



Masteroppgave 2016, 30 stp
Handelshøyskolen, NMBU

Balansert målstyring i kommunal sektor

- En casestudie av Sarpsborg kommune

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet som en avslutning på min mastergrad i økonomi og administrasjon ved Handelshøyskolen på Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Arbeidet med oppgaven har vært meget utfordrende og tidkrevende, men også svært lærerikt. Jeg ønsker å rette en stor takk til min veileder Jens Bengtsson for meget gode innspill og tilbakemeldinger. Det må også rettes en stor takk til rådgiver i stab organisasjon, Jens Otto Løkkevik, for god oppfølging og all den nødvendige hjelpen jeg har hatt behov for gjennom hele prosessen.

I tillegg ønsker jeg å takke alle intervjuobjektene som tok seg tid til å stille opp og for deres meddelelse av nyttig informasjon.

Ås, august 2016

Anisa Khan

Sammendrag

Denne avhandlingen undersøker Sarpsborg kommunens valg om å redusere bruken av balansert målstyring som deres ledende rapporteringsverktøy. Avhandlingens funn viser at bruken av balansert målstyring har vært mislykket grunnet kommunens mistolkning av rapporteringsverktøyet. Denne mislykkede implementeringen skyldes i hovedsak manglende forståelse av og forvirrelse rundt forskjellen i bruk av balansert målstyring og Excellence modellen.

Avhandlingens funn markerer tydelig den vesentlige forskjellen mellom Excellence modell og balansert målstyring. I motsetning til balansert målstyring som gir muligheten til å tilpasse rapporteringsverktøyet til spesifikke enheter, er Excellence modellen mer statisk, der konseptet baserer seg på et forhåndsbestemt årsak-virkningsforhold mellom modellens indikatorer. Dermed egner Excellence modellen seg mer som et diagnostisk verktøy eller benchmarking verktøy. Siden balansert målstyring har sitt opphav fra eller er inspirert av Excellence modellen, er det ikke mulig å gjenopprette rapporteringsverktøyets originale format. Videre funn tyder også på at Sarpsborg Kommune er svært tilbakeholdne når det gjelder bruk av balansert målstyring som sitt rapporteringsverktøy. Dette grunnet dets høye rapporteringsfrekvens til ledelsen. På grunn av dette har de valgt å benytte en mer verdibasert ledelsestilnærming. Det har allikevel vist seg at bruken av denne tilnærmingen alene ikke er tilstrekkelig som et styrings- og rapporteringsverktøy og det anbefales derfor at Sarpsborg kommune bruker verdibasert ledelsestilnærming i kombinasjon med balansert målstyring.

Det anbefales sterkt at Sarpsborg kommune følger de retningslinjene som presenteres i denne avhandlingen i en eventuell implementering av balansert virksomhetsstyring. Det er enda viktigere å understreke nivået av ledelsesinvolvering i implementeringen av balansert målstyring. En konsensus i ledelsen for å implementere balansert målstyring og en klar forståelse av organisasjonens visjon og strategi vil øke sannsynligheten for en vellykket gjennomføring av balansert målstyring og danne grunnlaget for utnyttelse av modellens fordeler.

Abstract

This dissertation investigates why Sarpsborg Commune has chosen to decrease their use of The Balanced Scorecard as their management reporting tool. The findings conclude that Sarpsborg Communes implementation of The Balanced Scorecard has not, due to misinterpretation of the management tool, been a success. This unsuccessful implementation is mainly due to confusion between the difference in the use of The Balance Scorecard and The Excellence Model.

The findings clearly show a fundamental difference between The Excellence Model and The Balanced Scorecard. The Balanced Scorecard gives the opportunity to customize the reporting tool to entity specific environment, whereas The Excellence Model is more static and has a predefined cause-and-effect relationship between the indicators in the model. Thus The Excellence Model is more suitable as a diagnostic tool or a benchmarking tool. Since the Balanced Scorecard, used by Sarpsborg Commune, originates from or is inspired by The Excellence Model, it is not possible to reestablish the reporting tool in present format.

Furthermore findings suggest that Sarpsborg Commune is very reluctant to The Balanced Scorecard as their management tool, due to the high level of reporting frequency to the management. Therefore they have chosen to move towards a more Value Based Management approach. The use of The Value Based Management approach on its own to be sufficient as a Management Reporting Tool and therefore it is suggested that Sarpsborg Commune uses The Value Based Management approach in combination with The Balanced Scorecard.

It is highly recommended that Sarpsborg Commune in possible implementation of The Balanced Scorecard use the guidelines presented in this dissertation. To emphasize the level of management involvement in the implementation of The Balanced Scorecard is even more important. Having a clear understanding of the organizations vision and strategy and a consensus on implementing The Balanced in the management, will increase the probability of a successful implementation of The Balanced Scorecard and create a base for utilizing the benefits of using The Balanced Scorecard.

Innholdsfortegnelse

FORORD	1
SAMMENDRAG	2
ABSTRACT	3
1. INTRODUKSJON	6
1.1 BAKGRUNN.....	6
1.2 FORSKNINGSSPØRSMÅL.....	6
1.3 PROBLEMSTILLING.....	7
1.5. AVGRENSNING.....	7
1.6 MÅLGRUPPE.....	8
1.7 DEFINISJONER OG UTTRYKK.....	8
2. METODE	9
2.1. VALG AV METODE.....	9
2.2. BAKGRUNN FOR VALGT METODE.....	9
2.3. CASE-STUDIE.....	10
2.4. VALG AV INTERVJUOBJEKTER.....	10
2.4.1 Presentasjon av intervjuobjekter.....	12
2.5. PRIMÆRDATA.....	14
2.5.1. intervju.....	14
2.6. KRITIKK AV PRIMÆRDATA.....	16
2.7. KRITIKK AV SEKUNDÆRDATA.....	16
3. TEORI	17
3.1 BALANSERT MÅLSTYRING - BEGYNNELSEN.....	17
3.2 INTRODUKSJON - BMS LEDELSESRAPPORTERING.....	18
3.2.1 Strategikartlegging og BMS.....	19
3.2.2 Det finansielle perspektivet.....	19
3.2.3 kundeperspektivet.....	21
3.2.3.1 Verdtilbudet.....	22
3.2.3.2 Laveste total kostnader.....	23
3.2.3.3 Produktlederskap.....	23
3.2.3.4 Komplette kundeløsninger.....	23
3.2.3.5 Lock-in strategi.....	23
3.2.4 Interne prosessperspektivet.....	24
3.2.4.1 Produksjonsprosesser.....	25
3.2.4.2 Kundeorienterte prosesser.....	25
3.2.4.3 Produktlederskap.....	25
3.2.4.4 Sosiale krav.....	25
3.2.5 Lærings- og vekstperspektivet.....	26
3.3 OPPBYGNING OG IMPLEMENTERING AV BMS.....	27
3.4 KRITIKK AV BM.....	30
3.4.1 SSC (Systematic Scorecard).....	33
3.5 BM I EN OFFENTLIG SAMMENHENG.....	35
3.6 BMS I NORSKE KOMMUNER.....	38
3.7 HELHETLIG STYRINGSMODELL OG ERFARINGER I KOMMUNAL SAMMENHENG.....	39
3.7.1 Erfaringer.....	40
3.7.2 PRESENTASJON AV RESULTATER.....	44
3.7.3 Medarbeiderfokus.....	45
3.7.4 Brukerfokus.....	46
3.7.5. Pleie og omsorg.....	47
3.8 BUSINESS EXCELLENCE MODELLEN.....	47
3.9 VERDIBASERT LEDELSE- EN TEORETISK GJENNOMGANG.....	49

4. EMPIRI	53
4.1 CASE SETTING	53
4.2 STRUKTUR AV PRIMÆR DATA	54
4.2.1 Bakgrunnshistorie for styringsformen i Sarpsborg Kommune.....	55
4.2.2 Introduksjon av BM i Sarpsborg kommune.....	56
4.2.3 Helhetlig Styringsmodell og BM- Implementeringsprosess og bruken av BM.....	58
4.2.4 Helhetlig Styringsmodell – forståelse blant brukerne.....	59
4.2.5 Endringen av styresystemet – fokus på verdibasert ledelse.....	62
5. ANALYSE.....	68
5.1. IMPLEMENTERING AV BM I SARPSBORG KOMMUNE.....	68
5.2. STYRINGSMODELL OG BALANSERT MÅLSTYRING.....	70
5.3. BALANSERT MÅLSTYRING – ERFARINGER FRA NORSKE KOMMUNER.....	74
5.4. HOLDNINGSSKIFTE I SARPSBORG KOMMUNE – FRA BALANSERT MÅLSTYRING TIL VERDIBASERT LEDELSE	74
5.5. KONSEKVENNS AV EN VERDIBASERT LEDELSESTILNÆRMING.....	76
6. DISKUSJON.....	78
6.1. BALANSERT MÅLSTYRING OG EXCELLENCE MODELLEN – FORSTÅR VI BUDSKAPET?.....	78
6.2. BALANSERT MÅLSTYRING OG VERDIBASERT LEDELSE – KAN DE FORENES?.....	80
6.3. UKLARHETER RUNDT BM I SARPSBORG KOMMUNE – HVA GIKK GALT?	82
6.4. BALANSERT MÅLSTYRING – LEDELSESVERKTØY I SARPSBORG KOMMUNE.....	84
7. KONKLUSJON	88
LITTERATURLISTE.....	90
VEDLEGG.....	93

Figurliste

Figur 1. Forskjellige strategier til økt aksjonærverdi (Bukh, 2004).....	20
Figur 2. Oversikt over de fire kategorier og eksempler på innhold (Bukh P. N., 2004)....	25
Figur 3. De sentrale fokusområder i lærings- og vekstperspektivet (Bukh P. N., 2004) ..	26
Figur 4. Trinn for trinn oppbygning (Olve, Roy, & Wetter, 1999).....	28
Figur 5. Alternativ BM (Sven C. Voelpe, 2006).....	34
Figur 6. BM for offentlige virksomheter (Niven, 2003)	36
Figur 7. Politikernes nytte av BM (Regionaldepartementet, Resultat og dialog - Balansert Målstyring (BM) i kommunal sektor., 2002).....	39
Figur 8. Excellence modellen (Lawrie, 2015).....	48
Figur 9. Forskjell på de forskjellige ledelsesformer gjennom tiden (Dolan & Garcia, 2002)	49
Figur 10. Organisasjonsdiagram Sarpsborg Kommune (Organisasjon, 2016)	53
Figur 11. Helhetlig Styringsmodell. T.V. Oppdatert modell. T.H. Tidligere modell (Sarpsborg kommune, 2014).....	60
Figur 12. Forskjellige former for styring (Sarpsborg kommune, 2014).....	63
Figur 13. Krav til å utarbeide indikatorer/mål (Sarpsborg kommune, 2014).....	65
Figur 14. The Business Excellence model (Lawrie, 2015).....	72
Figur 15. Sarpsborg kommunes tolkning av Excellence modellen (Sarpsborg kommune, 2014)	79
Figur 16. The Business Excellence model (Lawrie, 2015).....	79
Figur 17. To av kategoriene omkring de interne prosesser (Bukh, 2004)	81
Figur 18. En kombinasjon av BM og VBL (Egen fremstilling)	81

1. Introduksjon

Dette kapitlet vil presentere bakgrunnen for hvorfor det er valgt å skrive om balansert målstyring i Sarpsborg kommune. I tillegg vil det gis en forklaring på hva forfatteren vil oppnå med denne oppgaven.

1.1 Bakgrunn

"What you measure is what you get." Slik innleder Robert S. Kaplan og David P. Norton sin artikkel i 1992. Her presenterer de et multidimensjonalt målstyringsverktøy som har fokus på å kombinere de finansielle ledelsesrapporteringsverktøyene med de operasjonelle. Dette skulle gi toppledelsen et bedre overblikk over virksomhetens prestasjon og samtidig en mulighet til også å måle de operasjonelle målene (Norton R. S., 1992). Introduksjonen av Balanced Scorecard av Robert S. Kaplan og David P. Norton i 1992, har siden blitt anvendt av flere tusen selskaper i det private og det offentlige (Norton K. S., 2010). Allerede på midten av 90-tallet nådde innføringen av balansert målstyring til Skandinavia hvor Sverige var det landet hvor verktøyet først ble introdusert. Deretter kom den til Norge og til slutt fulgte Danmark etter. Konsulentfirmaer som blant annet Deloitte og KPMG har hatt en viktig rolle i å innføre dette verktøyet i Skandinavia (Slåtten, 2013).

1.2 Forskningsspørsmål

Bruken av balansert målstyring har siden introduksjonen spredd seg enormt i Skandinavia både i det private, men også i offentlig sektor. Da bunnlinjen i det offentlige ikke er så viktig som det er for de private selskapene, har det blitt presentert andre ikke-finansielle målstyringsverktøy for offentlig sektor (Per Nikolaj D. Bukh, 2000). I Danmark har kommuners landsorganisasjon vært med på å anbefale kommunene til å bruke Balanced Scorecard (Per Nikolaj D. Bukh, 2000). I Sverige viser studier at 36% av kommunene vedtok Balanced Scorecard helt eller delvis (Svensson, 2006). I Norge er anvendelsen også ganske utbredt og blir ofte omtalt i litteraturen som "balansert målstyring eller BMS". Her viser undersøkelser at 30% av norske industribedrifter brukte en form for balansert målstyring (Madsen, 2012). En annen studie viser at i 2004 var det 26% av kommunene i Norge som brukte en eller annen form for balansert målstyring. I 2008 hadde dette tallet steget til 52% (Even Fallan, 2015). Dermed er det mange studier hvor forekomsten av balansert målstyring har blitt nøye undersøkt. Andre studier har undersøkt de negative aspektene av balansert

målstyring (Nørreklit, 2003) eller (Antonsen, 2014). De diskuterer også om balansert målstyring er her for å bli for en kort tid og deretter blir overrumplet av en annen styringsverktøy. Studier har så langt ikke vært spesifikt inne og undersøkt hva som kan ha gått galt i gjennomføringsfasen eller den etterfølgende delen som er det viktigste: å endre kulturen i organisasjonen for å forstå balansert målstyring og dens fordeler. I 2002, 10 år etter introduksjonen av balansert målstyring, introduserte kommunal- og regionaldepartementet en veiledning til balansert målstyring (Regionaldepartementet, 2004). Samme periode ble det også introdusert dette i land som Danmark i 1999 og Sverige 2000. I denne perioden var det svært få kommuner som kjente til konseptet og enda færre som hadde tatt det i bruk. I tillegg var det noen kommuner som tok i bruk balansert målstyring som styringsverktøy, men valgte å nedtone denne formen for styring. En av disse kommunene er Sarpsborg kommune, en by i Østfold fylke. Bakgrunnen for nedtoningen av BMS skyldes at bruken av modellen ga en del komplikasjoner både for brukerne og ledelsen. Derfor valgte kommunen å gå mer mot verdibasert ledelse. Ut fra dette er det derfor mulig å få et innblikk i de utfordringer og konsekvenser implementeringen har hatt i Sarpsborg kommune og erfaringene balansert målstyring har gitt kommunen.

1.3 Problemstilling

Denne oppgaven har som formål å analysere Sarpsborg kommunes beslutning omkring å nedtone deres bruk av balansert målstyring som kommunens ledelsesverktøy. I tillegg vil oppgaven belyse de utfordringer og direkte konsekvenser bruken og implementering av balansert målstyring har hatt for Sarpsborg kommune. Sist men ikke minst vil oppgaven ut fra analysen vurdere hvorvidt, en gjenetablering av balansert målstyring er mulig.

1.5. Avgrensning

Det er valgt å lage en case-studie som vil involvere forskjellige avdelinger i Sarpsborg kommune. Ved å gjøre dette vil oppgaven konsekvent unnlate å beskrive andre kommuner i Norge, Danmark eller Sverige som bruker balansert målstyring. Derfor kan denne oppgaven ikke produsere et alminnelig bilde av de konklusjoner oppgaven finner fram til. Denne oppgaven har derimot som formål å gi brukbare og nyttige resultater både til bruk for Sarpsborg kommune og alle andre brukere som har interesse for balansert målstyring. I tillegg er det valgt å bruke en toppledelsesfokus i oppgaven, som fokuserer på ledelsen eller de

prosjektlederne som var med under implementeringen av balansert målstyring. Ved å gjøre dette klarer oppgaven å illustrere bruken og effekten av balansert målstyring i hele organisasjonsnivået.

I den teoretiske delen av oppgaven er det valgt å unnlate å beskrive det franske tableau de bord (Mendoza, 1999). Noen forfattere mener at opprinnelsen av Balanced Scorecard kan stamme fra eller stammer fra tableau de bord (Annick Bourguignon, 2001).

Da Sarpsborg kommune også anvender verdibasert ledelse samt store deler av Business Excellence modellen, vil disse to modellene også bli presentert i oppgaven på et overordnet nivå da de ligger utenfor oppgavens rammer.

1.6 Målgruppe

Denne oppgaven er rettet mot alle med interesse for målstyringsverktøy og spesielt i balansert målstyring. Det er valgt å inkludere en generell innføring av Balanced Scorecard i den teoretiske delen av oppgaven, slik at de interesserte som ikke har fokus på spesifikke målstyringsverktøy også kan forstå dette. I tillegg er oppgaven ment å være relevant for andre kommuner i Norge som ennå ikke har implementert eller som har valgt å stoppe/nedtone bruken av balansert målstyring i sine kommuner.

1.7 Definisjoner og uttrykk

Det er forsøkt å bruke enkelt språk, slik at folk med liten eller ingen kunnskap om ledelsesrapporteringsverktøyet også er i stand til å forstå oppgaven. Men det kan komme noen ord og uttrykk som skal defineres for å gjøre oppgaven lesbar for alle.

- Balanced Scorecard blir i oppgaven nevnt som Balansert målstyring, BM og BMS. Selv om det er vekselvis brukt ulike ord, refererer de til samme styringsverktøy for balansert målstyring.
- Sarpsborg kommune anvender en styringsmodell som blir presentert i det empiriske kapitlet. Her refereres den kvalitetsstyringsmodellen og styringsmodellen, men det er den samme modellen som kommunen har blitt valgt å kalle noe annet.

2. Metode

Metodekapitlet har som mål å forklare hvilken vitenskapelig teoretisk tilnærming som er brukt i oppgaven og bakgrunnen for valgt metode. I tillegg vil datainnsamlingsmetoden forklares, samt problemer som er oppstått ved valg av den valgte datainnsamlingsmetoden er også diskutert.

2.1. Valg av metode

Oppgavens vitenskapelig tilnærming kan beskrives å være kvalitativ, siden denne tilnærmingen vil være mest ideelt til å oppfylle oppgavens formål. Oppgaven kan beskrives som en kvalitativ casestudie med intervju som primærdata. En kvalitativ tilnærming er også den mest logiske når man analyserer en organisasjon mer i dybden. Det gir også muligheten til å fokusere på spesifikke områder. Samtidig gir denne vitenskapelige tilnærmingen også mer fleksibilitet gjennom studiet (Holme, 1997). Sammenlignet med kvantitativ datainnsamling gir den kvalitative tilnærmingen muligheten til å arbeide tettere på ens kjerneområde.

Det vil alltid være fordeler og ulemper med både den kvalitative og kvantitative tilnærmingen i en oppgave. De bør derfor ikke bli sett på som to konkurrerende tilnærminger, men mer som utfyller hverandre, med hver sin vitenskapelig tilnærming for å belyse forskningsområdet. For denne oppgaven anses kvalitativ tilnærming til å ha mer relevans.

2.2. Bakgrunn for valgt metode

I denne oppgaven tas det utgangspunkt i allerede eksisterende teorier rundt implementeringen og bruken av balansert målstyring. Disse vil bli testet i forbindelse med oppgavens empiri. Derfor kan denne avhandlingen klassifiseres som å ha en deduktiv tilnærming (Jacobsen, 2002). Den induktive tilnærmingen vil innebære å samle empiriske data, uten å ha en hypotese om fremtidige resultater. Det er samtidig krav om å ikke trekke inn tidligere teorier. Da oppgaven omhandler allerede tidligere beskrevet teorier kan den induktive metoden ikke benyttes. Dilemmaet kan oppstå når en deduktiv tilnærming er valgt, at man kun ser etter dataene som støtter ens egen antagelse om resultatet. Denne oppgaven har ikke en direkte prediksjon av resultatet av problemstillingen, dette gir ingen anledning til kritikk av valideringen og påliteligheten av avhandlingen. En deduktiv tilnærming er beskrevet som

følger (Jacobsen, 2002):

1. Forskeren har sin egen oppfatning av virkeligheten og fra det standardiserer dette i for eksempel et spørreskjema.
2. Respondenten formulerer informasjonen på sin egen måte, som forskeren spør om.
3. Den som leser resultatet tolker dem på sin egen måte.

I denne oppgaven er de empiriske dataene innsamlet på bakgrunn av allerede fastsatte spørsmål. Ut fra dette kan det utledes at oppgaven benytter den deduktive tilnærmingen, men det er også viktig å understreke at intervjuene blir gjennomført med åpne spørsmål og uten forhåndsbestemte forventninger til det empiriske resultatet.

2.3. Case-studie

I forrige kapittel ble det kort beskrevet at intervjuene vil bli gjennomført som åpne spørsmål. Denne metoden krever at intervjueren blir stilt spørsmål som ikke bare blir besvart med et ”ja” eller ”nei”. I tillegg er spørsmål som inneholder ”hvordan” og ”hvorfor” med på å gi et mer dybdegående intervju og samtidig er slike spørsmål mest anvendt når forskeren bruker casestudie (Yin, 2014). Da oppgavens formål er å gå mer i dybden omkring bruken av balansert målstyring i Sarpsborg kommune er denne type spørsmål meget relevante. Når man foretar et casestudie, er et spesifikt emne satt til det primære forskningsemnet, som i tillegg inneholder en del støtte- eller undertemaer som forskningsområder (Yin, 2014). I denne oppgaven kan overstående bli beskrevet som følgende: det primære forskningsemnet er Sarpsborg kommune og underlag av forskningsområder er de ulike avdelingene i kommunen. Hensikten med et casestudie er å teste teorier og samtidig også å generalisere resultatet (Jacobsen, 2002). Imidlertid har det vært kritikk av case-studier som har gått på begrenset evne til å generalisere resultatet og forskeren kan være forutinntatt når en teori skal testes (Yin, 2014). Det som er viktig å forstå er at målet med et casestudie er å utvide og generalisere teorier, (analytisk generalisering), men ikke å oppramse teoriene (statisk generalisering), (Yin, 2014).

2.4. Valg av intervjuobjekter

Valg av personer til intervjuer er gjort i samarbeid med Jens Otto som har vært kontaktpersonen min i Sarpsborg kommune. Vi valgte de intervjuobjektene på bakgrunn av

deres involvering i Sarpsborg kommune eller grunnet deres lederstilling i kommunen som gir dem et godt overblikk over bruken av balansert målstyring. Hovedfokuset har vært å velge ut personer fra ulike nivåer og områder som har vært med på å bygge og implementere BMS, samt de som bruker systemene som et rapporteringsverktøy i de daglige rutinene. Følgende personer er blitt utvalgt til intervju i Sarpsborg kommune.

1. Unni Skaar- Rådmannen i Sarpsborg kommune
2. Reidar Handelsby- Økonomisjef i kommuneområdet organisasjon
3. Jens Otto Løkkevik- Rådgiver i stab under kommuneområdet organisasjon
4. Terje Aldar- Rådgiver i stab under kommuneområdet oppvekt
5. Lind Hilde Synnøve- Enhetsleder/Økonomisjef i økonomiavdelingen
6. Maryan Lund Aasberg- Enhetsleder/Rektor på Hafslundsøyskole
7. Gry Solberg- Enhetsleder på Borgen omsorgstjenesten

Hovedformålet ved å velge følgende personer er primært for å forstå mer dybdegående bruken av BMS i kommunen i løpet av den tiden de brukte balansert målstyring. Alle intervjuobjektene ble valgt ut i samarbeid med Jens Otto og disse har enten bidratt til å utvikle og/eller implementere bruken av balansert målstyring eller fulgt den daglige bruken av BMS. I tillegg er Rådmannen valgt å bli intervjuet, da det er hun som har det overordnede ansvaret for Sarpsborg kommune. Lengden på intervjuene er varierende avhengig av hvem som blir intervjuet. Gjennomsnittlig tid på intervjuene hvor personen har blitt intervjuet ansikt til ansikt er omtrent en time.

Intervjuer med leder nr. 2, 3 og 4 fra listen over er valgt fordi disse har hatt en aktiv rolle i utarbeidelsen eller implementeringen av BMS i Sarpsborg kommune. Derfor vil det være interessant å se hvordan disse hver for seg har fokusert på implementeringen av BMS i Sarpsborg kommune og hvilke parametere de har fulgt da BM skulle implementeres.

Intervju med enhetslederne nr 5, 6 og 7 fra listen over er også valgt fordi de alle har fulgt den daglige bruken av BMS i Sarpsborg kommune. I tillegg er de også være dem første til å oppdage de utfordringer som kommunen har møtt ved bruk av BMS. Samtidig vil det også bli belyst hvordan disse utfordringene er rapportert videre og hvordan de ble håndtert av ledelsen.

2.4.1 Presentasjon av intervjuobjekter

Unni Skaar- Rådmannen i Sarpsborg kommune

Unni Skar har vært rådmannen i Sarpsborg siden 2010 og var kommunesjef i daværende kommuneområdet samfunn, kultur og økonomi. Hun har ansvaret for all rapportering til bystyret, samt økonomi, personal og all tjeneste og kvalitet. Grunnansvaret hennes er å gjennomføre det bystyret vedtar.

Rådmannen har det overordnede ansvaret for Sarpsborg kommunes drift, samt hun som til slutt vil kunne svare på hvilke forutsetninger de har fulgt ved både å implementere styringsverktøyet og avskaffe det. Rådmannen har med innspill fra andre i ledelsen tatt disse valgene, og derfor er det interessant å finne ut hvilke avdelinger som har vist motstand overfor BMS og hvilke som har sett på BMS som et positiv målstyringsverktøy.

Reidar Handelsby- Kommunesjef i organisasjon

Reidar Handelsby er kommunesjefen i kommuneområdet organisasjon. Han leder kommuneområdet organisasjon, som består av 4 enheter. Det er enhet økonomi, enhet HR, enhet kommunikasjon og service og enhet Kemner. Han er leder for de fire enhetslederne og har hovedansvaret for de fire enhetene og er i kommuneledelsen som kalles rådmannensledergruppe og inngår i kommunens nærmeste stab sammen med fire andre kommunesjefer. I tillegg til at han leder sitt kommuneområdet, så er han også ukentlig i samhandling med rådmannen og de fire andre kommunesjefene med ansvar for helheten for Sarpsborg kommune. Han rapporterer alt til Rådmannen, Unni Skaar.

Det er veldig viktig å intervjuer kommunesjefen da han er bindeleddet mellom rådmannen og enhetslederne, og samarbeider med andre kommunesjefer samt har en stab for råd og veiledning. Jeg mener Reidar Handelsby er en av de mest sentrale personene å intervjuer da han sitter på mye informasjon når det kommer til hvordan styringssystemene kom inn, utviklet, presentert og implementert videre nedover i enhetene. Til slutt kan han også svare på hvilke erfaringer han har med ulike styringsverktøy og hvorfor de har endret på dette underveis.

Jens Otto Løkkevik- Rådgiver i stab organisasjon

Jens Otto er rådgiver i stab i kommuneområdet organisasjon og jobber med nye prosjekter og systemer. Hans oppgaver er å være prosjektkoordinator og prosjektleder for store kommunale prosjekter. Det er hans rolle i staben, Stab er noe som støtter nærmeste leder. Det er et nytt

ledd som kom i januar 2016. Man har rådmannen på toppen, og 5 kommuneområdet sjefer som igjen har til sammen 53 enheter under seg. Under områder er det team, nå har det kommet nytt støttefunksjon som er stab. I hver stab sitter det 2-7 personer som er rådgivere som jobber opp mot kommunesjefene og hjelper dem med ulike oppgaver og har oversikten over det feltet. I tillegg har de noe som heter felles staben, det vil si at det også er forventet at rådgivere i tillegg til å jobbe opp mot kommunesjefen skal jobbe på tvers. Dersom det kommer en sak som går på tvers, så jobber alle i staben på ulike kommuneområdet sammen da vil det si at de jobber i en felles stab. Han rapporterer alt til Kommunesjefen, Reidar Handelsby.

Jens Otto er valgt som intervjuobjekt fordi han kan fortelle mer om det alternative styringsverktøyet Sarpsborg kommune har valgt å bruke i stedet for BMS . Det vil bli sett på hva Jens Otto ser som gunstig ved å benytte dette styringsverktøyet og også hvilke likheter og forskjeller det har i forhold til BMS.

Terje Rar Aldar- Rådgiver i stab under oppvekst

Terje Aldar er rådgiver i stab på kommuneområdet oppvekst. Han har hatt stillingen i 5-6 år og jobbet som rektor på en skole i Sarpsborg før det. Han har ansvar for alt som har med grunnskole å gjøre. I tillegg har han en del oppgaver i forhold til kommuneområdet oppvekst som helhet. Dette innebærer rapportering, handlingsplaner og budsjett for oppvekt. Så han har både politiske saker og budsjettoppfølging og lederstøtte. Terje rapporterer til Kommunesjef i oppvekst. Terje har jobbet en del med måltavlene for BMS og det vil dermed bli interessant hvilke erfaringer han sitter igjen med.

Lind Hilde Synnøve - Økonomisjef

Lind Hilde Synnøve er økonomisjef i enhet økonomi under kommuneområdet organisasjon og fikk stilling som økonomisjef fra 1 april 2016 i Sarpsborg kommune. Før det jobbet hun som controller i kommunen i 8 år og har tidligere jobbet med kommunalrevisjon som forvaltningsrevisor. Lind har ansvar for budsjett, handlingsplaner og prosessen. Hun har også ansvar for tertial og årsrapportering, ferdigstillelse av regnskapet, finansrapportering, innkjøp til enhet økonomi. I tillegg har hun ansvar for saksbehandling på saker, er økonomirådgivere til kommunesjefer og enhetsledere. Lind rapporterer i hovedsak til økonomisjefen Reidar Handelsby som er kommunesjef i kommuneområdet organisasjon, i tillegg rapporterer hun på noe direkte til rådmannen.

Lind har kontoret i rådhuset og jobber tett med kommunesjefen. Det vil være nyttig for oppgaven å finne ut hvordan økonomisjefen følger de daglige rutineene ved bruk av ulike styringsverktøy, samt hvor inkludert hun er i prosessene med å utvikle og implementere styringssystemer.

Maryan Lundskog Aasberg- Rektor Hafslundsøyskole

Maryan Lundskog Aasberg er rektor på Hafslundsøy barneskole og har stilling som enhetsleder på skolen. Hun har ansvaret for arbeidsledelse på skolen, skoleutvikling, drift, rapportering, å motivere medarbeiderne og sykefravær.

De rapporterer til kommunesjefen i oppvekst som sorterer og samler resultatene fra oppvekst. Det er interessant å få med seg hvordan skoler som allerede er pålagt mange regler fra staten håndterer og følger de lokale styringssystemene kommunen velger å styre etter.

Gry Solberg- Enhetsleder på omsorgstjenesten

Gry Solberg er enhetsleder på omsorgstjenesten borgen, den består av Borgen sykehjem med 70 plasser, og hjemmetjenesten Borgen Varteig med ca 300 pasienter i hjemmesykepleien. Hun har jobbet i kommunen siden 1988 og som leder siden 1992. Ansvarsområdet hennes er å drifte denne enheten, og har en helhetlig ansvar i forhold til økonomi, medarbeidere, fag, kvalitet, prosedyrer, tilsetninger altså den helhetlige driften. Hun har fått delegert myndighet fra Rådmannen gjennom kommunesjefen for å styre enheten Borgen omsorgstjenesten. Hun rapporterer til sjefen sin Kirsti Skau som er kommunesjef på velferd.

Enhetslederen på omsorgstjenesten er relevant å intervju da pleie- og omsorgsavdelingen utgjør den største delen med flest ansatte. Gry har mange ansatte under seg og det er derfor interessant å vite hvordan hun implementerer og følger styringssystemene som utvikles av kommuneledelsen.

2.5. Primærdata

2.5.1. intervju

Det er noen fundamentale kriterier som må være oppfylt før en samtale kan bli klassifisert som et intervju (Gillham, 2005). Det er viktig å stille åpne spørsmål, slik at respondenten kan besvare spørsmål på sin egen måte. Et intervju med ikke-åpne spørsmål kan raskt ligne på et

spørreskjema. Forholdet mellom intervjueren og respondenten skal være interaktiv og gi mulighet for justeringer i spørsmålene (Gillham, 2005). Denne beskrivelsen av hvordan intervjuet bør utføres, kalles også for semi-strukturert tilnærming. Andre viktige fokusområder for å besvare den semi-strukturerte intervjutilnærmingen er; samme spørsmål til alle respondentene, mulighet for å utvikle spørsmål underveis i intervjuet, ”oppfølgingsspørsmål” kan tilføres, når de relevante emneområder ikke er berørt samt lik tidsforbruk for hvert intervju (Ibid.)

Hvilken form for intervju som er den beste er ofte diskutert, men forfattere som (Svend Brinkmann, 2015), (Gillham, 2005) argumenterer for at ansikt- til- ansikt intervjuer anses som de mest foretrukket i forhold til mail eller telefonsamtaler. Dette er logisk, men ikke alltid en mulighet pga. tid og finansielle faktorer.

Jeg har valgt å foreta alle mine intervjuer ansikt- til- ansikt. Valget av intervjuene for denne oppgaven kan bli ansett som et semi- strukturert intervju design. Det vil være åpne spørsmål til respondentene, slik at de kan hjelpe til med å få de dataene som er nødvendig til formålet for denne oppgaven. De valgte respondentene vil være nøkkelpersoner for å besvare disse spørsmålene og de vil ha den nødvendige bakgrunnskunnskapen. Derfor vil det ikke være mulighet til å spørre tilfeldige personer. Denne delen motsier derfor et vesentlig forhold, for klassifikasjon av et semi-strukturert intervju design presentert av (Gillham, 2005). Men disse er svært statistiske definisjoner og regler for å følge en semi-strukturert intervju, i motsetning til (Svend Brinkmann, 2015) som legger mer vekt på fleksibilitet rundt spørsmålene og tiden.

Valget av å ikke bruke andre metoder til å intervjuer, slik som spørreskjemaundersøkelser skyldes flere forhold. En spørreskjemaundersøkelse ville gi et generelt bildet av synspunkter i stedet for subjektive synspunkter. Ettersom det generelle bildet kan hentes ut fra andre studier hvor fokuset har vært en induktiv tilnærming til forskningsområdet, vil det her være fokus på utfordringene og eventuelle løsninger i Sarpsborg Kommune. Derfor kreves det en stor kunnskapsbase hos respondentene og dermed er subjektive vurderinger fra informanter med høy kunnskap relevant for denne oppgaven.

Etter å ha gjennomført intervjuene vil ikke disse bli transkribert til tekst eller satt inn i oppgaven. Disse vil være tilgjengelig som en oppsummering og legges til som vedlegg i oppgaven. Denne oppsummeringen er validert av intervjupersonene. Informasjonen som ikke er relevant for oppgaven, men som er forekommet under intervjuene vil heller ikke bli nevnt i

oppgaven. Det vil i stedet bli lagt vekt på relevant informasjon og de spesifikke svarene respondentene gir på de stilte spørsmålene.

2.6. Kritikk av primærdata

Oppgaven får høy grad av validering hvis de relevante faktorene blir framhevet til formål for oppgaven. Påliteligheten beskriver troverdigheten av den valgte metoden til å skaffe primærdata. Påliteligheten sees ikke på som et viktig element i kvalitative undersøkelser, motsatt for de kvantitative studier, hvilket skyldes den forskjellige representative utvelgelsen. Den store ulempen som ofte diskuteres ved kvalitative intervjuer er den intersubjektiviteten som oppstår hvilket vil si at forskjellige lesere får forskjellige meninger med forskningen. Videre er ulempen også den generaliseringen som ikke kan oppnås da de valgte respondentene kun utgjør en liten prosentandel av det totale (Svend Brinkmann, 2015). Dette vil tas hensyn til og være oppmerksom på, men som nevnt tidligere så omhandler denne oppgaven svært aktuelle temaer. Noe som gjør at muligheten for å intervjuer mange personer ikke er mulig.

2.7. Kritikk av sekundærdata

Da oppgavens primære data innhentes ved intervjuer, er avhengigheten til sekundærdata satt til minimum. Men noe av oppgaven og dens case setting er utarbeidet ved hjelp av handlingsplaner som Sarpsborg kommune har utlevert. Denne delen av informasjonen har avgjørende betydning for oppgavens analysedel, derfor vil sekundærdata også bli presentert for de personene som har blitt intervjuet som så kan validere informasjonen som er presentert for dem. Derfor anses validiteten og påliteligheten av denne informasjonen som høy.

3. Teori

Teorikapitlet presenterer en grundig beskrivelse av når balansert målstyring ble kjent, en introduksjon av hva balansert målstyring går ut på og hvordan dette kan brukes som et ledelsesrapporteringsverktøy. Dette for å gi leseren en innsikt i hva dette innebærer. I tillegg er det presentert en oppskrift på hvordan en virksomhet kan bygge opp og implementere BMS i sin enhet. Videre har kapitlet tatt for seg kritikken rundt BMS og presentert et alternativ og oppdatert forslag på hvordan BMS kunne presenteres for å imøtekomme noen av kritikkpunktene. Siden oppgaven har fokus på Sarpsborg kommune er det grundig beskrevet om BMS i kommunal sammenheng, spesielt i Norge, og presentert erfaringer med BMS fra andre norske kommuner.

Det er også presentert teori rundt verdibasert ledelse, noe Sarpsborg kommune har valgt å fokusere på framover. Til slutt er teorien rundt Excellence modellen beskrevet på et overordnet nivå. Sarpsborg kommune fikk i mer eller mindre grad inspirasjon fra denne modellen da de gikk over til BMS.

3.1 Balansert målstyring - Begynnelsen

"What you measure is what you get" er et uttrykk, som ofte brukes i forbindelse med ledelsesrapporteringen. På 80-tallet var det blant virksomhetsledere som var kommet i paradigmeskiftet i forhold til den tradisjonelle ledelsesrapportering, der det hovedsakelig var fokus på de finansielle verktøy.

Det var blant virksomhetsledere rundt omkring i verden konsensus rundt den eksisterende ledelsesrapporteringen som hovedsakelig kun så på det økonomiske aspekt, skulle suppleres med en mer operasjonell tilnærming (Norton R. S., 1992). En del av forklaringen på at det var enighet om en ny tilnærming til rapporteringen skyldes at den eksisterende ledelsesrapporteringen i alt for stort omfang hadde fokus på de tradisjonelle finansielle måleinstrumenter, som på lang sikt kan bidra til å skape et misvisende bildet av virksomheten.

Forskning utført av blant annet Robert S. Kaplan og David P. Norton i 1992 har vist at virksomhetsledere foretrekker en balansert ledelsesrapportering, som involverer både tradisjonelle finansielle instrumenter, men som også inkluderer driftsrapportering.

Dette innebærer at rapporteringen eksempelvis involverer målinger av kundetilfredshet, interne prosesser og virksomhetens evne til innovative og forbedringsaktiviteter og med mer. (Norton R. S., 1992).

Denne formen for balansert rapportering vil gi virksomhetslederne et innblikk i de finansielle tiltakene som er et resultat av de beslutninger som allerede er tatt, og samtidig vil de operasjonelle instrumenter gi innblikk i de kritiske suksessfaktorer som vil bidra til å sikre fremtiden for selskapets finansielle resultater (Norton R. S., 1992).

3.2 Introduksjon - BMS Ledelsesrapportering

BMS fokuserer på de kritiske suksessfaktorer virksomheten må ha i tankene for å føre sin strategi ut i livet. For å gjøre dette må virksomheten anta at de har som overordnede formål å skape verdier på lang sikt, og derfor skal kortsiktige finansielle betraktninger suppleres av andre hensyn.

Dermed skal virksomheten i tillegg til tradisjonelle månedlige rapporteringer inkludere informasjon, som også vil hjelpe virksomheten på lang sikt å skape verdi (Bukh, 2004).

Dette oppnås ved hjelp av en balansert rapportering, som involverer forhold som er utenfor det tradisjonelle regnskapet. Disse forholdene kan for eksempel være kundetilfredshet, lojalitet, ansattes kompetanse, fornyelse av selskapets produktportefølje og produktkvalitet (Bukh, 2004).

Robert S. Kaplan og David P. Norton har gjennom deres forskning med nye prestasjonsmålingssystemer identifisert fire kjerneområder eller perspektiver, der virksomheter kan dra nytte av å sette mål (Norton R. S., 1992):

1. Det finansielle perspektivet
2. Kundeperspektivet
3. Det interne prosessperspektivet
4. Læring og vekstperspektivet

De fire perspektivene gjenspeiler både virksomhetens kortsiktige finansielle resultater, men også de faktorer som bestemmer de finansielle resultatene på lang sikt. Det at virksomhetens rapportering begrenses til kun de faktorene som kan være involvert i de fire perspektivene bidrar til å minimere overbelastning av informasjon og skape et større fokus. Det er ofte sett

at virksomheter har for mange måleinstrumenter som de skal holde styr på, og derfor kan de ofte ende opp med et uskarpt bilde av selskapets resultater (Bukh, 2004).

3.2.1 Strategikartlegging og BMS

Å jobbe med balansert styring handler i høy grad om å utvikle et strategikort, noe som medfører at virksomheten skal gjennom en strategiprosess. Prosessen innebærer at virksomheten skal kartlegge hvilke resultater i de tre nederste perspektiver ledelsen er overbevist om vil ha en positiv innflytelse på det finansielle perspektivet. Ved strategikartleggingen fastsettes det videre hvordan de kritiske suksessfaktorene påvirker hverandre i et årsaks-virkningssammenheng gjennom strategikortet. Disse relasjonene er et uttrykk for strategiske hypoteser om hvordan selskapet er relatert, og hvordan ledelsen ser og uttrykker sammenhengende i selskapet.

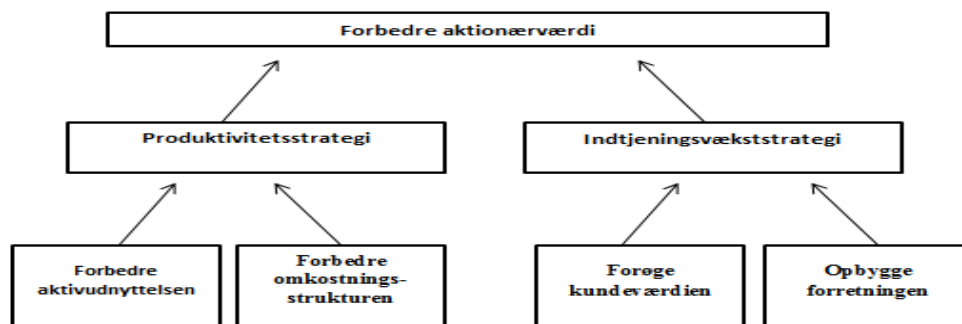
Utviklingen av strategikortet har som formål å konkretisere strategien, slik at det blant lederne i organisasjonen er enighet om selskapets strategi. Med engang det er nådd enighet kan strategien videreformidles i organisasjonen og i noen tilfeller også ut til interessenter utenfor organisasjonen. Utover dette er det også essensielt å oversette organisasjonens misjon og visjon til strategiske temaer og herfra til de kritiske suksessfaktorene som kan knyttes til nøkkeltall for å følge opp.

3.2.2 Det finansielle perspektivet

For vanlige kommersielt drevne selskaper vil det finansielle perspektivet være det viktigste perspektivet i BMS og dermed vil det finansielle perspektivet være bestemmende for de kritiske suksessfaktorer i de andre perspektivene i strategikortet. For å forsikre seg at målene i de andre perspektivene er riktige, er det derfor viktig og nødvendig at de fastsatte målene i det finansielle perspektivet er korrekt fastsatt. Blir ikke dette gjort, vil det resultere i negative konsekvenser for de underliggende perspektivene. Målene for det finansielle perspektivet skal være realistiske å oppnå, og det skal blant virksomhetens ledere være enighet rundt målene.

I et kommersielt brakt virksomhet vil målene i det finansielle perspektivet ha en markert tendens til å forbedre virksomhetens bunnlinje og dermed øke virksomhetens evne til å tjene mer penger, noe som kan oppnås på to forskjellige måter; ved å selge mer eller ved å forbruke mindre – øke inntektene eller redusere kostnadene.

Alle ledelseskonsepter blir implementert av selskapene i dag, enten det er Supply Chain Management, kvalitetsprogrammer, knowledge management eller balansert målstyring. De har kun verdi for virksomheten, dersom det medfører til økt salg eller kostnadsreduksjon. Dette er illustrert av Per Bukh i figur 1.



Figur 1. Forskjellige strategier til økt aksjonærverdi (Bukh, 2004)

Her argumenteres det for at virksomheter bør prøve å kombinere de to elementene i inntjenings- og produktivtetsstrategien. Samtidig som inntjeningsstrategien setter fokus på vekst gjennom oppbygging av nye forretningsområder eller muligheter og utvidelse av relasjoner med eksisterende kunder, ser produktivtetsstrategien på å kontrollere kostnader og utnytte virksomhetens ressurser optimalt (Bukh, 2004).

Inntjenings- og produktivtetsstrategien avspeiler i høy grad motstridende krefter, der ifølge Per Bukh (2004) skal veies opp mot hverandre, da det i motsetning kan ha uønskede konsekvenser. Produktivtetsstrategien kan ved en reduksjon i direkte og indirekte kostnader gi virksomheten raskt målbare resultater, men vil isolert sett ikke nødvendigvis korrelere eller sikre virksomhetens langsiktige vekstmuligheter. Det er her BMS viser seg i sitt rette element ettersom fundamentet bak strategien krever at de motstridende kreftene balanseres. Et eksempel kan være å eksempelvis følge en produktivtetsstrategi som innebærer at nedskjæringer i kostnader ikke skjer på bekostning av virksomhetens vekstmuligheter.

Når det er sagt, er det ikke like viktig at de to strategiene må bety like mye i virksomhetens finansielle perspektiv. Strategiene vi vektet forskjellige avhenger av hvor selskapet befinner seg i sin livssyklus. En nyetablert virksomhet vil fokusere på vekst og oppbyggingen av virksomheten, mens et mer modent selskap vil fokusere mer på kostnadsreduksjon. Selskaper som vil fokusere på lønnsom vekst, vil særlig dra nytte av både å se på inntjenings- og

produktivtetsstrategien. Med dette kan man prøve å balansere målepunkter på tvers av de to generiske finansielle strategiene (Bukh, 2004).

De to framgangsmåtene i det finansielle perspektivet fungerer derfor nødvendigvis ikke uavhengig av hverandre. Dette kan eksempelvis anses i forhold til en virksomhet som har som mål å utvide sin kundeportefølje. Ved å gjøre dette, vil virksomheten få muligheten til å redusere sine enhetskostnader, og oppnå økt produktivitet. Dette vil som oftest føre til bedre prosesser og bedre kvalitet, noe som vil resultere i en bedre kundeopplevelse. Til slutt vil dette resultere til vekst gjennom nye kundeforhold (Bukh, 2004).

Det er tradisjonelt i de fleste virksomheter at de finansielle målene uttrykkes ved tradisjonelle måleenheter som for eksempel; overskudd, bruttofortjeneste fra nye kunder, vekst i omsetningen, kontantstrøm, soliditetsgrad og redusert risiko.

Nøkkeltallene som tas i betraktning i det finansielle perspektivet har en stor betydning for utarbeidelsen av strategikortet. Ved utarbeidelsen av målene i det finansielle perspektivet har ledelsen sammenlignet med de andre perspektiver stor frihet til å fastsette målene.

Det er imidlertid svært viktig at ledelsen er klar over at målene kan realiseres. Dersom ledelsen ikke kan etablere realistiske mål som virksomheten kan oppnå, vil den strategiske planen de har utarbeidet revideres. Dette fordi virksomhetens framtid i større grad vil være basert på ønsketenkning, løserevet fra virksomhetens reelle potensialet.

3.2.3 kundeperspektivet

En av parameterne for å øke selskapets omsetning og resultat, er å tilby kundene et produkt eller en tjeneste som det etterspørres. For å kunne gjøre dette er det viktig for virksomheten å forstå og velge parameterne kunden legger til grunn for sin kjøpsatferd.

I BMS adresseres dette ved å følge opp på kundetilfredshet, tilgang av kunder i kjernesegmentet, samt følge opp markedsandeler og omsetning.

Utover dette handler kundeperspektivet om å identifisere den posisjonen man ønsker i markedet. Dette defineres ved det såkalte verditilbudet, som det her spesifiseres, hva slags differensiering, vedvarende verdi, vil virksomheten tilby spesifikke kundegrupper.

Ofte er det vanskelig å fastslå konkrete målinger i kundeperspektivet som har en tett oppfølging av vernetilbudet, men dette kompenseres i det interne prosessperspektivet. For å

realisere verditilbudet, er det viktig å ha fokus på de forholdene virksomheten skal være god på.

Nøkkeltallene i kundeperspektivet inneholder ofte indikatorer som forventes å måle hvorvidt den formulerte strategien er implementert. Måten dette gjøres på er å synliggjøre virksomheten kundene henvender seg til, samt de markedene det konkurreres på. Basert på kundenes holdning til virksomheten, deres produkter og tjenester dannes vanligvis kunderelaterte nøkkelvariabler. Noen av disse nøkkelvariablene kan for eksempel være; tilfredshet, lojalitet og lønnsomhet, samt evnen til å beholde eksisterende og tiltrekke nye kunder.

3.2.3.1 Verditilbudet

Når virksomheten har avklart sin kundegruppe, kan aktivitetene og indikatorene for verditilbudet identifiseres. Verditilbudet beskriver på systematisk vis virksomhetens strategi overfor kundene ved å angi, hva det er for en unik sammensetning av produkt, pris, service og image, som virksomheten vil tilby sine kunder ved å enten være bedre eller annerledes enn konkurrentene. Det skapes klarhet rundt verditilbudet ved spesifikt å beskrive hvordan man vil skape vedvarende differensieringsverdi for bestemte kundesegmenter. På samme måte som strategilitteraturen arbeider med noen grunnleggende måter å konkurrere på, har Kaplan og Norton også utarbeidet fire grunnleggende strategier, som ifølge dem vil være utgangspunktet for de fleste bedrifter.

Ifølge Kaplan og Norton finnes det nødvendigvis ikke helt unik versjon av grunnleggende strategier, og må derfor utarbeide den beskrivelsen som passer best for deres egen virksomhet. Dette vil da få et innblikk i forholdene i det interne prosessperspektivet der de er kritiske.

Kaplan & Norton har utarbeidet tre grunnleggende strategier og en supplerende strategi;

1. Laveste total kostnader
2. Produktlederskap
3. Komplette kundeløsninger (Kunderelasjon)
4. Lock-in strategien

3.2.3.2 Laveste total kostnader

Virksomheten selger sitt produkt til laveste pris på markedet - mer presist; Kunden får den totale laveste kostnaden for produktet/tjenesten. Virksomheter som konkurrerer med utgangspunktet i dette verditilbudet, holder som regel kostnadene nede og tilbyr et begrenset utvalg. Samtidig er det stort nok til å dekke utvalgte kundegruppers behov. Det er umiddelbart prisen på produktet det konkurreres med ut fra denne strategien, men dette er ofte ikke nok, og derfor skal bedrifter bruke en kombinasjon av pris, kvalitet, tilgjengelighet, service og leveranse.

3.2.3.3 Produktlederskap

Denne strategien innebærer at virksomheten har som mål å være først på markedet med sitt produkt, som betyr at de må være innovative og ha fokus på produktutvikling. Virksomheter som plasserer seg i denne kategorien, har ofte kunder som er villig til å betale mer for et produkt som har den nyeste teknologien og integrert funksjonalitet. Dette kan like gjerne være en tjeneste eller konsultantselskap, der kundene er villige til å betale ekstra for den nyeste kunnskapen, metoder og teknikker. I denne strategien er innovasjonskraften, utviklingshastigheten, design og voksende utvikling de viktigste parameterne.

3.2.3.4 Komplette kundeløsninger

Strategien krever en bedre forståelse av den enkelte kundens behov, da den skal utvikle kundespesifikke løsninger. Virksomheten har derfor ofte tette og lange kunderelasjoner og god innsikt i kundens forretnings eller personlige behov. Virksomheter som tilegner seg denne strategien selger ikke bare et produkt eller service, men mer en samlet løsningspakke. Denne løsningspakken inneholder som oftest flere typer produkter eller serviceytelser som imøtekommer en bestemt problemstilling hos den enkelte kunde. Det er ofte kostbart å tiltrekke nye kunder og kundegrupper for virksomheter som bruker denne strategien. Derfor er det viktig for virksomheter som jobber etter denne strategien å beholde eksisterende kunder enn det som er tilfellet for de andre nevnte grunnleggende strategiene.

3.2.3.5 Lock-in strategi

Denne strategien skiller seg fra de andre tre ved å være en supplerende strategi, eller en overbygning i forhold til de andre tre strategiene fremfor en selvstendig strategi. Selskaper

som jobber under denne strategien, beholder vanligvis sine kunder ettersom et leverandørskiftet ofte vil ha en konsekvens av endrede prosedyrer, færre muligheter og høye kostnader forbundet med endringen. Fordelen med produktet er at kjøper og selger har fordeler av at produktet er standardisert og har mange brukere. En Lock-in strategi vil ofte kombineres med at virksomheten har som mål å oppnå "first mover advantages" og dermed bli den ledende leverandøren av et bestemt produkt.

3.2.4 Interne prosessperspektivet

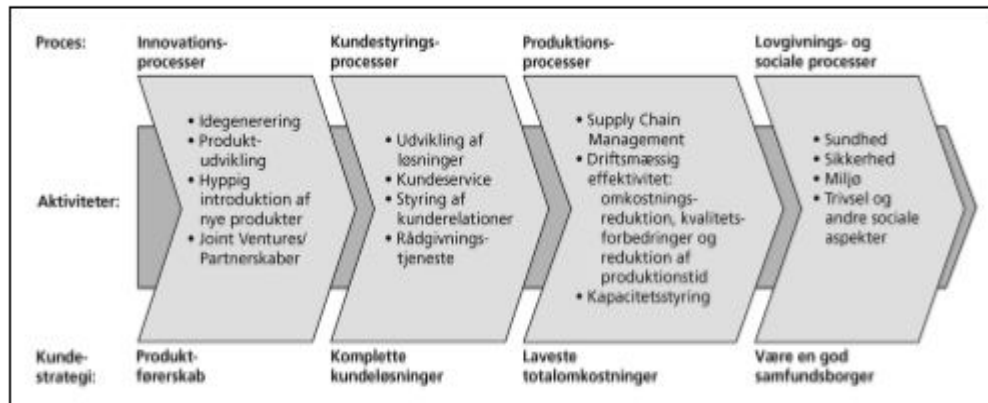
Kundeperspektivet bidrar til å klargjøre virksomhetens markedsposisjon. Dette innebærer hvem kundene er, samt hvilket verditilbud virksomheten går ut fra. Det økonomiske perspektivet klargjør de økonomiske konsekvenser virksomheten vil ha, dersom strategien implementeres med suksess, som neste skritt i strategikartleggingen, skal virksomheten se på prosessperspektivet. Her blir det sett på hvordan prosessene i virksomheten skal fungere og hva som er de kritiske suksessfaktorer i den sammenheng. Virksomhetens interne prosessen kan deles opp i to sentrale punkter;

- Prosessen og levere det valgte verditilbudet til kundene
- De forbedrer produktivetsprosessen og reduserer dermed omkostningene som beskrevet i produktivetsstrategien i det finansielle perspektivet

For å kunne oppnå de riktige målene i dette perspektivet, kreves det en rekke strategiske beslutninger spesielt rundt hvilke aktiviteter, som er viktige for å kunne skape resultater i kundeperspektivet og det finansielle perspektivet. Det er spesielt her betydningen av årsak-virkningssammenheng i de forskjellige perspektiver viser seg i sin beste kunnskap. Det er ikke nok å formulere de resultatene man ønsker å oppnå i det finansielle perspektivet og kundeperspektivet, men man må også formulere hvordan man tenker å oppnå disse resultatene. Det vil si hvilke aktiviteter som skal utføres (Bukh P. N., 2004).

For å fastsette målene i prosessperspektivet tas det utgangspunkt i en form for utvidet verdikjedeforståelse som Kaplan og Norton har strukturert igjennom virksomhetens interne forretningsprosesser i fire overordnede kategorier: produksjons, kunde-, innovasjons-, lovgivnings- og sosiale prosesser, som vist i figur 1. nedenfor. Typisk vil alle prosesser finne sted, men det er forskjell på hvilken prosess som har mest innvirkning i forhold til

virksomhetens kundeperspektiv. Det er identifisert en rekke typiske eksempler på innsats og tiltak som vil være sentrale for virksomhetens suksess (Bukh P. N., 2004).



Figur 2. Oversikt over de fire kategorier og eksempler på innhold (Bukh P. N., 2004)

3.2.4.1 Produksjonsprosesser

Prosesen handler i høy grad om kapasitetsstyring. Det å ha lave omkostninger, effektiv og velfungerende produksjon, distribusjon, service og god håndtering av leverandørrelasjoner er av høy betydning. Virksomheter som har stor fokus på produksjonsprosessene, er oftest virksomheter som konkurrerer med utgangspunkt i verditilbudet, laveste totalomkostning.

3.2.4.2 Kundeorienterte prosesser

Virksomheter som konkurrerer ut fra verditilbudet, komplette løsninger, vil særlig ha de kundeorienterte prosessene i fokus, da det vil medføre god innsikt i kundenes behov, slik at man eksempelvis kan utvikle skreddersydde produkter til virksomheten.

3.2.4.3 Produktlederskap

Virksomheter, som ønsker å være "first movers", har ofte fokus på produktlederskap. Her har man særlig fokus på innovasjonsprosesser som muliggjør at nye produkter, funksjonaliteter og service raskt introduseres på markedet. Dette er nødvendig før konkurrerende virksomheter gjør det.

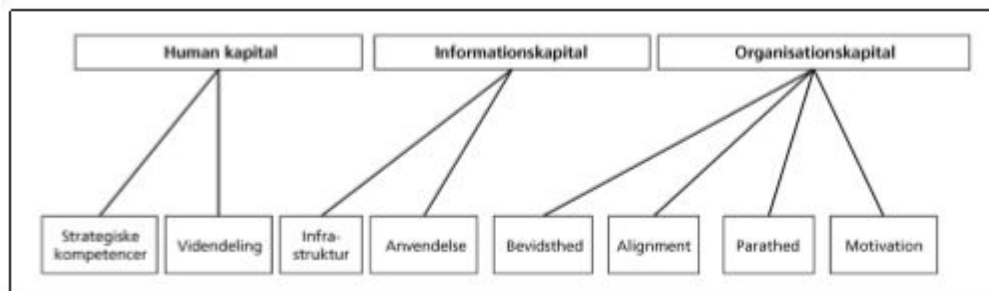
3.2.4.4 Sosiale krav

I motsetning til de andre omtalte hovedprosesser, relaterer sosiale krav seg ikke spesifikt til en bestemt kunde-strategi. Dette fordi den omhandler virksomhetens håndtering av lovgivningsmessige og sosiale krav. De fleste virksomheter i et eller annet omfang skal være bevisste rundt dette. Lovgivningen rundt virksomhetens miljø, samfunns- og sosiale ansvar overfor medarbeiderne er i stor omfang velutbygget på tvers av landegrensene. Derfor er det av høy prioritet og blitt en essensiell del av mange virksomheters interne prosesser.

3.2.5 Lærings- og vekstperspektivet

I dette perspektivet vurderes virksomhetens evne på kort og langt sikt å lansere nye produkter, og serviceytelser, tilføre kundene økt verdi og øke effektiviteten gjennom innovasjon, fornyelse, tilpasning og læring. I alminnelige kommersielle virksomheter vil lærings- og vekstperspektivet være det avgjørende perspektivet for å nå de finansielle resultatene. Man kan ha en nokså veltenkt strategi, men hvis man ikke har de riktige ansatte med den rette kompetansen, den riktige teknologien, og den riktige kulturen, vil man få vanskeligheter med å oppnå de resultater strategien skal medføre. Dette skyldes i høy grad, at det er medarbeiderne som skal gjennomføre strategien (Bukh P. N., 2004).

Lærings- og vekstperspektivet handler om virksomhetens kunnskapsressurser, hvilket ifølge Kaplan og Norton kan inndeles i tre kategorier:



Figur 3. De sentrale fokusområder i lærings- og vekstperspektivet (Bukh P. N., 2004)

Humankapital, representerer den kunnskapen og vite-hvordan de evner, samt den strategiske kompetansen medarbeiderne besitter, og som støtter opp mot virksomhetens strategi.

Informasjonskapital belyser de informasjonssystemer, databaser og verktøyer som er til rådighet, og er nødvendige for å understøtte strategien.

Organisasjonskapital, omhandler den kulturen det er i virksomheten, medarbeidermotivasjon, ledelse, justering, samarbeid og engasjement, samt muligheten til at ansatte i sitt arbeid kan støtte opp om strategien. Dette er nødvendig ettersom mål og insentiver er direkte knyttet til virksomhetens strategi (Bukh P. N., 2004). De nevnte kategoriene i lærings- og vekstperspektivet skal på samme måte som i prosessen for det interne prosessperspektivet også tilpasses til den konkurransestrategien, virksomheten har valgt i kundeperspektivet.

Helt grunnleggende skal virksomheten velge ut de kritiske suksessfaktorer og målinger i lærings- og vekstperspektivet. Dette gjøres ved å avklare kunnskapsressurser i form av ansatte, kompetanse, teknologi og organisasjonskultur. Dette skal være til tilstede for å oppnå den strategien man har kartlagt i de tre overnevnte perspektiver (Bukh P. N., 2004).

Vi har nå gjennomgått modellen for balansert målstyring og kan konkludere med at balansert målstyring består av en rekke kritiske suksessfaktorer innenfor de perspektivene beskrevet over. Med utgangspunkt i en klar forståelse for virksomhetens mål og for hvordan de skal realiseres, implementeres i balansert målstyringsprestasjonsmål relatert til virksomhetens kritiske suksessfaktorer. Dermed kan man med den rette implementeringsstrategien potensielt sikre en klar forståelse av virksomhetens formål, misjon og strategi. Dette vil utgjøre rammene for prestasjonsmålingen og den strategiske ledelsen.

Men ifølge Kaplan og Norton er det viktig å understreke at ledelsen har et ansvar i forhold til at en eventuell implementering av balansert målstyring blir til en suksess i en gitt virksomhet, både når det kommer til utvikling, implementering og anvendelse av ledelsesverktøyet.

3.3 Oppbygning og implementering av BMS

Når man skal lage et Balanced Scorecard, er det viktig å forstå at BMS er et styringsverktøy til å styre hele virksomheten/kommunen og derfor er det stort fokus på hovedstrategien i den aktuelle virksomheten/kommunen. Derfor er det viktig at strategien og visjonen må være klart før man bygger BMS. Strategien kan endres underveis, men det viktigste er at BMS er tett knyttet opp mot strategien (Olive, Roy, & Wetter, 1999) i større organisasjoner. Arbeidet med BMS er en kontinuerlig prosess som ofte krever oppfølging slik at verktøyet er relevant i forhold til medarbeidernes arbeid.

Det er også viktig å integrere BMS som en del av de daglige rutineene på ledelsesnivået, slik at man dermed også kan oppnå en effekt på den daglige driften, noe som er hele formålet med BMS. Derfor bør BMS implementeres med klare retningslinjer og veiledning for hvordan BMS kan brukes på daglig basis. Jo kortere tidsmessige målene i BMS er, desto oftere skal målene bli oppdatert. Hvis man ikke får implementert BMS på en slik måte at det daglig blir fokusert/oppdatert på BMS, risikerer man at brukbarheten av BMS vil synke og kanskje til

slutt ende med at styringsverktøyet blir ubrukelig (Olve, Roy, & Wetter, 1999). Dessuten presenterer forfatterne hvordan BMS bør oppbygges:

- 1** Defining the industry, describe its development and the role of the company
- 2** Establish/Confirm the company's vision
- 3** Establish the perspectives
- 4** Break the vision down according to each perspective and formulate over strategic goals
- 5** Identity critical factors for success
- 6** Develop measures, identify cause and effects and establish a balance
- 7** Establish the top-level scorecard
- 8** Breakdown of the scorecard and measures by organizational unit
- 9** Formulate goals
- 10** Develop action plan
- 11** Implent the scorecard

Figur 4. Trinn for trinn oppbygning (Olve, Roy, & Wetter, 1999).

Denne oppbygningen følger mye av strukturen som Robert S. Kaplan introduserte i 1993 og derfor vil det også bli referert til dette under den kommende beskrivelsen av oppbygningen av BMS (Kaplan & Norton, Putting Balanced Scorecard to work, 1993). Hovedformålet til å begynne med er at man som BMS implementeringsansvarlig gjør det klart for virksomheten at dette blir implementert fra topp-ledernivå, som gradvis blir ført lenger ned i virksomheten og derfor er punkt 1-3 hovedsakelig om dette. Det er ingen tvil om at det er toppledelsen som skal tas med når det handler om visjon, misjon og hvordan disse påvirkes av perspektivene, da det er ledelsen som endelig kan svare på disse spørsmålene. De følger også derfor Olve's anbefalte BMS oppbygning, noe som følger de samme 3 trinnene anbefalt av Norton og Kaplan. Etter det fokuserer Kaplan og Norton mer på dybdeintervjuer, mens Olve går mer i dybden med selve BMS som styringsmodell.

Trinn 4: Det fjerde punktet bør bli sett på som å overføre visjonen til målbare termer i de fire perspektivene. Ved å gjøre dette er også strategien kommet inn i målene og dermed skapt en balanse mellom de fire perspektivene og den overordnede strategien (Olve, Roy, & Wetter, 1999). Denne måten bekreftes også av en annen forfatter som mener at strategien bør defineres ut fra visjonen/misjonen av virksomheten (Niven, 2003). I tillegg skal det finansielle perspektivet kunne speile de strategiske målene fra de andre perspektivene og samtidig

etablere noen langsiktige finansielle mål. Dette betyr at kundeperspektivet skal beskrive hvordan verdier kan skapes for kundene, mens de strategiske målene for interne prosessperspektiver skal beskrive hvilke prosesser som genererer verdi for kundene og for de interne prosesser, for å oppfylle aksjonærenes forventninger.

Trinn 5: Når de strategiske målene er bestemt innenfor de fire perspektivene, skal det nå sees på de kritiske suksessfaktorene som skal medvirke til å oppnå de strategiske målene. Det anbefales at du først prøver å identifisere de mest kritiske suksessfaktorene for å oppnå de målene man har satt opp (Olive, Roy, & Wetter, 1999). Kritiske suksessfaktorer skal bygges opp slik at de lenker til hverandre og samtidig må de heller ikke være motstridende da det kan oppstå konflikter mellom de kritiske suksessfaktorene. Med andre ord kan forbedringen av en suksessfaktor føre til forringelse av en annen suksessfaktor.

Trinn 6: Når man skal utvikle målene er den største utfordringen å identifisere den kausale årsakssammenhengen i BMS og samtidig sørge for at det ikke oppstår konflikt mellom lang- og kortsiktige mål.

Trinn 7: Når trinnene ovenfor er gjennomført, vil det nå være mulighet for å implementere BMS på overordnet plan som passer til hele virksomheten.

Trinn 8: Deretter kan man dekomponere BMS til de enkelte avdelinger der hver avdeling kan ta eierskap over de kritiske suksessfaktorer som de målene er satt for å oppnå de suksessfaktorene. Det er ikke nødvendigvis alle virksomheter som kan eller har behov for å dekomponere det overordnede BMS. Hvis man ser på en liten virksomhet så kan alle elementene i det overordnet BM enkelt dekke alle de relevante aspekter i en slik virksomhet. Derimot store virksomheter med mange organisatoriske enheter, kan ikke nøyes med en overordnet BMS. Et av de viktigste formålene med BMS er å presentere strategien til medarbeiderne på en slik måte at de forstår det. Samtidig er det nødvendig å dekomponere BMS til et nivå så alle medarbeiderne kan ha forståelse og ta eierskap. Det kan være vanskelig ved kun å ha et BMS på toppnivå (Olive, Roy, & Wetter, 1999). Avhengig av størrelsen på virksomheten kan det noen ganger lønne seg å lage BMS for alle avdelingene. I konglomerater eller kommuner hvor divisjoner/avdelinger/enheter er separert fra hverandre gir det mening å lage slik BM for hvert enhet. Motsatt kan det være for store virksomheter

hvor avdelinger er så integrert at det overordnet BMS lett kan brukes til alle avdelingene (Olve, Roy, & Wetter, 1999).

Når alle punktene er ferdig, vil BMS være et solid måleverktøy med klar kausal årsakssammenheng både vertikalt og horisontalt og alle faktorer involvert, vil være svært relevante. Dette måleverktøyet skal avhengig av størrelsen på virksomheten kommuniseres og presenteres ut til medarbeiderne så de kan ta eierskap over det kommende nye styringsverktøyet.

En annen mer kritisk erfaring med praktisk bruk av BM blir presentert av Schneiderman (1999), som trekker oppmerksomheten til de to punktene som kan gi vanskeligheter med at BMS blir implementert. Et av disse punktene omhandler prioriteringen av ikke- finansielle variabler som primære for en fremtidig interessant tilfredsstillelse, her menes særlig aksjonærer som for eksempel aksjefondet, hvor fokuset sjeldent er ikke- finansielle variabler, men kostnadsbesparelser. Et annet kritikkpunkt er at målene i BMS er sammensatt igjennom forhandlinger i stedet for å se på prosessene(avdelingenes) begrensninger og kapasitet (Schneiderman, 1999).

Som nevnt tidligere så krever implementeringen av BMS mye tid og dette kreves fra ansatte som allerede er fullt belastet med arbeid i virksomhetene/kommunene. Det kan resultere i at implementeringen blir for tynn eller også at andre arbeidsoppgaver som er viktige blir nedprioritert. Derfor kan man også benytte seg av profesjonelle konsulenter i forbindelse med implementeringsfasen. Dermed kan man starte med mindre avdelinger som forsøksavdelinger og deretter implementere det ut i hele organisasjonen etter at man har fått erfaringer fra de første avdelingene. Man kunne integrere BMS målingene i de månedlige og kvartalsvis rapporter ledelsen utarbeider og på den måten sørge for at det hele tiden er fokus på BMS.

3.4 Kritikk av BM

BMS mottok i 1997 prisen for beste teoretisk verktøy av American Accounting Association og virksomhetene har siden vist stor interesse for dette verktøyet (Nørreklit, 2003). Men siden da har det også vært kritikk av BMS av flere forfattere, som mener den modellen var for enkel, ikke konkret og ikke oppdatert (Sven C. Voelpe, 2006), (Nørreklit H. I., 2000). Det å arbeide med ikke-økonomiske elementer, er ikke nytt og har vært brukt før innføringen av

BMS som General Electric i 1950 (Nørreklit H. I., 2000). I dette kapittelet vil de mest vesentlige kritikkpunktene bli belyst som BMS er blitt kritisert for av forskjellige forfattere.

Årsak- virkningsforholdet er beskrevet som følger av Kaplan og Norton:

“Many managers believe they are using a Balanced Scorecard, when they supplement traditional financial measures with generic, non-financial measures about customers, processes, and employees. But the best Balanced Scorecards are more than ad hoc collections of financial and non-financial measures.... A scorecard should contain outcome measures and the performance drivers of those outcomes, linked together in cause and effect relationships” (Nørreklit, 2000).

Forfatterne av BMS Kaplan og Norton har ikke spesifikt forklart hvordan årsak-virkningsforholdet skal være. Første problemet er tidsdimensjonen. Effekten av BM kan måles på kort- eller langsikt. Et eksempel kan være de finansielle resultater på kundetilfredshet som kan måles relativt raskt, mens en produktlansering kan måles ett eller to år senere. Derfor kan årsakssammenhengen være vanskelig å følge i de fire perspektivene. Dette reiser en annen kritikk av Kaplan og Norton BMS, hvor de i de to siste dimensjonene mener at lojaliteten til en kunde er lik høy sannsynlighet for profitt til en virksomhet. Dette er basert på noen empiriske resultater hvor lojale kunder og resultatrelasjonen er presentert av forskjellige forfattere Jones og Sasser 1995 Reichheld og Sasser, 1990 og Buzell og Gale 1987. Dette er imidlertid ikke alltid riktig fordi lojale kunder kan også være de som bare kjøper tilbudsvare og ikke er de mest lønnsomme kundene. Den kausale sammenhengen nevnt kan derfor ikke bestemmes av årsak- virkningsforholdet. For å investere i FoU(Forskning og utvikling) skal en virksomhet ha gode finansielle resultater, samtidig som investeringen setter i gang gode økonomiske resultater. Hvis høy kundetilfredshet gir høy fortjeneste, må høy kundetilfredshet komme fra investeringer i opplæringskurser og produktkunnskap som til slutt kan gi tilfredse kunder. Derfor er de fleste av perspektivene avhengige av hverandre.

En annen artikkel har direkte bevist hvordan virksomheten som benytter BMS ikke kunne bevise kausale sammenhenger (Rillo, 2005). Videre mangler det andre vesentlige punkter i BMS som den ikke inkluderer i oppbygningen. Dette er konkurrenter og andre interessegrupper enn investorer og kunder (Rillo, 2005). Det virker som om BMS kun

håndterer de interne forholdene i virksomheten og ikke de eksterne. Det kunne vært forståelig i 1990-tallet hvor modellen kom ut og verden ikke var så dynamisk og digital som i dag, 20 år etter. Nå er eksterne forhold blitt mye viktigere enn før også for de industrielle virksomheter. Hvis man kort skal oppsummere de mest komplekse definisjonene av årsak-virkningsforholdet kan man se at Kaplan og Norton ikke beskriver et mer spesifikk forhold mellom årsak-virkning og dermed får mye kritikk på dette området.

Selv om det først og fremst er Hanne Nørreklit som har kritisert årsak- virkningsforholdet, er det andre som forsvarer Kaplan og Norton. Dette har de gjort ved å dokumentere gjennom empirisk analyse av anvendelsen av BMS i Europa og Skandinavia at Nørreklits kritikk av årsaks-virkningsforholdet er misvisende (Bukh & Malmi, 2005). Men de mener også at årsaks-virkningsforholdet bør være utarbeidet i starten av BMS.

Andre forfattere mener også at BMS kan bli sett på som en ledelseskjepphest (management fad) eller gjenimplementering av gamle konsepter. Tidligere studier, (Andersson & Seiving, 2008) viser gjennom et kvantitativt studie at det ikke kan konkluderes med at BM er en ledelseskjepphest. BMS viser noen tendenser til å være ledelseskjepphest, men på grunn av BMS innflytelse som en form for styring i næringslivet og fordi verktøyet har eksistert nå i nesten 20 år, kan det ikke konkluderes med at BMS er en midlertidig kjepphest. En annen norsk undersøkelse fra 2014, kan dokumentere at implementeringen av BMS i en bank gir store arbeidsbelastninger til rådgivere. Ledelsens fokus på å betjene kunder, gjør det vanskelig for rådgiverne i banken å oppnå dette, og derfor kan det gå utover kvaliteten på rådgivingen. Konstant fokus på effektivitet kan gi ansatte for mye arbeid og redusere læringskurven hvilket til slutt vil påvirke hele organisasjonslæringen. De ulike kundeoppgaver kan være komplekse og i et hektisk miljø gjør det vanskelig å benytte BMS i banksektoren konkluderer studien (Antonsen, 2014).

Kritikken rundt BMS for å være statisk og designet for de gamle industrilandene, kan gi opphav til følgende utslipp: Hvis alt var så dynamisk, ikke hierarkisk og virksomhetens globale nettverk er i stadig endring, og det eneste man skal gjøre er å følge endringene konstant og fokusere mer på det eksterne enn interne vil alt være mye vanskeligere å måle. Hovedbudskapet er nettopp i BMS at det du måler er hva du får. Nedenfor er det et alternativ og oppdatert forslag på hvordan BMS også kunne presenteres for å imøtekomme noen av de kritikkpunktene den utsettes for.

3.4.1 SSC (Systematic Scorecard)

I løpet av de siste 20 årene har det skjedd store forandringer i den industrielle økonomien og i dag er det et mer kompleks, usikkert og mer mobilt marked virksomhetene opererer i. Dette har gitt anledning til å se med et annet perspektiv på de tradisjonelle prosesser og verktøy brukt i virksomhetene (Voelpel, Leibold, Eckhoff, & Davenport, 2006). I dag er miljøet virksomhetene lever i, globalt. De gjennomgår en konstant forandring i miljøet og kulturen. Innovasjon er derfor en av de viktigste faktorene for at virksomheter skal overleve.

Balansert målstyring fokuserer på de fire perspektivene læring, vekst, internt, kunde og finansielt. Perspektivene er allerede beskrevet for Kaplan og Norton, som beskrevet tidligere. Kaplan og Norton har nettopp gjort mer ut av det enn bare en beskrivelse av de ulike suksesskriterier. De fikk derimot disse beskrivelsene inn i et globalt rammeverktøy som skulle vise seg å være et mye brukt verktøy globalt. Det er fem grunnleggende krittikkelementer i BMS som kan true selskapet og dets interesser.

Det første elementet er den manglende fleksibiliteten av BMS. Selv om Kaplan og Norton beskriver i sin artikkel at man ikke skal følge deres beskrivelse av BMS strengt, men også fokusere på andre enn de fire perspektivene, vil ledelsen ha en tendens til å følge BMS mer enn de andre fokusområdene. Dette fordi det er innenfor BMS det vil bli målt og det er nettopp disse målingene ledelsen rapporterer videre.

I dagens svært dynamiske globale miljøet som virksomheter opererer i, er det veldig kritisk for en virksomhet hvis den ikke følger evolusjonen. Tidligere nevnt ovenfor og i oppgaven er BMS blitt kritisert for at den ikke er dynamisk nok og det er også det andre krittikkpunktet i BMS. I BMS er noen mål satt gjennom strategier og disse målene vil ledelsen prøve å nå. Dette kan få ledelsen og ansatte til kun å fokusere på disse målene, som i seg selv er ganske optimale. På den andre siden går aktiviteter og tiltak utover denne strategien. Det å dekomponere strategier til enkelte mål, er svært effektivt. Samtidig kan man spørre seg selv om det fulle potensialet er utvunnet fra ansatte og ledere.

Det tredje problemet er det interne perspektivet i BMS, noe som ikke vurderer det eksterne miljøet og dens virkninger. BMS fokuserer nemlig på kjernestrategiene og mindre på det eksterne miljøet, da for eksempel leverandører eller allierte partnere som kan være veldig

avgjørende for virksomhetens vekst og framtid. I dag opererer virksomheter i et globalt nettverk med veldig varierende aktører, da BMS ikke dekker alle disse.

Det fjerde kritikkpunktet i BMS er at dette fokuserer kun på virksomheten og dermed ikke på eksterne påvirkninger det kan påvirke de fire perspektiver. Læring, vekst og skapning bør legges til i hvert perspektiv i stedet for å isolere det, Grunnen til dette er fordi det i en konstant dynamisk verden, er den typiske FoU mer og mer åpenlyst i nettverket. Derfor burde de fire perspektiver være mer synkronisert sammen i stedet for uavhengige perspektiver med årsakssammenhenger.

Det femte og siste problemet med BSC ifølge Voelpel, Leibold og Eckhoff (2006), behandler BMS årsak-virkningsforholdet som blir for lineære og enkle. Dette fordi i dagens komplekse verden av nettverk kan det være mange grunner til effekten av en årsak, som tidligere beskrevet i oppgaven. I tillegg har forfatterne til de fem kritikkpunktene nevnt ovenfor også kommet med deres alternative BM som de selv kaller for Systematic Scorecard (SSC) fokus:

Dimension	BSC focus	SSC focus
Financial	Improve organizational shareholder value	Improve network stakeholder value
Customer	Improve customer satisfaction and relations	Improve customer success and customer partnerships
Business Processes	Optimize particular internal business processes	Robustness and resilience of business-network processes, both competitive and collaborative
Learning and growth	Continuous organizational learning and growth	Systemic knowledge management and innovation through all four dimensions

Source: Leibold *et al.* (2002)

Figur 5. Alternativ BMS (Sven C. Voelpe, 2006)

Dette nye perspektivet har kommet på grunn av det konstant dynamiske miljøet og det globale nettverket selskaper konstant beveger seg i og dermed må kunne tilpasse seg disse konstante kravene og endringer. SSC (Systemisk Scorecard) ble introdusert av Leibold og andre i 2002 i boken "Management in the knowledge economy" og de tar dermed BMS fra bedriftens fokus til et sosiokulturelt fokus. SSC bruker også de fire dimensjonene som vi kjenner fra BMS, men fokuset har endret seg.

Den første endringen er kundedimensjonen, hvor BMS har som mål å gi mer verdi til virksomheten, vil SSC gi mer verdi til kunden. I stedet for å fokusere på produktet i forhold til konkurrentene som man er kjent med fra bedrifter, vil SSC kreve at selskaper benytter seg av det fulle nettverket de operer i, og dermed fyller noen behov hos kunden som kunden ikke er oppmerksom på. Dette var ikke mulig hvis man tenker tilbake på de dager hvor man hadde industrialisert økonomi, der økonomene vanligvis var lukket bak grenser og et mer statisk miljø. Fokuset var kun virksomheten.

Neste perspektiv, systemisk kunnskap, med fokus på innovasjon og utvikling av alle fire perspektiver. Hvor BMS fokuserer på læring og utvikling i organisasjonen, vil systemisk kunnskap være en kontinuerlig læring og utvikling av både eksterne og interne forretningsområder.

Det tredje perspektivet erstatter optimering av interne forretningsprosesser til fleksible og robuste nettverk som virksomheten opererer i, fordi virksomheter i dag er mer forbundet med deres interessenter.

Siste perspektivet er interessentperspektivet hvor BMS fokuserer på det finansielle perspektivet og direkte mot aksjonærverdier. Forfatterne av artikkelen mener at fokuset bør være på interessenter og deres verdi for virksomheten og om hvorvidt deres krav er oppfylt eller ikke. Ved å kjenne kravene fra det eksterne miljøet vil ikke virksomheten bare jobbe mer effektivt, men også mer fornuftig og mindre ressurskrevende.

3.5 BM i en offentlig sammenheng

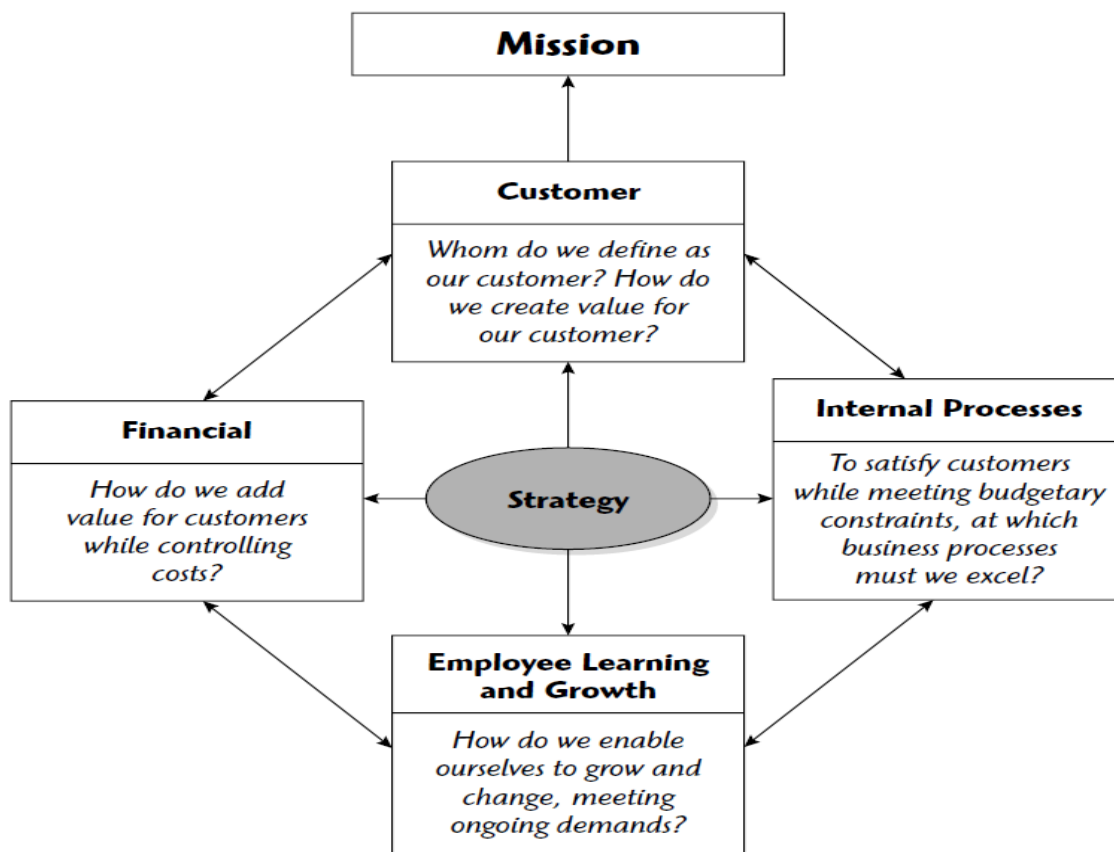
Hovedformålet med BMS hvor måling av andre faktorer enn de finansielle er like essensielt, er populariteten av BMS i den offentlige sektor en selvfølgelighet, hvor finansielle mål ofte er underordnet til andre politiske mål. Bruken av BM kan derfor sees som et ideelt verktøy for tjenestesektoren og kommunale enheter.

Det er imidlertid en vesentlig forskjell fra hvordan en offentlig institusjon operer i forhold til en privat, som BMS opprinnelig ble utviklet til. En primær forskjell er selve visjonen hvilket ikke er besluttet av ledelsen, men av staten/politikere som setter mål og oppgaver for de forskjellige kommunale avdelinger. Dette avhenger av hvor mye budsjett de får tildelt. Selv

om de fire perspektivene kan bli implementert, kan det bli vanskelig å følge det finansielle fokuset i sin opprinnelige form hvilket til slutt innebærer måling av resultat. I tillegg kan det være litt diffust og komplisert å bruke kundeperspektivet, ettersom kunden i en kommune er alle innbyggere.

Her kan man blant annet se fra Sverige at kommunene derfor benytter seg av de samme resultattall og nøkkeltall mot benchmarking fra andre tilsvarende kommuner (Olve, Roy, & Wetter, 1999). Denne fremgangsmåten kan også være nyttig, da materialet fra kommuner som regel er mer offentlig tilgjengelig enn private virksomheter.

En annen forfatter mener at den største forskjellen fra offentlige institusjoners bruk og private selskapers bruk, er misjon/visjon og kundeperspektivet blir evaluert veldig, mens det finansielle perspektivet er meget relevant, men blir til tider nedtonet (Niven, 2003). Samme forfatter mener også at BMS ikke kan lages uten det finansielle perspektivet på grunn av årsaks-virkningsforholdet mellom de fire perspektivene. Og at alle fire perspektiver derfor også passer for offentlig sektor, men samtidig gjør han klart at strukturen og sammenhengen mellom dimensjonene bør være annerledes:



Figur 6. BMS for offentlige virksomheter (Niven, 2003)

Den avgjørende forskjellen fra privat til offentlig virksomhet er at den private virksomheten er profittøkende og har fokus på bunnlinjen og øke aksjonærverdien (Niven, 2003). I de offentlige virksomheter handler det både om riktig allokering av økonomiske ressurser, men mer viktig er de mål som blir satt i den offentlige virksomheten, som kan være: ”reduksjon av tilfeller av HIV”, ”styrke offentlig sikkerhet” osv. Dette kan virke som et svært overdrevent mål i en BMS, men her skal de fire andre perspektiver være støttefunksjoner/måleverktøy for oppdraget, slik at du kan overvåke hvor langt det er å fullføre oppdraget. Strategiperspektivet er det viktigste perspektivet, som offentlige virksomheter noen ganger feiltolker og i stedet lager en masse lange lister med ideer, retninger og programmer de har tenkt kan være viktige strategier. Oppfinneren av BMS Robert Kaplan sier også følgende om hans erfaringer fra offentlige virksomheters tolkning av strategien:

”Strategy can be a foreign concept to a public sector organization. These agencies have little incentive to take a longer-term view of their role. They may attempt to do everything for everyone, and can end up doing not much at all.” (Kaplan, BSC Report , 2005).

Eller i en annen artikkel nevner samme forfatter:

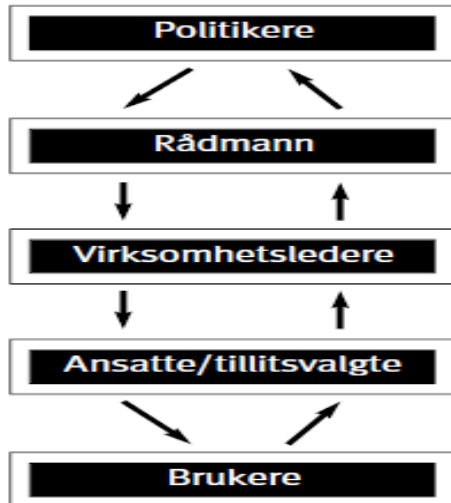
“Most non-profits don’t have a clear succinct strategy. Their ‘strategy’ documents often run upwards of 50 pages, and the so-called strategy consists of lists of programs and initiatives, not the outcomes the organization is attempting to achieve”. (Kaplan, The Balanced Scorecard and nonprofit Organization, 2001)

Det er derfor viktig for virksomheten å forstå strategien, prioriteringer som virksomheten har tilegnet seg for å oppnå og fullfører det overordnede oppdraget, men kommer etterfølgende eller i samarbeid med de fire andre dimensjoner omkring strategien (Niven, 2003).

Selv om det er store forskjeller mellom det offentlige og private, er utarbeidelsen av BMS rimelig likt mener de to forfatterne som har skrevet om offentlig bruk av BMS. (Olve, Roy, & Wetter, 1999) (Niven, 2003).

3.6 BMS i norske kommuner

Etter styringsformen New Public Management(NPM) ble introdusert i 1980, ble det fokus på styring og omkostningseffektivitet i den offentlige sektoren, noe det allerede var fokus på i private virksomheter (Hood, 1995). Mange kommuner har siden 1980-tallet desentralisert organisasjonen og anvendt en rammemodell hvor fokuset var å kontrollere de overordnede oppgaver som står i sterk kontrast fra tidligere typer av ledelsesverktøy. Her ble hvert eneste budsjett kontrollert og kommunene var veldig sentralisert. I 1990-tallet var resultatmålstyring et konsept som ganske langsomt ble anvendt i de Norske kommuner. Mål som åpenhet mot borgere og ansatte ble stadig økende. I tillegg kom en politisk visjon om å skape en visjon, strategi og verdi i avdelingene, som ga en annen måte å kontrollere kommunene på. Samtidig var innbyggerne og politikernes krav til kommunene rykket mer mot et prestasjonsbasert miljø. Dette stiller andre krav til lederne og derfor var det naturlig at styringsverktøyer som understøttet lederne i resultatbasert styring var høyt prioritert. Resultatbasert styring ga også muligheten til ikke kun å fokusere på det finansielle, men også ikke- finansielle parametere. Derfor ble et av de mest kjente og anbefalte resultatverktøyer BMS introdusert, til å løse de nye krav fra interessentene. Utarbeidelsen siden introduksjonen av BMS i Norge, er steget vesentlig etter år 2000. I 2000 hadde kommunalavdelingen i Kommunal- og regionaldepartementet vært ansvarlig for et nasjonalt pilotprosjekt som skulle være utgangspunktet for spredningen av BMS i norske kommuner (Dale, 2001). I denne rapporten beskriver departementet hvordan man kan bygge BMS i norske kommuner og hvordan man fortsatt kan fokusere på økonomiske resultater, produktivitet og budsjettstyring etc. Samtidig bør en legge til andre elementer også i organisasjonen. Kommunal og regionaldepartementet legger spesielt vekt på hvordan alle i organisasjonen fra politikere til brukerne kan dra nytte av BMS:



Figur 7. Politikernes nytte av BMS (Regionaldepartementet, Resultat og dialog - Balansert Målstyring (BM) i kommunal sektor., 2002).

Det har senere blitt gjort flere analyser av forekomsten av BM i Norge, hvor det i 2004 var 26% av norske kommuner som benyttet BM som sitt primære styringsverktøy og i 2008 brukte 52% av de norske kommuner dette (Even Fallan, 2015).

3.7 Helhetlig Styringsmodell og Erfaringer i Kommunal sammenheng

I 2002 utgav Kommunal- og regionaldepartementet en veiledning rundt balansert målstyring i den kommunale sektoren. Denne rapporten tok utgangspunkt i kommunene; Harstad og Tønsberg sammen med Sør-Trøndelag og dannet erfaringsgrunnlaget for veiledningen, som hadde fokus på hvordan implementering av balansert målstyring kunne foretas i den kommunale sektoren i Norge. I det følgende vil vi se på noen av de forskjellige erfaringer kommuner i Norge har hatt med implementeringen av denne styringsformen, samt de utfordringer endringene har medført. Denne delen av analysen vil være med på å klargjøre de utfordringer, samt positive effekter implementeringen av balansert målstyring kan medføre. Dette vil i høy grad danne grunnlag for å se nærmere på, hvorvidt implementeringen av balansert målstyring i Sarpsborg Kommune har noen likhetstrekk med noen av de kommunene som vil bli sett nærmere på i det følgende.

3.7.1 Erfaringer

Tønsberg Kommune har etter implementeringen av BM opplevd en mer positiv medarbeidertilfredshet, kundertilfredshet med unntak av et tilbakevendende sykefravær. (Regionaldepartementet, Resultatledelse, 2004).

Brukerne har spesielt opplevd et oppsving i forhold til deres behov og ønsker i høyere grad blir satt i fokus og blir høyt prioritert. Dette tyder på at de ansatte og ledelsen i større grad er opptatt av å betjene ”dem man er for”. I tillegg har arbeidet og implementeringen av BM resultert i en økt tilfredshet blant brukere av de offentlige tjenester i kommunen. En undersøkelse for Bærum kommune hvor det var i overkant av 23.000 respondenter som støtter dette argumentet. Lignende forhold har også gjort seg gjeldende for Tønsberg kommune, hvilket ordfører Per Arne Olsen mener skaper en stolthet overfor kommunen, som de representerer og gir mulighet for å markedsføre kommunen med brukere, som er tilfredsstilt med servicenivået (Regionaldepartementet, Resultatledelse, 2004).

I tillegg har implementeringen av BM skapt en oppsiktsvekkende klarhet innenfor de områdene der det ønskes konkrete resultater, som hovedtillitsvalgt i fagforbundet region Tønsberg Kjell Thu uttrykker meget presist; *”- Det har først og fremst skjedd noe med lederne. En av de viktigste effektene ved innføringen av dette systemet er at det har påvirket ledernes atferd og holdninger. De har fått et bredere perspektiv. Tidligere var det stort sett økonomi som ble fokusert, nå må de også forholde seg til de ansatte og brukerne. På denne måten har vi fått en bedre totalledelse i Tønsberg Kommune.”* (Regionaldepartementet, Resultatledelse, 2004).

Det faktum at ledelsens fokus bare ikke er på et økonomisk perspektiv er oppsiktsvekkende ettersom et av formålene ved BM nettopp er å involvere og fokusere på områder utover dette. Videre er det også et paradigmeskifte i forhold til måten de folkevalgte fra de forskjellige partier søker informasjon, hvor det i motsetning til tidligere legges i høyere grad vekt på eksempelvis brukerundersøkelser.

Det er blant ledere i den offentlige kommunen og konsensus når det kommer til bruk av BM som et ledelsesverktøy som skaper et sammenhengende bildet av deres ansvarsområder. Lise Tanum Aulie, mener pleie og omsorgstjenestene i Tønsberg kommune ved bruk av BM som måleverktøy i hennes avdeling har ført til at hun med jevne mellomrom kan skape et

overblikk over forskjellige områder som; økonomi, kundetilfredshet, medarbeidertilfredshet, samt læring og forsyning. Det har ifølge Lise Tanum medført at hun i motsetning til tidligere får et bedre grunnlag å arbeide ut fra ettersom resultatene som fremkommer er områder og mål som på forhånd er avtalt å bli satt fokus på. Det som Lise Tanum spesielt fremhever er at implementeringen av BM har medført at alt oppmerksomhet ikke i forhold til tidligere blir lagt på budsjettet og økonomistyring, men også bruker medarbeidertilfredshet, hvilket har resultert i mer tilfredse brukere samt medarbeidere som er stolte av å representere kommunen (Regionaldepartementet, Resultatledelse, 2004).

Ved implementeringen av BM har Lise Tanum spesielt lagt vekt på at det skal medføre en forenkling fremfor et mer komplisert verktøy, hvilket medførte at man valgte å integrere det i det eksisterende verktøyet for budsjett, forretningsplan og årsrapport. Samtidig er det å få bruk av det overordnede målekortet for kommunen som helhet. Enkle og korte spørreskjemaer til brukerne til bruk for brukerundersøkelsene, bruk av eksisterende forum til oppfølging. I følge Lise Tanum har denne implementeringsstrategien medført at man har fått implementert BM på en naturlig måte og på en måte hvor BM korrelerer med allerede eksisterende verktøyer (Regionaldepartementet, Resultatledelse, 2004).

Implementeringen av BM har i praksis betydd at Lise Tanum i høy grad mener at det har vært en holdningsendring med henhold til å sette brukere i sentrum og forståelsen av at det er brukerne man er der for, blitt veldig tydelig. I tillegg har brukerne i stor grad fått mer makt ettersom man lytter mer til brukerne ut fra de tilbakemeldingene som kommer gjennom undersøkelsene, hvilket også skaper grunnlaget for fremtidig utviklingsarbeid. BM har også medført en tydeliggjørelse av utfordringer de står ovenfor. Resultatene som fremkommer gjennom bruk av BM gir klare indikasjoner på hvor virksomheten står og hvilke utfordringer det til enhver tid er viktigst å ta tak i. Sist men ikke minst har det medført et skarpere grunnlag for en bedre ledelse, og en tryggere beslutningsgrunnlag for ledere og ikke minst gitt en mulighet til å være en tydelig leder (Regionaldepartementet, Resultatledelse, 2004).

Rådmannen i Bærum i 2001, Elisabeth Enger, sier at man etter å ha fått en flatere organisasjonsstruktur, hadde behov for å utvikle et nytt ledelsessystem. I sin ansettelse, ble det i fellesskap med formannskapet utviklet og vedtatt noen punkter, som skulle være plattformen for Elisabeth Engers arbeid i åremålsperioden på 6 år og som formannskapet skulle evaluere hennes arbeid ut fra. I kraft av dette, og det faktum at kommunen på det

tidspunktet hadde behov for et nytt styringssystem ettersom det var kommet en flattere organisasjonsstruktur, banet veien for BSC. Kriteriene for det nye ledelsessystemet var å gi en mulighet til å tydeliggjøre forventningene til de enkelte virksomhetslederen, tydeliggjørelse av kravene til de enkelte leder og mer fokusert dokumentasjon og resultat. Elisabeth Enger vil lykkes i å oppfylle kriteriene fastsatt i felleskap med formannskapet, var det ifølge Elisabeth Enger avgjørende for å skape et felles fokus i hele organisasjonen, samt å avklare og spesifisere felles mål. Nettopp disse forholdene var ifølge Elisabeth Enger oppfylt, ved å ta i bruk BM som det nye ledelsesverktøyet. Måleverktøyet ga mulighet for å tydeliggjøre felles prioriterte fokusområder, samt mål for hele kommunen. Det har ifølge Elisabeth Enger ved bruk av BM vært mulig å få et tydeligere styringssystem som raskere griper områder med manglende måloppnåelse, så man har mulighet til å handle. Det har til stor overraskelse vært et verktøy som har engasjert den enkelte leder i høyere grad. Elisabeth Enger har måttet prioritere økonomiske forhold innenfor noen programområder, hvilket har forutsett et økt fokus på området. Det å ha et målekort eller bruke BM har medført at man i motsetning til tidligere ikke nødvendigvis kun fokuserte på området med det nevnte økonomiske forholdet. Hun påpeker dessuten at sannsynligheten for at dette vil skje uten implementeringen av BM vil være høy (Regionaldepartementet, Resultatledelse, 2004).

Det har ifølge Elisabeth Enger vært avgjørende å involvere både ledere og ansatte i prosessen med å implementere BSC i kommunen. Det er bare gjennom aktiv involvering i prosessene under gjennomføringen at de har lykket med det nye styringsverktøyet. Det er ifølge Elisabeth Enger helt essensielt at både ledere og ansatte tar eierskap av verktøyet ellers vil det være verdiløst. Det at lederne har vært forankret i prosessen for implementeringen har medført en veldig klar forståelse av de forventninger og krav som er rettet mot dem (Regionaldepartementet, Resultatledelse, 2004).

Det at man gjennom brukerundersøkelser får tydelig dokumentasjon på den innsatsen man har gjort i forhold til sitt område og i mange tilfeller har opplevd positive tilbakemeldinger, er i høy grad også med på å skape stolthet blant de ansatte.

Et av områdene som opplevde utfordringer i særdeleshet, er en motsetning som ligger i ledelsesfilosofier BM legger opp til og ledelsesfilosofi som er forankret i kommunal sammenheng. Ved å ta bruk av BM legger man klart opp til ”fasthet på mål og frihet til handling”, hvilket medfører en rimelig høy grad av frihet til å tilpasse driften ut fra de

oppsatte fellesmål. Statens ledelsesfilosofi er i høy grad en kontrast til hva BM legger opp til. Dette ledelsessystemet legger i høyere grad opp til en meget strengere styring gjennom omfattende kontroll og tilsyn på sluttbrukernivå. Det faktum at ledere må arbeide med to ulike ledelsesfilosofier, er å skape forvirring og frustrasjon blant ledere. Dette er som på mange måter å håndtere to vidt forskjellige ledelsesfilosofier (Regionaldepartementet, Resultatledelse, 2004).

Kjell Thu er hovedtillitsvalgt i fagforeningen region Tønsberg og har vært aktiv i utviklingen av balansert målstyring i Tønsberg kommune og dermed også i praktisk kunnskap til bruken av verktøyet i kommunen. Spesielt hos lederne har han sett en bemerkelsesverdig endring siden de i motsetning til tidligere nå utover det økonomiske perspektivet også forholder seg til brukerne, samt deres ansatte. Lederne er på mange måter blitt gjort oppmerksom på hvem mottaker og avsender er av deres tjenesteytelser. De ansatte har blitt synliggjort og mer involvert i motsetning til tidligere i utvikling av nye tjenester, som ifølge Kjell Thu har skapt en bedre overordnet styring. Det har i høy grad også skjedd en holdningsendring sett i forhold til brukerne, da de har blitt satt i sentrum. Det har skapt mer engasjement i å høre deres meninger slik at man kan skape tjenesteytelser som de kan dra nytte av. Det positive resultatet medført av implementeringen av det nye verktøyet skyldes i høy grad involveringen av de tillitsvalgte i prosessen. De har aktivt deltatt i utviklingsprosessen og har med deres erfaring og kjennskap til organisasjonen styrket implementeringsfasen. Suksessen skyldes generelt engasjement som strekker seg fra toppledelsen og hele veien ned til den enkelte ansatte i organisasjonen (Regionaldepartementet, Resultatledelse, 2004).

Kommunaldirektør for Drammen kommune, Kari Høyer, hadde i begynnelsen utfordringer med å få implementert målstyringsverktøyet for skolene som hørte under Drammen kommune. Det var i høy grad bruddet med den statlige regelstyringen man hadde tilpasset gjennom årene og som derfor brøt med de grunnleggende idealer og prinsipper de hadde. Når det er sagt mener Kari Høyer at det hele har vært verdt det ettersom implementeringen av BM har medført en klarlegging av organisasjonens fellesmål, men samtidig har den enkelte virksomhet i kommunen frihet til selv å velge metode og tiltak. I implementeringsfasen har hun valgt å involvere virksomhetslederne (Regionaldepartementet, Resultatledelse, 2004).

Per Arne Olsen er ordfører for Tønsberg kommune, og mener at det er positivt at implementeringen av BM har medført en ny politisk hverdag, da folkevalgte politikere søker

informasjon gjennom forskjellige brukerundersøkelser med mer. I tillegg har det også skapt en stolthet, når forskjellige brukerundersøkelser gir uttrykk for tilfredshet med tjenestetilbudet. Imidlertid mener han at, i starten var mange inklusiv ham selv veldig skeptisk med BM ettersom det ifølge ham selv oppleves som et administrativt verktøy hvilket i høy grad fremmedgjorde den for de fleste folk. Suksessen skyldes i stort omfang involveringen av alle ansatte i organisasjonen.

3.7.2 Presentasjon av resultater

Det er avgjørende for suksessen av BM hvordan man håndterer presentasjon av resultatene som man kommer frem til ved bruk av BM og måten disse resultatene presenteres. Erfaring viser at det ikke er hensiktsmessig å eksempelvis presentere alle resultater fra BM på samme tid, da rapportering vil bli for omfattende og tung å håndtere. For at unngå dette vil det være hensiktsmessig å dele rapporteringen opp i delelementer utover året. Det kan være 3 runder, der hver runde inneholder brukerundersøkelser, medarbeiderresultater, resultater på samfunnsområdet, mens økonomien gjennomgås hver gang. Ved å gjøre dette vil man unngå en tungvint og forvirrende presentasjon av resultatene (Regionaldepartementet, Resultatledelse, 2004).

Leder i en kommune fikk oppsiktsvekkende dårlig omtale i sin BM, hvilket resulterte i mentalt utfordring og et behov for å se innad og finne frem til hvor hun feilet som leder. Dette indikerer at det er en risiko for at den enkelte leder tar utfallet av BM målinger personlig, hvilket ikke er hensikten men ikke desto mindre kan være utfallet av en dårlig måling

En mulig formidling av resultatene kan fremstilles gjennom resultatsløyfen. Resultatsløyfen starter med at Rådmannens ledergruppe først mottar resultatene, da eksempelvis fra en brukerundersøkelse. Ledergruppen drøfter de samlede resultatene for kommunen som helhet og setter dem ift. tidligere resultater på området og vurderer om det eksempelvis er skjedd en endring ift. siste måling. Etter en analyse av resultatene beslutter Rådmannens ledergruppe hvilken informasjon og bestillinger det skal videreformidles til virksomhetslederne (Regionaldepartementet, Resultatledelse, 2004).

3.7.3 Medarbeiderfokus

Oppfølging av ansatte ved hver virksomhet er viktig i forhold til de oppnådde resultater innenfor alle fokusområder. Resultatene fra brukerundersøkelser og finansielle rapporter kommuniseres og drøftes selvsagt med de ansatte på linje med resultatene fra medarbeiderundersøkelser. I det følgende sees oppfølging på medarbeiderundersøkelser fra utvalgte kommuner i Norge.

Jan Moen, virksomhetsleder ved Fjell barneskole, Drammen uttaler at medarbeiderundersøkelsene er et viktig element i at han kan utføre sitt arbeid tilfredsstillende. Undersøkelsene gir han innsikt i hva som skjer i tankene og meningene til de ansatte. Han understreker at undersøkelsene ikke kan virke som et fasitsvar men heller gir et innblikk i trender som kan være interessant å undersøke nærmere. Dette gjelder både områder hvor de har klart seg dårlig, men også områder de har gjort det bra. Han mener at det er viktig å bruke tid på å drøfte resultatene, men det er en smertegrense for hvor mye tid han mener at han skal bruke med personalet. Det blir derfor en balansegang mellom virksomhetsledernes særskilte interesse og organisasjonens behov. Dette er særlig hvis resultatene i høy grad er positive (Regionaldepartementet, Resultatledelse, 2004).

Tilkoblingen til medarbeiderundersøkelsen var 33%, hvilket trolig ikke er tilfredsstillende, men han regner imidlertid at dette vil forbedres i takt med at medarbeiderne vil få et større kjennskap til verktøyet samt bli bedre informert rundt den tekniske og praktiske tilretteleggingen av undersøkelsen (Regionaldepartementet, Resultatledelse, 2004).

Edith Høgmoen, virksomhetsleder for Hennie Onstad bo og rehabilitering, Bærum kommune, opplevde en svarprosent på opp mot 85% og et resultat på 4,8. Edith Høgmoen, mener at det gode resultatet var motivasjon til videre arbeid og regelmessig tilbakemelding fra leder. Møtet foregikk som et informasjonsmøte, hvor resultatene ble presentert. Deretter ble det holdt medarbeidersamtaler hvor den enkelte medarbeider fikk mulighet for å komme med sin mening om hvorvidt undersøkelsen ga et realistisk bildet av den virkelige situasjonen på undersøkelsestidspunktet. Undersøkelsen har videre medført flere forbedringstiltak, inkludert; to dagers medarbeiderseminar, etablert to prosjekter med fokus på helse-miljø og sikkerhet og kvalitetssikring, organisering av to medarbeidersamtaler i året med mer. (Regionaldepartementet, Resultatledelse, 2004).

Som det fremgår av eksemplene ovenfor, er det ikke nødvendigvis konsensus i formidling av resultatene til de ansatte knyttet til målekortet. Det må anvendes tilpassende metoder avhengig av virksomhetens størrelse, levetid og situasjon.

3.7.4 Brukerfokus

Brukerundersøkelsen har fått en nok så dominerende rolle som målemetode innenfor fokusområdet brukere/tjenester. Det er her brukere gir tilbakemelding på hvordan de opplever tjenesteytelsene som den enkelte virksomhet leverer. Derfor er det ofte en stor spenning og nervøsitet når undersøkelsene blir presentert for de ansatte og virksomhetslederne. Det er jo brukere man er til for. I det følgende vil vi se et utvalg av forskjellige brukerundersøkelser samt hvordan de enkelte virksomheter håndterer informasjon.

Virksomhetsleder, Bente Gravdal, fra Gulskogen skole i Drammen kommune, mener at det fra starten av har vært en stor skeptisk blant virksomhetsledere og ansatte fra skoler rundt omkring i kommunene. Samtidig merker hun at det gradvis har kommet et holdningsendring. En del av problemet med tilvenningen ligger i måten hvordan lærere og pedagoger håndterer deres arbeid. De er utdannet til å ha fokus på aktiviteter og hvordan det skal gjøres. Fokuset er dermed på bruk av metode fremfor resultatene av det som blir gjort (Regionaldepartementet, Resultatledelse, 2004). Med henblikk på brukerundersøkelsene på skolene er det forskjellig fra andre type virksomheter ettersom at det i tillegg til kommunes egne undersøkelser retter mot elever og eventuelt foreldre, gjennomføres sentralt initierte og styre undersøkelser som ”studentinspektører” og nasjonale kartleggingsprøver innenfor forskjellige fag. Skolens egne brukerundersøkelser er ikke så utbredt ettersom det er store utfordringer på området. For elever og foreldre kan det virke forvirrende, mens det for de ansatte krever enorme ressurser å utføre slike undersøkelser, da det krever ekstra arbeid og vesentlige krav på tilsvarende oppfølging (Regionaldepartementet, Resultatledelse, 2004). Håndteringen av denne problemstillingen er forskjellig fra kommune til kommune- noen skoler prioriterer å sette fokus på de nasjonale undersøkelsene, mens andre skaper fokus på brukerundersøkelsene. Felles for begge er at de ønsker en sammenheng mellom de nasjonale og de enkelte brukerundersøkelser fra BM.

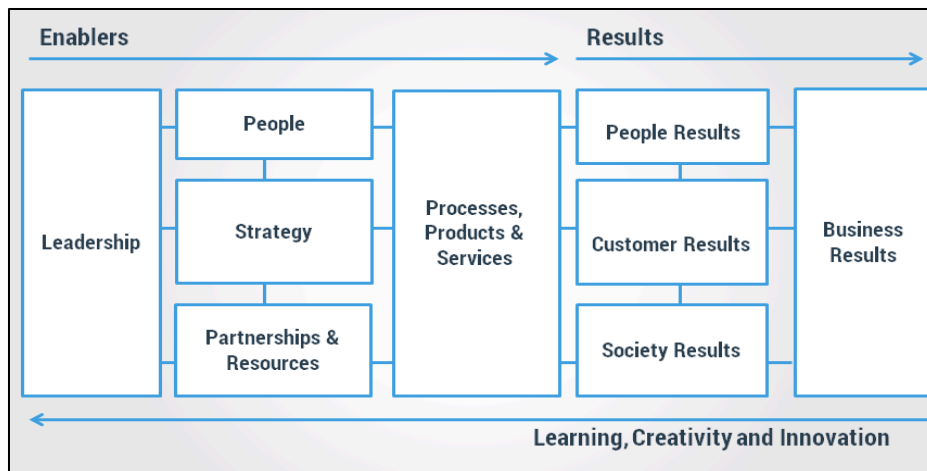
3.7.5. Pleie og omsorg

Det er positive tilbakemeldinger med erfaringer med brukerundersøkelser fra pleie og omsorg i Tønsberg kommune i motsetning til skoleområdet. Virksomhetsleder Lise Tanum Aulie for pleie- og omsorg i Tønsberg kommune sier at, brukertilfredshet med tjenestene er det viktigste. Det er deres tilbakemeldinger som gir den viktigste indikasjonen på om man har lyktes i arbeidet. Bearbeiding av resultatene er gjort forskjellig fra år til år avhengig av utfallet av undersøkelsene. Det ble eksempelvis konstatert en markant forbedring i tilbakemelding på indikatoren informasjon til brukerne fra 4,3 til 5,1 hvilket ga uttrykk for at tilgangen på området hadde lyktes. Dette resultatet ble videreformidlet ved å informere brukerne. I år 2003 fikk kommunen en riktig nedgang på området "hjelp til rengjøring" hvilket i høy grad sees i sammenheng med nedskjæringene i 2003. I forhold til den dårlige tilbakemeldingen fra brukerne, valgte man å gripe det annerledes ved å invitere tre brukere, tre pårørende og to representanter for brukerorganisasjonen til en to timers fokusgruppediskusjon. Dette medførte en stor tilfredshet hos brukerne og tilbakemeldte at de opplevde det positivt å ha vært invitert til møte.

Ut fra dette kan man utlede at virksomhetene nødvendigvis ikke har den samme inngangsvinkelen til å inkludere brukerne på samme måte hver gang, men velger derimot å tilpasse deres behov til de enkelte situasjoner (Regionaldepartementet, Resultatledelse, 2004).

3.8 Business Excellence Modellen

Dette ledelsesverktøyet stammer fra Quality Management feltet der standardisering og dokumentasjon vektet mest. Selve modellen er veldig statisk og basert på generiske strategiske prioriteringer og en forhåndsdefinert "plausibel kausalitet" (Lawrie, 2015). Forskning viser at dette ledelsesverktøyet på tross av grunnleggerne som var *The European Institute for Advanced Studies in Management EFQM*, har en holdning om at denne modellen kan brukes på tvers av forskjellige bransjer. Det ble raskt ansett en tendens til at den hovedsakelig er blitt implementert i produksjonsbedrifter (Lawrie, 2015). Uansett hvor eller i hvilken bransje dette ledelsesverktøyet er mest utbredt, er det ifølge EFQM de samme områder som er med på å måle virksomhetens strategiske prestasjon. Dette illustreres eksempelvis ut fra Excellence modellen da den ser på de samme ni fokusområdene og på forhånd har definert kausalitet mellom disse områdene. Dette kan man se av figuren under, se figur 8.



Figur 8. Excellence modellen (Lawrie, 2015)

Excellence modellen er uten tvil tiltenkt som et ledelsesverktøy som skal være med på å forbedre virksomhetens konkurransefortrinn ved å forbedre deres forretningsprosess. Denne modellen går på samme måte som balansert målstyring vekk fra den tradisjonelle rapporteringskulturen. Det var som i forkant av BM vanlig å kun se på den finansielle rapporteringen i stedet for en rapportering som inneholder andre faktorer enn kun de finansielle. Disse faktorene vises i figuren og er tenkt som å være de faktorer som vil være med på å påvirke virksomhetens resultat. Når disse faktorene er kjent kan virksomhetens ledelse arbeide bevisst med årsakene til at virksomheten når sine resultater (Lawrie, 2015). Virksomheten bør fokusere delvis på de eksterne faktorene, der utvelgelsen av de områdene som inngår i modellen er basert på.

Dette viser seg om virksomheten blir betraktet som en suksess av omverdenen. I tillegg se på de interne faktorer som utgjør utgangspunktet for at de eksterne målsetninger blir oppfylt. Fokuset på å oppfylle strategiske mål gjennom en fokusering på å gjøre en riktig innsats, minner i høy grad om tankegangen bak balansert målstyring. Der blir det også tatt med en rekke målpunkter for interne faktorer som gir et pekepinn på hvor langt virksomheten er fra å oppnå sine eksterne mål (Lawrie, 2015).

Det faktum at modellen er statisk og at man på forhånd har definert en kausalitet mellom de enkelte ledd, gir virksomheten mulighet for å benytte verktøyet som en form for ”beste praksis” verktøy. Excellence modellen legger ikke opp til at virksomheten skal tilpasse modellen til deres spesifikke behov eller utenfor den konteksten virksomheten befinner seg i,

men derimot anta det at Excellence modellen er fullt dekkende for alle virksomheter. Dette gjelder uansett størrelse eller bransje (Lawrie, 2015).

Det faktum at Excellence modellen er statisk og man på forhånd har en kausalitet mellom de enkelte områder, gir anledning til å si at Excellence modellen har funnet ”det vises stein”. Dette er med på at virksomheter som benytter seg denne modellen, ikke skal gi fra seg innholdet av modellen eller prøve å tilpasse den til deres behov. Dette kan resultere i at man vil miste den kausaliteten modellen er bygger omkring.

3.9 Verdibasert ledelse- en teoretisk gjennomgang

Som nevnt tidligere i oppgaven ønsker ledelsen i Sarpsborg kommune å gå vekk fra balansert målstyring og fokusere mer på verdibasert ledelse. For å forstå hvor Sarpsborg vil, bør man først definere hva verdibasert ledelse er:

”Å være en verdibasert leder er å være oppdrager” (Bransdal, 2013)

Utviklingen i virksomhetene har endret seg fra å være hierarkisk sentralt styrt til en mer flat og desentralt styrt. Dette gir selvfølgelig nye måter å styre virksomhetene på og samtidig en annerledes beslutningsprosess som involverer medarbeiderne sammen med ledelsen og den flate organisasjonsstrukturen. Denne tendensen har også involvert nye begreper i virksomhetene som verdi og etikk som det skal tas aktivt stilling til og dermed ha et medansvar for samfunnet denne operer i, ikke kun økonomisk, men også sosialt og miljømessig. Denne utviklingen er også fint illustrert nedenfor:

	Instruksbasert ledelse(MBI)	Målbasert ledelse (MBO)	Verdibasert ledelse (MBV)
Type av organisasjonsstruktur	Pyramide med mange nivåer	Pyramide med få nivåer	Nettverk, allianser, prosjektteam
Organisasjonens formål	Opprettholde produksjon	Optimering av resultat	Kontinuerlig prosessforbedring
Ledelsesoppgaven	Ledelse av produksjon	Ledelse av medarbeidere	Ledelse av fagfolk
Autonomi og ansvarlighet	Lav	Middels	Høy
Kontrollfilosofi	”Top- down kontroll, overvåkning”	Kontroll og stimulering av faglig prestasjon	Selvkontroll oppmuntres
Grunnleggende kulturelle verdier	Kvantitativ produksjon, lojalitet, konformitet og disiplin	Resultatmåling, rasjonalisering, motivasjon og effektivitet	Medarbeiderdeltagelse, kontinuerlig læring, kreativitet, gjensidig tillit og engasjement

Figur 9. Forskjell på de forskjellige ledelsesformer gjennom tiden (Dolan & Garcia, 2002)

Her mener forfatterne at MBI var i 1920-tallet og MBO var i 1960-tallet mens MBV er 2000-tallet og opp til i dag (Dolan & Garcia, 2002), hvilket også passer til utviklingen beskrevet ovenfor.

I tillegg sees en utvikling i noen av hovedavdelingene hvor regelbasert styring inkludert instruksjoner, nedskrevet detaljert ikke er velegnet til avdelinger/virksomheter som ofte opplever hyppige endringer. Disse virksomhetene bruker i større grad en verdibasert ledelse (VBL). Der fokuset fjernes fra de nedskrevne prosedyrer og retningslinjer til holdninger og verdier samt inkludering av medarbeiderne samt en vilje fra lederne til å delegere mer til hvert enkelt medarbeider (Hjorth, 2008). Prinsipielt kan verdibasert ledelse bli sett på som et indirekte styringsverktøy hvor medarbeiderne selv blir bedt om å utføre deres egne oppgaver uten at de skal kunne følge ordrer fra ledelsen. Ledelsens rolle er å definere, danne og kommunisere ut rammen og betingelsene medarbeiderne kan arbeide under. Betingelsene kan inneholde hva riktig atferd er og hvilke handlinger som bør utføres. Dette er hensiktsmessig slik at det passer til ledelsens visjon og virksomhetens verdier. På denne måten danner medarbeiderne deres egen forståelse for betingelsene og hvilken vei virksomheten går mot. Derfor kan verdibasert ledelse defineres som en ledelsesform der en gruppe av kollegaer arbeider mot et felles mål uten eksplisitt ledelsespress.

Verdibasert ledelse er en teori om ledelse og organisering av virksomheten (Bakka & Fivelsdal, 2010). I 1800 tallet var det blant annen Max Weber, som utviklet en teori hvor mennesket ble satt til å tenke rasjonelt og økonomisk. I dette perspektivet agerer ledelsen som en styrende og kontrollerende instans og fokuserer primært på planleggingen og organiseringen av virksomheten, samt medarbeiderne som skal følge de gitte formelle instruksjoner fra ledelsen (Bakka & Fivelsdal, 2010). Senere i 1990-tallet og fram til i dag har det vært fokus på et mer irrasjonelt og åpent menneskesyn hvor spesielt Elton Mayo i år 1920-1930 har slått igjennom med sin Human Relation Teori gjennom Hawthorne studiene (Rose, 2012). Her beviste Mayo at det ikke kun er økonomiske drivkrefter som betyr mest på arbeidsplassen. Andre faktorer som sosiale faktorer, er også viktige for medarbeidermotivasjon. I 1980-tallet kom en annen viktig utvikling i organisasjonsteorien. En veldig kjent teoretiker, Edgar Schein, begynte å fokusere på kulturen i virksomheten og presenterte det svært berømte isfjellet der det er tre nivåer av kulturer. Noen er lette å få øye på enn andre, men er fortsatt en del av menneskets/virksomhetens identitet (Schein, 2004). I 1990-tallet begynte en rekke danske forskere å vise interesse for konseptet verdi når man

snakker om organisasjon og ledelse. Dette er skjedd på grunn av den økende forståelse for at verdier, meninger og meningsdannelse spiller en stor rolle for menneskets adferd (Jørgensen, 2004). Samtidig er mennesket blitt mindre autoritær og dermed søke etter en mening blitt viktig ting for menneskets atferd. Derfor er den mest kjente anvendelsen av begrepet verdier i et styringsverktøy. Dette styringsverktøyet er for eksempel verdibasert ledelse. For å forstå hvilke verdier et styringsverktøy har, bør man se nærmere på hvilken måte mennesket styrer en organisasjonen på. Det kan sees på tre former for makt i organisasjoner (Jørgensen, 2004):

1. Tvangsmakt (pisk)
2. Belønningsmakt (gulrot)
3. Normativ makt (overtalelse)

De to første sier seg selv, og er ikke relevant for oppgaven og for begrepet verdibasert ledelse. Den tredje formen for makt omfatter begreper om overbevisning, tro og samvittighet. Det vil si mennesket følger disse instinktene og gjør noen ganger mer enn hva som forventes av dem. Det er ofte sett når folk deltar i frivillig arbeid fordi her yter mennesket dets innsats fordi det virker riktig. Verdistyring av en dyp internalisert styring, som virker på avstand, men det vil samtidig være svært kostbart å få spesifikke verdier internalisert i virksomheten og deretter å påvirke medarbeiderne til å følge disse (Jørgensen, 2004). Samtidig er det disse verdiene som virksomheter begynner å merke seg når de må konkurrere om å få de beste medarbeiderne. Det kan være verdier som signaliserer selskapets strategi eller verdier som appellerer til medarbeidernes identitet også kalt verdier med flerdimensjonale betydninger.

Norske Tor Busch, mener at verdibasert ledelse stammer fra path-goal teorien (Busch, 2011): *”The essential notion underlying the path-goal theory is that individuals in positions of authority, superiors, will be effective to the extent that they complement the environment in which their subordinates work by providing the necessary cognitive clarifications to ensure that subordinates expect that they can attain work goals and that they will experience intrinsic satisfaction and receive valent rewards as a result of work goal attainment. To the extent that the environment does not provide for clear causal linkages between effort and goal attainment, and between goal attainment and extrinsic rewards, it is the leaders function to arrange such linkages.”* (House, 1996).

At lederen bør komplementere det miljøet lederen er blitt bygget av Tor Busch selv og han beskriver verdibasert ledelse for å være definert som følgende: ”Ut fra en slik innfallsvinkel er

verdibasert ledelse definert som en målformulerende, problemløsende, språkskapende og verdiutviklende prosess, forankret i organisasjonens verdier og høye etiske standarder, som kan utøves på både individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå” (Busch, 2011). Tor Busch mener for øvrig at det er meget viktig å ha høye etiske standarder som kan utøves på individnivå. Dette krever en ledelse som bygger på sentrale verdier som er formalisert i verdiplattformen eller ligger implisitt i organisasjonskulturen. Som et annet viktig punkt i definisjonen mener Tor Busch at verdibasert ledelse skal utøves på en slik måte at medarbeiderne skal knytte deres atferd på jobben opp mot verdier.

Teoretiske oppfinnelsen av denne type ledelsesformen er ikke definert av en forfatter, som man for eksempel kjenner det fra balansert målstyring eller andre styringsmodeller. Dette er fordi at VBL både er en kombinasjon av organisasjonsteorier, de humanistiske atferdsteorier som path-goal teorien. Eller andre ledelsesteorier og ledelsesverktøysrapporteringsformer blant annet Balanced Scorecard(BSC) og Activity Based Costing(ABC). Som nevnt tidligere er VBL først blitt relevant og meningsfylt å benytte seg av når organisasjonen er gått fra hierarkisk til flat struktur eller hvor den ansatte er en del av virksomhetens mål i stedet for å lytte til ordre fra sin øverste leder.

Avslutningsvis på dette kapitlet kan man helt konkret si følgende om VBL: ”Verdibasert ledelse er basert på noen enkle tanker og spørsmål om verdier og prosesser. Verdibasert ledelse bygger på en formulering av organisasjonens verdier i form av kjerneverdier, verdigrunnlag, verdiplattform, etc. De skal fungere som den overordnede retningen og gjøre det mulig å skape en organisasjon, som er fleksibel, rask og tilpasningsdyktig innenfor verdienes rammer” Utgangspunktet er, at kjerneverdiene bak den verdibaserte ledelse skal søkes i organisasjonen selv - i dens egen kultur og identitet (Søe, 2009).

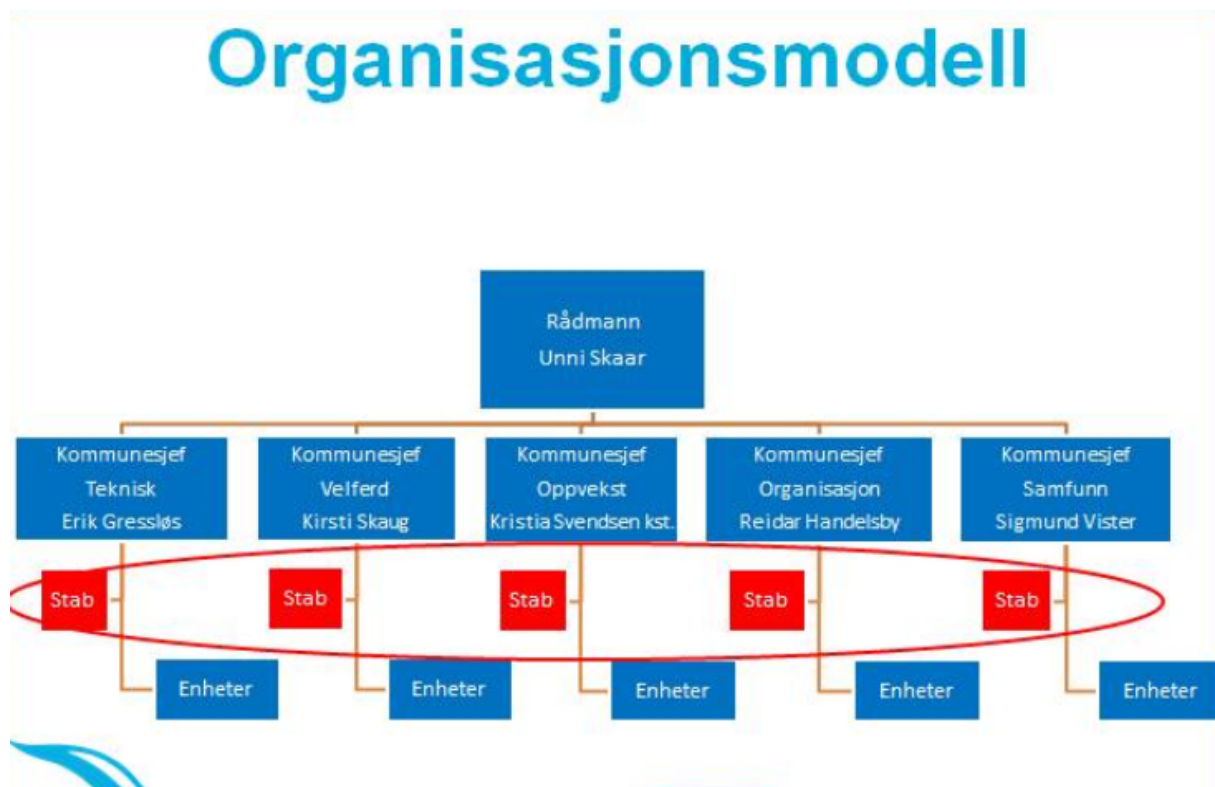
Verdibasert ledelse kan sees på som en måte å tone ned den tradisjonelle top-down preget tilnærmingen i arbeidsorganiseringen. Det å jobbe med verdier på hele arbeidsplassen kan understøtte prosessen ytterligere. Medarbeiderne kan gjennom deres deltakelse, aktivt gjøre deres praktiske kunnskap til en del av utvikling og forbedring av virksomhetens prosesser, produkter og ytelser (Hagedorn-Rasmussen & Jagd, 2007). Verdier kan på den ene måten brukes til å skape en felles retning i virksomheten eller de kan anvendes til å identifisere forskjeller mellom mål og visjon. Dette gjør at verdibasert ledelse blir sett på som et supplement til andre styringsverktøyer, inkludert Balansert målstyring.

4. Empiri

I dette kapitlet presenteres det kort hvordan Sarpsborg kommune er bygd opp, samt litt historie bak Sarpsborg kommunes valg og endring av styringssystemer. Videre har all innsamlet informasjon fra intervjuobjektene og andre rapporterer blitt sortert og presentert oversiktlig.

4.1 Case setting

Sarpsborg kommune er dannet sammen med Skjeberg, Tune og Varteig kommune, og er den tredje eldste byen i Norge. Det er 54.678 innbyggere (pr. 1.januar 2016) og det er ansatt 3.895 personer i kommunen (organisasjon, 2016). Et organisasjonsdiagram ser slik ut:



Figur 10. Organisasjonsdiagram Sarpsborg Kommune (Organisasjon, 2016)

Sarpsborg kommune er oppsatt under følgende områder:

Kommuneområde oppvekst: 26 enheter

Kommuneområde teknisk: 3 enheter

Kommuneområde velferd: 17 enheter

Kommuneområde samfunn: 3 enheter

Kommuneområde organisasjon: 4 enheter
(Organisasjon, 2016)

Ifølge overstående organisasjonsdiagram, er Sarpsborg Kommune organisert som mange andre kommuner. Større virksomheter hvor enhetene er oppdelt, rapporterer til deres respektive kommunesjefer, samtidig som det er tilknyttet et stab ansatt til å gi råd og veiledning til både enheten og kommunesjefen. Noen kommuneområder har få antall enheter i forhold til andre. Under Sarpsborg kommune er det 50 "virksomheter" som rapporterer til kommunen. Det er fra skoler, omsorgssenter og barnehager osv. Rådmannen, Unni Skaar, rapporterer videre til bystyret der det er en ordfører som står ansvarlig for dette styret. Dermed blir visjonen fra bystyret presentert for Rådmannen som så skal implementere dette i kommunen.

4.2 Struktur av primær data

Det har blitt foretatt intervjuer med forskjellige personer som har mest kjennskap til BM og styringsmodellen. I tillegg har rådmannen den avgjørende innflytelsen på hvilken retning kommunen skal gå. Etter gjennomføring av intervjuene kom det raskt fram at det var forskjellige holdninger til styringsmodellen og den etterfølgende implementeringen av BM. Derfor er det besluttet å presentere intervjuer i tidsmessig kronologisk rekkefølge. På bakgrunn av at hver person har vært ansatt i kommunen i ulike perioder er det også forsøkt å stille de mest relevante spørsmålene til den som har mest kunnskap om endringer av styringssystemene i de aktuelle tidsperiodene. Det har derfor blitt stilt litt annerledes spørsmål underveis alt etter om intervjuobjektene var ansatt i kommunen før, under eller etter implementeringen av BM. I tillegg er det stilt forskjellige spørsmål med hensyn til hvilken stilling og rolle personene har i kommunen. Derfor er strukturen og presentasjonen lenger ned laget for å gi best mulig struktur for leseren og samtidig komme med de beste resultatene som fremkommer igjennom intervjuene. Samtidig er prosjektrapporten fra 2015, den innledende rapporten til endringen av styringsmodellen, også blitt anvendt som data til enten å supplere eller bekrefte de påstandene som ble sagt i intervjuene. Prosjektrapporten er utarbeidet av en rekke ledende ansatte som har hatt til formål å se på de tingene som er administrativt utfordrende eller ikke fungerer optimalt i kommunen. Blant dem har de i 2012 kommet frem til at styringsmodellen fortsatt er altfor tungvint å jobbe med. I tillegg til denne informasjonen, blir flere vurdert til å være like viktige som svarene mottatt fra intervjuene.

4.2.1 Bakgrunnshistorie for styringsformen i Sarpsborg Kommune

Følgende respondenter er blitt intervjuet til denne delen av oppgaven:

- Unni Skaar- Rådmann i Sarpsborg kommune
- Jens Otto Løkkevik- Rådgiver i stab for kommuneområdet Organisasjon

Sarpsborg Kommune var før implementeringen av BM i 1990-årene, en svært regnskaps- og budsjettstyret organisasjon, hvilket rådmannen Unni Skaar sier: *”Da var etater, helse, skole også fikk du et budsjett også fikk du en regnskapsvurdering, også var det ikke så mange som vurderte egentlig hva resultatene var.”* eller som kommunesjefen Reidar Handelsby også uttrykker det: *” Det ble laget et budsjett også ble det rapportert hvordan regnskapsresultatet endte opp i forhold til budsjettet. Så det var en økonomisk analyse i forhold til budsjett, også var det en beskrivelse av ansatte og beskrivelse på utviklingen i sykefravær. Det var sykefravær og antall ansatte som var fokus på medarbeider siden, og en økonomisk analyse av tall. Det var ikke noen type styringsmodell, men mer rapportering.”* Samtidig med økende politiske krav og befolkningsvekst, ble denne måten å styre kommunen på mer utfordrende. De som hadde ansvaret hadde plutselig vanskeligheter med å overholde budsjettene. På bakgrunn av overnevnte situasjonen ble det implementert en Bestiller/Utfører modell, hvor det for hver oppgave ble lagt et budsjett og fastsatt en stykkpris på de produktene/tjenestene de kunne. Hvis man overskred budsjettet kunne man få mer penger disponibelt, men når pengekassen var tom for det pågående året kunne vedkommende ikke få mer penger. Samtidig kunne sjefen skrive i systemet noen krav for de omkostningene som kom i dette systemet. For eksempel hvor mange roser det skulle være i en park og hvor lange de skulle være. Disse kravene skulle deretter dokumenteres, men det var bare standardkrav og ikke indikatorer eller mål og ambisjoner man skulle nå. På denne måten kunne ingen forstå hva eller hvor tallene kom fra, da det ikke var sammenheng i systemet. Konklusjonen av å bruke Bestiller/Utfører modellen ble følgende ifølge rådmannen Unni Skaar: *”Bestiller/utfører ble på en måte et rapporteringssystem hvor du ikke hadde satt noen ambisjoner, og du hadde på en måte heller ikke satt noen hva skal jeg si.. du hadde ikke satt kritiske viktige indikatorer.”* samtidig gir rådmannen uttrykk for at hele rapporteringssiden ble veldig tung og likegyldig; *”Det var jo et forferdelig rapport, det ble jo et rapport history. Så jeg husker da jeg ble ansatt her da, det*

var i 2007 så var det en som hadde rapportert, da ringte jeg en av virksomhetslederne og sa: her har du skrevet 14, men hva er det det egentlig du har rapportert på? Så sier han: Vet ikke, det stod det sist også”. Samtidig mener Rådmannen at dette systemet var for tungt og statisk. Noen av målene ble rapportert av folket bare fordi det var gjort tidligere.

Dette resulterte til at Sarpsborg kommune ville gå over til en annen modell der det ville være få kontroller og som inneholdt et ambisjonsnivå.

4.2.2 Introduksjon av BM i Sarpsborg kommune

Følgende respondenter er blitt intervjuet til denne delen av oppgaven:

- Terje Roar Aldar – Rådgiver i stab på kommuneområdet oppvekst.
- Reidar Handelsby – kommunesjef i kommuneområdet Organisasjon
- Unni Skaar – Rådmann i Sarpsborg Kommune og Jens Otto – Rådgiver i stab for kommuneområdet Organisasjon.

Bak Bestiller/Utfører systemet, lå et annet system hvor de innsatte måltavler som på den måten skulle støtte opp rundt Bestiller/Utfører modellen. Sammen med et konsulentfirma, Kaupang AS, som også har vært konsulent for de kommuner oppgaven drar inn i kapittel 5 ”Erfaringer fra kommunen”, begynte Sarpsborg kommune å endre styringsformen fra Bestiller/Utfører prosessen til en desidert styringsmodell. Styringsformen gikk ifølge Rådmannen Unni Skaar praktisk talt fra å være hva en leder kunne få av penger pr. Pasient, pr. Elev eller per. Kvm., til å være et rammebeløp på 20 millioner kroner. Dette skulle måles på, for eksempel hva man får ut av rammebudsjettet på 20 millioner kroner. *”Vi bør ikke ha mål for park, og vei og alt mulig i avtalene og egne dokumenter. Vi kobler det liksom på hoveddokumentene. Ja, det var helt genialt synes alle.”* sa rådmannen. Etter rådmannens erfaringer fra andre mindre kommuner hvor hun også hadde implementert BM modellen, brukte hun samme tanke til Sarpsborg kommune, med litt hjelp fra konsulent firmaet Kaupang AS, som de da kalte for Helhetlig styringsmodell og nå i 2016 bare styringsmodell. Det essensielle her er at det har vært en beslutning om at de grunnleggende systemer de hadde før Bestiller/Utfører modellen så de som den samme som BM, mener Rådmannen Unni Skaar *”Men det som var i Sarpsborg kommune da det var at den modellen der, den hadde eksistert hele tiden. Helhetlig styringsmodell lå bak avtalestyringa og bak bestiller/utfører- modell”*. Ifølge Kommunesjef Reidar Handelsby stammer dette fra Danmark: *”Den første presentasjonen var gjennom helhetlig styringsmodellen i Danmark hvor Rambøll presenterte*

sin modell.” En tredje leder Terje Aldar mener at BM aldri har vært noe tema i Sarpsborg og at han ikke finner noe sted i handlingsplanene at de benytter BM. Senere i intervjuet sier Terje Roar Aldar, også: *”Vi har sikkert en helhetlig styringsmodell som sikkert kan sies å inneholde BM”*. Utover det mener både Aldar og Handelsby at det først etter at Rådmannen Unni Skaar kom til kommunen at det ble fokusert mer på å få styringsmodellen til å ligne BM, ved hjelp av målekort og tydeliggjøre indikasjoner. Introduksjonen av BM er forklart annerledes av kommunesjefen Reidar Handelsby som har vært med i den prosjektgruppen som første gang ble presentert for BM. Kommunesjefen begynte i Sarpsborg i 2000. Og på den tiden var kommunen gjennom en ganske stor organisasjonsendring. Her flatet de ut pyramidene, der det var mange ledelsesnivåer, samtidig som de endret på en del ting. De tydeliggjorde roller og ansvar, samt endret mye på organisasjonen den gangen i forhold til hva den hadde vært. Etter hvert så var de også på leting etter en type styringsmodell. Dette fordi det som hadde vært tradisjonell måte å rapportere på det var på økonomiske resultater og sykefravær. Det var de to styringsparameterne som var. De var på leting etter en litt mer systematisk tilnærming og forskjellige typer indikatorer og styringsparametere for hva som påvirker og hvordan de kan endre. På den tiden var det et par fra kommuneledelsen inkludert Reidar Handelsby i Danmark. Da ble de kjent med noe som i Danmark ble kalt for helhetlig styringsmodell, som også ble kalt Excellence modellen. De tok med den hjem til Norge og begynte å jobbe i retningen av å drøfte om det var aktuelt å innføre en lignende modell i Sarpsborg kommune. I forbindelse med det arbeidet fikk de høre at det er en type BM modell. Kommunesjefen hørte begrepet balansert målstyring for første gang i 2001-2002. Det var et stort rådgivningsfirma i Danmark, som etter hvert utvidet seg og ble kalt Rambøll. De driver både på ingeniørsiden men senere på konsulentsiden. Det var det firmaet som forklarte hvordan de hadde benyttet den såkalte helhetlige styringsmodellen eller Excellence modellen i Danmark i konsernet sitt. Dette gjorde de nysgjerrige ved å ta i bruk det de kalte for helhetlig styringsmodell. Kommunesjefen i Sarpsborg kommune mener de startet opp dette i 2003. De kalte det for helhetlig styringsmodell i Sarpsborg kommune. Den modellen hadde fire innsatsfaktorer, fire resultatområder, produksjonen i midten og en læringsløyfe. De begynte å putte på indikatorer på resultatområdene, hvordan de skulle finne aktuelle indikatorer for å sette mål og måle.

Sarpsborg kommune fikk en fornyelse da nåværende rådmann, Unni Skaar, begynte som kommunesjef i økonomi i 2006. Da foreslo hun en fornyelse av den helhetlige styringsmodellen som de hadde med å innføre målekort. Da fikk de litt mer fart i arbeidet med BM og de fikk opp målekartet og tydeliggjorde indikatorer i styringsdokumentet sitt. De siste

10 årene har de hatt tydelig målekart i Handlingsplandokumentet. Varianter av BM har de hatt de siste 10 årene, mener Kommunesjefen Reidar Handelsby.

4.2.3 Helhetlig Styringsmodell og BM- Implementeringsprosess og bruken av BM

Følgende respondenter er blitt intervjuet til denne del av oppgaven:

- Terje Roar Aldar – Rådgiver i stab på kommuneområdet oppvekst.
- Reidar Handelsby – kommunesjef i kommuneområdet Organisasjon
- Unni Skaar – Rådmann i Sarpsborg Kommune og Jens Otto – Rådgiver i stab for kommuneområdet Organisasjon.

Implementeringsprosessen av Helhetlig styringsmodell ble presentert for Sarpsborg Kommune i 2003 og en fornyelse av denne i form av BM kom i 2006 hvor Unni Skaar ble Rådmannen for Sarpsborg Kommune. Selve implementeringen av BM i Sarpsborg kommune forteller Rådmannen Unni Skaar som følgende: *”Det var prosjektgruppe med, rådgivere da vil det si saksbehandlere fra alle kommuneområdene og leder fra plan og økonomi. Det var Ivar som hadde den prosjektgruppa. Også ble det tatt opp i ledermøte der hvor jeg og mine kommunesjefer får sånn vedtak får bruke det uttrykket da eller fastsette enighet om at vi skulle innføre det. På måten vi skulle gjøre det på. Også kjørte vi ledersamlinger og fagsamlinger med opplæring på det liksom også lagde de hver sin i sånne arbeidsgrupper”*. I tillegg sier Rådmannen også at før de gikk i gang med å implementere BM fikk lederne en presentasjon fra et konsulentfirma som heter Kaupang AS. Spør man kommunesjefen Reidar Handelsby om det ble brukt et konsulentfirma til å implementere BM svarer han følgende: *”Vi har ikke brukt noe konsulentfirma på helhetlig styringsmodell, bortsett fra at vi hadde kontakt med 2 konsulentfirmaer for å utfordre oss litt på trenden BM kontra det med verdibasert ledelse. Altså hvor går BM i samfunnet. Der hadde vi kontakt med KS agenda og Agenda Kaupang. Men det var ikke noe stor konsulentveiledning, kun en liten runde. Vi hadde møter med kommuneledelsen (Kommunesjefene og rådmannen). Nå som fokuset er mer på verdibasert ledelse, så har det heller ikke blitt brukt noe konsulentfirmaer”*. Rådgiveren i stab Terje Aldar lyder følgende: *”Nei! Hva rådmannen har gjort kan jeg ikke svare på. Det kan hende kommuneledelsen og rådmannen har fått noe hjelp, men det har jeg ikke noe kjennskap til. Kommuneområdet oppvekst har gjort jobben på egenhånd.”* På spørsmålet rundt en top-down tilnærming er lederne enige med Rådmannen om at en top-down tilnærming er blitt anvendt. På spørsmålet om at det ble anvendt et pilotprosjekt i en enkelt avdeling først for så å

videreføre det, blir besvart av Terje Aldar og Reidar Handelsby med at dette ikke er blitt gjort. Tvert imot er det blitt implementert i alle avdelinger på en gang.

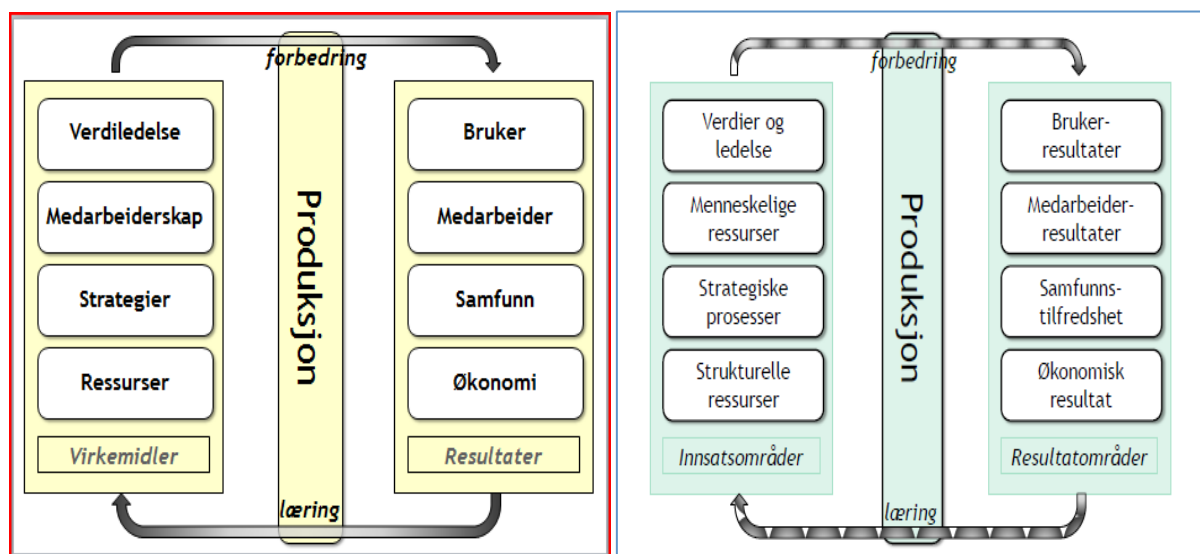
Deretter blir lederne Terje Aldar og Reidar Handelsby spurt om de viktigste tingene de mener er ved bruken av BM. Her mener Reidar Handelsby blant annet at de bruker materialet i BM til at se hvor langt avdelingen er fra de mål som er blitt satt. Det som hele tiden har vært mest utfordrende både fra starten og litt underveis er å finne gode nok indikatorer som samtidig ikke aggregerer manuelt arbeid. Eksempel på dette er at tenkningen i BMS i medarbeiderområdet bør formuleres opp noen overordna mål, noe de prøvde å gjøre. De endte opp med fire overordnede mål. Det første målet er attraktiv arbeidsgiver. Den neste utfordringer er noe som gir dem gode indikasjoner på om de er på rett vei i forhold til det målet. Uten at de skal kjøre mye manuelt arbeid som er veldig ressurskrevende. For å finne ut om de er attraktiv arbeidsgivere, kunne de for eksempel ha gjennomført intervjuer, men det ville krevd veldig mye av dem hvis de skulle kjørt intervjuprosesser eller hatt konsulenter som hadde vurdert om Sarpsborg kommune var en attraktiv arbeidsgiver. De kunne blant annet brukt masse penger på omdømme undersøkelser osv. Poenget med dette er at de har noen indikatorer som gir de jevnlig tallmaterialet som ikke gir fasitsvar men en indikasjon på at de er på rett vei. Da har de plukket opp de synes gir noe mening og som de enkelt får ut tall på mener Reidar Handelsby. Omvendt mener Terje Aldar at han ikke kan si at de bruker BM. De bruker styringsmodellen deres og har hovedansvaret for målindikatorene i måltavlen deres. Samtidig kommer det også frem når de blir spurt om hvor mange ansatte som er klar over at de bruker BM at det ikke er tydelig for ansatte at BM blir benyttet. Det blir på ledernivået. Det bekreftet også Rådmannen når hun ble spurt om hvor tilfreds hun tror ansatte er med styringsmodellen: *”Jeg tror det er bra, nå snakker jeg mer om de lederne da. Men den enkelte ansatt tror jeg ikke kjenner så mye på det, jeg tror det er mer på lederne.”* og Reidar Handelsby supplerer; *”Alle enhetslederne har hørt om det fordi enhetsledere og teamledere er involvert i rapporteringen. Men de ansatte som lærere, sykepleiere, fagarbeidere er ikke involvert i planlegging/rapportering og har ikke noe kjennskap til dette”*.

4.2.4 Helhetlig Styringsmodell – forståelse blant brukerne

Følgende brukere er blitt intervjuet til denne delen av oppgaven:

- Lind Hilde Synnøve Økonomisjefen i Sarpsborg Kommune
- Maryan Lundskole Aasberg rektor på Hafslundsøy barneskole
- Gry Solberg Enhetsleder på omsorgstjenesten borgen

Styringsmodellen som har vært anvendt er en Helhetlig styringsmodell som er Sarpsborg kommunes modell for balansert målstyring (Sarpsborg kommune, 2014). Modellen fokuserer på flere typer av mål, som man også gjenkjenner fra BM. Nedenfor illustreres modellen og det kan anses flere likheter til BM. Her fokuseres det på ni nøkkelområder. Modellen fokuserer på flere typer av resultater som man også finner tradisjonelt i BMS; kvalitative, kvantitative, økonomiske og ikke-økonomiske mål.



Figur 11. Helhetlig Styringsmodell. T.V. Oppdatert modell. T.H. Tidligere modell (Sarpsborg kommune, 2014)

Sammen med den viste styringsmodellen fikk de også et program til å styre denne type styringsmodell som heter Corporater. Corporater er et norsk programvarehus som er spesialister på helhetlig styringsmodellen, både i form av programvaren og implementering av løsningen. Utover dette har Corporater programmet Sarpsborg kommune benytter seg av 300 kunder i Norge og rundt 300.000 brukere globalt. I Norge brukes Corporater av ca 30 andre kommuner og mange andre statlige funksjoner. Den er blitt anslått til å koste en million i året (Sarpsborg kommune, 2014). Samtidig ble det redusert kraftig i antall av mål som skal rapporteres. Ifølge Terje Aldar var det ikke helt klarhet rundt forståelsen av hva Corporater var: *”Alle begynte å forbinde Corporater med BM. De trodde Corporater var BM”*.

Brukerne av styringsmodellen kan i hvert fall lett forstå sammenhengen i modellen når de blir spurt om dette. Enhetsleder på omsorgstjenesten Gry Solberg sier blant annet at hun har jobbet med helhetlig styringsmodellen og både innsatsområder og resultatområder, læring og forbedring opp gjennom årene. Hun har jobbet for å forstå og se sammenhengen mellom den innsatsen de legger ned og hvilke resultater de får. Hun føler at hun kjenner modellen godt.

Samtidig synes hun at det ikke er lett å plassere alt man gjør i en modell. Økonomisjefen Lind Hilde Synnøve mener at hun har god kjennskap til den styringsmodellen. Hun mener dette har med output og input å gjøre, modellen har eksistert før balansert målstyring. For da hun startet å jobbe i kommunen skulle hun lage et rammeverk for internkontroll. Da fantes denne modellen med litt andre begreper enn det den har i dag. Den samme holdning har Maryan Lundskole Aasberg rektor på Hafslundsøy barneskole, som mener at det er et godt verktøy å ha når man får resultater ut på forskjellige perspektiver.

Når brukerne blir spurt om de benytter styringsmodellen som den var på figuren over eller om de har laget deres egen modell i avdelingen så mener alle tre brukere som er intervjuet at de har tatt figuren vist over og satt inn resultatområder de kan bruke i deres avdeling, men uten veiledning og hva de skal endre på og hva de ikke skal endre på. Alle brukerne blir også spurt om hva de synes var positivt med styringsmodellen og hva som var negativt. Her er det bred enighet om at styringsmodellens positive sider gir overblikk både for kommunens overordnet, og for hver «virksomhet», som for eksempel Maryan Lundskole Aasberg uttrykker det: *«I tillegg er det veldig bra at styringsmodellen tar for seg menneskelig involvering. Det er bra at barn, ansatte kan medvirke til hvordan ting skal være i deres enhet.»*

Omvendt mener de forskjellige ting når de skal fortelle om utfordringene ved å bruke styringsmodellen. Maryan mener at dersom modellen kun blir brukt til rapportering og resultatanalyse, vil den ikke fungere godt. Hun mener at verdiene skal inkluderes i rapporten. Økonomisjefen Lind, mener at det er vanskelig å sørge for at alle har en felles forståelse for modellen. Dersom noen har en annen oppfattelse av modellen kan det virke negativt. Enhetsleder i omsorgstjenesten mener ikke at BMS styringsmodellen kan anvendes i offentlig kontekst. Det hun synes er negativt ved styringsmodellen, er at slike typer styringsmodeller er mest utviklet for private virksomheter. Det vil passe bedre å bruke den type modell på en produksjonsbedrift. En mulighet kan være å produsere pappesker eller biler på kortest mulig tid. Det som har mye å si på en BMS tankegang, er New Public Management tankegangen om at alt skal standardiseres og settes inn i en eller annen mal. Det er ofte vanskeligere når man har med mennesker å gjøre. Et eksempel er at man faktisk ikke blir ferdig å dusje på 20 minutter, selv om det er satt som begrensning. Hun synes det er negativt å ha tidsestimat på en jobb som omhandler hjelpetrengende syke mennesker. Nå har de i stor grad gått vekk fra dette og har ikke brukt de estimatene på mange år. De bruker heller den tiden de trenger.

Det er påtrykk fra de som er fagpersoner, men det er fortsatt mange kommuner som har en slik tidsstyring. Det er også negativt at det er vanskelig å finne gode måleparametere. For eksempel hvordan skal man måle ”god omsorg”. Det er for eksempel mye enklere å måle hvor tilfredse medarbeiderne er enn hva slags kvalitet de har på tjenestene.

Deretter ble brukerne spurt om omfanget av kontrollmiljøet er redusert i forbindelse med implementeringen av styringsmodellen. Dette bekreftes av de forskjellige brukere som har blitt intervjuet. Her bekrefter rektor Maryan at de har merket en kraftig tilbakegang på antallet av mål som skulle rapporteres, men økonomisjefen kan ikke svare på dette da hun ikke har vært ansatt så lenge. Enhetsleder, Gry Solberg, mener ikke at det var for mye å rapportere den gangen de anvendte Corporater, men at noe av informasjonen ikke ga verdi.

4.2.5 Endringen av styresystemet – fokus på verdibasert ledelse

Følgende respondenter er blitt intervjuet til denne delen av oppgaven:

- Terje Roar Aldar – Rådgiver i stab på kommuneområdet oppvekst.
- Reidar Handelsby – kommunesjef i kommuneområdet Organisasjon
- Unni Skaar – Rådmann i Sarpsborg Kommune
- Jens Otto Løkkevik – Rådgiver i stab for kommuneområdet Organisasjon.

Som en del av handlingsplanene som Rådmannen utarbeider, har det for handlingsplanen 2014- 2017 vært fokus på en besparelse på 55 millioner frem mot 2017(Sarpsborg Kommune, 2014). Dette skal gjøres ved å fokusere kontinuerlig på effektiv oppgaveløsning og optimal organisering.

Sarpsborg kommune har sammen med en gruppe ledende medarbeidere i Sarpsborg kommune gjennomgått de prosesser som er med på å styre kommunens daglige drift, strategi og visjon. Her har gruppen som alle er medarbeidere i Sarpsborg kommune gitt deres innspurt i de utfordringer de ser med dagens styringssystem (definisjon jf. Prosjektrapport; felles ramme for hvordan medarbeider i Sarpsborg kommune leder og driver kommunen.)

Ifølge prosjektrapporten finnes det i den offentlige sektor mange og motstridende mål, som er veldig komplekse og krever solid fagkunnskap. Samtidig er det som regel over lengre tidshorisonter at disse målene blir løst og sjeldent er det kortsiktige mål. Ifølge prosjektrapporten finnes det fire forskjellige former for styring som er avbildet under:

Rent prinsipielt kan det skilles mellom fire former for styring:

1. **Målstyring**
Det inngås en kontrakt med en leder eller medarbeider om at visse framtidige tilstander(mål) ønskes realisert. Den som får ansvaret for å realisere målene får relativt stor frihet til å velge sine virkemidler.
2. **Regelstyring**
Det etableres formelle regler for å regulere organisatorisk adferd. Dette er en svært vanlig styringsform i offentlig sektor og er kanskje sterkest symbolisert med vårt bilde av byråkrati.
3. **Verdistyring**
Organisatorisk adferd reguleres gjennom uformelle normer og verdier. Det vil si at det utvikles en organisasjonskultur som er funksjonell med tanke på å nå viktige mål for økonomistyringen.
4. **Markedsstyring**
Styringen utøves ved at en enhet sammenlignes med andre tilsvarende enheter og at sammenligningen får positive eller negative konsekvenser alt etter hvordan en kommer ut.

Figur 12. Forskjellige former for styring (Sarpsborg kommune, 2014)

Ifølge prosjektrapporten anvender den offentlige sektor styringsform 1, 2 og 3 fra figur 9, men det opphever disse tre styringsformer som er vidt forskjellig fra kommune til kommune og kommer an på hva hovedfokuset er for den påfølgende organisasjonen (Sarpsborg kommune, 2014). Prosjektrapporten finner frem til at den optimale løsningen i Sarpsborg kommune er at det skal være fokus på målstyring, men det skal kombineres med verdibasert ledelse.

Spør man den øverste ledelsen i Sarpsborg kommune, har hovedformålet ved å endre bruken av BM til en mer verdibasert tilnærming vært antall kontroller eller rapporteringer som skulle reduseres. Corporater som var innført i forbindelse med styringsmodellen virket ikke optimalt og det som ble innrapportert hadde ikke noe verdi. Dette beskriver Rådmannen Unni Skaar: *”Nei, for det var jo det vi prøvde på med den Corporater som vi innførte i 2010, som ble fjernet i 2015. Også se det her i sammenheng, men så klarte vi aldri å få det til å bli bra nok, det systemet. Vi klarte ikke å få ut nok akkumulert og spredd ut nok sånn data teknisk. Mår jeg gjorde det i en annen kommune som i hvert fall fungerte bra, i Askim gjorde det jo det. Så hadde vi rett og slett helt manuelle excel eller hva vi hadde. det var bare sånne. og vi brukte bare sånne indikatorer som vi måtte hente ut manuelt og legge inn og sånt noe, men folk var så opptatt av det. Og vise resultatene sine og måle dem fra året før og det var, vi klarte ikke å skape den bølgen under ifra da når vi innførte det vil jeg påstå.”* I tillegg har det vært svært ressurskrevende uten å gi kommunen verdi. Stabsrådgiver Terje mener at han ikke kan se

noen forskjell annet enn at måleindikatorerne er blitt redusert ennå en gang og at kommunesjefen har noen lederavtaler de kan gå etter. Dette bekrefter Reidar Handelsby ” Vi har i hovedsak slitt med indikatorområdet og fått innspill fra enhetsledere om å ikke bruke for mye tid på styring- og rapporteringssystem. Etter flere møter med ledelsen begynte ”omstillingsprosjektet” som Jens Otto ledet. De foreslo en rekke forenklinger på styringsdokumentet, HP dokumentet, lederavtaler og gikk gjennom alle dokumentene. Det er i følge innspill fra enhetslederne på for eksempel skoler og sykehjem som mente at de ikke skal bruke for mye interntid på noe som ikke gir merverdi forhold til styring og ledelse.” Rådmannen Unni Skaar utdyper ønsket fra ledelsen: ”Eee.. Njaa.. jeg tror det er iboende ønske fra ledere da å slippe rapportering. Det tror jeg. Så jeg tror vi skal være forsiktig med og liksom ta for gitt da at det var så mye, men jeg tror kanskje det var litt lite benyttet og litt liten hensikt med det. Så det er kanskje litt riktigere, så hvis du føler at du legger ned tall også blir det aldri noe drøfting rundt det. Eller du får på en måte ikke noe feedback på det, ja hvorfor er mitt tall større enn naboen sitt, eller han gjør det bedre enn meg. Så det er bruken av de talla jeg tror vi ikke gjorde godt nok. Jeg tror det er, omfanget var jo for så vidt ikke så stort da, etter min oppfatning da”. Dette kan bekreftes av alle tre brukere av styringssystemet som alle tre bekrefter at det er veldig positivt at kommunen beveger seg over til et verdibasert styringssystem i forhold til det gamle styringssystemet. Prosjektgruppen bekrefter det intervjuobjektene mener om måltavler som er en del av nåværende BM struktur i Sarpsborg kommune. Disse inneholder en masse indikatorer som er veldig tidskrevende å registrere. I tillegg mener de at indikatorerne lener seg mer over mot en beskrivelse av en aktivitet enn naturlige mål. Det kan derfor være vanskelig å sette ambisjonsnivået på de enkelte indikatorer/mål. Prosjektgruppen foreslår at de kan forstå at det er et større ønske om å bevege seg mot verdibasert ledelse og derfor bør måltavlene deles opp slik at noen er til ledelsen mens andre er til leddet under ledelsen. Tallene for målene skal innhentes fra diverse statistikk databaser og derved skal manuelt arbeid unngås. For å begrense indikatorerne/målene på måltavlene skal hver indikator oppfylle følgende mål:

- Indikatoren må ha betydning for organisasjonen med hensyn til forbedring og ytelse.
- Indikatoren må være målbar – det må være mulig å kvantifisere resultatene og se endring over tid.
- Indikatoren må være påvirkbar – den må være mulig å påvirke for kommunen
- Indikatoren må være tilgjengelig – behovet for ressurser til innsamling av data må være minimale.
- Indikatoren må være akseptert – med det menes at den er forankret.
- Indikatoren må være klart definert – det må være en entydig forståelse av selve indikatoren og det må være entydighet i måten det rapporteres på.
- Indikatoren må kunne sammenlignes med andre organisasjonsenheter eller eksterne virksomheter (benchmarking)
- Har en klar kausal sammenheng (årsak – virkning) (sette inn tiltak, kunne måle effekt relativt raskt)
- Støtter opp om målet (at det er kausal sammenheng mellom indikator og måloppnåelse)

Figur 13. Krav til å utarbeide indikatorer/mål (Sarpsborg kommune, 2014)

Mange av indikatorene virker umiddelbare fornuftige i forbindelse med å effektivisere måltavlene. Dermed er ovenstående ”nye” indikator kravet ikke overraskende, men mer en selvfølge til å ha et effektivt styringsverktøy og samtidig er kravene elementære i forbindelse med å utarbeide BM. Derfor mener prosjektgruppen også at disse endringene også bør være en del av de ledertavler som er mål hver leder i kommunen har. Her bør lederne også være effektive med de nye krav som prosjektgruppen har foreslått.

På bakgrunn av overnevnte presenterer prosjektgruppen verdibasert ledelse som et mål de gjerne vil oppnå. Ifølge prosjektgruppen forutsetter verdibasert ledelse innsikt i faget og begrunnelsen som profesjonelle medarbeidere har. Ikke minst er det viktig med verdier som ligger til grunn for forskjellige yrker. I stedet for at forholdet mellom leder og medarbeider preges av kontroll, bør det i stedet preges av tillit. Lederne bør stole på medarbeiderne, deres faglige kompetanser og videre må lederne også ha tillit til at medarbeideren jobber effektivt og utnytter ressurser best mulig. Dette ønsket og utviklingen i relasjonen mellom leder og medarbeider gjorde at personalpolitikken i Sarpsborg kommune i 2012, ble endret. Følgende ble sagt: *”I en kunnskapsbasert virksomhet som vår, skjer verdiskapning og utvikling gjennom samhandling i møte mellom mennesker, og ikke gjennom detaljstyring og kontroll.”* (Sarpsborg Kommune, 2014). Dermed passer det høye kontrollmiljøet ikke til det fremtidige ledelsesstruktur, mener prosjektgruppen og dette bekreftes av de personene som ble intervjuet.

I Prosjektrapporten anbefaler de også å frakoble Styringsmodellen fra handlingsplanene. Det står i rapporten at handlingsplanen (HP), som utarbeides hvert år og er med på å opplyse borgerne om kommunes resultater, ikke bør initieres ut fra styringsmodellen. De mener at Sarpsborg Kommunes valg av BM ikke skal være den styrende faktor for organisasjonen. Dette bekrefter Rådmannen også når hun blir spurt om fokuset er forsvunnet fra styringsmodellen nå hvor det er fokus på VBL. *”Ja det vil jeg påstå. Må være ærlig på det. Det vil jeg si”*. Hun mener at fokuset er forsvunnet fra BM når det blir holdt månedlig ledermøter, men omvendt når hun selv rapporterer videre til bystyret så er fokuset på BM ifølge rådmannen Unni Skaar *”For bystyret kan jeg tro det er like mye fokus på BM, altså de ser like mye på resultatene. Fordi de kan ikke gå bak tallene, for det er mitt ansvar. Vi har jo sånn når vi har politisk ledelse så forholder jo seg til meg og dem ser bare på en måte arket. De kan ikke gå til en rektor og si hvorfor er det så dårlig, hvorfor er det så mye mobbing på skolen din. Så jeg tror for bystyret så har de ikke merket noe forskjell.”*

I en etterfølgende korrespondanse med rådgiver i Stab, Jens-Otto Løkkevik, under kommuneområdet organisasjon, og som også har vært en del av prosjektgruppen som har laget omstillingsrapporten, blir han spurt om sammenhengen mellom BM og verdibasert ledelse for å få en full forståelse av deres tankegang og han svarer følgende: *” Dette er komplisert, men jeg skal prøve å forklare sammenhengen mellom VBL og BM i vår kommune, slik jeg har forstått det:*

Verdibasert ledelse ble et begrep i vår kommune med innføringen av «Vi i Sarpsborg» i 2012. Handlingsplanene som lages hvert år, og som inneholder våre måleindikatorer, er stadig vekk under utvikling. Dette betyr av vi i blant legger til og trekker fra noen indikatorer. Når VBL kom for fullt i kommunen, ønsket rådmannen færre indikatorer for å understreke at vi styrer mer med tanke på tillit enn kontroll. Jeg skjønner det er vanskelig å finne den teoretiske koblingen, men i praksis vil det være mulig å tenke seg en slik kobling. Vi får da en styringsmodell som er preget av VBL og stor grad av tillit som igjen fører til en nedtoning av BM. Med en nedtoning menes her færre indikatorer enn før. Å innføre færre mål er ikke det samme som å implementere VBL, men det er en konsekvens av dette. Å innføre VBL er en helt egen prosess som isolert sett ikke har noe med BM å gjøre. Det vil likevel være vanskelig å forsvare stor grad av kontroll (mange indikatorer) samtidig som vi kjører VBL som et prinsipp”.

På spørsmål om hvilken nytte BM har av verdibasert ledelse svarer han følgende: *”Jeg tror den største nytten vil være en bevisstgjøring om hva som er det aller viktigste å måle. Hvis man for eksempel skal gå fra 50 indikatorer til 10 indikatorer må man prioritere det som har størst effekt for kommunen å ha kontroll over. Det er også viktig å huske på at måling i seg selv har liten verdi. Verdien kommer først når man setter inn tiltak ved avvik fra fastsatt måltall”*. Deretter blir han spurt om hvordan han vil innføre verdibasert ledelse i Sarpsborg kommune: *”Jeg tror det er svært vanskelig å måle om VBL er innført i en organisasjon eller ikke. Her er det snakk om mange glidende overganger hvor ting ikke er svart eller hvitt.... Det vil være mulig å måle med spørreundersøkelser eller intervjuer om medarbeiderne føler om de jobber i en kultur med VBL. Dette forutsetter en god definisjon av VBL”* Siste spørsmål er hvordan han mener at et organisasjonsteoretisk begrep kan implementeres inn i en styringsform som BM og til dette svarer han: *”I vår styringsmodell er VBL definert som en av innsatsfaktorene. Det betyr at vi har en forventning om at alle ledere prøver å etterleve prinsippene som ligger bak VBL. Hele styringsmodellen kan sees på som BM hvor VBL er en av innsatsfaktorene. Om dette er vitenskapelig eller ikke er jeg usikker på.”*

5. Analyse

Følgende kapittel vil ta for seg en analyse av både primære og sekundære innhentede data. Ny faktisk informasjon i kontekst med allerede eksisterende informasjon vil også bli besvart, nærmere empiri opp mot praksis. For å kunne svare på problemstillingen, er det relevant å dele analysen opp i ulike emner forfatteren har bestemt seg for. Bakgrunnen for analysene vil bli beskrevet under hver kapittel.

5.1. Implementering av BM i Sarpsborg kommune

I kapittel 3, lærte man at for å oppnå en suksessfull implementering av BM skal den kobles opp mot organisasjonens strategi og visjon overordnet og deretter kan man videreføre den ned til de enkelte avdelinger i organisasjonen. I tillegg står det klart ut fra implementeringsanbefalingen fra Kaplan og Norton (1992) som ble gjennomgått i kapittel 3, at det er toppledelsen som skal involveres når det kommer til å implementere BM i organisasjonen og at det derfor implementeres på toppledernivået for deretter å bli videreført videre i de underliggende avdelinger.

Nettopp det faktum har gjort seg gjeldende i Sarpsborg kommune, da Reidar Handelsby, kommunesjef i kommuneområdet organisasjon beskriver:

”Det var bystyret som tok beslutningen gjennom forslag fra rådmannen i et HP dokument. Rådmannen legger fram et budsjett og HP dokument hvert år og bystyret vedtar dette dersom det bliver godkjent. Det ble lagt fram forslag hvert år og bystyret vedtar dette dersom det blir godkjent. Det ble lagt fram i HP dokumentet rundt i 2003 om å bruke helhetlig styringsmodell. Den endelige beslutning ble tatt av bystyret”.

Reidar Handelsby forteller videre at de fikk inspirasjon fra modellen fra Danmark. Kommunesjefen medbrakte modellen hjem til Norge, der den ble fornersket og deretter omgjort til ”vi i Sarpsborg” modellen, selv om prinsippene var basert fra modellen i Danmark. Det faktum at kommunesjefen fikk inspirasjon fra modellen i Danmark, er ikke nødvendigvis en ulempe, men at man direkte tok bruk av den samme modellen, kan man stille spørsmålstegn ved. Dette på bakgrunn av at BM skal tilpasses til den enkelte organisasjon, for å oppnå de ønskede resultater.

Kommunesjef Reidar Handelsby kommer nærmere inn på hvordan implementeringen av BM skulle medføre en styringsmodell, da den ikke bare forholder seg til å legge vekt på økonomien;

”Når vi gikk over til helhetlig styringsmodell la vi vekt på å få på plass en styringsmodell som ikke bare la vekt på økonomi, men som også hadde med seg de tre andre perspektiver på resultatområdene; bruker, medarbeider og samfunn.”

Det faktum at de nettopp har hatt et ønske om å se på forhold utover den tradisjonelle økonomiske tilnærmingen til rapportering, er nettopp der BM viser seg fra sin sterkeste side. Det er derfor et ledelsesverktøy som kan vise seg å være et sterkt ledelsesverktøy hvis det implementeres riktig.

Det viser seg at det eksisterer forhold i Sarpsborg kommune som kan være med på å implementere BMS på en mer kompleks måte. I verste fall kan man risikere å redusere brukbarheten av BMS, og dermed gjøre styringsverktøyet ubrukelig.

Det er spesielt implementeringsstrategien, hvor man har valgt å implementere BMS i hele kommunen samtidig, hvilket blir beskrevet av Reidar Handelsby som følgende:

”Dette ble implementert i alle avdelinger på en gang, altså i hele kommunen”

Det faktum at implementeringen av styringsverktøyet ble innført i hele kommunen på en gang, kan ha fatale konsekvenser for hvorvidt BM vil ha den ønskede effekten.

På bakgrunn av BMS sin kompleksitet, blir det presisert tydelig i kapittel 3, at den bør starte som et mindre pilotprosjekt eller implementeres i en form for forsøksavdeling i organisasjonen. Når man først har fått erfaringer fra forsøksavdelingen, kan den videre implementeres videre ut i hele organisasjonen.

I tillegg viser det seg også å være en betydelig feil i måten man har jobbet selvstendig med BM, uten å ha involvere eksterne konsulenter i større omfang. Dette blir i høy grad verifisert av Reidar Handelsby: *”vi har ikke brukt noe konsulentfirma på helhetlig styringsmodell, bortsett fra at de hadde kontakt med to konsulentfirmaer for å utfordre dem litt på trenden BM kontra verdibasert ledelse. Nei det var ikke noe stor konsulentveiledning, med KS agenda og Agenda Kaupang”*

Det faktum at man ikke har involvert ekstern konsulentstjeneste til implementeringen av BM i kommunen, er i høy grad en kontrast til de anbefalinger som Kaplan og Norton(1992) legger

opp til. Dette kan også sees i kapittel 3. Implementeringen av BM krever i høy grad mye tid og ressurser. Hvis implementeringen skal komme fra allerede fullt belastet ansatte i organisasjonen, kan det resultere i at den blir for tynn eller at andre oppgaver blir nedprioritert. Det kan godt tenkes at Sarpsborg kommune ikke har fått implementert BM i den grad at de kan dra fullt nytte av styringsverktøyet på grunn av nedprioriteringen av ekstern konsulentytelser.

5.2. Styringsmodell og Balansert Målstyring

Det står veldig klart gjennom de utvalgte respondenter fra kommunen at det ikke er konsensus rundt modellen de har tatt i bruk. Noen av respondentene er av den oppfattelse, at det er en form for balansert målstyring, mens andre er av den holdning at det er en annen styringsform. Dette forholdet sees blant annet bekreftet av følgende uttalelser:

”Jeg vet ikke om du har lært den samme koblinga til de to andre begrepene som jeg nå tar fram, altså helhetlig styringsmodell og Excellence modellen. Som er litt tidligere begreper på balansert målstyring” Reidar Handelsby

Økonomisjef i Sarpsborg kommune, Lind Hilde Synnøve, har godt kjennskap til BMS, da hun i sitt tidligere arbeid har hatt med BMS implementering å gjøre i sin stilling som kommunalrevisor. Dessuten har hun godt kjennskap til Helhetlig Styringsmodell og hun mener at modellen har noe med Input og Output å gjøre:

”Modellen har eksistert før balansert målstyring og har noe med input og output å gjøre”
Linde Hilde Synnøve

Rektor for Hafslundsøyskole, Maryan Lundskole Aasberg, har stillingen som enhetsleder på skolen og har vært involvert i prosessen for implementeringen av styringsverktøyet:

”BM ble presentert for meg på rådmannsledergrupper og ledersamlinger i Sarpsborg kommune. Vi jobbet mye i grupper, holdningsmessig og verdimesig i forbindelse med å implementere BM. Så det ble gjort en del arbeid fra kommunens side for at enhetsleder skulle forstå hvilken vei kommunen ønsker at vi skal gå”

Terje Roar Alder, er rådgiver i stab på kommuneområdet oppvekst, og kommer med en bemerkelsesverdig uttalelse rundt kommunens bruk av BM:

”BM har aldri vært noe tema, jeg finner ikke noen sted i handlingsplanene at Sarpsborg kommune drives etter BM. I Handlingsplanene deres blir det brukt helhetlig styringsmodell”

Terje Roar

Ifølge Terje har de altså i en styringsmodell som sikkert kan sies å inneholde BM. Et interessant uttalelse som gir anledning til å se nærmere rundt oppbygningen av styringsmodellen Sarpsborg kommune har tatt bruk av.

På hvilken måte begrepene Helhetlig Styringsmodell og BM brukes for å beskrive BM illustreres ikke desto mindre av Reidar Handelsby, da han beskriver hvordan de kom frem til styringsmodellen, da de var på utkikk etter et ledelsesverktøy:

”vi var på leting etter en litt mer systematisk tilnærming og forskjellige typer indikatorer og styringsparametere for hva som påvirker og hvordan de kan endre. På den tiden ble vi kjent med noe som i Danmark ble kalt for helhetlig styringsmodell, som også ble kalt Excellence modellen. Vi tok med den hjem til Norge og begynte å jobbe i retningen av å drøfte om det var aktuelt å innføre en lignende modell i Sarpsborg kommune. I forbindelse med det arbeidet fikk vi høre at det er en type BM Modell”. Reidar Handelsby

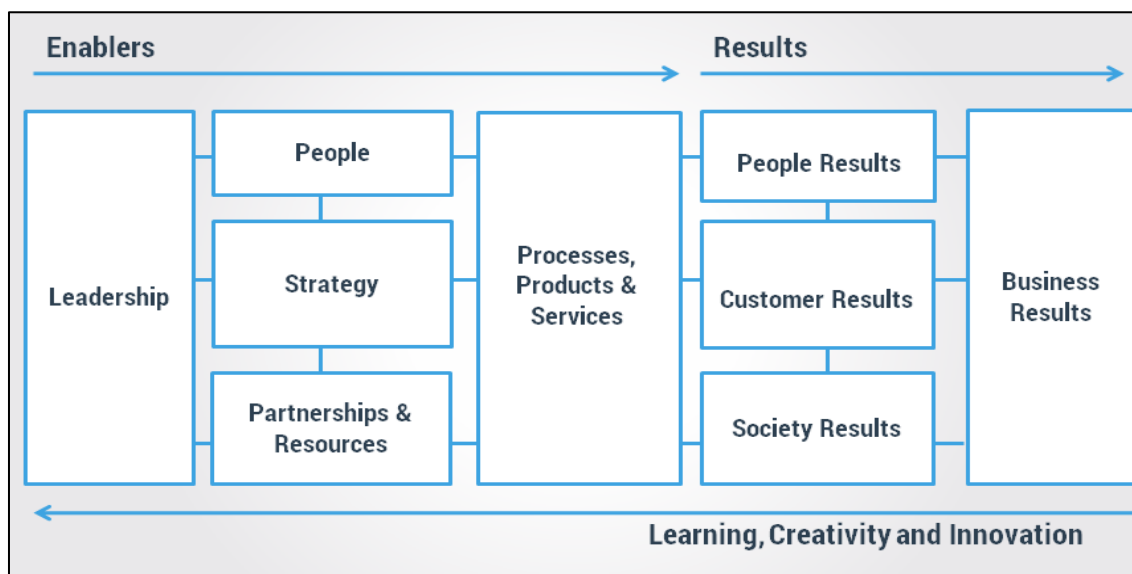
Nettopp det at deres styringsmodell blir sett som en form for BM er i høy grad en feilaktig antagelse av modellen de kaller Helhetlig styringsmodell, som er bygget opp rundt prinsippene for Excellence modellen. Modellen kan med det første øyekastet minne om BMS, men i dybden finner man ut at ledelsesverktøyene er ganske ulike.

På bakgrunn av det overnevnte er det essensielt å gi en kort analyse for å kunne se på hvor fundamentalt forskjellige BMS er fra Excellence modellen, også kjent under navnet Business Excellence Model.

Balansert målstyring og Business Excellence modellen har det til felles at begge verktøyene har som formål å forbedre virksomhetens konkurransefortrinn ved å forbedre deres forretningsprosesser. Begge modellene blir brukt i stor omfang i de senere år. Til tross for det faktum at det er overfladiske likheter mellom modellene viser det seg at de skiller seg i stor grad.

Balansert målstyring har som formål å utvikle målstyring som inneholder spesifikke og klare strategiske mål utvalgt av virksomheten. Samtidig skal det dokumenteres eksplisitt hvilke aktiviteter det skal iverksettes ifølge ledelsesteamet, nettopp for å oppnå de strategiske målene som er satt. Balansert målstyring har gått vekk fra kun å måle virksomhetens prestasjon ut fra kun å se på virksomhetens finansielle resultater. Den oppfordrer derimot også til at se på underliggende faktorer som er med på å drive virksomhetens utvikling og skape konkurransefortrinn. Disse faktorer er tidligere blitt forklart i teorikapitlet.

Business Excellence Modellen har sine røtter i kvalitetsledelsesområdet, jf. kapittel 3, hvor standardisering og dokumentasjon har høy prioritet. Designet av Excellence Modellen er nøye definert og er relativt statisk. På samme måte som BM er også modellens grunnleggende fokusering på kausalitet like viktig, og at modellen ikke kun er opptatt av virksomhetens økonomiske målsetninger. Excellence Modellen forsøker å finne de faktorer, som påvirker resultatet, for deretter å arbeide bevisst med årsakene til at virksomheten når sine resultater. Hvilket medfører et mer helhetlig syn av virksomheten. Utvelgelsen av de områdene som inngår i modellen er basert på det synet at virksomheten skal fokusere på den ene siden der eksterne faktorer viser om virksomheten av omverdenen blir betraktet som en suksess. Den andre siden på de interne faktorer, utgjør utgangspunktet for at de eksterne målsetninger blir oppfylt. Fokuset på oppnåelse av de strategiske målene gjennom en fokusering på å gjøre den riktige innsatsen, minner i høy grad om tankegangen bak balansert målstyring, der det også blir tatt med en rekke målpunkter for interne faktorer. Dette gir en indikasjon på hvor langt virksomheten er fra å oppnå sine eksterne mål.



Figur 14. The Business Excellence model (Lawrie, 2015).

Der hvor modellene fundamentalt adskiller seg fra hverandre er at, mens BM legger opp til, at det kun er et forslag til en modell, og at de enkelte virksomheter skal tilpasse den til deres spesifikke behov, er tilfellet en annen for Excellence modellen. Modellen skal ikke tilpasses den enkelte situasjon eller den enkelte virksomhetsbehov, da det antas at modellen er fullt dekkende for alle virksomheter. Dermed kan det konstateres at Excellence modellen søker å skape en løpende forbedring og gir virksomheten mulighet for å benytte beste-praksis

innenfor et gitt område. Balansert målstyring har i høyere grad karakteristika for å være et implementeringsverktøy, som virksomheten kan implementere sin strategi med.

På tross av at disse modellene deler åpenbare likheter, bygger Balansert målstyring og Excellence modellen på fundamental forskjellig tilnærming til hvordan virksomheten forbedrer sine konkurransefortrinn.

Balansert målstyring er klar tilhenger av et klart fokus rundt de aktuelle strategiske målsetninger og de tilhørende implementeringsaktiviteter en virksomhet tar i bruk. Dette medfører et robust ledelsesverktøy. Balansert målstyring er i motsetning til Excellence modellen bygget opp omkring en dynamisk og individuell tilpasset modell, hvor kausalitet er av høyeste prioritet.

Excellence Modellen er bygget opp rundt en tankegang om at man har funnet ”de vises stein”, hvilket medfører at modellen forekommer som meget statisk og det er på forhånd utformet en plausibel kausalitet mellom de enkelte ledd i modellen. Modellen er fundamental annerledes en Balansert målstyring fordi den er statisk og på forhånd utarbeidet av kausalitet, noe som ikke gir den mulighet for å tilpasse seg til den enkelte virksomhets behov. Dette medfører i høy grad et standardisert verktøy, som gir mulighet for å sammenligne seg med virksomheter på tvers av landegrensener og bransjer, samtidig også er enklere å implementere.

Det faktum at de to modellene er så fundamentalt annerledes fra hverandre, gjør at man skal være varsom med å blande modellene, i et forsøk på at ta det beste fra begge modeller. Etersom modellene har hver deres agenda, vil en blanding av modellene skape forvirring og uklarheter eller minimerer fordeler enn bruken av disse modellene i sin opprinnelige form. Begge modellene har deres sterke og svake sider avhengig av hvilket formål de blir brukt til. I forhold til bruk av disse modellene som strategisk ledelsesverktøy er det mer opplagt å ta bruk av balansert målstyring, mens Excellence modellen i høyere grad i dens opprinnelige form, brukes som et diagnostiskverktøy. Samtidig kan det stilles spørsmålstegn ved dens egenskaper som et strategisk ledelsesverktøy.

5.3. Balansert Målstyring – Erfaringer fra norske kommuner

Vi har i teorkapitlet belyst andre norske kommuners erfaringer med balansert styring. Erfaringer fra disse utvalgte kommuner viser at bruk av balansert målstyring i deres respektive kommuner har både hatt fordeler og ulemper, samt utfordringer under implementeringen av balansert målstyringen. Det som har vært felles for kommunenes implementering av balansert målstyring er helt klart økt bevissthet omkring ”dem man er for” og fokus på andre parametere enn det tradisjonelle økonomiske perspektivet. Dette kan i høy grad sies å være målsettingen med balansert målstyring. Gjennom implementeringen har man klart å skape fokus rundt medarbeidertilfredshet og brukertilfredshet. I tillegg har erfaringer fra ledende medarbeidere gitt et inntrykk av at man gjennom implementeringen av balansert målstyring har oppnådd en mer helhetlig bilde av ledernes ansvarsområder. Dette vil til slutt medføre at en av lederne har et bedre overblikk over deres ansvarsområder og på den måten skape en tryggere beslutningsgrunnlag for lederne og ikke minst gi mulighet for å være en tydelig leder. Det faktum at man har engasjert både ledelsen og de ansatte i implementeringsprosessen har medført en viss stolthet hos de involverte parter som til slutt har medført at de har tatt eierskap over verktøyet. Der den største utfordringen ligger er i forhold til den tradisjonelle ledelsesfilosofien som er forankret i kommunal sammenheng. Den går ut på at den enkelte har høy grad av frihet til å selvstendig tilpasse driften ut fra de felles målene som er satt. Dette er i høy grad en kontrast til hva balansert målstyring legger opp til. Etersom det i høyere grad legges opp til en svært strengere styring gjennom omfattende kontroll på detaljnivå.

5.4. Holdningsskifte i Sarpsborg kommune – Fra Balansert Målstyring til verdibasert ledelse

I omstillingsprosjektet (vedlegg 1, side 9) skriver ledelsen følgende: *”at Sarpsborg kommune fortsatt skal ha målstyring kombinert med verdibasert ledelse, men at styringsmodellen skal ligge mer vekt på verdibasert ledelse.”* Ønsket stammer fra mange av de respondenter i intervjuene som er presentert i kapitel 4. De mener at det skal tones ned bruken av kontroll/rapporteringer og har derfor endret i deres personale håndbok følgende grunnholdning til medarbeiderskap: *”I en kunnskapsbasert virksomhet som vår, skjer verdiskapning og utvikling gjennom samhandling i møte mellom mennesker, og ikke gjennom detaljstyring og kontroll.”* (Sarpsborg Kommune, 2014). Dette er et klart uttrykk for hvor Sarpsborg kommune vil styre seg hen. Som det fremgår av intervjuene har det vært en tendens

i Sarpsborg kommune til å ha alt for mye kontroller. Før implementeringen av styringsmodellen viser det seg, ifølge rådmannen, at det har vært for mange uklare rapporteringer som ikke ga noe mening. Deretter viser det seg ofte at medarbeiderne mener at det er for mange rapporteringer og kontroller. Et svært viktig poeng, er å forstå at offentlige virksomheter med borgere som sluttbrukere og vurderingsekspertter gir en meget sterk styring, sammen med "direktøren" som er den folkevalgt politiker. *"Mye av dagens styring i offentlig sektor – og spesielt i staten – er omfattende detaljstyring av tiltak og aktiviteter med bruk av heldekkende målhierarkier og et tilhørende rapporteringssystem som i praksis består i å kontrollere om forvaltningen har iverksatt politiske og administrative vedtak. Målhierarkiene ser ofte ut til å ha blitt utformet etter en tanke om «alle nevnt, ingen glemt»"* (Johnsen, 2013). Dermed vil hver eneste post i regnskapet være interessant for borgerne. De vil forvente at kommunen bruker minst mulige økonomiske midler, men også får det beste for de midlene. Samtidig vil dette gi borgere den beste servicen ved å ikke spare på ytelsene. Dette har klart bevirket på de mange rapporteringer det er i Sarpsborg kommune. Som beskrevet i tidligere kapitlet kan det ikke sees en umiddelbar sammenheng fra styringsmodellen over til BM og fra BM over til Verdibasert Ledelse.

Gjennom intervjuene får man et inntrykk av de mange problemer som har vært ved BM. De eneste fordelene som blir nevnt av brukerne og topp ledelsen er at det blir mer styr på målene som de har satt. Topplederen mener at de gode tingene ved bruken av BM har vært at det har gitt struktur samt at det har vært noen mål som lederne ga positiv tilbakemelding på. Teoretisk sett er BM en styringsmodell for hele organisasjonen og alle typer av organisasjoner, hvilket avspeiler seg i den store populariteten verktøyet har. Hvis organisasjonen er svært varierende anbefales det at det skal overveies flere BMS i organisasjonen og da Sarpsborg kommune har forskjellige kunder alt avhengig av hvilken service de tilbyr, og det bør dermed være flere enkelte BMS for hver avdeling. (Niven, 2003) Organisasjonsdiagrammet som vist i kapittel 4 se figur 10, for Sarpsborg kommune er også delt opp på funksjon og avdelingsnivå og dermed er det lettere å danne forskjellige BM til hver avdeling/funksjonstype. Strategien for alle BM bør være like slik at det blir en rød tråd. Det virker som at Sarpsborg kommune har benyttet seg av deres styringsmodell som de allerede hadde etablert før rådmannen kom til Sarpsborg kommune og implementerte BMS på styringsmodellen. Derfor har strategi kartleggingen av avdelinger og disse målene ikke blitt oppbygget. Det eneste som tyder på gjennom intervjuene er at det har vært fokus på endret mål med mer sammenheng. De positive opplevelsene brukerne har fått er en mer strukturell rapportering, men er fortsatt preget av for mye

rapportering. Teoretisk skulle BMS gjøre rapporteringen enklere og tydeligere. Dessuten vil en samlet strategi og visjon som den røde linjen i hele virksomheten være med på å gjøre selv de mest komplekse virksomheter mer klare i deres budskap til medarbeiderne. Det tyder også på gjennom empirien at det ikke har vært noe ekstern hjelp å hente utenom de få timer som det er anvendt i Sarpsborg kommune ut fra uttalelser fra kommunesjefen Reidar Handelsby. På bakgrunn av dette, har det vært medarbeiderne selv som har vært innblandet i oppbygningen av dette rapporteringsprogrammet. Men når hele skjelettet er kommet fra en gammel styringsmodell er det vanskelig få oppbygget noe rapporteringsverktøy med en sammenheng.

De negative sidene som er blitt nevnt er at Corporater som var det IT verktøyet som skulle lette rapporteringen gjorde det enda mere vanskelig, da det var for mange tekniske problemer. Tekniske problemer bør bli løst, og med en omkostning på 1 million kroner i året for programvaren burde dette være en høy prioritet. Dermed blir det sagt i intervjuene at det var presset fra brukerne de mange rapporteringer og når verktøyet ikke virker så er det svært liten sannsynlighet for at bruken av Corporater kunne fortsette.

Alle ovennevnte punktene samt et større fokus på den nye ledelsesstilen har gjort at det er en betraktelig nedtoning av styringsmodellen i Sarpsborg kommune. I tillegg er det i omstillingsprosjektet også anbefalt å frakoble styringsmodellen vekk fra handlingsplanen, som betyr at sammenhengen mellom rapporteringen til bystyret og den rapportering som blir brukt i kommunen vil være forskjellig. Rådmannen slo fast med at det vil være rapporteringer, men det kan også tolkes ut fra svaret at det vil være de mest nødvendige rapporteringene det vil bli fokusert på. Det å nedtone en styringsmodell for å benytte seg av en annen gir mening, men å nedtone en styringsmodell for å gi plass til å fokusere på ledelse og kultur i organisasjonen tolkes ikke som å være en naturlig overgang.

5.5. Konsekvens av en verdibasert ledelsestilnærming

Da New Public Management kom til det offentlige ønsket man å ta de gode erfaringer fra de private virksomhetene som var meget fokusert på omkostningsreduksjon og effektivitet. Det har spesielt preget tankegangen de seneste årene innenfor det offentlige. I dag ser man en ny utvikling som en delvis tilbakeslag imot New Public Management. Denne utviklingen kommer fra problemer med å komme med gode resultatmålinger som har gitt betydningen av verdier og normer mer aktuelt i offentlige virksomheter (Busch, 2011). Dette kan i høy grad

bekreftes gjennom oppgavens primære data, at det ble bekreftet fra toppledelsen og lederne at de mange resultatmålene var for tunge og irrelevante. Irrelevante blir de spesielt når medarbeiderne føler at denne rapportering ikke blir anvendt av toppledelsen. Dette kunne være for eksempel at mange av de rapporteringer som ledelsen lager til toppledelsen ikke blir kommunisert tilbake til ledelsen i form av tilbakemeldinger. Omvendt kunne de mange målene som lederne skulle rapportere på, fungere som overvåkningskontroller så ledelsen kunne følge med på hva enhetene gjør. På bakgrunn av dette, er det ingen verdi i disse målene. Dermed mister slike rapporteringer raskt sin betydning. Verdibasert Ledelse (VBL) har blitt svært populært i offentlige organisasjoner, hvor man gir medarbeideren ”frihet under ansvar”, hvilket betyr at ledelsen setter høye forventninger til medarbeideren til selv å prestere og ta eierskap. Dette bør ideelt kulminere i gladere medarbeidere og mer effektive arbeidsprosesser. Dette bekreftes av eksterne kilder som for eksempel en artikkel av Olav Kvernes hvor han blant annet skriver: *”Forskningen er entydig: Tillit er mer effektiv enn intensiv styring og kontroll. Ledere som gir tillit får mer motiverende medarbeidere. De blir mindre stresset, mer produktive og har lavere sykefravær enn andre”* (Kvernes, 2014). Samtidig unngår medarbeiderne tunge retningslinjer som kun er til for at lederne kan holde øye med dem. Dette sies som en vinn-vinn både for lederen og medarbeideren, men det krever meget høy profesjonalisme fra medarbeidernes side, hvilket betyr at de også skal være høyt kvalifisert til dette. Omvendt skal denne form for frihet gi mer effektivitet samtidig med at det kommer mindre kontroll. Dette er også hva Sarpsborg kommune forsøker å implementere, men det virker fortsatt som om Sarpsborg kommune er i den pågående prosessen vedrørende implementeringen av VBL. I Sarpsborg kommune krever det at bystyret som er den ultimate beslutningstakeren og dermed også dem som skal forankre og støtte forslaget rundt VBL. Imidlertid kan det være en interessekonflikt i og med at rådmannen som rapporterer til bystyret, vil ha færre rapporteringer enn før og bystyret har en tendens til å lene seg mer mot tall enn de ”myke verdier”, som rådmannen uttrykker det i kapittel 4. Da VBL er en direkte ledelsesteori, kan ikke Sarpsborg kommune lene seg på denne og forvente at alt skal dannes automatisk. Dette er heller ikke hva Sarpsborg kommune vil gjøre, men bakgrunnen for VBL har vært for mange mål medarbeiderne skulle rapportere. Derfor vil de ved bruk av VBL få medarbeiderne til å ta mer eierskap av deres arbeidsoppgaver og vise mindre synlige kontroll og dermed skape mindre mål. Når Sarpsborg kommune ønsker å nedtone bruken av BM til fordel for VBL, skal kommunen huske å fortsatt ha fokus på rapporteringer og BM, og at VBL er et ledelsesverktøy som skal implementeres separat, men i kombinasjonen av BM. Dette blir diskutert nærmere i kapittel 6.

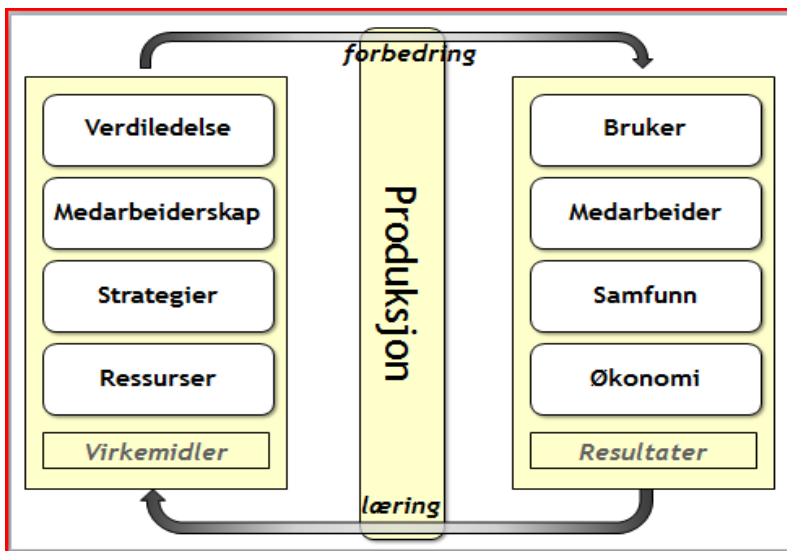
6. Diskusjon

Denne delen vil videre drøfte de funnene i empiri- og analysekapitlet som er interessant. Det vil diskuteres Sarpsborg kommunes forståelse av balansert målstyring og drøftes om det er mulig å kombinere balansert målstyring med verdibasert ledelse. I tillegg har kapitlet tatt for seg hvilke uklarheter rundt BM som førte til at det gikk galt. Til slutt vil det diskuteres om det er mulig med en gjenimplementering av BM i Sarpsborg kommune.

6.1. Balansert Målstyring og Excellence Modellen – forstår vi budskapet?

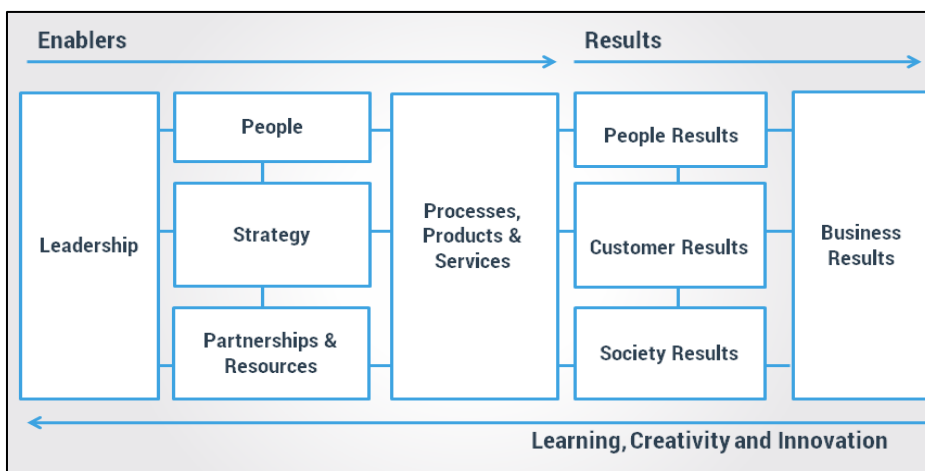
Der er helt klart forhold som gjør seg gjeldende sett ut fra uttalelser fra respondentene som gir anledning til å konkludere at man i Sarpsborg kommune ikke har forstått at Excellence modellen og balansert målstyring er to vidt forskjellige styringsverktøyer, med hver deres fordeler og ulemper. Det de har til felles er, at virksomheten gjennom bruk av disse styringsverktøyer kan forbedre virksomhetens konkurransefortrinn gjennom en forbedring av deres forretningsprosess. Likhetstrekkene stopper også der, som også er blitt belyst i analysen. Analysen legger opp til at det er to vidt forskjellige styringsverktøyer og derfor er det helt klart og tydelig, at man i Sarpsborg kommune også i den toppledelsen ikke har forstått budskapet og forskjellen mellom de to styringsmodellene.

Man kan så gå et skritt videre og stille spørsmålet – hvis man ikke forstår budskapet, hvordan kan man så forsikre at man tar bruk av styringsmodellen på den måten det opprinnelig er tiltenkt. Dette spørsmålet er i høy grad komplekst å svare på, uten å gå dypere inn i Excellence modellen. Formålet med oppgaven er å se på Sarpsborg kommunes bruk av balansert målstyring, Excellence modellen ligger dessuten utover rammene for oppgavens formål. Når det så er sagt, kunne det være en interessant problemstilling å undersøke dette nærmere i en annen sammenheng. Dette skyldes spesielt det faktum at Sarpsborg kommunes tolkning av Excellence modellen, er tilpasset til kommunens forvaltningsbehov. Dette vil bli gjennomgått i korte trekk, for å gi et innblikk i Sarpsborg kommunes forståelse av Excellence modellen.



Figur 15. Sarpsborg kommunes tolkning av Excellence modellen (Sarpsborg kommune, 2014)

Det ble raskt sett at Sarpsborg kommune har tilpasset deres styringsmodell, som er basert på Excellence modellen til kommunens spesifikke behov. Det er imidlertid i høy grad ikke det som er tiltenkt og som er det opprinnelige formål med Excellence modellen.



Figur 16. The Business Excellence model (Lawrie, 2015).

Det faktum at Excellence modellen er tiltenkt, som et diagnostiskverktøy, gir virksomheten mulighet for eksempelvis å sammenligne sin prestasjon på tvers av virksomheter og landegrenser. Det faktum, at det på forhånd er forhåndsdefinert kausalitet mellom de enkelte ledd i modellen, gir anledning til å stille spørsmålstegn ved hvilken verdi, den så vil skape for en gitt virksomhet, dersom man foretar endringer i modellen.

I tillegg blir det i analysen ytterligere understreket, til tross for ulikhetene mellom balansert målstyring og Excellence modellen, deres sterke og svake sider avhengig av hvilket formål de ble brukt til. Videre blir det understreket at i tilfelle av å blande modellene i et forsøk på at ta

de beste ting fra begge modeller vil kunne ut i å skape større forvirring og uklarheter eller minimerer fordelene enn ved bruk av disse modeller i deres opprinnelige form.

Det kan ikke utelukkes at man i Sarpsborg kommune grunnet manglende forståelse på forskjellen mellom Excellence modellen og balansert styring ubevisst har blandet modellene sammen og dermed skapt deres helt egen tolkning av Excellence modellen. Noe de mener ifølge uttalelser fra respondentene i analysen og det empiriske kapitlet, er en form for balansert styring. Hvilket vil gi anledning til slike tvil i styringsmodellens potensialet som et styringsverktøy og mer generelt, hvorvidt verktøyet er brukbart.

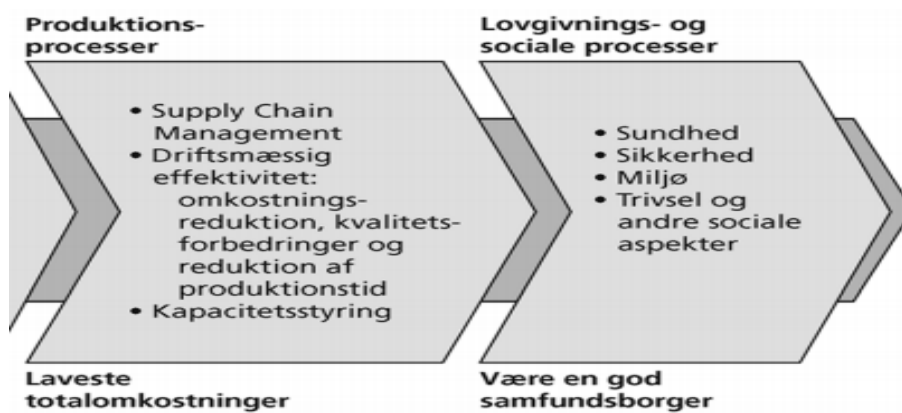
6.2. Balansert Målstyring og Verdibasert Ledelse – kan de forenes?

Som det fremgår av Sarpsborg Kommunes toppledelse er fokuset på verdibaserte element i kommunen. Dette vil de gjøre sammen med styringsmodellen som de mener, er oppbygget på BM prinsippene. For å få en klar adskillelse på disse to teoretiske verktøyer som kommunen anvender, kan man si at verdibasert ledelse (VBL) ligger i virksomhetskulturen og er en organisasjonsteori kombinert med atferdsteori. BM er derimot et styringsverktøy hvor det først og fremst handler om å kombinere de fire perspektiver: finansiell, kunde, interne prosesser og læring og utvikling, sammen gjennom en klar strategi og visjon. Derfor kan det sies umiddelbart å ikke kunne kombineres med hverandre rent teoretisk da de vedrørende organisasjonens forskjellige sider. Det ene verktøyet henvender seg til medarbeiderne og lederne primært som sammen skal etablere en tillit til hverandre og til virksomheten hvor BM er et verktøy som skal gi en rapportering ut over det finansielle.

Som beskrevet i kapittel 3 arbeider BM både med interne prosesser og læring og utvikling av medarbeidere og her kan VBL teoretisk godt passe inn. Det er en viktig forutsetning å forstå at VBL ikke bare kan implementeres fra den ene dagen til annen, da det er heloppfattelsen av virksomhetskulturen som skal endres. For at den skal endres krever det først og fremst at toppledelsen blir enig om hvordan kulturen og oppfattelsen av virksomheten skal endres hos medarbeiderne. Dette er en langsiktig prosess som krever høy grad av involvering av eksterne konsulenter og også høy grad av involvering av toppledelsen. Dette fordi de skal i bunn og grunn gi slipp på noen av de ledelsesverktøyene som de brukte til å holde kontroll med deres medarbeidere. Dette skal erstattes av en høy grad av tillit.

Dersom man ikke har de riktige medarbeiderne med den rette kompetansen, den riktige teknologien, og den riktige kulturen, vil man ha vanskeligheter med å oppnå de resultater strategien skal medføre. Dette omhandles i BMS i det ene perspektivet som vedrørende læring og vekst av sine medarbeidere. Dette skyldes at det er medarbeiderne som skal gjennomføre strategien. Ved dette settes viktigheten av medarbeiderverdien i BMS til å være like høy som det finansielle- og kunde perspektivet.

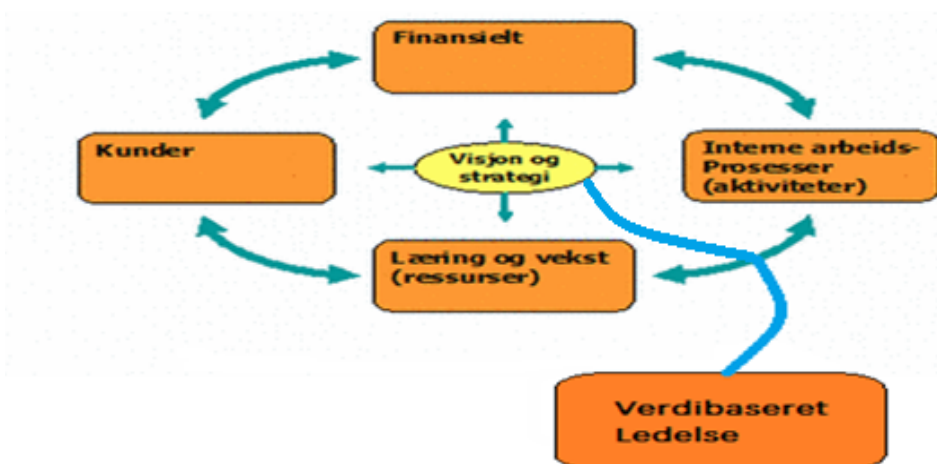
De interne prosesser blir strukturert igjennom fire overordnede kategorier: produksjons, kunde-, innovasjons-, lovgivnings- og sosiale prosesser, hvorav to av de viktigste angår medarbeiderne i virksomheten er vist nedenfor i figur 17:



Figur 17. To av kategoriene omkring de interne prosesser (Bukh, 2004)

Her er både medarbeidernes engasjement med effektiv produktivitet og i sunnhet, sikkerhet og miljøet.

Ved å presentere viktigheten av medarbeiderne i BMS, kan det derfor tenkes at det burde være mulig å implementere VBL i BMS modellen. Nedenfor er det avbildet en løsning til hvordan BM og VBL kan kombineres eller hvordan VBL kunne supplere BM.



Figur 18. En kombinasjon av BM og VBL (Egen fremstilling)

VBL er satt mellom læring og vekst og de interne prosesser. Dette fordi medarbeiderne er de kritiske suksesskriterier i begge perspektiver og dermed er det i de to perspektivene som spesielt skal kunne merke kulturen er endret i virksomheten. Dette vil skape tillit, glede og effektive medarbeidere. VBL streken i figur 18. fortsetter inn til visjon og strategi fordi at det er viktig å bemerke seg at strategien og visjonen også skal inneholde VBL, da det ellers ikke er mulig å få ledelsen og medarbeiderne til å forstå denne nye kulturen til å supplere hverandre veldig godt. BMS er blitt kritisert for å være en ledelses kjepphest som vil forsvinne med tiden. Den blir forsterket enda mer nå med VBL som er et av de nyeste forskningsområder innenfor organisasjonsteori. Samtidig krever det mange ressurser og organisasjonen skal forstå at det er to forskjellige verktøy som skal kombineres. For at det skal gi mening og en klar sammenheng i de sentrale områdene i verktøyene, bør det utarbeides hver for seg. For eksempel ville VBL kombinert kun med læringsperspektivet ikke gi mening, da VBL er målrettet til hele virksomheten og dermed til strategien og visjonen. Dermed kan man si at kontroll virker bedre med tillit til sine medarbeidere.

6.3. Uklarheter rundt BM i Sarpsborg kommune – hva gikk galt?

Jeg har i analysen og på bakgrunn av resultatene i de empiriske resultatene funnet frem til at det i Sarpsborg kommune ikke har vært en entydig tolkning av, hvorvidt styringsverktøyet de har endt med å kalde styringsmodellen, er basert på prinsippene fra balansert styring. Eller hvorvidt det er en helt annen form for ledelsesverktøy. Dette belyses spesielt ut fra uttalelsene fra toppledelsen i Sarpsborg kommune, hvor det på bakgrunn av forskjellige oppfattelser av styringsmodellen, kan slås i tvil omkring implementeringsstrategiens suksess. Reidar Handelsby, kommunesjef i kommuneområdet organisasjon, sammen med Rådmannen Unni Skaar og Jens Otto Løkkevik er noen av de ledende personer som har den oppfattelsen, at styringsmodellen er en form for balansert målstyring og at de har tilpasset modellen til Sarpsborg kommunes behov knyttet til styring. Ser man på uttalelser fra Terje Roar Alder, rådgiver i stab på kommuneområdet oppvekst, får jeg konstatert en usammenheng mellom oppfattelse av styringsmodellen ettersom han uttaler seg på følgende måte:

”BM har aldri vært noe tema, jeg finner ikke noen sted i handlingsplanene at Sarpsborg kommune drives etter BM. I Handlingsplanene deres bliver det brukt helhetlig styringsmodell” Terje Roar

Nettopp dette forholdet gir anledning til å stille spørsmålet, hvorfor er det ikke en klar tolkning av styringsmodellen i Sarpsborg kommune? Hvis dette spørsmålet skal avklares, krever det å se på hva som gikk galt i implementeringsfasen. Nettopp dette forholdet er blitt behandlet i analysekapitlet og noen av de essensielle feiltagelser under implementeringsfasen er blitt belyst.

De har funnet inspirasjon til styringsmodellen ved å se mot Danmark og dermed utarbeidet sin egen fortolkning eller som Reidar Handelsby i analysen beskriver at de har ”fornorsket” den. Denne uttalelsen antyder en viss form for manglende tilkobling til forholdet som spesifikt gjør seg gjeldende for Sarpsborg kommune. Dermed kan man ha skapt en tolkning som ikke korrelerer med balansert målstyrings grunnleggende tankegang. Det er helt klart også dette forholdet som har gjort seg gjeldende i dette tilfellet. Man har i Sarpsborg Kommunes toppledelse vært av den oppfattelse at den modellen, man fant inspirasjon fra, kalt Excellence modellen, er en form for balansert målstyring, hvilket er dypt misforstått.

Dette blir i høy grad verifisert i analysen, hvor de to modeller blir sammenlignet og det blir raskt klart at Excellence modellen og Balansert målstyring er fundamentalt annerledes. Dette på bakgrunn av det som er belyst i analysen i Excellence modellen går ut fra en forutsetning om at man har funnet ”det vises stein” hvilket medfører at modellen ender med å bli svært statisk og det er på forhånd tenkt en kausalitet mellom de enkelte ledd i modellen. Disse forholdene gir videre anledning til at modellen på mange ledd bedre kan brukes som et diagnostisk verktøy, hvor formålet i høy grad ender med å bli, å måle virksomhetens prestasjon opp mot andre virksomheter. Ut fra analysen kan det konstateres at balansert målstyring i høyere grad er bygget opp omkring en dynamisk og individuelt tilpasset styringsverktøy, hvor kausalitet prioriteres høyt. Sett ut fra analysen står det meget klart, at man i Sarpsborg kommune, har forvekslet modellene og dermed skapt en uklarhet omkring kommunens styringsverktøy.

Man kan helt klart argumentere for hvilken effekt det vil ha på Sarpsborg kommune. Dersom man oppsummerer vurderingene fra respondentene i analysen sammen, vises det til å være en viss tilfredshet og glede over styringsmodellen. En kan legge merke til at Sarpsborg kommune har utviklet seg markant i forhold til deres tidligere styringsprinsipper som primært var bygget opp omkring tradisjonell økonomistyring, der det er særlig fokus på sykefravær. Når det er sagt, vet vi at ledelsesrapportering bygger på prinsipper i uttalelsen:

”what you measure is what you get”

Dermed menes det at Sarpsborg kommune kan godt synes å ha opplevd en forbedring i forhold til deres styringsverktøy, men dette skal sees i forhold til hva de tidligere har tatt bruk av. Hvis man velger å se i forhold til balansert målstyring og de fordeler det er ved å bruke dette styringsverktøyet, kan man langt fra å si og være tilfreds, ettersom dette styringsverktøyet ikke er blitt tatt i bruk under de grunnleggende forutsetninger det skal til for at implementeringen av styringsverktøyet kan karakteriseres som suksessfull.

Det kan alt i alt utledes ut fra oppgaven at den uklarheten det har vært omkring styringsmodellen i høy grad er bundet i en feilaktig implementeringsstrategi utført av toppledelse i Sarpsborg kommune. Den manglende forståelsen av forskjellen mellom balansert styring og Excellence modellen har ei heller hjulpet på dette forholdet.

I tillegg har man i Sarpsborg kommune avviket fra noen av de fundamentale anbefalinger, noe eksempelvis Kaplan og Norton understreker. Dette kan være med på å øke sannsynligheten for at balansert målstyring blir suksessfull implementert. Noen av disse forholdene blir i analysen nevnt som, bruk av eksterne konsulenter, samt å skape konsensus i toppledelse omkring hvordan balansert målstyring skal implementeres.

6.4. Balansert Målstyring – Ledelsesverktøy i Sarpsborg kommune

Jeg har nå sett på Sarpsborg kommunes styringsmodell og har konstatert at styringsverktøyet de kaller for styringsmodellen er en blanding av Excellence modellen og balansert styring. Ved å bruke det hver for seg har de deres svake og sterke sider, men når de blandes er det høy sannsynlighet for å bli ubrukbar og derfor ikke fungere som et styringsverktøy.

Det åpenbare spørsmålet og spørsmålet som er med på å besvare en del av problemformuleringen, er om det vil være en fordel for Sarpsborg kommune å gjenetablere balansert målstyring eller retttere sagt etablere. Oppgaven legger klart opp til en etablering, da man ut fra oppgaven har funnet ut at Sarpsborg kommune ikke har etablert balansert målstyring, men en styringsmodell, som har hatt sitt opphav fra Excellence modellen.

En vurdering av, hvorvidt etablering av Balansert målstyring i Sarpsborg kommune kunne være en god idé, sett i forhold til et styringsverktøy for ledelsen, krever det at det skal være et behov for styringsverktøyet. Ut fra oppgaven, kan det ikke utelukkes, at dette behovet er til

stede. Ut fra uttalelser fra respondenter i analysekapitlet står det meget klart, at Sarpsborg kommune gjerne vil vekk fra den tradisjonelle rapporteringsstrategien, som inneholder tradisjonell finansiellrapportering, tilkoblet sykefravær i kommunen. Det sees da også i kapittel 3, erfaringer fra kommuner, at en del andre kommuner i Norge har oppnådd konsensus blant medarbeiderne i kommunen omkring ”Hvem man er til for” og økt bevissthet omkring andre forhold enn det tradisjonelle økonomiske perspektivet. De har ved å implementere balansert målstyring klart å få en økning i medarbeider- og brukertilfredshet. I tillegg kan det fastslås fra erfaringer fra andre kommuner også at implementeringen av balansert målstyring, har gitt lederne, et mer helhetlig oversikt over sine respektive ansvarsområder. Dette medfører uten tvil fundamentet for et bedre beslutningsgrunnlag for lederne og gir også mulighet for å være en mer tydelig leder.

Når det så er sagt, så er det imidlertid også interessant å understreke at balansert målstyring adskiller seg markant fra den eksisterende ledelsesfilosofien i kommunal sammenheng, da den legger opp til en høyere grad av økt kontroll på sluttbrukernivå. Nettopp dette er motstridende med den nåværende ledelsesfilosofien som går ut på at den enkelte har en høy grad av frihet til selvstendig å tilpasse driften ut fra de oppsatte fellesmål. Akkurat denne ledelsesfilosofien gir anledning til å stille spørsmålet, om det er hensiktsmessig å innføre balansert styring i Sarpsborg kommune. Ut fra de utvalgte respondenter i analysen og det empiriske kapitlet kan man raskt fastslå at de i Sarpsborg kommune ønsker å gå mer mot en mer verdibasert ledelse, hvilket nok ser ut fra den eksisterende ledelsesfilosofien gir mening. Samtidig ønsker kommunen å ha rapporteringer og kontrollmiljø som også kan indikere at det er klar forståelse for at det fortsatt skal være en form for styring og rapportering. Det å utelukkende basere seg på en ledelsesfilosofi som verdibasert ledelse kan ikke alene være grunnlag nok til å drive en organisasjon, da det er interessenter som er mindre interessert i glade medarbeidere og mer interessert i resultater. Som det er nevnt i forrige kapittel er det konkludert at en kombinasjon av VBL og BMS er mulig, men det er ikke en direkte relasjon mellom BM og VBL. Denne skal skapes manuelt og derfor er det høy risiko, iboende risiko for feil og manglende samvirkning. I tillegg skal Sarpsborg kommune være oppmerksom på at VBL skal implementeres for seg selv og BMS for seg selv, men at koblingen skal primært skje når visjon og strategi skal utarbeides. Hovedformålet i BMS er jo balansert målinger av finansielle og ikke finansielle perspektiver hvorfor VBL helt klart kunne suppleres til tankegangen bak BM.

Deretter har oppgaven også kommet frem til at BM og VBL skal tilsammen være hovedverktøyet og derifra skal det overføres til handlingsplaner og andre relevante

dokumenter. Budsjetter- og avviksforklaringer skal også være en del av BM, men det må ikke tas ordrett slik dette er blitt beskrevet. Det skal forstås som at de overordnede mål i BMS som kunne avspeile seg i avviksforklaringene i det finansielle perspektivet og dermed er det skapt sammenheng. Sagt på en annen måte så skal visjonen og strategien i BMS være så bred at denne kan avdekke en kommunes utfordringer både på kort- og langsikt, hvorfor det også nevnes konstant i litteraturen at strategi og visjon er det første og mest primære å fokusere på.

Ut fra argumentasjonen ovenfor av resultater oppgaven har funnet frem til, vil implementering av balansert målstyring gi Sarpsborg kommune et styringsverktøy, hvor det vil skape verdi for interessentene. For å unngå tidligere feil i implementeringsfasen, anbefales det at man i Sarpsborg kommune gjennomtenker en ny implementeringsstrategi, hvor kommunen skal fokusere på å ha en entydig forståelse i toppledelsen omkring visjon, og strategi for Sarpsborg kommune. Denne strategien og visjonen bør utarbeides ut fra et langsiktig perspektiv, som skal knyttes til balansert målstyring og verdibasert ledelse. Når det en gang er konsensus i toppledelse omkring visjonen skal denne overføres som målbare termer i de fire perspektiver for dermed å skape balanse mellom perspektivene og den overordnede strategien.

Deretter bør ledelsen ytterligere overveie om det skal dannes en enkelt BM for hele kommunen eller om det er behov for flere BM med samme strategi, da det er meget forskjell på de forskjellige enheters funksjon i kommunen. Det vil helt klart anbefales at det bør lages en oppdeling av BM til de forskjellige funksjoner for at gi brukerne en bedre forståelse for styringsverktøyet og for å fremme utviklingen av de kritiske suksessfaktorer. Videre skal det fokuseres på de kritiske suksessfaktorer som er med på å nå de strategiske målene. Dette betyr at det kun skal være suksessfaktorer som er relatert til visjon og strategien som skal dannes her og andre særskilte krav på rapporteringer og mål fra bystyret og toppledelsen i Sarpsborg kommune som ikke har forbindelse til strategien skal helt utelukkes fra denne modellen. Da det er høy risiko for at Sarpsborg kommune kan komme til å oppleve samme rapporteringsbyrden som de allerede har opplevd en gang. Det skal utover dette være en kausal sammenheng mellom alle suksesskriteriene og dette skal være gjennomsyret i alle fire perspektiver.

Som det tidligere er belyst i oppgaven kan viktigheten av bruk av eksterne konsulenter ikke understrekes nok. Det er nok også et av de forholdene, som har gjort seg gjeldende for en

mislykket implementering av BM. Det å implementere balansert målstyring er en tidskrevende og til tider kompleks oppgave, hvilket i høy grad er blitt understreket i kapittel 3. Derfor blir det anbefalt å ta bruk av eksterne konsulenter, så man ikke overbelaster medarbeiderne i Sarpsborg kommune.

I tillegg er det ytterligere en god idé å starte med å implementere balansert målstyring i en mindre avdeling til å starte med, så kan man dra erfaringer fra denne forsøksavdelingen og videreformidle dette ut til de andre respektive avdelinger.

Hva som er det viktigste argumentet i en vellykket implementering av styringsverktøyet, er ledelsens engasjement. Ledelsen har det overordnede ansvaret i forhold til at implementeringen blir til en suksess, både når det kommer til utvikling, implementering og anvendelsen av balansert målstyring.

7. Konklusjon

Oppbygningen av balansert målstyring i Sarpsborg kommune har ikke fulgt den klassiske balansert målstyringen som ble presentert av Kaplan og Norton i 1992. De har i stedet valgt å benytte en eldre styringsmodell som allerede var implementert i Sarpsborg kommune. De endret den slik at den skulle tilpasse seg modellen fra balansert målstyring. Det å starte med pilotprosjekter og bruke eksterne konsulenter øker sjansene for en vellykket implementering. Sarpsborg kommune har hatt minimalt av dette. I tillegg har det blitt brukt for lite tid i kommunen for å forankre BM igjennom organisasjonen. Slik det fremgår av litteraturen omkring BM i offentlige organisasjoner, har kunden blitt den viktigste sett i forhold til den klassiske BM. Her er det finansielle perspektivet i høy grad det primære perspektivet.

I tillegg er det også andre viktige aspekter som er blitt utelukket ved en implementering av BM i Sarpsborg kommune. Et IT system som skulle støtte de interne BM rapporteringene, var blitt implementert. Tekniske problemer og trøbbel med anvendelsen som er kommet fram gjennom oppgavens empiriske data, er IT systemet etterfølgende blitt avskaffet. Konsekvensen av for mye rapportering, da noe av rapportering ble ansett som irrelevant og et IT system som ikke har støttet nok, ble styringsmodellen avskaffet. I tillegg til dette ble det merket en veldig splittet holdning til BM da toppledelsen ble intervjuet. Det kom fram at det var uenigheter omkring validiteten av den modellen av BM som Sarpsborg kommune har valgt å implementere. Samtidig ble det tydeliggjort at den modellen Sarpsborg kommune har valgt å omdanne til BM opprinnelig var en styringsmodell for Excellence modellen. Et benchmark verktøy anvendt i stor grad i det offentlige til å sammenligne seg mot andre virksomheter. For å forstå Sarpsborg kommunes styringsmodell, har oppgaven vært å sammenligne teoriene bak Excellence modellen og balansert målstyring. Det har vist seg at modellene er fundamentalt forskjellig oppbygget og ikke kan kombineres

Konsekvenser som har blitt medført av å jobbe med utfordringene med balansert målstyring i Sarpsborg kommune, er at de har valgt å fokusere på verdibasert ledelse og la dette være kjernen til organisasjonens målsettinger og operativ styring. Sarpsborg kommune mener at verdibasert ledelse vil redusere antallet mål og samtidig vil de få mer effektive medarbeidere som vil ta ansvar.

Oppgaven har dessuten hatt til formål å vurdere hvorvidt en gjenimplementering er mulig. Da man i Sarpsborg kommune har benyttet Excellence modellen og brukt denne som inspirasjon til deres egen fortolkning av BM, vurderes det at det ikke kan tales om en gjenimplementering. Da man i Sarpsborg kommune i større grad har fokus på verdibasert ledelse, har oppgaven sett på muligheten for å kombinere verdibasert ledelse og balansert målstyring. For balansert er et ledelsesverktøy, mens verdibasert ledelse er en ledelsesteori. Derfor var oppgaven inn på en interessant anbefaling av en mulig kombinasjon av disse og derfor en etablering balansert målstyring basert på verdibasert ledelse.

Basert på denne oppgaven ville det ha vært interessant å undersøke videre om en kombinasjon av balansert målstyring og verdibasert ledelse er en god styringssystem for offentlig sektor. Det er også mulig å undersøke på et senere tidspunkt om en kombinasjon av balansert målstyring og verdibasert ledelse har vært vellykket i Sarpsborg kommunes og hvilke erfaringer de har med denne kombinasjonen. I tillegg er det interessant å analysere hvilken styringsverktøy som egner seg best for offentlige kommuner eller om det er best med en kombinasjon av ulike styringsverktøy og modeller.

Litteraturliste

- Aldar, T. R. (July 2016). Rådgiver i Stab. (A. Khan, Intervjuer) – *Vedlegg*
- Andersson, C., & Seiving, E. (2008). *Hot or not? – Scrutinizing the balanced scorecard from a management fad & Fashion perspective*. Gøteborg: Gøteborg University .
- Annick Bourguignon, V. M. (03 2001). Balanced scorecard versus French tableau de bord: beyond dispute, a cultural and ideological perspective. s. 1-24.
- Antonsen, Y. (1. March 2014). The downside of the Balanced Scorecard: A case study from Norway. *Scandinavian Journal of Management* , s. 40 - 50.
- Bakka, J. F., & Fivelsdal, E. (2010). *Organisationsteori*. DJØF.
- Bukh, P. N. (2004). Balanced Scorecard og strategikortlægning.
- Bukh, P., & Malmi, T. (Januar 2005). Re-examing the casue-and-effect principle of the BSC . *In Northern Lights in Accounting*. J. Mourtisen & S. Jönsson (eds.) Liber.
- Busch, T. (2011). *Utvikling av verdibasert ledelse i kommunal og fylkekommunal tjenestestyling*. Trondheim: HIST - Trondheim.
- Dale, E. (2001). *regjeringen*. Hentede 2016 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/balansert-malstyring-i-kommunal-sektor--/id90784/>
- Dolan, S. L., & Garcia, S. (2002). Managing by values in the next milenium. *Journal of Economics literature* , s. 1 - 16.
- Even Fallan, T.-E. O. (8 2015). Bruk av balansert målstyring i norske kommuner. *Econas tidsskrift for økonomi og ledelse* , s. 62 - 75.
- Gillham, B. (2005). *Research Interviewing: The Range of Techniques*. Maidenhead: Open Univeristy Press - McGrawhill.
- Hagedorn-Rasmussen, P., & Jagd, S. (2007). Da værdier kom på arbejde. *Den Europæriske Socialfond* , s. 3 - 28.
- Handelsby, R. (July 2016). Kommunesjef i kommuneområde organisasjon. (A. Khan, Intervjuer) – *vedlegg*
- Hjorth, S. B. (2008). *Valuebased-Management - A practical survey of the implementation of Valuebased-Management*. Aarhus: University of Aarhus.
- Holme, I. M.-S. (1997). *Forskningsmetodik - Om kvalitative och kvantitative metoder* . Studentlitteratur AB.

Hood, C. (1995). The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*.

House, R. J. (1996). Path-goal theory of leadership: lessons, legacy and reformulated theory. *Leadership Quarterly* 7 , s. 323 - 352.

Ittner, C. D., & Larcker, D. F. (2001). Assessing empirical research in managerial accounting: A value-based management perspective. *Journal of Accounting and Economics* 32 , 349 - 410.

Jacobsen, D. I. (2002). *Vad, hur och varför? - Om metodval i företagsekonomi och andra samhällsvetenskapliga ämnen* . HÅFTAD, Svenska.

Johnsen, Å. (2013). *Målstyring, medvirkning og muligheter*. Hentet fra [https://domweb01.symfoni.com/kunder/unio/mm2011.nsf/lupgraphics/malstyring-nett.pdf/\\$file/malstyring-nett.pdf](https://domweb01.symfoni.com/kunder/unio/mm2011.nsf/lupgraphics/malstyring-nett.pdf/$file/malstyring-nett.pdf)

Jørgensen, T. B. (2004). *På sporet af en offentlig identitet - værdier i stat, amter og kommuner*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Kaplan, R. S. (2005). BSC Report . *vol. 2 no. 6* , pp. 1-4.

Kaplan, R. S. (2001). The Balanced Scorecard and nonprofit Organization. *Balanced Scorecard report* , 1-4.

Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1993). Putting Balanced Scorecard into work. *Harvard Business Reveiw* .

Lawrie, M. S. (April 2015). The Balanced Scorecard and te Business Excellence Model. *2GC Active Management* , s. 15.

Løkkevik, J.-O. (August 2016). Rådgiver i Stab. (A. Khan, Intervjuer)- Vedlegg

Madsen, D. Ø. (28. 04 2012). The Balanced Scorecard i Norge: En studie av konseptets utviklingsforløp fra 1992 til 2011. *Praktisk økonomi og finans* , s. 1 - 15.

Mendoza, C. &. (1999). Le tableau de bord, en VO ou en version américaine ? *Revue Française de Comptabilité* , s. 60 - 66.

Niven, P. R. (2003). *Balanced Scorecard Step-by-Step for governt and non-profit agencies*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

Norton, K. a. (1996). *The Balanced scorecard: translating strategy into action*. Boston: Harvard Business School Press.

Norton, K. S. (17. Marts 2010). Conceptual Foundations of the Balanced Scorecard. *Harvard Business School* , s. 37.

- Norton, R. S. (1992). The Balanced Scorecard - Measures that drive performance. *Harvard Business Review* .
- Norton, R. S. (01. January - February 1992). The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review* , s. 71 - 78.
- Nørreklit, H. I. (29. 08 2000). The balance on the Balanced Scorecard – a critical assumption of some of its. *Management Accounting Research. Vol 11* , s. 65-88.
- Nørreklit, H. (28. 12 2003). The Balanced Scorecard: what is the score? A rhetorical analysis of the Balanced Scorecard. *Accounting, Organizations and Society 28* , s. 591-619.
- Olve, N.-G., Roy, J., & Wetter, M. (1999). *Performance Drivers: A Practical Guide to Using the Balanced Scorecard*. Chichester: Wiley.
- Organisasjon (2016). Fakta og tall om Sarpsborg kommune. Hentet fra <https://sarpsborg.com/byen-og-kommunen/om-sarpsborg/#heading-h2-1>
- Per Nikolaj D. Bukh, J. F. (2000). *Balanced Scorecard på dansk*. København: Børsens Forlag.
- Regionaldepartementet, K. o. (2002). *Resulat og dialog - Balansert Målstyring (BMS) i kommunal sektor*. Oslo: kaupang.
- Regionaldepartementet, K. o. (2004). *Resultatledelse*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Rillo, M. (2005). *Limitations of the Balanced Scorecard*. Tallinn: Tallinn Technical University.
- Rose, N. (2012). *Human Relations Theory and People Management*. Corwin.
- Sarpsborg Kommune. (2014). *Sarpsborg kommunes omstillingsprosjekt 2014*. Sarpsborg: Sarpsborg Kommune. - Vedlegg
- Sarpsborg kommune. (2014). *Sarpsborg kommunes omstillingsprosjekt - Vedleggshefte*. Sarpsborg: Sarpsborg Kommune.
- Schein, E. (2004). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: JOSSEY-BASS A Wiley Imprint.
- Schneiderman. (January 1999). Why Balanced Scorecards fail. *Journal of strategic Performance Measurement* , s. 6-11.
- Skaar, U., & Otto, J. (15. Juni 2016). Rådmannen. (A. Khan, Intervjuer) – *Vedlegg*
- Slåtten, D. Ø. (28. 08 2013). The Role of the Management Fashion Arena in the Cross-National Diffusion of Management Concepts: The Case of the Balanced Scorecard in the

Scandinavian Countries. *Department of Business and Social Sciences, Buskerud University College* .

Solberg, G. (Juli 2016). Enhetsleder på Omsorgstjenesten. (A. Khan, Intervjuer) – *Vedlegg*

Sven C. Voelpe, M. L. (07 2006). The Tyranny of the Balanced Scorecard. *Journal of Intellectual Capital Vol 7* , s. 43-60.

Svend Brinkmann, S. K. (2015). *InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*. SAGE publications, inc.

Svensson, J. H. (2006). *Balanced Scorecard in Swedish municipalities* . Blekinge : Managementhögskolan, Blekinge Tekniska Högskola.

Synnøve, L. H. (Juli 2016). Økonomisjef i Sarpsborg Kommune. (A. Khan, Intervjuer)- *Vedlegg*

Søe, D. (2009). *Værdibaseret ledelse i Region Midtjylland - en kritisk vurdering*. Aarhus: Pure.

Voelpel, S. C., Leibold, M., Eckhoff, R., & Davenport, T. (July 2006). The Tyranny of the Balanced Scorecard. *Intellectual Capital Stream* , s. 1-20.

Yin, R. K. (2014). *Case Study Research – Design and Methods* . Sage Publications.

Aasberg, M. L. (juli 2016). Rektor Hafslundsøy Barneskole. (A. Khan, Intervjuer)- *Vedlegg*

Vedlegg

Vedlegg 1. *Sarpsborg kommune. (2014). Sarpsborg kommunes omstillingsprosjekt - Vedleggshefte. Sarpsborg: Sarpsborg Kommune.*

Vedlegg 2. *Handelsby, R. (Juli 2016). Kommunechef i kommuneområde organisation. (A. Khan, Intervjuer)*

Vedlegg 3. *Løkkevik, J.-O. (August 2016). Rådgiver i Stab. (A. Khan, Intervjuer)*

Vedlegg 4. *Aldar, T. R. (Juli 2016). Rådgiver i Stab. (A. Khan, Intervjuer)*

Vedlegg 5. *Synnøve, L. H. (Juli 2016). Økonomisjef i Sarpsborg Kommune. (A. Khan, Intervjuer)*

Vedlegg 6. *Aasberg, M. L. (juli 2016). Rektor Hafslundsøy Barneskole. (A. Khan, Intervjuer)*

Vedlegg 7. *Solberg, G. (Juli 2016). Enhetsleder på Omsorgstjenesten. (A. Khan, Intervjuer)*

Vedlegg 8. *Skaar, U., & Otto, J. (15. Juni 2016). Rådmannen. (A. Khan, Intervjuer)*

Vedlegg 1. Sarpsborg kommune. (2014). *Sarpsborg kommunes omstillingsprosjekt - Vedleggshefte*. Sarpsborg: Sarpsborg Kommune.



Sarpsborg kommunes omstillingsprosjekt 2014

Prosjektrapport

Revidering av Sarpsborg kommunes styringsmodell og styringssystem.

17.11.2014



Innhold

Konklusjoner – forslag til konkrete tiltak og veien videre	3
1 Bakgrunn for prosjektgruppas arbeid	4
2 Prosjektgruppens sammensetning	4
3 Prosjektgruppens mandat og avgrensning av arbeidet	5
4 Definisjoner	5
4.1 Styringssystem	5
4.2 Styringsmodell	6
4.3 Målstyring	6
4.4 Verdibasert ledelse	6
5 Ledelse og styring - dagens situasjon i offentlig sektor	7
6 Vurdering av dagens styringssystem og styringsmodell	8
6.1 Styringsdokumentene våre	8
6.1.1 Helhetlig styringsmodell	8
6.1.2 Handlingsplan med årsbudsjett (HP)	10
6.1.3 Måltavler	11
6.1.4 Tertial og årsrapporter	12
6.1.5 Virksomhetsplaner	12
6.1.6 Lederavtalene	13
6.1.7 Etske retningslinjer	13
6.2 Prosesser og dialog rundt styring	14
6.2.1 Medarbeidersamtaler	14
6.2.2 Lederutviklingssamtaler	14
6.2.3 Medarbeiderundersøkelse	15
6.2.4 Brukerundersøkelser	17
6.3 IKT baserte styringsverktøy	17
6.3.1 Corporater	17
6.3.2 RiskManager	18
6.3.3 Visma	19
6.4 Beslutningsorgan	19
6.4.1 Arbeidsmiljøutvalget	19
7 Verdibasert ledelse	20
7.1 Dagens situasjon	21
7.2 Forslag til endringer	21
8 Vedlegg	22

Konklusjoner – forslag til konkrete tiltak og veien videre

Forslagene til tiltak og omtalen av veien videre er nærmere beskrevet i prosjektrapporten.

Oppdrag	Forslag til endring/løsning
Søke forenklinger, få bort dobbeltarbeid og skape effektivitetsgevinster.	<ul style="list-style-type: none"> - AMU andre enheter opphører. Tid som ble brukt til forberedelse, gjennomføring, deltakelse og etterarbeid frigis. - Antall måltavler reduseres. - Det skilles mellom indikatorer som initierer mål og indikatorer som viser utvikling over tid. Det legges opp til bruk av indikatorer fra tallmateriale som allerede registreres eks. KOSTRA tall og offentlig statistikk. Dette vil medføre mindre omfattende arbeid i tilknytning til rapportering. - Helhetlig styringsmodell defineres som en modell som viser hvordan prosesser henger sammen, og er ikke lenger en disposisjon for prosesser og dokumenter. Helhetlig styringsmodell er revidert og defineres til å være en kvalitetsutviklingsmodell. - HP-dokumentet forenkles, dette vil gi en mindre omfattende prosess i tilknytning til arbeidet med utarbeidelse av dokumentet og i forbindelse med tertial og årsrapportering.
Vurdere hva som er nødvendig av rapportering.	<ul style="list-style-type: none"> - HP-dokumentet inkludert måltavler er forenklet. Dette vil gi en mindre omfattende prosess i tilknytning til arbeidet med rapportering.
Begrense arbeidet rundt ambisjonssetting og omfanget av indikatorer.	<ul style="list-style-type: none"> - Indikatorene gjennomgås og antallet reduseres. - Det skilles mellom indikatorer som initierer mål og indikatorer som viser utvikling over tid. Ambisjoner fastsettes utelukkende for de indikatorene der dette er relevant. - Måltavlene forenkles.
Gjøre styrings-systemet samlet sett lettere å forholde seg til for enhetene.	<ul style="list-style-type: none"> - Helhetlig styringsmodell defineres som en modell som viser hvordan prosesser henger sammen og er ikke lenger en disposisjon for HP-prosessen og HP-dokumentet. - Helhetlig styringsmodell er revidert og defineres til å være en kvalitetsutviklingsmodell og skal brukes som en overordnet modell. - HP dokumentet forenkles. Dette medfører enklere tertial- og årsrapportering. - Corporater benyttes som elektronisk rapporterings- og styringssystem og skal inneholde kvalitetssikrede og oppdaterte data. - Kommuneområde oppvekst har utarbeidet maler og bruker virksomhetsplanene systematisk i sine enheter. Malene som er utarbeidet er kvalitativt gode og kan legges til grunn som mal for enhetene på de andre kommuneområdene. Alternativt foreslås det at HP-dokumentet benyttes som utgangspunkt for struktur og innhold i den enkelte enhets virksomhetsplan.
Oppdrag	Forslag til endring/løsning
Gode lederprosesser.	<ul style="list-style-type: none"> - Mal for lederutviklingssamtaler er utarbeidet. - Mal for medarbeidersamtaler er utarbeidet.
God samhandling	<ul style="list-style-type: none"> - Verdibasert ledelse legges til grunn, noe som gir mindre behov

<p>internt og eksternt</p>	<p>for detaljstyring.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Corporater brukes som kommunens elektroniske rapporterings- og styringssystem i kombinasjon med Risk - - Manager i tilknytning til bl.a. internkontroll. - Handlingsplandokumentet er forenklet, noe som gjør det lettere forståelig både for interne og eksterne aktører. - Eksisterende medarbeiderundersøkelse erstattes av KS sin reviderte undersøkelse. Undersøkelsen gjennomføres en gang pr. år og følges systematisk opp på den enkelte arbeidsplass. - Det gjennomføres årlige brukerundersøkelser for kommunens tjenester der det er relevant.
<p>Utvikle styringsmodellen slik at den tar opp i seg felles, strategiske prosesser for hele kommunen og omfanget av strategiske prosesser i HP begrenses.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Helhetlig styringsmodell er revidert og defineres til å være en kvalitetsutviklingsmodell. - Kvalitetsutviklingsmodellen defineres som en overordnet modell som viser hvordan prosesser henger sammen og er ikke lenger en disposisjon for HP-prosessen og HP-dokumentet. - Handlingsplandokumentet er forenklet. - Corporater utvikles til i kombinasjon med RiskManager til å være aktive rapporterings- og styringsverktøy.
<p>Vil det være klokt å bevege seg fra målstyring og mer i retning av verdistyring</p>	<p>I praksis benytter de fleste offentlige virksomheter i dag både målstyring, regelstyring og verdistyring. Spørsmålet er hvilken styringsmiks eller blanding av disse formene som skal benyttes. De ulike formene har alle sine sterke og svake sider og utfordringen ligger i å utvikle en helhetlig styring hvor de sterke siden utnyttes og effekten av de svake sidene reduseres. Prosjektgruppa mener større grad av verdistyring gir mindre behov for detaljstyring og vil medføre mindre byråkrati forutsatt at det gis tilstrekkelig handlingsrom, delegasjon og tillit.</p>

1. Bakgrunn for prosjektgruppas arbeid

I rådmannens forslag til handlingsplan 2014 - 2017 pekes det på et behov for nedjustering og tilpasning i driftsrammen på omtrent 55 millioner kroner fram mot 2017.

Sarpsborg kommune har over lengre tid, og gjennom flere ulike prosesser hatt fokus på effektivisering og omstilling. Samlet sett har disse omstilling og utviklingsprosjektene resultert i både organisatoriske endringer og mer effektive arbeidsformer. Framover vil det kontinuerlig være behov for fokus på en effektiv oppgaveløsning og optimal organisering. I planperioden er det derfor foreslått et omstillingsarbeid med vekt på fire fokusområder:

- Ledelse og samhandling – sikre en effektiv ressursbruk gjennom best mulig samhandling på tvers av organisatoriske skillelinjer.

- Organisering – vurdering av hvorvidt det er behov for endringer i den administrative organiseringen.

- Prioritering og standard på tjenestene – avklaring og tydeliggjøring av hvilken standard ulike tjenester skal ha.

- Nye arbeidsformer – innovasjon og nye måter å utføre oppgavene på og best mulig utnyttelse av teknologi.

Som en del av omstillingsarbeidet har kommuneledelsen besluttet å starte en prosess for å gjennomgå og vurdere Sarpsborg kommunes styringssystem.

2. Prosjektgruppens sammensetning

Jens-Otto Løkkevik, teamleder, Team lederstøtte/HR - prosjektleder

Else-Grethe Mathisen, enhetsleder, Enhet utvikling oppvekst/Oppvekst

Rune Antonsen, enhetsleder, Enhet økonomi/SØK

Ann Elisabeth Ramtvedt, enhetsleder, Enhet plan- og samfunnsutvikling/SØK

Lars Noreng, spesialrådgiver for rådmannen

Kjersti Gjørund, teamleder, Team utvikling, kvalitet og kompetanse/HS

Anita Grøseth, rådgiver, Team lederstøtte/HR

Per Tønnesen, HVO

Kommunens arbeidsgivernettsverk skal benyttes som referansegruppe.

Arbeidsgivernettsverket ble orientert ved oppstarten av arbeidet med prosjektet. Utkast til prosjektrapport ble sendt arbeidsgivernettsverket til gjennomsyn og med muligheter for å komme med kommentarer og innspill før prosjektgruppa avsluttet sitt arbeid og ferdigstilte prosjektrapporten (se vedlegg 8).

3. Prosjektgruppens mandat og avgrensning av arbeidet

Gruppens oppdrag har vært å vurdere endringer i kommunens styringsmodell og styringssystem.

En overordnet føring er at Sarpsborg kommune fortsatt skal ha målstyring kombinert med verdibasert ledelse, men det er ønskelig at styringsmodellen skal legge sterkere vekt på verdibasert ledelse enn hva som er tilfelle i dag.

Gruppen skulle i hovedsak jobbe langs tre spor:

Strukturelt: Søke forenklinger, få bort dobbeltarbeid, vurdere hva som er nødvendig av rapportering, begrense omfanget av indikatorer, begrense omfanget av strategiske prosesser i HP, begrense arbeid rundt ambisjonssetting. Gjøre styringssystemet samlet sett lettere å forholde seg til for enhetene. Det tilstrebes en effektivitetsgevinst av dette arbeidet.

Verdier, ledelse, prosesser: Utvikle styringsmodellen og styringssystemet slik at det i enda større grad legger til rette for gode lederprosesser og god samhandling internt og eksternt.

Felles strategiske prosesser: Utvikle styringsmodellen slik at den tar opp i seg felles, strategiske prosesser for hele kommunen. Dette ses i sammenheng med at omfanget av strategiske prosesser i HP begrenses. Et viktig spørsmål i den sammenheng er om det er klokt å bevege seg fra målstyring og mer i retning av verdistyring.

Prosjektgruppa har avgrenset arbeidet med revisjon av styringssystem og styringsmodell til bare å omfatte den administrative delen av Sarpsborg kommunens organisasjon.

4. Definisjoner

Uttrykk og begrep kan tillegges ulikt innhold, forstås og defineres på ulike måter. I arbeidet med å revidere kommunens styringsmodell og styringssystem er følgende definisjoner lagt til grunn:

4.1 Styringssystem

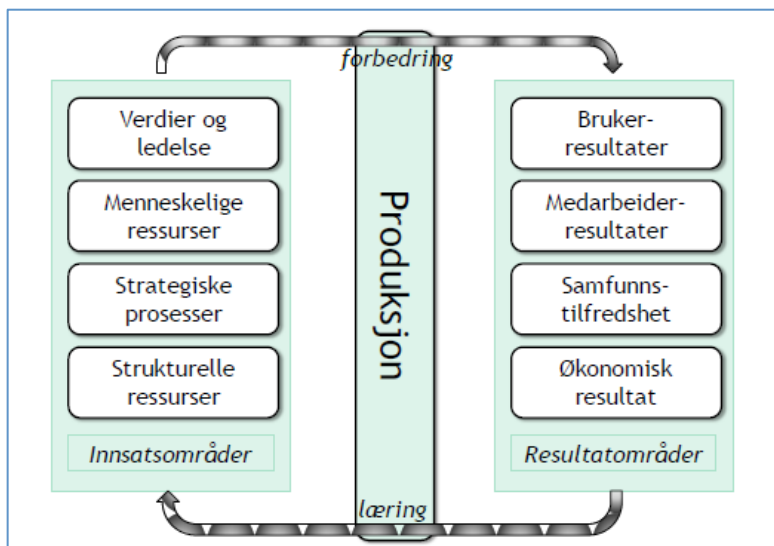
Med styringssystem mener vi Sarpsborg kommune sin felles ramme for hvordan vi leder og driver kommunen. Dette inkluderer hvordan mål og strategier settes inn i et rammeverk og gir medarbeiderne en strukturert kilde til informasjon, prosedyrer og veiledninger. Vi har delt styringssystemet inn i fire:

1. Styringsdokumentene våre
2. Prosesser og dialog rundt styring
3. IKT-baserte styringsverktøy
4. Beslutningsorganer

4.2 Styringsmodell

Sarpsborg kommune har fram til i dag lagt til grunn en helhetlig styringsmodell som et viktig element i styringssystemet. Modellen beskriver hele kommunens virksomhet i ni nøkkelområder. Resultatene danner grunnlaget for refleksjon, læring og forbedring som igjen gir føringer for innsatsområdene.

Helhetlig styringsmodell er Sarpsborg kommunes modell for balansert målstyring. Modellen fokuserer på flere typer resultater; kvalitative, kvantitative, økonomiske og ikke-økonomiske.



Figur 1: Helhetlig styringsmodell

4.3 Målstyring

Ved målstyring er det viktig å sette mål og oppnå dem. Resultatrapportering og måloppfølging er vesentlige aktiviteter i en målstyrt styringsform. Det inngår en form for kontrakt med den enkelte leder eller medarbeider om at visse framtidige tilstander eller mål ønskes realisert. Den enkelte medarbeider skal forstå og erkjenne individuelle og felles mål, og arbeide for å nå dem.

4.4 Verdibasert ledelse

Verdibasert ledelse eller verdistyring har et felles verdsett og en grunntanke om at alle tar felles ansvar for våre felles utfordringer. Den enkelte medarbeider tar ansvar for helheten. Verdiskapningen skjer gjennom samhandling og ikke gjennom detaljstyring og kontroll. Dette krever en organisasjon som setter ansvar og tillit i fokus.

Organiseringen er bygd opp omkring prosesser, verdikjeder og prosjekter framfor byråkratiske organisasjonsstrukturer. Organisatorisk atferd reguleres gjennom uformelle normer og verdier – det vil si at det utvikles en organisasjonskultur som er funksjonell med tanke på viktige mål for økonomistyringen. Ved å holde verdiene synlige og ved å utvikle meningsfulle symboler kan ledelsen forsterke dimensjoner innenfor organisasjonskulturen som er viktige for økonomistyringen.

5. Ledelse og styring - dagens situasjon i offentlig sektor

Offentlig sektor har mange og motstridende mål. Organisasjonsforskeren Keith Grint betegner utfordringen i sektoren som kompliserte og komplekse, såkalte «wrickles-problems» og ikke enkle, lettløste såkalte «tame problems»¹.

Problemene krever mer enn enkle teknikker og prosedyrer samt overfladisk kunnskap om dem, årsakene og sammenhenger. Solid fagkompetanse er nødvendig. Det kreves et langsiktig tidsperspektiv når man skal forstå, håndtere og løse dem. Organisasjon og ledelse i offentlig sektor krever et bevisst forhold til hvilke verdier offentlig sektor skal bidra med for den enkelte borger og samfunnet.

Organisering, styring og ledelse preger debatten om velferdssamfunnet og utviklingen av dette. Disse faktorene er sentrale i diskusjonene om hvordan samfunnssektoren skal organiseres, styres og ledes og slik løse de utfordringene som er der.

Rent prinsipielt kan det skilles mellom fire former for styring:

1. Målstyring

Det inngås en kontrakt med en leder eller medarbeider om at visse framtidige tilstander(mål) ønskes realisert. Den som får ansvaret for å realisere målene får relativt stor frihet til å velge sine virkemidler.

2. Regelstyring

Det etableres formelle regler for å regulere organisatorisk adferd. Dette er en svært vanlig styringsform i offentlig sektor og er kanskje sterkest symbolisert med vårt bilde av byråkrati.

3. Verdistyring

Organisatorisk adferd reguleres gjennom uformelle normer og verdier. Det vil si at det utvikles en organisasjonskultur som er funksjonell med tanke på å nå viktige mål for økonomistyringen.

4. Markedsstyring

Styringen utøves ved at en enhet sammenlignes med andre tilsvarende enheter og at sammenligningen får positive eller negative konsekvenser alt etter hvordan en kommer ut.

I praksis benytter de fleste offentlige virksomheter i dag både målstyring, regelstyring og verdistyring. Det er derfor aldri snakk om enten eller, spørsmålet er hvilken styringsmiks eller blanding av disse formene som skal benyttes. De har alle sine sterke og svake sider og utfordringen ligger i å utvikle en helhetlig styring hvor de sterke siden utnyttes og effekten av de svake sidene reduseres.

Av de fire formene for styring er det målstyring som gir størst frihet til å påvirke planlegging og gjennomføring. Regelstyring vil binde opp planleggingsrutinene, og gjennomføring vil i større grad styres av rutiner og regler.

¹ Kilde: Det offentlige lederskap, Ukeavisen Ledelse fredag 11.04.14

Verdistyring gir i prinsippet stor frihet, men ettersom organisasjonskulturen ofte er stabil og uforanderlig kan også denne formen for styring redusere den reelle handlefriheten.

I en diskusjon rundt valg av styringsform vil det naturlig nok dukke opp flere dilemmaer. Dette kan for eksempel dreie seg om:

- Tillit versus kontroll
- Kultur versus struktur
- Innsats versus resultat
- Kvalitet versus kvantitet
- Helhet versus detaljer

Prosjektgruppen har fått i oppdrag å vurdere endringer i kommunens styringsmodell og styringssystem. Den overordnede føringen er at Sarpsborg kommune fortsatt skal ha målstyring kombinert med verdibasert ledelse, men at styringsmodellen skal legge sterkere vekt på verdibasert ledelse enn hva som er tilfelle i dag.

6. Vurdering av dagens styringssystem og styringsmodell

Sarpsborg kommune benytter som de fleste offentlige virksomheter i dag både målstyring, regelstyring og verdistyring i en blanding eller styringsmiks. Disse formene for styring har alle sine sterke og svake sider. Utfordringen ligger i å utvikle en helhetlig styring hvor de sterke sidene utnyttes og effekten av de svake sidene reduseres.

Prosjektgruppen har definert styringssystemet til å være Sarpsborg kommunes felles ramme for ledelse og drift av kommunen. Dette inkluderer hvordan mål og strategier settes inn i et rammeverk og gir medarbeiderne en strukturert kilde til informasjon, prosedyrer og veiledninger.

Prosjektgruppen har søkt å rette arbeidet inn mot å revidere styringssystemet på en slik måte at man får tilstrekkelig styringsinformasjon, verken for lite eller for mye. Med styringsinformasjon menes her at dataene aktivt blir brukt til videreutvikling og at dataene blir sammenstilt på en slik måte at det vil være mulig med strategisk styring. Prosjektgruppa har sett på mål og strategier som kan settes inn i et rammeverk og gi medarbeiderne en strukturert kilde til informasjon, prosedyrer og veiledninger.

Oversikten som viser prosjektgruppas kartlegging, gjennomgang og vurderinger av dagens styringsmodell og styringssystem følger prosjektrapporten som vedlegg 1. Prosjektgruppa har i sitt arbeid valgt å ha fokus på de av elementene i kartleggingen som vi mener bør endres.

6.1 Styringsdokumentene våre

6.1.1 Helhetlig styringsmodell

Vi velger i denne sammenheng å definere «Helhetlig styringsmodell» som et styringsdokument, selv om det også passer under punktet «prosesser og dialog rundt styring».

6.1.1.1 Dagens situasjon

Implementering av BEST/UT prinsippene i Sarpsborg kommune er bakteppet for innføring av «vår» Helhetlige styringsmodell. Sarpsborg kommune legger Helhetlig styringsmodell til grunn som et viktig element i styringssystemet. Modellen beskriver hele kommunens virksomhet i ni nøkkelområder.

Helhetlig styringsmodell er Sarpsborg kommunes modell for balansert målstyring. Modellen fokuserer på flere typer resultater; kvalitative, kvantitative, økonomiske og ikke-økonomiske. Resultatene danner grunnlaget for refleksjon, læring og forbedring som igjen gir føringer for innsatsområdene. I tillegg fungerer modellen som disposisjon for ulike prosesser og dokumenter.

6.1.1.2 Forslag til endringer

Helhetlig styringsmodell er en modell som viser hvordan prosesser henger sammen og det er prosjektgruppas oppfatning at det er uhensiktsmessig at den fungerer som en disposisjon for prosesser og dokumenter, slik den til en viss grad gjør i dag.

Modellen bør presenteres og omtales i viktige dokumenter som HP og årsrapport, og bør nevnes i forbindelse med lederutvikling, planarbeid og prosjekter. Prosjektgruppen har søkt å rette arbeidet inn mot å revidere styringsmodellen på en slik måte at den blir lett forståelig:

Helhetlig styringsmodell endrer navn og benevnes heretter som Kvalitetsutviklingsmodellen. Modellen synliggjør både subjektiv kvalitet og objektiv kvalitet og fokuserer på flere typer resultater; kvalitative, kvantitative, økonomiske og ikke-økonomiske. Resultatene danner grunnlaget for refleksjon, læring og kvalitetsforbedringer som igjen gir føringer for innsatsområdene. Modellen skal benyttes for å synliggjøre et rammeverk i tilknytning til kommunens styringssystem.

I tillegg til navnebytte foreslås at modellen benytter begreper som er gjenkjennelige fra andre av kommunens styringsdokumenter:

Innsatsområder benevnes heretter som «Virkemidler»:

- «Verdier og ledelse» endres til «Verdiledelse».

Ordet verdiledelse er nevnt i «Vi i Sarpsborg». Implisitt i mandatet ligger også et ønske om at vi skal bevege oss mer mot verdistyring.

- «Menneskelige ressurser» endres til «Medarbeiderskap».

Ordet medarbeiderskap er nevnt i «Vi i Sarpsborg». Begrepet innebærer blant annet at vi alle tar et felles ansvar for våre felles utfordringer. Ved å bruke dette begrepet i modellen, vil vi trekke en rød tråd mellom kvalitetsutviklingsmodellen og «Vi i Sarpsborg» og tydeliggjøre dreiningen over til mer verdibasert ledelse.

- «Strategiske prosesser» endres til «Strategier».

I Sarpsborg kommune har begrepet «strategiske prosesser» en egen betydning som innebærer konkrete satsningsområder for kommunen de neste årene. Dette gjør at boksen «Strategiske prosesser» kan få en snevrere betydning enn hva som er meningen. Ordet «strategier» er enklere å bruke og inkluderer mer.

- «Strukturelle ressurser» endres til «Ressurser».

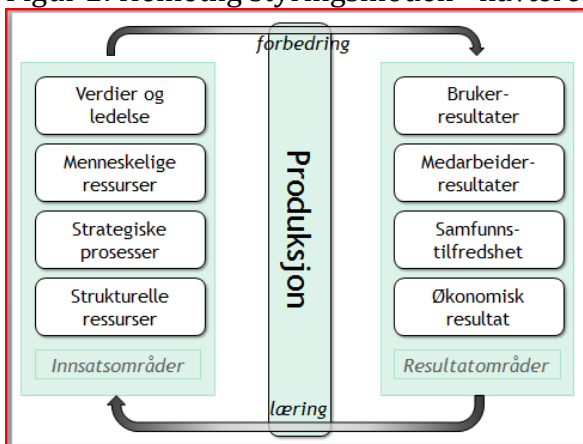
Det betyr det samme som før, penger, maskiner, bygninger osv, men det har skjedd en forenkling.

Resultatområder benevnes heretter som «Resultater»:

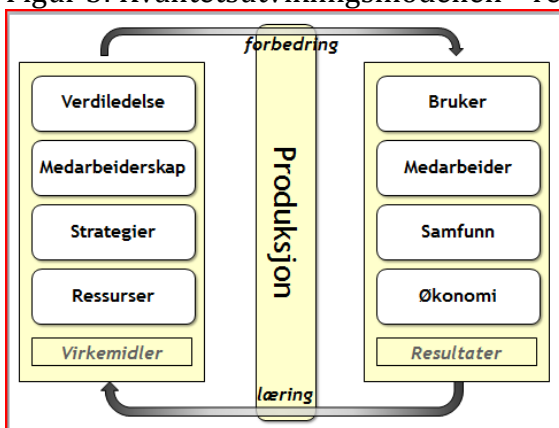
- «Brukerresultater» endres til «Bruker».
- «Medarbeiderresultater» endres til «Medarbeider».
- «Samfunnstilfredshet» endres til «Samfunn».
- «Økonomisk resultat» endres til «Økonomi»

Ordet «resultat» er overflødig i og med at boksene befinner seg på høyresiden under bolken «Resultater».

Figur 2: Helhetlig styringsmodell - nåværende utgave:



Figur 3: Kvalitetsutviklingsmodellen – revidert utgave av Helhetlig styringsmodell:



6.1.2 Handlingsplan med årsbudsjett (HP)

6.1.2.1 Dagens situasjon

Helhetlig styringsmodell initierer i dag disposisjonen for HP-prosessen og HP-dokumentet. Det er prosjektgruppas oppfatning at det er u hensiktsmessig at en slik modell fungerer som en disposisjon for prosesser og dokumenter, slik den til en viss grad gjør i dag.

Selve HP- dokumentet slik det framstår i dag legger etter prosjektgruppens syn ikke tilstrekkelig til rette for overordnede prioriteringer/føringer for kommunen. Det hadde i tillegg vært ønskelig å ha et enda mere oversiktlig dokumentet. Arbeidet med å utarbeide dokumentet bør da kunne gjøres noe mindre omfattende.

6.1.2.2 Forslag til endringer

Prosjektgruppen har gått gjennom dagens dokument og har lagt følgende forutsetninger til grunn for endringsforslagene:

- Helhetlig styringsmodell, eller kvalitetsutviklingsmodellen slik vi foreslår at den skal benevnes, skal ikke lenger være «disposisjon» for dokumentet.
- Ønske om å legge til rette for mer overordnede prioriteringer/føringer for kommunen.
- Ønske om et mer ryddig dokument.
- Ønske om ressursbesparelse i arbeidet med dokumentet.

Omtale av forslag til endringer i HP følger som vedlegg 2

6.1.3 Måltavler

6.1.3.1 Dagens situasjon

I dag har kommuneområdene mange måltavler med et til dels stort antall indikatorer som det er arbeidskrevende å foreta registreringer av. Det er i dag lagt opp til at det skal fastsettes ambisjoner for hver enkelt indikator. Mange av temaene som er tatt inn i nåværende måltavler er lite egnet å sette ambisjon for, og er i realiteten mer beskrivelse av aktivitet enn naturlige mål. Ambisjonssettingen blir derfor kunstig. Temaene passer følgelig bedre inn i et tabellformat som ikke forutsetter at det settes en ambisjon, men som beskriver utvikling over tid. Samtidig hører en del av tallinformasjonen som i dag står under fakta mer naturlig hjemme i «utviklingstrekk».

6.1.3.2 Forslag til endringer

En organisasjon som legger verdibasert ledelse til grunn bør allikevel ha et knippe måleparametre med tilhørende indikatorer slik at man til enhver tid har oversikt over «organisasjonens helsetilstand». Hensikten med de ulike måltavlene må vurderes nøye, oppkonstruksjon må unngås. Prosjektgruppen foreslår at noen av måltavlene skal være å finne på samtlige nivå, mens andre kun skal være overordna.

Det bør utarbeides måltavler på en slik måte at for indikatorer som velges kan tallmateriale som ligger i KOSTRA eller tilsvarende offentlig statistikk benyttes. Intensjonen må være å ha minst mulig manuelt arbeid knyttet til rapporteringen på måltavlene. I tillegg til måltavlene utarbeides en tabell som viser utvikling over tid for indikatorer det ikke er relevant å fastsette ambisjoner i tilknytning til.

Antallet indikatorer bør begrenses både på bakgrunn av de intensjoner som ligger til grunn for verdibasert ledelse og av hensyn til arbeidsomfanget registrering og rapportering på mange ulike indikatorer medfører.

For å begrense antallet bør følgende krav legges til grunn for valg av indikatorer: Indikatoren må ha betydning for organisasjonen med hensyn til forbedring og ytelse.

- Indikatoren må være målbar – det må være mulig å kvantifisere resultatene og se endring over tid.
- Indikatoren må være påvirkbar – den må være mulig å påvirke for kommunen
- Indikatoren må være tilgjengelig – behovet for ressurser til innsamling av data må være minimale.
- Indikatoren må være akseptert – med det menes at den er forankret.
- Indikatoren må være klart definert – det må være en entydig forståelse av selve indikatoren og det må være entydighet i måten det rapporteres på.
- Indikatoren må kunne sammenlignes med andre organisasjonsenheter eller eksterne virksomheter (benchmarking)
- Har en klar kausal sammenheng (årsak – virkning) (sette inn tiltak, kunne måle effekt relativt raskt)
- Støtter opp om målet (at det er kausal sammenheng mellom indikator og måloppnåelse)

Utkast til måltavle fra kommuneområde oppvekst følger som vedlegg 3 Prosjektgruppa foreslår at tilsvarende måltavler og tabeller utarbeides for hvert kommuneområde våren 2015 slik at disse innarbeides i HP-dokumentet for perioden 2016-2019.

6.1.4 Tertial og årsrapporter

6.1.4.1 Dagens situasjon

Antall måltavler og indikatorer i HP-dokumentet er førende for rapporteringen. Dette medfører en forholdsvis omfattende prosess i tilknytning til tertial- og årsrapportering. Det kreves manuell registrering og telling på flere av de indikatorene som det i dag rapporteres på.

6.1.4.2 Forslag til endringer

Antall måltavler og indikatorer reduseres og HP-dokumentet foreslås forenklet. Rapporteringen anbefales å følge HP-dokumentets forslag til ny disposisjon. Dette medfører enklere tertial- og årsrapportering.

6.1.5 Virksomhetsplaner

6.1.5.1 Dagens situasjon

Det er i dag ingen felles mal for virksomhetsplaner i Sarpsborg kommune. Det er opp til det enkelte kommuneområde og til dels enkelte enhet om - og på hvilken måte, det utarbeides virksomhetsplan.

6.1.5.2 Forslag til endringer

Virksomhetsplanen bør ha en form og et innhold som gjør den til et best mulig redskap for å bidra til å oppnå kommunens mål.

Kommuneområde oppvekst har utarbeidet maler og bruker virksomhetsplanene systematisk i sine enheter. Malene som er utarbeidet er kvalitativt gode og kan legges til grunn som mal for enhetene på de andre kommuneområdene.

Alternativt foreslås det at HP-dokumentet benyttes som utgangspunkt for struktur og innhold i den enkelte enhets virksomhetsplan.

6.1.6 Lederavtalene

6.1.6.1 Dagens situasjon

Det finnes tre ulike typer lederavtaler i kommunen; mellom rådmannen og kommunesjefene, mellom kommunesjefene og enhetslederne og mellom enhetslederne og teamlederne. Malen for disse tre avtalene er tilnærmet identiske. Lederavtalene bygger på eksisterende styringsdokumenter i kommunen og er delt inn i tre områder:

Generell del: her defineres forventninger til leder men også hva leder kan forvente av sin leder. I den generelle delen konkretiseres de fire resultatområdene i helhetlig styringsmodell; bruker, medarbeider, samfunn og økonomi.

Spesiell del: innholdet vil være unikt for den enkelte leder. Den spesielle delen gjennomgås og revideres ved årlig ledersamtale og halvårlig oppfølgingsamtale

Resultat og evaluering: her defineres prosedyrer og for oppfølging av lederavtalen, avtalens gyldighet og signatur fra begge parter.

6.1.6.2 Forslag til endringer

Lederavtalene bør i all hovedsak ha samme innholdet som i dag, men de må oppdateres i tråd med de endringer som eventuelt gjøres med tanke på større grad av verdibasert ledelse, forenklinger i måltavler osv.

Før prosjektgruppen startet opp sitt arbeid var det initiert et oppdrag med revisjon av lederavtalene. Et av de forholdene som skulle drøftes var om lederavtalen i større grad også skulle ta opp i seg de juridiske aspektene ved det å inneha en lederrolle og være arbeidsgivers representant.

Et større fokus på dette i selve lederavtalene vil etter prosjektgruppas oppfatning være «lite logisk» ved større grad av verdibasert ledelse. Dette kan eventuelt løses ved at det juridiske ansvaret beskrives i et vedlegg til lederavtalene, i den enkelte leders arbeidsavtale eller at det delegeringsbrevet man i dag benytter gjøres mer omfattende og presisere dette ansvaret.

6.1.7 Etske retningslinjer

6.1.7.1 Dagens situasjon

De etiske retningslinjene og om de burde revideres, ble tatt opp i 2012 i samband med at kommunens verdier ble utviklet og markedsført.

Et av de spørsmålene som ble drøftet var om vi nå skulle gå enda lenger enn i 2007 og redusere antallet punkter i etikkplakaten fra 11 til bare fire verdier. Dette ble drøftet internt i HR, med omdømmerådgiver og det ble fremmet en sak til KL. KL konkluderte med at det ikke skulle settes i gang en større prosess, men at etikkplakaten skulle videreføres med det innholdet den hadde. Det ble gjort noen nødvendig oppdatering og utarbeidet en plakat i det nye profil-uttrykket og plakaten fikk verdiene påtrykt. Materialet ble distribuert ut til alle enhetene, og den er i dag godt synlig på våre arbeidsplasser. KL ønsket imidlertid mer oppmerksomhet rundt etikk, og det ble i den forbindelse besluttet å ha et årlig RUL-møte med etikk som tema.

Etikk-dokumentasjonen inneholder mer stoff enn selve plakaten. Det er dokumentasjon som bl.a. har betydning i juridisk sammenheng, og det ble av avgjørende betydning for vurdering av etikkstoffets plassering i den nye konteksten - verdiledelse.

6.1.7.2 Forslag til endringer

Ved større fokus på verdibasert ledelse bør det vurderes om kommunen skal lage et opplegg for etisk refleksjon i alle fagområder, dvs. legge føringer for at en slik arbeidsmåte skal være vanlig i alle enheter. Og at dette gjerne kunne manifestere seg i en "Ofte-stilte-spørsmål"- rom i Sarpedia. Rent praktisk ved at man kunne etablere utvalg som skulle drøfte case sendt inn fra arbeidsstedene, og deretter presenterer dem i anonymisert form på disse "ofte-stilte-spørsmål"-sider. Dermed vil man få utviklet en praksisorientert dokumentasjon.

Dette skjer nok også i dag til en viss grad i enkelte fagområder. Et eksempel på hvordan man kan gjøre dette er desember-RUL, med etikk som tema. Sykehjemsektoren hadde i en periode et eget etikkutvalg som jobbet etter en slik metodikk, inspirert av et arbeid i KS. Det bør tas stilling til om kommunen bør utvikle en arbeidsmetodikk som sikrer systematisk etisk refleksjon i alle kommuneområder i det daglige.

6.2 Prosesser og dialog rundt styring

6.2.1 Medarbeidersamtaler

6.2.1.1 Dagens situasjon

Samtlige medarbeidere i Sarpsborg kommune skal gis tilbud om medarbeidersamtale med sin leder. Som hovedregel skal medarbeidersamtale gjennomføres årlig. I svært store enheter eller team kan det være lagt opp til gruppesamtaler eller samtaler med leder hvert andre år.

Det er pr i dag ingen felles mal eller prosessbeskrivelse for gjennomføring av medarbeidersamtaler i Sarpsborg kommune. Det er opp til den enkelte leder å lage rammer for og disposisjon for medarbeidersamtalene som skal gjennomføres.

6.2.1.2 Forslag til endringer

Det bør finnes en mal for medarbeidersamtaler som ligger i RM. Prosjektgruppen har utarbeidet en slik mal som kan benyttes som et støtteverktøy.

Mal for medarbeidersamtale følger prosjektrapporten som vedlegg 4

6.2.2 Lederutviklingssamtaler

6.2.2.1 Dagens situasjon

Alle ledere i Sarpsborg kommune inngår en lederavtale med arbeidsgiver. Lederavtalene bygger på eksisterende styringsdokumenter i kommunen.

Alle lederavtalene skal oppdateres en gang i året. Innholdet i deler av lederavtalen blir definert etter dialog mellom partene. Dialogen opprettholdes ved at lederavtalene forutsetter en årlig lederavtale og en halvårlig oppfølgingssamtale. Alle lederne i kommunen har i utgangspunktet ansvar for personal, fag og økonomi noe som gjenspeiles i avtalene.

6.2.2.2 Forslag til endringer

Prosjektgruppas forståelse er at det må være en sammenheng mellom følgende dokumenter:

- Arbeidsavtale
- Delegasjonsreglement
- Lederavtale

For å bidra til å styrke denne sammenhengen og gjøre oppfølgingen enklere mener prosjektgruppen at det bør finnes en mal for lederutviklingssamtaler i RM.

Det finnes ingen slik mal pr i dag. Prosjektgruppen har utarbeidet en mal som kan benyttes som et støtteverktøy dersom man følger behov for det. Mal for lederutviklingssamtale følger prosjektrapporten som vedlegg 5

6.2.3 Medarbeiderundersøkelse

6.2.3.1 Dagens situasjon

Dagens undersøkelse har sitt opphav fra 2003/2004. I 2011 ble det satt ned en prosjektgruppe som skulle vurdere innhold og frekvens. Resultatet fra dette arbeidet ble noen små justeringer i forhold til tidligere versjon. Dagens undersøkelse inneholder 13 påstander fordelt på dimensjonene, arbeidsmiljø og engasjement, mål og verdier samt oppfølging. Det finnes også et felt med fritekst hvor det er mulig å komme med forbedringsforslag.

Det er viktig at en undersøkelse måler det som ønskes målt (validitet), at den blir målt på samme måte (reliabilitet), at den oppleves som relevant, at den er sammenlignbar, at den gir et godt grunnlag for utvikling og at det er mulig å forske på sammenhenger i undersøkelsen. Dagens undersøkelse oppfylder etter prosjektgruppas mening bare delvis disse kravene.

Dagens medarbeiderundersøkelse har aldri har vært ment å være et måleverktøy eller analyseverktøy. Det er ment å være et prosessverktøy noe som innebærer at for å benytte resultatene i analyser må medarbeiderundersøkelsen forbedres.

Det bør tilstrebes en undersøkelse som tilfredsstillt kravet både til prosessverktøy og analyseverktøy.

6.2.3.2 Forslag til endringer

En medarbeiderundersøkelse bør inneholde to elementer, kartlegging og oppfølging. Formålet med målinger av arbeidsmiljø og arbeidsinnhold er å forbedre arbeidssituasjonen og/eller for internkontroll. Målet er:

- Bedre motivasjon og engasjement
- Bedre trivsel
- Forebygge helseproblemer og styrke helse og funksjonsevne
- Redusere sykefravær
- Evaluering av resultater av endringer eller omorganiseringer.

Medarbeiderundersøkelser er effektive bare hvis man benytter kvalitetssikrede metoder, det vil si metoder som måler viktige faktorer på en pålitelig måte.

Når det gjelder kvaliteten på spørreskjemaer er det spesielt to ting som er viktig å undersøke:

Validitet: Dette er et sentralt begrep innen forskning og kan gjerne oversettes med «gyldighet» eller «holdbarhet». I testpsykologien brukes validitet som betegnelse på hvorvidt en test måler det den er ment å måle. Undersøkelser må ha en rimelig grad av validitet for å være brukbare.

Reliabilitet: Dette begrepet brukes om en målemetodes grad av stabilitet og konsistens i målingene. Ved psykologiske tester beregnes testens reliabilitet etter graden av samsvar eller korrelasjon, noe som betyr om man får det samme resultatet a) hver gang man bruker testen (test/retest reliabilitet); b) ved bruk av likeverdige utgaver av testen (parallellest reliabilitet); og c) på de enkelte deler av testen (split-half reliabilitet). At en test har høy reliabilitet er imidlertid ingen garanti for at den måler det den er ment å måle.

KS er i ferd med å utvikle en ny medarbeiderundersøkelse. Undersøkelsen er fokusert og avgrenset, det er kun 10 faktorer og kun 3 – 5 påstander knyttet til hver faktor. Undersøkelsen legger spesiell vekt på mestring, motivasjon, medarbeiderskap og ledelse.

Følgende faktorer skal måles:

- Kompetansemobilisering – opplevd bruk av egen kompetanse
- Indre motivasjon – motivasjon for selve oppgavene
- Prososial motivasjon – ønske om å bidra til andres måloppnåelse
- Mestringsklima - samarbeidskultur, gjøre hverandre gode
- Mestringsorientert ledelse - støtte til utvikling, mestring og ytelse fra leder
- Rolleklarhet – tydelig kommuniserte forventninger
- Mestringstro – tiltro til egen jobbkompetanse
- Jobbautonomi – opplevd tillit og mulighet til å jobbe selvstendig
- Satsing på kompetanseutvikling – i egen avdeling (gjelder gruppenivå)
- Fleksibilitetsvilje – vilje til å tilpasse måten man jobber på ved behov

Prosjektgruppen mener at denne undersøkelsen er kvalitativt bedre og i større grad kan kobles opp mot styringsmodellen. Undersøkelsen vil bli tilgjengelig sommeren 2015. Prosjektgruppa anbefaler at det settes ned en prosjektgruppe som ser nærmere på

undersøkelsen og at instruktørgruppen blir delaktige i prosessen med implementeringen.

Nåværende undersøkelse videreføres inntil videre. Ny undersøkelse bør være på plass ved årsskiftet 2015/2016.

6.2.4 Brukerundersøkelser

6.2.4.2 Dagens situasjon

Formannskapet vedtok 30.04.09 i sak 26/09 «opplegg for gjennomføring av brukerundersøkelser i Sarpsborg kommune». I sitt vedtak sier Bystyret bl.a. at Sarpsborg kommune skal ta i bruk KS sitt opplegg for brukerundersøkelser. Alle virksomheter under en tjeneste skal delta, men dette kan fravikes i enkelttilfeller dersom ressursituasjonen tilsier det. Likedan sier bystyret at brukerundersøkelser bør gjennomføres oftere ovenfor utvalgte tjenester. En oversikt over hvilke tjenester som bør prioriteres følger vedtaket.

I tiden etter 2009 har arbeidet med brukerundersøkelser blitt lagt til de ulike kommuneområdene, der graden av gjennomføring har variert. Kommuneområdene Oppvekst og Helse og sosial er p.t. de mest aktive og etter hva prosjektgruppen kjenner til de eneste som gjennomfører regelmessige undersøkelser.

Kommuneområde Oppvekst gjennomfører årlige undersøkelser blant brukere av barnehager og skoler, og i noe lavere frekvens brukere av SFO.

For kommuneområde Helse og sosials del har planleggingen og gjennomføringen av brukerundersøkelsene blitt justert etter anbefalinger fra KS i forhold ut fra hva som er hensiktsmessig innen de ulike tjenestene.

6.2.4.2 Forslag til endringer

Prosjektgruppen mener at det må avklares hvorvidt det skal være opp til det enkelte kommuneområde om, og i hvilket omfang det, skal gjennomføre brukerundersøkelser. Alternativt om det skal stilles krav om at det skal gjennomføres brukerundersøkelser for de ulike tjenesteområdene med angivelse av hyppighet for hvert område.

6.3 IKT baserte styringsverktøy

Prosjektgruppen har konkludert med at Sarpedia ikke er å anse som et styringssystem i denne sammenheng. Prosjektgruppen har gitt innspill om bruken av Sarpedia. Se vedlegg 7.

6.3.1 Corporater

6.3.1.1 Dagens situasjon

Corporater er kommunens elektroniske rapporterings- og styringssystem. Systemet består av en rekke indikatorer hvor det er mulig å legge inn både mål og resultat. Her finnes både indikatorene som benyttes inn i handlingsplanen og indikatorer som kun regnes som «administrative indikatorer».

Corporater er på noen områder integrert med andre kommunale systemer som for eksempel økonomisystemet og personalsystemet som muliggjør automatisk datafangst. Grovt sett kan vi si at Corporater brukes til tre ting:

- 1 Rapportering hvert tertial (inkluderer også strategiske prosesser)
2. Visning av kvantitative data. Her brukes kontoplanen som det organiserende prinsippet.
3. Prosjektstyring (tiltak, oppdrag, planer og prosjekter)

Omtale av Corporater som rapporterings- og styringssystem følger prosjektrapporten som vedlegg 6.

6.3.1.2 Forslag til endringer

Prosjektgruppen foreslo i et eget notat at Corporater skal videreføres, utvikles og være kommunens elektroniske rapporterings- og styringssystem. Rådmannen har gitt sin tilslutning til dette og ansvar for systemet er nå lagt til Team lederstøtte.

Konklusjonen blir da at Corporater skal brukes videre som rapporterings- og styringssystem i kombinasjon med Risk Manager. Corporater vil nå i første omgang kun inneholde helt nødvendige funksjoner som rapportering og sentrale indikatorer.

6.3.2 RiskManager

6.3.2.1 Dagens situasjon

I likhet med andre offentlige virksomheter baserer Sarpsborg kommune sin virksomhet på de fire grunnleggende forvaltningsverdiene: demokrati, rettsikkerhet, faglig integritet og effektivitet. En effektiv internkontroll vil kunne bidra til at kommunen oppfyller forventningene om at de utfører oppgaver i tråd med forvaltningsverdiene.

Internkontrollen er en viktig del av styringssystemet. En god internkontroll bidrar til å forebygge feil og negative hendelser og samtidig bidra til kvalitet, effektivitet og forutsigbarhet i kommunens tjenesteleveranse. Samtidig er det viktig å påpeke at et godt system for internkontroll ikke er tilstrekkelig, det må også etterleves og følges opp i praksis.

Kvalitetssystemet i kommunen kan deles i to typer:

1. Det elektroniske system som heter RiskManager og som består av to moduler:

- Dokumenthåndtering:

Her er alle reglement, prosedyrer, retningslinjer og rutiner samlet. Det finnes også direkte linker til lover og forskrifter til Lovdata. Målet er en effektiv dokumentstyring og en samlet oversikt over enhetenes kvalitetsdokumentasjon. Modulen er inndelt i tre nivåer; dokumenter som gjelder for hele kommunen, for et kommuneområde og for en enhet.

- Skader og avvik:

Alle yrkesskader og avvik skal meldes elektronisk i RiskManager. Målet med avvikssystemet er å fange opp uønskede forhold og mangler, brudd på rutiner og prosedyrer, lover og forskrifter.

2. Kvalitetsmelding for grunnskolen og for barnehager
Årlige tilstandsrapporter med dokumentasjon av aktivitet og måloppnåelse som rapporteres til bystyret.

COSO definerer internkontroll som en prosess som er iscenesatt og gjennomført av de ansatte, og utformet til å gi rimelig sikkerhet for å nå faste målsettinger.

6.3.2.2 Forslag til endringer

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon i Sarpsborg kommune på bakgrunn av Plan for forvaltningsrevisjon 201-2013 vedtatt av bystyret 19.01.2012. Plan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget 18.06.2013 i sak PS 13/18.

Revisjonen skriver i sin revisjonsrapport at Sarpsborg kommune i all hovedsak tilfredsstiller COSO modellens krav til internkontroll. Totalt sett framstår kommunens etablerte systemer som gode sett opp mot formålet med internkontroll. Systemet synes å fungere tilfredsstillende, samtidig som internkontrollen bærer preg av å være levende og gjenstand for stadige forbedringer.

Østfold kommunerevisjon anbefaler i sin Forvaltningsrevisjonsrapport datert 31.03.14 at Sarpsborg kommune etablerer faste rammer for gjennomføring av risikovurderinger knyttet til tjenesteutøvelse.

Dette vil heve kvaliteten på risikovurderingene og vil også gjøre det lettere for kommunen å vurdere effekten av allerede iverksatte kontrolltiltak, samt behov for nye kontrolltiltak.

I dette ligger det også mulighet for å kunne vurdere om det er etablert kontrolltiltak som ikke har noen selvstendig verdi, og som på denne måten innebærer unødvendige handlinger.

- Risk Manager må brukes aktivt og oppdateres kontinuerlig.
- Det bør være en fastsatt frist for årlig gjennomgang og oppdatering: revisjoner og risikovurderinger - tilsvarende det vi i dag har f.eks. ifht. vernerunder.
- Ansvar for hvem som på det enkelte kommuneområde og enhet har dette oppdateringsansvaret må tydeliggjøres.

6.3.3 Visma

6.3.3.1 Dagens situasjon

Kommunen benytter Visma som personal og økonomisystem og det fungerer som et «oppslagsverk» for ledere med tanke på økonomi, personallister med mer. Rammeverket for Visma er relativt konstant og det er krevende å få til endringer. Systemet kan i liten grad påvirkes direkte som et styringssystem.

6.3.3.2 Forslag til endringer

Det er viktig å utnytte Visma fullt ut samt bidra til en aktiv videreutvikling og evt supplering med nye moduler som måtte være tilgjengelig.

6.4 Beslutningsorgan

6.4.1 Arbeidsmiljøutvalget

6.4.1.1 Dagens situasjon

I arbeidet med revidering av styringssystemet for Sarpsborg kommune kom det innspill på at det burde ses på organisering av hovedarbeidsmiljøutvalg (HAMU), arbeidsmiljøutvalg (AMU) og HMS-teamene.

Det ble gjort innledende vurderinger av en to-nivåmodell med sikte på en effektiviseringsgevinst. Arbeidet avklarte at det ikke var hensiktsmessig å gjøre vesentlige endringer i enhetenes HMS-team. En oppgradering av disse til AMU-er ville sannsynligvis medføre økt byråkrati og ingen effektivisering.

6.4.1.2 Forslag til endringer

På bakgrunn av prosjektgruppas vurderinger ble det fremmet sak i HAMU der hensikten var å redusere den samlede tidsbruken, samt å medvirke til at organet som skal behandle saker har en sammensetning som er relevant og hensiktsmessig.

HAMU fattet følgende vedtak i sitt møte 22.09.2014:

1. AMU andre enheter legges ned, og HAMU tillegges denne funksjonen direkte fra 01.01.2015.
2. Etter en prøveperiode på et år, gjennomføres det en evaluering av den nye ordningen.

7 Verdibasert ledelse

Fra andre verdenskrig til slutten av 1970-tallet var styring og ledelse preget av fagledelse og offentlig administrasjon. Byråkratiske trekk og regler var sentralt. Dette er et uttrykk for rasjonalitet. Profesjonene hadde autoritet ved sine fagutdanninger og sin erfaring som praktikere i faget. Lederne hadde disse kildene til sitt lederskap ved siden av den legitimitet lederrollen gav.

Rundt 1980 fikk styringsideologien New Public management (NPM) innpass internasjonalt. Den kom for alvor inn i offentlig sektor omkring 1990. NPM var en reformerende ideologi, ett sett av nye organisasjons og ledelsespraksiser og ble en slags bevegelse. Ny budsjettpraksis, mer bruk av økonomiske insentiver, nye former for organisering, styring, herunder målstyring, konkurranseutsetting og generelt en sterkere vekt på resultatorientert ledelse var kjennetegn. NPM har tydelig påvirket både språk og tankemodeller for ledelse. Målstyring er nok det tydeligste sporet i norsk offentlig sektor.

Kritikken mot NPM er at retningen er alt for en-dimensjonalt effektiviseringsorientert. Effektivitet er åpenbart viktig, men må balanseres mot andre sentrale hensyn i det offentlige. Dette er hensyn til politisk styring og lojalitet, faglige hensyn, rettigheter og fordeling.

I offentlig sektor foregår det både regelstyring, resultatstyring og verdistyring. Samlet viser dette at ledelse i det offentlige er kompleks og utfordrende, men også meget viktig

Et sentralt vilkår og suksessfaktor i all produksjon og leveranse av offentlige tjenester er en tett og tillitsbasert relasjon mellom tjenesteyter og tjenestemottaker mellom etater og brukere av tjenestene.

Verdier framheves som spesielt viktig for offentlige organisasjoner av forskjellige grunner. Måten offentlig sektor blir drevet på, danner i de fleste land en norm for hvordan resten av samfunnet oppfører seg.

Verdibasert ledelse forutsetter innsikt i faget og den rasjonaliteten som preger de profesjonelle medarbeiderne og ikke minst de verdier som ligger til grunn for de ulike profesjonene. Relasjonen mellom leder og medarbeider bør preges av tillitt. Lederne må stole på sine medarbeidere, deres faglige kompetanse og deres faglige skjønn. Videre må de ha tillitt til at medarbeiderne jobber effektivt og utnytter ressurser på en best mulig måte. Leder må legge til rette for gode prosesser slik at medarbeiderne får utviklet kunnskap, arbeidsmetoder og ta i bruk ny teknologi. Slik videreutvikles tjenestene de skal levere. Slik sikres effektivitet. Ledere og ansatte i offentlig sektor må også videreutvikle relasjonen til det samfunn og de brukere de skal tjene. Slik må offentlig ledelse ha et klart relasjonsbasert fokus både internt og eksternt.

7.1 Dagens situasjon

Ved overgangen fra arbeidsgiverpolitikk til «Vi i Sarpsborg» i 2012, ble betydningen av et godt medarbeiderskap løftet opp på linje med godt lederskap. I en kunnskapsbasert virksomhet som vår, skjer verdiskaping og utvikling gjennom samhandling i møte mellom mennesker, og ikke gjennom detaljstyring og kontroll. Dette krever en organisasjon som setter ansvar og tillit i fokus, og som i større grad enn før evner å styre etter verdier.

«Vi i Sarpsborg» skal uttrykke de handlinger, holdninger og verdier som ansatte praktiserer og står for i det daglige. Plattformen er derfor viktig for ledere og medarbeidere. Den er tuftet på et felles verdisett og en grunntanke om at vi alle tar felles ansvar for våre felles utfordringer.

Plattformen inneholder blant annet informasjon om:

- Roller: folkevalgte, ledere, medarbeidere og tillitsvalgte
- Kommunens visjon: Sarpsborg – der barn og unge lykkes
- Våre verdier: Framtidsrettet – Åpen – Respektfull – Troverdige
- Utfordringer som arbeidsgiver: rekruttering, kompetanseutvikling, omdømme, innovasjon, inkludering, nærvær og intern samordning av tjenester.
- Mål for ledelse: Sarpsborg kommunen skal ha tydelige ledere som legger kommunes visjon og verdier til grunn i sitt arbeid
- Mål for medarbeidere: medarbeiderne i Sarpsborg kommune skal være engasjerte, profesjonelle og ansvarlige.
- Mål for kompetanse: Sarpsborg kommune skal ha kompetanse til å løse dagens oppgaver og møte framtidens utfordringer.
- Implementering: målene som er beskrevet i «Vi i Sarpsborg» må omsettes til handling på det enkelte arbeidssted blant annet gjennom årsplaner, virksomhetsplaner og kompetanseplaner.

7.2 Forslag til endringer

Med Sarpsborg kommunes plattform for ledelse og medarbeiderskap som bakteppe anbefaler prosjektgruppa at graden av verdiledelse øker. Plattformen uttrykker de handlinger, holdninger og verdier som ansatte skal praktisere og stå for i det daglige. Den er tuftet på et felles verdisett og en grunntanke om at vi alle tar felles ansvar for våre felles utfordringer.

En av konsekvensene med større grad av verdiledelse vil være større handlefrihet for den enkelte leder og medarbeider, mindre byråkrati og at omfanget av rapportering reduseres.

I tillegg til kommunens plattform for ledelse og medarbeiderskap vil nye maler for medarbeidersamtaler og lederutviklingssamtaler bidra til å fokusere på verdiledelse.

8 Vedlegg

Vedleggene følger som 8 enkeltdokumenter i Corporater.

Vedlegg 2. Handelsby, R. (Juli 2016). Kommunechef i kommuneområde organisation. (A. Khan, Intervjuer)

Reidar Handelsby – Kommunesjef organisasjon

Avdelingsfunksjon

- Hva er din stilling og ditt hovedansvar?

Reidar Handelsby er kommunesjef i kommuneområdet organisasjon. Leder kommuneområdet organisasjon, det består av 4 enheter. Det er enhet økonomi, enhet HR, enhet kommunikasjon og service og enhet Kemner. Er leder for de fire enhetslederne. Har hovedansvaret for de fire enhetene og er i kommuneledelsen som kalles rådmannensledergruppe og inngår i kommunens nærmeste stab sammen med fire andre kommunesjefer. I tillegg til at han leder sitt kommuneområdet, så er han også ukentlig i samhandling med rådmannen og de fire andre kommunesjefene med ansvar for helheten for Sarpsborg kommune.

- Hvem tar beslutninger for den enkelte avdeling?

De fire enhetslederne har selvstendig ansvar for sine enheter. Men dette er avhengig av hvilke typer beslutninger det er snakk om. For eksempel hvis det gjelder en ansettelse i enhet økonomi så tar økonomisjefen beslutning om å ansette selv. Dersom det gjelder ansettelse av økonomisjefen, så er det kommunesjefen som tar beslutning. Hvis det er snakk om strategiske avgjørelser, som har betydning for kommunen, så blir det utredet spørsmål til kommunesjefen fra en av enhetslederne også tar enhetslederne og kommunesjefen beslutning sammen eller så trekker kommunesjefen konklusjon selv. Eller at saken går videre til rådmannen og den blir besluttet der, eller at den går videre til politisk behandling. Så i den sammenheng blir mange saker drøftet med kommunesjefen. Men enhetslederne til kommunesjefen har selvstendig ansvar og beslutningsmakt for sin enhet på lik linje som for eksempel rektor på en skole eller enhetsleder på et sykehjem.

- Hvordan ser organisasjonskartet ut for din avdeling?

Han forklarte at rådmannen er øverst som leder den administrative delen av kommunen. Går man et hakk tilbake har man bystyret som er den politiske delen. Rådmannen er sjefen for kommunesjefene 5 stk. Reidar Handelsby er en av de 5. Kommunesjefene er delt inn i oppgaveutdeling innenfor de kommuneområdene. De store er oppvekst som har skolene/barnehager, og velferd som har velferd og hjemmetjenestene der er det veldig mange ansatte. Også har man teknisk som har med veier og infrastruktur, bygninger og sånt. Nummer 4 er samfunn som har med kultur og byggesak osv. Også er det Reidar Handelsbys kommuneområdet som er organisasjon. Under kommunesjefen er det 4 enheter; Økonomi, HR, kommunikasjon og service og Kemner.

- Hvem rapporterer du til?

Rådmannen, Unni Skaar

Beslutning om å implementere BMS(Balansert målstyring)

- Når ble du klar over balansert målstyring?

Ifølge han begynte kommunesjefen i Sarpsborg kommune i 2000. Og på den tiden var kommunen gjennom en ganske stor organisasjonsendring. Hvor de flatet ut pyramidene, det var mange ledelsesnivåer og de endret på mange ting. De tydeliggjorde roller og ansvar, endret mye på organisasjonen den gangen i forhold til hva det hadde vært. Etter hvert så var de også på leting etter en type styringsmodell. Fordi det som hadde vært tradisjonell måte å rapportere på det var på økonomiske resultater og sykefravær. Det var de to styringsparameterne som var. Så de var på leting etter en litt mer systematisk tilnærming og forskjellige typer indikatorer og styringsparametere for hva som påvirker og hvordan de kan endre. På den tiden var det et par fra kommuneledelsen inkludert Reidar Handelsby i Danmark. Da ble de kjent med noe som i Danmark ble kalt for helhetlig styringsmodell som også ble kalt Excellence modellen. De tok med den hjem til Norge og begynte å jobbe i retningen av å drøfte om det var aktuelt å innføre en lignende modell i Sarpsborg kommune. I forbindelse med det arbeidet fikk de høre at det er en type BMS modell. Så kommunesjefen hørte begrepet balansert målstyring første gangen i 2001-2002.

Det var et stort rådgivningsfirma i Danmark som etter hvert utvidet seg som heter Rambøll. De driver både på ingeniørsiden men også på konsulentsiden etter hvert. Det var det firmaet som forklarte hvordan de hadde

benyttet den såkalte helhetlige styringsmodellen eller Excellence modellen i Danmark i konsernet sitt. Dette gjorde at de begynte å lukte på og ta i bruk det de kalte for helhetlig styringsmodell. Det mener kommunesjefen de startet opp med i Sarpsborg kommune i 2003. De kalte det for helhetlig styringsmodell i Sarpsborg kommune. Den modellen hadde fire innsatsfaktorer, fire resultatområder, produksjonen i midten og en læringsløype. De begynte å putte på indikatorer på resultatområdene, hvordan de skulle finne aktuelle indikatorer for å sette mål og måle.

Sarpsborg kommune fikk en fornyelse da Unni Skaar, nåværende rådmann startet hos Sarpsborg kommune i 2006 som kommunesjef i økonomi. Da foreslo hun en fornyelse av helhetlig styringsmodellen som de hadde med å innføre målkart. Da fikk de litt mer fart i arbeidet med BMS og de fikk opp målekartet og tydeliggjorde indikatorer i styringsdokumentet sitt. De siste 10 årene har de hatt tydelig målekart i HP dokumentet (startet på s.14...). Varianter av BMS har de hatt de siste 10 årene.

- Hvordan ble det presentert for deg?

Den første presentasjonen var gjennom helhetlig styringsmodellen i Danmark hvor Rambøll presenterte sin modell. Kjente til grunntanken da Unn Skaar (nåværende rådmann) kom med forslag om BMS, hun forsterket noe de allerede hadde begynt på.

- Hvem tok beslutningen om å implementere det og hvor i organisasjonen sitter de?

De innførte en form for BMS med det helhetlig styringsmodell som de kalte det så startet de med det i 2003. Det var bystyret som tok beslutningen gjennom et forslag fra rådmannen i et HP dokument. Rådmannen legger fram et budsjett og HP dokument hvert år og bystyret vedtar dette dersom det blir godkjent. Det ble lagt fram forslag i HP dokumentet rundt 2003 om å bruke helhetlig styringsmodell. Den endelige beslutningen ble tatt av bystyret, men dette ble tatt opp på ledermøter hvor de drøftet behovet for nytt styringsmodell og hvordan de kunne nærme seg det. Da presenterte kommunesjefen hva de hadde sett i Danmark. De ble enige om å gå videre med den og gjøre den til deres. Det var danske ord og begreper, de fornorsket den og gjorde den om til "vi i Sarpsborg" modell. Mens prinsippene var basert på den fra Danmark. Det var flere prosesser rundt det før det ble skrevet inn i HP dokumentet.

- Hvilke styringsmodeller hadde dere før BM? (Hvis dere hadde)

Kommunesjefen begynte i kommunen i 2000, og kan ikke huske at det var noen styringsmodeller annet at det ble rapportert. Det ble laget et budsjett også ble det rapportert hvordan regnskapsresultatet endte opp i forhold til budsjettet. Så det var en økonomisk analyse i forhold til budsjett, også var det en beskrivelse av ansatte og beskrivelse på utviklingen i sykefravær. Det var sykefravær og antall ansatte som var fokus på medarbeider siden, og en økonomisk analyse av tall. Det var ikke noen type styringsmodell, men mer rapportering.

- Hva ble det lagt vekt på å fokusere på ved implementeringen?

Når de gikk over til helhetlig styringsmodell la de vekt på å få på plass en styringsmodell som ikke bare la vekt på økonomi. Men som også hadde med seg de tre andre perspektivene på resultatområdene (bruker, medarbeider og samfunn). De var veldig opptatt av å ikke kun rapportere rene økonomiske tall til bystyret, men at de også fikk fram de tre andre områdene og er bevisst på at de henger sammen med økonomien. I tillegg var de veldig spente på om de kunne klare å finne indikatorer og andre måter å jobbe på som kunne hjelpe dem med mer balansert styring og balansert tenking. Sarpsborg kommune har alltid vært opptatt av bunnlinjen for god økonomistyring, da de er en kommune med lave inntekter. De har hele tiden vært fokus på kroner og øre, hvordan de skal husholde godt med de pengene de har og ikke gå på smell økonomisk og få store underskudd. Men den helhetlige styringsmodellen har allikevel hjulpet dem med å få den helhetlige tenkingen i større grad enn om de ikke hadde hatt den.

- Har du hatt noen pilotprosjekter før implementering av det?

Nei. Når de først besluttet om å implementere det så gikk de rett på.

Implementering av BMS

- Hvordan implementerte du BMS i din avdeling? (Detaljert)

Kommunesjefen har ansvar for sin avdeling kommuneområdet organisasjon, men også for medarbeider feltet i Sarpsborg kommune. Han har hatt ansvar for styringsmodellen i internt i sin avdeling for alle perspektivene og i tillegg hatt ansvar for medarbeiderperspektivet på konsernivå. Har jobbet med å finne gode indikatorer som

egner seg for tvers og det har vært en utfordring. Hvordan finne gode måleindikatorer som man samtidig ikke bruker så mye manuelt arbeid og tid. Og som gir god mening for lederne der ute.

Kommunesjefen har jevnlig hatt møter med sine ledere og enheter. Han har informert og drøftet hvordan de skal legge opp ting og samtidig da de innførte BMS for hele kommunen så la de samtidig opp til systemer hvor lederne skulle melde tilbake og rapportere og da snakket de mye om hvordan de skulle få lederne til å ta det i bruk. Det gjorde de i kommuneledelsen sammen. De hadde først samtaler med kommuneledelsen også gikk kommunesjefene til sine avdelinger og snakket med sine enhetsledere.

- Har du brukt en top- down tilnærming? Dvs. implementerte fra ledere og nedover i organisasjonen)

Ifølge Reidar har det vært det i stor grad, mye av drøftingen har vært i kommuneledelsen, men de fikk tilbakemeldinger fra enhetslederne om hvordan det har fungert også har det vært bottom-up prosessert som de har tatt opp til kommuneledelsen igjen og justert på ting. Men selve systemet eller modellen har vært top-down. Mens når det gjelder innholdet, utforming av målekartet, indikatorer, hvordan dem skal rapportere og alle de detaljene så har det vært bottom- up.

- Har du brukt et konsulentfirma for å hjelpe til med implementeringen?

De har ikke brukt noe konsulentfirma på helhetlig styringsmodell, bortsett fra at de hadde kontakt med 2 konsulentfirmaer for å utfordre dem litt på trenden BMS kontra det med verdibasert ledelse. Altså hvor går BMS i samfunnet. Der hadde de kontakt med KS agenda og Agenda Kaupang. Men det var ikke noe stor konsulentveiledning, kun en liten runde. De hadde møter med kommuneledelsen (Kommunesjefene og rådmannen). Nå som fokuset er mer på verdibasert ledelse, så har det heller ikke blitt brukt noe konsulentfirmaer.

- Begynte dere å bruke BMS i en institusjon før og derfra flyttet til andre avdelinger?

Nei, dette ble implementert i alle avdelinger på en gang, altså hele kommunen samtidig.

- Hvilke utfordringer opplevde dere under implementeringsfasen?

Reidar mener det som hele tiden har vært mest utfordrende både fra starten og lit underveis er å finne gode nok indikatorer som samtidig ikke aggregerer manuelt arbeid. Eksempel på det er at tenkningen i BMS er at på medarbeider området så bør du formulere opp noen overordna mål og det prøvde de å gjøre. De endte opp med fire overordna mål. Det første målet er attraktiv arbeidsgiver. Den neste utfordringer er noe som gir dem gode indikasjoner på om de er på rett vei i forhold til det målet. Uten at de skal kjøre mye manuelt arbeid som er veldig ressurskrevende. For å finne ut om de er attraktiv arbeidsgiver så kunne de for eksempel ha kjørt intervjuer, men det ville krevd veldig mye av dem hvis de skulle kjørt intervjuprosesser eller hatt konsulenter som hadde vurdert om Sarpsborg kommune var en attraktiv arbeidsgiver. De kunne brukt masse penger på undersøkelser på omdømme undersøkelser osv. Men poenget er at de har noen indikatorer som gir dem jevnlig talmaterialet som ikke gir fasitsvar men en indikasjon på at de er på rett vei. Da har de plukket opp de synes gir noe mening og som de enkelt får ut tall på.

For eksempel antall som søker på en stilling og turnover. Det kan videre diskuteres om turnover er god eller dårlig. Litt turnover er sunt for virksomheten, men for høy kan bli usunt. Her har de satt en ambisjon knyttet til hver indikator. Poenget er at de i stor grad har slitt i forhold til å finne gode indikatorer knyttet til målene som gir dem talmaterialet ut av data systemene deres. Uten at de må telle for mye manuelt. På noen områder har de endt opp med indikatorer og kastet dem igjen fordi det har aggregert manuelt arbeid.

Blant annet har de en indikator inne som er "andel ansatte innvandrere". Det er en komplisert indikator, fordi de har ikke noen måter å registrere på hvorvidt en ansatt kommer fra et annet land eller som har foreldre som kommer fra et annet land. Derfor har de endt opp med at de faktisk er nødt til å spørre lederne deres og hvis en leder har 100 ansatte, så blir utfordringen hva slags grenser skal de sette. Hvis man kommer fra Sverige, er det interessant. Poenget med at de tok inn den var at de hadde en intensjonsavtale med Imdi i forhold til at de ønsket å fokusere på at ledelsen skulle intervju flere søkere med innvandrerbakgrunn. For at ansattstyrken deres skulle gjenspeile Sarpsborg samfunnet i større grad, men samtidig ble den indikatoren veldig vanskelig å håndtere. Fordi den ble så manuell, pluss at den samtidig er følsom og vanskelig. Så den er de i fred med å ta bort igjen. De har ikke noe datasystem som kan gi dem det svaret.

Det samme problemet har det vært på mange andre mål også. Det har vært store debatter på for eksempel hvilke indikatorer de for eksempel skal ha på brukersiden. Skal nasjonale prøver på en skole være indikatorer eller andre ting. Så det er den store utfordringen og er noe årsaken til at de nå ender opp med å justere, eller tone ned litt fokus på BMS og justere opp fokus på verdiledelse. De har ikke gått bort fra BMS, de har målekart

fortsatt med og rapporterer og bruker indikatorene. Men de ønsker også å fokusere på litt andre ting i styringssystemet deres.

- Det har vært en undersøkelse av implementering av BMS i norske kommuner. Er det en undersøkelse dere har tatt i bruk ved deres implementering?

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/rus/2002/0005/ddd/pdfv/148013-veileder_bms.pdf

Kommunesjefen har ikke vært bort i den undersøkelsen før.

Konstruksjon av BMS

- Hvordan bruker du de fire perspektivene og hvordan satt dere det sammen sammenlignet med deres kvalitetsutviklingsmodell(styringsmodell)?

I kommuneområdet organisasjon jobber de veldig internt. I og med at de har støttefunksjoner for resten av kommunen. Dermed er det mye fokus på interne prosesser. De har HR- med lønn og personal, kommunikasjon og IKT og økonomi. I tillegg har de noe utadrettet som servicetorget. Det er innfallsporten for innbyggerne. Der får de løst enkle saker og søker om saksbehandling på for eksempel å bygge ut osv. Også har de kemner som har med skattetjenesten å gjøre og informasjonstjenesten som er utadvent mot samfunnet. Når det gjelder styringsmodellen er det mest vekt på medarbeider og økonomi i og med at kommuneområdet til Reidar er såpass innadvent. Så de har ikke utviklet egne indikatorer på brukersiden og samfunnet. For brukerperspektivet er tiltenkt brukerne av tjenestene i kommunen. På samfunn har de bare en beskrivelse av utvikling, ingen indikatorer. De står igjen med økonomi og medarbeidere i hans kommune området hvor det er laget felles målekart som de benytter seg av og jobber etter.

- Har du noe materiale som ble brukt for å implementere BMS?

Han mente kommunesjefen har noe gammelt materialet fra den gangen de startet med den modellen, men det er i de gamle bøkene. Dette var for helhetlig styringsmodell og det de kaller for styringsmodell nå. Den første varianten av helhetlige styringsmodellen kom i 2003.

Bruk av BMS

- Hva er det viktigste du prioriterer når du bruker BMS?

Det viktigste de prioriterer er å klare å bruke det materialet som de får fram at de er på rett vei. Den sløyfen med "læring og forbedring" som er den viktigste. Han mener man er opptatt av gode måleindikatorer, rapporteringer og resultater med mange detaljer. Men det å få løftet perspektivet opp og se hvilken vei de går, hvilke justeringer trenger de for å komme et annet sted er den virkelige visjonen til BMS. Det å sette sammen elementer fra forskjellige perspektiver og ikke bare konsentrere seg om hvert perspektiv, men heller se dem i sammenheng. Det er viktig å se perspektivet ved å gå et skritt tilbake. Han synes det viktigst er å lære av resultatene og forbedre dem. På akkurat dette punktet finner han linken til verdibasert ledelse. At man ikke skal konsentrere seg for mye om detaljene, men heller se på hvilken retning man skal.

- Hvor ofte rapporterer du?

Reidar fortalte at kommunen er lagt opp etter et felles system med tertial rapportering, sånn at hele apparatet rapporterer 3 ganger i året. Da er det første og andre tertial rapport i mai og august også er det årsrapportering ved årsslutt.

- Hvordan har du brukt årsaks- virkningsforholdet?

Han prøver å analysere sammen med sine ledere, og der har kommunesjefen en viktig rolle overfor de fire enhetene. Når han ser noe på et felt, for eksempel på økonomifeltet på en av enhetene så må han utfordre og spørre. Men samtidig være obs på om det kan være noe parallelt på et annet perspektiv samtidig og være våken for at det kan være overslag. Hvis det er en enhet som sliter økonomisk så kan dette også slå ut i medarbeidersiden.

- Hvor mange av deres ansatte er klar over at dere bruker BMS? Hvor stort antall er kjent med modellen.

Han mener på enhetene under kommuneområdet organisasjon, så er andelen av ansatte stor som er kjent med modellen og forholdsvis kjent med at de bruker det. Men hvis de snakker om Sarpsborg kommune så er det mange som ikke er så bevisst på det og det kan være ganske mange som ikke har hørt om det. Alle

enhetslederne har hørt om det fordi enhetsledere og teamledere er involvert i rapporteringen. Men de ansatte som lærere, sykepleiere, fagarbeidere er ikke involvert i planlegging/rapportering og har ikke noe kjennskap til dette.

- Hva måler dere og hva måler dere ikke?

De måler det som framgår av målekartet. På spørsmål om hva de ikke måler er veldig mange ting. Det er noen ting de ønsker å måle, som de ikke måler per dags dato. Et eksempel på tredje indikator(i HP dokumentet under kommuneområdet organisasjon) er lærling, der viser de hvor mange lærlinger de har inne på ulike fagfelt til enhver tid. Læretiden er vanligvis 2 år, også har de en ambisjon om at de skal ha så mange lærlinger i 2016. Men det de kunne ha målt hvor mange lærlinger får jobb i Sarpsborg kommune etter endt lærlingtid. De kunne ha telt hvor mange lærlinger får full stilling etter endt lærlingtid. Det er bare et eksempel på et lite felt, hvor han er opptatt av hvordan aggregerer de som kommune. For det er viktig å i følge kommunesjefen viktig å følge med på hva de gjør med ungdom og følge dem opp. Det er veldig mye de kunne og bør måle som de ikke gjør. De har gjort noen undersøkelser på lærlinger, men det er ikke noe som systematisk blir målt. Målekartet kunne ha blir mye større, men der har de begrensninger om ressurskrevende.

- Har dere endret BMS for å tilpasse deres avdeling?

De har ikke endret BMS, men tilpasset den til sin avdeling. De bruker ikke bruker- og samfunnsperspektivet i like stor grad som for eksempel de andre avdelingene gjør.

Begrensning av BMS

- Hva er dine erfaringer med bruk av BMS?

Den viktigste positive delen i følge han er at den gir en mer helhetlig perspektiv i forhold til at man fort kan ende opp med å ha fokus på økonomiperspektivet. BMS tvinger dem som leder til å ta med flere perspektiver. Det er den viktigste positive kraften i BMS. På minussiden eller utfordringssiden er det det med å finne gode indikatorer som ikke krevet for mye arbeid.

- Har du sett noe fremgang? (Fra før BMS og til nå)

Han mener det er forholdsvis tidlig å si noe enda. Vanskelig å si noe om hvilke endringer de har gjort. De eneste endringene de har gjort er å forenkle BMS enda mer. De har fjernet noen indikatorer og på den måten avgrenset BMS litt. For dem ble enige om å ikke for mye krefter og tid på BMS enn det som gir verdi. Mens det andre styringssystemet verdibasert ledelse det jobbes det kontinuerlig med. Poenget er å smelte disse styringssystemene sammen sånn at det ikke er en motsetning, men en del av det samme. Det er å styre og lede. Nå kommer det noe nytt inn som har en sammenheng med begge deler. De innfører en helt ny medarbeiderundersøkelse som heter 10-Faktor og som KS har utarbeidet for kommunene og tilbudt dem. Den vil inngå i BMS som en indikator, men samtidig har de fått sjekket at tenkingen og plattformen i undersøkelsen passer veldig godt med deres verdiplattform og bygger godt under verdiledelse. Det viktigste med den medarbeiderundersøkelse er at de vil få tatt i bruk resultatene og dermed diskutere resultatene videre med sin enhet.

- Hva er de største problemene med å bruke BMS?

Han var inne på det under "utfordring" spørsmålet.

Endring av BMS

- Hvorfor endret dere å bruke BMS?

Han mener at de i hovedsak har slitt med indikatorområdet og fått innspill fra enhetsledere om å ikke bruke for mye tid på styring- og rapporteringssystem. Etter flere møter med ledelsen begynte "omstillingsprosjektet" som Jens Otto ledet. De foreslo en rekke forenklinger på styringsdokumentet, HP dokumentet, lederavtaler og gikk gjennom alle dokumentene. Det er i følge innspill fra enhetslederne på for eksempel skoler og sykehjem som mente at de ikke skal bruke for mye interntid på noe som ikke gir merverdi forhold til styring og ledelse.

- Hva har dere erstattet den med?

De har ikke erstattet BMS med verdibasert ledelse, men har prøvd å koble begge de to sammen. De har begrenset BMS og forsterket verdibasert ledelse.

- Hvilke mål fokuserer dere mer på med ledelsesbasert verktøy?(hvilke forskjeller merker dere fra BMS(Helhetlig styringsmodell og (styringsmodell eller kvalitetsstyringsmodellen)?

De fokuserer på det som står i "Vi i Sarpsborg" og HP dokumentet. Nå har de mer fokus på ledelse og medarbeiderskap(fra side 8). Der er det beskrevet hovedmål og delmål og strategier for hvordan de skal gjøre det. Nå er det fokus på ledelse og medarbeider. Innenfor medarbeiderskap står det på 6.2 at medarbeidere handler om å ta ansvar og vise initiativ og at de i sterkere grad enn tidligere bygger under den tenkningen at medarbeiderne selv har en iboende evne til å vite hva som er riktig og lurt i situasjoner hvor de ikke finner fasitsvar på. Der de ikke finner fasitsvar skal de støtte seg på det som er gjengitt på de 4 hoved verdiene; framtidsrettet, åpen, respektfull, og troverdig (s.6). Veldig mye i kommunen er lovregulert, men det er en god del situasjoner hvor man ikke finner i lovverket eller fasitsvar i rutiner og retningslinjer. Derfor må de bygge opp under medarbeider som klarer å håndtere utfordringer i hverdagen selv eller i dialog med de nærmeste kollegaene. Fordi oppgavene er komplekse og samfunnet blir mer og mer kompleks, så da er det veldig viktig å ha en god verdiplattform å bygge på,. Så de jobber mye med å få den verdiplattformen spredd ut til medarbeiderne og ønsker at de skal kjøre gode prosesser. Det er viktig at medarbeiderne snakker sammen om hva det vil for deres avdeling å være "framtidsetta", "åpen" osv, slik at verdiene ligger tik grunn. Mange av enhetene har kjørt gode prosesser på det og laget skriftlige formuleringer rundt det. Det er i ferd med å sette seg godt materialet rundt det. Men denne prosessen blir man aldri ferdig med fordi det kommer nye mennesker inn og man må fornye det.

- Hva er effekten av dette? (Effekten i endringen av styringsmodellen)

Effekten er at de i større grad står rustet til å møte framtiden og i større grad står rustet til å håndtere brukeren på en bedre måte nettopp fordi det ikke finnes noe fasitsvar på alle spørsmål. Da må medarbeiderne i større grad også opptre selvstendig.

- Lederavtaler, hva går de ut på?

Ifølge Reidar innførte de lederavtaler på midten av 2000 tallet engang, men det ha de forsterket nå med verdisettet og tatt med det i verdiplattformen. Det har ikke blitt flere ledermøter, men ledermøtene har blitt annerledes. Med mer fokus på det som er viktig. Verdiplattformen er ofte framme i større og mindre ledergrupper.

- Er det noen andre kontaktpersoner som kan hjelpe med informasjon om dette?

Han mener de jeg har intervjuet og har avtalt med er nøkkelpersoner til den informasjonen jeg er ute etter.

Vedlegg 3. Løkkevik, J.-O. (August 2016). Rådgiver i Stab. (A. Khan, Intervjuer)

Jens Otto- Rådgiver i Stab kommuneområdet organisasjon

Avdelingsfunksjon

- Hva er din stilling og ditt hovedansvar?

Jens Otto er rådgiver i stab i kommuneområdet organisasjon og jobber med nye prosjekter og systemer. Hans oppgaver er å være prosjektkoordinator og prosjektleder for store kommunale prosjekter. Det er hans rolle i staben, Stab er noe som støtter nærmeste leder. Det er et nytt ledd som kommer i januar 2016. Man har rådmannen på toppen, og 5 kommuneområdet sjefer som igjen har til sammen 53 enheter under seg. Under områder er det team, nå har det kommet nytt støttefunksjon som er stab. I hver stab sitter det 2-7 personer som er rådgivere som jobber opp mot kommunesjefene og hjelper dem med ulike oppgaver og har oversikten over det feltet. I tillegg har de noe som heter felles staben, det vil si at det også er forventet at rådgivere i tillegg til å jobbe opp mot kommunesjefen skal jobbe på tvers. Dersom det kommer en sak som går på tvers, så jobber alle i staben på ulike kommuneområdet sammen da vil det si at de jobber i en felles stab.

- Hvem tar beslutninger for den enkelte avdeling?

Kommunesjefen, Reidar Handelsby eller enhetslederne for den enkelte enhet.

- Hvordan ser organisasjonskartet ut for din avdeling?

De har Rådmannen på toppen, og kommuneområdet organisasjon har en kommunesjef som er Reidar Handelsby, under der kommer Stab organisasjon hvor Jens Otto sitter. I staben sitter det 2 til som jobber med innovasjon og som controller. Under kommunesjefen i organisasjon er det 4 enheter(kommunikasjon, HR, økonomi og kemner). Jens Otto har ingen myndighet til å bestemme eller ta beslutninger for de 4 enhetene. De er selvstendige og dersom det er noen avgjørelser som skal tas så går de direkte til kommunesjefen. Han er kun rådgiveren til kommunesjefen sammen med noen andre og en støtteperson for enhetslederne.

- Hvem rapporterer du til?

Kommunesjefen, Reidar Handelsby under kommuneområdet organisasjon.

Beslutning om å implementere BMS

- Når ble du klar over BMS?

Det var i 2009 eller 2010 når han var ganske ny i kommunen.

- Hvordan ble det presentert for deg?

I følge Jens var nåværende rådmannen(Unni Skaar) kommunesjefen i Sarpsborg på den tiden og hadde det med seg fra Ski eller Askim kommune, hun har vært rådmannen i en annen kommune før. Da Unni skar begynte som kommunesjef hadde hun med seg det verktøyet BMS inn i kommunen og ønsket at de skulle se på det. I 2012 ble hun rådmann i Sarpsborg. Han husker ikke alle årene, men han tror det ble presentert for han i 2008-2009 og da ble det innført med alle måltavler.

Også ledet han et stort omorganiseringsprosjekt i 2009, da han var ferdig med den jobben fikk han et nytt prosjekt. Det var et nytt elektronisk styringssystem som heter Corporater. Da var målet å få BMS eller måltavlene inn i Corporater. Corporater tok utgangspunktet i helhetlig styringsmodellen. Der hadde de bruker resultater, medarbeider resultater, samfunnsresultater og økonomiske resultater. Når man gikk inn på corporater så kunne man trykke på medarbeider også kom medarbeider resultater opp. Der kunne man for eksempel finne sykefravær, svaret på medarbeiderundersøkelsen, og andre HR-indikatorer.

- Hvordan henger kvalitetsstyringsmodellen sammen? (Nå heter den bare styringsmodell)

Jens Otto forklarte detaljert hvordan dette henger sammen med at man for eksempel får en bestilling hvor du skal passe barn, eller være leder for en barnehage. Det man skal gjøre er å passe barn hver dag fra mandag til fredag også skal man gi dem pedagogisk tilbud. Det er det man skal produsere(passe og lære barn). Også må man tenke på hva man tar med inn, jo man får tildelt penger hvert år, også har man for eksempel 10 stk. som jobber hver dag på barnehage, det ligger under ressursene. Det er det man tar med inn på ressurser(du får penger og folk) og man skal lage en barnehage. I tillegg har man noen strategier og planer, da sier kommunen at i Sarpsborg så ønsker man at barnehagene skal gjøre sånn og sånn, det skal være så mange medarbeidere og barna skal lære det og det. Dette er planene for barnehager i Sarpsborg.

I tillegg har det kommet to nye begreper som ikke har vært der før. Det ene er at de ønsker at de menneskene som jobber i barnehagene de skal jobbe på en spesiell måte, det betyr for eksempel at de ikke skal vente på hva sjefen har å si, de skal ta grep selv, finne på ting og gjøre fornuftige ting, de skal være selvstendige medarbeidere. Dette kalles medarbeiderskap, mens verdi lederskap er leder stil som de ønsker lederne i Sarpsborg kommune skal ha. Det er at det ikke skal være kontrollerende ledere som hele tiden passer på og forteller hva medarbeiderne skal gjøre. De skal ikke gi ordre, men heller involvere og motivere og forklare. Basert på de verdiene de har.

Man putter alle de ressursene(medarbeiderskap, lederskap, menneskelige ressurser osv.) inn og produserer barnehagetjenester. Dette holder du på over en tid og for eksempel etter 1 år, så måler du hvordan dette går. Da spør du for eksempel brukerne(foreldre eller barnehagebarn) om hva de synes om tilbudet. Så kan man for eksempel se hvor mange skader det er på barna, hvor mange barn som er syke og sånne ting. Så lager de ulike indikatorer for eksempel spørreundersøkelser til foreldrene, til barna osv. Det finnes masse indikatorer de kan måle. Så spør man medarbeiderne hvordan de trives på jobben, og sende ut medarbeiderundersøkelse og måle tilfredsheten. I tillegg kan de måle sykefravær. Det er en annen indikator.

De har samfunn som er den indikatoren som er dårligst definert. Men det går mer på for eksempel hva en barnehage bidrar med i Sarpsborg når det gjelder samfunnet. Og da kan det for eksempel være at barn blir mer klare for skolen hvis de går i en barnehage, det blir mer integrering, de lærer norsk osv. Så kommer økonomi

som går på at de har fått penger for hele året, også ser man om de har klart å forvalte de pengene på en god måte for eksempel slutten av året.

Dette kaller Jens Otto for BMS. For da putter de noe inn på ressursiden, så produserer de noe også får de noen resultater ut. Og dette skal være en i en balanse kan man si. Det er det han tenker er BMS. Hvis det ikke er en balanse, hvis du for eksempel ryker på at du får for lite penger inn så er det ikke en balanse. Eller at medarbeiderne ikke trives osv. BMS vil si at man skrur på ulike knapper for at balansen skal bli bra og gi gode slutt resultater. Og at det skal være god balanse mellom inn(ressurser) og ut siden(resultater). Også har man læring og forbedring, og det handler om at år etter år får man resultater også spør dem da hva man gjør med disse. Så hvis dem har et sykefravær på 10% hva gjør du med det. Er det noe du kan lære. Hvis mange slutter 1 år, så prøver du å lære og forbedre ting. Det er slik han har forstått modellen. BMS ble tatt opp i ledermøter, han var ikke koblet til leder den gangen. I 2009 var han rådgiver i økonomi enheten og prosjektleder. Da han fikk det prosjektet om corporater, så var det som å sette strøm i systemet. Helhetlig styringsmodellen kalles for styringsmodell nå, de foreslo i prosjektgruppa om at den skulle kalles for kvalitetsutviklingsmodellen men dette ble ikke vedtatt.

I 2010 fikk han i oppgave om å lage en elektronisk utgave av høyresiden på styringsmodellen(medarbeider, brukere, samfunn og økonomi). De sa at lederne i kommunen har behov for å se sykefraværet, medarbeiderundersøkelsen, hvordan det ligger an økonomisk. Så de brukte corporater for må sette inn tall for det de kunne tallfeste.

Også fikk de ikke helt til å fungere corporater systemet særlig bra. Det var mange årsaker til det, men han mener de ikke hadde ressurser til det. Det var kun en person som jobbet med det. Han jobbet med den person i en prosjekt for å sette opp systemet og da det prosjektet var ferdig då sluttet han med det og det var en annen person som holdt på med det systemet alene. Etter hvert falt han av og de fikk det ikke til å fungere ordentlig. Det var mye datakobling som skulle til for at de skulle klare å hente de tallene elektronisk. De slet med det corporater systemet i 5 år, hvor de for 2 år siden besluttet å legge det ned. Han som holdt på med dette hadde vært sykemeldt en lang periode. Da han var borte så var det ingen som jobbet med det. De fikk likevel tak i de tallene andre steder for corporater er bare visningsverktøy som henter inn data fra andre sider. Når corporater ikke virket så gikk de inn i kjernesystemet eller sidene og hentet ut for eksempel sykefravær tallene selv.

Corporater skulle være et visningsverktøy hvor man kunne finne alle de viktige indikatorene eller resultatene. Dette skulle hjelpe lederne å ha en samlet oversikt over alle måleindikatorer, i stedet for å gå inn på hvert system som ligger bar hvert måleindikator og hente inn info manuelt. For dette var krevende. Dette var tanken bak styringsmodellen.

I 2012 kom "vi i Sarpsborg" FÅRT og da ble det bestemt av kommunen bør jobbe etter de verdiene. De kalte det verdiledelse. Også har de prøvd å tone ned BMS og forsterke verdibasert ledelse enda mer. De tror på at hvis de har gode ledere og lar medarbeiderne gjøre det de er gode til, involverer dem og lager gode prosesser og ikke kontrollerer så har de tro på at produksjonen vil bli veldig bra. Hvis dem tror på det så trenger de ikke å måle så mye på den siden. Da har de troen på at medarbeiderne og lederne sammen skal lage gode prosesser. Da toner de ned på BMS og har større fokus på verdibasert ledelse.

- Hvem tok beslutningen om å implementere det og hvor i organisasjonen sitter de?(Hierarkisk nivå)

Det var ifølge han den daværende rådmannen(Einar Evensen), Unni Skaar(nåværende rådmann, tidligere kommunesjef) i samarbeid med kommunesjefene(de møtes hver uke)

- Hvilke styringsmodeller hadde dere før BM? (Hvis dere hadde)

Han vet ikke, jobbet ikke her da(2009)

- Hva ble det lagt vekt på å fokusere på ved implementeringen? (Implementert som i teorien, på egen måte)

Ifølge han ble det lagt vekt på veldig mye telling av ting, hvor mange benker/roser, fokuserte mer på de viktige indikatorer. Begrense indikatorer da de implementerte BMS og etter det ble det enda større fokus på å begrense indikatorer i større grad.

- Har du hatt noen pilotprosjekter før implementering av det?

Nei, de gikk over hele kommunen på en gang. På korporater(et program var det et sted de prøvde først)

Implementering av BMS

- Hvordan implementerte du BMS i din avdeling?(Detaljert)

På den tiden var han ikke leder, han rådet til å spørre rådmannen, spørre enhetsleder om hvordan de jobber med indikatorene.

- Har du brukt en top- down tilnærming? Dvs. implementerte fra ledere og nedover i organisasjonen)

Ja, fra rådmannen og nedover.

- Har du brukt et konsulentfirma for å hjelpe til med implementeringen?

Nei. Ikke som Jens vet om

- Begynte dere å bruke BMS i en institusjon før og derfra flyttet til andre avdelinger?

Nei, det gikk over hele kommunen samtidig.

Konstruksjon av BMS

- Hvordan bruker du de fire perspektivene og hvordan satt dere det sammen sammenlignet med deres kvalitetsutviklingsmodell(styringsmodell)?

De bruker mest medarbeider og økonomi

- Har du noe materiale som ble brukt for å implementere BMS?

Han har ikke noe materialet. Må spørre rådmannen om dette. Han har heller ikke noe rapporter liggende

Bruk av BMS

- Hva er det viktigste du prioriterer når du bruker BMS?

Jens mener det å måle det aller viktigste med færrest mulig indikatorer.

- Hvor ofte rapporterer du?

De rapporterer på medarbeiderundersøkelser(2 ganger i året)

- Hvordan har du brukt årsaks- virkningsforholdet?

Jobber som rådgiver i stab, bruker ikke dette til daglig.

- Hvor mange av deres ansatte er klar over at dere bruker BMS(styringsmodellen)?

Dette har han ikke helt oversikt over.

- Hva måler dere og hva måler dere ikke?

Han mener de måler mest på økonomi- og medarbeiderperspektivet, mens de måler ikke samfunnspektivet direkte, ser mer på utviklingen.

- Har dere endret BMS for å tilpasse deres avdeling?

På kommunenivå fra flere indikatorer til mer verdibasert ledelse, skiller mellom utviklingstrekk og indikatorer.

Begrensning av BMS

- Hva er dine erfaringer med bruk av BMS?

I følge Jens Otto var det vanskelig å fine gode indikatorer, vanskelig å måle årsaks-virkningssammenheng, medarbeiderne mislikte for mye kontroll og overvåkning

- Har du sett noe fremgang? (Fra før BMS og til nå)

Han mener enhetslederne kan svare på dette, de må rapportere på færre ting nå enn før.

- Hva er de største problemene med å bruke BMS?

De kan ikke måle alt i tall, eller være sikker på at det de måler er riktig.

Endring av BMS

- **Hvorfor endret dere å bruke BMS?** De så at det var lite som lot seg måle, de har tillit til at lederne og medarbeiderne gjør som de skal. De skal få lov til å jobbe fritt innenfor de mål/rammene og ressursene de har

- **Hva har dere erstattet den med?**

Ifølge Jens har de erstattet den med mer verdibasert ledelse, mindre måleindikatorer, mer utviklingstrekk.

- **Hvilke mål fokuserer dere mer på med ledelsesbasert verktøy?(hvilke forskjeller merker dere fra BMS(HHS og kvalitetsstyringsmodellen) (lederskap og medarbeiderskap se i handlingsplanene)**

Det kan han ikke svare på, må spørre en leder eller rådmannen.

- **Hva er effekten av dette? (Effekten i endringen av styringsmodellen)**

Han mener det har blitt forenklet arbeid med tanke på rapportering.

- **Er det noen andre kontaktpersoner som kan hjelpe med informasjon om dette?** Kommunesjefen(Reidar Handelsby)

Annet

- **I deres 2014 prosjektrapport står det at bakgrunnen for deres Helhetlig styringsmodell er BEST/UT. Hva er BEST/UT prinsippene?**

Det er fra før hans tid. En annen organiseringsform(innført i 2002)

- **Dere skriver i prosjektrapporten at kvalitetsutviklingsmodellen skal representeres i HP, men samtidig mener dere at HP ikke skal ta utgangspunkt i kvalitetsutviklingsmodellen når HP skal utarbeides. Hvorfor det? – og hvordan er kvalitetsutviklingsmodellen en del av kommunens strategi, hvis den ikke er en del av HP?**

Vedlegg 4. Aldar, T. R. (Juli 2016). Rådgiver i Stab. (A. Khan, Intervjuer)

Terje Roar Aldar- Rådgiver i Stab kommuneområdet oppvekst

Avdelingsfunksjon

- **Hva er din stilling og ditt ansvarsområde?**

Terje Roar Aldar er rådgiver i stab på kommuneområdet oppvekst. Han har hatt stillingen i 5-6 år og jobbet som rektor på en skole i Sarpsborg før det. Han har ansvar for alt som har med grunnskole å gjøre. I utgangspunktet har han ansvar for alt skolen eier og driften. I tillegg har han en del oppgaver i forhold til kommuneområdet oppvekst som helhet. Dette innebærer rapportering, handlingsplaner og budsjett for oppvekt. Så han har både politiske saker og budsjettoppfølging og lederstøtte.

- **Hvem tar beslutninger for den enkelte avdeling?**

Kommunesjefen er sjefen over alle enhetene, mens han jobber under kommunesjefen og er rådgiveren hans. Mens han gir lederstøtte til enhetslederne. Enhetslederne tar sine beslutninger selv.

- **Hvordan ser organisasjonskartet ut for din avdeling?**

Han fortalte at rådmannen er øverst, også kommer kommunesjefen i kommuneområdet oppvekt under der. Terje er rådgiver i stab med en til som gir lederstøtte til enhetslederne og er rådgiveren til kommunesjefen. Under kommunesjefen i oppvekst er det 26 enheter med 18 skoler, 4 barnehager, felles norsksenter med morsmålsopplæring og voksen norskopplæring.

- **Hvem rapporterer du til?**

Terje rapporterer til Kommunesjef i oppvekst

Beslutning om å implementere BMS(Balansert målstyring)

- Når ble du klar over balansert målstyring?

I følge Terje Aldar har BMS aldri vært noe tema, han finner ikke noen steder i handlingsplanene at Sarpsborg kommune drives etter BMS. I handlingsplanene deres blir det brukt helhetlig styringsmodell. De har en helhetlig styringsmodell som sikkert kan sies å inneholde BMS. Det er et valg man gjør, etter hva de kaller det. Han har vært med i prosessen med handlingsplanene i 5 år. I fjor ble styringsmodellen kalt for "helhetlig styringsmodell" mens det i 2016 kun kalles for "styringsmodell". Han ser ikke hva som er endret fra helhetlig styringsmodell til styringsmodell. Det er bare teknisk variant, men det som er forskjellen er at de har færre mål eller måleindikatorer. Terje mente kommunen sikkert har hatt BMS, men har det ikke vært fokus på i det hele tatt. De har hatt et verktøy som heter Corporater, de har prøvd å implementere det for en del år siden. Dette skulle sikkert være rapporteringsverktøyet i forhold til BMS, men det gikk ikke så bra av grunner som at det ikke funket slik de ville ha det og da sluttet dem med den. Og senere har de redusert på indikatorene. Så lenge han har vært i kommunen har det aldri vært noe fokus på at "nå driver vi BMS". Men de har hatt en måltavle, men ikke noe fokus på BMS. Sarpsborg har hatt fokus på helhetlig styringsmodell hvor tanken fra BMS har vært medvirkende. Da de skulle lage måltavler for 5 år siden, så var det stort fokus på at de skulle ha med mange måleindikatorer. Kommuneområdet oppvekst laget 35 tjenestemål i forhold til grunnskoler, barnehage, barnevern osv. Dette var alt de skulle oppnå i løpet av året, i de målene var det alt fra brukerundersøkelser, nasjonale prøver, mobbing, overgang til videregående opplæring osv. Utviklingen fra de startet med måltavler til 2016 er at de har redusert måltavler fra 35 til 9 tjenesteindikatorer på området deres. Det er færre indikatorer, men systemet er det samme. Fordi det blir for mange å rapportere på og enkelte av de indikatorene de valgte å kutte ga ikke noe verdi. Nå har de tenkt til å beholde de 9 indikatorene de har igjen. De indikatorene de har valgt å kutte vekk som måleindikatorer har blitt framstilt under "viktige utviklingstrekk" nå. Dette er en rapportering på hvordan utviklingen har vært på disse områdene. Der har de ikke ambisjoner, kun utviklingen. Før hadde de ambisjonsmål på alle 35 måleindikatorer, nå har de kun ambisjonsmål og rapporterer måloppnåelse på 9 måleindikatorer, mens resten forblir kun rapportering for å vise utviklingen. Poenget er at de ikke har endret basis måten å jobbe på, de har bare redusert på antall måleindikatorer. Endringen har ikke vært stor bortsett fra å redusere omfanget av det ene styringssystemet. Han mener det ikke er enkelt å si at de har gått fra det ene til det andre. Det har vært en prosess hvor de har testet måleindikatorer, også har de endret litt fra år til år og redusert kraftig på mål fra 2015 til 2016.

- Hvordan ble det presentert for deg?(Fra bestiller/utførermodellen til BMS/helhetlig styringsmodell)

I følge han var presentasjonen at rådmannen hadde bestemt seg for at de skulle ha måltavler og han var med på å lage måltavler for oppvekst. De var ikke så bevisste på at det de har hatt eller fortsatt har er BMS. De har bare justert på det de hadde i form av å redusere mål. Oppvekst sitt forhold til det her er at de har jobbet med måltavler og har vurdert måltavlene og det har blitt færre og færre måleindikatorer. Han mener grunnskoler og barnehager kommer i en litt annen kategori. Skoler og barnehager har tradisjonelt vært styrt av staten. Opplæringsloven og læreplanen for grunnskolen er så styrende på skoler og barnehager at det ikke har vært noe "bestilling" eller "standard" fra kommunen på hvordan tjenestene skal være. Standarden og hva som skal oppfylles i oppvekstområdet har staten tatt seg av. Det er likt over hele landet. Alle skoler i hele Norge har den samme læreplanen, kompetansemål og kravene å forholde seg til. Det har ikke vært det samme behovet for nye styringsmodeller for oppvekst. Det kommunale har vært så sterkt overfor skoler og barnehager. Derfor er det ikke relevant for han å kommentere fordi sånn har det vært og sånn er det fortsatt.

- Hvem tok beslutningen om å implementere det og hvor i organisasjonen sitter de?(Hierarkisk nivå)

Han mener det var Unni Skaar, Rådmannen(daværende kommunesjef) og kommunens ledergruppe.

- Hvilke styringsmodeller hadde dere før BM? (Hvis dere hadde)

Dette var før han begynte, men kommunen brukte bestiller/utfører- modellen. Den har han bare hørt om, det satt seksjonsledere i kommunen som beskrev og bestilte hva kommunen skulle utføre. Denne modellen hadde ikke så mye å si for oppvekst, da de blir styrt nasjonalt.

- Hva ble det lagt vekt på å fokusere på ved implementeringen? (Implementert som i teorien, eller på egen måte)

Han mener den ble implementert på egen måte, det var den helhetlige styringsmodellen som fikk all fokus. Som et verktøy ble det utviklet måltavler. Alle kommuner skulle ha mål for tjeneste som de rapporterer på til bystyret.

- Har du hatt noen pilotprosjekter før implementering av det?

Nei- de opplevde bare at den første måltavlen var en pilot. Det var en prøve prosess også har de endret og justert eller redusert måleindikatorerne for hvert år. Måltavlene for 2016 er veldig annerledes. De har vært bevisste på hva de har valgt og hvorfor de har valgt de få. De måltavlene har de en begrunnelse for. De har ikke noen andre tanker enn at de må prøve ut de måltavlene de har nå. Han mener det er nå de har BMS i og med at de har valgt noen få og viktige måleindikatorer som de vil følge opp. Mens da de hadde 35, så var det bare et tall.

Implementering av BMS

- Hvordan implementerte du BMS i din avdeling?(Detaljert)

Han var med å lede den prosessen med å utvikle måleindikatorerne, eller velge indikatorerne fordi de finnes allerede. Kommuneområdet oppvekt har det annerledes enn de andre kommuneområdene, de har ikke funnet på måleindikatorerne selv. Fordi skoler og barnehager er nasjonal styrt og har nasjonale krav, så finnes det også mange måleindikatorer som de bare henter inn. Mange av de måleindikatorerne de bruker ligger i SSB(Statistisk sentralbyrå) og de finner dem i skoleporten og Udir(utdanningsdirektoratet) sine sider. De bare velger ut noen og henter ut resultatene der. I starten hadde de noen de måtte regne ut selv, det sluttet de fort med. For eksempel gjennomsnittsberegninger på brukerundersøkelser og antall henvisninger til barnevernet og til PP tjenesten, og antall utførte samtaler i barnehagen. Senere gikk de over til kun nasjonale indikatorer som det finnes offentlig statistikk på. Det betyr at de indikatorerne og resultatene de tar inn ligger der ute for hvem som helst i de offentlige sidene. For alle rapporteringer blir lagt ut.

- Har du brukt en top- down tilnærming? (Dvs. implementerte fra ledere og nedover i organisasjonen)

Han mener de har brukt en top-down tilnærming, det er en bestilling fra rådmannen, gjennom kommunesjefene og har kommunesjefene involvert rektorer og andre enhetsledere.

- Har du brukt et konsulentfirma for å hjelpe til med implementeringen?

Han mener klart nei, men hva rådmannen har gjort kan han ikke svare på. Han tror det kan hende kommuneledelsen og rådmannen har fått noe hjelp, men det har han ikke noe kjennskap til. Kommuneområdet oppvekst har gjort jobben på egenhånd.

- Begynte dere å bruke BMS i en institusjon før og derfra flyttet til andre avdelinger?

De implementerte i alle på en gang!

Konstruksjon av BMS

- Hvordan bruker du de fire perspektivene og hvordan satt dere det sammen sammenlignet med deres kvalitetsutviklingsmodell(Styringsmodell)?

Han sitter veldig tett på rådmannen og kommunesjef. For han er "helhetlig styringsmodell" og "styringsmodell" helt lik. For de som ikke jobber i rådhuset, men for eksempel lærere og rektorer så er den i hvert fall helt lik. Deres fokus er hovedsakelig på bruker, hvilke mål elever oppnår og hvilke resultater de gir. Mens medarbeider- og økonomiperspektivet har de stor fokus på. På samfunnsperspektivet har de ingen måleindikatorer.

- Har du noe materiale som ble brukt for å implementere BMS?

De brukte Corporater som styringssystem. Dette var ifølge han et rapporteringsverktøy som det skulle rapporteres på i forbindelse med det nye styringssystemet, men det for omfattende. Alle begynte å forbinde Corporater med BMS. De trodde Corporater var BMS. Det ble for komplisert og ble ansatte ble ikke motivert for målstyring gjennom det. De hadde noen tekniske feil, eller det ble for komplisert å bruke verktøyet. For de klarte ikke å hente inn data fra offentlige sider som det egentlig skulle gjøre selv. Det ble mye manuelt arbeid og stor usikkerhet på om det ble hentet inn riktig informasjon. De fant bestandig feil i data og det ble mye merarbeid.

Bruk av BMS

- Hva er det viktigste du prioriterer når du bruker BMS?

Han mener at han ikke kan si at de bruker BMS. De bruker styringsmodellen deres og har hovedansvaret for måleindikatorerne i måltavlen deres.

- Hvor ofte rapporterer du?

De har tertial rapportering, men det er ikke helt sant fordi alle målkategoriene (de 9 målkategoriene) på tjenestemål har de kun årlige resultater på deres kommuneområdet. Slikt var det da de hadde 35 målkategorier også. Alle de kategoriene de har får de inn årsresultat på. Mens på felles måltavlen for økonomi og medarbeider har de tertial rapportering.

- Hvordan har du brukt årsaks- virkningsforholdet?

Han har ikke bevist det i forhold til dette her. Men de har bevisst valgt de målkategoriene som griper inn i strategier gjennom hele året. Det er ikke sånn i følge han at de fokuserer på måltallet når de skal rapportere, de får ikke noe godt resultat uten at de jobber grundig konstant. Lærere er for ikke så bevisste og opptatt av å nå ambisjonsmålet, men de jobber med at hver elev skal få best mulig karakter. Også blir karakteren det den blir.

- Hvor mange av deres ansatte er klar over at dere bruker BMS?

Han vet ikke hva han skal si på det. Han har ikke noe svar på det. Av ca 1000 ansatte i kommuneområdet oppvekst er det ikke noe tema blant dem om BMS enn for de som sitter i rådhuset. Det er ku de som sitter i rådhuset som har jobbet med måltavler.

- Hva måler dere og hva måler dere ikke?

Terje fortalte at de måler alltid økonomi og sykefravær eller medarbeiderresultater måles for alle. I tillegg måler de noen læringsresultater på grunnskole som de har valgt ut, det er på 5 og 10 trinn. Også måler de andel barnehage barn, andel barn i kommunale barnehager, kompetanse, og saksbehandlingstid i barnevernet. Dette er i forhold til måltavlene.

- Har dere endret BMS for å tilpasse deres avdeling?

Han mener de kun har måltavler de har fokus på som er for hele kommuneområdet oppvekst.

Begrensning av BMS

- Hva er dine erfaringer med bruk av BMS? Han mener det er lurt å ha noen mål og bli evaluert på, men så er det også viktig at man stadig jobber med å vurdere om man har satt de riktige kategoriene og drøfter ambisjonsmålene.

- Har du sett noe fremgang? (Fra før BMS og til nå)

Han ser ikke noe stor fremgang, eneste framgangen er at det er mindre jobb å rapportere på 9 målkategoriene enn 35. Men resultatfremgang har ingenting med antall målkategoriene å gjøre. De har bare valgt ut noen resultater som allerede blir målt forteller han.

- Hva er de største problemene med å bruke BMS? Han ser ikke noe problem, utfordringen blir at det blir for mye fokus på om målet er nådd eller ikke. For det kan hende man har gjort en veldig god jobb selv om man ikke når ambisjonsmålet det året. Det blir et problem hvis måltavlen er for stor, det har vært en utfordring. Det har gitt dem mye unødvendig jobb som ikke har vært til noe.

Endring av BMS

- Hvorfor endret dere å bruke BMS? Han mente dette var for å få redusert antall tjenestemål, det er det dem har gjort og er det synlige her. Fra rådmannen valgte å innføre måltavler til der de er i dag så er endringen at de har redusert antall målkategoriene.

- Hva har dere erstattet den med? Ifølge Terje har de ikke erstattet den med noe, fordi alle kategoriene som de tidligere hadde har skolene allerede tilgang til andre. Det de har valgt er å ta inn noen målkategoriene i måltavla som allerede ligger ute nasjonalt.

- Hvilke mål fokuserer dere mer på med ledelsesbasert verktøy?(hvilke forskjeller merker dere fra BMS(Helhetlig styringsmodell og (styringsmodell eller kvalitetsstyringsmodellen) Han merker ingen forskjeller, i hvert fall ikke store forskjeller. Eneste er at de har redusert antall målkategoriene og

kommunesjefene har lederavtaler som går ut på ledersamtaler og avtaler. Ifølge han kan det gjemme seg noe nytt der i forhold til verdibasert ledelse som ikke han har tilgang til eller vært involvert i.

- Hva er effekten av dette? (Effekten i endringen av styringsmodellen) Ifølge Terje er det har blitt enklere rapportering for kommuneområdet, eller noe mindre omfang.

- Er det noen andre kontaktpersoner som kan hjelpe med informasjon om dette? Han anbefalte meg at jeg skulle intervju en kommunesjef, etter en gjennomgang av intervjuobjektene jeg hadde valgt mente han at jeg hadde de viktigste personene. Han sa at jeg sikkert har hørt mye om hvordan målindikatorne har forandret seg, men det hadde kanskje vært interessant å se på hvordan lederavtaler har forandret seg fra før til nå. Siden lederne sier at de har gått over til verdibasert ledelse så bør dette gjenspeile seg i lederavtaler

Annet

- I deres 2014 prosjektrapport står det at bakgrunnen for deres Helhetlig styringsmodell er BEST/UT. Hva er BEST/UT prinsippene? Det prosjektet har ikke han vært med på, kan ikke si noe om det.

- Dere skriver i prosjektrapporten at kvalitetsutviklingsmodellen (Styringsmodellen) skal representeres i HP, men samtidig mener dere at HP ikke skal ta utgangspunkt i kvalitetsutviklingsmodellen når HP skal utarbeides. Hvorfor det? – og hvordan er kvalitetsutviklingsmodellen en del av kommunens strategi, hvis den ikke er en del av HP? Det prosjektet har ikke han vært med på, kan ikke si noe om det.

Vedlegg 5. Synnøve, L. H. (Juli 2016). Økonomisjef i Sarpsborg Kommune. (A. Khan, Intervjuer)

Lind Hilde Synnøve - Økonomisjef i Sarpsborg kommuneområdet organisasjon

- Hva er din stilling og ditt ansvarsområde? Lind Hilde Synnøve er økonomisjef i enhet økonomi under kommuneområdet organisasjon og fikk stilling som økonomisjef fra 1 april 2016 i Sarpsborg kommune. Før det jobbet hun som controller i kommunen i 8 år og har tidligere jobbet med kommunalrevisjon som forvaltningsrevisor. Lind har ansvar for blant annet budsjett, handlingsplaner og prosessen. Hun har også ansvar for tertial og årsrapportering, ferdigstilling av regnskapet, finansrapportering, innkjøp til enhet økonomi. I tillegg har hun ansvar for saksbehandling på saker, er økonomirådgivere til kommunesjefer og enhetsledere.

- Hvem rapporterer du til? Økonomisjefen rapporterer i hovedsak til Reidar Handelsby som er kommunesjef i kommuneområdet organisasjon også rapporterer hun på noe direkte til rådmannen.

- Hvor stort kjennskap har du til BMS og dens egenskaper? På spørsmål om kjennskap til BMS, har hun hatt teoretisk forhold til BMS fra i slutten av 1990- tallet. Dette i forbindelse med tidligere stilling som kommunalrevisor i indre kommunerevisjon. Hun satte seg inn i BMS modellen for å forstå hvordan det fungerte for å revidere de kommunene som brukte BMS.

- Når ble du klar over balansert målstyring? Som hun nevnte i forrige spørsmål ble hun klar over BMS i slutten av 1900-tallet.

Hvordan ble det presentert for deg? I Sarpsborg kommune ble BMS introdusert for henne da hun begynte å jobbe i kommunen i 2008 som controller. Da var kommunen i ferd med å innføre måltavler og bestiller og utfører modellen var på vei til å forsvinne. Det var kommunesjefen som dro den prosessen og på den tiden var det Unni Skaar (nåværende rådmann) som var kommunesjef for plan og økonomi.

Hvilke styringsmodeller hadde dere før BM? I følge økonomisjefen brukte de Bestiller/utfører metoden

- Hvor stort kjennskap har du til Helhetlig styringsmodellen/ kvalitetsstyringsmodellen? Økonomisjefen mener hun har god kjennskap til den helhetlige styringsmodellen (styringsmodellen). Hun mener dette har med

output og input å gjøre, modellen har eksistert før balansert målstyring. For da hun startet å jobbe i kommunen skulle hun lage et rammeverk for internkontroll og da fantes denne modellen med litt andre begreper enn det den har i dag.

- Har du, i deres avdeling deres egen BMS eller benytter du den som er vist i HP? De bruker den BMS modellen som er presentert i HP, men har i tillegg en enhetsplan for egen virksomhet der de har basert på medarbeiderskap og har tatt i bruk egne begreper i deres virksomhetsplan for å ha en rød tråd fra "vi i Sarpsborg" til inn i deres virksomhetsplan. Så de har de samme målene som dem har i "vi i Sarpsborg".

- Hva synes du er godt ved Helhetlig styringsmodellen/ Kvalitetsstyringsmodellen? Det hun synes er positivt med denne styringsmodellen er at man har et felles system der de rapporterer felles mellom de forskjellige kommuneområdene. Så de vil få en felles begrep på hva de rapporterer på og i tillegg få underliggende dokumenter knyttet opp imot styringsmodellen.

- Hva synes du er negativt ved Helhetlig styringsmodellen/Kvalitetsstyringsmodellen? Det hun synes er negativt med den helhetlige styringsmodellen er at man må ha en felles forståelse for hva man jobber etter, så det positive kan også virke negativt hvis man har ulike oppfatninger av hva vi mener om begrepene.

- Hvor godt fyller Helhetlig styringsmodellen/styringsmodellen deres daglige drift av kommunen? Hun mener at hvis man ser i forhold til ressurser output økonomi så jobber de hele tiden med det økonomiske perspektivet, men samtidig så rapporterer de på årlig basis og ikke underveis i året. De måleindikatorne på økonomi rapporteres ved årsslutt i budsjettet.

- Hvordan bruker du deres styringsmodell i økonomi? Hun mener fra det som skal komme ut i output på økonomi så er de rådgivere i forhold til budsjettstyringen og utarbeider alle økonomiprosedyrene på blant annet internkontroll system som bygger på tre nivåer. Nivå 1 er kommuneovergripende, nivå 2 er på hvert kommuneområdet og nivå 3 på hver enhet. Så det som gjelder på finans, innkjøp og økonomi på nivå 1 det er enhet økonomi som utarbeider. At de har gode prosedyrer, de har finansreglement, innkjøpsreglement og egne økonomiprosedyrer som sier hvordan de skal jobbe.

- Kan du vise meg noen av deres mål og forklare hvilken sammenheng de har over til helhetlig styringsmodellen? De har noen økonomiprinsipper i handlingsplanene(s.26). Der ser man prinsipp for god økonomistyring, der ligger det noen økonomiprinsipper som er vedtatt av bystyret. Blant annet at "kommunen skal til enhver tid ha et disposisjonsfond på minst 50 mill. kr som buffer ved et eventuelt driftsunderskudd..." det sier noe om handlingsrommet til kommunen. Det siste punktet "kommunen skal opparbeide et buffer rentefond som minst er stort nok til at kommunen kan tåle en rente til inntil 6% i minimum 2 år på renteeksponert investeringsgjeld målt per 31.12 året før budsjettåret" det betyr at Sarpsborg kommune skal bygge opp et rentefond der hvis renta stiger så vil de tåle å ha en rente på 6% i minst 2 år uten at kvaliteten på tjeneste går ned. Det handler om hva kommunen kan sette av ved årsslutt. I planøkonomien deres setter de av en avsetning til rentefond i budsjettokumentet. Når de skriver saken til bystyret så sånn som i fjor hadde de et overskudd og da ønsket de å etterleve de prinsippene når de avsetter årets overskudd til disposisjonsfond eller rentefondet.

- Det blir snakket om kausale årsakssammenhenger som betyr at det man måler, dets resultat kan man finne både finansielt og ikke finansielt. For eksempel glade borgere i svømmehallen, gir gladere medarbeidere i kommunen som så gir en bedre omsetning fordi flere borgere kommer til svømmehallen. Finnes det en slik kausal sammenheng av de mål du har i deres avdeling? I følge henne er for eksempel det prinsippet om rentefondet på 6% er tenkt gjennom slik at hvis det skulle være renteøkning, så hvis de har opparbeidet det rentebufferfondet så skal ikke det gå utover tjenesteproduksjonen. Da skal de klare å ta de svingningene i rentemarkedet uten at det påvirker tjenestekvaliteten eller at de må ta ned driften. Så det er en sammenheng på de prinsippene eller målene de har satt innenfor økonomiområdet. Alle økonomiske mål henger i hop med økonomiprinsippene. På hvert av de økonomiprinsippene ligger det vurderinger bak som er nøye tenkt.

- Jeg kan forstå at det gjennom de siste 2 årene har vært fokus på å redusere antallet av mål for å unngå at det blir til et stort kontrollmiljø. Kan du merke forskjell på antallet av mål? Hun har ikke hatt den stillingen ganske lenge og det er derfor vanskelig å si, men hun merker ikke særlig stor forskjell. I den forrige stillingen

som controller merket hun ikke noe forskjell på antall mål. Hun var ikke involvert i rapporteringsarbeidet som controller.

- **Hvor tilfreds er du med kontrollmiljøet i dag hvor fokuset nå er på verdibasert ledelse?** Hun synes det er bra å gå over til den type kontrollmiljø, i hvert fall når man tenker på ha rød tråd fra styringsmodellen og ned til underliggende dokumenter. I følge henne var det greit før også, men det er lettere å se en rød tråd i dag enn det det var før. Hun mener lederavtaler har alltid eksistert, men fra de gikk over til verdibasert ledelse har avtalene blitt revidert. Økonomisjefen har lederavtale mellom henne og kommunesjefen Reidar, og mellom hun og teamleder på regnskap. I de lederavtalene er det en innledende generell del står det hvilken type stilling man har. Også er det en mer spesiell del som beskriver hva som ligger i den enhetsstillingen og oppfølging. Økonomisjefen mener disse lederavtalene har hjulpet en del og er nødvendige for å få en avklaring på deres ansvarsområde.

- **Hvor tilfredse føler du medarbeiderne er for den nye styringsmodellen?** De har akkurat hatt en gjennomgang i forhold til deres virksomhetsplan og jobber med den jevnt hele året for å få innarbeidet. Hun mener det som er viktig er at man kjenner seg i den og at man ikke har det som overordnet. Man må ha et forhold til den, da må de ha det oppe som et tema. Det virker som medarbeiderne i avdelingen er fornøyd med det nye styringssystemet, mens det er vanskelig for henne å si hvordan de følte det før. Hun brukte Corporater systemet som et oppslagsverk, og rapporterte selv ikke i den bortsett fra å legge inn sine mål fra enheten på tiltak og noen prosjekter i prosjektdelen. Hun synes ikke Corporater var vanskelig å bruke, det var bare mye å forholde seg til også var det problemer med det tekniske. Man måtte ha opp rette indikatorer for å få ut det man skulle ha. Corporater-ansvarlige jobbet den gangen i økonomiavdelingen og fikk dermed god hjelp med hvordan den skulle brukes riktig. Nå bruker de egenutviklet excel ark. De er på jakt etter et nytt rapporteringsverktøy.

- **Hvor stor rolle ser du kvalitetsstyringsmodellen har om 5 år?** Hun tror den blir enda viktigere i forhold til økonomiavdelingen, fordi det legges fram et forslag til ny kommunelov blant annet på økonomibestemmelsene. Der legger man opp til mer bruk av måltall, finansielle måltall. Da tror hun at den type modell og rapportering blir enda viktigere for å tydeliggjøre overfor politikerne de resultatmålene man setter seg. Slik at de får rapportering på de måltallene underveis i året også.

- **Hvilke forskjeller merker du fra balansertmålstyring til verdibasert ledelse?** Hun synes forskjellen fra BMS til verdibasert ledelse er suksessfaktorene som var vanskeligere å forstå. Når hun jobbet med noe annet og så det fra utsiden så følte hun at det var flere som hadde vanskeligheter med å forstå akkurat hva som ligger i faktorene. Mens verdibasert ledelse er lettere å forstå. Hun mener noe av BMS er igjen når man ser på en del av de måltavlene. Grunnen til at kommunen tonet ned bruken av BMS og fokuserer i større grad på verdibasert ledelse er ifølge henne at det kanskje var for mange mål. Nå har man gått ned på antall mål, det ble for vanskelig å forholde seg til altfor mange måleindikatorer og få de faktiske resultatene man ønsket. I tillegg var det tekniske problemer med Corporater. Det er vanskelig for henne å si noe sikkert i og med at ho ikke satt med samme arbeidsoppgaver og ansvar.

Vedlegg 6. Aasberg, M. L. (juli 2016). Rektor Hafslundsøy Barneskole. (A. Khan, Intervjuer)

Maryan Lundskog Aasberg- Rektor på Hafslundsøyskole

- **Hva er din stilling og ditt ansvarsområde?** Maryan Lundskog Aasberg er rektor på Hafslundsøy barneskole og har stilling som enhetsleder på skolen. Hun har ansvaret for arbeidsledelse på skolen, drift, skoleutvikling, rapportering, å motivere medarbeiderne og sykefravær.

- **Hvem rapporterer du til?** Etter å ha lagt ned Corporater så har de fått utdelt excel ark fra Staben i oppvekst hvor de fører inn resultatene. Hun rapporterer til kommunesjefen i oppvekst som sorterer og samler resultatene fra oppvekst. På spørsmål om erfaringer med Corporater synes hun ikke den var så behagelig å bruke. For dersom noen av ambisjonsmålene gikk under de målene de hadde satt viste rapporteringsverktøyet et rødt lys. Dersom de fikk et rødt lys på en indikator, så ble den stående der gjennom hele året nesten eller i hvert fall til neste gang de rapporterte. Det synes hun ikke var noe motiverende for dersom det senere på et

tidspunkt skjedde mye bra i organisasjonen så demotiverte det røde lyset. Det ble veldig detaljert rapportering med Corporater. I utgangspunktet var ikke rapporteringsverktøyet vanskelig å bruke, men det var ikke alltid den fungerte slik den skulle. Det var en del data tekniske hindringer. De rapporterer på tertial og på årlig basis.

- Hvor stort kjennskap har du til BMS(balansert målstyring) og dens egenskaper? Hun mener BMS går ut på "fra visjon til virkelighet" og at det må være en rød tråd mellom det man sier og hva man gjør i helhet og et veivalg. BMS ble presentert for henne på rådmannsledergrupper og ledersamlinger i Sarpsborg kommune. De jobbet mye i grupper, holdningsmessig og verdimesig i forbindelse med å implementere BMS. Så det ble gjort en del arbeid fra kommunens side for at enhetsledere skulle forstå hvilken vei kommunen ønsker at vi skal gå.

- Hvor stort kjennskap har du til Helhetlig styringsmodellen/Styringsmodellen? Hun mener styringsmodellen er veldig grei å ha hvor de får ut resultater på de ulike perspektivene. Hvis man ser på styringsmodellen i forhold til "FÅRT"(framtidrettet, åpen, respektfull, troverdig) som står i "Vi i Sarpsborg" med vekt på verdi og ledelse så har man ulike mål under hvert perspektiv som henger sammen. For eksempel har de på skolen veldig lavt sykefravær, lærere har godt moral og samarbeid som påvirker trivselen til medarbeiderne. Dette gir utslag i at de scorer høyt på medarbeiderundersøkelser. Ut fra dette får de et resultat fra hva de legger inn innsatsområdene. Hun mener at innsatsen og jobben i mellom er det som er mest viktig. At de lærer av deres feil og gjør endring etter hva de ser. Så rektor synes dette er en veldig fin modell å jobbe etter.

- Har du, i deres avdeling deres egen BMS eller benytter du den som er vist i HP? De benytter den som står i HP, men så setter de inn deres konkrete ting. Det som passer for deres skole inn under overskriftene. For eksempel "menneskelige ressurser" står mer beskrevet i forhold til deres virksomhet. Disse står ikke i handlingsplanene, men i deres egen virksomhetsplan. De har tilpasset modellen og legger sine ting inn i planen sin. For eksempel strategiske prosesser i deres virksomhetsplan og i samfunn og økonomi er vidt forskjellige ting. For de må ha fokus på barn/unge, læring og hvordan læring kan måles. De har nasjonale prøver nasjonalt og lokalt, det er derfor veldig viktig å drøfte i virksomhetsplanen deres hvordan de skal lese utviklingen best mulig og se hvor barnet strever, ikke kun ha fokus på sluttresultatet. Det er egentlig mye mer måling på skolen enn det som legges vekt på i handlingsplanene.

- Hva synes du er godt ved Helhetlig styringsmodellen/Styringsmodellen? I følge henne gir den en oversikt over hvor innsatsområdene bær være og kan lese læring ut fra resultatene og kan gjøre endringer på nye innsatsfaktorer der det trengs. I tillegg er det veldig bra at styringsmodellen tar for seg menneskelig involvering. Det er bra at barn, ansatte kan medvirke til hvordan ting skal være i deres enhet. Det gir det plass til i den modellen. Det er kjempe viktig for henne.

- Hva synes du er negativt ved Helhetlig styringsmodellen /Styringsmodellen? Maryan mener hvis man bruker den modellen hvis at det bare blir rapportering og man ser på resultatet, da synes hun at det blir negativt. Dersom Sarpsborg kommune blander det slik det gjøres i dag hvor man både rapporterer og har verdiene så tror hun at de kan dra nytte av modellen veldig godt. For det er viktig å ha en form for rapportering for å dokumentere utvikling, men dette må integreres med andre viktige elementer.

- Hvor godt fyller Helhetlig styringsmodellen/styringsmodellen deres daglige drift av kommunen? Enhetslederen mener den fyller det de trenger, bare de bruker den riktig. Verdiene og holdningene på hver enhet er det mest essensielle. For man får ikke gode resultater hvis man ikke har med menneskene i prosessen. Hun er mer for tillit enn kontroll hvor hun peker mot å ha verdibasert ledelse i større grad enn BMS. Men man må ha mål og rapportering for å jobbe med resultatene.

- Kan du vise meg noen av deres mål og vise sammenhengen til deres styringsmodell? I følge henne har for eksempel det kompetansehevingstiltak som Sarpsborg kommune har satt noen krav til, så da har rektoren i samarbeid med medarbeiderne satt et mål om at de skal følge kravet om kompetansehevingstiltak. Også har de satt opp sine tiltak, tidsrammen for dem og hvem som har ansvaret for å gjennomføre dem i virksomhetsplanen sin. Det er innsatsfaktorene på menneskelige ressurser. På strukturelle ressurser har de at de skal forbedre diverse fysiske mangler i bygget og da er de avhengig av å samarbeide med andre, men de har også tiltak der. Når det gjelder strategiske prosesser gjelder det alt papirarbeid som lokale læreplaner og aktivitetsplan, årsplan på SFO, årsplaner for HMS og IKT. Da har de et mål om å ha planer som tydeliggjør en helhetlig drift. I tillegg har de mange hovedtiltak under der med ansvarsfordeling og tidsrammer.

- Der blir snakket om kausale årsakssammenhenger som betyr at det man måler, dets resultat kan man finne både finansielt og ikke finansielt. For eksempel glade borgere i svømmehallen, gir gladere medarbeidere i kommunen som så gir en bedre omsetning fordi flere borgere kommer til svømmehallen. Finnes det slike kausale sammenhenger av de mål du har i deres avdeling? Hun viser til et eksempel med sykefravær, så hadde skolen sykefravær på 3,9% i 2015 på hele enheten. Det er veldig lavt i forhold til andre enheter. En kausal årsakssammenheng på dette er at de legger inn innsats på et godt arbeidsmiljø det her er vanskelig å måle, med de snakker mye om det og de gjør mange ting for at det skal være greit å komme på jobb. Det er for eksempel lov å si at "nå er jeg så sliten av klassen min, så da bytter jeg med deg", så vi gjør en del slike tiltak innenfor enheten her. Eller at vi ber medarbeiderne ta seg en dag hjemme, så slipper du en sykemelding kanskje. Også gjør de noen endringer med for eksempel inspeksjonsvakt, det er mye de kan gjøre, bytte på en time som er vanskelig osv. Da føler medarbeiderne at de blir sett, så kommer dem på jobb. Slik er filosofien til rektoren, det er ikke sikkert det er sånn, men de tror at det er en verdi. De deler på utfordringer og de deler på ansvar. Skolen er veldig "vi" utpreget, det er ikke "jeg" eller "min", det er "vi". De har et felles regelverk som alle skal følge, og belønner mye og har fokus på ros. De er en PALS(positiv atferd, støttende læringsmiljø og samhandling) skole. Det må studeres godt for å forstå hva PALS går ut på.

- Jeg kan forstå at det gjennom de siste 2 årene har vært fokus på å redusere antallet av mål for å unngå at det blir til et stort kontrollmiljø. Kan du merke forskjell på antallet av mål? Nå rapporterer de stort sett på økonomi og sykefravær. De rapporterer inn, og kommuneledelsen i oppvekst henter inn resultatene selv og presenterer det selv til bystyret i en rapport. De gir kanskje bare kommentar på resultatene i økonomi og sykefravær. Resten slipper de å rapportere på, men de hva de skal jobbe med. Før hadde de rapportering på for eksempel nasjonale og lokale kartleggingsprøver på 3, 4, 5, 8 og 10 trinn. Hvor det var satt opp noe de skulle rapportere på. Også var det sykefravær, medarbeiderundersøkelser, medarbeidersamtaler, medarbeidertilfredshet alle disse tingene som de gjennomfører fortsatt men de rapporterer ikke inn på det. Det er en lettelse for dem. Rapportering tar mye tid, det blir veldig mye detaljstyring. De hadde også rapportering på antall full- og deltidsstillinger. Man ønsker færre deltidsstillinger i Sarpsborg kommune, det rapporterer de ikke på nå lenger.

- Hvor tilfreds er du med kontrollmiljøet i dag hvor fokuset nå er på verdibasert ledelse? Hun er veldig fornøyd med det nye styringssystemet hvor fokuset er på verdibasert ledelse. De tror dem er inne på rett spor, men det betyr ikke at man skal slutte å se hva som skjer og følge med.

- Hvor tilfredse føler du medarbeiderne er for den nye styringsmodellen? Hun tror ikke medarbeiderne på skolen deres merker så stor forskjell. Fordi hun har vært veldig opptatt av verdibasert ledelse på huset og det med å skape gode holdninger. De har skolevandring, at ledelsen kommer inn i klassen for å se hva som skjer. Det gjør rektoren, hun går innom klassene uten at det skal bli stressende for lærerne. I tillegg har hun formelle besøk hvor lærerne kan bestemme hva hun skal komme å se på. Det er det dem evaluerer etterpå, da drar hun ikke inn det andre hun har lagt merke til under de uformelle vandringene i medarbeidersamtalene. Dersom det er noen store avvik ber hun om en ekstra medarbeidersamtale angående den spesielle saken. Så dette er internkontroll fra rektoren.

- Hvor stor rolle ser du kvalitetsstyringsmodellen har om 5 år? Rektoren håper den kan bli en stund. Det er sunt for dem å bruke litt tid slik at verdiorde ikke bare forblir ord. Men at det faktisk er en strategi under der.

- Ekstra

Hun drøfter det som blir tatt opp på ledermøtene med Sarpsborg kommune med sine medarbeidere dersom hun anser det som relevant å informere om og omvendt. Dette drøftes i møtene. De er informert om at kommunen har gått over fra BMS til verdibasert ledelse, fordi de hadde en prosess hvor de gikk gjennom verdi begrepene. Det ble for eksempel tatt opp hva "FÅRT" står for. "F" står for framtidsetta, hva betyr det for oss på skolen" slik ble det gått gjennom med medarbeiderne. Alt dette står i virksomhetsplanen deres. Hun mener rapporteringen på skolen er den samme, de måler fortsatt alt og mye mer. De fører inn resultater for nasjonale prøver og elevresultater inn i Vokal som Sarpsborg kommune bruker. Statistikken ligger der som alle kan hente ut, men hvis du setter fokus på det slutt tallet så glemmer du prosessen. Rektor mener jobben med rapporteringen har blitt enklere. Det som har blitt forandret er at de slipper å føre resultatene inn i kompliserte rapporteringsverktøy og få en pekefinger på sluttresultatet dersom resultatet ikke når ambisjonsmålene.

Vedlegg 7. Solberg, G. (Juli 2016). Enhetsleder på Omsorgstjenesten. (A. Khan, Intervjuer)

Gry Solberg- Enhetsleder på Borgen sykehjem

- Hva er din stilling og ditt ansvarsområde? Gry Solberg er enhetsleder på omsorgstjenesten borgen, den består av Borgen sykehjem med 70 plasser, og hjemmetjenesten Borgen Varteig med ca 300 pasienter i hjemmesykepleien. Hun har jobbet i kommunen siden 1988 og som leder siden 1992. Ansvarsområdet hennes er å drifte denne enheten, og har en helhetlig ansvar i forhold til økonomi, medarbeidere, fag, kvalitet, prosedyrer, tilsetninger altså den helhetlige driften. Hun har fått delegert myndighet fra Rådmannen gjennom kommunesjefen for å styre enheten Borgen omsorgstjenesten.

- Hvem rapporterer du til? Hun rapporterer til Kirsti Skau som er kommunesjef på velferd

- Hvor stort kjennskap har du til Balansert målstyring og dens egenskaper? I følge enhetslederen kom den inn i offentlig forvaltning på 1990 tallet. Hun mener de hadde en form for BMS før de fikk helhetlig styringsmodell, med måleindikatorer og rapportering. I intervjuet kom det fram at det kanskje den gangen ikke var like målrettet som etter helhetlig styringsmodell, men en form for BMS hadde de. De var så vidt innom en Bestiller/utfører modell som er direkte utspring fra BMS tankegangen, den New Public Management tankegangen som har blitt brakt inn i offentlig sektor via BMS. Den var veldig aktuell i forhold til den perioden de hadde bestiller/utfører modellen. Helhetlig styring ble presentert for henne i en samling med alle lederne samlet. Helhetlig styring i sin første form ble presentert i en samling og deretter var jobben hennes å sette det over i den driften hun har ansvaret for og se linken mellom styringsmodellen og hva det innebærer for dem i enheten. Dette er i følge henne en prosess som går over flere år for å bli kjent med den og drifte med den. Da helhetlig styringsmodell ble presentert, ble det ikke nevnt at dette var BMS.

- Hvor stort kjennskap har du til Helhetlig styringsmodellen/Styringsmodellen? Hun har jobbet med helhetlig styringsmodellen og både innsatsområder og resultatområder, læring og forbedring opp gjennom årene. Gry har jobbet for å forstå og se sammenhengen mellom den innsatsen de legger ned og hvilke resultater de får. Hun føler at hun kjenner modellen godt. Samtidig synes hun at det ikke er lett å plassere alt man gjør i en modell.

- Hva synes du er bra ved deres styringsmodell? Hun mener modellen er definert i innsatsområder som hjelper dem å sortere. Det er bra å ha fokus på ulike perspektiver. Det å ha en modell å styre etter gjør at det hjelper å styre riktig. Det ble mer fokus på økonomi før helhetlig styringsmodellen, mens det ble lagt mer vekt på andre perspektiver for å nå de økonomiske resultatene. Gry mener også at ved denne styringsmodellen ser man alt i en sammenheng. Økonomi er det som blir snakket mest og høyest om, mens de andre resultatområder er viktige områder for å nå de økonomiske resultatene.

- Har du, i deres avdeling deres egen Balansert målstyring eller benytter du den som er vist i handlingsplanene? De har brukt den som er vist i handlingsplanene, men de sier noe om de ulike innsatsområdene, hva de betyr hos deres enhet. De har tatt den overordna modellen og oversatt ned i den praktiske hverdagen deres. For eksempel hva er de menneskelige ressurser, strategiske prosesser hos deres enhet. Det er den overordna modellen, men de har oversatt til hvordan de skal gjøre innsatsområdene og se resultater hos omsorgstjenesten via den produksjonen dem har. De har gitt overordna begrepene innhold i forhold til deres enhet.

- Hva synes du er godt ved Helhetlig styringsmodellen/Styringsmodellen? Hun synes de får hjelp til å ha fokus på ulike innsats- og resultatområder for å se helheten bedre.

- Hva synes du er negativt ved Helhetlig styringsmodellen/Styringsmodellen? Det hun synes er negativt ved den styringsmodellen, er at slike typer styringsmodeller er mest utviklet for private virksomheter. Det vil passe bedre å bruke den type modell på en produksjonsbedrift (det private). For eksempel produsere pappesker eller produsere biler på kortest mulig tid. Det som henger mye på en slik BMS tankegang er den New Public Management tankegangen om at alt skal på en måte standardiseres og settes inn i en eller annen mal. Det er ofte vanskeligere når man har med mennesker å gjøre. For eksempel det å si at et dusj tar 20 minutter, hva om en ikke er ferdig på 20 minutter? Det å ha tidsestimater på den jobben en skal gjøre med mennesker som er

syke og skal ha hjelp, det synes hun er negativt. Men det har de i stor grad gått vekk fra, det de gjør er at de bruker den tiden de trenger og har ikke brukt de estimatene på mange år. Det er påtrykk fra de som er fagpersoner, men det er fortsatt mange kommuner som har en slik tidsstyring. En annen ting som er negativt er at det er ofte vanskelig å finne gode måleparametere. For eksempel hvordan skal man måle "god omsorg". Det er for eksempel mye enklere å måle hvor tilfredse medarbeiderne er enn hva slags kvalitet de har på tjenestene. Har samme måleindikatorer for alle andre sykehjem i Sarpsborg kommune. Har ingen egne indikatorer de blir målt på. Måleindikatorene blir utarbeidet av kommunesjefen og staben, i samarbeid med enhetsledere. Enhetslederne har hatt møter med kommuneledelsen og staben hvor de har diskutert og gitt forslag på måleindikatorer.

Til og med staten har ikke klart å finne noen indikatorer på omsorg og pleie, men det er omvendt på sykehjem og skoler for eksempel. Staten har mange nasjonale kvalitetskrav og måleindikatorer på sykehjem og skoler. Kommunen har heller ikke kart å finne noen gode indikatorer på pleie og omsorg. Har flest måleindikatorer på økonomi og medarbeider, men vanskelig å finne på brukere og samfunn.

- Hvor godt fyller Helhetlig styringsmodellen/styringsmodellen deres daglige drift av kommunen? I følge henne fyller den ikke det som er negativt, dette snakket hun om i forrige spørsmål. Hun mener Sarpsborg kommune er en godt styrt kommune og grunnen kan være at de har hatt fokus på den helhetlige styringsmodellen selv om deler eller elementer av styringsmodellen ikke gir den informasjonen eller muligheten som de ønsker seg. Hun er ikke så glad i bestiller/utfører modellen (som hun mener er noe av det samme som BMS, har samme tankegangen) med telling og tid.

- Kan du vise meg noen av deres mål og vise sammenhengen til deres styringsmodell? Hun viser til handlingsplanen sin på borgen sykehjem s. 8 og s.10 På strategiske prosesser på s.10 dokumentasjonssystemet Geric benyttes godt for å sikre oppfølgingen av den enkelte pasient. Det er en strategisk prosess hos dem. På menneskelige ressurser s.8 fokusområder- menneskelige ressurser er det et mål om økt fast tilsetning for personer med krav om dette jfr. AML §14-9(5). Dette er mål de har internt på Borgen omsorgstjenesten. Dette rapporterer de ikke videre, men ser på utviklingen selv om det har skjedd eller ikke. Denne arbeidslovsparagrafen er ny og derfor ønsket Borgen omsorgstjenesten å følge opp denne. De har ikke stått i handlingsplanene, og er noe de ser på internt. De har det med i deres virksomhetsplan for Borgen omsorgstjenesten.

- Det blir snakket om kausale årsakssammenhenger som betyr at det man måler, dets resultat kan man finne både finansielt og ikke finansielt. For eksempel glade borgere i svømmehallen, gir glidere medarbeidere i kommunen som så gir en bedre omsetning fordi flere borgere kommer til svømmehallen. Finnes det slike kausale sammenhenger av de mål du har i deres avdeling? På noen områder gjør de det, men ikke på alle områder. Men de tenker at "hvis medarbeiderne har det godt på jobb, så vil tjenestene bli gode og pasientene ha det godt".

- Jeg kan forstå at det gjennom de siste 2 årene har vært fokus på å redusere antallet av mål for å unngå at det blir til et stort kontrollmiljø. Kan du merke forskjell på antallet av mål? Hun synes Corporater var greit å rapportere, men om de burde rapportere på alt som stod der kan diskuteres. Det var ikke altfor mye rapportering i Corporater, men noe av rapporteringen ga ikke verdi. Det var mye tekniske feil en periode, da skjedde rapporteringen på excel ark. Det har blitt færre rapporteringsparametere, akkurat nå er det kun på økonomi. Sykefraværet deres blir hentet, men fører ikke inn selv. Det var ikke et problem å rapportere tall, men å kommentere disse ble mye manuelt arbeid og ressurskrevende. Det var ikke alltid de hadde svar på alt.

- Hvor tilfreds er du med kontrollmiljøet i dag hvor fokuset nå er på verdibasert ledelse? Hun synes mye av det de ble målt på ga ikke noe mening. I følge henne er det da bedre å rapportere på mindre og bruke mindre tid på det som ikke gir godt nok resultat. Så lenge man ikke har gode indikatorer så er det meningsløst å rapportere for mye. Det å bruke mer verdier i ledelsen gjør at medarbeiderne yter mer. Så hun er mer tilfreds med kontrollmiljøet i dag hvor det er større fokus på verdibasert ledelse enn da fokuset var på BMS(Helhetlig styring).

- Hvor tilfredse føler du medarbeiderne er for den nye styringsmodellen? Enhetslederen mener de har jobbet verdibasert siden 2007, de ble enige om hvilke verdier de skulle jobbe etter og hadde en visjon. Selv om de blir målt på ting osv. så har de egne verdier for hvordan de skal oppføre seg mot hverandre på jobb og se på egne

verdier. Deres verdier fra 2007: Modige, Rause, Faglig dyktige og løsningsfokuserte. Er veldig likt det som står i "FÅRT" i dag.

- **Hvor stor rolle ser du kvalitetsstyringsmodellen har om 5 år?** Gry mente det er mange krefter i regjeringen som kan føre til mer resultatføring. Tror ikke den vil se helt slik ut, men det vil bli måling på en eller annen form.

Vedlegg 8. Skaar, U., & Otto, J. (15. Juni 2016). Rådmannen. (A. Khan, Intervjuer)

Unni Skaar- Rådmannen i Sarpsborg kommune og Jens Otto, rådgiver i stab organisasjon

Transkribering

Rådmannen: Vi kan ta litt historien før vi går på oppgava di.. Så var jo Sarpsborg kommune en kommune som var veldig regnskaps- og budsjettstyringsstyrt. Og hadde en veldig klar fag og linje deling. Nå snakker jeg tilbake til før år 2000.. 1990. Da var etater, helse, skole også fikk du et budsjett også fikk du en regnskapsvurdering, også var det ikke så mange som vurderte egentlig hva resultatene var. Altså på lesing, eller tilfredsheten hos bruker. Og også det som skjedde i 1900-tallet var jo at det ble et veldig økt trykk på tjenestene, flere... mye vekst, flere elever, flere brukere, flere krav, sykere pasienter, også bare sprakk budsjettene. Spesielt på helse. Det var jo vår nåværende statssekretær xxx som var helsesosialsjef i Sarpsborg kommune den gangen og ho eller det er offentlig nå da. Det endte jo opp med at ho sluttet på dagen. Fordi ho mente at ho hadde for små budsjetter, sånn helt kort fortalt da. Mens xxx mente at det er budsjettet ditt og budsjett får du klare de med. Og da ble det på en måte nærmest sånn som en krise med økonomistyringa. Også ble det gjennomført en veldig sånn avtalebasert bestiller/utfører(BEST/UT) modell. Hvor for eksempel jeg og Jens Otto avtalte hvor mye han skulle ha pr. elev og pr pasient. Også gjorde dem en avtale på stk. pris, hvis han fikk flere pasienter så fikk han mer penger. Problemet var at jeg(den som gir), når jeg gikk tom, når jeg ikke hadde mer å gi, han fikk flere og flere og jeg hadde ikke mer å betale med.. og da, men i det systemet, i det avtalebaserte systemet så var det ikke bare sånn at han fikk penger.. Han fikk også noen krav da, til hvordan det skulle. Ee bestillingen skulle utføres. Altså man teknisk fikk penger til park, så skulle det være 14 rosebed og grå gras, det skulle ikke være mer enn 8cm..

Jens Otto: Ja, det var der det kom fra!

Rådmannen: Det var der det kom!

Jens Otto: Ja

Rådmannen: Også skulle ikke på en måte, så skulle det på en måte være varm mat på alle sykehjem og en gang om dagen. Det ble altså satt noen krav som på en måte ikke var indikatorer som ble målt på, men mere standardkrav. Så det dokumentet het "kvalitet og omfang".

Jens Otto: Det var den tjukke boka!

Rådmannen: Det var det! Ee.. jeg tror det var.. ja.. si at det var 200 da, og da ble det sånn at når du hadde fått penger til å drive park da, så skulle du rapportere også "hvor mange roser du hadde" og "hvor mange ganger gresset hadde grodd over 8cm" og sånt. Det var jo et forferdelig rapport, det ble jo et rapport history. Så jeg husker da jeg ble ansatt her da, det var i 2007 så var det en som hadde rapportert, da ringte jeg en av virksomhetslederne og sa "her har du skrevet 14, men hva er det det egentlig du har rapportert på?". Så sier han "Vet ikke, det stod det sist også".

Jens Otto: Altså da hadde det vært bestiller/utfører(BEST/UT) modellen siden 2002?

Rådmannen: Ja

Jens Otto: Også kom du fra en annen kommune med BMS?

Rådmannen: Ja

Jens Otto: Også tenkte du at dette er et mye bedre system enn bestiller/utfører(BEST/UT)?

Rådmannen: Bestiller/utfører ble på en måte et rapporteringssystem hvor du ikke hadde satt noen ambisjoner, og du hadde på en måte heller ikke satt noen hva skal jeg si.. du hadde ikke satt kritiske viktige indikatorer. Du hadde på en måte satt noen standarder som du mente tjenestene skulle være på. Og det er jo veldig vanskelig å beskrive en standard på kommunale tjenester.

Så du kan si de standardene som ble litt sånn noen ganger ble det bare videreført og når det for eksempel har holdt på en stund.. sånn som når jeg ringte ho(virksomhetslederen som rapporterte det samme over flere år) da så var dette 7 år gammelt, det var ho Anna Borger(kultursjef) på park, som bestilte park. Så da hadde ingen av dem som var ledere da noe klart på historikken som kom. Det kom jo fordi du hadde overskridelser og trøbbel med å styre kvalitet og du hadde ikke god nok fordeling av penger og sånt, derfor ble dette med stk. pris og avtaler og bestille og levere og sånt noe.. det ble på en måte et økonomistyringssystem. Men det ble på

en måte ikke noe kvalitetssystem. Og det var det også gått til, fordi det ble et veldig press på, du kunne ikke bare si at du trengte mer penger, men du måtte si at du trengte penger fordi du hadde, eller det hadde skjedd... Så det var veldig sånt økonomistyringssystem med bestiller/utfører- systemet. Det som var det verste med det var jo egentlig ikke det dere med rapporteringshistorikk og kvalitetsindikatorerne som egentlig ikke hadde ambisjoner og var veldig tilfeldig. Det som var det verste med det var at når du har et avtalebasert styringssystem, så er det lite fleksibelt og det vil ta for lang tid å endre.

Også det er, det kunne hende at vi hadde blitt enige om hvor mange roser du skal ha når man nærmer oss vinteren, ikke sant. At det ble krangling og sånt mellom partene på avtaler og du kan si hvis det på en måte skjedde noe uforutsett så måtte vi revurdere hele avtalen. Altså vi måtte inn i nye forhandlinger, måtte skrive nye avtaler på hva jeg måtte levere og hva jeg skulle få betalt. Da vi kom til, jeg husker det siste året avtalebasert bestiller/utfører- modellen var i Sarpsborg. det var i 2009, da var vi ikke ferdig med budsjettene før nærmere 1 mai. Fordi vi kranglet så fælt, "jeg vil ikke skriv under på den hvis jeg får så lite penger" så flere.

Jens Otto: Ja, det husker jeg

Rådmannen: Ja ja ja.. Også ble det så mye tilleggsavtaler. Ikke sant, for hver gang det skjedde noe så skulle du ha nye ting. Så ho xxxx, sånne navn får du ikke lov til å skrive da, men det var en virksomhetsleder som hadde ansvar for bo bemanning. Altså boliger for folk som trenger bemanning døgnet rundt. Hun hadde så mange tilleggsavtaler, det var mellom 10-20. Si det var 15! Så sa jeg "ja, men det må jo være vanskelig å holde oversikten over de avtalene da?" sier jeg. Jeg hadde møte med henne for å si at nå får du holde budsjettet ditt, så sier ho "det er helt umulig". Nei så skjønnte vi at det her kunne vi ikke holde på med. Så det var bestiller og utfører-modellen i Sarpsborg kommune.

Sarpsborg hadde en god begrunnelse og hadde en god funksjon si de første 5 årene. Også begynte det og bli automatikk og det begynte å bli for trøtt og det begynte å bli.. det funket ikke i forhold til de store endringene som skjedde. Det skjer så mye i en kommune fra 1 januar til 31 desember at man må ha et system som har på en måte hvor man finner løsninger hele tiden da. Sette oss rundt et bord sånn her og si hva bidrar du og hva bidrar du og hvordan løser vi dette og kanskje vi kan flytte litt og sånt. Da kan du ikke ha avtaleforhandlinger månedsvis. Så bestemte vi at når vi kom til 2009-2010 jeg husker ikke helt. De første måltavlene vi hadde var i 2010?

Jens Otto: Jeg tror det var 2009. Var det ikke da det var handlings.....?

Rådmannen: Jo, det gikk i det året. Men så ble det innført ifra 2010. Vi hadde kanskje måltavlene i 2009 også.

Jens Otto: Ja, jeg tror det. Også kom Corporater i 2010

Rådmannen: ja.

Jens Otto: Da prøvde vi å gjøre det der elektronisk.

Rådmannen: Ja, riktig. Men det som var i Sarpsborg kommune da det var at den modellen der, den hadde eksistert hele tiden. (Her snakker de om kvalitetsstyringsmodellen/helhetligstyringsmodellen/styringsmodellen) Helhetlig styringsmodell lå bak avtalestyringa og bak bestiller/utfører- modell. Så du kan si når jeg skulle, så husker jeg hadde et ledermøte(da var jeg kommunesjef for plan og økonomi) hvor vi skulle revidere dette dokumentet. Hvordan skal vi gjøre det. For det var altfor (Den dere tykke lefsa/bunken) vet du, det vedlegget, det var gult. Den var giftig! Det kvalitets- og omfangsdokumentet. Som egentlig skulle beskrive hvordan kvalitet en tjeneste skulle ha. Den var jo alle så lei. Det var et ork å gå igjennom alle de indikatorene der. Og folk brydde seg ikke noe om det og så sa vi "hvordan skal vi gjøre det her?". også skulle vi revidere det dokumentet også husker jeg at jeg hadde et ledermøte også gikk jeg opp til tavla og så på den der også sa jeg at vi bare kan bruke den modellen → (Her snakker de om kvalitetsstyringsmodellen/helhetligstyringsmodellen/styringsmodellen). Den står jo helt først i det dokumentet, men vi kan bare koble på noen bruker, medarbeider, samfunn, og økonomimål. Vi bør ikke ha mål for park, og vei og alt mulig i avtalene og egne dokumenter. Vi kobler det liksom på hoveddokumentene. Ja, det var helt genialt synes alle. Og jeg sa ikke det at det var Balansert målstyring.

Jens Otto: Men det var der(BMS) du koblet inn teorien fra?

Rådmannen: Jada, jada det var det. Vi hadde jo stort sett innsatsfaktorene der. Det er egentlig en kvalitetssirkel kanskje, det der (Her snakker de om kvalitetsutviklingsmodellen/helhetligstyringsmodellen/styringsmodellen). Vil jeg tro, litt mer kvalitetsteori, litt sånn kvalitets.. hva heter de sirkelene a? Nå er det en stund siden jeg gikk på organisasjonsteori. Det var jo den dere læringssirkler.

Jens Otto: Ja, hva var det vi kalte den rapporten? Husker du det?

Anisa Khan: Kvalitetsstyringsmodellen?

Rådmannen: Ja det var det!

Jens Otto: Også ble det til at det ble til styringsmodell, for før het det helhetlig styringsmodell. Også foreslo vi kvalitetsutviklingsmodell. Også ble det styringsmodell.

Rådmannen: Ja, også det du kan si.. det vi gjorde med den, det var rett og slett å pusse på den. Sånn at den passet til BMS-modellen. Fordi du har jo de resultatområdene der da. Dem var jo rimelig greie. Også hadde vi grupper på tvers og jobba jo der 2009 og eller det var fra 2008 også ble det innført i 2009. Fordi det var så bratt den høsten der i 2008 husker jeg.

Jens Otto: For jeg husker at jeg kom inn i august 2008. Også var jeg med på et møte med bystyret og snakket du om BMS. Men var det du eller jeg husker ikke helt?

Rådmannen: ja, det var det. Også hadde vi en gruppe som jeg husker gikk fra alle områder hvor vi skulle velge indikatorer osv.. Også husker jeg at vi var opptatt av to ting det var at det skulle være nå en modell som sa noe om kritisk viktige altså indikatorer da. Og at dette skulle sette ambisjonsnivå da. For det hadde vi ikke gjort før, tror jeg, altså vi hadde satt noe minimumsnivå men det var vel ikke så bevisst på ambisjonsnivå. Men det som også var viktig med det der var jo at du innførte rammestyring. Vi gikk bort fra avtalebasertstyring var nesten like viktig. For før så hadde du fått penger pr. pasient, pr. elev eller kvm og sånn. Nå fikk du en ramme, nå får du 20 millioner også skal vi måle deg på dette her. Hva får du til for de pengene. Det snudde fokuset helt.

For da ble det sånn, "ja a, nå kanskje jeg kan flytte litt, kanskje jeg kan gjøre sånn" eller "det må jeg ikke bruke på roser, jeg kan kanskje klippe gress isteden". Altså det ble mye mer.. ee.. det skjedde noe med hodene til folk. At vi har noen resultater vi skal måle oss på, men det er ikke så rigide og stramt, så avtalebasert og fordelt veldig grundig. Jeg kan liksom jobbe innenfor en ramme da, på godt og vondt. Fordi de rammene ble jo knappe, vi hadde jo dårlig økonomi samtidig. Så det var jo på en måte både for å få mer ut av kronene og for få større myndighet på ledere.

Anisa Khan: At de fikk større handlefrihet innenfor de rammene som var satt?

Rådmannen: Ja! Lederne må på en måte, som er nærmest, nå snakke jeg om lederne som er på enhetene da. Dem ser mye enklere og raskere på hva som er riktig å gjøre og hvordan man bør flytte ressursene mellom klasser eller avdelinger eller typer tjenester. Enn bestiller/utfører-modellen i rådhuset, hvor vi skulle sitte som overdommere til slutt. Det var jo det verste. Hvis for eksempel rektor og skolesjef ikke blir enig så skulle jeg sitte som overdommer for dem, altså de må jo finne løsninger. Du må låse dem inn til å finne løsninger. Det er ingen overdommer på det der, ingen som vet bedre.

Nå har alle et krav til å finne en løsning. Du kan ikke bare kaste det oppover i systemet, det får rådmannen finne ut av. Det er veldig bra. Også innførte vi da måltavler og det som og et elektronisk system.

Jens Otto: Fra 2010

Rådmannen: Ja, fra 2010. Også.. det funket bedre, for folk synes det var lettere å forholde seg til, lettere å rapportere på, litt mer spennende og bedre for kommunestyret fordi de fikk litt mer oversikt. Det er lettere å holde oversikt over 15 indikatorer enn 150. Og det ble kanskje de viktigste tingene. Så jeg vil påstå at det året gikk det rimelig greit økonomisk styret. Så har også bystyret fokus på resultater og indikatorer, ambisjoner og litt sånn. Men de årene det er underskudd og forferdelig da får økonomien alt fokus. For da blir det så overskyggende i nå snakker jeg om kommunestyret. Når vi har et møte på to timer så legger du fram resultat, og er det underskudd så snakker alle om underskuddet. Er det ikke underskudd, så kan du begynne å snakke om "hvordan gikk det i barnevernet", "hvordan er leseresultatene" eller for da blir alt det andre interessant. Du blir så fokus på de røde tallene, men det har vi stor sett unngått.

Jens Otto: Men jeg husker da jeg viste Anisa den figuren(Her snakker de om kvalitetsutviklingsmodellen/helhetligstyringsmodellen/styringsmodellen). Så lurte ho på om det var en sånn rangering. At du så på brukerne som de viktigste og økonomien som minst viktig. Også sa jeg "Nei" det er ikke sånn for at det er det som er fokuset hele tiden. Som du sier, hvis det er røde tall så er det jo bare fokus på økonomi.

Rådmannen: Du kan si det at økonomi er en indikator da fordi at har du høyt sykefravær, og dårlig arbeidsmiljø eller for så vidt dårlige resultater på tjenestene så er det også som regel dårlig økonomi. Det henger sammen, du får mer vikarutgifter, eller du får lengre vei til det du skal gjøre til enhver tid da. Alt blir mer kostbart. Så det henger ofte sammen, det gjør det.

Jens Otto: det er derfor det heter Balansert målstyring. At det henger sammen, innsatssiden og resultater. Også henger de boksene sammen internt.

Rådmannen: Ja. Og det tror jeg fungerer på et overordnet ledernivå og det fungerer bra på politisk styring. Det som vi opplevde var vanskeligst var det å få det til å fungere på, ute på tjeneste altså på skoler og sykehjem og kanskje helt ut i avdelinger og team. Fordi det var mange av de resultatene som var egnet for å bryte ned på et lavt nivå på organisasjonen. Og da ble det vanskelig å sitte og diskutere overordnet resultater da. Vi lagde jo på en måte.. jeg hadde jo balansert målstyring i to andre kommuner også og da var det, da lagde vi pr. hver enhet

lagde sin måltavle eller målekart som vi leverte til bystyret. Så vi målte liksom på xxx skole da, ikke på oppvekst. Og da levde de mye mere på xxx skole. Når det ble i forhold til oppvekst da som var 17 skoler i Sarpsborg så klarer liksom ikke rektorer og andre bruke det veldig aktivt. De bruker resultatene som blir brutt ned, også læringsresultater fra nasjonalprøver og mobbeundersøkelser eller hva det måtte være. Det brukes veldig aktivt på hver enkelt skole, men det blir ikke brukt aktivt opp imot balansert målstyringsystem, opp imot sykefravær, opp imot budsjett og opp imot nærmiljøet eller hva som skulle være samfunnsresultater. Det blir på en måte brukt i en pedagogisk sammenheng, ikke sett i et sånt på tvers perspektiv. Men det går selvfølgelig an å gjøre vi har ikke fått det til godt nok i Sarpsborg.

Jens Otto: Nei, for det var jo det vi prøvde på med den Corporater som vi innførte i 2010, som ble fjernet i 2015. Også se det her i sammenheng, men så klarte vi aldri å få det til å bli bra nok, det systemet.

Rådmannen: vi klarte ikke å få ut nok akkumulert og spredd ut nok sånn data teknisk. Mår jeg gjorde det i en annen kommune som i hvert fall fungerte bra, i Askim gjorde det jo det. Så hadde vi rett og slett helt manuelle excel eller hva vi hadde.. det var bare sånne.. og vi brukte bare sånne indikatorer som vi måtte hente ut manuelt og legge inn og sånt noe, men folk var så opptatt av det. Og vise resultatene sine og måle dem fra året før og det var, vi klarte ikke å skape den bølgen under ifra da når vi innførte det vil jeg påstå.

Jens Otto: Vi fikk ikke til den teknikken som gjorde at det ikke fungerte og prosessmessig også

Rådmannen: Ja, det gjorde det.. prosessmessig og teknisk. Også skiftet jo vi en del folk og det skal ikke være unnskyldning det altså, det dere med at vi endrer posisjoner og endrer systemer og forankringer og sånt. Fordi det skulle trodet skulle bli bedre for jeg gikk jo over som rådmann jeg i 2010, og jeg var jo plansjef før det. Men i 2010 så hadde jo jeg helt andre fokus vil jeg faktisk påstå. Men akkurat styringsystemet, det var jeg ferdig med. Men jeg tror jo at hvis vi hadde hatt en som hadde gnagd skikkelig gjennom dette her så, og det tekniske hadde fungert så ville det ha gått veldig bra.

Jens Otto: Men vi fikk jo ut Corporater som jeg sa til Anisa som er sånn presentasjonsverktøy, som har sånne sugerør som henter inn data fra ulike fagsystemer som ligger der ut. Så når corporater ikke fungerte så fikk vi likosm allikevel tall som vi trengte til årsrapporter og til HP rapporter.

Rådmannen: Ja da

Jens Otto: Det ble bare litt mer tungvint da. Vi ønsket egentlig å se ting i sammenheng, så vi fikk inn alt på en flate. Men det fikk vi egentlig aldri noe særlig til. Medarbeidersamtaler og sykefravær har fungert

Rådmannen: ja da, og økonomi har fungert.

Jens Otto: ja, men det var liksom lite av det, vi hadde håpet på mye mer.

Rådmannen: Ja, men så hadde vi kanskje for høye ambisjoner også da, Jens Otto. Jeg tror gjennomsnittlig balansert målstyring er på minst det nivået. Altså vi er ikke noe dårligere. Altså men vi hadde litt høyere ambisjoner.

Jens Otto: Også kom jo ny arbeidsgiverpolitikk i 2012 hvor medarbeiderskap har kommet med et nytt begrep, vi hadde jo ledelse og kompetanse før og så var det kommet medarbeiderskap inn som et begrep og verdiledelse. Og etter det begynte vel vi og bli mer bevisste på hvilke indikatorer vi så på hvor mange vi hadde. Også har du fått en rapport i 2016 om at vi burde satse enda mer på verdibasert ledelse og en av grunnen til det var jo også at vi slet med de ambisjonsnivåene på en del indikatorer som ikke lar seg sette ambisjoner på. Og da begynte vi med en sånn to deling hvor vi hadde ambisjoner også hadde vi utviklingstrekk. Sånn som jeg har vist deg i den grafen. Sånn at vi kan konstatere at så mange elever har vi, så mange sykehjemspasienter har vi osv.

Rådmannen: du kan si, vi må ha en rapportering til bystyret på som gjør a de følger utviklingen i samfunnet, og har noe mer enn +/- på regnskapet. Og det er viktig at de er informert om utviklingstrekk og men samtidig ikke det vi skal trigge hele året organisasjonen på da. Fordi det er lettere å sette fokus på færre og jobbe litt konsentrert rundt det og for eksempel nå jobber jo veldig mye med at det har vært stort fokus på lesing og i hvert fall 2-3 år. Og på enkelt nivåer få opp leseferdigheter og nå er det på realfag og realkommune, og realfagskompetanse og sånn. Da kan vi kanskje trigge de resultatene og de målingene og gi det litt mer oppmerksomhet. Og stresse det i hele organisasjonen litt mer da. Eller sykefravær eller hva det måtte være. Også er det jo det at ved siden av det her så har jo vil jeg påstå at lederavtalene er like viktig. Vi lager en avtale ikke på hva du skal levere av kvm og kvalitet, men det er litt mer hva skal vi ha fokus år, er det internkontroll eller er det organisasjonsutvikling innenfor ditt område. Er det.. nå har det vært jubile og kommunesjefene skal liksom ha fokus på jubileumsaktiviteter og stolthet og omdømme og den delen. Så da trykker vi på noen knapper som handler om utviklingsområder som vi avtaler og lager noen, hva skal jeg si, ikke kvantitetsavtaler, men mer sånn forpliktelser da. Eller kall det for forpliktelser mellom ledere som gjør at vi skriver den året før også tar vi igjen en evaluering av hvor langt du har kommet og etterspør om du har fokus på det. Som setter organisasjonen på et fellesmål. Eller felles utviklingstanke og det er nesten mye sterkere enn balansert målstyring. Det er jo en del av verdiledelsen.

Jens Otto: Så ser vi også at når man har indikatorer med tall så måler du det du kan telle også glemmer du litt den kvaliteten. Jeg husker han kommunesjef på oppvekst var litt sånn frustrert fordi han hadde sånn kvalitetsmelding for skolen for bystyret, men så var det et tall som var viktigere enn hele underrapporten. Så det er jo mye kvalitetsarbeid som foregår, men som kanskje ikke synes eller forsvinner litt når det er et tall.

Rådmannen: Også får vi den diskusjonen vi etterspør noen ganger også da. Nå lager vi en resultat på arbeidslovutvalget og sykefraværstall på 50 virksomheter. For vi har 50 virksomheter. Og da begynner alle å diskutere hvorfor er det 11,7 på sentrum barnehage og gått opp fra 9,3. Altså gir du veldig mye detaljer så begynner de å diskutere dette. Hvis du sier at nå har oppvekst gått litt fram, kanskje mest innenfor barnehage så spør de hva har skjedd med barnehage, er det bemanningen der eller er det for mange barn pr. voksen eller er det dårlig arbeidsmiljø eller altså men da får du en helt annen diskusjon. Du setter en annen standard da eller gir litt andre opplysninger så kvalitetsmengde på skole. Den siste debatten vi hadde på det i mai var veldig bra. Vi kunne nesten ønske gamle sjefen var den, hun xx. For da hadde vi en saksordfører da, det er en politiker som eier saker. Dem snakka litt om utviklingsarbeid og ikke bare om liksom leseresultater at det er så så mye over landsgjennomsnittet. Men snakket om prosesser og trivsel og vekst, kompetanse på lærere og du fikk altså hele bredden. Og da ble debatten sånn og. Så det er mye det vi produserer setter ofte standarden for hva vi får av debatter i det politiske.

Jens Otto: Så det ligger mye bak et tall da. Det kan man kanskje glemme.

Rådmannen: men det med, som jeg sier lederavtaler hvor vi liksom gjennomsyrrer, for vi har jo, jeg har jo 5 kommunesjefer som rapporterer til meg og dem har jo igjen 50 virksomhetsledere og dem igjen har 150 nærme 200, eller 180 teamledere. Så du kan si du begynner å få 300 mennesker da. Når du begynner å få 300 mennesker som jobber med ledelse på alle nivåer, som får inn det samme på om at nå skal jubileum gjøre at vi får et godt omdømme for eksempel hvis det ligger i alle sammen liksom. Så er dette mye sterke midler enn at vi måler antall aviser, hvor mange aviser har Sarpsborg fått dette året liksom. Ja det var 300 og vi hadde ambisjoner om 250 altså kjempe bra.. altså det får ikke det.. det har noe med forpliktelse som du gjør i en verdiledelse som er viktig for meg da. Og da er lederavtalene like viktig som det målekartet.

Jens Otto: Nå har du i hvert fall fått det i e-post. Så kan du se på dem. De er ganske likt oppbygd.

Anisa Khan: Jeg har laget noen spørsmål. Jeg har jo egentlig fått svar på det meste, men jeg tenkte bare å gå gjennom alle sammen sånn at jeg har med alt.

Rådmannen: Ja, gjør det.

Jens Otto: Jeg må gå ca kvart på, for jeg har et møte i Tune.

Rådmannen: Ja

Jens Otto: Men dere kan jo bare fortsette

Rådmannen: Ja, men vi rekker det vet du

Anisa Khan: Første er: *Hva er ditt hovedansvar?*

Rådmannen: Mitt hovedansvar er, jeg jo rådmannen i Sarpsborg kommune og har ansvar for både økonomi, personal og all tjeneste og kvalitet. Og ja rapportering til bystyret, politisk virksomhet og ja. Det viktigste er jo å sørge for det bystyret vedtar blir gjennomført. Det er jo liksom grunnansvaret mitt da.

Anisa Khan: *Hvem tar beslutninger for den enkelte avdeling?*

Rådmannen: De fleste beslutninger blir jo tatt av avdelingsleder for å si det sånn da. Vi har jo både økonomi og personal og fagansvar på hva er teamleder. Altså en teamleder kaller vi da en avdelingsleder.

Anisa Khan: *Hvordan ser organisasjonskartet ut for din avdeling?*

Rådmannen: Ja, det kan du få av Jens Otto.

Anisa Khan: *Hvem rapporterer du til?*

Rådmannen: Bystyret

Anisa Khan: *Hva synes du om kontroller og rapporteringer?*

Rådmannen: Kontroller må vi ha, det er viktig. Også må det ikke få mer fokus enn det det er fortjent for å si det sånn, men det må være der. Altså det er naivt å tro at vi kan være uten kontroll, men det er ikke det som skal motivere å styre oss. Men det skal være en sikkerhetsfaktor da. Du kan ikke bare ha fartsgrenser pleier jeg å si, man må ha noen fartskontroller også.

Jens Otto: For i ledelse er det en kjent todeling hvor man har tillit på den ene siden og kontroll på den andre siden. Også må du liksom finne et optimalt punkt mellom tillit og kontroll da.

Rådmannen: man må jo forstå at man ikke skal kjøre for fort for å ikke kjøre over unger. Men du kan tenke at du ikke må kjøre for fort fordi du kan bli tatt i kontroll også. To tanker, tillit og kontroll.

Anisa Khan: *Hvorfor valgte du å implementere Balansert målstyring som kalles Helhetligstyring i Sarpsborg kommune?*

Rådmannen: Det var et stort spørsmål.

Jens Otto: Det har vi vært litt inne på, at det ble for omfattende med den kvalitetsmeldinga.

Rådmannen: ja, altså kvalitetsstyring med uten ambisjoner og uten fokus på viktige ting da ble for teknisk og byråkratisk og lite på mål. Vi måtte ha mer målretta hva skal jeg si, motiverende lederstyring.

Jens Otto: Ja, det ble på en måte to fronter. Det var bestiller på den ene siden og utfører på den andre siden. Det var liksom to parter som var i konflikt da. Men nå er det mer sånn at vi jobber sammen.

Rådmannen: Ja, du må finne løsninger sammen. Du kan ikke avtal, nei.. det var er syn altså.. Jo folk rapporterte og sa jo jeg går i balanse bare så jeg får til at avtalene mine går igjennom.. Hahaha. For ho hadde jo med en skuff med usignerte avtaler. Det var en trussel.

Jens Otto: Var det ikke ekstra mye på helse?

Rådmannen: Jo

Anisa Khan: *Hvordan ble den implementert? (Balansert målstyringsmodellen)*

Rådmannen: Ja, vi hadde jo prosjekt. Prosjektorganisasjon som utvikla også ble den implementert gjennom veiledning fra en planøkonomiavdeling og opplæring og hva skal jeg si fra leder til leder i linja som vi kaller det da.

Jens Otto: Ja, også når den kom inn i handlingsplanen så var det egentlig sånn den ble implementert.

Rådmannen: Ja

Jens Otto: At det er dette vi skal gjøre

Rådmannen: den ble jo på en måte rulla inn gjennom budsjettarbeidet da. I budsjettarbeidet er det jo en del av budsjettarbeidet også det styringsverktøyet og det planverket vårt. Det jobber jo vi med gjennom hele året og da ble det som var kobla på der.

Jens Otto: Så når politikerne vedtok de planene sammen med de indikatorene så var det jo egentlig implementert sånn pr.

Rådmannen: Det var i hvert fall vedtatt om det var implementert kanskje litt... sånn pr teoretisk sett så ble det vedtatt av bystyret.

Jens Otto: Ja, det var a det kom inn i planene.

Rådmannen: Og det ble vedtatt i desember også skulle vi gjennomføre det året etter.

Anisa Khan: Å ja, sånn ja og da fikk ledelsen en presentasjon eller hvordan var det dette ble presentert for resten.

Rådmannen: Ja ja ja, masse presentasjoner. Konsulenter og masse masse presentasjoner. Men vi hadde jo, vi brukte disse Kaupang.

Jens Otto: Jeg trodde det bare var deg jeg

Rådmannen: Neii

Jens Otto: Jeg mener å huske at det du var talskvinnen for

Rådmannen: Ja det var jeg kanskje, en brukte Kaupangen på en sånn ledersamlinger med virksomhetsledere og sånt. Det var sånt, jeg husker vi hadde om rød og grønne lys og ved det barnehage og

Jens Otto: Å ja

Rådmannen: Ja da. Vi har presentasjoner av Kaupangen, det kan du få av meg

Jens Otto: Ja

Anisa Khan: *Kan du fortelle litt om prosessen omkring implementeringen inkludert*

a. De involverte parter

Rådmannen: Det var prosjektgruppe med, rådgivere da vil det si saksbehandlere fra alle kommuneområdene og leder fra plan og økonomi. Det var Ivar som hadde den prosjektgruppa. Også ble det tatt opp i ledermøte der hvor jeg og mine kommunesjefer får sånn vedtak får bruke det uttrykket da eller fastsette enighet om at vi skulle innføre det. På måten vi skulle gjøre det på. Også kjørte vi ledersamlinger og fagsamlinger med opplæring på det liksom også lagde de hver sin i sånne arbeidsgrupper.

Anisa Khan: *b. Bruk av ekstern/intern konsulent*

Rådmannen: Ja, vi hadde Kaupangen inn et sånt konsulentfirma som var inne og var inne på den prosjektgruppa en gang og hadde en sånn fellessamling.

Jens Otto: Det var ikke han xxx

Rådmannen: Nei, nei nei da. Det var en med det lange håret, han Dag.

Jens Otto: Njaa jeg husker ikke han.

Rådmannen: Jo da. Han sa det at vi hadde hurtig..

Jens Otto: Hurtig implementering ja.. Hahaha

Rådmannen: Hahaha

Jens Otto: Blir ikke mye penger på konsulenter når det går for fort.

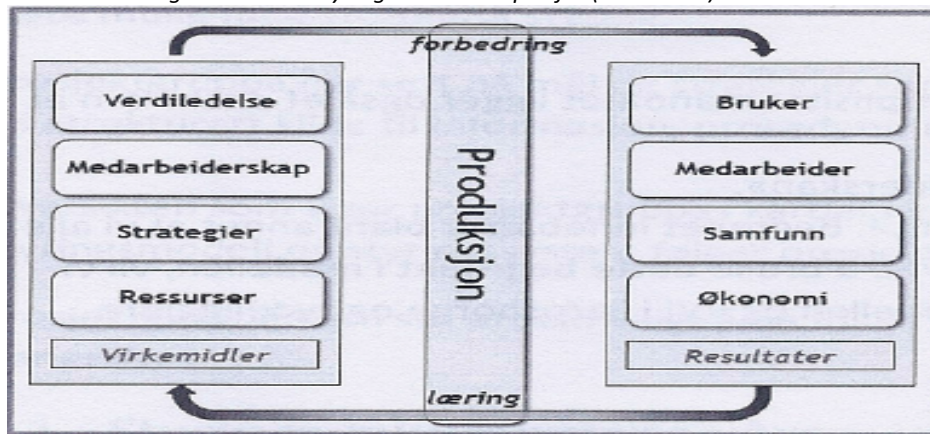
Rådmannen: Nei, men vi hadde nok.

Jens Otto: Men bare fortsett dere, for jeg må videre. Takk skal du ha! (Også går Jens)

Anisa Khan: Men da hadde han(fra konsulentfirma) presentasjon for prosjektgruppa?

Rådmannen: Ja, for lederne. Vi hadde ledermøter så vi er 50 ledere. Så for alle de 50 lederne.

Anisa Khan: c. Forklaring av Kvalitetsstyringsmodellen spesifikt(vise bildet)



Det står i prosjektrapporten at den heter kvalitetsutviklingsmodell. Hvordan bruker dere denne modellen?

Rådmannen: Altså det er, det er det den er, altså en modell. Det er et bildet av hvordan vi tenker. Vi tenker at bruker, medarbeider, samfunn og økonomi må sees i sammenheng når det gjelder resultater. At er det høy sykefravær, så er det dårlig økonomi. Er det dårlig resultater på skole, så har vi kanskje også dårlig arbeidsmiljø på denne skolen. At lærerne ikke trives for å si det sånn. Så vi tenker at det er en sammenheng når vi på en måte ser sammenhengen. Også må vi liksom ta resultatene til læring også hva kan vi gjøre bedre også er det jo det på venstre side der. Det er jo ressurstilgangen. Kan vi gjøre noe med planene våre, kan vi sette opp flere folk. Er det noe med holdningen til medarbeidere, er det noe med arbeidsmiljø.. hva skal jeg si konsulenter, er det noe fra bedriftstjenesten også hva skal vi sette på av ressurser for å gjøre noe med de resultatene. Og da tenker vi at vi må sette på de ressursene eller gjøre de aktivitetene så får vi en forbedring som er den sløyfen over der da. Så den store bulken midt på der da er da der alt skjer også produksjon, det er der hvor det er liv og leves da i kommunen. Så må vi på en måte ha noen sånn kall det stikkprøver eller blikk inn i bildet på resultater også må vi endre og dreie på innsatsen for å få enda bedre skole eller sykehjem eller kulturproduksjon eller hva det måtte være. Så det er en modell på at det henger sammen da. Av hva du gjør av aktiviteter og innsats og hva du får av resultater, men alt henger på en måte sammen med alt. Så hvis du plukker ut en brikke der da så faller det litt sammen. Altså det er ikke vits å ha noe bra økonomi hvis alle brukere på sykehjem får for lite mat. Da tørker dem ut og havner på sykehuset fordi de ikke får nok næring, ikke sant. Da hjelper det ikke å ha kjempe god økonomi og resultater. Så det henger på en måte bare sammen. Så litt banalt da. Så det er mer en modell hvor du skal ha et bildet hvor du tenker at ting henger sammen og du må ikke være enspora. Du må på en måte ha ballene i luften hele tiden da. Så det er mere en forklaringsmodell, jeg bruker den ofte på ledersamtaler. Vi har jo ledermøter, lederutvikling da med nye ledere. Da går jeg gjennom litt og snakker gjennom en og en boks for at de nye lederne i Sarpsborg skal forstå at vi tenker økonomi, vi tenker kvalitet, vi tenker dine ansatte. Vi tenker ikke bare på at du skal levere et godt tall til regnskapet, du skal også ha gode resultater. Det er det også få inn den forståelsen.

Anisa Khan: Hvordan reagerte de ansatte på ledelsesverktøyet(var de involvert i prosessen)?

Rådmannen: Jeg tror det var i 2009 så tror jeg det var, de følte det var en lettelse å gå bort fra det kvalitets- og omfangsdokumentet. Som var mye mye mer omfattende. Også hadde vi en del tekniske problemer med gjennomføring av de elektroniske rapporteringene. Det elektroniske verktøyet gjorde også at kanskje noen ble

frustrert. For du la inn et tall og neste gang du kom så var tallet borte, du fant ikke igjen fordi det hadde skjedd noe.

Anisa Khan: På balansert målstyring?

Rådmannen: Ja, på balansert målstyring. For vi hadde et dataverktøy som het Corporater som er høy terskel for å forstå programmet, så du kan gjøre en del feil når du legger inn. Når du legger inn på første tertial så skulle du kanskje lagt inn på andre tertial også når du kommer inn og ikke finner tallet ditt så skjønner du ikke at du har lagt inn på feil sted. Så blir du litt frustrert på at tall er borte. Ikke sant så det var høy brukerterskel også var det litt tekniske problemer. Det klarte ikke å hente opp sykefravær på riktig tid og økonomitall var litt feil osv.. Så jeg tror når det gjaldt metoden så var det greit, men for den teknikken så var de frustrert.

Anisa Khan: Det har vært en undersøkelse av implementering av BMS i norske kommuner. Er det en undersøkelse dere har tatt i bruk ved deres implementering?

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rus/2002/0005/ddd/pdfv/148013-veileder_bms.pdf

Rådmannen: Når var den?

Anisa Khan: 2002

Rådmannen: Den har vi ikke brukt

Anisa Khan: Nei

Rådmannen: men vi brukte en veileder. Det var noe som het veiledelse, det var noen fra departementet. 2 veiledningsbøker som var skrevet av han, ja det var en av de konsulentene vi brukte. Det var Dag, jeg husker ikke hva han heter helt, de var fra Agenda Kaupangen nå tror jeg. De skrev to veiledningsbøker for departementet som het resultatledelse. De veiledningsbøkene som departementet skrev ble brukt veldig av mange kommuner, de var veldig konkrete og hadde mange eksempler fra tre kommuner fra balansert målstyring. Jeg tror det var Tønsberg og..

Anisa Khan: Ja, Drammen og Bærum.

Rådmannen: Ja, det var det. De..

Anisa Khan: Ja det var den linken jeg viste deg over hvor de tre kommunene deler sine erfaringer med BMS.

Rådmannen: Ja, den veiledningen brukte vi mye. Hvis det er den du viser til så. I den undersøkelsen, så i hvert fall i de veiledningsbøkene dem har vi brukt.

Anisa Khan: Det tyder på at deres endring av styringsmodellen skyldes en veldig høy konsertrasjon av kontroller, hvilket medførte at dere valgte å bevege dere mot en mer verdibasertilnærming med mindre kontroll og fokus på tillit mellom leder og medarbeider. BMS er nettopp et verktøy som skal forhindre administrativt belastning samt et belastende kontrollmiljø. Hvordan endte dere så med denne problemstillingen?

Rådmannen: Ja, hva skal jeg si om det..

Anisa Khan: Du sa at før BMS så var det også veldig mye kontroll.

Rådmannen: Ja, det var veldig mye kontroll. Eller det var veldig mye rapportering.

Anisa Khan: Det er jo akkurat det som står i rapporten, at det ble for mye rapportering.

Rådmannen: Ja! Så du kan si at. Eee.. Njaa.. jeg tror det er iboende ønske fra ledere da å slippe rapportering. Det tror jeg. Så jeg tror vi skal være forsiktig med og liksom ta for gitt da at det var så mye, men jeg tror kanskje det var litt lite benyttet og litt liten hensikt med det. Så det er kanskje litt riktigere, så hvis du føler at du legger ned tall også blir det aldri noe drøfting rundt det. Eller du får på en måte ikke noe feedback på det, ja hvorfor er mitt tall større enn naboen sitt, eller han gjør det bedre enn meg. Så det er bruken av de talla jeg tror vi ikke gjorde godt nok. Jeg tror det er, omfanget var jo for så vidt ikke så stort da, etter min oppfatning da. Altså du kan si.. på det må jo du vurdere som kan sammenligne det med andre. Men hvis du går tilbake til 2012 for eksempel 2013, så på et kjempe stort området som helse hadde vi kanskje 25 indikatorer og der er det 17 virksomheter. Alt fra psykiatri og helse og barnevern og psykisk utvikling altså det er kjempe bredt delt da. Og helse og omsorg, Nav i seg selv har mange indikatorer med arbeidsløshet og diverse. Så jeg vil jo egentlig påstå at det var egentlig ikke så mange, men når folk sier at det var så mye rapportering så mener jeg at det var en opplevelse av at det var vanskelig å rapportere fordi teknikken fungerte ikke og det vi rapporterte på det ble ikke brukt. Og da blir du litt sånn frustrert. Men så veldig mange tall vil jeg vel påstå at det kan jeg ikke si og du har jo kommuner som rapporterer til kommunestyret, altså helt ut til kommunestyret hver eneste måned. Vi rapporterer hver 3 ganger i året. Ja, så jeg vil ikke påstå at det var så mye rapportering. At det er få som har hver måned da. For eksempel Halden kommune har det. For at Halden kommune har så dårlig økonomi også sier kommunestyret vi må rapportere, vi må rapportere også får man ikke levert den ene rapporten før du må begynne med neste. Ikke sant og da blir det bare et rapporteringsregime, du får liksom aldri jobbe med å forbedre ting. Så jeg tror at det som var hovedårsaken til at vi endret det var at det hadde ikke så god effekt.

Det ble ikke utnyttet godt nok og det ble mer en pliktøvelse da. Og jeg er jo opptatt av at vi får jobbet med de grunnleggende tingene og samtidig som bystyret og jeg kan gå inn å ha en oversikt da. Nå har vi oversikt, men bruker å trykke på litt andre knapper. Altså mer forpliktelse, mer forståelse, mer gjennomføringskraft enn et sånt rapporteringssystem har.

Anisa Khan: Altså BMS sier jo også at du trenger jo ikke å ha så mange måleindikatorer. Du skal ha de viktigste også kan du heller legge bort resten og heller ha litt mer handlefrihet da.

Rådmannen: Også må du bruke dem, det er det som er..

Anisa Khan: Ja bruke dem og konsentrere seg om de viktigste. For Jens fortalte at dere slet med det tekniske og at dere brukte for mye tid på å finne gode indikatorer. også ramset dere bare opp mange, også viste det seg at det var ikke noe vits. De opplysningene eller indikatorene var bedre for å vise utviklingen i stedet for mål. Så dere følte at vi må rapportere, men hva blir det brukt til..

Rådmannen: Ja ja det er veldig viktig poeng altså

Anisa Khan: Hvis du kan svare på det her da. *Hvordan bruker du de fire perspektivene fra BMS i sin opprinnelige form og hvordan satt du det sammen sammenlignet med deres kvalitetsutviklingsmodell? (Presentere de fire perspektivene fra BM.)*

Rådmannen: Nei, vi brukte jo de samme fire perspektivene. Men vi håndterte samfunnsperspektivet veldig annerledes. Vi la inn en. Det vi gjorde var å lage en sånn mer samfunnsanalyse. Beskrivelse på utviklingen av samfunn. Istedenfor å, for det er vanskelig indikatorer å legge ut i tjenestene. Så dette med arbeidsløshet eller folkehelse eller forurensning, støy det gjør vi jo mye målinger på, men det er mer på hva skal jeg si kommunenivå da enn det er på hver enkelt enhet. Så det håndterte vi litt annerledes.

Anisa Khan: *Nå som det er fokus på verdibasert ledelse, føler du at fokuset er forsvunnet fra helhetlig styringsmodellen(balansert målstyringsmodellen)?*

Rådmannen: Ja, det vil jeg vel påstå. Må være ærlig på det. Det vil jeg si.

Anisa Khan: Hvilke forskjeller er det nå?

Rådmannen: nei, vi har jo.. det spørres jo hvem du snakker om. For meg med samtaler med mine ledere og det arbeidet jeg gjør så ser vi jo på resultatet på sykefraværet, økonomi og tjenester og sånn. Men vi drøfter jo mye mer hvordan vi forbedrer eller hva som er årsaken nå enn tidligere. For bystyret kan jeg tro det er like mye fokus på BMS, altså de ser like mye på resultatene. Fordi de kan ikke gå bak tallene, for det er mitt ansvar. Vi har jo sånn når vi har politisk ledelse så forholder jo seg til meg og dem ser bare på en måte arket. De kan ikke gå til en rektor og si hvorfor er det så dårlig, hvorfor er det så mye mobbing på skolen din. Så jeg tror for bystyret så har de ikke merket noe forskjell.

Anisa Khan: Så det er mer på de ansatte?

Rådmannen: Det er mer på ledelsen. På ledermøter og lederdialog og dem prosessene som går i kommuneområdene da.

Anisa Khan: *Hvor tilfreds er du med kontrollmiljøet i dag hvor fokuset nå er på verdibasert ledelse?*

Rådmannen: Ja, jeg synes vi har bra. Vi jobber fortsatt med teknikken da, nå er vi på utkikk etter nye løsninger. Men ellers så synes jeg at det har fungert bra.

Anisa Khan: Dere hadde problemer med det tekniske før, men hva bruker dere nå?

Rådmannen: Nei, nå bruker vi mer tabeller og excel og legger inn en del manuelt rett og slett. Så det er mer jobb for økonomi- og personellavdelingen. Men vi er jo ikke.. Altså på 50 ark for å bruke det uttrykket da, men vi klarer ikke å drille det så veldig godt opp og ned og kjøre kryssanalyser og sånt. Det mangler vi jo helt.

Anisa Khan: *Hvor tilfreds føler du de ansatte er for den nye styringsmodellen?*

Rådmannen: Jeg tror det er bra, nå snakker jeg mer om de lederne da. Men den enkelte ansatt tror jeg ikke kjenner så mye på det, jeg tror det er mer på lederne. Det virker som det fungerer. Vi har hatt fokus på.. Nå hadde jo vi konfliktløsning forrige ledermøte eller så jobber vi med etikk også jobber vi mer med de tingene som utvikler organisasjonen innen ifra enn på en måte.. også må jo de fagdiskusjonene gå på lesing eller medisinske forbedringer og, men mer fra min side og toppledelsens side er det mer fokus på den myke siden da mener jeg. Kultursiden, struktursiden for å si det sånn.

Anisa Khan: *Hvor stor rolle ser du kvalitetsstyringsmodellen har om 5 år?*

Rådmannen: ja, altså modellen kan gjerne ligge der. Eller modellen har den sammenhengen, det er som et kart. Det ligger der og terrenget er jo sånn, altså du har ressurser og resultater og du har jo forbedringer. Det er jo liksom hvordan du trykker på ulike forbedringspunkter og hvordan du bruker dette egentlig som endrer seg

over tid. Vi mennesker endrer oss, og kompetanse på mine ledere forandrer seg og du får andre forventninger fra yngre generasjon eller andre som har andre måter å tenke på. Og dem har vi utviklet hele tiden. Men jeg ser på dette som et kart som ligger der. Også har du noen resultater, noen innsatsfaktorer og dette skal gå i en produksjonsmodell. Det som forandrer seg nok mer, det er at du enda kortere reaksjoner. Reaksjoner kommer kanskje raskere fordi det er såpass store volumer og det er enda større krav. Det er på en måte sånn at du bare dreier sirkelen, skrur på skruene sånn at det blir litt tyngre å dra. Og da må vi også være sterkere i beina "for du skjønner det at jeg har vært på spinning på morgen vet du", hahahha og da må det liksom ha litt mer krutt altså. Da kan du ikke fortsette med de samme innsatsene ikke sant, du får ikke de samme resultatene. Det er mer hva du legger i det, hvordan du bruker det og hvordan du setter det sammen. Akkurat modellen tror jeg kan stå der, men den har jo ikke noe mer fokus enn at det er en forklaringsmodell.

Anisa Khan: I deres 2014 prosjektrapport står det at bakgrunnen for deres Helhetlig styringsmodell er BEST/UT. Hva er BEST/UT prinsippene? Fra før hans tid. En annen organiseringsform (innført i 2002)

Rådmannen: Det var det jeg snakket om i begynnelsen. Jeg kan prøve å tegne det opp, så kanskje det blir enklere å forstå.

Men det som er greia her da der er at da er rådmannen her da, også har du kommunesjef og kommunesjefen hadde en sektorsjef. Også var det en eller mange sektorsjefer under der. En sektorsjef for skole for eksempel. Også hadde du en her som heter driftssjef. Som hadde rektor og for eksempel sykehjem. Og kulturskole. Det var liksom modellen for Sarpsborg kommune. Her satt det en sektorsjef for skole og her satt det en sektorsjef for kultur og satt det en sektorsjef for sykehjem. Og jeg rapporterer jo til bystyret så bystyret ga på en måte denne kommunesjefen for eksempel 2 milliarder som han fordelte videre mellom sektorsjefene for ulike områder. Disse her fikk ingenting (sektorsjefene (rektor, sykehjemsleder, barnevernsleder osv.) de måtte gjøre en avtale hvor det stod at du har 300 elever også får du 600 millioner. Og den avtalen der blir inngått en eller annen gang i begynnelsen av året også skulle man rapportere i slutten av året. Og hvis han fikk 320 elever da, så skulle han liksom ha 100 tusen mer da. Den avtalen her (mellom kommunesjefen og sektorsjefen) den hadde.. den baserte seg.. bystyret vedtok budsjett også vedtok dem et kvalitetsdokument. Og det kvalitetsdokumentet var et vedlegg for budsjettet. Og i det kvalitetsbudsjettet der så stod det sånn ca 200 kvalitetsindikatorer da. Og de indikatorene der, de lå i den avtalen der. Også sa de sånn "ja du får for 200 elever men så skal dem også, halvparten skal for eksempel være over gjennomsnittet når det gjelder lesing". De hadde sånn kvalitetskrav. Også sa de for eksempel ja ja hvis de ikke klarer å lese så får jeg 290 millioner da. Det ble på en måte en diskusjon rundt dette her. Og den avtalen her, den ble på en måte sektorsjefen på skole og rektoren ble litt sånn motparter da. Han var mest opptatt av å få mest mulig penger og han andre var mest opptatt av å få mest mulig kvalitet. Også skulle den avtalen styre det. Hvis de ikke ble enige så gikk dem til kommunesjefen først også måtte de to her bli enig og hvis ikke de to ble enige så måtte jeg være overdommer da. La oss si at jeg sier at dem skal ha 300 mill. og han skal ha 20 mill., ferdig med det og da hadde jeg overstyrt og kortsluttet det hele systemet. Og det skjedde også et par år. For de klarte ikke å bli enige og han skolesjefen her hadde for lite penger og rektor klarte ikke å produsere med de pengene. Så ble det på en måte en sirkel med de avtalene. Den kunne jo ta 1-4 måneder. Og da har halve skoleåret gått. Så det som jeg har gjort nå da, det er ikke noe veldig originalt. Dette var jo bestiller/utfører (BEST/UT) modellen. Dette (sektorsjef) var han som bestilte og dette (for eksempel rektor) var han som leverte. Det vi gjorde nå var at vi sa her er rektor, dere må ha en lederavtale. Og i en lederavtale der forplikter du deg å finne løsninger. Der står det ikke hvor mange elever du har og hvor mye penger du skal ha. Også bestemmer bystyret fortsatt hvor mye de skal få og det er en forpliktelse dem i mellom sektorsjef og rektor. Det er ikke noe stk. pris. Her ser du at det handler mye mer om samhandling, forståelse og finne løsninger sammen. Også er det også sånn her at skolesjefen har jo en rektor til, ja kanskje de to rektorene der skal finne løsninger seg i mellom. Eller kanskje de tre snakker sammen da og så flytter vi en lærer som kanskje er du trenger mer enn meg. Og dette må skje på under en uke for snart begynner skolen og i august så kommer det kanskje 20 ekstra elever på xxx skole i løpet av sommeren som ikke er registrert i folkeregisteret i Sarpsborg engang. Også skal du begynne å reforhandle avtalen, det går ikke det vet du.

Så verden i dag er sånn at sjefen er borte og nå har vi bare en kommunesjef da som har ansvaret for hele greia. Og da betyr det også at du har ansvaret for hele økonomi, du har ansvaret for bruker og du har ansvar for medarbeider. I det forrige systemet så hadde vi for eksempel at den her har ansvaret for brukeren, han her hadde ansvaret for de ansatte og han har ansvaret for økonomien da. Du på en måte delte opp ansvaret. Når har du ansvaret for alle, de samfunnspektivet ligger også her, men det er vanskelig å måle og få ned i det systemet her.

Samfunnsansvaret ligger mer oppe på et litt mer overordnet ledernivå da. Det henger jo sammen, men nå har alle ansvaret for økonomi, brukeresultater og medarbeiderresultater i hele linja og nå må de skaffe de

resultatene hele året gjennom samspill. De har et verdibasert ledelsessamhandling da. Når disse samhandler med god forståelse av hva som er viktig og hvordan vi skal håndtere dette og hvilke hensyn vi skal ta i forhold til hvilken bydel vi er i eller hvilke ansatte vi har eller hvordan omdømme er og du tenker hele helheten. Så har de også med seg den der resultattavla, dette gjør at de har med seg verdibasert ledelse og det med å lage forpliktelser samtidig som du lager et system.

Det der levde jo egentlig ikke her nede før. Det var bare rådmannen som hadde ansvaret for det.

Jeg vet ikke om du skjønnte noe av det..

Anisa Khan: Joda, jeg skjønnte det. Veldig fint at du tegnet det opp.

Rådmannen: Ja

Anisa Khan: Også er det siste spørsmål. Dere skriver i prosjektrapporten at kvalitetsutviklingsmodellen skal representeres i HP, men samtidig mener dere at HP ikke skal ta utgangspunkt i kvalitetsutviklingsmodellen når HP skal utarbeides. Hvorfor det? – og hvordan er kvalitetsutviklingsmodellen en del av kommunens strategi, hvis den ikke er en del av HP?

Rådmannen: Ja.. Har vi skrevet det?

Anisa Khan: Ja.. det var slik jeg forstod det..

Rådmannen: Ja, altså du kan si den modellen som står her da. Det er jo en systematisk forklaringsmodell på hvordan du setter sammen det vi gjorde de første årene da. Det at vi brukte dette til overskrifter på hvert kommuneområdet. Så når du kom til helse og sosial så stod det "ja hvilke verdier har vi, hvilke strategier, hvilke planer har vi, hva slags økonomi har vi" også kom bruker, medarbeider og litt sånn. Så vi brukte den veldig slavisk da vi bygde opp disposisjon da. Det gjør vi ikke lenger, så jeg tror det du egentlig refererer til der er at nå når du går til for eksempel helse og sosial nå da så står det.. så følger vi ikke den disposisjonen, altså de overskriftene som ligger her da strategiske prosesser, prioriteringer og økonomi de er nok litt mer frikobla fra de fire der og de fire der. Hvis du går tilbake til de gamle dokumentene så tror jeg det stod verdier og ledelse, strategier, økonomi ikke ressurser bare. Tror det stod noe mer, men detter er jo skrevet som en sånn tavle da som er på en måte.. den her her har du tjenestemåla. I noen dokumenter så stod jo tjenestemålene, økonomimålene og det i hverandre. Jeg tror ikke at du skal henge deg oppi at.. disse to(2015 og 2016 HP) er litt mer redigert. Det er ikke noe innholdsmessig forskjell på dem. Men når vi skrev dokumentet første årene så brukte vi dette som overskrifter. Nå har jeg ikke en av de gamle her. Da skrev vi, det første som stod der når du kom til helse og sosial, det var verdier og ledelse. Og det neste du kom til var på en måte, hva står det der a.. menneskelige ressurser ja det skrev vi kanskje ikke da, men vi brukte i hvert fall overskriftene slavisk. Nå er dokumentet bak her ganske frikobla også har det vært litt forskjellig. Her står det tjenestemål. Noen ganger skrev vi også medarbeidermål og økonomimål på hver her da. Det er mer sånn layout altså. Jeg tror vi tenker og bruker den hele tiden, men vi har brukt litt forskjellige layout. Jeg tror ikke du skal bruke så, det er ikke noe faglig poeng. Det er litt mer hensiktsmessig, det er litt mer fremmedord. Så når vi presenterte dem for bystyret så ble dem for teoretiske og da valgte vi heller å bryte det opp litt annerledes. Det er bare det.



Norges miljø- og biovitenskapelig universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway