

Virksomhetsstyring i Løten kommune

*En studie av balansert målstyring og
kvalitetsmodellen CAF*

Carl Gustav Follestad og Jon Arne Johansen

Høgskolen i Hedmark

MPA5

Masteroppgave i offentlig ledelse og styring

Mai 2012



Forord

Denne masteroppgaven er skrevet som en avslutning på vårt treårige mastergradsstudium i offentlig ledelse og styring, Master of Public Administration, ved Høgskolen i Hedmark.

Studiet har vært innholdsrikt og svært lærerikt for to studenter som arbeider i offentlig sektor. Først og fremst vil vi takke vår veileder og mentor i arbeidet med å ”nedkomme” med denne masteroppgaven. Professor Bjarne Jensen har med konstruktiv veiledning, hjelp og inspirasjon hjulpet oss fremover i arbeidet. Til tider har det vært både utfordrende og tungt, men vi har med god hjelp av vår veileder landet med beina på jorden. Vi vil også takke førsteamanuensis Erik Mønness for bistand i forbindelse med utviklingen av spørreskjemaet vi har brukt.

Videre ønsker vi å takke den utvidede ledergruppen i Løten kommune som har gitt oss grunnlaget for å arbeide med balansert målstyring. En spesiell takk rettes til tidligere rådmann Gaute Arneson for gode innspill og nåværende rådmann Tollef Imsdalen for hjelp til den praktiske gjennomføringen. Takk også for den hjelpen henholdsvis Løten kommune og Hamar bispedømmeråd har gitt oss med hensyn til tilrettelegging i en travel arbeidshverdag.

Vi ønsker også som to travle studenter, å takke våre livspartnere for at de har gitt oss tid og ”rom” til å dyrke våre interesser i disse siste tre årene. Takk til Anette og Marian for det rom og den hjelp dere har gitt oss. Takk også til Harald Skjølaas for konstruktive innspill i slutfasen av oppgaven.

Samtidig vil vi også takke medstudenter for støtte og hjelp under arbeidet med denne oppgaven. Og det er med stor tristhet at vi registrerer at ”studentlivet” igjen går mot slutten, en reise som har vært lærerik og utviklende.

Hamar, 30.04.2012

Jon Arne Johansen

Carl Gustav Follestad

Sammendrag

Bakgrunn for masteroppgaven ”*Virksomhetsstyring i Løten kommune. En studie av balansert målstyring og kvalitetsmodellen CAF*” bygger på forfatternes interesse for dette spennende feltet. Begge studentene har deltatt i innføringen av CAF-modellen og balansert målstyring i Løten kommune, og da daværende rådmann ønsket en evaluering av disse styringsredskapene, fant vi dette spennende som utgangspunkt for et masterarbeid. Datagrunnlaget for undersøkelsen er innhentet hos ledere i kommunen. I undersøkelsen ble det benyttet et spørreskjema som vi utviklet i samarbeid med veileder. Det var 89 % av lederne som besvarte undersøkelsen. I all hovedsak er det benyttet histogrammer for å gjengi responsen eller vi har gjengitt antall av ledere.

Den teoretiske gjennomgangen viser at CAF- modellen og balansert målstyring tar opp sider ved den ”moderne kommune”. Med bakgrunn i CAF- modellen, teoriene til Kaplan og Norton og tankesettet New Public Management (NPM) har Løten kommune gjennomgått en betydelig utvikling i retning av å bli en mer målrettet, moderne og effektiv kommune. Løten kommune har implementert sentrale sider ved ideene bak NPM og har f eks innført benchmarking, målekart for kommuneorganisasjonen og resultatbasert lønn. For å stramme opp en lite presis rapportering til kommunestyret, ble det innført et målekart for alle virksomhetene. Resultatene i vår undersøkelse viser at lederne har visse reservasjoner overfor disse, men at den nye måten å rapportere på har bedret prestasjonene til ledere og virksomheter.

Et av hovedfunnene våre tyder på at svært mange av lederne i Løten kommune ikke kjenner kommunens uttrykte visjon. Likevel opplever lederne at de arbeider i henhold til intensjonene bak kommunens visjon og hovedstrategier. Videre viser funnene at det er de lederne som har arbeidet lengst i kommunen som har det sterkeste eierforholdet til visjonen. Det er kanskje ikke så overraskende, ettersom de har hatt anledning til å delta i utviklingen av visjonen.

Ett av de funnene vi har sett på som svært overraskende er at ledere i Løten kommune ikke synes være opptatt av, eller lar seg motivere av, resultatlønn. Dette til tross for at resultatbasert lønn er en betydelig del av belønningssystemet som skal fremme gode resultater i styrings- og ledelsesverktøyet balansert målstyring. Derimot viser undersøkelsen at lederne

gjernge ville hatt anledning til å bruke resultatlønn og bonuser for å belønne sine underordnede medarbeidere.

Lederne i Løten kommune uttrykker en udelt positiv opplevelse av kommunens lederutviklingsprogram. Forfatterne konkluderer med at dette har vært en ubetinget suksess. Dette leder oss til en erkjennelse av at det viktigste med CAF- modellen og BMS kanskje er at virksomhetslederne opplever å bli sett av sine overordnede.

Summary

The background for the paper "*Corporate governance in Løten municipality. A study of the balanced scorecard and the quality model CAF*" is based on the authors' interest in this exciting field of social science. Both students have participated in the introduction of the CAF-model and the balanced scorecard in Løten municipality. When the former CEO wanted an evaluation of these management tools, we found this excellent as the basis of a master's thesis. The data for the study was obtained from managers of the municipality's agencies using a survey with a questionnaire that we developed together with our mentor. In general histograms are used to show the response from the managers, or we have reproduced the numbers that the managers have given us.

Our theoretical review shows that the CAF-model and the balanced scorecard take up aspects of the "modern municipality." Based on the CAF-model, the theories of Kaplan and Norton and the mindset of New Public Management (NPM), Løten municipality has undergone significant development in the direction to become a more focused, modern and efficient organization. Løten municipality has implemented key aspects of the ideas behind the NPM, such as introducing benchmarking, measuring maps for business and performance-based pay. In order to tighten up the rather inaccurate reporting to the local council, the former CEO introduced measure maps for all the agencies in the municipality. The results of our study show that the managers, at least to a certain degree, are somewhat reserved to the measure maps, on the other hand they agree that the new way to report has improved performances of managers and agencies.

One of the main discoveries in our paper is that many of the managers have no knowledge of the vision of the council. However, the leaders nonetheless do work according to the intentions behind the municipality's vision and key strategies. Our research also reveals that the managers who have worked for the longest period of time in the municipality, experience the strongest ownership regarding the vision. That is perhaps not so surprising, since they had the opportunity to participate in the development of this vision.

A discovery we found very surprising was that managers in Løten municipality had neither interest of, nor felt motivated by, result-based salaries. This is despite the fact that

performance-based pay is regarded as a significant part of the reward system to promote improved performance within the system of the balanced scorecard. However, the survey shows that the leaders would like to have the opportunity to use performance-based incentives, like bonuses, to reward subordinate employees.

The managers of Løten municipality express an entirely positive experience of the municipal's management development program. The authors conclude that this has been a huge success. This leads us to think that perhaps the most important aspect of the CAF-model and balanced scorecard in Løten municipality might be that the managers find themselves being valued by their superiors.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
Sammendrag.....	3
1. Innledning.....	10
1.1 Generell innledning.....	10
1.2 Forforståelse og valg av tema.....	10
1.3 Hypotese og forskningsspørsmål	11
1.3.1 Spørsmål 1	12
1.3.2 Spørsmål 2	12
1.3.3 Spørsmål 3	12
1.3.4 Spørsmål 4	13
1.3.5 Spørsmål 5	13
1.3.6 Spørsmål 6	13
1.3.7 Spørsmål 7	14
1.3.8 Spørsmål 8	14
1.3.9 Spørsmål 9	14
1.4 Oppgavens formål.....	15
1.5 Inndeling av oppgaven.....	15
2. Nye krav og forventninger til offentlig sektor	17
2.1 New Public Management - definisjon.....	17
2.2 New Public Management som bakteppe for balansert målstyring.....	19
2.3 New Public Management.....	20
2.3.1 Tro på ledelse gjennom "human resource"	20
2.3.2 Mer bruk av indirekte kontroll.....	22
2.3.3 Kontroll av prinsipal/agent	22
2.3.4 Brukernes valg står sterkt (Public choice).....	22
2.3.4.1 Bruker- og borgerfokusering	23
2.4 Positiv og negativ kritikk av New Public Management.....	23
2.4.1 Skill roller!	23
2.4.2 Styrk partene!.....	25
2.4.3 Organiser konsekvenser!	26
2.4.4 Spesifiser mål, roller og ansvar!	27
2.4.5 Meld tilbake!.....	28
2.5 Oppsummering.....	30
3. Balansert målstyring og CAF-modellen.....	31
3.1 Balansert målstyring og strategi.....	32
3.1.1 Hva er strategi og hvordan velge riktig strategi?.....	32
3.1.2 Analysen frem til en god strategi	33
3.1.3 Balansert målstyring i offentlig sektor.....	34
3.1.4 Tro på ledelse.....	35
3.1.5 Hovedelementer i balansert målstyring	36
3.1.6 Fire grunnleggende krav til balansert målstyring	37
3.1.7 Styringsparametere og suksessfaktorer	40
3.1.7.1 Fundamentale suksessfaktorer	40
3.1.7.2 Risikobestemte suksessfaktorer	40

3.1.8	Hvordan omsettes strategiene til operasjonelle planer?	41
3.1.9	Oppfølging av måleparameterene	43
3.1.10	Oppsummering av balansert målstyring og overgang til CAF- modellen	43
3.2	Common Assesment Framework (CAF-modellen) / kvalitetsmodellen	44
3.2.1	Lederskap	46
3.2.2	Medarbeidere.....	47
3.2.3	Mål – strategier	47
3.2.4	Samarbeidspartnere og andre ressurser	48
3.2.5	Prosesser og endringsstyring.....	49
3.3	Hvordan måle resultater i henhold til CAF- modellen	50
4.	Løten kommune - de strategiske målene og bruk av balansert målstyring.....	55
4.1	Løten kommune og utviklingen av balansert målstyring.....	57
4.2	Løten kommunes administrative organisering.....	58
5.	Metode, utvalg og statistikk	61
5.1	Veien frem mot datamaterialet	61
5.1.1	Spørreskjemaet.....	62
5.1.2	Utprøving av spørreskjemaet.....	62
5.1.3	Utvalget	63
5.1.4	Gjennomføring av spørreundersøkelsen i kommunen	64
5.1.5	Fravørsanalyse.....	65
5.1.6	Påvirkning av respondentene.....	65
5.2	Feil ved metode og statistikk	65
5.2.1	Valg av analysemetode.....	66
5.2.2	Reliabilitet	66
5.2.3	Validitet i undersøkelsen	67
5.3	Mulige feilkilder i datamatriksen	68
5.3.1	Etiske spørsmål i tilknytning til spørreskjemaet	68
5.3.2	Personvern	68
6.	Resultater fra spørreundersøkelsen	70
6.1	Sammensetningen av strategisk ledergruppe og utvidet ledergruppe	70
6.1.1	Kontinuitet i lederskapet	71
6.2	Visjoner og overordnede strategier	72
6.2.1	Hvilke arbeidsformer velges for å nå visjonen og betyr overordnede strategier noe for lederne?	76
6.2.2	Overordnede strategier utledet av kommunestyret	77
6.4	Incentivsystemer/ belønningssystemer	88
6.5	CAF- modellen og ledelse	92
6.6	Oppsummering.....	94
7.	Drøfting og konklusjoner	95
7.1	Spørsmål 1	95
7.2	Spørsmål 2	97
7.3	Spørsmål 3	100
7.4	Spørsmål 4	101
7.5	Spørsmål 5	103
7.6	Spørsmål 6	106
7.7	Spørsmål 7	109

7.8 Spørsmål 8	111
7.9 Spørsmål 9	113
7.10 Oppsummering og konklusjon av hypotesen.....	114
7.11 Avslutning og refleksjoner til videre arbeid	116
Litteraturliste.....	122

Vedlegg

Figurliste

Figur 1: Kjennetegn ved administrasjonsmodellen og markedsmodellen (Øgård, 2005, s. 28)	18
Figur 2: Human- resource ledelse (Bolman & Deal, 2009, s. 170).....	21
Figur 3: Figuren viser informasjonsflyt i et balansert målstyringssystem (Hoff og Holving, 2002)	39
Figur 4: Modellen viser Kaplan og Nortons teori om perspektivene i balansert målstyring, overført til kommunal sektor.....	41
Figur 5: Viser en illustrasjon av CAF- modellen (Statskonsult, 2006).....	45
Figur 6: Viser en illustrasjon av CAF- modellen (Statskonsult, 2006).....	53
Figur 7: Administrativt organisasjonskart av Løten kommune (www.loten.kommune.no)	59
Figur 8: Viser frekvensen av ansettelsestid, samt tid som leder i Løten.....	71
Figur 9: Viser i hvilken grad det er "turnover" blant lederne i Løten kommune	72
Figur 10: Viser deltakelse i utvikling av visjonen, samt påvirkning på den.....	74
Figur 11: Viser hvem lederne mener kan påvirke visjonen til kommunen	75
Figur 12: Viser i hvilken grad lederne i Løten kommune arbeider for å nå de overordnede strategiene	77
Figur 13: Viser grad av påvirkning på målekartet	79
Figur 14: Viser i hvilken grad målekartet er dekkende for virksomheten	79
Figur 15: Viser muligheten til å sette mindre ambisiøse mål i målekartet	80
Figur 16: Viser hvem lederne mener har størst innflytelse på målekartet	81
Figur 17: Viser grad av lojalitet til målene som er vedtatt.....	83
Figur 18: Viser hvem lederne mener setter målene i målekartet	86
Figur 19: Viser ledernes bruk av eget målekart	87
Figur 20: Viser i hvilken grad lederne mener at målekartet er dekkende for egen virksomhet	88
Figur 21: Viser ledernes mening om knytningen mellom resultater i egen virksomhet og deres egen lønnsutvikling.	89
Figur 22: Viser grad av motivasjon i henhold til resultatlønn	91
Figur 23: Viser ønsket om å bruke premiering av medarbeidere.....	91
Figur 24: Viser i hvor stor grad lederne i Løten kommune er fornøyd med ledelsesprogrammet i kommunen.....	93

Tabeller

Tabell 1: Viser ledere i Løten kommunes kjennskap til kommunens visjon.....	73
Tabell 2: Viser hvem lederne mener har besluttet den kommunale visjonen	75
Tabell 3: Viser en rangering av dimensjonene i målekartet.....	85
Tabell 4: Viser ledernes meninger om hva de tror rådmannen er mest opptatt av.....	85

1. Innledning

1.1 Generell innledning

Høsten 2008 søkte vi vår arbeidsgiver, Løten kommune, om å få starte på studiet ved Høgskolen i Hedmark som gikk under navnet Master of Public Administration (MPA). Studiene krevde både studiefri og permisjoner. Arbeidsgiver krevde imidlertid at masteroppgaven måtte ha interesse og relevans for kommunen.

Daværende rådmann ønsket en utredning og evaluering av temaet balansert målstyring (BMS), CAF- modellens (Common assesment framework) betydning, benchmarking og ledelsesprogrammet i kommunen. Rådmannen ønsket også en evaluering av i hvilken grad lederne i kommunen var kjent med de overordnede strategiene, hvilket forhold de hadde til dem og hvordan de etterlevde visjonen, strategiene og kravene til måloppnåelse.

1.2 Forforståelse og valg av tema

New Public Management (NPM) og reformer innen offentlig sektor har vært svært sentrale temaer i MPA-studiet. Innføringen av nye former for ledelse, styring og kontroll i Løten kommune er etter perspektivene vi finner i NPM. NPM – ”modellen” og andre reformer som er innført i offentlig sektor, gav oss et utgangspunkt for en masteroppgave. Vinklingen oppfylte også kommunens ønske om at oppgaven skulle være relatert til arbeidsgiver.

Utover i MPA-studiet ble vi mer og mer spørrende til om de metodene for virksomhetsstyring som benyttes i Løten kommune blir fulgt opp i praksis og hvor godt de er forankret i ledergruppen i kommunen. Vi hadde en opplevelse av at enkelte sider ved balansert målstyring ble fulgt og stod sterkt, mens andre sider ved målstyringen bare ”var der”. Det er ikke til å legge skjul på at vår opplevelse var at mange måleparametere var ”operative”, men at det likevel var ett som var langt tyngre og viktigere enn andre, nemlig økonomi.

Det som vekket vår motivasjon til å studere funksjonaliteten i CAF- modellen og BMS, er at vi har en opplevelse av at modellene fungerer, men at det samtidig er vanskelig å forstå relasjonene mellom de ulike leddene. Løten kommunes opplegg for balansert målstyring og

CAF-modellen, kan i alle fall i henhold til teori om temaene, virke noe tilfeldig og lite konsekvent. Videre mener vi at det er sentrale sider ved forståelsen av strategi og visjoner som må være på plass for at CAF/ BMS skal fungere i henhold til det teoretiske opphavet, og vi er svært usikre på om det er slik i Løten kommune. Til tross for at vi opplever at det er en varierende teoretisk forståelse av CAF- modellen og balansert målstyring hos lederne i Løten kommune, frembringer likevel lederne tilsynelatende meget gode resultater sammen med sine medarbeidere. En tanke som da slår en, er om disse gode resultatene ville vært der uavhengig av CAF- modellen og BMS? Eller er det slik at disse modellene likevel er så godt forankret blant lederne at modellene medvirker til den gode resultatoppnåelsen?

I de siste 7- 8 årene har Løten kommune hatt en god utvikling i følge årsberetningene. Selv om utfordringer finnes, synes den generelle utviklingen å være positiv. Dette blir bekreftet ved KOSTRA- tallene, målekartene til virksomhetene og ved at kommunene i de siste 7- 8 årene har levert positive regnskapsresultater. Med den bakgrunnsforståelsen at Løten kommune har utviklet seg i en positiv retning, vil vi presentere vår hypotese.

1.3 Hypotese og forskningsspørsmål

Tittelen på vår oppgave er virksomhetsstyring i Løten kommune. Ved bruk av teori og empiri skal vi forsøke å vise om virksomhetsstyringen som gjennomføres og utføres i Løten kommune er til det bedre for kommunens organisasjon, og om den medvirker til bedre ledelse og styring. Virksomhetsstyring har som sin hensikt å legge til rette for at velferdsproduksjonen øker. Poenget med god virksomhetsstyring må være å få enda mer ut av den siste krona, altså maksimere nytten (Jensen, 2007, Østre, 2010). I Løten kommune har CAF- modellen sammen med balansert målstyring blitt benyttet for å skape bedre resultater og en positiv utvikling.

På bakgrunn av dette blir vår hypotese som følger:

Den positive utviklingen i Løten kommune i perioden 2004-2011 er et resultat av innføringen av styringsmodellen CAF og balansert målstyring.

For å besvare hypotesen har vi utviklet et spørreskjema (skjemaet kommer vi tilbake til i metodekapittelet, i tillegg følger det som vedlegg), men også reist flere spørsmål.

Spørsmålene trenger vi for å kunne legge til rette for å kunne besvare hypotesen. Vi velger å presentere våre funn i form av histogrammer, tabeller og tekst.

I det følgende vil vi presentere spørsmålene som skal hjelpe oss med å besvare hypotesen.

1.3.1 Spørsmål 1

Som senere teoripresentasjon vil vise, er ledernes forståelse og lojalitet til visjoner, strategier og mål en viktig forutsetning for at balansert målstyring skal virke i den virkelige verden slik som Kaplan og Norton (2001) beskriver.

Kjenner ledere i Løten kommune til kommunens visjon og arbeider de for å nå visjonen?

1.3.2 Spørsmål 2

Videre beskriver teorien at det er viktig at lederne i en virksomhet som er ”dominert” av balansert målstyring har et eierforhold til den visjonen som virksomheten har. Årsaken til dette er at virksomhetsledere bør arbeide for at visjonen blir godt forankret nedover i organisasjonen og at det gjennom dette skal skapes en forpliktelse gjennom hele organisasjonen. Interessante problemstillinger blir da:

a) Opplever virksomhetslederne i Løten kommune å være en del av visjonen og opplever de at de har deltatt i å utvikle den?

b) Lar lederne i Løten kommune visjonen påvirke sitt daglige arbeid?

1.3.3 Spørsmål 3

Hoff og Holving (2002) viser i sine teorier at kunnskap om visjoner er sentralt for å forstå hvordan man skal nå målene gjennom strategiene. Slik strategi blir definert av Hoff og Holving (2002) viser strategien hvilken vei en virksomhet skal gå og hvordan de skal nå den.

a) Er ledere i Løten kommune opptatt av kommunestyrets og rådmannens overordnede strategier?

b) Hvordan beskriver ledere sitt eget forhold til strategiene som er utviklet?

1.3.4 Spørsmål 4

En meget sentral side ved Løten kommunes virksomhetsstyringssystem er balansert målstyring. Balansert målstyring, slik som Kaplan og Norton beskriver teoriene, bygger på at visjon og strategier er vel kjent for ledere. Ved at visjon, mål og strategier er kjent, vil ledere gjennom vekting av forskjellige parametere (medarbeidertilfredshet, brukertilfredshet, sykefravær, økonomi og andre parametere) foreta en balansert avveining av hva som er det viktige å vektlegge i denne perioden. Da det kan være forskjellige avveininger som er viktig å gjennomføre fra år til år, kan det være mulig at målsetninger må justeres opp eller ned.

a) Mener lederne i Løten kommune at de selv er med på å utvikle styringsparameterene i sitt eget målekart?

b) Er det tillatt å sette svakere/lavere mål enn året før?

1.3.5 Spørsmål 5

I en kommune som benytter balansert målstyring vil alle virksomheter ha et målekart. Målekartet vil i henhold til teorien være preget av de primære suksessfaktorene. De primære faktorene for å ha suksess er de som bidrar til at virksomheten utvikler seg til det bedre og at det leveres gode resultater. Videre vil det være viktig for lederne å bruke målekartet som et styringsverktøy for egen virksomhet og i forlengelsen av dette bruke målekartet til utvikling av egen virksomhet.

Er lederne i Løten kommune opptatt av målekartet?

1.3.6 Spørsmål 6

Kaplan og Norton (2001) vil i sine teorier vise at de måleparameterene som en virksomhet skal styres av, skal være fåtallige (ca 4), men likeverdige. De beskriver at om det ikke er balanse mellom resultatene for de forskjellige måleparameterene, må det flyttes ressurser til det området som virksomheten skåres svakest på. Det vil eksempelvis medføre at om en

kommunal virksomhet oppnår svake resultater på parameteret brukertilfredshet, må man flytte fokus og ressurser for å bedre resultatene på det området.

Opplever lederne i Løten kommune styringsparameterene i målekartet som likeverdige?

1.3.7 Spørsmål 7

Teori om balansert målstyring vil også vise at det er viktig at det er den ansvarlige, operative leder som, i medvirkning med sine ansatte, setter realistiske og konkrete mål for virksomheten. Det kreves forankring og forståelse for at man skal ha effekt av disse målsetningene.

Opplever ledere i Løten kommune at målekartet er relevant og dekkende for sin virksomhet?

1.3.8 Spørsmål 8

En annen side ved ledelse og lederskap er incentivsystemene. Incentivsystemer kan gjelde den enkelte leder, men også i forhold til underordnede medarbeidere. I henhold til teorier om balansert målstyring er det grunn til å kunne tro at ledere motiveres til høyere innsats om de opplever at de blir økonomiske belønnet når det oppnås gode resultater. I privat næringsliv vet man at bonuser, opsjonsavtaler og liknende former for stimulans er ganske utbredt. I offentlig sektor er slike ordninger langt mindre utbredt, selv om det er kommuner som hevder å ha innført slike belønningssystemer.

Opplever lederne å bli motivert av incentivsystemer (økt lønn, bonuser, anerkjennelse m.m.)?

1.3.9 Spørsmål 9

Teori omkring CAF- modellen som vil bli presentert senere, vil vise at kompetansehevende tiltak for ledere er viktig for at disse skal oppleve å være i et utviklende, inspirerende og stimulerende miljø. CAF- modellen vil vise at sentral sider av lederskap er styrking av kompetanse- og kunnskapsnivå og gi utfordringer som bidrar til at ledere ”vokser” og videreutvikler seg.

Opplever ledere i Løten kommune at det legges til rette for videreutvikling av et godt lederskap og den enkelte leder?

1.4 Oppgavens formål

Foreliggende oppgave har til hensikt å forsøke å si noe om lederne i Løten kommunes opplevelse av balansert målstyring og kvalitetsmodellen CAF. Dette er interessant fordi lederne er underkastet modellene og teoriene, samt at lederne må rapportere til sin kommunalsjef/ plansjef/ rådmannen i henhold til systemenes krav.

Vårt ønske er å forsøke å måle betydningen av balansert målstyring/ CAF- modellen som virksomhetsstyringsredskap i Løten kommune. Vi mener at dette kan gjøres gjennom et spørreskjema som måler ledernes opplevelse av strategier, faktorer innen balansert målstyring og CAF- modellen.

Vi har også et ønske om å se om det er årsaksrelasjoner mellom forskjellige forhold innenfor balansert målstyring. Er det f eks sammenheng mellom å være av de lederne som har lengst fartstid i kommunen og ”troskap” til systemet vi måles etter, eller er det tvert om? Motiveres ledere av resultater de oppnår? Reflekterer resultater av god måloppnåelse inneholdet i lønningsposen?

1.5 Inndeling av oppgaven.

I kapittel 2 har vi beskrevet hvordan det gjennom New Public Management har vokst frem en ny måte å styre offentlig sektor på. Fra det som mange opplevde som tungrodd og byråkratiske institusjoner, har offentlig sektor måttet omstille seg i møte med nye tenkemåter, konkurranse og bli underkastet forskjellige former for resultatmålinger. KOSTRA og skoleporten, som har gjort sitt inntog etter årtusenskiftet, representerer tydelige eksempler på dette.

Kapitel 3 omhandler i store trekk prinsippene som ligger til grunn for balansert målstyring. Her er teoriene til Kaplan og Norton sentrale. Selv om Kaplan og Norton laget et system for private bedrifter og hvordan et selskap skulle frembringe et størst mulig overskudd, så finner vi i dag de samme prinsippene anvendt i mange offentlige virksomheter, også i Løten

kommune. Til grunn for balansert målstyring ligger et sterkt fundament i virksomhetens strategier. På bakgrunn av dette ser vi at kunnskap om hvordan utvikle og forankre strategier i virksomheten er viktig.

Løten kommune anvender balansert målstyring, men har hentet sin forståelse av balansert målstyring fra en modell som ble utviklet av Statskonsult. CAF-modellen er også redegjort for i den teoretiske fremstillingen.

I kapittel 4 presenterer vi kort Løten kommune. Her beskrives hvordan balansert målstyring ble innført i kommunen. I tillegg beskrives det økonomiske grunnlaget for kommunens drift og hvordan kommunen plasserer seg i det kommunale landskapet. I vedlegg 4 følger et eksempel på et målekart fra en virksomhet i Løten kommune.

Kapittel 5 viser hvordan vi har utviklet spørreskjemaet og hvordan vi har gjennomført innsamlingen av data som skal gi oss vår empiri. Her drøfter vi også de utfordringene vi har sett ved vår undersøkelse og eventuelle svakheter ved den.

I kapittel 6 beskriver vi de funnene vi har gjort og presenterer disse. Her har vi, i tillegg til tekstbaserte beskrivelser, brukt tabeller og figurer for å oppnå god visuell forklaringskraft.

Kapittel 7 inneholder drøftinger og konklusjoner med utgangspunkt i de problemstillingene vi har reist. Forhåpentligvis gir den empirien vi har funnet oss svar som er riktige og viktige for Løten kommune.

Avslutningsvis i kapittel 7 reflekterer forfatterne kritisk over aspekter ved våre funn og reiser forskningsspørsmål det kan være interessant å følge videre.

2. Nye krav og forventninger til offentlig sektor

For å kunne drøfte balansert målstyring og kvalitetsmodellen CAF, er det nødvendig å plassere teoriene om disse styringssystemene i en kontekst. Det er naturlig å plassere disse inn i en sammenheng under begrepet New Public Management.

2.1 New Public Management - definisjon

New Public Management (NPM) er en samlebetegnelse på et grunnleggende syn på hvordan markedsbaserte tenkemåter fra privat sektor har kommet i tillegg til, og i noen grad erstattet, den mer hierarkiske og regelstyrte tradisjonen som basis for reformer i, og styringen av, offentlig sektor siden 1970-tallet (Øgård i Baldersheim & Rose, 2005). I tillegg til den statsvitenskapelige definisjonen fra Øgård, kan vi blant andre referere en forvaltningsøkonomisk definisjon fra Bjarne Jensen (2007). Her defineres NPM på følgende måte:

"New Public Management er en samling metoder knyttet til organisering, ledelse og styring som skal bidra til å effektivisere offentlig virksomhet. Det som særpreger NPM-metodene er at hovedvekt legges på å bruke marked, konkurranse og bedriftsøkonomiske styrings- og ledelsesprinsipper på offentlig virksomhet. Derfor består NPM-metodene i å bruke styringsprinsipper og –metoder en bruker for forretningsbasert virksomhet på offentlig virksomhet." (s. 27)

Klausen (2005) beskriver NPM langs to søyler:

- A) En økonomisk, der det benyttes liberalistisk markedstenkning i offentlig sektor, basert på ny-institusjonell økonomisk teori, som public-choice teori og prinsipal-agent teori. Bedriftsøkonomiske og markedsorienterte løsninger anvendes til å reformere offentlig sektor.
- B) En administrativ, hvor man overfører ulike prinsipper for styring, organisering og ledelse fra det private næringsliv til offentlig sektor.

Vi ser at alle de ovenfornevnte definisjonene av New Public Management peker i retning av at poenget med NPM er å innføre mekanismer fra det private næringsliv til offentlig sektor. Idéen er å rasjonalisere, omstrukturere og effektivisere sektoren.

Øgård (Baldersheim & Rose, 2005) beskriver videre forskjellene mellom den tradisjonelle administrasjonsmodellen og markedsmodellen i offentlig sektor med følgende tabell:

B- Administrasjonsmodellen	B- Markedsmodellen
Hierarki	Marked
Regler / rutiner	Resultater
Sentralisering	Desentralisering / delegering
Ressurstilgang ut fra bedømmelse av behov	Ressurstilgang ut fra faktisk etterspørsel og pris
Kollektive valg i en samfunnskontekst	Individuelle valg i et marked
Ansvarlighet	Selvstyre / autonomi
Søken etter rettferdighet/likhet	Søken etter markedstilfredshet
Borgerrettigheter	Brukersuverenitet
Kollektiv handling	Konkurranse
Profesjon	Ledelse
Nøytral ekspertise	Interesseorientering
Stabilitet/forutsigbarhet	Endring
Tradisjon	Fornyelse
Borger	Kunde / bruker
"Voice" ¹	"Exit" ¹

Figur 1: Kjennetegn ved administrasjonsmodellen og markedsmodellen (Baldersheim & Rose, 2005, s. 28)

Vi tolker nok en slik tabell nettopp som "kjennetegn", slik forfatteren også kaller det. Det er neppe slik at det ene erstatter det andre fullt og helt. Det er vel lite logisk å tenke seg at det ikke finnes regelstyring eller profesjonstenkning i systemer basert på markedstenkning eller på den andre siden, ikke forekommer desentralisering eller ledelse i administrasjonsbaserte systemer.

Videre kan det neppe være logisk at man ikke så hen til resultater under administrasjonssystemets regime. Helt fornuftmessig må offentlig sektor være bygd opp på

¹ "Exit" og "voice" er begrep hentet fra "Exit, voice and Loyalty" av Albert O. Hirschman (1970). Tanken er at kunder, brukere, borgere, medlemmer eller velgere har to muligheter for å vise sin misnøye med utviklingen i f eks et parti, en stat, en organisasjon eller bedrift. De kan gi opp sitt forhold til denne (exit), eller gi beskjed om sitt misbehag gjennom dialog, klage eller forslag til forandring (voice).

mål om å yte et visst nivå tjenester til innbyggerne. Det må nødvendigvis være en viss form for vurdering av resultatene også i slike systemer. Det kan synes opplagt at regelverk er bygd opp nettopp for å imøtekomme behovet for å oppnå visse former for mål. Umiddelbart kan det virke noe skjematisk at det skal være vanntette skott mellom disse systemene.

2.2 New Public Management som bakteppe for balansert målstyring

Reformpresset i offentlig sektor hadde sin bakgrunn i en voksende og stadig dyrere velferdsstat (Olsen, 1988). Det var en reaksjon på det som mange opplevde som et tregt, lite effektivt og lite nyskapende offentlig byråkrati. Kritiske røster mente at offentlig sektor ikke klarte å løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Offentlig sektor ble videre kritisert for at de var mest opptatt av å skaffe seg selv økte budsjetter og ikke møte velgernes og brukernes behov.

Gudmund Hernes (FAFO-rapport, 2007) stiller opp syv grupper av kritikk som har vært rettet mot offentlig sektor:

- 1) Manglende evne til å rekruttere og beholde kompetente medarbeidere. Svak evne til skoloring og motivering av de ansatte.
- 2) For omfattende, vanskelig og motstridene regelverk. Lite smidighet i regelansvaret.
- 3) Uoversiktlig organisering. Det er vanskelig å finne fram til hvilket nivå eller virksomhet som har ansvar for det enkelte område. Det er også manglende samhandling mellom virksomhetene.
- 4) Svak evne til omstilling og lite kundevennlighet.
- 5) Feil anvendelse av ressursene eller manglende ressurser til å løse oppgavene.
- 6) Manglende evne til innovasjon og endring
- 7) Lite overordnet og samordnende tenkning. Særinteressene oppnår urimelig sterk innflytelse.

Olsen (1988) beskriver hvordan velferdsstaten blir satt under sterkt press på grunn av opplevd vekst i kostnadene til blant annet trygder, sosiale ytelser og andre tjenester. Hos borgerne og velgerne i mange av de vestlige landene var det utover på 1980-tallet en voksende uvilje til å

betale mer skatt for å dekke regningen for velferdsstaten. I denne perioden av velferdsstatens historie vokste det frem en antipati mot de såkalte gratispassasjerer som utnytter systemet for å få ytelser, mens de heller burde ha bidratt til fellesskapet. Dette er sammenfallende med den ideologiske bølge som går under navnet neo-liberalistisk tenkning. Denne tenkningen vokste seg sterk på 1980-tallet. Spesielt trekkes fram det konservative regimet i Storbritannia ledet av Margareth Thatcher, det republikanske styret i USA under Ronald Reagans presidentskap og New Zealand under statsminister David Lange fra Labour (Pollitt og Bouckaert, 2004). De tydeligste tankene i den neo-liberalistiske tenkningen er at det er de markedsøkonomiske prinsippene som er løsningen for den offentlige sektoren. Ved bruk av disse prinsippene skal man reformere sin forvaltningspolitikk og dermed løse de utfordringer som er nevnt ovenfor.

Denne endringsbølgen har også vært svært innflytelsesrik i Norge.

Hernes (2007) beskriver en rekke endringer som har skjedd i norsk offentlig sektor siden 1990-tallet som kan knyttes til NPM. Reduksjon av den tradisjonelle statsforvaltningen, økning av statlige selskaper, konkurranseeksponering av statlige monopoler. Noe av den samme trenden har forekommet i kommunene, i tillegg til fristilling og konkurranseutsetting av kommunale virksomheter

2.3 New Public Management

Øgård (Baldersheim & Rose, 2005) beskriver at NPM kan deles inn i tre. Vi vil her gi en kort beskrivelse av disse tre hovedinndelingene da vi mener at det er viktig for oversikten i vår oppgave. Disse er henholdsvis:

- 1) Tro på ledelse*
- 2) Mer bruk av indirekte kontroll*
- 3) Bruker- og borgerfokusering*

2.3.1 Tro på ledelse gjennom "human resource"

Sentralt i tenkningen er den humanistiske ledelsesorientering som beskrevet i Human resource (HR)-perspektivet til Bolman & Deal (2009). Her har man fokus på relasjonen mellom mennesket og den organisasjonen dette mennesket er en del av. Uten mennesket finnes ingen organisasjon, men dette handler mer om det enkelte mennesket. Ideelt sett bør organisasjonen

og enkeltmennesket utfylle hverandres behov. Humanistisk ledelse handler om å gi oppmerksomhet til mennesket som medarbeider. Deltakende lederskap og delegering av myndighet vil i henhold til denne tenkningen bidra til gode beslutninger, tilfredse medarbeidere og utvikling av kompetanse. Ved å gi medarbeiderne tillit, frihet, kompetanse og makt vil de ikke bare få myndighet, men ta myndighet og ansvar. Empowerment (myndiggjøring) fremmes gjennom å lage utfordrende og meningsfulle jobber i relativt desentraliserte organisasjoner. Nedenfor følger Bolman & Deal (2009) sin oversikt over gode HR-strategier for ledelse.

Prinsipper	Praktiske konsekvenser
Bygge opp og innføre en human-resource strategi	<ul style="list-style-type: none"> • Bygge opp en felles tenkning om hvordan mennesker skal behandles. Bygge denne tenkningen inn i selskapets struktur og incentivsystemer
Ansette de rette personene	<ul style="list-style-type: none"> • Vite hva man ønsker • Være selektiv
Beholde de ansatte	<ul style="list-style-type: none"> • Belønne dem godt • Sørg for jobbsikkerhet • Forfremme innenfra • Gi ansatte del i utbyttet
Investere i de ansatte	<ul style="list-style-type: none"> • Investere i opplæring • Skape utviklingsmuligheter
Gi de ansatte myndighet	<ul style="list-style-type: none"> • Sørg for informasjon og støtte • Stimulere til selvstendighet og medvirkning • Omforme jobbene • Fremme selvstyrte team • Fremme større likhet
Fremme mangfold	<ul style="list-style-type: none"> • Være tydelig og konsekvent når det gjelder organisasjonens filosofi på dette området • Gi ledere resultatansvar på området

Figur 2: Human- resource ledelse (Bolman & Deal, 2009, s. 170)

Disse strategiene for god ledelse som det er redegjort for over, er svært sentrale også i teorien om balansert målstyring og CAF- modellen.

2.3.2 Mer bruk av indirekte kontroll

I tidligere tradisjoner, som den weberianske, er kontroll gjennom direkte autoritet utstrakt. Gjennom kontinuerlig oppsyn, lover, regler og for eksempel detaljert budsjettering på enkeltposter, skal lederne ha kontroll nedover i organisasjonen. Gjennom de reformene som kan defineres inn under fellesbetegnelsen NPM, er tanken at virksomhetene i offentlige sektor skal utvikle andre styringsverdier. Disse verdiene er knyttet til indirekte kontroll gjennom styring etter mål, resultater, kvalitet og konkurranse.

I NPM er teorier om public-choice og prinsipal-agent sentralt. Basert på disse teoriene er det viktig å gi borgerne / velgerne størst mulig valgfrihet og det beste tilbudet. I prinsipal-agent forholdet, er det avgjørende at prinsipalen er trygg på at agenten gjør det vedkommende er satt til å gjøre og at dette lar seg kontrollere. I prinsippet er det slik at agenten skal utføre det som prinsipalen ønsker og som man er ansatt for å gjøre, men er det alltid slik?

2.3.3 Kontroll av prinsipal/agent

Teorien om prinsipal-agent viser at en agent utfører oppgaver på vegne av prinsipalen. Når interessene mellom agent og prinsipal ikke er sammenfallende, vil det oppstå styringsproblematikk. Særlig når kompetanse og informasjonsstrømmen er asymmetrisk i fordel av agenten. Prinsipalen vil i mange tilfeller kunne ha begrensede muligheter til å kontrollere og følge opp hvordan dens beslutninger blir fulgt opp. Prinsipalen er således avhengig av at agentens lojalitet til de styrende og fattede vedtak er sterkere enn eventuelle egeninteresser (Busch, Vanebo & Dehlin, 2010). Det bør her poengteres at prinsipal-agent teori også er relevant i privat sektor eller i skjæringspunktet mellom privat og offentlig sektor (Newman, 2001). Videre anser markedsteori at bruk av incentivordninger er et verktøy for å motvirke prinsipal-agent effekter gjennom at interessene til prinsipalen og agenten blir sammenfallende (Østre, 1995).

2.3.4 Brukernes valg står sterkt (Public choice)

Teorien om public choice er sentral i NPM. Utgangspunktet for public choice er at politiske aktører er rasjonelle mennesker som i hovedsak drives av egeninteresse og således forsøker å

maksimere egennytte (Østre, 2010). Folkevalgte politikere ønsker å maksimere antall stemmer under valget for å framheve sin egen posisjon. For folkevalgte er hovedformålet med å stille til valg å bli gjenvalgt. For politikerne som sitter i opposisjon er et nyvalg en ny mulighet til å komme i en maktposisjon. Ansatte ”politikere”, altså byråkratiet, ønsker å maksimere sin egen makt, for eksempel ved å skaffe seg størst mulig budsjettbevilgning (Østre, 2010). Aktører i offentlig sektor skiller seg på den måten lite fra aktører i privat sektor, som likeledes maksimerer egennytten (Busch, Klausen, Vanebo, 2005).

2.3.4.1 Bruker- og borgerfokusering

Tanken her er at den enkelte bruker skal kunne øve større innflytelse på de tjenester det offentlige yter. Dette kan gjøres ved bruk av større valgfrihet til å velge mellom ulike tjenesteytere, det kan være flere offentlige tilbydere eller private sådanne. Dette skal kunne gi et trykk på det offentlige til å forbedre seg gjennom økt konkurranse og samtidig motvirke effekten av public choice-problematikken (se forrige avsnitt). Ressursene vil da gå til de tjenestene folk faktisk ønsker eller har bruk for, mens etterspørselen etter dårlige eller unødvendige tilbud går ned. Den ytterste konsekvens er at disse tilbudene vil bortfalle.

2.4 Positiv og negativ kritikk av New Public Management

Professor Gudmund Hernes ved Høgskolen BI og FAFO er en av de forskerne som i den senere tid har beskrevet positive og negative sider ved New Public Management. I det følgende har vi valgt å beskrive det som Hernes (2007) mener er de fem sentrale hovedpunktene og innholdet i dem.

2.4.1 Skill roller!

Hernes (2007) beskriver at borgerne i NPM har status som kunder, ikke klienter. De skal få muligheten til å velge mellom flere leverandører/produsenter av tjenester og kjøpe eller velge den tjenesten de mener er best for dem. En konsekvens av dette vil være at offentlige monopoler får redusert makt eller at de blir avskaffet. Maktforholdet skal vendes til fordel for kundene/ brukerne. Dette forholdet skal bygge på kontrakter på samme måte som i det private næringslivet.

Videre er det en forutsetning at de offentlige virksomheter selv opptrer som profesjonelle kunder overfor sine leverandører igjen. Det offentlige må besørge et skille mellom sine funksjoner som bestiller og utfører. Bestillerenheten skal kunne foreta kjøp fra ulike utførere, både private og offentlige. For å synliggjøre kostnader kan man også foreta internfaktureringsinnad i en organisasjon.

Hernes (2007) beskriver at en av motforestillingene mot NPM er at omstilling i offentlig sektor er kostnadskrevende. Det viser seg ofte at det som synes som rasjonalisering og mer effektiv drift i en omstilt virksomhet, kommer til uttrykk i form av økte kostnader andre steder i offentlig sektor. Lønns- og personalutgifter er den dominerende utgiftsposten i offentlige virksomheter (Jensen, 2007). Når man skal kutte i budsjettene, er reduksjon i antallet ansatte et av de få virkemidlene som er reelle. Disse vil typisk få eksempelvis tidlig pensjon, ventelønn eller andre ytelser, for eksempel trygd. Videre kreves store ressurser til selve omstillingsarbeidet, i form av utredninger, konsulenthonorarer, IKT-omlegginger, osv. Det er et uvisst spørsmål hvorvidt samfunnet, totalt sett, oppnår en effektivisering.

Teori viser at det ved inngåelse av kontrakter oppstår transaksjonskostnader (Hernes, 2007). Transaksjonskostnader defineres i Busch, Johnsen og Vanebo (2009), som de kostnader en kjøper har når han anskaffer seg varer eller tjenester fra andre, for eksempel tid og ressursbruk for å finne fram til egnet produkt/ytelse, orientere seg i markedet etter gode tilbydere for å vurdere pris, kvalitet med mer og komme fram til en mest mulig gunstig avtale i kontraktsforhandlinger med tilbydere, samt kostnader ved et eventuelt kontraktsbrudd.

En annen negativ side ved NPM som beskrives av Hernes, er mulige økte administrative kostnader. Hernes mener at ved en bestiller-utfører modell må det nødvendigvis bli noe større administrasjonskostnader enn ved tradisjonell organisering (Hernes, 2007). Årsaken er at man må bygge opp to byråkratier med tilstrekkelig kompetanse til å foreta henholdsvis bestilling og utførelse på en kvalitativt forsvarlig måte. Bestillerenheten vil ha en betydelig oppgave med å utarbeide et godt nok anbudsgrunnlag på forhånd og ikke minst følge opp at tjenestene leveres til riktig kvalitet og pris. Man må være klar over at private bedrifter har som hovedoppgave å levere økonomisk fortjeneste til sine eiere, ikke maksimal velferd til innbyggerne (Østre, 1995). Da må det nødvendigvis kontrolleres at kontrakten følges opp.

Hernes forklarer videre at desentraliserte virksomheter innenfor et system basert på markedstenkning kan mistenkes for å maksimere egennytte, noe som kan svekke samordningen i det offentlige. Virksomheter i offentlig sektor blir konkurrenter i større grad enn ved tradisjonell organisering, snarere enn samarbeidspartnere. Et ganske opplagt komparativt fortrinn for offentlig sektor er at innovasjoner og informasjon har kunnet flyte fritt. Forskjellige organisasjoner, for eksempel kommuner, er mer enn villig til å dele gode ideer med andre. De er ikke konkurrenter i den forstand som private næringsaktører er det, snarere er det i gjennom anerkjennelse fra andre gjennom informasjonsdeling aktørene oppnår ”gevinst”. En ny tilnærming til dette vil kunne svekke offentlig sektors innovasjonsevne.

Videre beskriver Hernes at når leveransen av offentlige tjenester i større grad blir et forhold mellom produsenter og kunder i et markedssystem, kan man oppleve en oppsmuldring av politisk ansvar. De folkevalgte kan fraskrive seg ansvaret og vise til at markedet skal løse problemene. Pengeseddelen, ikke stemmeseddelen, blir innbyggerens viktigste maktmiddel. Det kan medføre at verken politikere eller velgere lenger vil være villig til å se samfunnet som en helhet, og at særinteressene vil styrkes ytterligere.

2.4.2 Styrk partene!

Med begrepet ”styrk partene” mener Hernes (2007) at kundene skal få tilstrekkelig informasjon om kvalitet og pris til å gjøre dem i stand til å velge det beste tilbudet i markedet. Samtidig skal produsenten få god nok informasjon til å vite hva som kreves av dem.

Ved et system hvor de offentlige midlene følger kunden/brukeren, vil de offentlige virksomheters finanser avhenge av at de har kunder. Hvis en høyskole ikke klarer å friste studenter til å velge studier hos seg, får den ikke midler av staten til å drifte.

Med mottak og forståelse av tilstrekkelig informasjon, kan de offentlige virksomheter tilpasse seg et slikt system for å maksimere sine inntekter ved å satse på det som gir mest igjen for innsatsen.

Hernes (2007) beskriver videre at det kan være uklart om det er mulig å skape en situasjon hvor de som er direkte involvert kan skaffes seg tilstrekkelig informasjon eller autoritet til å

velge fritt. I mange tilfeller vil gjerne en bestillerenhet kjøpe tjenester på vegne av den egentlige kunden, deres interesser kan avvike fra sluttmottakers behov. For bestilleren kan pris være en tungtveiende faktor, mens mottakeren ønsker best mulig tjenester.

I et markedssystem vil kompetansen og ressursene være ulikt fordelt i konsumentgruppa. Det kan øke de sosiale ulikhetene gjennom at mange ikke klarer å skaffe seg det beste tilbudet. I tillegg får kundene transaksjonskostnader i form av tid og innsats for å tilegne seg nødvendig informasjon om markedet. I den tradisjonelle offentlige sektor er likebehandling et prinsipp, selv om det kanskje også er noe av en illusjon.

I en kamp mellom private og offentlige tilbydere kan det også tenkes at de private i større grad kan velge bort de vanskeligste og dyreste kundene, mens det offentlige nødvendigvis må ta ansvar for alle. En slik sortering kan kanskje være en kostnadsdriver i seg selv, hvor det må brukes administrative ressurser på "siling" av kundemassen. Ved å bryte opp gamle organisasjoner, kan man videre miste mye nedarvet kunnskap i en virksomhet.

2.4.3 Organiser konsekvenser!

For at offentlig sektor skal fungere mer likt det private markedet, må kundenes beslutninger medføre konsekvenser for produsentene. Kundene må gis valgmuligheter. Hernes (2007) skisserer fire former for organisering av dette:

- **Fristilling** – en etat eller virksomhet gis frihet innenfor visse rammer til å fatte sine egne beslutninger, de må leve, eller dø, med resultatene av disse beslutningene.
- **Konkurransetsetting** – offentlige enheter må konkurrere med andre offentlige enheter eller private om retten til å produsere en tjeneste. Hvis man mister sitt kundegrunnlag, forsvinner man.
- **Outsourcing** – man kjøper tjenester fra andre leverandører i stedet for å produsere selv. Dette er også vanlig i privat sektor. En ekstern tilbyder tar seg for eksempel av en virksomhets IT-tjenester mot betaling.
- **Privatisering** – ved å privatisere overlates ikke bare drift og leveranse, men også ansvaret, til det private markedet. Hvis man valgte å privatisere sykehusene i landet,

ville den enkelte kunde selv måtte ta ansvar for å skaffe seg sykehus tjenester. Dette ville ikke da lenger være et offentlig anliggende.

Videre forklarer også Hernes at også den enkelte ansatte arbeidstaker i virksomhetene må ta konsekvensen av hva man bidrar med. Dette kan knyttes til ulike former for prestasjonslønn eller bonusordninger.

Hernes (2007) advarer mot muligheten for opportunistisk atferd. I stedet for å yte sitt beste overfor publikum, kan det tenkes at offentlige virksomheter tilpasser seg for å maksimere egennytte gjennom kreativ bokføring eller andre former for kvasi-korrupsjon. Den samme kritikken kan også anføres på det personlige planet for den enkelte ansatte som skal motta prestasjonslønn eller bonuser.

Det offentlige har gjerne tatt hensyn til flere forhold i sin virksomhet, man har vurdert hvilke konsekvenser valg kan få for andre sider av samfunnet. Dette kan falle bort når økonomisk profitt blir det eneste den enkelte virksomhet blir målt på.

2.4.4 Spesifiser mål, roller og ansvar!

I rapporten som er skrevet av Hernes (2007) beskriver han at det er et sterkt fokus på målstyring i NPM. Det skal klargjøres hva slags mål virksomheten har og at det tildeles ressurser i henhold til dette.

Den negative siden av et sterkt målfokus er at det er et vidt spekter av mål i offentlig sektor. Disse kan til og med være svært motstridende. Således vil vektlegging av ett mål medføre at det blir vanskelig å oppnå et annet mål. Hva som vurderes som de viktigste målene vil sannsynligvis variere over tid.

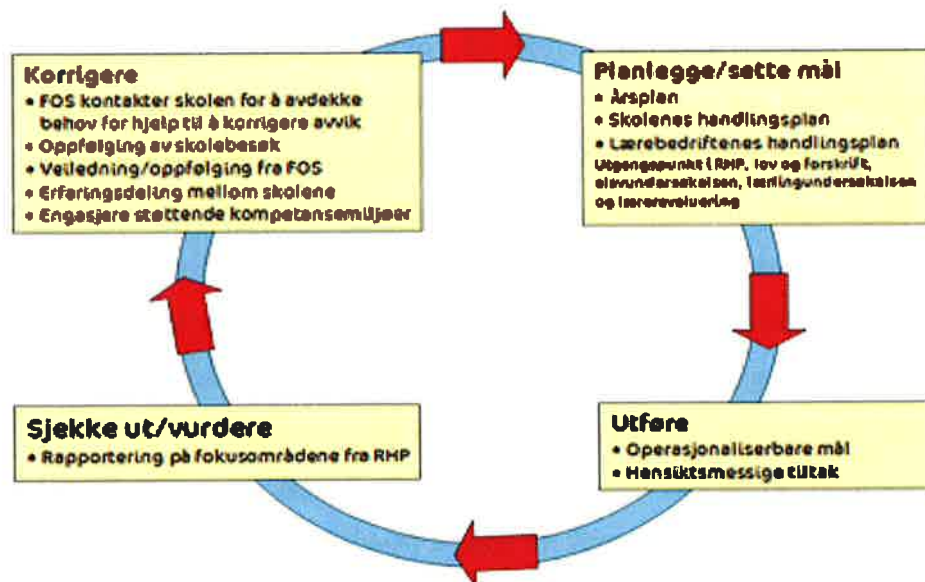
Videre kan det også på dette området oppstå fare for opportunistisk tilpasning til de elementer det blir foretatt måling på. Et eksempel er nasjonale prøver i grunnskolen. Det kan være fristende for skoleledere å bruke mye ressurser på at elevene skal gjøre det godt på denne bestemte prøveformen, som nok ikke vurderer alle de ferdigheter elevene skal kunne, mens man toner ned andre aspekter av undervisningen.

Videre anfører Hernes at NPM kan medføre en fragmentering av offentlig virksomhet. Sterk spesialisering av fagfelt og inndeling i ulike selskaper, direktorat og tilsyn gir mindre oversikt og svakere koordinering.

2.4.5 Meld tilbake!

Rapportering på måloppnåelse i form av tall, registrering av avvik, evaluering og endring av praksis er sentralt i målstyring. Dette benevnes ofte som kvalitetssirkelen. Kvalitetssirkelen i sin moderne form ble utviklet i Japan under landets store vekstperiode på 1960- og 70-tallet (Hernes, 2007). Gjennomgang av CAF-modellen i kap 3.2 vil vise at tilbakemeldinger og bruk av kvalitetssirkelen er sentralt i modellen.

Under vises et eksempel på kvalitetssirkelen hentet fra Oppland fylkeskommune, videregående opplæring. Denne reflekterer prinsippene i modellen, først initieres en planleggingsprosess der målene settes, før man går over i implementeringsfasen. Etter noe tid følger evaluering av mål og gjennomføring. På bakgrunn av denne igangsettes korrigerende tiltak og eventuelle målendringer. Slik blir dette en repeterende prosess.



<http://www.oppland.no/Fag-og-tjenester/Videregående-opplæring/Kvalitetssystem/Kvalitetssirkelen/>

Figur 3: Kvalitetssirkelen (Oppland fylkeskommune, videregående opplæring)

Med flere fristilte virksomheter i offentlig sektor oppstår behov for mer kontroll. Dette har i Norge kommet i form av ulike tilsynsorganer.

Evaluering av den enkelte virksomhet kan organiseres som benchmarking. Altså en sammenlikning mot resultatene til andre, liknende, virksomheter. Typisk er å måle opp mot en ypperlig standard, såkalt "best practise".

Hernes (2007) kaller dette systemet "resultatbasert styring". Dette er nært beslektet med balansert målstyring, som er en særlig viktig del av vårt forskningsprosjekt.

Samtidig anfører Hernes (2007) at det kreves betydelige ressurser for å måle, rapportere, kontrollere og evaluere. Disse ressursene kunne, i teorien, gå til å produsere tjenester til innbyggerne i stedet. Videre kreves det også ressurser fra de som skal bedømme måloppnåelsen i leddet ovenfor den angjeldende virksomheten, eventuelt føre tilsyn. Det kan til og med tenkes at de ikke går inn i realitetene grunnet manglende ressurser. En virksomhet kunne kanskje finne på å produsere store mengder rapporteringsdata for å legge et slør over hva som faktisk oppnås i virksomheten av resultater.

Virksomheter kan kanskje også fristes til å plukke ut data som virker solide utad, men som ikke gir noen reell indikatorer på om man faktisk oppnår sine mål. Til slutt kan det til og med tenkes at man forfalsker data, alternativt unnlater å måle alt, for å fremstå bedre enn man faktisk er. Hvis man, for eksempel, har et mål om lavere korttids sykefravær, så kan man bare unnlate å rapportere inn de ansattes egenmeldte fravær. Innenfor systemet for inkluderende arbeidsliv (IA) har man nå mulighet til inntil 24 dagers sykefravær pr år uten legeattest og inntil 8 dager i strekk. Vi vil tro at et slikt antall egenmeldinger er tilstrekkelig for de fleste arbeidstakere og risikoen for at veldig mange bruker mer enn dette er liten. Den lederen som da blir målt på sykefraværet kan da ganske enkelt kaste et antall av egenmeldingene i papirkorgen og framstå som suksessrik uten at det har praktiske konsekvenser. Vi har ikke empirisk belegg for det, men det skulle ikke forundre oss om dette faktisk er grunnen til at det rapporteres om at nettopp korttidsfraværet har sunket i mange IA-virksomheter.

2.5 Oppsummering

For å danne et bakteppe med hva NPM innebærer, har vi drøftet og gjort rede for, noen sider ved dette tankesettet for offentlig styring og ledelse. I den videre presentasjonen vil vi nå ta for oss prinsippene for utvikling av strategi i lys av balansert målstyring. Vår oppgave handler om i hvilken grad balansert målstyring og CAF-modellen har vært positivt for styringen av Løten kommune. Av den grunn blir det viktig å se hva visjon, strategier, balansert målstyring og CAF- modellen handler om.

3. Balansert målstyring og CAF-modellen

Som beskrevet i kap. 2 om New Public Management (NPM) har det vært en utvikling i retning av sterkere innslag av evaluering av tjenesteproduksjonen i offentlig sektor de senere årene. Organisasjoner legitimerer seg gjennom verdiskapning og leveranser til interessentene. Det må stadfestes gjennom uttrykte resultater hvorvidt de faktisk lykkes. De fleste organisasjoner fastsetter definerte mål for å oppnå resultater som fører til utvikling og overlevelse (Strand, 2007). Selznick (1957) omtaler målsettinger som lederskapets grunnforutsetninger. Busch, Johnsen & Vanebo (2009) definerer ledelse som målformulerende-, problemløsende- og språkskapende samspill.

Målstyring innebærer at det inngås en avtale mellom en oppdragsgiver (for eksempel kommunestyret) og en iverksetter (rådmannen). Oppdragsgiveren krever at iverksetteren skal oppnå et spesifikt resultat, eller ett sett av resultater. Til dette gis en ramme for hvor mye ressurser som kan benyttes for å nå målet/målene. Deretter kan iverksetter igjen inngå en kontrakt mellom seg som oppdragsgiver og sine underordnede ledere (Busch, Johnsen & Vanebo, 2009).

I de senere årene har det kommet til flere metoder som legger til rette for målinger av resultater i offentlig sektor (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2005). Suksess kan blant annet være knyttet til i hvor stor grad brukerne er fornøyd med de tjenestene de mottar. Flere kommuner bruker nå målekort som er forankret i forskjellige teorier for balansert målstyring (BMS). Mye kan tyde på at balansert målstyring motiverer ledere og ansatte til større innsats (Kaplan og Norton, 2001). Ledere vil yte mer når de opplever å være myndiggjort, slik som teorier om empowerment beskriver (Strand, 2007).

En sentral side ved balansert målstyring er hvordan strategiene for virksomheten er utviklet. Videre hva slags eierforhold medarbeidere har til disse, hvordan strategier blir etterlevd og forsøkt oppfylt av ledere, samt medarbeidere.

På bakgrunn av dette vil det være sentralt i denne oppgaven å se på hvordan strategier bør utvikles og dannes, siden Kaplan og Norton vurderer dette som så avgjørende for å lykkes med balansert målstyring.

3.1 Balansert målstyring og strategi

Balansert målstyring er knyttet nært sammen med organisasjonens strategi (Kaplan og Norton, 2001). Strategi handler om virksomhetens veivalg i fremtiden og for fremtiden. Både de veivalgene man kjenner til, men også de som blir til underveis (Whittington, 2002). En kommunes strategi dreier seg om ambisjoner, visjoner og en beskrivelse av den samhandlingen de skal ha med andre organisasjoner. Herunder vil det foregå samhandling i og utenfor kommunen. Strategien vil således vise hvordan målene settes og hvordan de skal nås.

3.1.1 Hva er strategi og hvordan velge riktig strategi?

Å velge den riktige strategien for en virksomhet er av sentral betydning for å kunne selge produktet de har, eller, for en kommune sin del, å skape de riktige og gode tjenestene til befolkningen i kommunen. Ved å produsere kvalitativt gode og en tilstrekkelig mengde tjenester som møter innbyggernes behov, er det god grunn til å tro at befolkningen blir boende i kommunen og man endog kan tiltrekke seg nye innbyggere. For å oppnå dette trengs en godt utviklet strategi som er forankret hos de ansatte. Av den grunn vil vi i det videre se på nettopp hvordan man utvikler en god strategi. Strategiutvikling er en del av kjernen i Kaplan og Nortons tenkning i forhold til balansert målstyring (Kaplan og Norton, 1992).

Henderson (1996) er en av de forskerne som har definert begrepet strategi. Det Henderson definerer begrepet til å være er:

En bevisst søken etter en handlingsplan som vil utvikle bedriftens konkurransemessige fortrinn og forsterke disse. For enhver bedrift vil en slik søken være en repeterende prosess, som begynner med en gjenkjenning av hvor din bedrift står i dag og hva din bedrift skal stå for (s. 15).

En annen definisjon på hva strategi er, finner vi hos Quinn (1996):

Strategi er et mønster eller en plan som integreres i en organisasjons overordnede mål, politikk og hendelsesforløp som en helhet. En velformulert strategi hjelper til med å rettlede og allokere en bedrifts ressurser i en unik posisjon, basert på virksomhetens interne kompetanse, antatte endringer i omgivelsene og konkurrerende bevegelser (s. 16).

Den første strategidefinisjonen representerer den planlagte eller tilsiktede strategien.

Tradisjonelt vil man oppleve at begrepet strategi omhandler den langsiktige planleggingen av virksomhetens fremtid. Den andre definisjonen omhandler det som Hoff og Holving (2002) definerer som den faktiske strategien. Den faktiske strategien består av to deler, den som representerer den planlagte strategien, men også de strategiene som vokser frem fordi det skjer uventede og ventede ting i omgivelsene. Et eksempel på dette kan være langtidsbudsjett/økonomiplan, som rulleres årlig i et bindende budsjett. En uventet ting kan f.eks. være at det oppstår nedgang i verdensøkonomien grunnet naturkatastrofe, krig eller finanskrise. Dette kan endre betingelsene for bedrifter og offentlige virksomheter. Dette kan gi problemer, men også gi nye muligheter.

På bakgrunn av det som er beskrevet over kommer det frem at en god strategi har til hensikt å gi en virksomhet en planlagt retning som er forankret hos virksomhetens ansatte (Roos, von Krogh og Roos, 2010). På denne måten kan man si at strategisk planlegging handler om å lage regler for hvordan beslutninger skal treffes i en organisasjon, slik at man justerer tiltakene når virkeligheten endres. Dette skal kunne føre til at de ansatte arbeider for å nå de målene og delmålene som er satt av f.eks. rådmannen og de folkevalgte i en kommune. Godt eierskap og god kjennskap til eksempelvis kommuneplanen, skal føre til at de ansatte arbeider for å legge til rette for størst mulig måloppnåelse i henhold til denne.

3.1.2 Analysen frem til en god strategi

Når virksomheten skal finne sin strategi er det tre spørsmål det må utarbeides svar på.

1. Hvor vil vi?
2. Hvordan kommer vi oss dit?
3. Hva er vår handlingsplan for å komme dit?

Det første spørsmålet som må besvares tar sikte på å finne realistiske strategiske mål for virksomheten. For å besvare dette spørsmålet blir det viktig å ta utgangspunkt i en nå-situasjon for så å finne ut ”hvor man skal”. Når det blir klart hvor man vil, er det naturlig at ledelsen for virksomheten utleder en visjon som uttrykker virksomhetens ambisjonsnivå og hva den skal drive med. Visjonen vil altså med utgangspunkt i dette beskrive følgende fire elementer:

1. Hva virksomheten skal drive med
2. Hvem målgruppen er
3. Hvor de er
4. Hvordan man, gjennom enten konkurransefortrinn eller utvikling av gode tjenester, skal gjøre dette

Ønskeposisjonen, som nå er uttrykt gjennom visjonen og nå-situasjonen, vil bli fokuset for den fremtidige utviklingen av virksomheten. Virksomheten vil stå i den situasjon at det er mulig å velge en hovedstrategi som skal an vise hvordan virksomheten skal nå sine mål innenfor de valgte hovedsatsingsområdene eller funksjonsområdene (Hoff og Holving, 2002).

De strategiske målene for virksomheten må kunne deles opp i mer operasjonelle mål på forskjellige nivåer i organisasjonen. Således må det også kunne foretas resultatvurdering av disse målene på gitte tidspunkter, f eks hver måned, kvartalsvis eller årlig. Hvilke mål man velger å operasjonalisere skal komme til syne i målekartet til virksomheten (se vedlagte målekart for Løten ungdomsskole).

Vi vil nå videre beskrive balansert målstyring (BMS) både som begrep og metode i offentlig sektor.

3.1.3 Balansert målstyring i offentlig sektor

Problemstillingene i denne masteroppgaven ser på ”hvilken funksjon” balansert målstyring har hatt for Løten kommune som et strategiredskap og som en utviklingsmetode. Det er i kapittel 2 beskrevet hvilken plass BMS har fått i offentlig forvaltning under innføringen av

New Public Management. Det er flere årsaker til at BMS, som ett av flere styringsredskaper, har fått sin plass i offentlig sektor. Vi vil i det følgende belyse noen av dem.

Det har oppstått et behov for nye styringssystemer i offentlig sektor i og med at offentlig sektor gjennom de siste 30 årene er satt under sterkere press grunnet påstander om at den er tungdreven, stivbeint, ineffektiv, uøkonomisk og preget av særinteresser (Dalby, 2005). Dette har ført til økte krav og selverkjennelse i offentlig sektor om at det må fremlegges fakta vedrørende produksjonsresultater og produksjonsmål.

I de senere årene har mange av kommunene i Norge arbeidet med forskjellige former for administrativ og politisk organisering for å møte kravene under NPM-bølgen. Et av de vanligste tiltakene har vært forsøk på å skape flatere organisasjonsstrukturer. Ideen bak dette er å gi større operativt ansvar utover og nedover i organisasjonen, mens toppledelsen og de folkevalgte arbeider med visjoner og de langsiktige strategiene (Dalby, 2005). Dette innebærer myndiggjøring av ledere ute på de enkelte virksomhetene, hvor disse stilles til ansvar for resultatene. For å kontrollere produksjonen ut på virksomhetsområdene trenger toppledelsen og politikerne tilbakemeldinger gjennom et rapporteringssystem, i mange tilfeller et BMS-system.

Mange kommuner har i dag konkurranseutsatt deler av sin virksomhet slik at en del tjenester produseres av private, eller kommunene søker forskjellige selskapsformer som kommunale foretak (KF) eller interkommunale selskap (IKS). Konkurranseutsetting eller andre samarbeidsformer kommunene i mellom har ført til behov for kontroll med og av disse partnerne. Til dette formålet vil BMS også kunne være et tjenlig verktøy. Eksempelvis for å gi tilbakemelding på om man har nådd ulike produksjonsmål, både i kvalitet og kvantitet.

3.1.4 Tro på ledelse

Under NPM-paraplyen anses synliggjøring av ledelse som eget fag viktig. Hvordan toppledelsen kan styrke lederne sine nedover i organisasjonen er av stor betydning. Lederrollen styrkes gjennom delegering og desentralisering. Den enkelte leder får økte fullmakter til å forestå økonomistyring og personalledelse innenfor sin organisasjon. Gode

eksempler på dette kan være økt bruk av rammebudsjettering eller økt delegeringsansvar for tilsetninger og omplasseringer av ansatte, samt oppsigelser av medarbeidere.

Med myndiggjøring og økte fullmakter følger også økt ansvar for resultatene. Vel har lederne kanskje fått fullmakt til opprette og nedlegge stillinger, men samtidig gis det begrensede muligheter til å ta i bruk ulike incentivordninger. Dette virkemiddelet er langt mer utbredt i privat sektor enn i det offentlige. Innenfor NPM generelt og BMS spesielt, er ulike former for belønningssystemer ved god måloppnåelse et av flere bærende prinsipper. Dalby (2005) ser det slik at lønnsystemet, særlig for ledere, er myket opp, men på grunn av fagforeningenes motstand mot fristilling på dette området, er ikke potensialet tilstrekkelig utnyttet overfor medarbeiderne.

Vi har vist at utviklingen av NPM gjør at man i offentlig sektor har blitt utfordret til å innføre nye styringssystemer. Det styringssystemet som vi har valgt å se nærmere på er balansert målstyring (BMS) og vi vil nå knytte dette sammen med tenkningen om strategi som er presentert i kapittel 3.1.1.

3.1.5 Hovedelementer i balansert målstyring

Balansert målstyring ble presentert av Robert Kaplan og David Norton første gang i 1992 i tidsskriftet Harvard Business Review. Systemet de utviklet handlet om å gi private selskaper flere måleindikatorer for å vurdere virksomhetens utvikling og ikke bare de tradisjonelle økonomisk fundamenterte variablene. Det primære formålet for en privat bedrift er å skape størst mulig avkastning på kapitalen for sine eiere. Balansert målstyring handler om å identifisere de underliggende driverne som bidrar til slik avkastning. Eksempler på slike kan være kundetilfredshet eller medarbeidernes kompetansenivå. De beskrev at den beste måten å analysere virksomhetens utvikling på, var å se dette i fire perspektiver. Dette var *det finansielle, kunden, interne prosesser og læring og vekst*. Med dette utgangspunktet blir lederne gitt flere måleindikatorer de kan foreta analyser på bakgrunn av, før man beslutter viktige strategiske endringer (Hoff og Holving, 2002).

På bakgrunn av det som blir beskrevet av Kaplan og Norton (1992) ser vi at den grunnleggende ideen er å knytte sammen de kortsiktige finansielle og ikke-finansielle

målinger av utviklingen i virksomheten, opp mot virksomhetens visjon og strategiske mål (Hoff og Holving, 2002). Dette gir ledere, f eks i Løten kommune, et sett med variabler og årsakssammenhenger som gjør at de i sitt daglige arbeid kan ha fokus på noen få styringsparametere. Dette er således satt i sammenheng med den langsiktige utviklingsstrategien til virksomheten. Kommunens ledere skal da, ved hjelp av styringsparametere, kunne tidlig se hvorledes utviklingen på de forskjellige områder er, og dermed kunne sette i verk tidlige tiltak for å korrigere retningen ved å flytte ressursbruken. Ideelt sett kan man på denne måten kunne avverge en situasjon som blir vanskelig å ta inn igjen. Slik vi ser konturene av BMS nå, er det et verktøy (og en metode) for å utføre strategisk ledelse over lang tid, som gir utvidede muligheter til kommunikasjon rundt visjon, strategier og mål blant de ansatte og ledergruppen i offentlige virksomheter (Niven, 2008). Vi vil i den videre teoretiske presentasjonen vise hvilke krav som stilles til balansert målstyring som ledelses- og styringssystem.

3.1.6 Fire grunnleggende krav til balansert målstyring

Det synes i dag å være allment akseptert innenfor offentlig virksomhet at virksomheter kan og skal måles (Kaplan & Norton, 2001 og Niven, 2008). I de siste årene er dette kanskje kommet spesielt godt frem gjennom den ustanselige målingen som skjer av elevenes prestasjoner og omgivelser i den norske skolen. Tidligere var eksamensresultatene et av de få holdepunktene skoleeier (og folkevalgte) hadde å holde seg til da de skulle vurdere skolene i kommunen. Gjennom de siste tre årene har man fått nasjonale prøver både i 2., 5., 8. og 9. trinn. Dette bidrar til et langt større innsyn i skolen enn tidligere. Dette indikerer at det er aksept for at ”strategiene skal måles” og at et balansert styringskonsept gir et godt og egnet rammeverk for igangsetting av strategiene (Kaplan og Norton, 2001). Hoff og Holving (2002) fremstiller fire grunnleggende krav til et balansert målstyringssystem.

Krav 1: ha en *factsatt og logisk struktur* for å kunne kommunisere strategiene og målene nedover i organisasjonen.

Krav 2: etablere de *kritiske suksessfaktorene* med tilhørende *styringsparametere* for å kunne virkeliggjøre strategien.

Krav 3: etablere *styringsperspektiver* og *omsette strategiene* til *operasjonelle planer*, foreta *ressursallokering* og etablere *taktiske planer*.

Krav 4: gi muligheter til *periodisk oppfølging* av utviklingen for å kunne *korrigere kursen underveis*, samt gi grunnlag for *kontinuerlig læring*.

Slik som Kaplan og Norton (1996) beskriver balansert målstyring, blir et av de bærende elementene ved BMS at det gir en god evne til iverksettelse av de strategiene som er valgt. Målekartet for kommunen skal overvåke og følge opp utviklingen. Således blir det en konsekvens av dette at ledere i virksomheten tidlig skal få signaler om behov for kursendringer når det er nødvendig.

Det er beskrevet flere definisjoner av hva balansert målstyring kan være, men vi har valgt å bruke definisjonen til Hoff og Holving (2002):

”Et balansert målstyringssystem er et formel, informasjons- og læringsbasert rammeverk som omsetter strategier og retninger til handlinger, med det formål å opprettholde eller endre mønstrene i virksomhetens aktiviteter og atferd for å nå forutbestemte mål. Status og utvikling i forhold til måloppnåelse, rapporteres periodisk gjennom et sett med finansielle og ikke-finansielle styringsparameter.”

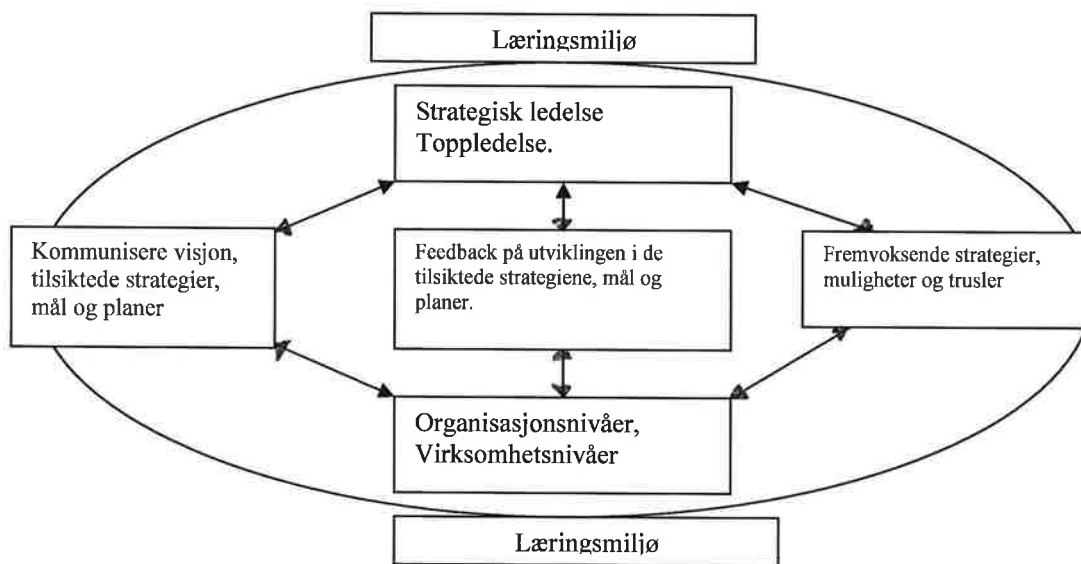
Hoff og Holving (2002, s.70)

I sin beskrivelse av balansert målstyring viser Hoff og Holving at det, med utgangspunkt i denne definisjonen, er det en del oppgaver som balansert målstyringssystemet skal ivareta. Dette er også sammenfallende med det som over kalles ”Krav 1”.

- ”Skjemaet” balansert målstyring skal bidra til å legge til rette for en kommunikasjon som formidles til alle nivåer i organisasjonen. I dette ligger en evne til å se at strategiene og de strategiske målene må resultere i strategiske tiltak og delmål for virksomhetens ulike organisasjonsnivåer og avdelinger.
- Systemet må representere *formelle rutiner* og prosedyrer som skal følges opp av alle ledere i organisasjonen.

- Videre skal systemet formidle og gi feedback, både finansielle og ikke-finansielle, til ledere og ansatte om utviklingen av organisasjonen og i hvilken grad man oppnår de målene virksomheten har satt seg.
- Systemet skal danne beslutningsgrunnlaget for om virksomheten skal *oppretholde* eller *endre aktiviteten* og atferden i organisasjonen, med andre ord: Er det slik at strategien fungerer slik det var tenkt?
- Et balansert målstyringsverktøy skal muliggjøre organisasjonell eller kollektiv læring. I dette innebærer at det må ligge en oppfordring til alle virksomhetens ansatte om stadig være på jakt etter å gjøre ting smartere og løse utfordringer som de ser.
- Videre skal et balansert målstyringssystem legge til rette for at den enkelte medarbeideren skal kunne påvirke og endre sin egen innsats og sine resultater i forhold til de operasjonaliserte strategiske målene.

Et system for balansert målstyring, slik Hoff og Holving (2002) beskriver det med utgangspunkt i disse seks punktene, er avhengig av god informasjonsflyt. I denne flyten av informasjon skjer det kommunikasjon og såkalt feedforward.



Figur 3: Figuren viser informasjonsflyt i et balansert målstyringssystem (Hoff og Holving, 2002)

Figuren over viser at flyten av informasjon skjer begge veier når visjoner, strategier og mål og planer skal utvikles og kommuniseres. Skal ledelsen klare å forankre disse visjonene, strategiene og målene til organisasjonen må man kommunisere med de ansatte. Slik blir det av stor betydning at ledelsen kontrollerer at budskapet har nådd frem til de ansatte i alle ledd.

Ikke mindre viktig er det at lederne kontrollerer at det er forstått slik som ledelsen mente at det skulle forstås. Denne kommunikasjonsprosessen kalles for feedforward. Det betyr at ledelsen kontrollerer at de ansatte har forstått rett og gjør rett i henhold til besluttet visjon, strategi og mål.

3.1.7 Styringsparametere og suksessfaktorer

En av de store utfordringene ved balansert målstyring er å finne de måleparameterene som faktisk utgjør de kritiske suksessfaktorene og som således gir den optimale styringsinformasjonen. Det er av stor betydning at det gjennom modellen for balansert målstyring blir formidlet at de suksessfaktorene uttrykker strategiens innhold, både kortsiktig og langsiktig. Det vil altså være svært viktig å identifisere det begrensede antall faktorer som vil være nødvendig å takle på riktig måte for at strategien skal lykkes (Hoff og Holving, 2002). Disse faktorene kalles henholdsvis fundamentale og risikobestemte suksessfaktorer..

3.1.7.1 Fundamentale suksessfaktorer

Dette er kritiske mål som det er helt nødvendig at virksomheten klarer å oppnå. Svært gode prestasjoner på andre områder vil ikke kunne veie opp for dårlige resultater her. Dette kan for eksempel være medarbeidere sin "tilfredshet" med nærmeste leder. Det er kritisk for enhver virksomhet at det er et tilfredsstillende forhold mellom leder og arbeidstaker. Ansatte som er svært misfornøyd med lederen sin, vil sannsynligvis prestere svakere og produsere mindre enn de ellers kunne. Dette er noe en toppledelse eller aksjonærene ikke kan godta i det lange løp.

3.1.7.2 Risikobestemte suksessfaktorer

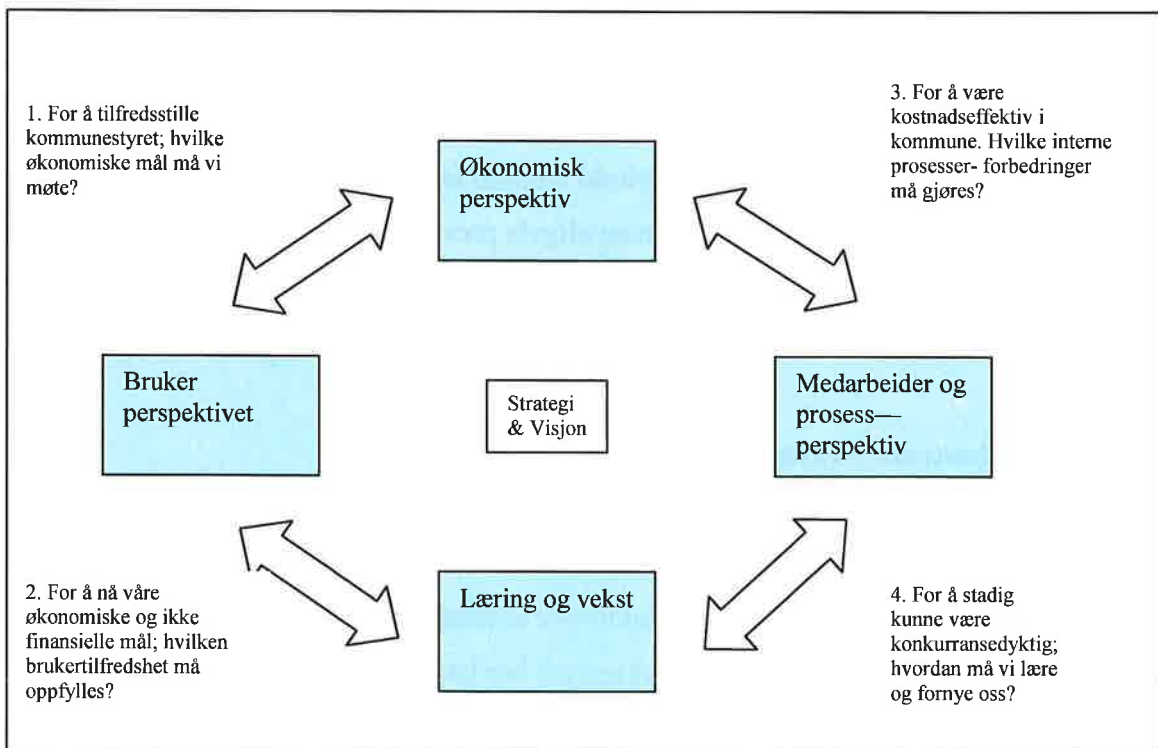
Dette er faktorer som er knyttet til fremtidige forhold. Dersom det skulle vise seg at man tar feil i identifiseringen av de risikobestemte suksessfaktorer, kan dette også medføre betydelige konsekvenser for organisasjonen. Disse faktorene er eksterne og ligger for en stor del utenfor virksomhetens kontroll. Et nærliggende eksempel her kan være finanskrisen. Den kom raskt og overraskende på mange, og medførte til dels store konsekvenser for mange organisasjoner.

Således ser vi at styringsparametere er finansielle og ikke-finansielle størrelser som er målbare, og som benyttes i styringen mot en virksomhets definerte mål.

3.1.8 Hvordan omsettes strategiene til operasjonelle planer?

Om vi nå forutsetter at virksomheten har funnet de kritiske suksessfaktorene, ytelsesindikatorene, samt resultatindikatorene, blir neste fase og finne de perspektivene som skal være i fokus for styringen. Kaplan og Norton (1996) beskriver at i en hver virksomhet er det viktig å være opptatt av kundeperspektivet, men de beskriver også tre andre perspektiver, det finansielle, de interne prosessene og læring og vekst. Overført til offentlig virksomhet får vi da følgende fire perspektiver:

- Økonomisk perspektiv
- Brukerperspektivet
- Medarbeiderperspektivet (bl a sykefravær m.m)
- Læring og vekst; utvikling



Figur 4: Modellen viser Kaplan og Nortons teori om perspektivene i balansert målstyring, overført til kommunal sektor

Hoff og Holving (2002) beskriver at ved etablering av (de fire) perspektivene, gjerne de fire som er gjengitt over, som skal gjenspeile seg i målekartet, så har de flere formål som de skal dekke, blant annet;

- 1) I forhold til virksomhetens visjoner, strategier og kritiske suksessfaktorer er det viktig at perspektivene som velges ut gir et godt helhetsbilde av virksomheten.
- 2) Når det lages et målekart må forholdet mellom perspektivene balanseres innbyrdes. Se vedlegg fra Løten kommune – målekartet. For at målekartet skal være godt, må det tilstrebe en sammenheng mellom indre og ytre forhold, samt ytelser og resultater.
- 3) Målstyringskortet må være visuelt enkelt, oversiktlig og kommunisere raskt og godt med brukerne av målekortet. Hoff og Holving (2002) beskriver at målekortet skal vise det sammenfallende bilde av hva som er viktig for organisasjonen. Videre beskriver de at noe av poenget med balansert målstyring og målekartet er selve presentasjonsformen. Det skal være kortfattet og gjerne få plass på ett A4- ark.

Mange kommuner har benyttet balansert målstyring og målekart i årevis. Det er logisk at det finansielle perspektivet og kundeperspektivet, eller brukerperspektivet som vi kan kalle det i offentlig forvaltning, er sentrale perspektiver i enhver virksomhet. Utover disse perspektivene har virksomhetene noe valgfrihet, men empiri viser (Hoff og Holving, 2002) at de fleste kommunene bruker Kaplan og Nortons fire perspektiver, så også Løten kommune. Løten kommune har i tillegg strukturert sitt system etter det som kalles CAF- modellen. Som vi senere vil vise er CAF- modellen en såkalt kvalitetsmodell som samspiller godt med balansert målstyring (Statskonsult, 2001). Vi vil senere redegjøre nærmere for dette.

Når målekartet etter hvert er utviklet og tatt i bruk i de forskjellige virksomhetene i kommunen, må dette følges opp av administrativ toppløedelse og de folkevalgte. Under utvikling og implementering av et slikt system, nedlegges en betydelig innsats i organisasjonen. Mange aktører har bidratt i arbeidet, og vil ha en forventning om at arbeidet følges opp. Det kan derfor ikke bli et ”sovende kart”, men må stadig evalueres og utvikles videre.

Dette leder oss videre over i benchmarking. Benchmarking er en betegnelse på det å sammenlikne ulike organisasjoner med hverandre. Enhver leder som legger en strategi for at virksomheten skal bli bedre eller endog absolutt best, trenger informasjon om andre. Denne

viktige kunnskapen kommer frem i sammenligningsgrunnlaget i målekartet. Hvor dyrt er det å drive sykehjemmet i Løten kommune kontra andre kommuner? Hvordan gjør elevene det på eksamen i forskjellige kommuner, eller på ulike skoler? Sammenligninger / benchmarking følger oss kontinuerlig og er en integrert del av balansert målstyring.

3.1.9 Oppfølging av måleparameterene

Alle virksomheter som har innført BMS som sin styringsmetode, i forhold til å vurdere om man når de strategiske målene, vil måtte være en lærende organisasjon i den forstand at det viktigste av alt er at vi lærer etter hvert som vi skrider frem (Hoff og Holving, 2002). Å kontrollere og følge opp de avdelingene som ikke når sine strategiske mål, vil være en sentral oppgave for toppledelsen. Den øverste ledelsen får sin informasjon gjennom ytelsesindikatorer og resultatindikatorer, samt at de i tillegg må holde seg orientert om de forhold som er utenfor virksomheten og som kan ha stor påvirkning (Kommunal- og Regionaldepartementet, 2002).

3.1.10 Oppsummering av balansert målstyring og overgang til CAF-modellen

I denne oppsummeringen av balansert målstyring, vil vi peke på hvordan Kaplan og Norton (2001) beskriver BMS:

” the basis for determining whether we meet our short- term and long- term strategic goals. It will ultimately be linked to our performance appraisal and rewards and recognition systems. All of our organizational design choices must be linked if we are to have a clear line of sight. The scorecard is the linchpin behind all of those choices (Kaplan og Norton, s. 143).

Balansert målstyring handler altså om å knytte sammen de kortsiktige og langsiktige strategiene som virksomheten velger å arbeide mot. Således blir det for virksomheten viktig å finne de perspektivene som bedre operasjonaliserer strategien, og på bakgrunn av det skape konkrete og kvantifiserbare mål.

Når visjonen og strategiene er klare og målene er operasjonalisert blir det deretter viktig å kommunisere forståelse for mål og strategi nedover i hele organisasjonen. Dette skal føre til at arbeidstakerne slutter seg til strategien, men også at arbeidstakerne kan komme med andre forslag til strategier ved neste korsvei. Det kan være at de oppdager trusler og farer som ledelsen ikke har sett. Et av kjernemålene er at det til slutt skal skape en bedre kobling mellom daglig drift og aktiviteter og de langsiktige målsettinger. Dette er tidkrevende prosesser, men skal kunne gi gode resultater for virksomheten om man lykkes.

I vår presentasjon av balansert målstyring kan det kanskje synes som om kommuner ikke bedrev målstyring før New Public Management og BMS ble kjente begreper i offentlig sektor. Dette er opplagt ikke tilfelle. Kommuner har i mange år drevet med virksomhetsplanlegging, målplaner og alltid med kostnadskontroll. Selv husker vi fra tidlig i yrkeslivet til dels meget rigide systemer for uttak av ulike rekvisita eller innkjøp av materiell. Videre var mål- og resultatstyring for eksempel et begrep som ble kjent i Pentagon under forsvarsminister Robert McNamara på 1960-tallet og den programbudsjetteringen som Forsvarsdepartementet i USA utøvde i hans tid. Videre er det opplagt slik at kommunene til alle tider har hatt mange mål som man har måttet avveie mot hverandre. En kommune har ikke størst mulig avkastning på kapitalen som mål, men mest mulig velferd til mange forskjellige brukergrupper (Jensen, 2005). Dette kan jo lede hen til tanken hvorvidt ikke kommunene alltid har drevet en form for balansert målstyring?

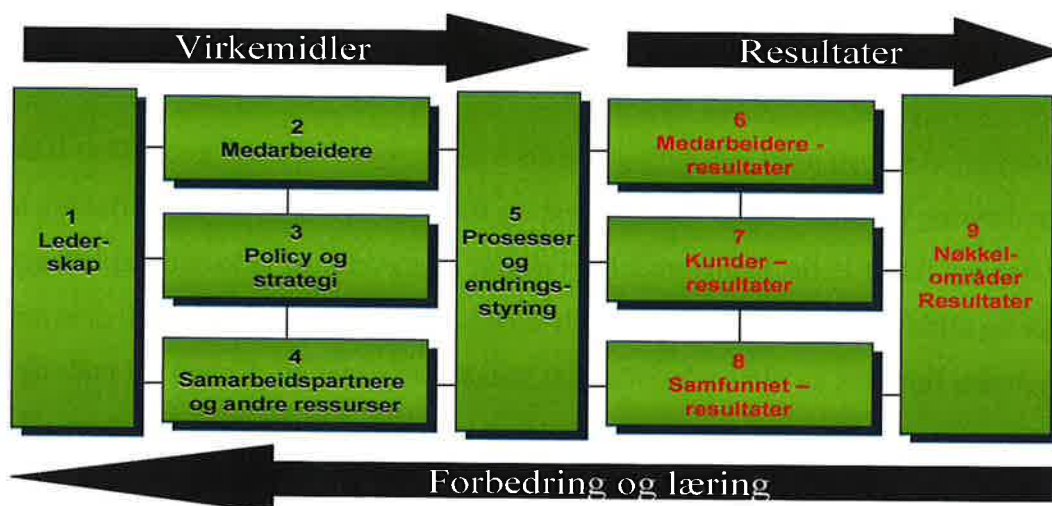
For Løten kommune sin del synes balansert målstyring å være godt integrert i den daglige driften. Samtidig er også Løten kommune opptatt av å være en kvalitetskommune gjennom forankring i CAF- modellen og tilhørende teori. I den videre presentasjonen vil vi nå se på CAF- modellen og hvordan den samspiller med balansert målstyring.

3.2 Common Assesment Framework (CAF-modellen) /

kvalitetsmodellen

CAF- modellen har fått oppmerksomhet i offentlig sektor som et utviklingsverktøy og et kvalitetsverktøy. Det er som beskrevet over slik at CAF- modellen ikke står i motsetning til balansert målstyring, men kan fungere som et tillegg for å bidra til utvikling av kommunen.

Slik vi forstår CAF- modellen vil vi finne prinsippene for balansert målstyring lengst til høyre i modellen og det som bygger seg opp til målinger, altså strategitenkningen, lengst til venstre.



Figur 5: Viser en illustrasjon av CAF- modellen (Statskonsult, 2006)

CAF- modellen beskrives som en modell som måler i hvilken grad virksomheten har utviklet rutiner og mål på de forskjellige områdene, og i hvilken grad det innhentes informasjon for å kontrollere graden av måloppnåelse (Statskonsult, 2001). På bakgrunn av dette ser vi at CAF- modellen vil være et system som kan romme mer enn bare balansert målstyring. På den andre siden vil modellen for balansert målstyring kunne oppdateres raskere, siden det kan brukes i mindre skala og har til hensikt å være en operativ og dynamisk styringsmodell.

I den videre presentasjonen vil det komme en redegjørelse av CAF- modellen. Den har en sentral plass i Løten kommunes utvikling av lederopplæringen, "kjøreregler", balansert målstyring og målekartet. CAF- modellen har også en betydelig plass i styringsdokumentene til Løten kommune.

CAF- modellen legger til rette for utvikling og måling av total kvalitet (EFQM/ CAF). Den er innført i flere kommuner i Skandinavia (Statskonsult, 2006). Modellen er utviklet på bakgrunn av europeisk samarbeid og er en forkortelse for Common Assessment Framework

(CAF). Modellen er dynamisk, ved at utviklingstiltak i de forskjellige ”9 boksene” (se figur 5 over) må bearbejdes og videreutvikles for at resultatene ved neste evaluering skal bli bedre. At CAF- modellen i stor grad involverer medarbejdere bidrar positivt til at det skjer en forankring i organisasjonen. Som vi har vist tidligere i kapitlet, er dette positivt med tanke på å forankre de strategiske målene. Statskonsult (2006) beskriver at en regelmessig gjennomgang av organisasjonen etter en CAF struktur/ modell vil bidra til at:

- Det skjer en læring, økt bevissthet og det gir en felles virkelighetsforståelse i organisasjonen.
- Bedre bruk av virkemidlene (ressursene), både de finansielle og de menneskelige.
- Bedre resultater – både for brukerne / borgerne, medarbejdere og ledere / folkevalgte.

Prinsippet i modellen er at den gir fem virkemidler til rådighet for de som skal arbeide med å utvikle organisasjonene og skape bedre resultater. Modellen gir også rom for å lage en strategi for tydeligere styring av virksomheten. Teori som vi har presentert over av Kaplan og Norton (2001), viser at der ledere og medarbejdere har en høyere grad av bevissthet på resultater og mål, opplever man positiv påvirkning på produksjonen i virksomheten.

Virkemiddelområdene som er til disposisjon etter CAF- modellen, og i Løten kommune, er de underliggende dimensjonene. Videre vil vi nå redegjøre for de 9 virkeområdene til CAF- modellen.

3.2.1 Lederskap

Sett i lys av denne modellen, vil ledelse (lederskap) bety i hvilken grad ledelsen bidrar til virksomhetens utvikling og måloppnåelse. Ledelsens forhold til utvikling og måloppnåelse henger nøye sammen med utvikling av strategier og handlingsplaner og utvikling av konkrete resultatmål (Statskonsult 2006). Lederskap i CAF- modellen handler videre om å legge til rette for etablering av verdier og en etisk standard som medarbejdere skal arbeide etter og som kommer kundene eller brukerne til gode. Å skape gode styringssystemer, skape motivasjon hos medarbejdere og involvere og støtte de ansatte er viktige lederoppgaver og styringsvirkemidler i CAF- modellen.

3.2.2 Medarbeidere

Medarbeiderne har en sentral plass i CAF- modellen. I modellen er man opptatt av hvordan virksomheten forvalter og utvikler sine medarbeidere. Hvordan bruker virksomheten de ansattes kompetanse og potensial? Er det slik at de ansatte får utviklet seg på individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå? Fornøyde medarbeidere er medarbeidere som opplever å bli forvaltet som en god ressurs. Det er viktig at man klarer å utvikle og bruke den betydelige ressursen som medarbeiderne er. Dette bør skje på en åpen måte i forhold til valgte strategier, mål og handlingsplaner.

Et viktig bidrag for å få fornøyde medarbeidere og medarbeidere som arbeider i tråd med strategiene til virksomheten er å foreta kartlegging av de ansattes kompetanse. Det å kunne balansere medarbeidernes og virksomhetens interesser slik at medarbeiderne opplever verdsettelse og en faglig utvikling, er meget viktig. Videre er det viktig at lederskapet i virksomheten skaper dialog med de ansatte og gir de ansatte medbestemmelse på egen arbeidsplass (Statskonsult, 2001). På denne måten får man trolig den beste forankringen av mål og strategier som er en av de andre viktige pilarene i modellen.

3.2.3 Mål – strategier

I denne ”boksen” er det viktig at den strategiske ledelsen, sammen med de ansatte, definerer hvem som er de viktigste brukerne og hvilke behov og forventninger de har.

I denne delen av modellen er det av stor betydning hvordan virksomheten setter mål og visjon opp mot strategier og handlingsplaner. Det viktige her er å finne ut hvordan de viktigste gruppene av interessenter/brukere skal tilfredsstilles i praksis. Som Kaplan og Norton (2001) beskriver er det viktig at strategier og handlingsplaner blir satt ut i livet i virksomhetene og at det må formidles ut til de ansatte hvordan den enkelte ansatte er med på og bidrar til de enkelte målene (Statskonsult, 2006). I lys av at vi her drøfter balansert målstyring er det viktig at det også utarbeides retningslinjer for hvordan de resultatene man når skal måles, og ikke minst for hvordan de skal rapporteres uten at det skjer en form for manipulering av resultatene i organisasjonen. Organisasjonen må hele tiden og på en kritisk måte, se på om man oppnår målene i strategien de har valgt, samt om planene de har valgt å følge når frem til

målene. Videre blir det viktig å følge med på om disse planene og prosessene er med på å løse det som til enhver tid er virksomhetens utfordringer. Oppnår man det som man er satt til å oppnå? Får brukerne det tilbudet de skal ha?

Når en virksomhet arbeider med sine strategier, handlingsplaner og krav til rapportering i henhold til CAF- modellen, blir det også her viktig i henhold til teorien om balansert målstyring at det legges rammer og føringer for hvordan virksomheten måler sine resultater. Resultatene i dimensjonene 6,7,8, og 9 (se modell) har sammenheng med de strategiene som blir valgt i "boks" 3. Har organisasjonen ønske om å oppnå forskjellige mål i "boks" 6 (medarbeiderdimensjonen) betyr det at organisasjonen allerede i strategien og handlingsplanene må formulere mål som f. eks betyr at de skal ha høy medarbeidertilfredshet, Dette medfører at man kanskje må legge til rette for videreutdanning og utstrakt bruk av kursvirksomhet. Bedre utnyttelse av incentivsystemer kan også være viktig å komme lenger med, kanskje særlig for ledere.

Alle virksomheter vil oppleve utfordringer med om de evner å planlegge for og gjennomføre fornyelser og moderniseringer. Det handler i stor grad om å lese utviklingen og klare å se for seg hvilke behov brukerne får i fremtiden. Hvordan skal man utvikle ytelser og tilbud i takt med de samfunnsmessige endringene som brukeren krever? Som et eksempel kan benyttes elevmassen i den norske grunnskolen. Det er stor forskjell på elever i skolen av 1990 sammenliknet med 2012. Fra og med skoleåret 2011/2012 kreves datamaskin og nett på skolen hvis elevene skal gjøres i stand til å avlegge en digital eksamen. I hvilken grad en når de målene en setter seg i en organisasjon er også i noen grad avhengig av det samarbeidet som organisasjonen har til blant annet ulike samarbeidspartnere.

3.2.4 Samarbeidspartnere og andre ressurser

Denne dimensjonen vier oppmerksomhet mot hvordan en organisasjon engasjerer og styrer sine partnerskap mot andre virksomheter og sine interne ressurser. Det er viktig for organisasjonen at det skjer på en konstruktiv måte slik at det er til hjelp for organisasjonen for å nå sine mål og gjennomføre sine strategier (Statskonsult 2006).

I offentlig sektor vil det her være snakk om hvordan virksomheter forholder seg til andre offentlige og private aktører. En vellykket styring av disse eksterne partnerne og de interne partnerne kan være avgjørende for om virksomheten når sine mål. I offentlig sektor blir f eks brukernes medvirkning sett på som positivt. Brukernes bidrag kan komme til uttrykk som klager, idéer og forslag til hvordan tjenestene kan bli bedre.

De indre ressursene handler om hvordan virksomheten ivaretar medarbeiderne som er i organisasjonen slik at de videreutvikler den kunnskapsbasen som utgjøres av de enkelte ansatte. Gjennom å sikre tilgangen til den kompetansen, erfaringen og informasjonen som finnes i virksomheten, kan man løse oppgavene på en tilfredsstillende måte for brukerne av tjenestene. Gjennom å legge til rette for teamutvikling og fellestid vil de ansatte gis anledning til kunnskapsdeling. Dette er viktig i moderne virksomheter og kanskje særlig i kompetansetunge virksomheter. På bakgrunn av dette blir det viktig at strategisk ledelse retter oppmerksomhet til hvordan virksomheten benytter seg av kunnskapen som er i virksomheten, hvordan kunnskapen anvendes og utnyttes for at virksomheten skal nå sine strategiske mål.

I likhet med privat sektor kan også offentlig virksomhet ha vanskeligheter med å ha en god og full oversikt over den kunnskapen som til enhver tid er i virksomheten. Dette gjelder både den formelle kompetansen, men også realkompetansen. Vurderinger som ledere gjør med bakgrunn i dette, bør derfor i liten grad gjøres med det utgangspunkt at noe er ”riktig” eller ”galt”, men snarere med øye for hvordan ressursene forvaltes innenfor de gitte rammene i offentlig sektor (Statskonsult, 2006).

3.2.5 Prosesser og endringsstyring

Å skape støtte gjennom lederskap i forhold til strategiene og målene i organisasjon, er noe av det viktigste ved den overordnede ledelsen av en kommunal eller en privat virksomhet. I forhold til boksen ”Prosesser og endringsstyring” i CAF- modellen (se fig 5), er det viktigste at virksomheten utformer, styrer og forbereder sine mest sentrale prosesser slik at de på best mulig måte støtter opp under strategiene og handlingsplanene til virksomheten.

Gode prosesser viser seg ved at den sammenhengende kjeden av arbeidsoppgaver løses på en effektiv og god måte. Resultatet av denne gode prosessen viser seg i form av tilfredsstillende

tjenester og tilbud til brukerne i kommunene (Statskonsult, 2006). Eksempler på slike prosesser kan i henhold til Statskonsult (2006) være:

- Saksbehandlingsprosesser
- Tjenesteytingsprosesser
- Planleggingsprosesser
- Innkjøpsprosesser

CAF- modellens ”boks 5”, handler om i hvilken grad virksomheten retter sin oppmerksomhet mot virkemidler som bidrar til at kjerneprosessene i organisasjonen utvikler seg på en ønsket og en positiv måte. I denne delen av modellen er det viktig å kartlegge og dokumentere de mest sentrale oppgavene til virksomheten slik at strategisk ledelse kan rette oppmerksomheten mot dem for å bedre tilbudet til brukerne. Kaplan og Norton (2001) viser at dette kan være avgjørende for virksomhetens overlevelse. Et godt eksempel på en oppgave kan være å sette mål på hvor lang saksbehandlingstid det skal være for byggesaker.

I disse prosessene blir det av avgjørende betydning at f eks en kommune, innenfor de gitte rammene av skatter og inntektsoverføringer, leverer tjenester og service som er tilpasset brukerne og forventningene disse har. Utsteding av garantier for en bestemt kvalitet på tjenesten er det flere kommuner som har gjort i mange år. Dette kalles gjerne for serviceerklæringer. Erklæringene har til hensikt å synliggjøre hvilken kvalitet brukerne kan forvente og kreve. Videre skal det binde medarbeiderne i virksomheten til å yte kvalitet for brukerne innenfor bestemte frister.

I denne delen av kvalitetsmodellen er det viktig å være på ”jakt” etter det som vil gjøre virksomheten enda bedre. Alle virksomheter har ubrukte potensialer og gjennom hele tiden å søke etter mulige prosessforbedringer, samt fjerne slakk i virksomheten kan man oppnå bedre resultater. Det er viktig å fornye seg gjennom å bruke de ideer som kommer fra medarbeidere og brukere, slik at virksomheten utvikler seg i en positiv retning (Statskonsult 2006).

3.3 Hvordan måle resultater i henhold til CAF- modellen

Resultatene man nå har ervervet gjennom kvalitetsmodellen skal kunne måles i kvalitetsresultater i forhold til følgende fire dimensjoner;

- bruker og borgerresultater
- medarbeiderresultater
- samfunnsresultater
- nøkkeltallresultater

Med utgangspunkt i CAF- modellen ser vi at tenkningen om resultater ser umiskjennelig ut som det Kaplan og Norton (2001) beskriver som balansert målstyring. I den videre presentasjonen av dimensjonene som måler resultater i henhold til CAF- modellen, vil vi se at dette er svært likt balansert målstyring slik som Kaplan og Norton (2001) redegjør for det. Det er vanskelig å tenke seg at de som har utviklet CAF- modellen ikke har skuet til teoriene fra Kaplan og Norton.

CAF- modellen beskriver en av resultatdimensjonene til å være ”bruker og borgerresultater”. I vår bruk av CAF- modellen vil det være riktig å ha fokus på brukerresultater. Statskonsult (2006) beskriver at når det gjelder brukerresultater vil dette på en naturlig måte bli delt opp i to former for resultater. Den ene måten å samle inn resultater på, er å gjennomføre en spørreundersøkelse hvor brukerne blir spurt direkte om deres grad av tilfredshet med de tjenestene kommunen gir dem. Den andre måten å samle inn informasjon på har karakter av å være indirekte. Dette kan være å føre oversikt over hvor mange klagesaker kommunen får på et område, f eks sykehjemstjenesten eller å føre en statistikk over hvor lang ventetid det er for behandling, f eks hos pedagogisk psykologisk tjeneste.

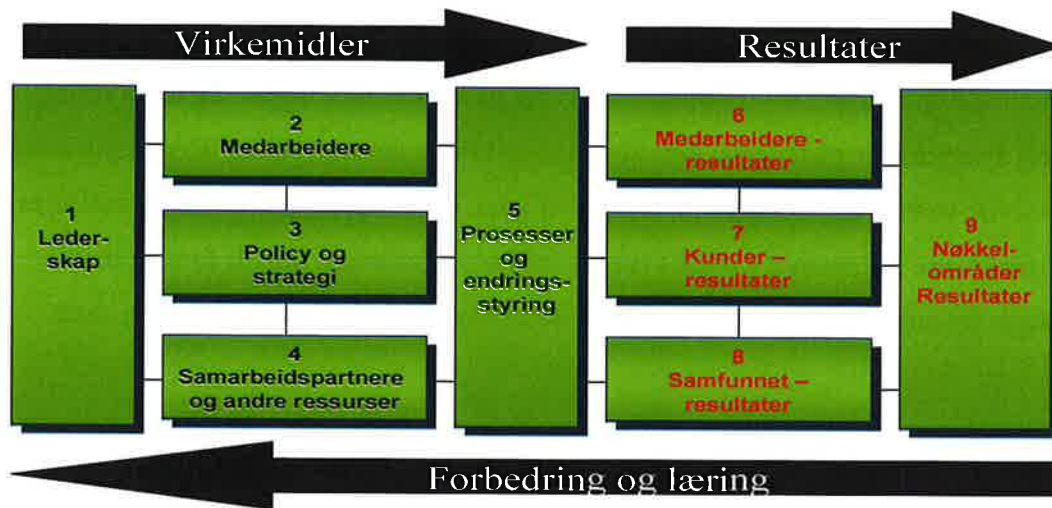
Brukerne er de som får tjenester av kommunen. Det vil også være viktig at det stilles en del spørsmål til de som forestår tjenesteproduksjonen. Den graden av trivsel og tilfredshet vi finner hos medarbeiderne er det grunn til å tro preger resultatene hos brukerne. Det er grunn til å tro at ansatte som er fornøyd med sine arbeidsvilkår, sin lønn, at de opplever å bli "sett" av lederen og har ordnede arbeidsforhold, produserer bedre tjenester for innbyggerne i kommunen. Av den grunn er det viktig å finne ut hvordan medarbeiderne opplever å ha det i virksomheten. Dette kan det legges til rette for gjennom medarbeiderundersøkelser.

Medarbeiderresultater defineres av Statskonsult (2006) til å være i hvilken grad en virksomhet når sine ønskede resultater i forhold til å tilfredsstille de ansattes behov. Også her blir det naturlig å vise til at det er to måter å måle dette på, direkte og indirekte. Å foreta en spørreundersøkelse som spør de ansatte om forhold ved jobben vil også her være den direkte måten. Sentrale spørsmål her vil omhandle trivsel på arbeid, motivasjon og involvering, forhold og synspunkter på ledelse, arbeidsmiljø og kompetanseutvikling. Den andre måten å vurdere om de ansatte har det godt på arbeid vil være å måle gjennom indirekte målinger. Her vil det kunne være interessant å måle sykefravær (arbeidsrelatert), antall forslag til forbedringer fra ansatte, turn-over, hvor mye deltar ansatte i utviklingsprosjekter m.m.

Det tredje måleparameteret er det som CAF- modellen definerer som samfunnsresultater. Denne dimensjonen handler om i hvilken grad organisasjonen er med på å forme og utvikle samfunnet som den er en del av. I hvilken grad oppnår f.eks kommunen å legge til rette for befolkningsvekst? Parameteret kan måles ved å se om det er en reell vekst i innbyggertallet i kommunen. En annen dimensjon ved samfunnsresultatene er virksomhetens egenvurdering på klimaområdet, miljøkommune og strømforbruk. Her er det ikke vanskelig å finne mange måleparametere.

Også disse resultatene er knyttet til to forhold. Den ene dimensjonen er de eksterne resultatene og den andre dimensjonen er interne resultater. De eksterne resultatene handler om resultater som er knyttet til interessentenes / innbyggernes krav og behov. Dette kan for eksempel være måleparametere som sier noe om kvalitet og produktivitet. Hvor gode er f.eks eksamensresultatene eller elevundersøkelsen på en ungdomsskole i bygda? De anvendte interne resultatene som regnes som nøkkelresultater, er gjerne parameter som måler økonomi. Til de interne resultatene regnes også de resultatene som beskriver de interne arbeidsprosessene og i hvilken grad man har lyktes med utviklingen.

Disse interne måleparameterene er gjerne de som er vedtatt av folkevalgte som har beslutningsmyndighet i kommunestyret eller på et annet nivå. De interne og eksterne resultatene er svært ofte nedfelt i virksomhetens plandokumenter eller i målekartene over balansert målstyring da det bør være de folkevalgte som setter de overordnede mål for kommunens virksomhet.



Figur 6: Viser en illustrasjon av CAF- modellen (Statskonsult, 2006)

Oppsummeringen viser at en organisasjon som hele tiden vurderer og evaluerer sine egne resultater og bruker disse resultatene til å videreutvikle de fem innsatsområdene (lederskap, medarbeidere, mål, samarbeidspartnere og prosesser- endringsstyring) vil være i en god prosess for å bli enda bedre (se gjentatt figur over). Statskonsult (2006) hevder at kommunale virksomheter som benytter seg av CAF-modellen får rendyrket sine komparative fortrinn. Forbedrings- og læringsmuligheten for de aller fleste virksomheter er store og gode. Ved å utlede måleparametere (f eks brukerundersøkelser, medarbeiderundersøkelser, sykefravær, utbetalinger av sosialhjelpsstønad, skolerresultater fra skoleporten m.m.) på de dimensjonene som er presentert over, vil en kunne oppnå at ledere og medarbeidere strekker seg enda noe mer for å bidra til gode resultater for virksomheten sin.

Det er nå redegjort for balansert målstyring og CAF- modellen. Som tidligere beskrevet har Løten kommune valgt å bygge sin tenkning om balansert målstyring rundt CAF- modellen og den er av den grunn utførlig redegjort for her. Teoriene beskriver at CAF- modellen og balansert målstyring kan utfylle hverandre på en god måte (Statskonsult, 2001). Hevet over en hver tvil har begge teoriene og modellene til hensikt å gjøre virksomheten bedre. Dette gjelder

både økonomisk og hvordan virksomheten yter sine tjenester til sine brukere. Gode tjenester vil trolig føre til fornøyde brukere og da gode resultater.

I den videre presentasjonen vil vi gå nærmere inn i en beskrivelse av Løten kommunes organisasjon, driftsgrunnlag og utfordringer.

4. Løten kommune - de strategiske målene og bruk av balansert målstyring

Løten kommune ligger i Hedmark fylke, i det som av mange blir kalt Hamar-regionen, eller Hedmarken. Kommunen grenser i vest til Hamar, i nord til Åmot, i øst til Elverum, i sør-øst til Våler og i sør til Stange. Kommunens slagordmessige visjon ”midtpunkt med mangfold”, henviser delvis til at kommunen ligger øst-vest mellom byene Elverum og Hamar. Det er ca 15 km fra stasjonsbyen som utgjør Løten sentrum til henholdsvis Hamar og Elverum. I tillegg er det ikke mer enn 25 km til Brumunddal i Ringsaker kommune. Det er for øvrig 12 mil til Oslo langs RV3 og E6.

I 2011 passerte Løten kommune 7 400 innbyggere og har pr 1. januar 2012 7 477 innbyggere (www.ssb.no). I perioden 2004 – 2012 har befolkningsveksten vært 2,68 %, mens det på landsbasis har vært en vekst på 8,92 %. I samme periode var det i Hedmark fylke en vekst på 2,37 %. Løten kommune har mistet 0,01 prosentpoeng av sin andel av landets totale befolkning de siste 8 årene. Dette er en relativ nedgang på 6,25 %. Dette er den største nedgangen på Hedmarken, men lavere enn Hedmark fylke sett under ett. Løten kommune har altså sakkert akterut i forhold til de sentraliseringstendenser som skjer i nasjonen, selv om den styrker seg noe i forhold til et gjennomsnitt i fylket. Dette har blant annet relative negative konsekvenser for andel i veksten av statlige overføringer til kommunene, siden disse blir brutt ned til en stykkpris pr innbygger. I etterkant av publiseringen av SSB sine befolkningstall pr 1. januar 2012 kunne vi lese i Hamar Arbeiderblad at folkevalgte i Løten var fornøyd med befolkningsutviklingen og mente det kunne gi økte inntekter til kommunen. I teorien kan det motsatte faktisk skje. Hvis den totale rammen av statlige overføringer er konstant, vil Løten kommune få mindre inntekter framover.

Videre er Løten i et slikt av kommuner med relativt lave inntekter, noe som skatteinngangen viser. Skatteinngangen var i 2010 73,4 % av landsgjennomsnittet. Det har vært en økning de senere årene, hele 4 prosentpoeng siden 2007 (årsmelding Løten kommune 2010). Dog kan man lese på Kommunal- og regionaldepartementets internettside at andelen pr november 2011 igjen er falt til 69,3 %, omtrent på nivå med 2007 (regjeringen.no/krd).

Nå er ikke dette hele sannheten med hensyn til inntektsgrunnlaget til kommunen. De norske kommunene er gjenstand for løpende inntektsutjevning (Jensen, 2010). Kommuner som ligger under landsgjennomsnittet løftes til et høyere nivå for å sikre kommunene et minimum av inntekter for å sikre velferden i hele landet. Dette finansieres av kommuner som ligger over snittet. Det jevnes ikke ut 100 %, men i praksis vil Løten kommune i sum i 2011, med 69,3 % av snittet, komme opp i ca 88 %. I tillegg er det et system med kostnadsutjevning, hvor man ved bruk av ulike parametere forsøker å kompensere for kommunens ulike behov for tjenester til befolkningen. Disse parametere er blant annet alderssammensetting, bosettingsmønster, sosiale forhold med mer (Jensen, 2010). Disse midlene fordeles gjennom de såkalte rammetilskuddene. For 2012 har Løten kommune en total indeks på 0,991 i forhold til gjennomsnittlig indeks 1,000 (KS.no). Løten kommune blir således etter disse parametere vurdert som en under gjennomsnittlig tungdrevet kommune. I tillegg har kommunene inntekter fra refusjoner og salg til innbyggerne, med dette er i hovedsak betaling etter selvkostprinsippene. Man kan altså ikke kreve inn mer enn tjenestene koster å produsere. Videre er det formålsbestemte tilskudd (Jensen, 2010) som i prinsippet er statlig finansiering av bestemte tjenester.

Løten kommune nyter ikke godt av statstilskudd til distriktskommuner eller andre liknende særordninger. Samtidig ligger kommunen inne mellom relativt store kommuner som Ringsaker, Hamar, Elverum og Stange. Det kan blant annet medføre et visst press i arbeidsmarkedet for kompetanse det er behov for i kommunal sektor.

Løten kommune har således mindre økonomiske muskler å drifte sine kommunale tjenester på enn et gjennomsnitt i landet. Dette er situasjonen i dag, og har vært en utvikling over år med den relative innbyggernedgangen. Samtidig hevder fagpersonell innenfor helse- og sosialomsorgen at kommunen har større pleietyngde enn sammenliknbare kommuner. Dette var i alle fall medvirkende årsaker til at Løten kommune i år 2003 fikk et negativt netto driftsresultat på 11,6 mill kroner. Dette var også det første året med rådmann Gaute Arneson. Han startet i jobben i august 2003. Arneson vurderte det som nødvendig å starte en omstillingsprosess i 2004. Denne ble begynt implementert i 2005 (årsmelding Løten kommune, 2005). Innføring av balansert målstyring og kvalitetssystem for ledelse var to av elementene i denne omstillingen. Det skal sies at netto driftsresultat ble snudd til 10,4 mill kr i 2004 og ca det samme igjen i 2005. I og med at systemene ikke var implementert i 2004, kan disse endringene ikke forklare alt vedrørende de økonomiske resultatene.

Dog medførte dette en gjennomgang av de strategiske målene for kommunen. De økonomiske forholdene, samt det å lage et kvalitetssystem som bidro til at kommunestyret og rådmannen hadde godt innsyn i oppnådde resultater og ressurser, tilgjengelige og bundne, ble ansett som påkrevd. Hensikten var å videreutvikle organisasjonen med henblikk på kvalitet, men også omdisponering av ressurser. Gevinsten skulle være et godt omdømme og tilflytting til kommunen. Videre vil det også gi den situasjonen for rådmannen, at han kunne være ”hands-on” på de lederne som ikke når tilfredsstillende resultater.

4.1 Løten kommune og utviklingen av balansert målstyring

De første tegnene til balansert målstyring finner vi i behandlingen av kommuneplanen for perioden 2005- 2016. Her blir det beskrevet at balansert målstyring anses som et egnet ledelsesverktøy for drift, tilpasning og utvikling av en virksomhet, med særlig fokus på å koble strategi og operative tiltak sammen (Kommuneplan 2005, Løten).

I kommuneplanen blir det beskrevet at Løten kommune har valgt en relativt enkel modell som har et begrenset antall målsettinger for den enkelte virksomhet. Målsettingene har for øvrig blitt videreutviklet over tid. Det er også i modellen åpnet for at målene kan tilpasses de forskjellige virksomhetene. Videre er det beskrevet at balansert målstyring skulle innføres i faser og at den første fasen var frem til 2007. Oppgaven for administrasjonen og strategisk ledergruppe var da å finne frem til de parameterene/målene som skulle inngå i målekartet. Første fasen ble brukt til å finne og vise de overordnede styringsparameterene som alle virksomhetene skulle holde seg til og bli målt på.

Det fremholdes i kommuneplanen at en av de avgjørende konkurransefaktorene i offentlig virksomheter fremover, vil være de ansattes kompetanse. Kompetanse vil si evnen til å kunne møte komplekse krav, situasjoner og utfordringer. Den strategiske ledelsen hadde til hensikt å utvikle en modell for læring og utvikling i organisasjonen. Selv om CAF- modellen ikke blir nevnt med rene ord, er det den som her er gjenstand for innføring. Dette fremkommer ved at Kommuneplanen viser til at læring ikke bare avhenger av de kunnskaper, ferdigheter og holdninger den enkelte har, men også de læringsstøttende omgivelsene. Kommuneplanen legger vekt på at dette er både menneskelige, økonomiske og fysiske ressurser.

Med utgangspunkt i den økonomiske situasjonen som Løten kommune befant seg i ved overgangen 2003/ 04 valgte kommunestyret å følge rådmannens anbefaling om å innføre

balansert målstyring, et kvalitetsverktøy og å utvikle et målekart for oppfølging av virksomhetslederne (årsmelding Løten kommune, 2004). Modellen som rådmannen foreslo å benytte for kommunestyret var CAF- modellen og er en av flere måter å bygge opp et balansert målstyringsverktøy på.

I perioden fra 2005 til 2011 har strategisk ledergruppe vært opptatt av å fylle ”boksene” i CAF- modellen med innhold. På alle ledersamlinger har ”boksene” vært gjenstand for undervisning og drøftinger. Dette har blitt gjort i egenregi av rådmannen selv, eller ved bruk av eksterne foredragsholdere.

4.2 Løten kommunes administrative organisering

Løten kommune er organisert med det som er definert som ”et klart skille med driftsnivået og styringsnivået” i kommunestyrets vedtak av 14. desember 2007 i K-sak nr 76/07. Det er totalt 20 virksomhetsområder i Løten kommune, ledet av hver sin virksomhetsleder. Alle skoler og barnehager er virksomhetsområder, helse- og sosialsektoren inneholder i alt 7 virksomhetsområder, i tillegg er teknisk sektor delt i en forvaltnings og en driftsdel, som begge er egne virksomhetsområder. Utover dette er det også eget område for Kultur, informasjon og service, herunder kommunens servicekontor.

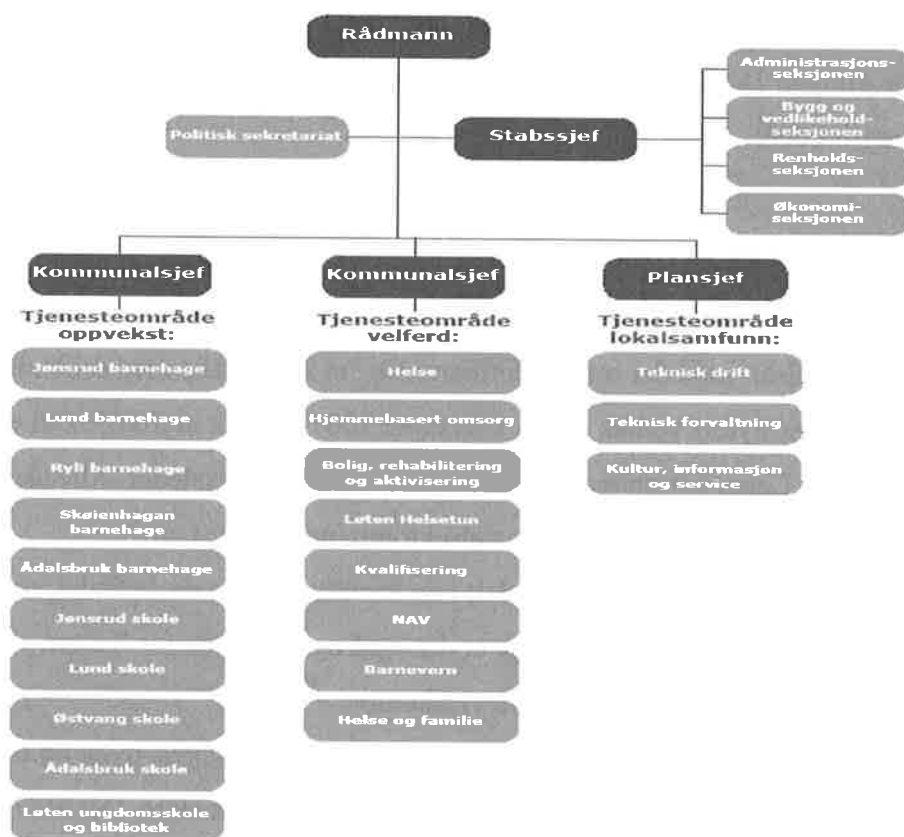
Kommuneorganisasjonens stabsfunksjon består av 4 seksjoner, henholdsvis bygg og eiendom, renhold, personal og økonomi. Disse ledes av sine respektive seksjonsledere. Det ble i forbindelse med omorganiseringsprosessen i 2008 presisert at det ikke skal være rent administrativt personale på virksomhetsområdene, alle stabsoppgaver skal ligge i den sentrale stabsfunksjon. Det er dog blitt noe utvannet i og med at to av de største virksomhetene, ungdomsskolen og sykehjemmet, nå har eget merkantilt personell.

Rådmannens ledergruppe på fem personer består av kommunalsjef for oppvekst, kommunalsjef for velferd, plansjef, stabssjef, foruten rådmannen selv. Disse fører tilsyn på vegne av rådmannen for sine respektive fagområder, samt har personalansvar for tilsvarende gruppe ledere for virksomhetsområder og stabsseksjoner.

Før omorganiseringen fra 1. januar 2008 besto rådmannens ledergruppe av lederne for oppvekstsentra (skole, SFO og barnehage), lederen for det som da var helsestasjon, PPT,

barnevern, NAV og flyktingetjenesten, lederen for sykehjemmet og hjemmebasert omsorg, teknisk sjef, kultursjef og stabssjef.

Det er nå blitt langt flere med myndighet som virksomhetsleder, samtidig er det kanskje noe uklart om organisasjonsstrukturen er blitt flatere eller det motsatte.



Figur 7: Administrativt organisasjonskart av Løten kommune (www.loten.kommune.no)

I denne sammenheng er det naturlig å nevne det kanskje viktigste strategiske grepet som ble tatt i den perioden Gaute Arneson var rådmann i Løten. Fra og med 1. januar 2010 blir eiendommene i Løten skattlagt. Eiendomsskatten var et tilbakevendende tema i flere år før kommunestyret endelig vedtok innføring i 2008 (kommunestyresak Løten kommune, 48/08). I budsjett 2012 og økonomiplan 2012-2015 for Løten kommune kan vi i pkt 6.6 lese at det er budsjettert med en inntekt på 7,3 mill kroner fra eiendomsskatt i 2012. Videre er det lagt opp til en gradvis opptrapping til 13,9 mill kroner i 2015.

I det samme dokumentet framkommer det at det må brukes av oppsparte fonds for å balansere budsjettet i 2012. Det er ikke dramatisk, men det kan indikere at det kanskje om ikke veldig

lenge må settes i gang nye strategiske endringer for igjen å tilpasse driften til inntektsgrunnlaget.

Vi opplever at tidligere rådmann, Gaute Arneson, i gjennom sin "regjeringstid" gjorde flere strategiske veivalg for å disiplinere økonomistyringen, blant annet ved innføring av balansert målstyring og CAF-modellen, og skape handlingsrom for nye prioriteringer. Her har vi nevnt eiendomsskatt som en viktig faktor. Dette kan være gode praktiske eksempler på det teoretiske grunnlaget vi har beskrevet i kapittel 3. Det som da er interessant og gjenstand for vår forskning er om de andre lederne i Løten kommune har oppfattet dette og jobber i henhold til den strategien rådmannen forutsatte. Som Arneson ofte sa: "man kan bare prestere som leder gjennom sine medarbeidere". Hvis medarbeiderne ikke har fulgt opp, må det i så fall være andre grunner enn BMS og CAF som har medført det som ble opplevd som en framgangsrik tid for Løten kommune under Arnesons styre.

5. Metode, utvalg og statistikk

Følgende kapittel beskriver veien frem til datamaterialet. Her vil vi redegjøre for de valgene som er gjort vedrørende metode og de metodiske utfordringer angående innsamlede data.

5.1 Veien frem mot datamaterialet

Formålet med oppgaven har vært å vurdere om innføringen av CAF-modellen og balansert målstyring har fungert godt som styrings- og ledelsesverktøy i Løten kommune. Spesielt interessant har det vært å se på betydningen av strategier og visjoner og hvilket forhold lederne i Løten kommune har til disse sett i lys av hvor viktig de er i Kaplan og Nortons (1992) teorier om balansert målstyring. Et av formålene med oppgaven har også vært å forsøke å gi et svar på rådmannens opprinnelige bestilling til oss som studenter. Bidrar balansert målstyring og CAF- modellen til en videreutvikling av Løten kommune i en positiv retning? For å besvare disse spørsmålene har vi rettet oss mot de som er ledere i kommune for å finne svar og for å kunne danne empiri.

Ved valg av fremgangsmåte kunne det velges mellom kvalitativ- og kvantitativ metode. Den kvalitative metodens styrke ligger i muligheten for et intensivt studium av et eller flere ”cases” uten å være bundet av standardiserte og forhåndsdefinerte tilnærminger og spørsmål. Årsaken til at denne metodevinklingen ikke ble valgt ligger i at vi ønsket en bredere oversikt over mønstre og sammenhenger i ledernes opplevelser omkring strategier, BMS og CAF-modellen. Alternativet som stilles opp mot kvalitativ metode er for eksempel en survey. Denne metoden er å foretrekke når en ønsker å undersøke større utvalg, i vårt tilfelle hele den utvidede ledergruppen i Løten kommune.

Spørsmålene besvares ved at respondentene krysser av i et forhåndsstrukturert spørreskjema eller svarer i åpne ”bokser”. De fleste spørsmålene i spørreskjemaet har flere svaralternativer og formålet med dette er å fange opp meninger og uttrykk hos lederne i Løten kommune. En av de mange fordelene med den kvantitative metoden er at en kartlegger et relativt stort utvalg. Dette kan gi muligheter for å generalisere til en større populasjon (Skog, 2009). I vår oppgave er generalisering, i utgangspunktet, mindre relevant, siden vår undersøkelse omfatter hele ledergruppen og således vil være gyldig for denne. Vi har ikke som ambisjon å kunne

generalisere over på andre kommuner eller organisasjoner, men man kan ikke utelukke at det vil ha en verdi også for andre.

Fordelen ved den kvantitative metoden er at:

- spørsmålene har lettere for å bli presise når svaralternativene foreligger
- de gir større mulighet for å sammenligne svar fra ulike respondenter
- de hjelper respondentene til å huske

Vi ser også av det vi har klart å finne av tidligere forskning om BMS er i betydelig grad knyttet til den kvantitative tradisjonen. Det kan derfor bli lettere å sammenligne funn med andre rapporter i den grad det er interessant.

5.1.1 Spørreskjemaet

Spørreskjemaet som vi har benyttet har vi utviklet selv, med støtte fra veileder og Erik Mønness. Skjemaet er bygd opp i fire deler. Den første delen er for å få bakgrunnsinformasjon om respondentene. De tre andre delene finner vi igjen i teoripresentasjonen. Disse tre delene er spørsmål om følgende:

- a) Spørsmål om visjon og strategier
- b) Spørsmål om balansert målstyring
- c) Spørsmål om CAF- modellen.

Spørreskjemaet er presentert for rådmannen og godkjent av ham.

5.1.2 Utprøving av spørreskjemaet

Våren 2011 ble spørreskjemaet delt ut til fem ledere i andre kommuner som også benytter balansert målstyring. Hensikten var blant annet å se på hvor lang tid de brukte på å besvare undersøkelsen. De opplevde å ha rikelig med tid når de fikk 20 minutter som ramme. Lederne som hjalp oss med dette gjorde forundersøkelsen på papir. I henhold til dem var dette uproblematisk. Av den grunn bestemte vi oss for å gjennomføre undersøkelsen på papir

ettersom noen av spørsmålene var av en slik karakter at det var formålstjenlig at respondentene ikke skulle ha tilgang til oppslagsverk. Det ville gitt mulighet for en betydelig feilkilde i vår empiri.

Den andre hensikten med å teste skjemaet på forhånd var å se om det var spørsmål i spørreskjemaet som var vanskelig å forstå for respondenter. I vår kontakt med disse lederne, kom det ikke frem synspunkter på spørreskjemaet som kunne forstås på en slik måte at det var uklarerheter ved spørsmålene. På bakgrunn av denne testen bestemte vi oss sammen med veilederen for at vi kunne gjennomføre spørreundersøkelsen på Løten kommunes utvidede ledergruppe på i alt 30 mennesker.

Neste steg i undersøkelsen var å opprette kontakt med rådmannen og få hans tillatelse til å gjennomføre undersøkelsen. Dette var uproblematisk.

5.1.3 Utvalget

For at et prosjekt som dette skal ha størst mulig overføringsverdi til andre mulige utvalg, eller ha en generaliseringsverdi, er det viktig at utvalget trekkes etter bestemte måter. Dette bør være ved tilfeldig seleksjon. Det krever at man i utgangspunktet har et stort utvalg å trekke fra, f eks alle menn eller kvinner i Norge. For oss er ikke hensikten å se på det best mulige utvalget, men å undersøke Løten kommune. På bakgrunn av dette ble alle lederne i Løten kommune, totalt 28 stykker (fratrasket rådmannen og Carl Gustav Follestad), invitert til å delta i undersøkelsen.

Vårt utvalg kan betegnes som et klyngeutvalg (Skog, 2009). Fordelen med denne utvalgsprosedyren er at den er tidsbesparende for forskerne. Ulempen er at den er svakere med hensyn til generalisering, men som allerede nevnt, er det ikke hensikten med vår oppgave og sammenligne oss med andre utvalg. Problemstillingen vår er knyttet til Løten kommune og da må vi bruke lederne som er i Løten kommune for å finne svar.

5.1.4. Gjennomføring av spørreundersøkelsen i kommunen

Vi hadde opprinnelig tenkt å gjennomføre spørreundersøkelsen ved hjelp av IT-verktøyet Questback. Det ble imidlertid vanskelig da vi besluttet at lederne måtte gjennomføre undersøkelsen under vårt tilsyn for å unngå feilkilder og manipulasjon.

Etter at lederne hadde besvart spørreskjemaet, bestående av ca 60 spørsmål, gikk vi i gang med å punche dataene manuelt. Dette anså vi at var overkommelig jobb, i tillegg ga det oss en mulighet til å få et inntrykk av hvordan lederne hadde svart.

Vi blir i det daglige arbeidet vårt stadig konfrontert med at mange ønsker å gjennomføre en spørreundersøkelse på ledere og andre. For å motarbeide denne ”trøttheten” var det også viktig for oss å møte lederne og si noe om prosjektet vårt uten å avsløre noe om problemstillingen og hypotesene våre.

Ved at vi møtte lederne personlig, samt at vi var i rommet da de besvarte spørreundersøkelsen, mener vi at dette bidro til at de besvarte den ”riktigere” enn om de satt bak kontordøren og ikke var under tilsyn. Vi mener at vi på den måten kanskje unngikk at noen svarte på ”lykke og fromme”.

Det er opplagt en utfordring at den ene av studentene som er ansvarlig for oppgaven sitter i ledergruppen i Løten kommune i dag, mens den andre har gjort det tidligere. Man kommer opplagt veldig nær tematikken, man har kanskje forutinntatte meninger. Man kan til og med tenke seg at vi har interesse av bestemte svar på undersøkelsen som passer med vår egen agenda eller våre oppfatninger. Det var derfor viktig for oss å snakke med lederne om at dette var en undersøkelse som direkte gikk på deres jobb og at de måtte ta den alvorlig. Vi prøvde å appellere til gjennomtenkte svar.

Samtidig ville det vært mer aktuelt hvis det ikke var slik at det var rådmannsskifte i Løten kommune våren 2011. Den nye rådmannen har ikke samme ansvaret eller forholdet til tematikken som den tidligere hadde, slik at det vil være mindre problematisk om det skulle komme resultater som ikke vil bare være positive til systemene som benyttes.

5.1.5. Fraværsanalyse

Vi deltok på rådmannens utvidede ledermøte 5. september 2011 og informerte om prosjektet vårt, samt at vi fikk gjennomført spørreundersøkelse samme dag. Gjennom rådmannens innkalling til møte var alle informert om at det ville bli gjennomført en undersøkelse denne dagen.

De som ikke ønsket å delta i undersøkelsen fikk mulighet til å forlate møtesalen. Alle deltok.

De lederne som av en eller annen grunn ikke var til stede denne dagen ble oppsøkt av oss. De fikk den samme informasjonen som de andre og de ble bedt om å besvare undersøkelsen.

Det var viktig for oss å fortelle om betydningen av at alle tok seg tid til å svare på disse spørsmålene. Om ikke alle svarte ble grunnlaget for å trekke konklusjoner svekket. Av 28 mulige respondenter svarte 25, dette gir en svarprosent på 89 %. Dette anser vi som et tilstrekkelig antall til å trekke gyldige konklusjoner.

5.1.6 Påvirkning av respondentene

Alle (lederne) respondentene fikk den samme forklaringen og instruksjonen. Vi håper at de forklaringene vi har gitt har vært nøytrale og at vi ikke har påvirket lederne i noen retning. Faren med for mange forklaringer og instruksjoner er naturligvis at respondentene kan fange opp noe man ikke var ment å si noe om og således skape en vridning i svarene.

Uavhengig av dette er det grunn til å tro at lederne i Løten kommune gjennomførte oppgaven med å besvare spørreskjemaet på en seriøs måte og så ærlig som mulig. I følge lederne vi har snakket med i den senere tiden er det stor åpenhet om disse temaene blant dem.

5. 2 Feil ved metode og statistikk

Ved bruk av kvantitativ metode, noe som innebærer stor grad av bruk av tabeller og statistikk, er det mange feil man kan komme til å gjøre som f eks å operere på feil analysenivå og med feil operasjonalisering. Her tror vi derimot at vi er på sikker grunn da vi i stor grad har benyttet oss av tabeller og histogrammer.

5.2.1 Valg av analysemetode

Spørreskjemaet er bygget opp, blant annet, rundt dikotome variabler. Da har variablene bare to reelle svaralternativer (ja eller nei). Svaret kan altså ikke være litt det ene eller det andre. Den klassiske variabelen er kjønn, det ene eller andre. I korrelasjonsstudier kan dikotome variabler betraktes som kontinuerlige variabler som ikke endrer seg.

Videre er spørreskjemaet vårt bygget opp som Likert-skalaer. Det mest vanlige er å dele opp Likert-skalaen i mellom 4 - 10. Vi har valgt å dele opp skalaen i fem svaralternativer, fra "ikke i det hele tatt" til "i stor grad" og det siste svaralternativet er "vet ikke". I ettertid ser vi at dette kanskje gav oss i minste laget med spredning på resultatene våre. Det er nok slik at det fort kan bli mange treff i midten av skalaen med en så begrenset skalering, men samtidig ser vi ikke bort i fra at det fort vil skje også med flere svaralternativer.

For at respondentene skal være oppmerksomme og skjerpet kan det være viktig at man varierer mellom påstander og spørsmål. Dette skaper mer dynamikk og mindre monotomi for respondentene. Begrunnelsen for at vi ikke har valgt å gjøre dette her, er fordi vi ikke stiller mange spørsmål, undersøkelsen fant sted tidlig på dagen, samt at det krever en god del re-koding i etterkant på de spørsmålene som har ladning i svaret "feil vei".

5.2.2 Reliabilitet

Borg & Gall (1989 s. 257) definerer reliabilitet slik: "the level of internal consistency or stability of the measuring device over time". Spørreundersøkelsens reliabilitet kan vurderes på forskjellige måter, men det viktigste er hvorvidt man ville finne de samme svarene om man måler forskjellige utvalg flere ganger.

Forhåndsbestemte svarkategorier styrker reliabiliteten ettersom man minimaliserer muligheten for å tolke og misforstå spørsmålene. Denne undersøkelsen har i hovedsak lukkede svaralternativ og kodingen er foretatt av studentene. Etter at vi hadde punchet svarene, kontrollsjekket vi 10 % av respondentene. Disse ble tilfeldig plukket ut og vi fant en

punchefeil. Vi går av den grunn ut fra at resten av spørreskjemaene er punchet med minimale feilmarginer. Reliabilitet er nødvendig betingelse for validitet.

5.2.3 Validitet i undersøkelsen

Borg & Gall beskriver validitet som "the degree to which a test measures what it purposed to measure" (Borg & Gall, 1989 s. 249-250). Det sentrale ved validitetsvurderingen er om spørsmålene som blir stilt til respondentene måler det de skal. Et sentralt spørsmål er om man maktet gjennom spørsmålene å operasjonalisere teoribegreper og fange inn alle aspekter ved de teoretiske dimensjonene? Når vi forsøker å måle lederne i Løten kommunes opplevelse/ oppfatning av balansert målstyring og dimensjoner ved dette, er det da dette vi måler? Hvordan kan vi være sikker på at vi måler det vi tror vi måler?

Begrepet construct validity (Borg & Gall, 1989) betyr begrepsvaliditet. Hvordan kan en vite at en spørreundersøkelse måler teoretiske begreper, som f eks "opplevelsen" av balansert målstyring på en valid måte?

I instruksjonen til lederne var det viktig å skape en felles forståelse av begrepene strategi, visjon og balansert målstyring m.m. for å styrke begrepsvaliditeten. Det var av stor betydning at vi brukte noe tid på dette i oppstarten av gjennomføringen av spørreundersøkelsen for at lederne skulle ha den samme forståelsen av begrepene vi forsøker å måle. Om vi lyktes med dette er vanskelig å si, men lederne har bekreftet positivt at det var viktig at vi gjennomgikk de mest sentrale begrepene i forkant av spørreundersøkelsen: Dette er noe Gilje & Grimen (2007) også peker på som viktig.

I forhold til teori og forskningsresultater, er begrepet begrepsvaliditet sentralt. Hvordan har vi f eks forstått de forskjellige begrepene som balansert målstyring og strategi? De begrepene som er definert og gitt et innhold av forskere og teoretikere tidligere, er vi sikker på at vi har forstått dette riktig? Det er heller ikke alltid lett å si hva som er våre motiver for å stille spørsmålene slik vi gjør, har vi "rent mel i posen"? Det kan videre stilles spørsmål om man alltid er klar over hvorfor man stiller spørsmål slik og slik, eller om det er underbevisste prosesser. Det vi ønsker å vise her er at det er ikke sikkert at vi har brukt begrepene slik de var ment å brukes fra forskernes side. Tolkning i forhold til begreper blir i denne sammenheng det

springende punkt. Det er lett å forstå at sammenligninger mellom forskjellige forskningsresultater blir vanskelig om de samme begrepene brukes forskjellig (Gilje & Grimen, 2007). Validiteten i de operasjonaliserte begrepene ble ikke undersøkt eksplisitt.

5.3 Mulige feilkilder i datamatriksen

Det er i etterkant av en undersøkelse alltid lett å se at ting kunne vært gjort på en annen og kanskje bedre måte. Når vi nå i etterkant ser tilbake på svarkategoriene i spørreskjemaet ser vi at undersøkelsen kanskje burde bestått av en Likert-skala med større mulighet for variasjon. Vi burde kanskje benyttet skala med 7- 10 svaralternativer. En slik skala ville gitt større variasjonsbredde på dataene og slik gjort dataene mer egnet for parametrisk statistikk (kontinuerlige variabler).

5.3.1 Etiske spørsmål i tilknytning til spørreskjemaet

Løten kommune står i et skifte mellom to rådmenn og det er vanskelig å si om respondentene har underliggende motiver med sine svar. Det er hevet over enhver tvil at tidligere rådmann i sin helhet innførte balansert målstyring i Løten kommune. Det er en utfordring å vurdere om lederne i dag forsøker og har til hensikt å svare slik som "hjerte tilsier" eller om man svarer slik som nåværende rådmann kan tenkes å ønske at "vi som ledere i Løten kommune" svarer. Her er det en vanskelig vurdering og som det etter vår vurdering ikke er realistisk å forsøke å svare på.

5.3.2 Personvern

For å ivareta personvernet til de ansatte i Løten kommune søkte vi rådmannen i Løten kommune om å få lov til å gjennomføre undersøkelsen.

Videre opplevde vi det som viktig å klargjøre hos Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste at vårt spørreskjema og behandling av data, var i tråd med de gjeldende retningslinjer. Dette fikk vi godkjent.

Personvernet blir videre i varetatt ved at det ikke er andre enn Jon Arne Johansen og Carl Gustav Follestad som har tilgang til råmateriale. Dette vil bli destruert når prosjektet er endelig ferdig.

6. Resultater fra spørreundersøkelsen

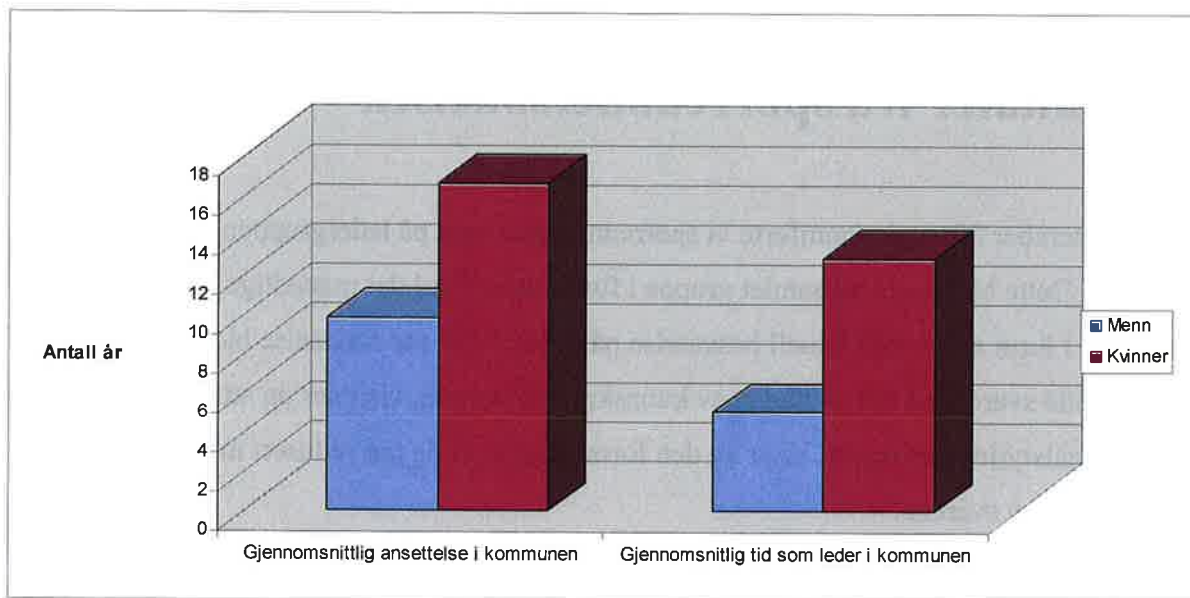
Den 2. september 2011 gjennomførte vi spørreundersøkelsen på ledergruppen i Løten kommune. Dette ble gjort i en samlet gruppe i forbindelse med det månedlige utvidede ledermøtet i form av en individuell besvarelse på papir. Etter vår forståelse bidro dette til at lederne måtte svare med det de hadde av kunnskap om ledelse, visjoner og strategier, samt balansert målstyring der og da. Vi er av den formening at vi da har redusert muligheten for manipulering av svarene.

Den utvidede ledergruppen består av 30 personer. Vi fant det ikke naturlig at rådmannen skulle delta i undersøkelsen, siden flere av spørsmålene handler om ledernes oppfatning av rådmannens synspunkter. Videre deltok ikke Carl Gustav Follestad, i og med at han er delansvarlig for undersøkelsen. Det var i tillegg tre andre ledere som av ulike årsaker ikke deltok. Således ble det 25 av 28 mulige respondenter som besvarte spørreundersøkelsen. Det gir en svarprosent på 89.

6.1 Sammensetningen av strategisk ledergruppe og utvidet ledergruppe

I undersøkelsen har vi ikke skilt mellom den strategiske ledergruppen og de andre lederne som utgjør ”utvidet ledergruppe”. Den strategiske ledergruppen består av 5 personer, inklusive rådmannen.

Av respondentene er det et flertall av kvinnelige ledere, totalt 14, mot 11 menn. Ut av grafen (figur 1) ser vi at kvinnene både har lengst arbeidserfaring i kommunen, samt at de har vært ledere lengre enn mennene.

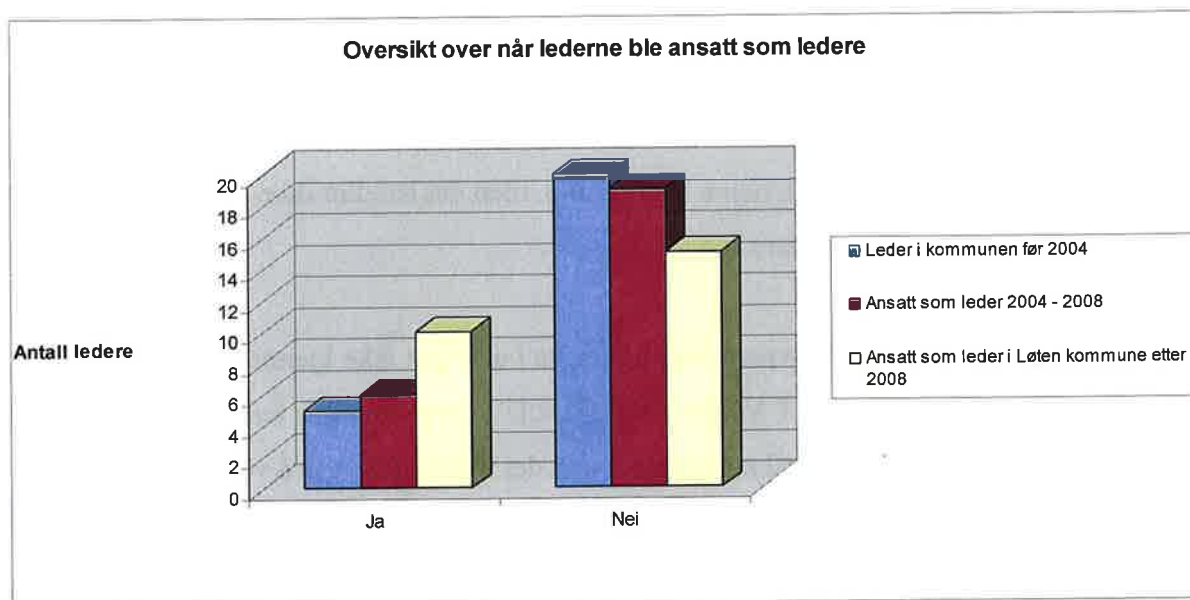


Figur 8: Viser frekvensen av ansettelsestid, samt tid som leder i Løten

Av de som i dag er ledere i Løten kommune har brorparten av respondentene opplevd å ha en karriereutvikling i kommunen. Av kvinnene er det 11 som har hatt dette, av mennene 7. Det kan tyde på at Løten kommune løfter frem sine ledere fra egne rekker. Resultatene viser således at sju av lederne er rekruttert eksternt.

6.1.1 Kontinuitet i lederskapet

Kontinuitet i lederskapet kan være viktig for en organisasjon. Det bidrar til stabilitet over noe tid, men det kan også føre til at organisasjonen går glipp av nye impulser og ”nytenkning”. I Løten kommune har den med lengst fartstid arbeidet som leder i 28 år – den med kortest tid i 1 år. Dette kan oppleves som en god bredde og variasjon.



Figur 9: Viser i hvilken grad det er "turnover" blant lederne i Løten kommune

Hva som anses som "god variasjon og bredde" i lederskapet er vanskelig å fastslå, med det vi ser i denne figuren (9) er at den største veksten av ledere kom etter 2008. Dette er naturlig ettersom det sammenfaller med at Løten kommune gjennomgikk en reorganisering.

Kommunen gikk fra å ha en flat virksomhetsstyringsmodell til å utvikle en organisasjon med kommunalsjefer. Dette medførte en noe mer topptung organisasjon. På bakgrunn av denne reorganiseringen økte antallet ledere med budsjett- og personalansvar betydelig. I løpet av 2008 gikk lederskapet i Løten kommune fra å bestå av 11 personer til å bli totalt 30.

6.2 Visjoner og overordnede strategier

Teori viser at overordnede visjoner og strategier er viktige for at en organisasjon skal sette seg mål, kanskje til og med ambisiøse mål. På bakgrunn av dette spurte vi lederne hva de legger i begrepet visjon. Under presenterer vi noen sitater fra besvarelsene:

- *Et mål det skal arbeides mot.*
- *Et overordnet "mål" – noe å jobbe/ se frem mot. Noe du vil at alle skal oppleve.*
- *Noe som er fremoverrettet*
- *Målsetting*
- *Overordnede mål. Uopnåelige – eller ledestjerne.*
- *Slagordmessig ambisjon*
- *Overordnet mål, det å strekke seg mot.*

Mange av lederne valgte ikke å respondere på dette spørsmålet. Det kan bety at flere ikke har en klar mening om hva en visjon er. Flere av de forslagene som er beskrevet over kaster også et ”dunkelt lys” over hva begrepet visjon handler om, men det handler ikke om måloperasjonalisering, slik som flere foreslår.

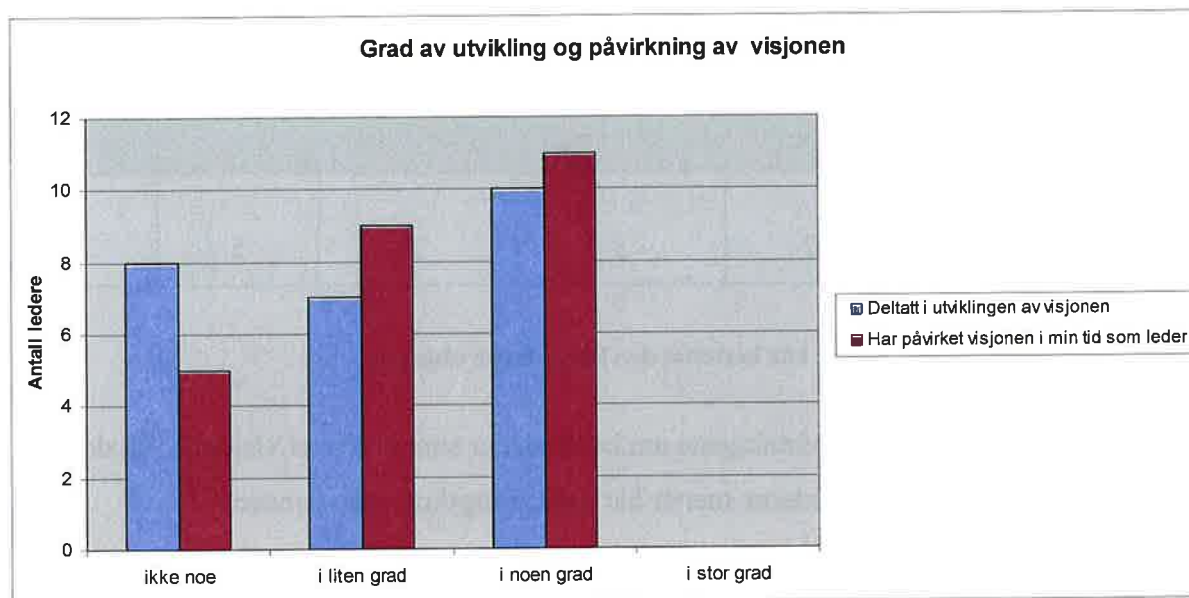
Tabellen under viser at nesten halvparten av mennene i utvalget ikke kjenner visjonen for kommunen som er ”MIDTPUNKT MED MANGFOLD”. De kvinnelige lederne ser ut til å være bedre orientert om visjonen til kommunen, enn det mennene synes å være.

Kjønn	Kjenner visjonen	Kjenner ikke visjonen	Antall
Menn	6	5	11
Kvinner	10	4	14
Sum	16	9	25

Tabell 1: Viser ledere i Løten kommunes kjennskap til kommunens visjon

Når vi nå ser på det åpne kontrollspørsmålet hvor respondentene skal skrive ned Løten kommunes visjon, er det 5 av de som mener at de kjenner kommunens visjon som beskriver den feil. Av de 25 lederne er det 11 som kan beskrive Løten kommunes visjon korrekt: ”Midtpunkt med mangfold”. Altså er det bare 44 % av lederne som vi med sikkerhet kan si kjenner visjonen.

En side ved om man har kunnskap til kommunen visjon eller ikke, er i hvilken grad lederne har deltatt i utviklingen av visjonen. Om en som leder er gitt muligheten for å påvirke visjonen vil også prege hvor mye kunnskap lederen har om den.



Figur 10: Viser deltakelse i utvikling av visjonen, samt påvirkning på den

Med utgangspunkt i at en visjon er samlende for en virksomhet og gir den en retning, er det overraskende å se at ingen av lederne opplever at de ”i stor grad” har deltatt i utviklingen av den. De opplever heller ikke å ha stor påvirkningskraft på visjonen. Vi tillater oss her å minne om at rådmannens lederteam (strategisk ledergruppe) deltar i undersøkelsen. Med bakgrunn i det skulle vi tro at i alle fall de svarte bekreftende på at de ”i stor grad” påvirker visjonen. Så er ikke tilfelle.

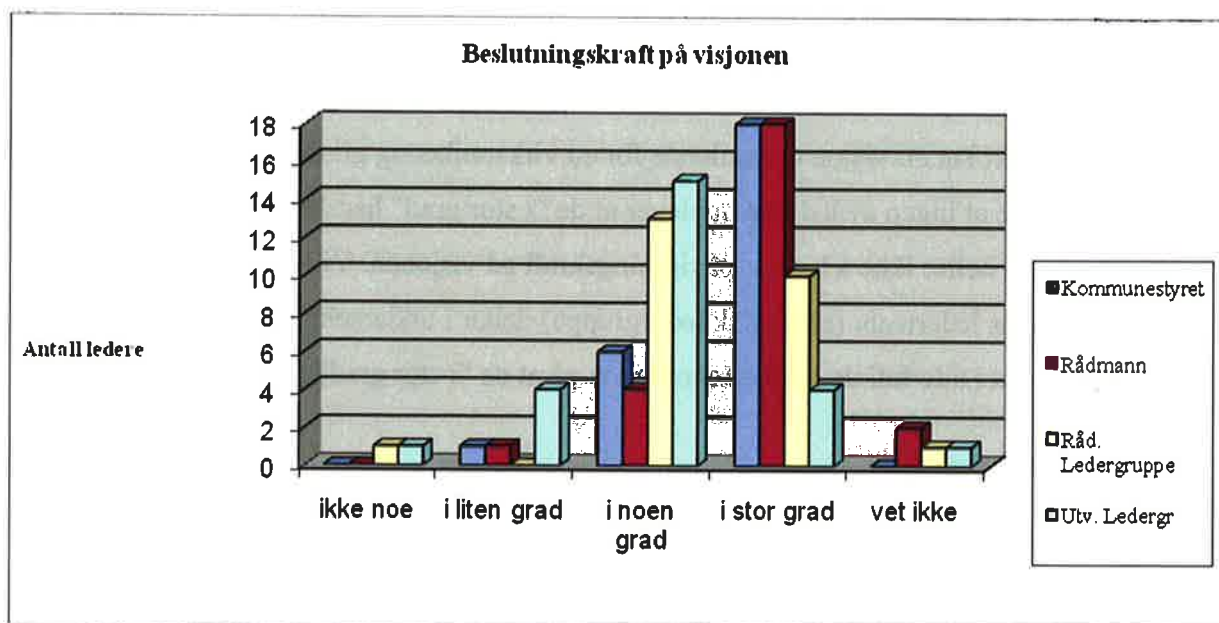
Når de mest sentrale lederne ikke opplever at de har deltatt i denne prosessen, verken nå eller tidligere, hvem er det da som har besluttet den visjonen som Løten kommune har?

Resultatene viser at 13 av lederne i Løten kommune svarer at det er de folkevalgte, altså kommunestyret, som beslutter den kommunale visjonen. Av våre respondenter er det henholdsvis 5 som mener at det er rådmannen eller rådmannens ledergruppe som har besluttet kommunenes visjon, det er 2 som mener at det er utvidet ledergruppe og 5 som ikke vet. Det tilkom den utvidede ledergruppen mange nye ledere i 2008. Det kan være slik at disse ikke har forutsetninger for å vite hvem det er som beslutter kommunens visjon.

Nivå	De folkevalgte	Råd- mannen	Rådmannens ledergruppe	Utvidet ledergruppe	Vet ikke	Sum
Antall ledere	13	2	3	2	5	25

Tabell 2: Viser hvem lederne mener har besluttet den kommunale visjonen

Når det spriker i henhold til oppfatningene om hvem det er som beslutter visjonen, vil det være interessant å se på hvem lederne mener har beslutningskraft på visjonen.



Figur 11: Viser hvem lederne mener kan påvirke visjonen til kommunen

Det fremkommer i figuren over at det er kommunestyret og rådmannen som i størst grad oppleves å kunne utøve innflytelse på visjonen.

Å arbeide sammen med sine ansatte for å nå kommunens visjon er viktig som leder. Det fremkommer i våre resultater at lederne i Løten kommune ”i noen grad” arbeider for å nå kommunens visjon, i alt 13 ledere. Det er ca like mange ledere som ”i liten grad arbeider” for å nå kommunens visjon som det er ledere som ”i stor grad” arbeider for å nå kommunens visjon. To av lederne vet ikke om de arbeider for å nå kommunens visjon.

6.2.1 Hvilke arbeidsformer velges for å nå visjonen og betyr overordnede strategier noe for lederne?

Visjoner er en sentral side ved en virksomhet. Det neste spørsmålet lederen ble utfordret på var hvordan de arbeider for å nå kommunenes visjon.

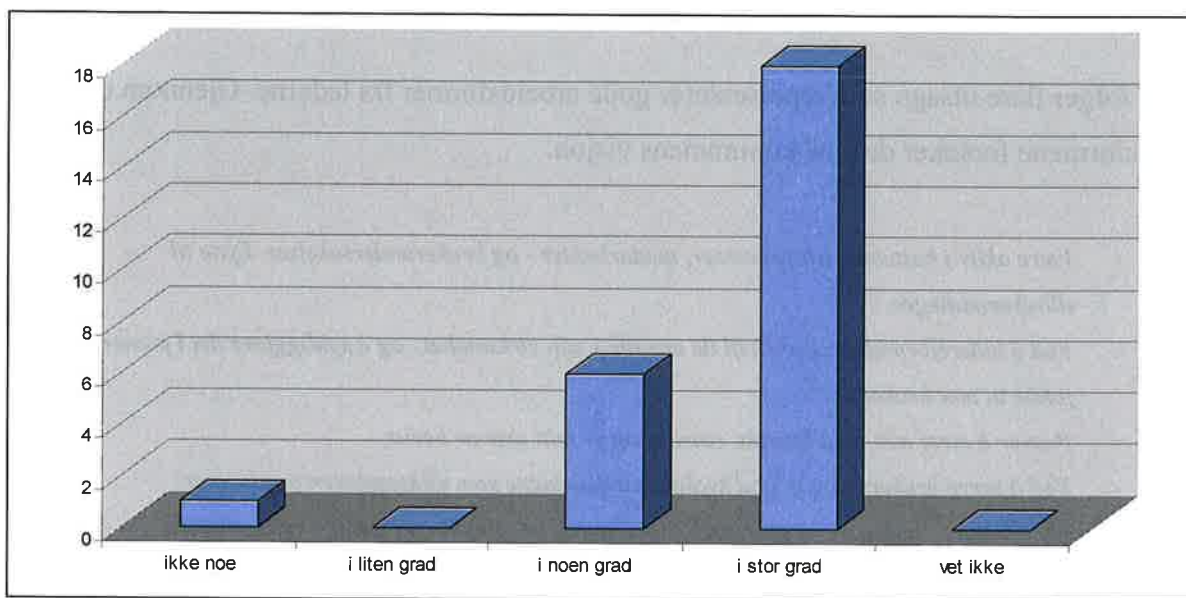
Under følger flere utsagn som representerer gode arbeidsformer fra lederne. Gjennom disse arbeidsformene forsøker de å nå kommunens visjon.

- *Være aktiv i bestemmelsesprosesser, medarbeider - og brukerundersøkelser. Lytte til tilbakemeldinger.*
- *Ved å videreformidle visjonen til de ansatte i min virksomhet, og å synliggjøre det i planer og jobbe ut mot brukerne.*
- *Prøver å møte alle med respekt, omsorg og er mitt ansvar bevist.*
- *Ved å serve brukerne og gi god kvalitet på tjenestene som virksomheten produserer.*
- *Ha den som "bakteppe" i gjøremål, planlegging av oppgaver, i møter i virksomheten.*
- *Tar den fram i møte med mine ansatte og bevisstgjør dem.*
- *Tanke for omdømme. Attraktivt. Ivareta alle – romslighet – åpenhet.*
- *Utvikle gode tjenester for innbyggerne. Ta vare på de ansatte. Gode samarbeidsevner – kommunikasjon – informasjon.*
- *Arbeider målrettet.*
- *I daglig samarbeid og kommunikasjon. Evalueringer.*
- *Omdømmebygging. Positiv omtale og serviceinnstilt i møter med brukere og innbyggere.*
- *Løten skal ha gode tilbud til sine brukere, innbyggere skal få varierte opplegg og opplevelser, mulighet for vekst og utvikling.*
- *Arbeidsoppgavene tjenesten ivaretar. Sørge for utvikling og kvalitetsutvikling av tjenestetilbudet mot brukerne.*

Listen med utsagn viser at lederne har gode arbeidsformer for hvordan de skal operasjonalisere og forsøke å nå visjonen til Løten kommune. Også på dette spørsmålet er det flere av lederne som ikke svarer. Det kan lede tankene i retning av at de ikke har noe bevisst forhold til visjonen eller til sine arbeidsmetoder for å nå den. Legg merke til at det her er 12 ledere som ikke har besvart spørsmålet.

6.2.2 Overordnede strategier utledet av kommunestyret

Ledere har som en av sine viktigste oppgaver å realisere arbeidsgivers visjon. I vår sammenheng må lederne være opptatt av kommunestyrets og rådmannens overordnede strategier for å bidra til god produksjon i organisasjonen.



Figur 12: Viser i hvilken grad lederne i Løten kommune arbeider for å nå de overordnede strategiene

Resultatene fra vår undersøkelse viser at 96 % av lederne i ”stor grad” (18) eller ”i noen grad” (6) er opptatt av de overordnede strategier. I kontrollspørsmålet spør vi lederne; Hva er ditt forhold til de overordnede strategiene til Løten kommune.

Lederne beskriver sitt forhold til de overordnede strategiene på følgende måte:

- *Et mål det arbeides for å realisere. Er med på å prioritere det daglige arbeidet.*
- *De gir retningen på det arbeidet jeg skal gjøre.*
- *Lojal*
- *Rettesnor å arbeide etter.*
- *Det gir retning for mitt og virksomhetens arbeid. Hva som skal vektlegges og prioriteres.*
- *Jeg har ansvar for å sette de ut i livet.... ”Kjøtt på beinet”*
- *Godt kjent med dem – både personlig og inn i ledergruppa.*
- *Viktig å være lojal og bringe dette videre til de ansatte.*
- *Overordnede strategier er retningsgivende. Brukes til å sjekke om kursen er riktig i det daglige.*

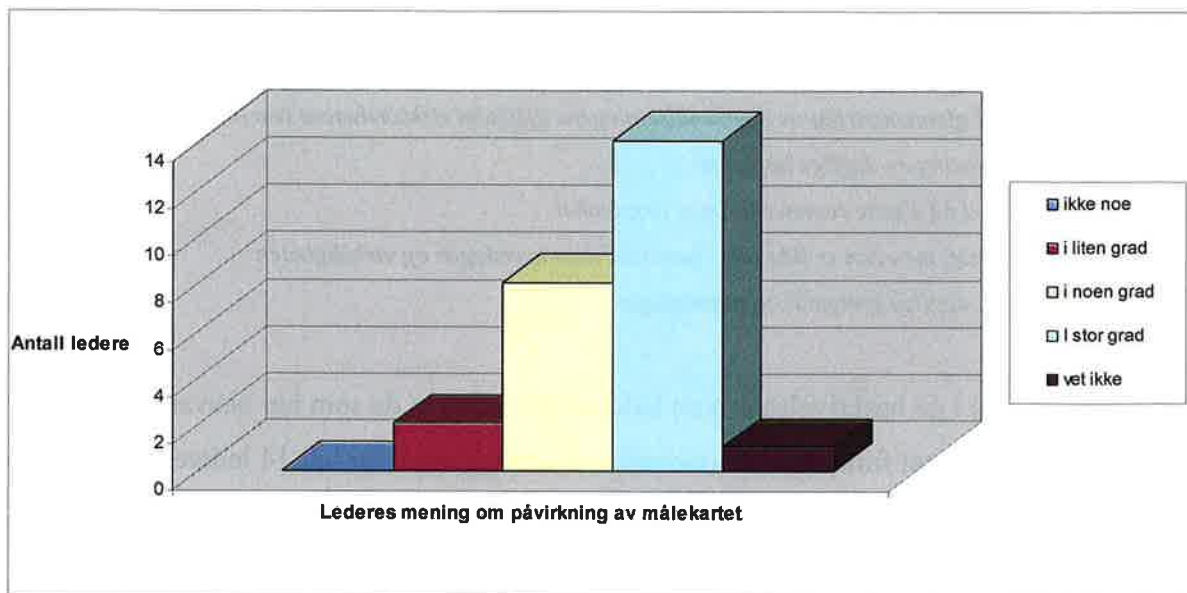
- *Strategier er viktig for våre rammer. Det politikere/rådmann satser på blir tilgodesett med midler slik at vi kan drive vår virksomhet best mulig – og det motsatte er at det strammes inn i rammen.*
- *Bidrar til gjennomføring av hovedmålsetningene gjennom virksomhetens ivaretagelse og gjennomføring av daglige oppgaver.*
- *De er med på å sette rammer for min virksomhet*
- *Svært viktig, men den er ikke like "levende" som hverdagen og virkeligheten.*
- *Gjennom daglige gjøremål og beslutninger.*

Med utgangspunkt i de beskrivelsene som lederne gir, ser vi at de som har besvart det åpne spørsmålet har et bevisst forhold til de overordnede strategiene. Her har 14 ledere besvart spørsmålet. Det er to måter å forstå det faktum at man ikke besvarer et spørsmål. Den ene forståelsen er at man som respondent ikke har noe å bidra med fordi man ikke kjenner plassen til strategiene. Den andre forståelsen er at man ikke bryr seg om å besvare noe, vi håper det ikke stemmer i denne sammenhengen. En lav respons gir det samme resultatet. Tanken om at de lederne som ikke har besvart, ikke har noe å bidra med blir sterkere.

6.3 Lederne opplevelse av balansert målstyring

Som beskrevet i teorien om balansert målstyring, og i historikken for Løten kommune, har kommunen benyttet prinsippene fra balansert målstyring siden 2004. Som beskrevet tidligere betyr balansert målstyring blant annet at det må utvikles parametere som kommer til kjenne i et målekart for hver enkelt virksomhet – se målekart for Løten ungdomsskole (vedlegg 3).

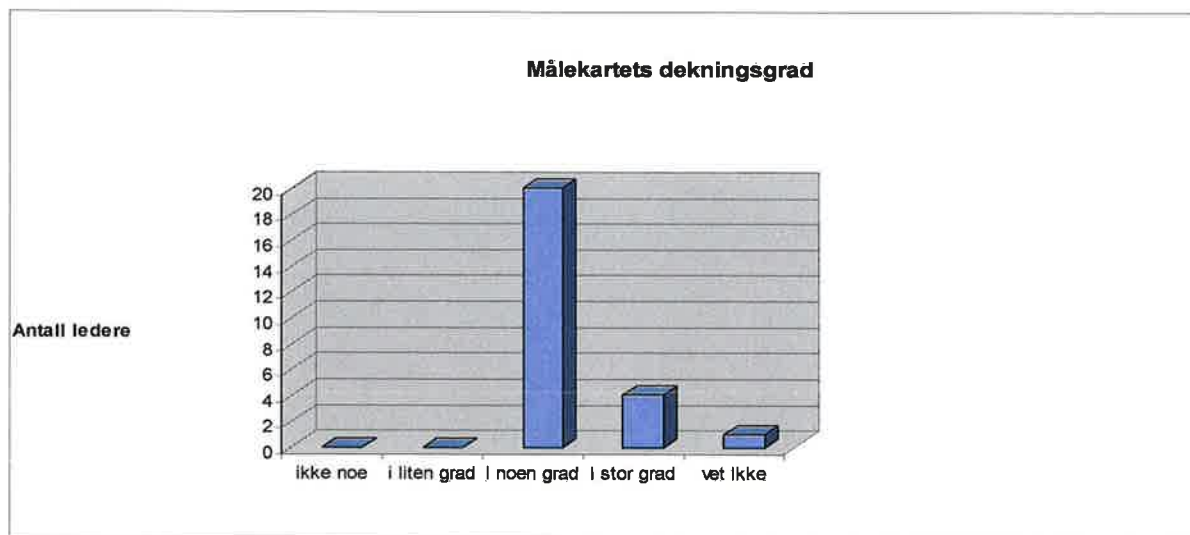
Resultatene fra vår undersøkelse viser at 14 av de 25 lederne har deltatt i utviklingen av målekartet. Det betyr at 11 av dagens ledere ikke har deltatt i utviklingen av målekartet.



Figur 13: Viser grad av påvirkning på målekartet

Resultatene viser at 14 av lederne opplever at de i stor grad kan påvirke målekartet for sin virksomhet. Det er 8 som mener at de kan påvirke målekartet i noen grad. Resultatet viser altså at brorparten av lederne er av den formening at de kan påvirke målekartet for sin virksomhet i den forstand at de kan delta i å sette og utvikle mål for virksomheten.

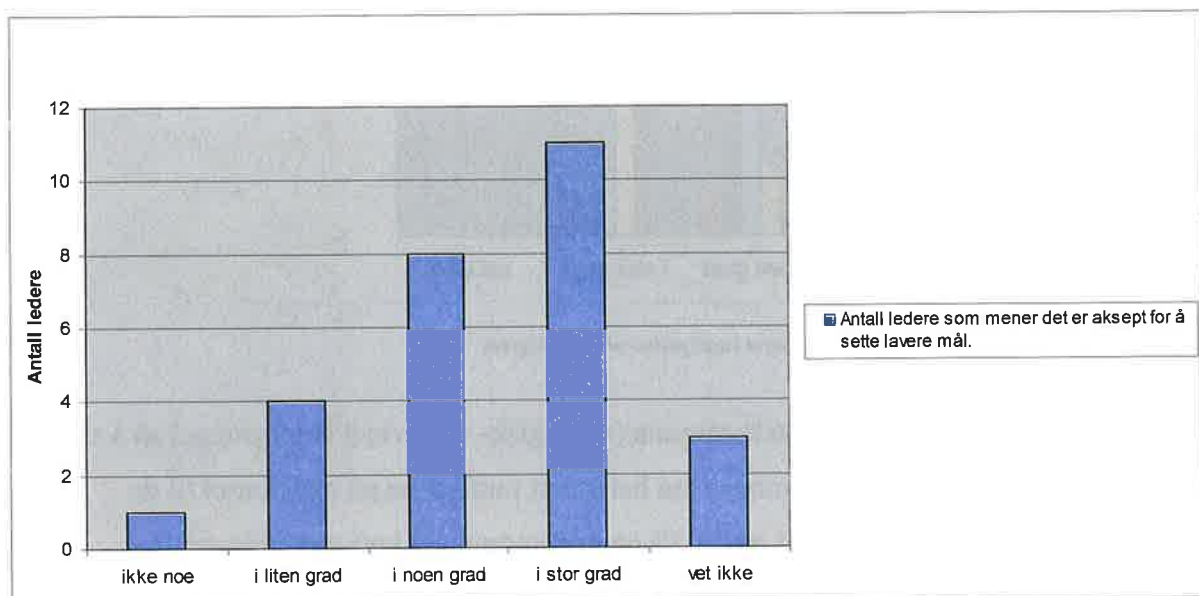
En viktig side ved målekartet er om det er dekkende for den virksomheten det skal måle. Virksomhetene i Løten kommune er forskjellig og de har en forskjellig tjenesteproduksjon. Det blir av den grunn viktig å se i hvilken grad lederne i Løten kommune mener at deres målekart er dekkende for egen virksomhet.



Figur 14: Viser i hvilken grad målekartet er dekkende for virksomheten

Av lederne i Løten kommune er det 20 som mener at målekartet ”i noen grad” er dekkende for den virksomheten de leder. Videre er det fire av lederne som opplever at målekartet ”i stor grad” er dekkende. En av lederne er usikker, eller vet ikke, om målekartet er dekkende for virksomheten sin.

Målekartet er et ”dynamisk kart” i den forstand at det skal kunne endre seg om vilkårene for målinger og interesseområder forandrer seg. Med bakgrunn i dette blir det da viktig å ”ladde” ut om lederne har en formening om det vil være aksept for å sette nye mål for virksomheten også om disse skulle være mindre ambisiøse enn for året før.

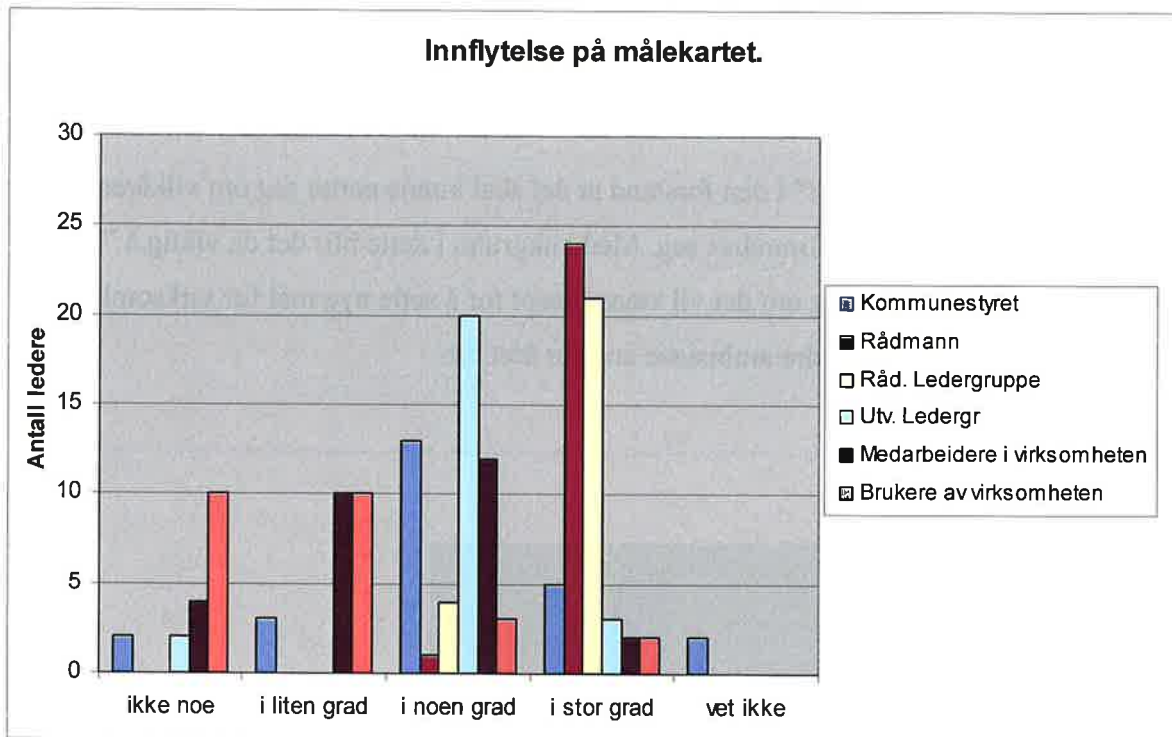


Figur 15: Viser muligheten til å sette mindre ambisiøse mål i målekartet

Resultatene viser at lederne mener at det ”i stor grad” er aksept for å sette også lavere mål enn det de hadde året før. I alt er det 11 ledere som mener dette. Åtte av lederne mener at det ”i noen grad” er aksept for å være mindre ambisiøs i målsettingen enn året før. Fire mener at det i liten grad er aksept for det. En av lederne mener at det ikke er aksept for dette i det hele tatt og tre av lederne vet ikke hva de skal tro.

Målekartet er en viktig del av Løten kommunes virksomhetsstyringsmodell. I den forbindelse er det av betydning å undersøke hvem lederne mener har hatt innflytelse på utviklingen av kartet. Det vil fortelle oss noe om hvem lederne mener har satt ”standardene” for hva som skal måles. Er det de som kjenner virksomhetene ”dårligst”, altså de folkevalgte og strategisk

ledergruppe, eller virksomhetsleder og medarbeiderne som er de som bør kjenne virksomheten best?



Figur 16: Viser hvem lederne mener har størst innflytelse på målekartet

Resultatene viser at lederne i Løten kommune (strategisk- og utvidet ledergruppe) så å si utelukkende skårer at det er rådmannen som har størst innflytelse på målekartet til de forskjellige virksomhetene, i alt 24 av 25. På en god andreplass kommer rådmannens ledergruppe. Her er svaret til 20 ledere ”i stor grad”. I resultatene fremkommer det at lederne på ”lavere nivå” (virksomhetsledere) tillegges å kunne ha innflytelse over målekartet ”i noen grad”, men få mener ”i stor grad”. Det fremkommer også at medarbeidere ”i noen grad” til ”i liten grad” har innflytelse over målekartet. De som i minst grad har innflytelse over målekartet er brukerne av virksomhetene.

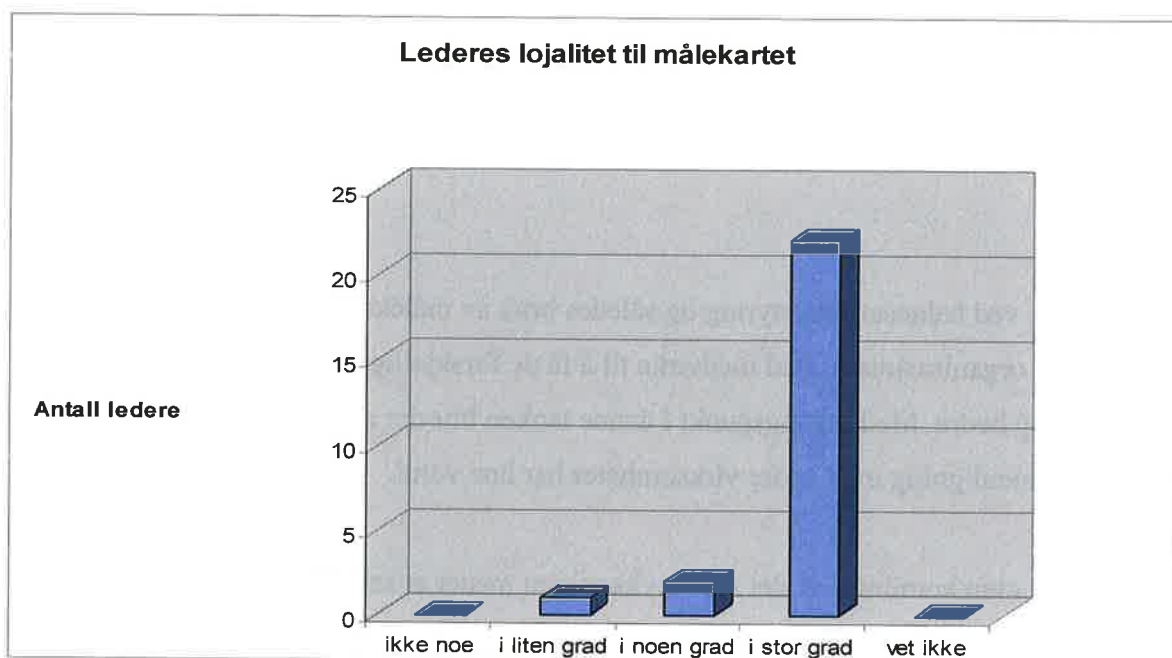
Målekartet er sentralt for lederne i Løten kommune. Det skal ”drive” lederne til å yte bedre og ikke minst å få medarbeiderne til å yte mer. En annen interessant side av målekartet er resultatene som fremkommer i det skal være med i vurderingen av lønnsfastsettelsen til lederne.

I undersøkelsen fremkommer det at 9 av lederne mener at målekartet ”i stor grad” påvirker det daglige arbeidet. Av lederne er det 14 som beskriver at målekartet ”i noen grad” påvirker deres daglige arbeid. Videre er det to som mener at det i liten grad påvirker deres daglige arbeid.

En av tankene ved balansert målstyring og således bruk av målekart er at det ved intern konkurranse i organisasjonen, skal medvirke til å få de forskjellige virksomhetene og lederne til å yte mer og bedre. Med utgangspunkt i denne tanken blir det av betydning å se om lederne mener at sammenligning med andre virksomheter har noe verdi.

Av lederne i Løten kommune er det seks stykker som mener at sammenligning med andre tilsvarende virksomheter har en stor verdi. Videre ser vi at det er 15 av lederne som mener at dette ”i noen grad” har verdi. Fire av lederne mener at dette har liten verdi. For noen av lederne vil dette være et lite relevant spørsmål da de ikke har direkte sammenlignbare virksomheter i kommunen, f eks er det bare en barnevernsetat. Men vi tenker at ettersom ingen har svart ”vet ikke” på dette spørsmålet har alle en virksomhet de mener de kan sammenligne seg med eller ha en referanse til.

Når målene er gjennomdrøftet i virksomhetene, slik som prosedyrene tilsier, og nedskrevet i ”kartene”, samt vedtatt i budsjettprosessene i kommunen, er de forpliktende for lederne. Det neste spørsmålet vi stilte lederne var i hvilken grad de er lojal til de målene som er satt for virksomhetene og kommunen.



Figur 17: Viser grad av lojalitet til målene som er vedtatt

Resultatene viser at ledere er lojale til de mål de selv setter (og setter sammen med sin leder). Noe overraskende er det at en leder skårer dette spørsmålet ”i liten grad” og to ledere at de ”i noen grad” er opptatt av å nå målene som er nedfelt i målekartet for egen virksomhet. Her kan man være fristet til å tro at ledene ikke har forstått spørsmålet, men det synes klart nok for oss. Det er vanskelig å se for seg at ledere ikke skal være lojale mot egne mål.

Et av de åpne spørsmålene vi stilte til lederne var ”i hvilken grad målene og målekartet er viktig for deg i det daglige arbeidet og hvordan kommer dette til syne”? På dette åpne spørsmålet svarte lederne følgende:

- Tema ved oppfølging av virksomhetene og til dels viktig i dialogmøter. Videre er det viktig i forhold til utvikling av ledere og virksomhetene.
- Viktig å ha fokus på god kvalitet, på å få ned sykefraværet, holde seg innenfor budsjetttrammer og fornøye brukere.
- En hjelp for målrettet jobbing. Holde en viss standard på det vi ”leverer”. Noe å ”strekke” seg mot.
- Å nå mål er viktig for den det gjelder, uavhengig av om de står i et målekart. Det er ønsket om gode resultater som er drivkraften, men ikke fordi målene står i et målekart.
- Leverer kvalitet på arbeidet. Noe å strekke seg mot og etter.
- De angir viktige områder å jobbe mot. Retning for medarbeiderne. Peker på hva som er viktig.
- Det er ut fra dette (målekartet) at vi ser hvordan det står til i virksomheten. Hva vi må prioritere.

- *Gir retning. Strukturere for tiltak, gir et beslutningsgrunnlag. Involvere ansatte til å EIE.*
- *Gir grunnlag for å sammenligne med årene før og sammenlignbare kommuner.*
- *Det er et styringsdokument.*
- *Viser gjennomsnittlige resultater. Ser hva som bør forbedres.*
- *Tilrettelegging for å unngå sykefravær. Forsiktig med investeringer for å holde budsjettammer. Gode tilbud for brukerne og jobbe for godt personalsamarbeid.*
- *Er med på å sette fokus på oppgaver som skal løses.*
- *Det blir viktige fokusområder*
- *Gir en prioritering av oppgaver og fokus. Sier noe om retningen vi som virksomhet ønsker å gå.*
- *Forsøker å finne strategier for å bruke resultatene på sikt.*

Punktene over viser at mange av respondentene har et svært bevisst forhold til hva målekartet betyr i hverdagen. Særlig fremheves det at målekartet hjelper lederne å se hvilke fokusområder de må prioritere. Videre viser beskrivelsene at det gir virksomhetene retning og et godt beslutningsgrunnlag til å arbeide med videreutvikling.

En skulle tro at en leder som setter målene for egen virksomhet sammen med sine ansatte i større grad arbeider for å nå målene. Ett av spørsmålene vi stilte til lederne var om de selv utviklet målekartet. I alt er det 14 av 25 lederne som svarer at de ”i stor grad” selv har satt målene for sin egen virksomhet. Av de resterende 11 lederne er det 9 som skårer at de ”i noen grad” setter målene for egen virksomhet. (På grunn av spørsmålenes karakter er det her noe vanskelig å vite om det kan være en feilkilde at lederne her tenker på medarbeiderne som delaktig i ”settingen” av mål og at det derfor kan bli færre som svarer ”i stor grad”.)

På spørsmålet om påvirkningskraft i forhold til eget målekart skårer de fleste lederne at de har ”noen grad” av påvirkningskraft på målekartet. De som har minst påvirkningskraft på innholdet i målekartet, er likevel medarbeiderne i virksomhetene og brukerne av virksomhetene. Dette er noe overraskende da det fra rådmannsnivået hele tiden har vært oppmerksomhet knyttet til at det skal være medvirkning fra de ansatte og brukervedvirkning til målekartet.

Målekartet for Løten kommune inneholder flere ”dimensjoner”, se målekartet for Løten ungdomsskole. I den videre presentasjonen av resultatene vil vi ha fokus på hvilke av dimensjonene i målekartet lederne mener er de viktigste. Vi vil også se på hvilken av

dimensjonene lederne mener at rådmannen er mest opptatt av. Først kommer ledernes rangering.

Tabellen under viser et gjennomsnitt for hver dimensjon som lederne har skåret.

Dimensjonene kunne skåres med verdiene en til fem.

	Gjennomsnitt for dimensjonene	Skåret til verdien 5, beste skår, av.
Økonomi	3,32	6 ledere
Sykefravær	2,64	1 leder
Brukertilfredshet	3,56	9 ledere
Medarbeidertilfredshet	3,56	6 ledere
Andre parametre	1,92	1 leder

Tabell 3: Viser en rangering av dimensjonene i målekartet

Resultatene i denne tabellen viser at lederne mener at det å oppnå gode resultater på dimensjonene ”brukertilfredshet” og ”medarbeidertilfredshet” er det viktigste. En optelling av hvordan lederne svarer viser at det er 9 av lederne som mener at den viktigste dimensjonen er ”brukertilfredshet”. I konkurranse med de fire andre dimensjonene er det bare en av lederne som mener at sykefravær skal rangeres som den viktigste. Tabellen viser at dimensjonen ”økonomi” blir skåret til tredje plass. ”Andre parametre” er den klare ”taperen” i denne tabellen.

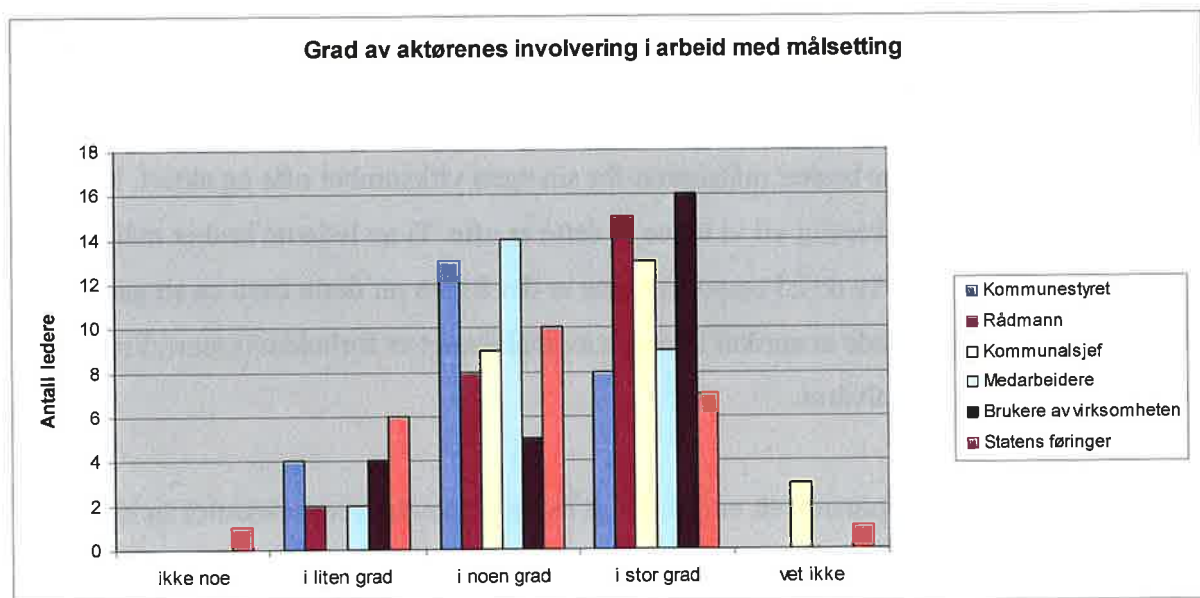
Neste tabell viser hvordan lederne mener at rådmannen ville rangere de samme dimensjonene.

	Gjennomsnitt for dimensjonene	Skåret til verdien 5, beste skår, av.
Økonomi	3,88	12 ledere
Sykefravær	2,60	-
Brukertilfredshet	3,64	8 ledere
Medarbeidertilfredshet	2,96	1 leder
Andre parametre	1,76	4 ledere

Tabell 4: Viser ledernes meninger om hva de tror rådmannen er mest opptatt av

Tabellen over viser at lederne mener at rådmannen er mest opptatt av dimensjonen ”økonomi”, de gir et gjennomsnitt på 3,88 til denne dimensjonen. 12 av lederne mener at rådmannen vil rangere betydningen av ”økonomi” som den viktigste. På en god nummer to kommer dimensjonene ”brukertilfredshet”. Dimensjonen ”brukertilfredshet” er det 8 av 25 ledere som rangerer høyest. Noe overraskende er det kanskje at dimensjonen medarbeitertilfredshet ikke skårer mer. På bakgrunn av dette ser vi at lederne i Løten kommune mener at rådmannen i størst grad vil være opptatt av økonomi og brukertilfredshet.

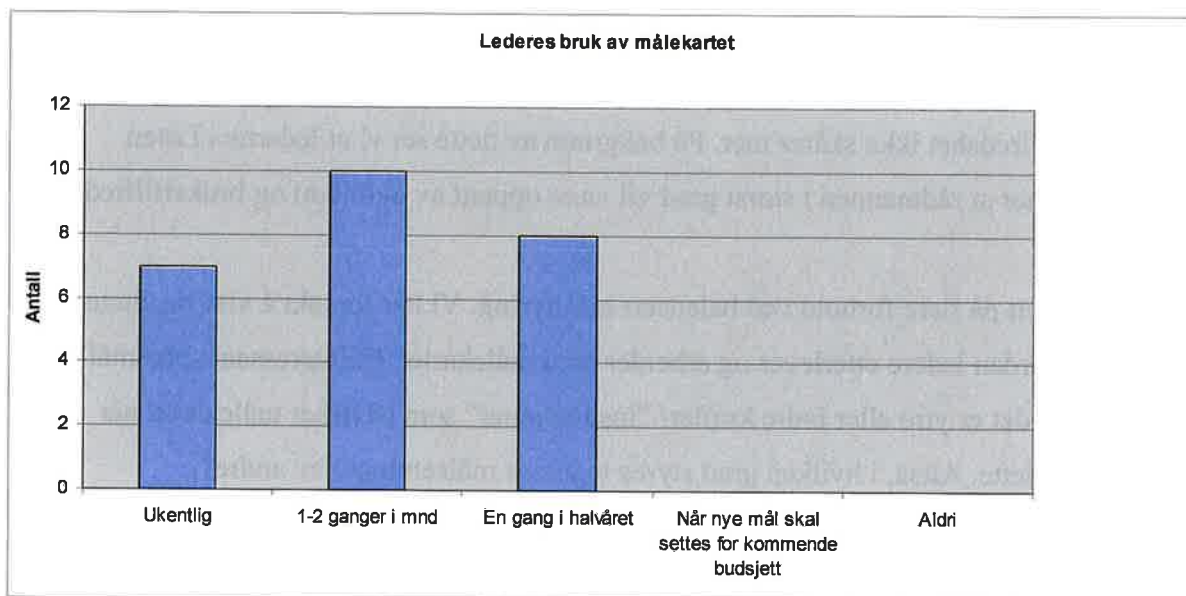
Foran har vi sett på flere forhold ved balansert målstyring. Vi har forsøkt å vise resultater som synliggjør hvordan ledere etterlever og arbeider med målekartet. Et interessant spørsmål er da i hvilken grad det er ytre eller indre krefter/ ”institusjoner” som påvirker målekartet når lederen lager dette. Altså, i hvilken grad styres lederens målsetninger av andre?



Figur 18: Viser hvem lederne mener setter målene i målekartet

Resultatene over viser at det er mange ”parter” som ”i stor grad” deltar i fastsettingen av mål for virksomhetene. Noe overraskende er det brukerne av de forskjellige tjenestene som lederne selv skårer høyest i forhold til å styre målsettingene til virksomhetene. Ikke overraskende er også kommunalsjefer og rådmannen dominerende i forhold til å legge premisser for målsettingene. På dette spørsmålet ser vi også at medarbeiderne i virksomhetene kommer svakest ut i forhold til de andre aktørene.

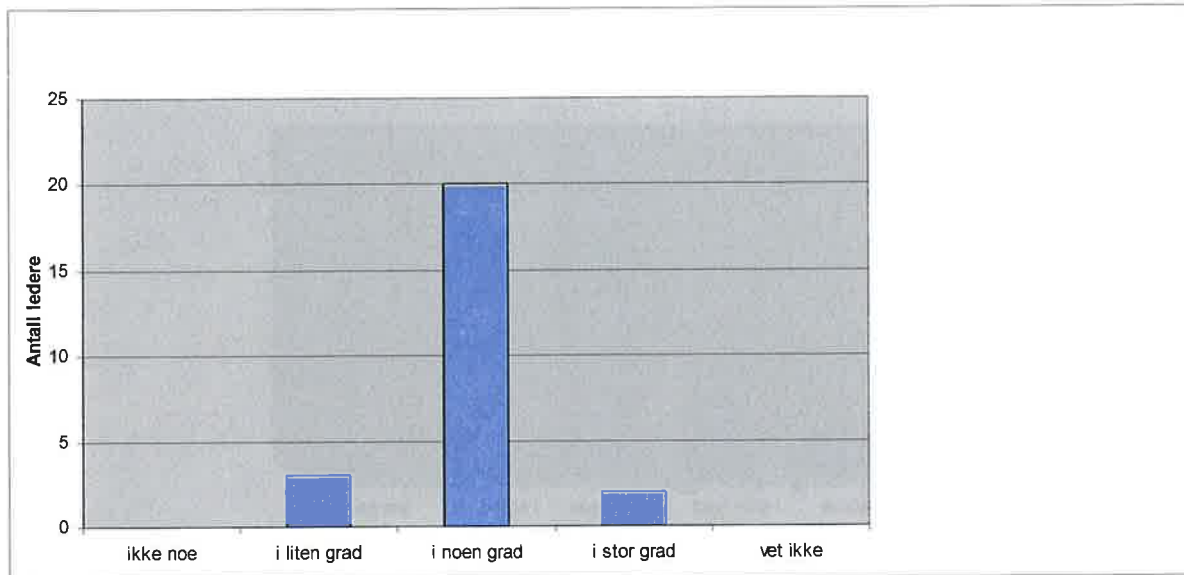
Et av de siste spørsmålene vi stilte lederne med tanke på balansert målstyring og målekartet var i hvilken grad målekartet blir anvendt.



Figur 19: Viser ledernes bruk av eget målekart

Resultatene viser at lederne bruker målekartet for sin egen virksomhet ofte og aktivt. Når sju ledere bruker målekartet ukentlig vil vi mene at dette er ofte. Ti av lederne bruker målekartet ca 1-2 ganger i måneden. Av de 25 respondentene er det 8 som tar dette frem ca en gang i halvåret. Det er noe undrende at spriket i bruken av målekartet er forholdsvis stort. Fra en gang i uken til en gang i halvåret.

Dette kan lede oss over i spørsmålet; er det slik at lederne som bruker målekartet sjelden mener at det ikke er dekkende for virksomheten sin?



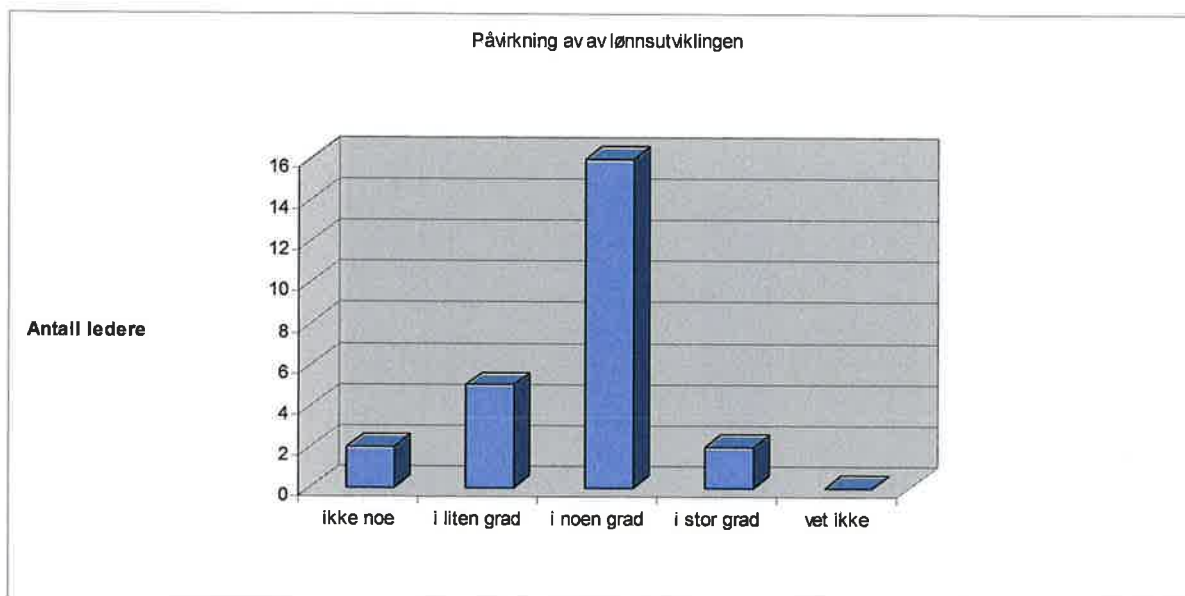
Figur 20: Viser i hvilken grad lederne mener at målekartet er dekkende for egen virksomhet

Resultatene viser at svært mange av lederne mener at målekartet bare er ”i noen grad” dekkende for virksomheten sin. Det er tre av lederne som mener at målekartet ”i liten grad” er dekkende for virksomheten, mens det er to som mener at det i stor grad er dekkende. Det er et overraskende funn at lederne i Løten er forholdsvis enstemmig i at målekartet er for lite dekkende for virksomhetene. Dette resultatet kan også speile det faktum at anvendelsen av målekartet var så vidt variabelt.

6.4 Incentivsystemer/ belønningssystemer

Incentivsystemene er en vesentlig side ved balansert målstyring. Kaplan og Norton viser at belønningssystemer betyr mye for hvordan medarbeidere og ledere i en virksomhet orienterer seg med tanke på arbeidsinnsats. Det er ikke urimelig å tro at den som har ”noe godt i vente” yter mer, enn den som ”intet har i vente”. Belønninger vil kunne øke innsatsen til både medarbeiderne og lederne.

Er det slik at lederatferden påvirkes av den lønnen man har? Når vi spurte lederne i Løten kommune om det, svarte de på følgende måte.



Figur 21: Viser ledernes mening om knytningen mellom resultater i egen virksomhet og deres egen lønnsutvikling.

Resultatene viser at lederne ”i noen grad” opplever at lønnen, ”belønningen” og lønnsfastsettelsen påvirkes av resultatene man oppnår i målekartet. Det er noe overraskende at bare to ledere av 25 mener at dette har stor betydning. På den andre siden er det like mange ledere som mener at dette ikke har noen betydning i det hele tatt. Det er fem ledere som mener at oppnådde resultater i liten grad har betydning for lønnen til den enkelte leder.

Svært få ledere i Løten kommune mener altså at de konkrete resultater i målekartet har noen betydning for den enkelte leders lønnsutvikling. Når resultatene organisasjonen oppnår i liten grad betyr noe, hva mener da lederne at er de sentrale sidene ved lønnsutviklingen?

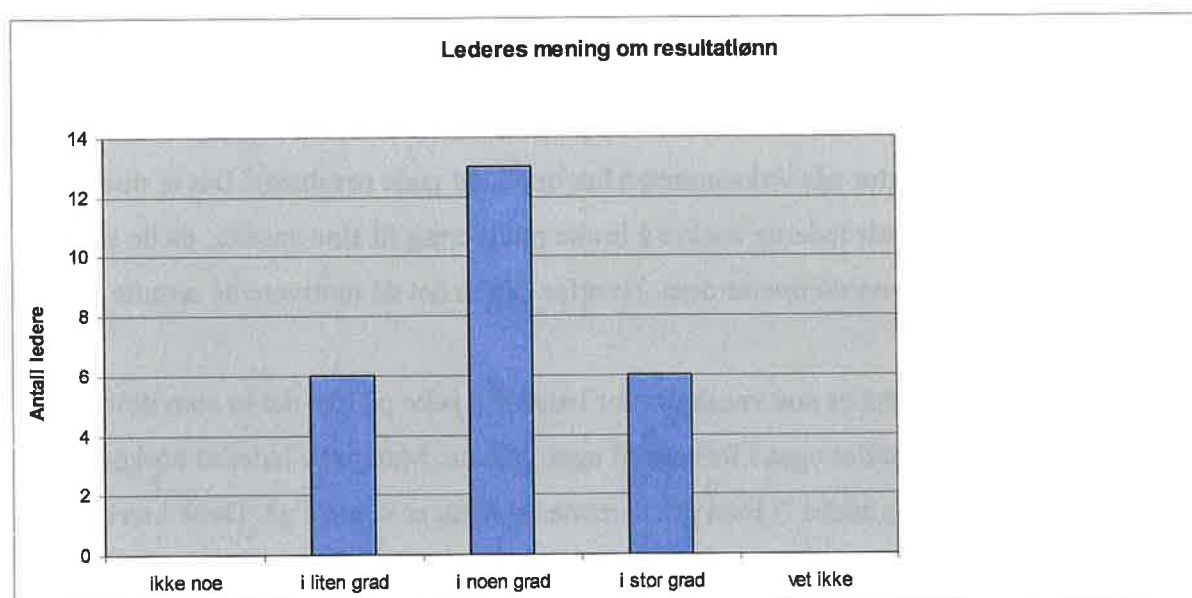
På spørsmålet; ”Hva påvirker din lønn?”, svarer lederne som følger:

- *Resultater. Faglige og økonomiske. Kompleksitet i arbeidsoppgaver og sykefravær.*
- *Hittil har det vært gjennom forhandlinger for grupper gjennom lønnsforhandlinger*
- *Hva som blir gjennomsnittet i min gruppe*
- *Resultater/ sammenligning med andre. Lønnsstigning generelt.*
- *Prestasjoner. Resultater. Stå på, gode tilbakemeldinger. Gode brukerundersøkelser, og det å ha medarbeiderundersøkelser.*
- *Hvordan jeg holder budsjetttrammen. Lite sykefravær. Brukertilfredshet og medarbeidertilfredshet.*
- *Medarbeidertilfredshet, brukertilfredshet og økonomiske resultater.*
- *Brukertilfredshet, medarbeidertilfredshet. Men med mest vekt på økonomi – holde budsjettet.*
- *Brukertilfredshet, medarbeidertilfredshet og økonomisk resultat*

- *Måloppnåelse*
- *Generell lønnsutvikling i tariffområdet. Konkurransesituasjon/ sammenlignbare kommuner/ nabokommuner.*
- *Ikke å overskride budsjettammer. Fornøyde brukere og ansatt.*
- *Konsumindeksen og ikke noe annet.*
- *Oppnådde resultater i tillegg til resultat av forhandlinger/ prioriteringer mellom org. Og arbeidsgiver.*
- *Tariffutvikling i sentrale oppgjør.*
- *Leders og ledergruppen. I noen grad resultater.*
- *Økonomi, brukerundersøkelser, medarbeidertilfredshet.*
- *Sentrale føringer for lønnsoppgjøret. Innsats og oppnådde resultater.*
- *Økonomisk situasjon i kommunen som helhet. Resultater og størrelsen på virksomheten.*

Til tross for at mange av lederne mener at resultatene i målekartet betyr lite i lønnsfastsettelsen, er de punktene de nevner over sentrale sider ved målekartet. Det lederne da kanskje mener er at det er noen momenter (dimensjoner) i målekartet som er mer "lønnssettende" enn andre. Det er flere av lederne som nevner økonomisk styring, bruker- og medarbeidertilfredshet som retningsgivende, men at selve målekartet gir liten retning på lønnsutviklingen.

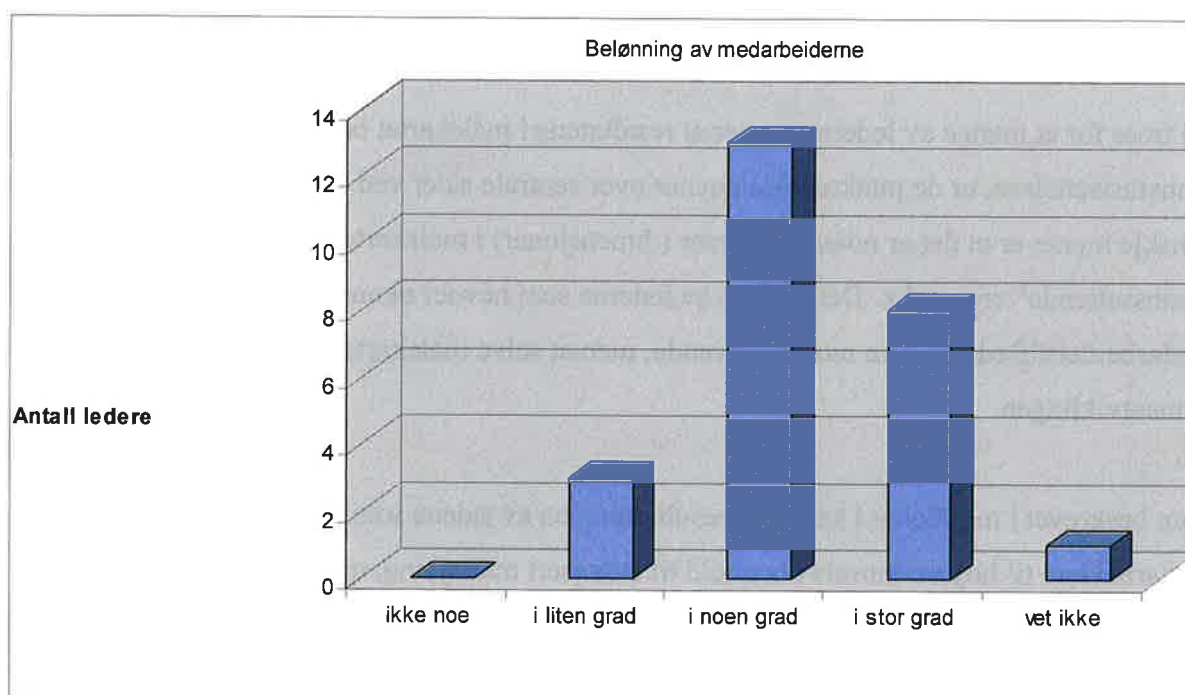
Som beskrevet i teoridelen i kap 3, er resultatlønn en av sidene som skal motivere ledere og medarbeidere til høyere innsats i henhold til balansert målstyring, men er dette gjeldende for våre respondenter?



Figur 22: Viser grad av motivasjon i henhold til resultatlønn

Resultatene viser at det er 19 av lederne som mener at de ”i liten grad” eller i ”noen grad” motiveres av resultatlønn. Seks av lederne beskriver at de ”i stor grad” blir motivert av at kommunen har resultatlønn. Det er her interessant å se på spredningen hos lederne. Ved første øyekast kan det virke noe underlig at ikke flere blir motivert av resultatlønn.

På spørsmålet om i hvilken grad man skulle kunne ønske at en som leder skulle kunne premiere de ansatte med mer lønn eller andre goder, svarer lederne følgende:



Figur 23: Viser ønsket om å bruke premiering av medarbeidere

Flere av lederne skulle selv kunne ønske å bruke premiering (bonus, økt lønn) som en ytterligere motivasjonsfaktor når virksomheten har oppnådd gode resultater. Det er noe underlig over resultatene når lederne ønsker å bruke premiering til sine ansatte, da de selv ikke opplever at resultatlønn motiverer dem. Hvorfor skulle det da motivere de ansatte?

Resultatene over viser at det er noe vanskelig for lederne å peke på hva det er som motiverer dem selv fullt ut. Dette gjelder også i forhold til egne ansatte. Mange av lederne ønsker å belønne sine ansatte, mens andre ”i liten grad” mener at dette er veien å gå. Dette kan dra tankene i retning av at det er andre faktorer som er vel så viktige ved lønnsfastsettelse som

målekartet, både for ansatte og ledere. Lederne peker blant annet på følgende faktorer som kan være viktig ved lønnsfastsettelsen.:

- *Samarbeidsevner, teamarbeid. Pådriver i egen virksomhet. Stayerevne. Skape gode relasjoner.*
- *Daglig innsats i jobben. Men det er også viktig at evt. spesielle utfordringer som har vært i noen perioder hensyntas.*
- *Se løsninger.*
- *Det sosiale miljøet og mulighetene til utvikling. Faglig utvikling.*
- *Mange personlige egenskaper som er vanskelig å måle.*
- *Anerkjennelse av godt og stabilt arbeid. Uredd og arbeidsom*
- *Hvordan en står på i jobben kan ofte være vanskelig å måle i målekartet.*
- *Viktig med kontinuitet for å ivareta rutinemessige arbeidsoppgaver.*
- *Man må også se på resultatene bak målekartet. Hvorfor er resultatene slik de er?*
- *Opplæring/ videreutdanning/ kompetanse.*
- *Generell kontroll innenfor eget område. Å utvikle avdelingen til felles beste.*

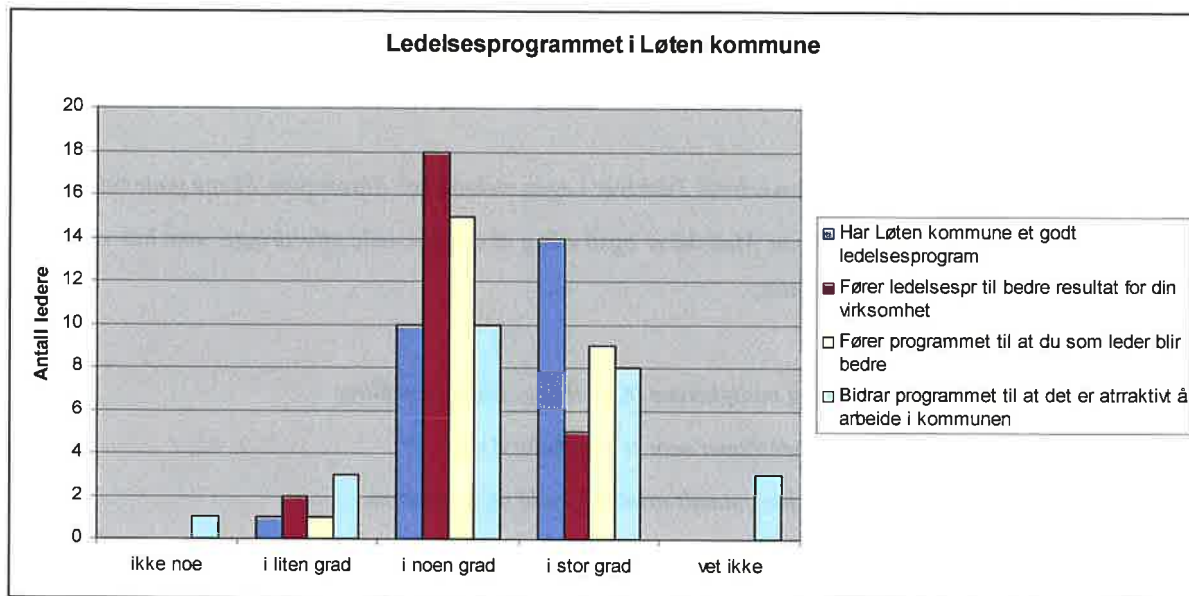
Momentene som lederne beskriver over er momenter som i liten grad fanges opp i målekartet til Løten kommune, da faktorene som er beskrevet i kartet er på et mer overordnet nivå.

6.5 CAF- modellen og ledelse

Et viktig aspekt ved CAF- modellen/ metoden er å utvikle lederne i virksomheten til å bli enda bedre i sin lederfunksjon.

CAF- modellen ble innført i Løten kommune i 2004/05. Siden 2006 har rådmennene, men særlig Gaute Arneson, drevet med lederopplæring. I Løten er dette kjent som ”ledelsesprogrammet for ledere i Løten”. Programmet har gått over fire år og nye ledere blir ”faset” inn i de samme perspektiver som de ”eldre”. Altså fikk rådmannen en ”plattform” med ledere som hadde gjennomgått de samme kursene, fått den samme opplæringen og dermed skulle være opptatt av de samme målene.

I det følgende vil vi se på flere sider ved ledelsesprogrammet som er gjennomført i Løten kommune.



Figur 24: Viser i hvor stor grad lederne i Løten kommune er fornøyd med ledelsesprogrammet i kommunen

En stor del av lederne mener at ledelsesprogrammet har vært til god støtte og utviklet dem som ledere. Til sammen er det 24 av lederne som mener at ledelsesprogrammet ”i noen grad” til ”i stor grad” har ført til bedre ledelse av virksomhetene i kommunen.. Det er bare en av lederne som mener at ledelsesprogrammet ikke har tilført ham / henne noe.

18 av lederne i kommunen mener at dette programmet ”i noen grad” fører til at det blir bedre resultater i virksomhetene. Fem av lederne er av den formening at programmet ”i stor grad” bidrar til positive resultater for virksomhetene.

Lederne i kommunen er positiv til ledelsesprogrammet. Hele 24 av lederne mener at dette ”i noen grad” til ”i stor grad” har gjort dem til bedre ledere.

For enhver arbeidsgiver er det viktig å se hva som bidrar til at arbeidstakerne blir i en kommune. For rådmannen i Løten kommune må det være tilfredsstillende å se at ledelsesprogrammet er en del av det som bidrar til at det er attraktivt å arbeide i kommunen.

6.6 Oppsummering

Vår undersøkelse har vist sentrale og interessante sider ved CAF-modellen og balansert målstyring i Løten kommune, samt manglende kunnskaper om visjoner. Videre har vi vist hvordan incentivsystemene fungerer og hvilket syn lederne har på dem.

CAF- modellen og den ledelsesfilosofien som ligger bak modellen er sentral i lederutviklingsprogrammet i Løten kommune. De aller fleste lederne har deltatt i dette programmet, som ble iverksatt av Gaute Arneson. Også her har vi gjort interessante funn.

Vi har nå presentert de sentrale funnene i vår undersøkelse. Vi vil nå gå over til å drøfte funnene våre opp mot de teoretiske betraktninger som er gjort rede for tidligere.

7. Drøfting og konklusjoner

I det følgende kapittel vil vi drøfte våre funn i forhold til den hypotesen som ble reist i kapittel 1.3. De ni forskningsspørsmålene skal bidra til å besvare hypotesen:

Den positive utviklingen i Løten kommune i perioden 2004-2011 er et resultat av innføringen av styringsmodellen CAF og balansert målstyring.

Under følger en gjennomgang av drøftinger og konklusjoner i forhold til de spørsmålene vi har reist for å besvare hypotesen. Avslutningsvis vil det komme refleksjoner rundt videre arbeid og forskning.

Generelt kan vi på bakgrunn av funnene våre si at det er en stabil ledergruppe/ utvidet ledergruppe i Løten kommune. Mange av lederne har vært i sine stillinger i årevis og det er lite turnover i ledergruppen.

7.1 Spørsmål 1

Kaplan & Norton (2001) beskriver at det er svært viktig i systemet for balansert målstyring at lederne i organisasjonen kjenner og etterlever den vedtatte visjonen og de strategiene som skal til for å nå målene. Teorien som er presentert foran viser at en virksomhet som ikke har en visjon eller retning, i liten grad vet ”hvor den skal”. For en organisasjon kan dette være uheldig, da den ikke samler lederne og de ansatte om en felles retning.

Kjenner lederne i Løten kommune til kommunens visjon og arbeider de for å nå visjonen?

Resultatene i vår undersøkelse viser at 16 av de 25 lederne i kommunen som besvarte undersøkelsen hevder de kjenner visjonen, som altså er ”midtpunkt med mangfold”. I tillegg kunne ytterligere 5 respondenter ikke redegjøre for visjonen ved kontrollspørsmål. Det betyr at over halvparten av kommunens utvidede ledergruppe ikke kan redegjøre for hvilken visjon Løten kommune har. For oss som studenter var dette et noe overraskende funn. Vi kunne ha

forventet oss at noen av de sist ansatte kanskje ikke ville kjenne visjonen, men funnene i spørreundersøkelsen viser at det er mange flere enn disse. Siden Kaplan og Norton (2001) fremhever at det innenfor et system med balansert målstyring er viktig å kjenne visjonen, var det nok vår forventning at de aller fleste lederne skulle kunne redegjøre for hva visjonen var. Videre er det naturlig at lederne i kommunen arbeider for å nå de visjonene som kommunestyret har vedtatt. Man kan hevde at for en leder i en kommune, her Løten kommune, er hovedoppdraget å gjennomføre kommunestyrets visjon og etterleve de strategiene som er nedfelt i kommuneplanen.

I vår undersøkelse fremkommer at 56 % av lederne ikke kan redegjøre for visjonen til kommunen, mens 96 % av lederne i ”stor grad” eller i ”noen grad” arbeider for å nå den. Av lederne er det 72 % som ”i stor grad” arbeider for å nå kommunestyrets og rådmannens overordnede strategier, mens 24 % mener at de ”i noen grad” arbeider for å nå disse målene.

Det er noe overraskende at det ikke er full oppslutning til kommunestyrets og rådmannens overordnede strategier. Man kan tenke seg at verken de folkevalgte eller administrasjonssjefen setter særlig pris på at ikke alle lederne skårer at de i stor grad arbeider for å oppnå kommunestyrets og rådmannens visjon, strategier og mål. Vi anser det som lite sannsynlig at man fikk anledning til å være leder i for eksempel mobiltelefonselskapet Nokia særlig lenge, om man ”i noen grad” arbeidet for å nå selskapets visjon. Det er med stor sannsynlighet vi tror at man raskt ville være på søken etter nytt arbeid. Samtidig er det vel neppe helt uvanlig med ulike meninger om strategivalg i offentlig sektor, vi kan jo trekke fram Forsvaret som et eksempel på dette.

Kaplan og Norton (2001) er tydelig på at et selskap og en virksomhet trenger et lederskap som er samstemt om retning og visjon. Strategiene som dannes og utvikles skal bidra til at man når de målene som er satt av styret til bedriften, eller av kommunestyret om man overfører det til kommunal sektor. Det er kommunestyret som er oppdragsgiver på vegne av innbyggerne.

Konklusjon:

I henhold til teori som er presentert, er det vanskelig å se at blant annet Kaplan og Norton (2001) sin presisering av betydningen av et lederskap som er klart og tydelig og som går i samme retning er oppfylt her. Riktig nok er det 72 % av lederne som i stor grad arbeider for å nå kommunestyrets og rådmannens visjon, men det er en ikke ubetydelig gruppe ledere som

bare i noen grad arbeider for å nå denne visjonen – 28 %. Dette tolker vi slik at en del av lederne ikke opplever å være forankret i den samme visjonen og de samme strategiene som brorparten av lederne. Dette understøttes av den overveldende manglende kunnskap om kommunens visjon.

7.2 Spørsmål 2

Teoriene som er presentert tidligere viser at et eierskap til visjon og strategi er svært viktig for at det skal inngå som en del av ledernes hverdag. Dette blir beskrevet både av Kaplan og Norton (2001), samt Hoff og Holving (2002).

Undersøkelsen vår viser at lederne i all hovedsak mener at det er kommunestyret, de folkevalgte og rådmannen som har laget visjonen og i stor grad utviklet den. Dette fremkommer i tabell 2 og figur 10. Det blir da interessant å stille følgende forskningsspørsmål:

a) Opplever virksomhetslederne i Løten kommune å være en del av visjonen og opplever de at de har deltatt i å utvikle den?

Det er ti av lederne i Løten kommune som beskriver at de i noen grad mener at de har deltatt i utviklingene av visjonen til kommunen. De resterende lederne mener at de i liten grad eller ikke i det hele tatt har deltatt i dette arbeidet. Ved nærmere undersøkelse viser det seg at de ti som mener at de har deltatt i utviklingen av visjonen, er de ti som har vært ansatt lengst og ansatt før 2008. Dette er en rimelig forståelse da rådmannens ledergruppe før 2008 var mindre og sterkere knyttet til rådmannen. Samtidig ble visjonen utarbeidet og nedfelt i kommuneplanen tilbake i 2005, de som har blitt ansatt senere har ”arvet” visjonen.

Teorien viser at skal ledere ha et forhold til visjoner og strategier, må de involveres i dette arbeidet og i disse prosessene, altså når dannelsen og utviklingen skjer. Hoff og Holving (2002) viser at det er viktig at det skjer en vesentlig grad av kommunikasjon mellom de som lager visjonen og strategiene, og de som i stor grad skal sette dem ut i praksis. Figur 3 (fra Hoff og Holving, 2002) viser hvordan denne informasjonsflyten bør være i et balansert målstyringssystem. De peker på viktigheten av informasjonsflyt og tilbakemeldinger mellom

skaperne av visjoner og strategier, og de som skal utføre dem. Når 16 av lederne i kommunen skårer at de ikke har deltatt i denne prosessen eller i liten grad har deltatt, er det grunn til å undre seg over om disse visjonene er forankret hos lederne i Løten kommune. Ses dette spørsmålet sammen med det over, altså hvor mange ledere som kjenner visjonen til Løten kommune, er det vel ikke urimelig å mene at visjonene er svakt forankret i ledergruppen.

Det er 5 av lederne som svarer at de ikke har deltatt i denne prosessen i det hele tatt. Den sjette siste lederen som ble ansatt i Løten kommune, ble ansatt 3,5 år før undersøkelsen fant sted. En rimelig slutning med utgangspunkt i disse tallene er at det i alle fall ikke er mindre enn drøyt 3 år siden visjoner og strategier ble drøftet og tatt opp til vurdering i ledergruppen. Det kan selvsagt være mulig at de folkevalgte og rådmannen har drøftet visjoner og strategier, men det er rimelig tydelig at disse ikke er kommunisert nedover i organisasjonen.

b) Lar lederne i Løten kommune visjonen påvirke sitt daglige arbeid?

Til tross for at det ser ut til at lederne i Løten kommune ikke i nevneverdig grad deltar i dannelsen av visjonen, ei heller videreutviklingen av den eller strategiutvikling generelt, ser det ut til at lederne i større grad lar visjonen påvirke sitt daglige arbeid. Men her ser det også ut til at lederne fordeler seg etter noen akser. Alle lederne mener at de i større eller mindre grad lar visjonen til kommunen påvirke sitt arbeid. Seks av lederne sier at de i stor grad lar Løten kommunes visjon påvirke sitt daglige arbeid.

Til tross for at det ikke er noen av lederne i Løten kommune som ”i stor grad” har deltatt i utviklingen av, eller har påvirket visjonen, er det ingen motsetning til dette at man ”i stor grad” lar visjonen påvirke sitt daglige arbeid. Det kan derimot være en rimelig tolkning å forstå dette dit hen at det er de som sitter nærmest ”makta”, ”makta” i betydning kommunestyret og rådmannen, som lar Løten kommunes visjon prege sitt daglige arbeid mest. Det er nærliggende å anta at rådmannens strategiske ledergruppe i størst grad opplever slik nærhet.

De 13 lederne som beskriver at de ”i noen grad” lar visjonen påvirke sitt daglige arbeid kan være de lederne som har arbeidet lengst i kommunen, foruten de som sitter i rådmannens ledergruppe.

Det kan være mulig å forstå resultatene slik, at det er de sist ansatte lederne i Løten kommune som skårer at visjonen ”i liten grad” påvirker deres daglige arbeid. Det er en rimelig forståelse når rådmannen ikke har lagt til rette for deltakelse i videreutviklingen av visjonen og strategiene, samt at det er grunn til å tro at visjonene ikke er løftet frem i ledermøter de siste 3 årene. De ”yngste” lederne vil da sannsynligvis også ha minst grad av eierforhold til visjonene og strategiene.

Det er i seg selv paradoksalt at alle lederne i stor eller noen grad hevder at visjonen påvirker deres daglige arbeid, mens 14 respondenter faktisk ikke kan gjøre rede for visjonen. Dette kan tolkes som et uttrykk for at man er bevisst det forhold at lederne bør arbeide i henhold til oppdragsgivers vilje og at det kanskje er noe ”flaut” ikke å kjenne til den. Det kan også tolkes som usikkerhet rundt visjonen i seg selv. Det kan hevdes at ”Midtpunkt med mangfold” er en noe uklar og kanskje diffus visjon. Det kan tenkes at de opplever at de arbeider i henhold til de grunnleggende ideene til Løten kommune, vedtak gjort i kommunestyre, budsjett og økonomiplan med mer, og således lever opp til de forventninger man opplever blir stilt.

Kaplan og Norton (2001) skriver at det er svært viktig at lederne og strategisk ledergruppe/toppleidelsen i en organisasjon er ”samkjørt” mot visjonen og i sine strategier. Er det ikke slik, vil det være vanskelig å gå i samme retning. Kaplan og Norton sier at det er viktig at lederne i en virksomhet som benytter balansert målstyring har et eierforhold til organisasjonens visjon. Årsaken til dette er at virksomhetsledere skal arbeide for, ”selge” og forankre visjonen nedover i organisasjonen. På denne måten skal det skapes en forpliktelse ned gjennom hele virksomheten.

Konklusjon:

Drøftingen over viser at lederne i Løten kommune i liten grad har deltatt i å lage visjonen og å videreutvikle visjonene i Løten kommune. Lederne er i alle fall ikke bevisst at de har deltatt i dette arbeidet i nevneverdig grad. Videre kan det virke som om det er minst tre år siden visjonen ble bredt drøftet.

Vi trekker den konklusjonen at visjonen og strategiene i Løten kommune er svakt forankret hos lederne, da få av lederne har deltatt i utviklingen av dette og enda færre har deltatt i videreutviklingen. Derimot ser det ut til at lederne arbeider hardt for at visjonene skal implementeres i deres daglige arbeidet. Det kan være grunner til å tro at det er de som har

vært lengst ansatt i Løten kommune, som opplever sterkest knytning til visjonen. Dette finner vi naturlig, ettersom de som var virksomhetsledere før 2008 i sterkere grad kunne påvirke visjonene. Dette har sin bakgrunn i at kommunen hadde en annen administrativ styringsmodell før 2008. Det paradoksale i det faktum at minst 8 av de respondentene som hevder å arbeide ”stor grad” eller ”noen grad” i henhold til visjonen, ikke kjenner til den, bidrar bare til å styrke konklusjonen om manglende forankring ytterligere.

7.3 Spørsmål 3

Hoff og Holving (2002) viser i sin teori at kunnskap om visjoner er sentralt for gjennom strategiene å nå målene som virksomheten har satt. Slik begrepet strategi blir definert av Kaplan og Norton (2001) vil strategien vise hvilken ”vei” en virksomhet skal følge for å nå de målene som er satt for den. Disse målene er satt med bakgrunn i, for vår sin del, kommunestyret, i andre sammenhenger kan det være en generalforsamling eller lignende. Det følgende blir da sentrale spørsmål å avklare:

a) Er ledere i Løten kommune opptatt av kommunestyrets og rådmannens overordnede strategier?

Med utgangspunkt i spørreundersøkelsen ser vi at så mange som 72 % av lederne ”i stor grad” er opptatt av kommunestyrets og rådmannens overordnede strategier. 6 av lederne, 24 %, er ”i noen grad” opptatt av å nå de overordnede strategier som er nedfelt i kommunestyret.

Til tross for at ledergruppen i betydelig grad har vist at de ikke kjenner visjonen ved navns nevning, er oppslutningen for å arbeide i samme retning for å nå Løten kommunes visjoner betydelig. Manglende kunnskap om visjonen, blir tilsynelatende gjort til skamme ved at alle lederne, med unntak av en, arbeider for å oppfylle visjonen.

Den måten lederne beskriver sitt forhold til visjonene på, viser at visjonene er noe som ”lever” i lederne og i ledergruppen. Flere av lederne beskriver dette, altså visjonen, som at det er ”kjøtt på beina”, at det noe som man føler lojalitet til og at det er noe som forplikter. Andre ledere beskriver at visjonen og strategiene er en rettesnor, at det gir en retning som både leder og virksomheten skal arbeide etter og mot. Det er en ”ledestjerne”.

b) Hvordan beskriver ledere sitt eget forhold til strategiene som er utviklet?

Videre er det flere av lederne som beskriver at visjonen og strategiene, ”retningen”, gjør det lettere i hverdagen å prioritere mellom forskjellige vanskelige og motstridende valg. Ved å følge visjonen viser det seg at lederne føler at de også følger opp kommunestyrets prioriteringer og ”lov”. En av lederne beskriver det så tydelig at det ”bidrar til å gjennomføre hovedmålsetningene for virksomheten”.

Utsagnene som er presentert over, kan tolkes som visjonen og strategiene har en vesentlig plass i virksomhetsledernes tankesett rundt det å drive ledelse. Visjonen og strategiene er med lederne når de fatter sine avgjørelser og foretar sine prioriteringer.

Konklusjon:

Resultatene våre viser at alle lederne, med unntak av en, har et meget bevisst forhold til visjonen og strategiene kommunestyret har satt og valgt. Hele 72 % arbeider i stor grad for å nå disse.

Med bakgrunn i våre funn mener vi at lederne i Løten kommune ”i stor grad” arbeider for å oppnå det man opplever som intensjonene bak strategiene og visjonen til kommunen. Således kan vi konkludere med at lederne i Løten kommune er meget lojale mot kommunestyret og rådmannen hva angår oppfyllelse av visjon og strategier.

7.4 Spørsmål 4

En av to grunnpilarer i Løten kommunes virksomhetsstyringssystem er balansert målstyring. Balansert målstyring slik som Kaplan og Norton (2001) beskriver det i sin teori, bygger på en forståelse av at visjon og strategier er godt kjent for lederne. Ved at visjonen, strategier og målene er kjent, vil ledere gjennom vekting av de forskjellige parameterene (f. eks: medarbeidertilfredshet, brukertilfredshet og økonomi) foreta en balansert avveining av hva som er de viktigste målene, for slik å bidra til å nå visjonen som kommunestyret har vedtatt. Dette leder oss til neste forskningsspørsmål:

a) Mener lederne i Løten kommune at de selv er med på å utvikle styringsparameterene i sitt eget målekart?

Resultatene fra vår undersøkelse viser at 11 av de 25 lederne har deltatt i å utvikle målekartet for Løten kommune. Som tidligere vist startet arbeidet med målekartet for Løten kommune i 2004 og arbeidet pågikk frem til og med 2007, etter det har målekartet i hovedsak vært uforandret.

I figur 12 fremkommer det at 14 av lederne mener at de ”i stor grad” er med på å utvikle målekartet for sin egen virksomhet. Av de 25 lederne er det åtte som ”i noen grad” mener at de er med på å utvikle kartet. Da vi gjennomgikk undersøkelsen sammen med utvidet ledergruppe, presiserte vi tydelig at det her var snakk om fastsetting av realistiske mål for den enkelte virksomheten, da målekartet som ”skjema” er vedtatt av kommunestyret. Uten en slik presisering av begrepet ”å utvikle” kunne respondentene ha gått seg bort i begrepet. Lederne kunne bli henledet til å tro at målekartets oppbygning eller form er noe alle lederne kan endre på slik som de vil. Det kan de nok ikke.

”Å utvikle” betyr her å sette realistiske mål for sin virksomhet. Målene skal i størst mulig grad ta hensyn til de utfordringer og muligheter som lederne ser i ”horisonten” for sin virksomhet. Her skårer altså brorparten av lederne at de er gitt betydelige muligheter for å utvikle sitt eget målekart.

b) Er det tillatt å sette svakere/lavere mål enn året før?

En sentral side ved å benytte balansert målstyring, er at det i forkant av hvert nytt budsjettår skal settes nye mål for virksomheten. Teoriene til Kaplan og Norton (2001) beskriver at det skal settes realistiske mål i forhold til hva virksomheten kan oppnå. Hvis en virksomhet skaper bedre resultater enn de mål som ble satt, må det ses på som en bonus. Vi tolker teoriene til Kaplan og Norton slik at det skal settes mål som er realistiske, selv om de skulle være mindre ambisiøse enn året før. Er det slik at lederne i Løten kommune opplever at det er tillatt?

Resultatene våre viser at det er en utbredt opplevelse blant lederne i Løten kommune at det er lovlig å sette lavere mål for virksomheten enn året før. Av i alt 25 ledere er det 19 som mener at dette er i fra ”i noen grad” til ”i stor grad” akseptabelt. Fire av lederne mener at det ”i liten grad” er lov, mens en leder mener at det ikke er aktuelt å sette lavere mål i det hele tatt.

Funnene våre er i tråd med Kaplan og Norton som beskriver at mål må være realistiske og medfører det å senke forventningen til måloppnåelse, er det riktig å gjøre dette. Dette funnet overrasket oss som studenter, da det i liten grad er i tråd med de opplevelsene vi har hatt som arbeidstakere og ledere i Løten kommune. Forventningen vår var at virksomhetene stadig ”jages” på for å prestere bedre og bedre, og at det på den måten ikke er akseptabelt å senke måloppnåelsen. På den andre siden opplever vi at det er positivt at lederne har kontakt med virkeligheten og at de setter realistiske mål og ikke lar seg presse til å skape helt urealistiske forventninger til måloppnåelse.

En annen mulig tolkning er at lederne ikke er bevisst muligheten for å redusere forventningen til måloppnåelse. Det kan være at et fåtall faktisk har prøvd å gjøre det, eller man har aldri hatt behov for å gå til et slikt skritt. Hvis det aldri har vært på dagsorden, men er et rent hypotetisk spørsmål, så vil man kanskje oppleve at det er aksept for å fatte slike beslutninger, selv om det faktisk ikke skulle være tilfelle.

Konklusjon:

Med utgangspunkt i det som er beskrevet over virker det som om ledere selv får bestemme styringsparameterene i egen virksomhet og dermed er med og utvikler målekartet.

Resultatene som blir presentert i figur 12 peker i retning av at lederne i Løten opplever en stor grad av frihet i forhold til å sette mål for sin egen virksomhet, og hvilke målevariabler de ønsker å vektlegge sterkest. Det fremkommer også at lederne opplever en betydelig grad av frihet også hvis man vil redusere forventningen til måloppnåelse fra året før. Begge disse funnene er i tråd med det som Kaplan og Norton beskriver som gode forutsetninger for å nyttiggjøre seg balansert målstyring på en god måte.

Funnene viser at Løten kommune på dette området benytter seg av balansert målstyring på den måten det var tenkt slik vi forstår teoriene til Kaplan og Norton.

7.5 Spørsmål 5

I en kommune preget av balansert målstyring vil det være naturlig at alle virksomhetene har et målekart. Målekartene vil i henhold til teoriene inneholde blant annet de primære

suksessfaktorene (Hoff & Holving, 2002 og Kaplan og Norton, 2001). Primærfaktorene for en virksomhet er de faktorene som bidrar til at virksomheten utvikler seg positivt og, for en kommune sin del, produserer bedre tjenester for innbyggerne (Niven, 2008). Styringsystemet BMS har som målsetning å skape gode resultater for eierne (her kommunestyret), virksomhetene, og at brukerne får gode tjenester (Østre, 1995). I henhold til ledelsesstrategien for Løten kommune har CAF- modellen og BMS to hensikter. Den ene hensikten er å produsere gode resultater for virksomheten (BMS) og den andre hensikten er at lederne gjennom CAF- modellen skal arbeide for å videreutvikle seg selv som leder og sin egen virksomhet. Dette kommer vi tilbake til. For å lykkes med dette er det naturlig å anta at det er viktig å være opptatt av målekartet og arbeide med det.

Er lederne i Løten kommune opptatt av målekartet?

I det daglige arbeidet er det 9 av lederne som beskriver at målekartet har en stor plass. Av lederne er det 14 som beskriver at de ”i noen grad” er opptatt av målekartet. Dette er i tråd med det Kaplan og Norton (2001) også beskriver, at målekartet skal være holdt oppe av lederne i virksomhetene. Med disse funnene vil vi mene at lederne er opptatt av målekartet, men vi er kanskje noe forundret over at det ikke er flere enn 9 som holder det ”høyt løftet”. Som leder av en virksomhet i Løten kommune er det ikke bare viktig å være opptatt av målekartet i det daglige arbeidet, men det er kanskje vel så viktig at man arbeider for å nå de målene som er satt for virksomheten. Funnene fra vår undersøkelse viser at det er 14 av lederne som ”i stor grad” arbeider for å nå målene som de selv, dog sammen med sin overordnede leder, har satt for virksomhetene. Av lederne er det 8 som ”i noen grad” arbeider for å nå målene, og det er tre respondenter som i ”liten grad” er opptatt av å nå målene. Vi finner det underlig at det er tre ledere som i liten grad arbeider for å nå målene som de selv har satt, om de da opplever at de selv har satt dem. Det får oss til å tro at de kanskje har vært presset til å fastsette høyere eller bedre mål enn det som er mulig å oppnå for virksomheten og at dette utgjør grunnen til at de ikke er så opptatt av målene og målekartet. Vi kan f. eks tenke oss at det er virksomhetsledere som er ”tvunget” til å sette bedre mål oppnåelse på det økonomiske måleparameteret enn det de selv mener er mulig å oppnå. Om man vet at det ikke er mulig å nå målet for virksomheten, vil kanskje også lederne kunne få en likegyldig holdning til målene og målekartet. Dette kan kanskje ses i sammenheng med at svært mange av lederne mener at det er strategisk ledergruppe og rådmannen som til syvende og sist setter målene for virksomhetene. Dette fremkommer i figur 25, hvor vi ser at virksomhetslederne

selv mener at det er rådmannen og kommunestyret som har størst innflytelse over målekartene for alle virksomhetene.

Teoriene til Kaplan og Norton (2001) beskriver at det er viktig at det er lederne av virksomhetene som setter målene. De kjenner forholdene og omstendighetene rundt virksomhetene best. De som sitter ”over”, strategisk ledergruppe, rådmannen og kommunestyret, kjenner i mindre grad vilkårene for å lykkes med målene fullt ut. Om det da er slik at ledere opplever press hva angår å sette høyere mål, vil dette kunne føre til en likegyldighet hos lederne, men i Løten kommune ser det likevel ikke ut til at det er mange som opplever det på denne måten. Tvert i mot virker det som om lederne er motivert for å nå målene, uavhengig av vilkårene som er gitt for å nå dem. Resultatene våre viser altså at ledere i Løten kommune i stor grad setter målene for egen virksomhet. I alt er det 14 av lederne som skårer at de i stor grad setter målene for egen virksomhet. Ni mener at de gjør dette ”i noen grad”. Disse funnene står ikke i motsetning til at ledere opplever at rådmannen og kommunestyret har størst påvirkning på målekartet. Vi mener at våre funn bekrefter at lederne har stor grad av frihet til å sette mål, men at de må endelig godkjennes av rådmannsnivået.

Videre viser våre funn at ledere i Løten kommune blir utfordret av at de blir sammenlignet med andre virksomheter som er sammenliknbar med deres egen. Det virker som om slik sammenlikning ”tenner” i alle fall 22 av 25 ledere. Slik vi ser dette må det være hyggelig for rådmannen å ha en ledergruppe som responderer positivt på konkurranse. Vi forstår funnene slik at lederne opplever at det skaper en positiv konkurranse som driver produksjonen av tjenester til innbyggeren til høyere kvalitet og bedrer resultatene for virksomhetene.

Til tross for at lederne ”trigges” av å bli sammenlignet med andre, ser det på bakgrunn av figur 16 ut til at lederne er mest lojale til de målene de selv setter. Dette vurderer vi som ganske naturlig. Det er derimot overraskende at mange ledere ikke ”i stor grad” tar med seg de ansatte på råd i utviklingen av målekartet, for slik å kanskje oppnå at målene blir felleseie. Vår undersøkelse viser at det bare er seks av lederne som ”i stor grad” tar med seg medarbeiderne i utviklingen av målekartet. 12 av lederne tar med seg medarbeiderne ”i noen grad”, 5 ”i liten grad” og en tar ikke opp dette med sine medarbeidere i det hele tatt. Vi kan forstå at det å skulle ha med seg medarbeideren i arbeidet med å sette mål for virksomheten kan oppleves som ”plunder og heft”. Samtidig blir det da meget vanskelig å skape forankring for målene blant de ansatte. Ikke bare mangler lederne forankringen for målene, men de har

også medarbeidere som ikke har forståelsen for hvorfor de forskjellige målene er valgt, noe som ikke bidrar til å samle virksomheten om en felles retning slik Hoff og Holving (2002) beskriver som viktig.

Både på kort og lang sikt er det uheldig at ledere setter mål for virksomheten som ikke har forankring hos de ansatte (Niven, 2008). Som Kaplan og Norton (2001) beskriver kan en leder oppleve at medarbeidere direkte motarbeider henne i måloppnåelsen når de ikke får medvirke i målfastsettingen. På bakgrunn av disse betraktningene er det meget overraskende for oss at målene som utgjør rammeverket i forhold til balansert målstyring ikke er bedre forankret hos medarbeiderne i virksomhetene.

Konklusjon:

Våre funn viser at lederne i Løten kommune er opptatt av målekartet og at det blir brukt. Noe overraskende er det at det kan synes som om brorparten av lederne forankrer målene svakt i egen virksomhet. Mange av lederne beskriver at de involverer medarbeiderne ”i liten grad”. Våre funn viser videre at lojaliteten til de målene som lederne selv setter er høy, men at det derimot er noe uklart hvordan lojaliteten til målekartet er når rådmannen og kommunestyret har vedtatt målene. Det kan på bakgrunn av resultatene da se ut til at lojaliteten til målekartet er redusert. Dette kan selvsagt ha sammenheng med at strategisk ledergruppe, rådmann og kommunestyret har ”skrudd” målene opp og at ledere opplever at de er urealistiske.

7. 6 Spørsmål 6

Kaplan og Norton (2001) viser at de måleparameterene som en virksomhet skal styres av, skal være i et fåtall (ca 4), men innbyrdes likeverdige. Slik som Løten kommune styres i dag, har Løten kommune langt flere måleparameterer for alle virksomhetene, men dette antar vi har sammenheng med bruken av CAF- modellen. I tillegg kan det ha sammenheng med at en kommune nødvendigvis må ha langt flere mål enn en privat bedrift, det er som kjent ikke økonomisk overskudd, men velferd til innbyggerne som er ideen til en kommune. Det er kanskje langt mer komplisert å uttrykke i mål enn meravkastning på innskutt kapital. Kaplan og Norton (2001) beskriver at om det ikke er balanse mellom måleparameterene, må det arbeides for å opprette det. Det betyr med andre ord at det må flyttes ressurser fra det område

virksomheten er sterk på, til det området hvor virksomheten skåres svakest. Det blir da på bakgrunn av dette viktig å ladde ut lederne mening om følgende:

Opplever lederne i Løten kommune måleparameterene i målekartet som likeverdige?

Teorien om balansert målstyring viser altså at det skal være balanse mellom målene (Niven, 2008), derav begrepet balansert målstyring. Men, er det slik at lederne i Løten kommune opplever at alle målene er likeverdige, eller er det noen måleparametere som peker seg ut som viktigere enn andre?

Funnene i vår undersøkelse indikerer at det er forskjell med henhold til hvilke måleparametere lederne mener er viktige og hvilke mål de tror at rådmannen mener er viktigst. En vesentlig side ved det å være leder i Løten kommune er å holde orden i "eget hus" med tanke på de økonomiske rammene. Det blir ofte sagt at ledere i Løten kommune er gode til "bruke krona på begge sider". På bakgrunn av dette ble vi noe overrasket da lederne i Løten kommune setter "verdien" av bruker- og medarbeidertilfredshet høyere enn det de setter verdien av måleparameteret økonomisk resultat (tabell 3). Begrunnelsen vår for å tro at lederne ville rangere "økonomi" som det viktigste måleparameteret ligger i at vi gjennom mange år har hørt, som et slags mantra, at Løten kommune skal levere et positivt økonomisk resultat på minst 3 %. På den andre siden er det positivt at lederne tar balansert målstyring på alvor, og "våger" å rangere en annen verdi enn det økonomiske som det viktigste parameteret. På mange måter kan man da si at rådmannen har lyktes med å forklare lederne sine at måleparameterene er like viktige. Det er derimot vanskelig å vite om lederne virkelig mener dette, siden de fleste, med tilsynelatende knappe ressurser, oppnår økonomiske mindreforbruk i forhold til budsjett. En ting er hva ledere arbeider for i praksis, noe annet er hva de gir uttrykk for i retorikk. Vår egenerfaring tilsier at lederne er meget opptatt av å levere et tilfredsstillende økonomisk resultat.

Av lederne er det seks stykker som mener at økonomi er det viktigste parameteret. Vel så mange er det som mener at medarbeidertilfredshet er like viktig. Parameteret som skårer høyest er brukertilfredshet. Vi finner ikke dette urimelig, da det oppleves å være sterkt fokus i Løten kommune på å levere gode tjenester til de forskjellige brukergruppene. Når brukerperspektivet har stor oppmerksom nå, kan dette ha sammenheng med at det vedtas lovgivning med brukerperspektivet i sentrum, f eks universell utforming og annen rettighetslovgivning. De andre parameterene, økonomi, medarbeidertilfredshet og sykefravær

har hatt mer fokus i en periode, mens det ser nå ut til at det nå er brukertilfredshet som opplever en "renessanse". Av den grunn blir det kanskje også politisk korrekt å være opptatt av brukertilfredshet.

Et flertall av lederne anser altså brukertilfredshetsom som det viktigste måleparameteret, samtidig er de også svært enige om at rådmannen er mer økonomisk orientert. Det fremkommer av resultatene i tabell 4, som viser at 12 av de 25 lederne skårer "økonomi" som det parameteret i målekartet de mener rådmannen tillegger mest vekt. Dette bekrefter vår antakelse om at det er viktig for rådmannen å levere et regnskap med positivt økonomisk resultat, helst minst 3 % positivt driftsresultat.

Resultatene våre viser at lederne mener at brukertilfredshet kommer som en god nummer to i rådmannens prioriteringer. Det er heller ikke overraskende ettersom rådmannen selvsagt også må levere i forhold til innbyggernes opplevelse av kommunens tjenesteproduksjon. Det kan derimot virke noe overraskende at lederne ikke opplever at rådmannen er like interessert i ledernes og de ansattes helse, som det er å tilfredsstille brukerne. Det kan jo selvsagt være slik siden brukerne betaler for tjenestene gjennom skatter og avgifter, mens ledere og andre medarbeidere er mennesker man kjøper arbeidskraft av. Med andre ord at ledere og ansatte er en innsatsfaktor.

Foran har vi sett på flere forhold ved balansert målstyring. Vi har forsøkt å vise resultater som synliggjør hvordan ledere etterlever og arbeider med målekartet. Et interessant spørsmål er da i hvilken grad det er ytre eller indre krefter/ "institusjoner" som påvirker målekartet når lederen lager dette. Altså, i hvilken grad styres lederens målsetninger av andre?

Konklusjon:

Funnene våre viser tydelig at lederne i Løten kommune holder parameteret brukertilfredshet høyest, knapt foran medarbeidertilfredshet. Undersøkelsen viser at lederne i Løten kommune opplever at rådmannen i Løten kommune har mest fokus på de økonomiske resultatene.

Fordelingen av ledernes skår i forhold til vektingen av de fire forskjellige måleparameterene, viser at de ikke oppleves likeverdige. I hovedsak peker lederne på at brukertilfredshet og økonomi er de to viktigste målene. Altså er det vanskelig å konkludere med at de "veier" like mye innbyrdes, slik som Kaplan og Norton (2001) fremhever at de skal. Samtidig må vi

erkjenne at vi gjennom spørsmålsformuleringen har tvunget lederne til å rangere parameterene innbyrdes, de har ikke fått anledning til å gi alle styringsparameterne like stor vekt.

7.7 Spørsmål 7

Teori om balansert målstyring har vist oss at det er viktig at det er den lederen som er ansvarlig for virksomheten som, sammen med sine ansatte, setter realistiske og konkrete mål for neste budsjettår. Som tidligere påpekt, er det viktig at målene er realistiske og således mulig å oppnå. Om dette ikke er tilfelle, vil en raskt kunne oppleve redusert motivasjon hos lederne og de ansatte. Virksomhetene trenger ledere som ”brenner” og er entusiastiske overfor målene som skal oppnås (Kaplan & Norton, 2001, Strand, 2001 og Busch, Vanebo & Dehlin, 2010). Mangler virksomheten den ”brennende” lederen, er virksomheten et godt stykke på vei til ikke å lykkes.

Opplever ledere i Løten kommune at målekartet er relevant og dekkende for sin virksomhet?

Vi har tidligere i drøftingsdelen fått bekreftet at målekartet for virksomhetene har en betydelig plass i ledernes bevissthet. Dette kommer til uttrykk i utsagn som; ”målekartet er et styringsdokument”, ”setter fokus på de viktige oppgavene” og ”setter mål for fokusområdene” m.m.

En sentral side ved balansert målstyring er at det har stor grad av sammenheng med budsjettet som utvikles for det påfølgende året. I prosessen med årlig fornyelse av målekartet er det viktig å se dette i sammenheng med det kommende års budsjett. Kanskje må målsetninger senkes eller høynes. I den forbindelse blir det viktig å se om lederne opplever en knytning mellom målekartet og kommunens budsjett- og økonomiplan og påfølgende årsrapport.

Resultatene våre viser nesten entydig at lederne i ”noen grad” opplever at målekartet er dekkende for sin virksomhet. Det er 3 ledere som mener at målekartet ikke er dekkende, mens 2 respondenter opplever at det ”i stor grad” er dekkende. Vi er noe overrasket over at ledergruppen ikke opplever større tilfredshet med målekartet enn det dette indikerer. Resultatet peker i retning av at ca 85 % av lederne anser at målekartet ”i noen grad” er dekkende. Svaret ”i noen grad” gir oss en pekepinn på at lederne er relativt lite fornøyd med

målekartet. En av forklaringene til dette resultatet kan være at virksomhetene opplever å være så vidt forskjellige at de ikke opplever at man kan bruke det samme rammeverket for et målekart. Dette kan være en riktig forståelse da det er langt i fra detaljeringsnivået til målekartet i NAV, opp i mot målkartet til en av de mindre barneskolene. En tolkning av resultatet kan være at dette er første gangen virksomhetslederne i Løten kommune har fått anledning til å ytre seg om i hvilken grad de opplever at målekartet er beskrivende og dekkende for virksomheten. Som vi har forklart tidligere var det tidligere rådmann Gaute Arneson som innførte balansert målstyring i Løten kommune. Han har nå sluttet. Dette kan bidra til at lederne er mer åpne og ærlige med hensyn til hva de uttrykker av meninger om systemet balansert målstyring. Virksomhetslederne beskriver her at de i liten grad er fornøyd med målekartet, til tross for at de virker å være fornøyd med systemet balansert målstyring.

Lederne er altså fornøyd med at de får utvikle sitt eget målekart, men derimot virker det som om flere av lederne stiller spørsmål ved om målekartet er dekkende for virksomheten deres. I alt er det bare fire av lederne som mener at målekartet ”i stor grad” er dekkende. Av 25 lederne er det 20 som mener at målekartet ”i noen grad” er dekkende for virksomheten.

Målekartet i Løten kommune er standardisert og knyttet opp mot noen overordnede dimensjoner som medarbeidertilfredshet, brukertilfredshet, økonomi m.m. Vi regner med at disse parameterne er forholdsvis enkle å forholde seg til, men at utfordringene kommer ved at det ikke er enkelt å treffe de parametere som er ”bransjespesifikke”. F. eks er det stor forskjell på målene som er skissert for NAV versus skolene. Det er grunn til å tro at når vi kommer til slike bransjespesifikke mål, kan ledere mene at parameterene i liten grad representerer de viktige målene for virksomheten og dermed gir et mangelfullt bilde.

Når målene som skal måle kvalitet og produksjon ikke har sammenheng med kontrollerbare forhold eller størrelser, vil vi raskt kunne tro at ledere mener at dette er svake måleparametere. Et eksempel kan f. eks være nasjonale prøver i skolene. De fleste skoler varierer fra år til år med henhold til prestasjoner på nasjonale prøver. Om skolene ikke kan ta hensyn til eller forklare variasjonene i prestasjonene med den spesifikke kunnskap man har om f. eks kullvariasjoner, kunnskap om foreldres inntekt og foreldres utdanning, blir det vanskelig å feste stor lit til at ”systemet” balansert målstyring har stor grad av troverdighet for offentlig sektor.

Konklusjon:

Resultatene ovenfor peker i retning av at virksomhetslederne i Løten kommune ikke opplever at målekartet er dekkende for egen virksomhet. I alt er det ca 85 % av lederne som mener at målekartet, slik det fremstår i dag, har betydelig utviklingspotensial.

7.8 Spørsmål 8

I sin tid som rådmann i Løten kommune, hevdet Gaute Arneson at det i kommunen var sammenheng mellom resultatene lederne oppnådde, uttrykt i målekartet, og den lønnsutvikling den enkelte leder hadde. Han fortalte altså at kommunen hadde resultatlønn for ledergruppen. En side ved balansert målstyring er at ledere, og for så vidt andre medarbeidere også, gjennom ulike incentivsystemer skal motiveres til større innsats. På denne måten skal lederne få ytterligere egeninteresse av å ”drive” sine ansatte til å yte mer og produsere bedre tjenester. I privat sektor kjenner vi dette som bonuser og andre former for godtgjøring. Dette er i begrenset grad brukt i offentlig sektor. Man må trolig lete med ”lys og lykt” for å finne eksempler på bonuser og resultatlønn i kommunale virksomheter. Kaplan og Norton (2001) beskriver at skal ledere og ansatte fullt ut motiveres av incentivsystemer og for balansert målstyring, må det være noe ekstra og hente for den enkelte. Spørsmålet blir da:

Opplever ledere å bli motivert av incentivsystemer (økt lønn, bonuser, anerkjennelse m.m)?

Resultatene i vår undersøkelse viser at ledere i Løten kommune ”i noen grad” opplever at lønnen påvirkes av resultatene de når. Det er 16 av lederne som ser ut til å mene dette. Skåren ”i noen grad” er i denne sammenhengen ikke en god skåre. Det viser egentlig at den store mengden med ledere i liten grad har noen tillit til at lønnsutviklingen har sammenheng med resultatene uttrykt i målekartet. Erfaringer fra Løten kommune viser at lederne, i all vesentlighet, følger den generelle lønnsutviklingen. Det er svært få som beveger seg nevneverdig over dette. Det er under alle omstendigheter vanskelig å se at det er sammenheng mellom oppnåelse av gode, eller mindre gode, resultater uttrykt gjennom målekartet, og differanser i lønnsutviklingen mellom lederne.

På bakgrunn av at ledere ikke ser ut til å oppleve en klar sammenheng mellom resultater i målekartet og lønnsutvikling, er det etter vår mening vanskelig å se at ledere skulle bli

betydelig motivert av troen på resultatlønn. Skårene i vår undersøkelse bekrefter ikke vårt syn på dette, ei heller Kaplan og Norton (2001). Det virker som om lederne tror på at det er mulig å oppnå en god resultatlønn er større enn det lederne ser i praksis. Det er altså flere ledere, seks stykker, som skårer at de ”i høy grad” motiveres av resultatlønn, mens det er bare to respondenter som opplever at lønnen ”i stor grad” påvirkes av resultatene lederne oppnår.

På det åpne spørsmålet, ”Hva påvirker din lønn?”, svarer lederne at ”*det er å nå målene i målekartet*”, ”*god bruker- og medarbeidertilfredshet*” og det ”*å oppnå gode økonomiske resultater*” som stimulerer til innsats. Det er ikke resultatlønnen, da den er ”*tilnærmet konsumprisindeksen*”, eller noe man uansett ville fått.

Videre ser det ut til at virksomhetslederen i Løten kommune setter stor pris på sine ansatte. Til tross for at lederne ikke i betydelig grad opplever at de blir tilgodesett med resultatlønn selv, ønsker de i større grad å kunne premiere sine ansatte med mer lønn eller andre goder om virksomheten oppnår gode resultater. Slik som lønnsfastsettelsen skjer i Løten kommune er det ikke rom for at ledere kan gi sine ansatte bonus eller liknende ved gode resultater og gode prestasjoner. De har selvsagt noe innflytelse på prioriteringene i de lokale lønnsoppgjørene, men dette er dog begrenset av mange andre faktorer.

Med utgangspunkt i at incentivsystemene i liten grad blir anvendt, er det vanskelig å se hvordan styringssystemet balansert målstyring skal kunne fungere optimalt i henhold til Kaplan og Nortons teorier. En av de mer sentrale drivkreftene i styringssystemet er nettopp å bruke slike incentivsystemer for å fremme bedre resultater.

Konklusjon:

En forsiktig konklusjon blir at lederne i Løten kommune tror på resultatlønn som motivasjonsfaktor, selv om de ikke ser mye til den. Det blir fra høyeste nivå sagt at kommunen har resultatlønn, men det er vanskelig å se at dette gjennomføres i praksis. Derimot har virksomhetslederne et ønske om å kunne premiere sine ansatte høyere enn det de opplever at de selv er gitt muligheten til.

7.9 Spørsmål 9

CAF- modellen vektlegger at kompetanseutvikling for ledere er viktig for at ledere skal være i et utviklende, stimulerende og lærende miljø.

Opplever ledere i Løten kommune at det legges til rette for videreutvikling av et godt lederskap og den enkelte leder?

Funnene våre indikerer at lederne i Løten kommune er meget godt fornøyd med ledelsesprogrammet som ble startet opp av tidligere rådmann i 2006. En forståelse av dette er at lederprogrammet gir den enkelte en mulighet til å komme seg litt bort fra de daglige driftsspørsmålene, for å så kunne drøfte ledelsesutfordringer og andre problemstillinger i egnede fora. Dette er det kanskje lite rom for i den ordinære arbeidssituasjonen. Vi antar også at dette kunne gi gode anledninger til å arbeide med overordnede strategier og visjoner. Programmet gav et inntrykk av å skulle samle lederne om felles mål og en felles forståelse av organisasjonen, dog uten at det skulle medføre uniformering.

Undersøkelsen viser at virksomhetslederne opplevde ledelsesprogrammet som utviklende for sin egen del. I alt er det 24 av lederne som opplever at programmet fører til at de selv blir bedre ledere. Da er det rimelig å si at tidligere rådmann i stor grad har lyktes med intensjonen bak dette. Mange ledere mener videre at programmet bidrar til at det er attraktivt å arbeide i Løten kommune. Medfører dette også at turn-overen i lederkorpset har god balanse mellom kontinuitet og nødvendig fornyelse, er det en ytterligere god bieffekt. Løten kommune har for øvrig et omdømme i regionen for å eksportere ledertalenter til sentrale stillinger i omkringliggende kommuner. For eksempel er de tre siste stabssjefene i kommunen nå rådmenn i henholdsvis Elverum, Våler og Åsnes.

Konklusjon:

Å ”skyte gullfuglen” er en sjelden foreteelse, men hvis et ledelsesprogram medvirker til at gode ledere forblir i kommunen, er man nær ved å ha gjort et mesterstykke. Vi kan på bakgrunn av dette trekke den konklusjonen at ledelsesprogrammet for Løten kommune så langt har innfridd forventningene.

7.10 Oppsummering og konklusjon av hypotesen

Ved hjelp av de 9 forskningsspørsmålene vi har utviklet, presentert og drøftet, er vi kommet frem til konkludering av hypotesen;

Den positive utviklingen i Løten kommune i perioden 2004-2011 er et resultat av innføringen av styringsmodellen CAF og balansert målstyring.

Undersøkelsen indikerer at Kaplan og Norton (2001) sin presisering av betydningen av et lederskap som går i samme retning kan anses oppfylt. 72 % av lederne i Løten kommune arbeider ”i stor grad” for å nå kommunestyrets og rådmannens visjon. At ikke alle lederne arbeider like hardt for å nå visjonen og strategiene, er kanskje rimelig, da de som har arbeidet lengst i kommunen trolig er de som ”brenner” mest for visjonen og strategiene. Det fremkommer i resultatene at lederne i Løten kommune trekker i samme retning, til tross for at mange av lederne ikke kunne gjøre rede for hva visjonen faktisk er. Vi velger å tolke dette til fordel for lederne, i den forstand at lederne opplever å ha oppfattet intensjonene bak visjon og strategier og arbeider i henhold til disse. Derimot kan det synes som om visjonen og strategiene er svakt forankret i ledergruppen. Vi tror at årsaken til det er at mange ikke har deltatt i utviklingen, ei heller videreutviklingen, av visjonen og strategien. Til tross for dette mener vi å konkludere med at det første vilkåret for at CAF- modellen og BMS skal kunne fungere som et styringsverktøy er oppfylt. At virksomhetslederne opplever å være lojale mot visjonen og strategiene, gir god forankring i forhold til balansert målstyring.

Videre viser resultatene fra vår undersøkelse at det er 11 av de 25 respondentene som har deltatt aktivt i utvikling av målekartet som Løten kommune benytter i dag. I henhold til teorien som er presentert, fremkommer viktigheten av at virksomhetsledere selv må sette mål for virksomheten. Målene for virksomheten skal kanskje godkjennes av overordnet ledelse, men det må være den lederen som har nærhet til virksomheten, og som kjenner vilkårene for å kunne nå målene, som faktisk beslutter målsetningen. Våre funn viser at virksomhetslederne i Løten kommune opplever at de i betydelig grad selv setter mål for virksomheten.

Vi ble noe overrasket da vi oppdaget at lederne også mener at de kan senke målsetningene fra et år til neste på forskjellige måleparametere. Dette er likevel i tråd med det som Kaplan og Norton beskriver i sine teorier. Kaplan og Norton (2001) forfekter at målene må være

realistiske. Hvis det medfører at man må senke forventningene, f.eks. grunnet ytre faktorer, er det riktig å gjøre det.

Vi har altså påvist at virksomhetslederne i Løten kommune i stor grad setter målene for sin egen virksomhet, men det kan virke som om de gjennomgår en godkjenning hos rådmann og kommunestyret. I undersøkelsen fremkommer dette ved at virksomhetslederne opplever at det er disse som har størst innflytelse over målekartet. Til tross for dette viser funnene våre også at virksomhetslederne ”i stor grad” arbeider for å nå de målene som er satt for virksomheten. Vi kan således hevde at virksomhetslederne er ærgjerrige etter å nå målene. Videre virker det som om at det å bli sammenlignet med andre, sammenlignbare, virksomheter ”tenner” og ”trigger” virksomhetslederne i Løten kommune. Det kan virke som dette bidrar til at virksomhetslederne yter litt ekstra. I henhold til Kaplan og Norton er det en sideeffekt ved målinger at det oppstår en konkurranse om å være best. Dette kan ytterligere forsterkes av bruk av incentivsystemer.

I henhold til teorien om balansert målstyring, er det sentralt at de forskjellige måleparameterene er likeverdige. Før undersøkelsen hadde vi en tro på at virksomhetslederne ville være av den oppfatning at dimensjonen ”økonomi” var den viktigste/ tyngste. Dette avvises i respondentenes svar. Det viser seg at det er medarbeider- og brukertilfredshet som kommer sterkest ut. Samtidig opplever lederne at rådmannen vurderer økonomi som det viktigste parameteret. Således kan en akseptabel konklusjon være at BMS-systemet i Løten kommune oppfylder vilkårene i henhold til Kaplan og Nortons krav til balansert målstyring hva angår jevnbyrdig vektig av ulike styringsparametere.

Drøftingen over har vist at målekartet har en sterk bevissthet i virksomhetsledernes hverdag, de anvender det jevnlig. Derimot viser det seg gjennom undersøkelsen at mange av lederne, hele 85 %, mener at målekartet bare ”i noen grad” er dekkende for egen virksomhet. Dette funnet var også noe overraskende for oss, da det på de månedlige møtene for den utvidede ledergruppe ikke har framkommet en slik kritikk av målekartet. Det kan ha sammenheng med at rådmannen som utviklet systemet for Løten kommune nå har sluttet og det oppleves som tryggere å fremme kritikk.

Incentivsystemer er en viktig side ved New Public Management generelt og balansert målstyring spesielt. Gjennom incentivsystemer skal den enkelte leder og medarbeider

motiveres til økt innsats. Undersøkelsen vår indikerer at lederne i Løten kommune har tro på resultatlønn, til tross for at de ikke opplever at dette er nevneverdig i bruk hos sin arbeidsgiver. En virksomhetsleder sier det slik: ”vi får da ikke mer enn konsumprisindeksen uansett hvor mye vi står på”. Likevel kan det virke som ledere i Løten kommune trigges til ekstra innsats ved å se at de når målsetningene som er nedfelt i målekartet. I forhold til BMS ligger tilsynelatende belønningen for virksomhetsledere i Løten kommune i selve måloppnåelsen, ikke i personlig, økonomisk, utbytte.

Teoriene som er presentert over om NPM, BMS og CAF- modellen viser at disse store temaene er vevd sammen. CAF- modellen innbefatter reelt sett bruk av balansert målstyring. Slik vi har presentert denne modellen fra Statskonsult, er også lederopplæringen en sentral side. I undersøkelsen vår fremkommer det at lederne er svært fornøyde med lederopplæringen. Lederne mener at den er utviklende for dem, styrker dem som ledere, samt at det bidrar til å gi virksomheten bedre resultater. Vår konklusjon, på bakgrunn av undersøkelsen, er at ledelsesprogrammet er en ubetinget suksess.

Hovedkonklusjon

Våre funn viser at CAF- modellen og balansert målstyring synes å ha bidratt til den positive utviklingen som har vært i Løten kommune. Virksomhetslederne virker å være dedikert til styringsverktøyene, de har tro på det og de arbeider for at de målene som blir nedfelt i målekartet skal bli oppnådd. Virksomhetslederne peker videre på noen forbedringspotensialer som kan bidra ytterligere til å forsterke styringsredskapenes kvaliteter i utviklingen av systematisk innrapportering og strukturert lederskap.

7.11 Avslutning og refleksjoner til videre arbeid

I denne oppgaven konkluderer vi med at balansert målstyring og bruk av CAF-modellen har vært en suksess i Løten kommune. Vår undersøkelse viser at BMS og CAF fungerer som gode styringsverktøy i kommunen. Samtidig er vi kritiske nok til oss selv at det kan anføres motargumentasjon mot vår konklusjon. Vi kan vanskelig se at konklusjonen er feil, men vår undersøkelse begrenser seg til Løten kommunes ledergruppe. Vi har for eksempel ikke funnet rom for å foreta komparative studier mot andre kommuner eller organisasjoner, dette opplevde vi tidlig at ville bli for krevende for dette forskningsprosjektet. Vi kan jo selvsagt

heller ikke vurdere dette kontrafaktisk – hva hvis kommunen ikke hadde benyttet disse styringsverktøyene? Ville resultatene vært annerledes?

En av svakhetene i vår undersøkelse er det åpenbare faktum at flere ledere hevder at de følger opp kommunens visjon enn det er ledere som faktisk kjenner visjonen. Dette er alarmerende, men samtidig kan det utvises forståelse for dette. Visjonen, ”Midtpunkt med mangfold”, hva sier egentlig den? Dette kan vurderes som mer et artig slagord eller et kommersielt valgpråk, enn en visjon. Man kan sikkert tolke inn meningen bak den i mange sammenhenger, spesielt i integreringssammenheng og kanskje i næringslivsperspektiv, men som en ledesnor for ledelsen av kommunen virker den noe intetsigende. Kan det være slik at den reelle ”visjonen” til kommunen er en annen? Et uttalt og ofte fokusert mål for kommunen er befolkningsvekst, men dette deles nok av opptil flere andre kommuner i landet. Et annet fokusområde for mange har vært å opprettholde den bestående skolestrukturen. Samtidig tror vi mange vil oppleve at Løten kommune sitt viktigste mål er å opprettholde seg selv som egen kommune. Kanskje dette er Løten kommunes egentlig ”visjon”? I en del sammenhenger er det å markere sin selvstendighet viktig for kommunens folkevalgte. Siden kommunen overlevde prosessen med kommunesammenslåing tidlig på 1990-tallet, har det jevnlig dukket opp debatter der sammenslåing av kommunene på Hedmarken har vært tema.

Det kan argumenteres med at en slik ”visjon” likevel ville legge til rette for arbeid med å produsere gode tjenester for innbyggerne og for øvrig holde skikk på sitt bo. Dette vil faktisk være avgjørende for å opprettholde legitimitet i befolkningen.

Hva kan så være de egentlige strategier i Løten kommune? Hvordan kommer de til uttrykk? Det kan hevdes at disse kommer fram gjennom de prioriteringer av tjenesteområder og investeringer som foretas i budsjett- og økonomiplanprosessene. Det vil da være satsningsområder, fysiske utbygninger og eventuelle driftsreduksjoner som peker ut de strategiske målene. Hvis det faktisk er slik, så mister man den røde tråden som, i henhold til Kaplan og Norton (1992), må være til stede for å lykkes med balansert målstyring.

Hvorfor har man da likevel lykkes med så vidt mye i rådmann Gaute Arnesons regjeringstid? Kanskje er det slik at det ikke er noe utypisk for Løten, kanskje har statens økte overføringer til kommunen etter regjeringsskiftet i 2005 bidratt, kanskje har de fleste kommuner lykkes de siste årene? Vi har, som sagt, valgt å ikke gå inn i komparative studier, men vi ønsker å gi

uttrykk for at vi også ser at det kan være slik. Samtidig har Løten kommune fått betydelige økte kraftinntekter gjennom sitt eierskap i Eidsiva energi gjennom det siste 10-året. Dette kan heller neppe tilskrives kommunen selv, men kanskje heller liberaliseringen av strømforsyningsmarkedet. I tillegg har Løten kommune innført eiendomsskatt i perioden. Dette har selvsagt også styrket de økonomiske musklene til kommunen. På denne bakgrunnen har sannsynligvis mye ligget til rette for gode resultater.

Er det slik at lederne i Løten kommune trekker i samme retning på grunn av bruken av BMS og CAF som styringsverktøy, eller kan det være noe i tillegg til dette? Vi har påvist at incentivlønn i liten grad benyttes og ei heller ville vært noen motivasjon for lederne. Kanskje er det slik at lederne arbeider for det beste for sine medarbeidere og brukere, og derfor oppnår resultater. Er det deres gode yrkesetikk som snarere gjør dem i stand til å yte sitt beste? Videre oppleves nok kommunen som relativt traust av mange mennesker. Dette medfører kanskje også at den utviser nøkternhet og i liten grad tar store sjanser. Ingen av oss kan huske at Løten kommune for eksempel har opplevd større overskridelser på byggeprosjekter, ei heller har kommunen satset midler på signalbygg som en del nabokommuner. Dette kan være på grunn av det faktum at Løten er en lavinntektskommune, men kanskje også fordi andre verdier er sentrale.

Videre kan det kanskje tenkes at det er av underordnet betydning hva slags styringsverktøyer som benyttes, bare man arbeider systematisk og målrettet med dem. Det å innføre nye systemer kan medvirke til en skjerpet oppmerksomhet og større engasjement. Økt fokus på rapportering og kontroll fra toppledelsens side gir sterkere incentiver for resultatoppnåelse.

Denne oppgavens interessenter husker tiden før Arneson ble rådmann. I den tiden var rapporteringen fra virksomhetslederne til rådmannen tekstbasert, veldig individuell og man fortalte hva man hadde gjort snarere enn hva man hadde oppnådd; ”I februar var 6. klasse på teatertur til Oslo”. Eller det kunne være situasjonsbeskrivelser, eller klagesanger, som ”vi har mye å gjøre, det går på stumpene løs for noen og enhver”. Arneson strammet opp dette, fikk en mer helhetlig rapportering, budsjett og årsmelding begynte å henge mer sammen, det ble innført benchmarking ved bruk av KOSTRA-tall, brukertilfredshet ble målt. Fokus ble flyttet over til målbare størrelser, i form av tall. Dette medfører at man ser konturene av en mål- og resultatstyring i en systematisk versjon. Vår oppfatning er at mange av variablene er diskuterbare, vi har sett at det er mangler i kunnskapsnivået om visjoner og strategier,

brukertilfredshetsmålingene til kommunen er langt i fra av vitenskapelig høyverdig karakter og sammenlikningen som gjøres med KOSTRA-tall mot landsgjennomsnitt vet vi at egentlig har minimal verdi hvis man går det etter i sømmene (Østre, 2010). Videre er det langt i fra slik at alle målene som settes egentlig er reelt sammenliknbare fra år til år, de kan til og med være innbyrdes i konflikt. Likevel skapes en form for systematisk tenkning og en type konkurransementalitet. Kanskje kan man gå så langt som å hevde at dette i noen grad er å sette sunn fornuft i system?

Nettopp konkurranse opplever vi var et mantra under Arnesons ledelse. Det samme var lederutvikling. Vi har tidligere gjort rede for at lederprogrammet i kommunen anses som en ubetinget suksess.

Arneson lanserte begrepet ”konkurranseeksponering” tidlig i sitt rådmannsvirke. Det ble mye fokusert og mange tjenester eller leveranser ble foreslått konkurranseeksponert. I det begrepet ble tillagt at man skal vurdere om tjenester kan legges ut til reell konkurranseutsetting blant private og/eller kommunen selv, eller i det minste benchmarkes mot andre.

Vi opplever at dette i liten grad fikk noe reelt gjennomslag i kommunen. Rådhusets kantinedrift gjennomgikk en slik prosess, som endte med at kommunens eget kjøkken på sykehjemmet fikk avtalen i konkurranse med private. Dog har denne en omsetning på 30-40 000 pr år, og kan neppe sies å være av det mest sentrale for en kommunes drift. De andre tjenestene som faktisk er trukket fram i denne sammenheng er egentlig bare en ren oppfølging av lov om offentlige anskaffelser (lov av 16. juli 1999 nr 69) hva angår at kommunale innkjøp skal gjennomgå konkurranse. Denne loven er for øvrig et godt eksempel på innføring av New public management i offentlig sektor. Konkurranseeksponering var altså i bunn og grunn lite annet enn retorikk, men samtidig er ikke retorikk og symboler irrelevante for å skape en mentalitet. Kanskje virket retorikken om konkurranseeksponering også som en trussel som kunne motvirkes med skjerpet innsats. Dette er dog kun antakelser.

Etter en periode med mye negativ oppmerksomhet på starten av 2000-tallet, så har vi en opplevelse av at det er positivitet overfor Løten kommune som har dominert de senere årene. Videre er det gjort en del tiltak for å ”lekre opp” kommunens image, for eksempel designmessige grep. Videre er det innført spesielle dager hvor de ansatte blir gjort litt ekstra stas på, det er innført velkomstpakker til nye innbygger med mer.

Man kan med et visst grunnlag argumentere for at Løten kommune ikke egentlig har et helhetlig BMS-system, man har bare deler av det og et slags system for benchmarking. Det er likevel en sterk følelse av at det er et konkurranseaspekt i systemet. Kanskje kunne man like gjerne kalt systemet noe annet, for eksempel målstyring, eller mål- og resultatstyring. For å omskrive Deng Xiaoping, så spiller det kanskje ingen rolle hva man kaller katten, så lenge den fanger mus. Et litt ironisk poeng i en slik sammenheng er kanskje at det ikke bare ville vært av det gode hvis mange ledere i Løten kommune hadde studert Master of Public Administration. Da ville toppledelsen fort opplevd veldig mange kritiske spørsmål til mange sider ved systemet som det kanskje ville vært utfordrende å besvare med tyngde. Kanskje ville lojaliteten til systemene blitt svekket med større kunnskap?

Likevel så er det vår oppfatning at det har fungert godt nok i en tidsperiode, men det er en annen sak om det vil være tilstrekkelig også de kommende årene. Det kan tenkes at det må innføres nye virkemidler for å skape nytt engasjement og ny oppmerksomhet når de gamle systemene blir rutinemessige.

Skulle vi ha arbeidet videre med dette temaet som vi bare har skrapet i overflaten av, måtte det være å forsøke å måle de effekter rådmannen kunne fått ved i større grad benyttet seg av incentivsystemer, operasjonalisert kommunens visjon og innført mer vitenskapelig baserte brukerundersøkelser og sammenlikningsanalyser. Dette er i mindre grad gjort i Løten kommune og ville kanskje ytterligere utviklet kommunen i positiv retning.

Videre kunne det være spennende å arbeide med incentivsystemer for medarbeiderne (de ansatte) i en virksomhet. Kunne man gjennom utbetaling av bonuser i en skole økt prestasjonene og resultatene til eleven? Ville lærerne bli mer motivert og motiverende overfor elevene om de hadde en ekstra ”gulrot”? Økt bruk av ulike incentivsystemer ville kanskje gi effekt i form av ytterligere produktionsforbedringer. Man skal ikke se bort i fra at det er mye uforløst energi og positiv dynamikk i virksomhetene i Løten kommune. Ved å gi bonuser eller annen form for prestasjonsbasert lønn, kan det tenkes at man kunne fått forløst dette.

Lederne i Løten kommune har vist gjennom undersøkelsen at visjonen og strategiene for å nå visjonen, er svakt forankret. Hvis vi kunne sette oss i rådmannens sted, ville vi arbeidet for at visjonen og strategien skulle bli bedre forankret hos de sist ansatte lederne i kommunen. På

bakgrunn av resultatene våre ser det ut til at det kan være minst 3 år siden visjonen og strategiene sist ble drøftet i utvidet ledergruppe.

Litteraturliste

Baldersheim, H. & Rose, L. (Red.) (2005). Det kommunale laboratorium. 2. utg. Fagbokforlaget.

Bolman, L. & Deal, T. (2009). Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. Gyldendal norsk forlag.

Borg, E. & Gall, M. (1989). Educational research. An introduction. Fifth edition. New York, Longman

Busch, T., Klausen, K. K. & Vanebo, J.O. (2005). Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metode og dilemmaer. Oslo. Universitetsforlaget.

Busch, T., Johnsen, E. & Vanebo, J. O. (2009). Økonomistyring i det offentlige. 4. utgave. Universitetsforlaget.

Busch, T., Vanebo, J.O. & Dehlin, E. (2010). Organisasjon og organisering. 6. utgave. Universitetsforlaget.

Dalby, K. (2005). Omstilling i kommunene med fokus på New Public Management. Stiftelsen IMTEC.

Gilje, N. og Grimen, H. (2007). Samhällsvetenskapernas förutsättningar. Daidalos.

Henderson, B. i Roos, G., von Krogh, G. & Roos, J. (1996). Innføring i strategi. 1. utgave. Fagbokforlaget, s. 15.

Hoff, K. G. & Holving, P.A. (2002). Balansert målstyring. Balanced Scorecard på norsk. Universitetsforlaget. Andre opplag 2003.

Hernes, G. (2007). FAFO- rapport 2007; 09.

Jensen, B. (2005). Kommune-Norge - Velferd og finansiering. Kommuneforlaget AS, Oslo.

Jensen, B. (2007). Offentlige velferdsgoder. Økonomistyring, regnskapsprinsipper og New Public management. Delrapport 1: Økonomistyringssystemer og New Public Management. Høgskolen i Hedmark. Rapport nr. 12 – 2007.

Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1992). The balanced scorecard- Measures that Drive Performance. Harvard Business Review. January – February 1992.

Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996). Using the balanced scorecard as a strategic Management system. Harvard Business Review. January – February 1996.

Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2001). The Strategy focused organization. How balanced scorecard companies thrive in the new business environment. Harvard business school press, Boston, Massachusetts.

Kommunal og Regionaldepartementet (2002). Resultatledelse. Bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor.

Løten kommune. Kommuneplan 2005- 2016. Midtpunkt med mangfold.

Løten kommune. Kommunestyresak 76 – 2007.

Newman, J. (2001). Modernising governance. SAGE Publications.

Niven, P.R (2008). Balanced Scorecard. For government and Nonprofit agencies. Second edition. Wilet, John & sons, Inc.

Olsen, J. P. (1988). Statsstyre og institusjonsutforming. Universitetsforlaget.

Kvalitetssirkelen hentet hos Oppland fylkeskommune (2012):

http://www.google.no/imgres?imgurl=http://www.oppland.no/Global/VideregaendeOpplaering/12_Kvalitetssystem/Kvalitetssirkel_2_S.gif&imgrefurl=http://www.oppland.no/Fag-og-tjenester/Videregaende-

opplaring/Kvalitetssystem/Kvalitetssirkelen/&h=287&w=400&sz=24&tbnid=qyZyko3vzk-TFM:&tbnh=89&tbnw=124&prev=/search%3Fq%3DKvalitetssirkelen%26tbm%3Disch%26tbo%3Du&zoom=1&q=Kvalitetssirkelen&hl=no&usg=__jxmvzI3nzv_8N53iMhjNCICa6us=&sa=X&ei=5HsUT6m1JY6r-QbRmfycCg&ved=0CCEQ9QEwBA

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). Public management reform. Oxford University press 2004.

Quinn, J. B. i Roos, G., von Krogh, G. & Roos, J. (1996). Innføring i strategi. 1. utgave. Fagbokforlaget.

Roos, G., von Krogh, G. & Roos, J. (2010). Strategi – en innføring. 5. utgave. Fagbokforlaget.

Selznick, P. (1957). Lederskap. Tano. Aschehoug klassikere.

Skog, O. J. (2009). Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming. Gyldendal Akademiske.

Statskonsult (2001). Balansert målstyring i offentlig sektor. Rapport 2001:23.

Statskonsult (2006). En kvalitetsmodell for offentlige virksomheter. ISBN 978-82-7483-109-4.

Strand, T. (2001). Ledelse, organisasjon og kultur. 1. utgave. Fagbokforlaget.

Strand, T. (2007). Ledelse, organisasjon og kultur. 2. utgave. Fagbokforlaget.

Whittington, R. (2002). Hva er strategi? Og spiller den noen rolle? Abstrakt Forlag AS.

www.ks.no/tema/Okonomi/Kommuneokonomi/KS-prognosemodell/).

www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommuneokonomi/inntektssystemet-/lopende-inntektsutjevning.html?id=548672

www.ssb.no/emner/02/02/folkendrkv/tab-2011-11-17-01.html.

Østre, S. (1995). Kommunaløkonomisk styring. Cappelen Akademisk Forlag.

Østre, S. (2010). Forvaltningsøkonomi. Politisk økonomi og budsjetteori. Høgskolen i Hedmark.

Vedlegg

Vedlegg1: Om studentene

Vedlegg 2: Brev fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS

Vedlegg 3: Spørreskjema

Vedlegg 4: Målekart for Løten ungdomsskole

Om studentene

Vedlegg 1

Carl Gustav Follestad har vært ansatt i Løten kommune i snart 10 år. I løpet av denne perioden har han vært leder på flere nivåer i organisasjonen. Da han ledet Pedagogisk Psykologisk Tjeneste og barneverntjenesten var han en del av mellomledersjiktet i kommunen. Videre har han vært virksomhetsleder for en barneskole og senere for ungdomsskolen i kommunen. Som virksomhetsleder var han medlem av rådmannens ledergruppe. I 2008 ble det innført en ny organisasjonsmodell med fire kommunalsjefer, som sammen med rådmannen utgjorde strategisk ledergruppe. Dermed ble Follestad "bare" rektor for ungdomsskolen.

Jon Arne Johansen arbeidet nesten 10 år i Løten kommune, før han gikk over til en stilling som seniorrådgiver i Hamar bispedømmeråd i august 2010. I disse 10 årene var Johansen hele tiden tilknyttet kommunens sentrale økonomifunksjon, som saksbehandler de første årene og som leder de siste 3 årene. Etter den nevnte omorganiseringen i 2008 tilhørte begge kandidatene det samme ledelsesnivået i kommunen, altså med en kommunalsjef som overordnet.

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste A5
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Hortun Høifreges gate 28
N-5037 Bergen
Norge
Tel. +47 51 36 21 17
Fax. +47 56 51 53 53
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.no: 985 521 884

Stein Østre
Avdeling for økonomi- og ledelsesfag
I Høgskolen i Hedmark, Campus Rena
Telhusveien
2450 RENA

Vår dato: 26.09.2011

Vår ref.: 2/98673/11

Deres dato:

Din ref. nr.:

KVITTERING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 05.09.2011. All nødvendig informasjon om prosjektet forelå i sin helhet 19.09.2011. Meldingen gjelder prosjektet:

27888	Virksomhetsopplysning i Løten kommune
Behandlingsansvarlig	Høgskolen i Hedmark, ved institusjonens øverste leder
Daglig ansvarlig	Stein Østre
Saksbehandler	Jon Arne Johansen

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepåiktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven/helseregistreloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_sakVskjema.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 22.06.2012, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vedlig hilsen

Vigdis Namtvedt Kvalheim


Lis 'Lenold'

Kontaktperson: Lis 'Lenold' tlf. 53 58 33 77
Vedlegg: Prosjektvurdering
✓ Kopi: Jon Arne Johansen, Elias Bliz gate 11, 2315 HAMAR

Forespørsel om deltakelse i spørreundersøkelse om virksomhetsstyring i Løten kommune

Vi ønsker din deltakelse i en spørreundersøkelse som Jon Arne Johansen og Carl Gustav Follestad gjennomfører i forbindelse med masteroppgave i administrasjon og ledelse ved Høgskolen i Hedmark. Vi ønsker å belyse virksomhetsstyring i Løten kommune og bruk av balansert målstyring. Undersøkelsen blir gjennomført i forståelse med rådmannen.

For å finne ut av dette, ønsker vi å gjennomføre en spørreundersøkelse på lederne i Løten kommune med ca 60 spørsmål. Spørsmålene kommer til å omhandle strategier i kommunen, balansert målstyring, visjoner, lederatferd og ledervalg.

For å kunne arbeide med denne problemstillingen trenger vi din hjelp. Vi håper at du nå kan bruke ca 20- 25 min av din tid til å besvare de følgende spørsmål.

Undersøkelsen er av en slik art at den ikke vil kunne være fullstendig anonym overfor forskerne. Det er variabler i spørsmålsstillingen som vil gjøre respondentene identifiserbare for oss. Disse variablene benyttes for å trekke ut kunnskap til vår presentasjon, men personopplysningene vil ikke bli offentliggjort i vår rapport, men kun brukes som underlagsmateriale. Det er derfor viktig å understreke at deltakelse er frivillig. Rådataene vil ikke bli gjort tilgjengelig for andre enn Jon Arne og Carl Gustav. Det understrekes at vi vil behandle opplysningene med den høyeste grad av konfidensialitet og at taushetsplikten vi har som forskere vil bli overholdt. Ferdig spørreundersøkelse legges i konvolutt og vil bli makulert ved prosjektets slutt, ca juni 2012. Datafil vil også bli slettet medio juni 2012. Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste A/S.

Veileder for prosjektet er professor Stein Østre (e-post :stein@ostre.no) ved Høgskolen i Hedmark, Campus Rena. Hvis det er noe du lurer på kan du ringe Jon Arne Johansen på 97683722 eller en e-post til jarnejo@live.no.

Med vennlig hilsen

Jon Arne Johansen og Carl Gustav Follestad

10. Var du ansatt som virksomhetsleder i Løten kommune høsten 2004?

- a. Ja
- b. Nei

11. Ble du ansatt som virksomhetsleder i perioden våren 2005 – høsten 2007?

- a. Ja
- b. Nei

12. Var du ansatt som mellomleder (eks: barnehagestyrer, inspektør, SFO- leder) i Løten kommune høsten 2007?

- a. Ja
- b. Nei

13. Har du blitt ansatt som leder av en virksomhet i Løten kommune etter våren 2008?

- a. Ja
- b. Nei

14. Hvem mener du at har utviklet denne visjonen som vi har i Løten kommune?
(Her kan du krysse av flere alternativer)

- a. De folkevalgte
- b. Rådmannen
- c. Rådmannens ledergruppe
- d. Utvidet ledergruppe
- e. Vet ikke

15. I hvilken grad mener du at følgende har påvirket visjonen?

	Ikke noe	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Kommunestyret					
Rådmannen					
Rådmannen sin ledergruppe					
Utvidet ledergruppe					

16. Som leder i Løten kommune, i hvor stor grad påvirker kommunenes visjon ditt daglige arbeid.

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

17. Som leder i Løten kommune, i hvor stor grad arbeider du for å nå kommunens visjon?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

18. Og på hvilken måte?

19. Har du utviklet en visjon for din egen virksomhet?

- a. Ja
- b. Nei

20. Var det allerede nedfelt en visjon på ditt virksomhetsområde da du begynte der som leder?

- a. Ja
- b. Nei

21. I hvilken grad tar denne (visjon for ditt virksomhetsområde) utgangspunkt i den kommunale visjonen?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

22. I hvilken grad deltok medarbeiderne i utviklingene av denne visjonen?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

23. Hvilken av disse to visjonene (virksomhetens visjon/ kommunens visjon) betyr mest for deg i ditt daglige arbeidet?

- a. Kommunens visjon
- b. Virksomhetsområdets visjon
- c. De er like viktig
- d. Vet ikke

24. Beskriv hvorfor den ene visjonen betyr mer for deg enn den andre?

25. Som leder i Løten kommune, i hvilken grad er du opptatt av kommunestyrets og rådmannens overordnede strategier?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

26. Kan du beskrive ditt forhold til de overordnede strategiene.

Balansert målstyring: Løten kommune har i flere år benyttet prinsipper fra balansert målstyring. Balansert målstyring innebærer blant annet at det dannes flere parametere som kommer til kjenne i et målekart til hver enkelt virksomhet (nasjonale prøver, liggedøgn på sykehjemmet, antall barn i barnehagen) og sammenligning med andre virksomheter i kommunen eller andre kommuner. I det følgende ønsker vi at du tar stilling til en del spørsmål som er knyttet til målekartet for Løten kommune og balansert målstyring.

27. Har du deltatt i utviklingen av vårt system for målekart?

Ja

Nei

28. I hvilken grad opplever du som leder at du har påvirkningskraft på utviklingen av målekartet for din virksomhet, altså å sette mål?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

29. I hvilken grad er målekartet dekkende for virksomheten din?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

30. I hvilken grad tror du det ville være aksept for å sette ny mål for din virksomhet - om de var lavere/svakere enn det du hadde året før?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

31. Hvem mener du har vært og er toneangivende i utviklingen av målekartet?

	Ikke i noe grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Kommunestyret					
Rådmannen					
Rådmannen sin ledergruppe					
Utvidet ledergruppe					
Medarbeidere i virksomheten					
Brukere av virksomheten					

32. I hvilken grad mener du at følgende har påvirket målekartet?

	Ikke noe	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Kommunestyret					
Rådmannen					
Rådmannen sin ledergruppe					
Utvidet ledergruppe					
Medarbeidere i virksomheten					
Brukere av virksomheten					

33. Som leder i Løten kommune, i hvor stor grad påvirker målinger av resultater på ditt område - ditt daglige arbeid?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

34. I hvor stor grad opplever du som leder at sammenligning med andre tilsvarende virksomheter har noen verdi?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

35. Som leder i Løten kommune, i hvor stor grad arbeider du for å nå målene som er nedfelt i målekartet for din virksomhet?

Ikke i det hele tatt I liten grad Vet ikke I noen grad I stor grad

36. I hvilken grad er målene og målekartet viktig for deg i det daglige arbeid?

Ikke viktig Litt viktig Vet ikke Noe viktig Veldig viktig

37. Og på hvilken måte?

38. I hvilken grad har du selv satt målene for din egen virksomhet?

Ikke satt målene I liten grad Vet ikke I noen grad I stor grad satt mål

39. I hvilken grad har du hatt en prosess med dine medarbeidere om utviklingen av målekartet for din virksomhet?

Ikke i det hele tatt I liten grad Vet ikke I noen grad I stor grad

40. Hvilket parameter i ditt virksomhetsområde vil du si er viktigst av følgende?

- a. Økonomi
- b. Sykefravær
- c. Brukertilfredshet
- d. Medarbeidertilfredshet
- e. Andre parametere

41. Hvilket parameter i ditt virksomhetsområde tror du rådmannen vil si er viktigst?

- a. Økonomi
- b. Sykefravær
- c. Brukertilfredshet
- d. Medarbeidertilfredshet
- e. Andre parametere

42. I hvilken grad påvirkes eller styres dine målsetninger for din virksomhet av følgende:

	Ikke i noe grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	Vet ikke
Kommunestyret					
Rådmannen					
Komm. Sjef, stabsjef, plansjef					
Medarbeidere i virksomheten					
Brukere av virksomheten					
Statens føringer					

43. I hvilken grad ser du en knytning mellom ditt målekart og kommunens budsjett/årsrapport?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

44. Hvor ofte tar du frem målekartet for din virksomhet?

- a. Ukentlig
- b. 1- 2 ganger i måneden
- c. En gang i halvåret (hver 6 mnd)
- d. Når nye mål skal settes for kommende budsjett.
- e. Aldri

45. I hvilken grad opplever du at målekartet beskriver og måler hovedutfordringene på din virksomhet?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

46. I de siste årene har staben begynt å fylle ut mange av resultatene for virksomhetene. I hvilken grad opplever du dette som kontroll?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

47. Har du grunn til å tro at dette er kontroll?

- a. Ja
- b. Nei
- c. Vet ikke

48. Hvorfor? Beskriv

Incentivsystemer/ belønningssystemer.

En side ved balansert målstyring er at ledere og andre kan motiveres til høyere innsats ved bruk av incentivsystemer.

49. I hvilken grad opplever du at din lønn påvirkes av resultatene du oppnår?

- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Ikke i det hele tatt | I liten grad | I noen grad | I stor grad | Vet ikke |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

50. I hvilken grad motiveres du som leder i Løten kommune av resultatlønn?

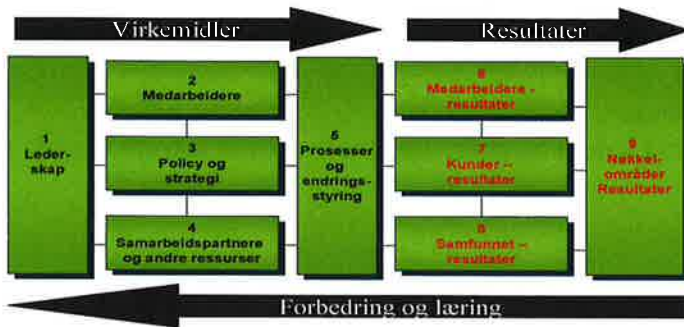
- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Ikke i det hele tatt | I liten grad | I noen grad | I stor grad | Vet ikke |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

51. I hvilken grad skulle du som leder i Løten kommune ønske at du kunne premiere ansatte med mer lønn eller andre goder om virksomheten nådde gode resultater?

- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Ikke i det hele tatt | I liten grad | I noen grad | I stor grad | Vet ikke |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

CAF- modellen

CAF- modellen ble innført i Løten kommune for ca 6 år siden og har i de siste årene vært gjenstand for gjennomgang på ledersamlingene.



52. I hvilken grad opplever du at Løten kommune har et godt utviklet ledelsesprogram som fører til god støtte og bedre ledelse?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

53. I hvilken grad opplever du at ledelsesprogrammet til Løten kommune fører til bedre resultater for din virksomhet?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

54. I grad opplever du at ledelsesprogrammet til Løten kommune gjør deg til en bedre leder?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

55. Bidrar ledelsesprogrammet til at det er attraktivt å arbeide i Løten kommune?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

56. I hvilken grad vil du si at godt lederskap betyr noe for gode resultater?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

57. I hvilken grad vil du si at gode medarbeidere betyr noe for gode resultater?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

58. Har du samarbeid med eksterne partnere?

- a. Ja
b. Nei

59. I hvilken grad vil du si at gode samarbeidspartnere (eksterne) betyr noe for gode resultater i din virksomhet?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

60. I hvilken grad vil du ønske velkommen mer bruk av konkurranseutsetting av kommunale tjenester?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

61. I hvilken grad ville du ønske velkommen konkurranseutsetting innenfor din egen virksomhet?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

62. I hvilken grad opplever du som leder i Løten kommune at du er med på å forme og utvikle samfunnet Løten?

Ikke i det hele tatt I liten grad I noen grad I stor grad Vet ikke

Tusen takk for hjelpen.

Carl Gustav Follestad/ Jon Arne Johansen

Løten ungdomsskole og bibliotek
Rektor Carl Gustav Follestad

Målekart

Brukertilfredshet foresatte	4,3		4,3	-	4,5 (1)		4,6
Brukertilfredshet biblioteket			-	-	5,1 (1)		4,3
Medarbeidertilfredshet		4,4	-	4,7	4,4 (2)	4,3	4,3
Antall samarbeidsavtaler	5	5	5	3		5	5
Antall møter i samarbeidsutvalget	2	4	2	3		4	4
Læringsmiljø							
§ Trivsel	4	3,9	4,3	4	4,1	4,4	4,4
§ Motivasjon	3,6	3,8	-	3,6	3,7	3,8	3,8
§ Motiverende lærere/ faglig veiledning	3	2,9	3,1	3,4	3,1	3,5	3,5
§ Elevmedvirkning / elevdemokrati	2,7	2,8	-	3,4	3,1	3,3	3,5
§ Fysisk læringsmiljø	2,7	2,7	-	3	2,6	3,3	3,3
§ Mobbing	1,6	1,5	1,3	1,5	1,4	1	1
§ Karriereveiledning	3,4	3,5	-	3,6	3,6	3,7	3,7
§ Medbestemmelse	2,2	2,6	-	2,4	2,3	2,6	2,6
Læringsutbytte / eksamensresultat 10. kl							
§ Norsk	3,3 (4)	3,6 (5)	3,8	3,3		3,8	3,8
§ Norsk sidemål		3,4 (5)	3,4	3,2		3,5	3,5
§ Engelsk	3,5	3,3 (5)	-	3,8		3,6	3,6
§ Matematikk	2,9	2,9 (5)	3	3		3,2	3,2
Sykefravær	9,70 %	4,85 %	6,92%	6,3%		5 %	4 %
Økonomisk resultat	98 %	99 %	99%	100 %		100 %	100 %

1) Gjennomsnittet for Løten

2) Gjennomsnitt for landet

3) Eksamensresultat

4) I 2008 ble det gjennomført en eksamen i norsk og nynorsk.

5) Vi ser en oppgang i elevundersøkelsesfaktorene og en oppgang i to av eksamensfagene og en liten nedgang i to av fagene.

6) Økningen skyldes 3 langtidssyknelinger som ikke kan tilskrives arbeidsrelaterte forhold

Nøkkeltall	2008	2009	2010	2011	Sammen- ligning	Prognose 2011	Prognose 2012
Elever i skolen pr. 1.9.	265	260	263	279		260	270
Utlån fra biblioteket	3,2	3,1	3	3,1		3,1	3,1
Lærer-tetthet	15,2/17,1	*1)13,3 *2) 16,6	13,56 17,22	13,1 16,3		13,56 17,22	13,1 16,3
Antall årsverk	32,2	34,86	39,98	40,44		39,98	40,44
Antall ansatte		36	*4) 44	45		44	45
Netto budsjett- ramme	17 667	20 220	24 317	24570		22655	25001
Kostnad pr plass pr år	64 200	77 769	*3)92 460	*3) 88,064		86140	

1) Lærertetthet, 13,3 med spesialundervisning og 16,6 ordinærundervisning.

2) Netto budsjett ramme dividert med antall elever.

*3) Årsaken til at det blir brukt 8300 kroner mer pr elev i 2010 mot 2009, er at budsjettet, 2mill, for forsterket avdeling er overført Løten ungdomsskole

4) Økningen i antall ansatte skyldes overføring av personell fra forsterket, samt midlertidige assistentstillinger for å ivareta elever med behov.

Kommentarer

50- års jubileum

I mars dette året hadde Løten ungdomsskole gleden av å feire sin egen 50 årsdag. En strålende gjennomføring med i alt 300 gjester. Gjester fra alle de 50 kullene deltok, kommunestyret og andre gjester.

Ny Giv

Løten ungdomsskole har i skoleåret 2011 vært så heldige at vi har fått delta i Ny Giv. Dette er et prosjekt igangsatt av departementet høsten 2010. Kjernen i prosjektet, er å styrke de elevene som skal over til videregående opplæring. Ny Giv består i å hjelpe/ styrke ca 10% av elevene i denne overgang.

Vekst i spesialundervisning og assistent bruk

Skolen har opplevd en vekst i bruken av spesial undervisning og særlig i bruken av assistenter. Denne tendensen har vi sett i noen år nå og det ser ikke ut til å avta. En konsekvens av dette er at tilbudet til den ordinære undervisningen blir svakere.

Vekst i plasseringer gjort av barnevernet

Vekst i barnevernsplasseringer fører til at skolen får større utgifter i andre kommuner. Dette påvirker tilbudet som blir gitt i egen skole.

Målekartet

Løten ungdomsskole skårer på noen av parametrene bedre og noen svakere. Vi er godt fornøyd med de resultatene vi har nådd på skolen i 2011 vs. 2010 tatt utfordringene i betraktning.

Sykefravær

Vi er godt fornøyd med at sykefraværet har gått ned fra 6.92 til 6.3.

Eksamen

På eksamen i matematikk har vi holdt karakteren tre, et mål vi satte oss. Matematikk er det faget Løten ungdomsskole har stridd med i mange år. I engelsk gjorde vi det svært godt på eksamen, mens vi gikk ned i norsk.

Nasjonale prøver

Løten ungdomsskole har foretatt nasjonale prøver på foreskrevet måte fra departementet. På prøvene skårer 8 klassetrinnet nesten som i fjor. De fleste elevene deltok på prøven. Resultatene på 9 trinn stiger noe.

ØLU, Økt Læringsutbytte.

Skolen deltar i dette arbeidet på lik linje med de andre skolene.

Økonomi

Det økonomisk resultatet for enheten Løten ungdomsskole og folkebibliotek er i skrivende stund et overforbruk på 12 000,-

Trivselsledere

Skolen startet med "Trivselsleder programmet" høsten 2011. Vi ser en god vekst i elevaktiviteten ute, noe vi håper skal føre til høyere grad av trivsel og mindre uartig atferd/ mobbing.

Biblioteket

Vi er godt fornøyd med å ha kommet så langt som vi har gjort med henhold til å knytte skolebibliotekene på barneskolene til folkebiblioteket. Dette gir rom for et bedre utvalg med bøker på barneskolene som igjen vil kunne øke leseglede og økt læringsutbytte totalt. Lesing og læring henger nøye sammen.

Vi er videre godt fornøyd med at skolen har fått tilbake den merkantile ressursen.

Carl Gustav Follestad