



Universitetet
i Stavanger

FAKULTET FOR SAMFUNSVITENSKAP

MASTEROPPGAVE

Studieprogram: Master i endringsledelse

Vårsemesteret, 2023

Åpen

Forfatter: Kristine Elise Høie (267548)

Kristine E. Høie
.....
(signatur forfatter)

Veileder: Jens Kaae Fisker

Tittel på masteroppgaven: De beste styrte kommunene: en undersøkelse av mål- og resultatstyringens rolle i norske kommuner

Engelsk tittel: The Best Managed Municipalities: A study of management in Norwegian Municipalities

Emneord: Kommune, Benchmarking, Mål- og resultatstyring, Balansert målstyring, Datafisering, Kommunebarometeret, Kommuneindeksen, New Public Management

Sidetall: 79

+ vedlegg/annet: 1

Stavanger, 15.06.2023

.....
dato/år

Forord

Siden jeg begynte på masterstudiet i endringsledelse for to år siden har jeg vært inspirert av sitatet «We are born in organizations, educated by organizations, and most of us spend our lives working in organizations» (Etzioni sitert i Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 19). Det har vært to innholdsrike og utfordrende år, både på studiet og privat. Jeg har for alvor fått se hvilken viktig rolle velferdsstaten, og kommunene, spiller i livene våre. Denne oppgaven skrives på sett og vis som en hyllest til alt det viktige arbeidet som utføres av menneskene i disse organisasjonene, uten at det nødvendigvis lar seg kvantifiseres, måles og sammenlignes.

Samtidig kan vi ikke bare redusere verden rundt oss til organisasjoner. Det viktigste i den er nettopp menneskene. I tøffe tider er det utrolig viktig å ha mennesker man kan dele det med, og jeg vil med dette rette en stor takk til alle de fantastiske menneskene som har vært en del av livet mitt de siste årene. Først og fremst vil jeg takke familien. Mor, du er mitt store forbilde, den sterkeste personen jeg kjenner, og jeg kan alltid stole på at du er der når jeg trenger deg. Svein Jakob, et av lyspunktene det siste året er at det har brakt oss nærmere. Far, du får aldri se meg fullføre dette studiet, men jeg vet at du hadde vært utrolig stolt. Det samme gjelder mormor. Jeg har også mange venner som har stilt opp når jeg har trengt dem. Dere vet hvem dere er, og jeg håper dere vet hvor mye det har betyd for meg.

Jeg vil også takke alle mine medstudenter for et godt fellesskap og samarbeid. Vi kom oss i mål til slutt! Kollokviegruppe-onsdag har vært ukens høydepunkt, om enn ikke den mest produktive dagen i uken. Takk og til mine kollegaer i kommunen. Både praksisveiledere, informanter og øvrige ansatte har både lyst opp dagen min og gitt uvurderlig innsikt og erfaring. Og selvfølgelig, tusen takk til min veileder ved Universitetet i Stavanger, Jens, for gode råd og veiledning.

Kristine E. Høie

15. juni 2023

Sammendrag

I denne oppgaven undersøker jeg hvilken rolle mål- og resultatstyring spiller i norske kommuner. Jeg tar utgangspunkt i Kommunebarometeret og Kommuneindeksen, to rangeringer som brukes som verktøy for «benchmarking» mellom kommunene. Jeg ser utviklingen av dem i sammenheng med en historisk utvikling innen offentlig styring, og «datafisering» av samfunnet. Formålet er å åpne for refleksjon og bevisstgjøring rundt konsekvensene av «datafisering» og kvantitativ sammenligning av kommunenes resultater.

Undersøkelsesopplegget har bestått av en ustrukturert litteraturstudie, dokument- og tekstanalyse av de to rangeringene og kvalitative intervjuer med to personer fra ledelsen i en eksempelkommune. Funnene viser at selv om de to rangeringene tilsynelatende måler mange av de samme tingene, og bruker de samme datakildene, så kommer de frem til svært forskjellige rangeringer. Den gjennomsnittlige forskjellen på kommunenes rangering er hele 62 plasser. Dette viser viktigheten av å være oppmerksom på at kvantitative mål av kvalitet har sine begrensninger, og aldri vil kunne gi uttrykk for en objektiv sannhet. Intervjuene viser at ledelsen i eksempelkommunen er bevist på dette, og bruker rangeringene deres indikatorer som et supplement til annen kunnskap, for å skape refleksjoner rundt egen tjenesteproduksjon.

De empiriske funnene drøftes med utgangspunkt i ulike styringsteorier og den vitenskapeteoretiske debatten om hvordan man kan oppnå kunnskap om virkeligheten. Sentrale spørsmål er om rangeringene gir kommunene data som kan brukes til å forbedre styringen og hvilke konsekvenser bruken av rangeringene har. Det argumenteres for at rangeringene gir relevant informasjon, og at bruken av dem hovedsakelig har positive konsekvenser så lenge man er bevist på hvilke begrensninger som ligger i målingene. Til slutt drøftes mål- og resultatstyringens rolle i offentlig sektor, og det konkluderes med at både målsettinger og resultatmålinger har en naturlig rolle i all styring. Man bør likevel bli enda mer bevist på hvilke konsekvenser dette har, og på viktigheten av å finne en balanse både i valg av indikatorer og vekten mellom kvantitative og kvalitative data.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	ii
Sammendrag	iii
Innholdsfortegnelse.....	iv
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn for valg av tema.....	2
1.1.1 Kommunenes samfunnsrolle	3
1.1.2 Måling av kvalitet i kommunene	4
1.2 Tidligere forskning.....	6
1.3 Presisering av tema	7
1.3.1 Presentasjon av undersøkelsesobjekter	8
1.3.2 Forskningsspørsmål og avgrensninger.....	9
1.4 Oppgavens oppbygning	9
2 Teorigrunnlag.....	11
2.1 Mål- og resultatstyring.....	11
2.1.1 Balansert målstyring.....	12
2.1.2 Benchmarking	13
2.2 Offentlig styring.....	14
2.2.1 Offentlig administrasjon.....	14
2.2.2 New Public Management.....	15
2.3 Governance/Samstyring	17
2.4 Vitenskapsteoretiske perspektiver.....	18
2.5 Oppsummering av det teoretiske rammeverket.....	20
3 Metode.....	22
3.1 Forskningsstrategi.....	22
3.2 Forskningsdesign	23
3.2.1 Litteraturstudie	23
3.2.2 Dokument- og innholdsanalyse	24
3.2.3 Kvalitative intervjuer.....	26
3.3 Validitet og reliabilitet	29
4 Funn.....	30
4.1 Analyse av Kommuneindeksen og Kommunebarometeret	30
4.1.1 Dokumentanalyse	30
4.1.2 Tekstanalyse	31

4.2	Kvalitative intervjuer	52
4.2.1	Hvordan forholder du deg til Kommuneindeksen og Kommunebarometeret, og hvordan jobber dere med dem i kommunen?	53
4.2.2	Hvilke utfordringer har dere i forhold til bruk av disse kåringene, og måling av kvalitet og effektivitet mer generelt?	54
4.2.3	Har du gjort deg noen tanker om hvordan kåringene kunne vært forbedret, slik at dere i kommunen fikk bedre nytte av dem?	55
4.2.4	Sluttinntrykk og oppsummering	56
4.3	Oppsummering av funn.....	57
5	Drøfting	58
5.1	Gir Kommunebarometeret og Kommuneindeksen kommunene relevant styringsdata?	58
5.1.1	Kommunens oppgaver.....	58
5.1.2	Styringsperspektiver.....	61
5.1.3	Den beste rangeringen	63
5.1.4	Opplevd relevans.....	64
5.2	Hva er konsekvensene av kommunenes bruk av rangeringene?	64
5.3	Hvilken rolle bør mål- og resultatstyring ha i offentlig sektor?	66
6	Konklusjon	68
6.1	Implikasjoner for kommunene	68
6.2	Implikasjoner for videre forskning.....	69
7	Litteraturliste	70
8	Vedlegg	74
	Vedlegg 1 – Intervjuguide.....	74

Figurliste

Figur 1 – New Public Management: en oversikt over elementer.....	16
Figur 2 – Kvantitativ sammenligning: plasseringer i Kommunebarometeret og Kommuneindeksen ..	33
Figur 3 – Kvantitativ sammenligning: plasseringer i Kommunebarometeret og Kvalitetsindeksen	36

Tabelloversikt

Tabell 1 – Vekting av kategorier i Kommunebarometeret og Kommuneindeksen.....	34
Tabell 2 – Vekting av kategorier i Kommunebarometeret og Kvalitetsindeksen	35
Tabell 3 – Indikatorer for barnehage.....	37
Tabell 4 – Barnevernindikatorer	39

Tabell 5 – Grunnskole indikatorer	40
Tabell 6 – Helse indikatorer.....	41
Tabell 7 – Pleie og omsorg indikatorer	43
Tabell 8 – Sosial(tjeneste) indikatorer	45
Tabell 9 – Kulturindikatorer	46
Tabell 10 – Plan og saksbehandlingsindikatorer.....	47
Tabell 11 – Administrasjonsindikatorer.....	48
Tabell 12 – Indikatorer for samferdsel, bolig og brann	49
Tabell 13 – Vann, avløp og renovasjon indikatorer.....	49
Tabell 14 – Miljøindikatorer	50
Tabell 15 – KB Kostnadsnivå	51
Tabell 16 – KB Økonomi.....	52

Vedleggsliste

Vedlegg 1 – Intervjuguide	74
---------------------------------	----

1 Innledning

Vi lever i en «datadreven» verden preget av en tro på at det aller meste kan «datafiseres» (Kitchin, 2021, s. 3). Datafisering handler om å gjøre sosiale handlinger om til kvantitative data som kan spores og analyseres, gjerne digitalt (Mayer-Schoenberger & Cukier sitert i van Dijck, 2014, s. 198). Det handler altså om å tallfeste komplekse sosiale fenomener, gjennom å «knytte målbare indikatorer til teoretiske begrep» (Ringdal, 2018, s. 93). Dataene man sitter igjen med brukes blant annet til «benchmarking», hvor organisasjoner bruker dem som utgangspunkt for å sammenligne seg selv med andre og lære av dem (Magd & Curry, 2003, s. 268). Datafisering og benchmarking kan videre ses i sammenheng med mål- og resultatstyring, og kanskje spesielt balansert målstyring. Mål- og resultatstyring handler om å definere klare mål for organisasjonen, og å måle resultatene for å bruke disse som grunnlag for nye beslutninger (Fimreite & Grindheim, 2007, s. 231), mens balansert målstyring etter oppmerksomheten mot å finne en balanse mellom finansielle og ikke finansielle perspektiver (Røvik, 2007, s. 150). I denne oppgaven prøver jeg å knytte sammen alle disse konseptene, for å reflektere rundt hvilken rolle spesielt mål- og resultatstyring har i norske kommuner.

Studiet tar utgangspunkt i to rangeringer av Norges «beste» kommuner, Kommunebarometeret og Kommuneindeksen. Disse har fått en del oppmerksomhet i media og blitt trukket frem som grunnlag for ulike argumenter i politiske debatter¹. Resultatene presenteres gjerne som fakta, uten at man reflekterer rundt hvilke grunnleggende antakelser og prosesser som har vært med på å forme dem. Også i tidligere forskning om mål- og resultatstyring legger man tilsynelatende lite vekt på slike refleksjoner. Dette til tross for at måling i samfunnsvitenskapelig sammenheng er et omdiskutert tema, og at noen forskere vil argumentere for at man ikke kan måle sosiale fenomener på en objektiv måte (Jacobsen, 2015, s. 28). I lys av dette mener jeg at det er viktig å rette et kritisk blikk både mot rangeringer av Norges «beste» kommune og mål- og resultatstyringens rolle i offentlig sektor. Formålet med denne oppgaven er å gjøre nettopp det.

¹ I NRKs politiske kvarter fra 27. februar 2023 viser blant annet Heidi Greni fra Senterpartiet til at små og mellomstore kommuner topper Kommunebarometeret, og bruker dette som argument for at man ikke trenger en ny kommunereform og nye kommunesammenslåinger.

For å få innsikt i dagens situasjon har jeg gjennomført en ustrukturert litteraturstudie om temaet, en dokumentanalyse og sammenligning av Kommunebarometeret og Kommuneindeksen, og kvalitative intervjuer med representanter for ledelsen i en eksempelkommune. Jeg har også satt meg inn i tidligere forskning bruk av lignende verktøy for måling i kommunene både i Norge og noen av våre naboland. Selv om tidligere forskning tildeles har vært kritiske til hvor stor vekt man legger på kvantitative mål, er det etter min mening et gap i tidligere forskning hvor man i liten grad har tatt inn over seg implikasjonene av den vitenskapsteoretiske debatten om måling av sosiale fenomener. Jeg forsøker til dels å fylle dette gapet ved å rette fokus mot teoretiske diskusjoner, samtidig som jeg er opptatt av å ha en empirinær tilnærming som kan ha praktisk anvendelse i kommunene. Som en del av denne tilnærmingen har jeg blant annet gjort en analyse av hva rangeringene måler, og hvordan de er forskjellige.

Det er viktig å merke seg at ulike kommuner kan ha ulike tilnærminger til bruk av rangeringene og mål- og resultatstyring, og empirien min gir ikke grunnlag for å generalisere på tvers av kommuner. Ved å knytte empiriske funn opp mot tidligere forskning og teori mener jeg likevel å ha et godt grunnlag for å reflektere både rundt dagens situasjon og drøfte hvilken rolle mål- og resultatstyring bør spille i offentlig forvaltning. Jeg begrunner metodiske valg mer utdypende i kapittel 3, men først ønsker jeg innledningsvis å si litt mer om bakgrunnen for valg av tema og hvorfor det er viktig å studere dette. Jeg vil også presisere valg av tema og avgrense oppgaven i forhold til forskningsspørsmål og de forholdene som studeres, før innledningen avsluttes med en oversikt over oppgavens oppbygning.

1.1 Bakgrunn for valg av tema

I dette delkapittelet ønsker jeg å si litt mer om konteksten og temaet jeg studerer. Jeg vil legge vekt på kommunenes samfunnsrolle og hvilke andre verktøy som finnes for å måle kommunenes resultater. Målet er å danne et bakteppe for å forstå hva Kommunebarometeret og Kommuneindeksen prøver å måle, altså hva som kjennetegner en kommune med gode resultater.

1.1.1 Kommunenes samfunnsrolle

Fiva et al. definerer kommunen som en offentlig myndighet som kjennetegnes av at den «har ansvaret for et geografisk avgrenset område innenfor nasjonalstatens grenser [og] for løsningen av én eller flere offentlige oppgaver [og] styres av lokalbefolkningen [...] Kommuner er altså subnasjonale organisasjoner som løser offentlige oppgaver gjennom et lokalt demokrati.» (2014, s. 14). Kommunens oppgaver er en god inngang til å begynne å forstå deres samfunnsrolle. De har nemlig en stor betydning for folks hverdag, blant annet fordi de leverer sentrale velferdstjenester som grunnskoleutdanning, og helse- og sosialtjenester (Kommunesektorens Organisasjon, 2022, s. 3). En tidligere studie har vist at det er nettopp tjenestetilbudet, og at man får mest mulig for det man betaler i skatter og avgifter, som er viktigst for innbyggerne (Pettersen & Rose, 1997, s. 108). En «god» kommune må derfor kunne levere tjenester av høy kvalitet, samtidig som det skal være kostnadseffektivt. I tillegg til rollen som tjenesteyter har kommunene viktige oppgaver knyttet til sine roller som myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 8). Kommunene har med andre ord en sentral rolle i det politiske systemet som skal sikre den norske befolkningen kollektive goder, slik som lov og orden, infrastruktur og velferd (Christensen et al., 2021, s. 13), og en «god» kommune skal tilfredsstillende en rekke krav.

Kommunene har en særlig sentral rolle i de nordiske landene sammenlignet med andre europeiske land (Baldersheim & Rose, 2014, s. 9), men det er viktig å være klar over at det finnes en dobbelthet som til en viss grad begrenser deres handlingsrom. Selv om de skal styres av lokalbefolkningen er kommunene nemlig underlagt statlig styring. Det innebærer at de utfører mange av sine oppgaver på vegne av staten, som har hovedansvaret for den norske befolkningens velferd. Dermed må det lokale selvstyret utøves innenfor nasjonale rammer og i henhold til nasjonale mål (Meld. St. 12 (2011-2012), s. 5). Et eksempel på et nasjonalt mål kommunene må forholde seg til er målet om likeverdige tjenester i hele landet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 18). I denne sammenheng er det viktig å merke seg at vi i Norge har et «generalistkommunesystem», som innebærer at alle kommunene i utgangspunktet skal løse samme oppgaver og tilfredsstillende nasjonale krav, til tross for svært ulike forutsetninger blant annet i forhold til geografi, demografi og inntektsgrunnlag (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 7, 18, 40). Utjevning blir derfor et

sentralt mål i statlig styring (Meld. St. 12 (2011-2012), s. 18), og det oppstår et behov for at staten skal kunne måle og sammenligne kommunenes resultater.

1.1.2 Måling av kvalitet i kommunene

I stortingsmeldingen *Stat og kommune – styring og samspel* pekes det på at forholdet mellom stat og kommune gjør at «Staten har behov for informasjon om utviklinga i tenestene og kva resultat som blir oppnåde. Staten har òg eit legitimt behov for å kontrollere at kommunane oppfyller dei lovpålagde pliktene sine overfor innbyggjarane.» (Meld. St. 12 (2011-2012), s. 9). Samtidig poengteres det at rapporteringen skal være til nytte for kommunene selv, og legge til rette for et effektivt selvstyre (Meld. St. 12 (2011-2012), s. 9). Dette prinsippet har stått sentralt i utviklingen av KOMmune STAT Rapporteringen (KOSTRA), som er hovedsystemet for rapportering og bruk av statistikk og styringsinformasjon fra norske kommuner og fylkeskommuner (Meld. St. 12 (2011-2012), s. 80-81). KOSTRA ble utviklet på 1990-tallet, og gjort obligatorisk for alle kommuner (og fylkeskommuner) i 2001 (Askim & Johnsen, 2023, s. 443-444). Kommuner og fylkeskommuner rapporterer inn rundt 800 indikatorer om egen drift, og Statistisk Sentralbyrå har ansvaret for å kontrollere og publisere disse dataene (Askim & Johnsen, 2023, s. 445). Dataene blir offentlig tilgjengelige via deres nettsider. Disse dataene er helt sentrale for å forstå mål- og resultatstyrings rolle i Norge, og det har vært gjort en del forskning på dem som jeg kommer tilbake til. Noe av grunnen til at de er så viktige er at mange andre målinger bruker KOSTRA tallene som en sentral del av sitt datagrunnlag. Det gjelder for eksempel for Kommunebarometeret og Kommuneindeksen.

Det er interessant å merke seg at flere andre land har sammenlignbare systemer for rapportering mellom lokale og nasjonale myndigheter. I Sverige har man for eksempel KOLADA (KOMmun- og LANdstingsDATAbasen) som er en offentlig tilgjengelig database som ble etablert i 2002 og i dag inneholder rundt 5000 resultatindikatorer om alle landets 290 kommuner (Askim & Johnsen, 2023, s. 442). Også i Danmark har man en offentlig tilgjengelig database med rundt 200 «kommunale nøgletal» fra 1993 til i dag (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, u.å.). De nordiske databasene har mange likhetstrekk, og rapporteringssystemene har etablert en rapporteringsstandard som har fungert i mange år. Til sammenligning har man i Storbritannia

hatt flere konkurrerende systemer for rapportering av resultatindikatorer fra lokale myndigheter, og tilsynelatende lite stabilitet i bruk av disse (Askim & Johnsen, 2023, s. 441-442).

I Norge har det formaliserte rapporteringssystemet, KOSTRA, lagt grunnlaget for en rekke rangeringer av Norges «beste» kommune innen ulike områder. I tillegg til å være grunnlaget for Kommunebarometeret og Kommuneindeksen har KOSTRA-tallene stått sentralt i utviklingen av blant annet Kommuneanalysen, som rangerer norske kommuner etter «hvor mye kommunene bruker på tjenester til barn og unge i sin kommune og hvor god kvaliteten er på de tjenestene som ytes.» (UNICEF, u.å.). NHO bruker også tallene i det de kaller «Kommune-NM», hvor de fokuserer på «kommunenes økonomiske bærekraft og næringslivets lokale vekstkraft» (NHO, 2022). KOSTRA-tallene gir altså rom for at private aktører kan trekke ut de målene og tallene de mener er viktige og sette sammen sine egne verktøy for «benchmarking» mellom kommunene.

Det finnes dessuten en rekke benchmarkingsverktøy for norske kommuner som ikke baserer seg på KOSTRA-tallene. Helse- og omsorgsdepartementet kårer blant annet den beste kommunen å bli gammel i, basert blant annet på undersøkelser av hvordan kommunene «har involvert og engasjert seniorbefolkningen og [jobbet] for samskapning med sivilsamfunn, frivillige og næringsliv.» (Sørdal, 2022). Forbrukerrådet har også kåret Norges beste kommune basert på tester av hvor gode kommunene er til å hjelpe dem som har spørsmål om kommunale tjenester (Forbrukerrådet, 2019). KS og Sveriges kommuner og regioner har også utviklet Kommunekompasset, et strategisk utviklingsverktøy hvor enkeltkommuner kan måles opp mot en «ideell» forvaltningspraksis og få et detaljert innblikk i hvordan man presterer (KS Konsulent AS, u.å.). Kommunekompasset kan gjerne oppfattes som et mer kvalitativt verktøy enn de andre, fordi man går dypere inn i den enkelte kommune istedenfor å rangere alle landets kommuner basert på forhåndsdefinerte data. Samtidig benytter man også her datafisering og tallfesting av definerte kvaliteter og bruker benchmarking, sammenligning med den «ideelle» forvaltningspraksisen, til å definere om kommunen gjør det bra eller dårlig.

I dette delkapittelet har jeg prøvd å vise at det finnes en rekke ulike målinger og kåringer av norske kommuner. Avhengig av hva man er opptatt av, og hva man definerer som en god kommune, vil man komme frem til ulike rangeringer. Det er altså ikke sånn at det finnes en «beste» kommune som alle er enig i at er best, fordi det kommer an på hvilke faktorer man velger å vektlegge. Dette viser viktigheten av å ha et kritisk blikk og stille spørsmål ved hva rangeringene velger å vektlegge og måle.

1.2 Tidligere forskning

Det er gjort en rekke studier av mål- og resultatstyring i norske kommuner, og KOSTRA har gjennomgått en rekke evalueringer. I en masteroppgave fra 2011 tar Johansen & Juuhl en grundig gjennomgang av slike studier, og løfter blant annet frem to evalueringer av KOSTRA fra 2001 og 2002 (Johansen & Juuhl, 2011). Evalueringene, som er gjennomført av henholdsvis Statkonsult og Cap Gemini Ernst & Young, uttrykker begge bekymring for datakvaliteten i KOSTRA (Johansen & Juuhl, 2011, s. 55-56). Disse evalueringene ble gjort kort tid etter at KOSTRA ble obligatorisk, og Johansen og Juuhl har en hypotese om at både bruk og opplevd datakvalitet har bedret seg innen de skrev oppgaven i 2011. De mener å bekrefte denne hypotesen (Johansen & Juuhl, 2011). En ny evaluering gjennomført av BDO i 2015 konkluderer allikevel «Vi har ikke holdepunkter for at nøkkeltallene på nivå 2 i KOSTRA ikke er gode, men det kan heller ikke bekrefte at de er gode» (BDO, 2015, s. 5). Denne konklusjonen viser viktigheten av å reflektere rundt hvorvidt det i det hele tatt er mulig å konkludere med om tallene er «gode», eller om dette alltid vil være subjektivt. Det blir ikke drøftet i BDOs evaluering.

Andre studier har blant annet påpekt at KOSTRA-tallene er selvrapporterte, og at dette medfører en risiko for skjevrapportering. Det kan være bevist, men kan også skyldes at kommunene har ulike forståelser for hvordan tallene skal rapporteres. I en studie fra 2008 velger Fimreite et al. å se forbi mulig skjevrapportering, som de argumenterer for det ikke finnes en effektiv måte å kontrollere for (Fimreite et al., 2008, s. 121). I stedet ser de på konsekvensene av bruken av KOSTRA og argumenterer for at både administrativt ansatte og politikere har en sterk tiltro til bruken av KOSTRA (Fimreite et al., 2008, s. 135). Igjen velger man altså å overse

problemene med målingene. Funnene i denne studien tyder på at det samme kan være tilfelle i kommunene, siden man altså har sterkt tiltro til bruken av verktøyet, og dessuten har en oppfatning om at tallene gir et dekkende bilde av kommunens drift (Fimreite et al., 2008, s. 135). I en nyere studie, fra 2023, konstaterer også Askim og Johnsen at KOSTRA har bred støtte fra både byråkrater og forskere, blant annet fordi systemet har blitt utviklet gjennom en rekke prosjekter og nedenfra-og-opp tilnærming (Askim & Johnsen, 2023, s. 437). De konstaterer også at andre studier har vist at det de siste årene har vært over 70% av kommunene som har brukt KOSTRA-data til benchmarking (Monkerud et. al. sitert i Askim & Johnsen, 2023, s. 446).

Det er gjort tilsynelatende lite forskning på selve Kommunebarometeret og Kommuneindeksen, og et søk i Oria-norsk fagbibliotek gir null treff på «Kommuneindeksen» og tre treff på «Kommunebarometeret». Det ene treffet er en link til selve Kommunebarometeret, og de to andre er masteroppgaver om organisasjonskultur (Tveide, 2014) og HRM praksiser (Valborgland, 2016) i norske kommuner. Begge oppgavene bruker plasseringene i Kommunebarometeret som et mål på kommunenes kvalitet, for å kunne si noe om hvordan henholdsvis organisasjonskultur og HRM praksiser påvirker kommunenes resultater. Rangeringen brukes med andre ord som en slags fasit, eller etablert sannhet, og har i liten grad vurdert kildens reliabilitet. Tveide stilte seg likevel kritisk til KOSTRA-tallene, men valgte å overse utfordringene på samme måte som det meste av tidligere forskning. Tidligere forskningen på temaet om mål- og resultatstyring, KOSTRA og benchmarking viser altså at det er behov for grundigere refleksjoner rundt utfordringene rundt måling og sammenligning av kvaliteten i norske kommuner.

1.3 Presisering av tema

Grunnlaget for undersøkelsesopplegget og fokus for denne oppgaven er, som tidligere nevnt, bruken av Kommunebarometeret og Kommuneindeksen i en eksempelkommune. Det er flere grunner til at Kommunebarometeret og Kommuneindeksen ble valgt fremfor andre verktøy og rangeringer. For det første rangerer de alle norske kommuner, og gir uttrykk for at det er helheten i kommunene man skal måle, ikke enkelte områder som for eksempel oppvekst. For

det andre så har de fått en del medieoppmerksomhet, og for det tredje så baserer de seg stort sett på de samme, offentlig tilgjengelige, dataene. De har også begge et uttalt formål om å løfte frem gode kommuner, slik at andre kan lære av dem (Agenda Kaupang, 2022a; Pedersen, 2014). Jeg vil nå fortelle litt mer om undersøkelsesobjektene, før jeg avklarer hvilke forskningsspørsmål jeg har jobbet ut i fra, og hvordan oppgaven er avgrenset.

1.3.1 Presentasjon av undersøkelsesobjekter

Kommunebarometeret er utviklet av Kommunal Rapport, som er en avis og et aksjeselskap eid av kommunesektorens organisasjon KS. De er regigert på uavhengig grunnlag og som medlem av Den norske fagpresses forening forholder de seg til etablert presseskikk (Kommunal Rapport, 2023). Dette har betydning for troverdigheten deres, og er noe jeg vil komme tilbake til. Kommunebarometeret ble publisert første gang i 2010 (Tveide, 2014, s. 16). Kommunal Rapport har altså hatt over 10 år på å videreutvikle og skape oppslutning om sitt verktøy. Jeg tar utgangspunkt i rangeringen for 2022. Selve rangeringen er offentlig tilgjengelig på nett, men for å få tilgang til indikatorene og detaljerte sammenligninger må man ha et abonnement, som per i dag koster 1400kr per år.

Kommuneindeksen er utviklet av konsulentselskapet Agenda Kaupang, på oppdrag fra Storebrand Livsforsikring AS. Dette er kommersielle aktører, men de oppgir at hensikten med rangeringen er å bidra til utvikling i kommunesektoren (Agenda Kaupang, 2022a, s. 2). Rangeringen har bare blitt publisert to ganger, i 2021 og 2022, men sikter mot å bli en årlig rapport (Agenda Kaupang, 2022a, s. 2). Den er fortsatt under utvikling, og er foreløpig tilgjengelig i sin helhet uten kostnad. Jeg tar utgangspunkt i rangeringen for 2022.

Eksempelkommunen tilhører KOSTRA gruppe 7, som innebærer at de har en folkemengde mellom 10000 og 19999 og relativt lave frie disponible inntekter (Statistisk sentralbyrå, 2022). Kommunen har ingen byer, men flere tettsteder hvorav ett er klart større enn resten. De har store naturområder, men relativt lite næringsvirksomhet. Noe av grunnen kan være nærhet til et

storbyområde, og stor grad av pendling ut av kommunen. Kommunen har rundt 1000 ansatte, og landet blant topp 50 på både Kommunebarometeret og Kommuneindeksen i 2022.

1.3.2 Forskningsspørsmål og avgrensninger

Problemstillingen er, som jeg tidligere har vært inne på, knyttet til hvilken rolle rangeringene og mål- og resultatstyring har i norske kommuner. Forskningsspørsmålene jeg har jobbet ut ifra er følgende:

- Gir Kommunebarometeret og Kommuneindeksen kommunene relevant styringsdata?
- Hva er konsekvensene av kommunenes bruk av rangeringene?
- Hvilken rolle bør mål- og resultatstyring ha i offentlig sektor?

Jeg prøver altså å balansere flere hensyn på en gang, og å si noe som gjelder både i kommunene og offentlig sektor mer generelt. Det er allikevel kommunene, og spesielt forvaltningen, som er hovedfokuset. Det innebærer at jeg for eksempel vier mest oppmerksomhet til intern bruk i kommunene, ikke statens, fylkeskommunenes eller den generelle befolkningens bruk av rangeringene. Det betyr ikke at dette ikke er interessante tema, men det faller utenfor denne oppgavens omfang. Jeg vil også presisere at selv om «kommunene» gjerne kan brukes til å snakke om både (lokale) kommuner og fylkeskommunene, så bruker jeg begrepet kun for å snakke om det lokale nivået. Det er blant annet fordi rangeringene som jeg tar utgangspunkt i kun inkluderer disse, sannsynligvis fordi de ulike oppgavene til kommuner og fylkeskommuner gjør at det vil være vanskelig, og forsåvidt unaturlig, å sammenligne dem på samme grunnlag.

1.4 Oppgavens oppbygning

Denne innledningen har tatt sikte på å gi en grunnleggende forståelse av kommunenes samfunnsrolle, og måling og sammenligning av deres resultater. Kapittel 2 tar for seg det teoretiske rammeverket, og begynner å se på mål- og resultatstyringens inntog i offentlig sektor. Det dras linjer til den utviklingen som har skjedd i offentlig styring, og legges blant annet vekt på New Public Managements betydning for mål- og resultatstyringens utbredelse i offentlig

styring. Som en del av det teoretiske rammeverket vil jeg også ta en gjennomgang av den vitenskapsteoretiske debatten om måling av sosiale fenomener.

Kapittel 3 handler om metode, og her presenteres forskningsdesign og metodiske valg i større detalj. Her vil jeg også komme tilbake til hvordan min tolkning av den vitenskapsteoretiske debatten har påvirket mitt metodevalg, og den kunnskapen som produseres. Funnene fra dokumentanalysen og de kvalitative intervjuene presenteres i kapittel 4, og drøftes i kapittel 5. I drøftingen legges det vekt på hva rangeringene tilfører til kommunal styring, hva konsekvensene av bruken er og hvilken rolle mål- og resultatstyring bør ha i norsk kommunal styring. Oppgaven avsluttes med en oppsummering og implikasjoner for kommunene og videre forskning i kapittel 6.

2 Teorigrunnlag

Ideer om hvordan organisasjoner bør utformes, styres og ledes kommer og går (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 298), men de mest populære ideene får gjerne stor utbredelse og kan utløse omfattende endringer i en rekke organisasjoner (Røvik, 2007, s. 16-19). Mål- og resultatstyring, sammen med balansert målstyring, er blant de organisasjonsideene som har stått sterkes de siste tiårene, og de har fått stor påvirkning på hvordan både private og offentlige organisasjoner styres. I dette kapittelet skal jeg utforske disse organisasjonsideene nærmere, og se på teoretiske tilnærminger til hvordan de har påvirket offentlig sektor. Jeg ser først nærmere på hva mål- og resultatstyring, og balansert målstyring, er. Deretter utforsker jeg hvordan offentlig styring ha utviklet seg og drar spesielt linjer mellom mål- og resultatstyring og New Public Management (NPM). Jeg skal også utdype den vitenskapsteoretiske debatten om måling av sosiale fenomener, før jeg avslutter kapittelet med å oppsummere det teoretiske rammeverket og dets implikasjoner for tolkningen av empirien.

2.1 Mål- og resultatstyring

Sørensen og Thomsen skriver at vi kan skille mellom to prinsipielt forskjellige måter å styre en organisasjon: «Den ene er basert på styring av hva organisasjonen gjør, mens den andre metoden søker å styre hva organisasjonen leverer.»(Sørensen & Thomsen, 2018, s. 83). Man kan med andre ord legge føringer for hvordan noe skal gjøres, eller hvilke resultater man ønsker å oppnå. Mål- og resultatstyring handler om sistnevnte. Det omtales ofte som et enkelt styringsteknikk som spesielt knyttes til budsjettssystemer (Christensen et al., 2021, s. 223). Styringsteknikken har vektlagt utforming av mål og delmål, samt måling av resultater og bruk av disse som grunnlag for nye beslutninger (Fimreite & Grindheim, 2007, s. 231).

I følge Å. Johnsen er det allikevel en myte at resultatstyring og målstyring er det samme (2007, s. 29). Også Vedung skiller mellom dem, og sier at skillet handler om hva man vektlegger. I målstyring vektlegger man å formulere mål for hva man ønsker å oppnå, mens resultatstyring vektlegger organisasjonens faktiske resultater, og å måle disse (Vedung, 1998, s. 47). Det virker naturlig at det er en tett kobling mellom disse faktorene. Fürst og Høverstad skriver blant annet

at en kjerneide innen målstyring er at tydelige mål gjør at man har et bedre grunnlag for delegering innad i organisasjonen, men at dette forutsetter at man kan dokumentere måloppnåelsen (Fürst & Høverstad, 2000, s. 18). Man kan også se for seg at det innen resultatstyringen er en fordel å ha en ide om hva man ønsker å måle, men ifølge Johnsen kan en for tett kobling mellom mål og resultatindikatorer blant annet føre til målforskyvning og overmåling (Å. Johnsen, 2007, s. 30). Det kan blant annet skyldes at det er vanskelig å definere gode mål når man har begrenset kunnskap om virkningen av nye tiltak og uventede hendelser (Vedung, 1998, s. 46). Både målformuleringer og utvalgte resultatindikatorer kan sende signaler om hvilke resultater man ønsker å se, men dersom man blir for opphengt i å måle kun disse kan man gå glipp av utilsiktede resultater og læring og innovasjon.

Som vi snart skal se knyttes mål- og resultatstyrings rolle i offentlig sektor ofte til New Public Management-reformbølgen, men ifølge Å. Johnsen er det en myte at resultatstyring i offentlig sektor er noe nytt (Å. Johnsen, 2007, s. 19). Faktisk så sporer han resultatmålingens forhistorie tilbake til taylorismen, og moderne offentlig resultatmåling til et byrå for kommuneforskning som jobbet for å rapportere og sammenligne resultatene i den kommunale produksjonen i New York på starten av 1900-tallet (Å. Johnsen, 2007, s. 19-20). Koblingen til Taylor og hans Scientific management er interessant, blant annet fordi den viser hvor sentral den positivistiske vitenskapsfilosofien er i mål- og resultatstyringen. I følge Taylors teori fantes det «en beste måte» å utføre arbeidsoppgaver på, og man kunne finne frem til den ved hjelp av vitenskapelige metoder (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 49). «Den beste måten» ses altså som foreksisterende og objektiv. Når dette synet smitter over til mål- og resultatstyring blir man mindre refleksive i forhold til hvilke indikatorer man skal inkludere i sammensatte mål.

2.1.1 Balansert målstyring

I 1992 publiserte Kaplan og Norton en artikkel hvor de argumenterte for at tradisjonelle økonomiske mål ikke lenger var egnet til å hjelpe bedrifter med å utvikle seg (Kaplan & Norton, 1992). Som et alternativ lanserte de «The Balanced Scorecard», som bygger på en grunnide om at man må balansere økonomiske perspektiver med en rekke ikke-økonomiske hensyn (Gjerde, 2012, s. 108). Det er derfor om å gjøre å utvikle et “balansert sett indikatorer

som fanger opp viktige suksessfaktorer overfor ulike interessenter.” (Fürst & Høverstad, 2000, s. 26). Disse suksessfaktorene utvikles med utgangspunkt i fire hovedperspektiver: det finansielle perspektivet, kundeperspektivet, det interne perspektivet og lærings- og utviklingsperspektivet (Røvik, 2007, s. 178). “Til målene knyttes to typer styringsindikatorer:” Resultatmål og kritiske suksessfaktorer som har betydning for resultatet (Fürst & Høverstad, 2000, s. 27). Styringsformen er opprinnelig utviklet for privat sektor, men er også hyppig brukt i norske kommuner (Gjerde, 2012, s. 107-108).

Kundeperspektivet handler om hvordan kundene ser bedriften og deres produkter. Her er man spesielt opptatt av å måle tiden det tar før bedriften møter kundens behov, hvilken kvalitet og verdi kunden opplever at produktet har og hvor mye det koster dem (Kaplan & Norton, 1992). Det interne perspektivet i bedriftene handler om hva de må være god på for å møte kundenes forventninger, for eksempel i forhold til interne prosesser (Kaplan & Norton, 1992). I bedrifter er man gjerne opptatt av å måle faktorer som påvirker medarbeidernes kompetanse og produktivitet. Lærings- og utviklingsperspektivet handler om at private bedrifter hele tiden må utvikle seg for å følge med på markedstrender og forbli konkurransedyktige (Kaplan & Norton, 1992). Man er derfor opptatt av å prøve å måle firmaets evne til å innovere i form av å levere nye produkter og bedre verdi for kundene, helst også med høyere marginer for seg selv (Kaplan & Norton, 1992). Det finansielle perspektivet handler om tradisjonelle mål på lønnsomhet, vekst og eierutbytte (Kaplan & Norton, 1992) og til syvende og sist så er det dette som løftes frem som det ultimale målet, som man skal forbedre gjennom å også ta hensyn til de andre perspektivene (Røvik, 2007, s. 178).

2.1.2 Benchmarking

I sin artikkel om konkurranse innen renhold skriver Martinussen et. al. at benchmarking er en av tre former for konkurranseeksponeering som er aktuelle i norske kommuner, og at de to andre er konkurranseutsetting og fritt brukervalg (Martinussen et al., 2019). De skriver videre at benchmarking handler om å sammenligne seg med andre, vanligvis gjennom bruk av statistikk og sammenlignbare data, for å vurdere om ens egne prestasjoner strekker til (Martinussen et al., 2019). En vanlig antakelse med å bruke dette i kommunene er at å sammenligne indikatorer på

effektivitet og kvalitet vil gi økt motivasjon til å prestere, og derfor bedre tjenester og mer tilfredse innbyggere (Martinussen et al., 2019).

2.2 Offentlig styring

Den britiske statsviteren Stephen P. Osborne deler utviklingen av offentlig styring inn i tre styringsregimer: Offentlig administrasjon (Public Administration), New Public Management og samstyring (New Public Governance) (Røiseland & Vabo, 2016, s. 18). Det er viktig å merke seg at Osborne selv er klar på at denne tredelingen er en forenkling. I realiteten har elementer fra de ulike regimene overlappet og sameksistert, men forenklingen fremmes som et grunnlag for analyse og diskusjon rundt utviklingen (Osborne, 2010, s. 2). Når jeg går igjennom utviklingen vil jeg legge mest vekt på New Public Management (NPM) regimet for å tydeliggjøre koblingen til mål- og resultatstyring, men for kontekstens skyld mener jeg at det er viktig å si noen ord om de andre regimene også.

2.2.1 Offentlig administrasjon

Det første styringsregimet Osborne løfter frem er det han kaller «Public Administration», eller offentlig administrasjon på norsk (Røiseland & Vabo, 2016, s. 18). Dette regimet kjennetegnes av dets fokus på formelle regler og retningslinjer, og hadde i praksis sin storhetstid fra slutten av andre verdenskrig frem til ca. 1979 (Osborne, 2010, s. 2-3). Velferdsstaten fremsto da som en enhetlig aktør, klart adskilt fra det private, og befolkningen hadde stor tiltro til at velferdsstaten kunne løse alle deres problemer. Som akademisk disiplin hentet man inspirasjon fra statsvitenskap, og hadde et stort fokus på politiske prosesser og administrasjonens iverksetting av politiske vedtak (Røiseland & Vabo, 2016, s. 19). I denne sammenhengen var byråkratiets rolle, og skillet mellom den profesjonelle administrasjonen og de folkevalgte politikerne, ett sentralt tema (Osborne, 2010, s. 2-3).

Ser man på andre gjennomganger av utviklingen innen offentlig styring finner man ofte igjen tanken om dette «første» styringsregimet, selv om både navnet og enkelte avgrensninger kan variere. Åge Johnsen snakker for eksempel om «gammel offentlig styring», som kontrast til ny

offentlig styring (NPM), og knytter dette styringsregimet opp mot det weberianske byråkratiets idealtipe (2007, s. 87). Byråkratiet har stått sentralt i fremveksten av den moderne staten, og for Weber representerte denne organisasjonsformen den moderne rasjonaliseringen og «avfortryllingen» av samfunnet (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 68-71). Webers idealtipe ble ansett som teknisk overlegen og skulle overkomme dysfunksjoner knyttet til blant annet korrupsjon og nepotisme, ved å profesjonalisere og regulere statsapparatet (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 69-72). Åge Johnsen oppsummerer «gammel styring» som: «et system som består av skille mellom personer og stilling, hierarkisk organisering, formalisering og skriftlig dokumentasjon, rekruttering basert på formell kompetanse, forfremmelse etter intern konkurranse, upartiskhet og lojalitet» (2007, s. 87). Vi kjenner igjen de samme trekkene som i Osbornes «offentlig administrasjon».

Hans Chr. Garmann Johnsen ser endringene i samfunnsmessige regimer fra et service perspektiv og deler disse inn i andre faser enn Osborne og Åge Johnsen (H. C. G. Johnsen, 2005, s. 58). Allikevel løfter han frem et byråkratisk forvaltningsregime som et utgangspunkt for videre utvikling (H. C. G. Johnsen, 2005, s. 267). Dette vitner om en svært utbredt forståelse av byråkratiet som sentrum for et første styringsregime som utviklet seg i takt med den moderne velferdsstaten. Det er allikevel uenigheter om hvor aktuelt dette styringsregimet er i dag. Noen vil påstå at NPM har «utryddet» gammel offentlig styring helt, mens andre påpeker at den bare delvis har blitt fortrent, fordi den i noen land gir et bedre utbytte enn NPM (Å. Johnsen, 2007, s. 92-93). Noen vil også argumentere for at mange av de sentrale trekkene ved gammel offentlig styring fortsatt er gjeldende i norsk offentlig styring, og at NPM bare har ført til en «bevegelse i den tradisjonelle forvaltningsmodellen snarere enn en overgang til nye modeller» (Fimreite & Grindheim, 2007, s. 229). Offentlig sektor i Norge fremstår for eksempel fortsatt som profesjonalisert og strengt regulert, for eksempel i forhold til krav til saksgang eller ansettelse.

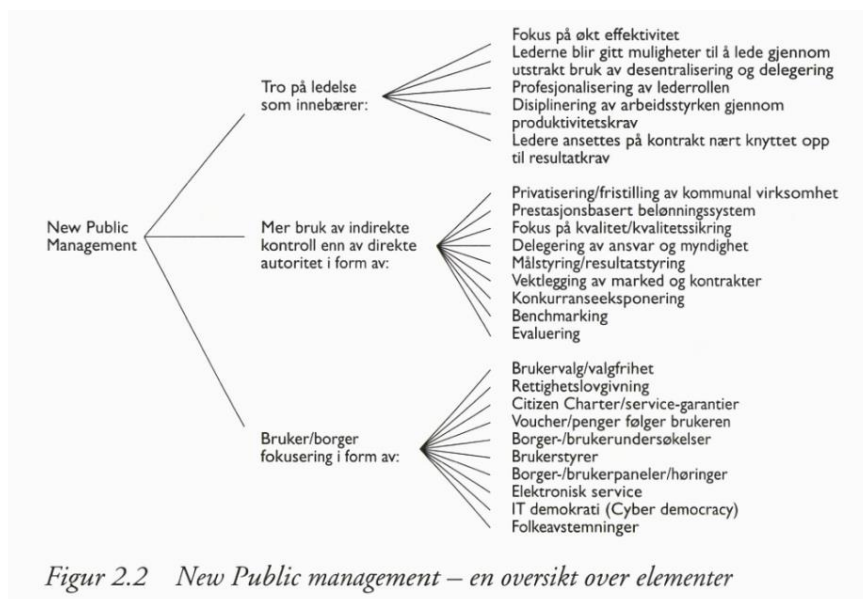
2.2.2 New Public Management

New Public Management (NPM), eller «ny offentlig styring» på norsk, er altså det andre styringsregimet Osborne løfter frem. Som vi allerede har sett er det flere som bruker dette styringsregimet som et skille fra «gammel offentlig styring» (Å. Johnsen, 2007) eller en

«tradisjonell forvaltningsmodell» (Fimreite & Grindheim, 2007). Osborne lister opp en rekke nøkkelementer fra NPM. De kan oppsummeres som et voksende fokus på ledelse, evaluering, ansvarliggjøring og konkurranseutsetting, inspirert av styringstrender fra privat sektor (Osborne, 2010, s. 3-4). Slik Osborne fremstiller det, er NPM et svar på behov for å effektivisere offentlig tjenesteleveranse, i hvertfall delvis fordi man under offentlig administrasjonsregimet hadde skap høye forventninger til hvilke oppgaver det offentlige skulle løse.

Andre forfattere trekker frem flere av de samme nøkkelementene, men det er også variasjoner i hva som vektlegges. Dette henger sammen med at NPM ikke er en enhetlig reformbølge, men har flere kjerneelementer som til tider kan være motstridende. En grunnleggende ide som deles av de fleste er allikevel at «offentlig sektor ikke representerer noe grunnleggende annerledes enn privat sektor» (Røiseland & Vabo, 2016, s. 20). Styringsmodeller og lignende kan derfor kopieres og tas i bruk i begge sektorer. Christensen et al. mener at NPM ofte blir fremstilt som «en handlekurv av ulike reformelementer» (Christensen et al., 2021, s. 221). I figur 1 gir Øgård en god illustrasjon på NPMs handlekurv. Her har han delt NPMs kjennetegn opp i tre hovedbolker; tro på ledelse, mer bruk av indirekte kontroll og brukerfokusering, som tilsammen inneholder 22 elementer (Øgård, 2005). Blant elementene finner vi igjen de samme tankene som hos Osborne, men også flere detaljer og en ny vektlegging av brukerfokus. Brukerfokuset er til en viss grad implisert i Osbornes fremstilling av NPM som løsningen på kapasitetsproblemet innen tjenesteleveranse, men det er interessant å merke seg at dette altså er noe som vektlegges i større grad hos den norske forfatteren Øgård enn den britiske forfatteren Osborne.

Figur 1 – New Public Management: en oversikt over elementer.



(Øgård, 2005, s. 29)

2.3 Governance/Samstyring

Mange forskere vil argumentere for at det er et nytt styringsregime som dominerer i dag: New Public Governance, som Osborne kaller det, eller bare Governance eller samstyring på norsk (Røiseland og Vabo s.19). Noen går så langt som å erklære NPM for «død» (Lynn Jr, 2010, s. 105). Andre vil si at Governance supplerer de foregående regimene i stedet for å erstatte dem (Røiseland & Vabo, 2016, s. 20). Osborne selv poengterer at konseptet «governance» i seg selv ikke er noe nytt, men har eksistert som en del av offentlig administrasjon og NPM tidligere. Nå har det allikevel utviklet seg og blitt så dominerende at det er et styringsregime i sin egen rett (Osborne, 2010, s. 7). Kjernen i Osbornes New Public Governance er en oppfattelse om at staten er mangfoldig: det eksisterer en lang rekke aktører som alle har egne interesser og makt innenfor statens grenser (Osborne, 2010, s. 9). Med dette som utgangspunkt blir det viktig å vektlegge interorganisatorisk samarbeid og nye former for styringsprosesser (Røiseland & Vabo, 2016, s. 20). Det handler om å finne gode måter å gjøre ting på, hvor man forhandler om verdier og maktforhold i en stadig mer kompleks verden (Osborne, 2010, s. 9; Røiseland & Vabo, 2016, s. 19). Røiseland og Vabo definerer det som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (2016, s. 21).

Det er mye mer som kan sies om Governance litteraturen. Det som er viktigst for å forstå mål- og resultatstyrings rolle i offentlig styring er allikevel å være klar over at det finnes et nyere styringsregime enn NPM, som tilsynelatende legger mindre vekt på nettopp mål- og resultatstyring. Vi kan derfor stille spørsmål ved om det betyr at mål- og resultatstyring nå har mindre betydning enn før, og kanskje til og med er irrelevant. Samtidig har det blitt mer og mer populært å diskutere hvordan man skal styre samstyringen. Dette temaet er også kjent som Meta-Governance, og kan defineres som «a practice by (mainly) public authorities that entails the coordination of one or more governance modes by using different instruments, methods, and strategies to overcome governance failures» (Gjaltema et al., 2020, s. 12). Røiseland og Vabo drøfter tre ulike måter å styre samstyringen på, hvorav en av dem er basert på ideer fra NPM. Her står resultatstyringen sterkt, spesielt i forberedelse og evaluering. Det handler om å etablere mål for hva man ønsker å oppnå gjennom samarbeidet, slik at de ulike partene kan få mest mulig autonomi til å utføre sin del av jobben (Røiseland & Vabo, 2016, s. 57).

2.4 Vitenskapsteoretiske perspektiver

Vitenskapsteori handler om å reflektere rundt vitenskapelig aktivitet, altså hvordan vi studerer, og forsøker å oppnå kunnskap om, virkeligheten (Ringdal, 2018, s. 37). I den forbindelse skiller man ofte mellom studier av fysiske fenomener (vitenskap) og sosiale fenomener (samfunnsvitenskap), men også dette skillet er gjenstand for vitenskapsteoretisk debatt. Et grunnleggende, filosofisk, spørsmål i denne sammenheng er nemlig hva som er virkelig. Debatter om dette hører til ontologi, læren om hva som er virkelig (Jacobsen, 2022, s. 24). Et annet grunnleggende spørsmål som er knyttet til ontologi er spørsmålet om hvordan man kan oppnå kunnskap om virkeligheten, og dette oppsummeres i epistemologi (Jacobsen, 2022, s. 25). Slike refleksjoner er også relevante i forhold til mål- og resultatstyrings rolle i kommunal forvaltning fordi de innebærer å stille spørsmål ved om man i det hele tatt kan måle, og derved sammenligne, kommunenes resultater. Jacobsen oppsummerer debatten om ontologi og epistemologi ved å utdype skillet mellom to grunnleggende tilnærminger til vitenskap: positivistisk og fortolkningsbasert (sosialkonstruktivistisk) tilnærming (Jacobsen, 2022, s. 26).

En positivistisk tilnærming innebærer en tro på at det finnes en objektiv og lovmessig virkelighet som man kan opparbeide objektiv kunnskap om (Grey, 2017, s. 5; Jacobsen, 2022, s. 27). Denne tilnærmingen kommer fra naturvitenskapene, hvor man studerer fysiske fenomener, som kan identifiseres uavhengige av omgivelsene (Jacobsen, 2022; Øfsti, 2015, s. 77). På 1700- og 1800-tallet ble den samme logikken tillagt samfunnsvitenskapene, og data ble generelt ansett som «pre-factual and pre-analytical in nature» (Kitchin, 2021, s. 26). Sosiale fenomener ble altså også ansett som uavhengige av hvem som tolket dem. For noen forskere innebar dette at man var helt uinteressert i enkeltpersoners opplevelser og meninger. Disse var ble ansett som upålitelige, og man var mer opptatt av objektive forhold som man kunne tallfeste og måle (Jacobsen, 2022, s. 27). Vi kan se sammenhenger med mål- og resultatstyringen, som er opptatt av mye av det samme.

På den andre siden av debatten har man forskere med en fortolkningsbasert eller konstruktivistisk tilnærming. Denne tilnærmingen var en reaksjon på positivismen og bygger på en oppfattelse om at det er en grunnleggende forskjell mellom å studere fysiske og sosiale fenomener (Jacobsen, 2022, s. 30). Sosiale fenomener kan kun identifiseres i forbindelse med andre fenomener (Øfsti, 2015). Den konstruktivistiske tilnærmingen innebærer dermed at man ikke tror at det finnes en objektiv sosial virkelighet. I stedet mener man at den sosiale virkeligheten er i kontinuerlig endring, og alltid vil bli påvirket av personen som tolker den (Jacobsen, 2022, s. 29-30). Fra et slikt standpunkt er det lite hensiktsmessig å kvantifisere og måle sosiale fenomener, fordi det man er interessert i, som prosesser og holdninger, ikke kan forstås ut i fra kvantitet eller frekvens alene (Thagaard, 2018, s. 15). Man kan kun kartlegge virkeligheten ved å sette seg inn i hvordan andre mennesker «fortolker og legger mening i spesielle sosiale fenomener» (Jacobsen, 2022, s. 31). Man vil aldri kunne avdekke lovmessigheter, men man kan gjøre forsøk på å generalisere funn så lenge disse kontekstualiseres grundig (Jacobsen, 2022, s. 32-33)

I nyere tid har det blitt mer og mer vanlig å ha en pragmatisk tilnærming til forskning, hvor man velger metode basert på hva som skal studeres. En slik tilnærming bygger på et eget ontologisk og epistemologisk utgangspunkt hvor man fortsatt skiller mellom fysiske og sosiale fenomener og sier at fysiske fenomener kan studeres objektivt, mens sosiale fenomener er mer subjektive. I samfunnsvitenskapen vil man derfor ikke kunne avdekke lovmessigheter, men man kan

allikevel avdekke regelmessigheter (Jacobsen, 2022, s. 34-35). Fordi forskerens tilnærming også påvirker kunnskapen som produseres vil man kun få en delvis og subjektiv forståelse av sosiale fenomener. En slik tilnærming sier gjerne at all kunnskap er subjektiv, men det finnes situasjoner hvor flere personer oppfatter samme fenomen på samme måte (Jacobsen, 2022, s. 36). Tilnærmingen setter enighet fremfor sannhet, og argumenterer for at det finnes noen fenomener det er lettere å oppnå enighet om enn andre (Jacobsen, 2022, s. 36-37). Dette er viktig for å forstå mål- og resultatstyrings rolle fordi den bygger på å kunne måle resultater, som er sosiale fenomener. Fra en pragmatisk tilnærming må man derfor vurdere resultatene man måler er noe man kan være enig om. Dette har videre noe å si for hva man kan måle, i den forstand at man ofte må forenkle målene for at de skal bli konkrete nok til at man klarer å tallfeste dem på en måte som man kan oppnå enighet om.

Hvilken av disse virkelighetsoppfatningene og tilnærmingene man slutter seg til vil ha avgjørende betydning for hvorvidt man mener at mål og resultatstyring har noe for seg, og dermed hvilken rolle man synes at det bør ha i kommunal forvaltning. Det at jeg i det hele tatt drøfter dette spørsmålet sier kanskje noe om at jeg ihvertfall ikke er positivist.

2.5 Oppsummering av det teoretiske rammeverket

I dette kapitlet har jeg prøvd å gjøre rede for en rekke teorier og konsepter som er relevante for å forstå hvilken rolle mål- og resultatstyring har fått i offentlig sektor. Først og fremst har jeg pekt på at mål- og resultatstyring handler om forsøket på å styre hva organisasjonen skal levere istedenfor hvordan de skal gjøre det. Slik styring muliggjøres av å måle resultater, og kan ses i sammenheng med en historisk utvikling og rasjonalisering og datafisering av samfunnet. Spesielt styringsregimet New Public Management har vært sentral for utbredelsen av mål- og resultatstyring. I tolkningen av empirien blir det interessant å se om rangeringene bærer preg av en kobling til dette regimet, eller om de er påvirket av det nye governance regimet som angivelig dominerer nå.

Jeg har også vært innom den vitenskapsteoretiske debatten om hvorvidt man kan oppnå objektiv kunnskap om sosiale fenomener. Hvilken tilnærming man har til dette spørsmålet vil ha avgjørende betydning for hvorvidt man mener det har noe for seg å tallfeste kommunens kvaliteter, for så å sammenligne disse. Jeg kommer til å ta med meg argumenter både fra positivistisk og konstruktivistisk tilnærming, men selv har jeg en pragmatisk tilnærming til spørsmålet. Som konstruktivistene mener jeg at tallfesting av sosiale fenomener alltid vil representere en fortolkning av virkeligheten. Det betyr likevel ikke at det er bortkastet. Man kan finne konkrete mål som kan telles, for eksempel økonomiske indikatorer eller hvor mange ansatte som har tatt en spesifikk utdanning. I teorien vil de fleste mennesker være enige om hvordan dette skal telles, fordi det eksisterer en felles oppfatning og enighet mellom oss. Behovet for refleksjon om kunnskapens gyldighet kan heller knyttes til spørsmålet om hvorvidt disse tallene er indikatorer på kvalitet. Det er nemlig i utarbeidelsen av sammensatte mål, som skal måle komplekse sosiale fenomener som kvalitet, at den største fortolkningen skjer. I lys av dette stiller jeg meg kritisk til å stole blindt på mål av resultater, og dermed også rangeringene av «beste» kommuner, og vil fremheve viktigheten av å reflektere rundt hva man måler.

3 Metode

I følge Jacobsen (2022, s. 23-24) er forskerens virkelighetsoppfatning avgjørende for kunnskapen hen produserer, fordi den påvirker hvilke spørsmål som stilles og metodiske valg. For å kunne produsere god forskning er det derfor viktig å gjøre rede for denne oppfatningen, samt å utvise refleksivitet og drøfte hvordan forskeren selv har påvirket den kunnskapen som blir produsert. Dette kapitlet er et forsøk på å gjøre nettopp det. Det begynner med å gjøre rede for valg av forskningsstrategi, og knytter dette til den vitenskapsteoretiske redegjørelsen i forrige kapittel. Deretter presenteres forskningsdesignet steg for steg, og valgene som er gjort begrunnes med utgangspunkt i problemstillingen og metodelitteratur om blant annet reliabilitet og validitet. Det vies også litt plass til forskningsetiske refleksjoner, før kapitlet avsluttes med en konklusjon om forskningens validitet og reliabilitet.

3.1 *Forskningsstrategi*

Ringdal (2018, s. 24) skiller mellom to forskningsstrategier: kvantitativ og kvalitativ. Tidligere har man gjerne sett på valget mellom dem som et fundamentalt valg knyttet til forskerens standpunkt i den vitenskapsteoretiske diskusjonen jeg gikk igjennom i forrige kapittel (Ringdal, 2018, s. 109). Kvantitative metoder har vært forbundet med den positivistiske tilnærmingen, mens kvalitative metoder har vært forbundet med den fortolkningsbaserte tilnærmingen. I dag er det derimot stadig flere som har en pragmatisk tilnærming og ser på valget mellom kvantitative og kvalitative metoder som et valg mellom den best egnede metoden for å oppnå kunnskap om en gitt problemstilling. Det er ikke slik at den ene metoden er overordnet den andre, men de gir forskjellige typer kunnskap og passer til forskjellige problemstillinger og fenomener. Denne tilnærmingen er utgangspunktet for at denne studien bruker triangulering, også kjent som flermetodedesign eller «Mixed Methods» (Jacobsen, 2022, s. 44; Ringdal, 2018, s. 109) som forskningsstrategi. I utarbeidelsen av forskningsdesignet er det altså gjort en pragmatisk vurdering av hvilke metoder, både kvalitative og kvantitative, som er best egnet for å svare på problemstillingen.

3.2 *Forskningsdesign*

Å utvikle forskningsdesignet handler om å ta stilling til hvordan man bør legge opp studien for å kunne svare på problemstillingen (Thagaard, 2018, s. 46), i dette tilfellet «Hvilken rolle har mål- og resultatstyring i norske kommuner». Dette er ikke en problemstilling som åpenbart peker mot et gitt undersøkelsesdesign, dersom man for eksempel tar utgangspunkt i (Jacobsen, 2015, s. 123) sin oversikt over sammenhengen mellom undersøkelsesopplegg og problemstilling. Problemstillingen gir uttrykk for et ønske om å undersøke og forstå et fenomen, slik som i en enkeltsak. Samtidig gir den uttrykk for et mål om generaliserbarhet. Den ønsker å avdekke noe allmenngyldig, som ikke bare gjelder i eksempelkommunen, men i norske kommuner mer generelt. Dette passer godt med at studien bruker designtrianglering, en kombinasjon av ulike undersøkelsesopplegg som utfyller hverandre (Jacobsen, 2015, s. 121).

Videre så har studien en eksplorerende tilnærming, som legger vekt på fleksibilitet og muligheten for å endre designet i løpet av forskningsperioden for å oppnå best mulig forståelse (Gripsrud et al., 2010, s. 39-41; Thagaard, 2018, s. 50). En slik tilnærming kan gjerne oppfattes som svært subjektiv, fordi forskerens personlige preferanser kommer sterkt til uttrykk når beslutninger tas underveis, men som tidligere påpekt er all forskning preget av forskerens virkelighetssyn og personlige preferanser. Så lenge man utviser refleksivitet rundt valgene man tar er dette den beste måten å oppnå kunnskap på. Fra starten ble designet utviklet med utgangspunkt i Gripsrud et al. (2010, s. 39) sin anbefaling for eksplorerende studier, den begynner med en gjennomgang av eksisterende litteratur, før den utforsker tilgjengelig sekundærdata, og om nødvendig samler inn primærdata til slutt. Selv om arbeidet med de ulike delene av studien til en viss grad har overlappet, vil jeg nå presentere dem separat for oversiktighetens skyld.

3.2.1 *Litteraturstudie*

Gjennomgangen av eksisterende litteratur er en naturlig del av enhver forskning, og begynner gjerne før man har utformet problemstilling og undersøkelsesopplegg. Å finne tidligere forskning, og hull i denne, er viktig for å sørge for at den nye kunnskapen som produseres er samfunnsrelevant. I en utforskende studie gjennomfører man gjerne en ustrukturert

litteraturstudie, hvor man ikke har definert eksplisitt hvilke kriterier som legges til grunn for om litteraturen skal inkluderes i studien eller ikke (Jacobsen, 2022, s. 80). En slik studie er i praksis ikke etterprøvbart, fordi forskerens personlige preferanser igjen får styre og leseren ikke kan vite sikkert hvilke kilder som har blitt ekskludert (Jacobsen, 2022, s. 80). For å gjøre opp for dette vil jeg si noen ord om hvordan jeg har gått frem når jeg har søkt etter tidligere forskning og litteratur.

Jeg vært opptatt av å bli bedre kjent med temaer som kommunal forvaltning, New Public Management og måling og sammenligning av kvalitet og effektivitet. Fra starten av søkte jeg også mye etter litteratur som kunne gi et bedre innblikk i organisasjonsteori, og hvordan slike teorier anvendes i kommunal sammenheng. Søket har foregått gjennom akademiske søkemotorer som Oria, JSTOR og Idunn, men også på nettsidene til for eksempel regjeringen og KS (Kommunenes organisasjon). Jeg har også brukt Brage, for å finne tidligere masteroppgaver om lignende emner, og UiS biblioteket på Ullandhaug for å finne bøker om forvaltning, kommuneforvaltning og offentlig styring. Jeg har hovedsakelig sett på norsk litteratur, men også inkludert noe nordisk og internasjonal litteratur som var relevant for temaet.

I etterkant ser jeg at en strukturert litteraturstudie med eksplisitte søkekriterier ville hatt bedre etterprøvbart, men også denne typen litteraturstudier kan ha skjevheter i utvalget (Jacobsen, 2022, s. 81). En ustrukturert studie var likevel den best egnede metoden for mitt formål om å få bedre kjennskap til temaet. Det skyldes blant annet at jeg i starten av studiet ikke hadde god nok kjennskap til temaet til å utarbeide gode søkekriterier, og mot slutten av studiet var det ikke lenger hensiktsmessig å hente inn enda mer litteratur. Jeg påstår ikke å ha funnet frem til absolutt all relevant litteratur, men har funnet mye spennende som bidrar til å belyse problemstillingen og gir interessante perspektiver for innsamlingen av empiri og drøfting av resultater.

3.2.2 Dokument- og innholdsanalyse

Analysen av Kommuneindeksen og Kommunebarometeret har vært en sentral del av denne studien. Disse rangeringene, og hvorfor de er valgt, er presentert i detalj i innledningen. Jeg vil nå si noe mer om hvordan jeg har gått frem for å analysere dem.

Analysestrategi

Selv om dataene i rangeringene er kvantitative, har jeg lagt vekt på kvalitativ analyse. Det henger sammen med formålet om å forstå hva som egentlig måles, og hvilke grunnleggende antakelser som ligger bak rangeringene. Det er ikke den enkelte kommune og deres rangering som er av interesse, men å forstå en større sammenheng. For å illustrere forskjellene mellom rangeringene har jeg likevel også utarbeidet enkel deskriptiv statistikk, hvor jeg blant annet ser på den gjennomsnittlige forskjellen i kommunenes rangering i de to ulike kåringene. Tankegangen her er at siden begge kåringene i utgangspunktet søker å måle det samme, og hovedsakelig bygger på de samme tallene (KOSTRA) så bør de gi tilnærmet like resultater. Målet med den deskriptive statistikken er å presentere dataen «på en lettfattelig og oversiktlig måte» (Ringdal, 2018, s. 291) for å illustrere behovet for en kvalitativ analyse av hva disse rangeringene egentlig måler, og hvorfor de får ulike resultater.

I følge Ringdal finnes det ikke standardiserte teknikker for analyse av tekstdata, slik som det gjør for talldata (2018, s. 252). Det finnes allikevel ulike tilnærminger og tradisjoner man kan hente inspirasjon fra i utviklingen av analysestrategi. Thagaard (2018, s. 117-118) skiller blant annet mellom dokumentanalyse, tekstanalyse, diskursanalyse, fortellingsanalyse og analyse av visuelle uttrykksformer, mens Ringdal (2018, s. 259) og Jacobsen (2015, s. 207) bruker begrepet innholdsanalyse. Min tilnærming er at jeg har gjennomført en dokumentanalyse for å vurdere kildens «relevans, autentisitet og troverdighet», og tekst/innholdsanalyse for å tolke hva teksten i dokumentene (kåringene) betyr og hvordan den skaper mening (Thagaard, 2018, s. 117).

En sentral del av analyseprosessen har vært å kode og kategorisere teksten. Å dele opp teksten ved å kode og kategorisere den legger grunnlaget for å kunne sammenligne de to ulike kåringene med hverandre (Thagaard, 2018, s. 153). I rangeringene er de ulike indikatorene også kategorisert etter ulike sektorer, og jeg begynte analysen med å sette disse opp mot hverandre for å kunne sammenligne hvordan variablene har blitt kategorisert. Dette er en form for første-syklus koding, som tar utgangspunkt i å forenkle dataene slik at vi kan forholde oss til noen få kategorier i stedet for hele datasettet (Jacobsen, 2015, s. 207). Mange av kategoriene var like i begge kåringene, og da så jeg også nærmere på hvilke variabler som var inkludert som en del av kategorien. Vi kan si at jeg behandlet hver kategori som et sammensatt mål, hvor ett sett med indikatorer samlet sett skal finne et mål på en verdi som ikke lar seg måle direkte,

for eksempel kvalitet i grunnskolen (Ringdal, 2018, s. 101-102). Å sette de ulike indikatorene opp mot hverandre i et Excel ark, inndelt etter kategorien de var en del av, og så printe dette for å kunne streke under og dra linjer, var første skritt for å kunne gjøre en god sammenligning av kåringene. Jeg så også på hvordan de ulike sektorene var blitt vektlagt forskjellig i kåringene.

Deretter gjennomførte jeg andre-syklus koding, hvor jeg selv etablerte kategorier (Jacobsen, 2015, s. 207). Målet var fortsatt at kategoriene skulle være fundert i dataene, men jeg så et behov for å utvikle kategorier med en klarere knytning til problemstillingen. I utviklingen av disse var jeg også bevist på teorien, både om kommuners oppgaver, NPM, effektivitet og måling. Jeg prøvde å se på de ulike indikatorene på tvers av kåringenes egne kategorier, og å avdekke trender i forhold til hva som faktisk ble målt, hva som ble vektlagt, hva som ble utelatt og hvilke utfordringer dette kunne føre til. Resultatet var et kodesett som ikke hadde en klar sammenheng med det fra første-syklus kodingen.

3.2.3 Kvalitative intervjuer

Analysen av Kommunebarometeret og Kommuneindeksen ga et godt utgangspunkt for å svare på problemstillingen, men jeg hadde også et behov for å vite mer om hvordan disse rangeringene brukes i kommunene. Som vist tidligere finnes det noe tidligere forskning på området, men jeg ønsket en mer personlig forståelse av hvordan kommuneledelsen forholder seg til rangeringene, og hvilke perspektiver de har på måling. Målet med neste del av undersøkelsesopplegget var altså å samle inn primærdata om kommuneledelsens holdninger. Siden målet er å få innsikt i erfaringer og tanker, er intervjuer en godt egnet metode (Thagaard, 2018, s. 89). Det kunne også vært aktuelt å gjennomføre fokusgrupper, hvor man blant annet kunne videreutviklet nye ideer og en felles forståelse av kost og nytte knyttet til temaet (Gripsrud et al., 2010, s. 39-40), men jeg valgte å gjennomføre individuelle intervjuer, da dette var mer praktisk gjennomførbart.

Utvalg og etikk

På grunn av oppgavens omfang og ble denne delen av undersøkelsen gjennomført som en casestudie, hvor fokuset ble lagt på kommuneledelsen i en enkelt kommune. I et forsøk på å anonymisere informantene velger jeg å ikke navngi kommunen. Samtidig er det viktig å påpeke

at det er en kommune jeg selv har et ansatt forhold i, da det fører med seg en rekke forskningsetiske refleksjoner jeg har måttet ta stilling til. Informantene har fått skriftlig og muntlig informasjon om dette, og gitt sitt skriftlige samtykke til å delta i studien, selv om det kan innebære at de kan bli indirekte identifisert gjennom sine stillinger i kommunen. Dette er også godkjent av Sikt.

Å ha et ansattforhold i kommunen har gjort det mulig å gjennomføre strategisk personlig rekruttering, hvor informantene har blitt valgt ut ifra at de har sentrale roller i arbeidet med måling av kvalitet og forbedring i kommunene, og kjennskap til Kommuneindeksen og Kommunebarometeret. En av de etiske utfordringene knyttet til forskning på egen arbeidsplass er at potensielle informanter kan oppleve det som vanskelig å si nei til å delta (Sikt, u.å.). Denne utfordringen anses som relativt liten i dette tilfellet, da utvalget består av 2 personer med høytstående stillinger i kommunen, mens jeg selv har en midlertidig prosjektstilling. Det ble allikevel tydeliggjort blant annet i informasjonsskrivet at det selvsagt er frivillig å delta, og at deltakelse eller mangel på deltakelse ikke ville få noen innvirkning på vårt arbeidsforhold.

Utvalget er relativt lite, og kan ikke generaliseres til å gjelde andre kommuner. Det kommer frem både i tidligere forskning og i selve intervjuene at det er en oppfatning til at man i ulike kommuner forholder seg ulikt til måling og rapportering. Generalisering kan derfor være vanskelig i utgangspunktet, men i en mer omfattende undersøkelse ville det vært interessant å bruke resultatene fra de kvalitative intervjuene til å utarbeide en spørreundersøkelse og kartlegge og sammenligne hvordan man forholder seg til måling i ulike kommuner. Dette er utenfor denne undersøkelsens rekkevidde, men noe man gjerne kan forske videre på.

Planlegging og gjennomføring av intervjuer

Intervjuene ble planlagt som semi-strukturerte intervjuer, med et mål om å skape en vennlig og åpen samtale, hvor informantene følte seg trygge på å fortelle fritt om sine erfaringer. I forberedelsene til intervjuet bør man reflektere over hvilke antakelser man har i forhold til hva som vil komme ut av intervjuet. Det er fort gjort å la disse antakelsene om hva man tror man vil finne styre utviklingen av intervjuet, fordi forskeren gjerne leter etter en gitt historie, og stiller spørsmål der etter (Josselson, 2013, s. 47). Man vil aldri kunne kvitte seg med disse antakelsene, men å være obs på dem kan øke kvaliteten på intervjuet, fordi man blir mer bevisst på sin egen rolle i en fortolkende praksis hvor både forsker og informant bidrar til å utvikle

forståelsen av informantens erfaringer (Thagaard, 2018, s. 89). For å få frem informantens egne historier og perspektiver er det derfor lurt å stille noen få åpne spørsmål.

I forberedelsen av intervjuguiden lot jeg meg inspirere av Josselson, som legger stor vekt på utformingen av åpningsspørsmålet, som bør si noe om fokus for intervjuet og engasjere informanten uten å bli for førende for hvordan de vil svare videre (2013, s. 41). Josselson sier også at man bør ha klar noen «pocket questions», som samlet sett dekker alt man vil få svar på i løpet av intervjuet, men som man ikke tar frem med mindre samtalen slutter å flyte og man vet at informanten ikke selv kommer innom temaet (2013, s. 51). I intervjuguiden, se vedlegg x, er det første spørsmålet et overordnet spørsmål som forteller hva som er fokus for hele intervjuet, nemlig hvordan informanten forholder seg til Kommuneindeksen og Kommunebarometeret. Formuleringen av spørsmålet er ment å være så åpen som mulig, samtidig som den gir informanten noen holdepunkter på hva jeg ønsker informasjon om. Jeg utformet også to til hovedspørsmål, knyttet til utfordringer og forbedringspotensialet, og en rekke underspørsmål som kunne brukes til å holde gang i samtalen.

Da jeg gjennomførte intervjuet var jeg også oppmerksom på hvordan jeg selv fremtrådte, og hvordan mitt eksisterende forhold til informantene kunne påvirke samtalen. Det var viktig å anerkjenne det eksisterende forholdet, og jobbe for å etablere et forskningsforhold, hvor informantene fortalte om detaljene av sine opplevelser, og ikke antok at jeg delte noen av disse fordi jeg jobber samme plass (Josselson, 2013, s. 17). Jeg kjente også et behov for å presentere meg selv og forskningen på en seriøs måte, blant annet for å gjøre opp for informantenes senioritet både i organisasjonshierarki og alder. Jeg opplevde at jeg lyktes i dette i begge intervjuene, og vi fikk gode samtaler hvor jeg lærte mye om informantenes perspektiver. Samtidig var nok den største utfordringen å forholde seg så nøytral som mulig, og ikke fylle samtalen med for mye fokus på de funnene jeg allerede hadde gjort i litteraturstudie og dokumentanalyse. Jeg valgte å presentere enkelte funn mot slutten av intervjuet, både fordi jeg var interessert i hvordan dette ville påvirke informantenes syn på karingene, og fordi jeg opplevde at de utviste en stor interesse for mitt arbeid. Jeg tok ingen notater i selve intervjuet, fordi jeg var opptatt av å være tilstede i øyeblikket, men satte meg ned rett etter det enkelte intervju og skrev en logg, hvor jeg blant annet tok notater om ikke-verbal kommunikasjon og stemningen under intervjuet.

Databehandling og analysestrategi

I starten av intervjuene ba jeg om samtykke til å gjøre lydopptak. Senere transkriberte jeg intervjuene. Dette ble gjort med utgangspunkt i en forenklet Jefferson (versjon 2) transkripsjonskonvensjon, og med vekt på å lage en oversiktlig litterær fremstilling som kan kodes og kategoriseres, og brytes ned i utdrag som eventuelt kan siteres (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 188-189;194-196). Så gjenstod det å kode å kategorisere dataene. På grunn av det begrensede utvalget hadde jeg ikke ambisjoner om å oppnå generaliserbarhet, men det var allikevel interessant å kunne sammenligne hva de ulike deltakerne hadde å si. Fra starten hadde jeg en intensjon om å kode intervjuene ut ifra samme koder som dukket opp i analysen av rangeringene, men det ble raskt klart for meg at disse fremsto som lite relevante i forhold til samtalene om det mer overordnede bildet. Jeg valgte i stedet å finne nye koder for intervjuene, som handlet mer om informantenes holdninger og prioriteringer.

3.3 Validitet og reliabilitet

I dette kapitlet har jeg gjort rede for og reflektert rundt de metodiske valgene jeg har gjort gjennom denne studien. Dette er noe av det som gir studien en god validitet og reliabilitet. Jeg har begrunnet de valgene som er gjort, med utgangspunkt i metodelitteraturen, men er også klar av at studien kunne sett annerledes ut dersom noen andre utførte den. Spesielt den kvalitative delen av studien har medført en rekke subjektive valg i forhold til hva jeg ønsket å legge vekt på. Jeg håper at jeg har lyktes i å gjøre godt nok rede for metodiske valg til at andre forskere kan vurdere om dette er «gode» slutninger, og eventuelt gjenskape studien med samme resultat. Per nå kan ikke min empiri gi grunnlag for å generaliser og overføre resultatet til andre kommuner.

4 Funn

Dette kapittelet inneholder en presentasjon av de empiriske funnene fra dokumentanalysen og de kvalitative intervjuene. Litteraturen har allerede blitt presentert under teori og tidligere forskning, og utelates derfor fra dette kapittelet. For å gjøre det oversiktlig presenteres funnene fra dokumentanalysen og intervjuene først hver for seg, før kapittelet avsluttet med en felles oppsummering av funnene. Drøftingen av funnene kommer i neste kapittel.

4.1 Analyse av Kommuneindeksen og Kommunebarometeret

Analysen av de utvalgte rangeringene begynte med en dokumentanalyse, med fokus på konteksten de er en del av, og deres relevans, autentisitet og troverdighet (Thagaard, 2018, s. 119). Rangeringene og konteksten har allerede blitt presentert i innledningen, men som en del av analysen følger en grundigere vurdering av disse tre aspektene. Deretter følger en tekstanalyse, som går nærmere inn på innholdet i rangeringene, og en sammenligning av dette.

4.1.1 Dokumentanalyse

I følge Thagaard er det første trinnet i en dokumentanalyse å vurdere dets relevans for problemstillingen (Thagaard, 2018, s. 119). Jeg har tidligere etablert at mål- og resultatstyringstrenden har vært viktig for utviklingen av disse rangeringene, men hvor relevante er rangeringene for å forstå mål- og resultatstyringens rolle i kommunal forvaltning? For å få et fullverdig svar på dette må vi vite noe om i hvilken grad rangeringene brukes i norske kommuner, og hvordan de brukes i forhold til for eksempel KOSTRA. Dette kommer jeg tilbake til i forbindelse med de kvalitative intervjuene. Foreløpig kan vi si at selv om KOSTRA på mange måter er hovedverktøyet for mål- og resultatstyring i kommunal forvaltning, så vil det være interessant å finne ut noe om hvorfor det da finnes så mange ulike rangeringer, og hvorfor de får tilsynelatende stor oppmerksomhet.

Det andre trinnet i en dokumentanalyse er vurdere dokumentets autenticitet, ved å stille spørsmål ved om hvorvidt vi kan stole på at det er ekte og produsert med det angitte formålet (Thagaard, 2018, s. 119). Begge rangeringene er publisert og hentet fra hjemmesidene til de oppgitte produsentene, så det er ingen grunn til å tvile på at de er ekte og stammer fra disse organisasjonene. I forhold til det oppgitte formålet så er dette i begge tilfeller å hjelpe kommunene å utvikle seg. Kommunebarometeret er som tidligere nevnt utviklet av Kommunal Rapport, som har en tilknytning til KS og en tydelig grunn for å ønske å bidra til dette formålet. Samtidig er det grunn til å være obs på at både Kommunal Rapport og Agenda Kaupang, som står bak Kommuneindeksen, kan ha økonomiske motiver. Kommunal Rapport fordi de tar betalt for tilgang til sitt verktøy, og Agenda Kaupang fordi de er et konsulentselskap som selger sine tjenester blant annet til kommunene. Det betyr ikke at å hele kommunene til utvikling ikke er hovedformålet, men vi bør være obs på at det også kan være andre motiver som ligger til grunn.

Det siste steget i en dokumentanalyse er å vurdere dokumentets troverdighet og hvorvidt vi kan ha tillitt til den informasjonen som oppgis (Thagaard, 2018, s. 119). Dette spørsmålet står sentralt i drøftingen og er noe jeg kommer tilbake til der. Samtidig kan det allerede nå påpekes at vi vet at dataene hovedsakelig kommer fra offentlige kilder, som KOSTRA, Utdanningsdirektoratet og så videre. Selv om man i tidligere forskning for eksempel har stilt spørsmål ved konsekvensene av at KOSTRA er selvrapporterte, og at det er ulike rapporteringsnormer i ulike kommuner, så er det grunn til å tro at dette er de mest troverdige dataene som er tilgjengelig på området. Vi vet blant annet at det er lagt ned mye arbeid i utviklingen av KOSTRA-tallene, og at det er usannsynlig at noen andre aktører har gjennomført målinger av offentlig sektor i denne grad. Spørsmålet om rangeringenes troverdighet blir derfor et spørsmål om hvilke indikatorer de har valgt å bruke, samtidig som det også er et vitenskaps teoretisk spørsmål om hvorvidt man faktisk kan måle disse tingene.

4.1.2 Tekstanalyse

Den første forskjellen som er interessant å merke seg når man begynner å se på innholdet i rangeringene er at de presenteres på ganske ulike måter. Kommuneindeksen legges frem som et vedlegg til en 41 sider lang rapport, hvor det er stort fokus på å sette rangeringen i kontekst

og begrunne metodiske valg. Agenda Kaupang er altså veldig transparente når det kommer til sin metodikk. Samtidig har selve rangeringen lite detaljer, og presenterer kun kommune navn, en score for kvalitet, en for kostnader, en for finanser og en samlet score og hvilken rangering kommunen får totalt. Er man interessert i å vite mer om hvorfor en kommune får den scoren de får må man lete i andre dokumenter. Rapporten komplementeres nemlig av en 45 sider lang rapport om «kvalitetsindeksen», som er en annen rangering Agenda Kaupang har utviklet for å danne grunnlaget for kvalitetsscoren i Kommuneindeksen. Også rapporten om Kvalitetsindeksen har stort fokus på metode, og her forklares det i detalj hva man forsøker å måle ved hjelp av hvilke indikatorer. Som vedlegg finner man rangeringen av kommunenes kvalitet, og her får man litt mer detaljer om hvordan kommunen score innenfor ulike tjenesteområder, ikke bare en score på kommunen som helhet. Man får allikevel kun en samlet rangering, ikke en rangering pr tjenesteområde, men siden man presenterer scorene som standardavvik vet man allikevel noe om hvordan kommunen gjør det innen hvert tjenesteområde sammenlignet med andre kommuner. Vil man vite mer om hvordan kommunen scorer på den enkelte indikator må man lete enda lenger og gå helt inn i datasett, som er publisert som en excel fil. Her kan man finne detaljene om hvordan den enkelte kommune presterer på hver enkelt indikator, men det er ikke lagt opp til sammenlignende score eller rangering her.

Til forskjell presenteres Kommunebarometeret som en søkbar nettside hvor man henter opp den enkelte kommune og får en god oversikt over hvordan de presterer på ulike områder. Her har man en samlet rangering og rangeringer per tjenesteområde. Man fremhever også hvordan kommunenes plassering har forandret seg fra foregående år. Videre kan man klikke seg inn på tjenesteområdet og få innblikk i de spesifikke indikatorene som måles samt rangering, prestasjon og score per indikator. På en del av indikatorene finner man også kommentarer om endringer eller sammenligninger, for eksempel. «Andelen lærere som oppfyller kompetansekravene i norsk, engelsk og matematikk har økt nasjonalt de siste årene» på nasjonal basis oppfyller 81.88 prosent kravene, i Ulstein ligger prosenten på 96.7» (Kommunal Rapport, u.å.). Det er også et stort filarkiv, hvor man kan laste ned alle tallene og formlene som ligger bak rangeringene. Sammenlignet med Kommuneindeksen har man et mye mindre fokus på å begrunne metodevalg og sette formålet i kontekst. Det kan være fordi man er mer «etablerte» og ikke kjenner samme behov for å argumentere for egen relevans. Når Kommunebarometeret var nyere publiserte en av mennene bak en artikkel hvor han til en viss grad forklarte å begrunnet metodevalget, og presenterte alle variablene (Pedersen, 2014). Han begrunner

allikevel ikke inkluderingen av de enkelte indikatorene eller sammensatte mål på samme måte som Kommuneindeksen.

Kvantitativt overblikk og sammenligning av vekting

For å få et kvantitativt overblikk og forståelse for forskjellen mellom kommunenes resultater i rangeringen ble det gjennomført en kvantitativ sammenligning av kommunenes plasseringer. Jeg satte kommunenes plasseringer i de to ulike rangeringene opp mot hverandre i et Excel ark, og utviklet deskriptiv statistikk basert på differansen mellom dem. Denne statistikken viste at det var store differanser mellom plasseringene, faktisk var det gjennomsnittlige avviket ca. 62 plasseringer. Den størst forskjellen finner vi i Kvitsøy kommune, som ble rangert som nummer 56 i Kommuneindeksen og nummer 344 i Kommunebarometeret. Det var altså 288 plasser i forskjell på plasseringen deres. Det er totalt 356 kommuner, så disse forskjellene er signifikante.

Figur 2 – Kvantitativ sammenligning: plasseringer i Kommunebarometeret og Kommuneindeksen

Gjennomsnitt	61,8511236
Median	49
Minimumsverdi	0
Maksimumsverdi	288

For å finne en forklaring på disse forskjellene begynte jeg med å se på hvordan rangeringene veker ulike sektorer. Både Kommunebarometeret og Kommuneindeksen har nemlig delt inn indikatorene sine i ulike tjenester/kategorier. Vi kan betrakte disse som sammensatte mål som skal si noe om kommunenes resultater på gitte områder. I Kommunebarometeret er totalt 151 indikatorer fordelt på 12 slike kategorier, mens Kommuneindeksens kvalitetsindeks har 85 indikatorer fordelt på 13 tjenester. I Kommuneindeksen holdes finanser og kostnadsnivå utenfor, mens økonomi og kostnader er inkludert blant de 12 kategoriene i Kommunebarometeret. Noen av de sammensatte målene har klare likheter, og begge

rangeringene har kategorier som Barnehage, Barnevern, Grunnskole, Vann, avløp og renovasjon (VAR), Helse, Kultur, Pleie og omsorg (PLO) og Sosial/sosialtjeneste. Kategoriene plan (Kommuneindeksen) og saksbehandling (Kommunebarometeret) har også klare overlapp. Kommunebarometeret har en unik sektor med tittelen miljø. En av indikatorene her (avfall levert til gjenvinning) finnes igjen under VAR i Kommuneindeksen, men resten av indikatorene er utelatt. Kommuneindeksen på sin side har 4 unike sektorer: Brann, bolig, samferdsel og administrasjon.

Tabell 2 viser ulikheter i hvordan rangeringene vekter de ulike kategoriene. Den tar utgangspunkt i Kommuneindeksen som helhet, altså med kostnadsnivå og finanser inkludert. Disse utgjør 33,34% hver, og de gjenstående kvalitetskategoriene utgjør derfor 33,34% til sammen. Ved første øyekast kan det se ut til at den ulike vektningen av kategoriene kan være en god forklaring på de ulike plasseringene. Der hvor økonomiske kategorier (kostnadsnivå og finanser) vektlegges med hele 66,67% i KI, utgjør de bare 15% (kostnad 5% og økonomi 10%) i KB. Den store vekten på finanser og kostnader fører til at det blir mindre vekt på brukerfokus og tjenestekvalitet i KI, og der hvor Barnehage, barnevern og grunnskole til sammen utgjør 40% av KB utgjør de for eksempel kun 10% i KI. Tilsvarende vektlegges Helse og PLO totalt 27,5% i KB, og 11,67% i KI.

Tabell 1 – Vekting av kategorier i Kommunebarometeret og Kommuneindeksen			
Kommunebarometeret		Kommuneindeksen	
Barnehage	10%	Barnehage	4,33%
Barnevern	10%	Barnevern	1%
		Brann	0,67%
Grunnskole	20%	Grunnskole	6,67%
VAR	2,5%	VAR	1,67%
		Bolig	0,67%
Helse	7,5%	Helse	1,67%
Økonomi	10%	Finanser	33%
Kultur	2,5%	Kultur	1,33%
Miljø	2,5%		
Saksbehandling	2,5%	Plan	0,67%
		Samferdsel	0,67%
Pleie og Omsorg	20%	Pleie og Omsorg	10%

Sosialtjeneste	7,5%	Sosial	1,33%
		Administrasjon	2,67%
Kostnadsnivå	5%	Kostnadsnivå	33%

For å avdekke om skjevheten i vektingen var årsaken til ulike plasseringer valgte jeg også å sette opp plasseringene i Kvalitetsindeksen mot Kommunebarometeret. Som tabell 3 viser har nemlig Kvalitetsindeksen en mer lik vekting Kommunebarometeret enn Kommuneindeksen, selv om det fortsatt er noen forskjeller. Til min overraskelse ble forskjellene da enda større, med en gjennomsnittlig forskjell på 80 plasseringer. Kommunen med den største forskjellen ble nå Utsira, som kom på 12 plass i Kvalitetsindeksen og 355 plass, altså nest dårligste plassering, i Kommunebarometeret. Det er interessant å merke seg at flere av kommunene som scorer bra på kvalitetsindeksen er små kommuner som havner i nedre sjiktet i Kommunebarometeret. Blant topp 10 i kvalitetsindeksen er det kun en kommune som har mer enn 6000 innbyggere og kun fire av kommunene er rangert som topp 200 i Kommunebarometeret. Av disse fire er to blant topp 50.

Tabell 2 – Vekting av kategorier i Kommunebarometeret og Kvalitetsindeksen			
Kommunebarometeret		Kvalitetsindeksen	
Barnehage	10%	Barnehage	13%
Barnevern	10%	Barnevern	3%
		Brann	2%
Grunnskole	20%	Grunnskole	20%
VAR	2,5%	VAR	5%
		Bolig	2%
Helse	7,5%	Helse	5%
Økonomi	10%	Finanser	-
Kultur	2,5%	Kultur	4%
Miljø	2,5%		
Saksbehandling	2,5%	Plan	2%
		Samferdsel	2%
Pleie og Omsorg	20%	Pleie og Omsorg	30%
Sosialtjeneste	7,5%	Sosial	4%
		Administrasjon	8%
Kostnadsnivå	5%	Kostnadsnivå	-

Figur 3 – Kvantitativ sammenligning: plasseringer i Kommunebarometeret og Kvalitetsindeksen

Gjennomsnitt	80,19382022
Median	65
Minimumsverdi	0
Maksimumsverdi	343

Kommunebarometeret gir ikke samme mulighet som Kommuneindeksen til å fjerne vektingen av kostnader og økonomi helt, og i tillegg har de to indeksene gjort ulike prioriteringer i forhold til hvordan man skal vekte ulike kategorier. I rapporten om Kvalitetsindeksen skriver Agenda Kaupang at en av forbedringene de har gjort i forhold til Kommunebarometeret er at de ikke vekter tjenestene skjønnsmessig, men ut ifra hvor stor andel tjenesten utgjør av kommunens driftsutgifter. I følge dem selv har de valgt en empirisk metode i stedet for en normativ (Agenda Kaupang, 2022b, s. 11). For Kvalitetsindeksen sammenlignet med Kommunebarometeret har dette blant annet ført til at PLO får relativt mye større vekt i kvalitetsindeksen (30% mot 20%), mens barnevern får mindre (3% mot 10%). Den ulike vektingen fremstår allikevel ikke som stor nok til å alene forklare de store forskjellene i kommunenes plasseringer.

Kvalitativ sammenligning av sammensatte mål

Neste steg for å forstå forskjellene var å se nærmere på de ulike indikatorene som til sammen utgjør de sammensatte målene. Et generelt overblikk viser at også mange av indikatorene overlapper mellom de to rangeringene. På noen mål er overlappet så stort at det kan virke som om Kommuneindeksen har tatt utgangspunkt i Kommunebarometeret og valgt ut de indikatorene de mener er viktigst, og lagt til noen. Ser vi for eksempel på kultur eller sosial har Kommuneindeksen 5 indikatorer, hvorav 4 overlapper med Kommunebarometeret og en er unik. Samtidig er det også noen kategorier hvor det er veldig lite overlapp, og som tidligere nevnt noen unike kategorier. Disse har også i stor grad unike indikatorer, med noen unntak.

Kommunebarometeret har generelt flere indikatorer per kategori. Unntaket er pleie og omsorg, hvor Kommuneindeksen har en indikator mer.

I Kommuneindeksen beskrives det hvordan deres indikatorer er delt inn i fem typer:

1. Resultater for brukeren (læringsutbytte og trivsel i grunnskolen)
2. Riktig strategi i tjenesten (hjelpetiltak i barnevernet i stedet for omsorgsovertakelse)
3. God prosess (rask saksbehandling, korrekt saksbehandling)
4. Høy kompetanse (andel ansatte med høyskole)
5. Høy bemanning/ressursinnsats (bemanningsfaktor) (Agenda Kaupang, 2022b, s. 8)

Jeg har tatt disse typene med meg inn i kode- og analysearbeidet, og sett dem i sammenheng med de fire perspektivene i balansert målstyring. Her følger en nærmere analyse av indikatorene ut ifra hver kategori.

Barnehage

Denne kategorien består av 13 indikatorer i Kommunebarometeret og 6 i Kommuneindeksen. Begge rangeringene er opptatt av bemanning og kompetanse blant de ansatte. De er også opptatt av tilgjengelig lekeareal, og hvor stor andel av barn med minoritetsbakgrunn som går i barnehage. Man bør merke seg at Kommunebarometeret har 4 spørsmål hvor man har differensiert mellom kommunale og private barnehager og altså fått 8 indikatorer. For de 3 spørsmålene som går igjen i Kommuneindeksen har man slått sammen kommunale og private barnehager. Kommunebarometeret har også en ekstra indikator for barn med minoritetsbakgrunn, som sier noe om snittet de siste fire årene. I tillegg har de dekket noen aspekter som ikke er inkludert i Kommuneindeksen, for eksempel i forhold til hvor stor andel av de ansatte som er menn, og hvor mange 1-5-åringer som har barnehageplass. Kommuneindeksen har også funnet et par særegne aspekter, og inkludert resultater fra en foreldreundersøkelse, og hvor mange barnehager som har hatt tilsyn siste år.

Tabell 3 – Indikatorer for barnehage	
Kommunebarometeret	Kommuneindeksen
Antall barn per årsverk, kommunale barnehager	Foreldreundersøkelsen
Antall barn per årsverk, private barnehager	Plasser per ansatt
Andel kommunale barnehager som oppfyller pedagognormen	Andel barnehagelærere
Andel private barnehager som oppfyller pedagognormen	Dekningsgrad minoriteter

Andel ansatte i kommunale barnehager med pedagogisk utdanning	Lekeareal per barn
Andel ansatte i private barnehager med pedagogisk utdanning	Barnehager med tilsyn
Andel ansatte som er menn, alle barnehager	
Andel av minoritetsspråklige barn som går i barnehage siste år	
Andel av minoritetsspråklige barn som går i barnehage siste fire år	
Antall barn per barnehage	
Leke- og oppholdsareal per barn i kommunale barnehager	
Leke- og oppholdsareal per barn i private barnehager	
Andel 1-5-åringer med barnehageplass	

I denne kategorien er det flere av Kommunebarometerets indikatorer man kan stille spørsmål ved, og det kan nesten se ut til at Kommuneindeksen har gjort det og inkludert de indikatorene de mente var viktigst. Andel menn blant de ansatte er for eksempel et viktig tema, men det sier kanskje mer om mangfold, inkludering og likestilling enn kvaliteten på barnehagetilbudet. Det samme gjelder for såvidt dekningen blant minoriteter, som Kommuneindeksen har valgt å ta med videre. Kommuneindeksen har dessuten lagt til et par indikatorer, og resultatet er at de får en kategori som legger en annen vekt på resultater for brukeren. Kommunebarometeret virker svært opptatt av kapasitet og kompetanse, fordi man antar at dette har noe å si for kvaliteten, mens Kommuneindeksens valg om å inkludere resultater fra foreldreundersøkelsen fremstår som et lurt valg dersom man er opptatt av brukerens opplevelse. Opplevelsen til barnene er vanskelig å måle, men den vil gjerne ha en sammenheng med foreldrenes opplevelse. Det at man har gode interne prosesser for å gjennomføre tilsyn i barnehagene er en form for kvalitetssikring som også er interessant å ha med.

Barnevern

Denne kategorien har 13 indikatorer i Kommunebarometeret og 6 i Kommuneindeksen. Her er det lite samsvar i de spesifikke indikatorene, men det kan se ut til at både Kommunebarometeret og Kommuneindeksen er opptatt av hvor stor andel av barna i kommunen som har tiltak og hvor raskt barnevernet reagerer og behandler bekymringsmeldinger og saker. Kommuneindeksen er opptatt av evaluering og tilsyn. Kommunebarometeret har og indikatorer som går på ansattes kompetanse og utgifter til forebygging. Til forskjell fra barnehagekategorien er det her Kommunebarometeret som har en indikator knyttet til brukerundersøkelser, selv om det ikke er resultatene fra disse, bare om de er gjennomført, som inkluderes. Kommunebarometeret skiller også i større grad mellom

hvilke tiltak/planer hvert barn har, og har egne indikatorer som sier noe om snittet de siste 4 årene

Tabell 4 – Barnevernindikatorer	
Kommunebarometeret	Kommuneindeksen
Andel barn i barnevernet, korrigert for behovet	Andel barn 0-22 år med tiltak
Andel undersøkelser gjennomført innenfor 3 måneder	Andel saker med hjelpetiltak
Andel undersøkelser gjennomført innenfor 3 måneder, 4-årsserie	Undersøkelser avsluttet innen 3 mnd
Andel barn i institusjon og fosterhjem	Meldinger behandlet innen 7 dager
Andel barn i institusjon og fosterhjem, 4-årsserie	Andel fosterhjem uten tilsyn
Fagutdannet per 1000 barn	Andel tiltaksplaner evaluert
Antall barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk (f244)	
Andel barn under omsorg som har omsorgsplan	
Andel barn under omsorg som har tiltaksplan	
Andel barn under omsorg som har omsorgsplan, snitt siste 4 år	
Andel barn under omsorg som har tiltaksplan, snitt siste 4 år	
Netto utgift forebygging per innbygger, 0-5 år	
I hvor mange av de siste fire årene har kommunen oppgitt at den har hatt brukerundersøkelse i barnevernet?	

I denne kategorien inkluderer Kommunebarometeret i flere tilfeller tall for de siste 4 år i tillegg til det siste året. Det gjør at man blir mindre sårbar for svingninger, som vil være spesielt aktuelt i små kommuner hvor enkelttilfeller kan gi store utslag på denne statistikken. I forhold til andel barn med tiltak/i barnevernet er det interessant å merke seg at både Kommunebarometeret og Kommuneindeksen oppgir at de behovskorrigerer dette tallet, men de sier lite om hvordan dette gjøres. Det er også interessant at en høy andel her tolkes som noe negativt. I Kommuneindeksen begrunnes dette med at man tolker det som at man har et aktivt barnevern som er flinke til å jobbe tidlig innsats, selv om man heller kunne valgt å tolke det som at man har et passivt barnevern. I Kommunebarometeret har man også en egen indikator som sier at jo mer penger man bruker på forebygging, jo bedre er det, men her er det ingen mulighet for å forsikre seg om at disse pengene brukes på en treffsikker og effektiv måte som faktisk gir resultater. For denne kategorien vil jeg konkludere Kommuneindeksen har også her klart å forenkle litt og få inn noen spennende nye perspektiver.

Grunnskole

Dette er en kategori som er tillagt relativt mye vekt, og i Kommunebarometeret har den 19 indikatorer, mens den i Kommuneindeksen har 15. Rangeringene har en del overlappende indikatorer som for eksempel grunnskolepoeng, fullføring på videregående skole og resultater fra elevundersøkelsen om trivsel. Begge rangeringene har også tatt med resultater fra de nasjonale prøvene, men mens Kommunebarometeret legger vekt på hvor mange elever som er på laveste mestringsnivå ser Kommuneindeksen på snittet. Kommuneindeksen har så tatt in en indikator kalt skolebidrag, som er utviklet av Utdanningsdirektoratet og skal korrigere elevenes resultater i forhold til deres sosiale bakgrunn og utgangspunkt.

Kommunebarometeret har også et større fokus på hvor mange elever som får spesialundervisning og leksehjelp. Kommunebarometeret har også tatt med en indikator om fysisk aktivitet, men Kommuneindeksen sier noe om elevenes fravær.

Tabell 5 – Grunnskole indikatorer	
Kommunebarometeret	Kommuneindeksen
Snitt grunnskolepoeng, siste fire år	Gjennomsnittlig grunnskolepoeng (antall)
Snitt grunnskolepoeng (10. trinn) siste år	Fravær per elev (dager)
Andel elever som har fullført og bestått videregående innen fem år	Elevundersøkelsen 7.trinn, snitt
Andel elever på laveste mestringsnivå, 5. trinn, snitt siste fire år	Elevundersøkelsen 10.trinn, snitt
Andel elever på laveste mestringsnivå, 8. trinn, snitt siste fire år	Nasjonale prøver 5.trinn
Andel elever på laveste mestringsnivå, 9. trinn, snitt siste fire år	Nasjonale prøver 8.trinn
Andel lærere med kompetanse til å undervise i norsk, engelsk og matematikk, 1.-7. trinn	Nasjonale prøver 9.trinn
Andel lærere med kompetanse til å undervise i norsk, engelsk og matematikk, 8.-10. trinn	Skolebidrag 1-4.trinn
Andel lærere som oppfyller kravene til undervisning, 1.-7. trinn	Skolebidrag 5-7.trinn
Andel lærere som oppfyller kravene til undervisning, 8.-10. trinn	Skolebidrag 8-10.trinn
Trivsel, 7. trinn, snitt siste fem år	Fordypning 1-7.trinn
Trivsel, 10. trinn, snitt siste fem år	Fordypning 8-10.trinn
Fysisk aktivitet, 5.-7. trinn	Lærere med lærerutdanning
Andel elever med spesialundervisning 1.-4. trinn, snitt siste fire år	Gjennomføring VGS
Andel elever med spesialundervisning 5.-7. trinn, snitt siste fire år	Andel spesialundervisning 1-4.trinn
Andel elever med spesialundervisning 8.-10. trinn, snitt siste fire år	
Andel elever som får leksehjelp, 1.-4. trinn	
Andel elever som får leksehjelp, 5.-7. trinn	
Andel elever som får leksehjelp, 8.-10. trinn	

I denne kategorien virker det som om Kommunebarometeret legger mye større vekt på å få frem kommunene og skolenes evne til å hjelpe de barnene som sliter på skolen. Det kan være et godt eksempel på at hva man velger å legge vekt på vil få konsekvenser for plasseringene. Jeg tenker at det er spennende å heller bruke skolebidragsindikatoren for å si noe om kvaliteten på skolen. Noe rangeringene har til felles er at de er opptatt av hvor mange som fullfører videregående skole, selv om videregående opplæring ligger utenfor kommunenes ansvarsområde. Dette tallet har nok en sammenheng med hvilket utgangspunkt elevene hadde da de gikk ut fra grunnskolen, men det er mange flere faktorer enn kvaliteten på grunnskolen som vil avgjøre hvorvidt elevene fullfører videregående.

En annen ting er at man i begge rangeringene har flere indikatorer som kan si noe om faktisk resultat for brukeren. Er det da nødvendig å ha med indikatorer som sier noe om lærernes formelle kompetanse? Det kunne vært interessant å gjøre en sammenligning mellom den formelle kompetansen og resultatet for elevene, for å se hvor sterk korrelasjonen er, men når alt legges sammen kunne man kanskje heller valgt å prioritere faktiske resultater for brukeren. Med mindre kompetansen blant lærerne også er ment å si noe om kommunens evne til å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft. I denne forbindelse kan det også nevnes at bemanning/innsatsfaktor (lærere per elev) ikke er en indikator på samme måte som i barnehage. Man har heller ingen indikator som omhandler miljøveiledere eller lignende.

Helse

Denne kategorien er knyttet opp mot kommunenes ansvar for legetilbud, forebyggende helsearbeid og fysioterapi og ergoterapitjenester (Agenda Kaupang, 2022b, s. 27). I Kommunebarometeret har den 14 indikatorer, mens den i Kommuneindeksen har 5. Det er klare overlapp i indikatorene, og vi ser at begge rangeringene er opptatt av kapasiteten hos fastlegene, hjemmebesøk for nyfødte og helseundersøkelser innen 1. trinn. Kommuneindeksen har ingen indikatorer som skiller seg veldig ut, men når det kommer til hjemmebesøk skiller de mellom besøk av helsesykepleier og jordmor. Kommunebarometeret definerer ikke hvem de nyfødte skal få hjemmebesøk av. Samtidig har Kommunebarometeret en rekke unike indikatorer som i stor grad er opptatt av tilgjengelig kompetanse, samt vaksinasjonsgrad og innbyggernes legemiddelbruk og sykehusopphold.

Tabell 6 – Helse indikatorer	
Kommunebarometeret	Kommuneindeksen

Andel legeårsverk per 10000 innbyggere	Andel nyfødte med hjemmebesøk av helsesykepleier (prosent)
Andel av fastlegelistene som er åpne	Andel åpne fastlegelister
Andel av fastlegelistene som mangler lege	Andel pasienter på liste med lege (prosent)
Andel ledige listeplasser	Helseundersøkelse 1.trinn, andel elever (prosent)
Andel helsesykepleier-årsverk per 10 000 innbyggere under fem år	Andel med hjemmebesøk av jordmor innen tre dager (prosent)
Årsverk av psykiatriske sykepleiere, per 10 000 innbyggere	
Årsverk av jordmødre per 10 000 fødte	
Antall sykehusopphold per 1000 innbyggere	
Andel med fullført helseundersøkelse innen 1. skoleår	
Andel fødte med hjemmebesøk innen 14 dager	
Vaksine, 2-åringer	
Vaksine, 9-åringer	
Legemiddelbruk per 10000 innbyggere	
Netto utgifter til forebygging per innbygger over 4 år	

Igjen gir Kommunebarometeret et mye mer detaljert bilde enn Kommuneindeksen, selv om det er usikkert hva alle disse detaljene sier om kvaliteten på kommunen. Om man har vaksineskeptikere som ikke ønsker å vaksinere barnene sine, sier ikke vaksinasjonsgraden mye om kvaliteten på kommunens tilbud. Legemiddelbruk er interessant, da dette først fremstår som en veldig individuell sak som ikke har noe med kommunen å gjøre, samtidig kan det kanskje si noe om kommunens og legenes evne til å jobbe med forebyggende arbeid og tidlig innsats. Sykehusopphold kan si noe om det samme, men her er det utrolig mange faktorer som spiller inn, og siden sykehus ikke er en kommunal oppgave er kanskje dette et dårlig mål på kommunenes kvalitet. Igjen har Kommunebarometeret tatt med en indikator som går på utgifter til forebygging, som jeg mener burde vært utelatt. For denne sektoren er jeg redd Kommuneindeksen ikke klarer å fange opp helheten i det arbeidet som gjøres.

Pleie og omsorg

Denne kategorien handler i stor grad om kommunens tilbud til eldre, men inneholder også indikatorer knyttet til personer med funksjonsvariasjoner og psykisk helse eller rusutfordringer. I Kommunebarometeret har denne kategorien 19 indikatorer, mens den i Kommuneindeksen har 20. Det er altså den ene kategorien hvor Kommuneindeksen har flere

indikatorer enn Kommunebarometeret. Det er noen likheter mellom rangeringene, men og mye forskjellig. De har et felles fokus på kompetanse, kapasitet, oppfølging og tilbud for hjemmeboende. Kommuneindeksen har større fokus på tannhelse, ernæring, psykisk helse/rus og velferdsteknologi. Kommunebarometeret har et større fokus på hvor omfattende behov beboere på institusjon har, kvaliteten på rommene og antall rehabiliteringsplasser, samt timebruk og kanskje generell effektivitet.

Tabell 7 – Pleie og omsorg indikatorer	
Kommunebarometeret	Kommuneindeksen
Andelen av ansatte (brukerrettete årsverk) som har fagutdanning	Andel ansatte med fagutdanning
Andel av beboere i institusjon totalt med omfattende bistandsbehov	Andel ansatte med høyskoleutdanning 3 år
Andel plasser i skjermet enhet, målt mot beboere på sykehjem over 80 år	Andel innbyggere over 80+ år som ikke mottar tjenester
Andel av opphold på sykehjem som er korttidsopphold	Andel innbyggere 80+ som ikke er på sykehjem
Tid med lege på sykehjem, minutter pr. uke	Timer fysioterapeut per uke per sykehjemsbeboer
Tid med fysioterapeut på sykehjem, minutter pr. uke	Andel sykehjemsbeboere vurdert av lege siste år
Andel brukertilpasset enerom på sykehjem med bad/wc	Geriatrisk sykepleier per 1000 innbygger 80+
Andel personer med demens som har tilbud om dagaktivitet	Ergoterapeut per 1000 innbygger 80+
Rehabilitering plasser mot innbyggere 67 år og over	Andel oppholdsøgn korttid på sykehjem
Hjemmesykepleie gjennomsnittlig antall timer i uka	Andel av beboere på langtidsopphold i institusjon som er vurdert av tannhelsepersonell siste 12 måneder
Andel vedtak om hjemmetjenester som iverksettes innen 15 dager	Andel beboere (67 år og eldre) på langtidsopphold i institusjon som har fått kartlagt sin ernæringsstatus i løpet av siste 12 måneder.
Døgn på sykehus for utskrivningsklare pasienter pr. 10.000 innbyggere	Andel hjemmeboende med demens som har vedtak om et dagaktivitetstilbud
Andel trygghetsalarmer blant hjemmeboende 80-90-åringer	Andel personer (67 år og eldre) som mottar helsetjenester i hjemmet som har fått kartlagt sin ernæringsstatus i løpet av siste 12 måneder.
Årsverk av ergoterapeut per 1000 innbyggere over 80 år	Andel personer med psykisk utviklingshemming med vedtak om dagaktivitetstilbud

Årsverk av geriatrisk sykepleier per 1000 innbyggere over 80 år	Andel søkere/tjenestemottakere med innfridde behov og ønsker om bistand til å delta i arbeid og utdanning.
Mottakere av matombringning, gruppa over 80 år som ikke bor på institusjon	Andel søkere/tjenestemottakere med innfridde behov og ønsker om bistand til å delta i organisasjonsarbeid, kultur og fritidsaktiviteter.
Andel som fullt ut får dekket opplevd behov for bistand til å delta i arbeid og studier	Årsverk psykisk helse/rus per 1000 innbygger
Andel som fullt ut får dekket opplevd behov for bistand til å delta i fritidsaktiviteter	Årsverk med videreutdanning i psyk/rus per 1000 innbygger
Mottakere av BPA, støttekontakt og omsorgslønn per 1.000 innbyggere	Andel døgn velferdsteknologi
	Fysioterapeut per 10.000 innbyggere

Igjen bringer Kommuneindeksen inn en del spennende nye aspekter, samtidig som de tar vare på mye viktig fra Kommunebarometeret. Det at man har i Kommuneindeksen har tatt med indikatorer som sier noe om hvilken oppfølging sykehjemsbeboere får av fagpersoner innen ernæring og tannhelse fremstår som spesielt lurt, da spesielt dette med dårlig ernæring er noe man ofte hører at er et problem for denne brukergruppen. Det at man inkluderer velferdsteknologi kan også ses på som et innslag av balansert målstyrings utviklings- og lærings perspektiv, fordi det sier noe om hvilken grad man tar i bruk nye teknologier for å møte utfordringene som venter i forhold til eldrebølgen. Samtidig er det noen indikatorer fra Kommunebarometeret som jeg savner i Kommuneindeksen, da spesielt den som handler om kvaliteten på sykehjemmenes fasiliteter, rom, og hvor mange timer hjemmesykepleie som gis i uken. Dette er indikatorer som jeg tror vil være avgjørende for brukernes livskvalitet, selv om man altså ikke har inkludert noen brukerundersøkelser eller lignende for å få innblikk i opplevd kvalitet fra brukernes side.

Sosial/sosialtjeneste

Disse kategoriene handler om hjelpen kommunen gir til voksne innbyggere som av ulike årsaker blir stående utenfor arbeidslivet i kortere perioder. Målet for tjenesten er ifølge Kommuneindeksen å gjøre dem selvhjulpne eller få dem over på statlige ordninger (Agenda Kaupang, 2022b, s. 35). Dersom man ser kommunenes oppgaver i sammenheng med statens bør gjerne førsteprioritet være å gjøre dem selvhjulpne, altså få dem ut i jobb eller utdanning. I Kommunebarometeret har kategorien 11 indikatorer, mens den i Kommuneindeksen har 5. Det er en ganske klar overlapp, og fokuset ligger på andel mottakere, om det er deres

hovedinntekt og hvor lenge de mottar støtte. Kommuneindeksen inkluderer også en indikator som fokuserer spesielt på flyktninger, mens Kommunebarometeret har ekstra stort fokus på dette hvor lenge man mottar sosialhjelp, samt økonomisk rådgivning, individuelle planer og kommunal bolig. I Kommuneindeksen har kommunal bolig fått en egen kategori som vi skal komme tilbake til

Tabell 8 – Sosial(tjeneste) indikatorer	
Kommunebarometeret (Sosialtjeneste)	Kommuneindeksen (Sosial)
Snitt stønadslengde i antall måneder for mottakere av sosialhjelp, 18-24 år	Andel innbyggere 18-24 år med sosialhjelp
Snitt stønadslengde i antall måneder for mottakere av sosialhjelp, 25-66 år	Andel innbyggere med sosialhjelp
Andel 18-24 på sosialhjelp, korrigert	Andel med mer enn 6 måneder sosialhjelp
Andel 25-66 på sosialhjelp, korrigert	Andel med sosialhjelp som hovedinntekt
Andel sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp i 6 måneder eller mer	Andel flyktninger i aktivitet ett år etter introduksjonsordning
Andel sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp i 10 måneder eller mer	
Andel av mottakerne som har sosialhjelp som hovedinntektskilde	
Mottakere av kvalifiseringsstønad, andel av dem som går over 6 mnd på sosialhjelp	
Årsverk til økonomisk rådgivning per 1000 langtidsmottakere av stønad	
Andel søknader om kommunal bolig som blir innvilget	
Mottakere med individuell plan, målt mot mottakere som går mer enn 6 måneder på stønad	

Igjen ser vi at Kommuneindeksen har forenklet indikatorene fra Kommunebarometeret, men i denne kategorien kan det stilles spørsmål ved om man har forenklet litt for mye. Indikatorene man sitter igjen med er veldig fokusert kun på de økonomiske aspektene av sosialhjelpen, mens man i Kommunebarometeret også får en innsikt i kvaliteten på rådgivningstilbudet som gis til sosialhjelpsmottakerne. Agenda Kaupang vil kanskje argumentere for at jo kortere tid man går på sosialhjelp jo mer sannsynlig er det at man har fått et godt rådgivningstilbud fra kommunen, men ut ifra de inkluderte indikatorene har vi lite grunnlag for å konkludere med at det ikke er andre avgjørende grunner. Så skal det sies at også Kommuneindeksen har en indikator som har en mindre økonomisk karakter, når det kommer til flyktninger. Her har man identifisert at denne gruppen utgjør en stor andel av dem som mottar sosialhjelp, og derfor

valgt å se nærmere på dette. Siden de har valgt å inkludere kommunenes introduksjonsordning i denne kategorien er det forsåvidt fornuftig å ha en indikator knyttet til dette, men man kan lure på hvor mye flyktingenes aktivitet et helt år etter programmet er knyttet til kvaliteten på selve programmet. Kanskje hadde det også vært en ide å ha en egen kategori som gikk på inkludering og mangfold, dersom man mener at denne type ting er viktige, men igjen blir dette et subjektivt valg om hva man ønsker å prioritere.

Kultur

Denne kategorien har 11 indikatorer i Kommunebarometeret og 5 i Kommuneindeksen. Det er klare overlapp i indikatorene, som i stor grad ser på bruk av bibliotek, kulturskole, kino, og fritidsklubb for barn og unge. Det er litt forskjell i fokuset på kulturskole, hvor Kommuneindeksen har valgt å se på hvor mange som søker plass på kulturskolen, mens Kommunebarometeret ser på hvor mange som faktisk får plass. Kommunebarometeret ser også på driftsutgifter, ansatte kulturarbeidere og prøver å inkludere frivillig sektor.

Tabell 9 – Kulturindikatorer	
Kommunebarometeret	Kommuneindeksen
Besøk i folkebibliotek per innbygger	Utlån bibliotek per innbygger
Andel av voksne som er aktive lånere på biblioteket	Besøk på biblioteket per innbygger
Utlån per innbygger	Kinobesøk per innbygger
Netto driftsutgifter til aktivitetstilbud for barn og unge	Søkere kulturskole 6-15 år
Netto driftsutgifter til idrett og idrettsanlegg per innbygger	Besøk i fritidsklubb per 1000 innbygger 6-20 år
Kinobesøk per innbygger	
Ansatte kulturarbeidere i kommunen (fra Norsk Kulturindeks, Telemarksforskning), per 1000 innbygger	
Andel av elevene som går på kommunens musikk- og kulturskole	
Antall timer i kulturskolen, per elev	
Kommunale fritidssentre, årlige besøk per 1000 innbyggere 6-20 år	
Andel av kulturutgiftene som er overført til frivillige	

Også i denne kategorien gir Kommunebarometeret et helhetsblikk som forsvinner i Kommuneindeksen. På den ene siden er det kanskje ikke nødvendig med tre indikatorer som sier noe om hvor mye bibliotekene blir brukt, men samtidig så forsvinner noen interessante aspekter, slik som satsning på idrett og frivillig sektor. Det skal sies at rent økonomiske indikatorer her ikke gir det fulle bildet, samtidig som kommunen ikke har et lovpålagt ansvar for å levere tjenester på disse feltene (Agenda Kaupang, 2022b, s. 29). Sånn sett kan man

argumentere for at å ekskludere disse indikatorene er gode metodiske valg fra Kommuneindeksens side, siden de har etablert at de vil forholde seg til lovpålagte tjenester. Samtidig inkluderer de selv indikatorer i forhold til fritidsklubber og kinobesøk, selv om dette også faller utenfor de lovpålagte tjenestene. Begrunnelsen er at kommunens rolle som samfunnsutvikler innebærer at de skal stimulere kulturlivet, men da er det kanskje andre indikatorer også som er like interessante som kinobesøk og fritidsklubber.

Plan/saksbehandling

Disse kategoriene har fått ulike navn i de ulike rangeringene, men presenteres samlet fordi det er klare overlapp. Saksbehandling, som er en kategori i Kommunebarometeret, har 8 indikatorer, mens plan i Kommuneindeksen har 4. Begge kategoriene fokuserer på byggesak, saksbehandlingstid og gebyrer. I tillegg ser Kommunebarometeret på dispensasjoner og områder med restriksjoner i forhold til byggesøknader.

Tabell 10 – Plan og saksbehandlingsindikatorer	
Kommunebarometeret (saksbehandling)	Kommuneindeksen (plan)
Andel byggesøknader der kommunen har overskredet lovpålagt saksbehandlingstid	Saksbehandlingstid byggesaker 12 ukers frist
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, byggesaker med 3 ukers frist	Saksbehandlingstid private reguleringsplaner (kommunens tid)
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, byggesaker med 12 ukers frist	Gebyr byggesak enebolig
Andel av vedtatte byggesaker med faktisk tilsyn	Byggesaker med faktisk tilsyn (prosent)
Saksbehandlingsgebyr for enebolig	
Andel av byggesøknader innvilget ved dispensasjon fra plan	
Andel byggesøknader innvilget i områder med restriksjoner	
Gebyr for privat forslag til reguleringsplan	

Behandlingstid og gebyrer er viktige deler av kunde/bruker-perspektivet. Det er også indikatorer som bør være forholdsvis lette å måle og forholde seg til, og som altså har en tydelig kobling til kommunens oppgaver og kvaliteter. Denne koblingen er mindre tydelig i forhold til de unike aspektene i Kommunebarometeret. Hva er koblingen mellom dispensasjoner og restriksjoner og kommunens kvaliteter? Disse indikatorene er ikke nærmere beskrevet i Kommunebarometeret, så det er vanskelig å vite hvorfor man har valgt å inkludere dem. Kanskje er de ment å si noe om hvorvidt man forholder seg til politiske vedtak, og i hvilken grad man legger vekt på miljøhensyn. Sistnevnte burde i så fall kanskje falt under kategorien «miljø», som jeg kommer tilbake til.

Administrasjon

Dette er en kategori som er unik for Kommuneindeksen og fokuserer på strategisk ledelse og har 5 indikatorer. Disse fokuserer i stor grad på planlegging og indikatorer som sier noe om de ansatte. Formålet med å inkludere sykefravær og hele stillinger oppgis å være at dette sier noe om de ansattes kompetanse, fordi mye deltid og vikarer betyr lav kompetanse (Agenda Kaupang, 2022b, s. 16). I tillegg har man med tre indikatorer som sier noe om hvor gamle enkelte dokumenter er, fordi det sier noe om interne prosesser for planlegging fornying.

Tabell 11 – Administrasjonsindikatorer
Sykefravær prosent
Andel hele stillinger
Alder på kommuneplanens samfunnsdel (vedtatt år)
Alder på kommuneplanens arealdel (vedtatt år)
Alder på ROS-analysen (Vedtatt år)

Den strategiske ledelsen og administrasjonen i kommunen en viktig del av det interne-perspektivet, og det er interessant at dette blir satt fokus på. Det er selvfølgelig mange flere indikatorer man kunne valgt å inkludere. Man kunne for eksempel sett på de ansattes formelle kvalifikasjoner i stedet for å anta at sykefravær og deltid sier noe om dette. Kanskje kunne man også tatt med flere indikatorer som handlet om arbeidsmiljø og ledelse, for eksempel gjennom resultater fra medarbeiderundersøkelser. Det kan også diskuteres om dette skal være en egen kategori, eller den for eksempel skal ses i sammenheng med plan- og saksbehandlingskategoriene over. Her er det nok en gang et eksempel på at det er veldig mange ulike indikatorer man kan inkludere, og man må gjøre noen subjektive valg i forhold til hva man prioriterer.

Samferdsel, Bolig og Brann

Dette er tre separate kategorier som kun finnes i Kommuneindeksen. De har henholdsvis 3, 2 og 3 indikatorer som alle er unike og er tett knyttet opp mot titlene på kategoriene. For samferdsel gjelder det standarden på kommunale veier. For bolig er spørsmålet hvorvidt kommunale boliger har universell utforming, og hvilken hjelp innbyggerne får til å skaffe egen bolig. I forhold til brann er man opptatt av forebygging, og hvor mange branner som faktisk finner sted.

Tabell 12 – Indikatorer for samferdsel, bolig og brann	
Samferdsel	Andel kommunal vei med fast dekke
Samferdsel	Andel kommunale veier lagt til rette for syklist
Samferdsel	Andel kommunal vei med belysning
Bolig	Andel boliger tilrettelagt for rullestolbrukere
Bolig	Startlån per 1000 innbygger
Brann	Andel A-objekter med tilsyn, siste to år
Brann	Andel piper feiet, siste to år
Brann	Bygningsbranner per 1000 innbygger, siste to år

Alle disse kategoriene sier noe om lovpålagte tjenester, og det er bra at de blir dekket. For å sammenligne med Kommunebarometeret så er det der en indikator som sier noe om hvor mange søknader om kommunal bolig som innvilges. Det er kanskje et aspekt som også burde vært inkludert dersom man vil vektlegge kommunale boliger. I Kommunebarometeret er gebyret for feiing inkludert i Vann avløp og renovasjon, men det er ellers ikke fokus verken på brann eller samferdsel. Det må sies å kunne være et forbedringspotensial der, dersom man går ut i fra at man ønsker å inkludere indikatorer om alle de lovpålagte tjenestene.

Vann, avløp og renovasjon

Denne kategorien har 14 indikatorer i Kommunebarometeret og 6 i Kommuneindeksen. 4 av indikatorene i Kommunebarometeret er lagt sammen under en i Kommuneindeksen, og det er ellers stort overlapp og ingen indikatorer som er unike for Kommuneindeksen. De har inkludert en tilsynelatende unik indikator i forhold til gjenvinning, men denne ligger under miljøkategorien i Kommunebarometeret. Felles for begge rangeringene er igjen at man er opptatt av forebygging og gebyrer. Kommunebarometeret ser også på uønskede avvik, som for eksempel brudd i vannleveranse og lekkasjer.

Tabell 13 – Vann, avløp og renovasjon indikatorer	
Kommunebarometeret	Kommuneindeksen
Årsgebyr for vann, avløp, renovasjon og feiing	Andel innbyggere med godt vann (4 tester)
Andel abonnenter tilknyttet vannforsyning med tilfredsstillende e.coli-prøveresultater	Årsgebyr for vann, avløp og renovasjon
Andel abonnenter tilknyttet vannforsyning med tilfredsstillende IE-prøveresultater	Andel vannledning byttet ut siste tre år (prosent)

Andel abonnenter tilknyttet vannforsyning med tilfredsstillende farge	Andel kloakkledning byttet ut siste tre år (prosent)
Andel abonnenter tilknyttet vannforsyning med tilfredsstillende pH-verdi	Andel innbyggere med godkjent rensing av kloakk
Brudd i vannleveransen, snitt timer per år per innbygger	Andel søppel levert til gjenvinning
Andel av vannet som går tapt på grunn av lekkasjer	
Andel fornyet vannledningsnett siste tre år	
Beregnet gjennomsnittsalder for det kommunale vannledningsnett med kjent alder	
Andel fornyet spillvannnett siste tre år, avløp	
Alder på spillvannnettet	
Andel innbyggere som er tilknyttet anlegg som overholder alle renskrav	
Antall stopp i kloakken per 100 km spillvannnett	
Oversvømmelser per 10000 innbygger	

For denne kategorien vil jeg si at Kommuneindeksen igjen har gjort noen smarte forenklinger, men samtidig også mistet noen interessante aspekter. Faktisk uønskede hendelser kan ha mye å si for brukeropplevelsen, og si noe om hvorvidt forebyggingen lykkes. Jeg vil altså anse dette som en mangel i Kommuneindeksen.

Miljø

Denne kategorien finnes kun i Kommunebarometeret og har 11 indikatorer som ser på klimautslipp, energibruk, vannbruk, jordbruksareal og avfall, samt utgifter til rekreasjon. Kommuneindeksen har inkludert enkelte indikatorer om avfall og vann i Vann, avløp og renovasjon, men eller er indikatorene i miljøkategorien unike.

Tabell 14 – Miljøindikatorer
Energikostnader per kvm bygg
Formålsbygg, areal per innbygger
Energibruk per bruker, kommunale bygg
Husholdningsavfall per årsinnbygger i kilo
Andel husholdningsavfall levert til gjenvinning og biogassproduksjon
Vannforbruk per tilknyttet innbygger (m3)
Netto driftsutgifter til rekreasjon i tettsteder, per innbygger
Jordbruksareal omdisponert siste fire år, per 1.000 dekar
Utslipp av klimagasser per innbygger i CO2-ekvivalenter - alle utslipp

Utslipp av klimagasser per innbygger i CO2-ekvivalenter, oppvarming

Utslipp av klimagasser per innbygger i CO2-ekvivalenter, avfall

Agenda Kaupang skriver at de har utelatt denne kategorien fordi den ikke er en del av kommunens lovpålagte tjenester (Agenda Kaupang, 2022b, s. 7). Så lenge den ikke er lovpålagt vil det kanskje være en subjektiv vurdering om man ønsker å inkludere den, men jeg tror de fleste vil være enig i at kommunens rolle som samfunnsutvikler gjør at miljø og bærekraft absolutt er noe som bør prioriteres.

Kostnadsnivå

I Kommunebarometeret har denne kategorien 7 indikatorer som alle går på netto utgifter til ulike tjenesteområder, korrigert for utgiftsbehovet. I Kommuneindeksen er dette som tidligere nevnt en av de store områdene som holdes utenfor Kvalitetsindikatoren, og vektes med 33% i den samlede indeksen. I Kommuneindeksen oppgis det ikke enkelt indikatorer, bare at man sammenligner driftsutgifter i tjenestene, korrigert for utgiftsbehov. Dette gjør det vanskeligere med en detaljert sammenligning mellom Kommunebarometeret og Kommuneindeksen, men det høres ut til at man i stor grad benytter de samme indikatorene.

Tabell 15 – KB Kostnadsnivå

Netto utgifter til grunnskole per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet
Netto utgifter til pleie og omsorg per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet
Netto utgifter til barnehage per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet
Netto utgifter til barnevern per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet
Netto utgifter til sosialhjelp per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet
Netto utgifter til kommunehelse per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet
Netto utgifter til administrasjon per innbygger, korrigert for utgiftsbehovet

Finanser/Økonomi

I Kommunebarometeret har økonomi 11 indikatorer. Her er man opptatt av driftsresultatet, investeringer og gjeld. I Kommuneindeksen er også finanser ekskludert fra Kvalitetsindeksen, men i den overordnede indeksen legges det vekt på tre finansielle nøkkeltall: netto driftsresultat, netto lånegjeld og disposisjonsfondet i prosent av driftsinntektene.

Disposisjonsfondet er oppsparte midler kommunen har til rådighet. Dette er også en indikator i Kommunebarometeret, og igjen ser vi klare overlapp mellom de to rangeringene. Samtidig

har Kommunebarometeret her inkludert en god del flere indikatorer, som blant annet handler om investeringer og oppsparte midler.

Tabell 16 – KB Økonomi
Korrigert netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter
Korrigert netto driftsresultat i prosent, snitt 4 siste år
Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter
Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 7
Endring disposisjonsfond, prosentpoeng
Netto renteeksponert gjeld i prosent av brutto driftsinntekter
Endring i netto renteeksponert gjeld (andel av brutto driftsinntekter)
Netto finansutgifter, i prosent av brutto driftsinntekter, ekskl. avdrag
Investeringer, som andel av brutto driftsinntekter. Snitt siste fire år
Andel av investeringene som finansieres av lån, siste fire år
Oppsamlet beløp i balansen, i prosent av brutto driftsinntekter

Det betyr at til tross for at Kommuneindeksen legger mye større vekt på denne kategorien, så er det Kommunebarometeret som har den mest detaljerte kategorien som gir et grundig helhetsinntrykk.

Oppsummering av indikatorentrender

For å oppsummere kan det virke som om Kommunebarometeret har mer fokus på kapasitet og effektivitet enn Kommuneindeksen, og det er viktig å merke seg at de også fokuserer noe på utgifter også inn i sektorene. Det virker som om Kommuneindeksen i større grad prøver å inkludere et bredt spekter av indikatorer, både innen brukeropplevelse og prosesskvalitet. Samtidig har de også jobbet med forenklinger og redusert antall indikatorer, og i flere tilfeller har det ført til at man har mistet mye av bredden og helhetsinntrykket av de ulike kategoriene.

4.2 Kvalitative intervjuer

Dokument og tekstanalysen av Kommunebarometeret og Kommuneindeksen har gitt god innsikt i hvilke type styringsdata som er tilgjengelige, og flere av problemstillingene som er knyttet til bruk av disse. Den har derimot gitt lite konkret informasjon om hvordan dataene

brukes, og dette var grunnen til at jeg gjennomførte kvalitative intervjuer med et par representanter fra ledelsen i en eksempelkommune. Det overordnede målet for intervjuene var å finne ut hvordan kommunen forholder seg til disse rangeringene, og få et innblikk i hvordan de jobber med resultat og målstyring. Funnene presenteres nå med utgangspunkt i hovedspørsmålene fra intervjuguiden, som også er inkludert i vedlegg 1.

4.2.1 *Hvordan forholder du deg til Kommuneindeksen og*

Kommunebarometeret, og hvordan jobber dere med dem i kommunen?

Som diskutert i metodedelen valgte jeg å innlede med et relativt åpent spørsmål, for å ikke legge føringer for hvilke aspekter informantene skulle snakke om. Jeg fikk raskt bekreftet at begge informantene hadde et forhold til begge rangeringene, selv om informant 1 valgte å fremheve at han hadde jobbet mer med Kommunebarometeret, og så forskjeller på dem. Han utdypet ikke hva disse forskjellene var, men presiserte at begge rangeringene måler relevante ting og er gode verktøy for å sette fokus for kommunens arbeid. Sitatet under sier mye om informant 1s tilnærming til rangeringene:

*«og så blir det litt sånn at man tar fatt i de tingene som ikke er så, som en ikke scorer så høyt på, så det å bruke den, hva skal en si, det momentet en får i sånne **benchmarkinger** til å dykke inn i vår egen tjenesteproduksjon og vår egen praksis har jo vært nyttig da»*

Dette viser at informant 1 er opptatt av detaljene og hva de ulike indikatorene egentlig måler. Han tok også selv initiativ til å snakke om noen av utfordringene med måling:

«Så er det som med alle målinger at de måler noen ting, altså enkelte ting, og plukker ut noen data av ganske mye mulige data og sånn sett så er vi litt bevisste at man måler ikke alt»

Informant 2 har en noe annerledes tilnærming, som kan oppsummeres i sitatet under:

«Når du får gode kåringer og gode målinger, så er det jo en sånn boost og for meg var det viktig at vi tok det på alvor, selvfølgelig så på indikatorene og målingene, men

samtidig at vi skulle feire oss selv. Så for meg så ble det en sånn gladsak i en tid hvor presset er stort»

Sitatet viser at informant 2 var opptatt av kunne løfte frem den gode plasseringen, og han er rask med å si at det har vært kjekt å kunne fortelle både kommunens politikere og ansatte at man scorer bra. Han tar også opp at kommunen har fått henvendelser fra andre kommuner som ønsker å få et bedre innblikk i hvordan de jobber og hvorfor de scorer så bra, så dette viser at rangeringenes formål om nettopp å hjelpe kommunene med å lære av hverandre har noe for seg.

Sitatene fra informantene viser at de begge tar opp dette med å sette seg inn i enkeltindikatorer og ikke bare den overordnede plasseringen, og jeg valgte å be dem utdype dette temaet. Begge informantene understreker da at man har jobbet veldig bevisst med å sette seg inn i hva det egentlig er man blir målt på. Informant 1 sier at man spesielt har dykket ned i de indikatorene hvor man stusser på scoren, og dermed blitt bevisst både på hva som måles og kvaliteten på egen produksjon. Informant 2 forteller at man i forbindelse med publikasjonen av Kommuneindeksen hadde en konsulent fra Agenda Kaupang som kom og gikk igjennom alle indikatorene med Kommunestyret. Han fortalte da om hvilke tall de hadde brukt og hvordan de kom frem til disse tallene. Det presiseres også at dette er noe man har tatt med seg inn i flere ulike lederforum og jobbet grundig med.

Begge informantene forteller altså om at de jobber aktivt med begge disse rangeringene, og de sier også at de mener at de er nyttige og gode verktøy å bruke, gjerne som et supplement til andre kilder. Muligheten til å sammenligne seg selv med andre og sette fokus på egne prestasjoner løftes frem som spesielt viktige.

4.2.2 Hvilke utfordringer har dere i forhold til bruk av disse kåringene, og måling av kvalitet og effektivitet mer generelt?

Begge informantene løftet uoppfordret frem noen utfordringer knyttet til at rangeringene ikke alene gir et helhetlig bilde av kvaliteten på kommunen. Informant 2 løftet også frem

usikkerheten i forhold til om kommunene rapporterer tallene på samme vis. I forbindelse med et område hvor kommunen scoret relativt dårlig, og hvor man brukte mye tid på å sette seg inn i tallene, brukte informanten uttrykket «her er det ikke epler og epler som blir målt, her er det epler og bananer.» Informant 1 er også kritisk til at man i Kommunebarometeret har «hoppet litt opp og ned i fra år til år, [og] at en kan tenke at det er litt og blir litt tabloid på ett vis». Han sier videre at dette er noe av grunnen til at man er opptatt av å bruke indikatorene kritisk, og at rangeringen i seg selv ikke er så viktig.

På spørsmål om hvordan rangeringene brukes i forhold til for eksempel KOSTRA kommer det fra informant 1 frem at KOSTRA inneholder «ekstremt mye tall» og at rangeringene sånn sett hjelpe til å sortere og reflektere rundt hvilke tall man skal bruke. Samtidig løfter han frem at man foreløpig bruker KOSTRA tallene mer aktivt, for eksempel i sammenheng med årsmeldinger og årsregnskap. Informanten løfter også frem at selv om han har brukt Kommunebarometeret mer enn Kommuneindeksen, så har han inntrykk av at sistnevnte balanserer flere ulike faktorer.

Informant 2 ble ikke utfordret på å sammenligne rangeringene og andre verktøy, men på spørsmål om hvilke utfordringer han så med kåringene gikk han tilbake til problemet med at kommunene ikke rapporterer KOSTRA tallene på samme måte. Han dro også frem at kommunene har veldig ulike økonomiske situasjoner, og en oppfatning om at det er de med best økonomi som kommer lengst ned på rangeringene, fordi rangeringene er opptatt av å måle ressursbruken.

4.2.3 Har du gjort deg noen tanker om hvordan kåringene kunne vært forbedret, slik at dere i kommunen fikk bedre nytte av dem?

I forhold til mulige forbedringer i rangeringene legger Informant 2 igjen vekt på at det må være en tydeligere bestilling som gjør at kommunene rapporterer på de samme tallene. I tillegg løfter begge informantene frem enkelte indikatorer som man stiller spørsmål ved om bør inkluderes. Informant 1 stiller blant annet spørsmål ved inkluderingen av andel menn som jobber i

barnehage. Han er ikke uenig i at det er viktig med en god andel menn i barnehagene, men stiller altså spørsmål ved om dette sier noe om kvaliteten på selve barnehagetilbudet. Informant 2 på sin side stiller blant annet spørsmål ved inkluderingen av indikatoren knyttet til kinobesøk, for eksempel kommunen har ikke en kino. Når de blir utfordret på om det er noen indikatorer de savner klarer ingen av informantene å svare på dette spørsmålet på strak arm, men informant 2 mener å huske at de ga noen konkrete tilbakemeldinger på dette til Agenda Kaupang da de var på besøk.

4.2.4 Sluttinntrykk og oppsummering

Siden jeg allerede var i gang med analysen av Kommunebarometeret og Kommuneindeksen, var jeg interessert i å høre informantenes reaksjoner på spesielt et av mine foreløpige funn. På slutten av intervjuene fortalte derfor at selv om eksempel kommunen gjorde det veldig likt på begge (forskjellen deres var mindre enn 5 plasseringer) så var den gjennomsnittlige forskjellen 62 plasseringer. Begge informantene reagerte med stor overraskelse på dette. Informant 1s første reaksjon var at det at eksempel kommunen gjorde det bra på begge var et godt signal på at de presterer jevnt over godt. Deretter fortsatte han til å reflektere over at det må bety at rangeringene måler veldig ulike ting, og at det viser at det er «vanskelig å finne en fasit på hva som er rett å måle». Informant 2 reagerte først med å stille spørsmål om hvilken av kåringene man skal tro på, men reflekterer seg etterhvert frem til at det ikke er en fasit på dette.

For å oppsummere informantenes forhold til, og oppfatning av, rangeringene vil jeg si at de begge har en overordnet god kjennskap til rangeringene og at det er tydelig at de jobber bevisst med å sette seg inn i innholdet og jobbe med tiltak basert på resultatene. Samtidig er man, som informant 1 sier, bevisst på at disse rangeringene ikke måler alt, og man bruker tallene som et supplement til annen kunnskap. Begge informantene har allikevel generelt høy tiltro til rangeringene, og begge understreker at selv om det alltid er rom for forbedringer så er det gjort et seriøst arbeid for å utarbeide disse rangeringene.

4.3 Oppsummering av funn

Funnene jeg har presentert her viser at verken Kommunebarometeret eller Kommuneindeksen kan tolkes som en fasit på hvordan kommunene presterer. Dette understrekes av den store forskjellen i hvilken plassering kommunene får i de to rangeringene, hvor gjennomsnittet altså er et avvik på 62 plasseringer. Funnene viser at selv om det er klare likheter mellom hva de to rangeringene prøver å måle så er det også klare forskjeller i hvilke indikatorer som inkluderes og hvordan man vekter de ulike kategoriene. Funnene fra analysen av Kommunebarometeret og Kommuneindeksen viser at utviklerne av rangeringene har stått ovenfor en rekke skjønnsmessige vurderinger i forhold til hva som skulle og ikke skulle inkluderes i verktøyet. Blant viktige forskjeller på rangeringene er den ulike vektingen av finansielle indikatorer, og Kommuneindeksen generelt har forenklet mange av kategoriene fra Kommunebarometeret, samtidig som de har tatt med noen nye og innovative aspekter. Funnene viser altså hvorfor det er så viktig at man setter seg inn i hva som faktisk måles, og er kritisk til kildenes validitet og reliabilitet.

Intervjuene i eksempelkommunen viser at selv om man har stor tro på bruken av disse rangeringene så har man et relativt bevist forhold til at man ikke kan stole blindt på dem. Man bruker tid på å sette seg inn i indikatorene og jobbe bevist med dem. Samtidig var begge informantene overraskede over hvor stor forskjell det var mellom plasseringene, og dette tyder på at man ikke nødvendigvis tar inn over seg konsekvensene av de ulike indikatorsettene. Man tar seg gjerne heller ikke tid til å gjøre en så grundig sammenligning av hva som måles i de to rangeringene sett opp mot hverandre.

5 Drøfting

I forrige kapittel gjorde jeg rede for de konkrete funnene fra analysen. I dette kapittelet vil jeg drøfte betydningen av disse funnene, både for den enkelte kommune og i forhold til den overordnede problemstillingen om hvilken rolle rangeringene spiller i kommuneforvaltningen. Jeg vil først drøfte forskningsspørsmålet om rangeringene gir kommunene relevant styringsdata. Her tar jeg også stilling til hvorvidt den ene rangeringen er bedre enn den andre, samtidig som jeg drøfter hva som kunne gjort dem begge bedre. Deretter drøfter jeg konsekvensene av å bruke disse rangeringene i styringen, før jeg tar en overordnet diskusjon i forhold til hvilken rolle rangeringene, og mål- og resultatstyring mer generelt, bør spille i kommuneforvaltningen.

5.1 Gir Kommunebarometeret og Kommuneindeksen kommunene relevant styringsdata?

I forrige kapittel så vi hvilke indikatorer og mål Kommunebarometeret og Kommuneindeksen besto av. Nå er tiden inne for å drøfte hvorvidt disse indikatorene gir kommunene relevante styringsdata. For å drøfte dette kommer jeg blant annet til å se på hva indikatorene egentlig sier om kommunenes resultater, sett opp mot kommunenes oppgaver, og se dem i sammenheng med styringsteoriene fra kapittel 2. Vitenskapsteorien og informantenes opplevelse av rangeringenes nytte er også sentrale i denne diskusjonen.

5.1.1 Kommunens oppgaver

For å si noe overordnet om hvorvidt rangeringene gir styringsdata som er relevante i forhold til kommunens oppgaver er det også relevant å dra frem et kjernepunkt i kritikken mot New Public Management. Denne kritikken går på at Noe av kjernen går på at fokuset på målbare tall tilsidesetter viktige verdier som bør stå sentralt i offentlig sektor. Innledningsvis ble det nevnt at kommunenes oppgaver kan knyttes til deres fire ulike funksjoner som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena (Kommunal- og

moderniseringsdepartementet, 2014, s. 8), men rangeringene måler ikke kvalitet i alle disse funksjonene. I Kommuneindeksen har man sagt at man måler kvalitet i kommunens lovpålagte tjenester, med fokus på velferdstjenester (Agenda Kaupang, 2022b, s. 7). I Kommunebarometeret har man ikke klargjort en slik avgrensning, men også der er hovedfokus på kvaliteten i tjenestene. Til forskjell fra Kommuneindeksen har man tatt med kategorien miljø, som vi gjerne kan argumentere for at er knyttet mot samfunnsutvikling. I Kommunebarometeret 2023 blir denne kategorien omdøpt til klima og bærekraft, og koblingen til samfunnsutvikling blir enda tydeligere. Mange av indikatorene, også i Kommuneindeksen, kan kobles mot flere av funksjonene, fordi skillet mellom dem ikke alltid er like klart. Saksbehandlingstider kan for eksempel knyttes både til tjenesten man leverer, men også funksjonen som myndighetsutøver fordi man fatter et vedtak om å levere denne tjenesten eller ikke. Det er likevel ingen indikatorer i noen av rangeringene som sier noe om de demokratiske prosessene. Fra tidligere forskning vet vi at det er tjenestene som er viktigst for innbyggerne (Pettersen & Rose, 1997, s. 108), og sånn sett er det fornuftig å legge vekt på kvaliteten i disse. Dersom man skal kåre den «beste» kommunen i sin helhet bør man likevel si noe om alle kommunens funksjoner, og det gjør disse rangeringene altså ikke.

Det er også tydelig at man har ulike forutsetninger for å hente inn gode og relevante data fra sektor til sektor, og tjeneste til tjeneste. I Kommuneindeksen nevnes det for eksempel at grunnskolen er en sektor hvor man kan måle utbytte for brukerne, mens man i barnehage og eldreomsorg mangler klare resultatmål (Agenda Kaupang, 2022b, s. 8, 25). Det skyldes at elevene selv er gjenstand for måling i form av karakterer og nasjonale prøver, samtidig som de får uttrykke sin mening gjennom landsdekkende undersøkelser om læringsmiljøet. I de fleste andre tjenester er ikke brukeren gjenstand for karakterlignende målinger, og det gjennomføres heller standardiserte brukerundersøkelser som sier noe om deres opplevelser. Man må derfor nøye seg med mer indirekte indikatorer som man tror har noe å si resultatet for brukerne. Dette innebærer en risiko for målforskyvning.

Et eksempel på risikoen for målforskyvning er bruken av kompetanse som en indikator på kvalitet. Kompetanse brukes på denne måten i flere tjenester, blant annet barnehage. Dette bygger på en antakelse om at ansatte med pedagogisk høyskoleutdanning gir bedre kvalitet enn ansatte uten slik utdanning. Dette kan stemme, fordi utdanningen deres har lært dem hvordan

man skal følge opp barnene for å sikre læring, men det er ingen garanti for at det gjør det. Ansatte uten utdanning, men som har jobbet i barnehage i opp mot flere tiår, kan ha tilegnet seg like gode kunnskaper som nyutdannede pedagoger. Å bruke kompetanse som et mål på kvalitet gir dermed et svært forenklet, og muligens misvisende inntrykk av den faktiske kvaliteten. Det kan også føre til at kommuner som ønsker å gjøre det godt blir veldig fokuserte på å ha flest mulig pedagoger, og ikke ansetter personer med lang erfaring eller personlige egenskaper som gjør dem godt egnet for yrket. Dette kan i verste fall føre til at brukerne, i dette tilfellet barna, blir dårligere ivaretatt enn om man ikke var så opptatt av å nå målene om flest mulig pedagoger.

Når eksempelet med kompetanse som kvalitet knyttes tilbake til den vitenskapsteoretiske debatten blir det tydelig at kvalitet er et komplekst sosialt fenomen, og det må måles ved hjelp av sammensatte mål. Kvalitet vil oppfattes ulikt av ulike personer, og kan ikke defineres og måles ut ifra en enkelt indikator som kompetanse. Dette er noe av grunnen til at man også i disse rangeringene måler en rekke ulike indikatorer innen hver tjeneste. Man tenker at til sammen så skal indikatorene gi et godt bilde av fenomenet man egentlig ønsker å måle, altså kvalitet. Analysen av de to rangeringene har allikevel vist at de legger vekt på ulike kvalitetsindikatorer, og at dette gjør at de får svært forskjellige resultater. Dette viser viktigheten av å være transparente om hvilke indikatorer man måler, og hva man mener de sier om kvaliteten. Tilbake til rangeringene så har de begge indikatorer som går på de ansattes utdanning, og dette er bare en av flere indikatorer, men kanskje burde man prøvd å veie opp for den mulige skjevheten ved å også inkludere indikatorer som sier noe om de ansattes ansenitet.

Et annet faremoment med disse rangeringene er at de ikke i tilstrekkelig grad ivaretar kjernen ved kommunenes eksistens: muligheten for å gjøre lokale tilpasninger i tjenestetilbudet. Alle kommunene måles nemlig på de samme indikatorene og selv om man prøver å korrigere enkelte tall ut fra behovet, for å gjøre dem mer sammenlignbare, så er ikke det alltid mulig. For noen tjenester kan man måle tilbudet opp mot målgruppen, som for eksempel når man ser på hvor stor andel av 1-5-åringene som har barnehageplass, eller andelen av personer med demens som har tilbud om dagaktivitet. Samtidig er det nyanser her man ikke kontrollerer for, for eksempel om alle personer med demens oppdages og får en diagnose, og i hvilken grad man gir et godt

tilbud til pårørende som selv ønsker å ivareta personene med demens. Man ser heller ikke på samspillet med andre lokale aktører, som er et poeng jeg vil komme tilbake til.

5.1.2 Styringsperspektiver

Ser vi indikatorene i de to rangeringene opp mot de fire perspektivene i balansert målstyring så fremstår de ikke helt balanserte. Begge rangeringene har indikatorer som sier noe om brukerperspektivet (opprinnelig kundeperspektivet), det interne perspektivet og det finansielle perspektivet. I Kommuneindeksen er det finansielle perspektivet skilt ut fra de andre og ekskludert fra Kvalitetsindikatoren, men tillagt svært stor vekt i den endelige Kommuneindeksen. I Kommunebarometeret legges det tilsynelatende mindre vekt på dette perspektivet, men samtidig gjennomsyrrer det hele rangeringen og inkluderes også i den enkelte kategori, uten samme mulighet for å skille det ut. Noen vil argumentere for at det finansielle perspektivet ikke burde være like viktig i offentlig sektor som privat, fordi det er andre verdier som skal stå sterkere i offentlig sektor enn hos kommersielle aktører. Det er likevel vanskelig å argumentere for at det finansielle perspektivet ikke er viktig. Også kommunene trenger penger for å kunne drive, og rangeringene inkluderer flere indikatorer som ikke går på rent overskudd. Isteden legger man blant annet vekt på kostnadsnivået, som sier noe om hvor mye man får ut av de pengene man bruker.

Brukerperspektivet tillegges også stor vekt, og i Kommuneindeksen sies det blant annet at hovedmålet deres er å si noe om nytteverdien for nettopp brukeren (Agenda Kaupang, 2022b, s. 8). Samtidig er det som tidligere nevnt ofte vanskelig å måle denne nytteverdien, og da bruker man andre indikatorer som man mener har en betydning for verdien brukeren opplever. Egentlig handler disse indikatorene ofte like mye om det interne perspektivet, slik som i tilfellet med kompetanse. Samtidig er det også indikatorer som er ment å si noe om interne prosesser som har direkte innvirkning på brukerperspektivet, for eksempel saksbehandlingstid. Man kan kanskje si at det interne perspektivet ikke tillegges spesielt stor egenverdi i disse rangeringene. Man er for eksempel ikke opptatt av arbeidsmiljøet eller hvilken betydning kompetanseheving har for den enkelte ansatte. Kommuneindeksen legger en litt større vekt på dette perspektivet enn Kommunebarometeret, hovedsakelig ved inkluderingen av den nye kategorien

Administrasjon. Selv her fremstår det likevel som om indikatorene kun inkluderes fordi de antas å ha en direkte påvirkning på brukerperspektivet.

Det siste perspektivet, som handler om læring og utvikling, får lite vekt i disse rangeringene. I min analyse har jeg ikke klart å peke ut en eneste indikator som kan være inkludert hovedsakelig fordi den sier noe om kommunenes evne til å innovere og utvikle nye tjenester. Det nærmeste man kommer er kanskje «andel døgntjenester levert med velferdsteknologi», som er en indikator i Kommuneindeksen. Denne sier noe om i hvilken grad kommunen tar i bruk ny teknologi for å effektivisere tjenestene i møte med eldrebølgen. Den sier likevel lite om kommunenes evne til å for eksempel selv stimulere til nyskaping, både når det kommer til teknologi og måten man utfører sine oppgaver. Det kan henge sammen med at slik nyskaping er vanskelig å måle, og ikke en lovpålagt tjeneste som Kommuneindeksen for eksempel er interessert i. Jeg mener likevel at dette er en mangel, og at den kan knyttes til det snevre markedssynet H. C. G. Johnsen advarer mot, fordi det blant annet går ut over brukeropplevelsen (H. C. G. Johnsen, 2005).

Ser man rangeringene opp mot de ulike styringsregimene i offentlig sektor, kan man også stille spørsmål ved om rangeringene til en viss grad allerede er utdaterte. Måten man måler og sammenligner kommunene på har nemlig en klar tilknytting til New Public Management, og dette regimets ideer om mål- og resultatstyring. Det er derimot lite som tyder på at man har tatt inn over seg de perspektivene som angivelig råder nå, altså de fra Governance/samstyringsregimet. Som nevnt i kapittel 2 handler dette regimet om å finne nye styringsformer som balanserer ulike interesser fra ulike aktører. Det er veldig få indikatorer i rangeringene som sier noe om slik samstyring. Kommunebarometeret har en indikator som sier noe om kommunenes økonomiske bidrag til frivillig sektor. Begge rangeringene inkluderer også private aktørers bidrag for eksempel innenfor barnehagesektoren. Det er allikevel tydelig at samspillet mellom ulike aktører ikke er noe man prøver aktivt å måle. Dette kan igjen henge sammen med at det er vanskelig å gjøre nettopp det, og at man for eksempel heller ikke ser på de demokratiske prosessene. Man er først og fremst opptatt av hvilke lovpålagte tjenester kommunene leverer, og sluttresultatet for brukerne. Dette mener jeg at er lite fremtidsrettet.

5.1.3 *Den beste rangeringen*

Da jeg intervjuet informantene i eksempelkommunen kom det frem at de var veldig interessert i å høre resultatene av analysen, og om jeg hadde en anbefaling i forhold til hvilken rangering som er «best». Etter å ha gjennomført analysen vil jeg understreke at verken Kommunebarometeret eller Kommuneindeksen er en fasit, og at de bør ses i sammenheng med annen tilgjengelig styringsinformasjon. Begge rangeringene har sine styrker og svakheter, og om man skal velge mellom dem bør man være klar over hva disse er. Fra mitt perspektiv er den lange utviklingstiden til Kommunebarometeret både en styrke og en svakhet. Det er en styrke fordi man har utviklet et sofistikert brukergrensesnitt med mange funksjonaliteter og mulighet til å drille seg ned i detaljene i den enkelte kommunens prestasjoner. Samtidig kan det ses som en svakhet, fordi man ikke har samme behov for å forklare og selge inn de metodiske valgene man har gjort. Dette har gjort at Kommunebarometeret er mindre transparent enn Kommuneindeksen, som utdyper og begrunner alle sine valg i relativt stor detalj. Det er nettopp dette som er Kommuneindeksens store styrke. Den er ellers en spennende ny utfordrer, som har forenklet en del målinger fra Kommunebarometeret, samtidig som de har tatt inn en del spennende nye perspektiver. Den legger, etter min mening, for stor vekt på det finansielle perspektivet, men har en kjekk mulighet til å skille ut dette og fokusere kun på kvalitetsindikatorene. Utover det fremstår den dessverre som et noe uferdig verktøy, men det blir spennende å se hvordan Agenda Kaupang utvikler den videre i årene som kommer.

Jeg vil samtidig påpeke at begge rangeringene gir lite ny informasjon. Alle dataene er hentet fra andre kilder, hovedsakelig KOSTRA. KOSTRA-tallene er det kommunene selv som rapporterer, og resten av dataene kan de, dersom de ønsker, hente fra andre offentlige tilgjengelige kilder, som SSB og utdanningsdirektoratet. Det unike med rangeringene er nettopp rangeringene. Som vi har sett er dette den mest upålitelige delen av verktøyene, fordi man får så ulike resultater avhengig av hvilke indikatorer man inkluderer. Publiseringen av rangeringene gir likevel en sensasjonell effekt som kan være nyttig, dersom man har et bevist forhold til at man ikke ser på plasseringen som en fasit.

5.1.4 Opplevd relevans

Når det er sagt så bør man ikke overse viktigheten av at lederne i eksempelkommunen uttrykker at de oppfatter rangeringene som gode verktøy som gir dem relevante data. De løftet spesielt frem at man satte pris på at verktøyene er mer oversiktlige enn for eksempel KOSTRA, som man opplever at har alt for mange tall. Det var noen indikatorer de stilte spørsmål ved hvorfor man ble målt på, men stort sett var de fornøyde med de indikatorene som er inkludert i rangeringene. Når jeg spurte om det, kom de ikke på at det var noen indikatorer de savnet. Det kan være at de bare ikke kom på noe der og da, men det gir en indikasjon på at det i hvertfall ikke er et område man er veldig opptatt av at mangler, slik som for eksempel lærings- og utviklingsperspektivet kunne vært. Det skal likevel sies at den ene informanten blant annet påpekte at man heller vil bli «målt på at vi har god ledelse, [og] at vi er både en Lean-kommune og at vi er ressurseffektive selvfølgelig, men at vi er jo under kontinuerlig forbedring, det er viktigere for oss enn at vi har lite penger [og] blir målt på det». Dette med god ledelse, Lean og kontinuerlig forbedring kan altså tolkes som noe man gjerne skulle ønske at man hadde større vekt på å måle. Det kan gjerne ses i sammenheng med mangelen på læring- og utviklingsperspektivet.

I tillegg er informantene, som tidligere nevnt, svært oppmerksomme på muligheten for skjevrapportering av data, fra kommune til kommune. Dersom det stemmer at tallene ikke er direkte sammenlignbare, men man allikevel bruker dem til sammenligning, hva er konsekvensene av dette? Og hva er konsekvensene av bruken hvis vi ser bort i fra denne mulige skjevheten? Det tar oss til neste forskningsspørsmål.

5.2 Hva er konsekvensene av kommunenes bruk av rangeringene?

Da Kaplan og Norton publiserte sin artikkel om balansert målstyring åpnet de artikkelen med å skrive «What you measure is what you get» (Kaplan & Norton, 1992). For å forstå hvorfor, kan vi se på Kitchins beskrivelse av en butikk hvor de ansattes prestasjoner ble målt. Målene handlet om effektivitet, hvor mange varer man scannet eller stabled og lignende. De ansatte ble ikke målt på andre ting, som for eksempel kundeservice. Dermed fikk man en butikk hvor de ansatte

fokuserte på effektivitet, og hadde dårlig kundeservice (Kitchin, 2021, s. 150). Historien viser at hvis man vet at man blir målt på spesifikke ting så retter man sin oppmerksomhet mot å gjøre det bra på akkurat disse. Det kan få konsekvenser for de tingene som ikke måles. Kaplan og Norton brukte dette som bakgrunn for å argumentere for viktigheten av balansert målstyring, fordi det er viktig å måle alle aspektene man mener er viktige (Kaplan & Norton, 1992). Når man ikke måler indikatorer for læring- og utviklingsperspektivet, eller samstyring med andre aktører, kan dette føre til at kommunene legger mindre vekt på disse områdene. Konsekvensen kan være at kommunene går glipp av viktige utviklingsmuligheter og samspill med andre aktører.

Kitchin skriver også at det han kaller «management by metrics», altså å styre etter målene, har konsekvenser for organisasjonskulturen og interne relasjoner (Kitchin, 2021, s. 149-150). Intern konkurranse er spesielt aktuelt der hvor man måler prestasjonene til den enkelte ansatte. Det er ikke tilfellet i hverken Kommunebarometeret eller Kommuneindeksen. Om man blir for opphengt i å måle kan det allikevel få konsekvenser for kulturen. Jeg tenker da spesielt på hvilken vekt man tillegger menneskelige relasjoner og handlinger som ikke nødvendigvis kan måles. Dette er et sentralt punkt for H. C. G Johnsen, som argumenterer for at selv om NPM har ført med seg nødvendig fornying av offentlig sektor har den også hatt et for snevert markedsfokus som har ført til en instrumentell målstyring som blant annet begrenser dialog og kreativitet (2005). Kitchin skriver også at det finnes bevis for at ansatte er mer innovative, mer produktive og gir bedre fortjeneste når det er mindre press på prestasjoner i arbeidsmiljøet (Kitchin, 2021, s. 151).

I teorien kan denne typen rangeringer også skape stor konkurranse mellom kommunene, og i verste fall virke mot sin hensikt fordi man ikke ønsker å hjelpe hverandre med å bli bedre. En slik konkurranse kunne fått alvorlige konsekvenser, ikke minst fordi kommunene selv rapporterer tallene og kunne «trikset» med disse. Heldigvis tyder funnene fra eksempelkommunen heller på at det motsatte er tilfellet, nemlig at kommunene ønsker å bruke rangeringene i henhold til hensikten. De gjør så godt de kan for å rapportere tall som kan sammenlignes på tvers av kommunene, og bruker rangeringene til å sette søkelys på forbedringspotensialet i egen produksjon. De ser spesielt til nabokommuner, men også andre kommuner, og har gjerne et samarbeid for å lære av hverandre.

Tidligere forskning har vist tendenser til at bruken av KOSTRA standardiserer tjenestetilbudet mellom kommunene (Fimreite et al., 2008, s. 134), og vi kan anta at bruken av rangeringene bidrar til det samme. Det har selvfølgelig mange fordeler, spesielt sett opp mot likhets- og rettferdighetsprinsippene som ligger til grunn i velferdsstaten. Innbyggerne bør kunne forvente å få den hjelpen de trenger uansett hvor i landet de bor. Samtidig er ikke denne utviklingen utelukkende positiv. Standardisering fører blant annet til mindre lokale tilpasninger, og disse er utgangspunktet for hvorfor man i det hele tatt har kommuner. En kommune med en ung befolkning bør for eksempel ha et annet fokus i tjenestetilbudet enn en kommune med en eldre befolkning.

Det skal likevel sies at det forholdet eksempelkommunen har til bruk av rangeringene fremstår som et sunt forhold som begrenser negative konsekvenser fordi man er oppmerksom på å unngå dem. Det at man for eksempel bruker dem som et supplement til annen kunnskap er en sentral del av dette. Man er også oppmerksom på at målingene kan være feil, men bruker dem som utgangspunkt for refleksjoner og diskusjoner om egen produksjon, og hvilke områder man skal prioritere og jobbe mer med fremover. Når rangeringene brukes på denne måten kan det få positive konsekvenser i form av faktiske forbedringer og bedre tjenester.

5.3 Hvilken rolle bør mål- og resultatstyring ha i offentlig sektor?

Funnene og drøftingen så langt tyder på at bruken av disse rangeringene er utbredt, og at mål- og resultatstyringstrenden de er et uttrykk for har en sterk posisjon i norske kommuner. Det kommer til uttrykk både i mine intervjuer med informanter i eksempelkommunen og tidligere forskning. I forhold til rangeringene kan jeg bare si med sikkerhet at de brukes aktivt i eksempelkommunen, og hos noen andre kommuner som har tatt kontakt med eksempelkommunen for å lære av dem. Mål- og resultatstyringens rolle kommer derimot tydelig frem også i den tidligere forskningen og litteraturen jeg har gjennomgått. På dette området er det også interessant å merke seg at informantene brukte uttrykk som for eksempel benchmarking uten at jeg hadde introdusert dem. Det er interessant fordi det tyder på at de har kjennskap til de teoretiske begrepene og selv anser dem som aktuelt for sin kommune.

Som tidligere nevnt ser jeg i den tidligere forskningen liten grad av problematisering av mål- og resultatstyrings grunnleggende antakelse om at man kan måle sosiale fenomener. I forrige delkapittel drøftet jeg konsekvensene av dette, men finnes det egentlig et alternativ til mål- og resultatstyring? For å svare på dette spørsmålet kan vi se tilbake til Osbornes styringsregimer, hvor det «gamle» offentlige administrasjonsregimet hadde tilsynelatende større vekt på regelstyring istedenfor resultatstyring. Problemet med det er at samme formelle krav til fremgangsmåte ikke alltid gir de samme resultatene. Som vi så innledningsvis så har norske kommuner svært forskjellige forutsetninger for å utføre sine oppgaver, og det er vanskelig å nekte for at staten spesielt kan ha et behov for å kontrollere at kommunene leverer på de resultatene som er forventet. Da kan man sette inn tiltak for å justere kursen og forbedre resultatene dersom de ikke er tilfredsstillende.

Det store spørsmålet blir derfor hvordan man skal bruke mål- og resultatstyring på et best mulig vis. Johnsen har som tidligere nevnt argumentert for en løs kobling mellom mål og resultatindikatorer, som blant annet skal hindre målforskyvning (Å. Johnsen, 2007, s. 30). Jeg mener derimot at den vitenskapsteoretiske debatten fremhever behovet for gode målsetningsprosesser. Dersom vi er enige i Kaplan og Nortons påstand om at man får hva man måler, så må man være veldig bevisst på hva man ønsker å måle. Det er derfor viktig å ha gode, og transparente, prosesser hvor man skaper en felles forståelse av hva som kjennetegner kvalitet i kommunene. Først når man har definert dette kan man utvikle gode mål på dette. Resultatmålene vil alltid gi uttrykk for en fortolkning av det sosiale fenomenet, men når man har gode målsetningsprosesser vil man få en større enighet om hva som er en god tolkning. God dokumentasjon av prosessen vil også gjøre den etterprøvable, og gi rom for justeringer. Målsetningsprosessene bør nemlig være kontinuerlige, og basert på resultatmålene bør man evaluere om man får et helhetlig bilde eller om det er informasjon man savner. Det er også lurt å tidlig skape en forståelse for hva det er vi ikke kan måle, men som vi allikevel ønsker å tillegge vekt, som for eksempel medmenneskelige faktorer. På den måten kan man vær mer fleksibel og bevisst når man måler og sammenligner kvalitet i kommunene, og andre sosiale fenomener.

6 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg prøvd å legge grunnlaget for refleksjoner rundt mål- og resultatstyringens rolle i offentlig sektor. Det har jeg gjort ved å ta utgangspunkt i bruken av Kommunebarometeret og Kommuneindeksen i en eksempelkommune. Jeg har drøftet hvorvidt rangeringene gir kommunene gode styringsdata, og vist at selv om de ikke gir noe ny data så oppleves de som godt egnede verktøy for benchmarking, altså for å sammenligne seg selv med andre kommuner, for å kunne lære av dem. Jeg har drøftet konsekvensene av å bruke disse rangeringene, spesielt med hensyn til såkalt datafisering og ensrettet fokus på kvantitative mål. Til slutt har jeg drøftet hvilken rolle mål- og resultatstyring bør ha i kommuneforvaltningen, og konkludert med at det er en god styringsform så lenge man har en balansert tilnærming med en god forståelse for hva som bør måles, og hva som ikke kan måles, men likevel bør legges vekt på.

6.1 Implikasjoner for kommunene

De empiriske undersøkelsene har tatt sikte på å avdekke informasjon som er direkte nyttig for kommunene, og har derfor gått grundig inn i hva de to rangeringene måler og sammenlignet dette. Dette er blant annet relevant for eksempelkommunen, som for tiden vurderer om de skal velge en av rangeringene å forholde seg til, og samtidig hvordan de skal bygge opp sitt eget styringssystem. Da er det viktig å være klar over hva man måler seg på, og hva som er konsekvensene av dette. Jeg vil ikke anbefale å bruke den ene rangeringen over den andre. Som jeg gjentatte ganger har vært inne på så kan verken den ene eller den andre regnes som en fasit, og de har begge sine styrker og svakheter. Kommunebarometeret har hatt mange år på å videreutvikles, og brukergrensesnittet er et sofistikert verktøy med mange funksjonaliteter og mulighet til å drille seg ned i detaljene i den enkelte kommunens prestasjoner. Kommuneindeksen er en spennende ny utfordrer, som har forenklet en del målinger fra Kommunebarometeret, samtidig som de har tatt inn en del spennende nye perspektiver. Kommuneindeksens store styrke er, slik jeg ser det, hvor transparente de er i forhold til hva de måler og hvorfor. Muligheten til å skille ut finansielle indikatorer er også kjekk, selv om det har ført til et veldig stort fokus på finanser i den samlede indeksen.

Jeg vil for øvrig påpeke at alle dataene i rangeringene er tilgjengelige fra offentlige kilder, og at dersom kommunene ønsker kan de selv hente ut disse dataene direkte fra kildene. Når man skal utvikle egne styringssystemer gir dette en flott mulighet til å sammenligne seg med seg selv over lengre tid, istedenfor eller i tillegg til å ta risikoen med å sammenligne seg selv med andre, på tross av mulige skjevheter i rapporteringene.

Den viktigste implikasjonen denne studien har for kommunene er likevel at man må være obs på at man ikke kan måle alt, og at rangeringene ikke er en fasit. Den store plasseringsforskjellen i to rangeringer som hovedsakelig måler samme tjenester er en tankevekker. Hvem som er «best» vil alltid avhenge av perspektiv og utvalgte indikatorer. Det finnes ingen fasit.

6.2 Implikasjoner for videre forskning

Den viktigste implikasjonen også for videre forskning er at man må være mer kritisk til hvordan data blir til, og de grunnleggende antakelsene om at man kan måle sosiale fenomener. I fremtiden vil det være interessant å gjennomføre flere studier som viser om holdningene til benchmarking og måling er de samme i andre kommuner enn eksempelkommunen jeg har tatt for meg. Forholder alle seg til rangeringene på samme måte?

Det kunne også vært interessant å se nærmere på det demokratiske aspektet ved disse rangeringene. Hvordan påvirker det balansen mellom politikere, lokalbefolkning og administrasjonen? Ikke minst kunne det vært interessant å se nærmere på det statlige forholdet til rangeringene. Bruker nasjonale myndigheter kåringene på noe vis, eller forholder de seg hovedsakelig til KOSTRA. Jeg har også hatt lite fokus på de økonomiske sidene av målingen, fordi jeg har fokusert på balansen, men det hadde vært interessant med en studie som så nærmere på hvilke implikasjoner den vitenskapsteoretiske debatten har for statlig styring av inntektsfordeling, kommunestørrelse osv. Også fylkeskommunenes forhold til mål- og resultatstyring kan være et interessant tema. Ingen av rangeringene jeg har kommet over måler og sammenligner fylkeskommuner. Hva er grunnen til det?

7 Litteraturliste

- Agenda Kaupang (2022a). *Norges beste styrte kommuner - Kommuneindeksen 2022*. https://www.agendakaupang.no/wp-content/uploads/2022/08/Norges-best-styrte-kommuner-Kommuneindeksen-2022_Agenda-Kaupang-11.08.22.pdf
- Agenda Kaupang (2022b). *Norges beste styrte kommuner - Kvalitetsindeksen 2022*. https://www.agendakaupang.no/wp-content/uploads/2022/08/Norges-best-styrte-kommuner-Kvalitetsindeksen-2022_Agenda-Kaupang-11.08.22.pdf
- Askim, J. & Johnsen, Å. (2023). Chapter 29: Performance management and accountability: the role of intergovernmental information systems. I P. Teles (Red.), *Handbook on Local and Regional Governance* (s. 437-452). Edward Elgar Publishing.
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2014). Kommunale reformer som teoretiske utfordringer: Linjer og paradokser i lokal politikk og organisering. I H. Baldersheim & L. E. Rose (Red.), *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3. utg., s. 9-16). Fagbokforlaget.
- BDO (2015). *Effektivitet i KOSTRA-rapportering og dekkende behov for styringsinformasjon*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/effektivitet-i-kostra-rapportering-og-dekkende-behov-for-styringsinformasjon/id2414896/>
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. & Aars, J. (2021). *Forvaltning og politikk* (5. utg.). Universitetsforlaget.
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. & Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*. Cappelen Damm akademisk.
- Fimreite, A. L. & Grindheim, J. E. (2007). *Offentlig forvaltning* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Fimreite, A. L., Aars, J. & Opdal, G. I. (2008). Kostra - et hinder for eller verktøy i lokaldemokratiet. I T. Tranvik (Red.), *Digital teknologi og organisasjonsendring: Studier av offentlig og frivillig sektor*. Fagbokforlaget.
- Fiva, J. H., Hagen, T. P. & Sørensen, R. J. (2014). *Kommunal organisering* (7. utg.). Universitetsforlaget.
- Forbrukerrådet (2019, 11. februar). *Nettet er Norges beste kommune i Forbrukerrådets test*. <https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/nettet-er-norges-beste-kommune-i-forbrukerradets-test/>
- Fürst, R. & Høverstad, L. (2000). *Styringssystemer og styringsforståelse : en drøfting med eksempler fra kommuneforvaltningen*. Kommuneforlaget.
- Gjaltema, J., Biesbroek, R. & Termeer, K. (2020). From government to governance...to meta-governance: a systematic literature review. *Public Management Review*, 22(12), 1760-1780. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1648697>

- Gjerde, I. (2012). Balansert målstyring som styringsverktøy. I H. Torsteinsen (Red.), *Resultatkommunen: reformer og resultater* (s. 107-124). Universitetsforlaget.
- Grey, C. (2017). *A very short, fairly interesting and reasonably cheap book about studying organizations* (4. utg.). Sage.
- Gripsrud, G., Silkoset, R. & Olsson, U. H. (2010). *Metode og dataanalyse : beslutningsstøtte for bedrifter ved bruk av JMP* (2. utg.). Høyskoleforlaget.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (u.å.). *De Kommunale Nøgletal*. Hentet 4. juni 2023 fra <https://sum.dk/arbejdsomraader/indenrigs/kommunal-og-regionaloekonomi/de-kommunale-noegletal>
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Johansen, M. L. & Juuhl, M. (2011). *Norske kommuners bruk av KOSTRA til intern styring* [Masteroppgave, Norsk Handelshøyskole]. Brage. <http://hdl.handle.net/11250/169051>
- Johnsen, H. C. G. (2005). *Fra forvaltning til dialog*. Høyskoleforlaget.
- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor: konkurranse uten marked*. Fagbokforlaget.
- Josselson, R. (2013). *Interviewing for qualitative inquiry : a relational approach*. Guilford Press.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1992). The Balanced Scorecard—Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/1992/01/the-balanced-scorecard-measures-that-drive-performance-2>
- Kitchin, R. (2021). *Data Lives: How Data Are Made and Shape Our World*. Bristol University Press.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). *Kriterier for god kommunestruktur*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf
- Kommunal Rapport (2023). *Om Kommunal Rapport*. Hentet 4. juni 2023 fra <https://www.kommunal-rapport.no/om-kommunal-rapport/>
- Kommunal Rapport (u.å.). *Kommunebarometeret*. Hentet 10. mai 2023 fra <https://kb.kommunal-rapport.no/kommune/1516/>
- Kommunesektorens Organisasjon (2022). *Status Kommune 2022: Der folk bor*. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/statistikk-og-analyse/status-kommune/KS-Status-kommune-2022-web.pdf>

- KS Konsulent AS (u.å.). *Kommunekompasset*. Hentet 4. juni 2023 fra <https://www.kskonsulent.no/kommunekompasset>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Lynn Jr, L. E. (2010). What endures? Public governance and the cycle og reform. I S. P. Osborne (Red.), *The new public governance?: Emerging perspectives on theory and practice of public governance* (s. 105-123). Routledge.
- Magd, H. & Curry, A. (2003). Benchmarking: Achieving best value in public-sector organisations. *Benchmarking*, 10(3), 261. <https://doi.org/10.1108/14635770310477780>
- Martinussen, P. E., Blekesaune, A. & Aas, S. Ø. (2019). En søppelvogn til begjær? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 60(4), 371-397. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2019-04-03>
- Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune - styring og samspel*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-12-20112012/id671829/?ch=1>.
- NHO (2022, 5. september). *NHOs kommune-NM: Sola kommune vant kommune-NM 2022*. <https://www.nho.no/tema/okonomisk-politikk-og-analyse/artikler/2022/nhos-kommune-nm-sola-kommune-vant-kommune-nm-2022/>
- Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? I S. P. Osborne (Red.), *The new public governance?: Emerging perspectives on theory and practice of public governance*. Routledge.
- Pedersen, O. P. (2014, 3. april). Metoden bak Kommunebarometeret 2014. *Kommunal Rapport*. <https://www.kommunal-rapport.no/kommunebarometeret/metoden-bak-kommunebarometeret-2014/38248/>
- Pettersen, P. A. & Rose, L. E. (1997). Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket? I H. Baldersheim, J. F. Bernt, T. Kleven, & J. Rattsø (Red.), *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Tano Aschehoug.
- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (4. utg.). Fagbokforlaget.
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring : governance på norsk* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget.
- Sikt (u.å.). *Forske på egen arbeidsplass*. Hentet 2. april 2023 fra <https://sikt.no/forske-pa-egen-arbeidsplass>
- Statistisk sentralbyrå (2022, 30. november). *KOSTRA-gruppene*. <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/statistikk/kostra-kommune-stat-rapportering/om-kostra/kostra-gruppene>

- Sørdal, K. (2022, 16. november). Dette er vinneren: Norges beste kommune å bli eldre i. VI. <https://www.vi.no/helse/dette-er-vinneren-norges-beste-kommune-a-bli-eldre-i/77760847>
- Sørensen, R. J. & Thomsen, C. (2018). *En effektiv offentlig sektor: Organisering, styring og ledelse i stat og kommune* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitative metoder* (5. utg.). Fagbokforlaget.
- Tveide, H. (2014). *Organisasjonskultur i Lyngdal og Tvedestrand kommune: en studie om hvorvidt 2 kommuner som begge er rangert høyt på kommunebarometeret har en gjennomgående kulturprofil i tråd med teorien fra Cameron og Quinn* [Masteroppgave, Universitetet i Agder]. Brage. <http://hdl.handle.net/11250/276972>
- UNICEF (u.å.). *UNICEFS Kommuneanalyse*. Hentet 4. juni 2023 fra <https://www.unicef.no/vart-arbeid/norge/oppvekst/kommuneanalysen>
- Valborgland, K. (2016). *Hva er beste praksis HRM i kommunene?* [Masteroppgave, Universitetet i Stavanger]. Brage. <http://hdl.handle.net/11250/2414324>
- van Dijck, J. (2014). Datafication, dataism and dataveillance: Big Data between scientific paradigm and ideology. *Surveillance & Society*, 12(2), 197-208. <https://doi.org/10.24908/ss.v12i2.4776>
- Vedung, E. (1998). *Utvardering i politik och forvaltning*. Studentlitteratur.
- Øfsti, A. (2015). *Identifikasjon av fysiske og sosiale fenomener*. Novus forlag.
- Øgård, M. (2005). New Public Management - fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart? I H. Baldersheim & L. E. Rose (Red.), *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (2. utg.). Fagbokforlaget.

8 Vedlegg

Vedlegg 1 – Intervjuguide

Begynne med å fortelle kort hva oppgaven handler om, og be om signatur på samtykkeskjema og godkjenning for lydopptak.

- **Hvordan kan man måle kvalitet og effektivitet i kommunene, og bruke dette i forbedringsarbeidet?**

- **Kan du begynne med å fortelle litt om hvordan du forholder deg til Kommuneindeksen og Kommunebarometeret, og hvordan dere jobber med dem i kommunen?**
 - Hva gjør dem nyttige? /Hva er det beste med disse rangeringen?
 - Setter dere dere inn i alle variablene og tar fatt i de dere scorer dårlig på?
 - Setter dere opp konkrete mål og tiltak basert på resultatene i kåringene?

- **Hvilke utfordringer har dere i forhold til bruk av disse kåringene, og måling av kvalitet og effektivitet mer generelt?**
 - Er kåringene troverdige? Stoler du på at de måler det de sier de måler, og at kommunene som får en god rangering faktisk er “best”?
 - Er det noen av målene/variablene du har reagert på? /opplever som misvisende?
 - Har du gjort deg opp en formening om hvilken av disse som er “best”?
 - Hva tenker du hvis jeg sier at den gjennomsnittlige forskjellen på kommunenes plassering i de to kåringene er 60 plasser?

- **Har du gjort deg noen tanker om hvordan kåringene kunne vært forbedret, slik at dere i kommunen fikk bedre nytte av dem?**
 - Noen mål som mangler?
 - Noe du gjerne skulle sett at var annerledes?

- **Har du noen avsluttende kommentarer, eller spørsmål til meg?**