



Høgskolen i Hedmark

Avd. for økonomi og ledelse, Rena

Masteravhandling



Balansert målstyring i Elverum kommune.

-en studie av implementering og bruk av balansert målstyring som styringsverktøy i Elverum kommune.

The use of Balanced Scorecard in the municipality of Elverum

- a study of implementation and use of balanced score card as a tool of management in the municipality of Elverum.

Kjell Rune Løvbak

Master i offentlig ledelse og styring (MPA)

våren 2014

Forord

Denne masteravhandlingen er skrevet som en avslutningsavhandling på mitt treårige masterstudium i offentlig ledelse og styring (Master of Public Administration, MPA) ved Høgskolen i Hedmark, avdeling Rena.

Det har vært et lærerikt studium hvor vi som studenter har fått innsikt i et vidt spekter av en leders mangefasetterte problemstillinger. Dette har gitt meg inspirasjon til å fordype meg i balansert målstyring og andre styringsverktøy som er i bruk i dagens kommune-Norge.

Først vil jeg takke min veileder, professor Bjarne Jensen, for kloke og konstruktive innspill og drøftinger som har bidratt til denne masteravhandlingen. Jeg vil også takke professor Erik Mønness som har bidratt til utviklingen av spørreskjemaet sammen med informasjons- og kommunikasjonsrådgiver Kate Elizabeth Franklin Langsethagen i Elverum kommune. En stor takk også til assisterende rådmann Aasmund Hagen i Elverum kommune for fruktbare drøftinger om styringssystemer i kommunene, samt medstudenter i kollokviegruppa på Hamar/Skien som har vært utrolig inspirerende å arbeide sammen med.

Hamar, april 2014

Kjell Rune Løvbak.

Innhold

Forord	2
Innhold	3
Figuroversikt	6
Sammendrag	6
Summary	10
1.0 INNLEDNING	12
1.1 Bakgrunn	12
1.2 Temavalg- bakgrunn og forståelse	12
1.3 Hypotese og forskningsspørsmål	13
1.4 Forskningsspørsmål	14
1.4.1 Spørsmål 1	14
1.4.2 Spørsmål 2	14
1.4.3 Spørsmål 3	15
1.4.4 Spørsmål 4	15
1.4.5 Spørsmål 5	16
1.4.6 Spørsmål 6	16
1.4.7 Spørsmål 7	16
1.4.8 Spørsmål 8	17
1.5 Oppgavens formål og disposisjon	17
2.0 OFFENTLIG SEKTOR I ENDRING	19
2.1 New Public Management	19
2.2 Hva er New Public Management	19
3.0 STYRINGSPRINSIPPER OG LEDELSE FØR OG UNDER NPM	25
3.1 Budsjetstyring	26
3.1.1 Enkel rammebudsjettering	27
3.1.2 Resultatbudsjettering	27
3.1.3 Programbudsjettering	28
3.2 Regel- og profesjonsstyring	29
3.2.1 Regelstyring	29

Balansert målstyring i Elverum kommune

3.2.2 Profesjonsstyring	30
3.2.3 Målstyring	30
3.3 Mål- og resultatstyring	31
3.3.1 Grunnlaget for valg av- og organisering av mål	32
3.4 Verdibasert styring	34
3.5 Oppsummering og styringssystemer	35
4.0 BALANSERT MÅLSTYRING	35
4.1 Utvikling av strategi og visjon	36
4.2 Balansert målstyring	38
4.3 Human resource – ledelse (HRM)	41
5.0 ANDRE STYRINGSVERKTØY	43
5.1 PDCA- sirkelen	43
5.2 Common Assessment Framework (CAF- modellen)	44
5.3 Læring og tilegnelse av ny kunnskap I organisasjonen	45
5.3.1 Isomorfi – innovasjon i en ressursknapp hverdag	45
5.3.2 Benchmarking	45
5.3.3 LEAN	46
5.3.4 Oppsummering	47
6.0 BALANSERT MÅLSTYRING I ELVERUM KOMMUNE	47
6.1 Elverum kommune – en kompleks organisasjon	48
6.2 Verktøy for økonomistyring	50
6.3 Styring og ledelse sett i lys av sentrale styringsdokumenter	51
6.4 Oppsummering	59
7.0 METODE, UTVALG, SPØRSMÅL OG ANALYSE	59
7.1 Grunnlaget for den empiriske datainnsamlingen	60
7.1.1 Gjennomføringen av spørreundersøkelsen	62
7.1.2 Spørreskjemaet	62
7.1.3 Utprøving av spørreskjemaet	65
7.2 Intervju og intervjuguide	65

Balansert målstyring i Elverum kommune

7.2.1 Utvalget	66
7.2.2 Pilottesting og gjennomføring	67
7.2.3 Validitet og reliabilitet	68
7.2.4 Etikk og personvern	70
8.0 RESULTATER OG DRØFTING AV SPØRREUNDERSØKELSEN	71
8.1 Bakgrunnsspørsmål	71
8.2 Forskningsspørsmål 1: Kjennskap til visjonen	73
8.3 Forskningsspørsmål 2: Ledernes kjennskap og opplevelse til sentrale styringsdokumenter	76
8.4 Forskningsspørsmål 3: Ledernes deltakelse i utviklingen av styringsparametere (indikatorer) på målekortet	79
8.5 Forskningsspørsmål 4: Ledernes deltakelse i utviklingen av- og bruken av målekortet	83
8.6 Forskningsspørsmål 5: Ansattes deltakelse i utviklingen av målekortet	87
8.7 Forskningsspørsmål 6: Ledernes bruk av målekortet i praksis	90
8.8 Forskningsspørsmål 7: Ledernes oppfatning av balansert målstyring som styringsverktøy og behovet for tilleggsverktøy	93
8.9 Forskningsspørsmål 8: Ledernes tro på incentivsystemer	97
9.0 RESULTATER OG DRØFTING AV INTERVJUENE	99
10.0 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON PÅ HYPOTESEN	103
11.0 VEIEN VIDERE	106
Litteratur	107
Utrykte vedlegg:	
Vedlegg 1: Spørreskjemaet	
Vedlegg 2: Intervjuguide	
Vedlegg 3: Transkriberte intervjuer	
Vedlegg 4: Handlingsplan og økonomiplan for Elverum kommune 2013 – 2016	
Vedlegg 5: Kommunal planstrategi for Elverum kommune 2012 - 2015	
(Vedleggene er utrykte og fås ved henvendelse til forfatteren eller Høgskolen i Hedmark, avd Rena)	

Figurliste

Fig. 2.1: Skillelinjene mellom den gamle administrasjonsmodellen og NPM	21
Fig 3.1: SMARTE mål	32
Fig. 3.2: Målhierarki etter grantreprinsippet	33
Fig. 3.3: Målhierarki etter furutreprinsippet	34
Fig. 4.1: Veiledning for å formulere en visjon	38
Fig. 4.2: Balansert målstyring som et verktøy for å oversette visjon og strategi til målbare objekter	40
Fig. 4.3: Grunnleggende human resource-strategier	42
Fig 5.1: PDCA-sirkelen	43
Fig. 5.2: CAF-modellen	44
Fig. 6.1: Organisasjonskart for Elverum kommune	49
Fig. 6.2: Miljødepartementets modell for utvikling av kommunal planstrategi	53
Fig. 8.1: Respondentenes kjønnsfordeling	71
Fig. 8.2: Respondentenes aldersfordeling	71
Fig. 8.3: Respondentenes ledererfaring i Elverum kommune	72
Fig. 8.4: Ledernes deltakelse i utviklingen av visjonen i Elverum kommune	73
Fig. 8.5: Ledernes kjennskap til KP 2012 – 2015	77
Fig. 8.6: Ledernes kjennskap til innholdet/deler av innholdet i KP 2012 – 2015	78
Fig. 8.7: Ledernes opplevelse av styringsparameterens likeverdighet	81
Fig. 8.8: Hva lederne gjør om en måling avslører svak skåre på ett av parameterne	81
Fig. 8.9: Ledernes delaktighet i utviklingen av måleparametrene	84
Fig. 8.10: Ledernes oppfatning av vanskegraden på bruk av målekortet	84
Fig. 8.11: Ledernes oppfatning av måleparametrenes relevans	86
Fig. 8.12: Ledernes svar på hvor hyppig de benytter målekortet	86

Balansert målstyring i Elverum kommune

Fig. 8.13: De ansattes deltakelse i utviklingen av måleparametrene	88
Fig. 8.14: Ledernes oppfatning av om de ansatte har fått informasjon om målene på målekortet	89
Fig. 8.15: Har lederne forflyttet ressurser til områder som skårer dårlig på målekortet?	90
Fig. 8.16: Ledernes informasjon til sine ansatte om måleresultater på målekortet	91
Fig. 8.17: Ledernes opplevelse av om BM er et fullgodt styringsverktøy for sitt arbeidsområde, slik det benyttes i dag	93
Fig. 8.18: Ledernes savn av tilleggsverktøy	95
Fig. 8.19: Ledernes tro på bedre resultater ved hjelp av resultatbasert lønn	98

Sammendrag

Bakgrunnen for masteravhandlingen «Balansert målstyring i Elverum kommune» var forfatterens interesse for styringssystemer i offentlig sektor. Forfatteren har bakgrunn fra flere kommuner som på hver sin måte har benyttet balansert målstyring (BM) i ulike versjoner.

Elverum kommune startet implementeringen av BM for over ti år siden og en evaluering av hvordan dette styringsverktøyet blir benyttet i dag syntes også kommunens administrative ledelse var betimelig. Datagrunnlaget for denne studien er innhentet ved hjelp av en spørreundersøkelse blant kommunens ledere på strategisk nivå, sektornivå og enhetsnivå, samt intervju med fire av kommunens erfarne politikere. Spørreundersøkelsen er utviklet i samarbeid med veileder, professor Erik Mønness ved Høgskolen i Hedmark og informasjons- og kommunikasjonsrådgiver Kate Elizabeth Franklin Langsethagen i Elverum kommune. Det var 74 % av lederne som besvarte den digitale undersøkelsen. Resultatene fra spørreundersøkelsen er i hovedsak gjengitt ved hjelp av histogrammer og beskrivende tekst.

Teorigrunnlaget viser at BM bygger på tanker om en modernisering av offentlig sektor som New Public Management brakte med seg. BM utviklet seg i kjølvannet av denne moderniseringsbølgen og Elverum kommune har da også gjennomgått en betydelig «modernisering» med innføring av nye styringsverktøy de siste par tiår. Sentrale verktøy som BM med sine målekort for rapportering til politikerne og Demings – sirkelen benyttes.

Likevel viser et hovedfunn i studien at veldig mange ledere ikke er fornøyd med BM, slik det benyttes i dag. Årsaken til dette mener forfatteren ligger i problemer med å operasjonalisere fra styringsparametere over til måleparametere og en for lite dynamisk bruk av styringsverktøyet. Det synes også som om lederne arbeider i henhold til hovedlinjene i BM, men at fokuset på økonomi fort kan komme på bekostning av et holistisk syn på sin egen organisasjon.

Balansert målstyring i Elverum kommune

Ingen av dagens ledere har vært med på implementeringen av BM i kommunen. Forfatteren konkluderer med at det synes å være et behov for en gjennomgang og en revitalisering av BM som styringsverktøy i Elverum kommune. Dette for å klargjøre for dagens ledere hvordan styringsverktøyet er tenkt brukt i kommunen og for at hver enkelt leder skal få et tettere eieforhold til BM som styringsverktøy for sin egen organisasjon.

Intervjuene med kommunens erfarne politikere synes å understøtte noen av funnene i spørreundersøkelsen. Særlig gjelder dette operasjonaliseringsproblemene av måleparametrene. Men siden for få informanter stilte opp for å la seg intervju ble reliabilitet på denne delen av studien for svak.

Summary

The focus in the post-graduate thesis "The use of Balanced Scorecard in the municipality of Elverum", was motivated by the author's interest in management systems in public sector. The author has a background from working in several municipalities that in different ways have made use of Balanced Scorecard (BS) as a tool.

The municipality of Elverum started implementing BS more than ten years ago and the administration there thought an evaluation on how it works today was appropriate.

The data behind this study has been collected from a digital survey among the municipality's executives on a strategic level, sector level and at the individual institutions as well as interviews with four experienced politicians. The survey has been developed in cooperation with mentor Professor Erik Mønness at the college Høgskolen in Hedmark, and Information and Communications Adviser Kate Elisabeth Franklin Langsethagen working for the municipality in Elverum. 74% of the executives answered the digital survey. The results from the survey are shown primarily in histograms and descriptive text.

The foundation of the theory shows that BS is built on the idea of modernization for the public sector as influenced by New Public Management. BS developed in the wake of this wave of modernizing. The municipality of Elverum has also gone through a considerable modernization the last two decades by introducing more modern administrative tools. Central tools are used, such as BS's scorecards for reporting back to politicians and the "Deming's circle."

Still, the study shows that very many of the executives are not content with BS the way it is currently used. The reason for this, according to the author, may be due to problems of operationalizing the parameters of governing to parameters of measuring, and little dynamic use of the tool. Further, it seems as if the leaders work along the main lines of BS, but that the focus on economy can easily prevent a holistic view on the organization itself.

Balansert målstyring i Elverum kommune

None of the executives employed today have been part of the implementing of BS in their municipality. The author concludes that there seems to be a need for an examination and a revitalization of BS as a tool in the municipality of Elverum in order to make it clear for current executives how this tool is meant to be used, and for each individual executive to attain a stronger commitment to BS as an administrative tool in their organization.

The interviews with experienced politicians in Elverum seem to support some of the findings in the survey, especially when it comes to the problems of operationalizing the measuring parameters as described. However, due to the fact that too few informants participated in the survey, the reliability of this part of the study is too weak.

1.0 Innledning

1.1 Bakgrunn

Høsten 2011 fikk jeg tillatelse fra min daværende arbeidsgiver, Løten kommune, til å starte på studiet Master i Public Administration (MPA) ved Høgskolen i Hedmark på Rena. Studiet krevde både permisjon til studiesamlinger og tid til gjennomføring av eksamener og lesing. Forutsetningen for å starte på dette treårige studiet var at jeg relaterte studiet til mitt arbeide i Løten kommune i den hensikt å gjøre funn som resulterte i forbedringer i den kommunale virksomheten her.

Utover våren 2012 kom det sykdom i veien som gjorde at jeg måtte tenke annerledes. Jeg skiftet arbeidsgiver og begynte mitt virke i Elverum kommune i januar 2013. Jeg tok kontakt med Elverum kommunes administrative ledelse for å undersøke behovet for hvilke områder som kunne studeres nærmere i Elverum kommune. Gjennom mitt studium har innføring av nye styrings- og ledelsesprinsipper New Public Management (NPM) i offentlig forvaltning stått sentralt, og Elverum kommune er intet unntak i så måte.

Elverum kommune har innført balansert målstyring (BM) som styringsmodell for sin virksomhet, men som alle andre kommuner sliter også Elverum kommune daglig med å få mest mulig ut av hver siste brukte krone. Bruken av balansert målstyring og av de ulike verktøyene innen styring av Elverum kommune er i stadig endring og spørsmålet er om BM i Elverum kommune fungerer optimalt slik dette verktøyet er innført, hvordan bruken av de ulike delene og verktøyene oppleves, og hva som eventuelt savnes av tilleggsverktøy.

1.2 Temavalg – bakgrunn og forståelse.

Dette gav meg et utgangspunkt for en masteravhandling. Ved å benytte teori og empiri for studere balansert målstyring i Elverum kommune ville jeg finne ut i hvilken grad prinsippene for balansert målstyring følges opp og gjennomføres i praksis, om

holdningene til balansert målstyring er på plass hos lederne for de ulike virksomhetsområder og hvordan de ulike elementene i balansert målstyring som verktøy og styringsmodell i praksis blir benyttet. På bakgrunn av dette spurte jeg meg om hvorvidt svikt og mangler i implementering, holdninger, forståelse og styring gjennom bruk av BM som verktøy i Elverum kommune kunne føre til at den intenderte styringen ikke fungerer optimalt, eller om BM oppleves å fungere bra hos enhetslederne innen de ulike tjenestekområdene i kommunen og hos politikere.

Jeg ble også etterhvert interessert i om BM alene oppleves som et tilstrekkelig verktøy for virksomhetsstyringen i Elverum kommune, eller om lederne også opplevde at de trengte andre komplementerende verktøy enn de som allerede benyttes sammen med BM, for å få tilstrekkelig kontroll over – og optimal tjenesteproduksjon ut av de tilgjengelige ressursene.

Elverum kommune har hatt en forsiktig positiv utvikling de senere årene. Dette kan være et resultat av kommunens bruk av styringsverktøy og at kommunen benytter som styringsmodell fornuftig tilpasset behovet. For å finne svar på dette blir det nødvendig å se på flere sider av kommunens styringsmodell og hvordan bruken oppleves av de ansatte på operativt nivå.

1.3 Hypotese og forskningsspørsmål

For å bedømme hvordan Elverum kommune benytter Balansert målstyring som styringsmodell er det nødvendig å sammenlikne denne bruken med teorigrunnlaget og slik BM er tenkt brukt. Samtidig vil jeg foreta en undersøkelse av hvordan kommunens ansatte opplever bruken av BM, om de er kjent med og benytter andre styringsverktøy og hjelpemidler som kommunen skal benytte, og om de er kjent med visjon og verdigrunnlaget som kommunen benytter. Min hypotese blir etter dette:

Balansert målstyring er implementert i henhold til teorigrunnlaget og fungerer godt som styringsverktøy i Elverum kommune.

For å besvare hypotesen har jeg utviklet et spørreskjema som jeg kommer tilbake til i metodekapitlet og som ligger ved som vedlegg til denne avhandlingen. Jeg har også flere forskningsspørsmål knyttet til hypotesen for å få et best mulig grunnlag for å besvare denne.

1.4 Forskningsspørsmål

For å kunne danne et grunnlag for å besvare hypotesen er det nødvendig med noen styrende spørsmål som jeg må forsøke å finne svar på underveis. Disse spørsmålene vil jeg forsøke å finne svar på gjennom et spørreskjema som blir presentert i kapittel 4, hvor jeg også redegjør for metode. Spørsmålene er knyttet direkte opp mot teorigrunnlaget for balansert målstyring, slik dette styringsverktøyet er tenkt benyttet. For å finne svar på spørsmålet rundt implementeringen av styringsverktøyet er det nødvendig med innhenting av informasjon fra noen av kommunens nåværende eller tidligere politikere som har vært med på implementeringen. Her har jeg utviklet en tematisk intervjuguide som er nærmere redegjort for i metodekapitlet og som ligger vedlagt til slutt i avhandlingen.

1.4.1 Spørsmål 1

I teorigrunnlaget for denne avhandlingen vil jeg fremme påstanden om de ansattes kjennskap til, konsensus om og lojalitet til den visjon, de strategier og de mål som kommunen skal styre og arbeide etter. Dermed er det viktig at de først kjenner visjonen, og dernest er kjent med hva de konkret skal gjøre for å oppfylle denne.

- a) **Kjenner ledere i Elverum kommune visjonen kommunen har, og vet de hva de konkret skal gjøre for å oppfylle denne?**
- b) **Har ledere i Elverum kommune en opplevelse av å ha vært delaktig i utviklingen av visjonen?**

1.4.2 Spørsmål 2

Balansert målstyring er i henhold til teorigrunnlaget sterkt knyttet til strategiene som det er vedtatt at kommunen skal benytte. Det blir dermed viktig at ledere og mellomledere kjenner til Kommunal Planstrategi 2012-2015, som Elverum kommune

vedtok våren 2013. Det er også viktig at lederne fanger opp de styringssignaler som ligger i kommunens styringsdokumenter. Dersom lederne ikke fanger opp disse styringssignalene er de kanskje formulert for utydelige eller tvetydige og bør klargjøres og tydeliggjøres ytterligere.

- a) Kjenner ledere i Elverum kommune til dokumentet Kommunal Planstrategi for Elverum kommune og dets innhold?**
- b) Opplever ledere klare styringssignaler i innholdet i KP 2012 – 2015?**

1.4.3 Spørsmål 3

Et sentralt punkt i teorien rundt Balansert målstyring er styringsparameterne (i Elverum kalt indikatorer) innen noen få fokusområder og målekortene for hver enkelt virksomhet. En viktig suksessfaktor er at ledere og andre i organisasjonen er delaktige i utviklingen av denne slik at ledere opplever tilhørighet til styringsparameterne og at det lar seg gjøre å styre etter målekortet.

- a) Har ledere vært med på å definere styringsparametere (indikatorer) som omsettes til målparametere i målekortet?**
- b) Opplever ledere disse styringsparameterne (indikatorene) som likeverdige i sin virksomhet?**

1.4.4 Spørsmål 4

Et annet sentralt punkt på målekortet er måleparameterne. Disse skal i følge teorien til Kaplan og Norton ikke være for mange, men fint kunne få plass på en A4-side. De skal videre kunne lett la seg måle kvantitativt og kunne si noe om virksomheten.

- a) Har ledere vært med på utviklingen av måleparameterne på målekortet?**
- b) Opplever ledere i ulike virksomheter at det er lett å bruke målekortet for å få oversikt over måloppnåelsen i sin virksomhet?**
- c) Opplever ledere i ulike virksomheter måleparameterne på målekortet som representative for å kunne si noe om tilstanden i sin virksomhet?**
- d) Hvor ofte benytter ledere i Elverum kommune målekortet for å sjekke målene opp mot måloppnåelsen?**

1.4.5 Spørsmål 5

Videre er det viktig at målekortet benyttes ofte, slik at leder sjekker tilstanden opp mot målene på målekortet. Det er også viktig at andre ansatte i virksomheten er kjent med målene på målekortet og har vært med i utviklingen av disse.

- a) Har ansatte i virksomheter i Elverum kommune vært med på utviklingen av måleparameterne på målekortet?**
- b) Er ansatte i alle virksomheter i Elverum kommune kjent med målene på målekortet?**

1.4.6 Spørsmål 6

Teorien bak Balansert målstyring beskriver at ressurser skal allokere til det måleparameteret på målekortet som skårer dårligst. I hvilken grad dette blir brukt i virksomhetene vil kunne si noe om hvordan Balansert målstyring brukes i praksis i virksomheten. Det er også viktig å drøfte resultatene på målekortet med de ansatte så fort resultatene endrer seg ved nye målinger.

- a) Har ledere i Elverum kommune allokert ressurser til områder som skårer dårligst på målekortet?**
- b) Har ledere i Elverum informert sin egen virksomhet om en slik allokering ved å vise til målekortet?**
- c) Hvor ofte informerer du og drøfter med dine ansatte om resultater på målekortet?**

1.4.7 Spørsmål 7

I tillegg til Balansert målstyring finnes flere andre styringsverktøy som kan benyttes. Balansert målstyring kan benyttes alene, men kan også benyttes parallelt med andre styringsverktøy. Spørsmålet blir om ledere i Elverum kommune opplever Balansert målstyring som et fullverdig styringsverktøy, slik det brukes i kommunen, eller om de savner flere verktøy som kan benyttes parallelt.

- a) Opplever ledere at balansert målstyring er et godt verktøy, slik det benyttes i virksomheten nå?**
- b) Savner ledere andre styringsverktøy i tillegg til balansert målstyring?**

1.4.8 Spørsmål 8

I tillegg til balansert målstyring bruker noen kommuner incentivsystemer som incentivbasert lønn og belønninger for å belønne måloppnåelse i forhold til målsettingen på målekortet. Elverum kommune benytter ikke dette, men det er likevel interessant å vite om ledere tror dette vil kunne påvirke måloppnåelsen dersom det innføres et slikt system.

Har ledere i Elverum kommune tro på at resultatene ble bedret dersom kommunen innførte resultatbasert lønn for alle ledere på stabsnivå, sektornivå, og enhetsnivå?

1.5 Oppgavens formål og disposisjon

Bruk av balansert målstyring og målekort som styringsverktøy i Elverum kommune er i stadig endring siden det ble innført tidlig på 2000-tallet. Rådmenn har kommet og gått, men bruken av målstyring som det grunnleggende styringssystem for virksomheten har ligget fast siden rådmann Morten Lang-Ree innførte dette styringsverktøyet for om lag 10 år siden.

Gjennom denne masteravhandlingen tar jeg sikte på å kunne si noe om hvordan Elverum kommune bruker balansert målstyring som styringsverktøy gjennom en analyse av kommunens sentrale styringsdokumenter, hvilke og hvordan andre styringsverktøy i tillegg til balansert målstyring kommunen bruker, og gjennom en spørreundersøkelse hvor spørsmålet blir hvordan kommunens administrative ledelse og politikere ser på om hvordan bruken av balansert målstyring og målekortene fungerer som styringsverktøy for kommunen. I kapittel 1 har jeg derfor satt opp noen forskningsspørsmål som jeg ønsker svar på gjennom spørreundersøkelsen, og på bakgrunn av disse svarene, samt gjennom teorigrunnlag og analyse av sentrale dokumenter kunne bekrefte eller avkrefte hypotesen. I tillegg inneholder kapittel 1 en beskrivelse av formålet med avhandlingen og disposisjonen den er bygget opp rundt.

Videre disposisjon i masteravhandlingen blir på bakgrunn av dette: kapittel 2 med bakgrunnen for dagens styringssystemer ved å rette fokuset mot kritikken mot

Balansert målstyring i Elverum kommune

offentlig sektor og reformbølgen New Public Management i siste halvdel av forrige århundre.

Kapittel 3, hvor jeg presenterer de ulike styringssystemer som har vært benyttet siden 1950-tallet og som benyttes i dag. Disse styringssystemene danner bakteppet til balansert målstyring og vi kan se utviklingen fra et sterkt økonomisk fokus i budsjettstyring, til et mer holistisk syn på organisasjonen og systemer med ulike former for mål- og resultatstyring og verdibasert styring.

I kapittel 4 tar jeg for meg den teoretiske presentasjonen for balansert målstyring, før jeg i kapittel 5 ser på flere ulike tilleggsverktøy som organisasjonen kan benytte som tilleggsverktøy sammen med balansert målstyring.

I kapittel 6 presenterer jeg hvordan Elverum kommune benytter balansert målstyring, sentrert rundt Plan og bygningsloven og kommunal planstrategi i et 1 – 4 års hjul og et 4-20 års perspektiv, samt tilleggsverktøy kommunen benytter. En analyse av dokumentet Kommunal planstrategi 2012 - 2015, dokumentet Mål – og planhierarki i Elverum kommune, Notat: Mål- og planhierarki i Elverum kommune, Styring, ledelse 4-års hjul – Årshjul, samt Økonomiplan 2013 – 2016 (med tilhørende målekort for virksomhetsområdene) Analyse av disse sentrale dokumenter gir en oversikt over hvordan Elverum kommune har organisert sin bruk av BM.

Kapittel 7 tar jeg for meg utviklingen av spørreskjemaet og intervjuer for å fremskaffe det empiriske grunnlaget, samt en drøfting av styrker og svakheter ved gjennomføringen av metodikken som er benyttet.

I kapittel 8 presenteres funnene jeg har gjort i spørreundersøkelsen ved hjelp av tabeller og histogrammer, samt tekstbaserte drøftinger rundt funnene. For å få fram data fra intervjuene benyttes sentrale sitater fra transkribert materiale for å belyse signifikante sider ved svarene.

I kapittel 9 tar jeg for meg resultatene i intervjuene med kommunens erfarne politikere og drøfter disse opp mot problemstillinger og forskningsspørsmål.

Kapittel 10 inneholder oppsummering og konklusjon av hypotesen, samt de interessante forskningsspørsmål som har dukket opp underveis i arbeidet og som er en studie verdig, men som denne avhandlingen ikke besvarer.

2.0 OFFENTLIG SEKTOR I ENDRING

2.1 New Public Management

For å belyse og presentere teorien rundt Balansert Målstyring og andre tilstøtende styringssystemer er det nødvendig å sette dette inn i en historisk kontekst. Den altomfattende teoretiske bakgrunnen det da er naturlig å belyse først er New Public Management.

2.2 Hva er New Public Management?

De siste årene har offentlig sektor vært preget av adopsjon av en rekke styringssystemer og ledelsesteknikker fra privat sektor, med sikte på å effektivisere offentlig forvaltning. En felles betegnelse på denne trenden er New Public Management (NPM) som oppsto som fenomen særlig på New Zealand og i Australia på 80-tallet, i Storbritannia under Margaret Thatchers ledelse og i USA under Ronald Reagans administrasjonstid.

NPM kan forstås som forsøk på å anvende bedriftsøkonomiske styrings- og ledelsesprinsipper i offentlig forvaltning. Dette innebærer større vekt på sørvis og brukerrettigheter, økt fokus på konkurranse og marked, desentralisering og fristilling av beslutningsmyndigheten, oppsplitting til mindre resultatenheter, bruk av incentiver og belønninger for å nå gode resultater, samt at resultatenehetene får økt press på seg i forhold til budsjettdisiplin og kostnadseffektiv drift. Bakgrunnen var at offentlig forvaltning opplevde økt kritikk for å være for stor og tungrodd, ineffektiv og stadig mer kostnadsnivende, for byråkratisk og sentralstyrt, og hadde for lite fokus på brukene av de offentlige tjenestene (Klausen et.al.1998)

Balansert målstyring i Elverum kommune

Det grunnleggende politiske prinsippet for all offentlig virksomhet er å få størst mulig velferd ut av hver brukte krone man bruker til de tiltak man setter inn. Størst mulig velferd er altså et kvalitativt mål. Et eksempel på dette finner vi i "Soria Moria-erklæringen til Stoltenberg II – regjeringen: *"Regjeringen ønsker en sterk og effektiv offentlig sektor som gir innbyggerne gode tjenester, valgfrihet og medbestemmelse. Offentlig sektor skal være i stant til å ivareta hensynet til kvalitet, tilgjengelighet, rettferdighet og økonomisk effektivitet."* (Busch et al.2009)

Få regjeringer kunne utover på 90-tallet overse denne bølgen av modernisering av offentlig sektor som bredte seg som en pandemi gjennom alle OECD-landene (Pollitt og Bouckaert 2004)

Stein Østre (2007) definerer New Public Management (NPM) slik:

NPM kan forstås som forsøk på anvendelse av bedriftsøkonomiske styrings- og ledelsesprinsipper i offentlig forvaltning. Bedriftsøkonomiske erfaringer med mer kan bare i mindre grad komme til anvendelse ved offentlig resultatstyring.

Professor Bjarne Jensen har effektiviseringen av offentlig sektor i sin definisjon av NPM:

NPM er:

- *Samling metoder av organisasjons, ledelses- og styringsmessig karakter for å effektivisere offentlig sektor.*
- *Marked- og bedriftsøkonomiske styrings- og ledelsesprinsipper er idealet.*
- *Den anglo/amerikanske måte å utvikle offentlig sektor på.*
- *England, New Zealand og Australia er de land som mest systematisk bruker NPM. (Jensen 2007, s. 29)*

Kurt Klaudi Klausen (Klausen 1998) deler inn NPM i en økonomisk del og en administrativ del. I den økonomiske delen finner vi nøkkelord som innføring av kjøper/selgerrelasjon, økt desentralisering og fragmentering, mer privatisering, det offentlige må øke konkurransen mellom tilbyderne av tjenester, dette fører til exit-

Balansert målstyring i Elverum kommune

muligheter/valgmuligheter for brukerne, optimal ressursutnyttelse, økt kvalitet, lav pris og markeds kontroll.

Den administrative delen har nøkkelord som mål- og resultatorientering, prinsipp-agent relasjoner, økonomiske incitamenter, innføring av ledelsesprinsipper (human Resource – ledelse), verktøy og konsepter fra det private (Service Management, Total Quality Management, Business Process Reengineering og liknende)

Sentralt i utviklingen mot NPM er også «public choice»-skolens teori. Alle organisasjoner preges av medlemmenes egeninteresse. Dette innebærer en positiv tro på at hvert enkelt individ vil gjøre det som gagnar organisasjonen, og dermed også seg selv, siden offentlige funksjonærer prefererer mot økt ansvar og større budsjetter for å oppnå best mulige resultater og dermed klatre på karrierestigen. Teorien har røtter i liberal-demokratisk tankegods (Baldersheim og Rose 2010)

Skillelinjene mellom NPM som en mer markedsorientert modell og den eldre administrasjonsmodellen er satt opp skjematisk av Baldersheim og Rose:

ADMINISTRASJONSMODELLEN	MARKEDSMODELLEN
Hierarki	Marked
Regelrutiner	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/likeverd	Søken etter markedstilfredshet
Borgerrettigheter	Brukersuverenitet
Kollektiv handling	Konkurransen
Profesjon	Ledelse
Nøytral ekspertise	Interesseorientering
Stabilitet/forutsigbarhet	Endring
Tradisjon	Fornyelse
Borger	Kunde/bruker
«Voice»*	«Exit»*

Fig.2.1: Skillelinjene mellom den gamle administrasjonsmodellen og NPM (Baldersheim og Rose 2010, s. 28)

Balansert målstyring i Elverum kommune

*) Voice og Exit (Albert O. Hirschman: Exit, Voice and Loyalty 1970) står for de mulighetene for å vise misnøye et medlem en organisert gruppe av mennesker har i forhold til beslutningene i gruppa. Voice betyr at medlemmene i gruppa kan verbalt protestere, komme med endringsforsalg, eller klage, mens exit betyr at medlemmet oppgir sitt forhold til gruppa.

NPM kan bare i en viss grad komme til anvendelse ved offentlig resultatstyring fordi det er noen fundamentale forskjeller mellom privat forretningsdrift og offentlig forvaltning. Mens privat sektor har profittmaksimering som det grunnleggende målet, har offentlig forvaltning som mål å dekke befolkningens behov og kollektive interesser, eller sagt med andre ord: mest mulig velferd (Østre 2007) Mens profittmaksimering er lett å tallfeste, er velferd ikke alltid like lett å tallfeste. Begrepet økonomistyring i vid forstand kan dermed forstås som anvendelse av ressursene for å oppnå behovsdekning.

Det primære mål med økonomistyring i all offentlig forvaltning er altså å oppnå en bedre ressursutnyttelse av tilgjengelige ressurser med mål om å få mest mulig økt velferd i samfunnet ut av hver krone. Dette prinsippet følger av den tyske sosialøkonomen Hermann Heinrich Gossens andre lov om at den siste krone man bruker til et tiltak skal minst gi like stor opplevd velferd for innbyggerne som om den hadde blitt brukt til et annet tiltak. I offentlig forvaltning blir det dermed en sentral forbindelse mellom ressursbruken til bestemte formål og det å trekke inn i vurderingen alternativ anvendelse av de samme ressursene. (Ringstad 2011)

Dessuten er det forskjell på offentlig og privat sektor når det gjelder regnskapsføringen. I privat sektor benytter man gjerne forretningsregnskap, hvor man ikke bare har et fokus på den reelle pengestrømmen ut og inn, men også har fokus på lønnsomheten til inntekter og utgifter. Samme system lar seg vanskelig overføre til offentlig sektor, fordi man her ikke har behov for fokus på *lønnsomhet* men heller et behov for fokus på pengestrømmen alene (Norvald Monsen 2008)

Alle kommuner er avhengig av at innbyggerne er fornøyd med den kommunale tjenesteproduksjonen. Er innbyggerne misfornøyd nok vil de flytte ut av kommunen og kommunen mister skatteinntekter og overføringer. Derfor er det et mål for alle

kommuner å ha en god tjenesteproduksjon, slik at kommunen oppnår en vekst i befolkningen ved hjelp av økte fødselstall eller tilflytting. For å oppnå dette førte NPM med seg nytt tankegods i den økonomiske og organisatoriske tenkningen med røtter i gamle ideer.

NPM førte med seg en radikal endring i den økonomiske og organisatoriske tenkningen i offentlig forvaltning. Det ble et større fokus på konkurranse og konkurranseutsetting, større fokus på resultatmålinger, større fokus på kunder og brukere, sterkere styring og økt vekt på ansvarliggjøring av lederne i offentlig forvaltning. Dette var dermed en altomfattende reformbevegelse som fikk implikasjoner for synet på alle deler av offentlig virksomhet fra visjon-, mål- og strategitenkning, mål- og styringsverktøy, til ledelsesfilosofi og brukerorientering. Innen offentlig sektor adopterte man flere neo-liberalistiske ideer. Slik ble skillelinjene mellom privat og offentlig sektor mindre tydelige (Lie og Christensen i Mydske, Claes og Lie 2007) Ledere i offentlig sektor fikk større frihet til å frambringe resultater, men samtidig større press på seg til å overholde «kontrakter» om økonomisk styring og overholdelse av budsjettet.

Dette førte igjen til utvikling og implementering av en rekke nye tanker og ideer. Mindre sentralisert og fagorientert ledelse blir erstattet av en flatere ledelsesstruktur med ledergrupper som fungerer som strategiske fora (Klausen og Ståhlberg 1998) Men dette er slett ikke nytt tankegods. Allerede på 50-tallet hadde William Edwards Deming, Peter Drucker og Philip Selznick tanker om en flatere ledelsesstruktur og større deltakelse i strategisk tenkning i organisasjonen (Baldersheim og Rose 2010)

Med NPM innføres en rekke nye verktøy for forvaltning og drift i offentlig sektor. Mange av disse verktøyene er tiltenkt brukt og adoptert fra privat næringsliv og bærer ofte i seg et neo-liberalistisk tankegods. I det følgende skal jeg behandle noen av disse ideene og verktøyene, men tar for meg bare de som er mest relevante for det videre arbeidet med denne oppgaven.

Kritikken mot NPM har kommet etter hvert, og delvis parallelt, med innføringen av NPM-inspirerte tiltak i offentlig sektor. Innføringen utover fra midten av 90-tallet gikk allikevel framover, om enn sakte. Stadig flere kommuner innførte strategisk

Balansert målstyring i Elverum kommune

beslutningsorganisering, bruk av resultatindikatorer, fokus på kundeorientering og brukerinnflytelse, stadig mer konkurranseutsetting (Klausen og Ståhlberg 1998) Gudmund Hernes framholder at en stor del av de innsparingene offentlig virksomhet sparer på å gjennomføre organisasjonsendringer i henhold til NPM-prinsipper, i realiteten medfører økte utgifter på andre områder som til sluttpakker for overtallige, tidligpensjoner, ventelønn eller til utdanningsstøtte og omskolering. Utgiftene flyttes, de spares ikke inn (Hernes/FAFO 2009)

Samtidig vil jeg framheve at markedsprinsipper i det offentlige og prinsipper om at det offentlige skal konkurranseutsette tjenester i stedet for de tidligere instruksjoner kan medføre betydelig økte transaksjonskostnader. Mye tid og ressurser vil gå til målspesifisering, kvalitetsspesifisering, anbudsinnhenting, forhandling, kontraktsoppfølging, rapportering og etterkontroll.

Tap av samordning og overblikk vil medføre et langt større krav til koordinering enn ved den hierarkiske organisasjonsmodellen. Dette vil også kunne medføre økte kostnader. Et skarpere skille mellom politikerne og administrasjonen i kommunene kan medføre at politikerne toer sine hender når borgerne klager.

Hernes/FAFO 2009 viser også til kritikken rettet mot bestiller/utfører- modellen i NPM. Ofte er bestilleren et offentlig organ som opptre på vegne av en bruker (f.eks. en pleiepasient) og som har til hensikt å kjøpe en tjeneste for minst mulig kostnad. Dette har ført til begrepet «Stoppeklokkeomsorg» der innsparte kostnader veier tyngre enn hensynet til brukeren. I de tilfeller hvor brukeren selv blir satt til å innhente det beste tilbudet (f.eks. i kraftmarkedet) vil ulike evner til å orientere seg i markedet skape ulike transaksjonskostnader og sosiale skiller.

Prinsippet om måling av spesifikke objekter og kriterier i NPM (som beskrevet i Målstyring under) inviterer disse til opportunistisk tilpasning av disse objektene og kriteriene. Innen helsesektoren har man innført stykkprisfinansiering som betyr at ressursene følger den behandlede pasienten og den sykdommen denne er behandlet for. Her kan sykehuset bli fristet til å omklassifisere pasienter for å få større ressurstilgang. Samtidig kan dette føre til at behandling av sykdom prioriteres på bekostning av forebygging, som kanskje samfunnsøkonomisk hadde vært mer lønnsomt.

Også prinsippet om prestasjonslønn får kritikk for at det kan anspore til opportunistisk tilpasning og skjevprioritering av innsats etter teorien om public choice, som sier at alle organisasjoner er preget av enkeltmedlemmenes egeninteresse (Baldersheim og Rose 2005) Ledere vil (i likhet med alle andre) ha best mulige resultater (og dermed lønn) for sin organisasjon. Dette kan skape et uforholdsmessig stort fokus på resultatene i måleperiodene («kvartalstyranni»), fokus på kortsiktige gevinster og stadig allokering av ressurser, som igjen innebærer økte transaksjonskostnader.

Innen skolesektoren har Nasjonale prøver kommet inn som måleparameter på elevenes kunnskapsnivå. Kritikken mot bruken av denne prøveformen har kommet på flere områder. Ikke alt kan måles. Elevenes motivasjon, samarbeidsevne, deres evne til å utvise omsorg, solidaritet og aksept er felter som ikke lar seg måle, men som det er et klart mål for skolen at elevene tilegner seg. Rigide måleparametere blir dermed vanskelig å fastsette, fordi målene er flertydige. Hernes/FAFO 2009 hevder også at rigide måleparametere som Nasjonale prøver ansporer til ritualistisk atferd ved at organisasjonen (lærere) har så stort fokus på måleparametret (Nasjonale prøver) at de «glemmer» å undervise godt og bredt, men i stedet «teaching to the test» ved å forberede elevene spesielt med tanke på Nasjonale prøver.

På tross av kritikken har NPM befestet seg i offentlig sektor og stadig nye kommuner har innført mange av sine ledelsesprinsipper herfra.

3.0 STYRINGSPRINSIPPER OG LEDELSE FØR OG UNDER NPM

Etter denne gjennomgangen av NPM er det tid for å se på de ulike styringssystemene den offentlige forvaltningen har å velge mellom og hva som utkrystalliserte seg med NPM og reformbølgen på 80-tallet. Jeg starter denne gjennomgangen med å se på de økonomiske styringssystemene knyttet til budsjetter, for så å gå over til de mer organisatoriske styringssystemene, med regel- og profesjonsstyring og til slutt verdistyring, alt i et historisk perspektiv og som et bakteppe til balansert målstyring som jeg behandler senere. Til slutt foretar jeg en

oppsummering av disse i forsøk på å få fram «den røde tråden» i det historiske perspektivet på de ulike styringssystemene.

Økonomistyring har alltid dreid seg om å få mest mulig behovsdekning for hver krone. Bakgrunnen er at virksomheten har satt opp mål som man forsøker å nå, altså det man kaller «målstyring». Men innen økonomistyring finner vi en rekke ulike innfallsvinkler for styring. En rød tråd i dette er at mens man tidligere hadde en stor grad av politisk styring med ressursene, fikk man etter hvert delegert større styring til fagetatene. Samtidig har trenden vært å gå fra detaljnivå i tankegangen rundt styring, til et mer overordnet nivå. Jeg skal i det følgende kort presentere noen av styringssystemene nærmere for å belyse denne utviklingen mot balansert målstyring, og jeg starter med budsjettstyringssystemene.

3.1 Budsjettstyring

Jeg skal i det følgende kort presentere et historisk tilbakeblikk på de ulike budsjettstyringssystemene. Disse kan etter Østre 2007 deles inn i to hovedvarianter:

- 1: tradisjonell detaljbudsjettering, hvor all makt til å fordele de økonomiske ressursene ligger til de folkevalgte.
- 2: ulike varianter av rammebudsjettering, hvor de folkevalgte fastlegger de grunnleggende målene og delegerer makt nedover til fagetatene og byråkratene. (Østre 2007)

I tradisjonell detaljbudsjettering ligger full sentralisering av makten til de folkevalgte. Men verden blir stadig mer kompleks, og det ble derfor nødvendig å delegerer makt og myndighet ved at de folkevalgte «trakk opp de store linjene» og man gikk over til rammebudsjettering.

Innen rammebudsjettering finner vi:

- 1: Enkel rammebudsjettering
- 2: Resultatbudsjettering

3: Programbudsjettering

Jeg skal i det følgende kort presentere disse.

3.1.1 Enkel rammebudsjettering

Enkel rammebudsjettering innebærer at de folkevalgte vedtar rammen for de enkelte virksomhetsområder, og delegerer myndigheten ned til enhetens leder til å fritt å fordele midlene til de enkelte postene. Slik blir arbeidsbyrden med å sette seg inn i den enkelte virksomhets detaljer fjernet fra de folkevalgte og myndighet overført til en enkelte enhet. Utgangspunktet for å fastsette rammen for et gitt år (T) er å ta utgangspunkt i det foregående års budsjettamme(T -1), samt det siste foreliggende regnskapet (T -2) Problemet ligger i å få oversikt over enhetens budsjettbehov siden dette krever spesiell kunnskap som ofte er vanskelig tilgjengelig. Endringer (da gjerne vekst) underveis skjer på bakgrunn av enhetens dokumenterte behov og kan differensieres mellom de ulike enhetene.

Overgangen til rammebudsjettering skjedde først i de største forvaltningsenhetene, og det var enkel rammebudsjettering man først gikk over til.

3.1.2 Resultatbudsjettering

Resultatbudsjettering bygger på rammebudsjettering, men er kombinert med kvantitative- og/eller kvalitative prestasjonsmål (Østre 2007) Man fastsetter på forhånd indikatorer for de ulike områdene av virksomheten og budsjetterer ved å se på utviklingen på disse indikatorene. Dette er ment å skape et mer presist og objektivt korrekt grunnlag for budsjettammen.

Problemet med resultatbudsjettering er at man stadig «ligger på etterskudd» og må bygge sin viten på tidligere tiders resultater. Men likevel ser vi tydelig et økt fokus mot resultatene i denne utviklinga. For å komme på forskudd kan man skifte fokus mot behovene. Da snakker vi om programbudsjettering.

3.1.3 Programbudsjettering

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i Stortingsmelding nr 19 2008 - 2009 laget en oversikt over utviklinga innen økonomisk styring og tenkning i det offentlige. Her framgår det at program – og resultatbudsjettering var oppe til drøfting på Stortinget allerede tidlig på 60-tallet. Tankene ble tatt opp igjen av et utvalg ledet av Leif Skare (NOU nr 5 av 1972) og et prøveprosjekt med programbudsjettering igangsatt i 1974. Men hva er programbudsjettering?

Om vi ser på NOU 1972:5 slår man der fast at det ikke finnes noen allmenn akseptert definisjon, men at det dreier seg om en «orientering mot de oppgaver som skal løses, og hva som kreves av ressurser for å nå de mål som er satt for de enkelte oppgaver» (NOU 1972:5, s 11) Her ligger målstyringstanken langt framme i tankene. Utvalget kritiserer samtidig tidligere tiders budsjettssystemer for deres «ensidige orientering mot utgiftene ved virksomheten». Her ligger nok kritikken mot et ensidig fokus på økonomi som W. Edwards Deming kom med noen år tidligere som et bakteppe. Jeg kommer tilbake til dette senere i avhandlinga. Videre oppfatter utvalget programbudsjettering «som et samordnet informasjons- og styringssystem», noe som innebærer et økt behov for rapportering.

Ved hjelp av problemnotater og programanalyser (som senere skiftet navn til nytte – kostnadsanalyser) skal man altså kartlegge hvordan man kan få mest mulig velferd av ulike programmer eller tiltak man ønsket igangsatt. Programmer definerer NOU 1972:5 som «tiltak som er igangsatt for å nå et nærmere angitt mål» Men her må man også beregne betalingsvilligheten for tiltaket man planlegger igangsatt. Betalingsvilligheten er et empirisk spørsmål som er vanskelig å beregne og som ikke politikerne, men som fagetatene bedre kan beregne og dermed blir politikerne satt ut av spill (Østre 2007)

Nettopp problemet med å sette opp og tallfeste de positive og negative velferdsvirkningene, mangel på kunnskap om nytte-kostnadsanalyser og faren for at analysene skal vise at tiltaket ikke er fordelaktig for samfunnet (noe som kan slå tilbake på politikerne) gjorde at programbudsjettering ble skrinlagt etter bare noen år (Østre 2007) Det er slik at en økt kompleksitet i oppgavene knyttet til selve tiltaket eller tjenesteproduksjonen krever en delegering av myndighetsutøvelse og

beslutningsmyndighet til offentlig ansatte. Hvordan og i hvilken grad skal denne delegeringen foregå? Jeg skal i det følgende se på to ulike måter dette kan gjøres på, nemlig regelstyring og profesjonsstyring.

3.2 Regel- og profesjonsstyring

Delegering av makt og myndighet ble etterhvert en nødvendighet. Østre 2007 beskriver to ulike måter å tenke seg hvordan og i hvilken grad denne delegeringen skal foregå på. Den ene måten betegnes som regelstyring, mens den andre betegnes som profesjonsstyring.

3.2.1 Regelstyring

På bakgrunn av overordnede lover, regler og bestemmelser fattes vedtak i et virksomhetsområde (for eksempel et departement eller en kommune), med sikte på å skape likhet og likebehandling i tjenesteproduksjonen. Reglene forhindrer dermed tilfeldig skjønnsutøvelse, som igjen kan skape forskjeller i hvordan publikum opplever tjenesteproduksjonen, samtidig som det er virksomhetsområdet selv med sin fagkompetanse som har det beste utgangspunktet for å fatte riktige beslutninger.

Lover og regler er grunnmuren for all offentlig virksomhet, og er med på å regulere den organisatoriske atferden. Dermed er reglene også med på å regulere den enkelte medarbeiders virksomhet på godt og vondt. I en rigid regelstyrt virksomhet må lederen foreta kontroll og detaljstyring av de ansattes handlinger, noe som i seg selv er en mistroisk og instrumentell måte å lede på.

Det er også et ankepunkt at det nærmest er umulig og lage regler for nær sagt alle eventualiteter og scenarier. Uforutsette ting vil før eller senere dukke opp, noe som kanskje krever skjønnsutøvelse fra leder eller en ansatt i virksomheten.

Regelstyringen fikk gradvis mindre fotfeste på 80-tallet, mye på grunn av sin mangel på fleksibilitet. Virksomhetenes stadig dreining mot mer spisskompetanse og spesialisering var også med på å tvinge fram nye tenkemåter. Her kommer profesjonsstyringen inn.

3.2.2 Profesjonsstyring

Om jeg søker på nettet med «profesjonsstyring» som søkeord kommer NOU 1996:5 «Hvem skal eie sykehusene» først på resultatlista. I punkt 5.3.7 i denne kan vi lese at:

«Profesjonene i helsevesenet, og spesielt legene, har en betydelig innflytelse på de beslutninger som blir fattet både med hensyn til pasientbehandling, arbeidstidsordninger, utdanningenes omfang og innhold, krav til kompetanse, geografisk fordeling av helsepersonell og mer generelle helsepolitiske spørsmål. En vesentlig del av denne innflytelsen har sammenheng med den medisinske kompetanse de innehar, og er ønsket også fra et bredere helsepolitisk perspektiv. Samtidig kritiseres det at unnfalighet fra offentlig myndigheter bidrar til at profesjonsstyring og profesjonstridigheter hindrer at viktige strukturelle endringer, både på det enkelte sykehus og i arbeidsdelingen mellom sykehus, blir gjennomført.»

Profesjonsstyring er knyttet til at faglig tungt spesialiserte virksomheter må foreta beslutninger på bakgrunn av faglig skjønn. Men samtidig kan utøvelsen av dette faglige skjønnet skje på bakgrunn av vikarierende motiver som egeninteresse(-kfr. public choice-teori) eller fagligpolitiske interesser, noe som kan hindre at man tar riktig beslutning. Profesjonsstyring vil også medføre at høyt spesialiserte virksomheter som sykehus og høyskoler/universiteter etter hvert får mer innflytelse. I slike individrettede virksomheter er tjenestemottakerens opplevelse av tjenesten og oppfatning av virksomheten viktig. Om man som leder i en slik virksomhet mister dette perspektivet vil det selvsagt gå utover virksomhetens omdømme på sikt. Likevel er delegering av beslutningsmyndighet til profesjonene et helt nødvendig prinsipp i offentlig forvaltning, og vil trolig tvinge seg fram i stadig større grad etter hvert som spesialiseringen tiltar.

3.2.3 Målstyring (Management by Objectives)

Økonomistyring kan som vi har sett i vid forstand defineres som en gjennomtenkt prosedyre for anvendelse av ressurser slik at størst mulig grad av behovsdekning oppnås (Østre 2007) Innen all offentlig økonomistyring har man alltid hatt fokus på mål for virksomheten. Ovenfor har jeg definert denne målsetningen innen offentlig

virksomhet som *mest mulig økt velferd for innbyggerne*. Det er altså snakk om et systematisk arbeid for å nå eller oppfylle et bestemt mål eller delmål. Dette kan innen økonomistyring betegnes som *målstyring*. Begrepet målstyring kan umiddelbart lyde som "smør på flekk". Enhver organisasjon må ha klare mål å sikte mot. For å nå målene må man styre. Styring innebærer styring mot klare mål, så det sammensatte begrepet blir dermed teutonisk i sin natur. Men hva innebærer egentlig dette begrepet målstyring?

Begrepet målstyring uttrykker altså noe målbart (et resultat), og om vi sammenlikner privat og offentlig virksomhet, ser vi at det er langt lettere å kontrollere målene i resultater i privat virksomhet (mest mulig profitt målt kvantitativt) enn i offentlig virksomhet (mest mulig velferd målt kvalitativt). De kvalitative målene innen offentlig virksomhet må gjøres om til kvantitative mål for å kunne måles. Hvordan dette gjøres kommer jeg tilbake til i det følgende.

Målstyring som begrep blir i enkelte tilfeller anvendt alene, i andre tilfeller ofte brukt sammen med begrepet resultatstyring. Det er imidlertid viktige forskjeller på disse begrepene som er verdt å merke seg. Resultatstyring betegner et systematisk arbeid for å oppfylle bestemte operasjonelle eller kontrollerbare mål for fortrinnsvis produksjon eller prestasjon, men eventuelt også for velferdseffekter (Østre 2007). Her ser vi at resultatene må gjøres kontrollerbare, altså gjerne gjøres om til noe kvantitativt, eller i alle fall at effekten av kvalitative mål kan gjøres målbare og kontrolleres i etterkant.

3.3 Mål- og resultatstyring

Siden innføringen av NPM så smått kom i gang på 80-tallet har samfunnet hatt et stadig større brukerfokus. Brukerne av offentlige tjenester har fått langt flere lovfestede rettigheter. Dette har ført til at behovene for flere og bedre offentlige tjenester har økt betydelig. Dette har igjen ført til økt kompleksitet i de offentlige tjenestene, og at det samtidig blir vanskeligere å måle kvaliteten på disse tjenestene. Det skapes dermed et behov for andre virkemidler for å måle kvaliteten på de offentlige tjenestene, siden det ikke alltid lar seg gjøre å måle kvalitet.

Ett av trekkene fra NPM sin ideologi som ble innført var mål- og resultatstyring. Dette er et strukturelt- og instrumentelt virkemiddel ved at administrasjonen får tildelt en økonomisk ramme og at politikerne og administrasjonen høyere opp i hierarkiet utgjør kontrollorgan som kontrollerer om resultatene nås. Det representerer dermed både økt fristilling og fleksibilitet, men også økt rapportering og resultatkontroll (Christensen et.al. 2009) Siden mål- og resultatstyring innebar økt rapportering og resultatkontroll, medførte det også økte transaksjonskostnader.

Det finnes en rekke modeller for målsetting. De fleste er omsatt til akronymer som i innhold er nokså ensartet. Jeg velger her å presentere en modell, nemlig SMARTE mål, (Hersey og Blanchard 1993, referert i Berg 2008) SMARTE står for spesifikke, motiverende, ambisiøse, relevante og realistiske, tidsbestemte, og enkle.

S	spesifikke
M	motiverende
A	ambisiøse
R	relevante og realistiske
T	tidsbestemte
E	enkle

Fig. 3.1 SMARTE mål, (Berg 2008)

3.3.1 Grunnlag for valg av – og organisering av mål

Målstyring er et begrep som inneholder flere ulike underbegreper. Begrepet har sin historie fra privat næringsvirksomhet og de metoder som forelå her og som så ble forsøkt overført til offentlig virksomhet for å effektivisere denne. New Public Management som oppstod på New Zealand på 80-tallet. I en privat bedrift snakker man ofte om mål- og resultatstyring.

Målene man setter for organisasjonen må være målbare. De må i tillegg være konkrete nok slik at de kan operasjonaliseres om til konkrete handlinger.

Handlingene må være slik at de har en klar retning mot å oppnå resultater som

samsvarer med å oppfylle de operasjonelle målene. Professor Stein Østre sin definisjon av operasjonelle mål er etter min mening treffende for bruk her:

- 1: Mål som er formulert slik at det i ettertid er mulig å kontrollere graden av måloppfyllelse
- 2: Mål vil vanligvis være formulert som kvantitative mål (tallfestede mål)
- 3: Ved formulering av mål brukes vanligvis indikatorer for produkt/prestasjon og velferdseffekter

Målene kan organiseres i hierarkier på to ulike måter. Disse er gjerne beskrevet som «grantreprinsippet» eller «furutreprinsippet»:

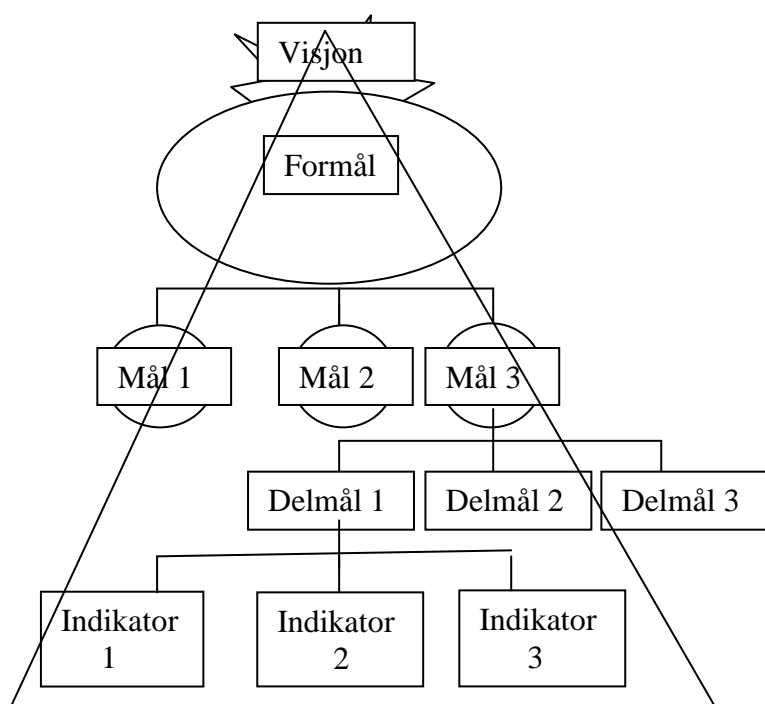


Fig 3.2 Målhierarki etter grantreprinsippet. (Johnsen, Åge 2013)

Offentlige virksomheter kan selvsagt benytte en kombinasjon av de ulike hierarkimodeller for å organisere målene sine, alt etter hva slags mål det er snakk om.

Den andre måten å organisere målene på er kalt «furutreprinsippet». Her skal noen få utvalgte indikatorer kunne si noe om de viktigste forholdene rundt målet som bør endres, og mindre om alle aktivitetene rundt målet som skal formuleres, registreres, kontrolleres og rapporteres, som i grantreprinsippet. Modellen til furutreprinsippet ser slik ut:

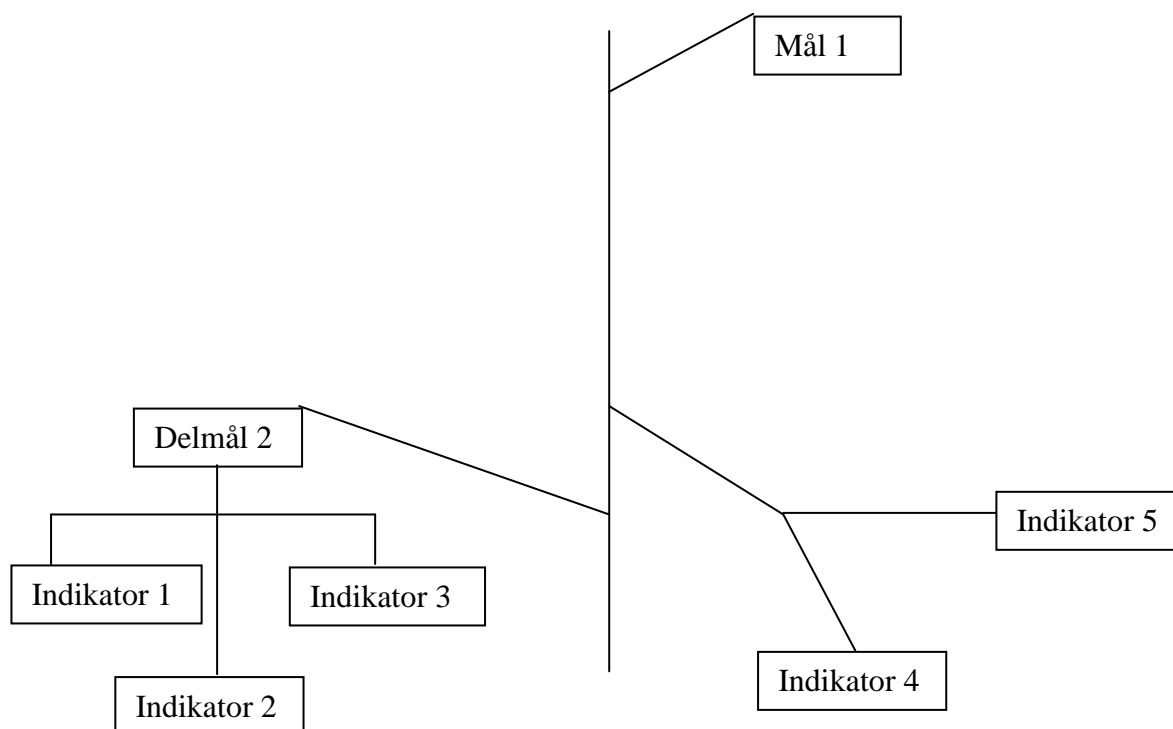


Fig 3.3 Målhierarki etter furutreprinsippet. (Johnsen, Åge 2013)

Denne modellen er nok mer i tråd med det Kaplan og Norton la til grunn for utvikling av sitt målekort (med et fåtall av indikatorer) og som jeg kommer tilbake til i det følgende. Målene kan heller ikke bryte med organisasjonens verdigrunnlag eller det verdigrunnlag som visjonen bygger på. Sånn sett er det en kobling mellom ulike mål- og resultatstyringsmodeller og verdibasert styring som vi skal se på i det følgende.

3.4 Verdibasert styring

Mens man tidligere hadde sett på organisasjoner i offentlig forvaltning som objekter og hadde en instrumentell forståelse og syn på disse gikk man etter hvert over til et mer subjektivt syn på organisasjoner. Man begynte å tenke på organisasjoner som subjekter med en sosialt konstruert virkelighetsforståelse og hadde dermed en mer institusjonell tilnærming (H.C. Høyer forelesning 26.06.2012) Dette hadde sammenheng med at man så på styring og ledelse med nye øyne. Mens lederen tidligere hadde definert målene og funnet fram til de handlinger som behøvdes for å nå disse, begynte man å se på organisasjoner som et fellesskap av mennesker som

etter hvert etablerer felles verdier og fortolkninger. Tor Busch definerer verdibasert styring som «et målformulerende, problemløsende og språkskapende og verdiutviklende samspill mellom mennesker.» (fra forelesning 15.11.2012) i organisasjonen blir handlingene internalisert ved at de blir gitt verdier som ses på som viktige og riktige, og som en del av organisasjonen («...slik gjør vi det her hos oss...»)

Gjennom en stadig større enighet om hvilke handlinger, prinsipper og verdier som «er riktige» i organisasjonen blir verdigrunnlaget utkrystallisert. De riktige handlingene og verdiene er de som skaper ro og stabilitet i organisasjonen og som samtidig ivaretar at organisasjonen opparbeider legitimitet i omgivelsene. Organisasjonens avhengighet av legitimitet i omgivelsene er det DiMaggio og Powell omtaler som det ny-institusjonelle perspektivet (H. C. Høyer forelesning 12.10.2012)

3.5 Oppsummering om styringssystemer

Med innføring av stadig nye NPM-inspirerte elementer har vi sett hvordan ledelses- og styringsprinsippene endret seg i offentlig sektor. Utviklingen har gått fra det instrumentelle perspektivet og mot det institusjonelle. Ledelse gikk fra de «harde» ledelsesformene mot stadig mer involvering av organisasjonen sett under ett. Man har også blitt klar over organisasjoners avhengighet av ytre faktorer og legitimitet i omgivelsene og fått et mer holistisk syn på organisasjonen.

Dette går som en rød tråd gjennom både styring og ledelse av organisasjoner i et historisk perspektiv og danner opptakten til styringssystemet Balansert målstyring som vi skal se nærmere på i det neste kapitlet.

4.0 BALANSERT MÅLSTYRING

I kapittel 3 har vi kort sett på de styrings- og ledelsesprinsipper som dannet opptakten til balansert målstyring (BM). Gjennom dette kapitlet skal jeg presentere balansert målstyring som styringsverktøy nærmere, samt noen av de tilleggsverktøy som man kan benytte parallelt eller sammen med andre modeller og verktøy. Stadig

flere kommuner og mange bedrifter i privat sektor i Skandinavia har innført BM som styringsmodell. Modellen er som oftest en modifisert versjon tilpasset hver enkelt organisasjon, men som regel er hovedprinsippene i den opprinnelige modellen gjenkjennbare slik de brukes i dag.

Gjennom kritikken mot - og det endrete synet på offentlig sektor som NPM bidrog til oppstod et behov for å innføre nye tanker på styringsverktøy for bruk i offentlig sektor. Mange av disse verktøyene har et neo-liberalistisk idegrunnlag og er å forstå som «vinduer mot terrenget» og hjelpemidler til å ta seg fram med. Ikke alle verktøyene passet til bruk i offentlig sektor direkte, men måtte tilpasses noe. I de fleste tilfeller klarer det seg med et fåtall verktøy, men jo mer komplisert oppgaven blir, jo flere verktøy må man regne med å benytte (Bolman og Deal 2005)

I staten og i fylkeskommunene har det etter hvert blitt et krav å benytte en eller annen form for mål- og resultatstyring som styringsverktøy. Dette er ikke tilfellet i kommunene, men de siste par tiår har stadig flere kommuner innført den strategibaserte BM som styringsverktøy.

De moderne styringsprinsippene etter NPM forlot altså en sterkt økonomifokusert styringsmodell til fordel for en strategibasert styringsmodell. Det er derfor naturlig å rette fokus mot strategi og visjon først.

4.1 Utvikling av strategi og visjon

Strategi er sterkt knyttet til Balansert målstyring (BM) og kan defineres som den ønskede retningen for en organisasjon for framtiden. (Johnson et al., 2011) Denne definisjonen vektlegger to ting: retning og tid. Henry Mintzberg definerer strategi på denne måten: "a pattern in a stream of decisions." (H. Mintzberg 2007: Tracing Strategy: Towards a General Theory, gjengitt i Johnson et.al. 2011) Mintzberg vektlegger dermed beslutningene en organisasjon tar for langsiktig måloppnåelse. Alfred D. Chandler er mer på linje med Johnson og definerer begrepet som: "the termination of the long-run goals and objectives of an enterprise and the adaption of

courses of action and the allocation of resource necessary to carrying out these goals.” Felles for definisjonene er tre sentrale elementer. Retningen en ønsker å gå, et lengre tidsperspektiv, og organisasjon, eller rettere hva organisasjonen må gjøre for å komme dit. I kommunal sektor legges gjerne strategien for økonomiplaner i et fireårig perspektiv (kfr Koml. § 44, pkt. 2)

Gjennom BM skal strategien omsettes til praktiske handlinger som fører til de ønskede resultater (Kaplan og Norton 2001) Men selv om en organisasjon har en velutviklet visjon og en god strategi er ikke dette nok i seg selv.

Visjonen til organisasjonen skal gi et bilde av hva organisasjonen ønsker å oppnå i framtida, i et mellomlangsigte eller langsigte perspektiv. Det skal videre være en klar rettesnor for de handlinger organisasjonen må foreta for å nå visjonen. Begrepet betyr egentlig drømmesyn og har til hensikt å få menneskene i organisasjonen til å ”dra i samme retning” mot et felles mål, forkaste gamle løsninger og adaptere og implementere nye. En visjon skal være et kortfattet framtidsbilde, men kan være noe mer og lenger enn et fyndord.

For å utlede en visjon er det viktig først å klargjøre svar og oppnå konsensus på fire ulike områder som visjonen skal beskrive. (Hoff og Holving 2002)

- 1: Hva skal virksomheten drive med
- 2: Hvem er målgruppen for virksomheten
- 3: Hvor befinner målgruppen (og virksomheten) seg
- 4: Hvordan virksomheten skal gjøre dette (gjennom enten konkurransefortrinn eller produksjon av gode tjenester)

Martinsen (red.) 2006 beskriver en veiledning for å formulere en visjon der organisasjonens kjernevirksomhet og felles verdier danner grunnlaget for å vekke begeistring om en visjon, slik at denne visjonen kan inspirere og engasjere til riktig handling:

Involver nøkkelpersoner
Identifiser strategiske mål med bred appell
Identifiser relevante elementer i den gamle ideologien
Knytt visjonen til kjernekompetansen
Vurder visjonens troverdighet
Evaluer og videreutvikle visjonen kontinuerlig

Fig. 4.1: Veiledning for å formulere en visjon (Martinsen, red 2006, s. 136)

4.2 Balansert målstyring

Begrepet Balansert målstyring (BM) oppstod rundt 1990 da Robert Kaplan og David Norton startet en studie på hvordan en organisasjon kunne måle ytelse som ikke overveiende målte økonomiske faktorer, men også tok for seg andre faktorer. Kaplan og Norton drev på den tiden forskningsavdelingen i KPMG og hadde satt seg fore å skape en ytelses- og målemodell for organisasjoner. Tanken var at tidligere tiders fokus på økonomi alene ikke var et tilstrekkelig måleobjekt for framtidig forbedring av hele organisasjonen og for å sette organisasjonens strategi ut i live ved hjelp av konkrete handlinger.

Et ensidig fokus på økonomi alene vil bare fortelle fortidens hendelser og resultatet av disse. Det forteller ikke hvordan organisasjonen skal agere for å skape fremtidig suksess. Disse tankene bygger på William Edwards Deming sine ideer om at dersom man har et ensidig fokus på økonomi vil kvaliteten falle og kostnadene øke over tid (W. Edwards Deming 1994) Kanskje ser vi noe av årsaken til den økende kritikken mot offentlig sektor på 80-tallet her? Deming står også bak det som er kalt «The Deming circle, eller PDCA, som han introduserte i Japansk bilindustri på 50-tallet. Jeg kommer tilbake til PDCA-sirkelen i det følgende.

Kaplan og Norton kom opp med en modell som "oversetter" visjonen og strategien til målbare objekter. Organisasjonen som skal forfølge sin strategi vil i dagens konkurransepregete landskap støte på stadig større kompleksitet og uoversiktighet, men skal likevel komme ut med en framtidig kompetitiv suksess. Kaplan og Nortons

Balansert målstyring i Elverum kommune

modell inneholder fire områder (objekter) som BM skulle dekke: den finansielle, forholdet til kunden, organisasjonens indre prosesser, og læring og vekst. I senere litteratur er dette omgjort til fem: Markedsperspektivet, Interne prosesser og organisering, Medarbeiderne, Læring og innovasjon og Resultatperspektivet (Hoff og Holving 2007)

Organisasjonen vil slik ikke bare holde overveiende fokus på den økonomiske faktoren, men også samtidig ha et balansert forhold til flere objekter innen de andre områdene. Investering i fokus på kunder, ansatte, prosesser, teknologi og innovasjon var neglisjert ved bruken av de tidligere modeller, men alle disse områdene er essensielle for å skape et driv mot organisasjonens framtidige ytelse, tre til fem år fram i tid. Objektene skal ses på som likeverdige (like viktige). Hvert av objektene har sine måleparametere som må tilpasses den organisasjonen målekortet skal benyttes i. Modellen egner seg godt til offentlig sektor med NPM-inspirerte styringsmetoder og som gjerne har en flatere ledelsesstruktur, rammebudsjettering og desentralisert ledelse av sine resultatenheter, noe flere og flere kommuner har i dag.

BM hører med til «de myke» styringssystemene. Utviklingen i etterkrigstida har vært en overgang mot mer mykere styringssystemene med mer samarbeid, medbestemmelse, forpliktelse og langsiktighet.

Også innen personalledelse har det vært en bevegelse mot mer myk ledelse de siste tiår. Herbert Simons kritikk av rasjonalitet og teorien om det økonomiske mennesket fremmer synet på mennesket som begrenset rasjonelt, noe som krever at mennesket må forhandle med andre for å finne de beste løsningene. Han innførte begrepet «det administrative mennesket» som, sammen med andre, leter etter den løsningen som er «god nok». Human Resource – ledelse og relasjonsledelse hører med til denne myke formen for personalledelse, mens belønningssystemer, incentiver og prestasjonslønn hører med til den «harde» formen for ledelse. Faren med slike systemer er at den indre motivasjonen fortrenses til fordel for et økt fokus på- og en atferdsendring mot det som måles og belønnes økonomisk for å oppnå dette godet. (Johnsen, Åge 2013)

Balansert målstyring i Elverum kommune

Tanken om den harde ledelsen bygger på troen om det rasjonelle og «økonomiske mennesket» som vil handle rasjonelt dersom man fjerner det man så på som overflødige forhandlinger, belønnet resultater og fremmet gode resultater gjennom spesialisering og individuelle belønnings- og akkordlønnssystemer. Den fremste talsmannen for denne retningen var Frederick Taylor og hans teori om Scientific management.

Forutsetningen for og lykkes er at BM må være en del av informasjonsstrømmen i hele organisasjonen, slik at de ansatte er kjent med måleobjektene og måleparametrene og kan bidra med endringsforslag og å nyttiggjøre seg kunnskapen om måleobjektene og måleparametrene i sine beslutninger og handlinger (Kaplan og Norton 1996) Kaplan og Nortons modell for å operasjonalisere visjon og strategi i målbare objekter ser slik ut:

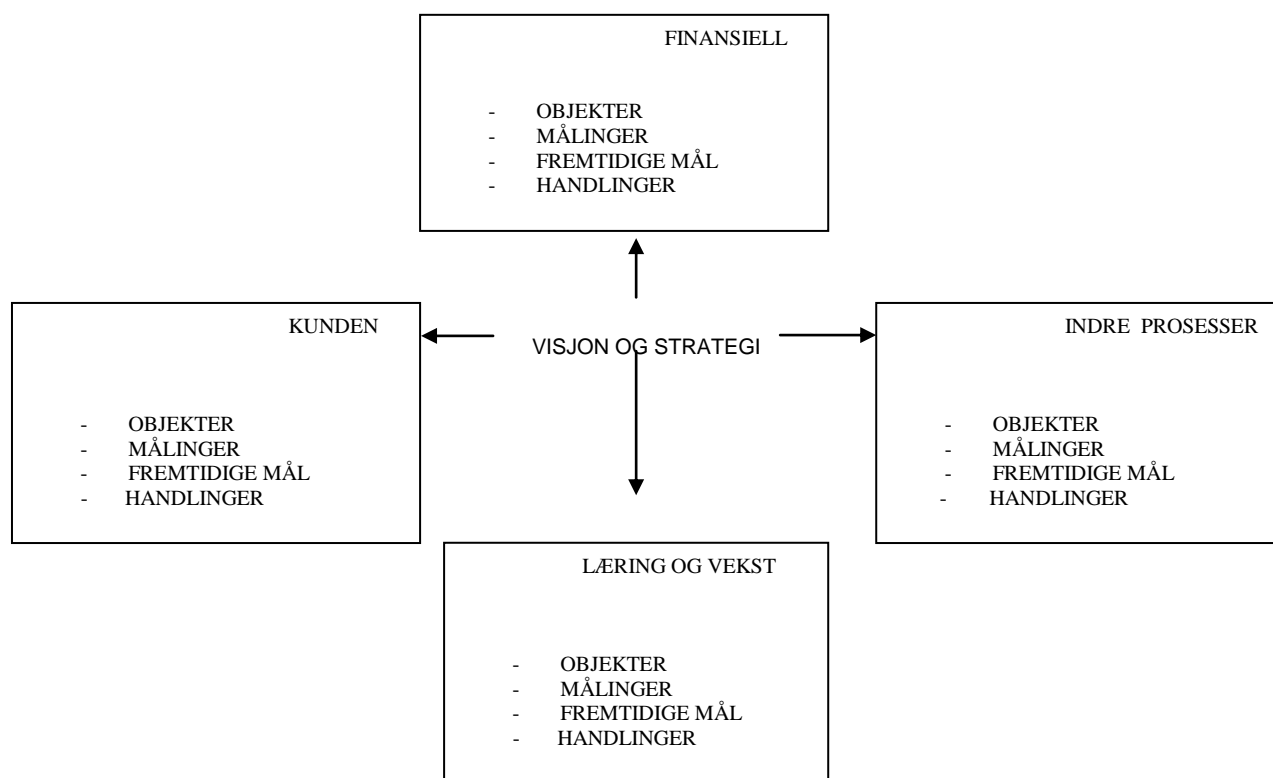


Fig. 4.2: Balansert målstyring som et verktøy for å oversette visjon og strategi til målbare objekter. (Kaplan og Norton 1996)

Mens tradisjonell styring ikke oppfordrer til eller utfordrer formulering, implementering og testing av strategien, ser Kaplan og Norton dette som svært viktig i et stadig mer fragmentert og skiftende landskap.

Organisasjonen må først oppnå konsensus rundt visjonen og strategien og oversette disse til målbare objekter. Objektene skal være likeverdige. Dette innebærer at om målinger viser at det står dårlig til på ett område, må man allokere ressurser til dette området i den hensikt å forbedre resultatene her. Dernest må man kommunisere disse måleobjektene innad i organisasjonen og sette strategiske mål og koble gevinster til ytelsesmålene. Vi må deretter planlegge og etablere milepæler og om nødvendig allokere ressurser for å nå de realistiske målene, for til sist å rekommunisere den delte strategien på nytt og evaluere oppnådde resultater mot de opprinnelige planene og om nødvendig legge om strategien. På denne måten blir strategien implementert ved hjelp av en dobbelt lærings sirkel, og ikke bare ved hjelp av informasjon om hvorvidt strategien er satt ut i live etter de opprinnelige planene (enkel lærings sirkel) Men en modell kan ikke alene skape en gunstig situasjon for organisasjonen. Det må samtidig innføres andre virkemidler parallelt med BM. Med NPM kom tanker om mer hard ledelse med incentivbasert lønn/ resultatlønn og belønninger (harde ledelsesformer), men det kom også tanker om en mykere ledelse med mer samarbeid, medbestemmelse, forpliktelse og langsiktig tenkning. Human resource – ledelse er et ledelsessystem det er nødvendig å se nærmere på.

4.3 Human resource-ledelse (HRM)

Fra den gamle tradisjonen med en instrumentelt og autoritært styrt organisasjon, hvor lederen (prinsipal) bestilte oppdrag som den ansatte (agenten) skulle utføre kom det nye tanker med NPM. Organisasjoner kan ikke klare seg uten mennesker. Det er menneskene som *utgjør* organisasjonen. Derfor må man investere i menneskene ved og bevisst innføre en god human resource-filosofi. Ideelt sett skal organisasjonen og det enkelte mennesket i organisasjonen fylle hverandres behov for å oppnå harmoni i organisasjonen. Menneskene kan gjennom HRM ses på som objekter som må identifisere seg med organisasjonens mål for å få denne til å fungere effektivt (Eriksson-Zetterquist et al. 2006) Sånn sett knytter HRM seg tett opptil et mer strategisk innrettet syn på personalledelse.

Den gamle instrumentelt styrte organisasjonen blir sett på som foreldet, delvis fordi den representerer mistillit. Et system uten at de ansatte opplever autonomi vil kreve

Balansert målstyring i Elverum kommune

etterkontroll av prinsipalen. Slik sett representerer human resource-ledelse større tro på ledere og ansatte nedover i organisasjonen og altså en myndiggjøring (empowerment) og desentralisering av myndighet.

Filosofien om human resource- ledelse viser seg gjennom konkrete handlinger, generelle retningslinjer og veiledning av hvordan menneskene i organisasjonen skal behandles (Bolman og Deal 2009) De grunnleggende strategier for en god innføring av human resource-filosofi i praksis er:

PRINSIPPER	PRAKTISKE KONSEKVENSER
Bygge opp og innføre en human resource-strategi.	Bygge opp en felles tenkning om hvordan mennesker skal behandles. Bygge denne tenkningen inn i selskapets (organisasjonens) struktur og incentivsystemer
Ansette de rette personene	Vite hva en ønsker. Være selektiv.
Beholde de ansatte	Belønne dem godt. Sørge for jobbsikkerhet. Forfremme innenfra. Gi ansatte del i utbyttet
Investere i de ansatte	Investere i opplæring. Skape utviklingsmuligheter
Gi de ansatte myndighet	Sørge for god informasjon og støtte. Stimulere til selvstendighet. Omforme jobbene. Fremme selvstyrte team. Fremme større likhet
Fremme mangfold	Være tydelig og konsekvent når det gjelder organisasjonens filosofi på dette området. Gi ledere resultatansvar på området.

Fig. 4.3: Grunnleggende human resource-strategier (Bolman og Deal 2005:160)

Balansert målstyring kan slik benyttes både som et verktøy for å kontrollere tilstanden i organisasjonen, men også finne framtidige fokusområder med dårlig skår på målinger, allokere ressurser til dette området, for ytterligere å bedre resultatene. Det finnes imidlertid flere slike verktøy for overvåkning og forbedring. Her kan nevnes PDCA-sirkelen (W. Edwards Deming 1994), Common Assessment Framework (EIPA 2000), Total Quality Management (W. Edwards Deming 1993) og Six Sigma Way (utviklet for Motorola 1986) for å nevne noen. Jeg skal i det følgende presentere flere verktøy for parallell bruk sammen med BM i offentlig sektor, herunder PDCA-sirkelen og Common Assessment Framework (CAF), Benchmarking og LEAN da jeg mener disse er sentrale hjelpemidler som kan fungere godt sammen med BM. Denne

presentasjonen er ikke uttømmende da det finnes flere verktøy som kan benyttes sammen med BM.

5.0 ANDRE STYRINGSVERKTØY

De siste tiårene har det tilkommet en rekke ulike verktøy og modeller for styring av organisasjoner. Noen av verktøyene bygger på tidligere ideer og allerede utviklede verktøy, mens andre bygger mer på «nytenkning». I det følgende skal jeg ta for meg et utvalg av disse verktøyene som jeg presenterer nærmere. Dette for dels å klargjøre hvilke verktøy som er i bruk i Elverum kommune i dag, dels for å gi et bilde av verktøy som vurderes innført, eller som kunne vært innført i kommunen. Jeg starter med verktøy som i dag brukes i kommunen.

5.1 PDCA-sirkelen

Elverum kommune benytter PDCA-sirkelen (også kalt Demingsirkelen) i tillegg til BM som ett av sine primære styringsverktøy. PDCA står for Plan – Do – Check – Act og ble utviklet av amerikaneren William Edwards Deming på 50-tallet for å forbedre bilproduksjonen hos Toyota i Japan. Tanken er at en ved hjelp av modellen kontinuerlig kontrollerer prosesser og produkter for å optimalisere disse. Forutsetningen er at hele organisasjonen deltar i prosessen, slik at en kritisk går igjennom alle deler av prosessene og dermed forbedrer produktet. Skjematisk ser modellen slik ut:

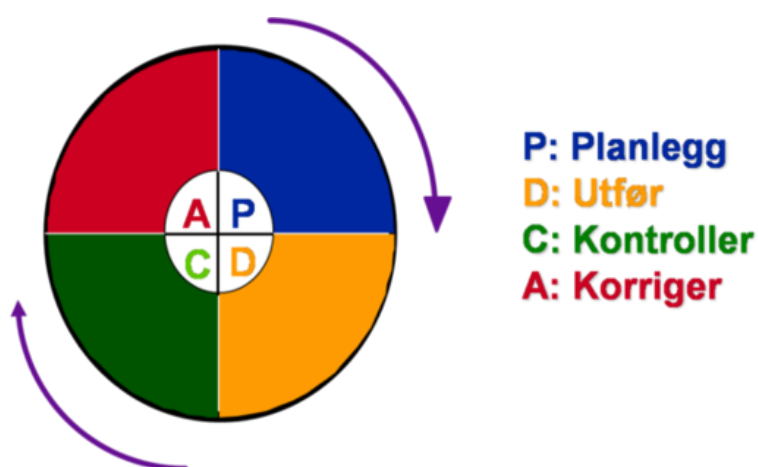


Fig. 5.1 PDCA-sirkelen i norsk utgave (Kilde: Høyskolen i Telemark)

5.2 Common Assessment Framework (CAF-modellen)

CAF-modellen ble utviklet av EIPA (European Institute for Public Administration) til bruk i offentlig forvaltning. Modellen er en dobbelt læringsmodell hvor grunnideen er at lederskap gjennom en holistisk tilnærming til organisasjonsanalysens alle deler, som strategi og planlegging, personer, prosesser, ressurser og samarbeidspartnere, kunder og brukere. Modellen ser slik ut:

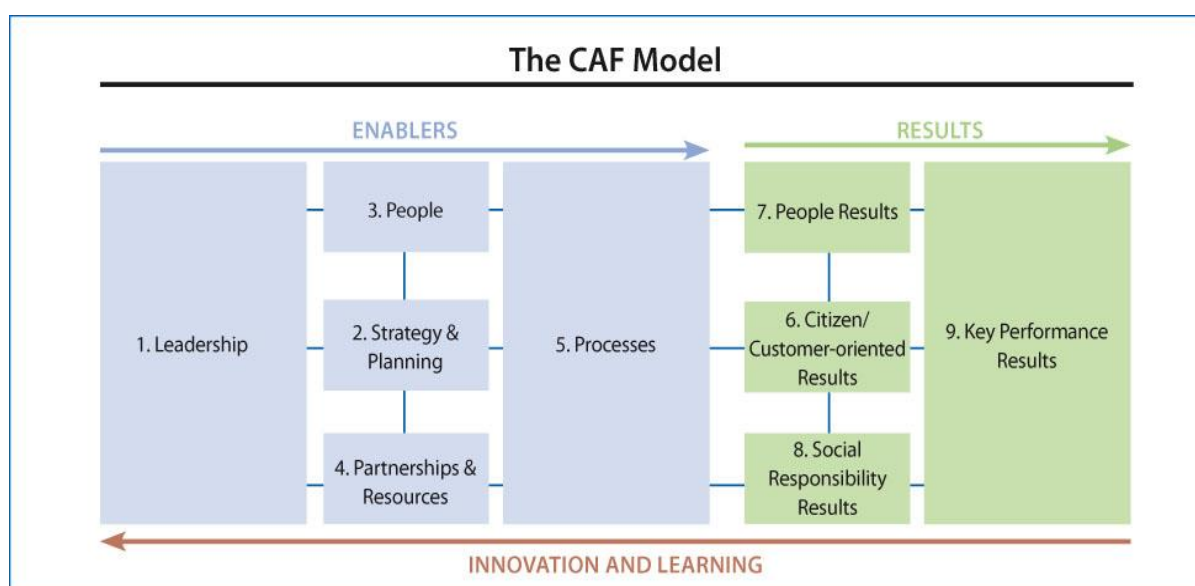


Fig. 5.2: CAF-modellen (Kilde: <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191>)

Heller ikke denne modellen står i noen motsetning til BM, men kan etter min mening med fordel benyttes som et tillegg til BM. Modellen er en dobbelt lærings sirkel og gir oversikt over hele prosessen, slik at man sikrer bruk av tilstrekkelige verktøy i de ulike deler prosessen krever. CAF-modellen er til forveksling lik EFQM-modellen utviklet av European Foundation for Quality Management, som igjen er et ledd i Total kvalitetskonseptet. BM og dets målekort kommer inn som et analyseverktøy lengst til høyre i modellen, mens PDCA kommer inn som en del av ledd 5 i modellen. Vi ser i modellen at hovedhensikten med resultatmåling er å forbedre resultatene ved å gå gjennom prosessen på nytt, se om ny kunnskap er tilført eller kan tilføres, med sikte på enda bedre resultater, og allokere ressurser til det området i organisasjonen som trenger å endres og forbedres. Men hvordan kan organisasjonen lære? For å

besvare dette er det nødvendig å se på to begreper innen læring, nemlig Isomorfi og Benchmarking.

5.3 Læring og tilegnelse av ny kunnskap i organisasjoner

Læring og tilegnelse av ny kunnskap i organisasjoner som NPM førte med seg har preget de siste par tiårene, og trolig i en mer omfattende utvikling enn de foregående hundre årene. Enhver organisasjon må erverve seg nye ideer og ny viten som er bedre enn den gamle. Den vil ellers stå i fare for å gå under i konkurransen med andre. Måten denne kunnskapen erverves på kan være forskjellig. Den kan være bevisst, ubevisst, eller påtvunget.

5.3.1 Isomorfi – innovasjon i en ressursknapp hverdag

Isomorfi er et begrep som DiMaggio og Powell innførte tidlig på 80-tallet. Dette refererer til prosesser som gjør organisasjoner mer lik hverandre over tid, da særlig organisasjoner innen samme, eller tilnærmet samme fagfelt. Dette skjer ved at organisasjoner «hermer» etter andre organisasjoner som har lykket (mimetisk isomorfi), at organisasjoner blir tvunget ved press og krav utenfra (tvungen isomorfi), eller ved at organisasjonen tilegner seg spisskompetanse, nye ideer, verdier og normer gjennom utdanningen til de ansatte i organisasjonen, eller ved nyansettelser av personer med den nyeste kunnskapen på området (normativ isomorfi)

Dette er ulike måter en organisasjon tilegner seg ny kunnskap på og som får stadig større betydning i et samfunn som stadig blir mer avhengig av spisskompetanse i konkurranselandskapet og stadig større kamp om ressursene.

5.3.2 Benchmarking

BM initierer endring, og endring krever læring gjennom ny kunnskap, nye ideer eller ved adopsjon av andres metoder og prosedyrer (Kaplan og Norton 1996) En annen metode for læring er Benchmarking. Benchmarking er en form for mimetisk isomorfi

hvor organisasjonen sammenlikner sine resultater med tilsvarende organisasjoner innad i kommunen eller liknende organisasjoner i nærheten, eller organisasjoner med en liknende organisering og produksjon, altså organisasjoner som egner seg best til sammenlikning. Dette kan for eksempel være to skoler eller sykehjem innen en og samme kommune, eller innen geografisk nærhet med tilnærmet like demografiske forhold. Tanken er at dette både er konkurranseskapende og lærende, noe som vil fremme fokus på sin egen praksis i forhold til andre organisasjoner. Som måleparametere kan organisasjonen eksempelvis benytte målekortet i BM innen samme kommune, foreta en sammenlikning av andre organisasjoners måte å gjøre ting på (prosedyrer) eller sammenlikne Kostratall (Kostratall står for Kommune-Stat-Rapportering, database for innhenting av nøkkeltall) på sammenliknbare områder.

5.3.3 LEAN

LEAN er et program som tar sikte på en optimalisering av arbeidsprosessene i alle ledd i organisasjonen. Bakgrunnen finner vi nok en gang i japansk bilindustri tilbake på 1950-tallet og hos Edwards Demings filosofi. Tidligere hadde Frederic Winslow Taylor og Henry Ford utviklet filosofi om tid- og kostnadsstudier av produksjonskostnader med tanke på besparelser.

I etterkrigsårene var det stor mangel på erfarne og kompetente arbeidere i «samlebåndsindustrien», noe som satte fokus på arbeidsprosessene for å kompensere for dette. Edwards Deming utviklet på bakgrunn av dette flere verktøy for å forbedre resultatene: Total Quality Management, Six Sigma og PDCA-sirkelen for å nevne noen. På 90-tallet ble ideene fra Taylor, Ford og Deming videreført av John Krafcik, som tok sikte på å lære av de feil som Taylor og Ford hadde gjort ved ikke å ta de nødvendige menneskelige hensyn. Utfra disse ideer kom Krafcik opp med LEAN, som vi skal se litt nærmere på i det følgende.

Gjennom fokus på arbeidsprosessene forsøker man å optimalisere disse ved å få ned produksjonstid uten at det går ut over kvalitet. Videre tar programmet sikte på å få ned unødig bruk av menneskelige og materielle ressurser, forenkle produksjonsprosessene med tanke på de ansatte for å få ned skader og sykefravær og foreta en statisk opplæring av ansatte i alle produksjonsledd.

Balansert målstyring i Elverum kommune

Resultatet av en god implementering og drift av LEAN i organisasjonen er økt produktivitet og effektivitet i alle produksjonsledd. Økt kvalitet og en reduksjon av produksjonskostnadene, samt en nedgang i sykefraværet og økt kundetilfredshet

Hele organisasjonen må gjennomgås ved hjelp av kartleggingsverktøy med tanke på besparelser innen de nevnte feltene. Tanken er at dette skal resultere i en bevisst «sparementalitet» i hele organisasjonen, med tanke på å få ned kostnadene i arbeidsprosessene.

5.3.4 Oppsummering

I denne teoretiske gjennomgangen av NPM-inspirerte styringsredskaper har jeg belyst de verktøy som er i bruk, eller kan brukes opp mot Balansert målstyring. Dette er naturlig fordi Elverum kommune benytter BM i dag, men har for tiden en gjennomgang av – og legger opp til endringer av dette styringsverktøyet.

Enhver organisasjon må tilpasse BM til sin organisasjon. Dette fordi BM ligger tett opp til organisasjonens strategi og organisering.

Jeg har valgt å presentere noen tilleggsverktøy som kan tilpasses benyttet i tillegg til BM, for å ytterligere kontrollere eller få større oversikt og kontroll med ledelsesprosessen.

Også Elverum kommune benytter en modell av BM tilpasset sin administrative organisering. I det følgende skal jeg presentere bruk av BM i Elverum kommune, og de tilleggsverktøy kommunen benytter for sin virksomhetsstyring.

6.0 BALANSERT MÅLSTYRING I ELVERUM KOMMUNE

Elverum kommune ligger i Sør-Østerdal og hadde i 2011 et innbyggertall på 20152 innbyggere. Kommunen har hatt en jevn stigning i befolkningstallet i hele etterkrigstiden, og har som målsetting en 1 % befolkningsøkning per år i Planperioden 2013 – 2016. Av disse drøyt 20000 bor 13913 av kommunens

innbyggere i Elverum by eller i kommunens tettsteder, og drøyt 6000 bor spredt i rurale strøk av kommunen. Andelen av bosatte i by- eller tettsteder i kommunen er stigende.

Elverum kommune er en stor skogkommune og regnes som skoghovedstaden på Østlandet, med flere treforedlingsbedrifter. Ellers er næringslivet preget av næringsmiddelindustri, glassforedling, legemiddelindustri og handelsvirksomheter. Forsvaret, Sykehuset Innlandet og Høgskolen i Hedmark har også tilhold i Elverum kommune. Til tross for at brorparten av befolkningen (ca 69%) bor i bysentret Elverum, skal også resten av befolkningen sikres et godt kommunalt tjenestetilbud. For å forstå hvordan Elverum kommunes administrasjon har tenkt å få til dette er det nødvendig først å se på historikken bak BM i Elverum kommune og kommunens organisering.

6.1 Elverum kommune – en kompleks organisasjon

Kommuner er komplekse organisasjoner som både skal ivareta demokratiske prosesser og sette politiske beslutninger ut i live og samtidig sikre innbyggerne kostnadseffektiv og god tjenesteproduksjon.

Elverum kommune innførte balansert målstyring som styringsmodell i 2003, under Morten Lang-Ree sin rådmannsperiode. Modellen har vært i bruk siden, med små endringer og justeringer.

Omtrent samtidig med Elverums implementering av BM, foretok omlag 60 % av alle kommuner i Norge i perioden 2000 - 2004 organisatoriske endringer og gikk over til en flatere to-nivåorganisering av administrasjonen etter at kommuneloven åpnet for dette i 1992 (NIBR-notat 2004:124) Elverum valgte imidlertid å beholde sin mer hierarkiske sektorinndeling med rådmann på nivå 1, staber og sektorsjefer på nivå 2, enhetsledere på nivå 3 og avdelingssjefer på nivå 4, noe kommunen har beholdt til dags dato.

Balansert målstyring i Elverum kommune

Erfaringene fra denne omorganiseringen er på landsbasis delte. Overgangen til den NPM-inspirerte organiseringsformen som to-nivå representerer skapte et skarpere skille mellom kommunens politiske- og administrative del og enhetslederne opplever at de har fjernet seg fra kommunens politiske nivå. Samtidig opplever enhetslederne at de har blitt mer ansvarliggjort og at de har fått friere tøylar til å styre økonomien innenfor enheten (KS 2010: Erfaringer med flat struktur) (Se også Aarseth m/fl 2003.)

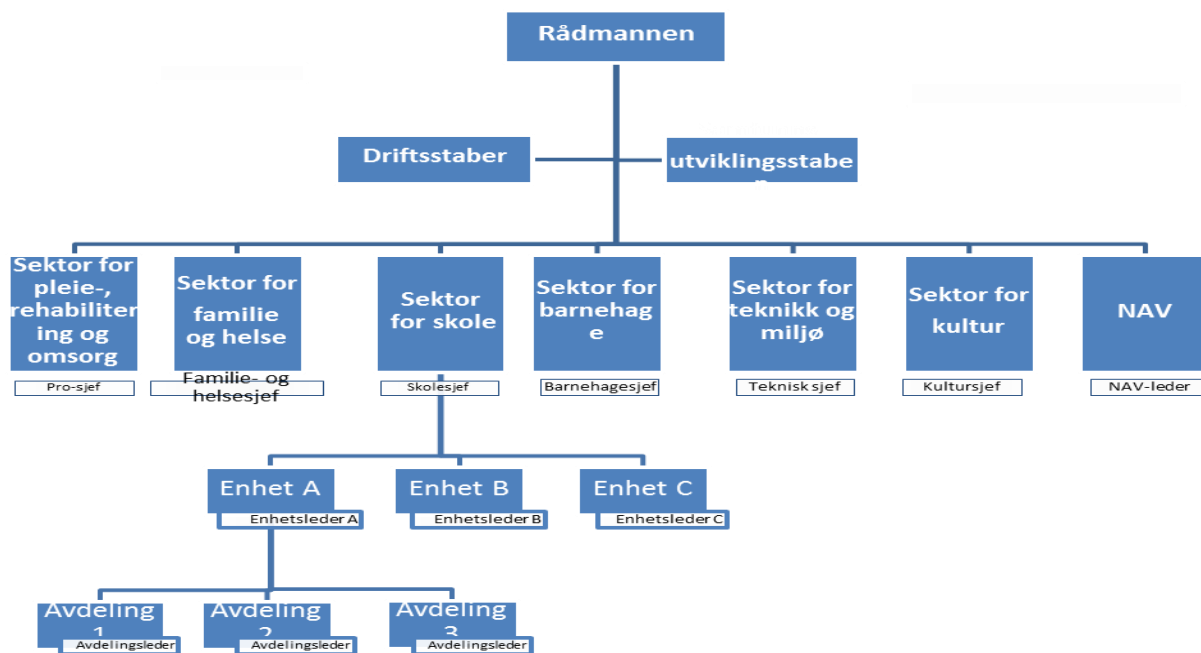


Fig 6.1: Organisasjonskart for Elverum kommune.

Også i Elverum har det blitt forsøkt å innføre en to-nivå organisering. Tidligere rådmann Lang-Ree gjorde forsøk med en to-nivåinndeling av skolesektoren tidlig på 2000-tallet, med opprettelse av et rektorkollegium ledet av seg selv. Den forrige rådmannen i Elverum, Guri Ulltveit-Moe, sa opp sin stilling i desember 2009, etter at hun ble nedstemt av kommunestyret. Hun ønsket en omorganisering av administrasjonen mot en to-nivå inndeling med en strategisk og en operativ del og en sentral ledergruppe på fem til sju personer. Dette fikk hun ikke gjennomslag for. (Østlendingens nettutgave, publisert 15.01.10)

Elverum valgte i stedet å beholde sektorinndelingen med «den myke ledelse» i form av et mindre skarpt skille mellom politikere og administrasjon. Kommunen har nå gått

over til en organisering med enhetsledere med resultatansvar. Slik sett har kommunen forsøkt å innføre større ansvarsdelegering, samtidig som det kan sies at den har forsøkt å beholde den politiske nærheten to-nivå-kommuners enhetsledere har savnet.

6.2 Verktøy for økonomistyring

Elverum kommune organiserer sin økonomiske styring gjennom rammebudsjettering. Hver av sektorene og enhetene får sin økonomiske ramme som de selv er ansvarlige for å holde seg innenfor. Hver av enhetslederne er ansvarlig for å sette opp et budsjett innenfor rammens størrelse og å periodisere løpende faste utgifter og inntekter, noe som kan være vanskelig siden disse innen flere sektorer er uforutsigbare.

Hver av enhetslederne er også pålagt å rapportere på økonomi hver måned (månedrapporing), samt etter hvert tertial (tertialrapportering) gjennom kommunens økonomiske dataverktøy Agresso Business Manager.

Innen økonomistyring i offentlig sektor er det også et mål å forhindre uforutsette «hendelser» som kan fordyre, forhindre eller forsinke prosjekter. Til dette trenger en innen kommunal forvaltning gode prosessrutiner som kan motvirke slike uforutsette hendelser i å oppstå. Likeledes trengs gode sikringer, slik at svikt i prosessrutinene unngås. Begge deler for å unngå unødige merkostnader som kan belaste et allerede anstrengt budsjett.

6.3 Styring og ledelse sett i lys av sentrale styringsdokumenter.

Staten ved Miljøverndepartementet har nå lovmessig pålagt alle kommuner å utarbeide en egen planstrategi. I veiledningen til denne heter det at kommunene står fritt til hvordan de skal utvikle denne. Likevel er det lett å se at staten ønsker at

Balansert målstyring i Elverum kommune

kommunenes virksomhet skal bygge på en strategistyring i tråd med NPM-inspirert tankegodt. Staten er også pålagt å drive sin virksomhet målstyrt, noe kommunene ikke er. I veilederen slås det fast at målet med utarbeidelse av en planstrategi er mer behovsstyrt planlegging og at det legges føringer for mer interkommunalt og regionalt samarbeid om oppgaver (jfr. Kommunelovens §10-3, andre ledd). Det slås samtidig fast i veilederen at planstrategien ikke er en plan som ikke har noen rettsvirkning for innbyggerne i kommunen. Likevel ligger det her etter min mening klare føringer for økt samarbeid (og dermed muligheter for økt mimetisk isomorfi) på tvers av kommunegrensene.

Elverum kommunes virksomhet er bygget opp rundt «Kommunal planstrategi i Elverum kommune, 2012 – 2015» (KP 2012-2015) som ble godkjent i kommunestyret 06.03.2013. KP 2012-2015 er utarbeidet med utgangspunkt i Plan og bygningslovens (PBL) § 10-1, hvor det heter:

« Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Kommunen skal i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Kommunen bør også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling.

Ved behandlingen skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Kommunestyret kan herunder ta stilling til om det er behov for å igangsette arbeid med nye arealplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer bør revideres eller oppheves.

Utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi kan slås sammen med og være del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen, jf. kapittel 11.»

Det slås fast i KP 2012-2015 at kommunen er en målstyrt virksomhet, noe som innebærer at kommunen foretar måltinger i forhold til måloppnåelse innenfor de ulike sektorene. Kommunen benytter målekort for hver av sektorene nedfelt i Økonomiplan

Balansert målstyring i Elverum kommune

for Elverum kommune. En nærmere analyse av dette dokumentet kommer i det følgende.

KP 2012-2015 er delt inn i seks hovedområder:

- 1: Klima og energi.
- 2: By- og bygdeutvikling.
- 3: Samferdsel og infrastruktur.
- 4: Verdiskapning og næringsutvikling.
- 5: Natur, kulturmiljø og landskap.
- 6: Helse, livskvalitet og oppvekstmiljø.

Som bakgrunn for utviklingen av KP 2012-2015 utførte kommunen en SWOT-analyse innenfor disse seks hovedområdene for å finne fram til nåtidas styrker og svakheter og framtidas muligheter og trusler.

Elverum kommune har tatt med klima og energi som et punkt. Det er statlige føringer og forventninger som ligger til grunn for dette. De seks hovedområdene er etter min mening gjenkjennbare punkter siden flere av punktene i inndelingen i vid forstand er i tråd med Kaplan og Nortons tankegodt. Men en legger raskt merke til at punktet om fokus rundt indre prosesser mangler, siden Miljøverndepartementet ikke har krav om dette i utarbeidelsen av kommunal planstrategi. Kommunene selv må dermed sørge for krav til gjennomføring og koordinering i prosessene.

Som bidragsyttere til samfunnsbyggingen innenfor disse seks hovedområdene benytter kommunen sine egne ansatte, øvrig offentlig sektor (fylkeskommune/statlig offentlig sektor) og frivillig sektor /privat sektor. KP 2012-2015 slår fast at kommuneadministrasjonen selv har det overordnede koordineringsansvaret for tjenesteproduksjonen og samfunnsbyggingen innenfor sin geografi.

KP 2012-2015 slår klart fast at et skille mellom politikere og administrasjon er nødvendig:

« ...så er det i betydelig grad opp til demokratiet og politikken på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå å etablere felles mål, styre mot målene, og legge grunnlaget for fordeling mellom privat og offentlig sektor (skatter og avgifter) Det arbeidet foregår på den politiske arena. Så er det videre i betydelig grad opp til fagkompetansen i administrasjonene, i vårt tilfelle i Elverum kommune, i

Balansert målstyring i Elverum kommune

samråd med de folkevalgte å finne fram til et system for politisk styring og administrativ ledelse i kommunen som....»

Kanskje kan man tolke dette som at et skarpere skille mellom politikk og administrasjon i Elverum kommune ble innført med KP 2012-2015. Et slikt skille er i tråd med NPM og BM, men kan kanskje ha blitt opplevd som et vanskelig og radikalt tiltak i tradisjonelt tenkende politikeres øyne.

Kommunens administrative nivå slår fast at å finne strategien og mål utgjør 10 % av arbeidet i å nå målene, mens 90 % av arbeidet ligger i *gjennomføringen*.

Gjennomføringsevnen er sterkt knyttet til de prosesser man opererer innenfor på vei mot målet. Elverum kommune legger her til grunn modellen for utvikling av kommunal planstrategi som vi finner igjen i veiledningen:

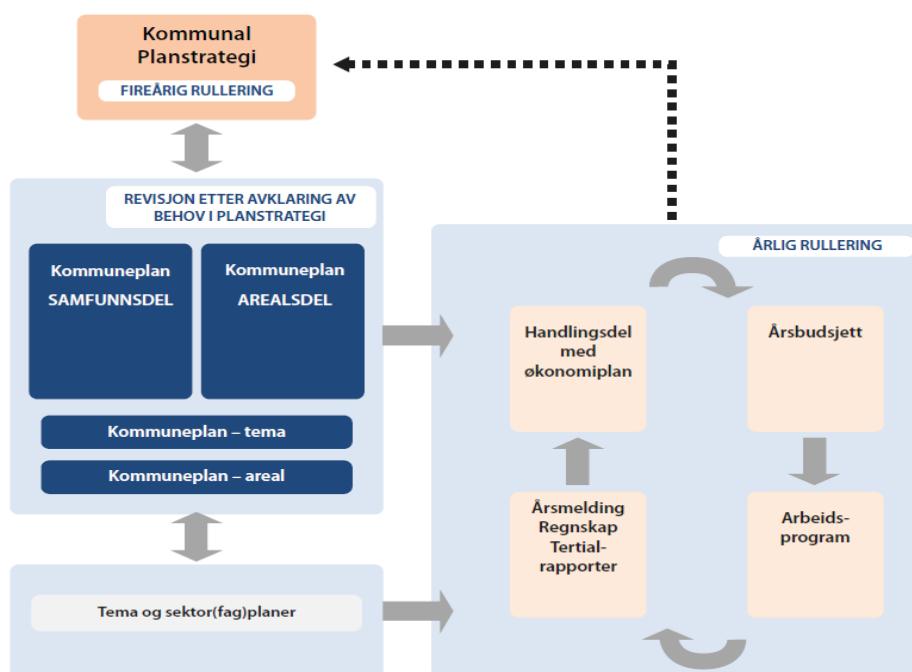


Fig 6.2: Miljøverndepartementets modell for utvikling av kommunal planstrategi.

Assisterende rådmann, Aasmund Hagen, slår da også fast i en samtale med meg at gjennomføringsdelen er den desidert viktigste faktoren for suksess. Og det er tydelig at det administrative toppnivået i kommunen ønsker å være mer «hands on» på denne delen av virksomheten framover.

Balansert målstyring i Elverum kommune

Til figuren over er å bemerke at Elverum kommune har endret noen av betegnelse i modellen. Begrepet «Handlingsdel med Økonomiplan» er endret til «Handlingsplan med Økonomiplan» og «Arbeidsprogram» er endret til «Virksomhetsplan», de øvrige begrepene i modellen er beholdt uendret. Dette ble det redegjort for i et notat fra rådmannen «Mål- og planhierarki i Elverum kommune, Styring og ledelse, 4-års hjul Årshjul», utarbeidet i august 2013, med tilhørende PowerPoint – presentasjon utarbeidet av rådmannen beregnet på opplæring av politikerne.

PowerPoint – presentasjonen er utarbeidet hierarkisk etter «top – down prinsippet» og starter med hvilke områder en kommune bør ha et bevisst forhold til:

Temaområder (fokus) – Mål (ambisjon) – Hvordan nå målene (strategi). Dernest en presentasjon av fokusområdene i KP 2012-2015, før en går over i presentasjon av ulike ambisjonsnivå beskrevet som ulike divisjoner kommunen kan «spille» sine kamper i.

I KP 2012-2015 er det også utarbeidet innholds krav for alle strategiske planer i kommunen. Dette som ett av tiltakene for å sikre god gjennomføring. Her er det beskrevet hva alle langsiktige planer (4 – 20 års perspektivet) skal inneholde. Samme kravspesifikasjon er tatt med i KP 2012-2015, og inneholder følgende punkter som alle planer på strategisk nivå i kommunen skal inneholde:

Kort bakgrunn - dvs. det minimum av beskrivelse som kreves for å redegjøre for planens berettigelse i form av forankring – og bidra til overordnede mål og strategier (planer) i kommunen, nødvendighet i forhold til lover og forskrifter for den aktuelle tjenesteproduksjon, forhold til tidligere planer o.a.

Mål – målene skal forholde seg til eventuelle fastlagte overordnede mål og være operasjonelle- dvs. målene skal formuleres slik at de er egnet til å kommunisere, mulige å styre etter og avgjøre når/i hvilken grad målet er nådd.

Strategier - dvs. beskrivelse av de vegvalg og det arbeid som må gjøres for å nå mål.

Gjennomføring – dvs. redegjøre for den gjennomføringskraft/ressurser i form av kompetanse og kapasitet som vurderes som nødvendig for å nå de strategiske målene gjennom strategien(e), og redegjøre for hvorvidt denne innehas innenfor kommuneadministrasjonen alene og/eller hvorvidt partnerskap med andre bør etableres – jfr. Samarbeid mellom offentlig (kommunes sjøl (*sic**) og kommunalt eide

Balansert målstyring i Elverum kommune

virksomheter + fylkeskommunale og statlige virksomheter) og privat sektor (næringsliv, frivillig sektor o.a.) **(slik står det de facto skrevet i dokumentet)*

Organisering – dvs. kort redegjørelse for hvordan en vurderer at arbeidet som følger av mål og strategier innenfor området bør organiseres – vanligvis ved å organisere:

- Innenfor en eller flere av kommuneadministrasjonens sektorer alene
- Innenfor kommuneadministrasjonen i samarbeid med andre offentlige virksomheter i regi av fylkeskommune eller stat.
- Innenfor kommuneadministrasjonen i samarbeid med frivillige organisasjoner
- Innenfor kommuneadministrasjonen i samarbeid med privat næringsliv

Finansiering – dvs. kort redegjøre for hvordan en vurderer at arbeidet som følger av mål og strategier skal/kan finansieres – vanligvis i form av finansiering:

- Over de kommunale budsjetter alene
- Medfinansiering fra andre offentlige partnere – enten på permanent basis og/eller gjennom spesiell finansiering til utviklingsprosjekter e.l.
- Gjennom medvirkning fra frivillige organisasjoner – både dugnad og penger
- Fra privat næringsliv, dvs. mulige partnerskap innenfor f.eks næringsutvikling, forretningsdrift, tjenesteproduksjon o.a.

Forhold til statlige og/eller regionale planer/føringer – dvs. vise og redegjøre for særskilte forhold hos statlige eller regionale myndigheter som har betydning for den aktuelle plans innhold.

Kommunikasjon – dvs. redegjøre for hvordan planens mål, strategier, intensjoner og konsekvenser skal kommuniseres til involverte og berørte, i særlig grad til vesentlige brukergrupper av de tjenester som følger av planens gjennomføring.

På denne måten sikrer kommunens administrasjon at store strategiske planer ikke blir iverksatt uten en god forankring og styring med prosessen. Dette er viktig for å unngå dyrekjøpte «uforutsette hendelser» senere i prosessen og manglende koordinering, som både kan gå utover kommunens økonomi og omdømme. Men fremdeles mangler tanker om prosessen i forhold til de perspektivene man har vedtatt for målekortene. Jeg tenker her spesielt på brukerperspektivet og

Balansert målstyring i Elverum kommune

medarbeiderperspektivet. Disse perspektivene burde også kanskje være med i en slik kravspesifikasjon.

Jeg legger også merke til at rådmannen har med et bredt utvalg av potensielle samarbeidsaktører til de ulike prosjekter, når det gjelder gjennomføring, organisering og finansiering. Dette er i tråd med tankene om konkurranseutsetting og mulige samarbeidspartnere for offentlig sektor som vi finner igjen i NPM-tankegodset.

Gjeldende kommuneplan – samfunnsdelen «Elverum mot 2030» ble vedtatt 3.november 2010. Denne er p.t under en enkel revisjon, slik at den skal passe inn med den vedtatte KP 2012-2015. Dette arbeidet er tenkt slutført i løpet av 2013. Det er ikke på det rene om en slik revideringsprosess kan gjøres; om det foreligger formelle hindre for dette. Imidlertid er det klart at KP 2012-2015 representerer et fastere grep om styringen i kommunen ved at strategisk nivå i kommunen tar mer grep. Likeledes representerer den et skarpere skille mellom politikerne og strategisk nivå eller kommunens toppadministrasjon. En nærmere konsistens mellom kommuneplanen «Elverum mot 2030» og KP 2012-2015 ses dermed på som nødvendig i kommunen.

I revisjonsarbeidet, som foreligger som et notat sommeren 2013, foreslår rådmannsnivået i kommunen et nytt «framtidskapittel» som tar for seg utfordringene som SWOT-analysen pekte på under arbeidet med kommunens grunnlagsmateriale til ny planstrategi. Likeledes foreslås det at verdigrunnlaget (Åpenhet – ærlighet og respekt) kompletteres og at visjonen («Elverum har hjerterom») ses spesielt på.

Rådmannen stiller seg følgende spørsmål om dette:

«...om visjonen slik den er formulert egentlig er/kan være en visjon for Elverum som lokalsamfunn (det kan vanskelig forstås som en beskrivelse av en tilstand en ønsker å oppnå «langt opp og fram» - altså vårt «ytterste mål»/det vi virkelig skal strekke oss etter og oppnå en gang i framtiden), eller om det snarere er å forstå som et «credo»/slagord/holdning som skal prege vår «gjøren og laden» i ett og alt.»

Spørsmålet er betimelig siden visjon og strategi er sterkt knyttet opp mot BM.

Hvordan skal denne visjonen forstås? Hva skal kommunens ansatte konkret gjøre for å arbeide mot dette?

Balansert målstyring i Elverum kommune

Rådmannen foreslår videre at kapitlet om befolkning og befolkningsutvikling oppdateres med de sist tilgjengelige data, men beholdes i prinsippet slik det foreligger i eksisterende plan. Her er målet om årlig befolkningsvekst satt til 1% per år. Dette er etter min oppfatning et realistisk mål, med tanke på at kommunen har hatt en jevn befolkningsvekst i hele etterkrigstida. Spørsmålet må bli om målet er ambisiøst nok med tanke på landsgjennomsnittet på 1,1 % årlig vekst. Punktet får store følger for kommunens strategiske planer, fordi det er presserende med en gjennomgang av strategien rundt skolestruktur. En slik gjennomgang foretas fra høsten 2013.

Kommune – Norge har gjennomgående et mål om flere innbyggere, og dermed økte inntekter. Men tilflyttere til kommunen er forskjellige og noen representerer kanskje økte utgifter framfor økte inntekter. Innflyttere bør være i fertil alder (under 40 år), gjerne ha barn i skolealder uten hjelpebehov, friske og være i lønnet arbeid. Da får kommunen økt skatteinngang, barna trenger ikke spesialundervisning på skolen og foresatte trenger ikke hjelp med helse eller liknende. Det viser seg imidlertid at en stor andel av tilflyttingen i regionen er flyktninger. Disse er kostnadskreven for kommunen, fordi de må skaffes «starthjelp» i form av bolig, språkopplæring og arbeid for å kunne bosette seg og klare seg selv.

Kapitlet om «Klima og energi», er et nytt kapittel og ett av de seks fokusområder nedfelt i KP2012-2015. Kapitlet vil inneholde det meste av det eksisterende Kommuneplan inneholder i kapitlet «Miljø og bærekraft»

Også kapitlet «Samferdsel og infrastruktur» og «Natur, kulturmiljø og landskap» er nye kapitler. Her vil rådmannen redigere inn de mål og strategier i eksisterende kommuneplan som omhandler disse temaene.

Når det gjelder kommuneplanens arealdel er denne tenkt å gjennomgå en revisjon parallelt med utvikling av ny Planstrategi for perioden 2015 - 2018 som vil bli gjennomført i løpet av 2015. Derfor er denne delen av kommuneplanen ikke nevnt i dokumentet.

Balansert målstyring i Elverum kommune

Rådmannen slår fast i notatet at de strategiske planene som er nedfelt i KP 2012-2015 er «det viktigste grunnlaget» for det som blir de operative planene i «Handlingsplan og Økonomiplan (4-års perspektiv) og «Virksomhetsplan og Årsbudsjett» (1-års perspektiv)

Selve målekortene finner vi igjen i dokumentet «Økonomiplan 2013-2016». Dette dokumentet er kanskje det viktigste for sektorledere og enhetsledere i kommunen, siden det inneholder målekortene for hver enkelt sektor. Dokumentet er bygget opp i sider seksjonert i ulike farger (hvite, grønne, gule, blå og vedlegg) åpner med kommunestyrets budsjettvedtak og økonomiplan (hvite sider), før de overordnede styringsmål på nivå 1 presenteres (grønne sider). Her er styringsparameterne delt inn i «Samfunn» - «Økonomi» - «Organisasjon» og «Tjenestekvalitet». Dette er styringsparametere helt i henhold til teorigrunnlaget til Kaplan og Norton, hvor ett fåtall (gjørne bare 4) er beskrevet. Få og konkrete styringsparametere gir god oversikt og det lar seg raskt gjøre å finne målparameterne man er ute etter.

På side 60 i dokumentet finner vi målekortet for skolesektoren. Målekortet er knyttet opp mot hele skolesektoren og omfatter dermed alle kommunens barne- og ungdomsskoler, kulturskolen, PPT og voksenopplæringa. Det sier seg selv at dette fort kan bli uoversiktlig for en leder som jevnlig skal benytte målekortet for å få oversikt over egen virksomhet.

Selve målekortet har samme inndeling på styringsparametere som nevnt over, mens variasjonen finner vi i de enkelte målparametere. For sektoren «Skole» inneholder målekortet resultatet for nasjonale prøver, total karakterer i ungdomsskolen, standpunkt - og eksamens karakterer for alle tre basisfagene, samt resultater for elevenes egne tilbakemeldinger på Elevundersøkelsen og på SFO. Dette gir veldig mange målparametere på en indikator. Hele 26 målparametere under indikatoren «Tjenestekvalitet» alene! Dette gjør at målekortet for skole strekker seg over nesten to A4 – sider, noe som ikke er i henhold til teorien (Kaplan og Norton og Hoff og Holving) Oversikten over denne sektoren vil kanskje lide av for mange parametere som må kontrolleres. Målekortet skal si noe om hvilke områder det skal allokeres ressurser til, men med så mange parametere vil det fort være vanskelig å kunne si noe klart om dette.

Dessuten er det slik at målene for neste år er satt til landsgjennomsnittet eller over og er på forhånd er satt til 0,1 over landsgjennomsnittet. Dette betyr at det ikke er tillatt for en virksomhetsleder å sette seg lavere mål for egen virksomhet, selv om lederen kanskje har oversikt over forhold som vil gjøre at målene på målekortet ikke lar seg oppfylle. Det er også et spørsmål om i hvilken grad lederen på nivå 3 selv har deltatt i prosessen med å fastsette disse målparameterne.

6.4 Oppsummering

Gjennom dette kapittelet har jeg analysert de viktigste styringsdokumenter for Elverum kommune, med tanke på styringssignaler og føringer for hvordan strategisk ledergruppe, sektorledere og enhetsledere skal utøve sin ledelse av kommunen og sin egen virksomhet.

Styringssignalene som eksplisitt eller implisitt framkommer i dokumentene har jeg også forsøkt å sammenlikne med teoribakgrunnen for BM, slik Kaplan og Norton beskriver det i sin litteratur.

Kommuneplanens arealdel er ikke analysert, ganske enkelt fordi jeg i denne avhandlingen ikke regner dette for et sentralt styringsdokument.

Kommunens visjon er ikke en god visjon i forhold til bruk opp mot BM. Dette er da også rådmannen selv inne på i styringsdokumenter jeg har analysert over. Kommunens styringsdokumenter er under en stadig revisjon, og mitt inntrykk er at styringssignalene som gis i disse dokumentene blir forsøkt gjort tydeligere ved hjelp av disse revisjonene.

7.0 METODE, UTVALG, SPØRSMÅL OG ANALYSE.

I det følgende vil jeg beskrive veien fram mot det empiriske grunnlaget for å finne svarene på de spørsmål jeg har stilt meg. Jeg vil også beskrive grunnlaget for de valg jeg har gjort av metode og utfordringene som ligger i disse valgene.

7.1 Grunnlaget for den empiriske datainnsamlingen

Formålet med denne masteravhandlingen har vært å finne ut om balansert målstyring fungerer godt som styringsverktøy til å utvikle Elverum kommune i en positiv retning. For å finne ut dette hadde jeg tenkt å foreta en kvantitativ analyse av innsamlet datamateriale gjennom en spørreundersøkelse rettet mot kommunens administrative ledere. Men underveis dukket det opp antakelser som jeg gjerne ville få bekreftet eller avkreftet.

I utgangspunktet hadde jeg som mål kun å skaffe empirien ved å gjennomføre en spørreundersøkelse. Denne skulle jeg gjøre til gjenstand for en kvantitativ analyse for å finne svar på mine spørsmål om lederne bruk og opplevelse av styringsverktøyet balansert målstyring. Fordelen med en kvantitativ tilnærming er at man kan skaffe informasjon fra et stort antall respondenter over et stort område. Om undersøkelsen foretas digitalt ved hjelp av et dataprogram er forskeren ikke avhengig av å samle respondentene og foreta undersøkelsen samlet. Dermed kan forskeren spare både tid og penger. Ulempen er at forskeren ikke kan forandre temaer eller spørsmål etter at undersøkelsen er distribuert, og har heller ikke mulighet til å oppklare misforståelser respondenten kan sitte inne med (Borg og Gall 2007)

Underveis fant jeg imidlertid ting som tydet på at kommunens politikere fremdeles hadde et ønske om og «holde ei hånd på» den administrative styringen av kommunen, og at skillet mellom den administrative delen og den politiske delen ikke var så tydelig som teorigrunnlaget legger opp til. Jeg kunne heller ikke uten videre ta for gitt at jeg fikk det empiriske grunnlagsmateriale jeg trengte i forhold til å belyse implementeringen av balansert målstyring i Elverum gjennom en kvantitativ undersøkelse. Særlig gjaldt dette empirien jeg trengte for å kunne si noe om årsaksforholdet til de resultater jeg fikk gjennom en spørreundersøkelse alene.

Dette innebar at jeg måtte foreta en kvalitativ undersøkelse rettet mot de politikere som hadde vært med på implementeringsprosessen i tillegg til en kvantitativ undersøkelse blant dem som til daglig benytter verktøyet – altså lederne. Forutsetningen var at utvalget (politikere) her hadde vært med en stund og gjerne

Balansert målstyring i Elverum kommune

hadde opplevd endringer over tid, samt kanskje hadde opplevd implementeringen av balansert målstyring i kommunen cirka 10 år tilbake i tid. Det var altså snakk om å intervju nøkkelinformanter som kunne gi meg en pekepinn på om det forelå tette bånd mellom politisk nivå og administrativt nivå i kommunen, og eventuelt finne ut om dette representerte en signifikant faktor på styringen av Elverum kommune. I tillegg kunne jeg søke å finne signifikante faktorer i implementeringsprosessen som kanskje hadde påvirket utviklingen og bruken av verktøyet helt fram til dags dato og således kanskje danne kausalitet i forhold til de kvantitative resultatene. Jeg bestemte altså å benytte en form for «mixed-methods research» for å finne svar på de spørsmålene jeg hadde.

Kommunen styres av en administrativ toppledelse som består av fem ledere i rådmannens strategiske ledelsesgruppe. Videre består lederapparatet av sektorledere og enhetsledere, og i alt utgjør dette 85 ledere på ulike nivåer. Det er disse 85 lederne på ulike nivåer spørreundersøkelsen om balansert målstyring er rettet mot.

På et så vidt stort utvalg er det mest fornuftig å velge en kvantitativ metode ved hjelp av en survey, eller spørreundersøkelse for å få et analysegrunnlag fra et representativt utvalg av gruppa som helhet. Dette fordi populasjonen er såpass stor (85 ledere) og det derfor vil være både tids- og kostnadsbesparende å velge en kvantitativ tilnærming (Gall og Borg 2007), selv om det også ligger begrensninger i denne metoden. Begrensningene ligger i at man ikke får tak i de dypere meninger, holdninger og oppfatninger respondenten måtte ha til de temaene undersøkelsen omfatter. Likevel mener jeg at en kvantitativ undersøkelse er best egnet for å finne et tolkningsgrunnlag for å bygge forståelse på de forskningsspørsmål jeg har stilt meg. Mine forskningsspørsmål fordeler seg over flere temaområder, og dette betyr at det ville være en meget tidkrevende operasjon å skaffe tilveie tolkningsgrunnlaget ved hjelp av en kvalitativ tilnærming. Valget av en kvantitativ tilnærming gir dessuten en bredere oversikt over kjennskap og bruk av balansert målstyring i ledergruppa. Når det gjelder hypotesen om politikernes behov for å «holde en hånd på» kommunens administrative del og kanskje finne årsaker til funn på spørreundersøkelsen blant lederne egner en kvantitativ studie seg dårlig. Her er det viktigere å få tak i informantenes opplevelser og emosjoner knyttet til

implementeringsprosessen. Derfor er en kvalitativ studie bedre egnet til dette i form av et intervju. Nærmere redegjørelse av intervjuet og intervjuguiden finnes i det følgende.

7.1.1 Gjennomføring av spørreundersøkelse

Så kom spørsmålet om hvordan selve gjennomføringen av spørreundersøkelsen skulle gjøres. Valget her var at jeg helst skulle gjennomføre denne i et felles møte med respondentene. Dette for å unngå manipulasjon, for eksempel ved at ledere som ikke kjente noen andre ledelsesverktøy kunne «lese seg opp» på dette for å framstå med et annerledes kunnskapsnivå om ledelsesverktøy enn de i virkeligheten hadde. Imidlertid hadde den store ledergruppa få eller ingen felles møter planlagt i den tiden gjennomføringen av undersøkelsen skulle finne sted. Derfor ble undersøkelsen gjennomført ved hjelp av QuestBack, noe som gjorde det mulig å gjennomføre den empiriske studien på hele populasjonen av ledere på alle ledernivåer. Dette ble vurdert som bedre enn om jeg skulle gjennomført spørreundersøkelsen på et mindre utvalg av populasjonen. Svakheten med dette ligger i at det gir en svakere mulighet til å generalisere i forhold til andre utvalg, men siden denne undersøkelsen kun er gjeldende for Elverum kommunes ledere har ikke hensikten vært å foreta en slik generalisering.

Sammen med assisterende rådmann og kommunikasjonsrådgiver Kate Langsethagen drøftet jeg svarfristen på undersøkelsen. Jeg satte denne til to uker og bestemte meg samtidig for at jeg skulle kunne sende puring etter disse to ukene. Assisterende rådmann Aasmund Hagen sendte på forhånd ut en epost til alle respondentene med varsel om at spørreundersøkelsen kom og viktigheten for kommunen at den ble besvart.

7.1.2 Spørreskjemaet

Selve spørreskjemaet er utviklet av meg, med støtte av professor Erik Mønness, HiHm, Aasmund Hagen, assisterende rådmann i Elverum kommune, og informasjons- og kommunikasjonsrådgiver Kate Langsethagen i Elverum kommune.

Balansert målstyring i Elverum kommune

Spørreskjemaet er bygget opp rundt de forskningsspørsmålene jeg ønsket svar på, og som er redegjort for i teorigrunnlaget.

Først i skjemaet kommer noen bakgrunnsspørsmål knyttet til kjønn, alder, antall år som leder i kommunen og på hvilket nivå lederen arbeider. Spørsmålene er delvis naturlig dikotomiske (kjønn) og delvis kontinuerlige dikotomier (alder og antall år som leder) (Skog 2007) Dette gir meg svar på om lederen har arbeidet som leder i kommunen på det tidspunkt balansert målstyring ble implementert i 2003. det var også et poeng å starte spørreskjemaet med noe enkelt og «ikke-truende» for å Deretter kommer spørsmålene knyttet til mine forskningsspørsmål. Disse kommer i en «top-down» progresjon, hvor spørsmål knyttet til visjon kommer først, påfulgt av spørsmål knyttet til strategi og målekortet. Så kommer spørsmål knyttet til ansattes deltakelse og leders oppfølging av målekortet, før det avsluttes med spørsmål knyttet til opplevelsen av balansert målstyring og et eventuelt savn av andre styringsverktøy og lederes tro på resultatbasert lønn som incentivsystem.

Noen av spørsmålene er utformet med kontrollspørsmål i etterkant. Dette er oppfølgingsspørsmål hvor innholdet konkretiseres, slik at man kan sikre seg at respondenten har svart ærlig i det første spørsmålet. For å unngå at respondenten leser seg framover i undersøkelsen for å finne «riktige» svar er undersøkelsen lagt opp slik at man må besvare spørsmålene for å komme videre til neste. Dette er med på å øke reliabiliteten i undersøkelsen.

Andre spørsmål er bygget opp med flere svaralternativer i en Likert-skala. Disse spørsmålene besvares ved at respondentene enten klikker på svaret de føler stemmer, eller svarer ved å utdype med egne ord i åpne bokser. De spørsmålene som ikke har en dikotom variabel og kan besvares med ja eller nei, har fra 3 – 6 svaralternativer. Antall alternativer følger av det som er mest naturlig i spørsmålet for å få tak i mest mulig informasjonsmetning for dette forskningsspørsmålet.

Spørreskjemaet består av totalt 30 spørsmål. Det har vært et poeng å holde antall spørsmål på et så lavt nivå som mulig, fordi et omfattende antall spørsmål kan få respondenten til «å gå lei» og begynne å svare tilfeldig.

Når det gjelder eliminering av feilkilder knyttet til spørreskjemaet er dette spesielt knyttet til begrepsbruken på de ulike styringsverktøyene. Det kunne være ledere som ikke hadde oversikt over de ulike styringsverktøyene og kunne manipulere dette ved å «lese seg opp» på temaet og forsøke å besvare spørsmålet utfra det.

En annen klar svakhet ved å benytte QuestBack og andre nettbaserte undersøkelser er at respondentene kan manipulere undersøkelsen. Dette kan gjøres ved at de sjekker svarene sine ved «å lese seg opp» før de svarer. Dette har ikke jeg som forsker muligheten til å kontrollere, men det er et punkt som må tas med i betraktning. Det at hvert spørsmål må besvares før en kommer til neste er også med på å forhindre dette problemet.

7.1.3 Utprøving av spørreskjemaet

Assisterende rådmann Aasmund Hagen hadde på forhånd sett på en papirutgave av spørsmålene for å sikre best mulig validitet. Dette var nødvendig fordi jeg «kommer utenfra» og slik ikke kjenner alle sider ved kommunen. Han hadde noen tilføyelser i forhold til spørsmål 7.2(om de ulike styringsverktøyene) og ville ha inn en kort forklaring på hver av disse) Han ville også ha inn to spørsmål om opplevelsen av hvorvidt det lå tydelige styrings- og gjennomføringssignaler i dokumentet «Kommunal planstrategi for Elverum kommune 2012 – 2015». Deretter ble spørreskjemaet revidert og lagt inn i QuestBack.

Etter ferdigstillingen av spørreskjemaet ble en test av QuestBack – undersøkelsen gjennomført av meg og kommunens informasjons- og kommunikasjonsrådgiver Kate Langsethagen for å utprøve om det var tekniske svakheter ved QuestBack-løsningen. Vi tok oss god tid til å lese spørsmålene i denne gjennomføringen og fant ut at selve utfyllingen av skjemaet tok mellom 10 og 15 minutter. Vi besluttet at det var greit å gi beskjed om tidsbruken til respondentene i eposten som fulgte undersøkelsen, slik at disse kunne ta undersøkelsen på et tidspunkt hvor de hadde tid til å sette seg inn i spørsmålsstillingene. Det er viktig at respondentene leser spørsmålsstillingene godt for å øke validiteten i undersøkelsen.

7.2 Intervju og intervjuguide

Fordelen med intervju som metode for datainnsamling er at intervjumetoden er svært tilpasningsvennlig. En dyktig intervjuer kan skape tillit mellom seg og intervjuobjektet og slik få ut opplysninger han ellers ikke ville få ut ved hjelp av andre metoder. Metoden gir også mulighet for oppfølging for å klargjøre eller få ut flere opplysninger fra intervjuobjektet (Borg og Gall 2007)

Som utgangspunkt for datainnsamlingen ved hjelp av intervju bestemte jeg meg for å benytte de samme temaene for spørsmål som i spørreundersøkelsen. Dette fordi jeg da kunne finne årsakssammenhenger til de funn jeg gjorde i den kvantitative datainnsamlingen. Dette dannet grunnlaget for å utarbeide en intervjuguide. Jeg bestemte meg også for å benytte en veksling fra ganske åpne tematiske spørsmålsstillinger, for så å gå nærmere inn i temaene ved hjelp av oppfølgingsspørsmål – altså et semi-strukturert intervjuguide hvor jeg aktivt styrer intervjuets retning ved hjelp av oppfølgingsspørsmålene (Borg og Gall 2007) uten å stille ledende oppfølgingsspørsmål. Det ble derfor ganske enkelt å utarbeide intervjuguiden, siden jeg hadde bestemt meg for å benytte forskningsspørsmålene i den kvantitative undersøkelsen som utgangspunkt. Intervjuguiden finnes vedlagt.

Intervjuforløpet tok utgangspunkt i intervjuguiden og temaene i denne. Jeg satset derfor på en generell intervjuguide-tilnærming for å kunne sammenlikne politikernes oppfatninger med de som lederne hadde, samtidig som jeg kanskje kunne få svar på om politikernes forhold til kommunens fagavdeling (administrasjon) kanskje var tettere enn teorigrunnlaget la opp til.

7.2.1 Utvalget

Utvalget informanter til implementeringsprosessen var å finne blant politikerne i kommunen. Implementeringen av balansert målstyring begynte cirka 2003, under Morten Lang-Ree sin rådmannsperiode. Dette betydde at jeg måtte finne en gruppe meget erfarne politikere å intervjuer for å finne svarene jeg var ute etter. Helst burde disse også være tverrpolitisk sammensatt, slik at ikke partipolitiske oppfatninger

kunne påvirke informantene. Det var dette utvalget av nøkkelinformanter jeg var avhengig av for å innhente den nokså spesifikke informasjonen jeg var ute etter. På grunn av utskiftninger gjennom denne tiårsperioden kunne jeg ikke bare finne disse blant eksisterende politikere, men måtte også kunne intervju tidligere politikere som hadde vært med på implementeringen.

Forespørsel om å delta på intervjuet ble sendt ut på epost sammen med en vedlagt formell invitasjon hvor formålet med intervjuet, tidsramme og behandling av informasjonen var beskrevet. Det var og vedlagt en fullstendig tematisk intervjuguide.

7.2.2 Pilot-testing og gjennomføring

Fordi utvalget av politikere som hadde vært med på implementeringen av balansert målstyring i Elverum var så vidt lite så jeg det som nødvendig å gå utenom kommunen for å pilot-teste intervjuguiden. Testen ble primært gjort med henblikk på tid, siden temaene i guiden var ganske overordnede og jeg ikke kunne si hvilke og hvor omfattende oppfølgingsspørsmålene kunne bli. Jeg fikk derfor gå til mitt kontaktnett for å finne en som kunne bistå meg med en pilot-test. Jeg stipulerte tidsforbruket til opp mot en klokke time for et fullstendig intervju.

Jeg sendte ut elektronisk invitasjon til alle partier i Elverum kommune med forespørsel om å delta i studien. Responsen var ikke overveldende, men noen (4 politikere fra tre ulike politiske partier) ville stille opp i den tro at dette kunne være verdifullt for Elverum kommune. Sammen med invitasjonen vedla jeg en tematisert intervjuguide og en formell invitasjon med forklaring på hvordan studien skulle gjennomføres og hva formålet med studien var.

Gjennomføringen av intervjuene foregikk i perioden medio januar til første uke av mars 2014. Som regel foregikk intervjuene på intervjuobjektets kontor, enten dette var i rådhuset i Elverum, eller på et annet sted i Elverum eller Hamar, eller hjemme hos informanten. Dette ga informanten den trygghet han eller hun trengte for å kunne konsentrere seg om svarene og ikke om tryggheten til situasjonen og til intervjuer.

Det var også lettere for informanten å opparbeide tillit til intervjueren og til situasjonen.

Intervjuet ble styrt og gjennomført av meg selv og ble tatt opp på en smarttelefon. Intervjuene ble transkribert samme kveld som de ble gjennomført for å sikre at lydopptak skulle fungere og ikke slettes ved et uhell med telefonen. Opptak ved hjelp av smarttelefon fungerte overraskende bra.

Informantene fikk snakke fritt rundt hvert enkelt tema, uten styring fra meg, så lenge de selv hadde noe på hjertet. Deretter fulgte jeg opp med oppfølgings spørsmål utfra hva informanten selv hadde kommet med for å styre intervjuet i den retning jeg ville. På denne måten opprettholdt jeg tilliten og unngikk at informanten ble satt i forlegenhet ved å bli stilt spørsmål som kunne oppfattes som for vanskelige eller på siden av temaene i intervjuguiden.

Tidsrammen på intervjuene var fra 40 minutter til oppmot 55 minutter, alt avhengig av hvor snakkesalig informanten var.

7.2.3 Validitet og reliabilitet

Begrepet reliabilitet defineres av Borg og Gall(2007) som:

...the degree to which measurement error is absent from the scores yielded by the test.(...) We can define measurement error as the difference between an individual's true score on a test and the scores that she actually obtains on it over a variety of conditions.” (Borg og Gall 2007:200)

Dette innebærer at man burde få samme resultat om man foretar samme testen flere ganger med de samme premisene. Man kan også sjekke den interne reliabiliteten i undersøkelsen ved å splitte alle besvarelsene i to subtester og beregne korrelasjonskoeffisienten mellom de to subtestene. Forhåndsbestemte svarkategorier, som ble benyttet i denne undersøkelsen, skulle øke reliabiliteten fordi man da minsker muligheten for tolkning og misforståelser. En god reliabilitet i undersøkelsen er grunnleggende for en god validitet.

Begrepet validitet har ulike betydninger utfra hvilket perspektiv man ser det. The 1999 Standards for Educational and Psychological Testing er en amerikansk

Balansert målstyring i Elverum kommune

autoritativ standard for validitet og andre temaer som vedrører tester og undersøkelser definerer begrepet som den:

«...degree to which evidence and theory support the interpretation of the test scores entailed by proposed uses of tests.»

Kilde: Borg og Gall 2007:195

Det er altså ikke resultatene i seg selv som fremheves som valide eller ikke-valide, men heller om teoristøtten og bevisførselen av disse resultatene støtter den tolkningen man som forsker gjør. Det er mengden av hensiktsmessighet, meningsfullhet og brukbarhet i bestemte slutninger man som forsker har gjort ut fra testresultatene som utgjør validiteten. Eller for å si det på en annen måte: hvorvidt en undersøkelse måler det den er ment å måle. I forhold til intervju betyr dette at man ikke på forhånd kan bestemme seg for antall objekter man skal intervju, men heller se på informasjonsmetningen i forhold til det en skal finne svar på. Er denne informasjonsmetningen tilstrekkelig til sikkert å kunne bekrefte eller forkaste hypotesen har man intervjuet tilstrekkelig mange objekter.

Siden størrelsen på utvalget ledere ligger på ca. 85 respondenter og jeg valgte å foreta den kvantitative undersøkelsen digital ved hjelp av QuestBack fikk jeg ikke muligheten til å forklare respondentene begrepene som er brukt i spørsmålene i undersøkelsen for å sikre en felles forståelse. Om alle respondentene oppfatter spørsmålene og vet hva alle begrepene betyr er ikke mulig å vite. For å bøte på denne usikkerheten rundt begrepsvaliditet har jeg satt opp begrepsforklaringer ved noen av de antatt vanskeligste begrepene i spørreundersøkelsen. At respondentene må besvare spørsmål for spørsmål for å komme videre er også med på å sikre at man ikke kan manipulere den ved å «lese seg opp» på begrepene før man svarer. Likevel er begrepsvaliditet et springende punkt i spørreundersøkelser, siden man ikke kan vite om det foreligger underliggende motiver hos forskeren bak en spørreundersøkelse eller respondenten som besvarer.

Validitetsbegrepet blir ofte delt i *indre validitet* og *ytre validitet*. Ytre validitet er knyttet til om testen har generaliseringsverdi. Da denne undersøkelsen kun skal benyttes i forhold til Elverum kommune og ikke generaliseres mot andre kommuner er ytre validitet uinteressant.

Når det gjelder validitet og reliabilitet på intervjuene av politikere er det et klart problem at så vidt få ville stille opp som informanter. Bare fire politikere valgte å stille opp. Årsakene til dette kan være mange. En årsak kan være at det har gått for lang tid siden balansert målstyring ble innført, slik at politikerne følte det var for stor distanse til temaet, en annen årsak kan være at de følte dette temaet lå mere til kommunens administrative del.

Fire politikere er nok for lite til at jeg kan trekke håndfaste konklusjoner utfra intervjuene, men jeg føler likevel at jeg fikk beskrevet noen hendelser som danner grunnlaget for noen tendenser utfra informasjonen intervjuene ga. Dette redegjør jeg for i kapittel 9.

7.2.4 Etikk og personvern

På forhånd forsøkte jeg å se for meg de etiske spørsmål som kunne dukke opp i forbindelse med studien. Det første spørsmålet knytter seg naturligvis til hvordan taushetsplikten til respondentene kunne ivaretas. I studien er det kun jeg som forsker som hadde tilgang på dataene, enten det gjelder spørreundersøkelsen eller intervjuene. Dataene ble oppbevart på min private PC som er passordbelagt.

Videre innhentet jeg godkjenning til å gjennomføre studien av assisterende rådmann Aasmund Hagen for å ivareta personvernet til respondentene. Når det gjelder intervjuene ble lydopptakene gjort på min private smarttelefon. Lydopptakene ble transkribert med identitetskode samme kveld som intervjuet ble gjort for å sikre at lydopptaket ikke ble slettet ved et uhell. Lydopptaket ble etter transkriberingen slettet for å sikre at disse ikke kom på avveie.

På spørreundersøkelsen valgte jeg å benytte QuestBack. Dette sikrer også at de dataene jeg får ut er de som respondentene besvarte spørsmålene med, og slik er korrekte og ikke manipulerte.

Det faktum at jeg studerte en kommune som jeg på forhånd ikke kjente særlig godt til innebar også en etisk fordel. Jeg hadde dermed verken politikere eller ledere fra

Elverum kommune i mitt kontaktnett, ingen forutsetninger for og predikere et resultat av undersøkelsen, og heller ingen interessekonflikter i form av et preferert resultat. Studien ble også meldt i sin helhet inn til Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste AS (NSD), som også fikk oversendt kopi av spørreskjemaet og temaliste for intervjuene. NSD godkjente studien uten innvendinger.

8.0 RESULTAT OG DRØFTING AV SPØRREUNDERSØKELSEN.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut elektronisk til respondentene i begynnelsen av desember 2013. På forhånd sendte assisterende rådmann Aasmund Hagen ut en e-post til alle respondentene om viktigheten av å besvare undersøkelsen for å kunne gi kommunen verdifull informasjon. To uker etter utsendelse ble det sendt ut en puring til de av respondentene som ikke hadde besvart undersøkelsen.

8.1 Bakgrunnsspørsmål

Av 85 ledere i kommunen var det 59 som besvarte spørreundersøkelsen noe som ga en svarprosent på 74. Jeg skulle gjerne sett at flere hadde besvart undersøkelsen for å fått en bedre reliabilitet, men likevel var dette etter mitt synspunkt en tilfredsstillende svarprosent for å kunne si noe om de funn undersøkelsen eventuelt ga.

Av respondentene som svarte var det et flertall av kvinner (54,2 %), mens 45,8 % var menn. Om kjønnsfordelingen av lederne er slik i virkeligheten har ikke jeg funnet grunn til å se på her, men det kunne ha vært interessant å finne ut om viljen og lojaliteten blant lederne til å svare på en slik spørreundersøkelse (som de ble oppfordret til å gjøre av assisterende rådmann) er større blant kvinner enn menn i Elverum kommune.

Balansert målstyring i Elverum kommune

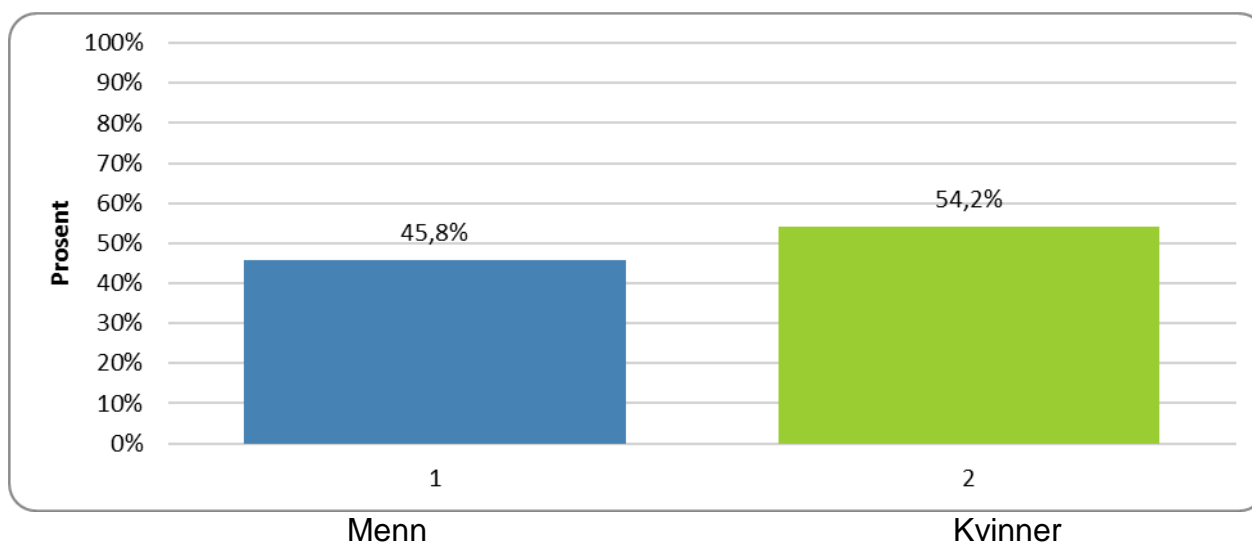
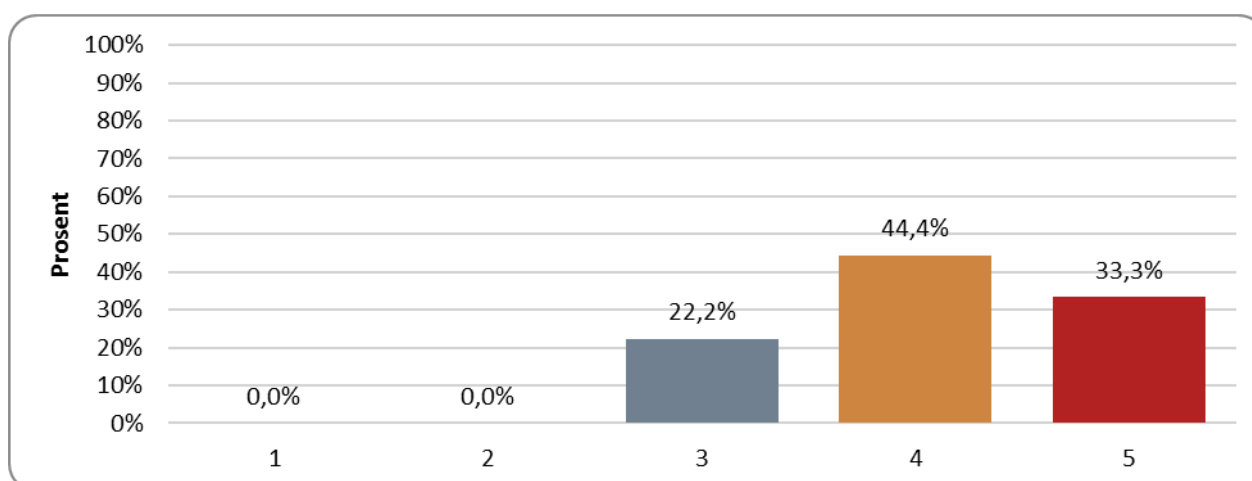


Fig. 8.1: Respondentenes kjønnsfordeling

I alt var det 85 respondenter og av disse var de fleste i alderen 50 – 59 år.



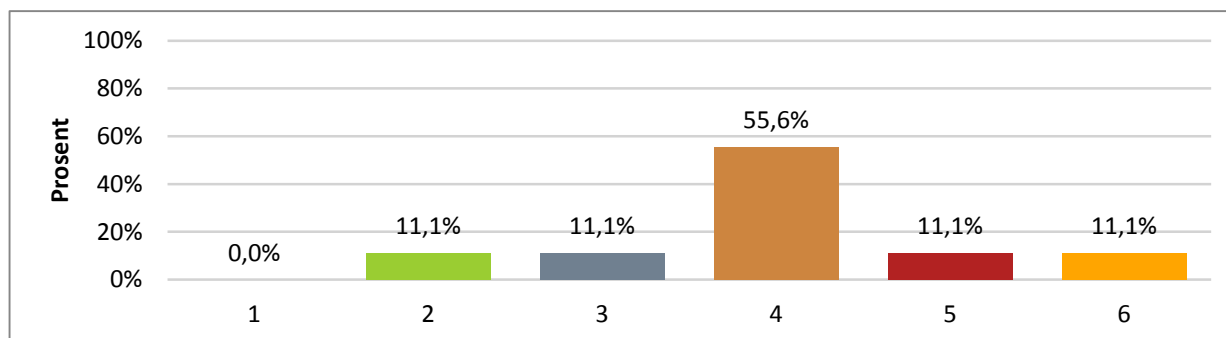
	Navn
1	20 – 29 år
2	30 – 39 år
3	40 – 49 år
4	50 – 59 år
5	Over 60 år

Fig. 8.2: Respondentenes aldersfordeling

De langt fleste som svarte hadde 6 – 8 års ledererfaring i Elverum kommune. De hadde derfor ikke vært med på implementeringen av BM i kommunen, og hadde heller ikke vært med på innføringen av visjonen i kommunen. Bare drøyt 11 % (seks

Balansert målstyring i Elverum kommune

respondenter) hadde lang nok ledererfaring til å ha vært med på implementeringen av BM.



	Navn
1	0 – 1 år
2	2 – 3 år
3	4 – 5 år
4	6 – 8 år
5	9 – 11 år
6	Mer enn 12 år

Fig. 8.3: Respondentenes ledererfaring i Elverum kommune

Siden så få ledere har vært med på implementeringen av balansert målstyring er et sentralt spørsmål å spørre seg om forventningene til lederne er kommunisert godt nok, og er gjentatt med jevne mellomrom slik at de framstår som klare for lederne. Forhåpentligvis vil svarene respondentene har kommet med klargjøre dette.

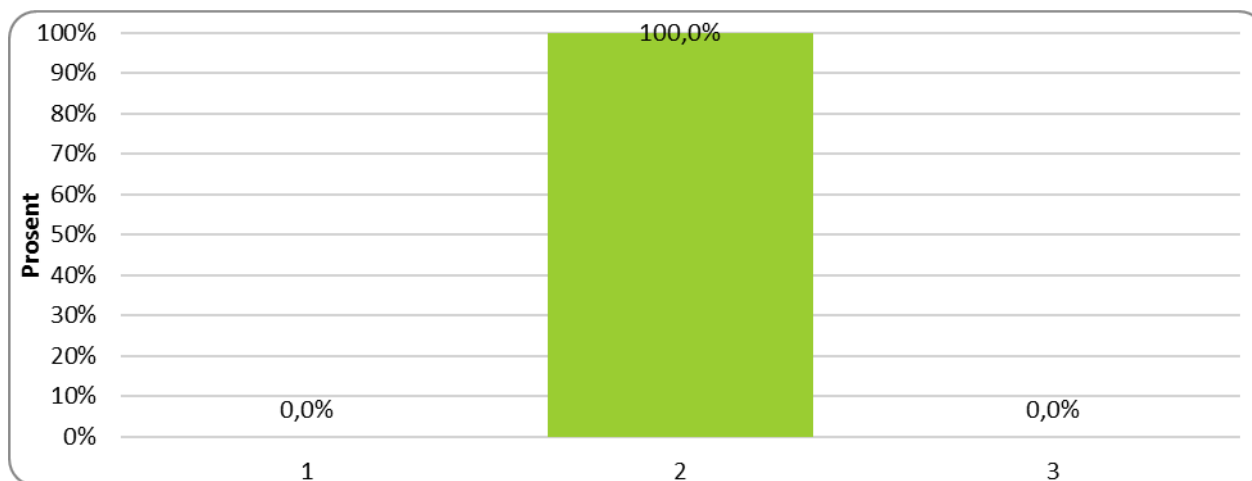
Av de 59 ledere som svarte var 9 ledere fra sektornivå eller stabsnivå (strategisk ledergruppe) Resten var enhetsledere spredt fra alle enhetene i kommunen. Respondentene representerte dermed et forholdsmessig kongruent utvalg av alle ledere på stabsnivå/sektornivå og enhetsledernivå.

8.2 Forskningsspørsmål 1: Kjennskap til visjonen.

Kjennskap, eieforhold og lojalitet til visjonen og dens forventning er sentralt i Kaplan og Nortons teori rundt balansert målstyring. Derfor var det viktig å forsøke og belyse dette forholdet i spørreundersøkelsen. Spørsmålet ble derfor:

- a) Kjenner ledere i Elverum kommune visjonen kommunen har, og vet de hva de konkret skal gjøre for å oppfylle denne?
- b) Har ledere i Elverum kommune en opplevelse av å ha vært delaktig i utviklingen av visjonen?

Alle respondentene påsto at de kjente til visjonen i Elverum kommune. Dette overrasker meg ikke, siden visjonen er godt etablert og har vært det i mange år. Den ble innført for så mange år siden at ingen av dagens ledere har vært med på utviklingen av visjonen



	Navn
1	Ja
2	Nei
3	Vet ikke

Fig 8.4: Ledernes deltakelse i utviklingen av visjonen i Elverum kommune.

Balansert målstyring i Elverum kommune

Likevel var det noen få (2 stk av 9) som ikke besvarte kontrollspørsmålet om visjonen korrekt. Her blandet noen sammen visjonen (Elverum har hjerterom) med verdigrunnlaget (Åpenhet, ærlighet og respekt) Det er kanskje grunn til å tro at det er flere som blander sammen disse begrepene. Grunnene til dette kan være flere. Det begynner å bli lenge siden visjonen ble etablert i Elverum. Visjonen er nok ganske godt kjent, både blant kommunens innbyggere og ansatte ledere, men nettopp det at den ble etablert for mange år siden gjør det viktig for strategisk ledergruppe/sectorledere å gjenoppfriske betydningen til den og de forventningene som ligger til visjonen overfor enhetsledere. Kaplan og Norton mener det er svært viktig at kommunens ledere er samkjørte i forhold til visjonens forventninger og forankringen rundt denne, slik at lederne kan fremme disse forventningene nedover i organisasjonen. Om ikke visjonen betyr så mye for lederne er det lett for (enhets)lederne å framheve verdigrunnlaget i stedet, siden dette kanskje betyr mer i lederens daglige arbeid.

Også når respondentene skal forsøke å besvare hvilke konkrete arbeidsformer de benytter for å oppfylle visjonen blir svarene ganske diffuse. Noen legger vekt på å oppfylle verdigrunnlaget.

«Søker å etterleve verdigrunnlaget så langt som mulig i dialog og tjenesteproduksjon overfor innbyggere og kollegaer.»

«Åpenhet, ærlighet og respekt overfor medarbeidere og brukere av våre tjenester.»

Dette viser (også her) at noen blander sammen verdigrunnlag og visjon. Årsaken til dette kan også ligge i fokuset kommunen har på verdigrunnlaget i sine stillingsannonser for lederstillinger. Her fokuseres det nettopp på verdigrunnlaget i annonseteksten, mens visjonen ikke er nevnt.

Visjonen er kanskje ikke en god visjon i ordets egentlige betydning, og dette gjør at det er vanskelig utfra ordlyden å finne klare forventninger og arbeidsformer. Dette gjør kanskje at lederne blander sammen visjon og verdigrunnlag, noe som jeg behandler videre under.

Ingen av respondentene har lang nok fartstid til å ha vært med på implementeringen av visjonen i Elverum. Det kan dermed utgjøre en fare for at den mister betydning for lederne over tid og blir mer et slagord, slik rådmannen er inne på i sitt notat om evaluering av kommunens styringsdokumenter. Manglende eieforhold til visjonen, siden ingen har vært med på implementeringen av denne kan også gjøre at forankringen av denne svekkes over tid.

På spørsmålet om hvilke arbeidsformer som brukes for å oppfylle visjonen tyder svarene på at en del ledere blander sammen visjonen og verdigrunnlaget. En av respondentene påpeker problematikken rundt at «...visjonen ikke er å betrakte som en visjon i ordets rette betydning...», som jeg også har vært inne på i teorigrunnlaget. Noen andre svar tyder på at ved å arbeide for å oppfylle verdigrunnlaget, så fører dette til at man oppfyller visjonens intensjon automatisk: «Søker å etterleve verdigrunnlaget så langt som mulig i dialog og tjenesteproduksjon overfor innbyggere og kollegaer» og «Åpenhet, ærlighet og respekt overfor medarbeidere og brukere av våre tjenester.»

Konklusjon til forskningsspørsmål 1.

Ut fra drøftingen av svarene på forskningsspørsmål 1 tolker jeg det dithen at det er på tide med en gjenoppfriskning av visjonens betydning og forventninger til holdninger og arbeidsformer som ligger i visjonen. Riktignok svarer samtlige ledere at de kjenner visjonen, men svarene tyder på at en del ledere har et svakt forankret forhold til visjonen. Årsakene kan være visjonens ordlyd som ikke gir klare nok forventninger, eller det faktum at ingen av lederne har vært med på å implementere den. Det kan tyde på at disse forventningene som ligger i visjonen til konkrete arbeidsformer som kreves for å oppfylle visjonen er for utydelige og må kommuniseres tydeligere og/eller at tiden for en revisjon av visjonen og dens betydning er moden.

Det er etter min mening en klar korrelasjon mellom sammenblanding av visjon og verdigrunnlag i spørsmålet om hva visjonen er (6.1.2) og spørsmålet om hvilke arbeidsformer lederne benytter for å oppfylle visjonen (8.1.4)

Ingen av kommunens ledere har vært med på utviklingen av visjonen. De blander også verdigrunnlag og visjon i sine svar. Det kan tyde på at de har et svakt eieforhold til visjonen. Det kan vanskeliggjøre kommunikasjon av visjonen nedover i organisasjonen, slik Kaplan og Norton beskriver som viktig.

8.3 Forskningsspørsmål 2: Lederes kjennskap og opplevelse til sentrale styringsdokumenter.

I teorigrunnlaget til Kaplan og Norton er lederes kjennskap til strategiene framsatt som viktig for å oppnå spredning nedover i organisasjonen. Kommunens politikere planlegger og vedtar hva som skal gjøres og hvilke mål som skal nås. De fremmer så dette i form av en bestilling til kommunens administrative del i en bestiller/utførermodell. Som en del av denne modellen er også de vedtatte planene for hvilken strategi kommunen skal arbeide etter for å nå de mål politikerne har satt seg. For å nå målene er det dermed viktig å kjenne til strategien. Elverum kommune har utviklet en kommunal planstrategi som er grunnleggende i dette bildet. Det er derfor viktig å forsøke og kartlegge lederens kjennskap til dette dokumentet. Spørsmålene respondentene ble stilt var:

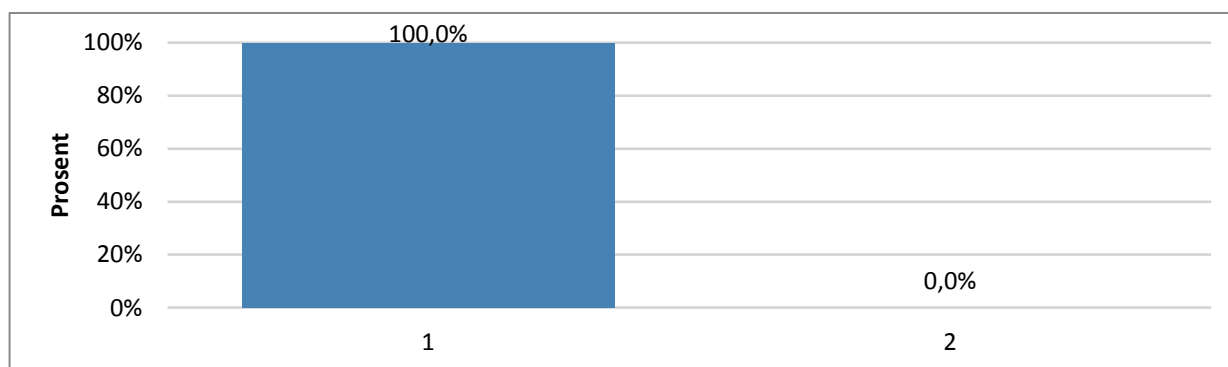
- a) Kjenner ledere i Elverum kommune til dokumentet Kommunal Planstrategi for Elverum kommune og dets innhold?**
- b) Opplever ledere klare styringssignaler i innholdet i KP 2012 – 2015?**

* Grunnen til at forskningsspørsmålet bare inneholder ett styringsdokument er at Økonomiplanen, som er et annet sentralt styringsdokument, blir behørig behandlet under det videre forskningsspørsmålet om målekortet.

Alle respondentene svarer at de har kjennskap til dokumentet KP 2012 – 2015 (Fig 6.5). Når det gjelder hvilke deler av KP 2012 – 2015 de kjenner til svarer flertallet litt overraskende at det er utfordringene for Elverum og fokusområdene de kjenner best til. Dette er mer overordnede områder som gjelder for alle områder. En skulle kanskje tro at lederne hadde størst fokus og kjennskap til sitt eget område, men slik er det

Balansert målstyring i Elverum kommune

ikke selv om forskjellene her ikke er så store. Likevel må det bemerkes at relativt få besvarte dette spørsmålet. Spørsmålet hadde mulighet for at respondenten kunne krysse av på flere steder, men få respondenter har benyttet seg av dette. Derfor gir ikke svarene som framkommer her dekning for å konkludere om hvorvidt kjennskapet til KP 2012 – 2015 er tilstrekkelig stor.



	Navn
1	Ja
2	Nei

Fig 8.5: Ledernes kjennskap til KP 2012 - 2015

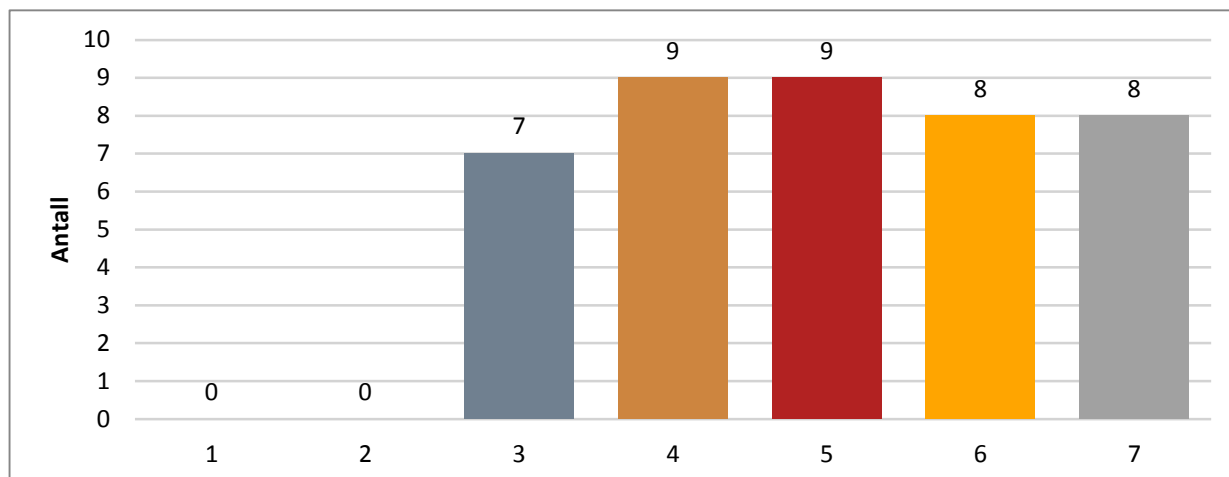
Jeg legger også merke til at kravspesifikasjonene til strategiske planer og temaplanene for eget virksomhetsområde er de neste punktene lederne har kjennskap til. Her hadde jeg forventet at forholdet var motsatt, altså at lederne hadde størst kjennskap til det som dreide seg om strategier for eget virksomhetsområde kom framfor det mer overordnede som gjelder kommunen.

Det i KP 2012 – 2015 som dreier seg om plankonsekvensene for eget virksomhetsområde kommer først som nummer tre. Her er det bare drøyt 11 % som svarer at det er denne delen som de kjenner best.

Når det gjelder spørsmålet om KP 2012 – 2015 gir tydelige styringssignaler er respondentene klare i svarene. 66,7 % mener at dokumentet i nokså stor grad gir tydelige styringssignaler, mens 22, 2 % mener dokumentet i stor grad gir tydelige signaler. Bare 11,1 % av respondentene oppgir at dokumentet i middels grad gir dem tydelige styringssignaler. Dette må sies å gi styringssignalene i dokumentet en god

Balansert målstyring i Elverum kommune

attest! Hele 88,9 % av respondentene oppgir at dokumentet i stor grad, eller nokså stor grad gir dem tydelige styringssignaler.



1	Nei.
2	Nei, jeg har aldri hørt om dokumentet.
3	Ja, jeg kjenner til plankonsekvensene for mitt virksomhetsområde
4	Ja, jeg kjenner til utfordringene for Elverumssamfunnet
5	Ja, jeg kjenner til fokusområdene.
6	Ja, jeg kjenner til kravspesifikasjonene til strategiske planer.
7	Ja, jeg kjenner til temaområdet for mitt virksomhetsområde

Fig 8.6: Ledernes kjennskap til innholdet/deler av innholdet i KP 2012 – 2015.

Konklusjon til forskningsspørsmål 2

En kan med relativt stor trygghet konkludere utfra ovenstående drøfting at lederne mener KP 2012 – 2015 inneholder klare og tydelige styringssignaler. Det synes som lederne i kommunen er fornøyd med de styringssignaler dette dokumentet gir, noe som tyder på at revisjonsarbeidet som har foregått de senere årene med kommunens styringsdokumenter for å gjøre disse tydeligere har båret frukter.

Det er overraskende at lederne oppgir å kjenne til utfordringene for Elverumssamfunnet og fokusområdene i KP 2012 – 2015 best. Her hadde jeg forventet at de først og fremst hadde kjennskap til sitt eget virksomhetsområde og de styringssignaler og føringer som finnes her. Kanskje er de overordnede føringer av større betydning i dette dokumentet, mens lederne «leser» detaljene utfra økonomiplanen og målekortet i denne? Dette oppfatter jeg som positivt. Ledelsen er opptatt av helheten i kommunen og ikke bare fokusert på sin eget ansvarsområde. Når det gjelder om kjennskapet til dette dokumentet er tilstrekkelig god blant lederne kan dette ikke leses utfra undersøkelsen, siden svarprosenten på dette spørsmålet var for liten.

8.4 Forskningsspørsmål 3: Lederes deltakelse i utviklingen av styringsparametere (indikatorer) på målekortet.

Teorigrunnlaget til Kaplan og Norton framhever deltakelse i utviklingen av styringsparametere (indikatorer) som et sentralt punkt for å lykkes med balansert målstyring. Disse parameterne må være relevante i forhold til den daglige driften i virksomheten, og ledere og andre i organisasjonen må ha et «eieforhold» til dem i form av at de har vært med på å utvikle dem. De må videre kunne la seg operasjonalisere til måleparametere på målekortet, utfra det som virksomheten bedriver. Det var derfor viktig å forsøke og måle den deltakelsen og «eieforholdet» som lederne hadde til disse styringsparameterne.

De er også slik at styringsparameterne skal være likeverdige, det vil si være like betydningsfulle. Det innebærer at ressurser skal kunne allokere, dersom en av styringsparameterne skårer lavere enn de andre på en måling. Det var derfor viktig å forsøke og få kjennskap til om lederne hadde en følelse av styringsparameterne som likeverdige. Om resultatet var at de opplevde dette annerledes så vil det kunne bety at de enten ikke kjente til dette med allokering av ressurser og fokus, eller at styringsparameterne kanskje ikke var de riktig valgte. Forskningsspørsmålene var:

- a) Har ledere vært med på å definere styringsparametere (indikatorer) som omsettes til målparametere i målekortet?**
- b) Opplever ledere disse styringsparametere (indikatorene) som likeverdige i sin virksomhet?**
- c) Hva gjør du om en undersøkelse avslører svak skåre på en av styringsparametere?**

På spørsmålet om leder har vært med på å definere styringsparametere på målekortet svarer alle at de har vært med på dette. Dette er et meget bra resultat i forhold til hva teorigrunnet sier. Det betyr også at de ulike parametere har vært drøftet og at det er en stor konsensus om hvilke parametere som skulle velges.

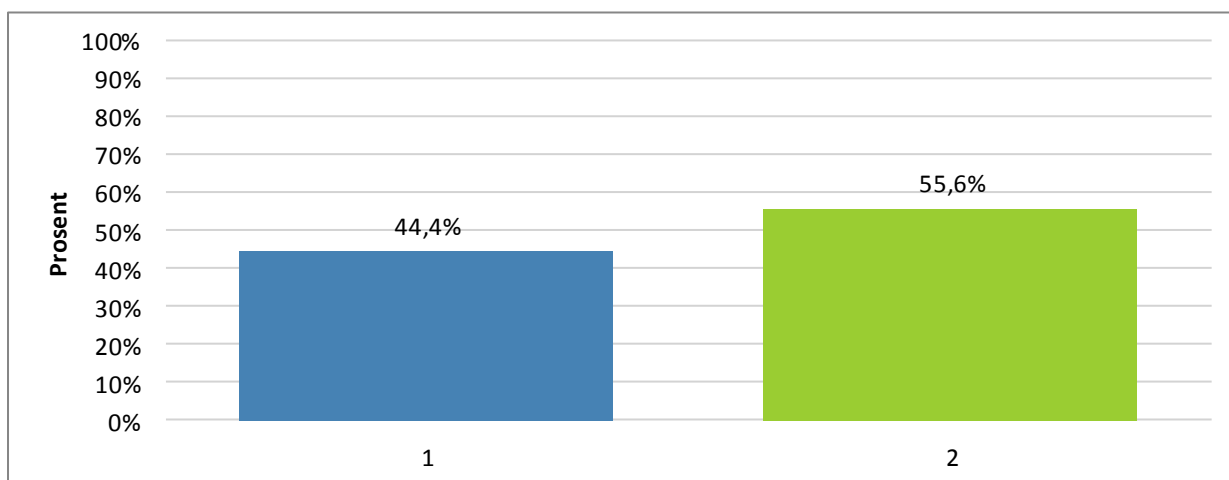
Svarene her tyder på at prosessen rundt definisjonen av styringsparametere har vært grundig og bredt inkluderende i forhold til lederne.

Når det gjelder spørsmålet om lederne oppfatter styringsparametere som likeverdige svarer 55,6 % av respondentene at de ikke oppfatter styringsparametere som likeverdige.

Dette er ikke i henhold til teorigrunnet til Kaplan og Norton, som sier at alle styringsparametere skal være likeverdige, noe som innebærer at det ikke skal spille noen rolle hvilket av parametere som skårer bra eller dårlig – fokuset og reaksjonen fra lederen skal komme uansett. I følge teorien skal reaksjonen være at man forflytter ressurser fra det området som skårer best, til det område som skårer svakest på målekortet.

Her kunne det vært interessant å finne svar på hvilket område lederne mener har større verdi av styringsparametere, men dette var det altså ikke spørsmål om. Kanskje har lederne et større fokus på det økonomiske styringsparametret og har som et overordnet mål om å holde regnskapet innenfor de budsjetttrammene man har blitt tildelt, og legger mindre vekt på de andre parametere? De er etter min mening grunn til å stille seg dette spørsmålet.

Balansert målstyring i Elverum kommune



	Navn
1	Ja
2	Nei

Fig 8.7: Lederes opplevelse av styringsparameterenes likeverdighet.

På spørsmålet om hva lederne gjør dersom en måling avslører svak skåre på ett av parameterne svarer de aller fleste (88,9 %) at de ville allokert ressurser til området med den svake skåren. Dette er et betryggende svar med tanke på at teorigrunnet tilsier at ledere skal kunne agere adekvat til de måleresultater på målekortet undersøkelsen gir. Dette er da også helt nødvendig for å bedre eller opprettholde resultatene på målekortet over tid.

Navn	Prosent	Gjennomsnitt
Registrerer den svake skåren	33,3%	
Det gjør jeg ikke noe med	0,0%	
Forflytter ressurser og har større fokus på dette styringsparametret	88,9%	
Vet ikke	0,0%	
N		2,45

Fig. 8.8 Hva lederne gjør om en måling avslører svak skåre på ett av parameterne *

**)Her må jeg for ordens skyld legge til at det på dette spørsmålet var mulig med flere svar. Derav gir den totale prosentandelen mer enn 100 %.*

Konklusjon til forskningsspørsmål 3

Svarene på dette forskningsspørsmålet og drøftingen av disse over gir grunn til følgende konklusjon. Lederne deltakelse i å definere styringsparametere har vært bred og omfattende.

På spørsmålet om styringsparameterne oppfattes som likeverdige er bildet et annet. Her oppfatter 55,6 % av lederne *ikke* styringsparameterne som likeverdige. Det kan bli vanskelig å ha like stort fokus på de ulike parameterne om de verdsettes ulikt, noe som igjen kan føre til et sviktende vurderingsgrunnlag for handling fra lederens side.

Dette kan skyldes at ikke alle styringsparameterne er like egnet i forhold til den arbeidsoppgaven sektoren faktisk gjør, eller at de er vanskelig å operasjonalisere. Uansett er det her et misforhold i oppfatningen av styringsparameterne blant lederne. Det er også slik at misforholdet her kan ligge til en eller flere sektorer, men at det ikke behøver å ligge til alle. Denne undersøkelsen gir ikke svar på dette forholdet.

Undersøkelsen jeg har foretatt gir heller ikke svar på *hvilken* styringsparameter som får størst oppmerksomhet, men det er grunn til å spørre om dette gjelder økonomi. Om det faktisk er slik at styringsparameteren som omhandler økonomi har størst fokus, kan det være en fare for at de andre parameterne ikke får dette fokuset og blir oversett. Et for stort fokus på økonomi alene vil i verste fall kunne svekke økonomien ytterligere, slik W. Edwards Deming hevdet på 50-tallet. En leder må ha et holistisk fokus tjenesteproduksjonen om man vil bedre de ulike områdene på målekortet.

Det er betryggende at flertallet av lederne svarer at de ville allokert ressurser og fokus til den parameteren som skårer svakt på målekortet. Dette vitner om handlingskraft og vilje til å ta tak i dårlige resultater på målekortet og forsøke å bedre disse.

8.5 Forskningsspørsmål 4: Lederes deltakelse i utviklingen av - og bruken av målekortet.

Kaplan og Norton framhever også viktigheten av at lederne og organisasjonen for øvrig er med på utviklingen av de ulike måleparametrene på målekortet. Disse skal plukkes ut og operasjonaliseres til konkrete målepunkter på målekortet.

Disse målepunktene må være representative nok til å si noe konkret om tilstanden i virksomheten. Om de ikke er representative er målingen på denne parameteren av liten eller ingen verdi for å kunne beskrive tilstanden. Det må heller ikke være for mange måleparametere på kortet, slik at det blir uoversiktlig og vanskelig å tolke. Kaplan og Norton setter grensen ved ett A4-ark, men selv dette vil etter min mening være unødvendig mange.

Spørsmålet om måleparametrene på sektornivå bør være identiske med måleparametrene på enhetsnivå er ikke tatt opp i undersøkelsen. Men jeg vil likevel her fremme fordelene med dette – i at det gir et enhetlig preg på parameterne og at det blir langt lettere å sammenlikne enheter innen samme sektor i kommunen. Dette med tanke på Benchmarking eller rett og slett konkurranse om beste resultater enhetene i mellom.

Det er også viktig at målekortet for hver sektor og hver enhet er lett å få oversikt over og lett å tolke for raskt å kunne tolke tilstanden. På denne måten vil man som leder kunne ta fram målekortet ofte for å se på utviklingen for hver gang det har skjedd en utvikling. Spørsmålene lederne ble stilt under dette forskningsspørsmålet var:

- a) Har ledere vært med på utviklingen av måleparametrene på målekortet?**
- b) Opplever ledere i ulike virksomheter at det er lett å bruke målekortet for å få oversikt over måloppnåelsen i sin virksomhet?**
- c) Opplever ledere i ulike virksomheter måleparametrene på målekortet som representative for å kunne si noe om tilstanden i sin virksomhet?**
- d) Hvor ofte benytter ledere i Elverum kommune målekortet for å sjekke målene opp mot måloppnåelsen?**

Balansert målstyring i Elverum kommune

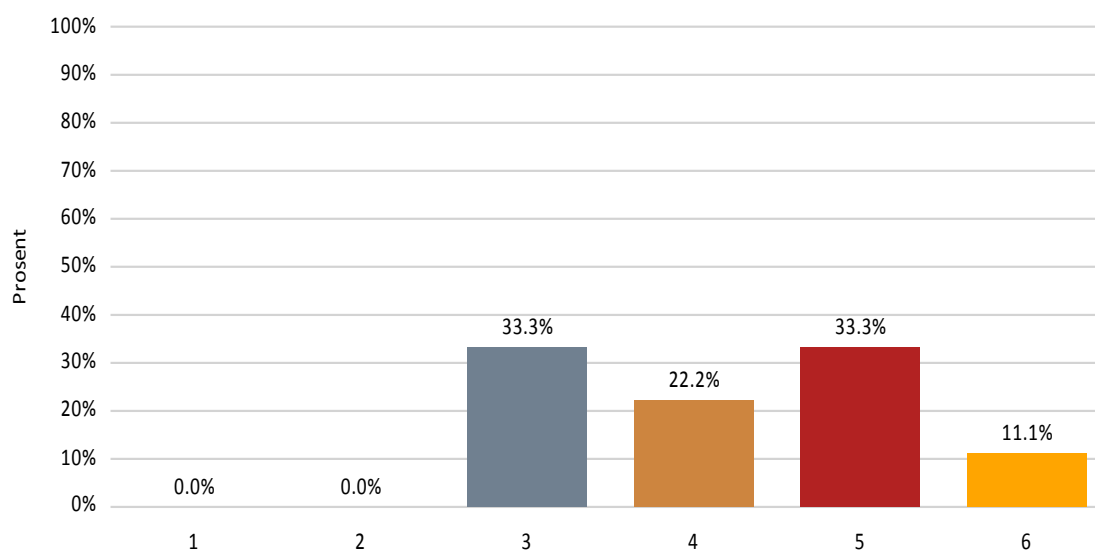
Alle lederne (100 %) svarer at de har vært med på å utvikle måleparametrene på målekortet. Dette er et meget godt resultat utfra hva teorigrunlaget sier.

Navn	Prosent	Gjennomsnitt
Ja	100,0%	
Nei	0,0%	
N		1,00

Fig. 8.9: Ledernes delaktighet i utviklingen av måleparametrene.

På spørsmål om lederne synes det er lett å bruke målekortet for å få oversikt er resultatet nokså delt. 33,3 % opplever det som vanskelig å få oversikt på målekortet. Dette er overraskende mange i forhold til at alle har vært med på å utvikle målekortet og slik vært med på å bestemme hvilke – og hvor mange måleparametere kortet skal inneholde.

44,4 % av respondentene svarer at det er enkelt, eller svært enkelt å få oversikt på målekortet, mens 22,2 % svarer at det verken er enkelt eller vanskelig å få oversikt.



Navn	
1	Bruker ikke
2	Svært vanskelig
3	Vanskelig
4	Verken enkelt eller vanskelig
5	Enkelt
6	Svært enkelt

Fig 8.10: Lederes oppfatning om vanskegraden på bruk av målekortet

Balansert målstyring i Elverum kommune

På spørsmål om grunnene til at lederne synes det er lett eller vanskelig henviser flere til vanskeligheten med å operasjonalisere målene:

«Vi har vært for dårlige på å se mål opp mot målsettinger i planverk.»

«Trenger bedre verktøy for tolkning samt sette mer målbare mål!»

«Det er "sånn noenlunde" fordi det ikke er arbeidet nok med å ta den balanserte målstyringen ned fra overordnede mål og strategier i kommuneplan/temaplaner ned til årlige arbeidsmål. Kulturen for dette må utvikles videre og operasjonaliseres både hos folkevalgte styrende organer og hos administrasjonen.»

Andre framhever endringer i den økonomiske situasjonen gjennom året som en årsak til at man får problemer med å holde oversikt:

«Når situasjonen endrer seg under vegs kan det bli litt distanse til de måleparametrene som ble satt opp i budsjettprosessen. Ref. 2013 med ansettelsesstopp og færre ressurser enn planlagt.»

Atter andre mener de har gode måleparametere og at det er lett å skaffe seg oversikt. Dette tyder på at bildet er delt mellom de ulike sektorene. Jeg har tidligere kommentert i teorikapitlet sektor for skole sitt målekort som har nesten to A4-sider med måleparametere (over 50 stk!) og man må spørre seg om dette er hensiktsmessig for å få oversikt, eller mer egnet til å forvirre lederen. Det hører her med å gjøre oppmerksom på at dette målekortet er endret i Handlings- og Økonomiplan 2014 – 2017, som ble vedtatt i kommunestyret 12. desember 2013, hvor antall måleparametere er betydelig redusert.

På spørsmål om måleparametrene på målekortet er relevante for lederens arbeidsområde var også svarene delte. Her svarte 66,7 % at måleparametrene var relevante, noe som er bra. 11,1 % svarte at parameterne var svært relevante, mens 22,2 % svarte at parameterne var litt relevante. Det siste svaret korrelerer bra med de 33,3 % som svarte at det er vanskelig å få oversikt på målekortet og at flere oppgir at dette skyldes operasjonalisering fra mål til parametere på målekortet. Jeg tolker det dithen at det her er en sammenheng.

Balansert målstyring i Elverum kommune

På spørsmålet om hvor ofte lederne bruker målekortet for å sjekke tilstanden for sitt arbeidsområde svarer de fleste (55,6 %) at de bruker dette ved hver kvartalsrapportering (tertialrapportering). Her tilsier teorigrunnlaget at tilstanden skal

Navn	Prosent	Gjennomsnitt
Ikke relevante	0,0%	
Litt relevante	22,2%	
Relevante	66,7%	
Svært relevante	11,1%	

N 2,89

Fig. 8.11: Ledernes oppfatning av måleparameterens relevans.

sjekkes ofte. Om hver kvartalsrapportering/tertialrapportering er ofte nok kommer an på om det har vært endringer i mellomtiden. Økonomi sjekker og innrapporterer ledere på hver måned og det hadde kanskje vært naturlig å sjekke målekortet like ofte.

Navn	Prosent	Gjennomsnitt
Hver uke	0,0%	
1 – 3 ganger per måned	11,1%	
Hver kvartalsrapportering	55,6%	
1 – 3 ganger siste år	33,3%	
Aldri	0,0%	

N 3,22

Fig. 8.12: Ledernes svar på hvor hyppig de benytter målekortet.

33,3 % har brukt målekortet 1 – 3 ganger siste år. Dette virker noe for sjeldent i forhold til hva Kaplan og Norton anser for å være adekvat. 11,1 % bruker målekortet 1 – 3 ganger per måned noe jeg finner lite i forhold til det teorigrunnlaget anbefaler.

Konklusjon til forskningsspørsmål 4

Her kan jeg, etter svarene i undersøkelsen og drøftingen over, trygt konkludere med at lederne har vært delaktige i utviklingen av målekortet. Dette er helt etter anbefalingen Kaplan og Norton gir.

Jeg kan ikke trekke noen entydig slutning ut av svarene når det gjelder hvor ofte lederne bruker målekortet. 1 – 3 ganger per år (som 33,3 % har svart) høres litt lite ut, men her kommer det også an på hvilke mål som står på målekortet, og hvor ofte disse måles/endres på målekortet.

Når det gjelder hvor vanskelig det er å tolke målekortet er bildet et annet. Her svarer hele en av tre ledere at det er vanskelig å få oversikt over tilstanden i eget arbeidsområde, noe som selvsagt er et signifikant funn. Hele poenget med målekortet er at det skal være enkelt å bruke, tolke og avlese tilstanden i eget virksomhetsområde. Om dette ikke lar seg gjøre vil poenget med et målekort falle bort. Grunnene til disse svarene kan bero på flere forhold. Kanskje er det for mange måleparametere på målekortet eller man har ikke lyktes med å operasjonalisere det man ønsker å måle om til gode måleparametere og dermed fått for liten relevans. Lederne selv oppgir begge disse grunnene selv, men flest svar ligger nærmere det første. Dette stemmer f. eks. med målekortet for skole som vi finner i økonomiplanen. Målekortet inneholder nesten to A4-sider med måleparametere, noe som er altfor mye.

Lederne har fokus på flere områder når de bruker målekortet. Jeg hadde kanskje ventet at de fleste skulle svare økonomi på dette spørsmålet, men svarene var nokså varierte, noe de også bør være.

8.6 Forskningsspørsmål 5: Ansattes deltakelse i utviklingen av målekortet

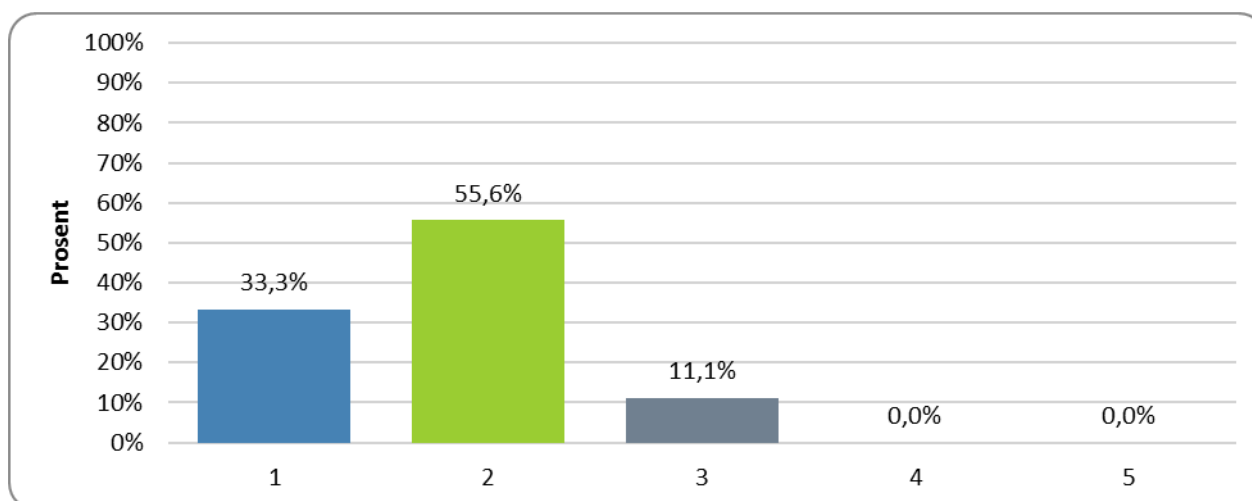
For å oppnå god forankring i organisasjonen er det viktig at alle ansatte har vært med på å utvikle målekortet, evaluere og endre det ved behov og at de kjenner til målene på målekortet. På denne måten kan alle ansatte være med og «dra lasset i samme retning». Det blir dermed viktig å få ledernes bilde av om de ansatte har bidratt tilstrekkelig til og har tilstrekkelig kunnskap om målekortet. Forskningsspørsmålene knyttet til dette var:

Balansert målstyring i Elverum kommune

a) Har ansatte i virksomheter i Elverum kommune vært med på utviklingen av måleparametrene på målekortet?

b) Er ansatte i alle virksomheter i Elverum kommune kjent med målene på målekortet?

55,6 % av lederne svarer at «noen av mine ansatte» har vært med på å utvikle målekortet. 33,3 % svarte at alle ansatte hadde vært med, mens 11,1 % svarte at de tillitsvalgte hadde vært med. Dette viser at de fleste lederne har satt inn tiltak for å spre kunnskap om målekort i sin enhet noe som er nødvendig for å skape forankring og konsensus om retning og mål.



	Navn
1	Ja, alle av mine ansatte
2	Ja, noen av mine ansatte
3	Ja, de tillitsvalgte
4	Nei, ingen av mine ansatte
5	Vet ikke

Fig. 8.13: De ansattes deltakelse i utviklingen av måleparametrene.

11,1 % av lederne svarer at de tillitsvalgte har vært med på utviklingen av måleparametrene. Dette sikrer neppe at organisasjonen som helhet kan stille seg bak målene og dermed kan forankringen bli svak. At et bredest mulig antall og utvalg av de ansatte er med på utvikling og endring av måleparametrene sikrer at de kan komme med innspill og endringsforslag, noe som igjen fører til en bedre forankring.

På spørsmål om de ansatte i enheten har fått informasjon om målene på målekortet svarer 44,4 % av lederne at alle ansatte har fått informasjon om målene, mens 55,6 % av lederne oppgir at noen ansatte har fått informasjon. Om disse «noen» er

Balansert målstyring i Elverum kommune

ansatte mellomledere eller ansatte på grunnplanet vites ikke. Men om vi går ut fra at det er snakk om mellomledere oppnår man kanskje ikke tilstrekkelig forankring og konsensus rundt målene.

Navn	Prosent	Gjennomsnitt
Ja, alle ansatte	44,4%	
Ja, noen ansatte	55,6%	
Ja, de tillitsvalgte	0,0%	
Nei, ingen	0,0%	
Vet ikke	0,0%	
N		1,56

Fig. 8.14: Ledernes oppfatning av om de ansatte har fått informasjon om målene på målekortet.

Et annet spørsmål er om nyansatte får informasjon om målekortet og målene på dette. Her må hver enhet sikre seg at man har en prosedyre for å ivareta behovet for å informere nyansatte, slik at disse både får ta del i evalueringen og revideringen av målekortet og informasjon om de gjeldende målene på kortet. Om enhetene har en slik prosedyre i dag vites ikke.

Konklusjon til forskningsspørsmål 5

Svarene og drøftingen over viser at de fleste ansatte har fått ta del i utviklingen av målekortet. Det tyder også på at de fleste ansatte får informasjon om målene på målekortet. Dette er viktig for å sikre en god forankring, slik at flest mulig ansatte er med å trekke enheten i samme retning.

Et spørsmål som kan reises er om de ulike enhetene har en prosedyre for å sikre at nyansatte umiddelbart får informasjon og får ta del i revisjonsarbeidet med målekortet etter PDCA-modellen.

8.7 Forskningsspørsmål 6: Ledernes bruk av målekortet i praksis.

Ut fra teorigrunnlaget skal ledere allokere ressurser til måleparametrene som skårer svakest på målekortet. De skal samtidig gjøre flest mulig av sine ansatte i enheten beskjed om denne allokeringen da det som oftest får betydning for andre deler av enheten. For å finne ut om hvordan ledere brukte opplysningene på målekortet i praksis stilte jeg følgende spørsmål:

- a) Har ledere i Elverum kommune allokert ressurser til områder som skårer dårligst på målekortet?
- b) Har ledere i Elverum informert sin egen virksomhet om en slik allokering ved å vise til målekortet?
- c) Hvor ofte informerer du og drøfter med dine ansatte om resultater på målekortet?

På det første spørsmålet svarer 66,7 % av lederne at de har forflyttet ressurser til områder som skårer svakt på målekortet, mens 33,3 % svarer at de ikke har foretatt en slik allokering.

Navn	Prosent	Gjennomsnitt
Ja	66,7%	
Nei	33,3%	
Husker ikke	0,0%	
Vet ikke	0,0%	

N 1,33

Fig. 8.15: Har lederne forflyttet ressurser til områder som skårer dårlig på målekortet?

Dette viser at flertallet av lederne bruker opplysningene på målekortet til aktiv handling, noe som jo også er poenget med målekortet. Ved å forflytte ressurser til områder som skårer svakere på målekortet oppnår man et holistisk syn på tjenesteproduksjonen og en unngår et ensidig fokus på økonomi alene.

Balansert målstyring i Elverum kommune

At 33,3 % av lederne svarer at de ikke har foretatt en slik forflytning behøver nødvendigvis ikke bety at de ikke bruker informasjonen på målekortet til aktiv handling, men at en slik forflytning ikke har vært ansett nødvendig utfra målingene på målekortet.

De av lederne som svarte at de hadde foretatt forflytning av ressurser ble spurt om de hadde informert sine ansatte om denne forflytningen. Her svarte 66,7 % av lederne at de hadde informert alle sine ansatte om denne forflytningen og 33,3 % av lederne svarte at de hadde informert noen av de ansatte. Dette er et bra resultat og vitner om at informasjonen rundt forflytning av ressurser i enhetene er god. At 33,3 % svarer at de informerer noen av de ansatte og ikke alle, betyr kanskje bare at de ansatte som blir berørt av forflytningen informeres.

På spørsmålet om hvor ofte lederen informerer og drøfter resultater på målekortet med sine ansatte svarer 44,4 % at de gjør dette minst en gang per år. Dette synes jeg virker noe sjeldent. Økonomiske resultater endrer seg gjennom hele året og blir målt og innrapportert hvert kvartal. I de senere årene har denne endringen vært så dramatisk for kommunen sett under ett, at man har sett seg tvunget til å innføre innkjøps- og ansettelsesstopp. Dette er endringer som rammer alle enheter i kommunen og som lederen burde se opp mot enhetens økonomiske resultat og betydningen dette tiltaket har for enheten. Dette taler for at lederen burde informere og drøfte resultatene på målekortet langt oftere enn en gang per år.

44,4 % svarer at de informerer og drøfter måleresultater med sine ansatte ved hver kvartalsrapportering. Dette er mer i henhold til teorigrunnlaget til Kaplan og Norton og er med på å sikre den informasjonsflyten som er nødvendig for å opprettholde forankringen og oppslutningen om målekortet og målene.

Navn	Prosent	Gjennomsnitt
Minst en gang hver måned	11,1%	
Minst ved hver kvartalsrapportering	44,4%	
Minst en gang hvert år	44,4%	
Aldri	0,0%	
N		2,33

Fig 8.16: Ledernes informasjon til sine ansatte om måleresultater på målekortet.

11,1 % av respondentene informerer og drøfter resultatene på målekortet med sine ansatte minst en gang hver måned. Dette dreier seg kanskje om ledere i den strategiske ledergruppen hvor behovet for informasjon og drøftinger rundt målene på målekortet er større enn i de enkelte enhetene. Det kan være behov for informasjon og drøftinger så ofte dersom endringene skjer ofte og er betydelige for virksomheten.

Konklusjon til forskningsspørsmål 6

To av tre ledere har forflyttet ressurser som følge av resultatene på målekortet. Dette viser at de fleste lederne i kommunen bruker målekortet aktivt til å skaffe informasjon om nødvendige tiltak i sin virksomhet.

At noen ledere ikke har foretatt en slik forflytning behøver ikke bety at de ikke agerer i forhold til målekortet, men at en slik forflytning kanskje ikke har vært nødvendig.

De langt fleste av lederne som har foretatt forflytninger av ressurser har informert sine ansatte om dette. Dette er nødvendig for å opprettholde forankring og tiltro til målekortet i virksomheten og i tråd med teorien.

At 44,4 % av respondentene drøfter og informerer sine ansatte om resultatene målekortet bare en gang hvert år synes for sjeldent. Dette skaper en fare for at tiltro og forankring til målekortet svekkes over tid. Ikke minst de økonomiske målingene endrer seg i en takt som tilsier informasjon og drøfting langt oftere enn en gang hvert år.

8.8 Forskningsspørsmål 7: Ledernes oppfatning av balansert målstyring som styringsverktøy og behovet for tilleggsverktøy

Som oppsummering av de foregående spørsmålene kommer så det mer direkte spørsmålet om ledernes oppfatning og opplevelse av balansert målstyring som styringsverktøy. Dette spørsmålet følges opp av hvorfor lederne oppfatter bruken og nytten av balansert målstyring på denne måten. Dernest kommer et spørsmål om

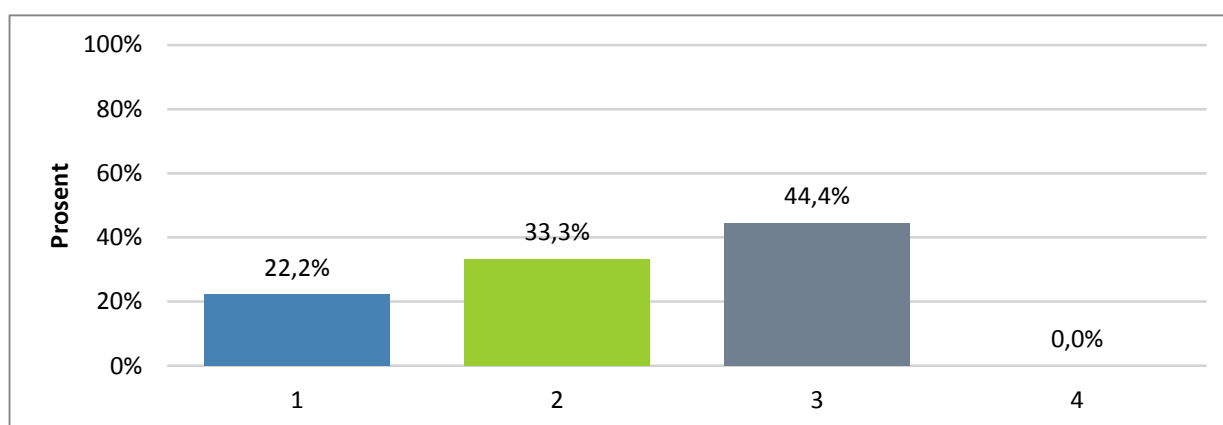
Balansert målstyring i Elverum kommune

savnet at eventuelle tilleggsværktøy. Dette er et spørsmål som avhenger av lederens kunnskaper om alternative styringsværktøy og hvordan disse benyttes. Spørsmålene var disse:

- a) **Oppelever ledere at balansert målstyring er et godt værktøy, slik det benyttes i virksomheten nå?**
- b) **Savner ledere andre styringsværktøy i tillegg til balansert målstyring?**

Det første spørsmålet gav et overraskende resultat. Her svarer bare 22,2 % av respondentene at balansert målstyring er et fullgodt styringsværktøy for sin virksomhet, slik det benyttes i dag. Hele 33,3 % svarer nei, mens 44,4 % svarer at det er et delvis fullgodt styringsværktøy.

Oppelever du balansert målstyring (BM) som et fullgodt styringsværktøy for ditt arbeidsområde slik det benyttes i dag?



1	Ja
2	Nei
3	Delvis
4	Vet ikke

Fig 8.17: Lederes opplevelse av om Balansert målstyring er et fullgodt styringsværktøy for sitt arbeidsområde, slik det benyttes i dag.

Lederne i Elverum kommune viser her at de ikke er fornøyd med balansert målstyring som styringsværktøy, slik det benyttes i dag. Når nesten 80 % av utvalget, inkludert den strategiske ledergruppa svarer enten nei, eller delvis på dette spørsmålet er ikke dette godt nok.

Balansert målstyring i Elverum kommune

Når det gjelder grunnene til at lederne oppfatter det slik er svarene ulike:

«Altfor mange målepunkter. Det er ikke gjort noen prioriteringer på hvilke målepunkter som er de viktigste. På opplagt gode målepunkter, som nærvær, er det alt for mange feilkilder i rapporteringen. Dvs at systemet bak ikke er godt nok til å bruke det aktivt i forhold til New Public Management-konseptet.»

Denne respondenten er inne på for mange mål på målekortet og operasjonaliseringen av målene som viktige årsaker. Dette synet virker å gå igjen.

«Målene oppleves ikke tilstrekkelig politisk forankret
BM hensyntar ikke i tilstrekkelig grad faktisk ressursituasjon (budsjett)
For mange mål på sektornivå.»

Informasjon til politikerne om situasjonen i de ulike enhetene er viktig for å oppnå forankring. Politisk delegert representant i driftsstyret i enhetene er bindeleddet mellom enheten og driftsutvalget i kommunestyret og skal holde seg informert om tingenes tilstand i virksomheten. Om dette bindeleddet ikke fungerer vil politikerne miste grunnlaget for å ta politiske beslutninger som berører virksomhetene.

En annen av respondentene svarer slik:

«...Det er ikke alt som kan måles! Utydelige mål. Mangler noe fokus (sic) på verdiledelse.»

Jeg tolker det dithen at «utydelige mål» kanskje kan tilskrives operasjonaliseringsvansker. Verdiledelse har de siste årene kommet i skuddet i mange virksomheter. Dette er et helt annet styringsverktøy og må komme i tillegg til og helt på siden av balansert målstyring.

En annen svarer:

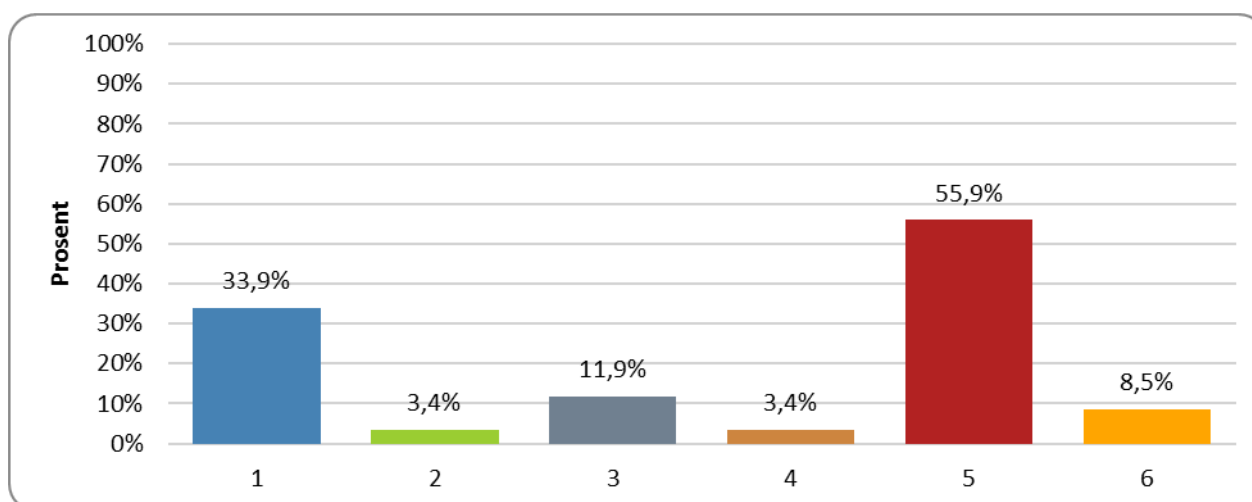
«Målene på de målekortene som vises i virksomhetsplanen må brytes ned fra nivå 2 til nivå 3, som vi delvis har gjort, for å kunne måle kortperiodisk.»

Balansert målstyring i Elverum kommune

Flere av målene måles bare en gang pr år og kan ikke brukes til løpende styring av drift, selv om det gir politikerne (sic) et bilde av utviklingen fra år til år.»

Dersom jeg kategoriserer disse tilbakemeldingene får jeg et klarere bilde av hva lederne mener. Om jeg bruker kategoriene «operasjonelle vansker», «økonomi og økonomiske endringer», «feil og feilkilder i målingene», «mål som føles kunstige eller for mange mål» og til slutt «andre årsaker» og kategoriserer de svarene lederne har gitt på dette spørsmålet får jeg interessante funn. Da finner jeg at det er flest som oppgir operasjonelle vansker som årsak til at balansert målstyring ikke fungerer som et fullgodt styringsverktøy for sin virksomhet. Som neste årsak finner jeg økonomiske årsaker, mens på tredje plass finner jeg andre årsaker og at målene føles kunstige eller er for mange.

På spørsmålet om et eventuelt savn av tilleggsverktøy svarer 55,9 % av respondentene at de ikke vet om de savner tilleggsverktøy. 33,9 % savner LEAN som tilleggsverktøy. Her må man ta i betraktning at rådmannen fikk gjennomslag for å sette av ressurser på økonomiplanen for 2014 – 2017 til nettopp LEAN. Dette har kanskje vært med på å prege svarene.



	Navn
1	LEAN (Lean manufacturing)*1
2	Total Quality Management System (TQM)*2
3	Benchmarking*3
4	Common Assessment Framework (CAF)*4
5	Vet ikke

6

Annet

Navn

Fig.8.18: Ledernes savn av tilleggsverktøy.

Benchmarking savnes av 11,9 % av respondentene, mens 8,5 % svarer et annet (uspesifisert) tilleggsverktøy. Til sist er det 3,4 % som savner Common Assessment Framework som tilleggsverktøy.

Konklusjon til forskningsspørsmål 7

Lederne i Elverum kommune er ikke fullt ut fornøyd med balansert målstyring som styringsverktøy slik det praktiseres i dag. Årsakene til dette er noe forskjellig, men mange oppfatninger synes å ligge på operasjonaliseringen av styringsparametere over til måleparametere på målekortet.

Spørsmålet om hva man skal måle for å kunne si noe om virksomheten – og hvordan man skal kunne måle dette er sentrale spørsmål som viser vanskene med å operasjonalisere måleparametrene.

Det at ingen av de nåværende lederne har vært med på å implementere BM i kommunen er også en klar svakhet. Dette kan skape et dårlig eieforhold, en svak forankring og et sterkt behov for læring eller relæring i organisasjonen. En revitalisering av balansert målstyring, med sikte på et bedret kunnskapsnivå og bevissthet rundt balansert målstyring som styringsverktøy synes nødvendig dersom Elverum kommune skal fortsette å bruke BM som det sentrale verktøyet for styring.

Lederne oppgir også dårlige økonomiske rammefaktorer som en viktig årsak til vanskene med å bruke balansert målstyring. Fokuset på økonomi er sterkt i kommunen. I likhet med mange kommuner i Norge sliter også Elverum med å få pengene til å strekke til. Faren med et sterkt fokus på økonomi er om dette blir et ensidig fokus på økonomi alene, uten å tenke helhetlig.

På spørsmålet om behov for tilleggsverktøy er det å bemerke at rådmannen i forslag til Handlingsplan og Økonomiplan for 2014 – 2017, som ble vedtatt i kommunestyret 12. desember 2013, fikk gjennomslag for å sette av 300 tusen kroner til implementering av LEAN som tilleggsverktøy. Det kan være at dette har påvirket respondentene, særlig sektorledere og strategisk ledergruppe som kanskje har visst om dette ønsket fra rådmannen.

8.9 Forskningsspørsmål 8: Ledernes tro på incentivsystemer.

En del kommuner som benytter balansert målstyring har samtidig innført incentivsystemer i tillegg som et virkemiddel for ytterligere å bedre resultatene. Noen av kommunene har innført resultatbasert lønn til lederne på ulike nivåer. Den resultatbaserte lønnen er knyttet opp mot resultatene på målekortet. Resultatbasert lønn hører med til «de harde» virkemidlene innen styring, og det vil være interessant å vite hva lederne i Elverum mente om å innføre et slikt system. Spørsmålet lederne ble stilt var derfor:

Har ledere i Elverum kommune tro på at resultatene ble bedret dersom kommunen innførte resultatbasert lønn for alle ledere på stabsnivå, sektornivå, og enhetsnivå?

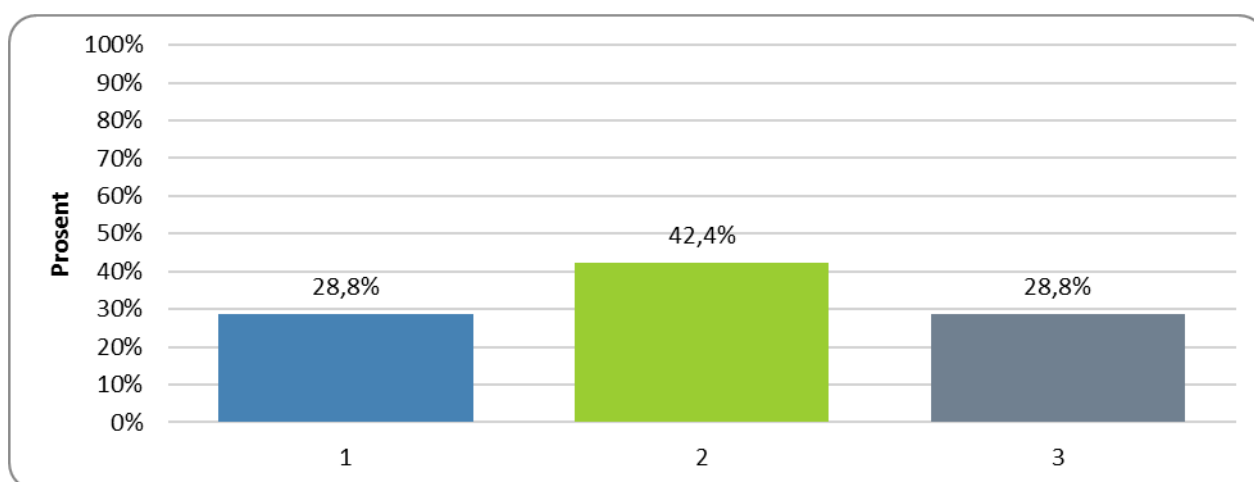
Svarene fra respondentene var at 42,4 % av lederne ikke mente resultatene ble bedre om kommunen innførte resultatbasert lønn for lederne.

28,8 % mente at resultatene ble bedre med resultatbasert lønn til alle lederne, mens like mange (28,8 %) ikke visste om innføring av resultatbasert lønn til lederne ville bedret resultatene.

Resultatbasert lønn hører med til de såkalte «harde» virkemidlene innen styring. På landsbasis er det langt fra vanlig at kommuner har innført dette virkemiddelet, men det er heller ikke uvanlig.

Balansert målstyring i Elverum kommune

Elverum kommunes ledere synes å mene at resultatbasert lønn ikke vil bedre resultatene i kommunen på sikt. Kommunen har innført resultatbasert lønn for ledere på sektornivå, men ikke for ledere på enhetsnivå. Dette kan virke noe inkonsekvent, men det er ikke slik at rådmannen med dette har en intensjon om å innføre resultatbasert lønn også på enhetsnivå.



	Navn
1	Ja
2	Nei
3	Vet ikke

Fig. 8.19: Ledernes tro på bedre resultater ved hjelp av resultatbasert lønn.

Det kunne her vært interessant å vite om sektorledere og strategisk ledergruppe var mer positiv til resultatbasert lønn enn det enhetsledere er. Dette spørsmålet tok ikke spørreundersøkelsen opp og jeg får dermed ikke svar på dette.

Konklusjon til forskningsspørsmål 8

Ledere i Elverum kommune synes å mene at resultatbasert lønn ikke bedrer resultatene i kommunen på sikt. Dermed virker det som om lederne vil beholde tradisjonen med myke ledelsesprinsipper i kommunen, selv om incitamentet med resultatbasert lønn allerede er innført på sektornivå. Videre virker det som om lederne i Elverum ikke synes å ha tro på incentivsystemer som resultatbasert lønn som virkemiddel for å bedre resultatene.

Flertallet av ledere som har besvart spørreundersøkelsen (nær 80 %) er over 50 år. De er dermed trolig vel etablerte og gjeldfrie og har en solid personlig økonomi. Økonomiske incitamenter av denne art har dermed en mindre betydning enn om lederen var i en etableringsfase i livet. Om dette er en viktig årsak til at slike incitamenter ikke er viktige vites ikke, men dette kan være en av årsakene. Resultatet her er også i tråd med resultatet fra Johansen og Follestad's studie om BM i Løten kommune, hvor et likelydende spørsmål ble stilt Løten kommunes ledere.

9.0 RESULTAT OG DRØFTING AV INTERVJUENE

Intervjuene ble gjennomført i perioden medio januar til første uke av mars 2014. Intervjuobjektene var erfarne politikere fra tre ulike politiske partier i Elverum kommune, og intervjuobjektene hadde eller hadde hatt ulike politiske tillitsverv og posisjoner i det politiske apparatet eller i kommunens administrasjon. Det må understrekes at BM først og fremst er et administrativt styringsverktøy for å bedre gjennomføringen av politisk vedtatte mål og retningslinjer og ikke et verktøy som kan brukes i den politiske sfære. Likevel valgte jeg å belyse problemstillingen ved å intervju noen sentrale politikere.

Hovedhensikten med å intervju noen av kommunens erfarne politikere var primært å kaste lys over intervjuobjektene oppfattelse av implementeringsprosessen av balansert målstyring i kommunen. Dette kunne kanskje bidra til å forsterke de funnene jeg gjorde i spørreundersøkelsen. Det sekundære målet var å finne ut om intervjuobjektene mente at båndene mellom den politiske og den administrative delen i kommunen var av det tette slaget, slik jeg hadde fått indikasjoner på underveis. Intervjuobjektene vil skape sin forståelse og virkelighetsoppfatning av balansert målstyring og utviklingen dette styringsverktøyet har hatt i en sosial sammenheng og i interaksjon med partifeller og det politiske liv i kommunen. Derfor har jeg forsøkt å innta et sosialkonstruktivistisk perspektiv til disse spørsmålene, noe som innebærer at det er intervjuobjektene meninger i forhold til intervjuguidens temaer jeg er ute etter.

Balansert målstyring i Elverum kommune

Validiteten må også ses i lys av dette. Det er intervjuobjektene oppfatninger og meninger jeg er ute etter, finne begreper og fortellinger som går igjen i materialet og som kan danne gyldige data. En styrke i denne avhandlingen er at jeg bruker direkte sitater fra intervjuobjektene. Likeledes at jeg «kommer utenfra» og ikke kjenner forholdene og personene i Elverum kommune fra tidligere.

Det jeg spesielt var ute etter med disse intervjuene var om politikerne kunne bekrefte eventuelle funn i spørreundersøkelsen, og om skillet mellom politisk del og administrativ del var så markant og skarpt som teorigrunnet til New Public Management (NPM) og Kaplan og Norton legger opp til.

Når det gjelder sammenfallende funn i spørreundersøkelsen og intervjuene går spesielt dette med vanskeligheten i å operasjonalisere styringsparametere om til anvendelige målparametere igjen. Alle informantene trekker fram dette momentet, enten de har vært med på implementeringen av balansert målstyring eller ikke.

På spørsmålet om det er vanskelig å operasjonalisere styringsparametere over til brukbare målparametere svarer en av informantene:

«Ja, særlig når det gjelder slike spørsmål som går på kvalitet! Er Festspillene i Elverum blitt bedre de siste fem årene? Tja, en kunne jo finne ut hvor mange besøkende som har vært å hørt på, men da er det jo bare å invitere Kaisers Orkestra og Carpe Diem hvert år så fikk du fulle hus! Og det går jo ikke!»

De andre er inne på det samme. Vanskeligheten ligger ikke i hva en skal måle for å bedømme styringen (styringsparametere), som brukertilfredshet, økonomi og resultater, men det å finne konkrete målepunkter for å måle dette er langt vanskeligere. Flere husker at dette med operasjonalisering var en utfordring i implementeringen:

«...og jeg kan huske at dette var vanskelig og at administrasjonen slet her med å definere dette her. Vi hadde jo god hjelp av KS-konsulent, eh...Håvard hette han...eh, jeg husker ikke etternavnet på han i farten. Vi kjørte dagseminarer både på administrasjonen og politisk for å få inn denne her kunnskapen om hvordan dette skulle handteres...»

Balansert målstyring i Elverum kommune

En annen informant svarer dette på spørsmål om vanskene med å forstå målekortene ligger i operasjonaliseringen av styringsparametere over til måleparametere:

«Ja, og så tror jeg det er veldig vanskelig å beskrive en situasjon på forhånd. Hva jeg som innbygger kan forvente. Skal jeg kjøpe en bil av deg og så tror jeg at du kommer med en Rolls Royce, men så får jeg en gammel Lada bak garasjen...da blir jeg skuffet, hvis beskrivelsen sa en bil.»

At operasjonalisering av styringsparameterne har vært en utfordring i implementeringsfasen tyder alle disse utsagnene på. Men det er over ti år siden balansert målstyring ble innført i Elverum kommune. Og spørsmålet blir dermed hva som er gjort med målekortene i denne perioden. Hvor dynamiske er målekortene i kommunen? Tas de opp til drøfting med tanke på forenkling og endring? Min studie tar ikke sikte på å besvare disse spørsmålene, men det er en studie verdt å se på om disse målekortene blir sett på som fasitsvar i forhold til tilstandsbeskrivelsen av den enhet de omfatter, og at lederne som bruker kortet dermed får så stor respekt for dem at endring ikke blir foretatt. Vi skal huske på at begrepet «indikatorer» blir brukt i Økonomiplanen på styringsparameterne, noe som etter min mening semantisk legger opp til en dynamisk holdning i forhold til dette.

Når det gjelder spørsmålet om forholdet mellom politisk del og administrativ del i Elverum kommune er for tette fikk jeg ulike signaler fra informantene. Noen mente helt klart at dette har vært- og fremdeles er et problem, mens andre mente det slett ikke hadde vært noe problem og at forholdet i dag bærer preg av for stor avstand. En informant beskrev det slik på spørsmål om han mener at forholdet mellom politisk del og administrativ del er bra, slik den er nå, eller om han synes det er for tette forhold eller for lang avstand:

«Det er for lang avstand. Jeg fikk gjennom i fjor at hver fagavdeling skulle få komme i formannskapet og prate om sitt liv og sine utfordringer. Dette ble gjort en gang da, jeg tror det skulle vært litt oftere. For...vi hadde en sak i fjor hvor kommunalteknisk avdeling sluttet å tømme søppeldunker i september...de skyldte på det ikke var igjen mer penger. Og da var jeg på banen og ble litt

Balansert målstyring i Elverum kommune

irritert for det er mange ting vi kan ønske oss, men det er faktisk noen ting vi ikke skal behøve å bruke tid på...»

Her må jeg skyte inn at en av informantene viser til Handlingsplan og økonomiplan for 2014 – 2017, hvor det foreligger et vedtak på side 3, punkt 12:

«Sektor for Teknisk- og Miljø skal bli gjenstand for en tettere oppfølging og evaluering av komiteen for Vekst og Utvikling. Formålet med denne gjennomgangen er å finne ut om deler av sektorens virksomhet kan bli gjenstand for konkurranseutsetting og/eller effektivisering.»

Informanten mener at dette er et eksempel på at politikerne går over grensen for hva de skal drive med:

«Jeg føler at vi politikere har litt vanskeligere med å ta den rollen om at det er forskjell på fag og politikk. Når vi blir politisk interessert begynner vi å gå over i fagrollen, ett eksempel på det, er at i budsjettet nå så har en utredningskomite fått i oppgave å følge med på en fagavdeling i kommunen og da blir dem satt litt sånn under lupen. Jeg føler at vi går over fagsjefen for å se om han gjør en faglig god jobb.() Vi har nå organisert tre utredningskomiteer som skal utrede, en for utvikling, en for oppvekst og en for helse og omsorg. Det er klart at disse er i nærheten av å gå over i fag... faren er nokså stor.»

En annen informant trekker fram en annen episode når han får spørsmål om forholdet er for tett mellom politikerne og administrasjonen:

«Nei, ikke for tett. Det er en grenselinje for hva som er administrativt og for hva som er politiske saker. Denne grenselinjen bør man holde seg på riktig side av begge parter. Ett eksempel var da gatelysene ikke kom på her tidlig i høst, fordi det var for lite penger...så gikk politikerne inn og sa: Nei, sett på gatelysene igjen vi bevilger penger! Og i en ideell verden, så skulle ikke det skjedd. Da griper vi inn og overstyrer fagsjefen.»

Det er altså flere eksempler på det som politikerne mener er grenseovertramp. Felles for disse beskrivelsene er at det dreier seg om mangel på penger som så utløser en hendelse hvor politikerne griper inn.

Balansert målstyring er et styringsverktøy hvor man etterstreber en balanse mellom de ulike styringsparameterne. Dette betyr at om man bruker mer penger enn budsjettet må man analysere hva årsaken til dette er for å korrigere kursen underveis og veie dette opp med den tjenesteproduksjonen man får ut av forbrukt pengebeløp. Selve årsaken til merforbruket kan jo ganske enkelt ligge i at man har budsjettet med for lite penger.

Teorigrunnlaget vi finner i litteratur rundt New Public Management og i balansert målstyring av Kaplan og Norton sier at det skal være et skarpt skille mellom den administrative og den politiske delen i kommunen, gjerne etter mønster som en bestiller-utfører modell. Om forholdene er helt etter dette mønsteret i Elverum er kanskje å ta i etter det jeg har drøftet og beskrevet over, men jeg har et for lite datagrunnlag for å påstå at forholdet er for tett også. Til det er antall informanter for lite til å kunne slå dette fast. Likevel kan jeg se en tendens ut av det grunnlaget jeg har fått, som tilsier at forholdet mellom politisk del og administrativ del i kommunen i noen tilfeller har vært for tette og at dette i følge mine informanter har dreid seg om hendelser hvor den gjeldende fagavdeling har brukt mer penger enn budsjettet til denne fagavdelingen tilsier.

10.0 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON PÅ HYPOTESEN

Min hypotese knyttet seg i forhold til implementering og bruk av balanser målstyring som styringsverktøy i Elverum kommune og lød som følger:

«Balansert målstyring er implementert i henhold til teorigrunnlaget og fungerer godt som styringsverktøy i Elverum kommune.»

Det har gått over ti år siden implementeringen av balansert målstyring i Elverum kommune. Hvilke endringer som er foretatt på selve verktøyet og i bruken av dette

Balansert målstyring i Elverum kommune

underveis er et åpent spørsmål. Men om jeg ser på selve verktøyet slik det framstår i dag har Elverum kommune mange av de sentrale virkemidlene som balansert målstyring (og New Public Management) legger opp til. Det er gjort forsøk med en flatere struktur i skolesektoren, det er innført en bestiller-utfører modell for organiseringen av arbeidet mellom politisk del og administrativ del, og kommunen framstår som en moderne, målrettet og effektivt drevet kommune som drives ved hjelp av anerkjente og moderne styringsverktøy.

Utfordringen med balansert målstyring synes særlig å være knyttet til å operasjonalisere styrings- og måleparametrene. Implementeringen av balansert målstyring synes å ha hatt problemer med å operasjonalisere styringsparameterne om til anvendelige og gode måleparametere. Dette er ikke overraskende og noe som går igjen som en betydelig utfordring også i andre kommuner som har implementert balansert målstyring. Styringsverktøyet skal ses på som en læringssirkel og skal benyttes dynamisk. Dette innebærer at man må endre strategi og mål, dersom parameterne på målekortet endrer seg og ikke gir de ønskede resultatene. Svarene i denne studien tyder på at Elverum kommune i for liten grad bruker balansert målstyring som en dynamisk læringssirkel.

Funnene i spørreundersøkelsen og i dokumentanalysen av Handlingsplan og økonomiplan 2012 – 2015 og øvrige styringsdokumenter underbygger denne oppfatningen ved at blant annet noen målekort på de grønne sidene i økonomiplanen har alt for mange måleparametere og at lederne ikke er fornøyd med balansert målstyring, slik det benyttes i dag.

Ingen av dagens ledere har heller vært med da verktøyet ble innført. Det synes som om det trengs en revitalisering og en gjennomgang av balansert målstyring som styringsverktøy i Elverum kommune dersom kommunen fortsatt skal benytte balansert målstyring som det sentrale styringsverktøyet. En slik revitalisering og gjennomgang bør ha deltakere fra ledere på alle nivåer, herunder også tillitsvalgte, slik at man får en felles forståelse av balansert målstyring som styringsverktøy.

Samtidig bør man tenke på en opplæringsplan for lederne i hvordan man skal bruke balansert målstyring, samt en rutinebeskrivelse for hvordan nyansatte skal forholde

Balansert målstyring i Elverum kommune

seg til kommunens sentrale styringsverktøy og hvem som har ansvaret for å gi de nyansatte denne informasjonen*.

Elverum kommune har lagt seg på den myke siden når det gjelder bruk av styringsvirkemidler. Lederne ser ut fra funnene i undersøkelsen å støtte denne linjen. Det samme gjør politikerne. Det kan synes som det har vært en tradisjon for bruk av myke styringsformer i kommunen, noe som også ser ut til å ha fungert godt sammen med balansert målstyring.

Politikerne jeg intervjuet ser ut til å understøtte flere av funnene i spørreundersøkelsen, selv om det var for få informanter som stilte opp til at jeg kan si dette sikkert. Når det gjelder antakelsen om for tette forhold mellom politisk del og administrativ del var det noen informanter som understøttet denne hypotesen, mens andre ikke gjorde det. På antakelsen om operasjonaliseringsproblemer mellom styringsparametere og måleparametere bekrefter mine informanter denne oppfatningen.

En ting var alle mine informanter enige om: at Elverum kommune ville benytte en eller annen form for målstyring (herunder balansert målstyring) som styringsverktøy ti år fram i tid. Dette tyder på at Elverums politikere har stor tro på balansert målstyring som styringsverktøy, og at de gjerne vil fortsette med dette styringsverktøyet framover.

*) Nabokommunen Løten har hatt et slikt lederopplæringsprogram under sin forrige rådmann Gaute Arneson, noe som har fungert utmerket i følge masteravhandlinga «Virksomhetsstyring i Løten kommune» av John Arne Johansen og Carl Gustav Follestad (2009)

11.0 VEIEN VIDERE

Elverum kommunes politikere har allerede bevilget penger til implementering av LEAN. Hvilke erfaringer har kommuner som benytter dette som tilleggsverktøy til BM gjort? Finnes det forskningsbasert viten om dette? Finnes det andre verktøy som kan være et godt supplement til BM, og som kan benyttes i Elverum kommune? Uansett bør veien videre bygge på forskningsbasert viten om de ulike styringsverktøyenes bruk og innvirkning og dette er en studie verdig, om man velger å fortsette med BM som sitt overordnede styringsverktøy.

Flere av respondentene i min studie har nevnt et savn av verdibasert ledelse og styring. Verdibasert styring er «i vinden» om dagen, men også dette styringsverktøyet bør «settes under lupen» før det eventuelt settes i verk i Elverum kommune. Men alle politikerne jeg intervjuet var enige om at man vil benytte målstyring som verktøy også i framtiden. Det borger i så måte for en fortsatt bruk av balansert målstyring som styringsverktøy i Elverum kommune.

Litteratur

Aarseth m.fl.(2003):*Flat struktur i en liten kommune. Evaluering av ny organisasjonsstruktur i Eide kommune.* Møreforskning M0312

Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence E. (red.) 2005: Det kommunale Laboratorium,
Fagbokforlaget, 2.utgave 2005.

Berg, Morten Emil (2008): *Ledelse- verktøy og virkemidler*, 3 utg.,
Universitetsforlaget AS.

Bolman, Lee G. og Deal, Terrence E. 2004: *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler.*
Gyldendal Norsk Forlag AS 2004, 3.utgave, 2.opplag 2005.

Busch, Tor, Johnsen, Erik og Vanebo, Jan Ole 2009: *Økonomistyring i det offentlige.*
Universitetsforlaget AS, 4.utgave, 2009.

Christensen, Tom, Læg Reid, Per, Roness, Paul G. og Røvik, Kjell Arne 2009:
Organisasjonsteori for offentlig sector.
2.utgave, 2.opplag. 2010 Universitetsforlaget AS, Oslo.

Deming, William Edwards 1994: *The new Economics*
Massachusetts Institute of Tecnology. Cambridge, Massachusetts.

DiMaggio, Paul og Powell, Walter 1983: *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Sosiological Rationality in Organizational Fields.*
American Sociological Review, 1983.

Eriksson-Zetterquist, Ulla, Kalling, Thomas og Styhre, Alexander: *Organisation och organisering.*
Liber AB, Upplaga 2:3, 2006

Gilje, Nils og Grimen, Harald 2007: *Samällsvetenskapernas förutsättningar.*
Bokförlaget Daidalos AB, Göteborg

Hoff, Kjell Gunnar og Holving, Per Aksel 2002: *Balansert målstyring*
Universitetsforlaget AS, 3.opplag, 2007

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

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorvik, Jan 2007: *Hvordan organisasjoner fungerer*
Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS, 3.utgave, 2.opplag 2008.

Johansen, Jon Arne og Follestad, Carl Gustav 2012: *Virksomhetsstyring i Løten kommune.* Masteravhandling MPA5, Høgskolen i Hedmark, avd Rena, 2012.

Balansert målstyring i Elverum kommune

- Johnsen, Åge 2013: Målstyring, medvirkning og muligheter
Utgitt august 2013 av UNIO, Stortingsgata 2, 0158 OSLO.
- Johnson, Gerry, Whittington, Richard og Scholes Kevan 2011: Exploring strategy
Pearson Education Limited, ninth edition 2011.
- Kaplan, Robert S. Og Norton, David P (1996): The Balanced Scorecard
Harvard Business School Press. Boston, Massachusetts.
- Kaplan, Robert S. og Norton, David P. (2001): The Strategy-Focused Organization.
Harvard Business School Publishing Corporation.
- Klausen, Kurt og Ståhlberg, Krister 1998: New Public Management i Norden. Nye
organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat
Odense Universitetsforlag 1998.
- KS, Rapportnr. R6628: Erfaringer med flat struktur
http://www.ks.no/PageFiles/11313/094011_%20Flat%20Struktur_rapport.pdf
- LEAN-skolen: Fakta om LEAN. <http://www.teknologisk.no/Kurs-opplaering/Studieprogrammer-skoler/Leanskolen/Fakta-om-lean>
- March, James G.1995: Fornuft og forandring – leiing i en verden beriget med uklarhet
Forlaget Samfunnslitteratur, 2.utgave 2008.
- Martinsen, Øyvind L. (red.) (2006) Perspektiver på ledelse.
2. utgave, 3. opplag 2006 Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Monsen, Norvald 2008: Økonomistyring og regnskap i offentlige organisasjoner
Artikkel publisert i juni 2008.
- Mydske, Per Kristian, Claes, Dag Harald og Lie, Amund (red.) 2007: Nyliberalisme –
ideer og politisk virkelighet.
Universitetsforlaget 2007.
- NOU 1996:5 «Hvem skal eie sykehusene?»
- NOU 1972:5 «Programbudsjettering»
- Pollitt, Christopher og Bouckaert, Geert 2004: Public Management Reform, A
comparative Analysis. Second Edition.
Oxford University Press.
- Roos, Gøran, Von Krogh, Georg og Roos, Johan (red.) 1997: Strategi som
konkurransfortrinn.
Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Balansert målstyring i Elverum kommune

Skog, Ole-Jørgen 2007: Å forklare sosiale fenomener
2. utgave, 3. opplag 2007. Gyldendal Norsk Forlag AS 2004

Miljøverndepartementet 2011: Veileder om kommunal planstrategi
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/veiledninger/2011/kommunal-planstrategi.html?id=652436>

Østre, Stein 2007: Resultatstyring i offentlig forvaltning. Mål og resultatstyring: muligheter og begrensninger for offentlig virksomhet. Delrapport 2.
Høgskolen i Hedmark. Rapport nr. 13 - 2007

Østre, Stein 2010: Forvaltningsøkonomi. Politisk økonomi og budsjett-teori.
Høgskolen i Hedmark, Rena. Februar 2010