



HØGSKULEN I VOLDA

Masteroppgåve i samfunnsplanlegging og leiing

Kostra – ein måte for administrasjonen å drive politikk?

Om Kostra og læring i kommunal sektor

**Gerd Ingunn Opdal
Mai 2007**

Forord

”Ho jobbar med Kostra heilt frivillig!” Eg fekk denne omtalen undervegs i arbeidet med masteroppgåva frå ein kollega i offentleg sektor. Det fortel kanskje noko om dei blanda kjenslene som finst i kommunar og fylkeskommunar andsynes Kostra.

Kostra som styringsverktøy står sentralt i denne oppgåva. Nettopp dette perspektivet har vore svært interessant å granske. Ikkje minst har det vore spennande å få eit nærare innblikk i korleis kommunar brukar og handterer dette styringssystemet sett i eit læringsperspektiv.

Det er grunn til å rette ei stor takk til Rökkansenteret ved Universitetet i Bergen der eg ein periode fekk arbeide saman med røynde forskarar. Eg vart sett på sporet gjennom å delta i eit forskingsprogram som omhandla Kostra og lokalpolitiske prioriteringar. Eg vart vist tillit gjennom å få sjølvstendige oppgåver i forskingsarbeidet. Det er innsamla materiale frå dette arbeidet som ligg til grunn for denne oppgåva. Takk for samarbeidet med Rökkansenteret.

Gjennom intervjuarbeidet fekk eg gleda av å møte informantar i fire kommunar kring i landet. Dei delte velvillig sine synspunkt med meg. Takk til dykk alle for viktige bidrag.

Eg har også hatt ein konstruktiv og positiv vegleiar i professor Roar Amdam ved Høgskulen i Volda. Det har skapt den nødvendige tryggleik for at eg framleis var på sporet og kunne gå vidare. Takk skal du ha.

Hordaland fylkeskommune som vart arbeidsplassen min frå august 2006 gav meg høve til å fullføre mastergradsstudiet. Takk for støtte i arbeidet. Takk også til økonomiavdelinga i fylkeskommunen for rask og god hjelp i uttak av kvantitative data frå Kostra.

Etne / Bergen, mai 2007

Gerd Ingunn Opdal

Innhald:

	Side
1. Innleiing	3
2. Problemformulering og avgrensingar	5
2.1 Tidlegare studie på Kostraområdet	5
2.2 Om Rokkansenteret sine problemstillingar	7
2.3 Om læring og Kostra – val av problemstilling	8
3. Metode	10
3.1 Metodeval i høve til problemstillinga	10
3.2 Utveljing av kommunar	11
3.3 Fire kommunar	12
3.4 Fire informantar i kvar kommune	13
3.5 Kvalitative data	14
3.6 Ethiske dilemma	15
3.7 Kvantitative data	16
3.8 Reliabilitet, validitet og generalisering	16
4. Teori	19
4.1 Innleiing	19
4.2 Om Kostrasystemet	19
4.2.1 Historikk	19
4.2.2 Formål	20
4.2.3 Innhald og organisering	21
4.3 Ideologien bak Kostra	23
4.4 Nasjonal standardisering	25
4.5 Lokal tilpassing	26
4.6 Leiarrolla i kommunal sektor	27
4.7 Institusjonell teori	29
4.7.1 Dei tre pilarane	30
4.8 Læringsteori	31
4.8.1 Første ordens læring	32
4.8.2 Andre ordens læring	32
4.8.3 Tredje ordens læring	33
4.8.4 Fjerde ordens læring	34
4.9 Læringsteori i lys av institusjonelt organisasjonssyn	35
4.9.1 Djuplæring i lys av den regulative pilaren i organisasjonen	35
4.9.2 Djuplæring i lys av den normative pilaren i organisasjonen	36
4.9.3 Djuplæring i lys av den kulturelle-kognitive pilaren i organisasjonen	37
4.9.4 Å skilje det eine frå det andre	37

5. Empiripresentasjon	39
5.1 Generelt om bruken av Kostra i kommunane	39
5.2 Kostra og lokalpolitiske prioriteringar	43
5.3 Kvaliteten i Kostratala	44
5.4 Samanlikning med andre kommunar	46
5.5 Politiske debattar	52
5.6 Kva fortel Kostratala?	56
6. Analyse av det empiriske materialet i lys av teorigrunnet	60
6.1 Innleiing	60
6.2 Generelt om Kostra i ei teoretisk ramme	60
6.3 Den Kostrapassive kommune I	62
6.3.1 Kostra brukt i samanlikning med andre kommunar	63
6.3.2 Kostra som politisk verktøy	65
6.3.3 Rådmannen sin rolle	66
6.4 Den Kostraaktive kommune III	68
6.4.1 Kostra brukt i samanlikning med andre kommunar	68
6.4.2 Kostra som politisk verktøy	70
6.4.3 Rådmannen sin rolle	72
6.5 Dei Kostramiddels kommunane II og IV	73
6.5.1 Kostra brukt i samanlikning med andre kommunar	74
6.5.2 Kostra som politisk verktøy	76
6.5.3 Rådmannen sin rolle	78
6.6 Dei fire kommunane i lys av den teoretiske ramma	79
7. Konklusjonar og vidare forskning	83
7.1 Konklusjonar	83
7.2 Teoretiske refleksjonar	85
7.3 Vidare forskingsarbeid	87
Litteratur	89
<u>Vedlegg:</u>	
Vedlegg 1 - Brev frå Rokkansenteret til dei utvalde kommunane	
Vedlegg 2 - Intervjuguide	

1. Innleiing

”Staten brukar Kostrasystemet skruppellaust, brukar det heilt utan å skjele til andre ting. Vi driv jo kommunalt sjølvstyre, og har ei stor grad av sjølvfinansiering av det vi held på med, så kvifor må vi skrifte i alle samanhengar for ein kontrollinstans. Vi er berre lakeiar for ei statleg makt.”

Ja, synspunkta kan verte sterke og tydelege når kommunar vert stilt spørsmål kring Kostrasystemet som styringsverktøy i norsk offentleg forvaltning. Sitatet innleiingsvis er henta frå ein rådmann i ein av kommunane som er med i denne undersøkjinga, kommune I.

Dei siste åra har Kostra vorte eit relativt kjent omgrep i kommunal og fylkeskommunal kvardag, i alle høve for dei som sit nær dei administrative og politiske avgjerdsprosessane knytt til økonomisk forvaltning og tenesteutøving. Kostraomgrepet står for KOMmune-STat-RApportering, og er som namnet tilseier eit rapporteringssystem mellom kommunane, fylkeskommunane og staten. Det er eit informasjonssystem som gjev styringsinformasjon om kommunal verksemd slik Kommunal- og regionaldepartementet uttrykker det i sin eigen presentasjon av Kostra (KRD, 2007).

Etter å ha arbeidd i kommunal sektor gjennom mange år, har eg ei oppleving av at det er blanda kjensler knytt til Kostra som verktøy. Mange problemstillingar kan koplast til dette tema. Kor påliteleg er datamaterialet som kvar kommune får ut av Kostra? Kor eintydige er inndelingane i funksjon og artar som rapporteringa av økonomiske data frå kommunane byggjer på? Har kommunane tilstrekkeleg kompetanse til å ta verktøyet i bruk? Kva vert Kostra brukt til i kommunane og i det statlege styringssystemet? osv.

Då Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen skulle gjennomføre eit forskingsprosjekt der Kostra var ein del av temaet, fekk eg knyte meg opp til dette prosjektet ein periode i 2006 for å delta i ei nærare gransking av dette feltet. Rokkansenteret gjennomførte på oppdrag frå Norges Forskningsråd eit prosjekt om bruk av Kostradata i norske kommunar. Undersøkjinga var ein del av eit større prosjekt med tittelen ”IKT: Utfordringer for demokratisk styring og kontroll?” (Rokkansenteret, 2003a). Dette var finansiert under det såkalte KIM-programmet

Kommunikasjon, informasjon og media i Forskningsrådet. Prosjektet som heilskap skal etter planen ferdigstillast i løpet av 2007.

Denne masteroppgåva er basert på innsamla data frå dette prosjektet. Eg deltok i delprosjektet om hadde tittelen ”Resultatindikatorer som kontroll og samordningsverktøy”, med arbeidstittel ”Kostra og lokalpolitiske prioriteringar”. (Rokkansenteret, 2003b). Det var tre ulike problemstillingar kopla til dette temaet. Det skal eg gjere nærare greie for nedanfor. Min funksjon i prosjektet var først og fremst knytt til utforming av spørjeskjema, innhenting, utskriving og samandrag av innhenta intervjumateriale. Det er også lagt opp til at eg skal vere medforfattar i eit kapittel i Rokkansenteret sin rapport frå prosjektet. I denne masteroppgåva ønskjer eg å bearbeide dette materialet vidare. Rokkansenteret bearbeidde det same materialet vidare til sitt føremål. Eg er såleis uavhengig frå Rokkansenteret i denne delen av arbeidet.

2. Problemformulering og avgrensingar

2.1 Tidlegare studie på Kostraområdet

Kostrasystemet er eit verktøy for innhenting, registrering og samanlikning av informasjon om korleis kommunar utnyttar inntektene i tenesteproduksjonen. (Winje, Hansen, Johannessen, 2001). Det skal imidlertid også gje grunnlag for betre statleg og kommunal styring. Kostra er såleis både eit rapporteringssystem og eit styringsverktøy. Rapporteringssystemet omfattar også innhenting av ei rekkje tenestedata frå kommunane og frå andre kjelder.

Sidan verktøyet vart innført i 2001 har det vore gjennomført ei rekkje evalueringsstudier. Det meste av dette er ulike studentarbeid ved universitet og høgskular. Eg har i denne oppgåva ikkje gått inn i det materialet. Det er også gjennomført fleire rapportar frå Statistisk Sentralbyrå (SSB) som dels er oppsummeringar av arbeidet på ulike tidspunkt, og dels evalueringar. Mange av evalueringane som er gjort er knytt til innverknad på ulike tenestoområde som td. bibliotekdrift, fastlegeordning, opplæring m.v. Det synest å vere færre evalueringar av Kostrasystemet som heilskap. Det som finst på dette området er gjerne gjennomført på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet. Eg kjenner ikkje til at det er gjort studiar av Kostrasystemet i lys av læringsteori slik eg vil gjere det i denne oppgåva. Det finst imidlertid ein rapport frå Agderforskning (Johnsen, 2000) som omhandlar styring i lokalforvaltninga sett i samanheng med statlege reformer og desentralisering i offentleg sektor. Rapporten er utført på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet.

Undersøkinga byggjer på case-studie i eit utval av norske kommunar i tidsrommet 1996-1999. Dette var i den tidlegaste fasa i Kostraimplementering i kommunane, men bruken av Kostra er ein variabel i undersøkinga. Resultat frå denne undersøkinga tyder m.a. på at auka kommunal erfaring med bruk av informasjonssystem som fører til auka organisasjonslæring, ikkje nødvendigvis inneber at handlingane vert endra (2000:6).

Statkonsult som var sentral ved innføringa av Kostraverktøyet, har gjennomført fleire evalueringar, m.a. i 2001 på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet. (Winje, Hansen, Johannessen, 2001). Tema då var ei kartleggjing av bruken av Kostradata i kommunane. Konklusjonane frå denne rapporten var m.a. at 2/3 av kommunane nytta Kostradata som informasjonsskjelde ved utarbeiding av kommunale styringsdokument.

Fleirtalet av kommunane var også i hovudsak positive til nytteverdien av å bruke Kostrainformasjon som bidragsytar i styringsinformasjonen. Eit like stort fleirtal meinte imidlertid at Kostradata hadde liten eller ingen innverknad på prioriteringane i kommunen. Få kommunar meinte at dei brukte Kostradata som grunnlag for analyse og vurderingar av utviklinga i forhold til andre kommunar. Rapporten fann at det var eit gjennomgåande trekk at dei kommunane som hadde kome lengst i arbeidet med Kostra, og som hadde sett av ressursar/tid til å gjere seg kjent med korleis Kostra kunne brukast, også var dei som var mest positive til bruk av Kostra. (2001:3).

I 2002 gjennomførte Cap Gemini Ernst & Young ei evaluering av Kostra, også dette på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet. Tema i denne rapporten var å vurdere i kva grad måla som var sette i samband med innføring av Kostra var nådde. Rapporten vart gjennomført då prosjektperioden for Kostrainnføringa vart avslutta. Rapporten byggjer på ulike informasjonskjelder, m.a. intervju med informantar frå kommunar og fylkeskommunar. Rapporten konkluderte med at det var oppnådd positive resultat, men at måla ikkje var nådde fullt ut på nokon av punkta. Informantane meinte at Kostra var det beste styringsverktøyet kommunesektoren hadde hatt. Det vart likevel framheva at strukturendringar i offentleg sektor påverka data, til tross for at Kostra i utgangspunktet skulle vere organisasjonsnøytral (2002:7). Rapporten konkluderte også med at Kostra førebels ikkje hadde hatt nokon særleg påverknad på prioriteringane. Det var likeeins brei skepsis til kvaliteten i data. I samanlikning med andre, kom det fram at både kommunar og fylkeskommunar samanlikna seg mest med nabokommunane/-fylkeskommunane. Ein del kommunar var med i ulike regionale nettverk, og brukte desse kommunane i samanlikningane. (2002:8).

Etter kvart har det også vorte sett eit visst fokus på kvalitetsomgrepet knytt til Kostrarapportering. Dette vert synleggjort gjennom eit notat som konsulentane Fürst og Høverstad (2004) har skriva på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet. Konsulentane tilrår i dette notatet å utvikle kvalitetsindikatorar i Kostra basert på struktur-, prosess-, produkt- og resultat kvalitet med ei vektleggjing på dei tre sistnemnde indikatorane. Dette for å skape resultatindikatorar som skildrar effektane som tenestene oppnår i høve til målsetjingane. Læringsutbytte som resultat av undervisningsteneste er døme på dette (2004:6). I denne samanheng skal eg ikkje gå nærare inn i desse problemstillingane sjølv om dei i seg sjølve er svært interessante.

2.2 Om Rokkansenteret sine problemstillingar

I Rokkansenteret sitt delprosjekt om Kostra og lokalpolitiske prioriteringar er det tre problemstillingar som er knytt opp til dette prosjektet. Desse tre problemstillingane er formulert av Rokkansenteret, og utforming av spørjeskjema og gjennomføring av intervju har eg gjort med basis i desse tre problemstillingane.

For det første; fører Kostra til dårlegare føresetnader for kommunikasjon og samordning på tvers av forvaltningsområde i kommunane, stikk i strid med måla for elektronisk forvaltning? Kostrasystemet er basert på rapportering etter dei tradisjonelle tenesteområda som skule, barnehage, heimehjelp, sosialstønad osv. Det er difor rimeleg å spørje om ein meir utstrakt bruk av Kostradata vil medføre at tverrsektoriell samordning vil bli vanskelegare, evt. at organisatoriske forsøk på samordning vil bli lite vellukka. (Rokkansenteret, 2003b).

For det andre; fører dei høva til styring som ligg i Kostra til aukande nasjonal standardisering og mindre lokal tilpassing av kommunal tenesteproduksjon innanfor kvar sektor? Hypotesen her er at ein meir utstrakt bruk av Kostratal mellom kommunane vil føre til at tenestetilbodet vil bli likare på tvers av kommunar. Ved sida av å vere eit verktøy for informasjonsinnhenting frå staten si side, er Kostra bygd på ein idè om "banchmarking". Det vil seie at kommunane skal kunne samanlikne seg med andre kommunar, evt. strekke seg mot dei beste. Hypotesen er at Kostra kan kome til å fungere som ei tvangstrøye for lokalpolitikarar, og dermed ta bort noko av det lokalpolitiske prioriteringsrommet. (Rokkansenteret, 2003b).

For det tredje; kva konsekvensar kan Kostra få for lokale folkevalde organ til å gjennomføre sjølvvalte politiske prioriteringar? Hypotesen her er at Kostra først og fremst er ein reiskap for administrasjonen i kommunane. Kostra er eit rapporteringssystem som inneber ein bestemt terminologi og ein bestemt tenkjemåte. Vi stiller spørsmålet om både terminologi og tenkjemåte vil vere lettare å ta til seg for kommuneadministrasjonen enn for dei folkevalde. Vidare antek vi at administrasjonen vil presse på for å ta i bruk Kostra som avgjerdsgrunnlag. Kostratal vil bli ein uomgåeleg referanse td. i budsjettdebattar. På denne måten kan innføring av Kostra avgrense politikarane sine høve til å treffe lokale prioriteringar. (Rokkansenteret, 2003b).

I denne samanheng er det først og fremst bruk av Kostra i kommunane som blir gitt merksemd. Verken i Rokkansenteret sitt forskingsprosjekt eller i denne masteroppgåva vil Kostra i fylkeskommunane vere noko tema.

2.3 Om læring og Kostra – val av problemstilling

Ut frå desse tre problemstillingane, har eg valt i denne masteroppgåva å gå vidare med eit spørsmål kring Kostra og læring. Dette er langt frå det einaste perspektivet ein kan sjå Kostra i. Mogelege alternativ kunne vore å studere maktrelasjonane mellom stat og kommune i Kostrasamanheng. Vidare kunne eitt anna alternativ vore å sjå Kostra i planleggjingssamanheng i kommunane. Men altså; eg har valt å sjå Kostra i eit læringsperspektiv. Dette skal eg freiste å grunngje i det følgjande. Vi kan stille spørsmålet om kva læring det er Kostrasystemet bidreg til? Kostra vart i si tid innført for å samordne informasjon og skaffe kunnskap om den kommunale tenesteytinga. Dette igjen skulle brukast i styring og vidareutvikling av verksemda, både for stat og kommunar. Sagt med andre ord, læringsperspektivet låg sentralt i Kostrasystemet heilt frå starten av. Det kan vidare vere grunn til å ha ein hypotese om at kommunane ikkje kan førehalde seg nøytrale eller likesæle til Kostra. Kostra har som rapporteringsverktøy fått så stor tyngde i norske kommunar og fylkeskommunar at kommunal sektor på ein eller annan måte må førehalde seg til det. Måtane å førehalde seg til Kostar på, har eg i denne samanheng sett inn i eit læringsperspektiv.

Spørsmålet kring kva kommunar lærer av Kostrasystemet, kan ytterlegare konkretiserast for å avgrense problemstillinga. Her har eg trekt ut ei av problemstillingane som Rokkansenteret la til grunn i sitt arbeid, og sett ho inn i læringsperspektivet.

Fører Kostra til læring i form av auka nasjonale standardar og mindre lokal tilpassing?

Er det slik at tendensen går i retning av standardisering mellom kommunane, og mindre lokale særpreg. Er det dette kommunane lærer av Kostrasystemet? Er ønskje og vilje til å samanlikne seg, og ta etter andre kommunar større enn vilje og evne til å satse på lokale tilpassingar i oppgåveløysinga? Som vi var inne på tidlegare i dette kapittelet, så er samanlikning eit av dei sentrale føremåla med Kostra.

Nasjonale standardar og lokal tilpassing er to omgrepsett som dreg i ulik retning. Dei har ulike tradisjonar og ideologiar knytt til seg som eg skal kome attende til i teorikapittelet. Det

vi vidare kan hevde er at begge omgrepssetta vedkjem grunnleggjande tilhøve for kommunal verksemd. Det vedkjem sjølve eksistensen til kommunane, om dei skal vere til, og kva dei skal vere. Dette tilseier at ei nærare avgrensing av læringsomgrepet kan vere aktuelt, og då særleg ei avgrensing i retning av djuplæring (Glosvik, 2002). Dette kjem eg nærare attende til i teorikapittelet.

3. Metode

3.1 Metodeval i høve til problemstillinga

Tema for denne oppgåva er som nemnt valt i kjølvatnet av at eg arbeidde med Kostra i eit engasjement ved Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen. Då eg kom inn i forskingsprosjektet var problemstillingar og metodeval i stor grad avklart. Dette bidrog til at eg i utgangspunktet hadde liten handlefridom i val av metode. Eg vil likevel reflektere over metodevala i lys av problemstillinga som eg har valt for denne oppgåva.

Perspektivet i problemstillinga i denne oppgåva er kommunar, korleis dei brukar Kostra og kva dei lærer av denne bruken. Det er difor relevant å få førstehands kjennskap til dette gjennom informasjon frå personar i kommunesektoren. Alt her står vi over for eit val når ein skal ta stilling til kva type informasjon ein er ute etter, og korleis denne skal kome fram. Det er her eit val mellom bruk av kvalitativ eller kvantitativ metode for å innhente relevant empiri. Vi kunne td. gjennom eit representativt utval av kommunar gjort ei survey-undersøking med fastlagt spørjeskjema som verktøy. Det vart ikkje valt ein slik framgangsmåte. Grunnane kan vere fleire, m.a. tidsomsyn og økonomiske kostnader knytt til ei slik form for datainnsamling. Tema har også ein slik karakter at vi betre kan få fram nyansar og vurderingar dersom vi vel ei kvalitativ tilnærming med meir opne intervju av utvalde personar i utvalde kommunar. Gjennom dette metodevalet kan vi også følgje opp einskilde spørsmål nærare, avklare evt. mistydingar i spørsmåla osv.

Problemstillinga slik ho er formulert i denne oppgåva, stiller også spørsmål i retning av om det har vorte meir likskap mellom kommunar, om det har vorte meir nasjonale standardar som vert dominerande i kommunane. Altså kan det vere relevant å få data som fortel noko om kommunane har vorte likare på kvarandre. I den samanheng synest det tenleg å supplere dei kvalitative intervju med kvantitative data som kan gje informasjon om evt. likskap mellom kommunar. Dette er ei form for triangulering, der dei kvalitative intervju er hovudmetode, og dei kvantitative data er supplement til desse (Ryen, 2002:194 mfl.). Det kvantitative materialet er innhenta etter at empirianalysen vart gjennomført. Dette kjem eg nærare attende til seinare i dette kapittelet.

3.2 Utveljing av kommunar

I utveljinga av kommunar til å delta i undersøkjinga, la Røkkansenteret to variablar til grunn; økonomisk handlefridom og modernitet. Grunnen til at desse to variablane vart valt var at dei skil kommunar relativt tydeleg frå kvarandre i kjenneteikn. Den økonomiske variabelen vart vald for å få eit skilje i kommunar basert på økonomiske ressursar. Modernitet er som vi skal sjå ein svært samansett variabel. Dette gjev totalt sett eit breitt bilete av viktige kjenneteikn ved kommunane, og det var viktig å få kommunar frå ulike kategoriar også her. Hypotesen som ligg til grunn for desse vala er at økonomi og modernitet kan ha innverknad på bruken av Kostra i kommunane.

Økonomisk handlefridom er det same som ”frie inntekter i kroner pr. innbyggjar” i Kostra. Frie inntekter er definert som skatt på inntekt og formue og rammetilskot. Tala er henta frå Kostra.

Modernitetvariabelen er meir omfattande, og er samansett med følgjande indeks:

1. Endringsvilje: Denne variabelen er definert som positiv score på to spørsmål om høvesvis iverksett endring i utvals- eller komitestruktur, og om endring i overordna administrativ organisering.
2. Målstyring: Variabelen er definert som positiv score på eit spørsmål om målstyring, resultatstyring eller verksemdplanlegging er teke i bruk på alle tenestoområde.
3. Kvalitetsarbeid: Denne variabelen er i seg sjølv ein indeks konstruert ut frå tre spørsmål: a) Om årsrapportar vert samanstilt systematisk med vedtekne mål, b) om kommunen har spesifisert resultatindikatorar og c) om det vert rapportert til politisk nivå undervegs i året med omsyn til resultatindikatorar.
4. Marknadsorientering: Variabelen er definert ut frå eitt enkelt spørsmål, der kommunane vert spurde om dei nyttar konkurranseeksponering eller marknadsmekanismar på nokon av tenestoområda sine. (Aars, 2006:10).

Spørsmåla det vert referert til, er henta frå Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) sin Organisasjonsdatabase (Hovik og Stigen, 2004). Ved ei krysstabellkøyting fekk vi fram ulike kommunar i kvar av dei fire kategoriane.

3.3 Fire kommunar

Gjennom engasjementet mitt på Rokkansenteret deltok eg i utveljinga av dei fire kommunane som vi valde å bruke i prosjektet. Kommunane vart valde fordi dei representerte kvar sin kategori ut frå dei to variablane økonomisk handlefridom og modernitet. Innanfor kvar sin kategori vart kommunane tilfeldig valde. Kommunane er geografisk svært spreidde i landet, og har noko variasjon i folketal. Alle kommunane er distriktskommunar.

Kommune I ligg i Hordaland, og har eit innbyggjartal på om lag 6000. Kommunen er i vekst, og har liten økonomisk handlefridom. Kommunen er registrert med låg grad av modernitet slik dette er målt i denne samanhengen. Dette er kommunen som seinare i oppgåva vert kalla Kostrapassiv kommune. Tilsvarende nemningar nyttar eg på dei andre kommunane.

Kommune II høyrer heime i Finnmark, med eit innbyggjartal på om lag 3000. Kommunen har låg grad av modernitet, men scorar relativt høgt på økonomisk handlefridom. (Kostramiddels kommune).

Kommune III ligg i Oppland, og har om lag 8500 innbyggjarar i kommunen. Kommunen scorar høgt på modernitetsvariabelen. Kommunen har relativt sett liten grad av økonomisk handlefridom. (Kostraaktiv kommune).

Kommune IV ligg i Møre og Romsdal, med eit innbyggjartal i kommunen på om lag 1500. Den økonomiske handlefridomen slik det kjem fram av Kostrastatistikken er god. Det er registrert høg grad av modernitet. (Kostramiddels kommune).

I denne oppgåva har eg valt å halde på anonymiteten til kommunane. Det er gjort fordi eg då er friare til å bruke informasjonen som eg fekk gjennom intervju. M.a. brukar eg ein del sitat, og det hadde vore vanskeleg å gjere dersom kommunane skulle vore identifiserte. Dei fleste personane eg intervjuar har slike posisjonar i sin kommune at det ville vore openbert kven som var kjelda for sitata og synspunkta som kjem fram i empiripresentasjonen.

3.4 Fire informantar i kvar kommune

I kvar av dei fire kommunane valde vi ut følgjande stillingsinnehavarar som vi ønskte å intervju; ordførar, opposisjonspolitkar, rådmann, einingsleiar og ikt-leiar. Med opposisjonspolitkar meinte vi ein folkevald som representerte ei anna gruppering enn ordføraren. Kvar kommune valde sjølv ut kven dette skulle vere. Rådmannen valde sjølv ut kven av einingsleiarane som vart intervju. Vi var merksame på at kommunane sitt eige utval av to av informantane kunne påverke resultatet av undersøkjinga. Vi opplevde likevel ikkje dette som noko problem. Kommunane var i stor grad opne kring vurderingane dei gjorde med omsyn til kven dei valde som informantar. Det vart valt ut såpass mange frå kvar kommune for å få eit breitt inntrykk av korleis kommunen tenkte kring problemstillingane. Det var også viktig å få med representantar frå både den politiske og administrative leiinga. Hypotesen som låg til grunn for dette var at leiinga, eller representantar for leiinga, hadde synspunkt om kva kommunen tenkte kring spørsmål om Kostra og lokalpolitiske prioriteringar. Synspunkta kunne likevel vere ulike hjå dei folkevalde i høve til hjå administrasjonen. Synspunkta som kom fram ville sannsynleg gjere seg gjeldande i kommunen sin haldning til Kostra.

Kjennskapen til Kostra viste seg å variere mellom dei ulike informantane som eg snakka med. Kjennskapen var gjennomgåande betre hjå administrasjonen enn hjå dei folkevalde. Det var heller ikkje alle som visste kva Kostra var. At det var eit rapporteringssystem hadde dei fleste kjennskap til. At det samstundes kunne brukast i den kommunale styringa av kommunen, var ein noko meir framand tanke hjå einskilde. Ein informant trudde at Kostra var namnet på kommunen sitt rekneskapssystem, og svara ut frå det. Dette siste har eg freista å ta omsyn til då eg oppsummerte empirien og analyserte resultata. Slike forhold representerte sjølvstøtt feilkjelder i materialet som vart samla inn. Samstundes sa det noko nettopp om Kostra og korleis det vart brukt eller kanskje heller ikkje brukt, i kommunane.

Eg intervjuar altså fem personar i kvar av dei fire kommunane, 20 personar totalt. Intervjuar med ikt-leiarane har eg ikkje brukt i denne oppgåva. Grunnen til det er at spørsmåla til desse personane var noko annleis enn til dei andre, og gjekk meir på Kostra som teknologisk verktøy. Dette ser eg som mindre relevant i høve til det som eg har valt som problemstilling i denne oppgåva. Det er såleis 16 intervju som ligg til grunn i denne samanheng.

3.5 Kvalitative data

Rokkansenteret valde som nemnt intervjuundersøking som hovudmetode for å innhente materiale til forskingsprosjektet. Det er dette materialet som ligg til grunn for denne oppgåva også. I empiripresentasjonen har eg forsøkt å vere tru mot det som kom fram i intervju med dei einstilte informantane. Problemstillinga i denne oppgåva har eg likevel hatt for auga når eg plukka ut essensen frå dei ulike intervju, og i analysen av desse. Eg har også brukt ein del sitat i empiriframstillinga. Dette har eg gjort fordi det kan eit breiare og meir fullstendig bilete av synspunkta som kom fram i intervju.

I empirikapittelet har eg gjennomført ein brei presentasjon av intervjumaterialet, koda ut frå frem hovudkategoriar som oppsummerte empirimaterialet på ein relevant måte. I analysen har eg omgruppert datamaterialet slik at kvar kommune vert presentert for seg, og analysert gjennom tre hovudtema for kvar kommune. Rett nok vert dei to Kostramiddels kommunane omtalt felles fordi dei har stor grad av likskap i det empiriske materialet. Det vil også vere einstilte tema som er omtalt i empirikapittelet som ikkje vert vidareført i analysen td. kommunane sitt forhold til lokalmedia. Inndelinga i dei tre hovudtema i analysen er gjort fordi dei står fram som dei mest sentrale og tydelegaste ut frå intervjumaterialet sett i forhold til problemstillinga.

Før eg gjennomførte intervju, utforma eg ein relativ detaljert intervjuguide som hadde karakter av å vere eit spørjeskjema med opne spørsmål. I intervjusituasjonane brukte eg dette spørjeskjema, men følgde det nødvendigvis ikkje slavisk. Eg kjende intervjuguiden så godt at eg kunne hoppe fram og attende i spørsmåla ut frå det som informanten kom inn på i svara sine. På denne måten fekk intervju til tider eit visst preg av ein strukturert samtale heller enn eit formelt intervju.

Eg brukte minidisk for å ta intervju opp på band. Intervju vart gjennomførte i kommunen, gjerne på eit møterom i rådhuset. Eitt av intervju vart teke opp på ein kafe utanfor kommunen ut frå praktiske grunnar. Minidisken viste seg å vere av ein slik kvalitet at det var vanskeleg å transkribere stoffet til eit skriftleg materiale i ettertid. Dette vart likevel gjort med om lag halvparten av intervju. Dette vart gjennomført av innleigde medarbeidarar ved Rokkansenteret. Eg skreiv ut resten av intervju sjølv ved å gjere eit grundig samandrag samstundes som eg lytta til kvart intervju. Sidan eg hadde gjennomført intervju, var det

lettare for meg å gjere dette enn for andre som ikkje kjente til bakgrunn og tema for intervjuet. Eg har ikkje opplevd det som eit sagn å ikkje ha fullstendig transkriberte intervju. I tillegg til lydopptak under intervjuet, gjorde eg stikkordsnotat undervegs. I ettertid samanheld eg dei skriftlege notata mine med samandraget frå intervjuet som eg hadde gjort ut frå lydopptaket. Dette for å sikre at det sentrale i intervjuet var teke med. Det var stor grad av samanfall her. Ved to av intervjuet fekk eg ekstra god nytte av stikkordsnotata mine. Då viste det seg i ettertid at eg ikkje hadde lydopptak frå intervjuet. Til alt hell oppdaga eg dette straks, slik at eg umiddelbart skreiv ut intervjuet på bakgrunn av notata eg hadde gjort undervegs i samtalen.

3.6 Ethiske dilemma

I intervjusituasjonen gav eg ikkje verbalt til kjenne kva eg meinte om Kostra, og dei ulike forholda nytt til det som eg stilte spørsmål om. Eg kan likevel ikkje utelukke at informantane prøvde å tolke kva eg meinte i situasjonar knytt til dei ulike spørsmåla. Dersom intervjupersonane spurde meg om faktiske forhold som td. om Kostra var obligatorisk, så svarte eg sjølvst på slike spørsmål, noko anna ville vere unaturleg. Eg fortalde ikkje til nokon av informantane at eg hadde kommunal bakgrunn, og kjente Kostra frå den samanhengen. Eg må likevel vere merksam på at eg har ei forforståing av Kostra i kommunal sektor som vil vere mi tolkningsramme både i utforming av spørsmåla, i intervjusituasjonen og i analysen av empirien (Kvale 2006:81).

Mi rolle var å vitje kommunane som representant for Rokkansenteret i eit prosjekt finansiert av Norges Forskningsråd. Såleis kunne kanskje nokre oppleve at eg representerte ”styresmaktene”. Eg syntest å oppleve frå tid til anna at informantane rekna med at eg hadde eit positivt syn på Kostra, nettopp fordi eg kom og stilte spørsmål kring dette tema. Personane kunne oppleve ei forventning til kva dei burde svare sidan eg no eingong spurde dei. Ingen likar heller å stille seg og kommunen i eit dårleg lys. Det kan sjølvst variere kva som vert opplevd som ”dårleg lys” i denne samanhengen. I slike situasjonar er det viktig å freiste å tolke kva setting svaret vert gitt i, og om kroppsspråk, tonefall og det verbale utsagnet samsvarar.

Det er gjort eit strategisk utval av informantar i kvar av dei fire kommunane. Dette er som nemnt politisk og administrativ leiing. Det som då i liten grad kjem fram er korleis ”grasrota”, tenesteutøvarane, kjenner problemstillinga som eg løftar fram i denne oppgåva. Td. kan dette

gjelde krysspresset mellom omsynet til den einsskilte brukar versus kravet til effektivitet. Medvite om dette forholdet tok vi med eit spørsmål i intervjuguiden kring dette tilhøvet. Likevel vert denne undersøkjinga eit bilete av røyndomen slik han vert sett frå leiinga sin synstad.

3.7 Kvantitative data

I tillegg til dei kvalitative intervjua i dei fire kommunane, har eg som nemnt brukt nokre kvantitative data. Dette er data teke ut av Kostrastatistikken for dei same kommunane. Det er tal for kvar av kommunane samanlikna med den kommunegruppa dei tilhøyrer etter inndelinga som ligg i Kostrasystemet. Eg kallar dette talmaterialet for kommunegruppedata. Vidare har eg teke ut Kostratal for dei fire kommunane, og samanlikna desse med tala for to av nabokommunane som kommunane sa at dei samanlikna seg med. Dette siste kallar eg samanlikningsdata. I begge tilfelle er det talmateriale for åra 2001 til 2005. Eg har likevel først og fremst retta merksemda mot endringar frå 2004 til 2005. Dette fordi kvaliteten på talgrunlaget er betre dei siste åra enn i dei første åra etter at Kostra vart innført som obligatorisk rapporteringssystem. Tala som er tatt ut er på nivå 1 både for kommunegruppedata og samanlikningsdata. Dette er finansielle nøkkeltal, prioriteringar, dekningsgrad, produktivitet eller einingskostnader, totalt 40 indikatorar.

Eg har valt å bruke dette talmaterialet som eit supplement i oppgåva for å kunne føreta ei vurdering av om dei ulike datamateriala stadfesta kvarandre, særleg med omsyn til samanlikning med andre kommunar. Eller er det heller slik at resultata frå dei to materiala går i kvar sin retning?

3.8 Reliabilitet, validitet og generalisering

Det bør stillast like høge kvalitetskrav til kvalitativ som til kvantitativ forskning. Omgrep som reliabilitet og validitet har sitt utspring i positivistisk vitskapsteori med ei vektleggjing av forskingsopplegg som let seg etterprøve. (Ryen, 2002). Innan kvalitativ forskningstradisjon har dette utgangspunktet vorte problematisert. Røyndomen er ikkje berre ein når vi nærmar oss meir naturalistiske forskningstradisjonar. Interaksjonen mellom forskar og informant er eit område som er kritisk i høve til både validitetsvurdering og reliabilitet. Den hermeneutiske

sirkelen fokuserer på samspelet mellom forskaren si forforståing og empirien. (Kvale, 2006:81).

Eg meiner at ei vurdering av reliabilitet og validitet er viktig for å styrke tilliten til forskingsarbeidet og kvaliteten av dette, same kva forskingsmessige metode som vert valt. Dette utgangspunktet legg eg såleis til grunn også i denne oppgåva.

I kvalitativ forskning går dei to omgrepa reliabilitet og validitet meir over i kvarandre når vi skal gje uttrykk for kva det inneber konkret i forskinga. Reliabilitet rettar merksemda mot kor påliteleg eller nøyaktig ei undersøkjing er. Med validitet meiner vi kva truverde eller relevans eit forskingsarbeid har.

I denne oppgåva ligg det til grunn ei problemstilling som inneber spørsmål om ein årsakssamanheng som vedkjem om Kostra medfører læring i form av auka nasjonale standardar og mindre lokale tilpassingar. Truverde til forskingsresultatet vil kunne auke dersom eg gjennom å skildre metodeval gjer det mogeleg å etterprøve forskingsdesignet i størst mogeleg grad. Det aukar også validiteten dersom forskaren gjev til kjenne at ho eller han er merksam på sterke og svake sider ved undersøkjingsmetodane som er valde. Likeeins vil truverdet kunne auke dersom eg gjennom analyse av datamaterialet drøftar mogeleg feilkjelder i høve til den samanhengen som er tema for oppgåva. Dette vedkjem det som blir kalla å falsifisere andre mogelege samanhengar i forskingsresultatet (Ryen, 2002:178-179).

Det å bruke ulike undersøkjingar inn mot det same tema, vil også kunne styrke validiteten i resultata som vert presenterte. I denne oppgåva er det som nemnt brukt kvantitative data frå Kostra for å supplere dei kvalitative data. Dette kan likevel også problematiserast, td. gjennom å stille spørsmål ved om det er same forholdet dei to metodane eigentleg undersøkjer. Dette er i alle høve forhold som eg må vere merksam på i tolkinga av talmaterialet.

Rokkansenteret la tre problemstillingar til grunn i den opprinnelege undersøkjinga. Spørjeskjema og intervjuundersøkjinga vart gjennomført med dette som utgangspunkt. Eg har som nemnt brukt det same materialet i høve til ei av problemstillingane frå dette forskingsprosjektet, og vinklar det inn mot læringsperspektivet. Det å bruke eit føreliggjande materiale i analyse av ei noko anna problemstilling kan by på validitetsmessige utfordringar.

Eg meiner det i denne samanheng er forsvarleg ut frå følgjande forhold: Det er ikkje tale om ei heilt ny og annleis problemstilling som ikkje har samanheng med det opphavlege tema. Problemstillinga i denne samanheng er nært knytt til ei av dei tre opphavlege problemstillingane. Eg gjennomførte sjølv intervju og bearbeidinga av desse. Dessutan utarbeidde eg sjølv spørjeskjema som vart lagt til grunn for intervju. Kjennskapen min til materialet skulle såleis vere svært god.

Det finst ulike tiltak for å auke også reliabiliteten til den kvalitative forskinga. Å ta intervju opp på band er eit tiltak som styrker kor påliteleg resultata vert. Eit anna tiltak kan vere at ulike forskarar kategoriserer og bearbeider materialet, for deretter å samanlikne resultatet. Eller at informantane får lese gjennom sine intervju for å gje ei attendemelding om dei kjenner datamaterialet igjen slik dei gav uttrykk for det gjennom synspunkt i intervjuet. Dette er ei form for medlemsvaliditet (Ryen, 2002). Det første tiltaket er mykje brukt i kvalitativ forskning. Eg har som nemnt brukt det i denne oppgåva. Det andre tiltaket krev straks større forskarressursar, og er såleis truleg ikkje så aktuelt i praksis. Det å late respondentane delta i ei eigenvurdering medfører igjen feilkjelder td. at respondentane endrar synspunkt, hugsar feil osv. Denne metoden er ikkje nytta i denne undersøkjinga.

I kvalitativ forskning vil det vere vanskeleg, for ikkje å seie umogeleg, fullt ut å gjenta eit forskingsopplegg, og forvente same resultatet. I denne oppgåva er det ikkje eit representativt utval av kommunar som ligg til grunn for studiet. Det er nærare eit fleirkasusstudie av fire kommunar på eit gitt tidspunkt (Stake, 2005). Utvalet av kommunar gjennom dei to variablane økonomisk handlefridom og modernitet, tilseier likevel at kommunane er noko meir representative enn kva dei ville vore gjennom eit tilfeldig utval. Det faktum at eg har intervju fleire sentrale personar i kvar kommune, styrker også innsikt og breiddeforståing i kvar einskild kommune. Det er gjort eit strategisk utval i kvar kommune. Dette gjev eit betre grunnlag for å kunne analysere det empiriske materiale og trekkje konklusjonar. Overføringspotensialet kan seiast i noko mon å vere tilstades gjennom analytiske resonnement og skildring av konteksten som kan gje lesaren grunnlag for å vurderer mogeleg generaliseringspotensiale også til andre kommunar i tilsvarende situasjon. I metodelitteraturen vert dette omtalt som vertikal, attkjennande generalisering. (Myklebust, 2002). Vi kan likevel ikkje snakke om generalisering i horisontal forstand til heile populasjonen; alle kommunar.

4. Teori

4.1 Innleiing

I dette kapittelet vil eg gjere greie for det teoretiske grunnlaget i oppgåva. Som nemnt har eg valt å sjå på Kostra i eit læringsperspektiv, og med eit særleg fokus på djuplæring eller tredje ordens læring. Til grunn for dette ligg ei interesse for læringsteori, og korleis læring vert handtert i ulike organisasjonar. I valet mellom ulike læringsteoretiske tilnærmingar, har eg valt å ta utgangspunkt i teorien om læringsnivå slik det kjem fram hjå Glosvik (2000). Sjølv om fokuset særleg vil vere på djuplæring, vil eg likevel gjere greie for dei ulike læringsnivåa, og såleis setje djuplæring inn i ein større samanheng. Dette læringsperspektivet ønskjer eg vidare å kople til ei organisasjonsforståing slik det m.a. kjem til uttrykk hjå Scott gjennom institusjonell teori, og vidareført hjå Glosvik (2000).

Før eg kjem inn på dette er det aktuelt å gjere greie for dei to omgrepssetta; nasjonale standardar og lokal tilpassing. Eg vil også sjå litt nærare på leiarrolla i kommunal sektor. Men dette teorikapittelet vil starte med ein gjennomgang av Kostra, og ideologien bak dette rapporteringssystemet.

4.2 Om Kostrasystemet

4.2.1 Historikk

Kostrasystemet er eit elektronisk rapporteringssystem av økonomiske og tenestebaserte data mellom kommunar, fylkeskommunar og staten. Det vart starta opp i 1994 på bakgrunn av St.meld. nr. 23 (1992-1993) "Om forholdet mellom staten og kommunene." I denne Stortingsmeldinga vart det understreka at *"Regjeringa vil arbeide med å vidareutvikle og systematisere eit rapporteringssystem som blir retta mot regjeringa og Stortinget sine behov ved behandlinga av det samla kommuneopplegget."*(s.61).

Trong for betre styringsinformasjon vart også understreka i Innst.S.nr.220 (1998-1999) Innstilling frå kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2000 m.v. der det heiter i komitemerknaden til Rapportering med Kostradata. *"Komiteen har merket seg at hensikten med Kostra er å bedre datagrunnlaget om ressursforbruk og tjenesteproduksjonen i*

kommunal sektor. En vesentlig forutsetning med prosjektet er at det skal gi styringsinformasjon som har nytte både for staten og kommunesektoren.” (s. 39). Omsynet til at rapporteringssystemet også skulle ha nytte for kommunesektoren fekk her eit visst fokus.

Kostra vart organisert som eit prosjekt frå 1994 - 2002, med heimel i ”Lov om forsøk i offentlig forvaltning”. I prosjektperioden var det eit samarbeid mellom noverande Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), andre departement, Kommunenes Sentralforbund (KS) og Statskonsult. Statskonsult vart tildelt det operative ansvaret for gjennomføringa av prosjektet. I 1996 vart det første pilotprosjektet gjennomført med fire kommunar (Fredrikstad, Frogn, Porsanger og Rindal). Frå 1996 vart FylkesKostra etablert som eit separat prosjekt, med same grunngeving og formål som for kommunane. Her vart det gjennomført eit pilotprosjekt i Sør-Trøndelag med rapportering av tal frå 1998. Om lag halvparten av kommunane og knapt 2/3 delar av fylkeskommunane deltok alt i Kostrarapporteringa då ho vart gjort obligatorisk for kommunar og fylkeskommunar frå 01.07.2002 gjeldande rapporteringa for rekneskaps-/rapportåret 2001.

Til grunn for innføringa av Kostra som ei obligatorisk rapporteringsordning, låg ei lovendring i kommunelova § 49, gjeldande frå 01.01.2001.

KRD følgde opp lovheimelen med ei eiga forskrift (Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner). Formålet med Kostra kjem her tydeleg fram gjennom § 2: ”*Nasjonale informasjonssystemer vil bygge på regnskaps- og tjenesterapporter fra kommuner og fylkeskommuner til statlige myndigheter og skal tjene til bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring både sentralt og lokalt, herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.*”

4.2.2 Formål

Av den historiske gjennomgangen ovanfor ser vi at initiativet til - og målsetjinga med Kostra i utgangspunktet var klart forankra i staten sine behov for styringsdata og vurdering av om prioriterte nasjonale mål vart oppfylte. Statskonsult påpeikar dette, og seier i ein rapport tidleg i prosjektprosessen at ” *selv om initiativet og beskrivelse av formålene for prosjektet i utgangspunkt er forankret i statlige behov, kan resultatet bare bli vellykket viss en kommer fram til et opplegg som anses som meningsfullt og nyttig for kommunene. Kvaliteten i*

rapportering vil aldri kunne bli bedre enn leverandøren av informasjon ser seg tjent med.”
(Statskonsult, 1995:8).

Dette rådet frå Statskonsult synest å vere teke omsyn til i det vidare arbeidet med Kostra. Det kjem t.d. fram gjennom Innst.S.nr. 252 (1999-2000) om kommuneøkonomien for 2001. Her vert det understreka at det er ein grunnleggjande føresetnad for samarbeidet mellom staten og kommunesektoren i Kostra-prosjektet at dette skal gje styringsinformasjon til nytte for både staten og kommunesektoren. For kommunar og fylkeskommunar kan Kostradata gje eit betre grunnlag for planleggjing og budsjettering gjennom å:

- vurdere måloppnåing i høve til politiske prioriteringar, og
- identifisere område der det er trong for omstillings- og effektiviseringstiltak.

På KRD sine nettsider vert formålet med Kostra presentert slik i dag: *”Informasjonen om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområdet blir registrert og sammenstilt for å gi relevant informasjon til beslutningstakere både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.*

Kostra skal forenkle rapporteringen fra kommunene til staten ved at data rapporteres bare en gang, selv om de skal brukes til ulike formål.” (KRD, 2007).

4.2.3 Innhald og organisering

Kostra er organisert gjennom eit samarbeid først og fremst mellom KRD, Statistisk Sentralbyrå (SSB) og kommunane. Dei ulike fagsystemleverandørane har også vore viktige medspelarar undervegs i prosessen for å finne og tilby tenlege IT-løysingar for overføring av informasjon mellom kommunane og staten.

Kommunane skal levere elektronisk informasjon til SSB innan 15.02 året etter rekneskaps- og rapportåret. SSB på si side skal publisere ureviderte tal for kommunane innan 15.03.

Kommunane kan bruke tida fram til 15.04 for å rette opp feilkjelder i sine data. SSB gjennomfører kvalitetskontrollar og revisjon av datamaterialet før endeleg publisering 15.06. Dei relativt knappe fristane er sette for at kommunane skal kunne bruke data i si planleggjing for etterfølgjande år. Særleg gjeld dette i økonomiplanleggjinga.

SSB hentar nøkkeltal direkte frå kommunane gjennom informasjonsoverføringar, og frå andre nasjonale register. Dette for å få ei samanstilling av økonomidata og tenestebaserte opplysningar.

Styringsinformasjonen i Kostra er sett saman av tre sentrale element; ressursbruk, tenesteproduksjon og behov. Samanstilling av desse opplysningane gjev eit uttrykk for prioriteringar av ulike tenesteområde, produktivitet og dekningsgrad. Dette vert synleggjort i figuren nedanfor.

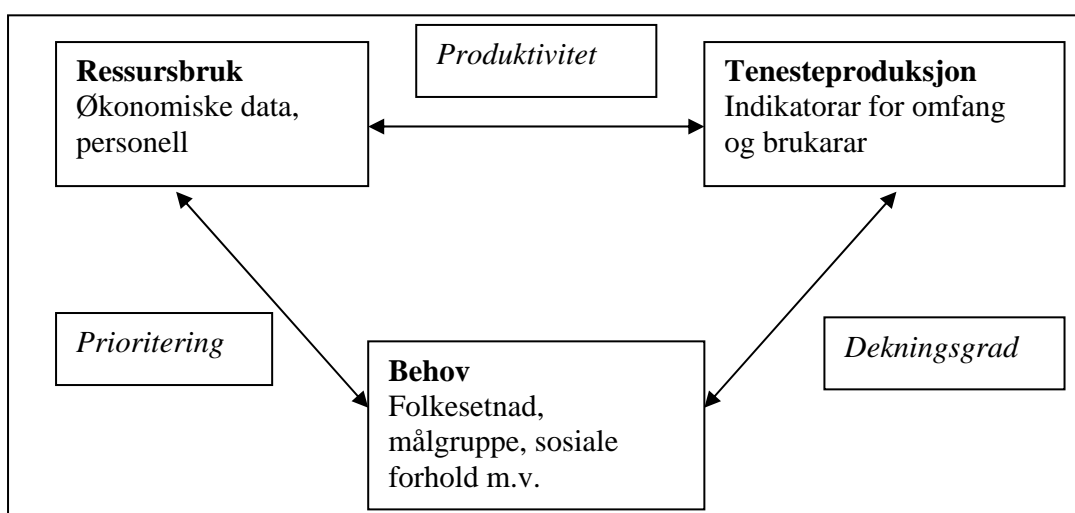


Fig. 1: Kostratrekanten; samanhengane i Kostramodellen og dei typane av nøkkeltal som modellen skal kunne få fram. (Byggjer på fig. i Statskonsult og SSB, 1997:12)

Ressursbruk er data som gjev informasjon om forbruket på ulike tenesteområde. Dette kjem fram gjennom ulike økonomiske data, personelldata m.v.

Behov gjev opplysningar over folkesetnaden i t.d. kvar kommune, målgruppe for ulike tenesteytingar, sosial tilhøve m.v. Samanhengen mellom behov og ressursbruk gjev indikasjonar på prioriteringar. Altså kor stor ressursbruken er innan ulike tenesteområde i høve til målgruppene, t.d. kor mykje kommunen brukar til barnehagedrift.

Tenesteproduksjonen er indikatorar for omfang av ulike tenester, og brukarar av desse. Samanhengen mellom ressursbruk og tenesteproduksjon fortel om produktiviteten eller einingskostnader, t.d. kostnad pr. barnehageplass. Samanhengen mellom tenesteproduksjon og behov gjev informasjon om dekningsgrad; indikatorar for behovsdekning overfor målgruppene, t.d. barnehagedekninga i kommunen.

Kostra er oppbygd slik at det gjev data på 3 nivå. Nivå 1 er utvalde nøkkeltal som gjev eit overordna inntrykk. Det er finansielle nøkkeltal, og eit utsnitt av prioriteringar, dekningsgrad og produktivitet på sentrale tenesteområde. Informasjon på nivå 2 vert kalla detaljerte nøkkeltal, og fortel om kostnader knytt til dei 14 tenesteområda som Kostra er delt inn i. Her er også opplysningar om behovsprofil, gebyr og eigenbetalingar for tenestene m.v.

Opplysningane vert også her gruppert i prioriteringar, dekningsgrad og produktivitet der det er mogeleg å gje informasjon på desse områda. Nivå 3 inneheld grunnlagsdata og detaljerte data for eiga samanstilling. Til liks med nivå 2 er informasjonen også her gruppert i 14 tenesteområde, men med tillegg av andre opplysningar som behovsprofil m.v. (SSB, 2006). Nytt frå 2007 er eit nivå 4 som omhandlar kvalitetsindikatorar som skal vise eigenskapar og kjennteikn ved tenestene basert på objektivt målbare indikatorar. (SSB, 2007).

Gjennom Kostra er det lagt vekt på å få fram relevant, påliteleg og samanliknbar styringsinformasjon. Ei vurdering av kva som er relevant ligg til grunn for informasjonen om ressursbruk, behov og tenesteproduksjon. Sjølv om det er lagt vekt på å lage eintydige og standardiserte kategoriar gjennom funksjons- og artsinndelinga i kontoplanen, er det rom for vurderingar. Dette påverkar i kva grad informasjonen kan seiast å vere påliteleg. Dette heng igjen saman med om kommunar og fylkeskommunar opplever at Kostradata er relevante og meiningsfulle i eigen bruk.

4.3 Ideologien bak Kostra

Kan vi hevde at det eksisterer ein ideologi bak Kostrasystemet? Eller er dette rapporteringssystemet å sjå som eit tilnærma nøytralt verktøy i kommunikasjon og styring mellom nivå i offentleg sektor; mellom stat og kommune?

Min påstand som eg skal forsøkje å underbyggje, er at Kostra ikkje er nokon nøytral reiskap utan påverknadskraft. Rapporteringssystemet som ligg i Kostra gjev eit fokus på økonomiske resultat i form av utgifter, kostnader pr. eining osv. Det gjev også eit fokus på talstorleikar i tenesterapporteringa. Kostrasystemet har fram til no hatt få eller ingen indikatorar for måling av kvalitet og innhaldet i tenestene. Eit fokus på dei kvantifiserbare storleikane kan også ha innverknad på kvar merksemda vert sett inn både hjå avsendar og mottakar av Kostrarapportane.

Kommunane har mange ulike roller, der rolla som tenesteutøvar har vorte meir og meir sentral. Men kommunar har fleire andre funksjonar også, td. lokal demokratiarena, forvaltningsorgan og samfunnsaktør. Desse funksjonane vert i svært liten grad gitt merksemd i Kostrarapporteringa.

Kostra brukar omgrep som t.d. finansielle nøkkeltal, prioriteringar, dekningsgrad, produktivitet og einingskostnader. Dette er omgrep som i stor mon er henta frå ei bedriftsøkonomisk omgrepsramme, og overført til offentleg, kommunal sektor. I denne samanhengen er det nærliggjande å dra parallellane vidare til teorien om New Public Management (NPM), og det som er sentralt i denne retninga. Det er vanskeleg å gje noko eksakt skildring eller definisjon av denne teorien eller reforma. Eg skal likevel freiste å dra ut nokre sentrale punkt knytt til den økonomiske tankegangen, og konsekvensar for synet på sentralisering vs. desentralisering. Vidare ønskjer eg å dra trådar til leiarrolla i den lokale, offentlege forvaltninga.

NPM er inspirert av privat næringsliv gjennom management-tankegang, og samstundes sterkt prega av økonomisk teori, med ei marknadstilnærming. Det er særleg sterke økonomiske effektiviseringsomsyn som ligg til grunn i denne reformbølga. (Christensen, 2003). Ho har gjort seg gjeldande i mange land frå 1980-talet og framover. Dette særleg på bakgrunn av økonomiske vanskar, og såleis press på utgiftene til offentleg sektor. Styrken og retninga i reformbølga har imidlertid variert frå land til land ut frå forskjellige særtrekk ved dei ulike nasjonane.

I den teoretiske basisen for NPM er det klare fragmenterande, desentraliserande drivkrefter gjennom delegering av makt, sektorisering, sjølvstyrte einingar m.v som vert lagt til grunn. Klart definerte og profesjonaliserte leiarroller følgjer her som ein viktig konsekvens av delegasjon og utøving av mynde, like eins fristilling gjennom rammestyring, konkurranseutsetjing og brukarevaluering. (Christensen m.fl., 2002).

Men denne reformretninga er ikkje berre ei reform for den lokalt tilpassa handlemåte. Den same reforma har klare sentraliserande element som t.d. kontroll, rapportering, målstyring, resultatvurdering og definerte minstestandardar. Borgarane vert definerte som brukarar, klientar eller kundar prega av individuelle rettar og behovstilfredsstilling.

Dette kan synast som motstridande retningar, men ut frå denne tankegangen må begge delar vere med for at det marknadsbaserte, økonomiske systemet skal fungere. Så kan vi lett stille det kritiske spørsmålet om dette faktisk fører til dei resultat som er føresett i NPM-reforma kring ein effektiv, moderne offentleg sektor. Det ligg utanfor denne oppgåva å gå inn i svara på det.

I denne samanhengen skal vi imidlertid trekkje parallellane vidare mellom sentraliserande og delsentraliserande krefter i NPM-tankegangen, og dei to omgrepssetta i problemstillinga, nemleg nasjonal standardisering og lokal tilpassing.

4.4 Nasjonal standardisering

Nasjonal standardisering og lokal tilpassing er to omgrepssett som vert nytta i problemstillinga. Dei er i den samanheng sette opp som faktorar som dreg i kvar sin retning. Først skal vi sjå litt nærare på nasjonal standardisering, og kva vi legg i dette omgrepet i denne samanheng. Gjennom nasjonal standardisering og regulering synest det å vere ein klar tendens i retning av at nivået på velferdsstatlege ordningar vert fastsette gjennom nasjonale styringsmekanismer overfor kommunane. Desse styringsmekanismane kan vere økonomiske gjennom øyremerkte tilskot og refusjonsordningar. Det kan vere forvaltningsmessige gjennom plankrav, tilsyn og godkjenningsordningar. Eller det kan vere juridiske gjennom lovgjeving som gjev rettar og klageordningar (Bernt, 1998).

Gjennom slike styringsmekanismer vert ulike velferdsordningar eller tenester standardiserte og likare andsynes brukarane. I dette perspektivet vert mottakarar av tenestene meir individuelle brukarar eller kundar, heller enn innbyggjarar eller samfunnsborgarar. I forlenginga av dette kan den politiske legitimiteten til kommunane bli mindre. (Bernt, 1998). Det vert skapt ei forventning om statlege inngrep i kommunale tenesteområde dersom dette ikkje vert opplevd å fungere godt nok. Døme på dette er barnehagereform, satsing på eldreomsorg eller skulereformer. Dette skjer ofte i eit samspel mellom aktørar som brukargrupper, profesjonsorganisasjonar og fagdepartement gjennom ei sektorvis planleggjing og iverksetjing av tenester. Dei regionale og lokale politiske styresmaktene har i denne samanheng lite dei skulle ha sagt kring utvikling av t.d. tenestetilbodet i kommunen. (Christensen, 2003). Dette er ein konsekvens av dei sentralistiske trekka som vi også finn skissert i New Public Management. Merksemda her vert i stor grad på tenesteutøvarrolla til

kommunane. Som eg har nemnt har kommunane også andre funksjonar som får lite fokus i dette perspektivet.

4.5 Lokal tilpassing

I lokal tilpassing ligg ei justering, omforming og omdanning av td. offentlege tenester, kopla opp mot kva som blir opplevd å vere lokale behov i kvar einskild kommune.

Lokal tilpassing har klare slektskapsband til eit anna sentralt omgrep i norsk kommunal historie; lokalt sjølvstyre. Knytt til utviklinga av det lokale sjølvstyret i den moderne velferdsstaten, skriv Kjellberg m.a.: *Det som var det opprinnelige innholdet i det kommunale selvstyret, nemlig et relativt stort spillerom m.h.t. "kommunale anliggender" (innbefattet muligheten for ikke å gjøre noe med dem), vil avløses av et lokalt folkestyre som har som sitt fremste mål å samordne den offentlige virksomheten og tilpasse den til lokalsamfunnets behov.* (Kjellberg, 1991:61). Kjellberg ser såleis at den einaste rolla som kommunesektoren truleg kan ha i ein utvikla velferdsstat er som samordningsorgan. Dette inneber at kommunal sektor kan finne sin plass i ei lokal tilpassing av verkemiddel på bakgrunn av statlege målsetjingar på ulike samfunnsområde.

Kommunane kan tilpasse tenestetilbodet til innbyggjarane sine behov og ønskje betre enn det staten klarar. Gjennom ei slik lokal tilpassing og variasjon i tenestetilbodet, kan ein oppnå ein desentraliseringsgevinst. Denne er ikkje først og fremst grunngeven gjennom den lokale sjølvråderetten som mål, men av omsyn til prioriteringseffektivitet. Den lokale tilpassinga kan sjåast som ei form for kostnadseffektiv statleg styring gjennom prioriteringseffektivitet.

Kommunar prioriterer betre enn staten ut frå lokale behov, og det er også økonomisk effektivt. (Vabo og Opedal, 1997:81). Her ser vi også igjen spora etter NPM-tankegangen gjennom auka fridom for kommunar til å disponere egne ressursar gjennom desentralisering og delegering. Dette vert imidlertid følgd opp frå staten gjennom indirekte kontrolltiltak, tilsyn, rapportering, målstyring, m.v.

Det kan etter denne gjennomgangen vere grunnlag for å stille spørsmål ved om nasjonale standardar og lokal tilpassing er så motstridande omgrepssett som det kan synast i første omgang. Det er klart nok; det er ulik vektlegging av tyngdepunktet mellom det sentrale og det lokale. Med det innhaldet vi har gitt dette ovanfor, er det i begge retningane klare slektskap til ein tankegang som byggjer på New Public Management tradisjonen. Vi kan

likevel også snu på problemstillinga, og seie at NPM har innebygd i seg to motstridande krefter. Den eine går i sentraliserande retning, og den andre i desentraliserande lei. Det er mellom desse kreftene NPM-tradisjonen opererer, og det er i mellom desse kreftene kommunane fungerer m.a. som tenesteprodusentar.

4.6 Leiarrolla i kommunal sektor

Lat oss så sjå litt nærare på leiarrolla i kommunal sektor. I New Public Management tradisjonen har leiarrolla fått ein særskilt sentral plass. Det er ei vektleggjing av leiing for å skape den effektive og målretta organisasjonen. I dette ligg ei profesjonalisering av leiarrolla (Øgård, 2005). Dette er nye tonar i høve til det som tidlegare har vore vanleg i offentleg sektor, nemleg heller lite fokus på leiarrolla i kommunal forvaltning. Td. har rådmannen i kommunane lenge hatt ein uklar plass med omsyn til å kunne styre sektorane i den kommunale verksemda (Strand, 2001:272).

Gjennom utarbeiding av ny kommunelov i 1992 skjedde det visse endringar i rådmannsrolla, eller administrasjonssjefrolla som vart den formelle nemninga i lova. Rådmannen hadde ikkje lenger innstillingsrett i saker til folkevalde organ. Vidare fekk rådmannen eit meir eintydig definert mynde over den samla kommunale administrasjonen. Det vart også gitt rom for større grad av delegasjon til rådmannen. Vidare kunne tilsetjingsforholda for rådmannen med den nye kommunelova skje gjennom åremålstilsetjingar. Baldersheim (1993:65) oppsummerer desse endringane slik at rådmannen langt på veg vert ein bedriftssjef under politisk formyndarskap med eit klarare skilje mellom politisk og administrativ banehalvdel i den kommunale forvaltninga.

I spennet mellom innarbeidde tradisjonar, eigne ambisjonar og nye rolleforventningar kan det skisserast i alle høve fire rollemodellar eller sentrale trekk ved rådmannsrolla. Det er vaktar, styrar, politisk servitør og utviklingsleiar (Baldersheim, 1993). Desse rollene samsvarar i stor grad med ei tilsvarande inndeling i ulike former for leiing sett i høve til ulike organisasjonsfunksjonar. Denne inndelinga er administrasjon, integrasjon, produksjon og entreprenørskap (Lotsberg, 2005). Dei ulike leiingsformene kan setjast inn i følgjande tabell.

	Politisk Merksemd mot ytre forhold	Administrativ Merksemd mot indre forhold
Aktiv / endring	Utviklingsleiar / Entreprenørskap	Styrar / Integrasjon
Passiv / stabilitet	Politisk servitør / Produksjon	Vaktar / Administrasjon

Tabell 1: Ulike leiarroller i forhold til ulike organisasjonsforhold. Byggjer på Baldersheim (1993) og Lotsberg (2005).

Utviklingsleiaren eller entreprenøren har si merksemd retta mot ytre forhold som gjerne skjer på den politiske arena. Denne leiarfunksjonen tek initiativ i forkant, og bidreg til å definere dagsorden og synspunkt i kommunen.

Den politiske servitøren eller produsenten har også si hovudmerksemd retta utover i det politiske landskapet. Men i denne leiarfunksjonen er fleire element formelt definert. Denne leiaren er oppteken av å spele inn mot kva den politiske arena forventar og signaliserer til ei kvar tid.

Både styraren og vaktaren har merksemda retta innover mot den administrative banehalvdelen i kommunen. **Styraren eller integratoren** er meir aktiv i å definere og utforme mål, rammer og handlingsfullmakter, og skape oppslutning hjå organisasjonsmedlemmene om dette.

Vaktaren eller administratoren er den klassiske byråkraten der rammeføresetnadene i stor grad er lagde, og merksemda vert retta mot å kontrollere at budsjett og andre disposisjonar og prioriteringar vert følgde opp.

Ovanfor har vi sett på leiingsmodellar som vi truleg i liten grad vil finne i reindyrka form i praksis. Dei kan likevel gje eit teoretisk bakteppe for korleis rådmannen kan opptre i kommunen.

Den hybride karakteren til New Public Management som eg har vore inne på tidlegare kan ein også trekkje inn i eit leiingsteoretisk perspektiv. Dei desentraliserande kreftene gjennom delegering, autonomi, sjølvstyrte einingar m.v. kan medføre utvikling av ei leiarrolle som

vektlegg nettopp eit handlingsrom som gjev høve til å utvikle ei lokal tilpassing ut frå behova i eigen organisasjon. På den andre sida finn ein i NPM – tradisjonen sentraliserande krefter gjennom tilsyn, kontrolltiltak m.v. som fører leiarrolla i retning av eit fokus på standardisering og likskap innan kommunal forvaltning

. Vi kan sjå Kostra som eit verktøy i ein slik samanheng. Vi kan lett sjå at kommunale leiarar vert dratt mellom desse samansette og motstridande omsyna (Christensen m.fl., 2002).

På bakgrunn av dette kan vi stille spørsmål om kva rådmannsroller vi vil finne i dei fire kommunane som vi undersøker i denne oppgåva, og vidare kva innverknad dette kan ha på bruken av Kostra i kommunane, og korleis kommunane lærer i den samanheng.

4.7 Institusjonell teori

Kva er forskjellen mellom organisasjonar og institusjonar? Er det synonyme omgrep, eller fangar dei inn røynda frå ulike sider?

Ein klassisk, instrumentell definisjon av ein organisasjon er at det er eit rasjonelt system av medlemmer som arbeider for å oppnå eit mål eller sett av mål (Busch, Johnsen, Vanebo, 2003:92). I større eller mindre grad kan også eit kommunikativt perspektiv i form av samhandling mellom organisasjonsmedlemmene verte vektlagt i tillegg til det rasjonelle formålsperspektivet (Amdam og Veggeland, 1998). Ei anna inndeling som Scott brukar er å sjå organisasjonar som rasjonelle, naturlege og opne system (Scott, 1998).

Institusjonsomgrepet fangar opp i seg andre perspektiv i tillegg til dette som ikkje berre er knytt til ein føremålsrasjonalitet og kommunikativ rasjonalitet, men organisasjonen som eit stabilt sosialt system som får ein eigenverdi og ein eigen identitet. (Busch, Johnsen, Vanebo, 2003:93).

Institusjonsomgrepet omfattar strukturar som blir skapte av normer, reglar, prosedyrar og standardar som definerer kva som er korrekte og passande handlingar. Institusjonar er eit resultat av ein sosial prosess der felles måtar å gjere ting på stivnar over tid for til slutt å bli ”måten ein gjer det på”. (Busch, Johnsen, Vanebo, 2003:91). Ein har då lagt eit institusjonelt perspektiv på forståinga av organisasjonar. Ein organisasjon vert ut frå dette perspektivet eit system beståande av regulative, normative og kognitive konstruksjonar eller pilarar som Scott kallar det. (Scott, 2001:51). Busch, Johnsen og Vanebo (2003) framheld den institusjonelle omgjevnaden beståande av dei same tre pilarane. Det eine utelukkar ikkje det andre, og begge

perspektiva ser eg som tenleg å ha med meg i analysen i denne oppgåva. Når ein ser på ein organisasjon som eit ope system, skjer det ein interaksjon mellom ulike element i organisasjonen og ulike delar av omgjevnadene. I denne samanheng er fokuset mitt det som skjer i institusjonen, men i høve til kommunane kan Kostra lett verte sett som eit system som vert påført kommunane frå omgjevnaden; frå staten.

4.7.1 Dei tre pilarane

Institusjonar kan altså kjenneteiknast ut frå ulike kategoriar slik det er framstilt hjå Scott (2001) gjennom den regulative, normative og kulturelle-kognitive pilaren. Vi skal først sjå nærare på den regulative pilaren.

Den regulative pilaren

Ein institusjon har eit sett av formelle ordningar som strukturar, reglar mv. som legg formelle avgrensingar på handlingane til organisasjonsmedlemmene. Individua let seg motivere av individuell belønning og ein rasjonell kost-nytte logikk. På mange vis inneheld denne pilaren det som kan kallast tradisjonell, klassisk organisasjonsteori med vekt på dei formelle sidene ved ein organisasjon. Perspektivet her er på organisasjonsnivået.

Den normative pilaren

Denne pilaren framhevar normer og verdiar som sjølve grunnlaget for stabil, sosial orden i organisasjonen. Verdigrunnlaget til organisasjonen er styrande for prioriteringar. Dei normative reglane er sosialt forpliktande og definerer mål og legitime metodar. I dette perspektivet er rolleomgrepet viktig, m.a. tileigning av roller. Sosialisering og internalisering vert sentralt i forståinga av korleis den normative pilaren vert oppretthalden over tid. Handlingsrommet er det som er sosialt akseptert i bestemte situasjonar. Perspektivet er på gruppenivå.

Den kulturelle-kognitive pilaren

Det kan vere noko vanskeleg å skilje den kulturelle-kognitive pilaren klart frå den normative. I innhald vil det vere glidande overgangar. Med kognitiv forståing av dei mentale bileta eller førestillingane som individet har som bidreg til å definere røyndomen i organisasjonen. Dette gjev bilete av korleis organisasjonen er og opptrer, det som blir teke for gitt.

Glosvik definerer denne pilaren i eit sosiokognitivt perspektiv fordi han legg vekt på den sosiale og kulturelle konteksten som organisasjonen står i (Glosvik, 2000:66). Scott brukar i 2001-utgåva omgrepet kulturell-kognitiv. Eg brukar dette omgrepet i denne oppgåva. I innhald opplever eg at dei er monaleg like. Den kulturelle-kognitive eller sosiokognitive pilaren inneheld dei reglar som konstituerer røyndomen og røyndomsoppfatninga for medlemmene i organisasjonen; altså krystallisering av meiningar. Dette dannar då eit bilete for organisasjonsmedlemmene av ting som berre er slik, utan at det vert stilt spørsmål ved det. Dette skapar stabilitet og samanheng for menneska i relasjon til andre aktørar anten dei er i eller utanom organisasjonen; menneske, kollektiv eller organisasjonar. Perspektivet er på individnivået.

4.8 Læringsteori

Vi skal no gå vidare og sjå nærare på kva som medverkar til læring og endring i organisasjonar. Dette fører oss over på læringsteori. Det finst ulike teoretiske tilnærmingar til omgrepet læring. I denne samanheng har eg valt å rette merksemda mot teoriane om læringsnivå. Dette er teoriar som er omhandla hjå fleire forskarar, men i denne samanheng baserer eg framstillinga på Bateson (1972) slik det vidare er bearbeidd av Glosvik (2000).

Læring er eit mangfaldig omgrep. For det første må vi avklare; er det andre enn individ som kan lære? Kan td. organisasjonar lære som kollektiv? Eg legg til grunn at det er menneska i organisasjonen som lærer, men organisasjonslæringa som skjer gjennom samhandling, innan strukturelle rammer osv. i ein organisasjon er noko anna enn summen av dei individuelle læringsprosjekta kvar for seg (Glosvik, 2000). Det som representerer læring på individnivå, treng ikkje vere læring på eit anna, td. organisasjonsnivå. Td. kan individ lære gjennom å utføre eit arbeid, men det treng ikkje dermed innebere at organisasjonen det tilhøyrrer lærer det same, eller lærer i det heile. I denne samanheng er det kommunar som organisasjonar som er læringsaktøren. Det er ikkje einskildindividida i kommunen, staten eller andre. Her er det altså læring på organisasjonsnivå som står i sentrum.

Læring har eit slektskap til omgrepet endring. Men det er ikkje naudsynleg synonyme omgrep. Læring treng ikkje innebere endring i meininga av forandring av noverande situasjon. Læring kan tvert om innebere stabilitet, og oppretthalde gjeldande situasjon. Det er dette som skjer i null-nivålæring som vi skal sjå nærare på.

Det teoretiske hovudfokus i denne oppgåva er djuplæring eller tredje ordens læring. Kostra sin eigenart er m.a. slik at det utfordrar kommunane til læring gjennom meiningsdanning og evt. skifte i retning som vil vere grunnleggjande for organisasjonen. Dette kjem også til uttrykk i problemstillinga der vi spør om Kostra fører til større grad av nasjonale standardar, og mindre lokal tilpassing. Ei teoretisk problemstilling ut frå dette er følgjeleg om Kostra fører til noko form for djuplæring. Dette skal vi kome nærare attende til m.a. i analysekapittelet.

Sjølv om djuplæring står i fremste rekkje i denne oppgåva, vil det vere naudsynt å presentere alle læringsnivåa for å setje dei inn i ein samanheng i høve til kvarandre.

4.8.1 Første ordens læring

Det er kjenneteiknande for teoriane om læringsnivå at det finst ei rekkje omgrep som til dels omhandlar det same fenomenet. Første ordens læring vert gjerne også omtalt som enkelkretslæring og nullnivå-læring. (Glosvik, 2000:43) (Amdam, 2005:156).

Læring på nullnivå inneber inga endring. (Glosvik, 2000: 43). Det representerer tvert om stabilitet. På dette operative nivået representerer læringa først og fremst å halde fast ved faste mønster og prosedyrar når ein ny lik situasjon oppstår. Utvikling av standardprosedyrar, organisasjonsprosedyrar og reglar er døme på null-læring. Dette er ikkje å forstå som noko mindreverdige form for læring. I mange organisasjonsoppgåver er null-læring det som er relevant for å oppretthalde den naudsynlege stabilitet og kjente, fastlagte reaksjonsmønster på attkjennelege hendingar.

Feil på dette nivået, vert korrigert gjennom nye reglar og kontrollmekanismar.

Kvalitetssikring og prosedyrekontroll i organisasjonar er døme på tiltak for å hindre brot på null-læring. Enkelkretslæring er det "kretsløpet" der organisasjonar prøver å endre på handlingsmodellar som produserer feil av null-nivåtypen.

4.8.2 Andre ordens læring

Andre omgrep på dette læringsnivået er dobbelkretslæring eller nivå I-læring. Kjernen i dette læringsnivået er erfaringslæring. Same informasjon som førte til ei viss handling på eitt tidspunkt, fører til ei anna handling på eit seinare tidspunkt. Det vert altså sentralt på dette

læringsnivået å lære av erfaring, og gjennomføre tilpassande tiltak gjennom forbetringar eller endringar i organisasjonen. Til grunn for dette ligg ein kritisk refleksjon av strukturar, prosessar, kulturar og teknologiar. (Amdam, 2005:157). Læring gjennom prøving og feiling innanfor eit sett av etablerte og atkjennelege situasjonar og sakstypar er det aktuelle perspektivet.

Feil på dette nivået kan vere feil alternativ mellom dei moglege handlingsvegane. Handlinga vert endra innanfor eit kjent og redigert felt. Læring av andre orden på organisasjonsnivå handlar om å endre handlingar innanfor kjende situasjonar og atkjennelege sakstypar. Det er tale om læring på taktisk nivå.

4.8.3 Tredje ordens læring

Tredje ordens læring vert også kalla trippelkretslæring eller djuplæring (Amdam, 2005). Eit anna omgrep på det same er nivå II-læring. Dette er læring på strategisk nivå. Denne læringa føreset verdibasert refleksjon, individuelt og kollektivt. På dette nivået skjer det ikkje berre ei tilpassing, men ein analyse av situasjonen, og resultatet kan bli ei omvelting i høve til tidlegare handlemåtar. Handlingsalternativa kan også kome frå ulike verdibaserte sett av handlingsalternativ.

Det er djuplæring som skjer når ein organisasjon endrar måtar å sjå på seg sjølv og omverda. Det skjer nye meiningsdannande prosessar som gjev grunnlag for handlingar som er nye og annleis på ein grunnleggjande måte. Det å skifte mening i den fundamentale kunnskapen, og sjå ting på nye måtar, høyrer heime her. Det skjer ei innsikt som gjev ny retning, stabilitet og mening til handlingane i organisasjonen. Ein organisasjon kan gjennom djuplæring etablere samanhengar som også påverkar læring på lågare nivå.

Feil på dette nivået kan vere mistak i måtar å sjå verda på, oppfatningar, verdiar og grunnleggjande innfallsvinklar til forståing av eiga rolle m.v. (Glosvik, 2000: 55).

Djuplæring representerer måtar å sjå og oppfatte verda på. Dette er læring der organisasjonsmedlemmene lærer av erfaring og let seg styre av faktorar som er uavhengige av det einskilde individet. (Glosvik, 2000:58).

4.8.4 Fjerde ordens læring

Kan det gje meining å tale om læring på eit endå høgare eller djupare nivå enn djuplæring? Vi meiner det kan gje auka forståing ved å freiste å sjå dei ulike læringsnivåa i samanheng. Organisasjonen vert i lys av fjerde ordens læring eit lærande system med evne til refleksjon over eiga enkel-, dobbel- og tripelkretslæring, og som gjer læring til ein del av styringssystemet sitt. Det er tale om å lære å lære. (Amdam, 2005:157). Dette er læring på eit institusjonelt nivå som omsluttar, og ligg til grunn for dei andre læringsnivåa gjennom rettsreglar, planar, regelverk, verdigrunnlag m.v. Læring på dette nivået set fokus på den institusjonelle rolla til organisasjonen. Kva legitimitet har organisasjonen? Har han eksistensgrunnlag, og i tilfelle kva for? Læring på dette nivået vert også gjerne kalla deutorlæring, metalæring eller læring på III-nivå (Amdam, 2005). Gjennom dei tre føregåande læringsnivåa har vi sett at organisasjonsmedlemmene har opparbeidd læringskompetanse. Dersom denne vert brukt på ein systematisk måte i organisasjonen, har deltakarane lært korleis dei kan lære i ulike samanhengar.

Glosvik (2000 og 2002) har fokusert på dei tre første læringsnivåa, og sett desse i samanheng med dei ulike pilarane som er sentrale i institusjonell teori. Dette vert synleggjort i tabellen nedanfor. Eg vil bruke denne teoretiske innfallsvinkelen når eg no går nærare inn i djuplæringsomgrepet.

		Ulike teoretiske perspektiv innan institusjonell teori som ser på organisasjonar som:		
		Regulerande system	Normative fellesskap	Kulturelle-kognitive fellesskap
Døme på institusjonelle strukturar (organisasjonsminne)		Reglar, lover, styringssystem	Forventningar, formelle/ uformelle standardar	Kategoriar, identitetar, typologiar
Første ordens læring	Stabilisering gjennom	Opplæring, trening	Sosialisering, sertifisering	Overtaking, akseptering
Andre ordens læring	Held ved like gjennom	Erfaring, eksperimentering	Tilbakemelding, tilpassing	Verdiavklaring, kopiering, imitasjon
Tredje ordens læring	Endrar gjennom	Restrukturering, organisering	Verdiutvikling, kulturendring	Konseptualisering, konstituering

Tabell 2: Institusjonell teori og læring på ulike nivå, (Glosvik, 2000:72)

4.9 Læringsteori i lys av institusjonelt organisasjonssyn

Gjennom den teoretiske modellen som er framstilt ovanfor, gjev det høve til å analysere dei ulike læringsnivåa i lys av dei ulike elementa eller pilarane som saman dannar ein organisasjon eller institusjon. Eg går mest inn på djuplæring eller tredje ordens læring, og analyserer omgrepet nærare.

4.9.1 Djuplæring i lys av den regulative pilaren i organisasjonen

Når vi vektlegg den regulative pilaren i organisasjonen, skjer det gjennom djuplæring ei grunnleggjande endring i dei formelle systema som styrer all anna aktivitet i organisasjonen. Dette er strukturelle endringar, endringar i vesentlege eigenskapar ved organisasjonen som igjen er styrande for måten organisasjonen vil fungere på. Perspektivet er såleis klart på organisasjonsnivå. I kommunal samanheng kan kommunesamanslåing eller skiping av eit nytt regionnivå vere døme på djuptgripande endringar som vil leggje føringar for kva som elles skjer i organisasjonen. Grunnleggjande endringane kan altså gå ut over det som vert forbunde

med omstrukturering i eksisterande organisasjonar. Slike lærings- og endringsprosessar er ofte læring på nivået under; andre ordens læring. Det er likevel ikkje ein føresetnad at det må ei nyetablering av organisasjonen til for å definere det som djuplæring. Det må likevel ofte ei nyinstitusjonalisering til, altså ei reetablering med ei ny sjølvforståing. Også i eksisterande organisasjonar kan det føregå djuptgripande endringar i forståinga av kva organisasjonen skal vere som vil påverke formelle element som td. målsetjingar, regelverk, lovgrunnlag, prosedyrar osv. Endringane i Posten, Telenor og Mesta er døme på organisasjonar som har gjennomgått grunnleggjande endringar frå å vere offentlege infrastrukturbyggjande organisasjonar til å bli organisasjonar som har innteningskrav i ein konkurransesituasjon. Til grunn for dette ligg også ei endring i den normative forståinga av desse institusjonane. Dette fører oss over til neste pilar innan institusjonell teori.

4.9.2 Djuplæring i lys av den normative pilaren i organisasjonen

Djuplæring innan den normative pilaren er utvikling eller endring av dei grunnleggjande verdiane, normene og kulturane som dominerer i organisasjonen. Grunnleggjande endringar i desse faktorane skjer i interaksjon mellom menneske i organisasjonen. Desse representerer ulike posisjonar eller funksjonar i fellesskapet. Utskifting av aktørar i sentrale posisjonar, vil kunne endre det normative grunnlaget over tid. Artifaktar er ytre kjenneteikn på den spesifikke organisasjonskulturen som eksisterer i organisasjonen. Dette ligg til grunn, og bind organisasjonsmedlemmene saman, samstundes vert det utfordra og endra i eit konstant samspel.

Det kan også vere faktorar i omgivnaden som påverkar organisasjonen til å tenkje annleis og nytt kring verdigrunnlag, den normative sjølvforståinga og synet på sin eigen organisasjon i relasjon til andre.

I ein politisk- administrativ organisasjon som ein kommune, skjer det nær sagt systematiske utskiftingar kvart fjerde år gjennom at nye folkevalde kjem inn, og andre går ut. Desse kan representere ulike politiske konstallasjonar, og såleis ligg det i sjølve systemet at ein kommuneorganisasjon skal endre i alle høve delar av det normative grunnlaget, og kva som skal få merksemd. Dette vil også påverke kva som skal liggje til grunn for administrasjonen sitt arbeid. Ein ny rådmann som den øvste administrative leiaren i kommuneorganisasjonen kan på einskilde område ha tilsvarande innverknad.

4.9.3 Djuplæring i lys av den kulturelle-kognitive pilaren i organisasjonen

Djuplæringa representerer her endringar i dei konstituerande reglane som gjeld for og mellom organisasjonsmedlemmene, eller endringar i den grunnleggjande rolla som organisasjonen har i høve til andre organisasjonar. Dette er læring som representerer endringar i felles oppfatningar og mønster som er grunnleggjande for organisasjonen, kulturendring. Denne pilaren omfattar idear og oppfatningar av notida og framtida, og kva det er som gjer organisasjonen til det han er. I dette ligg sjølvforståing av kven ein er, og kva ein skal vere som organisasjon. Det er grunnelement som ein i det daglege ikkje stiller spørsmål ved. Td. kva er det som gjer eit busselskap til busselskap? Dette set ingen spørsmål ved i det daglege, med mindre det vert sett under press i form av spørsmål om endra funksjon gjennom indre eller ytre påverknad. Kanskje skal busselskapet ikkje berre vere det, men verte eit transportselskap som dekkar ulike former for kollektivtransport? Dette krev då ei ny konstituering og sjølvoppfatning hjå aktørane i organisasjonen, og det som før vart teke for gitt.

Det konstituerande rammeverket er vakse fram og vert endra gjennom kontinuerleg samspel og samhandling mellom sosiale aktørar. Konstituerande reglar er synleg gjennom konkrete omgrep, ord, døme og historier. Dette vert danna og endra gjennom sosial praksis og læring gjennom deltaking.

4.9.4 Å skilje det eine frå det andre

Eg har no sett på djuplæring slik det kan arte seg i lys av dei ulike organisasjonspilarane. Det er ikkje utan vidare lett å skilje elementa frå kvarandre, særleg gjeld dette forholdet mellom den normative og den kulturelle-kognitive pilaren. I praksis vil det ofte også vere slik at dei tre pilarane påverkar kvarandre. Endring i ein pilar, vil få konsekvensar for dei to andre elementa. Det kan ofte vere tett samanknytte prosessar. Såleis kan det vere vanskeleg å skilje ut kva som er "hovudpilaren" når læringsprosessar skjer. Vi kan også stille oss spørsmålet om det er eit hierarki i desse pilarane. Er det nokon som er meir grunnleggjande enn andre av pilarane? Det same spørsmålet vert stilt av Scott, utan at han gjev noko fullstendig svar på det (Amdam, 2005). Antydningvis kan ein mogleg teoretisk hypotese i denne samanheng vere at den kulturelle-kognitive pilaren dannar eit grunnlag som dei andre pilarane byggjer på. I botnen ligg det som konstituerer organisasjonen, og som i det heile gjer det til ei eining. Eg vil imidlertid ikkje leggje stor vekt på ei slik mogleg rangering i denne oppgåva.

Vidare vil det vere vanskeleg å klart skilje dei ulike læringsnivåa frå kvarandre. Også her finst det glidande overgangar. Røyndomen er meir samansett enn kva ein tabell kan vere. Føremålet med kategorisering er likevel at det bidreg til ei tydeleggjering, og kan vonleg skape betre forståing av kva som skjer, i dette tilfellet i samanheng med Kostra.

Ut frå det som er sagt ovanfor, er det grunnlag for å trekkje opp nokre teoretiske problemstillingar som eg tek med meg når eg skal tolke empirien i høve til dette teoretiske grunnlaget.

Skapar Kostra læring i kommunane? Er det djuplæring som skjer i kommunane i høve til dette rapporterings- og styringsverktøyet? Skjer det læring på andre nivå, i tilfelle kva for nivå? Opptrer kommuneorganisasjonane som lærande organisasjonar der det er høve til refleksjon over dei ulike formene for læring; ei fjerde ordens læring? Er det slik at Kostra bidreg til ei institusjonell læring som set dei meir eksistensielle spørsmåla på dagsorden gjennom læringssyklusar? Kven av dei tre organisasjonspilarane synest å vere avgjerande i eit læringsperspektiv i høve til Kostra for dei ulike kommunane? Og oppsummert, lat oss minne om problemstillinga: Fører Kostra til læring i form av meir nasjonal standardisering og mindre lokal tilpassing?

5. Empiripresentasjon

Eg har som nemnt intervjuet folkevalde og administrasjon i utvalde kommunar, til saman 16 personar. I denne delen av rapporten skal eg gjere greie for kva som kom fram gjennom desse intervjuet. For å skilje personane frå dei ulike kommunane, og likevel halde på anonymiteten i høve til kvar einskild, kallar eg kommunane for I, II, III og IV der det er aktuelt å referere synspunkt frå dei ulike kommunane eller personane. Kommunane er som nemnt tidlegare valde ut frå to variablar; grad av økonomisk handlefridom og grad av modernitet. Samansett i ein firfeltstabell får vi følgjande kategorisering:

	Mindre økonomisk handlefridom	Større økonomisk handlefridom
Låg grad av modernitet	Kommune I (Kostrapassiv)	Kommune II (Kostramiddels)
Høg grad av modernitet	Kommune III (Kostraaktiv)	Kommune IV (Kostramiddels)

Tabell 3: Oversikt over dei fire kommunane som er med i undersøkinga ut frå dei to variablane dei er valde etter.

Kommune I vert også kalla Kostrapassiv kommune, og kommune III er den Kostraaktive kommunen. Det var desse to kommunane som representerte ytterpunkta av dei fire kommunane vi undersøkte. I desse omgrepa ligg det inga vurdering av om det er positivt eller negativt å vere høvesvis aktiv eller passiv andsynes Kostra. Kommune II og IV vert kalla Kostramiddels kommunar fordi dei gjennom resultata som kom fram av intervjuundersøkinga ligg ein stad i mellom dei to kommunane som representerer ytterpunkta av desse fire kommunane.

5.1 Generelt om bruken av Kostra i kommunane

Som eit obligatorisk rapporteringssystem vert Kostra brukt i alle kommunar i landet. Dette vart også understreka gjennom intervjuet ved at så godt som alle stadfesta at dei brukte Kostra

i sin kommune. Det er inntakssida til Kostra. I alle dei fire kommunane eg intervjuar vart også Kostra bruk på uttakssida i form av uttak av rapportar til bruk i kommunen. Omfang og aktivitet kring denne bruken varierte imidlertid mykje. Det kom også fram at Kostra er eit omgrep som kan gje svært ulike assosiasjonar. Ein av dei folkevalde i den Kostrapassive kommune I trudde at Kostra var namnet på kommunen sitt budsjett- og rekneskapssystem, og svara ut frå det.

Vidare i kommune I seier informantane at Kostra vert brukt i samanlikningsstudie gjennom eit forvaltningsrevisjonsprosjekt i kommunen. Frå 2004 vart Kostratal brukt i kommunen si årsmelding. Likeeins vart Kostra brukt i 2005 i effektiviseringsnettverk i regi av Kommunenes Sentralforbund (KS) som kommunen har delteke i saman med fire andre kommunar. Særleg frå rådmannen si side vert det framheva at han mislikar at Kostra er eit obligatorisk rapporteringssystem som fremjar gjennomsnittstenkjing, og der nyansane forsvinn. Det har likevel vore ei viss endring over tid i kommunen sin bruk av Kostra, bruken er noko meir aktiv i dag enn tidlegare. Det er nøkkeltal som vert brukt. Einingsleiaren framhevar at det er vanskeleg å samanlikne med andre kommunar fordi det er ulike forhold. I bruken av Kostra må ein td. sjå fleire talstorleikar i samanheng td. innan skulesektoren.

I den Kostraaktive kommune III vert det understreka, både frå folkevalde og administrasjon, at Kostra vert brukt aktivt. Dette gjeld i målstyringssamanheng internt i kommunen, og i samanlikningar med nabokommunane. Ordføraren held fram at Kostra gjev betre oversikt over økonomien. Det er nøkkeltal som gjev uttrykk for produktivitet og dekningsgrad som vert nytta først og fremst. Einingsleiaren nyttar meir brukarretta opplysningar, og medarbeidaropplysningar td. stillingsheimlar.

I dei to Kostramiddels kommunane II og IV vert det ikkje gjeve noko eintydig bilete av bruken av Kostra. Ein folkevald i kommune IV seier at dei har snakka med administrasjonen om Kostra, men trur ikkje det er noko medviten bruk. I alle høve ikkje frå politikarane si side. Rådmannen i same kommunen understrekar at Kostra skulle vore brukt meir analytisk og strukturert. Han ser Kostra som ein reiskap, men har ikkje fullt ut tillit til Kostratala. Det er vanskeleg å samanlikne kommunane mot kvarandre, særleg for små kommunar. Små avvik kan her gje store utslag. Også kommune IV hadde delteke i effektiviseringsnettverk i KS-regi, og hadde brukt Kostra i den samanheng. Eige arbeid med Kostra hadde det vorte mindre av. Det hadde likevel vorte brukt i eit forvaltningsrevisjonsprosjekt i kommunen, der også

samanlikning med andre kommunar hadde vorte gjennomført. Ein folkevald uttalar at kommunen kanskje burde bruke Kostra meir aktiv. Men dersom Kostratala skulle brukast heilt konsekvent, ville det verte så lite pengar til td. helse og omsorg at ei avdeling på sjukeheimen måtte takast bort.

I uttaket av informasjon frå Kostra, synest det først og fremst å vere nøkkeltala på nivå 1 som vert nytta. Som rådmannen i den Kostramiddels kommune IV uttalar det: *”Det skjer eit uttrekk frå Kostra, frå nivå 1. Kanskje ikkje det mest relevante, men det er tidkrevjande å leite fram andre data.”* Einingsleiaren i same kommunen seier at dei ikkje brukar Kostratal i hans avdeling i det heile fordi tala seier for lite som vert opplevd som relevant.

Også kommune II brukar Kostra berre til ei viss grad. Det er lite brukt i politisk samanheng. Ordføraren meiner Kostra er for lite kjent, og det er for lite informasjon og skoloring kring tema. Til liks med dei andre kommunane vi undersøkte, har også denne kommunen delteke i effektiviseringsnettverk gjennom KS. Inntrykket er at Kostra først og fremst vert brukt i den samanheng, og kommunen understrekar at det har skjedd ein læringsprosess i gjennomgang av Kostratal i effektiviseringsnettverka.

På spørsmål om kven som brukar Kostra i kommunane, svarar storparten både av folkevalde og administrasjon i alle dei fire kommunane at det er administrasjonen, og då først og fremst det administrative leiarnivået; rådmannen, rådmannen sin stab og til dels einingsleiarane. I den Kostraktive kommune III uttalar einingsleiaren at dei brukar Kostra alle saman. Generelt i dei fire kommunane er det administrasjonen som tek ut data frå Kostra, enten nøkkeltal eller andre tal. Dette vert gjort til dels etter oppdrag frå dei folkevalde, eller ut frå eige initiativ, med ei overvekt av det siste tilhøvet. To av ordførarane, i kommune I og III, understrekar likevel at ein skilje av dei folkevalde sjølve brukar nettet, og går inn på Kostra og tek ut informasjon. Dei framhevar at dette i neste omgang vert brukt medvite i den politiske debatten i formannskap og kommunestyre. Ein annan av informantane, rådmannen i kommune III, understrekar det same gjennom å seie at ein aktiv bruk av Kostradata kan føre til A og B-politikarar avhengig av kor aktivt dei brukar informasjonen som ligg i Kostratala. *”Det fører til mer faktabaserte diskusjoner,”* iflg. rådmannen.

Kostratal vert i hovudsak brukt i budsjettsamanheng, årsmeldingar og i andre saker som vedkjem økonomisk forvaltning i kommunane. Det varierer kor gjennomført denne bruken er.

Rådmannen i kommune IV seier då også at bruken er adhocprega i deira kommune i budsjettprosess og årsmelding. Tre av kommunane nemnde også at Kostra vart mykje brukt i effektiviseringsnettverk i regi av Kommunenes Sentralforbund (KS). Dette er nettverk innan ulike tenesteområde der det deltek medlemmer frå ulike kommunar, gjerne nabokommunar. Tema i desse effektiviseringsnettverka er å drøfte tenesteområde i lys av ulike indikatorar. Fleire nemnde også at Kostra vart brukt av revisjonen i forvaltningsrevisjonar eller andre prosjekt der det også skjer ei samanlikning mellom fleire kommunar. Dette var då særleg nabokommunar som vart samanlikna. Ikkje alle har like stort fokus på Kostra som styringsverktøy. Ordføraren i den Kostramiddels kommune IV uttalar: *”Ordføraren er opptatt av å utvikle kommunen, spelar ikkje noko rolle om det heiter Kostra eller noko anna.”* Det er berre ein av dei fire kommunane som seier at dei brukar Kostra aktivt i verksemdplanar, rapportering og målstyring av tenestene. Dette galt ikkje uventa den Kostraaktive kommune III.

Skapar så Kostratala diskusjonar i kommuneorganisasjonane? Vi har spurt informantane om dette. Det synest å vere slik at Kostra vart hyppigast debattert i budsjett og andre økonomiske saker. Særleg skapte Kostratala debatt dersom det vart sett inn i ein samanheng med samanlikning med andre kommunar. Debatten føregjekk for det meste i formannskapet, og i mykje mindre grad i kommunestyret. Det er også ein merkbar forskjell i svara frå ordføraren i høve til representanten for den politiske opposisjonen i kommunane. Alle ordførarane svarar at Kostratala skapar debatt, medan dette biletet er mykje meir nyansert i svara frå den politiske opposisjonen. Dels gjev dei svar som tyder på at dei kjenner lite til det, eller at det er lite på den politiske dagsorden. Eit svar frå ein opposisjonspolitkar (kommune II) gjev uttrykk for dette: *”Er ikke Kostra det som blir brukt i økonomisk sammenheng?”*

I den Kostraaktive kommune III skapar Kostratala debatt både i formannskapet, i rådmannen si leiargruppe og blant tenesteleiarane. Kostratal er tilgjengeleg for dei folkevalde, og dette nyttar dei seg av i den politiske debatten, td. i samanlikning med andre kommunar. Dette er også tema administrativt; kvifor er det forskjellar og kva kan kommunen lære av dette. Misforhold mellom eigen og andre kommunar kan også utnyttast slik einingsleiarer i kommune III sa ho gjorde det gjennom å bruke Kostratala medvite som innspel overfor politisk nivå i budsjettprosessen for å få meir ressursar til eiga eining.

Sjølv om Kostratala ikkje stod slik på dagsorden i den Kostrapassive kommune I, så vart tal frå Kostra brukt til ei viss grad i samanlikningar med nabokommunar. I rådmannen si leiargruppe vert Kostratal drøfta td. i tilknytning til forvaltningsrevisjonsrapportar, der tala vanskeleg samsvarar med slik situasjonen vert opplevd, eller samsvarar ikkje med andre data. Rådmannen opplever at Kostratal vert brukt i politisk polemikk, og brukt negativt td. overfor ein sektor som er lite rasjonelt driven. Einingsleiaren i denne kommunen opplever ikkje store diskusjonar om Kostratal internt i kommunen i det heile.

I dei to Kostramiddelskommunane II og IV skapar også Kostra til ei viss grad dei same diskusjonane som nemnt ovanfor gjeldande spørsmål kring samanlikning med andre kommunar og om tala er reelle. Rådmannen i kommune II uttalar at han skulle ønskt at dei hadde brukt Kostra meir aktivt. Dette for å ha fokus på at økonomistyring er viktig i offentleg samanheng.

Dei to Kostramiddelskommunane har relativt stor økonomisk handlefridom målt etter frie inntekter pr. innbyggjar. I kommune IV ligg dette som ein premiss i svaret frå ordføraren. Han seier at Kostratala viser at kommunen brukar mykje pengar samanlikna med andre. Kostratala bidreg til diskusjonar i den grad kommunen må prioritere. Rådmannen understrekar at det ikkje er organiserte og formaliserte Kostradebattar i kommunen, verken politisk eller administrativt. Av og til hender det at Kostratala blir lesne ”*som fanden les Bibelen*”. Dette skapar forklaringsutfordringar for administrasjonen, uttalar rådmannen.

5.2 Kostra og lokalpolitiske prioriteringar

Informantane frå kommunane er noko sprikande i synet på om Kostratala har gjeve grunnlag for interne omprioriteringar i kommunen deira.

Ein av dei to kommunane i undersøkjinga som scorar lågt på frie inntekter pr. innbyggjar, Kostrapassive kommune I, uttalar at det i liten grad er rom for omprioriteringar. Dei er glade for at kommunen i det heile har eit budsjett i balanse. Kostratala kan imidlertid gje grunnlag for å stå fast på avgjerslene. Kostratala kan såleis bidra til å dokumentere røyndomen. Særleg kan dette vere ei hjelp ved upopulære framlegg i budsjettsamanheng, iflg. ordføraren.

Den andre kommunen , Kostraaktive kommune III, med dei same økonomiske føresetnadene, gjev uttrykk for at det har skjedd visse endringar i prioriteringane som er støtta opp i Kostratala. Det vert td. nemnt at det er satsa meir på kultur, og mindre fokus på barnehagesektoren. Dei folkevalde såg gjennom Kostratala at kommunen brukte meir på denne sektoren enn dei trudde. Det politiske fokuset på barnehagesektoren minka såleis. Men heller ikkje her er biletet eintydig. Opposisjonspolitikaren gjev ikkje uttrykk for at Kostratala har medført noko form for interne omprioriteringar i det heile.

Også i dei to kommunane som har relativt høge frie inntekter pr. innbyggjar, er det sprikande svar i høve til dei interne omprioriteringane. I den Kostramiddels kommune IV gjev informantane uttrykk for at det har føregått ei viss nedbemanning i barnehagesektoren pga. svært høge Kostratal på dette feltet. Dette vert trekt fram som døme på omprioritering både av ordførar og rådmann. Som ordføraren seier det: ” *Kostratala kan ikkje lyge så mykje. Det er grunnlag for omprioritering. Kunne vore redusert meir, men ville skapt rabalder hjå personalet i barnehagen.*”

Den andre kommunen i den same økonomiske kategorien, kommune II, stadfestar delvis at Kostratala vert brukt i omprioriteringar, som ein del av ei større vurdering td. innan helse- og skulesektoren. Det vert ikkje på same måten stadfesta av informantane frå administrasjonen.

Sjølv om dei var noko i tvil, meinte dei fleste av informantane at omprioriteringar vart lettare akseptert i kommuneorganisasjonen med bruk av Kostra. Til grunn for dette låg ei forståing av at det var eit faktagrunnlag som dei kunne byggje på. Fleire påpeikte likevel spørsmål om Kostratala var korrekte og gav eit rett bilete av situasjonen i eigen og andre samanliknbare kommunar.

5.3 Kvaliteten i Kostratala

Ingen av dei folkevalde kjente til korleis innrapporteringa av Kostratala føregjekk i kommunane. Dette vart oppfatta som ei klar administrativ oppgåve. Heller ikkje alle rådmennene hadde klare svar på korleis rapporteringa skjedde, men gav eit bilete av at det var ei oppgåve som den einskilde einingsleiar hadde ansvar for, eller at det var ein sentral person i kommunen som koordinerte det heile.

Synet på innrapportering spegla att synet på Kostra. I den kommunen som var mest negativ til Kostra, kommune I, såg rådmannen og einingsleiaren på rapporteringa som noko dei var nøyddde til å gjere. Einingsleiaren stilte spørsmål ved om *”..er det personar i andre instansar til å bruke all data som blir samla inn?”*

I den kommunen som gjennomgåande brukte Kostratala mest i analyse av eiga verksemd, kommune III, var synet på rapporteringa også eit anna. Dette var ei prioritert oppgåve i kommunen, noko som vart understreka frå dei administrative informantane.

I alle dei undersøkte kommunane vart Kostradata kopla mot andre indikatorar i større eller mindre grad. Alle kommunane deltok – eller hadde delteke i effektiviseringsnettverk i regi av KS eller i egen regi. Kostra vart aktivt brukt i den samanheng. Alle kommunane hadde gjennomført brukarundersøkjingar på ein skilde tenesteområde i kommunen. Dei fleste kommunane hadde også gjennomført medarbeidarundersøkjingar. I den Kostraaktive kommune III, gav alle informantane klart uttrykk for at Kostra vart sett i samanheng med andre undersøkjingar, og alt vart sett inn i ein målstyringssamanheng. I dei tre andre kommunane var informantane meir eller mindre usikre på om det vart føreteke koplingar av data.

Synet på om Kostra var ein nyttig reiskap for kommunen, var svært ulikt i dei spurde kommunane. I den Kostrapassive kommune I var rådmannen klart negativ til Kostra som styringssystem. *”Eg trur nytten er størst for dei som tok initiativet, nemleg staten. Eg trur ikkje nødvendigvis det vert brukt til kommuneforvaltninga sitt beste. For når vi har mykje større individuelle forskjellar eigentleg, i kommunane, så er det eit feilslag å tru at det går an , som eg har sagt mange gonger, å ha identiske problemstillingar og identiske løysingar og identiske folk, for den saks skuld, i kommunen. Det er heilt umogeleg. Eg trur ikkje det har så mykje positivt for seg å forsøke å kjemme alle over ein kam.”*

Omdømmet til Kostra i denne kommunen er prega av likesæle iflg. informantane.

På den andre sida, uttalar ordføraren i den aktive Kostrakommunen, kommune III, at *”vi har en rådmann som ser veldig verdien i Kostra, og som sikkert har sådd dette så godt i kommuneorganisasjonen at det er umulig å være imot.”* I denne kommunen meiner alle informantane at Kostra er eit nyttig verktøy. Men to personar framhevar likevel den utryggleiken som ligg i feilføringar pga. tvilsområde og mistolkingar i rapporteringa. Omdømme til Kostra vert vurdert jamt over positivt i denne kommunen.

Fleire av informantane i dei to Kostramiddels kommunane II og IV ser at Kostra kan bli eit nyttig verktøy, særleg dersom dei må prioritere hardare enn i dag. Men det vert samstundes framheva at omdømmet til Kostra har vorte betre etter kvart. Sanningsverdien har vorte betre. Elles er Kostra ofte lite omsnakka td. blant politikarane i kommunane.

Personane eg har intervjuja meinte i hovudsak at Kostra gjev att rette tal for sin kommune. Dette galt uavhengig av kva syn dei elles hadde på Kostra som rapporteringssystem.

Ordføraren i kommune IV sa det slik: *”I tilfelle det gjer det, (gjev att rette tal, red.anm.), så har folk i denne kommunen det svært godt. Ikkje alltid slik at di betre du har det, di mindre klagar du...”*. Dette er ein kommune med relativt stor økonomisk handlefridom.

Informantane i kommunane meinte at kvaliteten til Kostrasystemet hadde vorte betre for kvart år det har eksistert som rapporteringsverktøy. Samstundes vart det igjen understreka at det er feilmargar, og rom for til dels store tolkingar for kva som skal først på ulike funksjonar. Særleg hjå informantane i dei minste kommunane av dei fire kommunane eg spurde, vert dette påpeikt å gje store utslag i rapportane som kjem ut av denne innrapporteringa. I den Kostraaktive kommunen var fleire av informantane forundra over at ikkje Kostratala måtte godkjennast av revisor før innrapportering.

Intervjupersonane vurderte Kostradata frå andre kommunar på om lag same måten som for eigen kommune. Det var dei same feilmargina som gjorde seg gjeldande for andre kommunar også. Men hjå einskilde informantar var dei meir skeptiske til data frå andre kommunar dei samanlikna seg med. Dette kunne kome av lokal kjennskap til kommunane, og korrigeringar som dei hadde vore igjennom i effektiviseringsnettverka. Desse synspunkta gjekk igjen i alle dei fire kommunane.

5.4 Samanlikning med andre kommunar

Alle kommunane stadfesta at dei brukte Kostratal i samanlikning med andre kommunar. Men også her var det variasjonar. Dei som brukar tala minst i samanlikningssamanheng grunnjev dette med at dei tvilar på tala frå dei andre kommunane. Interesse for samanlikning er heller ikkje alltid tilstades. I dei noko meir aktivt samanliknande kommunane, så er grunnjevninga at alle andre gjer det.

I den Kostraaktive kommune III uttalar informantane at dei brukar samanlikning med andre kommunar aktivt for å sjå om eigen kommune har gode tenester eller ikkje, om ein har ei rasjonell drift. Nabokommunane møtest og vurderer *"best praksis"* i kommunane.

I kommune I som er kalla Kostrapassiv er særleg rådmannen svært kritisk til samanlikning med andre kommunar. Han uttalar at det er *"forferdeleg ukorrekte tal eller samanlikningar"* dei då får. Han meiner at Kostrarapporteringa heller ikkje er organisasjonsnøytral, og ulike ting kan vere lagt inn i dei same funksjonane.

I kommune II er det også gjennomgåande ein noko negativt haldning til å samanlikne seg med andre kommunar td. nabokommunar. Dei meiner sjølve at dei er for spesielle til å samanlikne seg på eit breitt felt med andre kommunar.

I den andre Kostramiddels kommunen (IV), skjer det ei samanlikning i all hovudsak knytt til eit revisjonsprosjekt som vert gjennomført i kommunen. Bakgrunn for dette er ei planlegging av eventuelle innsparingar som kan bli aktuelle.

Det er ikkje alltid det skjer samanlikningar i eigen kommunal regi. Som nemnt vert det frå fleire fortalt om effektiviseringsnettverka som KS driv innan ulike tenestoområde. I desse samanhengane er kommunane inviterte til å delta med sentrale personar innan ulike tenestoområde. I nettverka vert Kostratal brukt aktivt saman med brukarundersøkjingar, medarbeidarundersøkjingar osv. i samanlikninga mellom kommunane, og kommunane må gjere greie for td. store avvik. Den Kostraaktive kommunen driv eit slikt nettverk saman med to nabokommunar, men då i eigen regi. I fleire av kommunane er det også revisjonsprosjekt i gang der samanlikning mellom kommunar står sentralt. Slike prosjekt er iverksette etter initiativ frå kommunestyret med sikte på å gå gjennom drifta, og evt. finne innsparingspotensiale.

Det er særleg nabokommunane som er dei næraste samanlikningskommunane. Då særleg dei av nabokommunane som kommunen sjølv opplever seg mest lik med. Kommune I hadde hatt ein diskusjon kring kva kommunar dei skulle samanlikne seg med. Pga. sterk vekst i kommunen, kjente dei seg meir i slekt med utfordringane i andre kommunar enn dei næraste geografisk sett. Men det var likevel generelt stor grad av skepsis til samanlikningar i denne kommunen.

Det er særleg dei store tenesteområda som vert gjenstand for samanlikningar; pleie- og omsorgstenestene, skulesektor, barnehagesektor. Men også område som kultur, administrasjon m.v. Tekniske tenester synest ikkje å få så mykje merksemd i samanlikning med andre kommunar, i alle høve synest det å vere slik i to av kommunane som eg spurde, kommune II og III. Informantar i kommune III grunngav dette med at det var mykje sjølvfinansierende ordningar innan teknisk sektor, og såleis mindre aktuelt. Ein av dei spurde i kommune II visste ikkje kvifor det var slik.

Samanlikning av dei store tenesteområda i kommunen vert gjennomgåande grunngjeve med at det er der kommunen brukar mestedelen av pengane, og det har stor innverknad på heilskapen korleis desse vert forvalta. Det vert samstundes gitt uttrykk for ein frustrasjon over Kostra som verktøy ved at det pga. funksjonsinndelingane er vanskeleg å gjennomføre samanlikningar innan tenesteområde som psykisk helsevern og tenester for psykisk utviklingshemma. Dette er td. den Kostraaktive kommune III oppteken av.

Samanlikning av administrative ressursar vert gjort for å freiste å redusere utgiftene på dette feltet. Det skjer lite samanlikningar mellom tenester internt i kvar kommune. Dette gjeld alle dei fire kommunane.

Kven er så sentrale aktørar i samanlikningar mellom kommunar? Ein folkevalde i kommune II oppsummerte det slik: *Vi får sammenligninger mellom kommunene når administrasjonen vil at vi skal få det. Det er administrasjonen sin måte å drive politikk.*” Dersom folkevalde er aktive, så vert det av fleire nemnt formannskapet som det aktive organet. Aktørrolla her inneber at formannskapet ber rådmannen eller administrasjonen om å kome fram med tal som viser samanlikningar mellom kommunar. Dette skjedde i noko grad i kommunane, gjerne knytt opp til deltaking i effektiviseringsnettverk eller revisjonsgjennomgang av drifta, men ikkje systematisk. Dersom administrasjonen har ei aktiv rolle i å bruke Kostra i samanlikningar med andre kommunar, så vert dette svært ofte knytt opp mot rådmannen og hans stab. I den Kostraaktive kommune III var som nemnt rådmannen svært aktiv og medviten i høve til å bruke Kostrasystemet td. i målstyringsarbeid, samanlikningsarbeid osv. Tilsvarande i den Kostrapassive kommune I var rådmannen tilsvarande kritisk og negativ til den styring av kommunen som låg i Kostrasystemet etter hans syn.

Ingen av kommunane gav klart og utvetydig uttrykk for at samanlikningar med utgangspunkt i Kostratal hadde medført store konsekvensar for kommunen deira.

I Kostrapassive kommune I har Kostra hatt liten direkte effekt på den kommunale drifta med omsyn til prioritering av tenestemråde. Ordføraren poengterer imidlertid at Kostratala kan bidra til å skape ei viss forståing hjå innbyggjarane om at situasjonen td. innan skulesektoren ikkje er så dårleg til tross for ei viss nedskjering.

I den Kostramiddels kommune II har heller ikkje samanlikningar med basis i Kostratala ført til umiddelbare konsekvensar i kommunen. Det kan kanskje påverke den langsiktige tenkjinga, meiner ein av informantane i denne kommunen. Ordføraren understrekar at kommunen får meir faktaopplysningar å byggje vedtaka på, og ikkje berre skjønn. Sjølv om Kostra ikkje har ført til omprioriteringar, har det i einsskilde politiske samanhengar ført til spørsmål av typen kor mange tilsette medarbeidarar er det i tilsvarande tenester i nabokommunane.

Det som også går igjen hjå fleire av dei intervjuja, er at dei har eit noko uklart bilete av om det er Kostra eller anna statistikkgrunnlag som ligg bak det som blir presentert. Alle samanlikningar har konsekvensar, men veit ikkje om det er eit resultat av Kostrabaserte samanlikningar direkte.

Ein av informantane, ordførar i den Kostramiddels kommune IV, seier om konsekvensar for kommunen: *”Kostratala fører til diskusjon om korleis få folk til å forstå at dei har det bra. Er det fornuftig at tenestenivået er så høgt. Kunne vi brukt pengane på noko anna? Er frykteleg vanskeleg å endre på folk si oppfatning av korleis ting skal vere. Dette er frustrerande.”*

Rådmannen i den same kommunen meiner å ha sett at Kostratala har utløyst eit spørsmål kring satsing på eldreomsorg kontra ungdomstiltak. Men stort sett meiner rådmannen at det ikkje har ført til dramatiske diskusjonar.

Også i den Kostraaktive kommune III poengterer ordføraren at Kostra bidreg til å synleggjere og dokumentere faktiske forhold. Det dokumenterer pengemangelen, slik ordføraren ser det. Ordføraren meiner også at Kostratala kan stimulere til privatiseringsdiskusjonar i kommunen td. innan bustadutbyggjing. I denne kommunen er rådmannen klar på at Kostrasamanlikningar

gjev grunnlag for prioriteringar og omprioriteringar som medfører endringar i tenestetilbodet til brukarane.

Vi spurde intervjupersonane korleis det blir opplevd å kome godt eller dårleg ut på Kostratala i høve til andre kommunar. Ein reaksjon frå kommune I var at så lenge ein er innan normalstandard, så betyr det ikkje så frykteleg mykje. Ved store avvik ville ein nok ha reagert og stilt spørsmål ved kvifor det er slik. Rådmannen i kommune I uttalte at ulike aktørar kan vurdere tala ulikt. Politikarar kan vere meir positive til låge kostnader. Fagfolka tolkar dette ofte meir negativt. Dette forholdet vart stadfesta av fleire folkevalde i dei andre kommunane ved at det vert opplevd kjekt når kommunen gjennom Kostratala kan dokumentere at dei får mykje tenester ut av forholdsvis låg ressursbruk. Ordføraren i kommune III påpeikar at det først er samanhelde med brukarundersøkjingar at kommunen får eit skikkeleg inntrykk av kvaliteten på tenestene.

Det vert vidare stadfesta at ein kommune kan kome for godt ut på ulike tenestemråde. Kostra kan såleis vere ein bremsekloss, meiner ein folkevald i kommune IV. På den andre sida, det å kome høgt ut i forbruk kan vere eit bilete på at her er ein villig til å bruke mykje på tenesteproduksjon. Rådmannen i kommune III seier at det gjev ei stolt kjensle dersom eigen kommune ligg godt an. Tilsvarande medfører det omprioriteringar dersom kommunen ligg dårleg an. Ulike aktørar kan også vurdere Kostratala ulikt, rett og slett ut frå ulik detaljkjennskap. Det er ei forklaring på alt som ein av dei intervjuar uttalar det.

Det å kome godt ut på Kostrastatistikk, kan medføre særskilte tiltak som td. egne evalueringssrapportar på einskilde tenestemråde td. pleie- og omsorgstenestene eller gjennomgåande rapportar på dei fleste tenestemråde. Dette har td. vore tilfelle i kommune II og IV som begge kommunane har relativt stor økonomisk handlefridom. Gode tal kan lett føre til spørsmål i alle fall frå rådmannen til einingsleiarane om kvifor ein brukar så mykje pengar her. Rådmannen vil fort sjå innsparingar, iflg. einingsleiarane i kommune III.

I ein av dei intervjuar kommunane, kommune IV, vert det også framhelde at dersom ei eining i kommunen er over gjennomsnitt på Kostratala, og ei anna eining er under, kan dette skape gnistingar og misunningar. Begge deler kan føre til behov for forklaringar frå administrasjonen. Ordføraren i kommune IV viser både vilje til å gjere endringar ut frå samanlikningar, samstundes som det er ein viss utryggleik andsynes tala. *”Vi har openbart*

kome for høgt ut på enkelte tenesteområde. Kva som gjer det? Er det slik, må vi sjølvstgjere noko med det. Dersom det ikkje er slik, står vi i fare for å gjere noko vi ikkje burde.”

Ulike tenesteområde kan også bli vurderte ulikt frå aktørane. Td. vert det av einskilde av informantane framhelde at låge utgifter til økonomisk sosialhjelp vert sett som eit gode. Dette kan td. verte tolka som symbol på at nettverket i familiane og vener fungerer. På andre tenesteområde som td. skulesektor og pleie- og omsorgstenester vert det framhelde at det bør vere høge tal. Administrasjonskostnadene bør vere låge.

Det er eit gjennomgåande inntrykk at lokalmedia brukar talmateriale basert på Kostratal. Ofte vert dette sett i ein samanheng der media samanliknar tal frå ulike nabokommunar. Nokre av informantane gav uttrykk for at Kostratal stod på trykk i lokalpressa dagen etter at dei var frigitte. Andre meinte at lokalmedia brukte Kostratal i den grad det vart lagt fram for dei. Nokre av informantane var litt usikre på kvar media hentar informasjonen sin, men reknar gjerne med at det var frå Kostrasystemet.

Vurderingane av lokalmedia sin bruk av Kostra er temmeleg ulik mellom dei som vart spurde. Nokre meinte at lokalmedia måtte få lov til å føreta samanlikningar mellom kommunar, og bruke Kostratal i denne samanheng. Einskilde sa også at dei skulle ønska at lokalmedia hadde brukt Kostratala endå meir. Lokalmedia fekk til dels gode attestar som grei og oppegåande sett frå kommunane si side. Det kom likevel fram synspunkt som at lokalmedia vinkla stoffet feil, og at informantane vart litt oppgitt over det. Andre var klart meir negative til lokalemedia, og meinte at dei var veldig tabloidmessige, og svartmala situasjonane. Det var stor sett positive reaksjonar på at lokalmedia tok kontakt for å få verifisert eller utdjupa talmaterialet som det fekk tilgang til gjennom Kostra.

Både den Kostrapassive kommune I og den Kostraaktive kommune III var relativt positive til lokalmedia sin bruk av Kostra. Dette var begge to kommunar som kom i kategorien låge frie inntekter pr. innbyggjar. Haldninga til lokalmedia sin bruk av talmaterialet kunne synast å henge saman med at kvaliteten på lokalmedia vart opplevd som god. Dei to ”rike” kommunane var mest skeptisk til lokalmedia sin bruk av Kostra. Særleg i den eine kommunen vart det opplevd som ubehageleg å måtte forklare at det ikkje var sikkert at Kostratala var så positive for kommunen som lokalmedia fekk inntrykk av gjennom å lese talmaterialet. Dei

gav uttrykk for å vere litt på tå-hev for kva ”godbitar” som media plukka ut, og i kva samanhengar dei brukte det.

Intervjupersonane hadde til dels svært klare oppfatningar av korleis og i kva samanheng staten brukte Kostratala. Hjå fleire av informantane bar det preg av ei mistru til staten sin bruk av informasjonen som den fekk om kommunane gjennom Kostrarapporteringa. Ein folkevald i ein av kommunane (kommune II) sa det slik: *”Jeg tror staten bruker Kostrasystemet for å få bedre styring med rammeforutsetningene til kommunene. Dette går ut over lokalt selvstyre. Politikerne har fått mye mindre å rutte med, snikinnfører en kontroll som vi ikke hadde på 1970- og 1980- tallet. Får ikke de store utskliingene som før, på godt og vondt. Tilsynelatende større frihet, men egentlig ikke. Straks vi kommer over terskelen, så griper fylkesmannen inn. Mer uniformering.”*

Ein annan folkevald, i den Kostraaktive kommune III, hadde det motsette synspunktet. Han gav uttrykk for at staten brukte Kostrasystemet for lite. Staten burde rette meir opp skeivfordeling mellom kommunane etter hans syn. Dette synet var samanfallande med det som rådmannen i denne kommunen også understreka. Ordføraren i kommune IV med relativt høge frie inntekter pr. innbyggjar var redd for at staten skulle bruke dei høga Kostratala for kommunen mot dei, og redusere rammetilskotet. Her vart det argumentert langs linjer som at staten ikkje hadde hatt evne til å setje seg inn i korleis ulike kommunar eigentleg hadde det.

Dei fleste av informantane rekna med at staten på ein eller annan måte brukte Kostrasystemet i tildeling av rammetilskot, skjønstilskot til kommunane. Informantane hadde ikkje meir nøyaktig kjennskap til korleis dette skjedde.

5.5 Politiske debattar

Blant informantane i dei fire kommunane eg undersøkte, er det få som klart gjev uttrykk for at Kostrasystemet vert brukt i politiske fora. Dei fleste, både blant folkevalde og administrasjon, seier at det vert litt brukt, og då særleg knytt til budsjett og anna økonomiarbeid. Einskilde folkevalde meiner at dei kunne brukt det meir dersom dei hadde fått meir skoloring. På den andre sida er det folkevalde som sjølve går inn i materialet på internett, og hentar ut tal som dei brukar i den politiske diskusjonen. Rådmannen i kommune II seier at han ikkje har lagt vekt på å bruke Kostra i innsparingssamanheng. Han grunngeiv det slik: *”Vi har evig nok med*

å finne hvor en kan kutte uten å smerte for mye. Vi sammenligner heller kommuneregnskapen fra år til år, om det har økt eller minket, og hvorfor.”

Ikkje overraskande vert Kostra brukt mest aktivt i politiske fora i den Kostraaktive kommunen. Ordføraren seier her at han brukar Kostra i møte med innbyggjarane i budsjettssamanheng. Frå alle informantane vert det i denne kommunen stadfesta at formannskapet brukar Kostra i den politiske debatten. Dette skjer i klart mindre grad i kommunestyret. Dette skilje mellom formannskapet og kommunestyret i bruken av Kostra går igjen i alle kommunane som eg har undersøkt.

Den Kostrapassive kommune I har også den minste bruken av Kostra i politiske fora. Rådmannen poengterer at evt. bruk av Kostra td. i formannskap og kommunestyre skjer mykje på premissane til administrasjonen som er den som forsyner politikarane med opplysningar.

Ei side er om Kostra vert brukt i dei politiske debattane, ei anna side er om det pregar dei politiske debattane. Det er få som gjev uttrykk for at Kostra har ein tydeleg og direkte innverknad på dei politiske debattane i noko grad. Likevel seier td. ein av dei intervjua ordførarane, i kommune II, at Kostra dannar grunnlag for ein del avgjersler.

Opposisjonspolitikaren i same kommune II seier det slik: *”Føringene er lagt, veien er smalere. Byråkratiet har fått større handlingsrom, selv om de også er styrt.”* Fleire gjev uttrykk for synspunkt som kan samanfata slik at Kostra pregar den konkrete politiske debatten knytt til einskilde saker dersom Kostratal er bringa inn i sakene. Det er i hovudsak rådmannen / administrasjonen som bringar slikt talmateriale inn i sakene gjennom saksførebuing. Einskilde folkevalde, særleg i kommune IV, understrekar at dei berre får Kostratal dersom dei etterspør dette frå administrasjonen. Dette er likevel ikkje hovudtendensen. Det som også er interessant å merke seg her, er at heller ikkje i den Kostraaktive kommune III vert det gjeve uttrykk for at Kostratala pregar den politiske debatten i noko særleg grad.

Dei fleste av informantane svarar nektande på spørsmål om Kostra pregar andre offentlege debattar.

I Kostra er det gjennomgåande brukt omgrep som effektivitet, produksjon, dekningsgrad, produktivitet osv. Dette er ikkje nøytrale omgrep, men ber i seg ei forståingsramme som brukarane av Kostra les den kommunale verksemda ut frå. For å få eit bilete av i kor stor grad denne forståingsramma hadde gjort seg gjeldande i kommunane, stilte eg spørsmål om det var naturleg for informantane å bruke teminologien som Kostra brukar. Vi stilte også spørsmålet der dei skulle vurdere om dette var naturleg for andre folkevalde.

Dei personane eg intervjuar gav her uttrykk for eit ambivalent forhold til den omtalte Kostraterminologien. Dei folkevalde gav uttrykk for at dei brukte noko av omgrepa frå Kostrasystemet, men slett ikkje alt. Det var også avhengig av kva for samanheng dei var i. Det var ikkje eit folkespråk, men egna seg meir for ein *”engare krets”* som ein av ordførarane uttalte det. Dei meinte at det berre var nokre få politikarar som brukte Kostraterminologien aktivt i sin kommune. Dette galt gjennomgåande i alle dei fire kommunane.

Informantane frå administrasjonen, rådmenn og einingsleiarar, var gjennomgåande meir fortruleg med omgrepa i Kostra. Også her vart det framheva at det var avhengig av kva for personane var i. Ein einingsleiar (kommune III) seier at det ikkje er naturleg å bruke Kostraterminologien i samtale med sine underordna, men ho må bruke det i politiske fora. Ho opplever at ordførar og rådmann brukar det konsekvent i den Kostraaktive kommunen.

Dei administrative informantane er også meir tilbøyelege til å meine at det har skjedd ei viss endring over tid hjå dei folkevalde i retning av større bruk av desse omgrepa. Rådmannen i kommune I set spørsmålet inn i ein større samanheng: *” Ja, nei vi er vorte vane med å bli meir bedriftsøkonomisk orienterte, men vi blir det vel mot vår vilje, for å seie det slik. For nokre år sidan var det veldig uvanleg å snakke om kommunal produksjon og sånn.”*

Rådmannen i kommune III seier at den terminologien kom om lag samstundes med at det vart sett effektivitetskrav til kommunane. For mange tilsette i kommuneorganisasjonen er dette lada omgrep som inneber innsparingar i drifta, uttalar rådmannen.

Som eit forholdsvis nytt verktøy, føreset bruk av Kostra ei opplæring i kommunane. I den grad folkevalde hadde fått opplæring, så var det rådmannen eller andre frå administrasjonen som hadde teke initiativ til det, og som gjerne også stod for opplæringa. Det var stor sett ikkje

tale om noko omfattande opplæring. Unntaket her var i kommune III der opplæringa verka meir omfattande.

Vert den kommunale utviklinga prega av Kostra? Informantane hadde noko ulike synspunkt på dette. Men fleire meinte at talmaterialet og tankegangen frå Kostra låg til grunn i den kommunale utviklinga. Det vart her peikt på at tankegangen kunne verte justert i høve til om kommunen låg over eller under gjennomsnittet på ulike tenester. Tildeling av rammetilskot frå staten vart framhelde av andre som ein faktor som prega den kommunale utviklinga som dei meinte hadde sin bakgrunn i Kostra. Rådmannen i Kostramiddels kommune II påpeikte også at bruken av effektiviseringsnettverka i KS-regi, var med og la premisser for samfunnsutviklinga lokalt. Synspunkta var likevel delte blant informantane. Ordføraren i Kostramiddels kommune IV sa det svært klart at Kostra betydde ingenting. Kommunen hadde hatt ei utruleg utvikling, men det hadde ikkje samband med Kostra. Han såg Kostra som eit nyttig verktøy for administrasjonen.

Eit interessant funn er det at ingen av dei folkevalde meinte at Kostra prega den kommunale utviklinga i den Kostraaktive kommunen. Heller ikkje rådmannen meinte det, men poengterte likevel at Kostra var ein av faktorane som spelte inn når vegval skulle gjerast. Det som vidare er interessant i denne kommunen, er at einingsleiaren hadde eit heilt anna inntrykk. Ho oppsummerte det slik: *”Ja, det er mye fokus på Kostra, alt blir henvist til Kostra. På rådmannsnivå er Kostra hovedfokuset. Men det er forskjellige nivåer, nedover i systemet har det ikke samme fokuset. Jeg må forholde meg til begge. Skal ikke se bort fra at Kostra preger visjonene fremover.”*

Dei fleste av informantane såg ikkje at det var politiske diskusjonar som ikkje fekk merksemd på grunn av Kostra.

Det er representantar for politisk og administrativ leiing i dei fire kommunane eg har intervjuet. Dette er såleis ikkje nokon rapport frå dei direkte tenesteytarane i desse kommunane. Det var få av informantane i denne undersøkjinga som trudde at dei tilsette kjente til Kostra i noko grad. Dei meinte såleis at det påverka dei lite eller ikkje i det daglege arbeidet andsynes brukarane. Dette inntrykket kom også fram i den Kostraaktive kommunen.

5.6 Kva fortel Kostratala?

I tillegg til intervjuar i dei fire kommunane, har eg teke ut Kostratal for dei same kommunane. Det er teke ut nøkkeltal på nivå 1 som omfattar finansielle nøkkeltal, prioritering, dekningsgrad, produktivitet / einingskostnader. Lovbruk som også er ein del av nøkkeltala er ikkje teke med i denne samanheng fordi det er lite eller ikkje talverdiar å finne på dette området. Følgjande problemstillingar låg til grunn for uttaket av data frå Kostra. Har dei fire kommunane som eg undersøkte vorte likare gjennomsnittet i kommunegruppa dei tilhørde? Har dei vorte likare dei kommunane dei sjølve sa dei samanlikna seg med? Er det forskjellar mellom desse to målestokkane?

Spørsmålet er vidare om desse kvantitative data kan gje eit mønster som underbyggjer dei kvalitative intervjudata, eller om det heller er tvert om. Talmaterialet kan også vere slik at det er vanskeleg å peike på noko eintydig bilete i høve til problemstillinga. Vi må også ha auge for at det kan vere tale om resultat som ikkje nødvendigvis kjem av ei medviten politisk handling frå kommunane si side. Det gjev ikkje dette materialet noko svar på. Svara i intervjuundersøkinga kan heller gje retning til svar på den problemstillinga. Talmaterialet viser nokre stader at det ikkje finst innmeldt talgrunnlag i Kostra. Der dette er tilfelle vil det ikkje vere råd å sjå på samanlikningar.

Nedanfor vil vi kommentere i kor stor grad det har vorte auka likskap i talverdiane. Det er grunn til å understreke at det altså har vorte større ulikskap på dei resterande indikatorane. Evt. kan det vere uendra resultat frå 2004 til 2005. Der dette er tilfelle vil eg kommentere det.

Lat oss så sjå på talmaterialet for kvar kommune.

I den Kostrapassive kommune I peikar hovudtyngda av kriteria i retning av at kommunen har vorte meir ulik heller enn lik kommunegruppa si frå 2004 til 2005. Av 6 indikatorar under finansielle nøkkeltal, går 2 av indikatorane i retning av meir likskap. Det same er resultatet under dei nøkkeltala som gjev uttrykk for prioriteringar. Her er det 2 av 7 indikatorar som går i retning av meir likskap. Dekningsgrad har 13 indikatorar på nøkkeltal, nivå 1. Av desse er det på 3 område større grad av likskap mellom kommunen og kommunegruppa. Produktivitet / einingskostnader har 14 indikatorar. Her er det 4 område der kommunen har vorte likare kommunegruppa frå 2004 til 2005. Total har kommunen vorte likare kommunegruppa si på

11 av dei 40 områda som nøkkeltala på nivå I omfattar. Samla sett er det tre område det ikkje finst talverdiar å samanlikne, og på to område er det inga endring frå 2004 til 2005.

Den same tendensen ser ut til å gjere seg gjeldande dersom vi samanliknar kommunen med to av nabokommunane som kommunen sjølv jamførte seg med. Av samla 40 nøkkeltalindikatorar, har kommune I vorte likare samanlikningskommune I på 14 område. Her er det ikkje talverdiar på tre resultatområde. Kommunen har også vore likare samanlikningskommune II på 14 område. Seks område finst det ikkje talverdiar for. Eitt område har inga endring frå 2004 til 2005.

Biletet vert om lag det same når vi ser på den Kostramiddels kommune II med relativ låg grad av modernitet og relativ stor grad av økonomisk handlefridom. I høve til samanlikning mot kommunegruppa er resultatet om lag som for kommune I. Det er fleire faktorar som peikar i meir differensiert retning heller enn i retning av auka likskap. Tala er for finansielle nøkkeltal 1 av 6, prioriteringar 4 av 7, dekningsgrad 5 av 13 og produktivitet / einingskostnader 5 av 14. Totalt sett har kommune II vorte likare kommunegruppa si på 15 av 40 indikatorar. Det er 5 område der det ikkje finst talverdiar å samanlikne. Eitt område har same talverdi dei to åra vi samanliknar.

Når denne kommunen samanliknar seg meg to av nabokommunane, har kommunen vorte noko likare begge desse to kommunane. I høve til samanlikningskommune I, har kommunen vorte likare på 17 av 40 indikatorområde. Det er fem område der det ikkje er talverdiar. Sett i høve til samanlikningskommune II, er tala 18 av 40 område. Her er det også fem område utan talverdiar. Det er særleg på område som skildrar dekningsgrad som kommunen har vorte likare samanlikningskommune II.

Den andre Kostramiddels kommunen IV har også relativ høg grad av økonomisk handlefridom, men har høgare grad av modernitet slik denne variabelen er samansett i denne undersøkjinga. Når vi samanliknar denne kommunen med kommunegruppa han tilhøyrer, får vi resultat som peikar i noko større grad i retning av likskap i høve til dei to kommunane ovanfor. Tala er her 0 av 6 på finansielle nøkkeltal, 3 av 7 på prioriteringar, 7 av 13 innan område som skildrar dekningsgrad og 9 av 14 innan produktivitet / einingskostnader. Totalt er kommunen vorte likare kommunegruppa si på 19 av 40 resultatområde. To område det ikkje

er talverdiar for, og eitt område har same talverdi både i 2004 og 2005, altså inga endring i nokon retning.

I høve til nabokommunane, har også denne kommunen i noko grad vorte likare i Kostratala med nabokommunane. Særleg gjeld dette den eine av nabokommunane. Tala er slik i høve til samanlikningskommune I: På 19 av 40 resultatområde har kommunen vorte likare, fire område utan talverdiar. I høve til samanlikningskommune II er tala 14 av 40. Det er her tre område utan talverdiar, og to resultatområde har same talverdi dei to åra vi samanliknar. Kommunen har vorte likare begge samanlikningskommunane innan områda dekningsgrad og produktivitet / einingskostnader.

Ut frå problemstillinga kan vi kanskje forvente at vi i den Kostraaktive kommune III finn Kostraresultat som indikerer at kommunen har vorte likare kommunegruppa kommunen tilhøyrer, og i alle høve likare dei to nabokommunane. Kva fann eg i talmaterialet? Eg fann delvis grunnlag for å hevde at kommunen hadde vorte likare kommunegruppa han tilhøyrde, men likevel ikkje fullt så høgt tal som kommune IV. Finansielle nøkkeltal viser at kommunen på 3 av 6 område vart likare frå 2004 til 2005. Innan område prioriteringar var tala 1 av 7. Innan resultatindikatorane under dekningsgrad viste tala 2 av 13, altså eit tal som indikerer ulikskap heller enn likskap. Det som er særmerkt for denne kommunen, er at han har vorte likare kommunegruppa innan produktivitet / einingskostnader på 11 av 14 område. Total er tala 17 av 40, altså større grad av likskap mellom kommunen og kommunegruppa på 17 av 40 resultatområde. Det er eitt område der det ikkje er talverdiar.

I samanlikninga med dei to nabokommunane viser talmaterialet frå Kostra også interessante trekk her. I høve til begge nabokommunane har denne kommune III vorte likare i form av nærare talverdiar dersom vi ser på utviklinga frå 2004 til 2005. I samanlikninga med nabokommune I er tala 23 av 40 resultatområde i retning auka likskap. Også her gjeld det særleg innan område produktivitet / einingskostnader. På to område finst det ikkje talverdiar å samanlikne, og det er like talverdiar på tre område, altså inga endring. I høve til nabokommune II er tilsvarande tal 20 av 40. I samanlikning med denne kommunen er likskapstrekka meir fordelt på dei ulike resultatområda i nøkkeltala. Det er også her på to område det ikkje finst talverdiar å samanlikne. På fire område er det like talverdiar dei to åra.

Den Kostraaktive kommune III har altså i noko større grad enn dei andre kommunane vorte likare samanlikningskommunane slik det kjem fram gjennom nøkkeltal, nivå 1 i Kostra. Det må understrekast at auka likskap i høve til kommunegruppa berre gjeld eitt resultatområde for denne kommunen; produktivitet / einingskostnader.

Kostrapassive kommune I har dei lågaste likskapstrekkene i høve til si kommunegruppe. Resultata for dei tre andre kommunane er monaleg like sett i høve til dei respektive kommunegruppene som kommunane er kopla til i Kostra. Det er igjen grunn til å minne om at talverdiane går i retning av større ulikskap på dei område der dei ikkje har vorte likare eller uendra. Lat oss til avslutning minne om at tala må lesast med nødvendige atterhald på grunn av ulike feilkjelder som kan finnast i Kostramaterialet.

6. Analyse av det empiriske materialet i lys av teorigrunnlaget

6.1 Innleiing

Det er fire kommunar eg har undersøkt i denne oppgåva. Empirien har vist at kommunane er ulike med omsyn til bruken av Kostra i kommunane. I dette kapittelet vil eg gå inn i kvar av kommunane, og summere funna som eg gjorde, og samanhalde det med det teoretiske grunnlaget som oppgåva byggjer på. Sagt med andre ord; fører Kostra til læring, og i tilfelle kva form for læring er det tale om? Fører denne læringa til meir nasjonal standardisering og mindre lokal tilpassing? Før eg går inn i desse drøftingane vil eg gå nærare inn på Kostrasystemet både som rapporteringssystem og som styringssystem, og vurdere det i lys av den teoretiske modellen som ligg til grunn i denne oppgåva.

6.2 Generelt om Kostra i ei teoretisk ramme

Som nemnt fleire gonger tidlegare er Kostra eit obligatorisk rapporteringssystem av data mellom kommunar og stat. I denne samanheng er Kostra også knytt til det formelle styringssystemet gjennom lov og forskrift. Gjennom dette er Kostra ein faktor i omgjevnaden til kommuneorganisasjonane. Det er noko som kjem utanfrå og ovanfrå så å seie, sjølv om det kan seiast at det til ei viss grad vart utvikla i samarbeid med kommunesektoren. Dersom vi knyter linjene til den teoretiske plattformen i oppgåva, er den formelle sida av Kostra noko som først og fremst vedkjem den regulative pilaren i ei institusjonell forståing av kommunane. Denne pilaren vektlegg dei formelle strukturane og styringselementa gjennom reglar, lover m.v. På mange vis kan vi seie at dette vedkjem dei ytre, formelle kjenneteikna ved ein organisasjon, dei som er enklast og tydelegast å skildre.

Dersom vi skal plassere Kostra som rapporteringssystem i ei læringsteoretisk ramme, så synest både første og andre ordens læring å vere nærliggjande, men på ulike tidspunkt. Då Kostra i si vart innført, var det tale om ei form for erfaringslæring der kommunane gjekk frå eit handlingsmønster til eit anna. Men igjen, det var her ikkje tale om noko val for kommunane, alle kommunane måtte endre seg og byrje å bruke Kostra som verktøy for

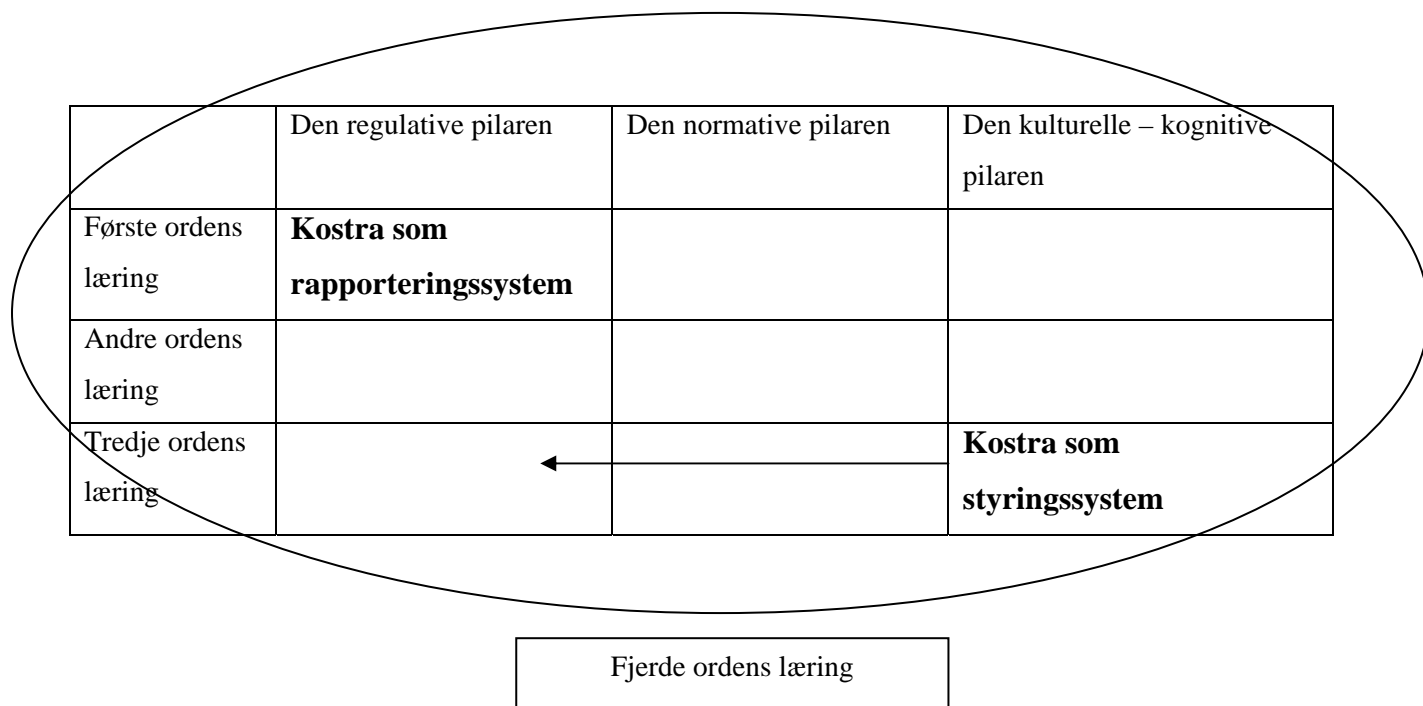
rapportering. Såleis kan vi stille spørsmål ved om det eigentleg var andre ordens læring som skjedd. Lite tyder på det. Når no Kostrarapporteringa er innført i kommunane, er det i stor mon første ordens læring som skjer. Dette er ei læring som inneber stabilitet og inga endring. Det vesentlege her vert at kommunane rapporterer på rett måte, og korrigerer feil mest mogeleg. Til det krevst det m.a. opplæring og avvikshandtering.

Den andre hovuddelen av Kostra omfattar Kostra som styringsverktøy i kommunane. Det er denne delen som står i fokus i denne oppgåva. Dette omfattar kommunane sin eigen bruk av Kostra etter at rapporteringa er gjennomført. Dei lokale variasjonane i bruken av Kostra skal vi kome attende til nedanfor. Lat oss her sjå på styringsverktøyet generelt dersom det vert teke mest mogeleg aktivt i bruk i kommunane. Kostra i denne samanheng vil kunne vere eit verktøy som vedkjem alle dei tre pilarane i ein organisasjon. Terminologien i Kostra indikerer ein måte å tenkje om tenesteyting på gjennom produksjon, effektivitet, einingskostnader osv. Det er eit fokus på tenesteyting som set andre funksjonar som kommunane tradisjonelt har ivareteke som td. forvaltning, samfunnsutvikling og demokratiarena meir i bakgrunnen. Det ligg vidare sterke føringar i Kostra til samanlikning mellom kommunar. Kommunane er inndelte i kommunegrupper der kommunane kan samanlikne seg med liknande kommunar i landet ut frå visse kriterium. Kostra sett og brukt på denne måten kan røre ved sjølvforståinga av kva ein kommune skal vere, og i neste omgang om ein treng kommunar for å levere desse tenestene? Ein effektiv tenesteleverandør kan fleire ulike typar av verksemdar vere. Dette kan i sin yste konsekvens røre ved det som vert teke for gitt i ein kommune, sjølvforståinga av kva ein kommune skal vere, altså den kulturelle-kognitive pilaren i organisasjonen. Dette rokkar også ved verdisett, normer og organisasjonskultur som gjer seg gjeldande i kommunane; den normative pilaren. Det vil påverke kva som får merksemd i ein kommuneorganisasjon.

Kostra si sjølvforståing er å vere organisasjonsnøytral. Det ligg altså ingen særskilte føringar med omsyn til organisatoriske løysingar i kommunane for å tilfredsstille Kostra. Vi kan likevel stille spørsmål ved om dette er tilfelle. Ei inndeling i tenestebaserte funksjonar og artar som Kostra gjer, gjev eit fokus mot einsskilte tenesteområde som indirekte kan vere førande for strukturering og organisatoriske løysingar. Det ligg også ulike skjønsmessige vurderingar i kvar ulike kostnader og inntekter skal førast. Såleis kan det verte feilkjelder i samanlikninga mellom kommunar, avhengig av kva for organisatoriske løysingar som er valt. Dette er forhold som rører ved den regulative pilaren i organisasjonsforståinga av kommunane.

Gjennom dette har eg forsøkt å synleggjere at Kostra som styringssystem kan røre ved alle dei tre pilarane som vert framheva i den institusjonelle teorien. Kanskje kan det vere grunnlag for å hevde at den kulturelle-kognitive pilaren gjev eit visst grunnlag for dei andre pilarane.

I læringsnivå synest den verdibaserte refleksjonen som skjer i tredje ordens læringa eller djuplæringa å vere mest framtreddande. I denne samanhengen har vi føresett ein maksimalt aktiv bruk av Kostra som styringssystem. Brukt slik ser vi at Kostra også er eit læringsystem som på nytt og på nytt bidreg til både korrigeringar og meir fundamental nytenkjing i relasjon til andre kommunar gjennom samanlikning. Med andre ord kan vi også tale om ei metalæring der Kostra vert å sjå som eit læringsystem eller lærings sirkel – der organisasjonen gjennom bruk av denne lærer å lære. Dette vert også kalla fjerde ordens læring.



Tabell 4: Institusjonell teori og læring på ulike nivå, Kostra som døme.

6.3 Den Kostrapassivaste kommunen I

Den Kostrapassivaste kommunen I representerer det eine ytterpunktet blant dei fire kommunane som er med i denne undersøkjinga. Som i alle dei fire kommunane, vart Kostra brukt som

rapporteringsystem av økonomiske data til Statistisk Sentralbyrå (SSB). Som styringsverktøy vart imidlertid Kostra relativt lite brukt i denne kommunen.

6.3.1 Kostra brukt i samanlikning med andre kommunar

I den grad Kostra vart brukt i kommunen, var det m.a. i eit samanlikningsstudie gjennom eit forvaltningsrevisjonsprosjekt. I rådmannen si leiargruppe hadde Kostratal vorte drøfta td. i tilknytning til dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. Det vart særleg drøftingar der den administrative leiargruppa såg at tala vanskeleg kunne samsvare med andre data dei kjende, og slik den faktiske situasjonen vart opplevd av leiarane. Frå 2004 vart Kostratal brukt i kommunen si årsmelding. I samanlikningar var det nøkkeltal som vart brukt.

I den grad det skjedde samanlikningar i kommune I, var det dei næraste nabokommunane som var samanlikningskommunane. Då særleg dei av nabokommunane som kommunen sjølv opplevde seg mest lik med. Kommunen hadde hatt ein diskusjon kring kva kommunar dei skulle samanlikne seg med. Pga. sterk vekst i kommunen, kjente han seg mest i slekt med utfordringane i andre kommunar enn dei næraste geografisk sett. Men det var likevel stor grad av skepsis til samanlikningar i denne kommunen. Kommunen hadde i 2005 likevel delteke i eit effektiviseringsnettverk i regi av Kommunenes Sentralforbund (KS) saman med fire andre kommunar. Kostra hadde vorte brukt i dette nettverket i jamføring mellom kommunane.

Særleg rådmannen var svært kritisk til å bruke Kostradata i samanlikning med andre kommunar. Det var ukorrekte tal og samanlikningar iflg. rådmannen. Han meinte at Kostrarapporteringa heller ikkje var organisasjonsnøytral, og ulike ting kunne verte lagt inn i dei same funksjonane. Einingsleiaren framheva at det var vanskeleg å samanlikne med andre kommunar fordi det var ulike forhold. Denne leiaren meinte at ein i bruken av Kostra måtte sjå fleire talstorleikar i samanheng td. innan skulesektoren.

Vi spurde intervjupersonane korleis det vart opplevd å kome godt eller dårleg ut på Kostrastatala i høve til andre kommunar. Ein reaksjon frå kommunen var at så lenge ein var innan normalstandard, så betydde det ikkje så frykteleg mykje. Ved store avvik ville ein nok ha reagert og stilt spørsmål ved kvifor det var slik. Rådmannen uttalte at ulike aktørar kunne vurdere tala ulikt. Politikarar kunne vere meir positive til låge kostnader. Fagfolka tolka dette ofte meir negativt.

På bakgrunn av den kvantitative analysen av Kostratala, peikar hovudtyngda av kriteriene i den Kostrapassive kommune I i retning av at kommunen har vorte meir ulik heller enn lik kommunegruppa si frå 2004 til 2005. Av dei 40 resultatindikatorane som vi såg på, hadde kommune I vorte likare kommunegruppa på berre 11 av desse. Den same tendensen såg ut til å gjere seg gjeldande dersom vi samanlikna kommunen med to av nabokommunane som kommunen sjølv sa at han brukte i samanlikningar. Her var tala 14 av 40 utvalde nøkkeltal på nivå 1 i Kostratala.

I kommunane sin bruk av styringsverktøyet i Kostra, er det lagt til rette for ei samanlikning mellom kommunar. Her ser vi ein kommune med stor grad av uvilje mot ei slik samanlikning. Kommunen synest ikkje vere svært oppteken av korleis han kjem ut i høve til andre kommunar. Sett i ein teoretisk samanheng synest det her å vere ein kommune som er meir oppteken av ei lokal tilpassing av verksemda si, heller enn å arbeide i retning av å vere lik andre kommunar. Informantane i kommunen har ei sjølvforståing og synleggjer eit verdisyn som tilseier at kommunen er spesiell, slik andre kommunar også er spesielle. Kommunen, spesielt den administrative leiinga, reagerer når han vert forsøkt samanlikna med andre kommunar slik td. revisjonen hadde gjort gjennom ein forvaltningsrevisjon. Men informantane i kommunen synest også å vere innforstått med at den lokale tilpassinga skjer innan ytre rammer. Dette kjem td. fram gjennom det som vert framheva i det å kome godt eller dårleg ut på Kostratala i høve til andre kommunar. Kommunen har her ei forståing av at han må halde seg innan ein opplevd normalstandard. Store avvik frå gjennomsnittet ville også i denne kommunen resultert i spørsmål internt i kommunen. I ein læringsteoretisk samanheng kan det seiast at det til ei viss grad er ei form for erfaringslæring; altså andre ordens læring som gjer seg gjeldande i denne samanheng. Kommunen tilpassar seg i noko mon i høve til samanlikningar. Det er meir ytre krefter som KS sitt effektiviseringsnettverk og revisjonen gjennom forvaltningsrevisjon som bidreg til å trekkje kommunen i retning av samanlikningar med andre kommunar. Internt i kommunen er det ein viss uvilje mot slike samanlikningar som eg skal kome nærare attende til nedanfor. Dei nemnde ytre kreftene som KS og revisjonen representerer visse strukturelle element som ein kommune må førehalde seg til, i alle høve gjeld dette revisjonen. I eit institusjonelt perspektiv representerer dette den regulative pilaren m.a. slike formelle, strukturelle ordningar. I dette tilfellet synest det som at slike system bidreg til læring av Kostra i form av samanlikningar med andre kommunar. Dette møter imidlertid ein indre motstand i kommuneorganisasjonen der den normative pilaren er meir

framtrédande i form av monaleg klare verdiar og haldningar. Dette medfører ein meir prinsipiell motstand mot å bruke Kostra på ein slik måte.

6.3.2 Kostra som politisk verktøy

Den Kostrapassive kommune I hadde den minste bruken av Kostra i politiske fora.

Symptomatisk nok svara den eine folkevalde informanten i denne kommunen ut frå ei forståing av Kostra som namnet på budsjett- og rekneskapssystemet i kommunen. Ordføraren i kommunen understreka også at dei folkevalde hadde eit noko uklart biletet av Kostra gjennom å uttale at *”ein tenkjer ikkje over om det er Kostratal eller ikkje, men tala er jo Kostratal.”*

Rådmannen poengterte at evt. bruk av Kostra i td. formannskap og kommunestyre skjedde mykje på premissane til administrasjonen som var dei som forsynte politikarane med opplysningar. Ordføraren i kommune I var likevel mellom dei som meinte at ein skilde av dei folkevalde sjølve tok ut Kostrainformasjon frå internett.

På spørsmål om kven som brukte Kostra i kommunane, svarte storparten både av folkevalde og administrasjon i alle dei fire kommunane at det var administrasjonen, og då først og fremst det administrative leiarnivået; rådmannen, rådmannen sin stab og til dels einingsleiarane.

Rådmannen opplevde at Kostratal vart brukt i politisk polemikk, og brukt negativt, td. over for ein sektor som var lite rasjonelt driven. Einingsleiareren i den Kostrapassive kommune I opplevde ikkje store diskusjonar om Kostratal internt i kommunen i det heile.

Kommunen hadde låg økonomisk handlefridom målt i frie inntekter pr. innbyggjar, og leiinga uttalte at ho var glad for i det heile å ha eit budsjett i balanse. Drøfting kring omprioriteringar stod slik lite på dagsorden iflg. informantane i kommunen. Kostra vart i liten grad brukt i slike samanhengar. Men Kostratala kunne imidlertid gje grunnlag for å stå fast på avgjerslene. Kostratala kunne såleis bidra til å dokumentere røyndomen. Ordføraren uttalte at dette kunne vere til hjelp ved upopulære framlegg i budsjettsamanheng. Kostratala kunne bidra til å skape ei viss forståing hjå innbyggjarane om at situasjonen td. innan skulesektoren ikkje var så dårleg til tross for ei viss nedskjering. Elles var det lite som kom fram som tyda på at Kostra prega den politiske debatten i kommunen, eller prega utviklinga i kommunen i noko grad. Omdømme til Kostra var prega av likesæle i denne kommunen.

Datatilfanget ovanfor understrekar at dette er ein kommune som i svært liten grad brukar Kostra i politiske samanhengar som eit styringsverktøy. Det synest heller ikkje å vere noko medvite ønskje om å bruke Kostra meir aktivt i kommunen. Dersom vi set dette inn i ein læringsteoretisk samanheng, knytt til ulike læringsnivå, så kan vi stille spørsmål kring kva former for læring som er mest framtrudande her. Kommunen er i utvikling m.a. på grunn av rask auke i folketalet. Dette stiller store og nye krav til kommunen, særleg i tenestetilbodet til innbyggjarane. Vi kunne kanskje tru at dette var viktige faktorar som skulle tilseie at Kostra vart aktivt brukt som styringsverktøy gjennom ei djuplæring der kjente handlingsmønster vart sett på prøve og forkasta, og nye vart uttesta. Så var ikkje tilfelle i den Kostrapassive kommune I.

Langt på veg inneber kommunen sin manglande bruk av Kostra ei form for nullnivå læring. Det er stabilitet som er meir kjenneteiknande enn endring. Til ei viss grad kan vi hevde at det skjer ei erfaringslæring gjennom at kommunen brukar Kostra for å underbygge prioriteringane som er gjort i budsjettet, og stå fast på dei. Men like gjerne kan dette også seiast å vere ei form for nullnivå-læring sett i lys av korleis Kostra vert handtert i kommunen som politisk verktøy.

Lat oss også leggje perspektivet frå institusjonell teori til grunn i forståinga av kommunen sin bruk av Kostra som politisk verktøy. Kven av pilarane synest å gje mest forklaringskraft i denne samanheng? Svaret gjev seg ikkje utan vidare, men eg vil trekkje fram den normative pilaren fordi det synest å vere eit sameint syn eller haldning i kommunen til den beskjedne bruken av Kostra. Det er langt på veg tale om ei tilpassing ut frå kva kommunen ser seg tent med å bruke av Kostraverktøyet.

6.3.3 Rådmannen sin rolle

Særleg frå rådmannen si side vart det framheva at han klart mislikte at Kostra var eit obligatorisk rapporteringssystem som fremja gjennomsnittstenking, og der nyansane forsvann. Synet på Kostra speglar seg att i forholdet til innrapporteringa av talmaterialet. Rådmannen og einingsleiaren såg på rapporteringa som noko dei var nøydd til å gjere.

Synet på om Kostra var ein nyttig reiskap for kommunen, var svært ulikt i dei spurde kommunane. I den Kostrapassive kommune I var rådmannen klart negativ og kritisk til Kostra som styringssystem, og den styring av kommunen som låg i dette verktøyet. Han

meinte nytten var størst for dei som hadde teke initiativet, nemleg staten. Dette var etter hans oppfatning ikkje til forvaltninga sitt beste. Han framheld det lokale sjølvstyret, og såg på ingen måte behovet for å rapportere til ein kontrollinstans som han oppfatta staten til å vere. Dette gjorde kommunane til *"lakeiar for ei statleg makt"* slik han uttrykte det. Han meinte at kommunen hadde vorte meir bedriftsøkonomisk orientert, og det var mot kommunen sin vilje. Ein terminologi som innebar å snakke om kommunal produksjon m.v. ville vore svært uvanleg for nokre år attende.

Her har vi teke med brotstykke som illustrerer rådmannen i kommune I sin haldning til Kostra. Det er ikkje noko positivt syn han har til Kostra, verken som rapporteringsverktøy eller som styringsverktøy. Han argumenterer i stor grad prinsipielt mot Kostra der han brukar omgrep som at Kostra fremjar gjennomsnittstenkjing, nytten er størst for staten, ikkje til kommuneforvaltninga sitt beste, kan ikkje kjemme alle over ein kam.

Slik eg oppfattar det gjev dette uttrykk for eit klart prinsipielt syn på kva ein kommune er og skal vere som ei sjølvstendig eining i den offentlege forvaltninga. I dette ligg ei sterkare vektleggjing av ei lokal tilpassing heller enn nasjonale standardar gjennom iverksetjing av statleg politikk. Rådmannen er imot ei bedriftsøkonomisk tenkjing som han meiner terminologien i Kostra gjev uttrykk for.

Dersom vi set desse utsegnene inn i ein læringsteoretisk samanheng samanhelde med institusjonell teori, er det nærliggjande å plassere rådmannen sitt syn innan den kulturelle-kognitive pilaren som vektlegg sjølvforståinga til organisasjonen, i dette tilfellet kommunen. Her er det ikkje kven som helst i kommunen som uttalar seg, men kommunen sin øvste administrative leiar som artikulterer ei slik sjølvforståing på kommunen sine vegne så å seie. Rådmannen målber eit normativt syn. Ut frå empirien synest det som dette synet har stor grad av gjennomslag til resten av administrasjonen, og til dei folkevalde. Heile kommunen ber preg av ei i lunken eller negativ haldning til Kostra som rapporterings- og styringssystem. Det er imidlertid berre rådmannen som argumenterer prinsipielt ut frå eit overordna syn på offentlig forvaltning.

Med basis i teorien kan vi vidare spørje, er dette uttrykk for læring eller er det det motsette? Eg ser det slik at motstand mot læring, i dette tilfellet å aktivt ta i bruk Kostra, er ei form for læring. Ein slik aktiv motstand føreset ein refleksjon, og til ei viss grad ei aktiv handling. Det

kan også vere grunnlag for å hevde at den aktive motstanden mot læring er ei form for djuplæring der ein verdibasert refleksjon ligg til grunn. Ut frå rådmannen sine klare synspunkt synest det å liggje til grunn ein analyse av situasjonen og ei normativ haldning der han stiller kritiske spørsmål ved den tilrådde bruken av Kostra. Rådmannen sitt valte handlingsalternativ er ein aktiv og prinsipiell motstand mot Kostra som rapporterings- og styringssystem. Kommunen har tilpassa seg det som han må i høve til lovverk m.v., men heller ikkje så mykje meir enn det. Denne handlemåten synest i stor grad å vere påverka av rådmannen sitt syn på Kostra.

6.4 Den Kostraaktive kommune III

Det er kommune I og kommune III som er mest ulike i denne undersøkjinga. Vi skal gå frå den mest Kostrapassive til den Kostraaktive kommunen av dei fire eg undersøkte.

6.4.1 Kostra brukt i samanlikning med andre kommunar

I den Kostraaktive kommune III vart det understreka, både frå folkevalde og administrasjon, at Kostra vart brukt aktivt. Dette galt i målstyringssamanheng internt i kommunen, og i samanlikningar med nabokommunane. Kostra vart brukt i samanheng med andre granskingar som td. brukarundersøkjing og medarbeidarundersøkjing. Alt vart sett inn i ein målstyringssamanheng.

I denne Kostraaktive kommunen uttalte informantane at dei brukte samanlikningar med andre kommunar aktivt for å sjå om eigen kommune hadde gode tenester eller ikkje, om ein hadde ei rasjonell drift. Kommunen deltok i eit nettverk i eigen regi saman med to av nabokommunane. Desse tre kommunane møttest jamleg og vurderte "*best praksis*" i kommunane. Kostratala skapte debatt både i formannskapet, i rådmannen si leiargruppe og blant tenesteleiarane. Dette var debattar med tema som kvifor var det forskjellar mellom kommunane, og kva kunne kommunen lære av dette.

Misforhold mellom eigen og andre kommunar kunne også utnyttast slik einingsleiaren i kommune III sa ho gjorde det gjennom å bruke Kostratala medvite som innspel overfor politisk nivå i budsjettprosessen for å få meir ressursar til eiga eining.

Det var først og fremst dei store tenesteområda i kommunen som vart samanlikna mellom kommunane. Dette vart gjennomgåande grunngeve med at det var der kommunen brukte mestedelen av pengane, og det hadde stor innverknad på heilskapen korleis desse vart forvalta. Det vart samstundes gitt uttrykk for frustrasjon over Kostra som verktøy på grunn av funksjonsinndeling som gjorde samanlikning vanskeleg.

I samanlikninga med andre kommunar vart det opplevd som kjekt når kommunen gjennom Kostratala kunne dokumentere at kommunen fekk mykje tenester igjen for forholdsvis låg ressursbruk. Ordføraren understreka likevel at det først var samanhelde med brukarundersøking at kommunen fekk eit skikkeleg inntrykk av kvaliteten på tenestene. Det å kome høgt ut i forbruk kunne også vere eit bilete på at kommunen her var villig til å bruke mykje på tenesteproduksjon. Rådmannen sa at det gav ei stolt kjensle dersom eigen kommune låg godt an. Tilsvarande medførte det omprioriteringar dersom kommunen låg dårleg an. Rådmannen ville fort sjå innsparingar, hevda einingsleiaren i kommune III. Dette dersom det var gode tal i ei teneste.

Synet på Kostra som styringssystem vart i denne kommunen understreka gjennom det synet fleire informantar hadde på staten sin bruk av Kostra. Dei meinte at staten brukte Kostrasystemet for lite i styringa av kommunane. Staten burde i større grad rette opp skeivfordelingar mellom kommunane gjennom å bruke Kostratala.

Ut frå ein slik aktiv bruk av Kostra som styringsverktøy i samanlikning med andre kommunar, kunne vi forvente å finne kvantitative Kostratal frå denne kommunen som underbygde dei kvalitative data. Vi fann ikkje grunnlag for å hevde at kommunen hadde vorte likare kommunegruppa han tilhørde. Kommunen hadde vorte likare kommunegruppa på 17 av dei 40 resultatområda vi såg på i Kostratala. Dette resultatet skil seg ikkje ut frå dei to Kostramiddels kommunane som vi skal sjå seinare. Men det er likevel meir enn i Kostrapassiv kommune I der same talet var 11 av 40 indikatorar. I høve til begge nabokommunane som kommunen samanlikna seg mest med, hadde kommune III vorte noko likare desse i form av nærare talverdiar dersom vi såg på utviklinga frå 2004 til 2005. Kommune III hadde vorte likare samanlikningskommunane på høvesvis 23 og 20 resultatområde. Dette var klarare likskapstrekk enn for dei tre andre kommunane som er med i denne undersøkinga. Tilsvarande tal for Kostrapassiv kommune I var 14 av 40 resultatområde.

I denne kommunen ser vi eit heilt anna syn på samanlikning med andre kommunar enn kva som var tilfelle i kommune I. Her vert jamføring tilskunda for å finne ”best praksis” eller ei effektiv tenesteyting. Det kan såleis synast som denne kommunen er villig til å tilpasse seg nasjonale standardar heller enn å framheve dei lokale særtrekka. Det vert i alle høve ikkje problematisert av nokon av informantane. Men kanskje ligg det likevel ei lokal tilpassing i det å tilordne nasjonale standardar slik at dei fungerer best mogeleg i den einskilde kommunen. Dette var Kjelberg (1991) sitt poeng som vi såg i teorikapittelet.

Sett i lys av læringsteorien som ligg til grunn i oppgåva, synest det som vi her har å gjere med ei erfaringslæring, altså andre ordens læring. Det kom vi til også ovanfor i Kostrapassiv kommune I når det galt samanlikning med andre kommunar. I denne samanheng er det imidlertid tale om ei heilt anna og mykje meir aktiv læring. Dette i form av at Kostra som styringssystem medfører eit heilt anna gjennomslag og endringspotensiale i kommuneorganisasjonen. I denne kommunen er det rådande synet at kommunen skal tilpasse seg Kostratal og styre etter desse også i samanlikning med andre kommunar. Dette bringar oss over til å sjå på dei institusjonelle pilarane som held ein organisasjon saman som institusjon. Det kjem klart fram at det er normer og verdiar i kommunen som tilseier at Kostrasystemet skal brukast slik det vert i denne samanheng. Dette er først og fremst representert ved rådmannen sitt syn og handlemåte som vi skal sjå nærare nedanfor. Men det er mykje som tyder på at desse haldningane er internaliserte i kommuneorganisasjonen.

6.4.2 Kostra som politisk verktøy

Den Kostraaktive kommune III gjev klart uttrykk for at Kostra vart aktivt brukt i verksemdplanar, rapportering og målstyring av tenestene. Ordføraren i kommunen framheld at Kostra gav betre oversikt over økonomien i kommunen. Det var først og fremst nøkkeltal som gav uttrykk for produktivitet og dekningsgrad som vart nytta.

Kostratala var tilgjengeleg for dei folkevalde, og dette nytta dei seg av i den politiske debatten, td. i samanlikning med andre kommunar. Til liks med ordføraren i kommune I, sa også ordføraren i kommune III at einskilde av dei folkevalde sjølve brukte internett, og gjekk inn i Kostra og tok ut informasjon. Dette kunne i neste omgang verte brukt medvite i den politiske debatten i formannskap og kommunestyre. Rådmannen understreka det same

gjennom å seie at ein aktiv bruk av Kostradata kunne føre til A og B-politikarar avhengig av kor aktivt dei brukte informasjonen som låg i Kostratala.

I kommunen hadde det skjedd visse endringar i prioriteringane som var støtta opp i Kostratala. Det vart td. nemnt ei større satsing på kultur, og mindre fokus på barnehagesektoren. Dei folkevalde såg gjennom Kostratala at kommunen brukte meir på denne sektoren enn dei trudde. Det politiske fokuset på barnehagesektoren minka såleis. Men biletet var ikkje heilt eintydig. Ikkje alle informantane meinte at det hadde skjedd omprioriteringar som ei følgje av Kostratala. Rådmannen var imidlertid klar på at Kostrasamanlikningar gav grunnlag for prioriteringar og omprioriteringar som medførte endringar i tenestetilbodet til brukarane. Ordføraren poengterte at Kostra bidrog til å synleggjere og dokumentere faktiske forhold. Det dokumenterte pengemangel hevda ordføraren. Kommunen hadde låge frie inntekter pr. innbyggjar. Kostratala kunne også stimulere til privatiseringsdiskusjonar i kommunen iflg. ordføraren.

I denne kommunen meinte alle informantane at Kostra var eit nyttig verktøy. Men det vart også framheva av eit par informantar ein viss utryggleik som låg i feilføringar pga. tvilsområde og mistolkingar i rapporteringa. Omdømme til Kostra vart vurdert jamt over positivt i denne kommunen.

Ikkje overraskande vart Kostra brukt mest aktivt i politiske fora i den Kostraaktive kommunen. Ordføraren fortalde at han brukte Kostra i møte med innbyggjarane i budsjettssamanheng. Frå alle informantane vart det i denne kommunen stadfesta at formannskapet brukte Kostra i den politiske debatten. Dette skjedde i klart mindre grad i kommunestyret. Dette skiljet mellom formannskap og kommunestyre i bruken av Kostra gjekk igjen i alle kommunane som eg undersøkte.

Det er likevel interessant å merke seg at heller ikkje i den Kostraaktive kommunen vart det gjeve uttrykk for at Kostratala prega den politiske debatten i noko særleg grad. Ei heller prega det den kommunale utviklinga i kommunen i noko vesentleg grad slik informantane såg det. Her var det likevel visse variasjonar i svara.

Terminologien i Kostra kunne gje uttrykk for eit syn på kommunal verksemd td. eit fokus på tenesteproduksjon framfor andre kommunale funksjonar. I kommune III var terminologien i

relativt stor grad innarbeidd, særleg i administrasjonen, men også blant dei folkevalde. Einingsleiaren opplevde at ordførar og rådmann brukte omgrepa frå Kostra konsekvent. Samanfallet mellom effektiviseringskrav til kommunane og innføring av Kostra-terminologien vart understreka av rådmannen i kommunen. Såleis var det lada omgrep som innebar innsparingar i drifta iflg. rådmannen. På denne bakgrunn kan det vere grunnlag for å hevde eit visst samanfall og kanskje også slektskap mellom New Puplic Management (NPM) og Kostra slik eg nemnde i teorikapittelet.

I kommune III ser vi ein tydeleg bruk av Kostra som styringsinstrument på den politiske arenaen. Det er såleis grunn til å rekne med at tankegangen frå Kostra set sitt preg på dei politiske vala i relativ stor grad. Vi har tidlegare i oppgåva sett at sentralt i Kostrasystemet er det lagt opp til banchmarking eller samanlikning med andre kommunar. Gjennom dette ligg det føringar som lett kan ha som konsekvens at kommunane vil arbeide seg i retning av kvarandre, å vert likare på kvarandre. I kjølvatnet av dette ligg ei nasjonal standardisering. I denne samanheng vert det ikkje brukt verken økonomiske, forvaltningsmessige eller i vesentleg grad juridiske styringsmekanismar (Bernt, 1998). Her er det tale om Kostra som styringsmekanisme som kommunen sjølv tek aktivt i bruk.

I læringsnivå synest også her dobbelkretslæring eller andre ordens læring å vere framtreddande. Kommunen har ulike handlingsalternativ td. i budsjettarbeidet. Kostratala gjev grunnlag for kommunen sine handlingsmåtar ut frå dei kjente alternativa. Det synest å vere felles normer og verdiar mellom dei folkevalde til å bruke Kostra på slike måtar som eit politisk verktøy. Nokon brukar det endå meir aktivt gjennom eigen informasjon på nettet. Dette er ein informasjonskanal i tillegg til ei tradisjonell saksframstilling som kjem frå administrasjonen.

6.4.3 Rådmannen sin rolle

Rådmannen i kommune III var svært aktiv og medviten i høve til å bruke Kostrasystemet td. i målstyringsarbeid, samanlikningsarbeid med dei to nabokommunane osv. Einingsleiaren i kommunen var klar på at dei i kommunen brukte Kostra alle saman. Ordføraren understreka klart og tydeleg at denne kommunen hadde ein rådmannen som såg veldig verdien i Kostra. Han trudde dette synet var framhelde så sterkt i kommuneorganisasjonen at det var uråd å vere imot Kostra som rapporterings- og styringssystem.

Rådmannen meinte likevel ikkje at Kostra prega den kommunale utviklinga i kommunen, men understreka likevel at Kostra var ein av faktorane som spelte inn når vegval skulle gjerast. Einingsleiaren i kommunen hadde eit noko anna inntrykk av innverknaden frå Kostra i den kommunale utviklinga. Ho meinte at det var mykje fokus på Kostra, alt vart vist til Kostra. På rådmannsnivå var Kostra hovudfokuset slik ho opplevde det. Ho meinte på denne bakgrunn at ein ikkje skulle sjå vekk frå at Kostra prega visjonane framover.

På same måten som i kommune I ser vi her ein rådmann som har klare synspunkt på Kostra som rapportering- og styringssystem. Det er også det einaste som er felles mellom dei to rådmennene i denne samanheng. Rådmannen i kommune III brukte Kostra mest mogeleg aktivt i kommunen. Han understreka det sjølv i intervjuet, men ikkje minst kom dette svært klart fram gjennom intervju med andre informantar i kommunen som td. ordføraren og einingsleiaren. Begge viste dei i stor grad til rådmannen sine haldningar til Kostra når dei fortalde om kommunen sin aktive bruk av Kostra. Det understreka at rådmann sitt syn i stor grad gjennomsyrrar kommunen sitt forhold til Kostrasystemet.

På same måte som i kommune I, ser eg rådmannen sine aktive handlemåtar andsynes Kostra som å vere eit uttrykk for djuplæring eller tredje ordens læring. Dette på bakgrunn av at det vert aktivt tatt stilling til styringssystemet som Kostra er, og kva det inneber. Til grunn for dette ligg det haldningar og verdisyn hjå rådmannen som han gjennom sine handlemåtar påverkar kommuneorganisasjonen med. Dette vert sjølvsagt også forsterka av at det er eit legitimt styringsverktøy som er tilskunda til frå staten si side. Men det synest som det er rådmannen som så å seie tek det inn i organisasjonen og gjer det til sitt eige, og gjer det til andre sitt eige. Rådmannen vert meiningsberaren i organisasjonen (Strand, 2001:537). Det synest også som at rådmannen er medviten om dei føringar som ligg i Kostrasystemet med fokus på ei effektiv tenesteutøving. Gjennom denne handlemåten bidreg rådmannen til å konstituere røyndomen for organisasjonsmedlemmene, enten dei er tilsette medarbeidarar eller folkevalde. I den institusjonelle teorien synest den kulturelle – kognitive pilaren å gje mest forklaringskraft i denne samanheng.

6.5 Dei Kostramiddels kommunane II og IV

Eg har så langt analysert dei to ”ytterkommunane” med omsyn til bruk av Kostra. Dette har eg sett inn i ein teoretisk læringssamanheng, samanhelde med institusjonell teori. Eg har også

sett på i kva grad bruken av Kostra har ført til meir standardisering enn lokal tilpassing i dei to kommunane. No skal eg gå vidare til dei to Kostramiddels kommunane II og IV som hadde ein både-og bruk av Kostra. Eg analyserer funna frå dei to kommunane saman fordi dei er monaleg einsarta.

6.5.1 Kostra brukt i samanlikning med andre kommunar

I dei to Kostramiddels kommunane II og IV vart det ikkje gjeve noko eintydig bilete av bruken av Kostra. Ein folkevald i kommune IV sa at dei hadde snakka med administrasjonen om Kostra, men trudde ikkje det var noko medviten bruk, i alle høve ikkje frå politikarane si side. Det var også ein viss skepsis til Kostratala. Det var vanskeleg å samanlikne kommunane mot kvarandre, særleg for små kommunar. Små avvik kunne her gje store utslag. Det vart ofte ein diskusjon om tala var reelle. Sjølv om det kunne vere noko uvisse knytt til om Kostra gav att rette tal for kommunen, meinte dei fleste av informantane i dei to kommunane at det gjorde det.

Også i desse kommunane hadde det vorte gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjekt der Kostratal hadde vorte brukt i samanlikning med andre kommunar. Likeeins hadde kommunane delteke i effektiviseringsnettverk i KS-regi. Også her vart Kostra nytta som samanlikningsverktøy. Ein av kommunane understreka at det hadde skjedd ein læringsprosess i gjennomgangen av Kostratal i effektiviseringsnettverka. Det hadde også vore gjennomført brukarundersøkjingar på einskilde tenesteområde i kommunen, likeeins medarbeidarundersøkjing. Ein av rådmennene poengterte at bruken av effektiviseringsnettverka i KS-regi var med å leggje premissar for samfunnsutviklinga lokalt.

Begge dei Kostramiddels kommunane hadde relativt høge frie inntekter pr. innbyggjar. Særleg i kommune IV var dei medvitne om den relativt gode økonomien. Samanlikningar med andre kommunar synleggjorde dette forholdet. Kostratala bidrog til diskusjonar i den grad kommunen måtte prioritere. Dette hadde vore tilfelle td. ved reduksjonar i barnehagesektoren der kommunen iflg. Kostratala låg svært høgt i mannskapsstyrke. Ein kommune kunne kome for høgt ut på ulike tenesteområde. Såleis kunne Kostra vere ein bremsekloss, meinte ein folkevald i kommune IV. Det kunne også føre til særskilte tiltak som td. egne evalueringsrapportar på einskilde tenesteområde. Dette hadde vore tilfelle i begge kommunane.

I kommune II var det også gjennomgåande ein noko negativ haldning til å samanlikne seg med andre kommunar td. nabokommunar. Dei meinte sjølve at kommunen var for spesiell til å samanlikne seg på eit breitt felt med andre kommunar.

Hjå fleire av dei intervjua gjekk det igjen at dei hadde eit noko uklart bilete av om det var Kostra eller anna statistikkgrunnlag som låg bak det som vart presentert. Alle samanlikningar hadde konsekvensar, vart det sagt, men dei visste ikkje om det var eit resultat av Kostrabaserte samanlikningar direkte.

Gjennom analyse av talmaterialet i Kostra for desse to kommunane såg vi at dei stort sett plasserte seg mellom dei to ”ytterkommunane” kommune I og III. I samanlikninga med kommunegruppene som kommunane tilhørde, var resultatata noko større grad av likskap enn i kommune I, og om lag på nivå med kommune III. Tala for kommune II var større grad av likskap på 15 av 40 resultatområde. For kommune IV var tilsvarande tal 19 av 40 område. Det var altså fleire faktorar som peikte i meir differensiert retning heller enn i likskapsretning. Når kommune II samanlikna seg med to av nabokommunane, såg vi at kommunen vart likare desse på høvesvis 17 og 18 område. Dette galt endring i tidsrommet 2004-2005. For kommune IV fekk vi om lag same resultat som for kommune II. Tala her var høvesvis 19 og 14 område av totalt 40. Kommunen hadde vorte likare i Kostraresultat særleg innan områda dekningsgrad og produktivitet / einingskostnader.

I desse to kommunane ser vi ut frå det empiriske materialet ein delvis bruk av Kostra i samanlikning med andre kommunar. Også her har to instansar utanfor kommuneorganisasjonen, revisjonen gjennom forvaltningsrevisjon og KS gjennom effektiviseringsnettverk, spelt ei rolle for å setje problemstillingar på dagsorden. Dette i form av samanlikning av eiga drift i høve til andre kommunar. Det kjem ikkje fram i datatilfanget at kommunane har noko klar meining om kva dei vil bruke desse samanlikningane til. Dei seier at det kan vert meir aktuelt å bruke Kostra dersom det vert behov for meir prioriteringar mellom tenester og oppgåver i kommunane. Det er også ein viss motstand mot å bruke Kostratala for gjennomgåande. Det vert argumentert med at kommunane er for spesielle. Ut frå dette er det ikkje klare trekk som peikar i retning av standardisering og meir likskap mellom kommunane. På den andre sida kan kommunane bli ført i ein slik retning utan at nokon i kommunane har teke aktiv stilling til det. Delvis er det den lokale tilpassinga som vert tilskunda, og delvis er det justeringar og omprioriteringar i lys av jamføringar med andre

kommunar. Kostratala synest å ha vore brukt som brekkstang i dei tilfella der det har vore aktuelt og nødvendig med omprioriteringar i desse to kommunane.

Sett i ein læringsteoretisk samanheng, kva former for læring ser vi i desse to kommunane andsynes Kostra som styringssystem? Kostra representerer eit verktøy i styringssamanheng som vert ”påført” kommunane særleg gjennom effektiviseringsnettverka og forvaltningsrevisjonsarbeidet. Gjennom dette representerer Kostra verktøy som gjev handlingsalternativ td. i situasjonar der kommunane på prioritere. Det vert då opp til kommunane på kva måte dei vil nytte denne informasjonen. Det vert såleis ei form for andre ordens læring. Dei to kommunane her har ikkje noko avklart forhold til Kostra som styringsverktøy, og brukar det lite. Dette representerer dei normer og verdiar som gjer seg gjeldande i desse to kommunane, og som får konsekvensar for korleis kommunane føreheld seg til styringsverktøyet. Det er til ei viss grad framtrødande og retningsgjevande for kommuneorganisasjonane sjølv om det ikkje vert klart uttalt slik som i den Kostrapassive kommune I eller i den Kostraaktive kommune III. Eit tilleggspoeng her er at Kostrasystemet har ei påverknadskraft i dei to kommunane utan at sentrale aktørar i kommunane er medvitne om kva som skjer og kvifor.

6.5.2 Kostra som politisk verktøy

Ein folkevald i ein av dei to kommunane uttalte at kommunen kanskje burde bruke Kostra meir aktiv. Men dersom Kostratala skulle brukast heilt medvite, ville det verte så lite pengar td. til helse og omsorg at ei avdeling på sjukeheimen måtte takast bort. Denne kommunen hadde relativt høge frie inntekter pr. innbyggjar, og med relativt høge kostnader på dette tenestefeltet.

I uttaket av informasjon frå Kostra, syntest det først og fremst å vere nøkkeltala på nivå 1 som vart nytta. Kostra vart berre til ei viss grad brukt i politiske samanhengar. Ein av ordførarane meinte at Kostra var for lite kjent, og at det hadde vore for lite informasjon og skoloring kring tema. Ein annan ordførar var lite oppteken av Kostra som styringsverktøy. Han var oppteken av å utvikle kommunen. Då spelte det ikkje noko rolle om det heitte Kostra eller noko anna. Kostra betydde ingenting iflg. ordføraren.

Ordførarane svarte at Kostratala skapte debatt dersom dei vart lagt fram til politisk drøfting. Dette biletet var mykje meir nyansert i svara frå den politiske opposisjonen. Dels gav dei svar

som tyda på at dei kjende lite til det, eller at det var lite på den politiske dagsorden. Fleire av informantane i dei to kommunane såg at Kostra kunne bli eit nyttig verktøy, særleg dersom dei måtte prioritere hardare enn i dag. Omdømmet til Kostra hadde vorte betre etter kvart. Sanningsverdien hadde vorte betre. Elles var Kostra lite omsnakka td. blant politikarane i kommunane.

Ein av ordførarane meinte at Kostratala førte til diskusjonar om korleis dei folkevalde skulle få folk til å forstå at dei hadde det bra. Dette med bakgrunn i eit talmateriale som viste høgt tenestenivå. Han opplevde det svært vanskeleg og frustrerande å freista å endre på haldningane hjå innbyggjarane i denne samanheng. I denne kommunen hadde Kostratala medverka til ein diskusjon om prioritering av satsing på eldreomsorg kontra ungdomstiltak. Men det hadde ikkje ført til dramatiske endringar.

Det var få som gav uttrykk for at Kostra hadde ein tydeleg og direkte innverknad på dei politiske debattane i kommunane i noko grad. Likevel sa ein av ordførarane at Kostra danna grunnlag for ein del avgjersler.

Begge kommunane hadde eit svært negativt syn på staten sin bruk av Kostratala. Det bar preg av mistru til staten sin bruk av informasjonen som han fekk om kommunane gjennom Kostrarapporteringa. I begge kommunane hadde informantane eit ambivalent forhold til terminologien i Kostra. Nokre av omgrepa vart nytta, men slett ikkje alle. Dei meinte at det berre var nokre få politikarar som brukte Kostraterminologien aktivt i sin kommune.

På bakgrunn av datamaterialet ovanfor ser vi at det mest kjenneteiknande er den delvise og ambivalente bruken av Kostra som politisk verktøy. Talmaterialet frå Kostra vert litt brukt, av og til, men har eigentleg ikkje så stor innverknad i dei politiske debattane. Kva inneber dette for retninga som kommunane går i? Tilsynelatande ikkje så mykje i det heile. Over tid kan likevel Kostrasystemet vere eit verktøy som kan gje staten eit grunnlag for å korrigere dei økonomiske rammevilkåra for kommunane. Dette kan på sikt bidra til ei større grad av standardisering heller enn lokal tilpassing. Det var nettopp dette informantane frå desse to kommunane var urolige for.

Som politisk verktøy synest Kostra også her å innebere ei erfaringslæring, andre ordens læring. Sjølv om ikkje Kostra vert aktivt brukt på nokon måte, synest det å vere tilstades som

eit bakteppe som kommunane kan ta fram dersom det vert trong for det. Trongen for bruk av Kostra vert slik eg oppfatta informantane synleggjort dersom kommunane i større grad enn no må føreta reelle prioriteringar.

6.5.3 Rådmannen sin rolle

Rådmennene i desse to kommunane gav uttrykk for at Kostra skulle vore brukt meir analytisk, strukturert og aktivt i kommunen. Dette for å ha fokus på at økonomistyringa var viktig i offentleg samanheng som ein av rådmennene uttalte det. Men det vart ikkje gjennomført slik i kommunane. Ein av rådmennene understreka at han såg Kostra som ein reiskap, men hadde likevel ikkje fullt ut tillit til Kostratala. Til det var det for mange feilkjelder. Einingsleiaren i kommune IV sa m.a. at dei ikkje brukte Kostratal i hans avdeling i det heile fordi tala sa for lite som vart opplevd som relevant.

I den grad Kostra vart brukt td. i samanlikningar med andre kommunar, så vart dette svært ofte nytta av rådmannen og hans stab. Ein folkevald i kommune II meinte at dette var administrasjonen sin måte å drive politikk på. Det var i hovudsak rådmannen/ administrasjonen som bringa talmaterialet frå Kostra inn i sakene gjennom saksførebuinga. Ein av rådmennene understreka at det ikkje var organiserte og formaliserte Kostradebattar i kommunen (IV), verken politisk eller administrativt. Av og til kunne det imidlertid verte brukt i polemikk mot administrasjonen. Det kunne også førekome at politikarane bad administrasjonen om å leggje fram tal som viste samanlikningar mellom kommunane, men dette var likevel ikkje systematisk og det vanlege. I denne kommunen understreka ordføraren at Kostra var nettopp eit nyttig verktøy for administrasjonen.

Fleire gav uttrykk for synspunkt som kunne samanfattast slik at Kostra prega den konkrete politiske debatten knytt til einskilde saker dersom Kostratal vart bringa inn i sakene. Rådmannen i kommune II sa at han ikkje la vekt på å bruke Kostra i innsparingssamanheng. Grunngevinga hans for det var at det vart opplevd meir nyttig å samanlikne eigen kommunerekneskap frå år til år. Sjølv om kommunen hadde høge frie inntekter pr. innbyggjar, var det opplevd som vanskeleg å få budsjettet i balanse.

Ut frå datamaterialet kjem det klart fram at rådmennene i desse to kommunane har ei anna rolle i høve til Kostra enn kva vi såg i Kostrapassiv kommune I og Kostraaktive kommune III. Der kom det fram at rådmennene hadde klare haldningar til Kostra, og signaliserte desse

tydeleg ut i kommuneorganisasjonen. Det same biletet ser vi ikkje i dei Kostramiddels kommunane II og IV. Rådmennene her har begge eit syn på Kostra som tilseier at dei gjerne skulle brukt det meir i ulike samanhengar i kommunen, m.a. for å fokusere sterkare på økonomiske rammevilkår som ein av rådmennene uttalte det. Dette vart av og til gjort, men ikkje systematisk. Grunnen var m.a. at det var utryggleik i høve til om talmaterialet i Kostra var korrekt. Kommunane fekk diskusjonar om dette heller enn om saksinnhaldet. Ingen av rådmennene gav uttrykk for sterk motstand mot Kostra, men dei var urolege for korleis staten brukte verktøyet overfor kommunane.

I ein læringsteoretisk samanheng, kva læringsnivå gjer seg gjeldande her, og kva pilarar i den institusjonelle teorien kan gje forklaring til det vi ser? Rådmannen er den administrative toppleiaren i ein kommune. Haldningane hans er såleis på ingen måte utan innverknad for resten av organisasjonen. Det har vi alt sett i kommune I og III. På same måten synest rådmennene i kommune II og IV å ha noko uklare, både-og haldningar. Desse haldningane og forståinga av Kostra synest å gjere seg gjeldande i kommunane sin delvise bruk av Kostra. Kostra er ein del av faktorane som ligg der, og som er med å definerer røyndomen, men det vert ikkje aktivt brukt eller aktivt avvist. Sjølv om verdiar og haldningar ikkje står fram som svært tydelege, er det like fullt haldningar og verdiar som synest å ha innverknad i organisasjonen. Den kulturelle – kognitive pilaren gjev såleis forklaring til kva som skjer. Vi ser at rådmannen sine haldningar og synspunkt pregar normer og verdiar i kommuneorganisasjonen. Også her synest det som det er ei andre ordens læring der Kostra utgjer eit handlingsalternativ som rådmannen av og til brukar. Men Kostra bidreg ikkje til å definere røyndomen på nye måtar slik som ville vore tilfelle i ei djuplæring. Ut frå haldninga til desse to rådmennene er det vanskeleg å hevde at det medfører verken auka standardisering eller lokal tilpassing i dei aktuelle kommunane. Det kjem heller ikkje fram i datamaterialet her.

6.6 Dei fire kommunane i lys av den teoretiske ramma

Eg har no sett på dei fire kommunane som eg undersøkte, og analysert det empiriske materialet kring tre forhold i kvar kommune; Kostra brukt i samanlikning med andre kommunar, Kostra som politisk verktøy og rådmannen sin rolle. Desse tre tema er valde ut på bakgrunn av at datatilfanget gav interessante opplysningar kring desse tema. Data frå dei fire

kommunane er vidare sett i lys av læringsteori med fokus på læringsnivå og kopla til institusjonell teori.

Når vi no skal samanhalde analysen frå kommunane, kva bilete er det som trer fram? Eg vil synleggjere dette ved å bruke den teoretiske modellen som ligg til grunn for oppgåva, og plassere dei fire kommunane inn i denne. I vurderinga har eg lagt vekt på dei faktorane som synest å tre tydelegast fram for kvar av dei. Det treng ikkje utelukke at andre kategoriar også kan gje forklaringskraft til dei empiriske funna i undersøkinga.

I dei to Kostramiddels kommunane II og IV synest det å vere andre ordens læring som er det dominerande trekket, og med eit fokus på den normative pilaren i institusjonell teori. Det er dette som trer tydelegast fram gjennom analysen av dei tre temaområda som eg har fokusert på. I desse to kommunane var Kostra ein av fleire faktorar eller handlingsalternativ som danna eit erfaringsgrunnlag i dei val som kommunane sto overfor. Det var likevel eit noko diffust forhold til det verktøyet som Kostra er. Dette var haldningar, verdiar og normer som var gjennomgåande både for folkevalde og administrasjon i dei to kommunane.

Ut frå analysen synest det å føregå same type læring både i Kostrapassiv kommune I og Kostraaktiv kommune III. Ut frå ei vurdering av dei tre temaområda som eg granska, har eg kome til at det dominerande trekket i desse to kommunane er at det føregår ei tredje ordens læring eller djuplæring med omsyn til Kostra. Det har likevel stikk motsett forteikn som vi har sett. Men i begge kommunane er det svært klare og medvitne haldning til bruk eller ikkje bruk av Kostra i kommunen. Det er tale om ein refleksjon som har bakgrunn i prinsipielle haldningar og sjølvforståing av kva ein kommune skal vere. På mange vis konstituerer rådmannen røyndomen og gjev denne handlingsretta mening (Strand, 2001:537). Dette er framtrekande trekk i den kulturelle-kognitive pilaren. Så langt det kjem fram av empirien i denne oppgåva, er det svært tydeleg at rådmannen som administrativ toppleiar spelar ei avgjerande rolle både i kommune I og III. Rådmannen i kommune I med ein prinsipielt negativ haldning til Kostra som styringsverktøy i kommunane, og rådmannen i kommune III som hadde den heilt motsette haldninga. Kostra skulle brukast mest mogeleg i styring og planlegging av kommunen. Eg tolkar dette slik at det er tale om ei form for djuplæring med utgangspunkt i rådmannen som altså vert styrande for resten av kommunen både administrativt og politisk. For resten av organisasjonen kan såleis Kostra innebere ei form for

andre ordens læring nærast som ein konsekvens av den djuplæringa som rådmannen har føreteke.

Eg har innleiingsvis i dette kapittelet nemnt at vi kan sjå Kostra som styringssystem i lys av fjerde ordens læring, metalæring. Dette er å sjå som ein læringssirkel som omsluttar alle dei andre læringsnivåa. Kostra vert såleis å sjå som eit system for læring som gjentek seg heile tida, og som omfattar læring også på dei andre nivåa. Kommune I og III har valt heilt ulike tilnærmingar til Kostra som eit læringssystem. Men bak begge tilnærmingane ligg det like fullt djuplæring først og fremst frå rådmennene si side som set sitt stempel på kommuneorganisasjonane, både politisk og administrativt. Det kan såleis ha spor av metalæring i seg.

Vi har sett ovanfor at rådmannsrolla i kommunane vert svært sentral for å gje forklaringskraft til forståinga av Kostra sett i eit læringsperspektiv og samanhelde med institusjonell teori. Kva rådmannsrolle er det som synest å vere mest framtrekande i dei fire kommunane som er med i denne undersøkjinga? Vi kan vurdere dette mot det leiingsteoretiske bakteppet som vart skissert i teorikapittelet, og i relasjon til trekk ved New Public Management-retninga.

Både Kostrapassiv kommune I og Kostraaktiv kommune III synest begge å ha aktive, utøvernde rådmenn som gjennom handlemåten bidreg til å definere dagsorden og synspunkt i sin kommune på ein tydeleg måte. Dei er i stor mon utviklingsleiarar om vi ser det i leiingsteoretisk samanheng. Dette kjem i alle høve fram andsynes Kostra som styringsverktøy i kommunane. Ut frå undersøkjinga har vi ikkje grunnlag for å trekkje konklusjonar om dette også gjeld på andre styringsområde i kommunane. I Kostrasamanheng hentar rådmennene grunnlaget for leiarrolla i eit verktøy som kan seiast i hovudsak "å tilhøyre" den administrative arena. Dette vert langt på veg styrande også for dei politiske normene og handlemåtane i kommunane i denne samanheng.

Som utviklingsleiarar vektlegg dei to rådmennene likevel ulike sider ved denne leiarrolla. Dette attspelgar dei motstridande haldningane som ligg i ideologien bak Kostra; New Public Management (NPM) (Cristiansen m.fl., 2002). Rådmannen i kommune I vektlegg dei desentraliserande kreftene i NPM med merksemd på lokal tilpassing og eige handlingsrom til å utvikle kommunen. Rådmannen i Kostraaktive kommune III synleggjer ei leiarrolle som i

større grad vektlegg dei sentraliserande kreftene i ideologien bak Kostra, nemleg standardisering, rapportering, samanlikningar osv.

I dei to Kostramiddels kommunane II og IV er biletet noko annleis om vi ser på rådmennene sin funksjon i ein leiingsteoretisk samanheng. I desse kommunane synest merksemda hjå rådmennene i større grad å vere retta innover mot eigen administrative organisasjon. Som konsekvens vert rådmannsrolla meir prega av ei administratorrolle. Det er imidlertid noko vanskeleg å framheve berre ei leiarrolle her nettopp fordi rådmennene sine haldningar er prega av eit diffust forhold til Kostra. Denne både-og haldninga synest imidlertid å ha fått gjennomslagskraft i høve til kommunane sitt syn på Kostra.

7. Konklusjonar og vidare forskning

7.1 Konklusjonar

Tema i denne oppgåva har vore Kostra, og då først og fremst Kostra som styringssystem i kommunal sektor. Det empiriske grunnlaget er henta frå intervjuundersøkjingar i fire kommunar i Noreg, 4 informantar i kvar kommune. I tillegg har eg analysert eit uttrekk av talmateriale frå Kostra vedkomande desse fire kommunane. Eg har samanlikna kommunane med kommunegruppa dei tilhøyrrer, og to kommunar som kvar kommune sjølv seier at dei samanliknar seg med.

Problemstillinga som låg til grunn for oppgåva var:

Fører Kostra til læring i form av auka nasjonale standardar og mindre lokal tilpassing?

For å gje svar på denne problemstillinga har eg analysert funna frå kvar av kommunane. Analysen er knytt til tre sentrale faktorar eller element i kvar av kommunane som vonleg skal bidra til å kaste lys over problemstillinga. Dette er Kostra brukt i samanlikning med andre kommunar, Kostra som politisk verktøy og rådmannen sin rolle. Datafunna med utgangspunkt i desse faktorane er vidare knytt saman med læringsteori i tydinga læringsnivå. Læringsnivåa er vidare sett i samanheng med institusjonell teori med tre grunnleggjande pilarar som på kvar sin måte skapar ei heilskapleg forståing av ein institusjon eller organisasjon.

På bakgrunn av analyse av dei empiriske funna er det grunnlag for å seie at Kostra fører til læring i kommunane. Men det er ulike former for læring. Det vekslar mellom heile spekteret av læringsnivå avhengig av kva kommune vi ser på, kva faktorar i kvar kommune vi ser på og kva aktørar i kommunane vi studerer. Dette er gjort nærare greie for i kapittel 6. Det kan oppsummerast slik at Kostrapassiv kommune I og Kostraaktive kommune III høyrer mest heime i ein kategori der Kostra medfører djuplæring. I desse kommunane har også forholdet til Kostra element av institusjonell læring gjennom læringssirklar som pregar heile organisasjonen. Det må igjen understrekast at forholdet til Kostra er svært ulikt i dei to kommunane, men i begge tilfelle svært medvite. Svært mykje tyder på at rådmannen er meiningsberaren i sin organisasjon. Det understrekar innverknaden som den kulturelle – kognitive pilaren har i forståinga av organisasjonsbiletet. Med sine klare haldningar

konstituerer rådmannen røyndomen for både medarbeidarar og folkevalde i sin kommune, og gjer dette til den dominerande tenkjemåten i organisasjonen. Den kognitive djuplæringa som gjer seg gjeldande hjå rådmannen gjev seg utslag ei eit normativt og verdimesig syn som gjennomsyrrar heile kommuneorganisasjonen. Rådmannsrolla er her prega av utviklingsleiing, men med ei ulik vektleggjing av denne rolla i spenningane mellom dei sentraliserande og desentraliserande kreftene som ideologien bak Kostra kan seiast å innehalde.

Dei to Kostramiddels kommunane II og IV synest å høyre mest heime i ein kategori der bruk av Kostra gjev ei andre ordens læring til kommunane. Det er her tale om ei erfaringslæring der Kostra kan verte brukt som eit handlingsalternativ mellom fleire andre referansar. Det synest å vere ei felles forståing hjå informantane, også rådmennene, i desse kommunane kring ein slik bruk av Kostra, og det utgjer såleis eit felles verdi- og normgrunnlag. Rådmannsrolla tykkjest verte prega av å vere administrator.

Fører så Kostra til læring i form av auka nasjonale standardar og mindre lokal tilpassing? Også her er svaret ulikt avhengig av kva kommune det er tale om. Det er vanskeleg å finne sikre data for å dra konklusjonar verken i den eine eller andre retning i dei to Kostramiddels kommunane. Kanskje har det nettopp samanheng med at dei er middels eller delvise i sin bruk av Kostra.

I den Kostrapassive kommune I vert omsynet til ei lokal tilpassing vektlagt meir enn ei tilpassing til standardar som skal vere felles for alle kommunane. Noko av kjernen i motstanden mot å bruke Kostra ligg nettopp her. Kommunen vil behalde sitt lokale særpreg, og ikkje verte *"lakeiar for ei statleg makt"*. Og altså; det er rådmannen som målber dei prinsipielle og klare haldningane.

I den Kostraaktive kommune III synest tendensen å gå i retning av ei større grad av standardisering og mindre lokal tilpassing. Særleg vert fokuset på standardisering viktig i samanlikninga til dei to nabokommunane som kommunen jamfører seg med for å finne *"beste praksis"*. Dette vert også forsterka gjennom analyse av talmaterialet frå Kostra gjeldande denne kommunen. Og igjen; det er rådmannen som er den tydelegaste eksponenten for dette synet. Det er ei haldning som har rotfesta seg i ulike delar av organisasjonen.

Så kan vi spørje om det kan trekkjast konklusjonar ut over resultatane frå dei ein-skilde kommunane. Som nemnt i metodekapittelet kan vi ikkje generalisere i horisontal forstand til heile kommunane i Noreg på bakgrunn av eit utval av fire kommunar. Dette sjølv om utvalet av kommunar var meir representativt enn det kunne ha vore med fire heilt tilfeldig valde einingar. Det kan likevel vere grunnlag for å antyde eit visst overføringspotensiale til andre kommunar med liknande kjenneteikn. I alle høve vil det vere eit mogeleg forskingsprosjekt i forlenginga av denne oppgåva.

7.2 Teoretiske refleksjonar

I denne oppgåva har eg, som nemnt fleire gonger gjennom arbeidet, bygd det teoretiske rammeverket kring læringsteori og institusjonell teori slik det er framstilt hjå Glosvik i doktoravhandlinga hans frå 2000. Som læringsteori er det lagt vekt på læringsnivå, og Glosvik hentar her viktige føringar frå Bateson (1972). Innan institusjonell teori er det dei tre pilarane som saman er bærande i forståinga av institusjonen eller organisasjonen. Her byggjer Glosvik på arbeida til Scott (1995/2001).

I forståinga av djuplæring eller tredje ordens læring synest Glosvik å leggje ei noko anna forståing til grunn enn kva td. Amdam gjer (2005). Glosvik koplar her djuplæring saman med ei institusjonell læring, ei læringsløyfe som inneber å lære å lære. I min presentasjon har eg valt å skilje desse læringsnivåa slik at det å lære å lære i institusjonell forstand vert ei fjerde ordens læring/ metalæring. Dette har eg gjort fordi dei to læringsformene gjev noko ulikt meiningsinnhald.

I forlenginga av dette har eg teke med fjerde ordens læring som eit eige læringsnivå. Dette læringsnivået er å forstå som ein lærings sirkel eller ei læringsløyfe som omfattar alle dei andre læringsnivåa. Det gjev seg uttrykk i kontinuerlege læringsprosessar i organisasjonen. Gjennom dette skjer det også læring på dei underliggjande nivåa ut frå kva som er nødvendig og aktuelt. I tabellen i kapittel 6 har eg illustrert dette fjerde læringsnivået som ein sirkel kring dei andre læringsnivåa. Eg har likevel ikkje kopla det saman i den teoretisk tabellen som ligg til grunn for oppgåva, og gjort han til ein 12 felts tabell. Grunnen til dette er altså at eg forstår metalæring som ”altomfemnande” i høve til dei andre læringsnivåa.

Den institusjonelle teorien, som saman med læringsnivåa, har vore den teoretiske basisen i oppgåva, har gjeve relevant forklaringskraft til det empiriske stoffet. Det er likevel grunn til å peike på at særleg to av pilarane i den institusjonelle teorien i noko grad glir over i kvarandre slik eg opplever det. Dette gjeld den normative – og den kulturelle-kognitive pilaren. Eg har forsøkt å halde den kognitive pilaren til det individuelle nivået sjølv om også denne vert sett i organisasjonsperspektiv. Den normative pilaren har eg tolka meir i høve til gruppenivå.

I denne undersøkjinga er eit av hovudfunna knytt til rådmannen sin rolle i kommunen. Det vert særleg tydeleg i Kostrapassive kommune I og Kostraaktive kommune III. Gjennom analysen av det empiriske materialet kjem det fram at kommunane sin bruk av Kostra som styringsverktøy er nært knytt til haldningar og det normative grunnsynet som rådmannen representerer. Desse haldningane gjennomsyrar heile kommuneorganisasjonen sitt forhold til Kostra. Eg tykkjer dette er interessante funn også sett i ein teoretisk samanheng. Leiaren viser seg å vere ein sentral premissleverandør for korleis kommunen handterer Kostrasystemet. Leiarar i offentleg sektor, td. ein kommune, har på fleire område særskilde utfordringar knytt til leiarrolla. Dette på grunn av eigenarten ved oppgåvene og dei ulike rollene som ein kommune har td. forvaltningsrolle, rolla som samfunnsutviklar m.v. Det heng vidare saman med at kommunen er ein organisasjon leia av folkevalde. Forholdet mellom politikk og administrasjon er eitt av fleire leiingsdilemma i kommunal sektor (Nesheim, 2006). Kommunar søkjer aktive, høgt kvalifiserte administrative leiarar, men nektar samstundes å gje dei handlingsrom (Baldersheim og Rose, 2005:21). I denne undersøkjinga har vi imidlertid sett at rådmannen sine haldningar og handlemåtar nettopp vert dei dominerande i organisasjonen. Ingen av informantane problematiserer det på nokon måte. Ein grunn til det kan vere at Kostra vert sett som eit administrativt verktøy som dei folkevalde ikkje treng å involvere seg i særleg grad i. I kjølvatnet av New Public Management (NPM) vart det eit klarare skilje mellom dei to styringsområda politikk og administrasjon. Likeeins vart det ei synleggjering av leiarfunksjonen. Politikarane skulle ha ei overordna, strategisk rolle. Administrasjonen med rådmannen som toppleiar skulle iverksetje dei politiske avgjerslene. Det reelle biletet er likevel meir samansett enn som så. Dette kan td. skape auka reelt handlingsrom for den administrative toppleiaren gjennom makt til å setje dagsorden og gjennomsyre kommuneorganisasjonen med sine haldingar og verdiar som konstituerer røyndomen for organisasjonsmedlemmene. Dette går til dels langt ut over å vere effektiv iverksetjar av politiske avgjersler (Nesheim, 2006:70).

7.3 Vidare forskingsarbeid

Som nemnt ovanfor ville det vore interessant å få fleire undersøkjingar der ein evt. kunne stadfesta eller avkrefta konklusjonane i denne oppgåva.

Det ligg i Kostrasystemet ei vektleggjing av samanlikning mellom kommunane. Dette kan lett tolkast slik at kommunane skal bruke dette som korrektiv til eigen aktivitet på ulike tenestoområde. Såleis kan ein som nemnt tidlegare hevde at det ligg element som går i retning av standardisering i Kostra som system. Eit interessant forskingsfelt ville vore å granske dette nærare. Td. ved å stille spørsmål ved korleis og på kva område Kostraaktive kommunar har vorte standardiserte. Kva gjer dette med kommunen si sjølvforståing som kommune? Treng samfunnet kommunar for å drive effektiv tenesteutøving?

Minst like viktig er det å stille spørsmål kring kva det er som gjer ein kommune til Kostraaktiv, Kostrapassiv eller Kostramiddels kommune. I mi undersøkjing kom det fram at rådmannen hadde ein avgjerande funksjon som meiningsberar i høve til kva haldning og syn kommunen hadde på bruk av Kostra som styringssystem i eigen kommune. Er dette tilfeldig, og gjer det seg spesielt gjeldande på Kostrafeltet sidan det langt på veg vert oppfatta som eit administrativt verktøy? Eller er det slik at rådmannen sitt verdisyn og forståing av kommunal verksemd gjer seg gjeldande også på andre styringsområde i kommunane? Korleis framstår dette på regionalt nivå, i fylkeskommunane? Vil fylkesrådmannen sin rolle i eige fylke kunne jamførast med ein rådmann sin funksjon i ein kommune med omsyn til bruk av Kostra eller andre styringsmekanismer?

I den føreliggjande undersøkjinga har vi langt på veg fått stadfesta at Kostrasystemet vert oppfatta som eit administrativt verktøy. Dersom så er tilfelle, korleis kan Kostra verte gjort til ein meir interessant politisk reiskap? Kanskje kan dette sjåast i samanheng med det fokuset som Kostra har i dag på tenesteutøving med stor bruk av økonomiske termar. Det er ikkje sikkert at eit slikt fokus korresponderer godt med det kommunale politiske systemet. I eit politisk system er det også mange andre faktorar som tel med og er viktige. Kvaliteten på tenestene er openbart sentralt. Viktig er også ei forståing av at det lokale politiske systemet har ein eigenverdi i folkestyret. Kommunane har også viktige funksjonar innan lokalsamfunnsutvikling, innan forvaltningsoppgåver og altså demokratifunksjon osv. Dersom Kostra skal vert meir politisk interessant er det grunn til å anta at fleire av desse sidene må

takast med og vektleggjast. Dette får stå som ein hypotese i denne samanhengen. Her er utfordringar både til utviklingsoppgåver innan Kostra for dei som steller med slike ting, og til vidare forskning.

Litteratur

Amdam, R. (2005): *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget

Andam, J. og N. Veggeland (1998): *Teorier om samfunnsplanlegging*. Oslo: Universitetsforlaget

Baldersheim, H. (1993): "Rådsmannen – frå politisk embetsmann til lojal manager?" i Baldersheim, H. (red.): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. LOS-senterets Tano-serie

Baldersheim, H. og L.E. Rose (2005): "Kommunale reformer som teoretiske utfordringer. Linjer og paradokser i lokal politikk og organisering" i Baldersheim, H. og L.E. Rose (red): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget

Bateson, G. (1972): *Steps to an Ecology of Mind*. Ballantine. N.Y.

Bernt, J.F. (1998): *Nasjonale standarder og kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Innleing i seminarserien Rett, demokrati og velferdsstat. LOS-senteret, Bergen
www.jur.uib.no/Ansatte/adbjb/Foredrag/3_980401_%20Nasj.stand&komm.selvst.htm-4k-Nedlasta 30.11.06

Busch, T., E. Johnsen, og J.O. Vanebo (2003): *Endringsledelse i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget

Cap Gemini Ernst & Young (2002): *Evaluering av KOSTRA*

Christensen, T. (2003): *Regionale og distriktspolitiske effekter av New Public Management*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
<http://www.dep.no/filarkiv/190801/newpublicmanagement.pdf>

Christensen, T., M. Egeberg, H.O. Larsen, P. Lægreid, P.G. Roness (2002): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget

Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner. FOR 2000-12-15 nr. 1425. Kommunal- og regionaldepartementet

Fürst, R. og L. Høverstad (2004): *Kvalitetsindikatorer i Kostra-rapporteringen*. Problemnotat. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet

Glosvik, Ø. (2000): *I grenselandet – læring mellom stat og kommune*. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Rapport nr. 75. Bergen: Universitetet i Bergen

Glosvik, Ø. (2002): "Om læring på ulike nivå i organisasjonar." *Norsk Statvitenskapelig Tidsskrift* vol. 18, 117-141

Hovik, S. og I.M. Stigen (2004): *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Notat 124. Oslo: NIBR

Innst.S.nr.220 (1998-1999): *Innstilling frå kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2000 m.v.* <http://www.stortinget.no/inns/1998/199899-220-007.html>. Nedlasta 15.03.06

Innst.S.nr.252 (1999-2000): *Innstilling frå kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2001 m.v.* <http://www.stortinget.no/inns/1999/199900-252-006.html>. Nedlasta 15.03.06

Johnsen, Å. (2000): *Effekter fra bruk av resultatmåling og sammenlignbare data i kommuner: Tre paradokser i statens styring og desentralisering*. Kristiansand: Agderforskning

Kommunal- og regionaldepartementet (2007): Om KOSTRA
<http://www.regjeringen.no/no/nb/dep/krd/tema/KOSTRA/Om-KOSTRA.html?id=412867>
Nedlasta 15.03.07

Kjellberg, F. (1991): "Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommunene." *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 1: 45-63

Kvale, S. (2006): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal

Lotsberg, D.Ø. (2005): Ledelsesteori – kva slags ledere passer i kommunen? i Baldersheim, H. og L.E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget

Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommunelova) av 25.09.1992, nr. 107

Myklebust, J.O (2002): "Utveljing og generalisering i kasusstudiar." *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 5: 423-438

Nesheim, T. (2006): *Framtidens ledelse i kommunene*. SNF rapport nr. 26. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning AS

Rokkansenteret (2003a): "IKT: Utfordringer for demokratisk styring og kontroll?" Prosjektskisse. Universitetet i Bergen

Rokkansenteret (2003b): "IKT: Utfordringer for demokratisk styring og kontroll? Notat om delprosjekt 2: Kostra og lokalpolitiske prioriteringer." Universitetet i Bergen

Ryen, A. (2002): *Det kvalitative intervjuet*. Bergen: Fagbokforlaget

Scott, R.W. (1998): *Organizations Rational, Natural, and Open System*. Prentice Hall, New Jersey

Scott, R.W. (1995)/(2001): *Institutions and Organizations*. Sage, Thousand Oaks, California

Stake, R.E. (2005): "Qualitative Case Studies." i Denzin, N.K. og Y.S. Lincoln (eds.): *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage

Statistisk sentralbyrå (2006): Utvalgte nøkkeltall, kommuner m.v.
<http://www.ssb.no/kostra/stt/index.cgi?nivaa=1®iontype=kommune> Nedlasta 17.03.06

Statistisk sentralbyrå (2007): Kvalitetsindikatorer i Kostra
http://www.ssb.no/kostra/kvalitet_pub15032007.html Nedlasta 20.03.07

Statskonsult (1995): *Rapportering av data om kommunal økonomi og tjenesteproduksjon. Kostra-rapport*. Oslo: Statskonsult

Statskonsult og Statistisk Sentralbyrå (1997): *Evaluering av Kostras pilotprosjekt i 1996*. Oslo: Statskonsult og Statistisk Sentralbyrå

St.meld. nr. 23 (1992-1993): *Om forholdet mellom staten og kommunene*. Kommunal- og regionaldepartementet

Strand, T. (2001): *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget

Vabo, S.I. og S. Opedal (1997): *Oppfatninger om forholdet mellom staten og kommunene. En dokumentstudie*. Notat 112. Oslo: NIBR

Winje, U., F. Hansen, M. Johannessen (2001): *Kommunenes bruk av KOSTRA*. Rapport nr. 27. Oslo: Statskonsult

Øgård, M. (2005): "New Public Management – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart?" i Baldersheim, H. og L.E. Rose (red): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget

Aars, J. (2006): *Demokratipolitikk i norske kommuner?* Paper til presentasjon ved Nasjonal fagkonferanse i statsvitenskap. Bergen

Bergen 20.03.06

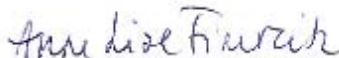
Forespørsel om intervjuavtaler i kommunen

Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen gjennomfører på oppdrag fra Norges Forskningsråd et prosjekt om bruk av KOSTRA-data i norske kommuner. Undersøkelsen inngår det større prosjektet *IKT: Utfordringer for demokratisk styring og kontroll* som er finansiert under det såkalt KIM-programmet (Kommunikasjon, informasjon, media) i Forskningsrådet ([http://www.rokkan.uib.no/projects/?\\$present&i=112](http://www.rokkan.uib.no/projects/?$present&i=112)). Prosjektet skal ferdigstilles i løpet av første halvår 2007.

Prosjektet rettet mot brukere av KOSTRA i kommunene nyttiggjør seg av flere innfallsvinkler og datakilder. En viktig del av prosjektet er case-studier i fire utvalgte kommuner - ~~XXXXXXXXXX~~. I disse kommunene ønsker vi å gjennomføre intervju med aktører som kan ha særlig gode forutsetninger for å gi informasjon om hvordan KOSTRA anvendes i kommunen. Det vil gjelde ordfører, opposisjonsleder eller tilsvarende, rådmann/administrasjonssjef, en leder på mellomnivå eller virksomhetsnivå, samt en person med ansvar for IKT i kommunen.

I løpet av få dager vil vi ta kontakt for å gjøre nærmere intervjuavtaler. Intervjuene vil bli foretatt av Gerd Irgunn Opdal. Vi håper at kommunen vil stille seg positive til denne henvendelsen og imøteset et godt samarbeid. Dersom dere har spørsmål om undersøkelsen, kan disse rettes til forsker Anne Lise Fimreite (E-post: anne.lise.fimreite@iorg.uib.no, tlf: 900 83 619) eller forskningsleder Jacob Aars (E-post: jacob.aars@rokkan.uib.no, tlf: 55 58 97 80)

Med vennlig hilsen



Anne Lise Fimreite
Prosjektansvarlige



Jacob Aars

KOSTRA og lokalpolitiske prioriteringar

Intervjuguide

Stilling / funksjon:

Tid i stillinga / funksjonen:

Ad. 1:

Administrativ samordning:

1.1 Blir Kostra brukt i kommunen?

- kvifor/ kvifor ikkje?
- meir/ mindre brukt?
- evt. tekniske problemstillingar knytt til bruken ?
- har dei tekniske problema vorte løyste?
- * når tid tatt i bruk?
- * brukt annleis i dag i kommunen enn tidlegare? (korleis/ grunnen til endringane?)

1.2 Kva delar av Kostra blir brukt?

1.3 Kven brukar det?

1.4 I kva samanhengar blir Kostra brukt?

- budsjettering, årsmeldingar, brukarundersøking m.v.?
- i det kontinuerlege arbeidet i tenesteeiningane m.v.?
- saksutgreiingar til folkevalde?
- andre bruksområde?

1.5 Skapar Kostra-tal diskusjonar i kommuneorganisasjonen?

- i kva fora?
- kva type problemstillingar blir ofte drøfta i dei ulike fora iht. Kostra?

1.6 Har Kostra-tal gitt grunnlag for interne omprioriteringar i kommunen?

- kva for omprioriteringar?
- sentrale aktørar iht. omprioriteringar?

1.7 Blir omprioriteringane lettare/ vanskelegare akseptert internt i kommuneorganisasjonen med bruk av Kostra?

1.8 Har Kostra hatt betydning for samordning på tvers av tenesteområda i kommunen?

- korleis?
- endringar over tid, kva har vorte vanskelegare / betre?
- prosjektretta eller meir permanent samordning?
- samordning på leiarnivå eller medarbeidarnivå?

1.9 Har Kostra hatt betydning for organiseringa i kommunen?

- evt. korleis?

1.10 Har det vore diskusjonar kring kvar i kommunerekneskapen kostnader/ inntekter i samordningstiltak skal førast?

- har dette samanheng med Kostra?
- internfakturering?

1.11 Korleis blir rapportering av grunnlagsdata til Kostra gjennomført i kommunen?

- er dette ei prioritert oppgåve?
- kvifor/ kvifor ikkje?

1.12 Blir Kostra-tala kopla mot andre type indikatorar i kommunen?

- brukar de andre indikatorar?
- brukarundersøkjingar, balansert målstyring m.v.

1.13 Er Kostra ein nyttig reiskap i kommunen?

- kva omdømme har Kostra i kommunen?
- ulikt vurdert av ulike aktørar?

1.14 Slik du ser det, gjengjev Kostra-tala rette tal for din kommune?

- Stolar du på tala for andre kommunar (som de evt. brukar å samanlikne dykk med)?

Ad. 2:

Standardisering mellom kommunane:

2.1 Blir Kostra brukt i kommunen som samanlikningsgrunnlag i høve til andre kommunar?

- kvifor/ kvifor ikkje?
- evt. kva for kommunar? Kvifor desse?
- korleis skjer samanlikninga?

2.2 Er det spesielle tenesteområde der det føregår ei slik samanlikning?

- kva for?
- noko tenesteområde som ikkje blir samanlikna?
- samanlikning av tenesteområde mellom kommunar?
- samanlikning internt i kommunen mellom tenesteområde?

- kvifor desse?

2.3 Er det sentrale aktørar i slike samanlikningar?

- kven tek initiativ?

2.4 Har ei slik samanlikning konsekvensar for kommunen?

- kva diskusjonar fører det til (adm./pol.)?
- omprioriteringar?
- andre konsekvensar?

2.5 Korleis blir det opplevd å kome godt / dårleg ut på Kostra i høve til andre kommunar?

- egne opplevingar?
- andre sine opplevingar slik du ser det?
- ulikt for ulike tenesteområde?
- konsekvensar?

2.6 Brukar lokalmedia Kostra?

- korleis?
- korleis ser du på lokalmedia sin bruk av Kostra?

2.7 Opplever du at staten brukar Kostra i styringssamanheng iht. kommunane?

- korleis?

Ad. 3:

Forholdet mellom politikk og administrasjon:

3.1 Blir Kostra brukt i politiske fora?

- kva for fora?

3.2 Pregar det dei politiske debattane?

- korleis?
- kven bringar Kostra-tala inn?

3.3 Blir andre offentlege debattar prega av Kostra?

- kva for debattar?
- kven bringar Kostra-tala inn i debatten?

3.4 Er det naturleg for deg å bruke den terminologien som Kostra brukar?

- naturleg for dei andre folkevalde?

(haldningar som ligg bak terminologien,; effektivitet, produksjon, behov, dekningsgrad, produktivitet osv.)

- er terminologien i den politiske debatten endra etter at Kostra vart tatt i bruk, slik du vurderer det?

3.5 Har folkevalde fått opplæring i bruk av Kostra?

- kven har evt. tatt initiativ til denne opplæringa?
- kven har stått for denne opplæringa?

3.6 Opplever du at Kostra pregar den kommunale utviklinga?

- korleis?

(endra teknologi medfører endra visjonar, mål for framtida)
(nye visjonar påverkar teknologiutviklinga)

3.7 Er det politiske diskusjonar som ikkje får så mykje merksemd pga. Kostra?

- kva for politikkområde?

3.8 Kjenner dei tilsette i kommunen til Kostra?

- påverknad i det daglege arbeidet?

Spørsmål til ikt-medarbeidar:

Stilling:

Tid i stillinga:

1. Har du lagt til rette program/ datagrunnlag til bruk innan Kostra?

- kva?

2. Har du fått opplæring i bruk av Kostra?

- av kven?

3. Tek tilsette/ folkevalde kontakt med ikt-avd./ikt-medarbeidar for å få teknisk hjelp i samband med bruk av Kostra?

4. Er det tekniske problem knytt til bruk av Kostra?

- programvare

- teknisk utstyr i kommunen

- andre problem

5. Har du noko inntrykk av Kostra - datateknisk?

6. Deltok du i bruken av Kostra i kommunen?

- korleis?

(tilretteleggje, tolke osv.)

7. Kjem dataleverandørar med tilrettelagte produkt for overføring av dokumentasjon frå økonomiprogram til SSB (Kostra)?

- kva for leverandørar?

- kva for produkt (type)?

gio, 14.02.06