
	Vet ikke	10	5,0	5,0	100,0
	Total		218	100,0	100,0

Statistics		
	N	
	Valid	Missing
Rådmann	7	211
Økonomisjef	173	45
Annet	38	180
Totalt	218	218

Hva er din høyeste oppnådde utdanningsnivå?					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Fullført videregående skole	10	4,6	5,1	5,1
	3-årig høyere utdanning	92	42,2	46,9	52,0
	5-årig høyere utdanning	75	34,4	38,3	90,3
	Høyere enn 5-årig utdanning	19	8,7	9,7	100,0
	Total	196	89,9	100,0	
Missing	System	22	10,1		
Total		218	100,0		

Hvor lenge har du hatt din nåværende stilling i kommunen?					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	0-6 mnd	9	4,1	4,1	4,1
	6 mnd-1 år	7	3,2	3,2	7,3
	1-3 år	50	22,9	22,9	30,3
	3-5 år	34	15,6	15,6	45,9
	5-8 år	37	17,0	17,0	62,8
	Mer enn 8 år	81	37,2	37,2	100,0
	Total	218	100,0	100,0	

Hvor mange ansatte er det i din kommune?					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	under 100	4	1,8	1,8	1,8
	100-300	58	26,6	26,6	28,4
	301-500	51	23,4	23,4	51,8
	501-700	21	9,6	9,6	61,5
	701-1000	17	7,8	7,8	69,3
	1001-2000	33	15,1	15,1	84,4
	2001-5000	24	11,0	11,0	95,4
	5001- 10 000	6	2,8	2,8	98,2
	over 10 000	4	1,8	1,8	100,0
	Total	218	100,0	100,0	

Brukes KOSTRA-tallene aktivt i din kommunes økonomistyring?					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	I svært liten grad	4	1,8	1,8	1,8
	I ganske liten grad	5	2,3	2,3	4,1
	I liten grad	16	7,3	7,3	11,5
	Nøytral	2	,9	,9	12,4
	I noen grad	91	41,7	41,7	54,1
	I ganske stor grad	78	35,8	35,8	89,9
	I svært stor grad	22	10,1	10,1	100,0
	Total	218	100,0	100,0	

I hvilken grad har du kunnskap om KOSTRA?					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	I liten grad	3	1,4	1,4	1,4
	Nøytral	2	,9	,9	2,3
	I noen grad	24	11,0	11,0	13,3
	I ganske stor grad	152	69,7	69,7	83,0
	I svært stor grad	37	17,0	17,0	100,0
	Total	218	100,0	100,0	

Nytverdi KOSTRA indekstert					
	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
NytteverdiMissing	218	2,00	8,75	6,7638	,97364
Valid N (listwise)	218				

Benyttes Balansert Målstyring(BMS) i din kommune?					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ja	62	28,4	28,4	28,4
	Nei	154	70,6	70,6	99,1
	Vet ikke	2	,9	,9	100,0
	Total	218	100,0	100,0	

Benyttes KOSTRA-tall som indikatorer/datagrunnlag i din kommunes Balansert Målstyring?					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ja	44	20,2	71,0	71,0
	Nei	15	6,9	24,2	95,2
	Vet ikke	3	1,4	4,8	100,0
	Total	62	28,4	100,0	
Missing	System	156	71,6		
Total		218	100,0		

Benyttes KOSTRA-tall som indikatorer/datagrunnlag i følgende BMS perspektiv					
	N		Mean	Std. Deviation	Variance
	Valid	Missing			
Økonomi	44	174	5,64	1,059	1,121
Brukere	44	174	5,11	1,333	1,777
Samfunn	44	174	4,77	1,273	1,622
Medarbeidere	44	174	3,80	1,679	2,818
Arbeidsprosesser	43	175	3,42	1,562	2,440
Interne prosesser og rutiner	43	175	3,77	1,674	2,802
Læring og vekst	44	174	4,30	1,608	2,585
Fornyelse	44	174	4,32	1,459	2,129
Utvikling	44	174	4,61	1,316	1,731

Hvor stor anser du nytten av KOSTRA-tall som indikatorer/datagrunnlag i følgende BMS perspektiv?					
	N		Mean	Std. Deviation	Variance
	Valid	Missing			
Økonomi	44	174	6,05	,608	,370
Brukere	43	175	5,26	,902	,814
Samfunn	43	175	5,05	,785	,617
Medarbeidere	42	176	4,40	1,149	1,320
Arbeidsprosesser	42	176	4,24	1,303	1,698
Interne prosesser og rutiner	42	176	4,29	1,293	1,672
Læring og vekst	43	175	4,67	1,128	1,272
Fornyelse	43	175	4,86	1,014	1,028
Utvikling	43	175	5,00	1,000	1,000

Innenfor hvilke tjenesteområder egner det seg med bruk av KOSTRA-tall i BMS?					
	N		Mean	Std. Deviation	Variance
	Valid	Missing			
Skole	44	174	5,86	,702	,493
Barnehage	43	175	5,86	,675	,456
Pleie og omsorg	44	174	5,57	1,065	1,135
Helse- og sosialtjenester	43	175	5,63	,926	,858
Kultur og fritid	43	175	4,93	1,055	1,114
Tekniske tjenester	43	175	5,00	1,091	1,190
Administrasjon	43	175	5,00	1,091	1,190

Ta stilling til følgende påstander rundt KOSTRA og Balansert Målstyring (basert på erfaring i egen kommune).					
	N		Mean	Std. Deviation	Variance
	Valid	Missing			
KOSTRA-tall er et nyttig verktøy/hjelpemiddel for bruken av BMS i vår kommune.	61	157	5,41	1,346	1,813
Bruk av KOSTRA har gjort arbeidet med økonomistyringen i vår kommune enklere.	61	157	5,03	1,211	1,466
KOSTRA-tall har bidratt til mindre dobbeltarbeid når det gjelder å finne gode indikatorer i BMS.	61	157	4,62	1,380	1,905
KOSTRA-tallene er dårlig tilpasset vår kommunes BMS.	60	158	3,90	1,423	2,024
KOSTRA-tallene mangler gode nok refleksjoner for å kunne brukes i vår BMS.	60	158	4,18	1,186	1,406
Vi har tilpasset kommunens BMS etter KOSTRA-tallene.	60	158	3,50	1,578	2,492
KOSTRA-tallene mangler kvalitetsindikatorer som er vesentlig i BMS-målinger.	61	157	5,11	1,279	1,637
Tidsintervall-forskjellen for KOSTRA-tall rapportering og BMS-oppdatering er ulik. Dette skaper en konflikt som bidrar til at de kun benyttes separat.	57	161	4,28	1,346	1,813
Bruk av KOSTRA og BMS sammen skaper mer helhetsforståelse for kommunens styring.	61	157	5,61	1,242	1,543
KOSTRA og BMS handler mye om det samme i vår økonomistyring.	61	157	4,52	1,534	2,354

Vedlegg 12 – Bakgrunnsdata som ikke ble benyttet

