



Masteroppgave

ADM750 Samfunnsendring, organisasjon og ledelse

"Balansert målstyring - verktøy eller symbol? - En studie i bruken av et strategisk måle- og ledelseskonsept".

Bjørn Richard Jensen

Totalt antall sider inkludert forsiden: 113

Molde, 30.05.2011.



Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/ dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none">• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. Universitets- og høgskoleloven §§4-7 og 4-8 og Forskrift om eksamen §§14 og 15.	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert i Ephorus, se Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens retningslinjer for behandling av saker om fusk	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av kilder og referanser på biblioteket sine nettsider	<input checked="" type="checkbox"/>

Publiseringsavtale

Studiepoeng: 45

Veileder: Ingunn Gjerde

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven, §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

ja nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

Dato: 30.05.2011.

Forord

Denne oppgaven er skrevet i forbindelse med mitt mastergradsstudie i Samfunnsendring, organisasjon og ledelse ved Høgskolen i Molde.

Etter å ha fullført denne oppgaven er det mange jeg vil takke. Først og fremst min veileder Ingunn Gjerde ved Høgskolen i Molde, som har vist stor interesse for mitt tema, balansert målstyring. Ingunn har gitt meg viktige og interessante tilbakemeldinger fra begynnelse til slutt. Jeg er takknemlig for et lærerikt samarbeid.

Det er også viktig for meg å rette en takk til Molde kommune. Alle jeg har snakket med, både ansatte og politikere, har vært positive og imøtekommende. Takk også til dokument-senteret i kommunen som tok seg tid til å skaffe de dokumentene jeg har hatt bruk for.

Jeg vil også takke medstudent Andreas Ertesvåg for mange gode faglige diskusjoner i løpet av studietida.

Molde, 30. mai 2011.

Bjørn Richard Jensen

Sammendrag

Utgangspunktet for denne oppgaven har vært de utfordringene som har fulgt i kjølvannet til en av de mest utbredte organisasjonsmodellene i kommune-Norge, resultatenhetsmodellen i kombinasjon med flat struktur. Politikerne opplever at kontrollspennet øker, de får mindre informasjon og deres innflytelse reduseres. I denne konteksten blir det helhetlige måle- og ledelsessystemet balansert målstyring presentert som en løsning. Balansert målstyring er et populært konsept, og har fått et stadig større fotfeste i norske kommuner. Jeg har derfor vært interessert i å se hva som skjer når en kommune har innført denne reformideen, blir styringssystemet tatt i bruk og er det til nytte for politikerne? Oppgavens problemstilling har da blitt: ”I hvilken grad har balansert målstyring materialisert seg som en styringsteknikk, og opplever politikerne at balansert målstyring gir dem beslutningsrelevant informasjon?”.

De teoretiske innfallsvinklene i denne oppgaven er det instrumentelle perspektivet med tilhørende hierarkimodell, og det institusjonelle perspektivet med undervariantene teorien om institusjonaliserte organisasjoner og teorien om institusjonaliserte omgivelser. Ut fra disse ulike innfallsvinklene kan vi gjøre oss ulike forventninger om utfall i forhold til bruk av denne reformideen; det kan være rask tilkobling, frastøting eller frikobling.

For å kunne belyse min problemstilling har jeg valgt en kvalitativ undersøkelsesmetode. Mitt datamateriale er i hovedsak innhentet gjennom intervju med 14 respondenter, hvorav 6 er politikere. Politikerne i denne undersøkelsen må kunne sies å tilhøre A-laget av politikerne i kommunen.

I denne oppgaven har jeg blant annet sett på bakgrunnen for at kommunen tok i bruk balansert målstyring, utviklingen av målekortet, og rapporteringen av datafangsten. Deretter har jeg sett på hvordan data er *brukt* av politikerne; resultatoppfølgingen.

Jeg funnet at de ulike teoretiske innfallsvinklene har vært supplerende, heller enn konkurrerende. De teoretiske innfallsvinklene har hatt ulik forklaringskraft i de ulike ”fasene”. Det kan se ut til at teorien om institusjonaliserte omgivelser har hatt sterkest forklaringskraft med hensyn til valg av styringssystemet, mens iverksettelsen best forklares gjennom hierarkimodellen. I hvilken grad balansert målstyring er tatt i bruk blir delvis forklart av teorien om institusjonelle omgivelser. Det er flere aspekter som kan tolkes som en frikopling av reformideen balansert målstyring fra praksis i organisasjonen. Flere eksempler modifierer imidlertid forklaringskraften til sistnevnte teori, og styrker samtidig forklaringskraften til hierarkimodellen.

Konklusjonen i oppgavens analyse er at hierarkimodellen har sterkest forklaringskraft, og at man ut fra dette må kunne si at balansert målstyring er blitt tatt i bruk, og at denne reformideen er lagt til grunn for praksis i kommunens organisasjon. Et annet sentralt funn er at også teorien om institusjonaliserte organisasjoner har sterk forklaringskraft, da med tanke på de organisasjonsinterne variasjonene jeg finner med hensyn til bruken av balansert målstyring i resultatenehetene.

Når jeg så har funnet at balansert målstyring er tatt i bruk, har jeg imidlertid funnet at balansert målstyring ikke er beslutningsrelevant i den grad at det blir brukt til resultatstyring. Måleindikatorene viser seg i større grad å ha en funksjon som formidler av informasjon, enn som et verktøy for resultatstyring. Kontrollaspektet kommer tydelig til syne, og konklusjonen er at systemet bærer mer preg av å være et kontrollsystem fremfor å være et helhetlig styringssystem, som det er ment å være. Hovedårsaken til dette er knyttet til tekniske vansker med styringsverktøyet, og med det mangelen på periodisk rapportering av målekortet. På bakgrunn av dette opplever politikerne rapporteringen som uoversiktlig og fragmentert. Oppgaven viser imidlertid at politikerne har nytte av balansert målstyring på den måten at det gir dem bakgrunnskunnskap. Det er også funn som tyder på at balansert målstyring har gjort de politiske diskusjonene mer evidensbasert. Oppgaven konkluderer derfor på bakgrunn av dette at måleindikatorene er beslutningsrelevante for politikerne.

Innhold

1. Innledning og tema for oppgaven	1
2. Problemstilling	3
2.1. Oppgaven videre	5
3. Teoretisk tilnærming	6
3.1. Det instrumentelle perspektivet.....	6
3.2. Hierarkimodellen.....	8
3.3. Det institusjonelle perspektivet	11
3.4. Teorien om institusjonaliserte organisasjoner.....	12
3.5. Teorien om institusjonelle omgivelser	14
3.6. Avslutning	17
4. Metodisk tilnærming.....	18
4.1. Metodevalg.....	18
4.2. Utvalg.....	19
4.3. Kvalitet i kvalitativ forskningsmetode	20
4.4. Datagrunnlaget	23
5. Balansert målstyring (BMS).....	28
5.1. New Public Management	28
5.2. Resultatenhetsmodellen i kombinasjon med flat struktur	30
5.3. Resultatstyring	33
5.4. Balansert målstyring (BMS)	34
6. Empirisk presentasjon - BMS i Molde kommune.....	43
6.1. Molde kommune	43
6.2. Balansert målstyring – innføring i organisasjonen.....	47
6.3. Målekortet	48
6.4. Rapportering og formidling.....	54
6.5. Resultatoppfølging	68
7. Analyse på bakgrunn av de teoretiske perspektivene.....	80
7.1. I hvilken grad er BMS tatt i bruk?	80
7.2. Får politikerne beslutningsrelevant informasjon?.....	90
7.3. Veien videre	94
8. Avslutning	96
Referanseliste:	100
Vedlegg:.....	103
Vedlegg 1: Intervjuguide rådmannsnivå/stab/resultatenhetsledere.....	103
Vedlegg 2: Intervjuguide politikere	104
Vedlegg 3: Gjennomgående målekort for Molde kommune.....	105
Vedlegg 4: Resultatsløyfe. Kommunal- og regionaldep. (2004)	106

Figur 5.1. The Balanced Scorecard. Kilde: Kaplan og Norton (1996) 37

Figur 5.2. Styringsparametre og perspektiver. Kilde: Hoff og Holving (2002)..... 38

Figur 6.1. Strategier. Kilde: Strategier 2008-2011. Molde kommunestyre 25.10.07... 49

1. Innledning og tema for oppgaven

Den nye kommuneloven som ble iverksatt fra 1. januar 1993 ga kommunene stor handlefrihet i valg av organisasjonsformer. Dette tidspunktet for iverksettingen av kommuneloven falt sammen med betydelige endringer i ledelses- og organisasjonsprinsipper i offentlig sektor (Hovik og Stigen 2008:230), samtidig som også kommuneloven selv kan sies å være farget av de samme ledelses- og organisasjonsprinsippene (Trygstad 2004).

Vi fikk en bølge av organisasjonsendringer som blant annet ga seg uttrykk i innføring av en flatere organisasjonsstruktur og resultatenheter i kommunene. Når man innfører flat struktur skjer dette ofte kombinert med resultatenheter. Målsettingen har vært å skape slankere og mer effektive kommuner (Opedal, Stigen, og Laudal 2002; Torsteinsen 2006; Røvik 2007).

I følge kartleggingen av kommunal organisering som ble gjennomført i 2004, en rutinemessig kartlegging som skjer hvert 4. år, hadde 43 % av norske kommuner tatt i bruk resultatenhetsmodellen i kombinasjon med tonivåorganisering (Hovik og Stigen 2004). Fire år senere oppgir nesten 52 % slik organisering (Hovik og Stigen 2008), men denne siste kartleggingen viste samtidig at organisasjonsendringene både i overordnet politisk og administrativ struktur hadde bremsert opp. For å belyse den omfattende reorganiseringen i kommunene er det interessant at det så sent som i 2000 var den klassiske etatsmodellen som dominerte ved at 85 % av kommunene var organisert slik (ibid).

Resultatenhetsmodellen innebærer desentralisering av ansvar og myndighet. Politikerne og rådmannen vil i følge Opedal, Stigen og Laudal (2002) måtte avgi makt til fordel for resultatenhetslederne i kommunen. Denne desentraliseringen av ansvar og myndighet skjer samtidig som det tydeliggjøres at de viktigste beslutningene skal tas på toppen av organisasjonen; av politikerne. Den rollen politikerne forventes å ivareta, betegnes gjerne som en strategisk orientert styringsrolle, det vil si at politikerne skal ta seg av de overordnede og prinsipielt viktige sakene i kommunen, og overlate detaljene til administrasjonen (Vabo 2002:313).

Resultatenhetsmodellen stiller kommuneorganisasjonen overfor en balansegang mellom sentral styring og krav til helhetlig koordinering på den ene siden, og lokal handlefrihet på den andre siden. Både de vertikale og de horisontale styringsrelasjonene utfordres.

Resultatenheter innebærer en spesialisering og oftest oppsplitting av administrasjonen i flere administrative enheter enn tidligere. Oppsplittingen vil i seg selv redusere mulighetene for tradisjonell hierarkisk styring og kontroll, og dette vil stille krav til nye styringsformer gjennom at det øker behovet for politisk og administrativ koordinering (Opedal, Stigen, og Laudal 2002; Vabo 2002; Christensen et al. 2007).

Dette moderne strategiske ledelseskonseptet kan representere en utfordring for politikernes grunnleggende behov for informasjon. Vabo (2002) hevder at politikerne opplever at deres innflytelse er redusert, og at opplevelsen av å påvirke blir mindre som følge av at de får mindre informasjon fra administrasjonen. Dette skyldes at avstanden mellom politikere og de som er delegert myndighet i resultatenheter øker. Den utstrakte delegasjonen kan føre til et informasjonsunderskudd for politikerne, særlig dersom kanaler for tilbakeføring av informasjon og møteplasser mellom politikere og administrasjon ikke vies tilstrekkelig oppmerksomhet (ibid).

De kommunene som har innført slike strategiske ledelseskonsepter, har i liten grad innført tiltak for tilbakeføring av informasjon til politikerne (Stigen og Vabo 2001). Tilfanget og adgangen til å skaffe seg informasjon om det som foregår i administrasjonen og tjenesteproduksjonen synes med andre ord å være en kritisk variabel i kommuner med flat struktur og utstrakt delegasjon til resultatenheter. Politikerne får heller ikke slik informasjon via andre kanaler, noe som i sum kan medføre et demokratisk underskudd (ibid). Tema for denne oppgaven er et mulig tiltak for tilbakeføring av informasjon til politikerne – balansert målstyring.

Det normative idégrunnlaget for denne bølgen med organisasjonsendringer i kommunene, og de konsekvensene dette har hatt for politikerrollen, er hentet fra privat sektor, og har fått betegnelsen New Public Management (ibid.). I tillegg til vertikal og horisontal spesialisering gjennom fristilling og oppdeling av kommunale enheter i selvstendige resultatenheter, så er også mål- og resultatstyring et av hovedkjennetegnene ved New Public Management-reformen (Christensen, Ramslien, og Lægreid 2006; Stigen og Vabo 2001; Helgesen 2001; Christensen et al. 2007).

2. Problemstilling

Det er med bakgrunn i dette at jeg har valgt å se nærmere på bruken av et strategisk måle- og ledelsessystem, kalt balansert målstyring (jeg vil heretter bruke forkortelsen BMS der det passer). BMS har blitt et populært konsept, og utbredelsen har økt kraftig de siste årene. I følge Hoff og Holving (2002) hadde kommunene i 2002 bare så vidt startet med en tilnærming til BMS gjennom enkelte pilotprosjekter. Men allerede i 2004 hadde 12 % av kommunene tatt i bruk BMS på alle tjenesteområdene i kommunen, og 14 % på noen tjenesteområder. I 2008 var de tilsvarende tallene henholdsvis 25 % og 27 % (Hovik og Stigen 2004, 2008).

Jeg vil med denne oppgaven se om BMS kan være en løsning på de utfordringene tonivåorganiserte resultatenhetsmodeller har skapt for politikerne. I følge Kommunal- og regionaldepartementet (2004:7) så representerer resultatledelse, herunder BMS, et mulig svar på de utfordringene som blant annet det økende kontrollspennet i kommunene stiller politikerne overfor. Videre forventes det at politikerne gjennom BMS vil få god tilgang til styringsinformasjon.

I denne oppgaven vil jeg se om, og hvordan, BMS blir tatt i bruk, etter at konseptet er blitt adoptert av en kommune. Jeg ønsker også å finne ut om politikerne opplever at dette virkemidlet tilbakefører informasjon som er nyttig; beslutningsrelevant.

Min problemstilling blir da:

I hvilken grad har balansert målstyring materialisert seg som en styringsteknikk, og opplever politikerne at balansert målstyring gir dem beslutningsrelevant informasjon?

Når jeg skal se på det første leddet i min problemstilling, i hvilken grad balansert målstyring er tatt i bruk i kommunen, vil jeg ta utgangspunkt i Ginzbergs ulike grader av iverksettingssuksess (Johnsen 2007). Det første og laveste nivået er adoptering; det må vedtas formelt at BMS skal innføres i kommunen før det kan tas i bruk. Det andre nivået er iverksetting. BMS kan bli iverksatt av flere årsaker. Det kan være for legitimeringsformål, det kan være påtvunget, eller det kan iverksettes fordi det ikke finnes andre alternativer (ibid). Det tredje nivået er bruk av BMS. Med dette mener jeg at BMS faktisk nyttes i kommunen; at systemet legges til grunn for rapportering, årsmeldinger og at det påvirker praksis i organisasjonen. Det fjerde nivået er at BMS har medført bedre effektivitet, fordeling, åpenhet og ansvarlighet i organisasjonen, det vil si at dette systemet faktisk har ført til positive virkninger som en bedre oppgaveutførelse. I denne sammenhengen må vi

være oppmerksom på at det er vanskelig å dokumentere virkninger på det høyeste nivået (ibid.). Johnsen mener at det er vanskelig generelt, å måle virkningene av styringsverktøy (Johnsen 2010).

For å belyse min problemstilling, spesielt den første delen av problemstillingen, vil jeg benytte meg av et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv.

Ut fra det instrumentelle perspektivet er det en veloverveid prosess, på bakgrunn av organisasjonens opplevde behov, som ligger bak valget av en organisasjonsidè, og flere alternativer er vurdert. Når organisasjonsideen er valgt, i dette tilfellet balansert målstyring, vil resultatet i form av prosesser og effekter gi seg selv (Torsteinsen 2006).

Ut fra det institusjonelle perspektivet vil vi kunne se at det ikke nødvendigvis foreligger noen vurdering av kvalitetene til organisasjonsideen, men at valget kan være styrt av hva som er populært i øyeblikket (ibid). I dette perspektivet legges det vekt på at forhold som blant annet organisasjonenes kultur, identitet, kapabilitet og omgivelser vil virke inn på hvordan reformidèer blir mottatt (Berg Helgesen 2001). Vi vil ut fra dette perspektivet kunne få flere ulike utfall i forhold til BMS. Dersom BMS ikke er kompatibel med kommunens organisasjonskultur kan konseptet bli frastøtt; ikke tatt i bruk. Et annet alternativ er at populariteten til BMS er så høy at styringsteknikken vil bli tatt i bruk for å oppnå legitimitet i kommunens omgivelser. Men, dersom BMS er i utakt med de grunnleggende verdiene i organisasjonen, vil organisasjonen sørge for å holde styringsteknikken frikoplet fra organisasjonen. Den nye organisasjonsideen blir da liggende på overflaten, uten at den påvirker praksis i organisasjonen (Christensen, Ramslien, og Lægreid 2006).

I tillegg til å se på i hvilken grad balansert målstyring er tatt i bruk, er det også av interesse å se om politikerne opplever at de gjennom denne styringsteknikken får tilbakeført informasjon de opplever som nyttig og relevant. Jeg vil i min oppgave ta utgangspunkt i Johnsen (2007) og Mayston (1985) sin beskrivelse av beslutningsrelevant informasjon. Med beslutningsrelevans mener Johnsen (2007:49) den informasjonen ulike interessenter trenger i sine vurderinger av hvordan tjenestene virker i den offentlige politikken. BMS er et verktøy som kan skaffe slik beslutningsrelevant informasjon (Johnsen 2001). Johnsen mener også at BMS er en modell som kan passe for offentlig sektor (Johnsen 2000). Beslutningsrelevans er viktig fordi det fokuserer oppmerksomheten mot data som vil være relevante og nyttig i en beslutningsprosess, og som ekskluderer informasjon som er irrelevant for denne beslutningsprosessen (Mayston 1985). Beslutningsrelevans er viktig

fordi man ønsker å unngå omfattende resultatmålingssystemer hvor mange resultatindikatorer som genereres er unyttige. Dette kan fort skje ettersom det er mange aktører i kommunen som ønsker å måle ulike forhold i organisasjonen.

Slike beslutningsrelevante resultatindikatorer kan ha flere ulike roller. Noen av disse er: å klargjøre organisasjonens mål, evaluere resultatene av organisasjonens aktiviteter, å inngå i ledelsens incentiver, å sette brukerne i stand til å gjøre informerte valg (dette er aktuelt hvor brukerne kan gjøre valg mellom ulike tjenester), å indikere hvor effektivt ulike aktiviteter bidrar til resultater innen ulike tjenester/områder, å utløse ”behovet” for undersøkelser og tiltak, og å indikere områder for effektivisering (ibid). Videre sier Johnsen (2007:318) at resultatmålingen skal kunne gi bedre kontroll med underordnede, dokumentasjon overfor overordnede, konkurranse mellom likestilte og innsyn for utenforstående.

2.1. Oppgaven videre

Neste kapittel utgjør oppgavens teoridel. Her vil jeg komme nærmere inn på det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet, og tilhørende teorier. På bakgrunn av dette vil jeg danne meg noen forventninger til i hvilken grad BMS vil nedfelle seg i praksis i kommunen. Videre vil jeg i kapittel 4 redegjøre for de metodiske valgene jeg har gjort i oppgaven og hvordan jeg har kommet frem til det empiriske grunnlaget for min oppgave.

Siden konteksten for min problemstilling er hvordan reformideen New Public Management har påvirket utformingen av organisasjonsmodellene i kommunesektoren, så vil jeg se litt nærmere på hva som kjennetegner denne reformideen, hva som kjennetegner flat struktur og resultatenhetsmodellen i kommunene. Jeg vil også se nærmere på resultatstyring, herunder balansert målstyring. Dette gjør jeg i kapittel 5.

Med dette som bakteppe vil kapittel 6 utgjøre oppgavens empiriske del. I dette kapitlet vil jeg presentere mine funn.

Kapittel 7 vil utgjøre oppgavens analysedel. I dette kapitlet vil jeg i lys av de teoretiske perspektivene se på i hvilken grad BMS er tatt i bruk i kommunen. Jeg vil også se nærmere på om politikerne, på bakgrunn av BMS, opplever at de får beslutningsrelevant informasjon.

I kapittel 8 vil jeg avslutte oppgaven med en oppsummering og noen konklusjoner.

3. Teoretisk tilnærming

Som teoretisk tilnærming har jeg valgt en strukturell – instrumentell tilnærming, heretter kalt det instrumentelle perspektivet, og en institusjonell tilnærming. Et hovedskille mellom det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet er at organisasjonene i det instrumentelle perspektivet er å anse som verktøy klart til bruk for lederne, mens organisasjonene i det institusjonelle perspektivet har egne institusjonelle regler, verdier og normer som gjør at de ikke uten videre tilpasser seg styringssignaler fra ledelsen (Christensen et al. 2004).

Perspektivene skiller seg også fra hverandre på flere andre områder. En av forskjellene gjelder hvilken handlingslogikk som ligger til grunn for atferden til medlemmene i organisasjonen. Handlingslogikken i det instrumentelle perspektivet er en konsekvenslogikk; en mål-middel-rasjonalitet der man i stor grad kjenner til konsekvensene av de handlingene man utfører. Det institusjonelle perspektivet baserer seg på en logikk om det passende; at man handler ut fra de erfaringene man har gjort seg, og/eller at man handler ut fra hva man oppfatter som ønskelig i de omgivelsene man handler innenfor.

En annen forskjell handler om endring. Innenfor det instrumentelle perspektivet vil endringer skje som en rasjonell tilpasning til nye mål og signaler fra ledelsen, mens organisasjonene i det institusjonelle perspektivet, og spesielt i teorien om institusjonaliserte organisasjoner, er mer robuste og endringene skjer derfor ofte gradvis (ibid.).

3.1. Det instrumentelle perspektivet

I det instrumentelle perspektivet blir organisasjoner betraktet som redskaper eller instrumenter med det formål å nå et bestemt mål (Christensen et. al 2004, Røvik 1992). Det er i følge Helgesen (2001) flere andre betegnelser på det instrumentelle perspektivet som: organisasjonsperspektivet (Christensen 1991), reformperspektivet (Brunsson og Olsen 1993) og verktøyperspektivet og doktormodellen (Røvik 1998).

Styring i dette perspektivet innebærer å påvirke alle de forhold som har betydning for sjansene for måloppnåelse (Christensen et. al 2004). I forhold til offentlige organisasjoner kan dette komme til uttrykk ved at de handler formålsrasjonelt når de utfører sine oppgaver, og at resultatet av handlingene blir som de ønsker. Organisasjonen vurderer alle alternativene ut fra deres konsekvenser i forhold til målene som er satt. Deretter foretar de

valg mellom alternativene, og det er gjennom disse valgene at man oppnår de målene man har satt seg (ibid.).

Innenfor det instrumentelle perspektivet er det effektiv produksjon av ”output” som er målet. Omgivelsene vil vurdere organisasjonen først og fremst gjennom produktene og ikke hvordan produktene blir produsert. Innbyggerne vil altså bare være interessert i innholdet i vedtakene og tiltakene til kommunen, de vil ikke være så interessert i strukturene, prosedyrene og tekniske arrangementer (Røvik 1992). Kommunens legitimitet vil i dette perspektivet være avhengig av om kommunen klarer å være effektiv (Røvik 1998).

I følge Christensen et. al (2004) kommer instrumentalitet til uttrykk ved at organisasjonsstrukturen blir utformet på grunnlag av mål-middel-vurderinger, og at dette legger føringer for hvordan organisasjonsmedlemmene løser oppgavene. En slik forklaring som ser på organisasjonen som et instrument tar sikte på å klargjøre mål- og middel- forståelsene hos organisasjonene og medlemmene, hvilke handlingsvalg de gjør, og om konsekvensene blir slik de forventer. Styringen av organisasjoner vil altså i det instrumentelle perspektivet ofte skje gjennom utforming og endringer i organisasjonens struktur og i forholdet til omgivelsene, oftest gjennom formålsrasjonelle handlinger.

Når vi i det instrumentelle perspektivet snakker om formålsrasjonalitet og formålsrasjonelle handlinger, så handler dette om at organisasjonen har satt seg et mål, og problemløsningen blir da å redusere avstanden mellom det ønskelige resultatet og det virkelige resultatet. Gjennomføringen av de formålsrasjonelle handlingene består i følge Christensen et. al (2004) av fire elementer: mål eller problem, alternativer, forventninger om konsekvenser og beslutningsregler. Utgangspunktet for noen av handlingene til organisasjonen kan være mål- eller problemoppfatninger. Organisasjonen vil da på bakgrunn av dette vurdere flere ulike alternativer ut fra deres konsekvenser og foretar et valg på grunnlag av dette. Det kan også være tilfeller hvor utgangspunktet for handlingene er organisasjonens handlingsalternativer. Organisasjonen vil i dette tilfellet vurdere konsekvensene som følger av hvert alternativ, og foretar et valg på bakgrunn av dette. Seleksjonsmekanismen vil være dette verktøyets effektivitetsmessige fortrinn som blir vurdert i forhold til andre oppskrifter, og man søker altså en løsning på objektivt oppståtte problemer (Røvik 1998). Kommunen kan altså stå overfor flere ulike ledelses- og kontrollverktøy og vil velge BMS ut fra at de har forventinger til at dette verktøyet skal løse de oppståtte utfordringene bedre enn andre verktøy på markedet. Det kan også være at

kommunen vil velge løsninger på sine utfordringer ut fra erfaringsbaserte innsikter, og hvordan disse virker i praksis (Røvik 1998:32). Ut fra dette perspektivet ser vi altså at kommunen ikke vil være en passiv mottaker som bare følger de trendene som gjelder til enhver tid (ibid.). I følge Røvik (1992) har ledelsen etter det instrumentelle perspektivet mange frihetsgrader når de gjør valg mellom disse alternative formene og strukturene. Uansett, så har handlingene, i følge Christensen mfl (2004), knyttet til utføringen av oppgavene preg av å være i samsvar med en konsekvenslogikk, når organisasjonen velger mellom alternativer på grunnlag av rasjonelle kalkulasjoner av mulige konsekvenser.

Det instrumentelle perspektivet er som vi ser styringsoptimistisk. Hovedtanken er at endringen i organisasjonen vil skje direkte etter at en reform er initiert og vedtatt av ledelsen (Helgesen 2001). Vansker med å implementere et styringskonsept vil i det instrumentelle perspektivet forstås som at kommunen ikke er ferdig med implementeringsprosessen (Allern og Kleven 2002).

3.1.1. Forventninger ut fra det instrumentelle perspektivet

Ut fra dette perspektivet vil vi forvente at valget av BMS skjer ut fra at dette verktøyet skal løse oppståtte utfordringer (problemer) på en bedre måte enn andre alternative styringsteknikker. Valget skjer på bakgrunn av erfaringsbasert innsikt. Når valget er foretatt, vil vi forvente en rask tilkøpling mellom reformideen BMS og kommunen.

Innenfor det instrumentelle perspektivet har vi i følge Christensen, Lægred og Ramslie (2006) en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. Helgesen (2001) bruker begrepet hierarkimodellen om den hierarkiske varianten. Jeg vil bruke hierarkimodellen for å belyse min problemstilling nærmere.

3.2. Hierarkimodellen

Hierarkimodellen bygger på de weberianske byråkratiske prinsippene. En slik byråkratisk organisasjonsform er kjennetegnet av hierarki, arbeidsdeling, rutinisering og spesialisering. Organisasjonsmedlemmenes atferd bestemmes av den formelle organisasjonsstrukturen og organisasjonens mål (Helgesen 2001). Organisasjonsmedlemmenes oppgaver fremkommer gjennom organisasjonskart, stillingsinstrukser, regler og lover (Christensen mfl 2004). Organiseringen skjer gjennom den formelle organisasjonsstrukturen, og gir seg uttrykk gjennom flere former av spesialisering og samordning (ibid.).

Et over- og underordningsforhold mellom ulike nivå i et hierarki vil resultere i høy grad av vertikal samordning, både innenfor og mellom organisasjoner (ibid). Men hierarki kan også bety vertikal spesialisering gjennom at forskjellige oppgaver blir lagt til ulike nivå i organisasjonen. For å samordne organisasjonens virksomheter, både vertikalt og horisontalt, kan man bruke rutiner som regler og prosedyrer. Dette kan for eksempel være et økonomireglement (ibid.). Disse reglene og prosedyrene vil si noe om hvilke mål og problemer som får oppmerksomhet, hvilke handlinger og konsekvenser som skal vurderes og hvordan man velger mellom alternativene (Christensen et. al 2004:39). Rutinene legger altså føringen for hvilke oppgaver som blir utført, og hvordan.

Med horisontal spesialisering mener vi at ulike oppgaver blir delt opp på ett nivå ved hjelp av organisasjonsstrukturen; arbeidsdeling. Ifølge Christensen et. al (2004) deler administrasjonsteoretikeren Luther Gulick mellom fire ulike prinsipper for horisontal spesialisering: formålspriippet eller sektorpriippet, prosesspriippet, klientpriippet og geografipriippet. Formålspriippet er mest aktuelt i kommuner organisert som resultatenhetsmodell, og etter dette priippet har de ulike enhetene i kommunene ansvar for spesifikke oppgaver, og er tydelig avgrenset fra andre enheter i samme organisasjon. Formålspriippet vil tydeliggjøre og forsterke skillelinjene og vil trolig fremme standardisering på tvers av de geografiske områdene i kommunen. Ved en slik horisontal oppdeling av oppgaver i et organisasjonshierarki, vil samordningsansvaret bli flyttet oppover i hierarkiet (ibid). Spesialiseringspriippet har betydning for politikken og for hvordan utfordringene i organisasjonen blir løst. Dette påvirkes også av om samordningen skjer vertikalt gjennom hierarki eller horisontalt gjennom eksempelvis kontaktutvalg.

I tillegg kan offentlige organisasjoner, som kommuner, skille seg fra hverandre etter om de har en enkel eller kompleks struktur. En enkel struktur har få posisjoner og underenheter med tydelige forbindelser mellom disse, mens en kompleks struktur vil være det motsatte. Komplexiteten øker ytterligere gjennom oppsplitting av organisasjonene gjennom fristilling og opprettelsen av selvstendige resultatenheter (ibid.).

En organisasjon kan beskrives ytterligere ved å se om den er kjennetegnet av å være sentralisert eller desentralisert; om beslutningene tas på overordnet eller underordnet nivå. Men, en organisasjon kan godt være sentralisert og desentralisert på samme tid, slik som for eksempel i en kommune hvor kommunestyret gjennom rådmannen setter overordnede mål som skal nås, men hvor resultatenhetslederne er gitt myndighet til å bestemme

hvordan disse målene skal nås. Balansert målstyring kan da tenkes å være det instrumentet som binder kommunestyret og resultatenhetslederne sammen.

Vi ser altså at mens den formelle organisasjonsstrukturen, gjennom arbeidsdeling, rutiner og hierarki, kan legge begrensninger på handlingsvalgene til organisasjonsmedlemmene, så kan organisasjonsstrukturen samtidig bistå med å oppfylle mål. Rasjonaliteten styrkes altså gjennom strukturelle trekk og både begrenser og gir anledning til formålsrasjonell handling. Sett fra ledelsens side kan sjansene for måloppnåing styrkes gjennom organisasjonsstrukturen og formålsrasjonelle handlinger; ledelsen kan sikre seg både deltakelsesretter og analysekapasitet gjennom organisasjonsstrukturen(ibid).

BMS kan altså ut fra det instrumentelle perspektivet være et instrument for den kommunale ledelsen, både for å skaffe seg selv et handlingsrom gjennom deltakelsesrett og analysekapasitet, og for å styre, kontrollere og begrense handlingsvalgene til resultatenhetslederne. I dette perspektivet ser vi at BMS kan begrense handlingsvalgene til resultatenhetslederne gjennom felles mål for alle enhetene. Samtidig kan BMS bidra til å realisere mål gjennom å være et instrument både for å nå målene og samtidig vise om man er på rett vei i forhold målene.

3.2.1. Forventninger ut fra hierarkimodellen

I forhold til hierarkimodellen forventer vi at BMS raskt og uproblematisk vil manifestere seg som et verktøy for å styre resultatenheterne i kommunen. Ut fra denne modellen vil det være en tett kopling mellom reformideen BMS og praksis i kommunen.

Ut fra hierarkimodellen vil det også være forventet at det er ledelsen i kommunen som setter målene og utarbeider resultatkravene til resultatenhetslederne. Dette er en prosess ovenfra og nedover som beskrevet i Helgesen (2001). Resultatenhetslederne vil i følge hierarkimodellen bli gitt frihet til selv å velge hvordan de vil nå målene.

Vi forventer også at BMS får konsekvenser for de etablerte rutineene som allerede eksisterer i kommunen når det gjelder for eksempel resultatoppfølging, budsjett og årsmeldinger. Vi forventer en tett kopling mellom de målene og resultatkravene som politikerne setter og de resultatrapportene politikerne får fra administrasjonen og resultatenhetslederne.

3.3. *Det institusjonelle perspektivet*

Innenfor det institusjonelle perspektivet er det flere ulike teorivarianter som legger vekt på ulike elementer (Scott 1987). Noen forfattere skiller mellom gammel- og ny-institusjonalisme (Powell og DiMaggio 1991:13). Disse ulike variantene har imidlertid noen felles forståelser. Organisasjonene blir ikke lenger bare sett på som et redskap for ledelsen, de blir sett på som selvstendige og verdibærende enheter (Helgesen 2001). I dette perspektivet snakker vi om institusjoner, ikke bare organisasjoner. Når organisasjoner utvikler uformelle normer og praksiser gjennom samhandling med sine omgivelser, blir de mer komplekse. Når de også utvikler en identitet ved å adoptere bestemte verdier, måter å handle på, og trosmåter, sier vi at organisasjonene blir verdibærende. Vi snakker da mer om institusjoner, enn organisasjoner. Et resultat av at organisasjonene blir mer verdibærende, og selvstendige, er at de blir mer robuste overfor reformendringer (Christensen et al. 2007).

I et institusjonelt perspektiv er handlingslogikken, som tidligere nevnt, forskjellig fra det instrumentelle perspektivet. Logikken innenfor det institusjonelle perspektivet stiller spørsmål vedrørende logikken innenfor det instrumentelle (Helgesen 2001). Innenfor det institusjonelle perspektivet har individenes handlinger sitt grunnlag i logikken om det passende. I logikken om det passende antar man at handlingene tar utgangspunkt i hva som blir ansett som passende handlinger i de aktuelle situasjonene, og med dette blir da handlingene et resultat av regelfølgning, som følge av at det eksempelvis er de normene og verdiene som er rådende i organisasjonen, som gir føringer for organisasjonsmedlemmenes atferd og handlinger (ibid.).

Jeg vil innenfor det institusjonelle perspektivet ta utgangspunkt i to teorier. Den *første* teorien jeg vil ta utgangspunkt i, er teorien om institusjonaliserte organisasjoner. Denne teorien har et internt fokus, og er en teori innenfor det som kalles gammel-institusjonalisme. Den *andre* teorien er teorien om institusjonaliserte omgivelser. Denne teorien har et eksternt fokus, og er en teori innenfor det som kalles ny-institusjonalisme (Helgesen 2001). Denne sistnevnte teoriretningen har i følge Røvik (1992) sin opprinnelse i arbeidet til Meyer og Rowan fra 1977.

3.3.1. Forventninger ut fra det institusjonelle perspektivet

Ut fra det institusjonelle perspektivet kan vi forvente oss "treghet" når det gjelder iverksettingen og bruken av BMS. Dette skyldes at organisasjonene innenfor dette perspektivet er mer robuste mot reformforsøk.

3.4. Teorien om institusjonaliserte organisasjoner

Sentralt i teorien om institusjonaliserte organisasjoner er hvordan *interne* faktorer, som organisasjonens kapasitet, kompetanse, motivasjon, normer, verdier, identitet og historie, vil kunne påvirke hvordan en reformidè blir mottatt i en organisasjon (Helgesen 2001:28). Et vesentlig punkt i denne teorien er at en organisasjon er innehaver av en unik organisasjonskultur som blir beskyttet av medlemmene. Teorien om institusjonaliserte organisasjoner blir derfor ofte kalt kulturperspektivet (Christensen et. al 2004).

Med organisasjonskultur mener vi ofte de uformelle normene og verdiene som har etablert seg i en organisasjon. I den instrumentelle handlingslogikken, som jeg har vært innom tidligere, er målene gitt og de formelle strukturene og normene er virkemidler for å nå målet, mens i den kulturelle handlingslogikken, blir målene, de uformelle normene og verdiene til underveis. Det er når en formell organisasjon i tillegg utvikler disse uformelle normene og verdiene, at vi sier den får institusjonelle trekk; vi snakker da om institusjonaliserte organisasjoner (ibid.).

Organisasjonskulturen er vesentlig, fordi det er gjennom denne at det etableres en "moralisk ramme" for hva som er passende atferd; logikken om det passende. Tanken er at organisasjonskulturen innebærer et sett med regler og identiteter som gjør det enkelt å gjøre koblinger; at organisasjonsmedlemmene vet hva det forventes at man skal gjøre i ulike situasjoner man blir stilt overfor. Det som gjør noe til en passende handling har et normativt grunnlag (ibid.). Dette kan bli synliggjort gjennom hvilke verdier organisasjonen ivaretar og hvilke løsninger som har blitt til på ulike problemer opp gjennom tidene (Helgesen 2001). I de offentlige organisasjonene, som kommunene, er imidlertid både kompleksiteten og heterogeniteten stor, slik at det i organisasjonene kan være flere konkurrerende definisjoner av hva som er passende (Christensen et al. 2004).

En organisasjonskultur dannes ved at de uformelle, institusjonelle normene og verdiene blir til gjennom en utviklingsprosess der organisasjonen tilpasser seg et indre og ytre press. Når vi snakker om indre press, mener vi de uformelle normene og verdiene de ulike

organisasjonsmedlemmene gjør gjeldende i organisasjonen. Gjennom samhandling mellom disse organisasjonsmedlemmene kan det enten skapes allment aksepterte institusjonelle normer, eller ulike subkulturer. I tillegg tilpasser organisasjonen seg et ytre press. Med dette mener vi at signifikante aktører som organisasjonen er i interaksjon med i sine omgivelser får stor betydning for de institusjonelle trekkene til organisasjonen. Eksempelvis vil kulturen til kommunene vil være spesielt formet av Kommunal- og regionaldepartementet og Kommunenes sentralforbund (ibid).

Viktigheten av organisasjonskulturen kommer særlig frem under reformer i den offentlige sektoren, spesielt dersom endringene representerer et press mot de viktigste uformelle normene og verdiene. Organisasjonene kan reagere tregt på press for forandring, dette kaller Christensen et. al (2004) for "historisk ineffektivitet". Som følge av dette vil organisasjonene ikke leve opp til omgivelsenes effektivitetskrav. Videre sier Christensen et. al (2004) at de kulturelle normene og verdiene som setter sitt preg på en organisasjon i dens begynnelse, vil være viktig for organisasjonens utvikling videre. Dette kalles sti-avhengighet. Dette vil si at de målene man har fra begynnelsen av, vil være sentrale for utviklingen videre, og at organisasjonen ikke vil ha lett for å endre seg i takt med omgivelsene. Dette kan avspeile det ovennevnte begrepet - historisk ineffektivitet. Fordelen med denne sti-avhengigheten er at den gir stabilitet i de uformelle normene og verdiene, slik at det blir enklere å avgjøre hva som er passende atferd, og handle deretter. Ulempen er at organisasjonen og dens medlemmer blir mindre fleksibel (ibid).

Organisasjonskulturen og den institusjonelle identiteten blir i følge Helgesen (2001) hele tiden utsatt for påvirkninger, og dersom det forekommer en større forandring, eller mange endringer i samme retning over tid, så øker sannsynligheten for at det blir en inkonsistens mellom de nye reformideene og den bestående kulturen. Dersom det oppstår en slik inkonsistens mellom de nye ideene og den rådende organisasjonskulturen, så vil organisasjonen foreta en kompatibilitetstest mellom den nye reformideen og de bestående verdiene og normene. Reformideen må gjennom både en teknisk og en verdimesig test for å få gjennomslag i organisasjonen, og dersom de nye reformideene ikke er kompatible med den rådende organisasjonskulturen, så er det stor fare for at reformideen vil bli frastøtt (ibid.). Når en reformide blir frastøtt, så betyr det at den ikke blir tatt i bruk i organisasjonen.

3.4.1. Forventninger ut fra teorien om institusjonaliserte organisasjoner

Ut fra teorien om institusjonaliserte organisasjoner vil jeg forvente at bruken av BMS ikke nødvendigvis blir så uproblematisk som det er tenkt i det instrumentelle perspektivet. Ut fra teorien om institusjonaliserte organisasjoner må BMS gjennom en kompatibilitetstest, før reformidèen ev. blir tatt i bruk. Dette vil si at BMS blir tatt i bruk dersom dette strategiske måle- og ledelsessystemet er i samsvar med den interne organisasjonskulturen i kommunen. Dersom BMS ikke utfordrer organisasjonens verdier og normer, vil vi forvente at dette systemet blir tatt i bruk og at det viser seg i organisasjonens praksis.

Dersom BMS ikke er kompatibel med organisasjonskulturen i kommunen, vil BMS bli frastøtt og blir dermed ikke brukt i kommunen. Dette er *frastøtingstesen* i teorien om institusjonaliserte organisasjoner.

3.5. Teorien om institusjonelle omgivelser

Den andre teorien jeg vil ta utgangspunkt i under det institusjonelle perspektivet, er teorien om institusjonelle omgivelser – også kalt myteperspektivet (Christensen et al 2004) og symbolperspektivet (Røvik 1998). Denne ny-institusjonelle teorien bygger på arbeider av J.W. Meyer, B. Rowan, P.J. DiMaggio, W.W. Powell og W.R. Scott (Christensen et al. 2004; Røvik 1998). I følge teorien befinner organisasjonene seg i institusjonelle omgivelser, hvor de blir utsatt for eksterne og sosialt skapte normer for organisasjonsutforming. Organisasjonene må forholde seg til disse normene, og forsøke å implementere og reflektere dem utad, selv om de ikke nødvendigvis gjør organisasjonen mer effektiv. De sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene kalles for myter, og derav navnet myteperspektivet (Christensen et al. 2004).

I teorien om institusjonaliserte omgivelser er begrepet legitimitet sentralt (Røvik 1998:48). Organisasjonene kan ikke overleve bare ved å være effektive, de må også ha legitimitet i sine omgivelser. Organisasjoner som vil oppnå aksept i sine omgivelser må derfor demonstrere at de lever opp til modernitetsnormer som kontinuerlig fornyelse og rasjonalitet. Disse normene kommer til uttrykk gjennom organisasjonsoppskrifter som sier noe om hvordan legitime organisasjoner skal se ut; hvilke strukturer, prosedyrer og rutiner de skal satse på til enhver tid. Disse ideene skal være tidsriktige, noe som gjør at vi kaller disse mytene for moter (Røvik 1992, 1998).

De institusjonelle omgivelsene til organisasjonene er sammensatte, og organisasjonene har av den grunn flere og ofte inkonsistente oppskrifter de må forholde seg til over tid. Disse

oppskriftene kalles for rasjonaliserte myter, og med dette mener vi institusjonaliserte og spredde oppskrifter for hvordan organisasjonen bør handle og se ut (Christensen et al. 2004). En myte er altså en legitimert oppskrift på hvordan et utsnitt eller ulike deler av organisasjonen skal se ut. Disse rasjonaliserte mytene har to viktige kjennetegn. For det første er de rasjonalisert, slik at det ved vitenskaplig argumentasjon er skapt en overbevisning om at de er et effektivt virkemiddel for å nå et mål. For det andre er de institusjonalisert, slik at de i et gitt tidsrom blir tatt for gitt som den beste måten å organisere seg selv på (ibid). Allerede i 1977 mente Meyer og Rowan at det var veksten i disse rasjonaliserte mytene som har gjort organisasjonene stadig mer like (Sahlin og Wedlin 2008). Troen på disse rasjonaliserte mytene er sterk, men de er sjelden blitt testet (Clegg, Kornberger, og Pitsis 2008). Opphavet til mytene er ofte vanskelig å finne ut av (Sahlin og Wedlin 2008; Christensen et al. 2004), men det har vist seg å være lettere å identifisere hvilke aktører som har vært sterkest involvert i å utforme og spre disse mytene. Noen av de viktigste er konsulentselskaper, handelshøyskoler og mediabedrifter (Engwall og Sahlin-Anderson 2007; Christensen et al. 2004).

Som sagt tidligere er mytene gjerne en oppskrift for hvordan deler av organisasjonen kan utformes, men det finnes imidlertid også oppskrifter for alle delene av en organisasjon, det organisatoriske arrangementet, som eksempelvis flat struktur og resultatenhetsmodellen. Noen oppskrifter er tett sammenknyttet og har sitt utspring i en overordnet ideologi som eksempelvis New Public Management, mens andre oppskrifter er konkurrerende som målstyring og total kvalitetsledelse. Mange av disse oppskriftene er elastiske; de gir rom for lokal fortolkning og tilpasning til organisasjonen, mens andre oppskrifter er svært detaljerte og gir ingen mulighet for tilpasning. Disse oppskriftene og mytene er blant annet kjennetegnet ved at de er knyttet til velkjente og suksessfulle organisasjoner gjennom sosial autorisering, de er universelle og at de kan brukes i alle organisasjoner (Christensen et al. 2004).

Oppskriftens "reise" inn i organisasjonen kalles for adoptering. I følge Christensen et. al (2004) skiller DiMaggio og Powell (1991) mellom tre grunner som organisasjonene kan ha for å adoptere en organisasjonsoppskrift. Den første er tvangsmessig adoptering, hvor forskrifter og lover pålegger bestemte oppskrifter. Den andre er normativ adoptering hvor organisasjonsoppskriften fremheves gjennom de ulike profesjonenes normer, verdier og kunnskaper. Den tredje og siste måten er gjennom mimetisk adoptering. Her prøver organisasjonen å etterligne andre organisasjoner som har høy legitimitet og som har hatt

suksess (ibid). Men selv om en oppskrift blir adoptert av en organisasjon, så betyr ikke det nødvendigvis at den vil bli iverksatt og får en styrende virkning på organisasjonen. Ifølge teorien om institusjonelle omgivelser vil moderne organisasjoner oppleve press fra de institusjonelle omgivelsene om å ta i bruk tidsriktige og legitime oppskrifter. Organisasjonene stilles overfor et dilemma hvor man på den ene siden bør holde fast ved erfaringsbaserte løsninger som fyller organisasjonens behov, og på den andre siden presset om å ta i bruk ideer som til enhver tid oppfattes som moderne og tidsriktige. Det er gjennom å ta i bruk de moderne ideene at organisasjonen vil oppnå ekstern legitimitet (ibid.).

Presset fra de institusjonelle omgivelsene kan resultere i at organisasjonen tar i bruk populære ideer som kanskje både er uklare og enkle i forhold til kompleksiteten i de oppgavene som organisasjonen må løse. Kanskje er ideene også i utakt med de grunnleggende verdiene i organisasjonen. En løsning på dette dilemmaet er i følge Christensen et. al (2004), å adoptere den moderne oppskriften, men samtidig sørge for å holde den frikoplet fra organisasjonen, slik at oppskriften ikke får noen styrende virkning på viktige aktiviteter, som handler om organisasjonens evne til å produsere vedtak, varer og tjenester på en effektiv måte. En slik frikopling minimerer ev. konflikter i organisasjonen som kan oppstå som følge av en integrering av reformideen (Meyer 1977). Vi kan da si at oppskriften ikke gir noen instrumentelle resultater (Christensen et al. 2004). Et eksempel på dette kan være ledere som snakker om å ha implementert BMS, mens de i virkeligheten ikke bruker systemet i den daglige virksomheten, vi skiller da mellom snakk og handling, noe som Nils Brunsson (Brunsson 1989) i følge Christensen et. al (2004) kaller for hykleri. Vi ser altså at oppskriftene eller mytene da blir noe som ligger på overflaten av organisasjonen, som et slags ”utstillingsvindu”, for å overbevise omgivelsene om at organisasjonen er moderne og effektiv. På denne måten oppnår organisasjonen ekstern legitimitet, samtidig som man slipper å endre intern praksis. Dette er et sentralt resonnement i ny-institusjonalismen (ibid.).

3.5.1. Forventninger ut fra teorien om institusjonaliserte omgivelser

Ut fra denne teorien kan man gjøre seg noen forventninger om at BMS vil fremgå i mange av kommunens formelle dokumenter som årsrapporter og øvrige styringsdokument; BMS blir en del av kommunens språkdrakt. Men dersom BMS er i utakt med kommunens grunnleggende verdier, vil dette styringssystemet ikke bli integrert i kommunens daglige

praksis. Dette kan i følge teorien om institusjonelle omgivelser skyldes at kommunen har adoptert BMS ut fra ønsket om å skaffe seg legitimitet, fremfor at det er kommunens objektive behov som har resultert i anskaffelsen av BMS. Det som da skjer, er at vi får to prosesser i kommunen. Vi får en formell prosess som synliggjør BMS, mens vi får en intern og uformell prosess i organisasjonen hvor BMS frikobles fra de daglige aktivitetene. Dette vil si at kommunen skjerner den daglige praksisen fra BMS. Vi vil da få en situasjon hvor BMS ikke nedfelles i praksis, og hvor dette styringssystemet for eksempel ikke er en del av den løpende rapporteringen og resultatvurderingen.

Vi forventer også at målene er synliggjort i kommunens formelle styringsdokument som årsmeldingen, mens det ikke blir rapportert på målene i de løpende resultatrapporteringene.

3.6 Avslutning

I dette kapitlet har jeg i lys av de teoretiske perspektivene vist noen mulige utfall ved valg av BMS i en utvalgt kommune; i hovedsak rask tilkoping, frastøting og frikoping. Disse teoriene tar i liten grad hensyn til tidsaspektet; de tar i liten grad hensyn til at en prosess med iverksetting av en reformide er noe som kan gå over flere år (Christensen et al. 2004; Røvik 2007). *Virusteorien* presenteres derfor som et supplement til de ovennevnte teoriene. I følge virusteorien vil nye oppskrifter først merkes i form av nye begreper i organisasjonen, og et nytt språk vil over tid komme til uttrykk i ny praksis. Vi kan ut fra virusteorien forvente at det er en sammenheng mellom begrep og grep (Christensen et al. 2004). Begrepet virus blir altså brukt som en metafor om nye reformideer som adopteres og iverksettes i organisasjoner som en slags ”språksmitte”, og som etter en ”inkubasjonstid”, kan slå ut i ny praksis i organisasjonen (ibid).

I min studie av BMS i Molde kommune er innhenting av det empiriske materialet gjennomført over en periode på to måneder, og fremstår dermed i mer eller mindre grad som ett øyeblikksbilde av organisasjonen og BMS. Jeg har derfor ikke benyttet virusteorien for å belyse min problemstilling.

4. Metodisk tilnærming

Med metode mener vi en systematisk måte å undersøke virkeligheten på. Det er læren om å samle inn, organisere, bearbeide, analysere og tolke sosiale fakta på en så systematisk måte at andre kan kikke oss i kortene (Halvorsen 2003). Dette er selve formålet med å redegjøre for de metodiske valgene som er gjort, nemlig prinsippet om etterprøvbarehet, slik at andre får innsyn og lettere kan bedømme det arbeidet som er gjort. I dette kapitlet vil jeg redegjøre for de metodiske valgene som er gjort i min oppgave.

4.1. Metodevalg

Et viktig valg som må tas når vi skal samle inn egne data, er valg av undersøkelsesmetode. Et hovedskille går mellom å innhente kvalitative og kvantitative data. Dataene er kvantitative dersom de er målbare og kan uttrykkes i tall. Kvalitative data, er da data som sier noe om de ikke-tallfestbare egenskapene hos en undersøkelsesenhet, det vil si at egenskapene uttrykkes i tekst.

Jeg har valgt en kvalitativ forskningsmetode og vil innhente kvalitative data. En slik forskningsmetode vil ha sin fordel når det gjelder å få en bedre forståelse av total-situasjonen i den kommunen hvor jeg skal studere styringsteknikken balansert målstyring. Med kvalitative metoder vil vi få en bedre forståelse for sosiale prosesser og sammenhenger (Holme og Solvang 1996). Denne tilnæringsmåten innebærer et intensivt studium av hver enkelt undersøkelsesenhet, og vi må derfor begrense oss til noen få enheter. Vi kan derfor ikke si noe om hvor treffende vår problemforståelse blir for alle enhetene som er aktuelle i vårt tilfelle. Her har de kvantitative metodene sin styrke som legger mer til rette for at vi skal kunne gjøre bruk av statistisk generalisering; kunne uttale oss om hva den faktiske problemforståelsen er hos alle enhetene ut fra et utvalg som er gjort (ibid).

Kvalitative metoder er preget av fleksibilitet. I kvalitative undersøkelser kan vi endre på undersøkelsesopplegget mens vi gjennomfører det. Vi kan endre problemstillinger, måten vi nærmer oss undersøkelsesenhetene på, og vi kan endre spørsmålene underveis. Med begrenset kunnskap om BMS, og om denne styringsteknikken gir politikerne beslutnings-relevant informasjon, så vil jeg gjennom kvalitative intervju ha stor fleksibilitet til å endre og legge til nye spørsmål underveis i intervjuene av respondentene etter hvert som ny kunnskap utvikles. Svakheten med en slik fleksibilitet er imidlertid at jeg kan svekke muligheten for å kunne sammenligne data fra de ulike respondentene.

Videre er kvalitative metoder karakterisert av nærhet i datainnsamlingsprosessen (Holme og Solvang 1996). Med kvalitative metoder, gjennom det kvalitative intervjuet, samler man inn data så nær hverdagssamtalen som mulig for å fange opp den enkeltes egenart, mens man gjennom de kvantitative metodene samler inn data under forhold som er preget av avstand og selektivitet. Gjennom intervjuet vil jeg kunne fange opp informasjon som jeg i mindre grad ville fått gjennom et spørreskjema, og jeg vil ha muligheten til å be om mer utfyllende svar der det er viktig for å belyse min problemstilling. Gjennom den kvalitative forskningsmetoden vil jeg altså få mer utfyllende informasjon om det jeg studerer, og jeg vil også få frem hvordan politikerne og de ansatte selv opplever BMS i kommunen. Jeg vil altså gjennom det kvalitative intervjuet få en mulighet til å skaffe meg mer helhetlig forståelse for dette temaet. De kvalitative metodene med sin fleksibilitet og nærhet til datakilden vil gi oss anledning til å komme med relevante tolkninger. Tolkningen kan imidlertid bli litt mindre entydig dersom vi flere ganger under undersøkelsen endrer opplegg og spørsmål.

4.2. Utvalg

Når jeg har formulert min problemstilling, så innebærer det samtidig at jeg har gjort avgrensninger i forhold til hva jeg skal undersøke nærmere. I min oppgave er det en kommune og verktøyet BMS som er min analyse- og undersøkelsesenheter.

Jeg ønsket å se nærmere på en utvalgt kommune. Jeg har søkt blant kommuner som er organisert etter resultatenhetsmodellen i kombinasjon med flat struktur (tonivåmodell), hvor de enkelte enhetene rapporterer direkte til rådmannsnivået, enten ved at det rapporteres direkte til rådmannen eller gjennom en strategisk ledergruppe bestående av kommunalsjefer. Blant de kommunene som er organisert på denne måten, har mitt kriterium for endelig utvelgelse vært at kommunen benytter BMS. En kommune som er kjennetegnet av disse kriteriene antar jeg er NPM- inspirert, og har dermed beveget seg vekk fra den tradisjonelle etatsmodellen.

I mitt arbeid med å velge ut den aktuelle kommunen har jeg benyttet meg av Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase for kommuner. Datagrunnlaget for 2008 er utarbeidet av NIBR, ved Hovik og Stigen (2008), på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet. Jeg har tatt utgangspunkt i Møre og Romsdal fylke som utvalgsramme. Ut fra kriteriene for en administrativ organisering er det 15 av 26 kommuner som opplyser å ha en resultatenhetsmodell i kombinasjon med tonivåmodell/flat struktur. Av

disse kommunene er det 10 som har rapportert at de har tatt i bruk BMS, 4 på alle tjenesteområdene og 6 på noen tjenesteområder. 4 kommuner har ikke rapportert om de har BMS eller ikke, slik at det er en viss usikkerhet rundt disse tallene.

Den første kommunen jeg tok kontakt med ut fra mine ovennevnte kriterier hadde ikke tatt i bruk BMS, men hadde planer om det. I denne sammenhengen er det interessant å nevne at Trygstad (2004:81) i sin studie sier at det er hennes erfaring at mange kommuner gir et overdrevent bilde av endringsgraden i kommunene gjennom sine selvrapporteringer, til blant annet kommunedatabasen. Jeg har ikke kontaktet alle kommunene som oppfyller mine kriterier for å se om dette stemmer, men har valgt å ta kontakt med den neste kommunen som har oppfylt mine kriterier.

Jeg valgte Molde kommune, og de har vært positive til å delta i undersøkelsen. Det har altså skjedd en strategisk utvelgelse. En slik utvelgelse er mer fleksibel enn sannsynlighetsutvelgelse (Grønmo 2004). Gjennom strategisk utvelgelse er formålet å skaffe oss en teoretisk forståelse av den utvalgte enheten og gjennom dette skaffe oss en større og mer helhetlig forståelse av den gruppen av enheter som kommunen inngår i. Dette kaller vi teoretisk generalisering. Vår nye forståelse begrenser seg altså ikke bare til den kommunen vi har studert, men forståelsen tenkes også å gjelde for den samlede konteksten som omfatter hele universet (Grønmo 2004:88), det vil si at vår kunnskap kan overføres fra den konteksten vi har studert til en større kontekst.

4.3. Kvalitet i kvalitativ forskningsmetode

Formålet med å samle inn et datamateriale er at det skal belyse en problemstilling, og kvaliteten på dette datamaterialet er høyt dersom det er godt egnet til å belyse denne problemstillingen. De to viktigste kriteriene for god datakvalitet er reliabilitet og validitet (Grønmo 2004).

Reliabilitet handler om datamaterialets pålitelighet, og den er høy dersom vår innsamling av data gir pålitelige data. Reliabiliteten er et uttrykk for hvor stort samsvar det er mellom datasettene fra gjentatte datainnsamlinger, og dersom det er variasjoner i disse datasettene, så skyldes det undersøkelsesopplegget eller selve innsamlingen av data (ibid). Når vi snakker om validitet, så snakker vi om hvorvidt det datamaterialet vi har samlet inn, har gyldighet i forhold til den problemstillingen vi forsøker å belyse. Validiteten er høy dersom våre data er relevante for problemstillingen. Dersom vi gjennom vår data-

innsamling ikke har klart å skaffe oss data som er gode nok for å belyse problemstillingen vår, så sier vi at validiteten er lav.

Når vi snakker om reliabilitet, så skiller vi mellom to typer av reliabilitet; stabilitet og ekvivalens. *Stabilitet* sier noe om hvorvidt det er samsvar mellom data som er innhentet om samme fenomen gjennom samme undersøkelsesopplegg på ulike tidspunkter, og dersom det er samsvar mellom innsamlede data på de ulike tidspunktene, så sier vi at reliabiliteten er høy. Undersøkelsesopplegget er stabilt når det fungerer på samme måte på ulike tidspunkter. Den andre typen reliabilitet er ekvivalens. *Ekvivalens* tar utgangspunkt i om det er samsvar mellom innbyrdes uavhengige datainnsamlinger på samme tidspunkt. Når vi skal vurdere ekvivalensen sammenligner vi data som er basert på samme undersøkelsesopplegg, men som er innsamlet av ulike intervjuere. Ekvivalensen sier altså noe om datamaterialet vårt er påvirket av hvem som bruker undersøkelsesopplegget (ibid).

I kvalitative studier er det ikke mulig å beregne reliabiliteten på samme måte som man gjør i kvantitative studier. I kvalitative studier vil forskerens betydning ved innsamling av data være større enn ved kvantitativ datainnsamling. I tillegg ser vi at undersøkelsesopplegget i kvalitative studier i stor grad blir utviklet under selve innsamlingen av data, og at dette til dels er avhengig av forskerens analyser og tolkninger av datamaterialet etter hvert som det samles inn. Vi ser også at forskerens tolkninger i kvalitative studier er nært koblet opp mot den spesielle konteksten der data samles inn, og at undersøkelsesopplegget blir tilpasset denne konteksten. Det er derfor i praksis vanskelig å gjennomføre innbyrdes uavhengige innsamlinger av data basert på nøyaktig samme opplegg for undersøkelser. Dette er noe som gjelder for både stabilitet og ekvivalens; opplegget for undersøkelser og innsamling av data vil i kvalitative studier være avhengig av når studien skal gjennomføres og hvem som skal gjennomføre den. Det er derfor mange bruker begrepet troverdighet, istedenfor reliabilitet når det gjelder kvalitative studier (ibid).

Det er imidlertid i følge Grønmo (2004) mulig å etablere et visst empirisk grunnlag for å kunne vurdere reliabiliteten i form av både stabilitet og ekvivalens. En måtene vi kan avklare stabiliteten på, kan være å ha flere gjennomganger av et datamateriale på ulike tidspunkter. Man kan gå gjennom transkriberte lydopptak flere ganger, og kan gjennom dette få avklart stabiliteten i de beskrivelsene av forholdene som er studert. Når det gjelder reliabiliteten i form av ekvivalens, kan den vurderes ved at man sammenligner ulike forskeres beskrivelser av samme forhold. Dette betyr at forskere gjennomgår og vurderer samme datamateriale uavhengig av hverandre, og ekvivalensen vurderes ut fra om det er

samsvar mellom beskrivelsene til de ulike forskerne. Disse sammenligningene kan imidlertid bli vanskeliggjort gjennom at disse forskerne kanskje vil forstå de samme forholdene ut fra forskjellige faglige ståsted. Grønmo (2004) sier imidlertid at det er vanlig at vurderinger av reliabiliteten til kvalitative data ikke blir basert på slike empiriske undersøkelser av stabilitet og ekvivalens. Reliabiliteten blir da vurdert ut fra en systematisk drøfting av innsamlet data, blant annet kildenes troverdighet, forskerens rolle i studien, og konteksten studien har vært gjennomført i. Denne drøftingen av hvordan konteksten for studien kan prege innsamlet data, er spesielt viktig for å vurdere reliabiliteten til kvalitative data (Grønmo 2004:230).

Når det gjelder validitetsbegrepet, så refererer det til flere aspekter ved datainnsamlingen og datamaterialet enn reliabilitetsbegrepet gjør. Validitetsbegrepet er mer omfattende, men mindre presist enn reliabilitetsbegrepet. Vi skiller mellom flere typer av validitet, og noen av disse passer best for kvantitative opplegg, mens andre passer best for kvalitative (ibid.). En form for validitet som er relevant for både kvalitative og kvantitative studier er åpenbar validitet. Validiteten vurderes som god dersom det er åpenbart at innsamlet datamateriale er god og treffende i forhold til oppgavens målsetting. Denne validitetsvurderingen er ikke basert på inngående undersøkelser og drøftinger, men på trekk ved datainnsamlingen og datamaterialet som er åpenbare for forskeren selv eller andre (Grønmo 2004:231). Vurderingen av validiteten er mindre presis i kvalitative enn i kvantitative studier, og det har derfor blitt fremhevet at validitetsbegrepet ikke er særlig fruktbart for kvalitative studier. Noen bruker derfor begrepet bekreftbarhet istedenfor validitet. Det er imidlertid noen validitetsbegreper som er særlig vanlige ved kvalitative studier. Dette er kompetansevaliditet, kommunikativ validitet og pragmatisk validitet (ibid.).

Når vi snakker om kompetansevaliditet handler det om forskerens kompetanse på innsamling av kvalitative data. I et kvalitativt undersøkelsesopplegg er det forskerens kompetanse som er det viktigste leddet i innsamlingen av data. Det legges vekt på forskerens kompetanse både når det gjelder kildene, det empiriske feltet og den teoretiske forståelsen av det som studeres. Kompetansen til forskeren er altså en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for høy validitet (ibid.).

Videre har vi kommunikativ og pragmatisk validitet. Med kommunikativ validitet mener vi at vi gjennom dialog mellom forskere kan drøfte og vurdere hvorvidt datamaterialet er godt og treffende i forhold til den aktuelle problemstillingen. Den pragmatiske validiteten sier oss noe om i hvilken grad vårt materiale og resultatene fra studien vår gir grunnlag for

bestemte handlinger. Validiteten er dermed et uttrykk for om det er et samsvar mellom det empiriske materialet vårt og de handlingene det legges vekt på å utvikle (ibid). Jeg tolker dette slik at denne studien av BMS kan sies å ha høy pragmatisk validitet, dersom studien danner et grunnlag for forbedringer i bruken av dette strategiske måle- og ledelses-systemet.

Det finnes ingen enkle kriterier for hva som kan betraktes som tilfredsstillende validitet, men det viktigste vil være å gjennomføre en systematisk drøfting av både opplegget for undersøkelsen, datainnsamlingen og materialet, med vekt på de validitetstypene som er mest aktuelle for studien. Validitetsvurderingene kan underbygges empirisk gjennom å foreta sammenligninger av ulike typer data om samme fenomen. Disse sammenligningene kan gjennomføres internt i det innsamlede materialet. Validiteten kan antas å være høy dersom vi finner et stort samsvar mellom ulike data om samme fenomener. Lite samsvar som følge av sammenligninger kan tyde på validitetsproblemer (ibid.).

I kvalitative studier er det flere ulike strategier som kan benyttes for å forbedre både reliabiliteten og validiteten. En av disse strategiene er i følge Grønmo (2004) å forbedre kvaliteten på data gjennom en fortløpende systematisk tilpasning av datainnsamlingen. Målet med dette er å innrette innsamlingen av data på en slik måte at grunnlaget for å vurdere datakvaliteten blir best mulig, dels å kunne gjøre tilpasninger i innsamlingen av data ut fra de vurderingene som blir gjort. En slik systematisk tilpasning av datainnsamlingen der vi ønsker å skape et godt grunnlag for å vurdere datakvaliteten, kan foretas på to måter (ibid.). For det første kan vi gjøre oss nytte av de metodologiske erfaringer og drøftinger som er gjort gjennom tidligere forskningsarbeid. For det andre kan det også gjøres gjennom systematisk variasjon i innsamlingen av data om samme fenomener. Dette kan vi gjøre gjennom å bruke ulike spørsmålsformuleringer når vi gjennomfører uformelle intervjuer med respondentene våre. Vi sier da at kvaliteten på innsamlede data er høy dersom det er et godt samsvar mellom de data vi har fått basert på ulike synsvinkler og spørsmålsformuleringer. Ifølge Grønmo (2004) vil kvalitative data ofte ha høyere kvalitet når det er benyttet flere ulike innfallsvinkler for å belyse de samme fenomenene.

4.4. Datagrunnlaget

Det er oppgavens problemstilling som har lagt føringene for hvilke kilder jeg har brukt for å innhente informasjon. Mitt datagrunnlag er skriftlige dokumenter og intervjuer med

utvalgte respondenter. Det er de uformelle intervjuene som utgjør hovedparten av mitt datagrunnlag. Jeg vil videre kort gjøre rede for de skriftlige og muntlige kildene i min oppgave.

4.4.1. Skriftlige dokumenter

Skriftlige kilder er ulike typer dokumentarisk materiale som kan analyseres med sikte på å framskaffe relevant informasjon for å belyse en problemstilling. Disse dokumentene kan variere med tanke på innholdet, og vi skiller mellom dokumenter som inneholder meningsytringer og dokumenter som inneholder faktainformasjon (Grønmo 2004). Dokumenter som inneholder meningsytringer kan være uttrykk for oppfatninger, standpunkter og vurderinger hos den som står bak dokumentet, som eksempelvis ulike typer saksfremlegg til politiske organ i kommunen. Jeg har gått gjennom ulike former for saksfremlegg i kommunen, som rapportering av økonomi og sykefravær, med vurderinger av resultatene og forslag til tiltak. Jeg har også sett på saker knyttet til behandlingen av merforbruk og mindreforbruk i regnskapet for 2009, og dokumenter knyttet til: ”Stifinnerprosjektet” og ”Molde i omstilling”.

Den andre hovedtypen dokumenter er faktadokumentasjon, og er dokumenter som for eksempel årsmelding og økonomiplan. Jeg har gått gjennom årsmeldinger for de siste årene, innbyggerundersøkelsen våren 2009, strategier for kommunen, interne retningslinjer for samhandling mellom kommunale foretak og Molde kommune som basisorganisasjon, og beskrivelser av funksjonsorganiseringen og møtестrukturen i kommunen. Det har vært lett å få tilgang til dokumentene, da alle har vært offentlige. Det er derfor rimelig å anta at dette har styrket dokumentenes troverdighet.

Systematiske undersøkelser av innhold i dokumenter kalles innholdsanalyse. En slik analyse bygger på systematisk gjennomgang av dokumenter hvor formålet er å kategorisere innholdet og registrere data (ibid). Jeg har ikke gjennomført slike systematiske undersøkelser, men har gått gjennom ovennevnte dokumenter for å skaffe meg bedre bakgrunnskunnskap om kommunen, dens organisering, strukturer og formelle rutiner. Dette har dannet grunnlag for et bedre intervjuer med respondentene. Et annet formål med gjennomgangen av de skriftlige dokumentene har også vært å se om det er samsvar mellom det skriftlige og det muntlige datamaterialet, når det gjelder bruken av BMS i kommunen. Dette vil da være et utgangspunkt for ytterligere spørsmål til respondentene.

I følge Grønmo (2004) vil hovedutfordringen i arbeidet med mine skriftlige kilder være at jeg må være bevisst på hvordan mine egne perspektiv kan påvirke utvelgingen og tolkningen av tekstene. Det kan altså være en fare for at interessante tekster med stor relevans for problemstillingen kan bli oversett fordi de ikke passer overens med mine perspektiv, med det mener Grønmo at noen som er opptatt av institusjonelle teorier kan være særlig selektiv overfor tekster som ”stemmer overens” med disse teoriene og deres forutsetninger. Jeg kan da gå glipp av tekster som ville dannet et godt grunnlag for andre interessante tolkninger, fordi utvalget av tekster har blitt skjevt pga ”perspektivforstyrrelser”. Avslutningsvis er det også viktig å være oppmerksom på den konteksten dokumentet er utarbeidet i. Det er stor forskjell på et dokument utarbeidet av rådmannen eller av ordføreren, det er altså viktig med en god kontekstuell forståelse (ibid.).

4.4.2. Intervjuet

På bakgrunn av det skriftlige materialet begynte jeg å forberede intervjuene med utvalgte respondenter. Jeg har valgt en framgangsmåte hvor jeg intervjuer mine respondenter på bakgrunn av en intervjuguide. Det er intervjuguiden, se vedlegg 1 og 2, som har vært rettesnoren for intervjuene, og som har veiledet meg gjennom de temaene som har vært relevante for problemstillingen. Uformelle intervju kan skje på en fleksibel måte, og spørsmålene kan endres underveis ettersom jeg opparbeider meg mer kunnskap om temaet. Jeg har imidlertid latt intervjuguiden vært spesifikk angående temaer, slik at jeg har sikret meg den informasjonen som er nødvendig for å få belyst problemstillingen. Grønmo (2004) kaller en slik arbeidsmåte for uformell intervjuing.

Jeg har intervjuet 6 politikere, 5 resultatenhetsledere og 3 fra rådmannens stab. Til sammen er 14 personer intervjuet enkeltvis. Jeg har lagt vekt på å få respondenter fra ulike politiske parti, samtidig som jeg har sikret meg at de politikerne jeg har snakket med dekker flere og ulike politiske organ, som: kommunestyret, formannskapet, plan- og utviklingsstyret og drift- og forvaltningsstyret. Enhetslederne som er valgt ut dekker de store tjenestemåtene i kommunen. Alle respondentene er valgt ut av meg selv, kommunen har ikke lagt noen føringer for hvem jeg fikk intervjuet. En styrke med å intervjuet respondenter fra ulike enheter i kommunen, og fra ulike nivå i organisasjonen, er at jeg lettere ser om min problemstilling er aktuell og relevant. Med den store variasjonen blant mine respondenter får jeg også større variasjon i innfallsvinkler i forhold til bruken av BMS, og med det styrker jeg også kvaliteten på mitt datamateriale.

I begynnelsen av intervjuene har jeg spurt om det er i orden at jeg har brukt lydopptak. Ingen av respondentene har reservert seg mot bruk av lydopptak fra samtale. Alle lydopptakene er blitt transkribert underveis slik at det foreligger et skriftlig datagrunnlag fra samtale, og dette vil i seg selv være en form for kvalitetssikring av dataene. Selve samtale ble gjennomført over en periode på 2 måneder. Lengden på intervjuene har vært fra ca 25 minutter, til over 2 timer. De fleste samtale har vært på 1 time. Samtale har vært holdt der det har vært mest praktisk for mine respondenter, både i forhold til tid og sted. Etter hvert som jeg har blitt bedre kjent med tema gjennom samtale med respondentene, har det åpnet seg ny kunnskap som har gjort det lettere å stille nye og mer målrettede spørsmål i forhold til problemstillingen, slik at de første samtale nok har vært mer av en mer eksplorativ karakter enn de siste. Jeg har imidlertid hele tiden beholdt en hovedstruktur på samtale gjennom intervjuguiden, slik at det har vært mulig for meg å gjøre sammenligninger og holde meg til oppgavens tema og problemstilling. Endringer og justeringer av intervjuguiden underveis har gjort at jeg har sikret meg et mer relevant materiale i forhold til problemstillingen.

Etter hvert som jeg har gjennomført intervjuene, har jeg analysert dataene fortløpende. Gjennom dette har jeg i følge Grønmo (2004) hatt en større mulighet for å få en bedre forståelse for problemstillingen, samt at jeg har tilegnet meg metodiske erfaringer som har vært viktige å ha med videre i oppgaven. Analyse av kvalitative data er tidkrevende, og det finnes ingen standardiserte teknikker for hvordan vi analyserer kvalitative data (Halvorsen 2003). Det er også utfordrende å analysere kvalitative data fordi de foreligger i en ustrukturert form. Analyse av kvalitative data innebærer å avdekke generelle eller typiske mønstre i materialet (Grønmo 2004). Det har også vært viktig for meg å reflektere over at analysen kan bli personlig, da det er jeg som både har samlet inn – og som skal analysere dataene. Det er derfor intervjuene er transkribert, for å gi en mest mulig nøyaktig gjengivelse av det mine respondenter har formidlet, slik at det er større sannsynlighet for at de som blir intervjuet har fått frem det de ville formidle. Min utfordring er derfor at tolkningene må være slik at de som er intervjuet opplever en form for gjenkjennelse. For å få et best mulig grunnlag for analyse, har jeg etter gjennomgangen av det skriftlige materialet utarbeidet en matrise. En matrise er satt opp på samme måte som en tabell, og kan være en god måte å systematisere det skriftlige materialet som er utarbeidet på bakgrunn av intervjuene (ibid.). I matrisen har jeg satt sammen svarene på de ulike temaene fra de ulike respondentene. På denne måten har det dannet seg et bilde av de ulike

temaene som skal dekke min problemstilling. Jeg har på denne måten skaffet meg en oversikt over likheter og forskjeller i forhold til de ulike temaene. Gjennom matrisen har jeg også kunnet ha en gjennomgang av hele materialet på ulike tidspunkter. Jeg har gjennom dette fått større innsikt i materialet, og flere relasjoner mellom de ulike temaene har blitt tydeligere for meg.

5. Balansert målstyring (BMS)

I dette kapitlet vil jeg først se nærmere på hva som kjennetegner reformideen New Public Management, og deretter se dette i forhold til organisasjoner med flate strukturer, resultatenhetsmodellen og resultatstyring. Etter dette vil jeg beskrive BMS. Jeg vil også kort beskrive hva som er sagt av sentrale myndigheter, i dette tilfellet Kommunal- og regionaldepartementet (heretter KRD), om BMS i kommunene. I forhold til BMS har KRD en viktig rolle, både som autorisatør og oversetter av konseptet.

5.1. *New Public Management*

I 1980-årene opplevde mange land en reformbølge i den offentlige sektoren. Denne reformbølgen har fått navnet New Public Management, heretter kalt NPM (Baldersheim og Rose 2000). Bakgrunnen for at NPM fikk økt utbredelse i flere land samtidig, var at høyreorienterte regjeringer overtok i en periode med økonomisk stagnasjon, og disse var kritiske til størrelsen og effektiviteten til offentlig sektor. Innbyggerne i flere av disse landene var samtidig kritiske til den offentlige sektoren, og var ikke interessert i å finansiere offentlig sektor gjennom høye skatter (Christensen et al. 2007). Australia, New Zealand, USA, Storbritannia og Canada var tidlig ute med å implementere NPM- inspirerte reformer. Derfra spredte reformen seg videre til andre vestlige og ikke-vestlige land, deriblant Norge (Christensen og Læg Reid 2007). I følge Christensen og Læg Reid (2007:8) har Norge implementert NPM i en meget modifisert form og på en noe nølende måte, først gjennom en begynnende og svak implementering av ulike NPM- relaterte reformelementer, etterfulgt av en periode fra 2001-2005 med mer radikal tilnærming og høyere innføringstakt, og deretter avløst av en modifisering av implementerte NPM tiltak. Norge har i denne sammenheng i større grad implementert management-orienterte reformelementer (eksempelvis desentralisering og delegering), fremfor markedsorienterte elementer (eksempel utkontraktering, hel - eller delprivatisering) (ibid.).

5.1.1. Innholdet i NPM

NPM er en kompleks reformbølge, og blir av noen beskrevet som en "handlekurv" av ulike reformelementer (Christensen et. al 2007). Jeg har i denne oppgaven valgt å ta utgangspunkt i Christopher Hood når jeg skal gi en kort beskrivelse av innholdet/elementene i denne reformen.

I 1991 kom Hood med sin kjente artikkel ”A Public Management for All Seasons”. Dette er en av de mest siterte artikler om NPM (Greve 2002). Med denne artikkelen satte han ord på den forandringen som hadde begynt i den offentlige sektoren, og hans definisjoner har på mange måter preget senere diskusjoner om NPM (ibid.). I 1995 kom Hood med en ny artikkel ”The ”New Public Management” in the 1980s: variations on a theme”. Hoveddoktrinen for NPM, i følge denne artikkelen, har vært å fjerne forskjellene mellom privat og offentlig sektor, og å rette fokuset mot å skape ansvarlighet i offentlig sektor gjennom rapporteringsplikt og ansvar for resultatene. De ansatte i offentlig sektor har blitt sett på som budsjettmaksimerende byråkrater, og måtte derfor kontrolleres og evalueres gjennom målstyringsteknikker (Hood 1995).

Konseptet NPM har blitt beskrevet av mange, og ut fra dette mener Hood (1995) å kunne identifisere 7 elementer som beskriver og dekker innholdet i NPM. Det *første* elementet innebærer en oppdeling av offentlige organisasjoner i separate og autonome enheter med ansvar for eget produkt. Det *andre* elementet innebærer innføringen av konkurranse mellom organisasjoner i offentlig sektor og mellom offentlig og privat sektor. Meningen er at dette skal skape rivalisering, og at det skal lede til reduserte kostnader og bedre standard på tjenestene. Det *tredje* elementet har fokus på at det offentlige med stor fordel kan innføre og gjøre seg nytte av ledelsesteknikker som er utbredt i det private. Videre vektlegger det *fjerde* elementet betydningen av disiplin og nøkternhet i bruken av ressursene, samt at den offentlige sektoren må bli bedre til å finne alternative og bedre måter å produsere og levere tjenester på. Konsekvensen blir at organisasjonen legger mye større vekt på bunnlinja. Det *femte* elementet går ut på at de ulike offentlige organisasjonene må kontrolleres mer gjennom en aktiv, og synlig toppledelse. Byråkratene skal ansvarliggjøres, og dette skal skje gjennom tydelig delegering av ansvar. Lederne skal myndiggjøres, og skal gis større frihet til å disponere økonomiske og menneskelige ressurser i sin enhet. Det *sjette* elementet innebærer et mye større fokus på eksplisitte, tydelige, og målbare standarder for prestasjoner for organisasjoner i offentlig sektor. Disse standardene som organisasjonene skal måles mot, skal være tydelige både i forhold til det omfang, nivå og innhold som tjenestene skal ytes i forhold til. Vi får et mye større fokus på resultatindikatorer, evalueringer og revisjon. Det *sjunde*, og siste elementet, vektlegger viktigheten av at resultatene til de offentlige organisasjonene må kontrolleres i forhold til mål som er fastsatte på forhånd; større vektlegging av resultatorientering (ibid).

Denne listen over de 7 elementene er i følge Hood (1995) forenklet. De fleste OECD landene vil imidlertid mest sannsynlig ha vært eksponert mot de fleste av disse elementene/doktrinene, men de har ikke nødvendigvis vært tilstede til samme tid (Hood 1991:4).

I min oppgave er det flere av disse elementene som er særlig interessante. Dette gjelder spesielt oppdelingen av organisasjoner i flere autonome enheter, innføringen av ledelsesteknikker fra privat sektor, og prestasjonsmåling og vektleggingen av resultater; resultatstyring. I Norge er det særlig to av elementene ved NPM som har vært spesielt fremtredende, det er organisasjonsstrukturell fristilling (spesialiserte og autonome enheter) og mål- og resultatstyring (Johnsen 2007; Helgesen 2001; Christensen et al. 2007; Allern og Kleven 2002).

5.2. Resultatenhetsmodellen i kombinasjon med flat struktur

Resultatenhetsmodellen i kombinasjon med en flatere struktur har blitt den dominerende organisasjonsmodellen i kommunene. Det er imidlertid ikke automatikk i at innføring av resultatenhetsmodellen resulterer i en flatere struktur, men det kan i følge Torsteinsen (2006) virke slik. I følge Torsteinsen (2006) og Opedal, Stigen og Laudal (2002) er det vanskelig å komme frem til noen entydig definisjon av begrepet resultatenhet. Torsteinsen definerer begrepet slik:

En resultatenhet er en avgrensa og relativt selvstendig kommunal virksomhet med stor operativ frihet og tilnærma totalansvar for egen drift og egne resultater innen hovedsakelig eksternt fastsatte økonomiske rammer (Torsteinsen 2006:11).

Torsteinsen (2006) bruker begrepet resultatenhet både om eksternt rettede enheter som yter tjenester til innbyggerne og i forhold til interne støtteenheter og rådmannsfunksjonen. Opedal, Stigen og Laudal definerer begrepet resultatenhet slik:

”Den vanligste forståelsen av begrepet er at den enkelte enhet eller virksomhet har fått delegert betydelige fullmakter innenfor et klart ansvars- eller resultatområde” (Opedal, Stigen, og Laudal 2002:24).

Delegasjon av myndighet synes altså å være en sentral betingelse for å vurdere hvorvidt en enhet kan kalles resultatenhet. Begrepet resultatenhet blir videre også brukt om kommunale foretak, kommunale selskap, interkommunale selskap og kommunale og

interkommunale stiftelser. I denne oppgaven vil jeg bruke begrepet resultatenheter om alle disse enhetene, selv om noen av disse har en sterkere grad av fristilling fra den ordinære kommunale virksomheten enn andre. I følge Torsteinsen (2006) innebærer resultatenhetsmodellen en oppsplitting av organisasjonen mot mer spesialiserte resultatenheter, økt operativ frihet og en flatere struktur.

5.2.2. Spesialiserte resultatenheter.

Idealet er en resultatenheter pr oppgave eller tjeneste (Torsteinsen 2004). Dette vil si at vi i kommuner med slik organisering får resultatenheter med avgrenset og spesielt ansvar for målgrupper og/eller tjenester som for eksempel skole, barnehage og voksenopplæring. Som følge av denne oppdelingen vil vi få ganske mange selvstendige enheter i kommuner med denne organisasjonsmodellen.

5.2.3. Økt operativ frihet

Med økt operativ frihet mener vi delegering av myndighet fra øverste ledernivå til resultatenhetslederne. Med denne overføringen av myndighet skjer det i følge Torsteinsen (2004) en fristilling; resultatenheterne får større frihet til å disponere sine egne ressurser.

Resultatenheterne skal ha et fullstendig resultatansvar. Målet med delegeringen er at resultatenhetslederne skal utvikle seg som ledere og at de skal bli mer innovative, dvs finne nye løsninger på utfordringer som det å oppnå en riktig og effektiv tjenesteyting (Helland 2002). Med delegert myndighet vil resultatenhetslederne ha stor frihet i utformingen av tjenesteytingen innen sitt område, og et av målene med dette er at brukerne skal oppleve at beslutningene tas nær dem (ibid.).

5.2.4. Flatere struktur – utflating.

En flat struktur har vi i følge Opedal, Stigen og Laudal (2002) i sin mest rendyrkede form når vi har kun to administrative ledelsesnivåer. De sier videre at når en organisasjon flates ut, så får vi færre ledere og færre nivåer per ansatt. Dette er den viktigste endringen som følger i en kommune som utvikler seg i retning av en flatere struktur; man fjerner mellomledet som var de tidligere etatssjefene, og desentraliserer myndigheten nedover til enhetsledere/ virksomhetsledere. En av beveggrunnene for å redusere antall ledernivåer er at dette skal redusere kostnadene til administrasjon (les: byråkrati) (Helland 2002). Som et resultat av dette skjer det en horisontal oppsplitting i organisasjonen, slik at vi får mange

flere enheter. På denne måten tenker man seg at vi blir kvitt den sektoregoismen vi hadde tidligere i den tradisjonelle etatsmodellen (ibid.). Motivet bak denne utflatingen har ofte vært å ansvarliggjøre lederne for resultatene, og dermed få bedre kontroll med økonomien og forbedre ressursutnyttelsen. Ulempen ved en slik organisering kan være at vi får enhetsegoisme i stedet for sektoregoisme.

Det er vanskelig å komme frem til hvilke kriterier som må være oppfylt for at en organisasjon skal kunne sies å ha en flat struktur. I følge Opedal, Stigen og Laudal (2002) blir begrepet ”flat struktur” brukt om kommuner med både 2, 2,5 og 3 administrative ledernivåer, og felles for disse er at resultatenehetene rapporterer direkte til rådmannen. I kommuner hvor de ”gamle” etatene er resultateneheter og rapporterer til rådmannen har vi 3 ledernivåer. Opedal, Stigen og Laudal (2002) mener det kan stilles spørsmål ved om en kommune med 3 ledernivåer kan kalles ”flat”. Når alle virksomhetene i kommunen er resultateneheter og rapporterer direkte til rådmannen har vi 2 ledernivåer. Når vi har 2,5 ledernivåer har vi en mellomvariant hvor virksomhetsleder rapporterer direkte til rådmannen eller gjennom en resultatenehetsleder (ibid.). I en slik mellomvariant er ikke alle virksomhetene gjort om til resultateneheter, og antallet resultateneheter blir lavere enn i en modell med 2 ledernivåer, og flere enn i en modell med 3 ledernivåer. Vi har i tillegg også kommuner som har tonivåorganisering for deler av sin organisasjon, mens de har en mer tradisjonell etatsmodell for den øvrige delen av organisasjonen (Hovik og Stigen 2008). Det er altså mange ulike varianter av flat struktur, og det mest fruktbare er nok derfor rettere sagt å snakke om ”utflating” og ”flatere” strukturer heller en ”flat struktur” som et entydig begrep (Opedal, Stigen og Laudal 2002).

5.2.5. Oppsummering

Det sentrale har vært å få et inntrykk av hva som ligger i de ulike begrepene, og å få en forståelse av sammenhengen mellom begrepene ”flat struktur” og ”resultatenehet”. Det er viktig å ha som utgangspunkt at en kommune kan ha utstrakt delegasjon, og etablere resultateneheter uten at den nødvendigvis har en flat struktur. Men det er i følge Opedal, Stigen og Laudal (2002:24) vanskelig å tenke seg en flat struktur uten at det skjer et visst omfang av delegasjon nedover i organisasjonen.

Vi har også sett at en utflating av den kommunale organisasjonen i kombinasjon med resultatenehetsmodellen bærer tydelig preg av å være inspirert av det som tidligere i oppgaven er beskrevet som tankegangen bak og innholdet i reformideen New Public

Management; den horisontale oppsplittingen av organisasjonen, troen på aktive og ansvarliggjorte ledere og bedre ressursutnyttelse i organisasjonen. Opedal, Stigen og Laudal (2002:35) mener at fjerning av ledernivåer (utflating) og etablering av resultatenheter som er delegert betydelig myndighet er en type omorganisering som utvilsomt føyer seg inn i rekken av ”New Public Management”-inspirerte organisasjonsendringer i norske kommuner.

5.3. Resultatstyring

Resultatstyring i offentlig sektor handler om å framskaffe data for effektivitets- og produktivitetsvurderinger, som kan danne grunnlaget for bedre beslutninger i kommunene (Johnsen 2007:11). Resultatstyringen omfatter tre prosesser: det er resultatmålinger, sammenligninger og rapporteringer. Rapporteringene handler både om bruken av informasjonen og oppfølgingen av denne informasjonen.

Resultatstyring inkluderer mange ulike oppskrifter, og kan deles inn i tre ulike hovedformer: målstyring, sammenligninger og overvåking. Alle disse tre formene for resultatstyring kan videre deles inn i ulike oppskrifter, både konkurrerende og utfyllende. Alle oppskriftene har som mål å forbedre produktivitet, effektivitet og tjenesteproduksjon, men målstyringsmodellene skiller seg ut fra de andre modellene ved at resultatindikatorne er tett koblet mot organisasjonens målsetting (ibid.).

Jeg skal videre konsentrere meg om målstyring. Målstyring er en utbredt styringsteknikk, og et flertall av kommunene i Norge har innført målstyring (Allern og Kleven 2002; Johnsen 2010). Målstyring er et hierarkisk styringssystem hvor målformuleringene på et høyere nivå bestemmer resultatindikatorne på et lavere nivå i organisasjonen (Johnsen 2007). Denne koblingen mellom overordnede mål og resultatindikatorer er kjennetegnet med at de er forholdsvis tette. Målstyring kan bli brukt både på organisasjons-, avdelings-, og individnivå, og resultatene kan knyttes til finansielle insentiver. Målstyring er lett å imitere ved at målsetningene er lette å formulere på bakgrunn av offentlige dokumenter som eksempelvis kommuneplaner og årsmeldinger. Målstyringsmodellene er også rimeligere enn overvåkings- og sammenligningsmodellene ved at de er generelle produkter som det er mulig å kjøpe i markedet. Dette er egenskaper ved målstyringsmodellene som også gjør det lettere for kommunene å bruke dem kun som symboler, dersom kommunene ønsker det (ibid.).

En av de mest kjente oppskriftene blant målstyringsmodellene er BMS (Johnsen 2007), og det blir hevdet at BMS, helt åpenbart, er en verktøykasse for ledelsen i en NPM-kontekst (Opstad 2006:369).

5.4. Balansert målstyring (BMS)

I arbeidet med å beskrive BMS har jeg i hovedsak tatt utgangspunkt i Kaplan og Norton (1996) og Hoff og Holving (2002). Hoff og Holving må vel kunne sies å ha bidratt med en ”fornorsking” av dette konseptet, gjennom presentasjonen av flere norske ”case”-bedrifter som har tatt i bruk BMS i sin organisasjon. Målsettingen er ikke å gi en uttømmende beskrivelse av BMS i dette kapitlet, men å gi en oversikt over hovedtrekkene i modellen.

5.4.1. Balansert målstyring – begrepets opphav

BMS ble introdusert av Kaplan og Norton i 1992, og konseptet har senere vært under kontinuerlig utvikling (Kaplan og Norton 1992, 1993, 1996, 2001). BMS har utviklet seg fra et enkelt prestasjonsmålingsverktøy til et omfattende ledelseskonsept hvor strategi står sentralt (Nilsen 2007). Konseptet har i følge Nilsen utviklet seg gjennom ”tre generasjoner”, og senest i 2001 ble begrepet ”*the strategy map*”, *det strategiske kartet*, introdusert. Boka til Kaplan og Norton i 2001 introduserte uansett ingen fundamentale endringer i det balanserte målstyringssystemet (Bourguignon, Malleret, og Nørreklit 2004), slik at jeg i denne oppgaven ikke vil ha noe særlig fokus på det strategiske kartet. Mitt fokus vil være målekortet som jeg kommer nærmere inn på senere.

BMS har blitt en populær organisasjonsoppskrift og har fått stor utbredelse (Johnsen 2007; Hoff og Holving 2002; Hovik og Stigen 2008). BMS har imidlertid langt fra vært det eneste forsøket på å bygge såkalte helhetlige prestasjonsmålingssystemer. Andre metoder som *Performance Pyramid* og *Intellectual Capital*, nådde imidlertid ikke opp i konkurransen (Bjørnenak 2010).

5.4.2. Balansert målstyring - den grunnleggende ideen

Den grunnleggende ideen bak BMS er at lederne skal ha et verktøy for å kunne oversette organisasjonens visjoner og strategier, gjennom en ”top-down”-prosess, til et omfattende sett med resultatindikatorer, og at dette skal skape et rammeverk for et strategisk måle- og ledelsessystem (Kaplan og Norton 1996).

BMS er et styringskonsept bestående av både finansielle og ikke-finansielle styringsparametre, og gir i følge Hoff og Holving (2002) et godt og egnet rammeverk for å iverksette strategier. Med balansert målstyring skal man kunne knytte kortsiktige finansielle og ikke-finansielle periodiske målinger opp mot organisasjonens langsiktige visjon og strategier. Denne strategiske oppfølgingen skal integreres med den vanlige prestasjonsmålingen som budsjettet, slik at dette sammenfattes i en og samme rapport, for å understreke sammenhengen mellom de strategiske og taktiske planene (ibid.). BMS er altså et helhetlig styringssystem med en klar forankring i organisasjonens strategier, og hvor iverksettelse og løpende styring av disse strategiene og læring har hovedfokus (ibid.). I tillegg til å iverksette og styre strategier, kan BMS også være et verktøy som kan hjelpe organisasjonene med å utvikle strategier (Stemsrudhagen 2003). Hoff og Holving (2002) viser videre til at det endelige målet med å innføre BMS er å etablere en lærende organisasjon.

Et sentralt, og nytt, element i dette styringssystemet, er at de ovennevnte styringsparametrene er utviklet på basis av såkalte hypoteser om årsaks-/virkningssammenhenger, som støtter organisasjonens strategier og antagelser om hvordan resultatene skapes. Dette er ment å gi ledelsen kunnskaper om utviklingen i organisasjonen i forhold til den strategiske retningen (ibid.). Kaplan og Norton (1996) fremhever også at noe av det nye med dette systemet er at de finansielle og ikke-finansielle målene er en del av et informasjonssystem for de ansatte i alle delene av organisasjonen; alle ansatte skal dele visjonen (kjenne til visjonen), og alle skal vite hvordan de kan bidra til å realisere visjonen og målene.

Vi bruker begrepet *målekort* (også kalt styringskort eller målekart) for å beskrive den rapporten som rapporterer disse finansielle og ikke-finansielle styringsparametre.

5.4.3. Målekortet

Balansert målstyring skal altså hjelpe organisasjonen med å oversette visjon og strategier til konkrete mål. Skal vi kunne utvikle styringsparametre (ytelses- og resultatindikatorer) som kan gi oss kunnskap om de tiltakene vi har satt i gang bidrar til å nå disse målene, må vi etablere hypoteser om det vi kaller kausalitet. Vi må finne frem til noen få forhold, som mer enn andre påvirker de endelige resultatene, noe Hoff og Holving (2002), kaller kritiske suksessfaktorer. Kritiske suksessfaktorer er med andre ord forhold som må være på plass, og som organisasjonen må beherske, dersom organisasjonen skal nå sine mål. I en

balansert målstyringsstyringsmodell må disse kritiske suksessfaktorene formidle strategienes innhold, både kortsiktig og langsiktig. For å kunne måle dette, må vi ut fra de kritiske suksessfaktorene utvikle styringsparametre (ibid).

De størrelsene, målbare finansielle og ikke-finansielle forhold, som vi legger til grunn for den periodiske styringen mot bestemte mål kalles styringsparametre. Styringsparametrene deles inn i ytelsesindikatorer og resultatindikatorer. Det er disse indikatorene som skal hjelpe oss med å måle effekten av tiltak og prosesser ved å spesifisere hva som må være realisert til gitte tidspunkter for at målene skal være nådd (ibid). Styringsparametrene i forhold til kritiske ytelser, kaller vi *ytelsesindikatorer*. Kritiske ytelser beskriver aktiviteter og prosesser som har stor påvirkning på utviklingen mot de endelige målene. Ytelsesindikatorene måler utviklingen i disse aktivitetene og prosessene og forteller oss om de løpende resultatene av disse; ytelsesindikatorene blir altså en slags ”forkant”-indikator som har sterk innvirkning på de endelige resultatene (Hoff og Holving 2002:84). *Resultatindikatorer* er oftest mer entydige kvantitative størrelser som forteller hvordan det gikk i perioden, og hva det endelige resultatet vil bli. Skillet mellom ytelsesindikatorer og resultatindikatorer er ikke bestandig like klar (ibid).

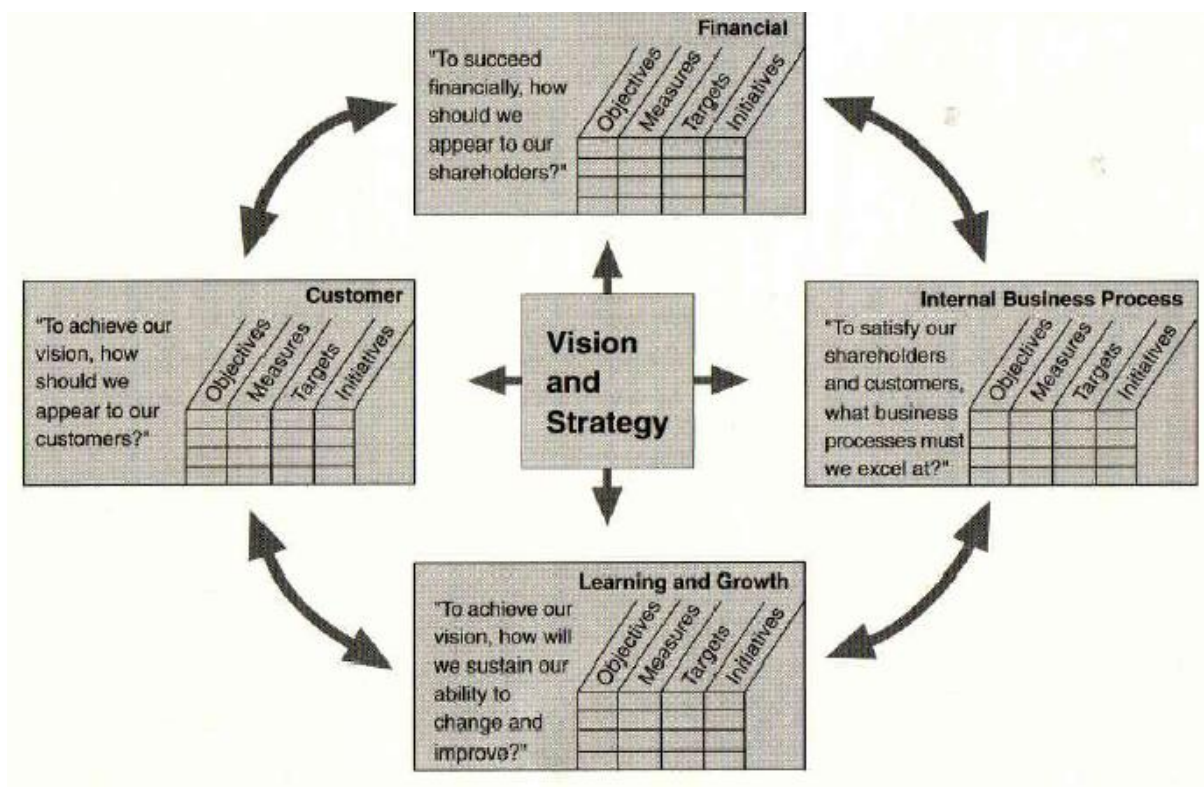
Når nå de kritiske suksessfaktorene og styringsparametrene er klarlagt, så må organisasjonen etablere de perspektivene som skal være i fokus for styring i et balansert målstyringskonsept. Hoff og Holving definerer perspektiver slik:

Perspektiver representerer interessentens viktigste oppfatninger av en gitt strategi, hvor oppfatningene er uttrykk for et sett med krav eller mål fra de respektive interessenter. Samlet uttrykker perspektivene virksomhetens strategi (Hoff og Holving 2002:91).

Kaplan og Norton tar utgangspunkt i *fire* perspektiver i sin modell (Hoff 2009). Jeg vil gi en kort oversikt over disse perspektivene slik de er beskrevet av Hoff og Holving (2002:93-101). Det *første* perspektivet (ovenfra – og - ned), det finansielle perspektivet, representerer aksjonærenes oppfatninger av virksomheten. Det viktigste i dette perspektivet er å skape verdier for aksjonærene, og dette måles gjennom *styringsparametre* som eksempelvis avkastning på totalkapitalen. I dette perspektivet betegner styringsparametrene de finansielle resultatene av strategiene og handlingsplanene som organisasjonen har valgt. Det *andre* perspektivet er kundeperspektivet. Innenfor dette perspektivet må organisasjonen identifisere sine markeds- og kundesegmenter, og avklare hvilke *kritiske ytelser* som vil gi organisasjonen fornøyde kunder. I det *tredje* perspektivet,

de interne forretningsprosessene (eller det interne perspektivet), må man identifisere de kritiske prosesser som organisasjonen må utføre godt dersom man skal lykkes med strategiiverksettelsen. I dette perspektivet må man fokusere på de *kritiske ytelser og ytelsesindikatorene* som man må lykkes med for å kunne realisere målene på ytelses- og resultatindikatorer i det finansielle perspektivet og kundeperspektivet. Det *fjerde og siste* perspektivet er læring og vekstperspektivet. I følge dette perspektivet må forholdene for læring og kreativitet være gode om en organisasjon skal oppnå suksess. Man må hele tiden ha fokus på læring, og ledelsen må hele tiden overvåke at læring faktisk skjer, gjennom å etablere styringsparametre som overvåker læringsfremgangen i organisasjonen (ibid).

Det er disse fire perspektivene, se figur 5.1, som danner rammeverket for balansert målstyring, og rekkefølgen på disse perspektivene er ikke tilfeldig.

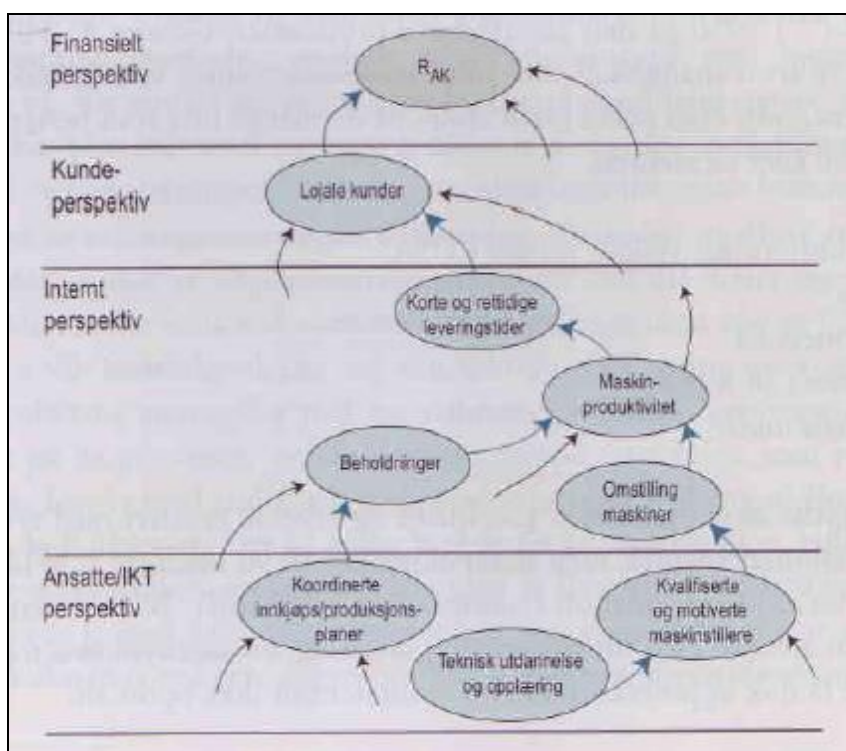


Figur 5.1. The Balanced Scorecard. Kilde: Kaplan og Norton (1996)

Vi etablerer og velger perspektivene for å skape et helhetsbilde og en balanse mellom det som er viktig å prioritere. Hoff og Holving (2002) påpeker i denne sammenheng at det ikke bare må tilstrebes kausalitet mellom ytelser og resultater, men at det også må være kausalitet mellom de ulike styringsperspektivene som er valgt.

Da tenker vi at det må være en kjede med årsak - virkningsforhold som går gjennom alle perspektivene, og at resultatene på de andre perspektivene gir retning til de finansielle

resultatene (Kaplan og Norton 1996:30-31). Tanken er at dersom vi når alle resultatene vi har satt som mål i de andre perspektivene, så vil målene i det finansielle perspektivet ha stor grad av sannsynlighet for å nås, se figur 5.2. Dette er en sentral del av BMS, og er noe som skiller denne modellen fra andre målstyringsmodeller. Kausalitetsantakelsen er noe som kjennetegner modellen til Kaplan og Norton. Vi må imidlertid være oppmerksom på at det i offentlige virksomheter kan være behov for en annen rekkefølge på perspektivene. Det kan være at det er brukerperspektivet som er det viktigste, mens målsettingen innenfor det finansielle perspektivet kan være å utføre tjenesteproduksjonen innenfor tildelte økonomiske rammer, ikke størst mulig økonomisk overskudd (Hoff 2009).



Figur 5.2. Styringsparametre og perspektiver. Kilde: Hoff og Holving (2002)

Kausalitetsantakelsen er ikke noe som blir problematisert av Stemsrudhagen (2003) eller av Hoff og Holving (2002). At sistnevnte ikke problematiserer dette, kan skyldes at sistnevnte er en lærebok, som i følge forfatterne selv, bygger på arbeidene til Kaplan og Norton.

Nørreklit (2000) er imidlertid kritisk til kausalitetsantakelsene til Kaplan og Norton (1996). En del av kritikken handler om det hun kaller *en manglende tidsdimensjon* i målekortet, da kausalitet krever tid mellom årsak og virkning (Nørreklit 2000). Virkninger er også i følge Nørreklit vanskelig å måle for bedrifter i stadig skiftende omgivelser. Nørreklit mener også at BMS mangler klarhet; hvilke sammenhenger som gjelder mellom

de ulike perspektivene. Nørreklit viser også til empiriske bevis på at kvalitet på produkter (og med det tilfredse kunder) ikke nødvendigvis fører til bedre finansielle resultater. På dette grunnlaget mener Nørreklit altså at vi gjennom kausalitetsantakelsene kan få forventninger til styringsparametre som kan være feilaktige. Nørreklit mener også at påvirkningene mellom perspektivene ikke bare går en vei som vist i figur 5.2. (ovenfor). Nørreklit mener at alle perspektivene er gjensidig avhengige og at påvirkningene går alle veier. Da har vi ikke en kausal sammenheng, men en gjensidig avhengighet. Nørreklit mener også det er uklart hvor ekstra perspektiver skal inngå i kjedene med årsak-virkninger. Nørreklit mener derfor at kausalitetsantakelsene er problematiske. I tillegg til dette kritiserer Nørreklit også konseptet BMS for å mangle en pålitelig teoretisk base (Nørreklit 2003).

I Nilsen sin studie av en organisasjon, viste det seg at organisasjonen som har brukt BMS over flere år, ikke har vært opptatt av spørsmålet om kausalitet (Nilsen 2007). Vi finner også at en studie som er gjort i en kommune, ikke har funnet noen sammenhenger mellom fokusområdene (perspektivene) i kommunens balanserte målstyringssystem (Høgvold Olsen, Nordheim, og Stray-Pedersen 2002). Vi finner heller ikke noen kausalitetsantakelser i veilederne til KRD (Stokland 2002; Kommunal- og regionaldepartementet 2004, 2007). I disse veilederne er det fremstilt årsak – virkningssammenhenger, men disse er ikke mellom perspektivene, men mellom ”driverindikatorer” som er årsaker, og ”resultatindikatorer” som er virkninger. I min studie av BMS i Molde kommune, vil ikke slike kausalitetsantakelser være sentrale.

Når vi har fått på plass de kritiske suksessfaktorene, styringsparametrene og perspektivene, i ett og samme dokument, har vi det sammenfattede bildet av organisasjonen, og dette blir kalt for *målekortet* (også kalt styringskortet og målekartet). Det er dette som danner grunnlaget for de periodiske rapporteringene, og målekortet er derfor mer av operasjonell karakter enn det strategiske kartet.

Det strategiske kartet kom med boka fra Kaplan og Norton i 2001, og ble en sentral del av BMS. Et strategisk kart brukes for å beskrive strategier og til å visualisere årsaksvirkningssammenhenger gjennom organisasjonens perspektiver. Det strategiske kartet visualiserer hvilke veivalg organisasjonen tar for å realisere visjon og langsiktige mål (Hoff 2009). I min oppgave vil jeg ha fokus på målekortet, da det er dette som er grunnlaget for rapporteringen av resultatene i kommunen.

Avslutningsvis kan vi si at BMS ikke bare er et målesystem, men at det i følge Kaplan og Norton (1996) også er et strategisk ledelsessystem som brukes for å administrere og lede organisasjoners strategier på lengre sikt. Vi kan si at BMS blir brukt til: 1) å tydeliggjøre og oversette visjoner og strategier, 2) kommunisere og koble strategiske mål og tiltak, 3) planlegge, sette mål og justere strategiske initiativer og 4) forbedre strategisk feedback og læring.

5.4.6. Balansert målstyring i kommunen

På bakgrunn av omfattende omstillingsprosesser i kommunene, og den begynnende utbredelsen av BMS, har KRD utarbeidet tre veiledere (Stokland 2002; Kommunal- og regionaldepartementet 2004, 2007).

5.4.6.1. Den første veilederen

Den *første* veilederen (Stokland 2002) fokuserer på innholdet i konseptet BMS, og hvordan dette systemet kan innføres. Behovet for et slikt styrings- og rapporteringssystem oppgis å være stort, og BMS er i følge veilederen godt egnet for offentlige organisasjoner, både organisasjoner med hierarkisk oppbygging og de med mer flate strukturer. Interessant er det at alle praksiseksempelene i veilederen, enten hadde flat struktur før innføringen av BMS, eller at de skulle organisere seg i retning av flat struktur samtidig med implementeringen av BMS.

I følge veilederen vil politikerne få styrket sine muligheter for overordnet styring med dette verktøyet. Politikerne vil med dette verktøyet i større grad kunne vurdere om utviklingen innenfor sentrale politikkområder i kommunen går i den retningen de ønsker. I tillegg vil rådmannen, virksomhetsledere, ansatte og brukere ha stor nytte av dette verktøyet.

Ved introduksjonen av BMS bruker KRD i denne veilederen begrepet fokusområder istedenfor perspektiv. Prinsippet bak BMS er at det bare er de viktigste forholdene i organisasjonen som skal måles og rapporteres, de andre forholdene skal vektlegges mindre. Dette er et av særtrekkene ved BMS; at metodikken i sterk grad vektlegger at organisasjonen må beskrives og måles ut fra flere fokusområder – derav begrepet balansert. Et sentralt spørsmål er hvilke hovedfokus en organisasjon må ha for å nå sine hovedmål. Svarene vil selvsagt variere med hvilke mål som ligger til grunn. Veilederen viser til fem vanlige strategiske fokusområder; økonomi, brukere, interne prosesser og

rutiner, medarbeidere og læring og fornyelse. Veilederen åpner også for at kommunene velger et perspektiv som dekker samfunnsutviklingen. Det er selvfølgelig ikke nok at fokus rettes mot flere områder samtidig. Selve fundamentet for BMS er organisasjonens visjon, overordnede mål og strategier. Til sammen representerer det et helhetlig, strategisk fundament, som skal være utgangspunktet for alle tjenesteenhetenes mer operative planlegging og rapportering. Det er denne helhetlige tilnærmingen som skiller BMS fra andre rapporteringssystem (Stokland 2002:13).

5.4.6.2. Den andre veilederen

Den *andre* veilederen (KRD 2004) representerer den neste fasen og vier oppmerksomheten mot rådmannen og virksomhetslederne og den praktiske bruken av BMS i kommunen. Denne veilederen er et erfaringsdokument som handler om det å utøve ledelse med utgangspunkt i et resultatbasert styringssystem. På bakgrunn av de erfaringene man har gjort med BMS i ulike kommuner, har KRD fremstilt en “resultatsløyfe”, se vedlegg 4.

Resultatsløyfen starter med at rådmannen (rådmannsteamet) får resultatene til drøfting. Da er det gjerne helhetsbildet som er i fokus. Deretter vil resultatenhetslederne få presentert resultatene i den store ledergruppa i kommunen, eller i ledernetverket. I disse nettverkene vil lederne få rådmannens tilbakemeldinger, samtidig som de også får tilbakemeldinger fra de andre lederne på resultatene.

Etter dette vil det, i en flat struktur, være resultatenhetslederne som er neste ledd i resultatsløyfa. Da vil resultatenhetslederne behandle resultatene i samråd med sin ledergruppe, og ev. sammen med tillitsvalgte og verneombud. I disse møtene blir det også viktig å avklare hvordan de ansatte skal involveres i arbeidet med resultatene og de tiltakene som ev. må iverksettes (ibid.).

Neste fase blir det veilederen kaller oppfølgingen og gjennomføringen av konklusjonene. Denne fasen, som de øvrige, vil variere fra kommune til kommune, men det er tenkt at det skal utarbeides tiltaksplaner som skal danne grunnlaget for rapporteringer. Etter dette foreslår veilederen at man på nytt kan ta i bruk ledernetverkene for å diskutere de forslagene til tiltak som den enkelte lederen har utarbeidet. Tanken bak dette er å bruke nettverkene som en læringsarena. For at BMS skal kunne brukes til styring og utviklingsarbeid er det viktig at de ulike plan- og styringsdokumentene til kommunen ses i sammenheng. Veilederen anbefaler derfor at alle kommunene som skal bruke BMS, utvikler en egen resultatsløyfe tilpasset sin kommune (ibid).

5.4.6.3. Den tredje, og siste veilederen

Den *siste* veilederen, (Kommunal- og regionaldepartementet 2007), har som utgangspunkt at resultatledelse (det å styre på bakgrunn av resultatinformasjon) er et nyttig verktøy også for lokalpolitikere, og veilederen tar mål av seg å vise hvordan BMS kan bidra til bedre politisk styring i kommunene.

Bruken av BMS i de kommunene KRD har studert, konkluderer med at BMS har gitt lokalpolitikere blant annet: økt politisk styring, økt bevissthet om sine roller som politikere og bedre og mer relevant informasjon om kvaliteten på kommunens tjenester. BMS har også gitt politikere et sterkere eierskap til kommunens resultater (ibid).

Vi ser altså at veilederne fra KRD anser resultatledelse, herunder BMS, som et nyttig verktøy for lokalpolitikere. BMS blir fremstilt som et verktøy som kan løse noen av de styringsutfordringene lokalpolitikere står overfor som følge av det økte kontrollspennet, som er et direkte resultat av en kommunesektor kjennetegnet av organisasjonsmodeller med flate strukturer i kombinasjon med resultatstyrte enheter.

6. Empirisk presentasjon - BMS i Molde kommune

I dette kapitlet vil jeg på bakgrunn av mitt empiriske materiale forsøke å gi en redegjørelse for bruken av BMS i Molde kommune. Kommunen er en stor og kompleks organisasjon, slik at det er ikke mulig innenfor rammen av denne oppgaven å gjøre rede for alle sider ved bruken av BMS i organisasjonen. Målet er å gi en beskrivelse av hovedtrekkene.

Jeg vil innledningsvis gi en beskrivelse av organisasjonens oppbygging, bakgrunnen for valget av BMS og innføringen av dette styringssystemet.

Jeg vil deretter se på oppbyggingen av målekortet, og hvordan det henger sammen med kommunens overordnede styringsdokument - kommuneplanen. Videre vil jeg se på hvordan resultatene som organisasjonen får kunnskap om gjennom BMS blir behandlet og rapportert videre til politikerne. Jeg vil også gå inn på hvordan politikerne opplever denne informasjonen. Etter dette vil jeg se på hvordan man følger opp rapportene og den informasjonen om resultatene som foreligger. Jeg vil også se nærmere på hvordan resultatene blir brukt av politikerne. Gjennom dette er målet å se i hvilken grad BMS er tatt i bruk, og om politikerne opplever at de gjennom BMS får informasjon som er beslutningsrelevant.

6.1 Molde kommune

Molde kommune er en by i Møre og Romsdal fylke med 24.795 innbyggere pr 1.1.2010.

Administrativt er det rådmannen og 2 kommunalsjefer som utgjør det øverste ledelsesnivået; rådmannsteamet. Kommunalsjefene er ledere for hver sin stabsavdeling, henholdsvis drifts- og forvaltningsavdelingen og plan- og utviklingsavdelingen. Kommunalsjefene har ikke sektoransvar for enhetene. Kommunen er organisert i en to-nivåmodell, og linja går direkte fra rådmannen til 37 resultatenheter. Alle resultatenhetslederne er delegert myndighet fra rådmannen, slik at de har rådmannens fullmakt innenfor sin resultatenhet. Delegasjonen blir beskrevet som maksimal.

I tillegg til dette har rådmannen 3 stabsavdelinger (økonomi, personal og servicetorg) underlagt seg. Konsernkartet til Molde kommune, i årsrapporten for 2009, viser at i tillegg til stabsavdelingene og resultatenheterne, så har kommunen organisert seg i kommunale foretak, andre selskap, interkommunale selskap, aksjeselskap og interkommunale samarbeid. Molde kommune har også egen kommunal pensjonskasse opprettet 1. januar 2008 (Molde kommune 2009).

Kommunen har også det de kaller en bestiller-utfører-modell. Bestiller-utfører-modellen blir i korte trekk beskrevet slik: på den administrative siden er det plan og utviklingsavdelingen som har bestiller-rollen og drift og forvaltningsavdelingen som har ansvaret for oppfølgingen. Resultatenhetene er mottakere av bestillinger de skal utføre. Rådmannen ved plan og utviklingsavdelingen arbeider med grunnlaget for bestillinga (budsjettet). Når kommunestyret har vedtatt budsjettet, har rådmannen fått bestillinga og da har samtidig resultatenshetslederne (utførerne) fått sitt oppdraget.

Når det gjelder den politiske organiseringen, så har kommunestyret 47 representanter, formannskapet har 11, og kontrollutvalget har 5. I tillegg kommer drifts- og forvaltningsstyret og plan- og utviklingsstyret som hver består av 11 medlemmer med varamedlemmer. Minst 6 av medlemmene i disse utvalgene skal være medlemmer av kommunestyret og minst ett av disse også medlem av formannskapet. Drifts- og forvaltningsstyret er styringsorgan for alle drifts- og forvaltningssaker som kommunen skal behandle. Plan- og utviklingsstyret er styringsorgan for alle overordnede plan- og utviklingssaker som kommunen skal behandle.

6.1.1. Bakgrunnen for balansert målstyring (BMS) i kommunen

Balansert målstyring i Molde kommune har sitt opphav i MIO, ”Molde i Omstilling”.

Flere av respondentene i min studie sier at det ble gjort et prinsippvedtak som het MIO, og at det lå som et premiss for denne saken at man skulle ha BMS i kommunen. Det var et politisk initiativ som lå bak ønsket om BMS.

MIO var et stort prosjekt på begynnelsen av 2000-tallet som tok sikte på en gjennomgang av organisasjonen Molde kommune. Hovedmålsettingen for denne organisasjons-gjennomgangen var at kommunen skulle bli bedre til å ivareta de rollene kommunen har som lokalpolitisk myndighet, forvaltningsorgan og tjenesteprodusent. Delmålene for dette prosjektet var å øke netto driftsresultat, øke bruker- og medarbeidertilfredsheten og implementere et kvalitetssikringssystem. Hovedprosjektet MIO besto av 13 delprosjekter som ble startet opp i 2002, og i 2003 hadde man enten vedtatt eller gjennomført 14 tiltak under disse prosjektene. Blant disse tiltakene var nytt politisk styringssystem, ny administrativ organisering, bestiller- utfører organisering, maksimal delegering fra politisk nivå til rådmann og BMS (Molde kommune 2004). Dette prosjektet resulterte altså i store endringer i den politiske og administrative organiseringen i kommunen.

Flere av respondentene, både fra administrasjonen og blant politikerne, gir uttrykk for at BMS må ses i sammenheng med bestiller-utfører modellen og den utflatingen i organisasjonsstrukturen som skjedde på begynnelsen av 2000-tallet.

En av politikerne sier at ideen om BMS kom sammen med overgangen fra etatsmodellen til flat struktur. Politikeren sier videre at prosessen startet rundt århundreskiftet, men at det ikke var enighet om denne prosessen blant politikerne, politikeren sier:

”..det følger jo de politiske skillelinjene... en visste hva det var for noe... det var New Public Management, det var jo en oppskrift fra næringslivet”.

Politikeren sier at når det gjaldt valget av organisasjonsmodeller, så var det flere varianter å velge mellom, og at kommunen til slutt valgte en modell med to utvalg, det vil si drift- og forvaltningsstyre og plan- og utviklingsstyre, i tillegg til formannskap og kommune-styre. Videre sier den samme politikeren:

”Og det henger jo sammen med bestiller-utfører opplegget, eller rollen... politikerne bestiller og administrasjonen utfører... Der har du egentlig det det dreier seg om. Der har du den nye politikerrollen!”.

I følge flere politikere var imidlertid denne utflatingen av organisasjonsstrukturen ikke tilstrekkelig. En del av politikerne ønsket en ytterligere utflating av organisasjonsstrukturen, også dette etter initiativ fra politikerne. Som en av politikerne sier det:

”Det var jo helt klart et villet politisk prosjekt... det var administrasjonen ikke i nærheten av å tenke selv...”

En annen politiker sier at utflatingen, eller omorganiseringen om en vil, som skjedde i MIO, resulterte i en hybrid, og politikeren sier videre:

”Det var ikke flat struktur med resultatenheter, man lagde jo resultatområder i fase 1. Det var en struktur jeg var hjertens uenig i. Det var en sånn mellomøsning”.

Dette resulterte i en ny omorganisering i Molde kommune - en ytterligere utflating. En av politikerne begrunner dette med at man i den daværende organisasjonsstrukturen fortsatt hadde en etatslignende organisering for deler av organisasjonen, hvor blant annet skolesjef hadde det økonomiske, faglige og personellmessige ansvaret for alt på skolene. Ut fra dette sier politikeren:

”Men så sa politikerne at vi ønsker å gå lenger... så på barnehage, pleie og omsorg og skole, så ønsker vi å flate helt ut... vi ønsker å se hver skole og hver pleie og omsorgsinstitusjon”.

Dette kan tolkes som et ønske om å ansvarliggjøre den enkelte leder i kommunen på en mer tydelig måte. Samtidig med denne utflatingen av organisasjonen valgte politikerne å delegere maksimalt med ansvar nedover til den enkelte enhetsleder i kommunen.

En av politikerne sier at man med omorganiseringen ønsket å forenkle både den administrative og politiske strukturen, og at noe av bakteppet for dette var den anstrengte økonomiske situasjonen i kommunen. Det var på bakgrunn av denne nye organisasjonsstrukturen at det ble skapt et behov for BMS i kommunen. Politikerens sier det slik:

Balansert målstyring var tvingende nødvendig når du laga en flat struktur fordi du må på en måte ha noe mer enn bare økonomistyringa. Det som skjer her er jo at det skjer en enda større grad av delegasjon fra politisk nivå opp mot det administrative... hvordan skal da det politiske nivået fortsatt kunne ha kontroll på både omfang, kvalitet og økonomi.

Politikeren sier videre at et flertall av kommunestyrets medlemmer mente at kommunen måtte implementere BMS for å dekke opp det styringsvakuemet de fryktet kunne oppstå i en slik organisasjonsmodell. Dette styringsvakuemet som følge av en flatere struktur ble løst ved at man i kommunen ga resultatene fullt driftsansvar for sine områder, og at man så behovet for å ha BMS som *instrument* for å kunne tydeliggjøre ambisjonene sine overfor de forskjellige enhetene, og kunne måle i hvilken grad målene ble nådd. Denne siste omorganiseringen skjedde gjennom et prosjekt som ble kalt Stifinner-prosjektet.

Det var i 2003 at Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) inviterte kommunene til å delta i et kommunalt omstillingsprogram, kalt Stifinnerprosjektet. Molde kommune ble med i dette prosjektet sammen med 8 andre deltakere. MIO ble videreført gjennom Stifinnerprosjektet, ved at noen prosjekter innen MIO ble avsluttet, noen ble videreført og nye kom til. I 2006, Stifinnerprosjektets siste år, hadde Molde kommune etablert 12 delprosjekt. Prosjektene var delt i 4 grupper; organiseringstiltak, kontakt mot innbyggerne, organisasjonsutvikling og omdømmebygging og til slutt styringssystem- og verktøy. Av disse prosjektene har vi den sist ovennevnte utflatingen av organisasjonen ved at skoleavdeling, pleie og omsorgsavdeling, barnehageavdelingen og kulturavdelingen ble

delt opp i resultatenheter, og vi har videreføring av arbeidet med implementeringen av BMS (Molde kommune 2006). Stifinnerprosjektet ble avsluttet i 2006, og i boka ”Stifinneren” blir prosjektet oppsummert slik:

Stifinnerprogrammet har medvirket til en enklere/flatere organisering. Deltagelse på samlingene har vært en vitamininnsprøyting for alle de som kaver med omstillingsarbeid og vitalisert en slapp kommune. BMS har gitt bedre grep om økonomistyringen og de røde tallene fra 2003 er nå sorte, selv om ikke det alene skyldes Stifinneren (Holm 2006:215).

Jeg har i min oppgave ikke kunnet finne eksempler på at kommunen har gjort vurderinger mellom flere ulike former for styringssystem, eller at kommunen har gjort seg kjent med ev. erfaringer andre kommuner har gjort med BMS. Som flere av respondentene har sagt, det var et klart premiss i omorganiseringen at man skulle ha BMS. Det er i tillegg til dette andre forhold som tyder på at BMS har hatt en form for status som institusjonalisert standard, det vil si at BMS er tatt for gitt som en tidsriktig og effektiv måte å organisere seg på, se Røvik (2007:26). En av politikerne i mitt utvalg sier at vedkommende ikke vet hva alternativet til BMS kunne vært. En annen politiker sier at alternativet til BMS ville være å ha BMS som var enda mer balansert.

6.2. Balansert målstyring – innføring i organisasjonen

Balansert målstyring har vært i bruk i kommunen siden 2007.

Kommunen startet opp med to piloter, en skole og en enhet innen pleie- og omsorgssektoren. I disse pilotprosjektene, som gikk over et halvt år, prøvde kommunen ut en brukerundersøkelse og en medarbeiderundersøkelse. Hensikten med dette var å unngå barnesykdommer når man skulle iverksette BMS i hele organisasjonen.

De fleste respondentene oppgir at de ved innføringen av BMS i hele organisasjonen fikk opplæring. Denne opplæringen besto av innføring i verktøyet; hvordan man kan bruke verktøyet, dets muligheter og hvordan man skal rapportere. I tillegg fikk lederne utdelt en bok om BMS som heter: ”Balansert målstyring: balanced scorecard på norsk” av Hoff og Holving (2002). Resultatenhetslederne sier videre at de hele tiden får opplæring etter behov i forbindelse med rapporteringen de er pålagt etter fastlagte rapporteringskalendre.

Politikerne sier at de ikke har fått opplæring i bruken av verktøyet, men at det er gitt orientering om hva konseptet innebærer og hvilken informasjon de forventes å få gjennom

BMS. Spesielt drift- og forvaltningsstyret har fått en inngående orientering om hva bruken av BMS innebærer.

Da man begynte arbeidet med BMS i 2006, rapporterte man i parallelle løp; man rapporterte på den gamle måten og i det nye BMS- verktøyet. Dette gjorde man for sikkerhets skyld, og for å kunne sammenligne resultatene ved årets slutt. Fra 1. januar 2007 har man bare rapportert i BMS- verktøyet.

Innføringen av BMS møtte stort sett liten motstand i følge de fleste respondentene. Det er imidlertid en av de politiske respondentene som gir uttrykk for at det har vært motstand mot å ta i bruk BMS i kommunen. Respondenten sier at det var enkelte enheter som følte seg overvåket, og som stilte spørsmål ved hvorfor politikerne skulle ha slik detaljert informasjon om enhetenes resultater. Respondenten sier at dette har blitt bedre med årene, særlig etter at enhetslederne er blitt vant til dialogen med politikerne gjennom dialogmøtene de har hvert år.

Det som har vært mest omstridt, og som det har vært motstand mot, i forbindelse med implementeringen av BMS, har vært medarbeiderundersøkelsene. Rapporteringen på økonomi, sykefravær og brukertilfredshet har ikke møtt noen motstand. Medarbeiderundersøkelsene har det imidlertid i følge flere respondenter vært knyttet spenninger til. Det er første gang lederne i kommunen blir evaluert på en så systematisk og sammenlignbar måte. Denne undersøkelsen har derfor vært vanskelig for mange. Dette har blant annet kommet til uttrykk ved at det har vært diskusjoner om tidspunkter for gjennomføringen av disse undersøkelsene, og hvor synlige de skal være; hvem som skal ha tilgang til denne informasjonen og hvor omfattende informasjonen skal være. Men samtidig går det klart frem at dette er en prosess som er styrt ovenfra - og ned, og at dette er en prosess som *skal* gjennomføres. Dekkende for et par av respondentene er følgende svar på spørsmålet om motstand mot implementeringen av BMS:

”Nei, det var det ikke, for det var jo sentralt bestemt..”

6.3. Målekortet

Som vi har sett tidligere, formålet med BMS er å hjelpe organisasjonene med å oversette visjon, overordnede mål og strategier til konkrete mål. Jeg skal i kapittel 6.3, se nærmere på sammenhengen mellom kommuneplanen og målekortet i kommunen.

Molde kommune sitt overordnede styringsdokument er kommuneplanen for perioden 2002-2010, vedtatt 24.10.2004. I denne planen fremkommer visjonen til Molde kommune: ”Molde – stikker seg ut”. I kommuneplanen til Molde kommune er det to hovedsatsingsområder. Det ene er sentrumsutvikling, hvor målet er å utvikle Molde sentrum til et attraktivt bysentrum for regionen. Det andre hovedsatsingsområdet i kommuneplanen er ungdom. Satsingsområdene er noe som skal tas hensyn til i arbeidet med måloppnåelse innenfor alle de overordnede målene.

På bakgrunn av kommunens visjon har kommunestyret vedtatt fem overordnede mål som skal ligge til grunn for styringen av Molde kommune. Disse overordnede målene er: 1) Hjerter for regionen, 2) Vekst i kvalitet, 3) Alle blir med, 4) Offensiv organisasjon, og 5) Økonomisk handlefrihet. På bakgrunn av disse overordnede målene har kommunestyret vedtatt delmål og strategier for hvert av de overordnede målene. Se figur 6.1., som viser et utdrag fra dokumentet ”Strategier 2008 – 2011” (Molde kommune 2007). Figuren viser overordnet mål nr. 5 ”Økonomisk handlefrihet”, med tilhørende delmål nr. 5.1. og strategiene 5.1.1–5.1.4. Strategiene sier noe om hvordan organisasjonen skal arbeide for å oppfylle visjonen, overordnede mål og delmål. Ut fra strategiene 5.1.1. (Ø1 – kritisk suksessfaktor) og 5.1.2. (Ø2 – kritisk suksessfaktor), vil vi finne måleindikatorer i målekortet.

Molde kommune – Strategier 2008 – 2011			
Vedtatt 25.10.07. KST sak nr. 79/07		Satsingsområder: *Ungdom *Sentrumsutvikling	
5.	Økonomisk handlefrihet		
5.1.	Molde kommune skal sikre optimal utnyttelse av tildelte ressurser.	5.1.1.	Ha en god økonomistyring på alle nivå i organisasjonen. (Ø1)
		5.1.2.	Ha en effektiv tjenesteproduksjon. (Ø2)
		5.1.3.	Ha et skatte- og avgiftsnivå som sikrer innbyggernes grunnleggende behov for kommunale tjenester.
		5.1.4.	Ha en god forvaltning av kommunens realverdier.

Figur 6.1. Strategier. Kilde: Strategier 2008-2011. Molde kommunestyre 25.10.07.

Strategiene er utarbeidet av politikerne. Dette arbeidet er utført i dialogmøtene som gjennomføres hvert år. I disse møtene blir kommunestyret delt inn i flere ulike komiteer, gjerne 8 eller 9 komiteer. Komiteene arbeider med både felles- og særskilte tema. De ulike komiteene har særskilt ansvar for ulike tjenesteområder, og det er derfor representanter fra

administrasjonen og tjenesteområdene på disse møtene. En hovedkomitè, bestående av gruppelederne i kommunestyret, har et overordnet styringsansvar for dialogprosessen. Det er denne komiteen som har hatt ansvaret for å revidere strategiene i kommuneplanen, i tillegg til å koordinere det arbeidet som skjer i de øvrige komiteene. Strategiene blir i følge en av respondentene revidert hvert år.

Kommunen er en kompleks organisasjon, og mange har vært opptatt av å få med strategier som er relevante for deres egen virksomhet, slik at man har endt opp med mange strategier. En av politikerne sier at administrasjonen har kommet med flere forslag til strategier og at politikerne har vurdert det meste som viktig. Resultatet har i følge denne respondenten blitt et strategidokument som har blitt for omfattende, og hvor fokuset har blitt utflytende. I 2010 har det derfor vært arbeidet med å forenkle disse strategiene, og respondenten sier at strategiene nå henger bedre sammen med kommuneplanen sine hovedområder, og at man har fått færre strategier. Også en av respondentene fra administrasjonen sier at det har blitt mange strategier, hele 65 strategier, så mange at det ikke er alle strategier det jobbes med. Det har også vært et problem at strategiene har blitt for konkrete. Det har blitt vanskelig for mange av resultatenehetene å kjenne seg igjen i strategiene. Det nevnes eksempler som tomter, og tjenester til *regionens* innbyggere. Dette er det ikke så mange av resultatenehetene som opplever som relevante for sin enhet.

På bakgrunn av kommunens visjon, overordnede mål, delmål og strategier, så har administrasjonen utarbeidet et målekort. Målekortet er et sentralt dokument i BMS. Hensikten med målekortet er å ha en lett tilgjengelig dokumentasjon av de sentrale beslutningene og vedtakene som utgjør styringssystemet, aller helst fremstilt på en side (Stokland 2002). Molde kommunes gjennomgående målekort, vedlegg 3, viser sammenhengen fra kommuneplanens visjon og helt ned til de konkrete måleindikatorer. Det gjennomgående målekortet består av visjon, overordna mål, fokusområder, kritiske suksessfaktorer, måleindikatorer, målemetode og resultatmål (ambisjonsnivå).

Målekortet som blir rapportert til kommunestyret gjennom årsrapporten består av fokusområder, kritiske suksessfaktorer, måleindikatorer og ambisjonsnivået til måleindikatorer. Dette målekortet er utarbeidet av en gruppe med ledere i kommunen. Hele organisasjonen fikk anledning til å komme med innspill i forhold til målekortet, før man tok en administrativ avgjørelse for hvordan målekortet skulle se ut, og hva det skulle inneholde. Jeg vil gå litt nærmere inn på hva målekortet inneholder.

6.3.1. Fokusområde

Begrepet fokusområde tilsvare det Kaplan og Norton (1996) kaller for perspektiver. Det var ved introduksjonen av balansert målstyring i sin første veileder om temaet at KR D brukte begrepet fokusområder istedenfor perspektiv. I KR D sin veileder fra 2002 viser man til fem vanlige fokusområder. Dette stemmer overens med det antall fokusområder Molde kommune har valgt, og en av respondentene i utvalget mitt sier at veilederne til KR D har vært viktige for kommunen i arbeidet med balansert målstyring. Molde kommune har fem fokusområder, det er: 1) Samfunn og livskvalitet, 2) Brukere, 3) Organisasjon, 4) Medarbeidere og 5) Økonomi. Fokusområdene er knyttet til de fem overordnede målene som er satt av kommunestyret, og det er administrasjonen som har hatt ansvaret for å knytte kommunens fokusområder opp mot de overordnede målene i kommuneplanen. Målet har vært å få til et godt samsvar. Dette har i følge flere av respondentene ikke vært så enkelt.

6.3.2. Kritisk suksessfaktor

Innenfor hvert fokusområde har kommunen definert kritiske suksessfaktorer. Når man i Molde har utarbeidet de kritiske suksessfaktorene, så har man beskrevet det man mener er avgjørende for å nå målene. Dette er helt i tråd med KR D sin veileder (Stokland 2002:28).

For fokusområde “*Brukere*” har kommunen to kritiske suksessfaktorer: gode tjenestetilbud og brukermedvirkning. For fokusområde “*Organisasjon*” er det fleksibilitet og omstillingsevne, samarbeid på tvers og funksjonelle stabs- og støttesystemer. For fokusområde “*Medarbeidere*” er det godt arbeidsmiljø og deltakende medarbeidere som tar og får ansvar. For fokusområde “*Økonomi*” er det god økonomistyring og effektiv tjenesteproduksjon. For fokusområde “*Samfunn og livskvalitet*” er det hele fem kritiske suksessfaktorer. Det er: aktivt og regionalt samarbeid, aktiv nærings- og kulturutvikling, bevare natur-, kultur- og miljøkvaliteter, tilrettelegging for ungdom og helhetlig sentrumsutvikling. De kritiske suksessfaktorene er ikke så konkrete at det er mulig å måle dem. Vi har derfor det vi kaller måleindikatorer.

6.3.3. Måleindikatorer

Måleindikatorerne i målekortet til Molde kommune er en beskrivelse av en aktivitet eller et resultat som er målbart, dvs. at det kan kvantifiseres. Måleindikatorerne er enten fremstilt i tall eller prosent. Der måleindikatorerne er fremstilt i tall, har kommunen benyttet en skala

fra 1 til 6. Disse indikatorene skal gi et anslag på hvordan organisasjonen ligger an i forhold til å nå målene innenfor en gitt kritisk suksessfaktor; indikatoren vil kunne gi svar på om kommunen er på rett vei i forhold til sine målsettinger. De fleste respondentene i denne undersøkelsen opplever at disse måleindikatorene er lette å forstå. Målene på målekortet oppleves som tydelige. En av respondentene sier:

”... målene er jo tydelige i prosent da. På brukerundersøkelse ønsker vi en score på X. Et ganske tydelig mål på at dette bør vi klare...”

Til grunn for datainnsamlingen til måleindikatorene innen fokusområdene samfunn og livskvalitet, brukere, organisasjon og medarbeidere ligger det innbygger-, bruker-, og medarbeiderundersøkelser. For måleindikatorene innenfor fokusområde økonomi er det regnskapsrapporter og KOSTRA- data fra SSB (Kommune- Stat - Rapportering) som ligger til grunn.

6.3.4. Ambisjonsnivå

Ambisjonsnivået på måleindikatorene er fastsatt av administrasjonen på grunnlag av vurderinger og skjønn. Det er imidlertid noen av politikerne som mener å huske at målekortet og ambisjonsnivået til måleindikatorene har vært oppe til politiske drøftinger. Dette spørsmålet har det vært vanskelig å få full klarhet i, og det skyldes at dette er noe som ligger flere år tilbake i tid. Men, at det er politikere som mener at ambisjonsnivået burde avgjøres av dem, kommer tydelig til uttrykk i dette utsagnet:

”... det er meningsløst hvis vi har et balansert målstyringssystem som ikke henger sammen med de politiske målsettingene...”

Innenfor eksempelvis fokusområdet ”Brukere”, har kommunen to måleindikatorer. Den ene måleindikatoren er ”Brukertilfredshet i forhold til tjenestetilbudet” med ønsket score på 5. Det er godt nok å score 4. I målekortet vises det virkelig score, og målet som kommunen ønsker. Scorer man 5 så vises det en grønn knapp i målekortet, scorer man mellom 5 og 4 så vises det en gul knapp og scorer man mindre enn 4 vises det en rød knapp. En rød knapp betyr at resultatet ikke er akseptabelt, gul knapp betyr at man ligger mellom ønsket og akseptabelt resultat og en grønn knapp betyr altså at man har oppnådd ønsket resultat.

Denne fremgangsmåten med ambisjonsnivå knyttet til måleindikatorerne gjelder for alle fokusområdene. Ambisjonsnivået kan variere mellom ulike måleindikatorer, men et ambisjonsnivå som er satt på en måleindikator gjelder for hele organisasjonen.

Når det gjelder ambisjonsnivå satt for fokusområdene "Samfunn og Livskvalitet", "Økonomi", "Brukere" og "Organisasjon", så har det ikke vært noen motforestillinger. Den måleindikatoren respondentene har viet mest oppmerksomhet er "M1.1 Sykefravær", under fokusområde medarbeidere.

I (det gjennomgående) målekortet for kommunen har man satt som mål at sykefraværet ikke skal overstige 6 %. Alle enhetene skal arbeide mot målet om å komme ned i 6 % sykefravær for kommunen sett under ett, denne måleindikatoren blir ikke justert. Dette ambisjonsnivået er blant annet satt ut fra det gjennomsnittlige sykefraværet i Norge. Man har også vurdert hva som er realistisk å sette som mål, samtidig som at resultatenhetslederne skal oppleve at ambisjonsnivået er noe å strekke seg etter. I målekortet står det at det er godt nok at man når en sykefraværspersent på 9 %.

Det er ikke enighet om ambisjonsnivået på denne måleindikatoren. Flere av respondentene mener at det i dette tilfellet er viktig med en tilpasning av ambisjonsnivået ut fra hva som er realistisk. Kommunen er en stor og kompleks organisasjon hvor mange enheter har ulike målgrupper og utfordringer. Flere respondenter sier at de ulike resultatenheter ikke har de samme forutsetningene for å kunne nå et slikt felles mål. En av respondentene sier:

"... kan ikke sette 6 % når jeg ikke kan nå målene".

En annen av respondentene sier at deres enhet har satt 6 % sykefravær som mål, men uttrykker samtidig forståelse for at andre deler av organisasjonen har større utfordringer med å oppfylle målet:

"... greit at de store enhetene som sliter med sykefravær får sette et annet mål. Hvis ikke blir det uoverkommelig, urealistisk..."

Flere av respondentene gir uttrykk for at man kan sette eget mål for sykefraværet gjennom tiltaksplanene som blir utarbeidet hvert år (jeg kommer nærmere inn på tiltaksplanen senere). Man må jobbe mot kommunens mål på 6 %, men kan gjennom tiltaksplanene kommentere at man for tiden arbeider for å komme ned i et sykefravær på for eksempel 7 eller 8 %. En av respondentene gir uttrykk for støtte til denne måten å arbeide på, med tanke på de ulike forutsetningene resultatenheter har for å nå målet.

Også flere av politikerne stiller spørsmålstegn ved om det er realistisk med felles ambisjonsnivå for alle enhetene. Det blir stilt spørsmål ved om det er riktig med samme mål for administrasjonen og pleie og omsorgssektoren. En av politikerne gir i denne sammenhengen også uttrykk for at ambisjonsnivået i målekortet må tilpasses, slik at det passer bedre til de ulike resultatenehetene. Dette utsagnet er dekkende for flere av respondentene:

”..det er jo stor forskjell på hvordan de driver eller hva slags produksjon de utfører...”

Dette er en samlet erkjennelse av at kommunen er en kompleks organisasjon hvor det i flere tilfeller vil være vanskelig å fastsette et felles ambisjonsnivå. Men alle respondentene er samtidig tydelige på at selv om de gjennom tiltaksplanen setter seg andre ambisjonsnivå for sin enhet, så er ambisjonsnivået i målekortet fast. Man får altså rødt dersom man ikke når ambisjonsnivået som er satt for kommunen som helhet.

Jeg vil nå se litt nærmere på rapporteringen, og resultatoppfølgingen i dette styrings-systemet. Det er gjennom dette at jeg vil få et innblikk i bruken av BMS i kommunen.

6.4. Rapportering og formidling

Rapportering etter metodikken til BMS følger en fastlagt rapporteringskalender, og skjer noe forskjellig, både i form, hyppighet og innhold, innenfor de fem fokusområdene som Molde kommune har valgt. Den hyppigste rapporteringen skjer innenfor fokusområdene økonomi og medarbeidere. Innenfor økonomi er det ”Ø1.1 Netto- avvik i forhold til budsjett”, og innenfor medarbeidere er det måleindikatoren ”M1.1 Sykefravær” som rapporteres oftest. Alle enhetene i kommunen har oppdaterte data på målekortet på disse to sistnevnte måleindikatorene.

6.4.1. Økonomi

Innenfor fokusområde “Økonomi” skjer rapporteringen på måleindikatoren “Ø1.1. Nettoavvik ifht. budsjett”, se figur 6.1. Denne rapporteringen skjer til drifts- og forvaltningsstyret, formannskapet og kommunestyret. Gjennom rapporteringen gir kommunens enhetsledere en forklaring på avvik i forhold til periodisert budsjett og beskriver tiltak de har satt i gang eller skal iverksette for å redusere og fjerne et evt. merforbruk. De skal også gi en forklaring på avvik i forhold til årsprognose. Denne årsprognosen blir satt etter at enhetene har iverksatt det de kan av tiltak for å redusere/ fjerne et eventuelt merforbruk. Dersom en enhet rapporterer at de vil ha et negativt avvik

ved årets slutt, altså avvik på årsprognose, vil det i den økonomiske rapporten synliggjøres i en rød kolonne for denne enheten dersom avviket er større en -1 % og en gul kolonne dersom avviket er mellom 0 % og -1 %. Enheten får en grønn kolonne dersom avviket er 0 % eller bedre; mindreforbruk. Økonomirapportene til politikerne blir ikke presentert gjennom et målekort, men gjennom økonomiske rapporter, med oversikt over ”status” til alle enhetene.

En av respondentene fra administrasjonen mener at økonomistyringen ble forbedret som følge av blant annet innføringen av BMS. Respondenten sier at alle enhetene innenfor den sektoren som vedkommende tilhører har mye bedre økonomiske resultater nå enn før, da de var samlet i en etat. Respondenten sier at når man var samlet i en etat, så man budsjettet under ett og hadde et høyt merforbruk. Nå bruker resultatenehetslederne sine egne midler og styrer dette godt i følge respondenten. Respondenten sier at den forbedrede økonomistyringen skyldes en kombinasjon av delegasjon av ansvar og BMS:

Det at dette er delegert ut, det må være en kombinasjon. Kombinasjonen av at det er delegert ut ansvar, for da bruker du ikke andres penger – men dine egne penger. Og da blir du veldig bevisst. Men ikke før da du bare sendte regninga fra deg. BMS er så tydelig, et godt verktøy når en skal rapportere. Rapporterer ikke bare på tall... forklare avvik, positive og negative, og årsak og tiltak.

6.4.2. Medarbeidere

Innenfor fokusområde “Medarbeidere” skjer den hyppigste rapporteringen gjennom måleindikatoren “M1.1. Sykefravær”. Rapporteringen skjer til drifts- og forvaltningsstyret, formannskapet og kommunestyret. Gjennom denne rapporteringen skal enhetslederne beskrive status og utvikling i sykefraværet til sin enhet, og gi en beskrivelse av tiltak som er gjort og som skal utføres. Enheten skal også si noe om hvilken fraværsprosent enheten har satt som eget mål, underveis i arbeidet mot kommunens felles mål for sykefraværet. I tillegg skal det redegjøres for hvilke tiltak som enhetens AMU (arbeidsmiljøutvalg) ser som nødvendig for å nå dette målet med hensyn til arbeidsmiljø og nærværarbeid. Alle enhetene i kommunen har lokale AMU som skal behandle sykefraværdata sammen med enhetsledelsen før det rapporteres videre til politisk utvalg. Det lokale AMU består av enhetsledelsen, tillitsvalgte og verneombud.

Et av funnene etter samtalene med respondentene er at det virker som at lokale AMU er kommet inn i en fastere og mer strukturert form gjennom bruken av BMS og rapporteringen av sykefravær.

6.4.3. Medarbeider- og brukerundersøkelser

I tillegg til rapportering på måleindikatorer tilhørende fokusområdene ”Økonomi” og ”Medarbeidere”, gjennom målemetoder som sykefraværstall og regnskapsrapporter, står medarbeider- og brukerundersøkelser sentralt i BMS. Kommunen har som mål at alle resultatenheter skal ha gjennomført brukerundersøkelser. Alle har gjennomført medarbeiderundersøkelser.

Medarbeiderundersøkelsene gir datafangst til måleindikatorerne ”M1.2 Medarbeider-tilfredshet”, ”M2.1 Lederes opplevelse av om medarbeidere tar ansvar” og ”M2.2 Medarbeideres opplevelse av om ledere delegerer ansvar”. Disse indikatorene skal si noe om måloppnåelsen under fokusområde Medarbeidere. I 2010 hadde kommunen sin tredje medarbeiderundersøkelse. Kommunen hadde sin første i 2006 og andre i 2008. Kommunen tar mål av seg til å gjennomføre medarbeiderundersøkelser annet hvert år. Medarbeiderundersøkelsene gir også datafangst til fokusområdet ”Organisasjon”.

Brukerundersøkelsene gir datafangst til måleindikatorerne ”B1.1 Brukertilfredshet i forhold til tjenestetilbudet” og ”B2.1 Brukertilfredshet i forhold til medvirkning”. Disse indikatorene gir kommunen en pekepinn på om brukerne av det kommunale tjenestetilbudet er fornøyde. I 2010 har barnehagene hatt en brukerundersøkelse. Forrige brukerundersøkelse i kommunen var i 2008. Da deltok kommunale - og private barnehager, pleie- og omsorg, samt tiltak for funksjonshemmede.

I tillegg til medarbeider- og brukerundersøkelsene har kommunen gjennomført en innbyggerundersøkelse i 2009. Denne innbyggerundersøkelsen gir datafangst til måleindikatorerne under fokusområde ”Samfunn og livskvalitet”.

Jeg vil videre fokusere litt nærmere på medarbeider- og brukerundersøkelsene. Når jeg ser på disse undersøkelsene vil jeg se dem under ett, og hver for seg, etter som det passer best for eksemplenes skyld.

6.4.4. Medarbeider- og brukerundersøkelser - informasjonsbehandling

Når jeg har forsøkt å danne meg et bilde av hvordan informasjonen fra medarbeider- og brukerundersøkelsene har blitt behandlet – og om de har resultert i konkrete tiltak og

resultater, så er det brukerundersøkelsene respondentene har hatt mest fokus på. Dette kan kanskje sees i sammenheng med at det er medarbeiderundersøkelsen som har vært mest omstridt i kommunen.

Når informasjonen fra en medarbeiderundersøkelse foreligger, har denne blitt sendt direkte fra rådmannen ved plan- og utviklingsavdelingen til resultatenhetslederne. Deretter har resultatene blitt presentert på det som respondentene kaller den store ledersamlingen. Dette er rådmannens utvidede ledergruppe som består av kommunalsjefene, ledere for stabs- og støtteavdelingene, samt alle resultatenhetslederne.

Videre sier noen av respondentene at de etter dette har gått gjennom resultatene fra undersøkelsen sammen med sin egen ledergruppe, og at de deretter har presentert resultatene for sine ansatte i personalmøter. Et par av respondentene sier at disse møtene med de ansatte, opptil flere møter, har resultert i at man har satt seg konkrete mål for hva man skal arbeide med videre. En av resultatenhetslederne sier at deres enhet har opprettet en arbeidsgruppe som skal arbeide med forbedringspunktene som er fremkommet gjennom medarbeiderundersøkelsen. Denne gruppen skal arbeide med sosiale tiltak og “happenings”. Respondenten gir uttrykk for at arbeidet med forbedringspunktene har vært lett:

”... synes det er lett å se hva som skal til for å forbedre scoren..”

I følge flere respondenter har de resultatenhetslederne med dårligst score på medarbeiderundersøkelsene blitt innkalt til drifts- og forvaltningsavdelingen for oppfølgingssamtaler. Alle lederne i kommunen har i følge en av respondentene individuelle lederavtaler med innsatsbasert lønn. Kommunen bruker BMS som et verktøy for å følge opp disse lederavtalene, og data fra BMS brukes som grunnlag for medarbeidersamtaler med de ulike resultatenhetslederne. I følge en av respondentene har kommunen gjennomført lederopplæring for alle resultatenhetslederne som følge av resultatene fra en medarbeiderundersøkelse. En annen av respondentene sier at man i kommunen har fått bedre score på lederne i den siste medarbeiderundersøkelsen, som følge av denne lederopplæringen.

Når det gjelder resultatene fra brukerundersøkelsene blir ikke disse gjennomgått i den store ledergruppa, dette fordi de, i følge en av respondentene, ikke har relevans for hele ledergruppa. En annen respondent sier at dette også skyldes at det er vanskelig å snakke om resultatene i et slikt fora. Ellers oppfatter jeg det slik at behandlingen av datafangsten fra brukerundersøkelsen følger noe av samme mønster som medarbeiderundersøkelsen.

I den videre fremstillingen vil jeg beskrive hvordan en av de undersøkte enhetene behandlet brukerundersøkelsen. Dette er den enheten som beskriver den mest gjennomgående behandlingen av informasjonen fra en brukerundersøkelse.

Resultatene fra brukerundersøkelsen ble først sendt til resultatenhetsleder, som deretter deler denne med sin nestleder. Disse lederne hadde et møte hvor de gjennomgikk data og prøvde å tolke hva som lå bak tallene. Deretter ble resultatet presentert for de andre lederne i enheten, og videre ble alle ansatte presentert for undersøkelsen i et personalmøte. På dette møtet fikk personalet presentert hva enheten har scoret høyt og lavt på. Disse dataene ble deretter sammenlignet med forrige brukerundersøkelse. Dette er en av styrkene med disse brukerundersøkelsene i følge respondenten. Når undersøkelsene er sammenlignbare, så kan de se på de tiltakene/områdene som de har arbeidet med fra forrige undersøkelse.

Etter å ha arbeidet med resultatene ble disse presentert for et samarbeidsutvalg hvor brukere av tjenestene, ansatte på enheten og politikere er representert. I dette utvalget blir brukerundersøkelsen gjennomgått, sammenlignet med forrige brukerundersøkelse, og man ser på hva enheten ikke er god nok på, hva har forbedret seg og man søker å finne forklaringer på resultatene, for å kunne iverksette tiltak.

I denne brukerundersøkelsen var det to konkrete områder som resultatenheten ikke var fornøyd med scoren på. Enheten fikk et godt snitt på brukerundersøkelsen, men var altså ikke helt fornøyd med to av områdene. På et av disse delområdene hadde enheten en nedgang i score sammenlignet med forrige brukerundersøkelse. Årsaken til lavere score er identifisert, og skyldes reduksjon i tjenestetilbudet som følge av at kommunen har redusert enhetens økonomiske rammer. Dette gir oss et godt bilde på hvordan en reduksjon i de økonomiske rammene påvirker tjenestetilbudet og dermed scoren på brukerundersøkelsen. På det andre delområdet har enheten involvert brukerne av tjenesten for å drøfte hvordan man kan bli bedre på det aktuelle punktet. Dette ovenstående eksemplet er det nærmeste jeg kommer, når det gjelder arbeidet med det Hoff og Holving kaller ytelses- og resultatindikatorene, og sammenhengen mellom disse.

Respondenten sier videre at arbeidet med brukerundersøkelsen har redusert kulturforskjellene innad i enheten ved at det har gitt dem et bedre grunnlag for dialog rundt hvilke tjenester de gir og hva innholdet i tjenestene skal være. Brukerundersøkelsen har resultert i at man innenfor denne enheten har fått et mer likt tilbud til brukerne. Dette gjelder innholdet i tjenestene og de fysiske lokalitetene. Det har med andre ord skjedd en

standardisering. De ansatte har vært med i hele denne prosessen. BMS har i følge respondenten vært positivt mottatt i personalgruppa og respondenten sier videre:

”Dette er et verktøy som hjelper oss til å bli så gode som vi kan, eller bedre enn vi var. Alle har vært lojalt med på å jobbe på de sakene vi valgte å ta opp”.

Avslutningsvis sier respondenten imidlertid, at arbeidet med resultatene fra disse undersøkelsene ikke er noe nytt for enheten. Enheten har over flere år, på eget initiativ, gjennomført evalueringer i form av spørreskjema rettet mot både personale og brukere.

Alle respondentene (resultatenhetslederne og administrasjonen) gir uttrykk for at disse ovennevnte rapportene i BMS gir dem styringsinformasjon de har bruk for, og som de har nytte av. En av respondentene sier at resultatene fra brukerundersøkelsene blir brukt til å følge opp lederavtalene til resultatenhetslederne og at resultatene i undersøkelsene blir tatt opp i medarbeidersamtaler. En annen respondent sier at kommunen har satset ekstra på pedagogisk ledelse i barnehagene som følge av resultater fra brukerundersøkelser.

På bakgrunn av resultatenhetsledernes behandling av brukerundersøkelsene kan det synes som at brukerne kommer mer i fokus, men av de respondentene som ble spurt om brukerne kommer mer i fokus som følge av BMS og arbeidet med brukerundersøkelsene, så er ikke bildet entydig. Noen sier brukerne kommer mer i fokus, mens andre sier det motsatte. Det er flest som sier at økonomien er hovedfokuset. Det vises til konkrete eksempler på at man har avdekket ønsker fra brukere, som man ikke har hatt økonomiske rammer internt til å kunne realisere, og man har heller ikke fått tilleggsbevilgninger til å løse disse utfordringene. En av respondentene avslutter med å si at:

”Så det er økonomien som styrer uansett... man snakker om at det skal være balansert målstyring, men det blir alltid underliggende. Altså, det er økonomien som står øverst”.

Når så enhetene innen pleie- og omsorg, barnehage og skole, har behandlet resultatene fra sine brukerundersøkelser, skal det gis tilbakemelding til de respektive fagseksjonene. Fagseksjonenes rolle er å utvikle helheten i kommunens tjenester og å samordne disse tjenestene. Fagseksjonene krever tilbakemelding på hva enhetene vil gjøre med det de har fått dårlig score på, og hva de vil gjøre for å vedlikeholde det de har fått god score på. Resultatene vil bli sammenfattet, og fagseksjonen vil presentere resultatene for drift- og forvaltningsstyret og de øvrige de politiske utvalgene som skal ha dette til behandling. De enkelte enhetene må også synliggjøre disse tiltakene i kommunens tiltaksplaner. Dette vil jeg komme nærmere inn på senere.

6.4.5. Hvordan opplever politikerne rapportene

På bakgrunn av resultatrapporteringen til politikerne, har jeg vært interessert i hvordan politikerne opplever den informasjonen de får gjennom BMS. Det er flere spørsmål vi kan stille oss: Har politikerne fått bedre kjennskap til tjenestene, hva synes de om omfanget av rapportene, og synes de det har blitt enklere å følge utviklingen i kommunen? Gjør disse rapportene det enkelt å se om man har nådd målene sine, og gjør rapportene det lettere å evaluere resultatene av kommunens aktiviteter? Svarene på disse spørsmålene vil gi oss en pekepinn på om rapportene blant annet gir politikerne en opplevelse av bedre kontroll med administrasjonen og resultatenslederne.

Når politikerne blir spurt om de synes disse rapporteringene gjør det enkelt å se om man har nådd målene sine, er det et par av respondentene som er positive til dette, og følgende dekker deres svar:

”Du kan forenkle det så mye som å bare lete etter de grønne prikkene...”

Flertallet av respondentene sier imidlertid at de opplever disse rapporteringene som litt knappe. En respondent sier at det er bedre enn tidligere når man ikke rapporterte i BMS, men at rapporteringen ikke er god nok, fordi det er for få indikatorer som forteller noe om hvordan tjenestene fungerer. En annen respondent savner at rapporteringene ses i sammenheng; at alle perspektivene/ fokusområdene blir rapportert sammen.

Flere av de politiske respondentene opplever at den rapporteringen de får gjennom BMS, ikke gir dem bedre kjennskap til tjenestene. En av respondentene sier:

”... jeg synes det kommer lite fram hvor god tjenestene egentlig er...”

Dette er et av spørsmålene som ble gitt mest oppmerksomhet av respondentene. Et par av respondentene opplever at det kun er gjennom årsrapporten man får informasjon gjennom BMS. Uttrykk for samme tanke gir en av de andre respondentene som sier at kommunen egentlig ikke har BMS. Respondenten sier at kommunen har elementer av det, men at det blant annet mangler indikatorer og målsettinger knyttet til kvalitet. Respondenten sier at man har indikatorer som forteller noe om hvordan brukerne subjektivt opplever tjenestene, men at man ikke har indikatorer som forteller noe objektivt om tjenestene.

Respondenten fortsetter å begrunne sitt svar med å si at:

”..i forbindelse med økonomirapporteringa så blir det i liten grad hekta på andre indikatorer... min mening er at vi har et langt stykke vei å gå før vi kan si at vi har balansert målstyring sånn som den bør være...”

Og videre sier respondenten at politikerne i større grad enn før har informasjon, men at den er på ulike plasser og at den ikke er ”sammenstyrt” Respondenten sier at rapporteringene derfor er uoversiktlige og at vedkommende sitter igjen med et manglende oversiktsbilde. Respondenten sier:

”Det er sånn at jeg lurer på hva det er jeg har fått i løpet av året.. jeg får egentlig ikke noe helhetsbilde av det da..”.

Avslutningsvis kommer denne respondenten inn på hvordan vedkommende ønsker informasjonen:

Vi burde hatt en kvartalsvis rapportering som du ikke kalte økonomirapport, men som du kalte statusrapport for eksempel. Der du rapporterte på økonomi, du rapporterte kvalitet, du rapporterte på brukertilfredshet og medarbeider-tilfredshet. Der du fikk en samlet rapport på hvordan tilstanden er.

Respondenten sier avslutningsvis at det derfor bare er delvis rett når man snakker om at kommunen har BMS. Men, respondenten er inne på at BMS nok har gitt bedre innsikt i tjenestene, i motsetning til før når man bare rapporterte på økonomi. Respondenten sier:

”..det med brukertilfredshet er en veldig- veldig viktig dimensjon. Og det hadde vi ikke før... så det er bedre...”.

Denne respondenten støttes av en annen respondent som ønsker at alle rapportene tar med alle perspektivene. Denne respondenten er kritisk og i forbindelse med økonomi-rapporteringen sier respondenten:

”... så ble det jo plutselig balansert målstyring bare ved at man brukte noen farger på rapporteringa...”.

Og respondenten fortsetter med å etterspørre det vedkommende kaller en ”mer fullverdig balansert målstyringsrapportering”. Respondenten sier:

”..vil jo ha en vurdering periodisk på de målene som er satt. Ikke sant, vi legger jo noen ambisjoner. Jeg vil ha en løpende rapportering på i hvilken grad vi er i henhold til de ambisjonene...”.

En av politikerne er imidlertid overveiende positiv til den rapporteringen som skjer gjennom BMS. Respondenten sier eksempelvis at brukerundersøkelser har gitt vedkommende god innsikt i hvordan brukerne av tjenestene innen barnehage og pleie og omsorg opplever tjenestene. Vedkommende sier at kommunestyret har prioritert å styrke skole, pleie og omsorg og barnehage de siste årene, og at disse undersøkelsene da gir et godt bilde på om brukerne blir fornøyde med disse tjenestene. Respondenten sier også at disse undersøkelsene som er en del av BMS, blir brukt aktivt innad i partiet som vedkommende tilhører, da særlig i styremøter og i budsjettarbeid. Videre sier denne respondenten at resultatene lederne ofte kan hevde at de har for lite midler til tjenestene, og at politikerne da kan se dette i forhold til de brukerundersøkelsene som er gjennomført. Respondenten sier det har skjedd at brukerundersøkelsene viser godt fornøyde brukere, mens lederne på sin side sier de mangler midler. Informasjon fra rapportene kan altså gi grunnlag for å stille spørsmål til administrasjonen. Dette utsagnet stemmer godt overens med andre politikere som sier at rapportene gir dem et innblikk i hva som skjer i enhetene, og at informasjonen gjør det lettere å få til en god diskusjon og dermed lettere å stille de relevante spørsmålene. Et eksempel som illustrerer dette:

”... når du har enkelte avdelinger... ei omsorgsavdeling med 22 % sykefravær, og ei annen omsorgsavdeling med 12 % sykefravær. Da begynner vi å lure... Hva er forskjellen? Da forlanger vi svar!”

Når politikerne så blir bedt om å vurdere omfanget av rapportene de får seg forelagt gjennom BMS, så er meningene delte. Noen ser det som en utfordring at informasjonen er kortfattet, mens andre er positive til dette.

Et uttrykk for at det er blitt et problem at årsrapporten er blitt lettlest og kortfattet, er en politiker som sier at årsrapporten gir som følge av dette gir begrenset informasjon.:

”Hvis du leser årsmeldingene fire-fem-seks år tilbake, så var det mer informasjon. Bredere, altså... du fikk et bilde av avdelingene... dette er jo bare nøkkeltall... i årsmeldingene...”

Politikeren knytter dette til den ny organisasjonsstruktur og ny politikerrolle, og kommer med følgende erkjennelse:

”...for politikerne i kommunestyret i en flat struktur, så skal det jo ikke være mer...”

Et annet syn på omfanget av rapportene, er en politiker som sier seg fornøyd med at informasjonen er kortfattet:

”Jeg opplever faktisk at omfanget er omtrent riktig. Jeg ser sånn som på presentasjonene på økonomi er relativt komprimerte og etter min vurdering tilstrekkelig for å gjøre en rask vurdering av hvor ting svikter”.

Politikeren sier videre at også fraværssrapporteringene oppfyller de forventningene som stilles i forhold til at rapportene skal være komprimerte og tydelige, og hvor det stilles konkrete krav til enhetslederne i form av rapportering i forhold til avvik, prognose og tiltak. Politikeren mener omfanget av rapportene er tilstrekkelig, men er opptatt av at disse rapportene ikke blir rapportert hyppig nok.

Når de politiske respondentene blir spurt om de synes at det har blitt enklere å følge utviklinga i kommunen gjennom BMS, så er svarene delte og uklare.

Et par av respondentene sier at det ikke har blitt noe enklere å følge utviklinga da informasjonen kommer for sjelden. Disse respondentene oppfatter at det slik at det kun er gjennom årsmeldingen at BMS blir presentert; at informasjonen blir presentert samlet gjennom alle perspektivene/ fokusområdene.

Den respondenten som er mest positiv, mener det er lett å følge utviklinga, og da refererer også denne politikeren til årsrapporten. Politikeren sier:

”Og det er på grunn av at den er laga så oversiktlig. Det må jeg skryte av... den rapporten er lettlest... Du ser tydelig og greit hvilke avdelinger som klarer å holde budsjettet sitt og som ikke klarer å holde budsjettet sitt...”.

En av de andre respondentene sier at det er blitt en oppfatning blant politikerne at det er vanskelig å følge med utviklingen, og at dette skyldes mangel på tilbakemeldinger til politikerne. Respondenten sier videre at det er gjennom egeninnsats at man holder seg orientert, men at det i forbindelse med BMS, hadde vært ønskelig med en periodisk vurdering vist i et målekort hvor alle perspektivene er representert. Politikeren sier videre, at om man klarer å få til dette:

”Da har vi etter min mening et aktivt balansert målstyringsregime...”.

Dette synet blir supplert av en annen politiker som ønsker seg mer helhet i rapporteringen, vedkommende ønsker seg en rapportering som er mer lik årsmeldingen.

6.4.6. Politikernes rolle

Når jeg har hatt samtaler med politikerne om deres opplevelse av resultatrapporteringen i kommunen gjennom BMS, har flere av politikerne vært inne på at politikerrollen i den ”nye” organisasjonen har blitt endret.

En av respondentene sier at man som politiker har liten kontakt med det som skjer i kommunen. I følge denne respondenten har politikerne fått beskjed om ikke å ta direkte kontakt med enhetslederne, og dialogen med lederne blir derfor begrenset av den grunn. Det er derfor at informasjonen som kommer fra blant annet BMS er så viktig sier politikerne. Politikerne sier:

Jeg tror at politikerne er mer frustrerte nå enn de var tidligere. Og det er fordi de er fratatt de her sektorutvalgene som det var tidligere... før kunne du være skolepolitiker eller du kunne være helsepolitiker... du hadde de fagutvalgene som man satt i og faktisk tok avgjørelser og bestemte. Men nå er det mye mer sånn at vi skal i størst mulig grad bestemme rammene, budsjettammene. Du har på en måte en avstand til det... vi skal se litt over det hele og så får vi ikke egentlig, det er ingen områder du får skikkelig god kunnskap om. Du får litt sånn overfladisk, du får alle de her rapportene... som man lurer på om er dette den hele og fulle sannheten eller er det andre ting som ligger under?”

En annen politiker synes også at vedkommende hadde bedre informasjon før. I utvalgsmodellen som kommunen hadde før omorganiseringen, opplevde respondenten at de fikk mye kunnskap, nå er det vanskeligere å få informasjon. Tidligere kunne politikerne spørre lederne direkte etter informasjon. Respondenten sier at man kan ikke henvende seg direkte til resultatenhetslederne, og at dette oppleves som frustrerende. Respondenten fremhever tidligere organisering da alle kommunestyremedlemmene satt i ett utvalg. Men, sier respondenten, det er nettopp dette som er saken med denne nye modellen:

”... jeg får så lite bakgrunn at jeg forholder meg til tallene omtrent...”

Respondenten sier at med den nye organiseringen har det blitt vanskeligere å kunne noe skikkelig innen et fagområde, og at det derfor er vanskelig å danne seg en oversikt over om man har de tjenestene man skal ha. Respondenten nevner sykehjemsplasser som eksempel.

En annen respondent gir uttrykk for et ønske om mer detaljert informasjon fra administrasjonen. Respondenten sier at man i forbindelse med medarbeider- og brukerundersøkelser som er gjennomført, ikke får detaljerte grunnlagsdokumenter som viser hva

som ligger bak scoren på indikatorene. Respondenten ser dette i sammenheng med den nye organisasjonsmodellen og sier:

”... i den nye politikerrollen så skal en ikke henge seg opp i detaljer...”

Denne respondenten opplever det slik at avstanden mellom politikerne og enhetene er stor. Når respondenten blir spurt om BMS har kompensert for noe av denne avstanden, så sier politikerens at det vedkommende forventer i forhold til BMS, er at enhetslederne etterfølger det som ligger i dette systemet. Politikerens sier videre at vedkommende har liten kunnskap om enhetslederne faktisk etterfølger deres ansvar i forhold til BMS, og avslutter med følgende erkjennelse:

”... fordi vi har gitt ifra oss... delegert veldig mye ansvar vekk... så jeg har ikke noe med å ville, å forlange eller forvente mer informasjon...”

Vi ser at flere av politikerne (omtrent halvparten av utvalget) opplever at avstanden mellom politikerne og administrasjonen har blitt større med den ”nye” organisasjonsmodellen. Resultatet er en opplevelse av å få mindre informasjon og mindre kjennskap til kommunens tjenesteproduksjon.

6.4.7. Målekortet - tekniske problemer

En av politikerne som ønsker mer periodiske målekort, sier at politikerne blir møtt med at det er tekniske utfordringer som gjør at dette ikke lar seg realisere. Politikerens sier de er kjent med at det har vært tekniske utfordringer knyttet til dataverktøyet og i forhold til å få det tilpasset kommuneplanen. I forhold til dataverktøyet BMS er utfordringene knyttet til en dataleverandør. Politikerens sier at det har vært en del manuell behandling av data – og at dette har vært krevende for organisasjonen. Dette har vært en del av frustrasjonen både for politikerne og administrasjonen. Politikerens sier:

“Det finnes alltid gode forklaringer på hvorfor vi ikke leverer. Vi har møtt veldig mye den tekniske barrieren, og det har vi akseptert politisk...”

Men politikerens sier videre at vedkommende er bekymret fordi dette truer en del av tenkninga bak styringssystemet i Molde kommune. Politikerens sier videre:

“Jeg har hele tiden ment at balansert målstyring var en vesentlig del av det å måtte drifte kommunen med maksimal delegering og det hele...”

Fra administrasjonen sier de at de tekniske utfordringene blant annet handler om at de ikke får lagt data fra undersøkelsene sine inn i målekortet. Data som ligger i målekortene nå, er det første de fikk lagt inn – det er gamle data. En av respondentene sier:

“... vi har ikke fått lagt inn de nye undersøkelsene fordi at vi ikke har hatt en leverandør på banen... det er de gamle undersøkelsene som ligger der...”

Respondenten sier videre at dette kan svekke interessen for de dataene som ligger i systemet, og med det mener respondenten at det er en mulighet for at lederne i kommunen ikke har interesse av å lese ”tallene” fordi det er gammelt nytt. Muligheten er da også tilstede for at man mister interessen for systemet BMS.

Dette skyldes i følge respondenten leverandøren. Dette støttes av en annen respondent fra administrasjonen, som sier problemene skyldes at en underleverandør av BMS-verktøyet har sagt opp kontrakten med leverandøren av BMS-verktøyet. Dette har også medført at kommunen har tatt det med ro i forhold til utviklingen av BMS-verktøyet. Resultatet er i følge respondenten at kommunen ikke er kommet dit de skal. Politikerne vil derfor ikke få presentert data i målekortet. De vil bare få rapporter. Det er dette flere av mine respondenter mener når de sier at BMS ikke er innført fullt ut; at data ikke er kommet i målekortet. Respondenten sier at data/undersøkelser blir ikke presentert i målekort, og at de må hente resultatene ut manuelt fra selve undersøkelsen og gi dem ut på papir. Respondenten sier videre:

“... får dem ikke ut med gule, røde og grønne lys... vi får ikke sett dem i den rette sammenhengen...”

Vi ser altså at kommunen ikke rapporterer periodiske målekort. I denne forbindelse kan det være interessant å se hva respondentene har svart når jeg har spurt dem hva de forbinder med BMS. Særlig vil svaret fra politikerne være interessant, da de ikke er en del av den mer ”hverdagslige” bruken av BMS.

De fleste fra administrasjonen/enhetslederne tenker på perspektivene, eller fokusområdene som kommunen kaller det, i målekortet når man snakker om BMS. En av respondentene sier at det er målekortet som representerer BMS i kommunen.

De andre respondentene sier at BMS handler om brukerne av tjenestene, tilfredse medarbeidere og økonomi. Den ene respondenten sier at:

Da ser jeg at Molde kommune ikke bare styrer ut i fra økonomi, men også brukertilfredshet og medarbeidertilfredshet. Fornøyde medarbeidere gjør en bedre jobb. Og sykefraværet ikke minst, er en indikasjon. Så det er fire styringsstrategier i stedet for bare en... Må holde orden på alle fire perspektivene er så viktig for å få til en god organisasjon, en effektiv organisasjon.

En av respondentene sier at for Molde kommune har det vært viktig å vise hva de leverer av tjenester, og kvaliteten på disse tjenestene. Respondenten sier at det er viktig å vise:

”... sammenhengen mellom at her var det gode resultater, her er brukerne våre godt fornøyde, her var det lavt sykefravær, her greier de å holde grønt lys på økonomien... tenk å lese dette... dette er balansert for meg”.

Når jeg har spurt politikerne om hva de forbinder med BMS, har jeg stilt spørsmålet tidlig i intervjuene, slik at svarene ikke skulle bli for influert av hele samtalen. Felles for alle politikerne er at BMS betyr at styringsinformasjonen er utvidet med andre perspektiver enn bare økonomisk informasjon. Politikerne er ellers delt i hvor spesifikke de er i sin beskrivelse av BMS. De fleste politikerne oppfatter BMS som *alle rapporteringene* de mottar. Dekkende for disse politikerne er følgende utsagn:

”..det går ut på årsrapport, skolerapport, alle slags undersøkelser, alt fra hjulet til alle de forskjellige rapporter vi har...”

De andre politikerne er mer spesifikke med hensyn til at BMS skal innebære en balanse mellom faktorer som økonomi, brukertilfredshet og humankapitalen i organisasjonen. Det vil være dekkende for disse politikerne å oppsummere deres syn slik:

Balansert målstyring det er egentlig termometeret vårt, på tilstanden i organisasjonen. Hvis du måler kun på økonomi sånn som man gjorde før,... så ser du bare en liten del av organisasjonen, mens med balansert målstyring sånn ser du på en måte hele bredden. Og skal fange opp bredden. Og det gir mye bedre svar på hvordan er egentlig tilstanden i organisasjonen.

Jeg har også funnet at det bare er en av politikerne nevner målekortet når de har blitt spurt om hva de forbinder med BMS. Dette må kunne sies å være overraskende, med tanke på at

målekortet står som *selve symbolet* på BMS. Dette må vi se i sammenheng med at politikerne, på grunn av, tidligere nevnte tekniske vansker, ikke får rapportert periodiske målekort, noe som er intensjonen med dette styringssystemet. Målekortet blir altså lite synlig for politikerne.

6.5. Resultatoppfølging

Vi har nå sett litt på hvordan resultatene er blitt rapportert og hvordan politikerne opplever denne rapporteringen. Nå vil jeg se litt nærmere på hvordan resultatene drøftes og følges opp gjennom tiltaksplaner, erfaringsutveksling og møteplasser. Etter dette vil jeg se nærmere på hvordan resultatene, og kunnskapene om disse, blir brukt i kommunen.

6.5.1. Tiltaksplaner

Oppfølging av resultater kan skje på forskjellige måter. I Molde kommune skjer dette blant annet gjennom arbeidet med tiltaksplaner. Alle undersøkelser (innbygger- bruker- og medarbeiderundersøkelser) følges opp gjennom en prosedyre for tiltaksplaner. I dette arbeidet har kommunens Kontroller en sentral rolle.

Tiltaksplanene er utledet fra kommunens strategier. Det er gjennom tiltaksplanene at resultatenhetslederne skal synliggjøre hvordan de arbeider med å oppfylle strategiene til kommunen, og politiske vedtak. Måleindikatorene på målekortet finner vi som tidligere nevnt, utledet fra strategiene til kommunen.

Malen for tiltaksplanene blir utarbeidet av plan og utviklingsavdelingen og deretter sendt til resultatenhetene. Resultatenhetslederne må i januar hvert år sende inn evaluering av sine tiltaksplaner for forrige år, samt en ny tiltaksplan for det nye året. I disse tiltaksplanene må lederne gjøre rede for hvordan de skal arbeide for å nå de målene som er satt gjennom kommuneplanen; de overordnede målene og måleindikatorene i målekortet til kommunen. En enhet som scorer dårlig på en medarbeiderundersøkelse må gjennom tiltaksplanen vise hva man skal gjøre for å bedre dette resultatet.

Det må gjøres rede for hvilke tiltak som skal settes i gang for å forbedre arbeidet i forhold til ulike mål, og hvilke tiltak som må endres. En av respondentene sier det slik:

Tiltaksplaner utvikles også på bakgrunn av resultat fra balansert målstyring... f.eks en brukerundersøkelse eller medarbeiderundersøkelse som sier noe om en enhet, så skal de innarbeide tiltak i tiltaksplanen... strategien i Molde kommune er at det skal være et sykefravær på 6 %... veldig få som har det... de enhetene som ikke har det må lage tiltak for å oppnå strategien.

Arbeidet med resultatene fra måleindikatorene i målekortet synliggjøres i tiltaksplanen. Dette gjelder imidlertid ikke bare de resultatene som er dårlige. Gjennom tiltaksplanen skal man vise hva man gjør i arbeidet med alle måleindikatorene:

”... noen har bra score på ett område, mens andre scorer bra på andre områder. Hva skal da gjøres for å beholde scoren på ett område og hva skal gjøres for å heve scoren på et annet område... det skal inn i tiltaksplanen!”

Tiltakene i tiltaksplanen vil endres over tid, og mange tiltak vil være nye hvert år (tiltaksplanen, dvs. malen, er den samme over tid). Alle tiltak som tas inn i tiltaksplanene skal være innenfor den økonomiske rammen som enheten er tildelt. Kontroller skal følge opp tiltaksplanene i juni og oktober hvert år. Disse tiltaksplanene er på detaljnivå og blir ikke behandlet politisk.

Tiltaksplanene foreligger digitalt, så rådmannen får tilbakemeldinger fra resultateneheten gjennom disse tiltaksplanene. Rådmannen ser hvilke tiltak som settes i verk på de ulike områdene i kommunen. Tiltaksplanene er samtidig ett grunnlag som administrasjonen bruker for å rapportere til politikerne. Dette gjøres gjennom at utdrag av tiltaksplanene blir presentert i eget kapittel i årsmeldingen. Med dette viser administrasjonen hvilke tiltak som er satt i gang for å virkeliggjøre strategiene som er nedfelt på bakgrunn av kommuneplanen og dens overordnede mål.

Målene i målekortet blir opplevd som klare av alle respondentene, men når det kommer til tiltaksplanen blir det større variasjon mellom hvordan respondentene opplever koblingen mellom kommuneplan, overordnede mål, strategier, målekortet og tiltaksplanene. Ut fra samtalene med respondentene virker det som at noen opplever koblingen mellom de overordnede målene i kommuneplanen, som utgjør malen for tiltaksplanen, og målene for deres enhet som utydelig. Det blir også gitt uttrykk for at det er vanskelig å arbeide for måloppnåelse innenfor kommunens satsingsområder når disse faller utenfor enhetens

kjernevirksomhet. En av respondentene sier at strategiene blir for konkrete, og det blir vanskelig for resultatenhetslederne å finne tiltak som de kan ha i tiltaksplanen for å arbeide mot strategiene. Samme respondent sier samtidig at det slett ikke er alle som ser koblingen mellom tiltaksplanen og måleindikatorene på målekortet. Det er heller ikke alle som er tydelige på sammenhengen mellom brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser og tiltaksplanen. En av respondentene sier at tiltaksplanene er et resultat av BMS, og at tiltaksplanene er nødvendige for å kunne ha noe å styre etter. Respondenten sier videre:

Tiltaksplanene fra plan- og utviklingsavdelingen er veldig styrt, de er veldig styrende og de henger sammen med balansert målstyringsaspektet, så det griper innover. Og når du kommer ned på enhetsnivå så har enheten ikke noe valg. Enheten er nødt til å lage tiltaksplaner ut i fra kommuneplaner og satsings-områder. Så der ser du styringsmediet... hvordan det tvinger frem styring.

Respondenten sier videre at det er på bakgrunn av strategiene de utarbeider tiltaksplanen:

”Når vi har et tiltak i enheten som vi vil gjennomføre, så passer jeg på at det henger sammen med strategiske delmål, at det er knyttet dit”.

Respondenten viser videre til konkrete tiltak som er gjennomført av enhetsleder og de ansatte på bakgrunn av de strategiske delmålene og tiltaksplanen. De ansatte er imidlertid ikke kjent med BMS, og ser ikke disse tiltakene i sammenheng. Respondenten sier:

”Jeg har ikke presentert det for dem. Jeg har x antall ansatte som har helt andre fokusområder”.

En av de andre respondentene sier at koblingen mellom informasjon fra bruker- og medarbeiderundersøkelser og tiltaksplanen ikke har vært så enkel bestandig. Men respondenten sier videre at gjennom arbeidet med tiltaksplaner så har den ”røde tråden” fra kommuneplanen og ned til enheten blitt mer tydelig. Respondenten sier:

Til å begynne med når jeg la fram for personalet, viser dem kommuneplanen og de strategiske delmålene som var satt opp der og de områdene som det skulle jobbes på, og som var prioritert, så skjønnte de ikke helt hvorfor vi skulle gjøre det... men etter hvert har de fått et eierforhold til det og ser at det er nyttig å ha den røde tråden. Da ser de at vi er en del av den større helhet, og ikke dem i kommunen og vi her i enheten.

Respondenten viser videre til at de arbeider med resultater fra brukerundersøkelser, og at svarene fra brukerne er såpass tydelige at det er lett å utarbeide mål for hva man skal arbeide videre med. Samme respondent viser videre til at de har arbeidet konkret med resultatene fra forrige medarbeiderundersøkelse, og respondenten sier:

”Det hadde vært interessant og hatt en ny medarbeiderundersøkelse igjen for å se om ting der er blitt bedre...”.

Dette viser en positiv holdning til målemetodene og måleindikatorene, og at man opplever informasjonen fra BMS som verdifull og meningsfylt. Respondenten viser til konkrete score på målekortet, og synes det er tydelig hva de må forbedre seg på, og hva som må være med i tiltaksplanen. Gjennom denne sistnevnte respondenten får vi et lite innblikk i hvordan datafangsten gjennom BMS blir brukt og kommunisert nedover i organisasjonen, helt ned til de ansatte i organisasjonen.

Det som kommer til uttrykk er at alle respondentene informerer sin ledergruppe, dersom de har en, om resultatene som blir tilbakeført til enhetene gjennom eksempelvis medarbeider-, brukerundersøkelser og sykefraværsrapporter. Alle respondentene involverer AMU i forhold til sykefraværsrapporter og medarbeiderundersøkelsene. AMU er et obligatorisk sted å behandle sykefraværsrapportene. Noen av respondentene skiller seg ut og opplyser at det er kun AMU som får informasjon om disse rapportene på jevnlig vis, og at det ellers er noe tilfeldig hvem som blir informert, og om personalet blir involvert.

Det som imidlertid er felles for de fleste respondentene med få unntak, er at de ansatte ikke i noen særlig grad er involvert i utarbeidelsen av tiltaksplanen. Arbeidet med tiltaksplanen gjøres altså enten alene av resultatenhetsleder eller i samarbeid med ledergruppa på enheten. Det er usikkert om de som ikke involverer de ansatte i utarbeidelsen av tiltaksplanen har en gjennomgang av tiltaksplanen etter at den er sendt til stabsavdelingen. Dette er imidlertid et brudd på idealet om kommunikasjon nedover til individnivå, jfr. det som er sagt om BMS tidligere, at ansatte skal kjenne til organisasjonens visjon og mål, og at de samtidig skal kjenne til hvordan de selv kan bidra for å virkeliggjøre disse målene.

6.5.2. Erfaringsutveksling mellom enheter, nettverk og nye arenaer

Når vi kjenner litt til informasjonen resultatenhetslederne mottar fra BMS og rapporterer videre, så er spørsmålet om dette har medført noen endringer i måten å arbeide på, om det har ført til mer systematisk erfaringsutveksling, nye nettverk og arenaer?

I tillegg til å være medlem i rådmannens ledergruppe, er resultatenhetslederne med i nettverksgrupper hvor det sitter ledere fra ulike tjenesteområder. Alle mine respondenter er med i slike nettverksgrupper. Men de færreste opplyser at de diskuterer og deler erfaringer på grunnlag av datafangsten som skjer gjennom BMS.

En av respondentene sier at når det gjelder erfaringsutveksling, så er det økonomisk mer- eller mindreforbruk som er tema. En annen respondent sier at nettverk og erfaringsutveksling har flatet ut sammen med innføringen av flat struktur i kommunen, denne respondenten sier videre:

”... blir så konsentrert om vår egen virksomhet...”

Når det gjelder årsaken til at BMS, og datafangsten ikke er tema i disse nettverksgruppene, så er en av respondentene inne på noe som denne lederen mener er årsaken til dette:

”... og jeg tror også at hvis en enhet får dårlig score, så blir det vanskelig for den enheten at det skal bli veldig synliggjort ut..”

Men det alle respondentene er enige om, det er at det ikke har oppstått noen nye nettverk eller arenaer i forbindelse med BMS, som for eksempel benchmarking- nettverk.

6.5.3. Dialogmøtene mellom politikerne og administrasjonen

Jeg har tidligere i dette kapitlet nevnt at flere politikere opplever det slik at det er stor avstand mellom dem og enhetslederne, og en av politikerne sier det så sterkt som at det er ingen dialog. Ett fora hvor enhetslederne og administrasjonen imidlertid møter politikerne, er dialogmøtene som arrangeres i kommunen hvert år.

Dialogmøtene er etablert som en møteplass mellom administrasjonen, resultatenhetslederne, kommunestyret og andre organisasjoner. Dialogmøtet for 2010 har vært knyttet til kommuneplanarbeidet og arbeidet med nedtrekk i enhetenes økonomiske rammer. I forbindelse med at dialogmøtet er den arenaen hvor resultatenhetslederne og politikerne møtes, har jeg vært interessert i å vite mer om hvordan BMS, eksempelvis brukerundersøkelser eller målekortet, har vært diskutert; tatt i bruk?

Et par av respondentene fra administrasjonen har ikke vært tilstede på dialogmøtene, men av de som har vært tilstede, så er inntrykket at den informasjonen som er skaffet til veie gjennom BMS i liten grad blir brukt i disse møtene.

Respondentene opplevde det slik at arbeidet med nedtrekk i de økonomiske rammene til resultatene hadde hovedfokus i dialogmøtene. En av respondentene mente at årsaken til at bruker- og medarbeiderundersøkelser ikke ble diskutert kunne være at disse rapportene ikke er av ny dato.

En av de politiske respondentene sier at det er dialogprosessen som er blitt bindeleddet til resultatene lederne nå. Politikeren sier at man ikke lenger kan henvende seg direkte til de enkelte lederne i det daglige, alt skal gå gjennom rådmannen, og derfor er dialogprosessen den arenaen hvor man får truffet lederne. Politikeren setter pris på møtet med enhetslederne. Flere av de politiske respondentene gir uttrykk for at det er de økonomiske utfordringene som er satt i fokus gjennom dialogprosessen, og at BMS ikke blir brukt i dialogprosessen. En av respondentene sier at innholdet i dialogprosessen varierer fra år til år, men at:

”... det går stort sett på å finne kutt i kostnader. I år var utfordringen fra rådmannen å finne penger til så og så mye kutt for hver enkelt enhet”.

Et par respondentene mener at årsaken til at BMS ikke ble brukt, var at gruppen hadde liten tid til disposisjon, og at dette ikke var noe tema. Den ene uttrykker det som er dekkende for begge:

”Vi hadde vanvittig kort tid på dette. Det lå ikke inne i oppgaven på en måte heller..”.

Respondenten sier videre, uten å utdype dette noe nærmere, at vedkommende opplever at resultatene lederne har fokus på BMS, men at man i dialogprosessen snakket veldig lite om det. En annen av respondentene sier at BMS ikke blir brukt aktivt i dialoggruppen, men respondenten sier videre at dialogmøtene er av en slik art at de heller er ment å kunne gi mer nyansert innsikt i de ulike resultatene enn BMS kan gjøre. En av respondentene gir også uttrykk for at disse dialogmøtene skaper utfordringer for politikerrollen i kommunen. Denne respondenten sier at man gjennom disse møtene med avdelingene blir bedre kjent og involvert, og at dette skaper utfordringer for politikerrollen.

Avslutningsvis er det en av respondentene/politikerne som er inne på at arbeidet med dialogprosessen nok vil variere etter hvilken gruppe man er på. Vedkommende sier at man i enkelte grupper har mange enheter å forholde seg til, mens man i andre grupper har få enheter å forholde seg til. Respondenten sier videre at BMS ikke nødvendigvis blir diskutert, men at BMS kanskje har bidratt til å gi mer informasjon slik at det blir lettere å

få til en god diskusjon eller stille de relevante spørsmålene. En annen av respondentene sier at:

”Det hjelper oss å få et bilde på hvordan situasjonen, hvordan ståa er... på den måten har vi brukt det... det er bakgrunnskunnskap”

Dette er i overensstemmelse med en av respondentene fra administrasjonen som sier det slik:

”Når jeg tenker på balansert målstyring og bestiller - utfører, så er det grunnlaget for den dialogen vi har... tror nok at den i alle fall er med å sikre at vi har dialog...”

6.5.4. Resultatene - hvordan blir de brukt?

Hvordan blir resultatene brukt etter at de foreligger? Blir resultatenehetslederne belønnet for gode resultater i BMS?

I følge flere av respondentene fra administrasjonen og politikerne så medfører ikke gode resultater gjennom rapporteringen noen form for belønning i form av for eksempel bonus eller høyere lønn. Respondentene har i hvert fall ikke gjort den koblingen i samtale med meg. Belønningen består i følge flere av respondentene i form av ”heder og ære”. Gode resultater blir av og til trukket frem i rådmannens lederforum, og i drift- og forvaltningsstyret. Det blir også trukket frem at kommunestyret av og til viser oppmerksomhet mot gode resultater. En av respondentene sier at det i begynnelsen var belønning hver mnd i form av en tvistpose til de som var best den aktuelle måneden.

Når det gjelder å belønne de ansatte på resultatene på bakgrunn av gode resultater, så er det bare én av respondentene som viser til at man arrangerer sosiale tiltak eller ”happenings”, hvor man gjør de ansatte oppmerksom på at man har fått god score på målekortet. Dette er den samme enheten som engasjerer de ansatte mest i forbindelse med tiltaksplanene.

Men det er imidlertid ikke alle som når målene, hva skjer da?

Flere av respondentene oppfatter det slik at gode eller dårlige resultater, på økonomi-rapporteringen, ikke medfører noen form for konsekvenser. Respondentene oppfatter det slik at de som har gått med underskudd ikke blir trukket i deres økonomiske rammer, og at de som har hatt overskudd blir fratatt sitt økonomiske overskudd. Når det gjelder resultater fra medarbeiderundersøkelser har vi tidligere sett at de med dårlig score ble innkalt til drifts- og forvaltingsavdelingen for samtale.

Jeg har spurt de politiske respondentene om konsekvensene av å rapportere rødt. Nesten alle politikerne viser til den rollen drift- og forvaltningsstyret har. Noen av respondentene kaller dette utvalget for ”den økonomiske påpasseren”.

Alle enhetslederne som scorer ”rødt” i sine økonomiske rapporter må møte og forklare seg i drift- og forvaltningsstyret, i følge flere av respondentene. En sier at det blir mange ”gjengangere” som møter. En av respondentene sier at dette er en del av bestiller – utfører -modellen, hvor drift- og forvaltningsstyret skal følge opp at de målene som politikerne har satt, blir nådd og fulgt opp av enhetslederne. En av politikerne sier at det er i denne forbindelsen at BMS er så viktig. BMS er tenkt som en viktig forutsetning for å få drift- og forvaltningsstyret tettere inn på driften av tjenestene i kommunen:

”Derfor var det politiske flertallet opptatt av å få balansert målstyring slik at drift og forvaltning kunne være en slik vaktbikkje..”.

Drift og forvaltningsstyret skal følge opp drifta, og når de i følge respondenten ikke får periodiske målekort, så blir oppfølgingen av enhetenes arbeid med strategiene vanskeligere.

I forbindelse med diskusjonene rundt mer - og mindreforbruk har jeg spurt de politiske respondentene om BMS har vært koblet opp mot disse diskusjonene. Flere av respondentene sier at BMS ikke er en del av diskusjonen vedr om resultatenhetslederne skal få beholde deler av overskuddet eller om de må dekke inn et ev. underskudd. BMS inneholder, i følge en av respondentene, heller ikke noen av kriteriene i forhold til disponeringer av mer - og mindreforbruk. Mange av politikerne sier også at den vanskelige økonomiske situasjonen til kommunen har gjort at økonomireglementet ikke har blitt praktisert slik det har vært ment - det har vært vanskelig for rådmannen å praktisere og det har skapt støy i det politiske miljøet. En av politikerne mener at BMS er det verktøyet som kan løse noen av disse utfordringene, ved at man gjennom BMS kunne se i hvilken grad enhetslederne har nådd målene sine – både i forhold til omfang på tjenestene og kvaliteten. På denne måten kan man skaffe seg objektive kriterier for om man skal belønne lederne gjennom å la dem beholde deler av overskuddet, istedenfor ”verbal synsing” som politikerne kaller det.

Jeg har også spurt de politiske respondentene om de på bakgrunn av BMS har gjort endringer i vedtak, omdisponering av midler eller om BMS eksempelvis har utløst behovet for undersøkelser og iverksetting av tiltak.

En av respondentene sier at man i kommunen er så ”skvisa” på økonomien at man ikke har gjort noen omdisponeringer på bakgrunn av data fra BMS. Respondenten sier også at vedkommende ikke har foretatt noen endrede avgjørelser på bakgrunn av BMS. Dette begrunner respondenten slik:

”..Fordi at hvis man setter i gang ekstra tiltak på ett område så betyr det at man må kutte på et annet område..”.

To av de andre respondentene sier at det eneste de kan tenke seg som kan relateres til endrede avgjørelser er på bakgrunn av nasjonale prøver som ble gjennomført i skolene i Molde i 2009. Det var en skole som scoret dårlig på nasjonale prøver, og resultatene var så påfallende at det ble satt inn ekstraordinære tiltak. En annen av respondentene var ganske tydelig på at man på bakgrunn av data gjennom BMS (brukerundersøkelser) hadde tilført både pleie og omsorg og skole ekstra midler gjennom budsjettet for 2010.

Når jeg har snakket med politikerne om eventuelle endringer eller omdisponeringer som har skjedd på bakgrunn av data fra BMS, har jeg også vært opptatt av om BMS har gjort noe med de politiske diskusjonene. Flere av respondentene har gjennom samtalene med meg vært opptatt av at BMS har gitt dem bedre grunnlag for politiske diskusjoner. En av respondentene nevner som et konkret eksempel en brukerundersøkelse i barnehagene som ble diskutert i 2008. Denne undersøkelsen viste i følge respondenten at de private barnehagene hadde større brukertilfredshet enn de kommunale. Respondenten sier at:

”..da ble det straks politikk ut av det...”.

Respondenten sier at denne brukerundersøkelsen trigget frem et ordskifte rundt tema. Men resultatet av diskusjonen ble i følge respondenten bare at man tok undersøkelsen til etterretning.

En av de andre respondentene sier at forståelsen for driften av kommunen er blitt bedre i kommunestyret som følge av BMS, og at dette har gjort at man lettere kommer til enighet om saker på tvers av partitilhørighet. Som eksempel nevner respondenten brukerundersøkelser som en medvirkende faktor til at man får større forståelse for problemstillinger, og at man får en ”litt sånn likere tankegang”. Respondenten sier avslutningsvis at:

”De siste par - tre årene har vi samarbeidet på en helt annen måte enn før... særlig på det økonomiske...”.

En av de andre respondentene sier at BMS har gjort at man i de politiske diskusjonene også har blitt mer opptatt av kvaliteten på tjenestene.

6.5.5. Konkurransen og rangeringer

Tidligere i denne oppgaven har vi sett at de færreste oppgir at de deler erfaringer med andre ledere på bakgrunn av datafangsten som skjer gjennom BMS. Det har heller ikke oppstått noen nye nettverksgrupper som følge av det nye styringssystemet. Et spørsmål kan derfor være om det har utviklet seg et konkurranseforhold mellom enhetene, og at enhetene derfor er ”redde” for å dele informasjon med hverandre ut fra slike hensyn? I forbindelse med rapporteringen og resultatoppfølgingen har respondentene derfor blitt spurt om det har oppstått noen form for konkurranse mellom enhetene eller rangeringer av enhetene.

Det er ingen av enhetene som mener at styringsinformasjonen eller presentasjonen av den, har ført til noen konkurranse mellom enhetene. Men en av respondentene sier at informasjonen blir brukt til å sammenligne resultatene fra egen enhet med de andre enhetene, dette for å se på egne resultater relativt i forhold til de andre. Resultatenhetslederen sier at vedkommende konkurrerer mest med seg selv.

Flere av respondentene fra administrasjonen sier at man bevisst har unngått rangeringer på bakgrunn av resultatene. Det er imidlertid respondenter blant politikerne som sier at oppmerksomheten rundt ”røde piler” og ”røde tall” har medført økt oppmerksomhet rundt dette og at det er negativt og ubehagelig for dem det gjelder. En av respondentene fra administrasjonen erkjenner også at det ikke bestandig er enkelt når resultatene blir diskutert i lederforumet:

”De som har hatt dårlig score har følt seg litt uthengt...”.

Det er heller ingen av respondentene som sier at de opplever det slik at det har oppstått noen form for rangeringer av enhetene på grunnlag av resultatene. Her kan det imidlertid tyde på at holdningene til rangeringer kan være ulik blant respondentene. En av respondentene sier:

Alle ser det med røde piler osv... Det kan være en slagside. For eksempel pleie og omsorgssenter, en enhet med for trangere rammer og som bare må sette i gang tiltak for at det skal gå i hop, stadig få røde tall og som gjenganger bli hudflettet i kommunestyret – det er ikke bra.

mens en annen respondent sier:

”Sannheten er ikke farlig. Balansert målstyring setter fokus på ting, det går ikke å fortie... Det synes jeg er positivt”.

Innføringen av BMS har tilsynelatende ikke medført noen form for konkurranse eller rangering mellom enhetene i kommunen. Hva mener politikerne? Kan man si at BMS har ført til konkurranse mellom likestilte?

En av respondentene blant politikerne sier, som jeg har nevnt tidligere, at rangering av enhetene var noe man fryktet skulle bli konsekvensen av å innføre BMS. Respondenten sier at politikerne er bevisste på dette med rangering og å unngå ”å henge ut” noen. De fleste politikerne sier at det ikke skjer noen form for rangering av resultatene lederne på bakgrunn av bruken av BMS. Et par av respondentene sier at dersom det skjer en form for rangering, er det heller på den måten at enkelte har blitt trukket fram på grunn av positive resultater, uten at man har trukket fram de dårlige resultatene. En av politikerne som er enig i dette, sier at det uansett må være ”trasig” å få disse ”røde prikkene”:

”... jeg synes jo på en måte at det tenderer til uthenging av enhetsledere, når de får de her røde lappene klistra opp mot bildet sitt i årsmeldinga...”.

Selv om politikerne er enige om at det ikke skjer noen uttrykkelig rangering av enhetene verken i politiske diskusjoner eller i saksfremlegg fra administrasjonen, så gir et par av politikerne uttrykk for at rangering og konkurranse er noe som ligger implisitt i dette systemet. Dette er i følge disse respondentene en konsekvens av at rapporteringen er brutt ned på enhetene, slik at man gjennom eksempelvis sykefravær og medarbeiderundersøkelser, ser hvilke av lederne som lykkes med å få gode score på disse indikatorene. Den ene av disse sier:

”Det er klart der ligger jo veldig fort en rangering av skolene, hvem som lykkes, hvem som ikke lykkes, og så diskuterer man hvorfor, hva er det her, er det ressurser som spiller inn...”

Og videre sier politikeren:

”Hvis du sammenstiller sykefravær, arbeidsmiljø, økonomistyring, da begynner det å danne seg et bilde av hvor vellykket de enkelte enhetene drives...”.

Den andre respondenten er inne på noe av det samme når vedkommende trekker inn vurderingen av sykefravær rapportene opp mot medarbeidertilfredsheten som også blir

rapportert gjennom BMS. Gjennom dette ser vi altså at lederne blir mer synliggjorte gjennom BMS, de blir ansvarliggjort. Det vil derfor være interessant avslutningsvis å se kort på hvordan resultatenhetslederne oppfatter at BMS har innvirket på deres lederrolle.

Flertallet av enhetslederne reflekterer over det å bli målt når de snakker om endringen i lederrollen som BMS har medført. En av de største endringene med bruken av BMS i kommunen er et mye større fokus på måling, og å bli målt. En av resultatenhetslederne sier:

”..du blir målt i gul, grønn eller rød fargekode”

Respondenten mener at dette har resultert i et mye større fokus på det å prestere innenfor gult eller grønt. En annen resultatenhetsleder er inne på samme effekter av dette styrings-systemet, og sier at:

”Ja, du blir jo nødvendigvis mer ansvarliggjort da. Du blir målt rett og slett”.

Respondenten sier at det hele tiden ligger i bakhodet i det daglige at man ikke skal ha verken for stort overskudd eller for stort underskudd, og at man ikke må ha for stort sykefravær.

En av de andre resultatenhetslederne gir imidlertid uttrykk for en annen side ved BMS, vedkommende sier at BMS har styrket kommunens muligheter for evaluering av tiltak:

”Har vært flinke til å sette i gang med nye tiltak, men det med evaluering har ikke vært en styrke for kommunen... men balansert målstyring er mye mer systematisk..”.

7. Analyse på bakgrunn av de teoretiske perspektivene

I dette kapitlet skal jeg ved hjelp av de teoretiske perspektivene og deres forklaringskraft, besvare problemstillingens første del; i hvilken grad BMS er tatt i bruk i Molde kommune. Videre vil jeg se den andre delen av problemstillingen, det vil si hvorvidt politikerne opplever at BMS gir dem beslutningsrelevant informasjon.

7.1. I hvilken grad er BMS tatt i bruk?

Innenfor det instrumentelle perspektivet forventer jeg at det skjer en rask tilkøpling mellom reformideen BMS og kommunen. I følge hierarkimodellen som er nevnt tidligere, vil BMS etter innføring ganske umiddelbart og uproblematisk manifestere seg i praksis og i styringen av resultatenehetene i kommunen. Motsatsen til det instrumentelle perspektivet, er det institusjonelle perspektivet. Sistnevnte perspektiv er mer pessimistisk til reformer og endringer. I følge en undervariant, teorien om institusjonaliserte organisasjoner, kan det skje at reformelementet BMS ikke blir tatt i bruk dersom det ikke passer inn i organisasjonen; BMS blir frastøtt. En annen variant, teorien om institusjonaliserte omgivelser, sier at iverksettingen av BMS kan skyldes press fra omgivelsene og at BMS fungerer som et slags symbol for å få kommunen til å fremstå som en mer moderne og tidsriktig organisasjon. Dersom BMS i en slik situasjon ikke “passer inn i” organisasjonen, kan vi få en frikøpling mellom BMS og praksis i organisasjonen, ved at BMS fungerer ved siden av de andre prosessene i kommunen.

Forklaringskraften til det instrumentelle perspektivet og hierarkimodellen er sterkest dersom BMS i stor grad er tatt i bruk og legges til grunn for praksis i kommunen.

7.1.1. Det instrumentelle perspektivet

Ut fra det instrumentelle perspektivet forventer vi at valget av BMS skjer på bakgrunn av egne og andres erfaringer; at valget skjer ut fra erfaringsbasert innsikt. Valget skjer ut fra hva man vet om problemet og den kunnskapen man har om ulike løsninger. Vi forventer altså at kommunen har hatt kjennskap til flere alternative styringsteknikker, og effektene til disse. I empirien går det frem at det er politikerne som har tatt initiativet til innføringen av BMS. Et par av respondentene har hatt en klar problemoppfatning som begrunnelse for valget av BMS; innføringen av resultateneheter i kombinasjon med flatere struktur. I følge respondentene ville dette by på utfordringer (problemer) med tanke på kontroll. Det kommer imidlertid tydelig frem at man ikke har gjort noen valg mellom ulike alternativer

når det gjelder oppskrifter for styringsverktøy. Det har hele tiden vært gitt at man skulle ha BMS, det lå som et klart premiss i omorganiseringen. Det er ingen politikere som kan huske at det har vært snakk om alternativer til BMS. Valget av BMS skjedde også omtrent på samme tid som valget av organisasjonsmodell, slik at man hadde ikke lang erfaring fra denne modellen før man bestemte seg for BMS. Det instrumentelle perspektivet synes derfor ikke å ha noen sterk forklaringskraft vedrørende valg av styringsverktøy.

Det instrumentelle perspektivet blir også brukt for å kunne si noe om koplinga mellom BMS og organisasjonen. Innenfor dette perspektivet forventer jeg en rask tilkopling. Empirien viser imidlertid at tilkoplingen mellom BMS og kommunen ikke har vært uten problemer. Som vi har sett tidligere, Allern og Kleven (2002) mener at vansker med å implementere et styringskonsept, må i lys av det instrumentelle perspektivet forstås som at kommunen ikke er ferdig med implementeringsprosessen. Dette kan vi se i sammenheng med at respondenter som sier at de på bakgrunn av de tekniske vanskene, tar det med ro når det gjelder videre utvikling av BMS-verktøyet.

7.1.2. Hierarkimodellen

Ut fra hierarkimodellen vil jeg forvente at BMS blir tatt i bruk raskt i organisasjonen. Det vil i følge denne modellen skje uten problemer. Hierarkimodellen er optimistisk i forhold til reformer og styrte endringer.

I følge respondentene har det vært liten motstand mot BMS. BMS ble adoptert gjennom et formelt vedtak i kommunestyret, og hensikten var at politikerne skulle ha et styringsverktøy. Iverksettingen skjedde gjennom oppstarten av et pilot- prosjekt, der to enheter skulle prøve ut BMS, før resten av kommunen begynte iverksettingen.

Den hierarkiske styringen kommer klart fram. Innføringen av BMS har vært en prosess som har vært styrt ovenfra – og - ned, fra politikerne, og dette har vært en prosess som skulle gjennomføres. Hierarkimodellen har en sterk forklaringskraft når det gjelder selve iverksettingen av balansert målstyring.

Vi ser at balansert målstyring samordner organisasjonen gjennom regler og rutiner, eksempelvis gjennom pålegg til resultatenhetslederne om å rapportere etter en fastlagt rapporteringskalender. BMS har også tydeliggjort for resultatenhetslederne hvilke mål som er viktige for organisasjonen. Målene er blitt til i en ovenfra - og ned- prosess; fra kommuneplanen vedtatt av politikerne og nedover til de konkrete tiltakene i tiltaksplanen til resultatenhetslederne. Resultatenhetslederne blir styrt av de formelle målsettingene i

kommunen. Slik ser vi den hierarkiske styringen ovenfra – og - ned komme til uttrykk. Dette ser jeg som et uttrykk for at BMS påtvinger konsensus i organisasjonen om retning og utvikling.

Det vi imidlertid ser, er at ambisjonsnivået, det vil si hvilken score man skal ha på resultatindikatorene, ikke er blitt til i en slik ovenfra - og ned – prosess. Ambisjonsnivået på måleindikatorene er blitt til i et samarbeid mellom administrasjonen og representanter fra resultatenhetslederne. Dette lar resultatenhetslederne påvirke ambisjonsnivået på målene, noe vi ikke ville forvente ut fra hierarkimodellen. Hierarkimodellen har altså en svak forklaringskraft, eller kan ikke forklare prosessen, når det gjelder å fastsette ambisjonsnivået på målene gjennom måleindikatorene.

Ambisjonsnivået på måleindikatorene er felles for alle resultatenheterne. Dette er en form for horisontal samordning/koordinering som er ment å styre alle enhetene mot et felles mål. Det er imidlertid flere ting som tyder på at det ikke er fullt så enkelt å utarbeide felles mål for alle enhetene. Det viser seg i mitt materiale at det er motstand mot å sette felles mål på grunn av ulike forutsetninger for å nå disse målene. Hierarkimodellen er optimistisk til styring, og ut fra denne modellen skulle det ikke være noen problemer med å sette felles mål for alle enhetene, og denne modellen mister dermed noe av sin forklaringskraft i dette tilfellet.

Slik jeg kunne forvente ut fra hierarkimodellen, så har samordningsansvaret i kommunen blitt plassert på et nivå høyere enn resultatenhetslederne i organisasjonen. Dette forutsetter hierarkimodellen ved en slik horisontal arbeidsdeling som kommunens organisasjonsmodell innebærer. Jeg har også i oppgaven funnet at det øverste ledelsesnivået i administrasjonen gjennom BMS skaffer seg deltakelsesrettigheter og analysekapasitet, samtidig som handlingsvalgene til resultatenhetslederne blir begrenset gjennom BMS og arbeidet med tiltaksplanene. Den hierarkiske styringen av resultatenhetslederne gjennom tiltaksplanene er sterk; oppfølgingen av fjorårets resultater og arbeidet med det nye årets tiltak for å oppfylle kommunens overordnede mål. Dette behovet for sterk hierarkisk styring kan være et resultat av den komplekse strukturen til kommunen som har oppstått som følge av den sterke horisontale oppsplittingen av organisasjonen. Jeg har også funnet at BMS blir brukt som grunnlag for oppfølgingen av resultatenhetslederne gjennom medarbeidersamtalene med rådmannsnivået. Dette er noe som styrker viktigheten til BMS. Hierarkimodellen har slik en stor forklaringskraft.

Ut fra hierarkimodellen forventer jeg også at BMS får konsekvenser for de etablerte rutinene og prosedyrene som allerede eksisterer i kommunen når det gjelder for eksempel resultatoppfølging, budsjett, årsmeldinger og andre styringsdokumenter til politisk nivå. Det forventes altså en tett kopling mellom reformideen BMS og praksis i kommunen. I empirien fremkommer det at regnskapsoppfølging/rapportering skjer gjennom BMS-verktøyet etter fastlagt rapporteringskalender. Rapporteringen skjer etter måleindikator under fokusområde økonomi. Empirien viser også hvordan enhetene er pålagt rapportering av sykefraværet i enhetene etter måleindikatorerne under fokusområde “medarbeidere”. Her har arbeidet med rapporteringen og tiltakene fått AMU inn i en mer “fastere” struktur og form. Jeg har også funnet at arbeidet med medarbeider- og brukerundersøkelsene har fått konsekvenser for praksis i organisasjonen gjennom arbeidet med behandling av data, og særlig gjennom arbeidet med oppfølgingen av disse gjennom tiltaksplanene. Dette er eksempler som styrker forklaringskraften til hierarkimodellen.

Det er imidlertid enkelte aspekter ved bruken av BMS som kan svekke forklaringskraften til hierarkimodellen. Som vi har sett i empirien, er det flere politikere som er misfornøyd med BMS i kommunen – noen hevder sågar at kommunen ikke har BMS. Mye av misnøyen kan knyttes til at kommunen ikke rapporterer et målekort til politikerne med jevne mellomrom. Målekortet blir bare rapportert i årsmeldingen. Det kan se ut som at økonomirapporteringen og sykefraværsrapporteringen er den samme som tidligere, bare at språkdrakten og ambisjonsnivå gjennom måleindikatorerne er lagt til. Vi ser også at BMS ikke blir tatt i bruk i dialogmøtene mellom politikere og administrasjon. BMS har heller ikke blitt en del av arbeidet i nettverksgruppene til enhetslederne, og BMS har heller ikke endret praksis på den måte at det har blitt opprettet nye erfaringsnettverk eller såkalte “benchmarking-nettverk”.

Jeg har imidlertid funnet at det er tekniske vansker som gjør at kommunen ikke kan rapportere all data gjennom målekortene til politikerne på et mer kontinuerlig vis. Den mest gjennomgående rapporteringen av BMS blir dermed i årsmeldingen. I denne årsmeldingen kan vi si at BMS er et gjennomgående tema, og at BMS i stor grad er lagt til grunn for denne rapporteringen. I årsmeldingen for 2009, som er det første året hvor det blir rapportert gjennom BMS og målekort i årsmelding, så ser jeg at årsmeldingen i stor grad er endret fra tidligere årsmeldinger.

Sett under ett, må man kunne si at hierarkimodellen tilsynelatende har en god forklaringskraft, det er flere eksempler i empirien som viser til at BMS er tatt i bruk og påvirker praksis i organisasjonen.

7.1.3. Det institusjonelle perspektivet

Det institusjonelle perspektivet kan være motsatsen til det instrumentelle perspektivet. I det institusjonelle perspektivet forventer jeg mer treghet når det gjelder implementeringen av BMS. I empirien har jeg funnet at koblingen mellom BMS og kommunen, og kommunens bruk av alle elementene i BMS, ikke har vært så uproblematisk som forventet ut fra det instrumentelle perspektivet og hierarkimodellen. Jeg vil derfor se nærmere på om teorien om institusjonaliserte organisasjoner og teorien om institusjonaliserte omgivelser har bedre forklaringskraft når jeg skal forklare koblingen mellom BMS og praksis i kommunen.

7.1.4. Teorien om institusjonaliserte organisasjoner

Det institusjonelle perspektivet og teorien om institusjonaliserte organisasjoner er mer reformpessimistisk enn det instrumentelle perspektivet og hierarkimodellen. Ut fra teorien om institusjonaliserte organisasjoner vil BMS måtte gå gjennom en kompatibilitetstest før verktøyet blir tatt i bruk, og BMS blir bare tatt i bruk dersom det er i samsvar med den interne organisasjonskulturen i kommunen. Frastøtingstesen i teorien om institusjonaliserte organisasjoner forventer at BMS ikke blir tatt i bruk dersom BMS ikke er kompatibel med organisasjonskulturen, og da vil BMS ikke vise seg i praksis i kommunen. I dette tilfellet er BMS politisk vedtatt av politikerne i kommunen, og frastøting er derfor ikke noe alternativ for administrasjonen og resultatenehetene.

Men, i denne oppgaven har jeg funnet at ideen om at BMS må gjennom en kompatibilitetstest, har en viss forklaringskraft. BMS består av mange elementer, og vi ser at enkelte elementer i BMS er mer compatible enn andre. Tydeligst kommer dette fram når det gjelder å fastsette et ambisjonsnivå på måleindikatorene i dette styringssystemet. Fastsettingen av måleindikatorene er sentralt i styringen av resultatenehetene. Det er ulik grad av enighet om ambisjonsnivået på måleindikatorene, og det er i denne forbindelse det fremkommer tydeligst at kommunen er en stor og kompleks organisasjon hvor målgruppene, utfordringene og kulturen er ulik for de ulike områdene. Erkjennelsen av at organisasjonen består av ulike deler kommer tydelig frem, og det er også i denne

forbindelsen at man viser størst vilje til å gjøre tilpasninger underveis mot felles mål. At det er størst grad av uenighet om måleindikatorene kan også skyldes at det er disse som er mest konkret, synlige og målbare for den enkelte enhet. De overordnede målene er vage og ikke-målbare, og dermed ikke noen trussel for resultatenhetslederne.

Jeg har også funnet ulike holdninger til rangering av resultatenheter. Noen er positive, mens andre er negative til denne muligheten. Kommunen har bevisst ikke tatt i bruk denne muligheten som ligger i styringsverktøyet - eksplisitte rangeringer mellom resultatenheter. Det er uansett tydelig at denne muligheten ligger implisitt i systemet, og at flere politikere ser muligheten. Men, uansett, det ser ut til at kommunen ikke ønsker å ta i bruk dette elementet av BMS; rangering og benchmarking mellom enhetene. Det kan se ut til at dette elementet er ”upassende” i kommuneorganisasjonen.

Kanskje kan man snakke om at det er ulike grader av kompatibilitet mellom BMS og de ulike delene av organisasjonen? Det kan se ut til at den resultatenheten som i størst grad har tatt i bruk BMS i den praktiske hverdagen, samtidig er den enheten som tidligere på selvstendig initiativ har gjennomført lignende tiltak som eksempelvis spørreundersøkelser blant ansatte og brukere. Lederen for denne resultatenheten er samtidig svært positiv til BMS og viser til at de har stor nytte av dette verktøyet. Dette kan tyde på at det er de interne faktorene i denne resultatenheten som eksempelvis motivasjon og historie, som gjør BMS så kompatibel med organisasjonskulturen til denne enheten, og at BMS derfor blir sett på som *passende* og derfor tatt i bruk i så stor grad. Hvordan interne faktorer som motivasjon, verdier og historie påvirker hvordan en reform blir tatt i mot i en organisasjon, er sentralt i teorien om institusjonaliserte organisasjoner. Vi ser at denne teorien har stor forklaringskraft når det gjelder den organisasjonsinterne variasjonen mellom resultatenheter når det gjelder bruken av BMS og i hvor stor grad dette verktøyet er lagt til grunn for den daglige praksis i enhetene. Den organisasjonsinterne variasjonen kan nok forklares med at det innenfor store organisasjoner, vil være stor kompleksitet og at den kulturelle heterogeniteten er stor, og at det derfor i slike organisasjoner kan være konkurrerende definisjoner på hva som er passende. Den organisasjonsinterne kulturforskjellen mellom ulike deler av organisasjonen kan altså komme som et resultat av det som tidligere i oppgaven er kalt sti-avhengighet. Med dette menes at de av resultatenheter som er kjent med lignende arbeidsmåter vil i større grad kunne vurdere BMS som passende. Jeg snakker da ikke om hvorvidt BMS blir tatt i bruk eller ikke, men at sti-avhengigheten kan forklare og belyse hvorfor noen resultatenheter tar konseptet helt ut – mens andre til en

viss grad praktiserer det som et ritual. Når kommunen, som i dette tilfellet, er delt opp i et større antall selvstendige resultatenheter, er det også større sannsynlighet for at disse variasjonene mellom enhetene vil vare en stund. Dette kan også forsterkes i kommuner hvor resultatoppfølgingen av BMS ikke skjer i dialog mellom resultatenhetsledere og hvor resultatene ikke følges opp i felles nettverksgrupper.

7.1.5. Teorien om institusjonaliserte omgivelser

Gjennom empirien har vi sett at det ved valg av styringsverktøy kan synes som at det ikke er foretatt noen beslutninger basert på hvilke alternativer som er best for kommunen, noe som kan tyde på at valget av styringsverktøy har vært gitt. Det kan se ut til at kommunen har adoptert et styringsverktøy som har hatt status som en institusjonalisert standard. I teorien om institusjonaliserte omgivelser forklarer man da at kommunen har valgt å innføre BMS for å opprettholde eller ev. øke legitimiteten overfor omgivelsene; de eksterne. På den tiden kommunen valgte BMS var dette et styringsverktøy som hadde stor og økende popularitet blant andre kommuner, og KRD som en autoritativ kilde, og oversetter, fremhevet dette verktøyet som en god løsning på et relevant problem. BMS ble altså oppfattet som en løsning på det økte kontrollspennet som resultatenhetsmodellen i kombinasjon med flatere struktur medførte. Teorien om institusjonaliserte omgivelser synes å ha en god forklaringskraft når det gjelder adopteringen av BMS i Molde kommune. Det har vært et klart premiss fra begynnelsen av omorganiseringen at det var BMS man skulle ha. Ingen alternativer har vært nevnt, og respondentene har heller ikke sett for seg hva alternativet skulle vært. Dette kan tyde på en institusjonalisert standard som på dette tidspunktet har vært tatt for gitt som det beste verktøyet for organisasjonen, gitt utfordringene.

På den annen side, hvis alle institusjoner innen et organisasjonsfelt adopterer den samme oppskriften, så er dette ikke nødvendigvis et tegn på at denne oppskriften er en mote, det kan rett og slett være at dette er den beste oppskriften. I følge Røvik (1992) kan bestemte former institusjonaliseres og bli et forbilde gjennom at de over tid har vist seg som effektive verktøy. Ut fra dette kan det altså være en mulighet for at BMS er valgt fordi dette verktøyet på denne tiden viste seg å være det mest effektive måle- og ledelses-konseptet. Jeg har imidlertid ikke funnet eksempler i empirien på at respondenter har vist til forskning, eller erfaring fra andre institusjoner, vedrørende et mulig effektivitetsfortrinn som det kan tenkes BMS har i forhold til andre verktøy. Sett under ett, er det derfor mest

nærliggende ut fra eksemplene i empirien, at BMS har hatt status som en institusjonalisert standard, og at BMS på tidspunktet for valg av styringsverktøy har vært tatt for gitt som det beste verktøyet for organisasjonen. Teorien om institusjonaliserte omgivelser ser altså ut til å ha en viss forklaringskraft når det gjelder adopteringen av BMS.

Dersom man tenker seg at BMS har blitt innført i organisasjonen for å skaffe legitimitet i omgivelsene, da kan neste spørsmål være om BMS har blitt integrert i organisasjonen, og lagt føringer for den daglige praksis. I denne oppgaven har jeg funnet at BMS har blitt en del av kommunens språkdrakt. Dette har kommet frem gjennom samtaler med respondenter fra administrasjonen, resultatenhetslederne og politikerne. Det ser ut til at BMS har gitt organisasjonen ett felles språk. Begreper som “gul -, grønn-, og rød knapp”, “perspektiver”, “(resultat)indikatorer” og “fokusområder” er noen eksempler på begrepsbruken til respondentene i denne oppgaven. Jeg har også funnet at mange istedenfor å si negative avvik, sier at de “scorer rødt”, når de skal fortelle om overskridelser på budsjettet. Et felles språk er viktig i en organisasjon, og dette kan være ett uttrykk for at BMS er begynt å bli en del av organisasjonens hverdag.

De fleste respondentene mener at motstanden mot BMS har vært liten. Den største motstanden har vært mot elementer av BMS, som eksempelvis medarbeiderundersøkelsene og ambisjonsnivået knyttet til spesifikke resultatindikatorer. Når motstanden har vært liten, skulle vi kunne tenke oss at BMS har vært ansett som ”passende”, og at BMS derfor raskt skulle kunne bli lagt til grunn for den daglige praksis i organisasjonen. Dette har ikke skjedd. Mange av politikerne har vært misfornøyd med BMS. Flere av politikerne mener at kommunen ikke har tatt i bruk dette styringsverktøyet. Kritikken har hovedsakelig gått på at man ikke har fått periodiske rapporteringer i form av et målekort, hvor innholdet har vært oppdatert datafangst for alle fokusområdene/perspektivene. I dag blir målekortet bare rapportert til politikerne gjennom årsmeldingen. Politikerne får i dag rapporter på måloppnåelse innen de ulike fokusområdene fortløpende, eksempelvis økonomi og sykefravær. Politikerne får altså løpende resultatrapportering – men ikke i et målekort. Innenfor teorien om institusjonaliserte omgivelser kunne dette vært tolket som at BMS som styringsverktøy fungerer “ved siden av” den øvrige rapporteringen som skjer til det politiske nivået. Da kunne vi tenkt oss at den rapporteringen man har hatt tidligere, er mer effektiv og dekker det behovet man har, og at man derfor fortsetter med rapporteringen slik den har vært tidligere. Den ordinære rapporteringen blir dermed “skjermet” fra BMS, og man fortsetter som tidligere. Vi ser også at data/resultater fra BMS ikke blir brukt i noen

særlig stor grad i dialogmøtene mellom politikerne og resultatenhetslederne. Dette er eksempler som gir styrke til forklaringskraften til teorien om institusjonaliserte omgivelser; BMS er tatt i bruk av legitimitetshensyn, og skjermet fra den daglige praksis.

Det er imidlertid, flere forklaringer som modifierer forklaringskraften til ovennevnte teori. En årsak til at politikerne ikke får periodiske målekort, slik det er ment i BMS, er som tidligere nevnt, tekniske vansker. På grunn av tekniske vansker får man ikke oppdatert og presentert data innenfor de forskjellige fokusområdene på målekortet. All behandling av data skjer manuelt (datafangsten til målekortet), og dette er tidkrevende i en såpass stor organisasjon som Molde kommune. Målekortet blir presentert en gang i året, og det er gjennom årsrapporten. I denne rapporten, årsmeldingen for 2009, som er kommunens viktigste styringsdokument, er BMS gjennomgående. Det er også, som vi ser, årsrapporten som flest politikere viser til når de snakker om BMS. BMS som styringssystem er gitt en overordnet plass, og alle resultatenheter er presentert etter metodikken til BMS; gjennom målekort og forklaringer knyttet til de enkelte måleindikatorer under de tilhørende fokusområdene. Vi ser også at de rapportene som blir behandlet politisk, som økonomirapporter og sykefraværsrapporter, er sterkt knyttet til BMS, gjennom at rapportene presenterer måleindikatorer i målekortet innenfor disse aktuelle fokusområdene, og de tiltak som skal gjennomføres. I tillegg blir fargekode og begrepsbruk fra målekortet brukt. Vi ser også at de fleste respondentene sier at det har vært liten motstand mot BMS. Det kan dermed være nærliggende å tenke at det derfor ikke har vært noe behov for å skjerme de daglige kjerneaktivitetene fra BMS.

Målekortet som er et av de viktigste og mest synlige elementene i BMS opptrer som vi har sett, “ved siden” av den daglige praksisen. Men, det er flere eksempler i empirien som peker i retning av at BMS har begynt å påvirke praksis i kommunen, og bli en del av den daglige praksis. Teorien om institusjonaliserte omgivelser mister derfor en del av sin forklaringskraft når vi skal kunne forstå koblingen mellom BMS og praksis i kommunen.

7.1.6. Oppsummering

Jeg har i denne oppgaven, ved hjelp av ulike teoretiske innfallsvinkler, sett på i hvilken grad BMS er blitt tatt i bruk. Gjennom analysen av det empiriske materialet har jeg sett at de ulike perspektivene, og tilhørende undervarianter, har hatt ulik forklaringskraft i ulike “faser/områder”. Ett av mine funn er derfor at det virker som at perspektivene supplerer hverandre heller enn å være konkurrerende.

Teorien om institusjonaliserte omgivelser synes å ha en sterkere forklaringskraft enn det instrumentelle perspektivet når jeg skulle forklare valget av BMS. Det kan synes som at BMS på dette tidspunktet, med god hjelp fra KRD, har fremstått som det vi kaller en rasjonalisert myte. BMS ble tatt for gitt å være det beste styringsverktøyet på denne tiden, gitt de utfordringene man sto overfor.

I den etterfølgende iverksettingen og innføringen av BMS fremtrer det hierarkiske elementet i den instrumentelle modellen mer tydelig. Iverksettingen skjedde gjennom sterk styring ovenfra – og - ned, og hierarkimodellen viser seg å ha en sterk forklaringskraft når det gjelder selve iverksettingen av BMS. På samme tid er det tydelig at teorien om institusjonaliserte organisasjoner har en svakere forklaringskraft med tanke på adopsjon og iverksetting av BMS. BMS ble formelt adoptert gjennom et vedtak i kommunens høyeste organ, og frastøting av styringsverktøyet var derfor ikke noe alternativ.

Når det gjelder selve koblingen mellom reformideen BMS og praktiseringen av styringsverktøyet i organisasjonen, kan dette dels forklares både gjennom hierarkimodellen og teorien om institusjonaliserte omgivelser. Gjennom mitt empiriske materiale har jeg sett at BMS har blitt en del av kommunens språkdrakt, men at BMS ikke er lagt til grunn for dialogmøter, erfaringsutveksling, og nettverksgrupper. Jeg har også funnet at målekortet, for mange selve symbolet på BMS, er fraværende i den løpende resultat-rapporteringen til politikerne. Dette er forhold styrker forklaringskraften til teorien om institusjonaliserte omgivelser, samtidig som det svekker hierarkimodellens forklaringskraft. I det empiriske materialet er det imidlertid andre forhold som styrker forklaringskraften til hierarkimodellen vedrørende bruk av BMS i kommunen. Tekniske vansker blir oppgitt å være årsaken til at målekortet er fraværende i den fortløpende resultatrapporteringen. Jeg har også funnet at økonomirapportene og sykefraværsrapportene har lagt farge- og begrepsbruk fra BMS til grunn. Videre har jeg funnet at BMS i stor grad er lagt til grunn for årsmeldingen for 2009. I tillegg kommer det hierarkiske elementet tydelig til syne gjennom den sterke styringen av resultatene gjennom felles måleindikatorer for hele organisasjonen, og gjennom arbeidet med tiltaksplanene. Arbeidet med medarbeider- og brukerundersøkelsene påvirker også den daglige praksis i kommunen. På denne måten kan man si at BMS er blitt konkretisert i rutiner i kommunen. Hierarkimodellen har derfor stor forklaringskraft når det gjelder koblingen mellom BMS og praksis i kommunen, og dette svekker dermed forklaringskraften til teorien om institusjonaliserte omgivelser. Samlet har

altså hierarkimodellen sterkest forklaringskraft, når det gjelder koblingen mellom BMS og praksis i organisasjonen.

Teorien om institusjonaliserte organisasjoner har i denne oppgaven hatt liten forklaringskraft med tanke på fasen med adoptering og iverksetting av BMS. Jeg har imidlertid funnet at dette perspektivet har stor forklaringskraft når det gjelder organisasjonsinterne variasjoner med hensyn til bruken av BMS i de ulike resultatenehetene. Jeg har sett at interne faktorer som motivasjon, verdier og historie har påvirket hvordan BMS har blitt tatt i mot av de enkelte resultatenehetene, og hvordan noen har tatt konseptet i bruk fullt ut, mens andre kanskje i noen grad praktiserer det mer som et påtvunget ritual. I en organisasjon med mange fristilte og selvstendige resultatenheter, er det stor sannsynlighet for at disse variasjonene vil vare en stund. Dette gjelder særlig i organisasjoner hvor resultatoppfølgingen ikke skjer gjennom eksempelvis felles nettverksgrupper.

Jeg har i denne oppgaven sett at BMS er adoptert og iverksatt i organisasjonen. Jeg vurderer det også slik at hovedkonklusjonen må bli at BMS faktisk nyttes i kommunen. Dette på bakgrunn av at det synes som at BMS er begynt å påvirke praksis i kommunen gjennom de eksempler som er nevnt ovenfor. Samlet sett må vi altså kunne si at hierarkimodellen har hatt sterkest forklaringskraft i denne oppgaven.

7.2. Får politikerne beslutningsrelevant informasjon?

”...within politics, statistics are weapons of attack and defence; rarely are they the original catalysts to decision making or the basis of internal monitoring processes”.

LA Chief Executive, 1984 i David J. Mayston “Non-profit performance indicators in the public sector” (1985).

Jeg har i denne oppgaven tatt utgangspunkt i at når jeg snakker om beslutningsrelevant informasjon for politikerne, så er det informasjon som oppleves som nyttig for dem. Jeg har sett nærmere på om BMS og derigjennom måleindikatorene har vært nyttige for politikerne; om de har hjulpet politikerne til å: evaluere resultater, utgjøre et grunnlag for incentiver, indikere hvor effektivt ulike aktiviteter bidrar til resultater, utløse behov for undersøkelser og tiltak, indikere områder for effektivisering, få bedre kontroll med underordnede og å skape konkurranse mellom resultatenehetslederne.

Funnene i denne oppgaven er ikke entydige med hensyn til om måleindikatorene har vært til nytte for politikerne vedrørende å evaluere resultater. De mest positive mener at

måleindikatorene har gjort det lettere å evaluere resultatene til kommunen, og de fremhever spesielt enkelheten til BMS, at det er raskt, enkelt og tydelig å se om målene er nådd. Det er imidlertid viktig å merke seg at dette er de politikerne som har gjort en nær kobling mellom BMS og årsmeldingen. Slik situasjonen er i dag, så er det kun gjennom årsmeldingen at politikerne får presentert et målekort hvor resultatene til lederne i kommunen blir presentert. De fleste politikerne mener at BMS ikke har gitt noen stor nytte i forhold til å kunne evaluere resultatene til kommunen. De mener at det har blitt bedre enn tidligere, men at det ikke er bra nok. Dette begrunnes med at de ulike perspektivene ikke blir rapportert samtidig, og at rapporteringen da blir fragmentert heller enn helhetlig. Noen av politikerne sier at det har blitt uoversiktlig og at det ikke vil bli enklere å evaluere kommunens resultater før man får realisert en fortløpende rapportering av målekort.

Når det gjelder koplingen mellom måleindikatorene i BMS og tildelingen av bonus og/eller andre former for belønning i kommunen, så er det ingen sammenheng. I følge politikerne fremkommer belønning mest i form av positiv oppmerksomhet i kommunestyret. Det er ikke praksis å tildele økonomiske belønninger ut fra oppnådde resultater.

Det samme gjelder hvorvidt noen av måleindikatorene indikerer hvor effektivt ulike aktiviteter bidrar til de endelige resultatene. Jeg har ikke funnet noen slik sammenheng i denne oppgaven. Politikerne får ikke rapportert periodiske målekort. Dette betyr at måleindikatorene bare får en samlet presentasjon i årsmeldingen. Dette skyldes tekniske vansker, og en tilleggsfølge av de tekniske vanskene er også at nye data ikke blir presentert i målekortet. Det blir da vanskelig for politikerne å bruke denne informasjonen til gjøre fortløpende vurderinger av hvor effektivt de ulike aktivitetene bidrar til de endelige resultatene.

Jeg har videre spurt politikerne om de på bakgrunn av BMS har gjort endringer i vedtak eller omdisponering av midler, og om BMS har utløst behovet for undersøkelser og ev. iverksetting av tiltak. I forhold til dette spørsmålet finner jeg få konkrete eksempler på at man har foretatt omdisponeringer av midler mellom enhetene i kommunen som følge av rapporterte måleindikatorer. Noen respondenter viser til at det er gjort endringer i tidligere vedtak som følge av nasjonale prøver i skolesektoren, men dette er ikke "måleindikatorer" som kan relateres til målekortet. En av respondentene sier at pleie- og omsorgssektoren er tilført ekstra midler som følge av resultater fra en brukerundersøkelse. Det mest konkrete eksemplet på noe som kunne utløst behovet for undersøkelser er en brukerundersøkelse som en av respondentene viser til. En brukerundersøkelse gjennomført i alle barnehagene i

kommunen viste høyere brukertilfredshet i de private barnehagene enn i de kommunale. Dette resulterte i en politisk debatt, men undersøkelsen ble til slutt bare tatt til etterretning. Saken ble ikke realitetsbehandlet, og resulterte altså ikke i noen spesifikke undersøkelser eller iverksetting av spesielle tiltak. Dette eksemplet viser imidlertid at måleindikatorne har et potensial for å skape politiske diskusjoner, og derigjennom undersøkelser og iverksetting av ev. tiltak. En annen respondent viser til at brukerundersøkelsene har resultert i at man har fått en mer lik forståelse for problemstillinger i driften av kommunen, og at politikerne på bakgrunn av dette har fått til et bedre samarbeid. Dette viser at BMS, med disse brukerundersøkelsene og måleindikatorne gir politikerne ett felles kunnskapsgrunnlag, og at dette kan medvirke til å redusere konfliktene i de kommunale debattene.

Når det har vært så få eksempler på konkrete undersøkelser og tiltak, så har det heller ikke kommet frem noen eksempler på at måleindikatorne har indikert områder for effektivisering blant de ulike tjenesteområdene i kommunen.

Jeg har tidligere i oppgaven sett at det med den nye organisasjonsmodellen oppsto utfordringer med hensyn til hvordan politikerne fortsatt kunne ha kontroll med virksomheten. En av politikerne i denne undersøkelsen sier at man fryktet ett styringsvakuum i den nye organisasjonsmodellen. Politikerne ønsket derfor BMS som ett *instrument* for å kunne tydeliggjøre sine ambisjoner (sette mål) og å kunne måle (kontrollere) i hvilken grad målene ble nådd. Når det gjelder bruken av rapportene er det ett eksempel med brukerundersøkelser som tydelig viser kontrollaspektet. En av de politiske respondentene bruker denne informasjon til å justere på den virkelighetsbeskrivelsen som resultatenhetslederne gir. Videre sier flere av politikerne at BMS har gitt dem bedre bakgrunnskunnskap om tjenesteområdene. Flere respondenter sier at rapportene har gitt dem et bedre grunnlag for å stille spørsmål til administrasjonen. Store forskjeller mellom tilsynelatende like resultatenheter når det gjelder sykefravær er ett av slike eksempler som er gitt av politikerne.

Eksemplene som er vist når det gjelder sammenligninger mellom enhetene på bakgrunn av samlet informasjon om enhetene og resultatene, gjør at det lettere stilles spørsmål om hva som ligger bak resultatforskjellene. Vi ser altså at om ikke indikatorne helt direkte har gitt bedre kontroll med administrasjonen, så gjør de det indirekte. Måleindikatorne viser tydelige forskjeller mellom enhetene, som helt klart har gjort at politikerne har stilt seg flere spørsmål omkring årsakene til dette. Måleindikatorne er kvantitative, slik at avvik,

positive eller negative, skiller seg ut fra de andre resultatenehetene – og måleindikatorne stilles dermed åpne for diskusjoner, sammenligninger og evalueringer. Slik ser vi at indikatorene kan gi politikerne kontroll med de underordnede. Dette skjer ikke nødvendigvis ved at måleindikatorne alene gir politikerne svar, men ved at politikerne forventer forklaring på hva som ligger bak scoren på disse indikatorene.

Når det gjelder konkurranse mellom likestilte resultateneheter, så kan det særlig uttrykkes i form av rangeringer av resultatenehetslederne. Rangering var noe man fryktet skulle følge med innføringen av BMS, og kommunen har derfor vært svært bevisst på å unngå dette. Rangeringer skjer verken i årsmelding, rapporter eller saksfremlegg. De fleste politikerne sier også at det ikke skjer noen rangeringer. Rangeringer skjer altså ikke eksplisitt i dette systemet, men det er flere ting som tyder på at muligheten for rangering ligger implisitt i dette styringsverktøyet. Flere av politikerne er inne på at dersom man sammenstiller resultatindikatorne fra de ulike perspektivene, det vil si at vi sammenstiller informasjon om for eksempel økonomi, sykefravær, medarbeidertilfredshet og brukertilfredshet, så dannes det et bilde av hvem som lykkes og hvem som ikke lykkes. Dette kan vi se som ett uttrykk for rangering. Resultatindikatorne gir altså et godt grunnlag for rangeringer av resultatenehetslederne i kommunen, og om det ikke skjer eksplisitt, så ligger det i alle fall implisitt i dette systemet.

Funnene i denne oppgaven kan tyde på at måleindikatorne i liten grad er beslutningsrelevante i den grad at de resulterer i undersøkelser, omfordelinger, tiltak eller andre former for konkrete resultater. Det som imidlertid er hovedinntrykket mitt, er at måleindikatorne kan være beslutningsrelevante på den måten at de kan sette saker på dagsorden, de kan være utgangspunktet for politiske diskusjoner og ikke minst gjennom at de gir politikerne bedre bakgrunnskunnskap. Det er helt tydelig at politikerne gjennom BMS får bakgrunnskunnskap som de selv sier ligger til grunn for politiske diskusjoner, spørsmål de ønsker svar på, og de vurderingene de gjør seg i flere saker.

På bakgrunn av dette kan det antas at BMS i til en viss grad har gjort at beslutningene hos politikerne har blitt mer, det Fimreite, Aars og Opdal kaller *evidensbasert* (Fimreite, Aars, og Opdal 2008).

Mitt hovedinntrykk er dermed, på bakgrunn av det som er nevnt ovenfor, at måleindikatorne som politikerne får rapportert gjennom BMS er til nytte for politikerne. Måleindikatorne må dermed kunne sies å være beslutningsrelevante.

7.3. *Veien videre*

Avslutningsvis er det viktig å ta i betraktning at BMS ikke har vært i bruk mer enn ett par år i Molde kommune, og at mine funn derfor må betraktes i lys av dette. Røvik (2007) påpeker at både det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet er ”tidløse” i den forstand at de i liten grad tar hensyn til tidsdimensjonen når man skal forklare hvordan organisasjonsideer tas inn i – og nedfelles i praksis i organisasjonen (Røvik 2007). Røvik presenterer derfor et annet alternativ – *virusteorien* (Røvik 1998, 2007). Formålet med denne teorien er å antyde hvordan ”idèsmitte” kan slå ut i praksis. En av ideene i denne teorien er at organisasjonsideer kan ha noe som ligner på inkubasjonstid, og at det kan ta lang tid fra en organisasjonsidè ”smitter” som språklig virus, og til den eventuelt materialiseres, altså ”slår ut” i praksis. På bakgrunn av denne teorien er det mulig å tenke seg at vi kan få flere ulike scenarioer med tanke på bruken av BMS i kommunen.

I denne oppgaven har jeg funnet at BMS er tilstede i organisasjonen som ”språksmitte”. Når ideen først har kommet inn i organisasjonen som ”språksmitte” er det flere mekanismer som kan bidra til at ideen fester seg og nedfelles i praksis (Røvik 2007).

En av mekanismene kaller Røvik *konsistensregler for prat og praksis*. Dette betyr at organisasjonene kan ha vanskelig for å ”leve med” en situasjon over lang tid der det er stor forskjell på hva man sier man gjør, og hva man faktisk gjør. En slik inkonsistens vil kunne utløse en aktivitet med den hensikt å redusere avstanden mellom prat og praksis, eksempelvis større innsats for å implementere reformideen. En annen mekanisme er *replikasjon og institusjonalisering*. Med dette tenker man at ”idèsmitte” kan spres raskt internt i kommunen slik at stadig flere resultatenheter og ansatte blir ”infiltrert”. ”Idèsmitten” kan spres gjennom argumenter i løpet av en lengre periode, *inkubasjonsperioden*, og dette kan trette ut ev. motstand, og samtidig overbevise nye enheter/ansatte om reformideens fortreffelighet. I denne oppgaven kan vi tenke oss at det er de resultatenheterne som i størst grad har tatt i bruk BMS, som kan tenkes å være de som sprer ”idèsmitten”. Gjennom empirien har jeg funnet at motstanden mot BMS er liten i Molde kommune, dette er noe som i følge Røvik (2007), gjør at inkubasjonstiden blir kortere, enn om motstanden hadde vært stor mot denne reformideen. Vi kan også få et tilfelle der BMS som idè blir så dominerende, at det blir vanskelig for aktørene i kommunen å se andre alternativer. Jeg har gjennom det empiriske materiale sett flere eksempler på det sistnevnte. Resultatet av dette er at det blir vanskelig å komme med andre alternativer til BMS.

Men selv om inkubasjonstiden er lang, er det ikke nødvendigvis slik at BMS blir materialisert i organisasjonen. Det kan tenkes at organisasjonsideen forsvinner og ikke etterlater noe etter seg; ingen snakker lenger om BMS, og aktivitetene knyttet til konseptet er kraftig redusert. I følge Røvik (1998) er dette et tegn på at organisasjonsideen har ”reist ut” av organisasjonen. Røvik sier imidlertid at organisasjonsideer på samme måte som et virus, kan være vanskelig å bli kvitt når de først er kommet inn i ”kroppen”. Røvik mener at man gjennom studier mener å kunne finne et mønster i hvordan organisasjons-ideer ”oppfører seg” i organisasjoner (Røvik 2007).

Den første fasen er når man har bestemt seg for å adoptere og iverksette organisasjonsideen. Denne innledende fasen er kjennetegnet ved et stort engasjement og stor aktivitet. Denne fasen blir imidlertid i følge Røvik etterfulgt av en periode med mindre oppmerksomhet rundt denne ideen. Disse periodene kan i noen tilfeller bli så langvarige at ideene nærmest blir “usynlige” (Røvik 2007:358). Gjennom empirien i denne oppgaven har jeg sett at det er respondenter som gir uttrykk for at de tekniske vanskene kan føre til mindre oppmerksomhet rundt BMS. Dette kan tolkes som en bekymring for inaktivering. Men, Røvik sier at ideene ikke nødvendigvis trenger å forsvinne som nevnt ovenfor, men at de går inn i en slags “hvilestilling”. Det andre mønsteret er perioder med reaktivering. Da blir ideene “hentet frem igjen”, gjerne av nye aktører i organisasjonen, med planer om re-implementering. Røvik sier at når disse ideene blir reaktivisert, så blir de gjerne omformet. Jeg skal ikke gå nærmere inn på forklaringer på hvorfor disse ideene, gjerne vekselvis, blir inaktivisert og reaktivisert, og hva en ev. omforming av ideen innebærer, men skal heller avslutte med det siste av de mulige utfallene for organisasjonsideen. Det siste utfallet er at organisasjonsideen, på samme måte som et virus, kan få massive effekter. Røvik nevner innføringen av ”flat struktur” og ”resultatenheter” som eksempel på ideer som har fått varige og utstrakte virkninger.

Ut fra virusteorien kan vi altså få mange ideer om i hvilken grad BMS som organisasjonsidè kan nedfelles i praksis, og gi effekter. Med denne oppgaven som bakteppe og på bakgrunn av virusteorien hadde det derfor vært interessant å gjennomføre en longitudinal empirisk studie av BMS i Molde kommune, eller en annen kommune, der man kunne fulgt denne reformideen over en lengre tidsperiode.

8. Avslutning

I denne oppgaven har jeg studert bruken av BMS i en kommune organisert etter resultatenhetsmodellen i kombinasjon med flat struktur. Jeg har ved hjelp av ulike teoretiske innfallsvinkler sett på i hvilken grad BMS er tatt i bruk i kommunen. I denne oppgaven har jeg funnet at de teoretiske innfallsvinklene har hatt ulik forklaringskraft i ulike faser/områder, og at de teoretiske innfallsvinklene har vist seg å være supplerende.

Når det gjelder valget av BMS synes det som at teorien om institusjonaliserte omgivelser har sterkest forklaringskraft, mens selve innføringen og iverksettingen av BMS forklares best gjennom hierarkimodellen. Frastøtingsteser i teorien om institusjonaliserte organisasjoner har hatt liten forklaringskraft i denne studien med tanke på innføringen i kommunen. Dette skyldes at adopteringen av styringssystemet er vedtatt av kommunestyret, og at frastøting dermed ikke er et alternativ. Det neste nivået er bruken av BMS. Med dette mener jeg at BMS faktisk brukes i kommunen, og at styringssystemet legges til grunn for praksis. I denne oppgaven har vi sett at bruken av BMS kan forklares både gjennom teorien om institusjonaliserte omgivelser, hierarkimodellen, og dels av teorien om institusjonaliserte organisasjoner. Noen av de funnene som har gitt styrke til forklaringskraften til teorien om institusjonaliserte omgivelser har vært at målekortet er fraværende i den løpende resultatrapporteringen i kommunen. Funnene viser at både økonomi- og sykefraværsrapporteringene rapporteres ved siden av målekortet, og at resultatene fra BMS i liten grad blir brukt i eksempelvis nettverksgrupper. Dette er funn som kan tolkes dit hen at det er skjedd en frikobling mellom praksis i kommunen og reformideen BMS. Det er imidlertid flere forhold som svekker forklaringskraften til symbolperspektivet, og samtidig styrker forklaringskraften til hierarkimodellen. Jeg har funnet at mange av vanskene knyttet til BMS i kommunen, skyldes tekniske vansker som følge av at en leverandør av BMS- verktøyet har trukket seg fra dette prosjektet. Videre har jeg funnet at både økonomi- og sykefraværsrapportene er tilpasset ”BMS-terminologien” gjennom begreper og fargebruk. Arbeidet med medarbeider- og brukerundersøkelsene har vist seg å påvirke arbeidsmåter og praksis, og ikke minst blir forklaringskraften til denne modellen styrket gjennom den tydelige styringen og koordineringen av resultatenheter gjennom ambisjonsnivået til måleindikatorene og arbeidet med tiltaksplanene. Det er også et sentralt funn at lederavtalene til resultatenhetslederne følges opp gjennom resultatene fra BMS, og at dette legger føringene

for medarbeidersamtalene. På bakgrunn av disse funnene vurderer jeg det slik at hierarkimodellen har en sterkest forklaringskraft når det gjelder bruken av BMS.

Når det gjelder bruken av BMS, har jeg også funnet at teorien om institusjonaliserte organisasjoner har stor forklaringskraft når det gjelder de organisasjonsinterne variasjonene som tydelig kommer til uttrykk i dette empiriske materialet. Jeg har funnet at interne faktorer som motivasjon, verdier og historie har påvirket hvordan BMS har blitt tatt i mot i de ulike resultatenhetene. I hvilken grad BMS er tatt i bruk varierer i stor grad mellom resultatenhetene, og i en så stor kommune som Molde, er det sannsynlig at variasjonene vil være en stund etter som resultatoppfølgingen ikke blir behandlet i felles fora som eksempelvis nettverksgrupper. I denne oppgaven har jeg altså funnet at BMS er adoptert og iverksatt i organisasjonen. Jeg mener også at hovedkonklusjonen må bli at BMS faktisk nyttes i kommunen; er tatt i bruk og påvirker praksis. Samlet sett må man altså kunne si at hierarkimodellen har størst forklaringskraft i denne oppgaven. Det er imidlertid et par funn som er viktig å kommentere nærmere.

Jeg har tidligere påpekt at blant annet økonomi- og sykefraværdata ikke ble rapportert gjennom målekortet. Men, rapporteringene innenfor de ulike fokusområdene skjer ikke bare hver for seg, men også til ulike tidspunkt. Som følge av dette er det flere politikere som uttrykker misnøye med at resultatrapporteringen i kommunen blir fragmentert. Flere gir uttrykk for at de mister oversikten; helheten i resultatrapporteringen. Dette er et vesentlig funn, da det er nettopp helhetlig rapportering som er selve formålet med BMS. BMS er ment å skulle være et helhetlig styringssystem, og det er fremhevet fra opphavsmennene til BMS at rapporteringen i BMS må være integrert med de øvrige rapporteringene i organisasjonen av hensynet til helheten. Når rapporteringen blir fragmentert, blir det også vanskeligere å få øye på noe av det som er sentralt med BMS, nemlig årsaks- og virkningsammenhenger. Det er imidlertid noen av politikerne som ser sammenhenger, og dette er uttrykt i dette materialet blant annet gjennom de mulighetene disse politikerne ser for rangering av resultatenhetslederne på bakgrunn av resultatene fra de ulike fokusområdene. Kanskje kan denne fragmenteringen av resultatrapporteringen gjøre at sentrale politikere lettere ser sammenhenger og kan nyttiggjøre seg av informasjonen på en bedre måte enn andre politikere, slik at vi får ett A- og B- lag med politikere? Men, til tross for at flere politikere uttrykker betenkeligheter med BMS, så har jeg funnet lite som tyder på at politikerne ønsker seg tilbake til den sektororganiseringen man hadde tidligere. De fleste politikerne ønsker heller ikke ”tidligere sektorinformasjon”,

men de ønsker seg mer rapportering, og bedre BMS gjennom at alle perspektivene blir rapportert samtidig.

Jeg har også, som nevnt overfor, funnet at resultatene fra BMS i liten grad blir brukt og diskutert i nettverksgrupper som lederne i kommunen er medlemmer av. Noen gir uttrykk for at det er vanskelig å diskutere resultatene i slike fora. Det er også mulig å spørre om man gjennom organiseringen i flatere strukturer i kombinasjon med resultatenheter har nærmet seg bedriftsidealet i større grad, og at man kanskje ikke er så villig til å dele gode ideer av konkurransehensyn? Når BMS er frakoblet fra bruk i nettverksgruppene mister man også noe ved dette styringssystemet; man mister det leddet som, i følge resultatsløyfa til KRD, skal binde sammen det strategiske og operative nivået i kommunen. Når resultatene ikke blir diskutert og evaluert i nettverksgruppene forsvinner også en av betingelsene for at man skal kunne lære av disse resultatene.

Når jeg nå er kommet frem til at balansert målstyring må kunne sies å være tatt i bruk, har jeg også forsøkt å finne svar på om politikerne opplever at dette styringsverktøyet gir dem informasjon som er beslutningsrelevant; at informasjonen oppleves som nyttig for dem. I denne oppgaven har jeg funnet at måleindikatorne i liten grad har resultert i undersøkelser eller tiltak. Jeg finner også få eksempler på omdisponering eller omfordeling av ressurser på bakgrunn av resultatrapporteringen. Mange politikere sier også at det er vanskelig å evaluere resultatene på bakgrunn av måleindikatorne, da målekortet ikke blir brukt slik det opprinnelig er ment, og at dette også har gjort det vanskelig å se hvor effektivt de ulike aktivitetene i organisasjonen har bidratt til de endelige resultatene. Det ser også ut til at det er ikke er noen sammenheng mellom resultatene fra måleindikatorne og belønning til lederne. Dette er alle forhold som må kunne sies å være ett uttrykk for at måleindikatorne i liten grad er beslutningsrelevante for politikerne. Jeg har imidlertid funnet at politikerne gjennom måleindikatorne får bakgrunnskunnskap som de selv sier ligger til grunn for politiske diskusjoner, spørsmål de ønsker svar på og vurderinger som de foretar. Dette er forhold som gjør at vi antar at BMS har gjort beslutningene hos politikerne mer evidensbasert. Med dette mener jeg at fakta og kunnskap har erstattet det enkelte politikere kaller for ”synsing”. Denne bakgrunnskunnskapen, eksempelvis brukerundersøkelser, brukes for å justere den virkelighetsbeskrivelsen som resultatenhetslederne gir. Rapportene har også gitt politikerne bedre grunnlag for å stille spørsmål til administrasjonen. Måleindikatorne er kvantitative og avvikene danner grunnlag for spørsmål. Politikerne gjør sammenligninger mellom enhetene, og krever svar på

forskjellene. Kommunen forsøker å unngå rangeringer av resultatenhetslederne i kommunen, men jeg har funnet at måleindikatorne legger godt til rette for de politikerne som ønsker å rangere lederne. Av dette ser vi at kontrollaspektet ved bruken av BMS blir mer tydelig. Politikerne får altså bedre kontroll med administrasjonen og tjenesteytelsen gjennom BMS, og dette gjør at måleindikatorne er beslutningsrelevant for dem.

Gjennom mitt empiriske materiale har jeg funnet at det er flere ting som tyder på at BMS, og eksempelvis medarbeider- og brukerundersøkelser og de rapporterte måleindikatorne, har mer en funksjon som formidler av informasjon, enn som et verktøy for resultatstyring. Kontrollaspektet kommer tydelig frem, og det virker som at BMS i større grad må kunne karakteriseres som et kontrollsystem, enn som et helhetlig styringssystem.

Som nevnt tidligere, har jeg i denne oppgaven funnet at BMS faktisk nyttes i kommunen, og at dette styringssystemet påvirker praksis i kommunen. Jeg har imidlertid ikke funnet empiri som i særlig grad støtter opp om at BMS har medført positive virkninger for kommunen som bedre effektivitet, fordeling, og åpenhet. At BMS har medført større ansvarlighet blant resultatenhetslederne er det funn som støtter. Positive virkninger er vanskelig å påvise og dokumentere. Dette er også som forventet, det er vanskelig å dokumentere det fjerde nivået – det høyeste nivået for iverksettingssuksess. Videre må jeg avslutningsvis kunne si at funnene i oppgaven gjør at min hovedkonklusjon må være at måleindikatorne gjennom BMS er beslutningsrelevante for politikerne.

Når jeg nå har studert bruken av BMS i Molde kommune, er det viktig å vurdere mine funn ut fra at de respondentene jeg har intervjuet blant politikerne, må kunne sies å tilhøre A-laget av politikerne i kommunestyret. Dette på bakgrunn av deres erfaring og posisjoner. Dette kan muligens gjøre at mine data har blitt mer ”positive” i den forstand at jeg har intervjuet de politikerne med best kjennskap til BMS. Dette har jeg imidlertid hele tiden vært bevisst på, men jeg har vurdert det slik at dette i større grad har sikret meg mer verdifull og inngående informasjon om kommunen og politikernes bruk av BMS.

Referanseliste:

- Allern, Elin Haugsjerd, og Terje Kleven. 2002. Ånden som går? Om utbredelse og utforming av kommunal målstyring i Sverige, Danmark og Norge. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 18:195-224.
- Baldersheim, Harald, og Lawrence Rose. 2000. *Det Kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforl.
- Bjørnenak, Trond. 2010. Økonomistyringens tapte relevans, del 1 og 2. - eller fra ABC til Beyond Budgeting på 20 år. *Magma* 13 (0410):49-54.
- Bourguignon, Annick, Veronique Malleret, og Hanne Nørreklit. 2004. The American balanced scorecard versus the French tableau de bord: the ideological dimension. *Management Accounting Research* 15:107-134.
- Brunsson, Nils. 1989. *The Organization of Hypocrisy*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid, og Paul G. Roness. 2007. *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforl.
- Christensen, Tom, og Per Læg Reid. 2007. *NPM and Beyond - Leadership, Culture, and Demography*: Working Paper 3. Juni 2007. STEIN ROKKAN CENTRE FOR SOCIAL STUDIES. UNIFOB AS.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness, og Kjell Arne Røvik. 2004. *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforl.
- Christensen, Tom, Arne Rudolf Ramslien, og Per Læg Reid. 2006. *Styring og autonomi: organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforl.
- Clegg, Stewart, Martin Kornberger, og Tyrone Pitsis. 2008. *Managing and organizations: an introduction to theory and practice*. Los Angeles: SAGE.
- Engwall, Lars, og Kerstin Sahlin-Anderson. 2007. Corporate Governance and the media. From agency theory to the edited organization. In *The media-embedded firm*, edited by P. Kjær and T. Slaata. København: Copenhagen Business Press.
- Fimreite, Anne Lise, Jacob Aars, og Gerd Ingunn Opdal. 2008. Kostra - et hinder for eller et verktøy i lokaldemokratiet? In *Digital teknologi og organisasjonsendring*, edited by T. Tranvik. Bergen: Fagbokforlaget.
- Greve, Carsten. 2002. New Public Management - En kort oversikt over begrebet anvendelse og utvikling. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 1 (83):17.
- Grønmo, Sigmund. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforl.
- Halvorsen, Knut. 2003. *Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Helgesen, Sture Berg. 2001. Aktivitetsmåling og atferdskontroll: en studie av mål- og resultatstyring gjennom Økonomiregelverket for staten, Senteret, Bergen.
- Helland, Knut Edvard. 2002. *Resultatenhetsmodellen i kommunal organisering*. Oslo: Kommuneforl.
- Hoff, Kjell Gunnar. 2009. *Strategisk økonomistyring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hoff, Kjell Gunnar, og Per Aksel Holving. 2002. *Balansert målstyring: balanced scorecard på norsk*. Oslo: Universitetsforl.
- Holm, Espen. 2006. *Stifinneren: fortellingen om et omstillingsprosjekt*. [Kolbotn]: Elixir forl.
- Holme, Idar Magne, og Bernt Krohn Solvang. 1996. *Metodevalg og metodebruk*. [Oslo]: TANO.
- Hood, Christopher. 1991. A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (Spring 1991):3-19.
- . 1995. The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society* 20 (2/3):93-109.

- Hovik, Sissel, og Inger Marie Stigen. 2004. *Kommunal organisering 2004: redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Vol. 2004:124, NIBR-notat. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- . 2008. *Kommunal organisering 2008: redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Vol. 2008:20, NIBR-rapport. Oslo: NIBR.
- Høgvold Olsen, Trude, Silje Nordheim, og Ane N. Stray-Pedersen. 2002. Balansert målstyring i en kommune: Implikasjoner for organisasjonsmessig læring. *Høgskolen i Harstad. Skriftserien 2002/13*.
- Johnsen, Åge. 2000. Balanced scorecard: Theoretical perspectives and managerial applications. Norwegian School of Economics and Business Administration. Bergen.
- . 2001. Balanced scorecard: theoretical perspectives and public management implications. *Managerial Auditing Journal* 16 (6):319-330.
- . 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor: konkurranse uten marked*. Bergen: Fagbokforl.
- . 2010. Resultatstyringens mytologi. Hvorfor bruker forvaltningen mål- og resultatstyring når dette er så omstridt? *Nordiske organisasjonsstudier* 12 (1):5-28.
- Kaplan, Robert S., og David P. Norton. 1992. The balanced scorecard as a strategic management system. *Harvard Business Review* (January-February):61-66.
- . 1993. Putting the Balanced Scorecard to Work. *Harvard Business Review* 71 (5):134-147.
- . 1996. *The balanced scorecard: translating strategy into action*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- . 2001. *The strategy-focused organization: how balanced scorecard companies thrive in the new business environment*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kommunal- og regionaldepartementet. 2004. *Resultatledelse: bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor*. [Oslo]: Kommunal- og regionaldepartementet.
- . 2007. *Resultatledelse for lokalpolitikere*. [Oslo]: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Mayston, David J. 1985. Non-profit performance indicators in the public sector. *Financial Accountability & Management* 1 (1):51-74.
- Meyer, John W. og Brian Rowan. 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83 (1):340-362.
- Molde kommune. 2004. *Stifinneren - Molde kommune i omstilling. Modernisering for velferd. Hovedprosjektplan for 2004-2006*. Molde kommunjone 2004 [cited 18.06. 2004]. Available from <https://www.molde.kommune.no/Modules/document.aspx?ObjectType=Document&Document.ID=691&Category.ID=961>.
- . 2006. *Endring i Molde kommunes administrative struktur - overgang fra resultatområder til resultatenheter*. Vedtatt i Molde kommunestyre 16.02.06. PS 4/06. Molde: Molde kommune.
- . 2007. *Strategier 2008 - 2011*. Vedtatt i Molde kommunestyre 25.10.07. KST sak nr. 79/07. Molde: Molde kommune.
- . 2009. *Årsrapport 2009*. Molde: Molde kommune.
- Nilsen, Elin Anita. 2007. Oversettelsens mikroprosesser: om å forstå møtet mellom en global idé og lokal praksis som dekontekstualisering, kontekstualisering og nettverksbygging, Universitetet i Tromsø, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Institutt for statsvitenskap, Tromsø.

- Nørreklit, Hanne. 2000. The balance on the balanced scorecard- a critical analysis of some of its assumptions. *Management Accounting Research* 11 (1):65-88.
- Nørreklit, Hanne 2003. The Balanced Scorecard: what is the score? A rhetorical analysis of the Balanced Scorecard. *Accounting, Organizations and Society* 28 (6):591-619.
- Opedal, Ståle Harald, Inger Marie Stigen, og Thomas Laudal. 2002. *Flat struktur og resultatenheter: utfordringer og strategier for kommunal ledelse*. Vol. 2002:21, NIBR-rapport. Oslo: NIBR.
- Opstad, Leiv. 2006. *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Powell, Walter W, og Paul J DiMaggio. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Røvik, Kjell Arne. 1992. *Den "syke" stat: myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- . 1998. *Moderne organisasjoner: Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforl.
- . 2007. *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforl.
- Sahlin, Kerstin, og Linda Wedlin. 2008. Circulating ideas: Imitation, translation and editing. In *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, edited by R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin and -. Roy Suddaby(red). London: Sage.
- Scott, W. Richard. 1987. The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly* (32):493-511.
- Stemsrudhagen, Jan Ivar. 2003. Balansert målstyring: Fra måling til strategisk ledelse. *Magma* 6 (2):40-46.
- Stigen, Inger Marie, og Signy Irene Vabo. 2001. New Public Management-inspirerte organisasjonsløsninger i norske kommuner - blir lokalpolitikken "dum"? In *Lekmannsstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal*, edited by A. L. Fimrete, Helge O. Larsen og Jacob Aars (red.), 75-101. Oslo Kommuneforlaget.
- Stokland, Dag. 2002. *Resultat og dialog: balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor*. [Oslo]: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Torsteinsen, Harald. 2004. Resultatenhetsmodellen som kommunal reformidè. In *Den XIII Nordiske Kommunalforskerkonferansen*. Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap 26.-28. november 2004.
- . 2006. Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon: instrument, symbol eller maktmiddel?, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Troms, [Tromsø].
- Trygstad, Sissel C. 2004. Fra rettighet til nytte?: det kommunale bedriftsdemokratiet møter new public management, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.
- Vabo, Signy Irene. 2002. Tid for et nytt hamskifte? En diskusjon av nye utfordringer for de folkevalgtes rolle i kommunene. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 4 (83):23.

Vedlegg:

Vedlegg 1: Intervjuguide rådmannsnivå/stab/resultatenhetsledere

Rådmannsnivå/stab/resultatenhetsledere (Denne intervjuguiden er tilpasset målgruppen):

Innledning:

- Organisasjonen/ ledelsesorientering/ ledergrupper/ delegering.
- Bakgrunn for BMS. Hvem tok initiativ / Hvorfor. Kjennskap/ erfaringer
- Gitt opplæring i BMS

Utvikling av målekort:

- Utvikling av målekortet - beskriv prosessen. Inspirasjon fra andre
- Målekort – hovedkort og lokale målekort
- Målekortet: oppleves målene klare og presise. Fungerer målene. Ambisjonsnivå
- I hvilken grad blir dine ønsker lagt til grunn for mål/hvordan kommer man fram til målene
- Deltakere i de ulike prosessene - administrasjon og politikere.
- Interesse/ motstand i organisasjonen

Måling og rapportering:

- Hvordan blir data registrert/behandlet/analysert/presentert. Samordning.
- Deltakere. Rutiner.
- Presentasjonsverktøy. Kommunikasjonskanaler.
- Ledernetverk for støtte og læring – har det oppstått nye arenaer?
- Dekker BMS behovet for styringsinformasjon – vurdering av omfang og innhold
- Eksempler på at målingen har utløst undersøkelser/ tiltak/ omdisponering
- Eksempler på at data fra BMS blir brukt ifbm budsjettprosessen / dialogmøtene

Resultatene:

- Oppfølging – politisk og administrativt
- Måloppnåelse. Konsekvenser – belønning og sanksjoner.
- Justeringer av måleindikatorer.
- Innvirkning på saksfremlegg/ øvrige styringsdokumenter. Endringer i arbeidsmåter
- Erfaringsutveksling mellom enheter
- Konkurransen mellom enheter – rangeringer
- Blir BMS brukt i forholdet mellom over- og underordnede – eksempler
- Bedre dialog mellom administrasjon/resultatenhetsledere og politikere
- BMS gjort noe med de politiske diskusjonene
- Påvirker holdninger. Brukere og tjenester mer i sentrum som følge av BMS
- Ført til endringer i lederrollen

Avslutning:

- Hva forbinder du med at dere har tatt i bruk BMS
- Største nytten det har hatt for deg. Eksempler på utfordringer man har løst.
- Negative sider – utilsiktede konsekvenser. Utfordringer.
- Har BMS gitt anerkjennelse hos eksterne parter

Vedlegg 2: Intervjuguide politikere

Politiker:

Innledning:

- Bakgrunn for BMS
- Kjennskap/erfaringer
- Opplæring – på hvilken måte
- Hva forbinder du med at dere har tatt i bruk BMS
- Hvilken rolle har politikerne ifht BMS – prosesser/mål/ambisjonsnivå

Rapportering og resultat:

- Har du fått bedre kjennskap til tjenestene gjennom BMS (Medarbeider-, innbygger- og brukerundersøkelser, økonomi og sykefraværsrapportering) Eksempler
- Har BMS gitt deg informasjonen du har behov for. Eksempler
- Hvordan vurderer du omfanget og innholdet i rapporteringene gjennom BMS, og er det enkelt å se om kommunen har nådd sine mål
- Har BMS gitt bedre tilgang til informasjon – enklere å følge utviklingen/evaluere resultat
- Målekort – helhet /detaljer.
- Dekker fokusområdene og målene dine behov. Om noe viktig ikke blir målt, er det da mulig å komme med forslag til endringer. Eksempler
- Eksempler på at informasjon fra BMS har endret avgjørelser
- Eksempler på at indikatorer/rapporter har utløst behovet for undersøkelser/ tiltak/ effektivisering/ debatt
- Måloppnåelse/manglende måloppnåelse. Incentiver og sanksjoner
- Konkurransen/ rangeringer/sammenligninger mellom resultatenhetene
- Har BMS bidratt til bedre dialog mellom politikere og enhetsledere/ administrasjon. Eksempler
- BMS i arbeidet med dialogprosessen
- Har BMS gjort noe med de politiske diskusjonene
- BMS resultert i nye måter å snakke på / handle på/ dialog

Avslutning:

- Synes du BMS fanger opp ”de kritiske suksessfaktorer” som er viktige for at kommunen skal nå sine mål
- Største nytten du mener har kommet av BMS for deg som politiker
- Eventuelt

Vedlegg 3: Gjennomgående målekort for Molde kommune

GJENNOMGÅENDE MÅLEKORT FOR MOLDE KOMMUNE

Versjon pr. 01.03.2005,
oppdatert økonomisk resultatmål januar 2006.

VISJON: MOLDE STIKKER SEG UT																				
Fokusområder	SAMFUNN OG LIVSKVALITET				BRUKERE				ORGANISASJON				MEDARBEIDERE				ØKONOMI			
Overordna mål	Hjerte for regionen Vekt i kvalitet				Vekt i kvalitet Alle blir med				Offensiv organisasjon				Offensiv organisasjon/ Myndiggjorte medarbeidere				Økonomisk handlefrihet			
Kritiske Suksessfaktorer	S1. Aktivt regionalt samarbeid S2. Aktiv nærings- og kulturutvikling S3. Bevare natur-, kultur- og miljøkvaliteter S4. Tilrettelegging for ungdom S5. Helhetlig sentrumsutvikling				B1. Gode tjenestetilbud B2. Bruker-medvirkning				O1. Fleksibilitet og omstillingsevne O2. Samarbeid på tvers O3. Funksjonelle stabs- og støttesystemer				M1. Godt arbeidsmiljø M2. Deltakende medarbeidere som tar og får ansvar.				Ø1. God økonomistyring Ø2. Effektiv tjenesteproduksjon			
Måleindikatorer (MI)	Oppfatning av: S1.1 Molde som pådriver i regionalt samarbeid. S2.1 Tilrettelegging/service for næringslivet S2.2 Kulturtilbudet S3.1 Bevaring av natur-, kultur- og miljøkvaliteter. S4.1 Tilrettelegging for ungdom. S5.1 Helhetlig sentrumsutvikling				B1.1 Bruker-tilfredshet i forhold til tjenestetilbudet B2.1 Bruker-tilfredshet i forhold til medvirkning				O1.1 Gjennomføring av kommunens omstillingsarbeid O2.1 Medarbeider-tilfredshet med samarbeid i organisasjonen O2.2 Tillitsvalgte og verneombuds tilfredshet med samarbeid i organisasjonen O3.1 Intern bruker-tilfredshet med stabs- og støttefunksjoner				M1.1 Sykefravær M1.2 Medarbeider-tilfredshet M2.1 Lederes opplevelse av om medarbeidere tar ansvar M2.2 Medarbeideres opplevelse av om ledere delegerer ansvar				Ø1.1 Netto- avvik i forhold til budsjett Ø2.1 Kostnad pr. enhet/bruker. Ø2.2 Økt effektivitet			
Målemetode	S1.1 Undersøkelse i regionen. S2.1 Næringslivsundersøkelse S2.2 Innbyggerundersøkelse S3.1 Innbygger- og næringslivsundersøkelse. S4.1 Innbyggerundersøkelse, aldersbestemte inndelinger. S5.1 Innbygger – og næringslivsundersøkelse				B1.1 Brukerundersøkelse B2.1 Brukerundersøkelse				O1.1 a) Medarbeiderundersøkelse O1.1 b) Folkevalgtundersøkelse O2.1 Medarbeiderundersøkelse O2.2 Tillitsvalgt- og verneombudsundersøkelse O3.1 Medarbeiderundersøkelse				M1.1 Registrert nivå/ændring M1.2 Medarbeiderundersøkelse M2.1 Lederundersøkelse M2.2 Medarbeiderundersøkelse				Ø1.1 Regnskapsrapporter Ø2.1 KOSTRA-sammenligning, Molde i forhold til gruppe 13 (benchmarking) Ø2.2 KOSTRA-utvikling i Molde kommune			
Resultatmål	MI	Resultat	Ønsk.	Godt nok	MI	R	Ø	Gn	MI	R	Øns.	Godt Nok	MI	R	Øns.	Godt nok	MI	R	Ø	Gn
	S1.1		5	4	B1.1		5	4	O1.1a) O1.1b)		5	4	M1.1 M1.2		6%	9%	Ø1.1		0%	-1%
	S2.1		5	4	B2.1		4,5	3	O2.1		5	4	M2.1		5	4	Ø2.1		*)	**)
	S2.2		5	4					O2.2		5	4	M2.2		5	4	Ø2.2		2%	1%
	S3.1		5	4					O3.1		5	4								
	S4.1		5	4																
	S5.1		5	4																

Merke: Der resultatmålene er angitt som tall, benyttes en skala fra 1 til 6, der 1 er dårligst og 6 er best.

*) Molde ønsker å være blant de 12 kommunene som har de beste resultatene i gruppe 13 (totalt 36 kommuner) i KOSTRA-sammenheng.

**) Det er godt nok å være blant de 24 kommunene som har de beste resultatene i gruppe 13 i KOSTRA-sammenheng.

Vedlegg 4: Resultatsløyfe. Kommunal- og regionaldep. (2004)

