

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP



Forord

Denne masteroppgaven er en avsluttende del av en toårig mastergrad i økonomi og administrasjon på Handelshøgskolen ved Universitetet for miljø- og biovitenskap. Fokuset i studien er rettet mot styringssystemer i kommunal sektor, med fokus på balansert målstyring. Balansert målstyring har blitt mer utbredt blant norske kommuner, noe som gjør det interessant å vurdere bruk og funksjon ved å anvende balansert målstyring som kommunalt styringssystem. Dette gjør tema for oppgaven svært aktuell og interessant.

Denne oppgaven er dannet på bakgrunn av et samarbeid med KS-Konsulent, et ledende rådgivningsfirma for kommunal sektor. Gjennom god dialog og innspill, ble det besluttet å gå nærmere inn på balansert målstyring som styringssystem i Lom og Mandal kommune. Vi takker Håvard Moe fra KS-Konsulent for bidrag i forbindelse med oppgavens problemstilling og omfang. Retter også en stor takk til veileder Kjell Gunnar Hoff som har bidratt med konstruktive tilbakemeldinger gjennom hele prosessen. Takker også Per Aksel Holving for gode innspill. Vi vil også takke administrasjonssjef i Lom kommune Ola Helstad og kommunalsjef i Mandal kommune Norman Udland for god bistand. Retter også en stor takk til alle flotte ansatte i hver av kommunene som stilte opp på intervjuene.

Arbeidet med denne masteroppgaven har satt store krav til oss gjennom det siste halve året. En spesiell takk rettes til foreldre, onkel, tante og samboere som har gjennom denne tiden alltid stilt opp og vært gode støttespillere i en krevende periode.

Ås, 14. juni, 2012

Torbjørn Snellingen

Lars André Kløvstad

Sammendrag

Gjennom de siste tiårene har det skjedd store endringer i offentlig sektor. Som en del av denne utviklingen har modeller og praksiser fra det private næringsliv blitt overført til kommunal sektor. Dette har blant annet medført et økt fokus på brukerne, benchmarking, prestasjonsmåling, delegering og et skifte mot en flatere organisasjonsstruktur. Nevnte utviklingstrekk har satt større krav til effektivitet, prestasjoner og mål- og resultatstyring i norske kommuner. Som følge av dette har det oppstått betydelige kommunale styringsutfordringer. Balansert målstyring (BM) er et styringsverktøy som har blitt benyttet for å kunne møte de økte kravene, og samtidig systematisere den komplekse styringen i kommuner. BM er med på å strukturere overordnet styring og kontroll av den operative driften, samtidig som strategisk gjennomføring sikres gjennom kobling av kortsiktige aktiviteter og langsiktige mål. Dette gjøres gjennom et flerdimensjonalt fokus koblet opp mot visjon, strategi og overordnede mål. Gjennom BM ønskes det å omsette strategi og retning til handling gjennom dekomponerte mål satt i årsaks-virkningssammenheng.

I denne oppgaven ser vi på bruk og funksjon av kommunale styringssystemer bygget på prinsippene for BM. Dette gjøres gjennom casestudier av Lom og Mandal kommune, hvor det har blitt gjort en vurdering av kommunenes praksis sett opp imot eksisterende teori og beslutningsgrunnlaget for innføring av BM. Gjennom bruk av dybdeintervjuer har det blitt gjort en vurdering av om systemene har en fastsatt og logisk struktur, og om det er brukt gjennomgående og kontinuerlig av og mellom de ulike nivåene i kommunene.

Resultatene fra studien har vært med på å avdekke både positive og negative forhold ved bruk og funksjon av styringssystemet i kommunene. BM har gitt et økt fokus på mål- og resultatstyring, rapportering og dialogstyring i begge kommunene. Dette får allikevel svekket verdi ettersom det synes å være en lite hensiktsmessig logisk struktur og oppbygningen av styringssystemene. Dette i form av manglende strategisk forankring, inkonsistent praksis for operasjonalisering og fraværende årsaks-virkningssammenhenger i systemet. I tillegg synes det å være manglende rutiner for opplæring som videre virker å gi variert forståelse og kunnskap om BM i kommunene.

Abstract

The public sector has undergone major changes throughout the last decades. As a part of this development, models and methods has been adapted and modified to fit the municipal sector. This has resulted in an increased focus on the customers, benchmarking, performance measurement, delegation of authority and a shift toward a flat organizational structure. In regards to Norwegian municipalities these changes has further resulted in increased demands toward efficiency, performances and management by objectives and results. Balanced Scorecard (BSC) is a management tool that has been used to meet the increased demands and systematize the complex government of the municipalities. BSC assists in structuring supervisory control of the operative processes and also secure strategic translation by binding short-term activities to long-term objectives. This is done through multiple perspectives linked to vision and strategy. BSC translates strategy through a set of short-term goals based on hypotheses about cause-and-effect relationships.

In this master thesis we take a closer look at the use and function of municipal management systems based on the principles of BSC. This is done through case studies of Lom and Mandal municipality. Each of the municipalities has been assessed in light of existing theory and the decision basis regarding the implementation of BSC. The approach of this study has been done through the use of in-depth interviews. Information provided through these interviews has been used to determine whether the systems have concise and logical structures, and how they are used throughout all levels of the municipalities.

The results from this study have revealed both positive and negative aspects within the use and function of the management systems. BSC have both in Lom and Mandal provided an increased focus on objectives and results, informative function and dialog. Despite these advantages the management systems seem to lack suitable logical structures through missing strategic foundation, inconsistent methods of strategic translation and a lack of hypotheses about cause-and-effect relationships. Routines concerning training and education seems also to be absent and may explain the overall varying understanding and knowledge of BSC in Lom and Mandal municipality.

Innholdsfortegnelse

FORORD	1
SAMMENDRAG	2
ABSTRACT	3
INNHALDSFORTEGNELSE	4
FIGUROVERSIKT	7
TABELLOVERSIKT	8
1. INNLEDNING	10
1.1 POSISJONERING OG FOKUSOMRÅDE	11
1.2 PROBLEMBESKRIVELSE	12
1.3 BEGRENSNINGER	13
1.4 BEGREPSAVKLARING.....	14
2. TEORETISK GRUNNLAG	15
2.1 OFFENTLIG STYRING	15
2.1.1 <i>Utvikling og modernisering av offentlig styring</i>	15
2.1.2 <i>Kommunal styring</i>	17
2.2 BAKGRUNN FOR BALANSERT MÅLSTYRING	24
2.2.1 <i>Introduksjon</i>	24
2.2.2 <i>Balansert målstyring som strategisk styringssystem</i>	24
2.3 BALANSERT MÅLSTYRING I OFFENTLIG SEKTOR.....	26
2.3.1 <i>Introduksjon</i>	26
2.3.2 <i>Oppbygning av balansert målstyring</i>	27
2.3.3 <i>Krav til bruk av balansert målstyring</i>	38
2.3.4 <i>Kritikk av balansert målstyring</i>	39

Innholdsfortegnelse

3. METODISK GRUNNLAG	41
3.1 FORSKNINGSDESIGN	41
3.2 DATAMATERIELL OG INTERVJUPROSESSER	42
3.2.1 <i>Datainnsamling</i>	42
3.2.2 <i>Utvалgsramme og respondenter</i>	44
3.2.3 <i>Intervjuprosessen</i>	45
3.3 RELIABILITET OG VALIDITET	46
4. INFORMATIVT GRUNNLAG	47
4.1 LOM KOMMUNE	47
4.1.1 <i>Innföring</i>	47
4.1.2 <i>Mål og beslutningsgrunnlag for innföring av BM</i>	49
4.2 MANDAL KOMMUNE	50
4.2.1 <i>Innföring</i>	50
4.2.2 <i>Mål og beslutningsgrunnlag for innföring av BM</i>	52
5. ANALYSE	55
5.1 LOM KOMMUNE	55
5.1.1 <i>Helhetlig styringssystematikk</i>	55
5.1.2 <i>Involvering og ansvarsfordeling</i>	60
5.1.3 <i>Rapportering og dialog</i>	63
5.1.4 <i>Operasjonalisering</i>	65
5.1.5 <i>Resultat og måloppnåelse</i>	70
5.1.6 <i>Läring og utvikling</i>	74
5.1.7 <i>Sammenheng</i>	77
5.1.8 <i>Konklusjon</i>	78
5.2 MANDAL KOMMUNE	80

Innholdsfortegnelse

5.2.1	<i>Helhetlig styringssystematikk</i>	80
5.2.2	<i>Involvering og ansvarsfordeling</i>	87
5.2.3	<i>Rapportering og dialog</i>	89
5.2.4	<i>Operasjonalisering</i>	91
5.2.5	<i>Resultat og måloppnåelse</i>	97
5.2.6	<i>Læring og utvikling</i>	99
5.2.7	<i>Sammenheng</i>	102
5.2.8	<i>Konklusjon</i>	103
6.	SAMMENFATNING	106
	LITTERATURLISTE	107
	VEDLEGG	112
	VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE	112
	VEDLEGG 2: PÅSTANDSKJEMA	117
	VEDLEGG 3: INTERVJUGUIDE BESLUTNINGSGRUNNLAG	121
	VEDLEGG 4: ÅRHJULET LOM KOMMUNE	123
	VEDLEGG 5: OVERORDNET MÅLEKART LOM KOMMUNE	124
	VEDLEGG 6: ÅRHJULET MANDAL KOMMUNE.....	125
	VEDLEGG 7: RESULTATSLØYFEN MANDAL KOMMUNE.....	126
	VEDLEGG 8: FASETT MANDAL KOMMUNE	127
	VEDLEGG 9: OVERORDNET MÅLEKART MANDAL KOMMUNE	128

Figuroversikt

Figur 2.1: Kommunens funksjoner (Metliaas & Valstad, 2006).....	19
Figur 2.2: Generell styringsmodell (Hoff & Holving, 2002, s. 158).....	28
Figur 2.3: Balanced Scorecard for the Public and Nonprofit Sector (med utgangspunkt i Niven, 2008, s. 32)	31
Figur 2.4: Strategiske kart Luftforsvaret (Hoff & Holving, 2002, s. 217).....	34
Figur 2.5: Kriterier for gode styringsparametre (Hoff & Holving, 2002, s. 179)	36
Figur 2.6: Målekart Bærum kommune (Metliaas & Valstad, 2006, s. 25).....	37
Figur 4.1: Organisasjonskart Lom kommune (Årsmelding, 2011, s. 8).....	48
Figur 4.2: Organisasjonskart Mandal kommune (Hentet fra http://www.mandal.kommune.no/organisasjon/organisasjonskart)	51

Tabbelloversikt

Tabell 3.1: Kvalitativ og kvantitativ metode (Askheim & Grenness, 2008, s. 50).....	42
Tabell 5.1: Påstand 1: BM bygger på en godt forankret visjon og strategi.....	56
Tabell 5.2: Påstand 2: Kommuneplanen blir ivaretatt og fulgt opp på en hensiktsmessig måte gjennom styringsverktøyet	57
Tabell 5.3: Påstand 3: BM er et styringsverktøy forbeholdt ledere i kommunen	62
Tabell 5.4: Påstand 4: BM fungerer som en kommunikasjonskanal for å formidle visjon, strategier og strategiske mål til samtlige nivåer i kommunen.....	64
Tabell 5.5: Påstand 5: Strategien er hensiktsmessig operasjonalisert til målekart med tilhørende fokusområder og styringsparametre.....	67
Tabell 5.6: Påstand 6: Målkartene er et godt verktøy i arbeidet med å få operasjonalisert felles mål og strategi	69
Tabell 5.7: Påstand 7: Det er et kontinuerlig fokus på resultat og måloppnåelse	73
Tabell 5.8: Påstand 8: Styringsparametre og mål blir periodisk evaluert og endres ved behov for å kunne skape prestasjonsfremmende arbeid.....	74
Tabell 5.9: Påstand 9: Det gis tilstrekkelig opplæring i bruk av BM som styringsverktøy ...	75
Tabell 5.10: Påstand 10: BM legger til rette og oppfordrer til kollektiv læring og utvikling av kommunen	76
Tabell 5.11: Påstand 11: BM skaper konsistente og logiske sammenhenger mellom aktørene i kommunen og er med på å fremme strategi og måloppnåelse	77
Tabell 5.12: Påstand 12: BM kan helhetlig sees på som et hensiktsmessig styringsverktøy for kommunen.....	78
Tabell 5.13: Påstand 1: BM bygger på en godt forankret visjon og strategi.....	80
Tabell 5.14: Påstand 2: Kommuneplanen blir ivaretatt og fulgt opp på en hensiktsmessig måte gjennom styringsverktøyet	81
Tabell 5.15: Påstand 3: BM er et styringsverktøy forbeholdt ledere i kommunen	87

Tabbeloversikt

Tabell 5.16: Påstand 4: BM fungerer som en kommunikasjonskanal for å formidle visjon, strategier og strategiske mål til samtlige nivåer i kommunen	91
Tabell 5.17: Påstand 5: Strategien er hensiktsmessig operasjonalisert til målekart med tilhørende fokusområder og styringsparametre	96
Tabell 5.18: Påstand 6: Målkartene er et godt verktøy i arbeidet med å få operasjonalisert felles mål og strategi.....	97
Tabell 5.19: Påstand 7: Det er et kontinuerlig fokus på resultat og måloppnåelse	98
Tabell 5.20: Påstand 8: Styringsparametre og mål blir periodisk evaluert og endres ved behov for å kunne skape prestasjonsfremmende arbeid	99
Tabell 5.21: Påstand 9: Det gis tilstrekkelig opplæring i bruk av BM som styringsverktøy	100
Tabell 5.22: Påstand 10: BM legger til rette og oppfordrer til kollektiv læring og utvikling av kommunen	101
Tabell 5.23: Påstand 11: BM skaper konsistente og logiske sammenhenger mellom aktørene i kommunen og er med på å fremme strategi og måloppnåelse	102
Tabell 5.24: Påstand 12: BM kan helhetlig sees på som et hensiktsmessig styringsverktøy for kommunen	103

1. Innledning

I løpet av de siste tiårene har det oppstått betydelige endringer innen offentlig sektor.

Utvikling i form av reformer og omstrukturingsprogrammer har vært en realitet i nasjonal sammenheng, men også sett i forhold til offentlig sektor i flere andre land.

Utviklingstrekkene har medført et økt fokus på modernisering, effektivisering og en mer målrettet offentlig styring. Sett i betydning av disse trekkene har brukerne og samfunnet fått økt prioritet, der fokuset er rettet mot bedre ressursutnyttelse. Dette for å kunne utvikle et bedre tjenestetilbud (Busch, Johnsen og Vanebo, 2009).

Som en følge av de økte kravene til offentlig styring, ble New Public Management (NPM) brakt på banen. NPM fremstod som en fellesbetegnelse for moderniseringsbølgen innen offentlig sektor, og sto videre sentralt i utviklingen av styringssystemene i det offentlige (NOU 2004:2). Denne utviklingen medførte blant annet en privatisering av offentlige virksomheter, ved implementering av styringssystemer og teknikker hentet fra privat næringsliv (Busch et al., 2009).

I tråd med denne utviklingen har kommunal sektor vært preget av større endringsprosesser. Dette i form av flatere organisasjonsstruktur, delegering av ansvar og myndighet, og et større fokus på prestasjonsmåling og kontroll. De kommunale virksomhetene har også fått større handlefrihet, og opererer i praksis mer likt private virksomheter (NOU 2004:2). Mål- og resultatstyring har blitt et grunnleggende prinsipp innen intern styring av statlige virksomheter (Økonomistyringsreglementet for staten, 2010). Dette har derfor medført større utfordringer i forhold til styringen av norske kommuner, med tanke på komplekse sammensetninger av ulike mål og prosesser (Busch et al., 2009). Styringsverktøyet balansert målstyring (BM) har siden 1990-tallet blitt trukket frem som et godt verktøy for å møte kravene til mål- og resultatstyring, og samtidig systematisere den komplekse styringen (Gulbrandsen & Hansen, 2001). BM ble introdusert som et styringsverktøy for private virksomheter av Kaplan og Norton i 1992. Dette endret seg raskt til å også inkludere offentlig sektor, hvor det i dag er blitt et utbredt styringssystem i kommunal sektor. Et skifte i den kommunale styringen har vært med på å øke behovet for et strategisk ledelses- og

styringsverktøy. Dette for å kunne ivareta overordnet styring og kontroll av den operative driften, og samtidig sikre strategisk gjennomføring. BM er med på styrke styringen til norske kommuner gjennom et flerdimensjonalt fokus koblet opp mot visjon, strategi og overordnede mål. Det skal bidra til å omsette strategier og retning til handling, gjennom et fokus på rapportering av finansielle og ikke-finansielle styringsparametre (Hoff & Holving, 2002). På denne måten er verktøyet med på å sikre kobling mellom kortsiktige aktiviteter og langsiktige mål (Kaplan & Norton, 1996a).

BM har en sentral posisjon innen kommunal styring, og kan sees på som et ledende styringssystem i kommunal sektor. BM virker å være et verktøy som ivaretar det flerdimensjonale fokuset som er nødvendig for å effektivt håndtere de komplekse styringsutfordringene kommunene står ovenfor.

1.1 Posisjonering og fokusområde

Styringsutfordringene i kommunal sektor har vært med på å aktualisere BM som et hensiktsmessig styringsverktøy for norske kommuner. For å kunne benytte BM som styringssystem vil kommunene være avhengig av å ta utgangspunkt i de elementene som ligger til grunn i verktøyet, for så å tilpasse dette til eget formål. Det settes av den grunn store krav til implementeringsprosessen, tilpasning og integrering av verktøyet. Hvordan BM brukes og videre fungerer som styringssystem i norske kommuner, virker derfor å variere i stor grad. Innenfor dette området er både litteratur og forskning begrenset, noe som er med på å aktualisere oppgavens innfallsvinkel. Oppgavens fokus er rettet mot Lom og Mandal kommune hvor det ikke har blitt gjennomført lignende studier tidligere. Dette er med på å gjøre oppgaven både interessant og aktuell.

Lom og Mandal kommune har brukt BM i en relativt lang tidsperiode. Dette er også to kommuner som har oppnådd gode styringsmessige resultater gjennom evalueringsverktøyet Kommunekompasset. Valget av kommunene ble gjort i samarbeid med KS-Konsulent, der resultatene fra evalueringsverktøyet og positive erfaringer gjort av KS-Konsulent, var medvirkende for valget.

Vi hadde begge et ønske om å skrive en masteroppgave om BM med bakgrunn i kommunal sektor. Gjennom samarbeidet med KS-Konsulent ble dette virkeliggjort, hvor innfallsvinkel og problemstilling ble besluttet i dialog med KS-Konsulent.

Fokuset i denne oppgaven er rettet mot bruk og funksjon av kommunale styringssystemer bygget på prinsippene for BM. Dette har blitt gjort gjennom induktive casestudier av kommunene Lom og Mandal.

1.2 Problembeskrivelse

I denne masteroppgaven ser vi nærmere på bruk og funksjon av BM i Lom og Mandal kommune. Følgende problemstilling er lagt til grunn for denne studien:

“Er balansert målstyring et styringssystem som virker etter hensikten i Lom og Mandal kommune?”

For å kunne besvare problemstillingen er det gjort en vurdering av styringssystemets bruk og funksjon i hver av kommunene. Dette drøftes og sees opp imot eksisterende teori og beslutningsgrunnlaget for innføringen av BM. Det er gjort en vurdering av kommunenes praksis ved å se på hvorvidt BM har en fastsatt og logisk struktur. Fokuset har vært rettet mot om styringssystemene er brukt gjennomgående og kontinuerlig av og mellom de ulike nivåene i kommunene. Ut ifra overnevnte vil det bli gjort en helhetlig vurdering av i hvilken grad de kommunale styringssystemene virker etter hensikten.

Eksisterende teori på området anvendes for å kunne vurdere nåværende praksis i kommunene, for så å også vurdere hvorvidt ønskene for innføringen av BM er innfridd.. Av hensyn til at kommunene innførte styringsverktøyet for flere år siden, har vi valgt å ikke direkte vurdere beslutningsinformasjonen, men heller å bruke det for å se om kommunene har fått et ønsket styringssystem.

Teorigrunnlaget baseres i stor grad på Kaplan og Nortons teorier om BM som strategisk styringsverktøy. Gjennom teorien har vi satt fokus på å vise veien fra offentlige styringsmessige utfordringer, til et mer konkret fokus på kommunale utfordringer. I tillegg

har vi utarbeidet et praktisk rettet innføringskapittel i BM teori, for så å spisse dette mot BM i kommunal sektor.

Gjennom dybdeintervjuer og påstander dannes grunnlaget for datainnsamlingen. Intervjuene foretas på politisk- og administrativt nivå, samt ledere og ansatte fra to ulike virksomheter. Ved denne fremgangsmåten har vi opparbeidet oss kunnskap om forholdene i kommunene, og videre brukt dette til å besvare problemstillingen.

I forkant av analysene beskrives det empiriske materialet. Vi har valgt å kalle dette for informativt grunnlag, ettersom det både inneholder ren informasjon om kommunene og beslutningsgrunnlaget for innføringen av BM.

Analysen i denne studien tar utgangspunkt i rammene nevnt ovenfor. Den er videre delt opp i syv delkapitler som til sammen gir grunnlaget for konklusjonen. Disse delkapitlene er valgt ut i fra en omfattende seleksjonsprosess, nettopp fordi det er disse som til sammen danner grunnlaget for å kunne besvare problemstillingen.

1.3 Begrensninger

Intervjuprosessen foregikk over to dager i hver kommune. Denne tidsskranken begrenser antall intervjuobjekter, men vi mener allikevel å ha fått en god oversikt over forholdene i kommunene.

Gjennom 18 dybdeintervjuer ble det fokusert på individuelle erfaringer og forståelse i forhold til bruk og funksjon av BM. Det ble også fokusert på intervjuobjektens oppfatning av nevnte elementer sett i forhold til nære arbeidsrelasjoner og for kommunen som helhet. Dette synes å ha gitt oss god oversikt over forholdene i kommunene. Det kan allikevel være enkelte begrensninger i forhold til at det kan eksistere ulike grupperinger med andre oppfatninger, som da ikke fanges opp.

1.4 Begrepsavklaring

Bystyre / kommunestyre: Øverste organ i en kommune. Folkevalgte representanter valgt inn for fire år av gangen.

Administrasjonen: Når vi nevner administrasjonen i oppgaven, refereres det til den administrative ledelsen. Dette er gjennomgående i hele oppgaven.

Virksomheter: De ulike enhetene i kommunen.

Målekart: Samlet oversikt for rapportering av finansielle og ikke-finansielle styringsparametre. I generell teori om BM omtales dette ofte som styringskort, men av hensyn til at kommunene bruker terminologien målekart er dette brukt gjennomgående i oppgaven.

Styringssystem: Et system som anvendes for å implementere og videre nå ønsket målsetting.

BM: Strategisk rammeverk for å virkeliggjøre strategi ved å omdanne disse til konkrete handlinger. Dette rapporteres periodisk gjennom et sett finansielle og ikke-finansielle styringsparametre.

Beslutningsgrunnlaget: I denne sammenhengen brukes det i forbindelse med målene for innføringen av BM.

Flat struktur/to nivå struktur: Beskriver utflating av organisasjonsstrukturen. En kommune med to-nivåstruktur vil ikke ha egne kommunale sjefer. Det vil si at rådmannen direkte kobles til virksomhetsledere i organisasjonshierarkiet.

2. Teoretisk grunnlag

Teorien har en tredelt oppbygning. Første del omhandler utvikling og styringsutfordringer i det offentlige med fokus på kommunal sektor. Andre del er rettet mot bakgrunnen til BM og dens posisjon som et strategisk styringsverktøy. Fokuset i siste del er oppbygning av BM som et styringsverktøy i kommunal sektor.

Gjennom de siste tiårene har det blitt stilt spørsmål ved de tradisjonelle måtene å styre virksomheter på. Johnson og Kaplan (1987), Kaplan og Norton (1992), og Emmanuel, Otley og Merchant (1990) argumenterte for nødvendige endringer for virksomhetsstyring. Dette på bakgrunn av en endret og mer turbulent konkurransesituasjon med et annet krav for styringsinformasjon. Hoff og Holving (2002) trekker også frem at teknologisk utvikling, økt innovasjonstakt og bedre informasjonstilgang har stor påvirkningskraft på virksomhetsstyring. Basert på denne endringen argumenterer Hoff og Holving (2002, s. 20) at: ”regnskaps- og økonomirapportering må avløses av rapportering som gir *styringsinformasjon* slik at virksomhetene også kan holde kursen mot de strategiske målene.” Det trekkes også inn et endret fokus fra kvantitative- til mer kvalitative resultatmålinger i virksomhetene.

2.1 Offentlig styring

2.1.1 Utvikling og modernisering av offentlig styring

En modernisering og utvikling av styring i offentlig sektor har på flere områder blitt aktualisert gjennom vedtak, programmer og retningslinjer fra den norske regjering. Busch et al. (2009) trekker frem økt behov for bedre kvalitet og ressursutnyttelse i den offentlige forvaltningen. Forfatterne viser til at privatiseringen av offentlige tjenester har økt i omfang hvor også styringssystemer og teknikker fra privat næringsliv har blitt implementert i offentlige sektor. De stiller spørsmål ved slik kopiering ettersom det ikke er en forutsetning at systemene fungerer tilfredsstillende i offentlig sektor. Det er derfor nødvendig å ta hensyn

til ulikhetene ved å utarbeide skreddersydde løsninger. Det er viktig å ta i betraktning at ulikheter mellom det offentlige og private i hovedsak er av samfunnsøkonomisk opprinnelse. I tillegg er det slik at staten ofte er selger og kjøper av samme tjeneste. Dermed oppstår ikke et marked. Dette gjenspeiles ved at det offentlige gjennom mange år har vært kritisert for at det oppstår en markedssvikt. Det finnes for eksempel ikke eksterne markeder innen forsvar og rettsvesen (Frøyland, Hoelsæter & Korneliussen, 2005).

Busch et al. (2009) belyser også utfordringene i forhold til styring av det offentlige på bakgrunn av en kompleks sammensetning av ulike mål og prosesser. Det vektlegges også i en utredning avgitt til Finansdepartementet (NOU 2000:21) at det også er vanskelig å kunne evaluere resultatene. På overordnet plan innenfor statlig styring vil sentrale forhold være målsetning, ressursallokering og beslutninger hvor det foregår politiske avveininger mellom kollektive goder. Ifølge utredningen er en desentralisering av oppgaver til lokalforvaltningen en metode for å kunne ivareta offentlige tjenester og god styring. Dette vil i henhold til utredningen (NOU 2000:21, s. 708):

(...) gi en velferdsgevinst ved at tjenestetilbudet bedre knyttes til befolkningens preferanser. I tillegg kan lokaldemokrati og konkurranse mellom kommuner bidra til effektivitet.

New Public Management

New Public Management (NPM) er en fellesbetegnelse for moderniseringsbølgen innen offentlig sektor og står sentralt innen utviklingen av styringssystemer for det offentlige. Til tross for at NPM kan sees på flere måter, finnes det en relativt stor enighet om at NPM er styrt av skepsis mot politikk, har basis i økonomisk teori og vektlegger effektivisering sterkt (NOU 2004:2). NPM har i stor grad dannet grunnlaget for utviklingen av den offentlige sektoren, noe som har medført en økt privatisering gjennom bruk av modeller fra det private næringsliv, økt fokus på konkurranse, resultatmåling samt tydeligere styring og økt grad av delegering (Busch et al., 2009). Ferlie et al. (sitert i Busch et al., 2009) viser til fire modeller som er med på å representere utviklingstrekkene som er å finne innenfor NPM. Disse modellene innebærer krav om effektivitet, nedskjæring og desentralisering, kulturutvikling og serviceledelse.

I tråd med utviklingen har kommunene gjennomgått en større endringsprosess både administrativt og politisk (NOU 2004:2). Organisasjonsstrukturen har blitt flatere, og beslutningsmyndighet er delegert nedover. Kommunale virksomheter har fått større handlefrihet og opererer i praksis mer likt private virksomheter. Dette er videre med på øke kravene til den kommunale styringen .

2.1.2 Kommunal styring

Kommunal oppbygning

Utvikling

Norske kommuner er politisk styrte organisasjoner ledet av folkevalgte i kommunestyre. Rådmann er øverste leder i administrasjonen og har ansvaret for den daglige driften (Brox, 2010). Virksomhetene i en kommune representerer de tjenesteområder som tilbys til innbyggerne. Brox viser til en endring i delegeringen av ansvar der det siden 1992 har blitt delegert flere fullmakter til administrasjonen. Denne endringen var nødvendig for å klargjøre rollefordelingen mellom det politiske nivå og administrasjonen. Administrasjonen er ansvarlig for daglig drift, mens politikerne skal fokusere på de strategiske spørsmålene innen budsjett, planer og målstyring (Brox).

Flat struktur

I løpet av de siste 10 årene har større deler av kommunal sektor blitt omorganisert. Den ”nye” kommunale hierarkiske oppbygningen blir ofte kalt flat struktur eller to-nivå struktur. Brox (2010) trekker frem at to-nivå struktur ikke er en spesifikk organisasjonsmodell, men at det heller handler om økt delegering og målstyring. Delegering i denne sammenhengen omfatter en omorganisering ved at ledernivåene i kommunen reduseres fra tre til to. Det vil si at rådmann kommuniserer direkte med virksomhetsleder, og de tidligere kommunale sjefene fjernes. Ansvar for budsjett, personal og fag blir videre delegert til virksomhetslederne. Mange kommuner har valgt å beholde kommunale sjefene, mens driftsansvaret allikevel delegeres til virksomhetsleder. Kommunalsjefene innehar da en stedfortrederrolle med et koordineringsansvar opp mot rådmann (Brox).

Administrasjonen fungerer som et utrednings- og formidlingsorgan for politikerne. Dette skal gi politikerne muligheten til å fatte gode styringsmessige beslutninger (Brox, 2010). I henhold til forfatteren kan dette sees i sammenheng med prinsippet for målstyring der overordnet målsetting og resultathåndtering skjer av politikere og toppledere. Politikerne står som øverste myndighet hvor rådmann står til ansvar for gjennomføringen.

Den flate organisasjonsstrukturen vil føre til at politisk og administrativ ledelse får redusert kontroll over virksomhetene med tanke på det operasjonelle- og taktiske plan. I henhold til prinsippal-agentteori (Hoff, 2009) er politikerne prinsippal eller bestiller ovenfor administrasjonen. Administrasjonen er agenten som skal utføre oppgaver etter politikernes ønsker. Det samme forholdet får administrasjonen ovenfor virksomhetsledere, der administrasjonen følgelig representerer det bestillende ledd. Problemet for prinsippalen er at han ikke kan vurdere om agenten arbeider etter hans ønske, ettersom han ikke direkte observerer arbeidet. Prinsippalen kan først vurdere arbeidet i etterkant, og det kan derfor oppstå asymmetrisk informasjon mellom partene. Asymmetrisk informasjon oppstår så fort agenten får informasjon om noe prinsippalen ikke kjenner til (Hoff). En flatere struktur med økt delegering av ansvarsområder vil dermed skape styringsmessige utfordringer i forhold til å få agentene til å utføre arbeidsoppgaver i tråd med prinsippalens interesse. Utstrakt delegering fører derfor til et økt behov for et hensiktsmessig kommunalt styringssystem.

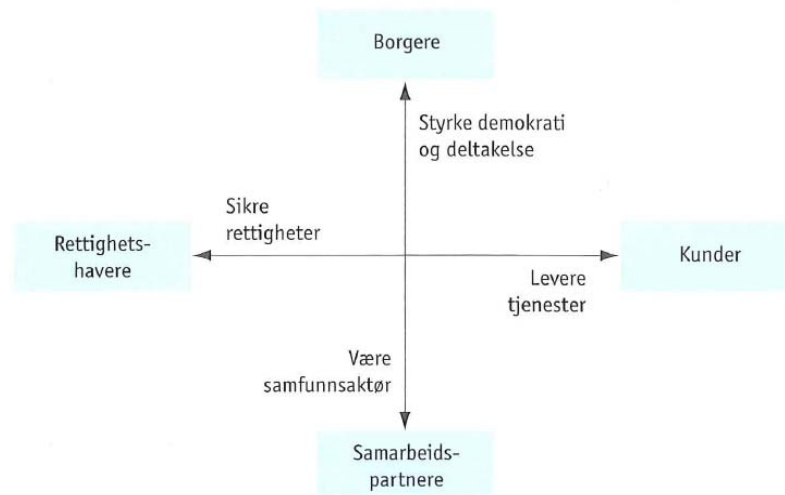
Brox (2010) trekker frem fire tiltak som kan forbedre politisk styring i en kommune med flat struktur. Det første tiltaket omhandler god rapportering opp til politikerne. I flere studier vektlegges viktigheten av dette for styring av kommuner med flat struktur og høy grad av delegasjon (Brox, 2010, henviser til Opedal, 2002 og Årsæther & Vabo, 2002). Samarbeidet mellom politikerne og administrasjonen bør i teorien ha et sett rapporteringsrutiner som omfatter (Brox, 2010, s.45):

- Årsmeldingen forteller hvilken status det er i ulike tjenester og om fjorårets mål ble nådd. Sammenligning med andre kommuner er viktig.
- Økonomiplanen viser hvilke konkrete mål for endring som skal nås neste fire år.
- Tertial/kvartalsrapporter og årsmeldingen formidler resultatet til politikerne. Det gjelder både tjenestekvalitet, kostnader og fremdrift på vedtatte prosjekter.

Andre tiltak er sektorstyring. Politikere blir satt i utvalg med beslutningsmyndighet hvor hvert utvalg har sine spesialiserte områder. Dette skal begrense avstanden mellom politikerne og den operative driften i kommunen. Tredje tiltak omhandler styringsdialogen der politikerne bør få kontinuerlig og komplett informasjon for å kunne ta gode beslutninger. Hvis rådmann og administrasjon begrenser informasjonsdelingen til politikerne vil det kunne medføre negative konsekvenser ved pasifisering av politikerne. Det kan videre føre til at politikere tar beslutninger på bakgrunn av feilaktig informasjon. Det siste og fjerde tiltaket som trekkes frem er rettet mot god opplæring av de folkevalgte. Opplæring blir ifølge forfatteren viktigere på grunn av økte krav til politikerne gjennom endringer i reglement, teknologisk utvikling, økt krav fra brukerne og hyppige utskiftninger.

Kommunens styringsutfordringer

Som nevnt tidligere er styring av norske kommuner en kompleks oppgave der mange ulike forhold spiller inn. Dette stiller betraktelige krav til hvordan kommunal styring må ta hensyn til sine mangfoldige tjenestemråder og interessenter. Figuren nedenfor er med på å gi en grunnleggende forståelse av kommunens fokusområder, samt at den illustrerer kompleksiteten og utfordringer som ligger til grunn for styringen.



Figur 2.1: Kommunens funksjoner (Metliaas & Valstad, 2006)

Slik figuren viser står kommunen ovenfor interessenter fra fire ulike hovedgrupper: *Borgerne* utgjør det politiske samspillet der demokratisk styring står sentralt. Videre skal kommunens *kunder* motta tjenester, hvor det er et enormt sprik i tjenestetilbudet som leveres. *Samarbeidspartnere* består av aktører som bistår kommunen med ulike tjenester. Den sistnevnte gruppen består av *rettighetshavere*. Dette går på delegering av rettigheter nedover i det kommunale hierarkiet. Hver enkelt av disse grupperingene utgjør til sammen den helhetlige kommunale styringen, dens prioritering og funksjoner. Dette illustrerer kompleksiteten i forhold til interessentene i kommuner. Med disse forholdene settes det en rekke krav til et hensiktsmessig styringssystem for kommunene.

Effektivisert styring

Metliaas og Valstad (2006) trekker frem viktigheten av et godt styringssystem for norske kommuner, både på grunn av mangfoldet og ofte størrelsen til norske kommuner. Innenfor kommunal styring er det ifølge forfatterne lagt betraktelige føringer fra statlig nivå gjennom lovverk. Hansen (1994) trekker også frem tradisjonell kommunestyre med standardiserte maler som for eksempel generalplaner og langtidsbudsjetter, men viser også til at dette har utviklet seg. Allikevel har hver enkelt kommune stor frihet til å kunne utvikle og endre deres styringssystemer etter behov (Metliaas & Valstad). Dette gir kommunene muligheten til å kunne skreddersy og på den måten effektivisere styringsprosessene.

Norske kommuner har i henhold til Metliaas og Valstad (2006) blitt avhengig av å utvikle styringssystemer og verktøy som bedre legger til rette for lokal styring og politikk. Det har i tillegg blitt et stadig større effektiviseringskrav for kommunene. Dette har igjen fremmet behovet for styringssystemer som kan effektivisere ulike prosesser. Metliaas og Valstad trekker også frem at det har blitt stilt strengere krav til rapporter- og målbar kvalitet, som igjen har bidratt til økte krav for styringssystemene. Et større fokus på effektiv kommunal styring har vært med på å utvikle ulike systemer og verktøy for å kunne vurdere kommunens drift, styringsinformasjon og forvaltningspraksis. I denne forbindelsen er KOSTRA, Kommunebarometeret og Kommunekompasset mye brukt blant norske kommuner.

KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) har som formål å (Statistisk Sentralbyrå, 2007):
”(...) samordne og effektivisere all rapportering fra kommunene til staten, samt å sørge for

relevant styringsinformasjon om kommunal virksomhet, måle ressursinnsats, prioritering og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner.” Tilgang på KOSTRA data gir dermed verdifull styringsinformasjon. Gjennom dette datamaterialet får kommunene informasjon om dekningsgrader, produktivitet og politiske prioriteringer. Dekningsgraden kan illustreres gjennom for eksempel antall brukere av tjenesten og antallet i den aktuelle målgruppen. Produktivitetsindeksene viser forholdet mellom produksjon og ressursforbruk. Mens politikere kan se hvordan ressurser allokeres mellom målgruppene (Metliaas & Valstad, 2006).

Kommunebarometeret er en sammenlikning av hvordan kommunene drives, med fokus på det store bildet. Systemet er utarbeidet av Kommunal Rapport der hensikten med systemet er å gi beslutningstakere oversikt over hvordan kommunen drives basert på 108 nøkkeltall. Formålet med barometeret er dermed å sette fokus mot kommuner som gjør det bra. Tallgrunnlaget er i all hovedsak hentet fra KOSTRA (Kommunal Rapport, 2010). KS stiller seg noe kritiske i forhold til at alle elementer ikke kan måles, noe som medfører at tallene ikke viser alt om de kommunale tjenestene. I denne sammenhengen nevnes det at det er like relevant for kommunene å gjøre en intern sammenlikning over tid, og på denne måten vurdere om innsatsen svarer til ønsket resultat (Kommunesektorens organisasjon, 2012).

Kommunekompasset (2010) er et evalueringsverktøy som brukes for å gjøre en vurdering av forvaltningspraksisen i kommunene. Dette skal hjelpe kommunene for videre utvikling. Det er et standardisert verktøy, der det tas hensyn til innbyggerantallet innen følgende kategorier 0-5000, 5000-10 000 og 10 000. Kommunekompasset er et skandinavisk system, noe som også tilrettelegger for sammenlikning med andre nordiske kommuner.

Dialogstyring

Brox (2010) trekker frem at målene i en kommune fungerer som bindeleddet og dialogen i en kommune både ovenfra og nedenfra. Det vil si fra øverste politiske instans, administrasjonen, virksomhetsnivå til bruker. Målsettingen i en kommune bør riktignok besluttes på det politiske plan. Videre bør målstyringen tillegges driftsansvaret til administrasjonen og samtidig formidles til politikerne. Brox trekker videre frem viktigheten rundt en tett samarbeidsprosess mellom administrasjonen og politikerne.

Involvering og samarbeid mellom sentrale aktører i en kommune er viktig for å kunne oppnå gode resultater og aksept (Veileder om resultat og dialog, 2002). BM står som et sentralt verktøy for å oppnå systematisk dialog (Veileder om resultat og dialog, 2002, s. 14):

Balansert målstyring er en arbeidsform som legger grunnlaget for en slik systematisk dialog mellom ulike aktører og organisatoriske nivå om hvilke resultater som skal oppnås, hvordan disse skal nås, hva som faktisk har skjedd og hvordan organisasjonen kan videreutvikles.

Overordnede styringsdokumenter

De sentrale styringsdokumentene i en kommune er kommuneplanen, handlingsprogrammet/økonomiplanen, årsbudsjett, årsregnskap, årsberetning og virksomhetsplaner. Kommuneplanen er som regel en 12-årig fremdriftsplan med et langsiktig fokus på kommunal utvikling, retningslinjer for sektorenes planlegging og areal- og naturressursforvaltning (Metliaas & Valstad, 2006). Handlingsprogrammet er en fireårig plan tilknyttet økonomiplanen med føringer for drift og investeringer. Handlingsprogrammet fungerer ifølge forfatterne som det ledende årlige styringsgrunnlaget. I henhold til Kommuneloven (1992) skal årsbudsjettet benyttes til kommende kalenderår og er en bindende årsplan for anvendelse og ressursfordeling av midler. Videre tar årsregnskapet for seg disponering og anvendelse av økonomiske midler for det nåværende kalenderåret. Årsberetning er med på å utdype kommuneøkonomien og resultat utover det som kommer frem i årsregnskapet. Innholdet i virksomhetsplaner kan variere mellom både virksomheter og kommuner. Det er gjerne gjennom målene og fokusområdene utarbeidet i denne planen hver virksomhetsleder må prestere etter. Målekart¹ inngår ofte i virksomhetsplanen. For noen virksomheter utarbeides også spesifikke soneplaner².

¹ Målekart benyttes for rapportering og statusoppdatering av den operative driften til en organisasjon. Dette drøftes nærmere i delkapittel 2.3.2.

² Operativt styringsdokument på avdelingsnivå.

Mål- og resultatstyring

”I mål- og resultatstyring styres virksomheter gjennom å sette resultatmål og rapportere om de oppnådde resultatene. Oppmerksomheten rettes mot hvordan ressursene utnyttes og hva som oppnås for ressursene” (Gulbrandsen & Hansen, 2001, s. 27). Dette er grunnprinsippene for mål- og resultatstyring. Denne styringsmetoden ble vanlig for offentlig sektor på begynnelsen av 1990-tallet (Sørensen, 2009). I økonomistyringsreglementet for staten (2010) er mål- og resultatstyring et grunnleggende prinsipp innen intern styring av statlige virksomheter.

Mål- og resultatstyring kan i flere tilfeller være overlappende, men skiller seg fra hverandre på enkelte områder. Målstyring vil i hovedsak være noe mer rettet mot styring av ressursbruk eller aktiviteter, mens resultatstyring har større fokus på produksjonsresultater (Busch et al., 2009). Siden begrepene omhandler mye av det samme vil mål- og resultatstyring overordnet bli sett på som en felles styringsmetode, og som en del av offentlige virksomheters økonomistyring med fokus på strategisk ledelse og involvering fra alle ledd i kommunen. I bakgrunnsnotatet om mål- og resultatstyring (Frøyland et al., 2005, s. 5) sammenstilles og defineres mål- og resultatstyring som: ”Mål- og resultatstyring (MRS) innebærer at mål angis, at resultatene følges opp og sammenliknes med målene.”

Hansen (1994) vektlegger at suksessfull ledelse gjennom mål- og resultatstyring fastsettes gjennom presise mål, hensiktsmessige tiltak, delegering av ansvarsområder og periodisk resultatkontroll. Fordeler knyttet til systemet er blant annet at det formidler informasjon om hvordan ressursene forbrukes gjennom fokus på økt produktivitet og kvalitet, kostnadseffektivitet, bidra til å skape en kultur rettet mot effektiv ressursbruk med vekt på fornyelse og endring, samt bidra til økt kompetanse, kunnskap og motivasjon (Frøyland et al., 2005).

BM kan sees på som et styringssystem omdannet og videreutviklet fra mål- og resultatstyring. Dette verktøyet har ifølge Metliaas og Valstad (2006) likheter til den tradisjonelle målstyringen, men BM har et bredere og mer balansert fokus opp mot målene, resultatmålinger og strategisk styring.

2.2 Bakgrunn for balansert målstyring

2.2.1 Introduksjon

Det finnes flere modeller av BM, men med noe ulike fokusområder og spesifikasjoner. Denne oppgaven baseres på modellen til Kaplan og Norton som heter Balanced Scorecard, oversatt til BM på norsk. Dette er den mest utbredte BM-modellen i både privat og offentlig sektor. Lom og Mandal kommune baserer sitt styringssystem på nevnte modell. Vår videre bruk av begrepet BM refererer derfor til Kaplan og Nortons modell.

BM ble introdusert i 1992 av Kaplan og Norton på bakgrunn av en studie om prestasjonsmåling. I undersøkelsen ble verktøyet utviklet for å utarbeide et system som kommuniserer et mer komplett bilde av bedriften og dens forretningsvirksomhet (Kaplan & Norton, 1992). Verktøyet benytter både finansiell og ikke-finansiell informasjon til grunnlag i styringssystemet.

Det har skjedd en utvikling og endring siden BM først ble introdusert som et prestasjonsmålingsverktøy i 1992. Utviklingen i løpet av de 20 siste årene har ført med seg en rekke sentrale elementer som nå er en del av BM. Fra å være et rent prestasjonsmålingssystem er det nå blitt et strategisk ledelses- og styringsverktøy, definert og beskrevet som (Hoff & Holving, 2002, s. 70):

(...) et formelt, informasjons- og læringsbasert rammeverk som omsetter strategier og retninger til handlinger, med det formål å opprettholde eller endre mønstrene i virksomhetens aktiviteter og adferd for å nå forutbestemte mål. Status og utvikling i forhold til måloppnåelse, rapporteres periodisk gjennom et sett med finansielle og ikke-finansielle styringsparametre.

2.2.2 Balansert målstyring som strategisk styringssystem

Hoff og Holving (2002) presiserer at strategier i større grad kan sees på som et beslutningsgrunnlag i motsetning til et sett planer. Tidligere var strategisk arbeid i stor grad forbeholdt ledere i kommuner. Samtidig har strategier vært lite målbare og kvantifiserbare

elementer i en organisasjon. Innenfor endringen mot et sterkere strategisk fokus henviser forfatterne til blant annet Kaplan og Norton sitt bidrag til et endret fokus opp mot strategiiverksettelse og gjennomføring. BM kan i dag beskrives som et styringsverktøy for å operasjonalisere overordnet strategi ned til alle nivåer i organisasjonen, gjennom delmål og kortsiktige styringsparametre. Hoff (2009, s. 310) trekker frem at verktøyet legger opp til: ”en konsekvent sammenheng mellom det strategiske og det taktisk/operative styringsnivået”. Et forsterket ledelsesfokus mot strategisk endring og utvikling er har i senere tid blitt implementert i BM. Som et strategisk styringssystem benyttes det til å gjennomføre fire kritiske prosesser for å kunne knytte kortsiktige aktiviteter opp mot langsiktige mål (Kaplan & Norton, 1996a).

1. Omsetting av visjon er en prosess der strategi og visjon blir formidlet for å kunne danne en felles forståelse i organisasjonen ned til alle nivåer. Dette ved å kommunisere enhetlige målsettinger tilknyttet langsiktige drivere for suksess.
2. Kommunikasjon og forankring er en prosess som skal skape en kobling og felles fokus mellom en organisasjons strategi og delmål på avdelings- og individnivå.
3. Virksomhetsplanlegging er en prosess for å knytte en organisasjons langsiktige strategiske planer med budsjettplaner. Dette gjøres gjennom å etablere langsiktige mål og deretter bryte disse ned i kortsiktige mål innen hver av perspektivene, for så deretter å kunne måle fremgang.
4. Tilbakemelding og læring fremmer strategisk læring. Gjennom bruk av BM vil det være mulig å kunne observere kortsiktige resultater innen gitte perspektiver.

BM er derfor et styringssystem som setter fokus på iverksettelsen av overordnede strategier og målsetting. Kaplan og Norton (2001) viser til fem prinsipper for å oppnå en strategifokusert organisasjon. BM er i den forbindelsen et verktøy for å kunne sammenstille og fokusere ressurser opp mot strategi:

1. Omsette strategien til operasjonelle termer
2. Koble organisasjonen til strategien

3. Gjøre strategien til en del av alles arbeidshverdag
4. Gjøre strategien om til en kontinuerlig prosess
5. Mobilisere endring gjennom utøvende lederskap

Delkapittelet ovenfor har tatt for seg bakgrunnen for BM og dens sentrale styringsmetode og fokus. Som styringsverktøy består BM videre av elementer som til sammen utgjør helheten i systemet. Disse elementene kan knyttes opp mot privat og offentlig sektor, men vil nedenfor hovedsakelig belyses med fokus på offentlig sektor.

2.3 Balansert målstyring i offentlig sektor

2.3.1 Introduksjon

BM har som nevnt tidligere sine røtter fra private virksomheter, men har den siste tiden stadig blitt mer brukt i offentlig sektor (Veileder om resultat og dialog, 2002). Uavhengig av om virksomheten er offentlig eller privat må systemet skreddersys etter formålet. Dermed er det ikke hensiktsmessig å utvikle en generisk uttømmende modell. BM i offentlig sektor må ta hensyn til et sett gitte fundamentale forskjeller fra privat sektor, men det er hovedsakelig den overordnede målsettingen som må endres (Gulbrandsen & Hansen, 2001). Kaplan og Norton trekker frem at det vil være en sprikende overordnet målsetting mellom privat og offentlig virksomhet (Kaplan & Norton, 1996b, s. 180):

Success for government and not-for-profit organizations should be measured by how effectively and efficiently they meet the needs of their constituencies. Tangible objectives must be defined for costumers and constituencies. Financial considerations can play an enabling and constraining role, but will rarely be the primary objective.

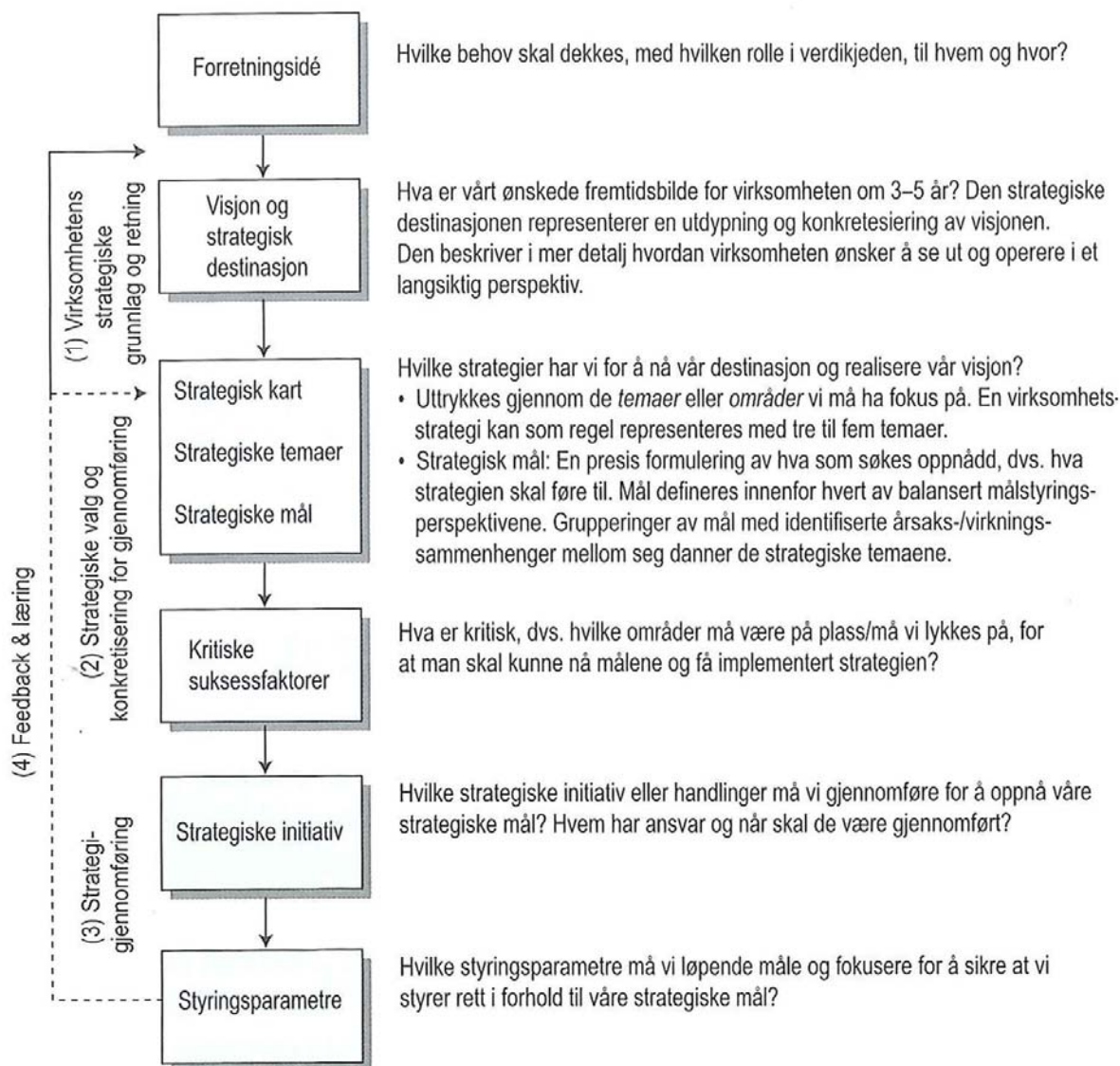
Finansielle målsetninger vil få lavere prioritet i offentlige virksomheter. Kaplan og Norton (1996b) hevder at det er en av de sentrale årsakene til at BM kan fungere spesielt godt for offentlige virksomheter. Tanken bak dette argumentet er at økonomiske ressurser anvendes

for tjenestetilbudet, dermed vil det være viktig å fokusere på andre forhold i styringen i tillegg til det finansielle. Som nevnt er også utnyttelse av flere styringsdimensjoner viktig for kommunal sektor grunnet høy kompleksitet. BM gir kommuner en bedre forutsetning for å sette fokus på strategisk styring, resultater og måloppnåelse (Gulbrandsen & Hansen, 2001).

Videre drøftes teorien med fokus på kommunal sektor. Vi ønsker å spisse dette mot kommunal sektor for å bedre kunne anvende det til analysene av Mandal og Lom kommune.

2.3.2 Oppbygning av balansert målstyring

For å kunne oppnå en best mulig tilpasset styringsmodell for hver enkelt organisasjon presiserer Hoff og Holving (2002) viktigheten av en klar sammenheng mellom strategi, planlegging, styring og oppfølging. For å kunne sammenfatte BM trekker Hoff og Holving frem en styringsmodell med fokus på årsaks-virkningssammenhenger og sentrale begreper i BM. Denne styringsmodellen er utgangspunktet for dette delkapittelet, hvor vi skal drøfte de sentrale elementene som bør være på plass for innføring og bruk av BM i kommunal sektor.



Figur 2.2: Generell styringsmodell (Hoff & Holving, 2002, s. 158)

Modellen viser til en helhetlig sammenheng for strategisk gjennomføring, hvor det er fokus på fire sammenfattende faser med tilhørende begreper. Første fase viser til organisasjonens strategiske grunnlag og retning. Med det menes hvilken retning organisasjonen må bevege seg mot sett i forhold til strategiene. Andre fase omhandler strategiske valg og konkretisering. Dette innebærer et fokus på konkretisering og operasjonalisering av strategi gjennom bruk av strategiske kart med tilhørende perspektiver, strategiske temaer, strategiske mål og kritiske suksessfaktorer. Tredje fase tar for seg strategigjennomføring med fokuset på

å utvikle strategiske initiativ og styringsparametre. Fjerde fase er feedback og læring. Dette for å kunne gjøre eventuelle endringer på nevnte strategiske fasene og samtidig lære av dette.

Proessen rundt strategisk gjennomføring vil variere fra organisasjon til organisasjon. Hoff og Holving (2002) trekker frem at hver enkelt organisasjon vil ha ulike utgangspunkt og dermed stå ovenfor forskjellige prioriteringer og utfordringer. Styringsmodellen må vurderes av hver enkelt kommune, om hvorvidt det er behov for å iverksette det strategiske arbeidet. Hoff og Holving viser også til at styringsmodellen med dens tilhørende faser og elementer er en kontinuerlig prosess der evaluering og tiltak ofte er nødvendig. Modellen kan benyttes både som et verktøy for endringsprosjekter, oppfølgings- og prestasjonsmåling, grunnlag for lederevaluering og belønningssystemer, som et integrert rammeverk for strategisk styring samt også kunne bli benyttet innen bestemte nivåer i en organisasjon. (Hoff, 2009; Hoff & Holving, 2002). Nedenfor gjennomgås modellens ulike elementer kronologisk og tilpasset kommunal sektor.

Strategisk grunnlag

Visjon

Visjonen skal kommunisere ambisjonsnivået til organisasjonen (Hoff & Holving, 2002). Dette gjennom et ønsket fremtidsbilde med en tidshorison på tre til fem år. Felles oppfatning og forankring i organisasjonen må til for å få utarbeidet og implementert en vellykket visjon. Videre utdyper forfatterne at en visjon burde bygges ut i fra hvordan organisasjonen blir sett på fra utsiden gjennom hva de vil vokse mot og oppnå. I tillegg bør en visjon bygge på organisasjonens kjerneideologi, hensikt og verdier. BM vil være et verktøy for å kunne bryte ned visjonen i operative- og taktiske termer som igjen skal lede organisasjonen i riktig retning (Niven, 2008).

Strategisk destinasjon

Strategisk destinasjon konkretiserer og utdyper organisasjonens visjon. Med dette menes hvilke prioritering som må gjøres og ambisjonsnivået for satsningsområdene samt hvordan organisasjonen skal se ut i et langsiktig tidsperspektiv. Den strategiske destinasjonen skal si noe om hvordan organisasjonen ønsker å utvikle seg (Hoff, 2009).

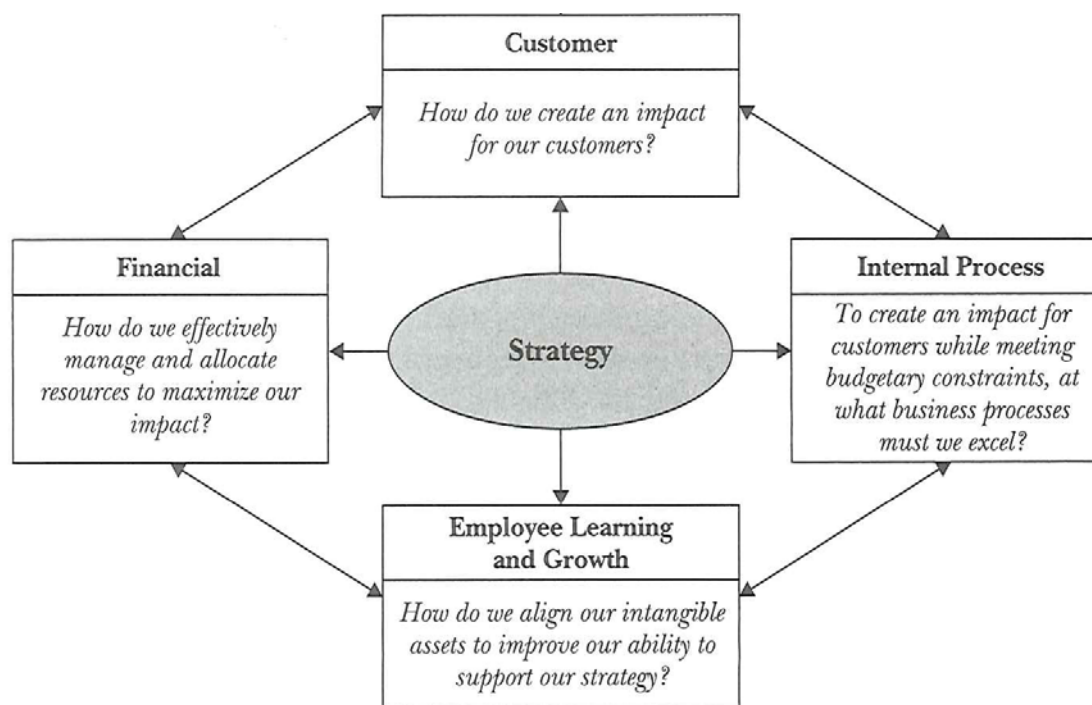
Strategiske valg og konkretisering

Strategiske perspektiver

BM-teori trekker spesielt frem fire strategiske perspektiver, også kalt fokusområder, for å kunne bidra til en mer helhetlig og dimensjonert styring av en organisasjon. Disse er definert av Kaplan og Norton (1992) som finans, kunder, interne prosesser og læring og vekst. Et formål med denne oppdelingen er å gå bort fra et tidligere tradisjonelt og ensidig fokus mot finansiell informasjon. Det ønskes i større grad å inkludere et bredere spekter av måling noe som videre kan bidra til økt verdiskapning (Kaplan & Norton, 1992). Hoff og Holving (2002, s. 91) definerer perspektiv på følgende måte:

Perspektiver representerer interessentens viktigste oppfatninger av en gitt strategi, hvor oppfatningene er uttrykk for et sett med krav eller mål fra de respektive interessenter. Samlet uttrykker perspektivene virksomhetens strategi.

Niven (2008) har utarbeidet et rammeverk for grunnperspektiver for offentlige og ikke-profitmaksimerende virksomheter. Perspektivene er implementert i årsaks-virkningssammenheng. Kundeperspektivet, heretter kalt brukerperspektivet ettersom det er hensiktsmessig i kommunal sammenheng, er følgelig plassert øverst. Det vil si at både det finansielle og organisasjonelle fokus er integrert for best å bistå brukerperspektivet.



Figur 2.3: Balanced Scorecard for the Public and Nonprofit Sector (med utgangspunkt i Niven, 2008, s. 32)

Det er viktig at kommunens systemarkitekter tilpasser systemet i forhold til egen strategi. De strategiske perspektivene må også være tilpasset forholdene i kommunen (Veileder om resultat og dialog, 2002). Videre hevdes det at antall perspektiver ikke bør overstige seks områder ettersom for mange perspektiver kan føre til et for komplisert system. De fire perspektivene under utgjør rammeverket til Niven (2008) for offentlige virksomheter. Metliaas og Valstad (2006) nevner at i tillegg til nevnte perspektiver kan en supplere med for eksempel lokal demokrati, natur og miljø, sosial og kultur samt lokaløkonomi. Dette er perspektiver som i større grad tar hensyn til kommunen som samfunnsutvikler.

Brukerperspektivet representerer brukerens oppfatning og syn på organisasjonen (Kaplan & Norton, 1992). Dette perspektivet er med på å kommunisere brukerens verdier gjennom spesifikke mål, slik som tid, kvalitet, kostnader, ytelse og service. Det er ofte krevende å finne ut nøyaktig hvem brukerne i kommuner er. For kommuner vil brukerne hovedsakelig representere de innbyggere som utnytter diverse kommunale tjenester. Brukere i denne sammenhengen kan bestå av et individ eller en gruppe som mottar tjenester. Her kan det

skilles mellom den enkelte innbygger og hvordan ulike virksomheter mottar tjenester. En skole kan for eksempel gi tjenester til den enkelte innbygger, men som virksomhet kan de motta tjenester i form av for eksempel kurs internt fra kommunen. Kort sagt kan man si at kommunen er til for brukerne, som også er årsaken til perspektivets plassering øverst i årsaks-virkningssammenheng. Arbeidet for brukerperspektivet omhandler hovedsakelig å finne ut hva brukerne forventer eller etterspør og hva som skal til for å møte dette (Niven, 2008). Den mest anerkjente målemetoden innenfor dette perspektivet er brukerundersøkelser (Veileder om resultatledelse, 2004). I tillegg er det blitt mer vanlig at kommuner inviterer brukere til et brukerråd.

Det finansielle perspektivet er til stedet i alle organisasjoner, men vektlagt på en annen måte i offentlig sektor (Niven, 2008). I kommunal sammenheng handler det finansielle perspektivet om hva en kan få ut av hver krone brukt. Med det menes at finansielle ressurser skal anvendes for å gi et best mulig tilbud for brukerne på en produktiv og formåls effektiv måte (Veileder om resultat og dialog, 2002).

Det interne perspektivet fokuserer på de prosesser, beslutninger og handlinger som skjer i den interne driften av en organisasjon (Kaplan & Norton, 1992). Niven (2008) trekker frem at det er lurt å spørre seg om hvilke forretningsprosesser som må bedres for å skape innflytelse for brukerne, mens budsjettavgrensningene overholdes, når målene utarbeides for dette perspektivet. Videre skriver Niven at nøkkelen til suksess med BM ligger i det å selektere og måle kun de prosessene som forbedrer output for brukeren. Det er ikke uvanlig at det finnes flest mål og målinger innenfor interne prosesser i målekartet. Interne prosesser skal belyse hvordan kommunen arbeider og generelt drives. Oppsummert handler det om å forbedre arbeidsmetoder og dermed bidra til en mer effektiv ressursutnyttelse (Veileder om resultat og dialog, 2002).

Læring og vekstperspektivet står sentral i utviklingen av en organisasjon (Kaplan & Norton, 1992). Forfatterne trekker frem at det er viktig å fokusere på forbedring av produkter, prosesser og utvikling av nye produkter for å oppnå konkurransefortrinn. Perspektivet fokuserer spesielt på organisasjonens evne til å innovere, forbedre og lære. Det vil være tilfeller hvor noen velger å implementere to perspektiver, ett for læring og vekst og ett for medarbeidere. I denne oppgaven omtales dette som ett og samme perspektiv, om

annet ikke er beskrevet. Humankapital, informasjonssystemer, motivasjon, myndiggjøring og tilpasning er fem sentrale momenter innen læring og vekst-perspektivet (Kaplan & Norton, 1996b).

Strategisk kart

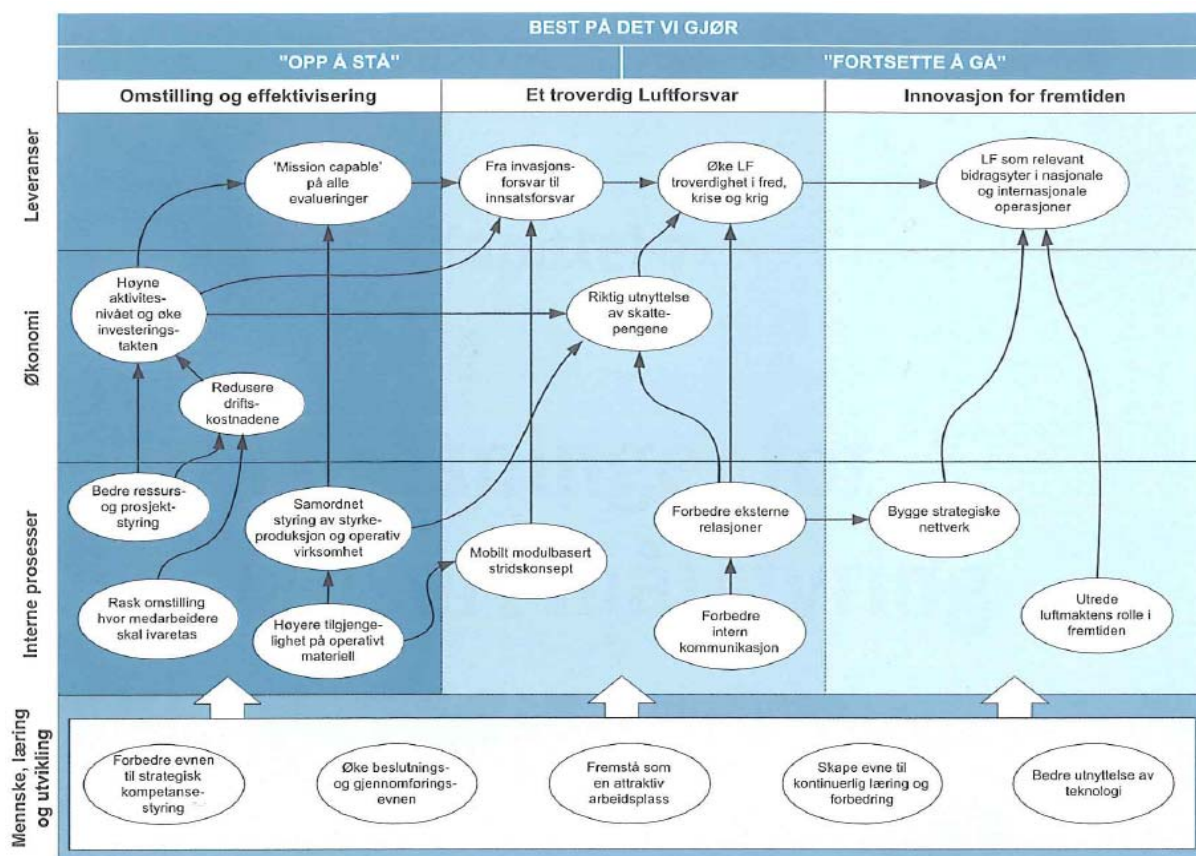
Hoff og Holving (2002, s. 396) definerer strategiske kart som:

(...) en visuell fremstilling av virksomhetens strategi uttrykt gjennom strategiske mål i en årsaks- og virkningstenkning. Kartet illustrerer hvilke strategiske veivalg selskapet har tatt for å nå sin visjon og strategiske destinasjon, og hvilke prosesser og systemer som er nødvendige for å gjennomføre strategien.

Kaplan og Norton (2000) viser til at strategiske kart er et verktøy for å kunne vise hvordan de ansattes arbeid er knyttet opp mot organisasjonens overordnede mål og strategi. Gjennom dette arbeidet er kartene med på å øke koordineringen og medarbeideres evne til å jobbe mot samme målsetting. *Strategiske kart fungerer dermed som et verktøy for å unngå suboptimalisert adferd ved å sikre at strategien blir fulgt av alle aktører nedover i kommunen.*

Strategiske kart er ifølge Hoff og Holving (2002) med på å operasjonalisere strategien.

Strategiske kart er et pedagogisk verktøy for å kommunisere årsaks-virkningssammenhengene mellom organisasjonens sentrale prosesser og systemer. Dette gjøres gjennom perspektiver, strategiske temaer og strategiske delmål. For en kommune vil strategiske kart kunne benyttes som en illustrasjon på hvordan de ansattes arbeid påvirker og er en del av de overordnede målsettinger. På denne måten kan kartet brukes som et pedagogisk verktøy for å få de ansatte til å forstå viktigheten av sitt arbeid. Med det menes at ansatte kan motiveres ved å se at deres arbeidsoppgaver er bidragsytende i forhold til kommunens overordnet målsetting. Elementene i kartet må knyttes opp mot hverandre i form av logiske sammenheng (Niven, 2008). Kartene vil da gjøre det enklere å kommunisere de overordnede strategier i kommunen. Forfatteren nevner også at det finnes ulike måter å bygge opp strategiske kart på, basert på organisasjonens prioriteringer og ressurser.



Figur 2.4: Strategiske kart Luftforsvaret (Hoff & Holving, 2002, s. 217)

Det strategiske kartet ovenfor er hentet fra det norske Luftforsvarets arbeid med innføring av BM. Som illustrert er visjon plassert øverst, perspektiver til venstre, strategiske temaer i vertikale kolonner og delmål i sirkler. Pilene viser årsaks-virkningssammenhengen mellom delmålene. Eksempelet fra Luftforsvaret viser hvordan et godt strategisk kart kan være utarbeidet. De strategiske perspektivene er tilpasset Luftforsvarets verdikjede og plassert etter kausal sammenheng i kartet.

Strategiske temaer grupperer bestemte strategiske mål. Strategiske temaer er ifølge Hoff og Holving (2002) et sett av tre til fem lett kommuniserbare elementer som er avgjørende for at en organisasjon skal kunne oppnå visjon og strategiske destinasjon. Strategiske temaer deler den overordnede strategien inn i sentrale grupperinger. Denne kategorisering kan gi en mer effektiv og forenklet styring av organisasjonen (Hoff & Holving).

Strategiske delmål er en presis beskrivelse av hva som ønskes oppnådd (Hoff & Holving, 2002). Pilene illustrerer som nevnt årsaks-virkningssammenhengen mellom delmålene. Innen hvert av perspektivene bør det i følge forfatterne defineres tre til seks mål med en tidshorisont på tre til fem år. Delmål benyttes som resultater som i sin helhet vil danne grunnlaget for å kunne oppnå organisasjonens visjon og overordnede mål (Hoff & Holving).

Kritiske suksessfaktorer

Kritiske suksessfaktorer kan defineres som (Hoff & Holving, 2002, s. 173): ”Forhold og variabler, hvis endringer gir størst mulig utslag på virksomhetens resultater eller mål.” Forfatterne trekker frem at kritiske suksessfaktorer er det som må ligge til grunn for at man skal kunne nå målene og videre få gjennomført strategiene. Kritiske suksessfaktorer bør ifølge forfatterne begrenses fra to til fire per strategisk mål. Hoff og Holving trekker frem at kritiske suksessfaktorer fungerer som en kvalitetssikring i forhold til at riktige ambisjoner og strategier legges til grunn i det strategiske kartet. I tillegg er kritiske suksessfaktorer et hjelpemiddel for å utvikle styringsparametre og strategiske initiativ.

Strategiske initiativer

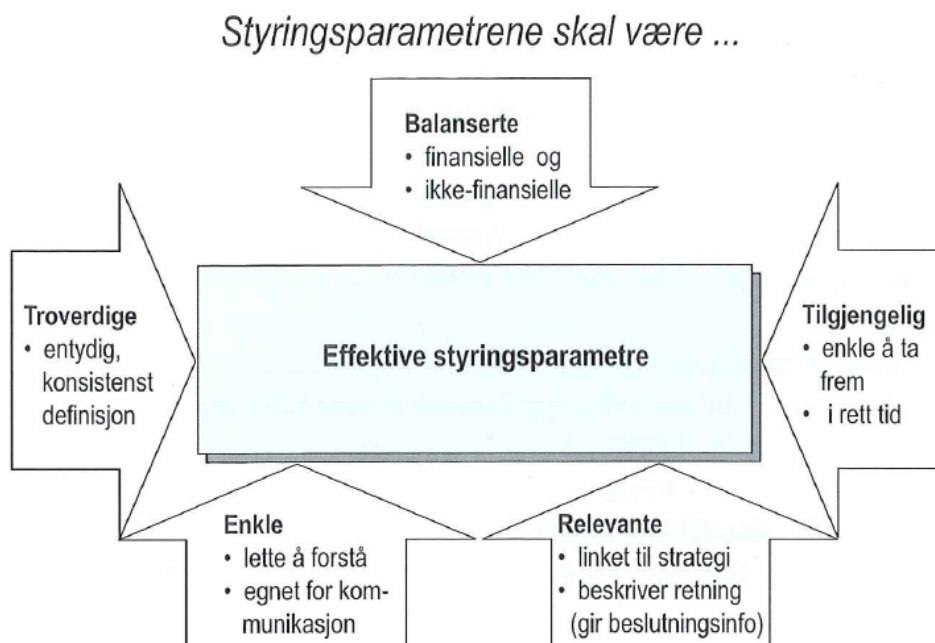
Hoff og Holving (2002, s. 176) beskriver strategiske initiativ som: ”(...) et program, et prosjekt eller en handling/tiltak med en begynnelse og slutt, og som det må avsettes ressurser til for å kunne gjennomføre.” Valgte strategiske initiativ er ifølge forfatterne av stor strategisk betydning i forbindelse med å nå strategiske delmål. I tillegg trekkes det frem at initiativ er et fastsatt element med hensikt å kunne redusere gapet mellom ambisjoner og nåværende status for delmålene.

Styringsparametre

Styringsparametre, også kalt styringsindikatorer eller måleindikatorer, reflekterer og måler delstrategier og strategiske initiativs betydning sett opp mot overordnet måloppnåelse (Hoff & Holving, 2002) Styringsparametre består av ytelses- og resultatindikatorer.

Ytelsesindikatorer er rettet mot å måle progresjonen i en gitt prosess eller atferd. Med det menes at den er rettet mot den nåværende situasjonen og status. Den skal fungere som en informasjonskanal for å varsle behov ved eventuelle nødvendige korreksjoner i en gitt prosess. Resultatindikatorer er kvantitative parametre dannet på bakgrunn av tidligere

informasjon og måling. Videre beskrives det som måling og varsling av prestasjoner til en organisasjon.



Figur 2.5: Kriterier for gode styringsparametre (Hoff & Holving, 2002, s. 179)

Figuren ovenfor gir en god oversikt over sentrale kriterier for å utarbeide gode styringsparametre. Hoff og Holving (2002) vektlegger at arbeidet med å sette styringsparametre også medfører et behov for å gjøre om verdi- eller målsetting for å kunne ha en kvantifiserbar måling på hver enkelt styringsparameter.

Målekart

Begrepet målekart, også kalt styringskort, er ikke et element i styringsmodellen drøftet ovenfor, men er fortsatt et viktig element i BM og vil bli inngående beskrevet og drøftet her. Målekart er en sentral metode for rapportering og statusoppdatering av den operative driften i en organisasjon. Hoff og Holving (2002) trekker frem at et målekart er med på å formidle informasjon om status og utvikling i styringsparametrene. Metliaas og Valstad (2006) beskriver at målekortet er et systematisk verktøy for å kunne kontinuerlig få tilgang til resultatmåling.

Strategiske fokusområder	Kritiske suksessfaktorer	Måleindikatorer	Målemetoder	2005	
				Resultatmål	
				Ønsket	Nedre
Brukere	B1 Gode tjenester	B1.1 Brukertilfredshet	Brukerundersøkelse	5,0	4,5
	B3 Brukermedvirkning	B3.1 Brukertilfredshet ift medvirkning	Brukerundersøkelse	5,0	4,5
Medarbeidere	M1 Godt arbeidsmiljø	M 1.1 Medarbeidertilfredshet	Medarbeiderundersøkelse	5,0	4,5
		M1.2 Sykefravær	Registrert nivå/registrert %-endring	8,6%	9,0%
	M2 Deltakende medarbeidere som tar og får ansvar	M2.1 Lederes opplevelse av om medarbeidere tar ansvar	Lederundersøkelse	5,0	4,5
		M2.2 Medarbeidernes opplevelse av om ledere delegerer ansvar	Medarbeiderundersøkelse	5,0	4,5
Læring og fornyelse	L1 Kultur for læring og fornyelse	L1.1 Opplevelse av læring, utvikling og fornyelse	Medarbeiderundersøkelse	4,5	4,0
	L2 Leder som tilrettelegger for utvikling	L2.1 Opplevelse av leder som bidrar til læring, utvikling og fornyelse	Medarbeiderundersøkelse	5,0	4,5
Økonomi	Ø1 God økonomistyring	Ø1.1 Avvik i forhold til budsjett	Avviksrapport	0,5%	0,0%
		Ø2.1 Kostnad pr. enhet	Avvik i forhold til budsjettet utvikling	0,5%	0,0%
		Ø2.2 Økt effektivitet	Endring i forhold til budsjettet utvikling	0,5%	0,0%
Samfunn/livsqualität	S1 Tilhørighet og deltakelse	S1.1 Opplevelse av gode møteplasser	Innbyggerundersøkelse	5,0	4,0
		S1.2 Opplevelse av kulturelt mangfold	Innbyggerundersøkelse	5,0	4,0
	S2 Miljøutfordringer tas på alvor	S2.1 Opplevelse av at befolkningen og kommunen tar ansvar for miljøet	Innbyggerundersøkelse	5,0	4,0

Figur 2.6: Målekart Bærum kommune (Metliaas & Valstad, 2006, s. 25)

Figuren over er et eksempel fra Bærum kommune og illustrerer deres utforming av et målekart. Dette målekartet er utarbeidet med hensyn på kommunen som helhet. Dermed utarbeides målekartene for virksomhetene ut i fra dette.

Målekartene er et verktøy for å operasjonalisere strategien og vil både være tilstede på overordnet aggregert nivå og på virksomhetsnivå. Målekartene baseres i hovedsak på kritiske suksessfaktorer, styringsparametre og strategiske initiativ inndelt i kommunens perspektiver (Kaplan & Norton, 1996b). Utforming av elementene i målekartet er helt avhengig av å være tilpasset kommunens visjon og strategisk fokus. På denne måten

oversettes kommunens visjon og strategi til operative mål. Metliaas og Valstad (2006, s. 24) trekker frem viktigheten og posisjonen til målekart som et styringsinstrument, her med fokus opp mot kommunal sektor:

Samtidig som det er et instrument som måler resultater, er det også en sterkt styrende faktor i og med at valget av måleindikatorer bygger på en prosess der en har valgt ut de viktigste områdene og indikatorene og besluttet at disse skal være overordnet i styringen av kommunen.

Målekart vil i en kommune være et incentiv til å bryte ned og kommunisere strategien, tilknytte og integrere styringsdokumenter, påvirke den daglige driften og ressursallokeringen, og fremme tilbakemelding og læring (Gulbrandsen & Hansen, 2001). Målekart skal ifølge Hoff og Holving (2002) være med å kommunisere målene på en visuell, kortfattet og på en utsagnskraftig måte.

Et annet aspekt innen bruk av målekart er ofte bruk av trafikklys som metode for formidling (Hoff & Holving, 2002). Gjennom bruk av fargekoder, som for eksempel røde, gule eller grønne lys, er dette ifølge forfatterne med på å illustrere i hvilken grad de ulike målene for styringsparametrene er oppnådd og dermed kommuniseres nåværende status. Det er også mulighet for å legge til informasjon i tilknytning til de ulike fargekodene og målingene. Det vil da kunne gi mer detaljert informasjon om utviklingen og eventuelle tiltak.

Hoff og Holving (2002) trekker frem at målekartet er et system som må tilpasses ettersom behovet og rapporteringsmuligheter i hver enkelt organisasjon er forskjellig. Metliaas og Valstad (2006) viser her til at et slikt system ofte benyttes gjennom bruk av en type dataløsning, som for eksempel spesialutviklet programvare eller regneark-løsninger.

2.3.3 Krav til bruk av balansert målstyring

Som drøftet tidligere i teorien vil bruk av BM være avhengig av forskjellige faktorer på bakgrunn av organisasjonens utfordringer, prioriteringer, erfaringer, ressurser og på hvilken måte verktøyet ønskes benyttet.

Som nevnt er BM situasjonsavhengig, ved at det må tilpasses forholdene i organisasjonen. Allikevel har Hoff og Holving (2002, s. 68) trukket frem fire generelle krav til et balansert målstyringssystem:

1. ha en *fastsatt og logisk struktur* for å kunne kommunisere strategiene nedover i organisasjonen,
2. etablere de *kritiske suksessfaktorene* med tilhørende *styringsparametre* for å kunne virkeliggjøre strategiene,
3. etablere *styringsperspektiver* og *omsette strategiene til operasjonelle planer, foreta ressursallokering* og *etablere taktiske planer*,
4. gi mulighet til *periodisk oppfølging av utviklingen* for å kunne *korrigere kursen underveis*, samt gi grunnlag for *kontinuerlig læring*.

2.3.4 Kritikk av balansert målstyring

Kritikere til BM påpeker en rekke svakheter ved systemet. Under har vi drøftet sentrale svakheter som ofte nevnes i denne sammenhengen.

Nørreklit (2000) argumenterer for at det ikke eksiterer kausale sammenhenger mellom elementene i BM, men mener heller at det i stedet finnes det logiske sammenhenger. Bakgrunnen for kritikken baseres på det at BM kan kommunisere kausale antagelser basert på feilaktig grunnlag. Noe som da videre kan føre til manglende optimalisering av driften. Som eksempel trekker Nørreklit frem at det nødvendigvis ikke er en positiv sammenheng mellom økt kundetilfredshet og finansielle prestasjoner. Økt tilfredshet blant ulønnsomme kunder vil i prinsippet ha ugunstig påvirkning på finansielle prestasjoner.

Norreklit, Jacobsen og Mitchell (2008) hevder at BM ofte kan føre til feilaktig måloppnåelse. Det begrunnes med både manglende informasjon rundt viktigheten av mål, et trangsynt fokus mot kun de målene som er satt og manipulering av målsetting. I tillegg mener forfatterne at forsinkelser i systemet kan føre til vanskeligheter med å forklare

sammenhengen mellom ulike tiltak og dens effekter. Dette kan direkte før til feilaktig styring.

Flere forskere viser til at BM står i sammenheng med resultatene og prestasjonene til organisasjoner (Hoque & James, 2000; Braam & Nijssen, 2004; Speckbacher, Bischof & Pfeiffer, 2003), mens andre stiller seg mer kritiske til hvorvidt BM påvirker prestasjoner (Ittner, Larcker & Randall, 2003; Nørreklit, 2003; Yongvanich & Guthrie, 2009). Dette kan da være med på å stille spørsmål ved om både private og offentlige instanser har feilaktig bruk av ressurser (Lipe & Salterio, 2000).

Nørreklit (2000) trekker frem at BM ikke kan garantere å oppnå rotfeste i både organisasjon og miljø. Med bakgrunn i dette mener forfatteren at verktøyet ikke kan defineres som et strategisk ledelsesverktøy. Forfatteren mener at BM fører til at det kan oppstå et avvik mellom strategien fremmet i driftsoperasjoner og planlagt strategi.

Både Ax og Bjørnenak (2005) og Nørreklit et al. (2008) viser til at BM er et mangelfullt styringsverktøy for komplekse organisasjoner. Enkelheten ved BM kan da medføre svakheter både i form av tilpasning og optimalt bruk.

3. Metodisk grunnlag

Problemstillingen i denne oppgaven tar som nevnt utgangspunkt i om BM er et styringssystem som virker etter hensikten i Lom og Mandal kommune. Dette legger grunnlaget for metodene brukt i forbindelse med undersøkelsen, datagrunnlaget og intervjuprosessene.

3.1 Forskningsdesign

Forskningsdesign beskrives av Johannessen, Tufte og Kristoffersen (2010) som en utforming av hvordan en undersøkelse burde gjennomføres fra begynnelse til slutt, og hvilke aspekter som burde være knyttet til undersøkelsen. Det vil si en omfattende plan som er med på å sikre at de forskningsmessige målene nås gjennom strategiske avveininger og taktiske beslutninger (Grenness, 2001). Det kan skilles mellom tre ulike typer forskningsdesign; eksplorativ-, deskriptiv- og kausalt design (Churchill, sitert i Grenness, 2001). Førstnevnte type (eksplorativ) benyttes ofte der problemstilling og hypoteser er uklare og det er begrensede forkunnskaper. Kjennetegn på eksplorativt design er blant annet casestudier, dybdeintervjuer, gruppesamtaler og litteratursøk. Vi har derfor valgt et eksplorativ design og induktiv tilnærming, ved at vi bygger forståelse ved å innhente data fra virkeligheten.

For å opparbeide oss innsikt og forståelse for å kunne svare på problemstillingen valgte vi å ta i bruk casestudier av Lom og Mandal kommune. Casestudier defineres som (Yin, sitert i Johannessen et al., 2010, s.199): ” (...) en empirisk undersøkelse som studerer et aktuelt fenomen i dets virkelige kontekst fordi grensene mellom fenomenet og konteksten er uklare.” Gjennom casestudier vil det være mulig å omfavne betraktelig informasjon innenfor et avgrenset område (Askheim & Grenness, 2008). Bruk av casestudier ga oss dermed muligheten til å opparbeide oss kompetanse om et område der det fantes lite forhåndskunnskap.

Ettersom vi har brukt et eksplorativt design med induktiv tilnærming ble det følgelig valgt en kvalitativ metode. I tabellen nedenfor gis et oversiktlig bilde av forskjellene mellom

kvalitativ- og kvantitativ metode. Dette vil kunne gi en bedre forståelse av hver enkelt av metodene, og bygge forståelse for valgt metode i dette studiet.

Tabell 3.1: Kvalitativ og kvantitativ metode (Askheim & Grenness, 2008, s. 50)

Kvalitativ forskning	Kvantitativ forskning
Fortolkende og teoriutviklende	Analytisk og teoritestende
Sikter mot forståelse	Sikter mot forklaring
Nærhet til fenomener som undersøkes	Avstand til fenomener som undersøkes
Små utvalg basert på vurdering	Store utvalg basert på trekking
Kontekstavhengige resultater	Generaliserbare resultater
Typisk bruk av intervju og observasjon	Typisk bruk av spørreskjema
Datainnsamling over tid	Relativt kort innsamlingsperiode
Fortolkende analyse	Statistisk analyse
Holistisk og detaljert fremstilling	Beskrivende fremstilling
Forskningsprosessen sirkulær	Forskningsprosessen lineær

Kjennetegnene i tabellen ovenfor er med på å styrke valget av kvalitativ tilnærming i denne studien. Metodikken vil fungere som et verktøy for å kunne gjøre en helhetlig vurdering av bruk og funksjon av BM i hver av kommunene. Kvalitativ metode vil i denne studien støtte opp under dyptgående forskning og datainnsamling for å kunne danne et helhetlig bilde av situasjonen i kommunene.

3.2 Datamateriell og intervjuprosesser

3.2.1 Datainnsamling

Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført med utgangspunkt i semi-strukturerte dybdeintervjuer (se vedlegg 1), påstandsskjemaer (se vedlegg 2) og annen informasjon gjort tilgjengelig for oss fra den enkelte kommuneadministrasjon. I tillegg har det vært kontinuerlig oppfølging i etterkant av datainnsamlingsprosessen. Semi-strukturerte dybdeintervjuer, ble benyttet for å kunne trekke ut mest mulig informasjon fra enkeltpersoner uten bruk av ferdigstilte spørreskjemaer med kodede svaralternativer

(Askheim & Grenness, 2010). Bruk av semi-strukturerte dybdeintervjuer som fremgangsmåte, ga rom for fleksibilitet og dypere forståelse gjennom oppfølgingsspørsmål, rettleiding fra intervjuer og aktiv dialog (Askheim & Grenness, 2010). Semi-strukturerte intervjuer baseres på en ferdig oppstilt intervjuguide. Ved bruk av forhåndsbestemte temaer, spørsmål og rekkefølge, var dette med på å sikre en standardisering i intervjuene. Standardiseringen minimerte risikoen for at sentrale elementer ikke kom frem (Johannessen et al., 2010). Gjennom intervjuene ble det følgelig lagt vekt på å skape god dialog med intervjuobjektene og samtidig aktivt bruk av oppfølgingsspørsmål utover det som var fastsatt i intervjuguiden. Dette ga oss mulighet til å kunne sikre dypere forståelse av kompleksitet og nyanser i kommunene (Johannessen et al., 2010). Dybdeintervjuene hadde en tidsramme på en til en og en halv time. Dette ble vurdert som hensiktsmessig for å sikre oss at vi fikk dannet et korrekt bilde av intervjuobjektets erfaringer, forståelse og bruk av BM.

Datainnsamlingen innebar også som nevnt et sett med påstander som intervjuobjektene besvarte i etterkant av intervjuprosessen. Dette var et spørreskjema med 12 påstander med forhåndskodede svaralternativer (Likert-skala). Påstandene er bygget på samme struktur som intervjuguiden, og er dermed benyttet som et supplement til intervjuene. Dette valgte vi å gjøre for å oppnå en metodetriangulering. Triangulering går ut på å benytte ulike undersøkelsesmetoder for å øke sannsynligheten for å oppnå reelle resultater (Johannessen et al., 2010). Ved å benytte ulike undersøkelsesmetoder, slik som i dybdeintervjuer og påstandsskjema, er dette med på å styrke troverdigheten til forskningsresultatene. Ved eventuelle avvik mellom metodene, var dybdeintervjuene gjeldende, da disse i større grad reflekterer riktig og mer dyptgående forståelse.

I tillegg har det blitt lagt vekt på informasjonen som ble gjort tilgjengelig for oss. Dette var i hovedsak ulike styringsdokumenter og rapporter, samt beslutningsinformasjon i forbindelse med innføringen av BM. I forbindelse med innhenting av beslutningsinformasjon ble det i tillegg gjennomført dybdeintervjuer (se vedlegg 3) med kontaktpersonene for hver av kommunene. De var ”ildsjeler” i forbindelse med innføring av BM og er hovedansvarlige for styringssystemene. Bakgrunnen for nevnte dybdeintervjuer ble gjort for å kartlegge hensikten og prosesser rundt innføringen. Denne datainnsamlingen er videre knyttet opp mot imot informativt grunnlag (kapittel fire).

Oppfølging av intervjuobjekter i etterkant har også hatt betydning for datainnsamlingen, da det har vært behov for enkelte oppfølgingsspørsmål og avklaringer. Dette har bidratt til å redusere risikoen i forhold til sannsynligheten for misforståelser.

Håndtering av data har blitt forenklet gjennom omfattende arbeid og forberedelse i forbindelse med struktur av oppgave, analyse, intervjuguide og påstandsskjema i forkant av intervjuprosessene. Dette har vært et viktig arbeid for å sikre en gjennomgående god struktur, i forhold til innsamlet materiale og oppgaven. God dialog med veileder og KS-Konsulent har også vært med på styrke rammene for dette.

3.2.2 Utvalgsramme og respondenter

Utvalgsrammen til denne studiet besto av aktører fra de ulike nivåene i Lom og Mandal kommune. Dette innebar utvalg fra det politiske nivå, administrativ ledelse, virksomhetsledere, mellomleder og virksomhetsansatte. Denne metodikken har gitt mulighet til å kartlegge de ulike nivåene i kommunene, fra øverste til nederste nivå i hierarkiet. Dette har vært med på styrke analysegrunnlaget ved å oppnå en bred og helhetlig tilnærming til hvordan styringssystemet brukes. Gjennom intervjuene ble det først og fremst fokusert på intervjuobjektets erfaringer, forståelse og bruk av BM. I tillegg ønsket vi å få frem intervjuobjektets oppfatning av nevnte elementer sett i forhold til nære arbeidsrelasjoner og for kommunen som helhet. Dette for å danne et best mulig bilde i forhold til bruk og funksjon av BM.

Valg av problemstilling og gitte kvalitative tilnærming med tilhørende dybdeintervjuer, har satt enkelte begrensinger sett i forhold til antall respondenter. Ut ifra nevnte utvalgsramme og tilnærming, ble det valgt ut totalt 18 respondenter fra Lom og Mandal kommune. I hver av kommunene ble det videre gjort et utvalg på ni respondenter bestående av to politikere, to administrative ledere, to virksomhetsledere, én mellomleder og to virksomhetsansatte.

Årsaken til at det kun ble valgt én mellomleder, var på bakgrunn i virksomhetenes organisatoriske oppbygning. Utvalget ble hovedsakelig gjort med bakgrunn i å innhente mest mulig informasjon fra de ulike nivåene i kommunen, gitt tidsbegrensningen i forhold til at

intervjuene ble gjennomført på to dager i hver kommune. Utvalget ble gjort i samarbeid med kontaktpersonene i hver kommune.

3.2.3 Intervjuprosessen

Intervjuguiden danner som nevnt utgangspunkt for intervjuprosessene. Utformingen av intervjuguiden har vært en omfattende prosess, hvor det har blitt lagt stor vekt på overordnet struktur og analyse. Denne prosessen har sikret teoretisk og analytisk forankring opp imot intervjuene, samt påstandsskjema.

Intervjuprosessen tok utgangspunkt i sentrale kriterier gitt av Johannessen et al. (2010). Dette ga blant annet intervjuene en tredelt oppbygning med fokus på introduksjon, selve intervjuet og en avsluttende fase. Introduksjonen til hvert av intervjuene ble vektlagt som et viktig element for å introdusere oss selv og bakgrunn for studiet. Det ble også gitt relevant informasjon i forbindelse med intervjuet, slik som overordnede temaer og struktur, varighet, intervjuobjektets rettigheter og avklaring av eventuelle forventninger hos intervjuobjektene. Denne introduksjonsfasen var med på å bygge kontakt med intervjuobjekt, skape trygghet og vise profesjonalitet for å tilrettelegge for aktiv og uformell dialog. Vi ba også om tillatelse om å ta lydopptak av intervjuene. Dette for å kunne forenkle databehandling i ettertid, redusere risiko for at sentral informasjon ikke skulle fanges opp og videre oppnå økt dynamikk underveis gjennom intervjuene.

Den andre delen av intervjuprosessen bestod av datainnsamling i form av sentrale spørsmål rundt bruken av BM. Strukturen gjennom intervjuene bestod i første omgang av generelle og overordnede spørsmål, for deretter etter hvert å gå mer spesifikt inn på sentrale elementer innenfor BM. Denne fremgangsmåten ble gjort for å etablere relasjon til intervjuobjektene og oppnå tillit (Johannessen et al., 2010). Det ble også tatt i bruk en rekke metoder, samt hensyn under intervjuene anbefalt av Johannessen et al. (2010) i forbindelse med gjennomføring av kvalitative intervjuer.

Den avsluttende fasen av dybdeintervjuet ble gjort for å runde av intervjuet på en profesjonell måte. Denne fasen tok utgangspunkt i å trekke slutninger, sikre forståelse,

trekke frem eventuelle uavklarte forhold, åpne opp for kommentarer og spørsmål fra intervjuobjektet samt å takke for intervjuet (Johannessen et al., 2010).

Gjennom intervjuene var det viktig å ha gode kommunikasjonsevner. Dette for å sikre forståelse blant respondentene samt og få frem all relevant informasjon. Ettersom dette studiet er gjort av to personer ga dette flere fordeler i forbindelse med selve gjennomføringen av intervjuene. I intervjuprosessen var en hovedansvarlig for gjennomføringen av spørsmålene i intervjuguiden, mens den andre fungerte som støttespiller for å sikre utdypende svar og trekke frem eventuelle tilleggsspørsmål. Dette samspillet ga god flyt i intervjuprosessen.

3.3 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet er begreper som er benyttet i forhold til kvalitetsvurdering av forskningsresultater (Askheim & Grenness, 2010). Validitet handler ifølge forfatterne om resultatenes gyldighet. Grenness (2001) trekker her frem måleinstrumentets evne til å kunne måle det som er til hensikt å måle. Videre må validitet være tilstede i de data som fremkommer av undersøkelsen, samt i de resultater og konklusjoner som fattes. De prosesser og kriterier som er lagt til grunn i forbindelse med datainnsamlingen, danner grunnlag for validitet og gyldighet til de resultater som fremkommer. Semi-strukturerte dybdeintervjuer er med på å øke sannsynligheten for gyldige resultater. Som nevnt tidligere, ble de semi-strukturerte intervjuene basert på en uformell og åpen dialog. Dette for å kunne tilegne kunnskap og dypere forståelse av kompleksitet og nyanser, noe som er viktig for å styrke datagrunnlaget som analysen baseres på og tilhørende resultater og konklusjoner.

Reliabilitet går ut på om resultatene er pålitelige. I denne forbindelsen er det snakk om krav til etterprøvnbarhet og om de kan reproduseres (Askheim & Grenness, 2010). For å sikre reliabiliteten og pålitelighet til denne studien er det både benyttet båndopptaker og gjennomført transkribering av samtlige intervjuer. Som nevnt er det i tillegg benyttet metodetriangulering for å øke troverdighet samt kontinuerlig oppfølging i etterkant av intervjuprosessen.

4. Informativt grunnlag

Informativt grunnlag er et supplement til analysen. Det består av en generell beskrivelse av kommunene og beslutningsgrunnlagene i forbindelse med innføringen av BM. Sistnevnte baseres på vedtak og beslutningsdokumenter og dybdeintervjuer med kontaktpersonene i kommunene.

Informasjon i forhold til beslutningen om å innføre BM har vært noe begrenset, og ettersom det er flere år siden BM ble innført, har vi valgt å ikke vurdere beslutningsgrunnlaget, men heller å bruke det for å se om kommunene har fått det de ønsket ved å implementere BM som styringssystem.

4.1 Lom kommune

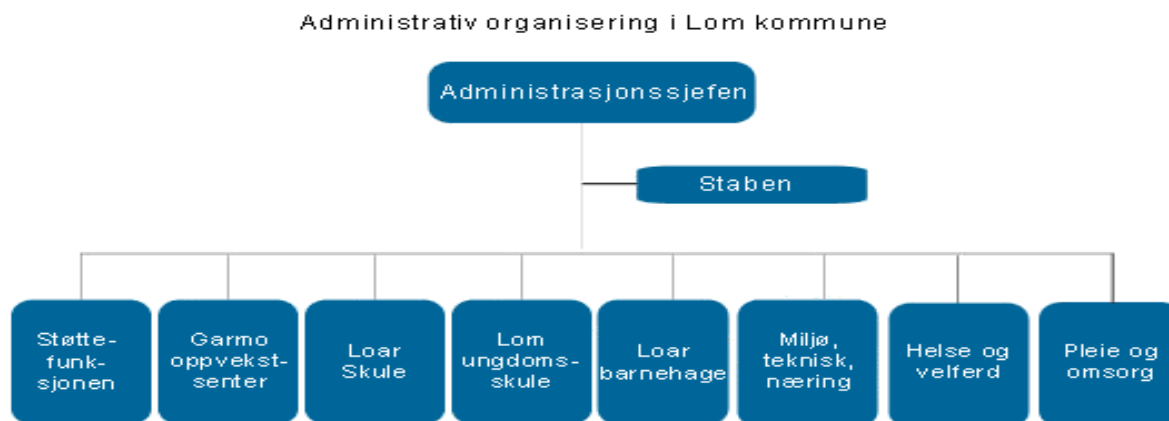
4.1.1 Innføring

Lom kommune ligger midt i Ottadalen. Her finner man de høyeste fjelltoppene i Norge og mer enn halvparten av Jotunheimen nasjonalpark ligger i kommunen. Sentrum av Lom har et vakkert norsk særpreg og det er tydelig at det legges stor vekt på god byggeskikk og ønske om å ivareta de lokale tradisjonene. Kommunen har et areal på 1969 km² og 2 381 innbyggere (Årsmelding, 2011).

Organisasjonsstruktur

Den administrative organiseringen i Lom kommune er flat, der administrasjonssjefen med tilhørende stab har ansvaret for åtte virksomheter, illustrert i organisasjonskartet under. Den politiske organiseringen er bygget opp av 17 representanter i kommunestyret, et kontrollutvalg, fem representanter i formannskapet samt et budsjettutvalg (Årsmelding, 2011). Årsmeldingen viser til god økonomistyring i Lom kommune, men trekker frem at de samtidig er avhengig av aksjeutbytte, kraftinntekter og finansinntekter for å opprettholde en

sunn kommuneøkonomi. Det er også et relativt sett høyt ressursforbruk blant virksomhetene, noe som må forbedres gjennom økt effektivisering og innsparing.



Figur 4.1: Organisasjonskart Lom kommune (Årsmelding, 2011, s. 8)

I arbeidet med dette studiet har vi som nevnt blant annet gjennomført intervjuer med to virksomheter fra to ulike sektorer. Virksomhetene har forskjellig organisasjonsstruktur og styres på noe ulike måter. Dette på bakgrunn av at den ene virksomheten er delt inn i avdelinger hvor hver avdeling blir ledet av en mellomleder, mens den andre virksomheten er bygget opp uten slike inndeling. Dette omtales spesifikt i analysen der det synes hensiktsmessig å skille de ulike virksomhetene fra hverandre.

Resultatet fra Kommunekompasset (2011) viser at Lom kommune er i toppen av sin gruppe på 19 kommuner med under 5000 innbyggere. I evalueringen gjennom Kommunekompasset har Lom oppnådd en poengsum på 550 av totalt 800, noe som viser til at de har en forvaltningspraksis som er blant de beste for hele landet.

Lom kommune toppe listen på Kommunebarometeret. Dette viser at kommunen driver svært godt basert på kriteriene i verktøyet sammenliknet med de andre 429 kommunene i Norge, (Waldersløv, 2012).

4.1.2 Mål og beslutningsgrunnlag for innføring av BM

På tidspunktet hvor BM ble innført i 2006 var det bred oppslutning i kommunen i forhold til behovet for et nytt styringssystem. Daværende system ble sett på som mangelfullt i form av at det var lite synlig og lite kjent i organisasjonen. Det var også enighet om at systemet satte for lite fokus på målstyring. Det ble også arbeidet i for stor grad etter økonomiske mål, og styringen tok i mindre grad hensyn til læring og fornying, den enkelte medarbeidere og brukerne.

Et flerdimensjonalt styringssystem som BM, ble sett på som en god løsning som i stor grad kunne integreres i kommunens tidligere styringssystem. I tillegg til å balansere styringsfokuset mellom nevnte perspektiver var det et ønske om økt rolleforståelse og rollefordeling. Dette gjennom bedre rutiner for dialogstyring og informasjonsflyt.

På bakgrunn av overnevnte svakheter i styringssystemet ble det også gjort en gjennomgang og evaluering av både den politisk og administrative organiseringen. Dette ble gjort ved bruk av ekstern kompetanse gjennom evalueringsverktøyet Kommunekompasset. Dette ble benyttet for å gjøre en vurdering av kommunens forvaltningspraksis med fokus på blant annet styringssystematikk. Prinsippene for flat struktur ble gjort gjeldende for både den politisk og administrative arena. Evalueringsverktøyet var også med på å avdekke mangelfull rollefordeling mellom det politiske og administrative nivå.

Det ble også gjort en vurdering av andre kommuners praksis og erfaringer med BM. Etersom de opplevde BM som et godt styringsverktøy, var dette også bidragsytende i forhold til vurderingsprosessen.

I beslutningsprosessen var politisk nivå grunnleggende innforstått med at BM var et hensiktsmessig verktøy for kommunen. I sammenheng med innføringen ble det i denne prosessen gjort en evaluering og endring av både den politiske og administrative organiseringen. Denne omorganiseringen ble også gjort i forbindelse med utflating av struktur til tonivå. Innføring av nytt styringssystem og omorganiseringen til flat struktur ble gjort parallelt. Det kan trekkes frem at omorganiseringen i kommunen ledet til et ønske og behov for innføring av et skjerpet styringssystem.

Alle aktørene i kommunen virket å være enige om at BM var det rette styringssystemet. Det ble ikke vurdert andre styringssystemer i denne prosessen, noe som ble begrunnet med at BM passet svært godt inn og kunne integreres på en god måte med det gamle systemet. Styrings- og prosjektgruppen for innføringen bestod av ledergruppen (virksomhetsledere og administrative ledere) sammen med en representant fra de tillitsvalgte. Under innføringen av BM ble KS-Konsulent benyttet i forbindelse med lederutvikling og som prosessveileder for innføringen.

4.2 Mandal kommune

4.2.1 Innføring

Norges sørligste kommune er en typisk sørlandsby der hvitmalte trehus ligger tett i tett med idylliske krokete middelaldergater som viser vei inne i bykjernen. Kommunen er kjent for sine flotte strender, spesielt Sjøsandene som ligger like ved sentrum av byen. Mandal har hatt sterk befolkningsvekst de senere årene og har totalt av 15 149 innbyggere (Statistisk Sentralbyrå, 2011).

Organisasjonsstruktur

Mandal kommune er bygd opp av fire kommunale enheter med tilhørende virksomheter. Rådmannen og hans team er øverste ledelsesorgan. Deres oppgave er å se til at vedtak og planer fremmet av det politiske nivå blir ivaretatt best mulig. Ansvar er i stor grad delegert nedover i systemet, der hver virksomhetsleder står ansvarlig for eget rammebudsjett med resultatansvar for økonomi og personalressurser. Formålet med den flate strukturen er at rådmann skal kunne fokusere på den overordnede kommunestyringen, mens hver virksomhetsleder er ansvarlig for lokal ledelse. Organisasjonskartet er presentert nedenfor:



Figur 4.2: Organisasjonskart Mandal kommune (Hentet fra <http://www.mandal.kommune.no/organisasjon/organisasjonskart>)

Dybdeintervjuene på virksomhetsnivå er foretatt i to virksomheter fra to ulike sektorer. Virksomhetene har forskjellig organisasjonsstruktur og styres på noe ulik måte. Den ene virksomheten er oppdelt i soner (avdelinger). Hver sone blir ledet av en mellomleder. For denne virksomheten brukes både virksomhetsplan og soneplaner som lokale styringsdokumenter. For virksomheten uten soneinndeling er virksomhetsplanen styringsdokument. Dette drøftes nærmere i analysen.

Mandal kommune er inne i en økonomisk vanskelig tidsperiode. I økonomiplanen (2012-2015) kommer det frem at kapitalutgiftene er sterkt økende og at en allerede høy lånegjeld kommer til å øke i årene fremover. I løpet av treårsperioden er det også ventet stor økning i pensjonskostnadene.

I 2010 ble kommunen vurdert gjennom evalueringsverktøyet Kommunekompasset (2010). Resultatene var meget gode, jevnt over alle fokusområdene evalueringen baseres på. Allikevel er det flere områder med forbedringspotensiale. Evalueringen bidrar derfor med innsikt i forhold til å ta gode beslutninger for å prioritere fokus og ressursallokering.

Gjennom Kommunebarometeret får kommunen informasjon om hvordan de driver i et overordnet perspektiv. Dette brukes aktivt i Mandal kommune og har blant annet en sentral del i økonomirapporten.

4.2.2 Mål og beslutningsgrunnlag for innføring av BM

Som blant annet følge av økonomiske utfordringer har Mandal kommune gjennom de siste årene vært utsatt for større endringsprosesser, både organisatoriske og økonomiske. I 2002 ble omstillingsprosjektet "Nye Mandal" initiert. Dette ble igangsatt som følge av en rapport utarbeidet av konsultentselskapet KPMG. "Nye Mandal" omfattet både politisk og administrativ omorganisering. I den forbindelsen ble organisasjonsstrukturen i kommunen flatet ut. Administrasjonen gikk da over til å ta i bruk en flat organisasjonsstruktur der spesielt beslutningsmyndighet ble delegert nedover i systemet. Samtidig ønsket politikerne et system som satte større fokus på bruker- og innbyggerinnflytelse.

Omstillingsprosjektet besto av syv delprosjekter, der videreutvikling av styringssystemet i retning av et flerdimensjonalt balansert styringssystem sto sentralt. Sammen med en del andre elementer inngikk dette i delprosjekt nummer seks. Dette er utgangspunktet for utviklingen av styringssystemet Mandal kommune bruker i dag. Mandal kommune har døpt sitt styringssystem for Fasett. Et system bygget på grunnprinsippene for BM.

Bystyret vedtok høsten 2001 å følge nevnte anbefaling fra KPMG og fasen med organisatorisk omstilling ble igangsatt. Denne prosessen innebar store endringer, også elementer utenfor aktuelt tema i oppgaven, derfor begrenser vi oss til å omtale delprosjektet om ledelse, styring og utvikling. Innenfor dette delprosjektet vil styring stå mest sentralt.

I forprosjektet "Nye Mandal" ble en rekke svakheter ved daværende styringssystem avdekket. Det var spesielt liten samordning og helhetlig prioritering mellom delplanene. Overordnede planer slik som kommuneplan ble fulgt dårlig opp og ble ikke tilstrekkelig konkretisert i andre styringsdokumenter. Det ble også trukket frem at økonomiplanen ble for lite brukt til styring både på politisk- og administrativt nivå. Økonomiplanen bar preg av å være en pålagt årlig aktivitet. Årsmelding og årsregnskap ble i liten grad knyttet opp i mot økonomiplan og årsplaner, dermed ble sammenhengen mellom tidligere vedtatte prioriteringer og oppnådd resultat gitt lite fokus. I tillegg ble det styrt i for stor grad etter årsbudsjettet, mens den langsiktige styring ble for lite vektlagt. Dette var alle momenter som skulle forbedres med nytt styringssystem.

Det nye styringssystemet skulle være flerdimensjonalt og helhetlig. Formålet var å gi rådmannen mulighet til å se utviklingen på et relativt stort antall enheter. Det skulle legge til rette for resultatstyring og være pedagogisk lett forståelig for ledere og ansatte samtidig som man kunne bygge opp gode rapporteringsrutiner for politisk behandling.

I arbeidet med å finne et ønsket styringssystem ble spesielt EFQM³ og BM vurdert. I tillegg ble CAF (Common assesment framework, en variant av EFQM) vurdert som følge av at det

³ Modellen inneholder mange av de samme elementene som BM. Det betraktes som et ledelsessystem forankret i konseptet Totalkvalitetsledelse. Formålet er at det skal være et åpent rammeverk for kontinuerlige forbedrings- og utviklingsprosesser (Hoff & Holving, 2002).

tidligere FAD (Fornyings og administrasjons departementet) fremmet dette systemet for offentlige virksomheter.

Prosjektgruppen valgte BM blant annet på grunn av det flerdimensjonale fokuset. I tillegg ble det lagt vekt på at brukerdialogen måtte bedres. Det var et ønske å få konkret data på dette, noe som også var årsaken til at delprosjektet om BM ble vedtatt. Det passet også godt i forhold til de utfordringene kommunen sto ovenfor. I tillegg ble det trukket frem fordelene ved at rammeverket for BM kunne tilpasses etter egne behov i motsetning til EFQM som hadde copyright. Dette var også et av systemene som ble presentert av KPMG. Nytt system skulle sette fokus på måling og analyse, der spesielt analytiske arbeidsmetoder måtte bedres.

5. Analyse

Innenfor analysekapittelet analyseres hver kommune isolert. Det vil si at det gjøres en vurdering av bruk og funksjon av BM som styringsverktøy for hver av kommunene. Analysen starter med at den overordnede strategiske styringen vurderes. Videre går vi inn på detaljnivå for å se hvorvidt systemet bygger på et logisk rammeverk og status. Det vil settes fokus på hvordan BM brukes på og mellom de ulike nivåene i kommunen.

Analysene er utformet etter en standardisert struktur. Formålet med dette er at leser enkelt skal kunne orientere seg, samtidig som det gir mulighet for å se sammenhenger mellom praksis for hver av kommunene.

Det er viktig å presisere at det ikke er et formål å sammenlikne kommunenes resultater avdekket i denne undersøkelsen. Allikevel har vi valgt å utarbeide en konklusjon som omfatter begge kommuner sett under ett. Dette fordi aggregerte resultater kan gi en bedre forutsetning for å besvare problemstillingen.

5.1 Lom kommune

5.1.1 Helhetlig styringssystematikk

Sentrale styringsdokumenter og planprosesser

Kommuneplanen (2007 – 2020) er overordnet styringsdokument i Lom kommune. Den setter fokus på kommunen som samfunnsaktør og fungerer videre som rettleiding mot den generelle driften. Nåværende kommuneplan ble innført på samme tid som BM, noe som synes å ha vært medvirkende til at den er lite integrert i styringssystemet. Ettersom overordnet strategi, visjon og mål står sentralt i kommuneplanen er det viktig at styringssystemet bygger på denne jfr. delkapittel 2.3.3. Gjennom intervjuene får vi i tillegg inntrykk av at fokus på visjon og strategi vektlegges noe lavt. Manglende overordnet strategisk fokus er uheldig blant annet fordi det kan påvirke hvordan visjon og strategi

oppfattes nedover i organisasjonen. Allikevel er det i påstand 1 en relativt stor oppslutning om at BM er godt forankret i visjon og strategi. Respondentenes svar korrelerer jevnt over i lav grad med informasjonen avdekket gjennom intervjuene. En forklaring på dette kan tenkes å være at styringssystemet fremstår blant politikerne og virksomhetene som et strategisk verktøy, noe som videre kan skape misforståelser i forhold til hvor godt styringssystemet faktisk bygger på kommunens strategi og visjon. Gjennom intervjuene med administrasjonen virker de å være noe mer skeptiske i forhold til graden av strategisk forankring i styringssystemet. På bakgrunn av det vektlegges ikke svarene gitt i påstand 1. Vår forståelse basert på intervjuene er at strategisk forankring jevnt over ikke kommer frem gjennom hensiktsmessig operasjonalisering. Dette drøftes nærmere i delkapittel operasjonalisering.

Tabell 5.1: Påstand 1: BM bygger på en godt forankret visjon og strategi

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig	II	I	I		
Delvis enig		I	I	I	II
Verken enig eller uenig					
Delvis uenig					
Helt uenig					
Vet ikke					

Det er viktig at BM bygger på en god strategi og visjon som videre operasjonaliseres gjennom styringssystemet jfr. delkapittel 2.2.2. Gjennom intervjuene kommer det frem at det er et potensiale i form av å styrke forankringen av kommuneplanen (strategi) gjennom hensiktsmessig operasjonalisering til målekartene. En vurdering av dette vil bli gjort når kommuneplanen skal revideres. I den forbindelse vil det være viktig å tilse at visjon og strategi legges til grunn for oppbygningen av styringssystemet. Påstand 2 illustrerer at det er noe delt mening i forholdet til kommuneplanens ivaretagelse gjennom styringen, men jevnt over er oppslutningen delvis til helt enige i dette. Som påstanden viser er administrasjonen noe mer uenig enn resterende respondenter. Etersom de er administratorer for styringssystemet, er det grunn til å tro at de kjenner forholdene best.

Tabell 5.2: Påstand 2: Kommuneplanen blir ivaretatt og fulgt opp på en hensiktsmessig måte gjennom styringsverktøyet

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig	I		II		I
Delvis enig	I	I		I	I
Verken enig eller uenig		I			
Delvis uenig					
Helt uenig					
Vet ikke					

Økonomi- og handlingsplanen (2013 – 2015) er det ledende årlige styringsgrunnlaget for Lom kommune. BM er et sentralt element i denne planen gjennom både kommunemålekart og målekart for hver enkelt virksomhet. Viktigheten av og funksjonen til styringsverktøyet blir også presentert. I tillegg til er det egne avsnitt der ulike tiltak presenteres. Integrering av målekart i økonomi- og handlingsplanen virker å være hensiktsmessig for å synliggjøre elementene og samtidig tilknytte det til driften.

Styringssystemet

Styringssystemet i kommunen er bygget på rammeverket til BM. Dette verktøyet benyttes i sammenheng med den daglige driften, sentrale styringsdokumenter, bruker- og medarbeiderundersøkelser og gjennom rapportering og resultatkartlegging.

Årshjulet viser hvordan styringssystemet rapporterer status og utvikling av finansielle og ikke-finansielle styringsparametre. Dette er viktig for å påse at sentrale prosesser gjennomføres kontinuerlig jfr. delkapittel 2.3.2. Årshjulet er med på å systematisere prosessene og samtidig bygge gode rutiner for oppfølging. Oppfølging av elementene i årshjulet er spesielt viktig, både til bruk for læring og samtidig for å vise de ansatte at merarbeid i forbindelse med for eksempel undersøkelser og rapportering faktisk følges opp i etterkant.

Gjennom intervjuene kommer det frem at elementene i styringssystemet hovedsakelig blir rettet mot virksomhetsledere og administrasjonen. Politikerne får presentert resultater,

analyser og vurderinger fra administrasjonen, men utover dette må de selv bestille informasjon. Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at politikerne gjerne skulle hatt kontinuerlig tilgang til informasjon. Ved å ta i bruk et automatisert styringssystem, slik som for eksempel dataverktøyet Corporater, kunne denne viktige informasjonskilden vært tilgjengelig for alle aktørene i kommunen. Dette er også spesielt viktig for at politikere skal kunne ha oppdatert og nøyaktig data til en hver tid slik at de kan ta beslutninger basert på korrekt informasjon.

Styringsinformasjonen er tilgjengelig for samtlige virksomhetsledere. Dette er viktig for at de skal kunne forstå helheten og det overordnede fokus i kommunen. Bruk av fargekoder benyttes for å illustrere hvordan kommunen og virksomhetene ligger an i forhold til ønsket ambisjonsnivå. Dette er et effektivt virkemiddel for å få blant annet virksomhetsledere til å føle eierskap til målene jfr. delkapittel 2.2.2. Hver enkelt virksomhetsleder er ansvarlig for utarbeidelsen av målekartene for egen virksomhet, mens administrasjonen involveres gjennom overordnet styring og kontroll. Politikere virker å være lite deltakende for utarbeidelse og oppfølging av målekartene. Større politisk deltakelse i disse prosessene kan bygge bedre forståelse for systemet. Dette drøftes nærmere i delkapitlene involvering og operasjonalisering.

Gjennom intervjuene med den administrative ledelsen fikk vi inntrykk av at det ble lagt stort fokus på analyse av KOSTRA-data. Dette virker å gi stor verdi for prioritering av ressursforbruket i kommunen. Som nevnt under informativt grunnlag jfr. kapittel 4 kommer kommunen best ut av alle kommunene vurdert gjennom Kommunebarometeret. Etersom Kommunebarometeret i hovedsak er bygget på utvalgte nøkkeltall fra KOSTRA, synes dette å være et resultat av at Lom kommune har fokusert mye på å effektivisere ressursforbruket. Dette er verdifull informasjon for politikerne, ettersom det er de som til slutt bestemmer hvor ressursene skal anvendes.

Styringssystemets elementer

De strategiske perspektivene jfr. delkapittel 2.3.2 representerer en sentral del av rammeverket for BM i kommunen. De er fokusert opp mot brukere, medarbeidere, læring og fornying samt økonomi. Perspektivene legger til rette for et flerdimensjonalt styringsfokus,

som tar hensyn til kompleks kommunestyling. Et slikt balansert fokus for styringen var et av formålene med innføring av BM jfr. delkapittel 4.1.2 og representerer et sentralt element i BM jfr. delkapittel 2.2.1. Gjennom intervjuene nevnes spesielt verdien av bruker- og medarbeiderundersøkelser av alle aktørene i kommunen.

Perspektivene kommer tydelig frem i målekartene presentert i blant annet i årsmeldingen og økonomi- og handlingsplanen for kommunen. Det er som nevnt utarbeidet målekart både for kommunen som helhet og for hver av virksomhetene. Perspektivene som anvendes i kommunemålekartet er læring og fornying, medarbeidere og økonomi mens for virksomhetene brukes perspektivene læring og fornying, medarbeidere og brukere. Nevnte praksis drøftes nærmere under delkapittel om operasjonalisering.

Strategiske kart jfr. delkapittel 2.3.2 brukes ikke i Lom kommune. Etersom strategiske kart er et av hovedelementene innen BM virker dette fraværet å være ugunstig. Kompleksiteten i styringen og helhetlig drift av Lom kommune er en krevende utfordring for alle aktørene i organisasjonen. Slike kart kan benyttes som et pedagogisk hjelpemiddel for å visualisere, koordinere og angi årsaks-virkningssammenhenger mellom de prosesser og systemer som er nødvendig for å gjennomføre strategien. Ved å ta i bruk strategiske kart vil kommunen kunne oppnå et mer riktig bilde av kausaliteten mellom delmålene, og på den måten vil de kunne se hvordan hvert delmål bidrar for å nå overordnet målsetting og strategi. På denne måten vil betydningen av hvert enkelt delmål komme tydeligere frem. Det vil være positivt i forhold til å sette gode mål, samtidig som aktørene enklere kan se betydningen av eget arbeid.

Kritiske suksessfaktorer jfr. delkapittel 2.3.2 er et av elementene integrert i målekartene. Bruk av kritiske suksessfaktorer er viktig i forhold til at de legger grunnlaget for styringsparametrene og videre også for å få gjennomført strategiene. I kommunen er det utarbeidet felles kritiske suksessfaktorer for alle perspektivene utenom for økonomi. For økonomi har de valgt økonomistyring, finansiell styring og likviditetsstyring. Dette virker å være for overordnet, og gir dermed liten verdi i forhold til at kritiske suksessfaktorer representerer forhold som ved endring skal gi størst mulig utslag på resultater og mål jfr. 2.3.2. Det samme gjelder for de resterende perspektivene der opplevd kvalitet og målt kvalitet er brukt som gjennomgående kritiske suksessfaktorer. Slik vi forstår disse, virker de

i større grad å si noe om hvorvidt styringsparametrene er kvalitative eller kvantitative, og sier lite om hva som må være til stedet for å nå målene, slik kritiske suksessfaktorer er ment å gjøre jfr. 2.3.2. Det vil derfor være et forbedringspotensiale både ved utforming av de kritiske suksessfaktorene og videre i forhold til å knytte disse til styringsparametrene.

Strategiske initiativ jfr. delkapittel 2.3.2 synes å være brukt gjennomgående i hver av virksomhetene i form av initiativ og ulike ”utfordringer”. Bruken av slike initiativ er positivt, men det kan allikevel stilles spørsmål ved om initiativ er bygget på avvikene fra målekart eller om de er isolerte elementer. Grunnlaget for en slik antagelse er at initiativene ikke er direkte integrert i målekartet og dermed fremgår det ikke hvor hvert enkelt initiativ tilhører. Det virker mer hensiktsmessig å heller implementere tiltakene i målekartene. Strategiske initiativ bør også dannes med bakgrunn i kritiske suksessfaktorer. Denne koblingen virker å være fraværende. Til tross for at godt dokumenterte tiltak i planarbeidet, synes de å være for overordnet styring, slik at det blir vanskelig å se sammenhengen mellom utviklingen i forhold til styringsparametrene og initiering av eventuelle tiltak.

Styringsparametre jfr. delkapittel 2.3.2 (indikatorer) er implementert i målekartene for kommunen og virksomhetene. Utformingen av styringsparametrene i kommunemålekartet er holdt på et overordnet nivå og virker å være dekkende for kommunen. De virksomhetsspesifikke målekartene virker i stor grad å være direkte kopiert fra kommunemålekartet. Denne praksisen drøftes nærmere i delkapittel operasjonalisering.

5.1.2 Involvering og ansvarsfordeling

Lom kommune har en flat organisasjonsstruktur der beslutningsmyndighet er delegert nedover i stor grad. Gjennom intervjuene kommer det frem at BM virker å bidra til at ansvars- og rollefordelingen tydeliggjøres, noe som er i tråd med ønske for innføringen av BM jfr. delkapittel 4.1.2. Innføringen av BM tyder på i større grad å ha strukturert styringen kommunen. I tråd med flat struktur jfr. delkapittel 2.1.2, arbeider administrasjonen etter politiske vedtak, der en stor del av dette delegeres ned til virksomhetsledere. Virksomhetene har fått betydelig mer ansvar for daglig drift og styring. Dette tyder på å fungere bra og BM oppleves som et effektivt system som legger til rette for god dialog og rapportering fra virksomhetene og opp til administrasjonen.

I forhold til planprosesser og arbeid som gjøres i forbindelse med BM kan det virke å være noe begrenset involvering fra politikerne. Det tyder derfor på at politikerne viser tillitt ovenfor administrasjonen ved at sistnevnte tar seg av operativt arbeid rundt målformulering. Det kan stilles spørsmålsteget ved om ikke politikere bør involveres i større grad, da politikerne representerer en viktig aktør i sentrale planprosesser. Dette for å videre kunne fatte gode styringsmessige beslutninger jfr. delkapittel 2.1.2.

Hvorvidt BM er et styringsverktøy forbeholdt ledere i Lom kommune virker å være noe tvetydig sett i forhold til påstand 3. Politikerne gir uttrykk for at dette ikke er tilfelle gjennom påstanden, mens det kommer frem gjennom intervjuene at de er noe usikre på de faktiske forholdene nedover i organisasjonen.

Gjennom intervjuene med administrasjonen ga begge respondentene uttrykk for at BM ofte ble brukt i ledelsessammenhenger, og at forankringen på bakkenivå gjerne skulle vært bedre. Respondentene virker i tillegg å ha en noe ulik oppfatning av hva som er hensiktsmessig i forhold til involvering og forståelse nedover i systemet. Denne uoverensstemmelsen virker også å komme frem gjennom påstand 3. Det er viktig at de administrative lederne har en felles oppfatning i forhold til hvordan styringssystemet ideelt sett skal være. Om nevnte ledere viser uenighet og usikkerhet i forhold til ønskelig praksis, kan dette lett smitte nedover i organisasjonen. Dette vil følgelig være uheldig ettersom et av målene med BM er å oppnå adopsjon og aksept for styringssystemet i hele organisasjonen jfr. delkapittel 2.2.2.

I intervjuene med virksomhetslederne kom det frem til dels ulik praksis i forhold til ansattes deltakelse, noe som også kommer klart frem i påstand 3. I den ene virksomheten virker BM i hovedsak kun å bli brukt som et verktøy for ledelsen. Her inkluderes ikke de ansatte i målsettingsarbeid og tilhørende prosesser. I den andre virksomheten er derimot de ansatte til en viss grad involvert i utarbeidelsen av både styringsparametre og ambisjonsnivå. I henhold til delkapittel 2.2.2. er det hensiktsmessig at de ansatte inkluderes i målformuleringsarbeidet, da et samarbeid vil kunne gi god forståelse og eierskap til målene. Ansatte har også kunnskap som ledelsen ikke besitter ettersom det er de som arbeider tettest på brukerne. Deres deltakelse kan derfor gi bedre innsikt i forhold til å utarbeide gode styringsparametre med rett ambisjonsnivå.

Det virker å være gjennomgående god dialog rundt resultatorientering hos både ledere og virksomhetsansatte i kommunen. Presentasjon av resultater fra bruker- og medarbeiderundersøkelser gjøres kontinuerlig, der også ansatte kan komme med innspill i forhold til mål og ambisjonsnivå. Det siktes her til involvering i forbindelse med nevnte undersøkelser, og ikke deltakelse rundt elementene i virksomhetsmålekartet.

Et av målene ved innføringen av BM, jfr. delkapittel 4.1.2, var synliggjøring av styringssystemet i hele organisasjonen. Styringssystemet virker å være godt kjent blant virksomhetsansatte, men tilhørighet og forståelse varierer i stor grad. Manglende forståelse kan også sees i sammenheng med for lite fokus på opplæring i BM. Dette diskuteres nærmere i delkapittelet læring og utvikling. I intervjuene får vi inntrykk av at BM i stor grad er forbeholdt ledere, noe som er i uoverensstemmelse med nevnte ønske for innføringen av BM. Bakgrunnen for denne antagelsen baseres på manglende forståelse, kunnskap og involvering blant de ansatte. Til tross for at de ansatte involveres til en viss grad i prosessene, gis det uttrykk for at deres synspunkter ikke følges opp.

Tabell 5.3: Påstand 3: BM er et styringsverktøy forbeholdt ledere i kommunen

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig					I
Delvis enig		I	I		
Verken enig eller uenig	I				
Delvis uenig	I	I		I	I
Helt uenig			I		
Vet ikke					

Brukerne i kommune involveres gjennom blant annet brukerundersøkelser og enkelte brukerråd. Brukeren tas i større grad hensyn til gjennom BM, noe som er i tråd med ønske om innføring av BM jfr. delkapittel 4.1.2. Dette drøftes nærmere i delkapittelet operasjonalisering.

5.1.3 Rapportering og dialog

Årshjulet redegjør for systematikken i styringssystemet, og er i hovedsak delt inn i tre faser. Første fase omfavner resultatinnhenting, den andre evaluering, og den tredje omhandler planlegging og beslutningsprosesser. Gjennom intervjuene og systematikken presentert i årshjulet, virker disse prosessene å bli gitt stor vekt og gjennomføres kontinuerlig. Vi får inntrykk av at årshjulet jevnt over synes å være godt kjent, og samtlige aktører viser god forståelse for systematikken som ligger til grunn.

Grunnstrukturen i årshjulet kan gjennom intervjuene tyde på å ha positiv effekt på kommunikasjon og dialog blant de ulike aktørene i kommunen. Dette er videre med på å styrke verdien i forbindelse med BM. Denne systematikken og dialogen danner grunnlaget for å bygge forankring og forståelse i hele organisasjonen, noe som kan gi økt effekt av BM jfr. delkapittel 2.2.2.

Det kommer frem gjennom intervjuene at det er noe ulike synspunkter i administrasjonen sett i forhold til hvordan BM bør anvendes og verdien av det. Systematikken som ligger til grunn er med på styrke hvorvidt BM er en åpen og kontinuerlig prosess. En av de administrative lederne trekker frem i intervjuet at BM ikke nødvendigvis er en kontinuerlig og sentral prosess i styringen av kommunen, men at det i større grad kan sees på som et hjelpemiddel. Dette synet deles ikke av den andre administrative lederen, da denne respondenten i stor grad gir uttrykk for at BM brukes som sentralt styringssystem, og at prosessene tilknyttet er kontinuerlige. Denne splittede oppfatningen er som nevnt tidligere svært uheldig.

Virksomhetsledere trekker frem at BM bygger på god systematikk og at dette videre styrker kontinuiteten. Riktignok har de en oppfatning om at BM ikke er godt nok kjent blant virksomhetsansatte. Denne antagelsen korrelerer med informasjonen gitt fra virksomhetsansatte. Allikevel ser de ansatte på BM som en kontinuerlig prosess hvor det er periodisert rapportering, møter og gode dialogprosesser. Styringssystemet beskrives av politikerne som et godt verktøy for å effektivisere kommunikasjonen i kommunen. Gjennom styringsverktøyet fremmes dialog og rapportering ved at det er et større fokus på resultat- og målstyring. Riktignok trekkes det også frem at dialogen kan bli bedre. Dette kan også

knyttet opp imot tidligere drøfting der politikere ikke synes å være aktivt involvert i utarbeidelse av de sentrale elementene i styringssystemet.

Den administrative ledelsen gir uttrykk for at BM har tydeliggjort kommunikasjonen i forhold til mål- og resultatfokus i kommunen. Dette har også vært med på å spisse dialogen i forhold til prioriteringer, og videre kommunikasjon i kommunen. Styringssystemet har gitt tydeligere rolleavklaringer, noe som kan være med på å begrense agent-prinsippalproblemer jfr. delkapittel 2.1.2. Det kommer også frem at det er tilstede gode dialoger og prosedyrer i forhold til evaluering og refleksjon av resultater mellom administrasjonen og virksomhetslederne. Dette drøftes nærmere i delkapittelet resultatstyring og måloppnåelse.

Enkelte virksomhetsansatte trekker frem BM som et bidragsytende verktøy for å tydeliggjøre rett fokus og samtidig skape en felles plattform. Dette er svært positivt, da det bør ligge til grunn for å danne felles forståelse for BM hos samtlige aktører i kommunen jfr. 2.2.2. Andre ansatte viser derimot til at de ikke har nok kjennskap til å kunne si noe om BM fremmer kommunikasjonen og dialog.

Tabell 5.4: Påstand 4: BM fungerer som en kommunikasjonskanal for å formidle visjon, strategier og strategiske mål til samtlige nivåer i kommunen

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig	II		I		I
Delvis enig			I	I	I
Verken enig eller uenig		I			
Delvis uenig		I			
Helt uenig					
Vet ikke					

Under påstand 4 er det bred enighet mellom politikerne og virksomhetene i forhold til at BM fungerer som en kommunikasjonskanal for formidling av visjon, strategier og strategiske mål til samtlige nivåer i kommunen. På den andre siden er det en viss uenighet internt i administrasjonen. Dette korrelerer godt med informasjonen avdekket gjennom intervjuene. Årsaken til at politikerne og virksomhetene gir uttrykk for at denne formidlingen er god, kan være manglende kunnskap i forhold til gjeldende strategisk forankring i styringssystemet.

Administrasjonen er i større grad involvert i strategisk arbeid i forhold til styringssystemet, og vil derfor ha en bedre forutsetning for å vurdere forholdene. Vårt inntrykk er at BM fungerer hensiktsmessig som en kommunikasjonskanal, men at fokus på formidlingen av visjon, strategier og strategiske mål bør vektlegges i sterkere grad. I henhold til teori om BM representerer denne formidlingen et grunnleggende prinsipp for BM jfr. delkapittel 2.2.2. Rapportering virker også å fungere godt vertikalt i kommunen, mens informasjonsflyten nedover varierer i større grad.

5.1.4 Operasjonalisering

Et sentralt formål for BM er at overordnet strategi og visjon blir fulgt og gjort forståelig gjennom operasjonalisering til styringsparametre jfr. delkapittel 2.3.2. For Lom kommune er det derfor viktig at strategier og mål vedtatt av de folkevalgte gjenspeiles i styringssystemet. Som tidligere drøftet synes det å være et forbedringspotensiale i forhold til utarbeidelse av strategi og visjon for kommunen, og videre operasjonalisering.

Som nevnt tidligere anvender ikke kommunen strategiske kart. Gjennom bruk av strategiske kart kan kommunen oppnå et bedre utbytte av BM ved at perspektivene og delmålene blir satt i årsaks-virkningssammenheng. Dette vil kunne gi kommunen bedre forståelse for hvilke prosesser og mål som avhenger av hverandre, og samtidig få kartlagt en prioritering av målene i forhold til hva som ønskes å oppnådd. Teoridelen vektlegger strategiske kart som et viktig virkemiddel for å dekomponere visjon, strategi og mål nedover i kommunen jfr. delkapittel 2.3.2.

Målekart

Kommunemålekart og målekart for hver enkelt virksomhet er presentert i årsrapport og økonomi- og handlingsplanen for Lom kommune. Perspektivene i målekartene skal legge til rette for operasjonalisering av overordnede målsetting. I Lom kommune er det som nevnt valgt å bruke ulike perspektiver for kommunemålekartet og for virksomhetene, der brukerperspektivet er utelatt i kommunemålekartet og økonomiperspektivet er utelatt i virksomhetsmålekartene. Administrativ ledelse begrunner dette valget med at brukerparametrene er spesifikke for virksomhetene og at det på den måten blir det vanskelig

å aggregere disse til kommunemålekartet. Videre begrunnes valget for å ikke inkludere økonomisk perspektiv i virksomhetsmålekartene med at det ikke lar seg gjøre å kjøre rapporter som gir relevante økonomiske tall brutt ned på hvert enkelt tjenesteområde. Denne praksisen virker å være lite hensiktsmessig. Dette begrunnes med at virksomhetsmålekartene bør avledes fra kommunemålekartet, slik at virksomhetene kan styre etter styringsparametre og mål som er tilpasset deres virksomhet. I tillegg er det vanskelig å se årsaks-virkningssammenhenger ettersom det ikke er en gjennomgående struktur i systemet. En gjennomgående struktur virker i større grad å kunne sikre at virksomhetene arbeider etter mål som er felles for hele kommunen. Denne praksisen er da tydelig med på å svekke forankring av visjon og strategi som også er diskutert innledningsvis i analysen.

Kommunemålekartet er operasjonalisert nedover i virksomhetsmålekartene ved at styringsparametrene i stor grad er direkte kopiert for perspektivene medarbeidere og læring og fornying. Med det menes at de fleste parametrene er direkte tatt fra kommunemålekartet uten noen form for dekomponering, i tillegg til at enkelte virksomheter utarbeider noen egne parametre. Det kan være hensiktsmessig å ta med noen styringsparametre fra overordnet målekart, der operasjonalisering ikke lar seg gjøre. Allikevel oppleves denne praksisen å gi svært overordnede mål som ikke er tilpasset hver virksomhet. En av svakhetene ved denne praksisen er at det er vanskelig for de ansatte å se verdien av sitt arbeid. I tillegg kan det for overordnede mål, øke risikoen for at styringsparametrene feiltolkes. Dette er igjen noe som kan føre til suboptimalisert adferd jfr. delkapittel 2.3.2. For brukerperspektivet, som kun finnes på virksomhetsnivå, er styringsparametrene i større grad spisset mot virksomhetene. Parametrene her er i tillegg svært like innenfor sektorene. Praksisen for brukerperspektivet virker å være mer fornuftig ettersom styringsparametrene tilpasses virksomhetene, samtidig som det gir god mulighet for sammenlikning mellom virksomhetene innen samme sektor. Benchmarking vil kunne gi rom for læring og positiv intern konkurranse mellom virksomhetene. Praksisen for brukerperspektivet virker å være hensiktsmessig isolert sett, men som tidligere drøftet bør elementene konsekvent operasjonaliseres fra kommunemålekartet.

Både kritiske suksessfaktorer og styringsparametre i virksomhetenes målekart bør dekomponeres fra overordnet målsetting og tilpasses den operative driften i virksomhetene

jfr. delkapittel 2.3.2. Direkte kopiering kan føre til at det blir vanskelig for de ansatte å forstå målene og videre se betydning av det de gjør i den store sammenhengen. Dette er alle elementer som er viktig for å oppnå et hensiktsmessig balansert målstyrt styringssystem. I forbindelse med utarbeidelse av styringsparametre bør disse i tillegg dannes på bakgrunn av kritiske suksessfaktorer. Det synes ikke å være en god kobling mellom styringsparametre og kritiske suksessfaktorer da sistnevnte virker å være for overordnet.

Gjennom intervjuene med politikerne får vi inntrykk av at de ser på målekart som et godt verktøy for å få fokus på de rette tingene, samtidig som det gir mulighet for å føre overordnet strategi nedover i kommunehierarkiet. Dette korrelerer i stor grad med svarene gitt i påstand 5. Selv om politikerne synes å anvende informasjonen fra målekartene noe sjeldent, er det tydelig at målekartene tilknyttes politikerne gjennom presentasjoner og møtevirksomhet. Ut ifra intervjuene virker det som om målekart i hovedsak fungerer som et rammeverk for å vurdere resultater og måloppnåelse, mens politikerne i mindre grad er involvert i målekartprosessene. Som tidligere drøftet under delkapittel om involvering er politisk deltakelse i utarbeidelse og justering av ambisjonsnivå viktig for at de skal kunne tilse at politiske mål og beslutninger blir fulgt opp gjennom målekartene jfr. delkapittel 2.3.2.

Tabell 5.5: Påstand 5: Strategien er hensiktsmessig operasjonalisert til målekart med tilhørende fokusområder og styringsparametre

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig	II		I		
Delvis enig		I	I	I	II
Verken enig eller uenig					
Delvis uenig					
Helt uenig					
Vet ikke		I			

Administrasjonen følger tett på utarbeidelse av mål og styringsparametre i virksomhetene, selv om ansvaret i hovedsak er delegert til virksomhetsleder. Administrasjonen virker å ha noe delte meninger i forhold til hvorvidt utforming og evaluering av mål og styringsparametre er en kontinuerlig prosess i kommunen. Der det på den ene siden nevnes

at dette ikke er fokusert, mens på den andre siden hevdes at det har vært en endringsprosess i forbindelse med målekartene og at de har et tydeligere fokus med færre styringsparametre og bedre dynamikk nå enn tidligere. Den ulike oppfatningen innad i administrasjonen kommer tydelig fra i påstand 5.

Som nevnt er virksomhetsledere ansvarlig for utarbeidelse av målekartene. Utformingen gjøres i hovedsak i dialog og refleksjon med administrasjonen. Det virker å være en god praksis ettersom nevnte aktører best kan avlede overordnet målsetting. Ut ifra intervjuene kommer det frem at virksomhetsledere også går sektorvis sammen og utarbeider virksomhetsmålekartene. Det skaper gode muligheter for å sette standardiserte mål og samtidig lære av hverandre. Fordelene ved dette er som nevnt blant annet muligheten for sammenligning. Det kommer samtidig frem at det er en krevende prosess å finne de riktige styringsparametrene. Det trekkes også frem at målene i målekartet har vært lite endret den siste tiden og at de er noe vilkårlig valgt. Innholdet i målekartene bør evalueres jevnlig for å oppnå best mulig styring jfr. delkapittel 2.3.2.

Grad av involvering av de ansatte i forbindelse med målformulering og korrigerende ambisjonsnivå er som nevnt varierende mellom virksomhetene. Det er opp til hver enkelt virksomhetsleder hvordan dette gjøres. En viss grad av involvering er helt nødvendig for at de ansatte skal kunne bygge forståelse og eierskap til mål- og resultatprosesser. I tillegg er det viktig å legge til rette for at de ansatte kan være deltagende for videreutvikling av systemet. Dette kan også hjelpe ledere til å fange opp elementer de ikke ser, som følge av at de ikke arbeider like tett på brukerne.

Involveringen av de ansatte viser til både delvis og lav tilknytning i forhold til målekartene. Ut ifra tidligere drøfting i dette delkapittelet kan det tyde på at virksomhetsansattes oppfatning i påstand 5 er noe misvisende. Det kan tenkes å være på grunn av manglende kunnskap som følge av at de ansatte ikke er ansvarlige for operasjonaliseringsprosessen.

Gjennom intervjuene trekker politikerne frem at målekartet er et godt verktøy for å få operasjonalisert felles mål og strategi. Dette illustreres tydelig i påstand 6. Som nevnt synes politikerne å være involvert i mindre grad i arbeidet med målekartene, noe som følgelig påvirker deres evne til å kunne vurdere de faktiske forholdene.

Tabell 5.6: Påstand 6: Målkartene er et godt verktøy i arbeidet med å få operasjonalisert felles mål og strategi

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig	II		II		I
Delvis enig		I		I	I
Verken enig eller uenig		I			
Delvis uenig					
Helt uenig					
Vet ikke					

Ut ifra intervjuene trekker en av respondentene fra administrasjonen frem at rammene rundt målekart gir mulighet for hensiktsmessig operasjonalisering av felles mål og strategi.

Intervjuobjektet er dog usikker på om de virksomhetsansatte forstår helheten og antar at fokuset muligens er mer rettet mot eget virksomhetsmålekart. Den andre respondenten fra administrativ ledelse virker å ha et annet syn på målekartenes funksjon. Intervjuobjektet trekker frem at målekartet er et noe begrenset verktøy i kommunen. Videre begrunnes dette med at målekartene i hovedsak fungerer som et hjelpemiddel i styringen, ettersom det er flere elementer gjeldene i den daglige driften enn hva BM omfavner. Videre mener respondenten at målekart antydes å gi uhensiktsmessig strukturering og avgrensning av komplekse arbeidsprosesser. Dette synet avviker i stor grad for formålet med BM. Den svært ulike oppfatningen innad i sentraladministrasjonen er følgelig uheldig. Dette kan blant annet føre til at ulik praksis føres ned i virksomhetene og kan i tillegg føre til frustrasjon og usikkerhet blant virksomhetsledere i forhold til hvordan en skal legge opp egen styring.

Fokus og bruk av målekart virker å være vektlagt i forskjellig grad av virksomhetene. Gjennom intervjuene med den ene virksomheten får vi inntrykk av at målekartene står relativt sentralt i styringsprosessene. Det oppleves av virksomhetsleder som et godt verktøy for å rette fokus mot det som ønskes oppnådd. Virksomhetsleder trekker frem at det er et fokus på evaluering og tiltak ved behov. Det nevnes også at det har vært problematisk å oppnå aksept for målekartene og dens prosesser. Dette grunnet omfattende og tidkrevende arbeid i forbindelse med rapportering og måling. De ansatte inkluderes hovedsakelig

gjennom presentasjon av resultater, men i den forbindelsen åpnes det for innspill fra de ansatte. Allikevel viser de ansatte i virksomheten aksept for målstyringsprosessene.

Den andre virksomhetslederen trekker frem at virksomhetens mål kommuniseres lite internt. Det synes å være begrenset ved at kun resultatene kommuniseres med de ansatte, men det arbeides med å øke involvering av de virksomhetsansatte i målformuleringsarbeidet. Målekartene tyder da på å i hovedsak fungere som resultatfremvisning og evalueringsverktøy.

Virksomhetsledere er pålagt å presentere målekartene for samtlige virksomhetsansatte. Dette er utgangspunkt en viktig prosess for å få de ansatte til å bygge forståelse og egne relasjoner til målene. Sett i forhold til eksisterende praksis i virksomhetene virker dette å gi relativt liten effekt, ettersom de ansatte jevnt over ikke involveres tilstrekkelig i formuleringen av styringsparametre og ambisjonsnivå. Resultatet synes å være at ansatte ofte ser på målene som overordnede mål til bruk for ledelsen og ikke direkte knyttet opp mot innsatsen de legger ned i sitt arbeid.

5.1.5 Resultat og måloppnåelse

Styringsverktøyet er tilknyttet årshjulet hvor det er lagt til grunn en systematikk som blant annet strukturerer prosesser for behandling av resultat og måloppnåelse. Lom kommune retter mye av styringen opp mot evaluering gjennom Kommunekompasset. Dermed er resultatstyringsprosessene påvirket av fokusområdene som ligger til grunn for evalueringen. Ettersom kommunen evalueres jevnlig gjennom Kommunekompasset kan kommunen arbeide målrettet på bakgrunn av resultatene fra evalueringene. Dette virker å ha blitt prioritert og totalt sett har kommunen hatt en svært positiv utvikling innen de fleste fokusområdene. Ut fra dette får kommunen en mulighet til å evaluere og se forbedringer i forhold til gitte parametre og det kan videre forbedre systematikken og styringen av kommunen. Aktivt arbeid mot fokusområdene i Kommunekompasset virker å være hensiktsmessig ettersom det evalueres mot en idealkommune i forhold til forvaltningspraksis av kommuner jfr. delkapittel 2.1.2. Det trekkes frem i intervjuene at Kommunekompasset i mindre grad kan vurdere kvalitet og tjenesteproduksjon. Disse forholdene avdekkes

systematisk gjennom bruker- og medarbeiderundersøkelser. Totalen virker å gi Lom kommune et godt rammeverk for å evaluere egen prestasjon og utvikling.

Politikerne får som nevnt presentert resultater, analyser og vurderinger gjort av administrasjonen. Dette blir vurdert av politikerne som videre bruker informasjonen for å kunne ta gode beslutninger. Dette er i tråd med krav om periodisk oppfølging av utvikling jfr. delkapittel 2.3.3. Gjennom informasjonen avdekket i intervjuene kan det virke som om håndtering av resultat og måloppnåelse er noe styrt av tilgjengelige kapasitet. Dette vil kunne gi utfordringer i forhold til å opprettholde et kontinuerlig fokus på resultat og måloppnåelse. Allikevel oppleves det at politikerne har oppnådd et bredt målstyrt fokus gjennom BM, noe som er i tråd med ønske om innføring av et flerdimensjonalt verktøy jfr. delkapittel 4.1.2.

Administrasjonen virker å benytte BM som et aktivt verktøy i forhold til resultatkartlegging. Et slikt fokus er i tråd med forventningene til BM jfr. delkapittel 4.1.2. Dette gjennom overordnet styring, kontroll og delegering av ansvar til virksomhetsledere. Dialog rundt resultatkartleggingen er en av de sentrale arbeidsoppgavene for administrasjonen. Dette gjøres regelmessige i møter, der evaluering og analyser legger grunnlaget for utvikling og forbedring av mål og resultater. Resultater behandles og evalueres fortløpende og kontinuerlig av administrasjonen, slik at nye data raskt behandles og anvendes i styringen. Dette er i tråd med kravene til bruk av BM jfr. delkapittel 2.3.3. Ved eventuelle avvik arbeides det som tidligere drøftet målrettet mot å finne årsakssammenhenger slik at gode tiltak kan iverksettes ved behov. Det er også en årlig dialogkonferanse der blant annet resultat fra bruker- og medarbeiderundersøkelser, sykefravær og KOSTRA-data gjennomgås. Her samles kommunestyret, ledergruppen og hovedtillitsvalgte. Dette virker å være et godt initiativ som bidrar til effektiv dialog mellom sentrale aktører i kommunen.

Lom kommune er også i planleggingsprosessen med å plassere tillitsvalgte i en bestillerfunksjon⁴ ovenfor administrasjonen. Dette for å kunne vurdere og samtidig utfordre

⁴ I denne sammenhengen kan bestillerfunksjon forklares med at tillitsvalgte får nødvendig opplæring og ansvar for å kunne benyttes som en nøkkelperson ovenfor administrasjonen. Dette for å kunne påse at den operative driften gjennomføres som forventet, påpeke eventuelle mangler, samt rapportere til administrasjon.

til effektivisering av operativ drift. Dette vil videre kunne gi tettere oppfølging av virksomhetsstyringen og gjennom dette påvirke resultater og måloppnåelse. En slik systematikk vil kunne forbedre informasjonsflyten fra virksomhetene opp til administrasjonen. Videre vil det også kunne gi bedre utnyttelse av BM ved å styrke fokus på læring, utvikling og korrigerende av kurs jfr. delkapittel 2.3.3. I tillegg kommer det frem gjennom intervjuene at administrasjonen sterkt oppfordrer virksomhetsledere til å anvende resultater i dialog med de ansatte.

Virksomhetsledere står som nevnt ansvarlig for operativ drift med tilhørende resultater og måloppnåelse for virksomheten. Det er tydelig at virksomhetslederne har et omfattende arbeid i forhold til å oppnå et felles målstyrt fokus blant de ansatte. Gjennom intervjuene kommer det frem at BM benyttes noe ulikt av virksomhetslederne. Styringsverktøyet brukes av den ene virksomhetslederen for å styrke fokus på resultat og måloppnåelse og videre tilknytte dette til en viss grad nedover til samtlige ansatte i virksomheten. Dette gjøres hovedsakelig gjennom det daglige arbeidet, men også gjennom målstyrt arbeid, personalmøter, medarbeidersamtaler og tillitsvalgtemøter. Dette er med på å skape et felles fokus og samtidig gi god forståelse for virksomhetens mål, noe som kan bidra til at de ansatte arbeider mot overordnet målsetting jfr. delkapittel 2.2.2. Derimot er det noe mindre helhetlig styringsfokus hos den andre virksomhetslederen. Her gjennomføres det i hovedsak kun presentasjoner av resultater, og den operative driften er i mindre grad styrt opp i mot målsettingen. Riktignok virker det å være stort fokus på resultater fra bruker- og medarbeiderundersøkelser i begge virksomhetene. Til tross for noe ulik praksis blant virksomhetslederne, kan det totalt sett virke som om det er et sterkt fokus på resultat og måloppnåelse.

Virksomhetsansatte virker hovedsakelig å være positive til mål- og resultatstyring. Til tross for at noen opplever for stort fokus på måloppnåelse og for stor vekt på resultatene, er det relativt bred enighet om at dette gir verdi. Flere ansatte viser til at det å jobbe mot mål, styrker arbeidsfokuset, skaper motivasjon og tilfredshet ved å nå målene. Dette er igjen viktig for at de ansatte skal bygge eierskap til målene.

På bakgrunn av det overnevnte virker det som om samtlige aktører i kommunen har et kontinuerlig fokus på resultat og måloppnåelse. Dette var også et av formålene ved

innføringen av BM jfr. delkapittel 4.1.2. Dette bekreftes av samtlige respondenter i påstand 7.

Tabell 5.7: Påstand 7: Det er et kontinuerlig fokus på resultat og måloppnåelse

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig	II	I	I		II
Delvis enig		I	I	I	
Verken enig eller uenig					
Delvis uenig					
Helt uenig					
Vet ikke					

Gjennom intervjuene virker det å være ulik oppfatning av hvorvidt styringsparametre og mål evalueres periodisk, for å skape prestasjonsfremmende arbeid blant de ulike aktørene i kommunen. Denne informasjonen korrelerer sterkt med påstand 8. Den ulike oppfatningen kan muligens forklares med aktørenes aktive eller passive rolle i forhold til utarbeidelse og evaluering av styringsparametre og mål. Etersom det er ledere av virksomhetene som står ansvarlige for dette arbeidet, er det naturlig at de har best forutsetning for å bedømme status i forhold til reell praksis. Gjennom intervjuene med virksomhetsledere får vi inntrykk av at det i for liten grad gjøres endringer av styringsparametre og mål. Dette synet forsterkes også gjennom svarene gitt av mellomleder i intervjuet og påstand 8. Det virker å være noe mer fokus på evaluering av målene. For å få et godt system for å fremme prestasjon er det viktig at både styringsparametre og mål evalueres kontinuerlig. Det begrunnes blant annet med at læring og utvikling raskt kan føre til at mål blir slakke, noe som følgelig kan hemme prestasjonene. Som tidligere nevnt arbeider administrasjonen tett på utarbeidelsen av mål. Dette er med på å sikre at målsetting ikke manipuleres jfr. delkapittel om kritikk mot BM 2.3.4. I tillegg er det viktig at for harde mål endres, slik at målene i seg selv ikke skal skape demotiverende adferd.

Tabell 5.8: Påstand 8: Styringsparametre og mål blir periodisk evaluert og endres ved behov for å kunne skape prestasjonsfremmende arbeid

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig	I	I	I		
Delvis enig	I		I		
Verken enig eller uenig					I
Delvis uenig				I	
Helt uenig					
Vet ikke		I			I

Som drøftet i delkapittelet operasjonalisering viser lederne for virksomhetene til at det er noe vanskelig å avgjøre hvilke parametre som bør måles. Valg av styringsparametre bør stå sentralt for å kunne oppnå et hensiktsmessig styringsfokus jfr. delkapittel 2.3.2.

5.1.6 Læring og utvikling

BM har i hovedsak blitt utviklet internt i Lom kommune, men med noe prosesskompetanse fra KS-Konsulent. Under innføringen av BM ble det igangsatt opplæring av systematikken og bruken av styringsverktøyet. Utover dette virker det å ha vært gitt lite opplæring og videre utdanning i BM, men enkelte tiltak har blitt gjort. Et av tiltakene er gjennomført i forbindelse med evalueringsverktøyet Kommunekompasset. Denne evalueringen bidrar til å opprettholde fokus på utvikling og forbedring. Gjennom intervjuene er det tydelig at Lom kommune vektlegger mulighet for utvikling og læring.

På det politiske plan er det en utfordring i forbindelse med å bygge god kunnskap og forståelse for styringssystemet. Dette på grunn av hyppige utskiftninger og omrokking, men også i forhold til økte krav til politikerne jfr. delkapittel 2.1.2. Gjennom intervjuene kommer det frem at politikerne får noe opplæring gjennom folkevalgtopplæringen. Allikevel virker det å ha vært lite fokus på kontinuerlig og konkret kursing. Gjennom bruk av BM og gjennomgang av blant annet resultater dannes en plattform for læring, kunnskap og utvikling. Det har enkelte steder i analysen blitt stilt spørsmålstegn ved begrenset involvering av politikerne, noe som kan sees i sammenheng med manglende opplæring og

kunnskap. Politikerne sier seg delvis enige i at opplæring i bruk av BM er tilstrekkelig. Selv om respondentene er delvis enige i dette virker både opplæring og involvering av politikere å være noe begrenset i forhold deres funksjon som beslutningstaker i kommunen.

Gjennom intervjuene med administrasjonen kommer det frem at det har vært lite eller ingen systematisk opplæring og heller ikke kontinuerlig kursing. Det trekkes riktignok frem at det har vært gitt noe bistand fra KS-Konsulent. Administrasjonen viser også til at det oppnås læring gjennom bruk av styringsverktøyet og ved evaluering av resultater. Av denne grunn kan det tenkes at de ser på dette som tilstrekkelig opplæring og at dette legger grunnlaget for svarene i påstand 9, til tross for at det ikke er utarbeidet et rutinebasert system for opplæring i kommunen.

Tabell 5.9: Påstand 9: Det gis tilstrekkelig opplæring i bruk av BM som styringsverktøy

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig					
Delvis enig	II	II			I
Verken enig eller uenig					I
Delvis uenig			I	I	
Helt uenig			I		
Vet ikke					

Både gjennom intervjuene og svarene gitt i påstand 9 kommer det frem at det er lite fokus på opplæring og kursing i forbindelse med BM i virksomhetene. Forholdene virker å være noe ulike for virksomhetene, der den ene virksomhetslederen mener at det har vært gitt noe opplæring, men legger vekt på at dette ikke har vært en kontinuerlig prosess. I den andre virksomheten har ikke opplæring vært gitt. Begge virksomhetslederne påpeker allikevel at det genereres mye læring gjennom bruk og diskusjoner.

I intervjuene med virksomhetsansatte bekreftes det at systematisk opplæring og kursing ikke har funnet sted. Også blant de ansatte ble det nevnt at de fikk læring gjennom informasjonsdeling, tilbakemelding og diskusjoner, spesielt med tanke på resultatorienteringen. Ut ifra tidligere drøfting virker det som om virksomhetsansatte har en

noe manglende forståelse av styringssystemets oppbygning og funksjon. Selv om noen av de ansatte viser til læring gjennom bruk og tilbakemelding kan det sett under ett tyde på at opplæringen i BM ikke har vært tilstrekkelig. Påstand 9 viser et sprik i ansattes oppfatning sett i forhold til opplæring. Det kan tenkes å være på grunn av ulik praksis i virksomhetene. Slik som tidligere drøftet er praksis for dialog og involvering av ansatte noe ulikt mellom virksomhetene. Dette kan følgelig være en påvirkende faktor til svarene gitt i påstand 9.

Tabell 5.10: Påstand 10: BM legger til rette og oppfordrer til kollektiv læring og utvikling av kommunen

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig			II		I
Delvis enig	I	I		I	I
Verken enig eller uenig	I	I			
Delvis uenig					
Helt uenig					
Vet ikke					

I forbindelse med påstand 10 trekkes det frem av samtlige aktører at evaluering og diskusjon i forbindelse med resultater er med på å bygge en god læringsplattform. Dette danner et godt grunnlag for kollektiv læring og utvikling av tjenestetilbudet i Lom kommune. BM som styringsverktøy tyder også på å strukturere og danne et bilde av sentrale arbeidsområder gjennom resultatrapportering. Blant annet ved bruker- og medarbeiderundersøkelser, samt kartlegging av sykefravær står i fokus for å videreutvikle kommunen. Ut ifra styringssystemets oppbygning skal det i prinsippet legges til rette for kontinuerlig tilbakemelding, læring og utvikling, noe som bør ligge til grunn i et hvert balansert målstyringsystem jfr. delkapittel 2.2.2 og 2.3.3. Ut ifra påstand 10 er det relativt forskjellige meninger om BM legger til rette og oppfordrer til kollektiv læring og utvikling av kommunen. Hvordan BM benyttes og integreres innad i organisasjonen legger grunnlaget for hvordan styringsverktøyet utnyttes og dermed legger til rette og oppfordrer til kollektiv læring. Dette kan være bidragsytende i forhold til å forklare de ulike svarene gitt i påstand 10 da det er tydelig at BM benyttes noe forskjellig blant de ulike aktørene og virksomhetene.

5.1.7 Sammenheng

Helhetlig sett er det i hovedsak helt og delvis enighet om at BM skaper konsistente og logiske sammenhenger mellom aktørene i kommunen og er med på å fremme strategi og måloppnåelse i påstand 11. Gjennom intervjuene kommer det frem at styringsverktøyet har satt fokus på mål- og resultatstyring. BM virker å være et godt verktøy for å skape klare rollefordelinger og strukturert rapportering. Det er tydelig at BM er med på å styrke dialogen mellom sentrale aktører i kommunen, noe som er viktig for å kunne legge til rette for et fornuftig ressursbruk og prioritering av de mange utfordringene kommunen står overfor. Som nevnt virker riktignok strategisk fokus og forankring å være noe mangelfullt tilknyttet styringen.

Tabell 5.11: Påstand 11: BM skaper konsistente og logiske sammenhenger mellom aktørene i kommunen og er med på å fremme strategi og måloppnåelse

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig	II		I		
Delvis enig		I	I	I	II
Verken enig eller uenig					
Delvis uenig					
Helt uenig					
Vet ikke		I			

Som tidligere drøftet synes integreringen av BM som styringsverktøy å ha forbedret intern dialog og samtidig styrket fokuset på mål- og resultatrapportering. Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at det vises høy aksept for styringssystemets funksjoner, og at de fleste ser på det som et positivt virkemiddel for god kommunestyring. Det overnevnte styrkes gjennom respondentenes svar i påstand 11 og 12. Til tross for dette vil fortsatt nevnte mangelfulle systematikk begrense verdien av dette. Dette blir videre tatt for seg i konklusjonen nedenfor.

Tabell 5.12: Påstand 12: BM kan helhetlig sees på som et hensiktsmessig styringsverktøy for kommunen

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig	II	I	II	I	I
Delvis enig		I			I
Verken enig eller uenig					
Delvis uenig					
Helt uenig					
Vet ikke					

5.1.8 Konklusjon

Lom kommunes synes å ha fått et system som i større grad setter fokus mot mål- og resultatstyring. I tillegg synes ansvars- og rollefordeling å ha blitt tydeligere. Det kan også virke som om kommunen har fått et styringssystem som i større grad tar hensyn til de flerdimensjonale styringsutfordringene. Styringssystemet virker også å være godt kjent i hele organisasjonen, til tross for at det kom fram manglende forståelse og tilknytning blant flere av aktørene. Det har også gitt positive effekter i form av bedre dialogstyring og informasjonsflyt. Dette hovedsakelig gjennom utstrakt rapportering gjennom årshjulet og et felles begrepsapparat. Dette var alle konkrete mål for innføringen av BM.

Manglende rutiner for opplæring virker å føre til store ulikheter i kunnskapsnivået blant aktørene i kommunen. Ansettelse og politiske utskiftninger synes i lav grad å få den opplæringen de trenger for å kunne forstå BM. I tillegg er det lagt mindre vekt på kursing og videreutvikling av kunnskapsnivået blant alle aktørene i kommunen. Allikevel trekkes det frem læring og utvikling gjennom bruk og diskusjon. Opplæring står som et viktig element for kunne legge til å legge til rette et hensiktsmessig styringssystem som videre kan brukes og forstås av samtlige aktører i kommunen. Dette for å kunne oppnå det ønskede utbytte av styringssystemet.

Strategi og visjon synes i for liten grad å være forankret i styringssystemet, noe som gir følger hele veien gjennom systemet. Ettersom det heller ikke er implementert strategiske kart synes viktige årsaks-virkningssammenhenger i liten grad å komme frem i styringssystemet.

Gjennom bruk av målekart har kommunen som formål å operasjonalisere den overordnede strategien og målsettingen til operative styringsparametre. Som drøftet i analysen mangles en logisk struktur for oppbygning av målekartene, blant annet fordi det ikke er utarbeidet et helhetlig kommunemålekart som videre operasjonaliseres til de virksomhetsspesifikke målekartene. Det forklares med at deler av brukerperspektivet i virksomhetsmålekartene, utarbeides uten fokus på at elementene skal avledes fra overordnet målsetting. Manglende operasjonalisering av styringsparametre innenfor de resterende perspektivene, virker også å føre til at det blir for vanskelig for de ansatte å se sammenhengen mellom egen innsats og resultat. Det vil med dette kunne oppstå høyere risiko for at målekartene fungerer mot sitt formål. Denne antakelsen styrkes også ved nevnte kritikk i forhold til praksis for utforming av kritiske suksessfaktorer og strategiske initiativ. Det er dermed vanskelig å se årsaks-virkningssammenhenger mellom elementene, samtidig som risiko for uoverensstemmelse mellom lokale- og overordnede mål øker betydelig. Dette vil videre svekke informasjonen som rapporteres i kommunen.

BM i Lom kommune virker å være et godt kommunikasjonsverktøy for rapportering fra virksomhetsnivå opp til administrasjon og videre til det politiske nivå. Derimot synes det ikke å være et strategisk styringssystem. For fremtidig videreutvikling vil det være viktig å rette fokus mot å få utarbeidet et godt strategisk grunnlag som videre skal realiseres gjennom strategiske kart og dekomponerte mål. Utvikling av det strategiske kartet vil videre kunne vise årsaks-virkningssammenheng mellom målene. Det gir dermed en unik mulighet ved at de ansatte kan se verdien av egen innsats sett i forhold til kommunens målsetting, samt at administrasjonen og politikerne får et godt bilde av interaksjonen i systemet, som videre gir viktig informasjon i forhold til blant annet ressursprioritering og effekt. På den måten vil det kontinuerlige fokuset på mål- og resultatstyring kunne brukes for å sikre felles arbeid mot overordnet målsetting i kommunen. Gjennom dette og god dialogstyring kan Lom kommune få et balansert målstyrt styringssystem som fungerer etter hensikten, da sett i forhold til eksisterende teori og målene for innføringen.

5.2 Mandal kommune

5.2.1 Helhetlig styringssystematikk

Sentrale styringsdokumenter og planprosesser

Kommunens visjon og strategi er beskrevet i diverse styringsdokumenter, men virker å ha liten betydning for videre målsetting og forankring generelt. Det kan virke som om de fleste kjenner til kommunens visjon og strategi, men opplever lite eierskap. Arbeid med strategi og visjon virker ikke å ha blitt prioritert etter innføringen av BM, og bærer nok derfor også preg av å ikke være tilpasset dagens situasjon. Til tross for dette svarer respondentene i påstand 1 overraskende nok at BM er delvis til godt forankret i visjon og strategi. Dette kan muligens forklares med fokus på visjon- og strategiarbeid under implementeringen av BM. Gjennom intervjuene med administrasjonen kommer det klart frem at både visjon og strategi burde fornyes. Dette vil være nødvendig i arbeidet med å få forankret visjon og strategi nedover i kommunens organisasjonshierarki jfr. delkapittel 2.3.2.

Tabell 5.13: Påstand 1: BM bygger på en godt forankret visjon og strategi

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig	I		I		I
Delvis enig	I	II	I	I	I
Verken enig eller uenig					
Delvis uenig					
Helt uenig					
Vet ikke					

Kommuneplanen (2006 – 2017) ble utarbeidet i 2006. Den bærer preg av å være noe utdatert og synes å ha liten forankring blant kommunale ansatte generelt. Kommuneplanen er overordnet og inneholder få konkrete mål, spesielt innenfor samfunnsdelen. Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at målene i planen oppfattes som noe uklare, og det er tydelig vanskelig å operasjonalisere disse ned til målekart. Dette er i tråd med erfaringer gjort

gjennom Kommunekompasset (2010), der det også kom frem at målenes ambisjonsnivå var for høye. Dette drøftes under delkapittelet operasjonalisering.

Ettersom kommuneplanen inneholder politiske vedtak om langsiktige strategiske fokusområder, er det viktig at disse gjenspeiles i det kommunale styringssystemet. Når dette ikke er gjeldende for målstyringsarbeidet, kan det føre til rolle- og målkonflikter mellom politikerne og administrasjonen jfr. delkapittel 2.1.2. I tillegg er en god forankring av kommuneplanen og overordnede styringsdokumenter viktige politiske midler for å kunne rettlede kommunen. Dette både i forhold til å oppnå god styring gjennom BM og flat struktur jfr. delkapittel 2.1.2.

I påstand 2 var respondentene jevnt over delvis enige i at kommuneplanen blir ivaretatt og fulgt opp på en hensiktsmessig måte gjennom styringsverktøyet. Dette samsvarer til dels med funn avdekket gjennom intervjuene, der vi fikk inntrykk av at kommuneplanen var noe mindre vektlagt i styringssammenhengen. Dette ble begrunnet med at kommuneplanen ikke var revidert i senere tid, noe som svekker dens funksjon som overordnet styringsdokument i kommunen.

Tabell 5.14: Påstand 2: Kommuneplanen blir ivaretatt og fulgt opp på en hensiktsmessig måte gjennom styringsverktøyet

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig					I
Delvis enig	II	I	II		I
Verken enig eller uenig		I		I	
Delvis uenig					
Helt uenig					
Vet ikke					

I sammenheng med revidering av kommuneplanen skal det fokuseres på å få til en bedre forbindelse mellom kommuneplanen og styringssystemet. Det er også planlagt å gjøre en jobb i forhold til kommunes visjon og strategi. Administrasjonen synes å ha en klar oppfatning om viktigheten rundt dette arbeidet, men også den politiske interessen er økende.

Det er svært viktig at det innarbeides en tydelig visjon og strategi, da dette er en av forutsetningene for et velfungerende balansert målstyringssystem jfr. delkapittel 2.3.2.

Økonomiplanen (2012 – 2015) er opprinnelig fra 2002, men har stadig blitt utviklet og raffinert, og er i dag det desidert viktigste styringsdokument i kommunen. I økonomiplanen holdes ulike parametere på et overordnet nivå. Det er valgt å bruke Kommunebarometeret for å presentere de ulike områdene i planen. Kommunebarometeret bygger som nevnt på opplysninger fra Statistisk Sentralbyrås database. Sammen med KOSTRA-analyse utgjør Kommunebarometeret store deler av den økonomiske styringsinformasjonen. For å sikre at budsjettene overholdes gjøres den løpende økonomiske rapportering gjennom tertialrapporter, halvårsrapport og tomånedrapporter. Dette virker totalt sett å gi et godt overblikk over hvordan kommunen drives, og brukes aktivt i daglig styring.

Målstyringselementene i økonomiplanen skal videreføres med utvikling av styringsparametre i henhold til BM, Kommunebarometeret og virksomhetsplaner. Denne koblingen skal utbedres i løpet av året. Dette omtales nærmere under delkapittelet om operasjonalisering.

Sektorplaner utarbeides innenfor rammen av firepartssamarbeidet: politikere, administrasjonen, brukere og tillitsvalgte. Arbeidet med disse planene vektet høyt og tradisjonelt har sentrale politikere valgt å delta. Brukerne hentes fra brukerråd som for eksempel eldreråd og kommunalt foreldreutvalg. På grunn av den brede forankringen disse planene får, er de sentrale styringsdokumenter. Det er også målsettingene og ambisjonene i disse planene som svares ut i de ulike kvalitetsmeldingene.

Den årlige virksomhetsplanen utarbeides på bakgrunn av budsjettet for det aktuelle året og økonomiplanen for perioden. I den presenteres styringsparametre og mål for enheten som videre skal anvendes for løpende rapportering. Dette gir et mer detaljert fokus enn det som fremgår i økonomiplanen. Felles for alle virksomhetsplaner er at de starter med en gjennomgang av kommunens visjon og strategi. På denne måten blir dette mer synlig for ansatte i virksomhetene. Planen skal inneholde status, satsningsområder og tiltak. Disse skal videre tilknyttes fokusområdene brukere, medarbeidere, økonomi og resultat kvalitet. Deler av innholdet i virksomhetsplaner er forutbestemt av administrasjonen. Det er spesielt mål som fungerer godt på tvers av virksomheter. En slik standardisering er hensiktsmessig både i

forhold til intern- og ekstern benchmarking. Det gjenstår fortsatt en del arbeid før dette er gjennomgående og velfungerende for alle sektorene. Arbeidet har blitt utsatt på grunn av manglende økonomiske ressurser i kommunen. Et av problemene med virksomhetsplanene er at de ikke brukes tilstrekkelig i den daglige driften. Bruken varierer noe mellom virksomhetene, men utarbeidelsesprosessen bærer tydelige preg av å hovedsakelig være en årlig aktivitet. Det kan settes spørsmålsteget ved hvilket styringsmessig utbytte dette gir for virksomhetene jfr. delkapittel 2.2.2. En mer detaljert analyse av målekartene i virksomhetsplanene kommer under delkapittelet om operasjonalisering.

Fra kommune- og sektorplaner ned til virksomhets- og soneplaner (avdelingsplaner) synes det å mangle sentrale retningslinjer. Med dette menes retningslinjer for hvordan overordnet målsetting skal føres nedover i plan- og styringsdokumenter jfr. delkapittel 2.2.2. Mandal kommune er i disse dager i gang med planlegging av hvordan dette kan gjøres bedre. Dette omtales nærmere under delkapittelet operasjonalisering.

Styringssystemet

Styringssystemet i Mandal heter som nevnt Fasett. Systemet er bygget på rammeverket for BM, og er tilpasset Mandal kommunes behov og ressurser. Styringssystemet er i hovedsak bygget opp gjennom dataverktøyet Corporater.

Elementer i Corporater er tydelig inndelt i de strategiske perspektivene. Perspektivene står sentralt i alle styringsdokumenter i kommunen. I Corporater er det utarbeidet målekart for kommunen som helhet, og for hver av virksomhetene. En detaljert drøfting av disse gjøres under delkapittelet operasjonalisering.

Corporater er tilgjengelig for administrasjonen og virksomhetsledere. Datasystemet har et intuitivt grensesnitt der brukere enkelt kan hente opp informasjon. Bruk av ulike fargekoder knyttet til målene ser ut til å ha en positiv effekt i forhold til å få kommunisert og forankret målene hos virksomhetsledere og til dels ansatte. Politikere virker også å være entusiastiske i forhold til å kunne følge utviklingen ved bruk av fargekoder. Dette regnes som en av fordelene ved bruk av fargekoder i målekart jfr. delkapittel 2.3.2. Det kan imidlertid virke som om det er ulik praksis for hvordan dataverktøyet anvendes. Det brukes blant annet ikke av alle øverste ledere i administrasjonen. Det politiske nivå har som nevnt ikke direkte

tilgang til Corporater, og får dermed kun tilgang til utsnitt presentert av administrasjonen. Dette er uheldig i forhold til at systemet bør stå sentralt i politiske og administrative styringsprosesser jfr. delkapittel 2.2.2. Dette var også ett av formålene med innføringen av BM jfr. 4.2.2. Brukere av datasystemet virker å ha noe ulik forståelse og kompetanse. Noen anvender det aktivt, mens andre forholder seg til det i langt mindre grad. Av de som bruker systemet aktivt nevnes spesielt fordeler i forbindelse med forenklet analysearbeid og økt oversikt over store datamengder. Dette var konkrete mål for innføringen av BM jfr. 4.2.2. Det trekkes frem at noen elementer er bedre utviklet enn andre i datasystemet. Derav brukes også datasystemet noe fragmentert. Dette er ugunstig i forhold til å kunne oppnå kontinuerlig informasjonsflyt og samtidig sikre at beslutninger baseres på like forutsetninger jfr. delkapittel 2.3.3 og 2.3.2. Mangel på opplæring er sannsynligvis også en medvirkende faktor i forhold til ulik bruk og forståelse. Det synes også å være en sammenheng mellom kunnskapsnivået og opplevd utbytte fra systemet. Det viser viktigheten av opplæring ved bruk av slike systemer. Dette drøftes nærmere i delkapittelet læring og utvikling.

Virksomhetsplaner med tilhørende målekart er også en del av styringssystemet, men synes å være noe svakere tilknyttet styringssystemet. Gjennom intervjuene gis det inntrykk av at koblingen mellom målekartene i Corporater og virksomhetsplanene er noe begrenset. Dette vil bli nærmere drøftet under delkapittel operasjonalisering.

Mandal kommune anvender også informasjon fra KOSTRA aktivt for å vurdere ressursbruken. Dette virker å gi spesielt politikerne sentral informasjon for fatte gode beslutninger. KOSTRA-data viser hva kommunen får ut av sine økonomiske ressurser. I tillegg brukes informasjonen for å se hvordan Mandal kommune utvikles sammenliknet med andre kommuner.

Styringssystemets elementer

Perspektivene jfr. delkapittel 2.3.2 danner rammeverket for alle rapporter og planer i kommunen (Corporater, virksomhetsplaner, lederavtaler, tertialrapportering mv.). De fire strategiske perspektivene er brukere, medarbeidere, resultat kvalitet og økonomi. Disse strategiske styringsområdene står i tråd med ønske om et flerdimensjonalt system.

Perspektivene synes å være godt forankret i hele organisasjonen, gjennom de ulike planene.

Det kommer klart frem gjennom intervjuene at et tidligere sterkt fokus på tall og økonomi har endret seg ved spesielt økt fokus på brukerperspektivet. Dette var et av kravene satt i forbindelse med vurderingen av nytt styringssystem jfr. 4.2.2.

I Corporater kan det enkelt hentes ut informasjon innenfor hvert perspektiv. Perspektivene med tilhørende elementer er dog implementert med noe ulik grad gjennom Corporater, noe som drøftes mer inngående i delkapittel om operasjonalisering. Informasjon innen økonomi-, bruker- og medarbeiderperspektivet virker å være fokusert. Informasjon fra medarbeider- og brukerundersøkelser samt sykefravær anvendes kontinuerlig. I forbindelse med sykefraværet er det i tillegg lagt inn et krav i Corporater om at virksomhetene må utarbeide en handlingsplan hvis det lyser rødt tre måneder på rad. Dette er automatisert i systemet. Resultat kvalitet er i noe mindre grad integrert og utviklet i dataverktøyet og i styringssystemet generelt. Administrasjonen arbeider med å videreutvikle dette.

I forbindelse med det økonomiske perspektivet brukes dataverktøyene Agresso og Corporater. Hvordan programmene brukes varierer i stor grad mellom intervjuobjektene. Det kan virke som om dette fungerer bra, men det arbeides mot å få integrert de to datasystemene bedre. Det kan være hensiktsmessig å få ”økonomien” implementert inn i ett felles system. Det vil kunne gi et enklere brukergrensesnitt og i tillegg sikre at alle forholder seg til én standard. Kartlegging av medarbeider- og brukerundersøkelser er en fast rutine som tillegges stort fokus i Mandal kommune. Vi kommer nærmere tilbake til drøfting og analyse av perspektiver under delkapittelet operasjonalisering.

Under innføringen av BM ble det brukt eksterne konsulenter i arbeidet med **strategiske kart** jfr. delkapittel 2.3.2. Dette ble aldri tatt i bruk som en del av styringsverktøyet og er dermed ikke fulgt opp i ettertid. At dette ikke er implementert forklares av administrasjonen med at kompleksiteten i kommunen er så stor at slike kart fort blir for avanserte. Strategiske kart er et pedagogisk hjelpemiddel for å visualisere, koordinere og angi årsaks-virkningssammenhenger mellom de prosesser og systemer som er nødvendig for å gjennomføre strategien jfr. delkapittel 2.3.2. De strategiske kartene vil da gjøre det enklere å kommunisere de overordnede strategier i kommunen. Av den grunn kan kartene i stedet være et verktøy til bruk for å ”forenkle” kompleksiteten i kommunen. I tillegg henvises det

til at Mandal kommune har manglende ressurser i forhold til å kunne følge opp strategiske kart.

Kritiske suksessfaktorer jfr. delkapittel 2.3.2 ble brukt i startfasen etter innføringen av styringssystemet. Dette har ikke blitt fokusert i senere tid og er ikke en del av styringssystemet og tilhørende målekart. Kritiske suksessfaktorer setter grunnlaget for å nå mål og få gjennomført strategiene jfr. delkapittel 2.3.2. Det kan derfor stilles spørsmål ved manglende bruk av kritiske suksessfaktorer. Dette vil også bli nærmere diskutert i avsnittet om operasjonalisering. Videre kobling til styringsparametre og strategiske initiativ er da også fraværende. Ettersom styringsparametre og strategiske initiativ bør dannes med bakgrunn i kritiske suksessfaktorer er denne praksisen uheldig jfr. delkapittel 2.3.2.

Tiltak og handlingsplaner virker å være godt innarbeidet i hele styringssystemet og bygger på velfungerende prosesser og rutiner. Disse benyttes for å kunne angi hvordan virksomhetene skal oppnå mål og hvilke konkrete tiltak som skal settes i verk. Gjennom alle intervjuene gis det inntrykk av at avvikshåndtering tas alvorlig og håndteres kontinuerlig. Denne praksisen virker å være i tråd med gjeldene teori innen **strategiske initiativ** jfr. delkapittel 2.3.2. Det kan allikevel trekkes frem at det virker å være til dels ulik praksis for hvordan dette gjøres på tvers av virksomhetene. Gjennom de dokumentene som er gjort tilgjengelige for oss virker det å mangle klare retningslinjer for hvordan koblingen mellom styringsparametre og tiltak utarbeides. Denne metoden skiller seg noe fra kriteriene nevnt i teorien om strategiske initiativ jfr. delkapittel 2.3.2. I tillegg presenteres tiltak gjennom virksomhetsplaner, og ikke i Corporater. Denne praksisen drøftes nærmere i delkapittelet om operasjonalisering.

Styringsparametre jfr. delkapittel 2.3.2 (måleindikatorer) brukes gjennomgående i styringssystemet. Styringsparametre på overordnet nivå settes i hovedsak av administrasjonen gjennom planarbeid. For virksomhetene er virksomhetsledere ansvarlige for egne styringsparametre, bortsett fra styringsparametrene som hentes direkte fra kommunemålekartet. Denne praksisen drøftes nærmere under analyse av målekartene i delkapittel operasjonalisering.

5.2.2 Involvering og ansvarsfordeling

En av årsakene til at BM ble innført var for å tilpasse styringen etter omorganiseringen til en flatere organisasjonsstruktur jfr. 4.2.2. Denne organiseringsformen krever i større grad at ansvar fordeles nedover i hierarkiet jfr. delkapittel 2.1.2. Dette har ført til at spesielt virksomhetsledere har fått betydelig større beslutningsmyndighet og ansvar. Som følge av den organisatoriske endringen og innføringen av nytt styringssystem virker ansvars- og rollefordeling å være tydeligere noe som er i tråd med innføring av BM jfr. delkapittel 4.2.2. Både politikere og administrasjonen synes å være enige om at BM har gitt et klarere skille for oppgavefordelingen dem i mellom. Samtidig nevnes det gjennom intervjuene at kommunikasjonen har blitt tydeligere med tanke på et felles begrepsapparat. Dette bidrar både til mer effektiv kommunikasjon og kan samtidig redusere risikoen for å arbeide etter motstridende mål. Politikerne gir også uttrykk for å ha et mer oppdatert bilde i forhold til status på målsetting for kommunen som helhet. Dette er viktige momenter for å sikre god dialog- og resultatstyring jfr. delkapittel 2.1.2.

Tabell 5.15: Påstand 3: BM er et styringsverktøy forbeholdt ledere i kommunen

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig					
Delvis enig	I	II	I		II
Verken enig eller uenig	I				
Delvis uenig			I	I	
Helt uenig					
Vet ikke					

Hvorvidt BM er et styringsverktøy forbeholdt ledere eller ikke synes å være noe mer delt i påstand 3. Sett fra politisk og administrativt nivå kan det tyde på at BM hovedsakelig er et styringsverktøy til bruk for ledelsen. Politikere blir involvert ved at de i bystyret får presentert rapporter fremskaffet av administrasjonen. Dette gjøres i hovedsak gjennom Kvalitetsmeldingen. Målsettingen med planen er at bystyret skal få årlig rapportering av resultatoppnåelse på utvalgte områder. Dette anvendes videre for dialog og læringsløype

mellom sektorene og politisk nivå. Dette virker å være et bra tiltak for å sikre politisk oppfølging av resultatoppnåelse. Det settes allikevel spørsmålsteget ved at dette kun gjennomføres årlig, og da i bystyret. Politisk resultatoppfølging bør skje kontinuerlig for å sikre at politikerne kan ta best mulige beslutninger jfr. delkapittel 2.1.2.

Gjennom intervjuene fikk vi inntrykk av at BM som styringsverktøy i stor grad var forbeholdt ledere i kommunen. Kjennskap og bruk av BM varierte i stor grad mellom nivåene i kommunen og det kom frem tydelige svakheter her. Spesielt virksomhetsansatte manglet kunnskap og kjennskap om BM. Det kom blant annet klart frem ved manglende begrepsforståelse. Virksomhetslederne ga uttrykk for at de ikke la vekt på å få de ansatte til å forstå overordnet målsetting og helhet. Det var et større fokus rettet mot å få de ansatte til å akseptere og arbeide for "lokale" mål. Det kan settes spørsmålsteget ved denne praksisen ettersom viktige momenter med BM er å forankre overordnet strategi, bygge helhetlig forståelse samt involvering i prosessen med å dekomponere målene jfr. delkapittel 2.2 og 2.3.

Virksomhetsledere synes allikevel å ha en forståelse av at BM ikke nødvendigvis er forbeholdt ledelsen. Denne oppfattelsen er i tråd med hvordan styringsverktøyet bør bygges opp i henhold til generell teori om BM. Bakgrunnen for responsen til virksomhetslederne kan forklares med at dialogen rundt mål- og resultatorientering virker å være god. Resultater fra for eksempel bruker- og medarbeiderundersøkelser presenteres for alle ansatte etter faste rutiner, senest to uker etter at de er gjennomført. Corporater brukes også aktivt av virksomhetsledere for å holde de ansatte oppdaterte på status i forhold til måloppnåelse. I noen virksomheter synliggjøres dette ved bruk av oppslagstavle i de ansattes arbeidslokaler. Dette kan være noe av grunnlaget for virksomhetslederens svar, men viser kun til at BM brukes som et verktøy for å formidle resultater og ikke skape involvering og forankring. Allikevel er det viktig å presisere at synliggjøringen av resultatene synes å bygge interesse og aksept for målstyringen blant de ansatte.

Det virker som om resultatformidlingen jevnt over motiverer de ansatte, men samtidig er det tydelig at BM oppfattes som et ledelsesverktøy hvor de ansatte i mindre grad er deltakende. De ansatte er involvert til en viss grad gjennom valg av styringsparametre og mål, men virker ikke å være involvert i arbeidet med overordnet målsetting gjennom Corporater.

Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at de ansatte ikke er klar over hvilken sentral posisjon styringsverktøyet bør ha i de daglige gjøremålene. For ansatte i virksomhetene virker det å være manglende forståelse og kjennskap til BM, som videre styrkes av påstand 3. Det kan settes spørsmålsteget ved at de ansatte synes å være distansert fra overordnet styring. Overordnet styring må på en hensiktsmessig måte signaliseres til de ansatte, ettersom det er på virksomhetsnivå operativt arbeid utøves. Det er viktig at alle ansatte ser seg selv i en større helhet for å oppnå målrettet styring jfr. 2.2.2.

Brukere involveres gjennom brukerråd og brukerundersøkelser. Det er opprettet brukerundersøkelser for alle virksomhetene. Dette gjøres kontinuerlig og er en del av årshjulet (se vedlegg 6) i Mandal kommune. Formålet med brukerråd er blant annet å utvikle brukerdialogen og samtidig gi brukeren større innflytelse. Dette var et konkret mål for innføring av BM, og dette synes å være et viktig tiltak for å styrke kommunikasjonen med brukerne. Innbyggere involveres gjennom innbyggerundersøkelser. Involveringsgraden i forhold til brukere og innbyggerne oppleves som god. Bedre innflytelse fra både innbyggerne og brukerne var et klart ønske fra politisk nivå ved innføring av BM jfr. 4.2.2.

5.2.3 Rapportering og dialog

Årshjulet beskriver faste rutiner for rapportering og brukerdialog. Dette virker å bli fulgt opp kontinuerlig. Virksomhetsledere ser på dette som sterkt medvirkende i forhold til de ansattes aksept av styringssystemet. Denne kontinuiteten viser de ansatte at ekstra arbeid med rapportering faktisk gir verdi i etterkant.

Det arbeides kontinuerlig med forbedring av dialogstyringen i Mandal kommune. Dette gjøres blant annet ved det nevnte firepartssamarbeidet med politikere, brukere, ansatte og ledere. Det består av leder-, bruker- og innbygger-, medarbeider- og politikerdialog. Lederdialogen innebærer lederavtaler, lederforum, lederopplæring og tett oppfølging ved coaching. Ledere forventes å levere resultater i forhold hvert av de strategiske perspektivene. Dette blir virksomhetsledere jevnlig målt etter, og mangel av resultater virker å gi følger. Medarbeidersamtaler gjennomføres én gang per år. Her vurderes blant annet forrige års resultater og kommende fokusområder. Tillitsvalgte er med på så å si alle planprosesser i kommunen.

Resultatsløyfa (se vedlegg 7) illustrerer hvordan dialogen mellom administrasjonen og virksomhetsledere er bygd opp. Dialogen kan for eksempel dreie seg om resultatgjennomgang fra bruker- og medarbeiderundersøkelser.

Hver mandag møtes rådmannens ledergruppe bestående av rådmann og de fire kommunale sjefene, hvor det store bildet diskuteres, altså kommunen som helhet. Deretter er det lederforum med ledergruppen og alle virksomhetsledere annenhver torsdag, der fokus er på resultater fra hver virksomhet. Dette er en åpen diskusjon der det kommer frem hvordan de ulike virksomhetene ligger an. Ved siden av elementet "lederforum" i modellen, illustreres coachinggruppene. Disse benyttes gjerne når det forekommer høye ufordelaktige avvik rapportert i styringssystemet. Det opprettes da mindre kollegagrupper som skal gi veiledning og råd for å løse aktuelt problem. Dette oppleves som et godt tiltak for å støtte opp under virksomhetsledere som viser til "røde" resultater, da dette kan oppleves som tungt for den enkelte leder. Deretter diskuteres dette internt i virksomhetens ledergruppe, hvor tillitsvalgt og verneombud også er inkludert. Sammen diskuteres utviklingen hittil for året. Ledergruppen forbereder da også personalmøtet. På dette møtet velges det ut to til tre prioriterte fokusområder, som videre dokumenteres i virksomhetsplanen.

Tilbakemeldingssløyfen i figuren er internkontrollen som påser at systemet fungerer. Styringssystemet i Mandal kommune virker å skape god dialog. Med bakgrunn i delegering av ansvar som en følge av flat struktur virker BM å være et godt verktøy for å kunne sikre god informasjonsflyt, noe som er viktig i forhold til å begrense asymmetrisk informasjon mellom nivåene jfr. prinsippal-agentteori delkapittel 2.1.2. Dette er også i tråd med ønske om innføring av BM jfr. delkapittel 4.2.2.

Rutiner i forhold til årshjulet og styringssløyfen virker å bli gjennomført kontinuerlig uten unntak. Gjennom intervjuene med de ansatte på virksomhetsnivå får vi inntrykk av at dette arbeidet har vært en viktig bidragsyter i forbindelse med å få de ansatte til å forstå og akseptere rapporteringsarbeidet. Dette kan eksemplifiseres ved medarbeider- og brukerundersøkelser der resultater presenteres for de ansatte etter faste rutiner, kort tid etter at resultatene er kartlagt. Normalt skal dette være på plass innen to uker etter gjennomføringen.

Tabell 5.16: Påstand 4: BM fungerer som en kommunikasjonskanal for å formidle visjon, strategier og strategiske mål til samtlige nivåer i kommunen

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig	I		I		II
Delvis enig	I	II	I	I	
Verken enig eller uenig					
Delvis uenig					
Helt uenig					
Vet ikke					

Det er tydelig at BM fremmer kommunikasjon og dialog i kommunen. Flere intervjuobjekter nevner at et felles begrepsapparat har gjort dialogen mer effektiv, spesielt mellom administrasjonen og politikerne, men også mellom administrasjonen og virksomhetene. Gjennom påstand 4 hevder intervjuobjektene at BM fungerer som et kommunikasjonsmiddel for strategisk videreformidling i kommunen. Med bakgrunn i tidligere drøfting av visjon og strategi virker styringssystemet i liten grad å ta hensyn til dette. Denne antakelsen styrkes ytterligere i delkapittelet om operasjonalisering. Dette er følgelig uheldige ettersom hovedformålet med BM som strategisk styringsverktøy er å realisere strategisk retning og visjon.

5.2.4 Operasjonalisering

I arbeidet med å dekomponere visjon, strategi og mål ned til virksomhetsmål tyder det som nevnt på å være en klar mangel i styringssystemet. Det er blant annet ikke utarbeidet strategiske kart i Mandal kommune, et element som står sentralt i arbeidet med å operasjonalisere strategien. Strategiske kart er et viktig verktøy for å blant annet vise organisasjonens strategiske veivalg, prosesser og systemer satt i årsaks-virkningssammenhenger. I tillegg er det ikke utarbeidet kritiske suksessfaktorer. Dette er uheldig ettersom kritiske suksessfaktorer er ment å legge grunnlaget for styringsparametrene og videre for å få gjennomført strategiene. Av denne grunn vil styringssystemet mangle sentrale elementer i henhold til hovedhensikten med BM jfr. delkapittel 2.3.2.

Gjennom intervjuene kommer det frem at det til dels er et ujevnt fokus på perspektivene i styringssystemet, der økonomi-, medarbeider- og brukerperspektiv er mer innarbeidet enn resultat kvalitet. Dette er uheldig i forhold til å sikre det viktige aspektet med få til et balansert styringsfokus jfr. delkapittel 2.3.2. Mandal kommune arbeider aktivt med å få alle perspektivene opp på et hensiktsmessig nivå. Allikevel oppleves perspektivene som godt forankret blant alle aktørene i kommunen. Gjennom intervjuene virker intervjuobjektene jevnt over å ha kjennskap til at kommunen strukturerer styringen etter nevnte perspektiver.

Målekart

Målekartene utarbeides i Corporater og virksomhets-/soneplaner. Disse målekartene fokuseres i ulik grad mellom virksomhetene, der noen i større grad retter styringen etter målekartene i Corporater, mens andre vektlegger virksomhetsplaner. Hvordan dette er bygget opp og videre anvendt varierer en del mellom virksomhetene. For å kunne kartlegge dette på en oversiktlig måte, drøftes disse først isolert, for så å vurdere helheten til slutt.

Corporater

I Corporater er det utarbeidet egne målekart for kommunen som helhet og målekart for hver enkelt av virksomhetene. Kommunemålekartene utarbeides som nevnt av administrasjonen. Kommunemålekartet inneholder kun perspektivene økonomi og medarbeider og disse føres videre direkte ned til virksomhetsmålekartene. For perspektivene brukere og resultat kvalitet er de implementert i noen av virksomhetsmålekartene, men dette avviker mellom virksomhetene. Det kan stilles spørsmålstegn ved denne praksisen ettersom et av kravene til BM er at overordnet målsetting skal operasjonaliseres jfr. 2.3.2. Videre blir det svært vanskelig å kunne se årsaks-virkningssammenheng når strukturen i stor grad er varierende. Administrasjonen forklarer denne praksisen med at Mandal kommune ikke nødvendigvis er summen av alle virksomhetene. En mer hensiktsmessig praksis ville vært å implementere alle perspektivene i kommunemålekartet for så å dekomponere elementene til virksomhetsmålekartene. På denne måten sikres det at de kortsiktige målene på lokalt nivå bidrar til måloppnåelse for kommunen som helhet.

Virksomhetsmålekartene kopierer styringsparametre for perspektivene medarbeidere og økonomi direkte fra kommunemålekartet. Dette synes fungere bra for viktige

styringsparametre som ikke lar seg operasjonalisere. Allikevel synes nevnte styringsparametre å gi for overordnet fokus slik at det blant annet kan være vanskelig for de ansatte å se resultater av eget arbeid. Denne praksisen synes følgelig å være uheldig ettersom en av forutsetningene for oppbygning av målekart er å dekomponere styringsparametre fra overordnet nivå, slik at de tilpasses virksomhetene. På den måten bidrar det til prestasjonsfremmende arbeid som samtidig sikrer ivaretagelse av overordnet målsetting. Virksomhetsledere er ansvarlige for perspektivene resultat kvalitet og brukere. Tilhørende styringsparametre virker derfor i større grad å være tilpasset virksomhetsstyringen. Denne praksisen er positiv i form av at elementene tilpasses driften, men øker samtidig risikoen for at det arbeides mot mål som ikke er i tråd med overordnet målsetting som diskutert ovenfor. På bakgrunn av denne praksisen blir involvering fra administrasjonen og politikere i større grad viktig for å påse at målsetting ikke manipuleres jfr. delkapittel om kritikk mot BM 2.3.4.

Det er lagt inn klart definerte grenseverdier i målekartene og målenes status er implementert med fargekoder jfr. delkapittel 2.3.2. Fargekodene synes å føre til stort eierskap blant virksomhetsledere i forhold til måloppnåelse. Det nevnes flere ganger gjennom intervjuene at dette er motiverende og at det fremmer intern konkurranse, samtidig som effekten av å måle ”rødt” kan være hardt for den respektive leder. Arbeid med å sette grenseverdier for målsetting virker å være en kontinuerlig prosess med stort fokus fra alle ledd i kommunen. Ettersom kommunen har hatt en positiv utvikling i forhold til mange av målene har også ambisjonsnivået blitt skjerpet.

Virksomhetsledere virket å ha ulik oppfattelse av hvor viktig målekartene er for den daglige styringen. I den ene virksomheten ble målekartene brukt aktivt, mens i den andre virket ikke dette å være tilfellet. For sistnevnte ble målekartene omtalt som noe overordnet og til bruk for administrasjonen, og nytten av verktøyet virket derav å gi liten effekt for operativ styring. Denne skjevheten mellom virksomhetene fører til ulik effekt av arbeidet som nedlegges med BM. Når noen virksomhetsledere legger vekt på styring nedenifra og opp, istedenfor å vektlegge operasjonalisering nedover i systemet, vil det følgelig øke risiko for at overordnet strategi og målsetting ikke blir fulgt. Dette problemet drøftes nærmere i forbindelse med virksomhetsplanene under.

Virksomhetsplaner

Praksis for utarbeidelse av målekartene i virksomhetsplanene er svært forskjellig for virksomhetene vi har intervjuet. Det er derfor naturlig å skille disse i fra hverandre. De ulike praksisene skilles ved at den ene sektoren utnytter soneplaner i tillegg til virksomhetsplaner.

Administrasjonen er deltakende i forhold til alle virksomhetsplaner i form av retningslinjer for enkelte gjennomgående og standardiserte mål, spesielt innenfor perspektivene økonomi og medarbeider. I tillegg gjennomgås virksomhetsplaner med blant annet rådmannen én gang per år. Bortsett fra disse bestemmelsene virker virksomhetsledere å være ansvarlige for utarbeidelsen.

For **virksomheter uten soneinndeling** er det hovedsakelig virksomhetsleder som utarbeider virksomhetsplanen, derav også målekartene. Det er viktig at virksomhetsleder er aktiv i dette arbeidet ettersom det kun er han/hun som har tilgang til målekartene i Corporater. Dette er nødvendig for å kunne få operasjonalisert de overordnede målene ned til styringsparametre i målekartene. Det virker som om virksomhetsledere her gjør en god jobb. Gjennom intervjuene kommer det frem at det brukes mye tid på å utarbeide rette styringsparametre. Dette gjøres også kontinuerlig ved ledermøter på tvers av virksomheter. Dette synes å virke fordelaktig for både læring og muligheten til sette gjennomgående mål for sektoren. På denne måten kan det skapes positiv konkurranse mellom virksomhetene. De ansatte er til dels med på dette arbeidet, men i tilsynelatende lav grad. At de ansatte involveres lite kan føre til blant annet at det ikke dannes et eierforhold til målene jfr. delkapittel 2.2.2.

For **virksomheter med soneinndeling** utarbeides egne arbeidsplaner for hver sone. Dette er planer som de ansatte i stor grad utformer selv. Det er utarbeidet etter retningslinjer fra administrasjonen om at de skal være bygd på de fire perspektivene, samt inneholde mål og tiltak. Perspektivene virker å være godt forankret på sonenivå, som er viktig ved bruk av perspektiver jfr. delkapittel 2.3.2. Videre bestemmes mål og tiltak av de ansatte i samarbeid med soneleder. Dette ansvaret virker å gi de ansatte et sterkt eierskap i forhold til måloppnåelse. Denne måten å arbeide på er med på å styrke eierskap og aksept for mål- og resultatstyring. Deretter brukes soneplaner som aktivt styringsdokument for daglig drift i sonene. Det kan derimot settes spørsmålstegn ved om dette er god praksis i forhold til hvordan den logiske strukturen til BM bør være jfr. delkapittel 2.2.2. At de ansatte er

inkludert i planprosessen er bra, men det er samtidig en klart manglende sammenheng opp mot overordnet styring. Virksomhetsplanen for nevnte virksomheter dannes på bakgrunn av soneplanene. I intervjuene kommer det frem at arbeidet med å smelte soneplanene til en virksomhetsplan er vanskelig arbeid. Det begrunnes med at soneplaner har svært ulike mål som videre gjør det vanskelig å sammenfatte dette til en felles målsetting. At målene forankres nedenifra og opp fører til at fokus på overordnede mål og strategier svekkes. I henhold til teori skal alle mål avdekkes fra overordnet målsetting jfr. delkapittel 2.2.2. Det virker også til at virksomhetsledere ikke er aktive i denne prosessen, dermed kan det enkelt oppstå suboptimalisert adferd som følgelig ikke verken er hensiktsmessig for virksomhetene eller kommunen. Med dette menes det at det ikke arbeides mot felles overordnet målsetting. Dette argumentet styrkes også med tanke på at det kun er virksomhetsleder som har tilgang til Corporater.

For videre arbeid vil det være mer hensiktsmessig at det ikke tillattes at de ansatte setter egne mål. En åpen dialog rundt målstyringsprosesser er viktig, ettersom de ansatte står nærmest brukerne. Allikevel er det først og fremst administrasjonen og virksomhetslederne sammen som har de beste forutsetningene for å sikre hensiktsmessig dekomponering. De ansatte har heller ikke tilgang på Corporater. Denne tilgangen er en forutsetning for å kunne sette hensiktsmessige mål. I tillegg kan ansatte prioritere arbeid de selv er interessert i, og dermed ikke prioritere det beste for virksomheten og kommunen.

Sett under ett

Påstand 5 viser at det er relativt stor enighet i forhold til hensiktsmessig dekomponering av strategien til målekart med tilhørende fokusområder og styringsparametre. Det kan sannsynligvis forklares med at det arbeides kontinuerlig etter styringsparametre og mål innenfor perspektivene, både i Corporater, virksomhets- og soneplaner. Praksisen for utarbeidelsen av målekartene i Corporater synes som nevnt å være lite hensiktsmessig, hovedsakelig på grunn av manglende operasjonalisering, men også fordi enkelte virksomhetsmålekart ikke har implementert alle perspektivene. Dette gir en ulogisk struktur i styringssystemet. I tillegg utarbeides virksomhetsplaner som nevnt på ulikt grunnlag. Sett fra vårt ståsted virker målekartene i virksomhetsplanene å gi liten verdi for styringen. Ettersom målekartene i Corporater og virksomhetsplaner virker å mangle en logisk kobling, får vi

inntrykk av at målekartene i virksomhetsplanene i større grad skaper forvirring blant de ansatte og virksomhetsledere, sett i forhold til hvilke målekart en skal forholde seg til. Det settes også spørsmålstegn ved at den ene virksomheten tillater ansatte å utarbeide egne soneplaner. Slik vi oppfatter denne praksisen vil ressursbruk i forbindelse med utarbeidelsen av målekartene i Corporater å gi lite verdi ettersom de ansatte allikevel arbeider etter egne mål, satt uten tilgang på Corporater.

At politikere og virksomheter er delvis til helt enige i denne påstanden kan også være et tegn på manglende forståelse for viktigheten av å ha en godt forankret strategi sentralt i organisasjonen jfr. delkapittel 2.2. Det samme gjelder for spriket mellom svarene gitt fra administrasjonen. Gjennom intervjuene og påstand 5 kan det virke som om det er en ulik oppfattelse av strategisk fokus og operasjonaliseringen. Med det tenkes det på ulik forståelse for hva som er blitt gjort av strategisk arbeid generelt, og hvorvidt strategien virkelig gjøres gjennom styringssystemet.

Tabell 5.17: Påstand 5: Strategien er hensiktsmessig operasjonalisert til målekart med tilhørende fokusområder og styringsparametre

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig	II	I	I		
Delvis enig			I	I	II
Verken enig eller uenig		I			
Delvis uenig					
Helt uenig					
Vet ikke					

Påstand 6 viser at intervjuobjektene på politisk- og virksomhetsnivå mener at målekartet er et godt verktøy for å få operasjonalisert felles mål og strategi. På samme måte som for påstand 5 kan dette forklares med manglende forståelse for formålet med målekart. Det kommer også tydelig frem av Corporater og virksomhetsplanene der målekartene som nevnt er mangelfulle ettersom de mangler kritiske suksessfaktorer og i stor grad ikke er operasjonalisert fra overordnet målsetting.

For videre utvikling er det viktig at kommunen utarbeider et styringssystem som i større grad ivaretar kravet om at alle styringsparametre skal avledes fra overordnede målsetting. Slik styringssystemet er bygd opp på nåværende tidspunkt virker det å være uhensiktsmessig komplisert i form av ulike styringsdokumenter med manglende tilknytning, ulike praksiser og til dels fraværende operasjonalisering.

Tabell 5.18: Påstand 6: Målkartene er et godt verktøy i arbeidet med å få operasjonalisert felles mål og strategi

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig	II		I		I
Delvis enig		I	I	I	I
Verken enig eller uenig		I			
Delvis uenig					
Helt uenig					
Vet ikke					

5.2.5 Resultat og måloppnåelse

Påstand 7 viser at alle respondentene er svært enige i at fokuset på resultat og måloppnåelse er en kontinuerlig prosess i Mandal kommune. Det er gode rutiner for kartlegging av data, og dette brukes aktivt i styringsprosesser. BM tyder på å være et verktøy som har forbedret kontinuerlig resultatstyring hos samtlige aktører i kommunen. Dette gjennom et skjerpet fokus på måloppnåelse og resultathåndtering.

Tabell 5.19: Påstand 7: Det er et kontinuerlig fokus på resultat og måloppnåelse

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig	II	II	II		II
Delvis enig				I	
Verken enig eller uenig					
Delvis uenig					
Helt uenig					
Vet ikke					

Fokus på resultat og måloppnåelse virker å være styrket etter innføringen av BM. Dette synes alle respondentene å være enige om. Politikerne synes å ha fått et styringsverktøy som er bedre rustet til å gi oversikt og kontroll over den operative driften, tross nevnte kritikk om styringssystemets oppbygning. Resultater og måloppnåelse blir også i større grad synliggjort for politikerne nå enn tidligere. På denne måten får politikerne et bedre bilde av overordnet status for kommunen.

Ved bruk av BM er det tydelig at administrasjonen har opparbeidet et kontinuerlig fokus på resultat og måloppnåelse. Via egne lederavtaler må virksomhetsledere vise til resultater i forhold til målene som settes. Virksomhetsansatte virker på den andre siden å ha ulike meninger om effekten av økt fokus på måling. Det nevnes flere positive aspekter i forbindelse med kartlegging av resultater, men det stilles samtidig spørsmålstegn ved mye av det de pålegges å gjøre.

Påstanden 8 viser at politikere og administrasjonen er delvis til helt enige i at mål og styringsparametre blir evaluert og endres ved behov. Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at det i større grad fokuseres på korrigerende av ambisjonsnivå, men også styringsparametre har blitt endret. At ledere på virksomhetsnivå virker å være mer usikre kan ha en sammenheng med både at det siktes til målekartene i Corporater, virksomhetsplaner og/eller soneplaner. Dette gjelder spesielt for mellomleder som i stor grad refererte til lokale planer gjennom intervjuene.

Tabell 5.20: Påstand 8: Styringsparametre og mål blir periodisk evaluert og endres ved behov for å kunne skape prestasjonsfremmende arbeid

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig	I	I			II
Delvis enig	I	I	I		
Verken enig eller uenig			I		
Delvis uenig				I	
Helt uenig					
Vet ikke					

Når det gjelder måloppnåelse i Mandal kommune er avvikshåndtering et sentralt tema. Det er god kultur og aksept for at tiltak igangsettes, noe som er viktig for å tilrettelegge for læring og utvikling. Som tidligere beskrevet synliggjøres avvik direkte i Corporater. Ansvaret for kontinuerlig oppfølging av dette ligger i hovedsak hos administrasjonen og virksomhetsledere. Når avvik oppdages virker det å være god praksis for å få gjennomført undersøkelser for å avdekke årsaken. Det synes også å bli lagt stor vekt på å utforme og igangsette hensiktsmessige tiltak. Det er tydelig at avvik tas på alvor, og alle intervjuobjektene virker å være enige om at evaluering og forbedringsprosesser effektiviserer styringen. Det kommer også frem i intervjuene at alle ansatte er godt kjent med avvikshåndtering. Det er tydelig at det er en gjennomgående felles forpliktelse ovenfor de målene som er satt.

5.2.6 Læring og utvikling

Under innføringen ble det gitt omfattende opplæring i BM. Det ble blant annet opprettet et eget studie ved Universitetet i Agder. Etter innføringen av BM virker det å ha vært lite fokus på opplæringsprosesser. Politikere får noe opplæring gjennom folkevalgtopplæringen, men det virker ikke å være stort fokus på BM. Kontinuerlig læring og utvikling av politikere kan sees på som utfordrende, men er samtidig viktig på grunn av hyppige politiske utskiftninger og økte krav jfr. delkapittel 2.1.2. Gjennom intervjuene tyder det på at læring og utvikling ofte kommer frem gjennom bruk og gjennomgang av resultater. Dette gir politikerne en arena for å bedre forstå og samtidig stille spørsmål. Generelt virker det som om politikerne i

Mandal kommune ser positivt på læring og utvikling. Dette kan være med å øke kunnskapen slik at riktige beslutninger blir tatt og at det oppnås strategisk læring jfr. delkapittel 2.2.2.

Tabell 5.21: Påstand 9: Det gis tilstrekkelig opplæring i bruk av BM som styringsverktøy

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig			I		
Delvis enig	I				
Verken enig eller uenig	I				I
Delvis uenig		II	I	I	I
Helt uenig					
Vet ikke					

I påstand 9 fremgår det at administrasjonen er delvis uenig i at det gis tilstrekkelig opplæring. Dette kommer også tydelig frem gjennom intervjuene hvor det henvises til manglende opplæring gjennomgående for alle aktørene i kommunen. Selv om opplæring er fraværende viser administrasjonen god forståelse for hvordan BM er bygget opp og hvordan det bør benyttes som styringsverktøy. Læring og utvikling burde stå sentralt i kommuneadministrasjonen og skape muligheter for forbedring og ytterligere integrering av BM. Ut ifra intervjuene viser administrasjonen stort engasjement for potensialet til BM. Riktignok trekkes det frem begrensninger i form av manglende ressurser og utfordrene prosesser. Det er allikevel gjort bemanningsforsterkninger i forhold til videreutvikling styringssystemet. I tillegg er det igangsatt prosesser for å øke involveringen mellom aktørene i kommunen og samtidig opprette et system for læring og utvikling. Dette sees på som positivt i forhold til BM-teori jfr. delkapittel 2.3.3.

Virksomhetsledere i Mandal kommune fikk opplæring i BM under innføringen, men dette er ikke fulgt opp i etterkant. Virksomhetsledere har ansvar for videre opplæring av ansatte. De ansatte har ikke fått formell opplæring foruten det virksomhetslederne har videreformidlet gjennom for eksempel personalmøter. Dette synes også å ha vært gjennomført i liten grad, som også påstand 9 indikerer. Gjennom intervjuene kommer det frem at virksomhetsledere har størst fokus på at de ansatte skal forstå de lokale målene der ansattes forståelse av det helhetlige systemet ikke nødvendigvis er prioritert. Denne fremgangsmåten er uheldig i

forhold til å få de ansatte til å forstå, akseptere og bruke systemet. Denne fremgangsmåten kan føre til lite eierskap for målsettingen hos de ansatte jfr. delkapittel 2.2.2. Dette kan videre også muligens knyttes opp mot manglende kunnskap om hensikt med BM blant virksomhetsledere.

Virksomhetsansatte er i påstand 9 også enige om at det gis mangelfull opplæring. De henviser riktignok til at læring og utvikling oppnås av og til gjennom møter, informasjon, evaluering og gjennomgang av virksomhetsplan. Som nevnt ovenfor er denne læringen i hovedsak rettet mot forståelse i forhold til lokale mål. Gjennom intervjuene kommer det frem at de ansatte ser på det som positivt å kunne oppnå en bredere og mer helhetlig forståelse av styringssystemet. Det tyder også på at mer opplæring kan skape økt aksept og bedre ytelse blant de ansatte.

Ettersom det ikke finnes faste rutiner for opplæring og videreutdanning i bruk av BM varierer kunnskapsnivået til dels mye. Det bør implementeres et velfungerende system som fanger opp ansettelse og politiske utskiftninger.

Tabell 5.22: Påstand 10: BM legger til rette og oppfordrer til kollektiv læring og utvikling av kommunen

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig	II		I		I
Delvis enig		II	I		I
Verken enig eller uenig				I	
Delvis uenig					
Helt uenig					
Vet ikke					

Påstand 10 viser stor enighet i forhold at BM legger til rette og oppfordrer til kollektiv læring og utvikling av kommunen. Dette samsvarer med opplysningene gitt i intervjuene. Gjennom omfattende arbeid med spesielt medarbeider- og brukerundersøkelser og fokus på lavere sykefravær, brukes resultatkartlegging aktivt for kontinuerlig utvikling. I kommunen er det kollektiv læring gjennom fokus på mål- og resultatstyring. Dette gjennom gode rutiner for evaluering og analyse av informasjonen som rapporteres gjennom BM. Som nevnt har

dialogstyring rundt resultatoppfølging stort fokus blant alle aktørene. Dette gir gode forutsetninger for kollektiv læring og utvikling av kommunen som helhet. Både gjennom påstand 10 og intervjuene synes det å være stort fokus på å lære av det som gjøres. Kontinuerlig fokus på læring og resultatstyring virker å være prosesser som fungerer spesielt bra i Mandal kommune.

5.2.7 Sammenheng

Påstand 11 viser at det er relativt stor enighet om at BM skaper konsistente og logiske sammenhenger mellom aktørene i kommunen og er med på å fremme strategi og måloppnåelse. Politikerne som ble intervjuet er enige om at en av fordelene ved BM er at det danner et grunnlag for et felles begrepsapparat ovenfor administrasjonen. I tråd med beslutningsgrunnlaget for innføringen av BM, virker dialogen mellom politikere og administrasjonen å ha blitt bedre. Denne effektiviseringen og struktureringen av dialogstyringen har gitt tydeligere skille mellom rollene til de ulike aktørene i kommune. Dette gjør at politikere enklere kan følge utviklingen i forhold til resultat- og måloppnåelse, og også kontinuerlig evaluere styringen. Mandal kommune virker å ha kommet langt på vei i forhold til å få implementert et felles målfokus nedover i organisasjonen. Til tross for nevnte svakheter rundt strategisk arbeid og videre praksis for utarbeidelse av målekartene synes de å ha klart å sette fokus på ønskede områder.

Tabell 5.23: Påstand 11: BM skaper konsistente og logiske sammenhenger mellom aktørene i kommunen og er med på å fremme strategi og måloppnåelse

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig	II	I	I		
Delvis enig		I	I		II
Verken enig eller uenig				I	
Delvis uenig					
Helt uenig					
Vet ikke					

Gjennom både intervjuer og påstand 12 menes det at BM er et hensiktsmessig styringsverktøy for kommunen. Politisk styring og overordnet målsetting virker å være styrket sammenliknet med tiden før BM. Det kommer frem av intervjuene at kommunen gjennom bruk av BM har fått et tydeligere, men samtidig bredere fokus. Dette ved å ivareta et flerdimensjonalt fokus i forhold til sentrale styringsutfordringer. Som nevnt tidligere har det vært et skifte fra et tidligere for sterkt økonomisk fokus.

Sett i forhold til respondentene er det tydelig at BM sees på som et hensiktsmessig styringsverktøy i Mandal kommune. Vår vurdering av dette drøftes i konklusjonen nedenfor.

Tabell 5.24: Påstand 12: BM kan helhetlig sees på som et hensiktsmessig styringsverktøy for kommunen

	Politikere	Administrasjon	Virksomheter		
			Leder	Mellomleder	Ansatt
Helt enig	II	I	II		I
Delvis enig		I		I	I
Verken enig eller uenig					
Delvis uenig					
Helt uenig					
Vet ikke					

5.2.8 Konklusjon

Mandal kommune synes i stor grad å ha fått innarbeidet et kontinuerlig fokus samt aksept og forståelse for mål- og resultatstyring. Spesielt kartlegging av resultater gjennom bruker- og medarbeiderundersøkelser virker å gi verdifull informasjon, som videre synes å være gjenstand for læring og utvikling. Gjennom innføring av BM virker også ansvars- og rollefordelingen å ha blitt klarere mellom politikerne og administrasjonen. Ønsket om økt fokus på brukerne og et generelt skifte fra et for sterkt fokus på økonomi virker å være ivaretatt gjennom de valgte perspektivene. Tross nevnte kritikk i forhold til oppbygning og manglende logisk struktur i målekartene virker perspektivene å være sterkt forankret jevnt over blant aktørene kommunen. Dialogstyringen virker også å være effektivisert i form av et felles begrepsapparat og gode rutiner gjennom styringssløyfen og årshjulet.

Det er tydelig at det er manglende rutiner for opplæring i bruk av BM blant samtlige aktører i kommunen. Det finnes på nåværende tidspunkt ingen faste rutiner for opplæring og videreutdanning i bruk av BM. Dette tyder også på å ha hatt påvirkning på eksisterende kunnskapsnivå, samt manglende forståelse for BM. Allikevel synes det å være et kollektivt engasjement i forhold til å oppnå læring og utvikling, der spesielt virksomhetsansatte og politikere viser stor interesse.

En gjennomgående tendens i analysen er at politikerne oppfatter forholdene som bedre enn det som kommer frem gjennom den administrative ledelsen. Dette gir en indikasjon på at det kan ha oppstått asymmetrisk informasjon mellom partene. Dette kan føre til at politiske beslutninger tas med bakgrunn i informasjon som ikke er fullt ut så god som det politikerne antar.

De sentrale styringsdokumentene synes å være noe mangelfullt integrert og forankret opp mot styringssystemet. Det virker å gi et lite hensiktsmessig utgangspunkt i forhold til å sikre at strategi og visjon forankres i styringssystemet. I forbindelse med fremtidig strategisk arbeid er det viktig at det blir gjort en revidering av styringsdokumentene med et tydelig fokus på strategi og visjon samt videre integrering av dette i styringssystemet.

Videre har kommunen som formål å operasjonalisere den overordnede strategien og målsettingen til operative styringsparametre gjennom målekart. Som drøftet i analysen av målekartene mangles en logisk struktur for oppbygningen, blant annet fordi det ikke er implementert et helhetlig kommunemålekart som videre dekomponeres til målekartene på virksomhetsnivå. Denne oppbygningen fører til at operasjonalisering ikke lar seg gjøre innenfor de utelatte perspektivene. For de gjennomgående perspektivene føres styringsparametre direkte inn i virksomhetsmålekartene, noe som virker å føre til at de blir for overordnede. Det er også variasjon i virksomhetsmålekartene der noen virksomheter ikke har implementert alle perspektivene. Summen av dette virker å gi en lite hensiktsmessig struktur i forhold til å virkeliggjøre strategien gjennom operasjonalisering. Til tross for at kommunale sjefer skal følge opp at dette gjøres etter hensikt, virker det å bli for komplisert sett i forhold til sitt formål. En god tommelfingerregel er at målsetting, uansett nivå, bør avledes fra den overordnede.

Videre virker målekartene i virksomhetsplaner å heller være gjenstand for usikkerhet og forveksling sett i forhold til hvilke parametre det skal styres etter, istedenfor å bygge oppunder de overordnede målekartene i Corporater. Ettersom virksomhetsplaner også dannes med ulik praksis, der den ene virksomheten syr denne sammen basert på soneplaner, virker det å være mer hensiktsmessig å bruke disse ressursene på å få implementert ett godt system gjennom Corporater.

BM i Mandal kommune synes i stor grad å fungere som et kommunikasjonsverktøy for rapportering mellom de ulike aktørene i kommunen, mens det i liten grad synes å gi en hensiktsmessig sammenheng mellom det strategiske og det operative nivå. Totalt sett virker styringssystemet i liten grad å formidle strategisk retning. For videre utvikling av styringssystemet bør det først og fremst utarbeides et godt strategisk fundament som operasjonaliseres gjennom målekart og strategiske kart. På den måten vil fokuset på mål- og resultatstyring kunne anvendes for å sikre felles arbeid mot overordnet kommunal målsetting. Strategiske kart vil i tillegg sikre operasjonaliseringen av kommunens overordnede mål satt i årsaks-virkningssammenheng. Dette kan bidra til å knytte nødvendige prosesser og systemer for å blant annet oppnå god effektivitet og prioritering av ressurser. Gjennom dette og de gode rutinene for dialogstyring vil kommunen kunne få et balansert målstyrt styringssystem som fungerer etter hensikten, da sett i forhold til eksisterende teori og målene for innføringen.

6. Sammenfatning

Denne masteroppgaven har undersøkt om BM er et styringssystem som virker etter hensikten i Lom og Mandal kommune. Dette ved å vurdere styringssystemets bruk og funksjon i hver av kommunene. Gjeldene praksis har blitt sett opp imot eksisterende teori samt beslutningsgrunnlaget for innføring av BM. Det er tydelig at kommunene ønsket store styringsmessige endringer i forbindelse med overgangen til flat organisasjonsstruktur og utstrakt delegert ansvar. Dette krevde et striktere styringsverktøy for å gi den administrative ledelsen nødvendig styringsinformasjon. For å dekke dette behovet valgte begge kommunene å ta i bruk BM som styringssystem.

Analysene av styringssystemet i kommunene avdekker både positive og negative forhold. Det er også tydelig at forholdene samsvarer i stor grad kommunene i mellom. Med det mener vi at sterke og svake sider ved styringssystemet i kommunene korrelerer med hverandre. Dette kommer tydelig frem av analysene og konklusjonene.

Sett under ett synes BM i kommunene å ha satt fokus på arbeid mot mål- og resultatstyring. Samtidig har de utviklet gode rutiner for dialogstyring og rapportering. Disse prosessforbedringene virker å bli svekket på bakgrunn av et for lite fokus på strategisk arbeid og en ulogisk for operasjonalisering av overordnet målsetting. På bakgrunn av dette synes BM som styringsverktøy i kommunene i liten grad å fungere etter hensikten.

Litteraturliste

- Askheim, O. G. A. & Grenness, T. (2008). *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ax, C. & Bjørnenak, T. (2005). Bundling and Diffusion of Management Accounting Innovations - The Case of the Balanced Scorecard in Sweden. *Management Accounting Research*, 16, 1-20.
- Braam, G., & Nijssen, E. J. (2004). Performance effects of using the Balanced Scorecard: a note on the Dutch experience. *Long Range Planning*, 37, 335-349.
- Brox, B. A. (2010). *Erferinger med flat struktur* (Agenda Kaupang rapport nr. R6628). Hentet fra http://www.ks.no/PageFiles/11313/094011_%20Flat%20Struktur_rapport.pdf
- Busch, T., Johnsen, E. & Vanebo, J. O. (2009). *Økonomistyring i det offentlig* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Emmanuel, C., Otley, D. & Merchant, K. (1990). *Accounting for Management Control* (2. utg.). London: International Thomson Business Press.
- Frøyland, E., Hoelsæter, A. E. & Korneliussen, R. (2005). *Bakgrunnsnotat om mål- og resultatstyring*. Oslo: Direktorat for økonomistyring. Hentet fra http://www.dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/analyser/Bakgrunnsnotat_om_maal_og_resultatstyring.pdf
- Grenness, T. (2001). *Innføring i vitenskapsteori og metode* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Gulbrandsen, B. & Hansen, T. V. (2001). *BM i offentlig sektor* (Statskonsultrapport nr. 23). Oslo: Direktoratet for kommunikasjon, kompetanse og forvaltning.
- Hansen, K. A. (1994). *Målstyring og ledelse*. Oslo: Kommuneforlaget AS.

- Hoff, K. G. & Holving, P. A. (2002). *BM – Balanced Scorecard på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hoff, K. G. (2009). *Strategisk økonomistyring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hoque, Z. & James, W. (2000). Linking balanced scorecard measures to size and market factors: Impact on organizational performance. *Journal of Management Accounting Research*, 12, 1-17.
- Ittner, C., Larcker, D.F. & Randall, T. (2003). Performance Implications of Strategic Performance Measurement in Financial Services Firms. *Accounting, Organization and Society*, 28 (7/8), 715-741.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Kristoffersen, L. (2010). *Samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg.). Oslo: Abstrakt forlag.
- Johnson, H. T. & Kaplan, R. S. (1987). *Relevans Lost: The Rise and Fall of Management Accounting*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1992). The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance. *Harvard Business Review*, januar-februar, 71-79.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996a). Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. *Harvard Business Review*, januar-februar, 75-85.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996b). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2000). Having Trouble with Your Strategy? Then Map It. *Harvard Business Review*, januar-februar, 1-12.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2001). *The Strategy-Focused Organization: how Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*. Boston: Harvard Business School Press.

- Kommunal Rapport. (2010, 11. august). *Kommunebarometeret 2011*. Hentet fra <http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/kommunebarometeret>
- Kommunekompasset. (2010). *Kommunekompasset: Evaluering av forvaltningspraksisen i Mandal kommune* (KS-K Rapport 9 – 2010). Oslo: KS-Konsulent.
- Kommunekompasset. (2011). *Kommunekompasset: Evaluering av forvaltningspraksisen i Lom kommune* (KS-K Rapport 14 – 2011). Oslo: KS-Konsulent.
- Kommuneloven. (1992). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992 nr 107*. Hentet fra <http://www.lovdatab.no/all/hl-19920925-107.html#map009>
- Kommuneplanen. (2006-2017). *Kommuneplan for Mandal 2006 – 2017*. Hentet fra http://www.mandal.kommune.no/phocadownload/Om_kommunen/Kommuneplan/kommuneplanen%20ferdig%202007.pdf
- Kommuneplanen. (2007 – 2020). *Lom 2020*. Hentet fra <http://www.lom.kommune.no/kommuneplanen-sin-tekstdel-lom-2020.4667127-137336.html>
- Kommunesektorens organisasjon. (2012, 8. mai). *Kommunebarometeret - Om kvalitet i Agder-kommunene*. Hentet fra <http://www.ks.no/Regioner/Agder/Forsideartikler/Kommunebarometeret---Om-kvalitet-i-Agder-kommunene/>
- Lipe, M. G. & Salterio, S. E. (2000). The Balanced Scorecard: Judgmental Effects of Common and Unique Performance Measures. *The Accounting Review*, 75(3). 283-298.
- Metliaas, G. & Valstad, S. J. (2006). *Fra mål til resultat*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Niven, P. R. (2008). *Balanced Scorecard Step –By-Step for Government and Nonprofit Agencies* (2. utg.). Hoboken: John Wiley & Sons, Inc.
- Norreklit, H., Jacobsen, M. & Mitchell, F. (2008). Pitfalls in using the Balanced Scorecard. *The Journal of Corporate Accounting & Finance*, september-oktober, 65-68.

- NOU 2000:21. (2000). *En strategi for sysselsetting og verdiskapning*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20002000/021/PDFA/NOU200020000021000DDDPDFA.pdf>
- NOU 2004:2. (2004). *Effekter og effektivitet: Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20042004/002/PDFS/NOU200420040002000DDPDFS.pdf>
- Nørreklit, H. (2000). The balance on the balanced scorecard - a critical analysis of some of its assumptions. *Management Accounting Research*, 11, 65-88.
- Nørreklit, H. (2003). The Balanced Scorecard: what is the score? A rhetorical analysis of the Balanced Scorecard. *Accounting, Organizations and Society*, 28, 591-619.
- Speckbacher, G., Bischof, J. & Pfeiffer, T. (2003). A descriptive analysis on the implementation of Balanced Scorecards in German-speaking countries. *Management Accounting Research*, 14, 361-387.
- Statistisk Sentralbyrå. (2007, 25. juli). *Bli kjent med Kommune-Norge*. Hentet fra <http://ssb.no/magasinet/blandet/art-2007-07-25-01.html>
- Statistisk Sentralbyrå. (2011). *Folkemengde og areal, etter kommune*. Hentet fra <http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-057.html>
- Sørensen, R. J. (2009). *En effektiv offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Veileder om resultat og dialog. (2002). *Resultat og dialog. BM (BMS) i kommunal sektor*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rus/2002/0005/ddd/pdfv/148013-veileder_bms.pdf
- Veileder om resultatledelse. (2004). *Resultatledelse – Bruk av BM og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor*. Oslo: Kommunal- og

regionaldepartementet. Hentet fra

http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2004/0004/ddd/pdfv/221475-veileder_resultatledelse.pdf

Yongvanich, K. & Guthrie, J. (2009). Balanced Scorecard practices amongst Thai companies: performance effects. *Pacific Accounting Review*, 21 (2), 132-149.

Økonomi- og handlingsplanen. (2013 – 2015). *Lom Kommune: Budsjett 2012 Økonomi- og handlingsplan 2013-2015*. Hentet fra

<http://www.lom.kommune.no/budsjettdokument.145150.nn.html>

Økonomiplanen. (2012 – 2015). *Økonomiplan 2012-2015*. Hentet fra

<http://www.mandal.kommune.no/phocadownload/Politikk/Kommuneokonomi/rdmannens%20forslag%20konomiplan%202012-2015.pdf>

Økonomistyringsreglementet for staten. (2010). *Reglement for økonomistyring i staten*.

Bestemmelser om økonomistyring i staten (rev. utg.). Hentet fra

http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf

Waldersløv, K. V. (2012, 5. mars). *Lom til topps*. Hentet fra

<http://www.lom.kommune.no/lom-til-topps.5050280-42902.html>

Årsmelding. (2011). *Årsmelding 2011 Lom kommune*. Hentet fra

<http://www.lom.kommune.no/arsmeldingar.136884.nn.html>

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Alle intervjuene ble gjort med bakgrunn i et standardisert sett med spørsmål. Dette ble videre tilpasset til intervjuene med politikerne, administrasjonen og virksomhetsledere, mellomledere og ansatte. Tilpasning var nødvendig for å spisse spørsmålene rettet mot ulik praksis for bruk av BM. Ettersom intervjuguidene bygges på nevnt lik struktur, har vi valgt å kun presentere intervjuguiden foretatt på virksomhetsnivå i vedlegg.

Presentasjon

- *Kort presentasjon av oss selv og formålet med undersøkelsen*

Vi skriver masteroppgave om balansert målstyring ved universitetet i Ås, der vi har gått inn et samarbeid med KS-Konsulent as. I den forbindelse skal vi intervju ansatte fra virksomhetene, administrasjonen og politikere i Lom og Mandal kommune. Målet er å finne ut i hvilken grad balansert målstyring fungerer etter sin hensikt.

- *Beskrivelse av intervjuets struktur og retningslinjer*

Intervjuet vil vare ca 1 og en halv time og det er totalt 26 spørsmål med tilhørende oppfølgingsspørsmål. Intervjuobjekt vil bli stilt spørsmål om tillatelse til å gjøre opptak av intervju, samt om det er et ønske å få ettersendt en skriftlig utgave av dybdeintervjuet for godkjenning?

Etter intervjuet blir det gitt et spørreskjema med 12 påstander som skal graderes. Til dette er det satt av 10 minutter.

- *Begrepsforklaring*

- Ledelsen: mellomledere, virksomhetsledere, administrasjonsledere og politikerne
- Ansatte: ansatte uten formelt lederansvar
- Kommunen: virksomhetene, administrasjonen og politikerne

Aktørenes kjennskap og bruk av balansert målstyring

Bruk og forståelse av balansert målstyring

- 1) Hvordan vil du beskrive din kjennskap til balansert målstyring?
- 2) Hvordan brukes balansert målstyring i din vanlige arbeidsdag?
- 3) I hvilken grad er du inkludert i planprosessen rundt balansert målstyring?
- 4) I hvilken grad er balansert målstyring en åpen og kontinuerlig prosess i kommunen?
- 5) Vil du si at balansert målstyring er forbeholdt ledere? Hvis ja, i så fall på hvilke nivåer?
 - a. Hvis ja, vil du si at ansvarsoppgaver blir fordelt nedover i kommunen, eller er dette stort sett forbeholdt lederne?
- 6) Mener du at ledelsen har gått frem og gjort et godt arbeid i forbindelse med å få de ansatte til å akseptere og forstå systemet?
- 7) Hvordan vil du forklare din oppgave i prosessen med å utarbeide mål og styringsparametre?
 - a. I hvilken grad kan du og dine medarbeidere ta del i utviklingen av visjon og strategi gjeldende for din virksomhet?
 - b. I hvilken grad kommuniseres virksomhetens mål internt?

- c. I hvilken grad føler du eierskap til disse målene, og er du motivert til å arbeide for å nå disse?
- 8) Vil du si at målene (strategiene) som formidles i målekartene fanger opp de sentrale elementene for at din virksomhet/avdeling skal oppnå sine overordnede mål? (Hvis nei, utdyp)
- 9) Opplevs det kollektiv aksept rundt vedtatte mål for virksomhetene?
- 10) Vil du si at det er en slags positiv kultur rundt det å nå felles målsetting?
- 11) Hvordan opplever du individuelt ansvar i forhold til måloppnåelse?

Informasjonsflyt

Rapportering

- 12) Bruk av balansert målstyring forutsetter ulike rutiner rundt rapportering. Kan du gi en beskrivelse av hvordan dette formidles i dag?
- 13) Anvender dere et rapporteringssystem/systematikk i forbindelse med balansert målstyring?
- a. Er dette et system ment for alle ansatte?
- b. Har du og dine medarbeidere fått tilstrekkelig opplæring i programmet?
- c. Vil du si at dette systemet forenkler arbeidet med balansert målstyring? På hvilken måte?
- 14) Vil du si at balansert målstyring fremmer kommunikasjon innad i kommunen?

Målekart

- 15) Kan du forklare hvordan målekartet påvirker ditt arbeid?

- a. Hvordan utarbeides målekartene? Er du med på det?
- b. Hvordan og hva brukes de til?
- c. Føler du det er de riktige mål som er valgt?
- d. Er du fornøyd med antall mål?
- e. Er du fornøyd med ambisjonsnivået?
- f. Anvendes dette i forbindelse med din ”vanlige” arbeidsdag?

16) Vil du si at målekartene gir et helhetlig bilde av virksomheten?

- a. Vil du si at målekartene er et egnet verktøy for å få alle til å arbeide mot samme mål?

Kartlegging av målinger og resultater

17) Vil du si at kommunen har klart å utforme et hensiktsmessig styringsverktøy for kartlegging av resultater?

18) Skjerper bruken av balansert målstyring fokus på resultat?

19) Anvendes resultatene fra målekartene slik at avvik kontrolleres når nødvendig?

- a. Hva skjer når målene ikke nås (konsekvenser)?
- b. Hvor ofte evalueres oppnådde resultater i virksomheten?

20) Anvendes kartlegging og målinger foretatt av kommunen til bruk for læring og utvikling i din virksomhet?

- a. Har du selv hatt utbytte av denne kartleggingen?
- b. Finnes det et felles rammeverk for oppfølging av brukerundersøkelser?

Læring og utvikling

- 21) Har du fått tilstrekkelig opplæring i forbindelse med balansert målstyring?
- a. Har dette arbeidet vært en kontinuerlig prosess etter innføringen av balansert målstyring?
- 22) Får du tilstrekkelig med informasjon rundt målsettinger og strategisk retning for kommunen generelt? For din virksomhet?

Sammenheng

- 23) På hvilken måte forbedrer balansert målstyring tjenestetilbud til innbyggerne i kommunen?
- 24) På hvilken måte har balansert målstyring tydeliggjort fokus på strategisk måloppnåelse i kommunen?
- 25) Hva er din helhetlige erfaring med bruken av balansert målstyring?
- 26) Hva er eventuelle mangler og svakheter med balansert målstyring som styringsverktøy?

Vedlegg 2: Påstandskjema

Under følger 12 påstander om BM i Mandal kommune. Merk det svaralternativet du mener passer best.

1) BM er bygd opp fra en godt forankret visjon og strategi.

- Helt enig
- Delvis enig
- Verken enig eller uenig
- Delvis uenig
- Helt uenig
- Vet ikke

Eventuelle kommentarer:

2) Kommuneplanen blir ivaretatt og fulgt opp på en hensiktsmessig måte gjennom styringsverktøyet.

- Helt enig
- Delvis enig
- Verken enig eller uenig
- Delvis uenig
- Helt uenig
- Vet ikke

Eventuelle kommentarer:

3) BM er et styringsverktøy forbeholdt ledere i kommunen.

- Helt enig
- Delvis enig
- Verken enig eller uenig
- Delvis uenig
- Helt uenig
- Vet ikke

Eventuelle kommentarer:

4) BM fungerer som en kommunikasjonskanal for å formidle visjon, strategier og strategiske mål til samtlige nivåer.

- Helt enig
- Delvis enig
- Verken enig eller uenig
- Delvis uenig
- Helt uenig
- Vet ikke

Eventuelle kommentarer:

5) Strategien er hensiktsmessig operasjonalisert til målkart med tilhørende fokusområder og styringsparametre.

- Helt enig
- Delvis enig
- Verken enig eller uenig
- Delvis uenig
- Helt uenig
- Vet ikke

Eventuelle kommentarer:

6) Målekartene er et godt verktøy i arbeidet med å få operasjonalisert felles mål og strategi.

- a. Helt enig
- b. Delvis enig
- c. Verken enig eller uenig
- d. Delvis uenig
- e. Helt uenig
- f. Vet ikke

Eventuelle kommentarer:

7) Styringsparametre og mål blir periodisk evaluert og endres ved behov for å kunne skape prestasjonsfremmende arbeid.

- Helt enig
- Delvis enig
- Verken enig eller uenig
- Delvis uenig
- Helt uenig
- Vet ikke

Eventuelle kommentarer:

8) Det er et kontinuerlig fokus på resultater og måloppnåelse.

- Helt enig
- Delvis enig
- Verken enig eller uenig
- Delvis uenig
- Helt uenig
- Vet ikke

Eventuelle kommentarer:

9) Det gis tilstrekkelig opplæring i bruk av BM som styringsverktøy.

- Helt enig
- Delvis enig
- Verken enig eller uenig
- Delvis uenig
- Helt uenig
- Vet ikke

Eventuelle kommentarer:

10) BM legger til rette og oppfordrer til kollektiv læring og utvikling av kommunen.

- Helt enig
- Delvis enig
- Verken enig eller uenig
- Delvis uenig
- Helt uenig
- Vet ikke

Eventuelle kommentarer:

11) BM skaper konsistente og logiske sammenhenger mellom aktørene i kommunen og er med på å fremme strategi og måloppnåelse.

- Helt enig
- Delvis enig
- Verken enig eller uenig
- Delvis uenig
- Helt uenig
- Vet ikke

Eventuelle kommentarer:

12) BM kan helhetlig sees på som et hensiktsmessig styringsverktøy for kommunen.

- g. Helt enig
- h. Delvis enig
- i. Verken enig eller uenig
- j. Delvis uenig
- k. Helt uenig
- l. Vet ikke

Eventuelle kommentarer:

Vedlegg 3: Intervjuguide beslutningsgrunnlag

Spørsmålene nedenfor ble brukt for å avdekke mest mulig informasjon fra kontaktpersonene (ildsjel for BM i kommunen) om beslutningsgrunnlaget for innføring av BM og generell praksis i kommunene. Spørsmålene under skal gi oss et grunnlag i forhold til hvorfor BM ble innført og generell informasjon om BM i Mandal kommune.

Beslutningsgrunnlag

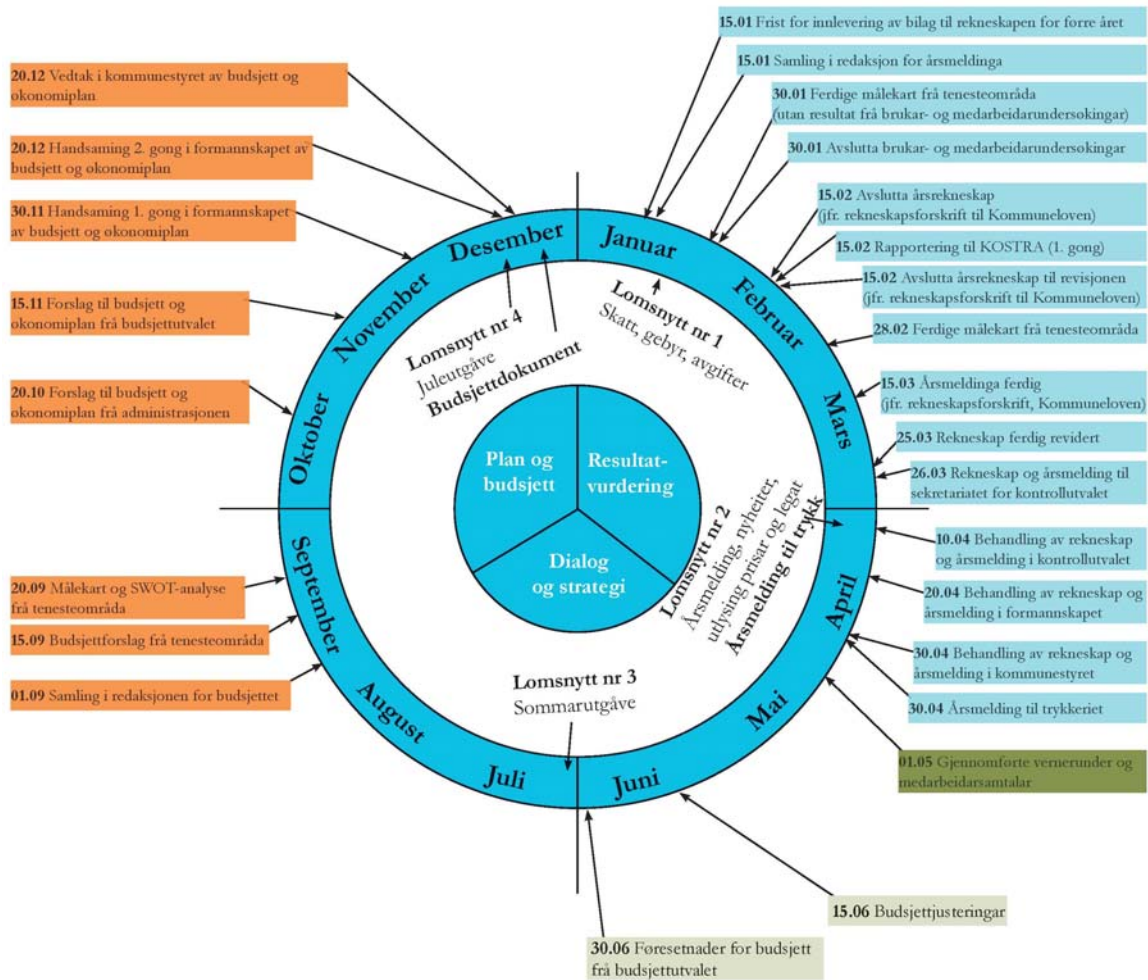
- 1) Hva var ønsket resultat av å innføre BM?
 - a. Hvorfor ble akkurat BM valgt?
 - b. Ble andre styringssystemer enn BM vurdert?
- 2) Hvordan foregikk beslutningsprosessen rundt valget å innføre BM?
 - a. Hvordan ble dette styringsverktøyet presentert?
 - b. Hvem var involvert i beslutningsprosessen? Alle ansatte eller kun ledere? Kan du ev. presisere hvilke nivåer i kommunen som ble inkludert?
 - c. Hva førte til endelig beslutning om å innføre BM?
 - d. Ble det presentert, diskutert eller evaluert noen negative sider ved å ta i bruk BM?
 - e. Hvem tok til slutt den endelige beslutningen om å ta i bruk BM?

BM i kommunen

- 3) Kan du gi en kort innføring i dagens situasjon rundt bruk av BM som et styringsverktøy for kommunen.
 - a. Innen gjennomføringsprosesser og rutiner (informasjonsmøter, medarbeidersamtaler, opplæring mv.)

- b. Eventuelle andre bestemmelser og retningslinjer
- 4) Ble organisasjonsstrukturen i kommunen endret på bakgrunn av implementeringen av BM? (altså til en flat struktur)
- 5) Brukes KOSTRA-parametere i forbindelse med målekart?
 - a. Eventuelt på hvilken måte?
- 6) Hvordan er arbeidsdelingen (ansvar/rolle) mellom politikere og administrasjonen i forbindelse med BM?
- 7) På hvilken måte bruker dere informasjonen dere får tilgang til gjennom styringssystemet?
- 8) Anvender dere et rapporteringssystem (Corporater/Excel) i forbindelse med BM?
 - a. Hvordan er dette systemet bygget og hvordan brukes det?
 - b. Vil du si at denne formen for rapportering forenkler arbeidet med BM?
- 9) Er det koblet opp incentivordning i forbindelse med BM?
 - a. Hvis ja, individuell eller kollektiv? Kan du forklar nærmere rundt dette? (lederavtaler etc)
- 10) Rapporterer administrasjonen elementer fra BM (målekart etc.) eksternt altså til rettet mot innbyggerne?
 - a. Vil du i så fall si at denne formidlingsmetoden er med på å skape positivitet rettet mot kommunens omdømme?
 - b. Hvordan foregår synliggjøring av resultater og målinger generelt?
- 11) Involveres brukere i forhold til BM generelt? (Målekart etc.)
- 12) Vil du si at dere har fått et slikt styringssystem som dere i utgangspunktet ønsket ved å innføre BMS?

Vedlegg 4: Århjulet Lom kommune

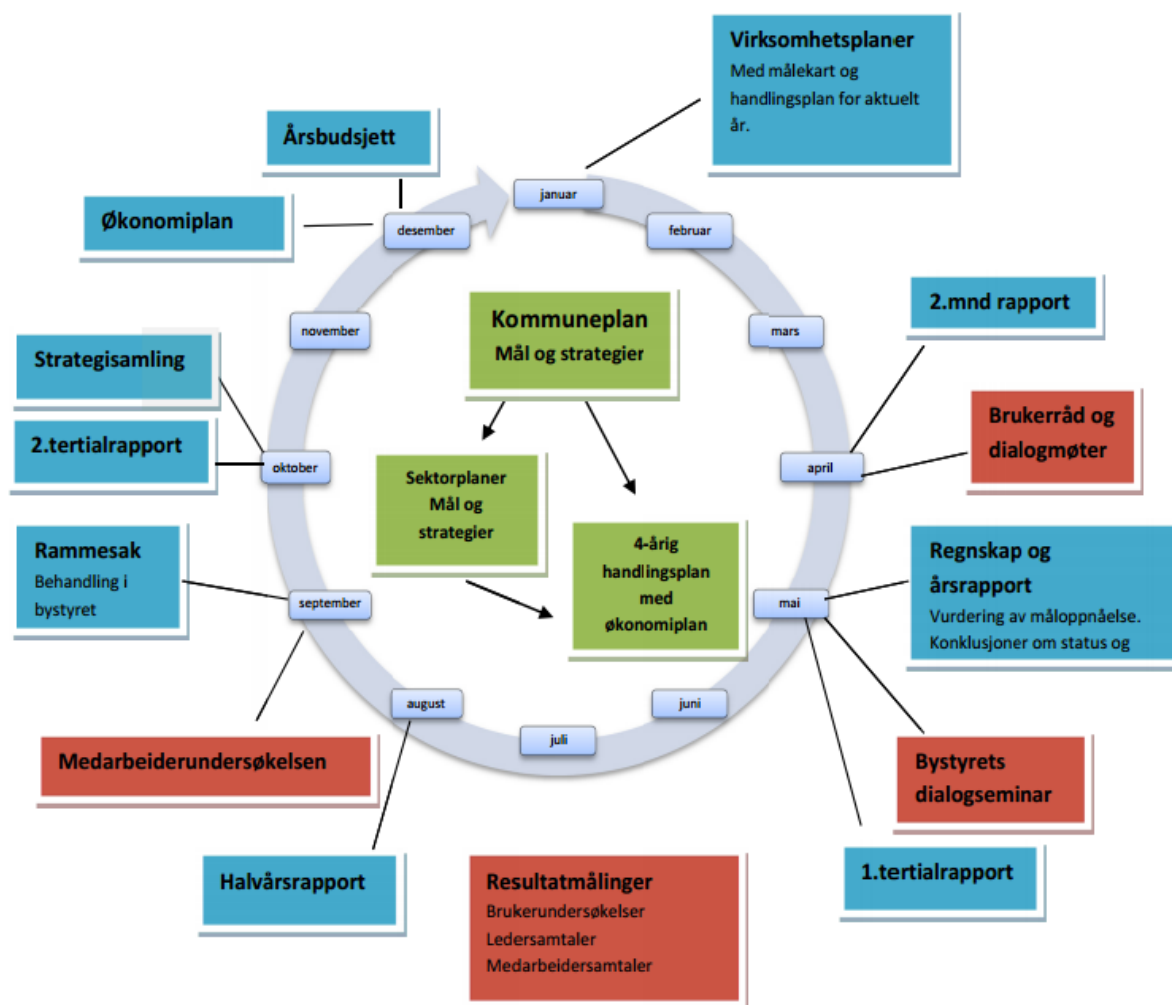


Vedlegg 5: Overordnet målekart Lom kommune

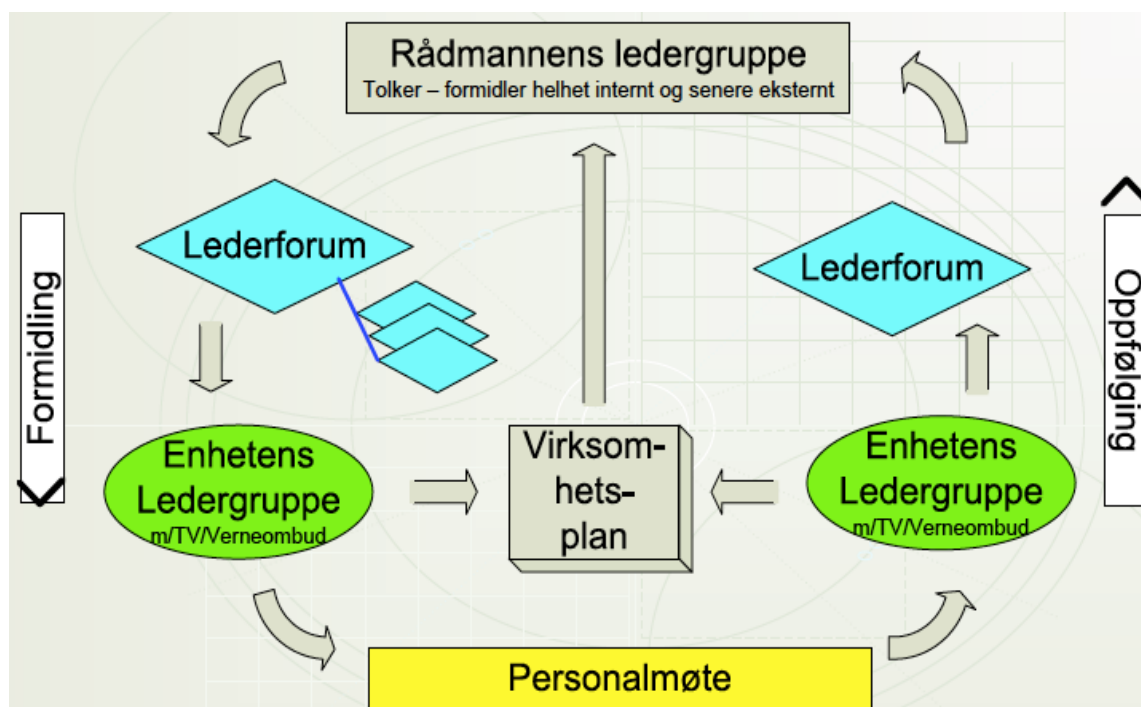
Fokus-område	Kritisk suksessfaktor	Indikator	Resultat 2010	Mål 2011	Mål 2012
Økonomi	Økonomistyring og drift	Brutto driftsresultat	-3,2%	1,4%	1,3%
		Netto driftsresultat	3,6%	3,6%	8,0%
	Finansiell styring	Eigenkapitalprosent	36,2	38	36
		Gjeldsgrad (Gjeld/Eiegenkapital)	1,8	1,7	1,1
	Likviditetsstyring	Kredittid fordringar	33 dagar	32 dagar	32 dagar
		Likviditetsgrad 1	3,2	3,4	3,4
Arbeidskapital i prosent av driftsinntekter		34,3	40	34,0	
Medarbeidarar	Opplevd kvalitet	Alt i alt i kva grad er du nøgd med næraste leiar?	4,7	4,7	4,8
		Er du nøgd med standarden på arbeidslokala?	4,1	4,3	4,3
		Løyser dykk felles arbeidsoppgåver på arbeidsplassen på ein god måte?	5,0	4,8	4,9
		Har du høve til å arbeide sjølvstendig?	5,1	5,1	4,9
	Målt kvalitet	Sjkefråvær korttid	1,8%	3,0%	2,5%
		Sjkefråvær langtid	5,7%	4,2%	3,9%
Svarprosent medarbeidarundersøking		59%	83%	83%	
Læring og foryring	Opplevd kvalitet	I kva grad lærer du noko nytt gjennom arbeidet ditt?	4,7	4,6	4,7
		I kva grad legg arbeidsgjevar til rette for kompetansen utvikling?	4,3	4,3	4,6

Karakterskala i medarbeidarundersøkingane går frå 1 (dårlegast) til 6 (best).

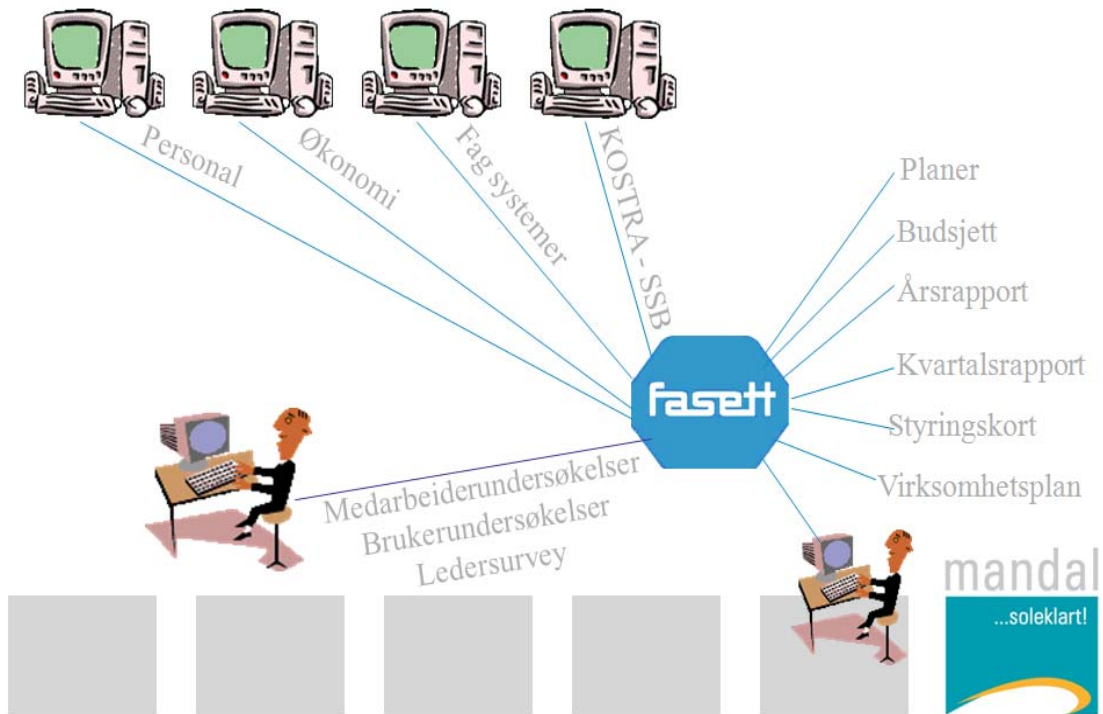
Vedlegg 6: Århjulet Mandal kommune



Vedlegg 7: Resultatsløyfen Mandal kommune



Vedlegg 8: Fasett Mandal kommune



Vedlegg 9: Overordnet målekart Mandal kommune

