

**Berit S. Møller-Pettersen og Atle Thorud**

---

# **Balansert målstyring i kommuner**

**En casestudie av 12 kommuner**

**Masteroppgave i Styring og ledelse  
Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag  
Oslo 2014**

## **SAMMENDRAG**

Formålet for denne studien er å bidra til økt kunnskap om hvordan balansert målstyring (BMS) brukes i norske kommuner og om hvilke forhold som kan forklare ulike virkninger. Denne casestudien bygger på data fra 12 kommuner. Kritikken de senere år om feil fokus og dysfunksjonelle virkninger, spesielt knyttet til statlige etaters mål- og resultatstyring, utfordrer også kommunenes praksis. Likevel blir samfunnet stadig mer resultatorientert og kommunene møter økende krav og forventninger fra statlige myndigheter og egne innbyggere. BMS forblir derfor et aktuelt styringsverktøy.

Studien bygger på en innhenting av kommunenes oppfatninger gjennom bruk av elektronisk spørreskjema, analyse av styringsdokumenter, sekundærdata fra offentlige kilder og direkte kontakt med casekommunene. I studien har vi sett på hvordan størrelse, politiske forhold, økonomisk utvikling, administrativ stabilitet og organisering knyttet til den enkelte kommune påvirker virkningene kommunen har av BMS.

Våre funn indikerer at små og mellomstore kommuner får mer ut av BMS enn de store kommunene. Hvem som utgjør største politiske konstellasjon i en kommune er også av betydning for virkningen av BMS. Kommuner med dårligst økonomisk utvikling oppgir klart størst virkning. Videre så ser vi at kommuner som har tonivåmodell vurderer at de oppnår mer med BMS enn kommuner med flere ledernivåer. Det er vanskelig å se samme sammenheng mellom antall rådmannsskifter og virkning av BMS.

Kommunene har til en viss grad fått til aktiv bruk av resultatinformasjon i enhetene, men i liten grad erfaringsutveksling mellom enheter. BMS brukes i liten grad til å stille krav om omstilling. Strategi- og målekart er sentralt i teorien som ligger bak balansert målstyring. Bruk av strategikart er svært lite utbredt i casekommunene, og 4 av 12 kommuner bruker heller ikke målekart.

Flere av casekommunene innførte BMS på begynnelsen av 2000-tallet. Etter ca. 10 års drift står mange kommuner nå ved et veiskille, hvor de bør vurdere hva de har fått til så langt og hva som er veien videre. Det er få fellesnevner mellom hva kommunene legger i BMS og hvordan dette praktiseres. Flertallet av kommunene har et opplegg som er et godt stykke unna «idealmodellen» i teorien om balansert målstyring til Kaplan og Norton. Vårt inntrykk, ut i fra hvordan BMS praktiseres i flere av casekommunene, er at kommunene i for stor grad gjør en «rituell tilpasning» til bruk av et verktøy som BMS.

## **ABSTRACT**

### **The Balanced Scorecard in Norwegian municipalities**

The purpose of this study is to contribute to increased knowledge about how balanced scorecard (BSC) is used in Norwegian municipalities and about the factors that may explain the different effects. This case study is based on data from 12 municipalities. Criticism during the last years concerning wrong focus and dysfunctional effects, particularly related to the government agencies' goals and results, also challenges the practice in local municipalities. Nevertheless, society is becoming more results-oriented and municipalities face increasing demands and expectations from government authorities and citizens. BSC therefore remains an appropriate management tool.

Our study is based on data collection through the use of electronic questionnaires, analysis of policy documents, secondary data from public sources and direct contact with the municipalities. In the study we looked at the following factors; size, political conditions, economic development, administrative stability and organization. Our findings indicate that small and medium-sized municipalities benefit more from BSC than the large municipalities. The political constellation in a municipality is also of importance for the effect of BSC. Municipalities with the poorest economic development specified clearly the greatest effect. Furthermore, we see that municipalities that have a two-level organizational model report that they achieve more with BSC than municipalities with multiple levels of management. It is difficult to see any clear correlation between changes of chief municipal executive and outcome of BSC.

We see that the municipalities to some extent have achieved the active use of performance information in each unit. But little is done in order to exchange knowledge between the units and to design requirements for further development. Strategy and measurement maps are central to the theory underlying the balanced scorecard. The use of strategy maps is not widespread in the case municipalities, and 4 of the 12 municipalities do not use measuring maps. Several of the case municipalities introduced BSC early in the 2000s. After approximately 10 years of operation, many municipalities are now at a crossroad, where they should evaluate the achievements so far and consider the way forward. We have found few common denominators between what municipalities put into BSC and how it is practiced. Our main impression is that the majority of municipalities have a practice that is not in accordance with the model of Kaplan and Norton. Our impression, based on how BSC is practiced in several of the case municipalities, is that the use to a large extent is a "ritual adaptation".

## FORORD

Begge studentene bak denne oppgaven er ansatt i Bærum kommune. I forbindelse med et arbeid knyttet til videreutvikling av kommunens styringssystem oppdaget vi at BMS ikke er blitt det sentrale styrings- og ledelsessystemet som var forutsatt ved innføringen. Denne erfaringen fikk oss til å reflektere om BMS er et levende styringsverktøy i kommunesektoren og hva kommunene mener de har av virkninger ved å bruke verktøyet. Det ble derfor naturlig for oss at BMS i kommuner skulle være tema i masteroppgaven.

Å arbeide med denne oppgaven har vært både lærerikt og krevende. utfordringer vi har møtt har i stor grad dreid seg om hvordan utforme en god problemstilling, velge variabler til forklaringsmodellen, danne og begrunne gode hypoteser, velge metode for datainnhenting, finne struktur for presentasjon av data og analyse av funn. Gjennom de ulike fasene i arbeidet med oppgaven har vi gjort erfaringer som vi vil ta med oss videre. Det å være to om oppgaven har, i en ellers travel hverdag, vært avgjørende for at vi nå er ferdige.

Vi vil takke professor Åge Johnsen ved Høgskolen i Oslo og Akershus for nødvendig og god veiledning i alle faser av oppgaven. Vi vil også takke for svært lærerike år på masterstudiet i offentlig styring og ledelse. Vi ser allerede at fagene, som ble håndtert av dyktige forelesere, er svært relevante i forhold til vår arbeidshverdag. En stor takk går også til vår arbeidsgiver som har tilrettelagt for at vi har kunnet gjennomføre masterstudiet.

Oslo, 24.4.2014

Berit S. Møller-Pettersen og Atle Thorud

## INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>1. Innledning</b> .....	<b>6</b>
1.1. Tema og bakgrunn.....	6
1.2. Problemstilling.....	7
1.3. Avgrensning.....	7
1.4. Disposisjon.....	7
<b>2. Teoretisk rammeverk</b> .....	<b>8</b>
2.1. Hva er strategisk styring i en kommune?.....	8
2.2. Hva er balansert målstyring?.....	9
2.3. Forklaringsmodell med hypoteser.....	14
2.3.1. Virkning av balansert målstyring (avhengig variabel).....	14
2.3.2. Størrelse på kommunen (uavhengig variabel).....	17
2.3.3. Politiske forhold (uavhengig variabel).....	18
2.3.4. Økonomisk utvikling (uavhengig variabel).....	19
2.3.5. Administrativ stabilitet (uavhengig variabel).....	20
2.3.6. Organisering (uavhengig variabel).....	20
<b>3. Metode</b> .....	<b>22</b>
3.1. Valg av metode.....	22
3.2. Casestudie.....	22
3.3. Valg av casekommuner.....	23
3.4. Innhenting av kommunenes oppfatninger – bruk av elektronisk spørreskjema.....	25
3.5. Innholdsanalyse styringsdokumenter.....	26
3.6. Andre kilder.....	26
3.7. Operasjonalisering av variabler.....	27
3.7.1. Avhengig variabel.....	27
3.7.2. Uavhengige variabler.....	27
3.8. Oppsummering.....	27
<b>4. Presentasjon og analyse av resultater</b> .....	<b>29</b>
4.1. Utforming.....	29
4.1.1. Bakgrunn.....	29
4.1.2. Verktøyportefølje.....	30
4.1.3. Valg av perspektiver, fokusområder og styringsindikatorer.....	31
4.2. Iverksetting.....	32
4.2.1. Tidspunkt for innføring.....	32
4.2.2. Initiativ.....	33
4.2.3. Medvirkning.....	34
4.2.4. Oppdatering og bruk av IT verktøy.....	35
4.3. Bruk.....	36
4.3.1. Politiske diskusjoner.....	36
4.3.2. Omfang styringsindikatorer.....	39
4.3.3. Sammenhenger i målstyringen.....	40
4.3.4. Læring og omstilling.....	42
4.3.5. Sektorenes egnethet for BMS.....	44
4.4. Virkninger.....	45
4.4.1. Samlet, gjennomsnitt for alle kommuner i casestudiet.....	45
4.4.2. Kommunenes størrelse.....	47
4.4.3. Politisk sammensetning.....	48

4.4.4.	Organisering.....	49
4.4.5.	Økonomisk utvikling .....	51
4.4.6.	Grad av medvirkning .....	52
4.4.7.	Rådmannskifter .....	53
4.5.	Evaluering.....	55
4.5.1.	Planlagte endringer .....	55
<b>5.</b>	<b>Konklusjoner .....</b>	<b>57</b>
5.1.	Hovedkonklusjoner.....	57
5.2.	Begrensninger.....	59
5.3.	Videre undersøkelser .....	59
	Figurer .....	61
	Tabeller .....	61
	Litteraturliste .....	63
	Elektronisk spørreundersøkelse .....	66
	Godkjenningsbrev fra NSD.....	70
	Skjema for innholdsanalyse av styringsdokumenter.....	72

# 1. Innledning

## 1.1. Tema og bakgrunn

Norske kommuner leverer nødvendige offentlige velferdstjenester til sine innbyggere og har en viktig rolle i utvikling av gode lokalsamfunn. Kommunene er også lokalt myndighetsorgan innenfor mange områder og arena for lokaldemokrati.

Økte forventninger fra kommunenes innbyggere, lokalt næringsliv og andre offentlige aktører stiller store krav til omfang, kvalitet og leveringssikkerhet på kommunale tjenester. Det digitale samfunnet gir også offentligheten helt andre muligheter enn før til å følge med og engasjere seg i saker som berører den enkelte. Samfunnet i dag stiller med andre ord store krav til rasjonell styring.

Målstyring er et verktøy som brukes for å oppnå rasjonell styring. Målstyringen, slik den er popularisert av Peter Drucker på 1950-tallet, innebærer at ledelsen, med medvirkning av de ansatte, skal fastsette mål for virksomheten. Deretter bestemmes passende virkemidler for å nå målene, samt måle og vurdere resultatene. Drucker (1976, 12-19) vektlegger at veien frem til god målstyring innebærer analyse, prioritering og formulering av mål.

På begynnelsen av 2000-tallet ble det lagt ned mye ressurser i å utvikle veiledere for bruk av BMS som et styringsverktøy, både i staten og i kommunesektoren. Utbredelsen av BMS har økt kraftig og mange offentlige virksomheter bruker i dag verktøyet. Kommunenes styringsdokumenter gir inntrykk av at verktøyet er i bruk på svært ulike måter. Dette kan være en indikasjon på det som flere har tatt til orde for etter at NPM-reformen (New Public Management) har inntatt offentlig sektor, nemlig at kommuner følger moten når de tar i bruk moderne styringsverktøy uten å ha tenkt igjennom alle konsekvensene (Christensen et. al. 2009, 92).

Det overordnede formålet med denne studien er å bidra til økt kunnskap om hvordan BMS brukes i norske kommuner og om hvilke forhold som kan forklare ulike virkninger av styringsverktøyet. Gjennom slik kunnskap bør det være mulig å gi et bilde av om BMS bidrar til god strategisk styring av kommunene.

## **1.2. Problemstilling**

Kommuner er svært ulike når det gjelder størrelse, geografi, utstrekning, økonomisk handlingsrom og innbyggernes behov. Det er derfor å forvente at kommuner har valgt ulike tilnærminger til hvordan et verktøy som BMS skal brukes. Ulik bruk vil føre til at kommuner oppnår ulike virkninger.

Denne oppgaven tar utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. *Hvordan brukes balansert målstyring som verktøy for strategisk styring i kommuner?*
2. *Hvorfor oppstår det eventuelt ulik bruk og ulike virkninger av verktøyet?*

Funn må settes i perspektiv til hva som var intensjonene ved innføring og hvilke planer kommunene har om videre utvikling og bruk.

## **1.3. Avgrensning**

Vi har valgt å avgrense oppgaven til kommunene. Fylkeskommuner har til en viss grad andre forutsetninger og utfordringer enn kommuner.

## **1.4. Disposisjon**

I kapittel 1 har vi gitt en beskrivelse av tema og bakgrunn for oppgaven, samt definert problemstilling og avgrensning. I kapittel 2 presenteres det teoretiske rammeverket hvor vi forklarer hva BMS og strategisk styring er. Med utgangspunkt i oppgavens problemstilling og relevant teori vil vi til slutt i kapittel 2 utlede hypoteser som vi vil undersøke gjennom de data vi henter inn og drøfter i senere kapitler. Kapittel 3 beskriver metoden som vi anvender i studien. Forskningsdesignet presenteres, det redegjøres for hvordan utvalget er foretatt og hvordan datainnhenting har foregått. Presentasjon og analyse av resultater fra datainnhenting blir foretatt i kapittel 4. I kapittel 5 konkluderer vi ut i fra en sammenstilling av hypotesene fra kapittel 2 og funn i kapittel 4. I dette siste kapitlet trekker vi også frem begrensninger ved studien og peker på muligheter for videre undersøkelser.



## 2. Teoretisk rammeverk

### 2.1. Hva er strategisk styring i en kommune?

Strategisk planlegging kan defineres som "en disiplinert innsats for å produsere grunnleggende beslutninger og handlinger som former og veileder hva en organisasjon er, hva den gjør, og hvorfor den gjør det" (Bryson 1995 i Poister og Streib 2005, 46, vår oversettelse). Ordet strategi indikerer at det bør forbeholdes problemstillinger som er komplekse og vesentlige for utviklingen i den organisasjon eller på det området det benyttes. Når strategi brukes i sammenheng med offentlig virksomhet rettes oppmerksomheten på den systematiske bruken av offentlige ressurser og makt for å nå offentlige mål (Mulgan 2009, 19).

Kommunenes brede portefølje av oppgaver og funksjoner stiller store krav til strategiarbeidet. Variasjon i størrelse mellom kommuner, både geografisk og i innbyggertall, gjør at den enkelte kommune må finne sin tilpasning, innenfor et felles rammeverk, for å utøve sin rolle som tjenesteyter, samfunnsutvikler og lokalt myndighetsorgan. Rammeverket for kommunens strategiarbeid er kommuneloven med forskrifter og en rekke særlover som for eksempel plan- og bygningsloven, kommunehelsetjenesteloven og opplæringsloven.

De fleste kommuner vil trolig se på kommuneplanen og økonomiplanen (begge lovpålagte) som sine viktigste strategiske planer. Som oftest er det den politiske ledelsen og den øverste ledelsen i kommuneadministrasjonen som betraktes som de mest sentrale i det praktiske arbeidet med slike planer. Dette støttes blant annet av Hinderaker og Nikolaisen (2012, 28) som i sin masteroppgave fant at i 91 % av kommunene hadde rådmannen vært sentral i utarbeidelse av strategiske planer, og 79 % av kommunene oppgav at også kommunestyret/byrådet hadde vært sentral.

Strategisk styring kan sies å være den operative delen av strategisk planlegging. Den overordnede hensikten med strategisk styring er å opprettholde et klart fokus på organisasjonens strategiske agenda i alle aktiviteter og avgjørelsesprosesser gjennom å utvikle en vedvarende forpliktelse for organisasjonen og etterstrebe en felles kultur (Poister og Streib 1999, 311–312). En kommune er en politisk styrt organisasjon med roller og tjenester innenfor et bredt fagfelt, noe som i seg selv gjør det krevende å etablere og opprettholde en klar strategisk agenda.

Poister og Streib (1999, 310) vektlegger at en strategisk administrert offentlig etat er der budsjettering, resultatmåling, utvikling av medarbeidernes ressurser, programledelse, og andre prosesser er styrt av en strategisk agenda med deltakelse av sentrale aktører og er kommunisert allment i organisasjonen, samt forankret hos velgerne. Videre vektlegges at strategisk ledelse innebærer å være opptatt av å iverksette strategier og resultatmåling, samt overvåke trender og identifisere nye problemstillinger som kan kreve strategisk respons.

Strategisk styring i en kommune har den tilleggsdimensjonen at det er et politisk og et administrativt nivå. Det politiske nivået utøver en form for strategisk styring i kraft av de flertallsvedtak som fattes. Ideelt sett skal det politiske nivået fatte vedtak som definerer rammer for administrasjonens oppgaver og prioriteringer. Deretter bør det i hovedsak være opp til administrasjonen selv å avgjøre hvordan den bør organiseres og drives for å sikre mest mulig effektiv bruk av ressursene. Dette er i tråd med Webers idealmodeell for et demokrati hvor det er et sentralt skille mellom mål (som er politikernes ansvar) og midler (som ligger til administrasjonen) (Jacobsen i Johnsen et. al. 2000, 364). Skillet mellom politikk og administrasjon i praksis kan imidlertid variere. Dette understøttes i en doktorgradsavhandling fra Universitet i Tromsø (Jacobsen 2007) om forholdet mellom lokalpolitikere og kommunale administrative ledere i 30 sørlandskommuner. Avhandlingen konkluderer blant annet med at det i de studerte kommunene ser ut til å være samarbeid, heller enn maktbruk og konflikt som preger relasjonen mellom politikk og administrasjon (Jacobsen 2007, 233).

## **2.2. Hva er balansert målstyring?**

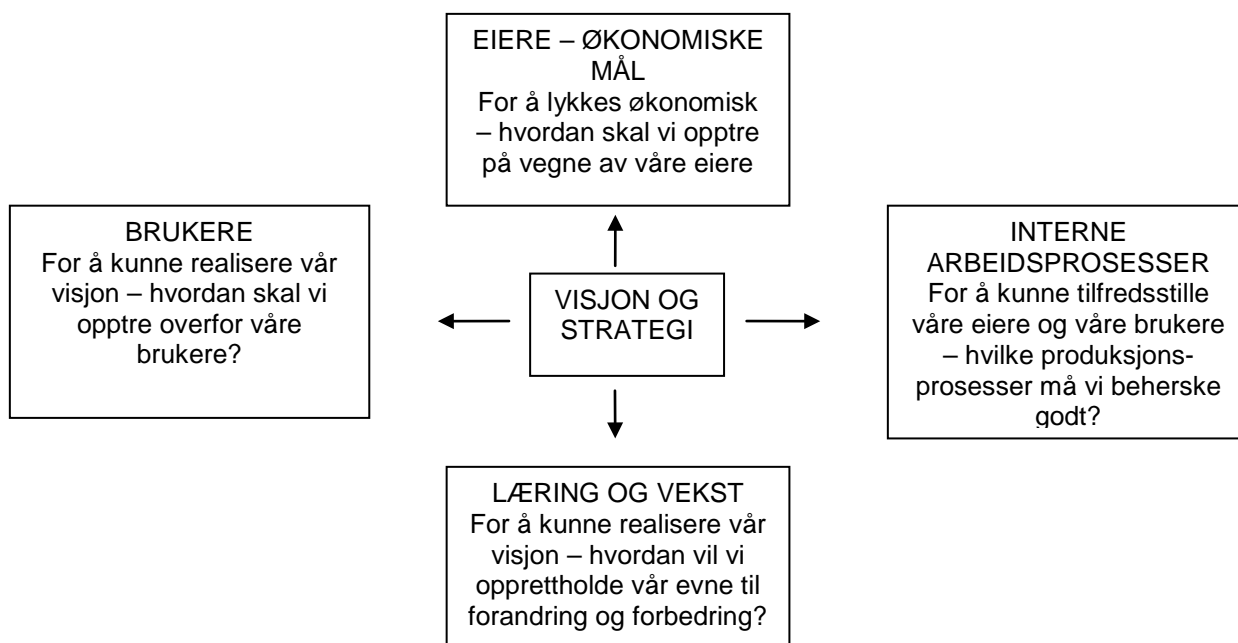
På 1980-tallet startet en reformbølge i offentlig sektor, kalt new public management (NPM) eller ny offentlig styring (NOS). Bakgrunnen for dette var at offentlig sektor var for stor og byråkratisk, med mangel på ledelse og for svak brukerorientering, samt en utbredt oppfatning om at det offentlige burde lære av det private. Privat sektor skulle ofte være forbilde og effektivitet et overordnet mål. Grunnet reformbølgen oppstod flere nye metoder og teorier om offentlig virksomhet. Strategisk ledelse, målstyring, konkurranseutsetting og offentlig-privat samarbeid er noen av disse nye metodene og teoriene.

På begynnelsen av 1990-tallet etablerte de amerikanske professorene Kaplan og Norton begrepet *balanced scorecard*, presentert i en artikkel i Harvard Business Review. På norsk ble modellen kalt balansert målstyring (denne oppgaven bruker den norske betegnelsen). Bakgrunnen for balansert målstyring er å gi et rammeverk og et strategisk verktøy som setter ledelsen i stand til å ta beslutninger på et bredere grunnlag enn kun på informasjon fra de tradisjonelle finansielle

styringsparametere. Kaplan og Norton mener styring og utvikling av organisasjoner også forutsetter mer helhetlig og detaljert kunnskap om organisasjonens oppnådde resultater innenfor flere områder, eller perspektiver, enn det som var vanlig på 1980- og 1990-tallet. I tillegg til *finansielle forhold*, introduserte de derfor *kundeperspektivet*, *interne prosesser/rutiner* og *fornyelse og utvikling* som sentrale fokusområder eller perspektiver for enhver organisasjon med utviklingsambisjoner (KRD 2002, 9). Balansen skal reflekteres mellom de fire perspektivene, mellom kort og lang sikt, mellom finansielle og ikke-finansielle mål og mellom interne og eksterne perspektiver (Kaplan og Norton 1996, 8).

Balansert målstyring skal brukes til å oversette en organisasjons formål og strategi til et helhetlig sett av resultatindikatorer som danner et rammeverk for et strategisk måle- og styringssystem. Kaplan og Norton (1996) forbinder målene i balansert målstyring i et strategikart hvor lenkene mellom perspektivene er antatt kausale sammenhenger som skal drive organisasjonens resultater fremover. For å utvikle et strategikart anbefales det å ta utgangspunkt i organisasjonens formål og kjerneverdier og ut fra dette utvikle nye visjoner. I et strategikart kan den strategiske utviklingen knyttes sammen med brukerperspektivet, læring og vekst blant medarbeiderne, økonomisk utvikling og utvikling av produksjonssystemet (Busch et. al. 2009, 230).

**Figur 1: Elementene i balansert målstyring**



Kilde: Kaplan og Norton (1996, 9)(oversatt i Busch, Johnsen, Vanebo 2009, 228)

Balansert målstyring ble i utgangspunktet utviklet for private bedrifter. I dag er metoden i stor grad tatt i bruk også av offentlige virksomheter. I 2008 hadde 51,9 prosent av kommunene i Norge tatt i bruk balansert målstyring som verktøy i kommunen (Hovik og Stigen 2008, 103).

Johnsen (2007, 144-145) trekker frem at den tradisjonelle balanserte målstyringsoppskriften tar hensyn til eiere (finans), ansatte (interne prosesser) og kunder. Disse interessentene er viktige i næringssammenheng, men i offentlig styring er andre interessenter som brukere, myndigheter, media og innbyggere også viktige. Finansperspektivet er her noe annet enn i det private hvor eiernes finansielle interesser ivaretas. I offentlig virksomhet kan det derfor være hensiktsmessig å ha *samfunn* som øverste og viktigste perspektiv som kan ivareta hensyn til viktige sider ved nytten av tiltaket, tjenesten eller organisasjonen som vurderes. Ansatte er også viktig i offentlig virksomhet og kan være et område for læring og utvikling.

Det er viktig at målesystemet har balanse mellom de faktorene som er viktige for den særskilte offentlige virksomheten, og en tilpasning av Kaplan og Nortons modell er derfor nødvendig. I veilederen for balansert målstyring i kommunal sektor (KRD 2002, 11) presenteres en tilpasset modell for kommunal virksomhet med de strategiske fokusområdene økonomi, brukere, medarbeidere, interne ressurser og læring og fornyelse.

Veilederen "Resultat og dialog" som ble utgitt av KRD i 2002 presenterer hva balansert målstyring er og hvordan det kan innføres og brukes i kommuner (KRD 2002). For en kommune vil *visjon og overordnede mål* gjerne være beskrevet og omtalt i kommuneplanen. *Strategiske fokusområder* bidrar til å tydeliggjøre bildet av organisasjonen og angir hva organisasjonen skal fokusere på. *Kritiske suksessfaktorer* er det en kommune må lykkes med innenfor et gitt fokusområde, for å nå målene. Det kan være de overordnede målene eller målene innenfor fokusområdene. En *styringsindikator* beskriver en aktivitet eller et resultat som faktisk lar seg måle. Det vil si at en indikator må kunne fremstilles i antall, i kroner, i prosent eller i score på en skala fra f.eks. 1 til 6. Hensikten med indikatorene er at de skal gi et faktisk anslag på hvordan organisasjonen ligger an når det gjelder måloppnåelse innenfor en gitt kritisk suksessfaktor.

I balansert målstyring er målekartet (scorecard) et sentralt dokument. Målekartet gjør at dokumentasjon av de sentrale beslutningene og vedtakene som utgjør styringssystemet er lett tilgjengelige. Målekartet bør helst kunne fremstilles på en side.

Veilederen presenterer følgende fire faser man bør gå gjennom ved innføring av BMS:

1. Forberedelse og planlegging
2. Utvikling av målekart og balansehåndbok
3. Iverksetting og datafangst
4. Rullering og dialog

Innenfor de enkelte fasene er det pekt på hvilke aktiviteter og avklaringer som er viktige for å få til et vellykket balansert målstyringssystem. I den første fasen trekkes det frem at forankring er viktig for å skape forståelse for prosjektet. Det er også viktig å avklare og være seg bevisst hvilken rolle politikerne skal ha og hvilket ansvar administrasjonen tillegges. Det er videre viktig å etablere en fornuftig organisering av prosjektet som gjenspeiler rollene og å avklare prosjektets omfang.

I den andre fasen bør det foretas drøfting og valg av visjon og hovedmål, strategiske fokusområder, kritiske suksessfaktorer, styringsindikatorer og plan for driften av styringssystemet (som eksempel målemetode og tidspunkt for måling). Det må også utvikles dokumentasjon av styringssystemet.

I den tredje fasen trekkes det frem at for å lykkes, er det viktig at ledelsen erkjenner at iverksettingsfasen er ressurskrevende og det kreves en annen organisering enn i utviklingsfasen, med fokus på datafangst, synliggjøring av resultater og oppfølging av resultater.

I den siste fasen er evaluering og justeringer, dialog, fremdrift og fornyelse sentralt. Det vil over tid være behov for endringer i det balanserte målstyringssystemet som følge av at oppgaver og tjenester endrer seg, samt at brukernes behov og forventninger endres (KRD 2004, 33).

Noe av kritikken mot balansert målstyring har vært knyttet til kausalitet mellom perspektivene. Den balanserte målstyringen bygger på en årsak-virkningskjede hvor læring og vekst antas å påvirke interne virksomhetsprosesser (ansatte), som påvirker brukernes oppfatning av virksomheten, som igjen påvirker finansielle forhold. Kunnskap om disse kjedene skal også kunne brukes til å kontrollere og belønne atferd som bidrar til måloppnåelse. Nørreklit (2000,75) påpeker derimot at disse kausale sammenhengene ikke alltid eksisterer. Hun mener at man ikke kan konkludere med kausalitet bare fordi man observerer korrelasjon. Likeledes er den balanserte målstyringsmodellen en hierarkisk, ovenfra og ned-styrt modell og tar ikke hensyn til at forhold i omgivelsene som også kan påvirke forholdene i målemodellen, mener Nørreklit.

Balansert målstyring kan likevel være nyttig fordi den styrker målemodellene ved å inkludere også ikke-finansielle data, og kan forbedre kommunikasjonsprosessene fordi ulike forhold og data analyseres (Johnsen 2007, 146).

En annen kritiker til målstyringssystemer er de Bruijn. Han presenterte i boken *Managing performance in the public sector* fra 2007, en del teorier om hvilke utfordringer som kan oppstå ved mål- og resultatstyring som ledelsessystem. De Bruijn peker på at man kan få flere typer av skadelig adferd i organisasjonen. De ansatte innenfor en avdeling kan for eksempel finne en måte å øke prestasjonen på det de blir målt på og som brukerne blir spurt om i en brukerundersøkelse, uten at kvaliteten på tjenesten egentlig er blitt bedre. Andre negative prosesser som kan oppstå er at nyskapning og ambisjoner i tjenestene stopper opp fordi man ikke måles på de nye tingene man gjør. I et slikt etablert mål- og resultatstyringssystem vil det også gjennom flere år få en effekt av *soppskyting*, jf. de Bruijn (2007, 39-42) ved at det blir stadig flere mål og indikatorer man blir målt på, etter hvert som nye ”ting” dukker opp.

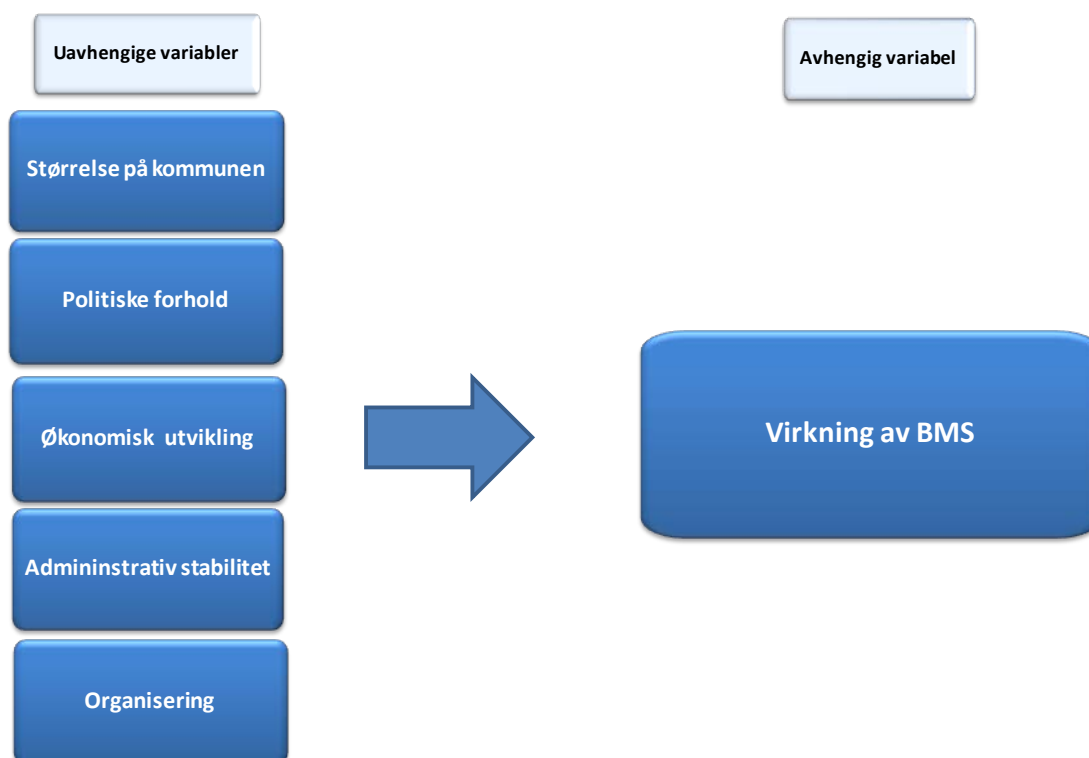
De Bruijn (2007, 43-45) peker også på utfordringen bak *kollektiv blindhet*, som en spesielt kan se på ledernivå. Det vil si at man kun ser på de indikatorene og fokusområdene man har vedtatt og blir blind for andre ting som skjer i organisasjonen. Et annet forhold er at det vil oppstå et gap mellom toppledelsen (administrativt og politisk) og tjenesteledere hvis man ikke «går bak» tallene. Til slutt trekker de Bruijn (2007, 45-48) fram en mulig negativ effekt av å ha ett og samme system over mange år. Det kan oppstå en identitet til systemet og eierskap som opprettholdes selv om systemet går i negativ retning. Det oppstår dermed en egeninteresse av at systemet ”går sin gang”, og det vil ikke være til beste for kommunen som da har unødig og feil bruk av sine ressurser.

Kritikk til adoptering og bruk av moderne styringsverktøy i det offentlige er reflektert i ulike studier. Nye ideer og oppskrifter som til enhver tid oppfattes som moderne blir tatt i bruk og antas å gi organisasjonen ekstern legitimitet, som et slags utstillingsvindu som skal overbevise omgivelsene om at organisasjonen er moderne og effektiv uten at praksis internt i organisasjonen endres i særlig grad (Christensen et. al. 2009, 92).

### 2.3. Forklaringsmodell med hypoteser

I dette underkapitlet formulerer vi hypoteser om årsaker til at kommuner får ulike virkninger når de bruker et verktøy som balansert målstyring. Hypotesene vil senere i oppgaven bli testet mot resultater fra egen datainnhenting og bruk av sekundærdata.

Figur 2: Forklaringsmodell



Uavhengige variabler er forhold som forklarer mulig årsaker til ulik virkning av casekommunenes bruk av BMS. Variabler vi mener påvirker de virkninger en kommune får av BMS er følgende forhold knyttet til den enkelte kommune: størrelse, politiske forhold, økonomisk utvikling, administrativ stabilitet og organisering (jf. figur 2).

#### 2.3.1. Virkning av balansert målstyring (avhengig variabel)

Motivene for å etablere balansert målstyring vil variere fra en organisasjon til en annen. Det kan være ulike utfordringer i kommunene som fører til at de vil forbedre sitt rapportering- og styringssystem ved å innføre et verktøy som BMS. Vi har valgt å knytte vår vurdering av virkning av BMS i casekommunene til følgende 11 områder:

### Fokus på resultatoppnåelse

Kaplan og Norton (2006) vektlegger at BMS er et verktøy som skal bidra til at virksomheten skal få et felles mål bilde og fokusere på de målene som prioriteres. Dette gjennom å utvikle styringsparametre som både måler og driver resultatene mot mål oppnåelse.

### Påvirker politiske diskusjoner

For at resultatledelse skal være interessant for en lokalpolitiker må resultatledelsen gjøre det lettere for politikerne å styre. Den må hjelpe lokalpolitikere i å ivareta kommunens helhetlige ansvar (KRD 2007, 6). BMS kan bidra til økt politisk styring ved å klarere definere innsatsområder, fastsette mål og ambisjonsnivå for kommunens virksomhet. Grad av økt tydelighet kan komme til syne gjennom at de politiske diskusjonene endres for eksempel ved økt fokus på forhold som helhet, økonomi, medarbeidere, resultatet av tjenesteproduksjonen, mer faktabaserte innlegg og tydeligere prioriteringer.

### Dialog mellom administrasjon og politikere

Stadig flere oppgaver blir overført til kommunene og kompleksiteten i kommunenes oppgaver er økende. Mange kommuner har endret den politiske organiseringen i retning av færre politiske utvalg og har redusert antall kommunestyrerepresentanter (Jacobsen 2009, 97-99). Behovet for å fatte beslutninger administrativt er økende, og mulighetene for politisk detaljstyring er redusert kraftig. Lokalpolitikere er kommet i en situasjon der det i stor grad forventes at de skal styre i «stort», ikke i «smått», og på bakgrunn av de resultater kommunene oppnår (KRD 2007,5). BMS kan bidra til at politisk nivå får bedre og mer relevant styringsinformasjon og derfor utvikler et sterkere eierskap til kommunens resultater, noe som påvirker dialogen med administrativt nivå.

### Brukere og tjenester mer i sentrum

Balansert målstyring fokuserer spesielt på brukernes krav til og oppfatning av kommunale tjenester og service. Sentrale elementer i den praktiske gjennomføringen av balansert målstyring er brukerundersøkelser og dialog med brukerne. Brukerne gis mulighet for systematisk og regelmessig tilbakemelding både om hva de opplever som viktig og kvaliteten på tjenestene (KRD 2002, 16).

### Synliggjør årsak-/virkningssammenhenger

Enhver strategi bygger på antagelser om underliggende årsaks-/virkningssammenhenger, og ved hjelp av BMS kan disse synliggjøres. Kaplan og Norton (1996, 30) legger til grunn i sin modell



at det er kausalitet mellom perspektivene i modellen, at en endring i en indikator før eller siden gir utslag i en tilknyttet indikator i et annet perspektiv. Bruk av BMS skal avdekke årsaks-/virkningssammenhenger som bidrar til at kommunen får bedre oversikt over hvilke forhold som virker inn på hverandre.

### Endrer lederrollen

Kaplan og Norton (2006) sin modell for BMS forutsetter strukturerte ledelses- og styringsprosesser der det fokuseres på avvik i fastsatte mål og hva som skal gjøres av korrektive tiltak for å sikre måloppnåelsen. Johnsen (2013, 21) er opptatt av at målstyring gir ledere et bedre informasjonsgrunnlag enn før. De kan derfor argumentere for endringsbehov som følge av grundigere analyser av resultatinformasjon og sammenligninger, noe som kan tenkes å forbedre lederskapets evne til å utøve mer tydelig ledelse. Dagens medarbeidere har ofte høyere utdanning og lar seg ikke lede på samme måte som tidligere. Forståelse, reelle prosesser og tydelighet er viktige elementer i dagens ledelsesprosesser. BMS kan være et virkemiddel for ledelse av moderne, kunnskapsintensive organisasjoner (KRD 2002, 16).

### Ansattes medvirkning i målformulering og resultatvurdering

I BMS er det nærmest en forutsetning at ansatte og tillitsvalgte trekkes inn i arbeidet for å sikre relevant kunnskap og erfaring, ut i fra tankegangen den som har skoen på vet best hvor den trykker (KRD 2002, 18). Medvirkning bidrar også til forankring hos dem som i praksis skal sørge for at visjoner og mål oppnås.

### Bedret økonomistyring

BMS har oppstått i erkjennelsen av at finansielle nøkkelindikatorer alene ikke gir tilstrekkelig informasjon om virksomheten er på riktig vei i oppnåelse av overordnede mål og strategier. I en kommune er det ikke et mål i seg selv å få størst mulig overskudd eller at virksomheten skal gi en profitt til eierne. Kommunens innbyggere er opptatt av å få best mulig tjenester igjen for de ressurser som er tilgjengelige. Med dette som utgangspunkt vil et bredt fokus også samsvare med et helt overordnet mål for økonomistyringen, nemlig god ressursbruk. BMS sin brede bruk av resultatindikatorer og fokus på avvik vil også kunne gi et bedre grunnlag for den løpende økonomistyringen i form av bedre budsjettering, rapportering og avvikshåndtering.

### Verktøy for omstilling

BMS kan og bør brukes som et verktøy for omstilling. Dagens praksis og ny praksis vises ved bruk av resultatindikatorer. Ved å stille krav om resultater og mål som innebærer at dagens

praksis må utvikles, samt at omfang og kvalitet på tjenester må reduseres, kan omstilling initieres og følges opp.

#### Aktiv bruk av resultatinformasjon i den enkelte enhet

BMS-verktøyet innebærer at det etableres oversikt over de viktigste resultatindikatorer for den enkelte enhet i kommunen. Oversikten gir mulighet til å sammenlikne resultatinformasjon over tid og vil kunne initiere utvikling av virksomheten i ønsket retning om informasjonen brukes aktivt. I hvilken grad den enkelte enhet bruker resultatinformasjon vil si noe om hvordan kommunen har lyktes med innføring av BMS-verktøyet.

#### Erfaringsutveksling mellom enheter

Resultatinformasjon kan også brukes for å sammenlikne virksomhetenes resultater med hverandre, samt hva kommunen oppnår av resultater sammenliknet med andre kommuner. Slik bruk er nødvendig i vurderingen av hvilke mål som skal settes og valg av tiltak for å nå disse.

#### **2.3.2. Størrelse på kommunen (uavhengig variabel)**

Det er stor forskjell i innbyggertallet i norske kommuner, fra den minste kommunen som er Utsira med 211 innbyggere og den største som er Oslo med 634 463 innbyggere (pr. 1. januar 2014, SSB) . Gjennomsnittskommunen er på 11 937 innbyggere. De store kommunene trekker opp gjennomsnittet veldig, da mediankommunen har 4 661 innbyggere.

Ulik størrelse gir svært ulike styringsutfordringer for kommunene. Størrelsen på en organisasjon er en mye brukt variabel i organisasjonsteorien for å forklare strukturer, organisering og ulike konsepters og verktøys mulige egnethet for den aktuelle organisasjon.

Økende størrelse kan føre til sterkere horisontal og vertikal spesialisering. Det vil si at store organisasjoner har flere separate avdelinger, kontorer og enheter enn små, og at de har flere hierarkiske nivåer (Jacobsen og Thorsvik, 2013, 107). Med flere avdelinger, enheter og hierarkiske nivåer oppstår muligheter for asymmetrisk informasjon, noe som øker behovet for styring.

Om større kommuner har flere avdelinger, kontorer og enheter vil de også ha flere ledere og ledernivåer. Med økende størrelse vil det også være behov for mer desentralisering av fullmakter, noe som igjen gir behov for mer målstyring.

En stor kommune vil ha større grad av behov for å kontrollere etterlevelse av regler og rutiner gjennom for eksempel risikovurderinger, løpende overvåking av kritiske parametre, oppfølging og interne/eksterne evalueringer.

Vår første hypotese knyttet til størrelse er:

*H<sub>1</sub> Store kommuner oppnår større virkninger av BMS enn små kommuner.*

BMS er et verktøy med mange elementer som mange vil oppfatte som krevende å etablere, utvikle og vedlikeholde i egen organisasjon. En stor kommune vil trolig ha både stor kapasitet (administrativ ressurs) og kompetanse til å bruke et verktøy som balansert målstyring. BMS betraktes som et virkemiddel som faller innenfor NOS, på samme måte som for eksempel brukerundersøkelser, bestiller/utførerorganisering og resultatlønn. Ut i fra ressursituasjonen er det rimelig å anta at store kommuner vil bruke flere elementer i en «totalpakke», mens små kommuner i større grad vil tilpasse opplegget til lokale forhold.

Vår andre hypotese knyttet til størrelse er:

*H<sub>2</sub> Store kommuner bruker flere styringsverktøy fra NOS sammen med BMS enn små kommuner.*

### **2.3.3. Politiske forhold (uavhengig variabel)**

Ett av formålene ved å innføre mer mål- og resultatstyring som verktøy i den nye offentlige styringen er å styrke forvaltningens iverksettingsevne av politikken (Johnsen 2013, 21).

Målstyring kan endre maktbalansen mellom politiske konstellasjoner, samt mellom politikk og administrasjon. Ulike politiske regimer har ulike preferanser, også knyttet til innretning og bruk av målstyring.

Johnsen (2007, 244) antyder at sosialistiske kommuner i dag kan tenkes å bruke resultatstyring som verktøy for omstillinger heller enn konkurranseutsetting, som spesielt Høyre og Fremskrittspartiet ivrer for. Johnsen hevder det ikke er like opplagt hvorfor en koalisjon av sosialistiske partier og kommunalt ansatte eventuelt skulle føre til lite resultatvurderinger. En forklaring Johnsen fremfører kan være at økt innsyn og rapportering tidligere blir sett på som en trussel som i neste omgang kan føre til økt omstilling, noe som ikke nødvendigvis er ønsket av alle. I dag, etter at konkurranseutsetting ble offentlig politikk, mener Johnsen at det kan tenkes at venstresiden er mer interessert i resultatmålinger enn før for å kunne drive internt omstillingsarbeid fremfor at offentlige tjenester blir konkurranseutsatt. Den omfattende statlige

mål- og resultatstyringen vi nå ser er i hovedsak etablert under sosialistiske regjeringer. Noe som er et eksempel på at slike regjeringer ser fordeler med mål og resultatstyring i offentlig sektor.

Med bakgrunn i dette mener vi at flertallets politiske ståsted vil være av betydning for forankringen og derfor bruk av et verktøy som BMS i en kommune, da i retning av at sosialdemokratiske kommuner har større bruk og virkninger av et verktøy som BMS enn borgerlig styrte kommuner.

Vår første hypotese knyttet til politiske forhold er:

*H<sub>3</sub> Sosialdemokratiske kommuner har større virkninger av BMS enn ikke-sosialdemokratiske kommuner.*

Balansert målstyring skal være et styrings- og rapporteringssystem som tar høyde for at kommunens oppmerksomhet må være helhetlig og balanseres mellom ulike forhold (KRD 2002, 13). Politiske diskusjoner skjer på bakgrunn av de opplysninger som legges frem fra administrasjonen og farges av de ulike partiers og den enkelte politikers egne preferanser. Vi forventer at innføring av BMS i en kommune påvirker de politiske diskusjonene.

Vår andre hypotese knyttet til politiske forhold er:

*H<sub>4</sub> Innføring av BMS bidrar til å endre karakter på de politiske diskusjonene i retning mer helhet og mindre detaljer enn før.*

#### **2.3.4. Økonomisk utvikling (uavhengig variabel)**

En kommunes økonomiske situasjon og grad av handlingsrom, kan ha betydning for om kommunen har tatt i bruk målstyring. Det er naturlig å anta at kommuner med svak økonomi har behov for å bli mer effektive og utnytte sine ressurser bedre enn andre. Et verktøy for å redusere enhetskostnader og få ned utgiftene, er balansert målstyring. Enhetene i virksomheten kan da bruke måleindikatorer som redskap for å effektivisere.

Vår hypotese knyttet til økonomisk utvikling er:

*H<sub>5</sub> Kommuner med svak økonomisk utvikling har mer virkning av BMS enn kommuner med sterk økonomisk utvikling.*

### **2.3.5. Administrativ stabilitet (uavhengig variabel)**

En kommunes administrative stabilitet kan påvirke hvordan den lykkes med sin strategiske styring. Rådmannen har som administrativ leder for en kommune en viktig funksjon i samspillet mellom det administrative og det politiske. Rådmenn sitter i snitt 7 år i stillingen, men enkelte kommuner skifter rådmann langt oftere (Kronen, 2011).

Stadige skifter av administrative toppledere kan påvirke både strategiutforming og iverksetting. Lojalitet til forgjengers valg, også når det gjelder valg av verktøy, varierer. På den annen side kan skifte av rådmann, så sant det ikke er for ofte, bidra til en vitalisering av kommuneledelsen om man får inn en person med flere nye ideer, større handlekraft og gjennomføringsevne enn forgjengeren.

Vår hypotese knyttet til administrativ stabilitet er:

*H<sub>6</sub> Mange skift av rådmann fører til liten forankring og små virkninger av BMS.*

### **2.3.6. Organisering (uavhengig variabel)**

Enhver organisasjon kjennetegnes ved organisasjonsstrukturen som definerer hvordan arbeidsoppgaver i organisasjonen skal fordeles, grupperes og koordineres, og hvordan beslutningsmyndighet skal fordeles mellom ledere og medarbeidere i organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik 2013, 70). Kommuner er store organisasjoner med et bredt spekter av oppgaver.

En vanlig antakelse er at organisasjoner kun vil lykkes med sin strategi hvis strategien understøttes av den formelle strukturen (Jacobsen og Thorsvik 2013,104). Norske kommuner har tradisjonelt vært organisert i en etatsstruktur. Mange kommuner fjernet ledernivåer og samlet staber i en såkalt tonivå-modell rundt årtusenskiftet, inspirert av ny offentlig styring. En del av denne omleggingen var mer desentralisering av fullmakter knyttet blant annet til personal og økonomi, noe som igjen gir behov for mer målstyring.

Vår første hypotese knyttet til organisering er:

*H<sub>7</sub> Kommuner som har innført tonivåmodell har større virkninger av BMS enn kommuner med mindre grad av desentralisering.*

Kommunal virksomhet omfatter svært mange og ulike typer virksomheter hvorav velferdstjenester som for eksempel barnehage, skole og eldreomsorg ofte blir omtalt som

«myke» tjenester og tekniske tjenester som for eksempel vei, renovasjon og plan blir omtalt som «harde» tjenester. De harde tjenestene oppfattes ofte som mer målbare enn de «myke».

Vår andre hypotese knyttet til organisering er:

*H8 «Harde» tjenester er mer egnet for balansert målstyring enn de «myke».*

## 3. Metode

### 3.1. Valg av metode

Valg av metode må ta utgangspunkt i forskningsspørsmålet. Figur 3 gir en oversikt over ulike forskningsmetoder og kriterier som kan benyttes for å velge en egnet metode.

**Figur 3: Forskningsmetoder og kriterier**

Metode	Form på forsknings- spørsmålet	Kreves kontroll av atferdsmessige hendelser?	Fokuserer på samtidige (pågående) hendelser?
<b>Eksperiment</b>	hvordan, hvorfor?	Ja	Ja
<b>Spørreundersøkelse</b>	hvem, hva, hvor, hvor mange, hvor mye?	Nei	Ja
<b>Dokumentanalyse</b>	hvem, hva, hvor, hvor mange, hvor mye?	Nei	Ja/Nei
<b>Historisk undersøkelse</b>	hvordan, hvorfor?	Nei	Nei
<b>Casestudie</b>	hvordan, hvorfor?	Nei	Ja

Kilde: Yin, 2013, 9, egen oversettelse.

Kriterier for valg av metode omfatter om det kreves kontroll av atferdsmessige hendelser og om det fokuseres på historiske eller pågående hendelser. I vårt forskningsspørsmål er vi opptatt av *hvordan* balansert målstyring brukes som verktøy for strategisk styring i kommuner og *hvorfor* det eventuelt oppstår ulike virkninger. Figuren indikerer da at eksperiment, historisk undersøkelse og casestudie er de best egnede metodene. Dette er fordi slike spørsmål innebærer operasjonelle sammenhenger som trenger å spores over tid (Yin 2013, 10). Vi trenger ikke, eller har ikke, mulighet til kontroll over adferdsmessige hendelser som et rent eksperiment forutsetter. Vår oppgave innebærer å avdekke gjeldende praksis i kommunene, og historiske hendelser er kun interessante i årsaksanalysene. Basert på dette fremstår casestudie som den mest egnede metoden.

### 3.2. Casestudie

Yin (2013, 16-17, egen oversettelse) har en todelt definisjon av casestudie «En casestudie er en empirisk undersøkelse som undersøker et fenomen (case) i dybden og i sin virkelige kontekst, spesielt når grensene mellom fenomen og kontekst er utydelige». Problemstillingene i denne studien omfatter komplekse sammenhenger som gjør casestudie til en egnet form for analyse. Undersøkelser av casekommunene vil bli brukt komparativt, med henblikk på å antyde teorier og mønstre ut i fra observerte data.

Yin (2013, 16-17) påpeker videre i sin definisjon at casestudie kjennetegnes av at «det er mange variabler av interesse, en er avhengig av flere kilder til bevis og at data må trianguleres, samt at casestudiet drar fordeler av tidligere utviklede teorier i datainnsamling og analyse».

Gjennom hypoteser angitt i kapittel 2 har vi dannet oss et bilde av hva vi venter å finne, som grunnlag for videre empiriske undersøkelser. Funn vil bli tolket opp mot allerede eksisterende teori på området. Vi kombinerer forskjellige innsamlingsmetoder for å skaffe oss mye og detaljerte data. I vår studie kombinerer vi bruk av spørreundersøkelse, dokumentanalyse, bruk av sekundærdata og oppfølgingsspørsmål til enkelte av casekommunene for å få belyst problemstillingene ytterligere.

Validitet (gyldighet) beskriver hvor godt, eller relevant data representerer fenomenet (Johannessen et al. 2004, 71). Det er vanlig å dele validitet opp i indre og ytre validitet. Indre validitet omhandler selve årsaksforholdet, mens ytre (ekstern) validitet omhandler generalisering av resultatene. Ulempen ved å bruke casestudier er at resultatene ikke er direkte generaliserbare i en statistisk sammenheng. Fordi casestudier fokuserer på å gå i dybden på et avgrenset fenomen er det lett å utfordre den ytre validiteten i en slik studie. Vår studie representerer primært innsikt i hvordan casekommunene bruker balansert målstyring som verktøy og hva som kan være årsaker til ulike virkninger. Vi mener at studien til en viss grad kan være generaliserbar ved at begreper, teorier, mønstre etc. er gyldige for tilsvarende kommuner.

Et grunnleggende spørsmål i all forskning er datas pålitelighet (Johannessen et al. 2004, 71). Reliabilitet uttrykker pålitelighet. Reliabiliteten vil ved casestudier, som ved andre typer studier, variere ut i fra hvilke type data man bruker og hvordan disse er målt.

### **3.3. Valg av casekommuner**

Målet med oppgaven er å antyde teorier og mønstre ut i fra observerte data. Etter det vi erfarer finnes det ikke noen regel for hvor mange case som bør inkluderes i et slikt opplegg. Fordi norske kommuner er svært ulike når det gjelder størrelse, geografi, utstrekning og økonomisk handlingsrom er det derfor å forvente at kommuner har valgt ulike tilnærminger til et verktøy som BMS. For å få belyst hypoteser og eksisterende teori med nye data så vi behov for en viss bredde i utvalget av casekommuner. Vi kom derfor frem til at 12 casekommuner var et fornuftig valg. Færre kommuner ville gjøre oppgaven svært sårbar for spesielle forhold i den enkelte kommune. Flere kommuner ville, innenfor de ressursrammer en slik oppgave setter, gjøre det vanskelig å gå tilstrekkelig i dybden. I tillegg så viste det seg svært utfordrende å få tilstrekkelig antall kommuner til å delta.



Hovedkriteriet for å velge kommuner til dette casestudiet er at de er kommuner som benytter BMS som et verktøy. Det er tatt utgangspunkt i kommuner som i 2008 til kommunal organisasjonsdatabase oppgav at de brukte verktøyet BMS på alle tjenestoområder, supplert med at det i invitasjonen til å delta ble presisert at vi ønsket å komme kontakt med kommuner som oppfatter at de fortsatt bruker BMS som verktøy for strategisk styring.

Vi har vektlagt å velge kommuner med variasjon på de uavhengige variablene, for eksempel ulik kommunestørrelse. Tabell 1 viser hvilke kommuner som case-studien omfatter. Viktige bakgrunnsdata fremgår også.

**Tabell 1: Valg av kommuner, med bakgrunnsdata**

Størrelse	Kommune	Folkemengde 31.12.2012 (SSB)	Frie inntekter pr. innbygger 2012 (KOSTRA)	Sammensetning kommunestyre <sup>1</sup>			
				Andel rød- grønt (Ap, Sv og Sp)	Andel sentrum (V og KRF)	Andel borgerlig (FRP og Høyre)	Andel øvrige
Små	0912 Vegårshei	1 986	55 246	48 %	24 %	29 %	0 %
	0514 Lom	2 364	51 837	65 %	0 %	0 %	35 %
	1420 Sogndal	7 477	43 869	60 %	16 %	24 %	0 %
	1003 Farsund	9 441	45 157	21 %	21 %	55 %	3 %
Mellom- store	0807 Notodden	12 497	47 861	37 %	22 %	29 %	12 %
	1721 Verdal	14 539	45 695	71 %	9 %	20 %	0 %
	0217 Oppegård	25 963	44 658	32 %	10 %	58 %	0 %
	0412 Ringsaker	33 406	42 619	61 %	7 %	20 %	12 %
Store	1106 Haugesund	35 753	43 670	31 %	12 %	51 %	6 %
	0220 Asker	57 418	47 530	23 %	9 %	62 %	6 %
	1001 Kristiansand	84 476	42 362	28 %	23 %	38 %	11 %
	1601 Trondheim	179 692	40 903	48 %	9 %	36 %	7 %
<b>Gjennomsnitt utvalget</b>		<b>38 751</b>	<b>45 951</b>	<b>44 %</b>	<b>13 %</b>	<b>35 %</b>	<b>8 %</b>
<b>Gjennomsnitt landet</b>		<b>11 735</b>	<b>52 420</b>	<b>48 %</b>	<b>12 %</b>	<b>32 %</b>	<b>8 %</b>

1. Representanter etter kommunevalget 2011 (SSB)

Det fremgår av tabell 1 at case-studien omfatter kommuner med god spredning når det gjelder folkemengde, nivå på frie inntekter og politisk flertall i kommunestyret. Utvalget er i gjennomsnitt forholdsvis likt landsgjennomsnittet når det gjelder politisk sammensetning av kommunestyret. Utvalget består av kommuner som i gjennomsnitt har en klart større folkemengde enn landsgjennomsnittet, noe er som er et resultat av at vi ønsket å ha med kommuner av ulik størrelse. Kommunene i utvalget har også vesentlig lavere frie inntekter enn landsgjennomsnittet.

Valg av kommuner til case-studien er i utgangspunktet basert på en strategisk overveielse av visse faktorer. I utgangspunktet hadde vi ikke kjennskap til disse kommunenes bruk av BMS, med unntak av en viss kjennskap til Asker kommunes utviklingsarbeid de senere år. Det ble derfor prioritert å inkludere Asker. Gruppering etter størrelse plasserer de store bykommunene i

kategorien store kommuner, noe som er hensiktsmessig fordi disse ofte har andre utfordringer enn forstads- og landkommuner som utgjør flertallet i de andre gruppene.

Flere kommuner svarte ikke på vår henvendelse eller takket nei til å delta i arbeidet. Enkelte brukte ikke lenger BMS, og andre svarte ikke på den elektroniske spørreundersøkelsen. Det ble derfor nødvendig å invitere til sammen 34 kommuner, før vi oppnådde vårt utvalg på 12 kommuner. Casekommunene består ikke av et representativt utvalg norske kommuner, men av kommuner som ut i fra kriteriene over er valgt ut av oss og som selv har valgt å delta i studien. Det er rimelig å anta at kommuner som opplever at de har god kontroll på bruk av et verktøy er mer tilbøyelig til å ville delta enn kommuner som opplever større utfordringer. Dette må tas hensyn til i tolkning av funn, men triangulering basert på ulike datakilder som for eksempel dokumentgjennomgang og bruk av sekundærdata i offentlige registre vil til en viss grad motvirke slike effekter.

### **3.4. Innhenting av kommunenes oppfatninger – bruk av elektronisk spørreskjema**

Kommunenes oppfatning av hvordan BMS brukes i egen kommune er et viktig element i studien. Opprinnelig hadde vi ambisjoner om å innhente synspunkter både fra kommunenes toppledergruppe, virksomhetsledere og tillitsvalgte. Grunnet ressursmessige rammer for denne oppgaven og tilbakemeldinger fra kommunene, er målgruppen begrenset til kommunenes kontaktperson (den som har det koordinerende ansvar for kommunens målstyringsarbeid).

I en avveining av om vi skulle gjennomføre intervjuer i alle kommunene eller elektronisk spørreskjema valgte vi skjema fordi dette er en effektiv måte å innhente data på. Intervjuer gir bedre mulighet til å kunne gå i dybden, men vi sikret oss denne muligheten ved å spørre om kontaktpersonen kunne kontaktes for oppfølgingsspørsmål. Dette har vi benyttet oss av i analysefasen.

Det ble utarbeidet et elektronisk spørreskjema (vedlegg) hvor vi blant annet stilte spørsmål om:

- Initiativ til, bakgrunn for og medvirkning ved etablering
- Elementer fra ny offentlig styring som brukes i dag
- Fastsettelse av mål, politiske diskusjoner
- Omstillinger som følge av at BMS ble tatt i bruk
- Effekter av balansert målstyring
- Hvor godt/dårlig balansert målstyring egner seg i ulike sektorer

- Rådmannsskifter og om de har ført til endringer i opplegget for BMS
- Registrering og oppdatering av data
- Planer om videre utvikling

Spørreundersøkelsen er meldt til og godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Godkjenning finnes som vedlegg. Innhenting av kommunenes oppfatninger ved bruk av elektronisk spørreskjema ble gjennomført høsten 2013.

### **3.5. Innholdsanalyse styringsdokumenter**

En viktig del av datagrunnlaget i denne studien er kommunenes styringsdokumenter. Vi har foretatt en innholdsanalyse av årsbudsjettet og årsrapporten for år 2012. Analysen har fokusert på hvordan elementer fra verktøyet balansert målstyring presenteres og brukes i dokumentene (skjema finnes som vedlegg). Eksempler på forhold vi har kartlagt er:

- Om målekart brukes i budsjettet og årsrapporten
- Bruk av perspektiver/strategiske fokusområder og styringsindikatorer
- Handling og oppfølging dokumentene gir inntrykk av
- Bruk av mål- og nøkkeltall, sammenligninger
- Sammenheng mellom utfordringer og mål, vurdering av måloppnåelse
- Intern konsistens mellom årsbudsjett og årsrapport

Hensikten med en slik dokumentanalyse er å finne relevante data som kan belyse problemstillingene. Dokumentanalysen fastslår hvordan BMS, som et verktøy for strategisk styring, fremstår i kommunenes viktigste strategiske styringsdokumenter, foruten kommuneplanen. Det er mange fakta i dokumentene, men for å få fullstendig bilde av hvordan målstyringen er lagt opp i den enkelte kommune, ville det vært nødvendig å i tillegg gå inn i resultatavtaler og løpende resultatrapportering. Gjennomgangen av dokumentene er et objektivt supplement til de mer subjektive tilbakemeldingene vi får i spørreundersøkelsen, noe som gir økt validitet. Skriftlige dokumenter har høy grad av reliabilitet fordi de ikke endrer seg som følge av vår undersøkelse.

### **3.6. Andre kilder**

Datagrunnlaget i studien er også supplert med tilgjengelig sekundærinformasjon fra SSB, KOSTRA og den kommunale organisasjonsdatabasen. Før vi utformet spørreskjemaet, sjekket vi ut offentlige norske kilder, slik at vi unngikk å spørre om data som allerede finnes. Vi har benyttet KOSTRA-tall, befolkningsdata og valgdata fra SSB, samt data om norske kommuner i

Kommunal organisasjonsdatabase 2008 og 2012, presentert på KRD sine hjemmesider, samlet inn av Norsk Institutt for by- og regionalforskning (NIBR).

### **3.7. Operasjonalisering av variabler**

Operasjonalisering innebærer å gjøre generelle fenomener konkrete slik at de kan måles eller klassifiseres (Johannessen et. al. 2004, 240). Det er nødvendig å operasjonalisere begreper knyttet til forklaringsmodellen slik at de forhold vi registrerer blir mest mulig presise og dekkende for de problemstillingene vi ønsker belyst.

#### **3.7.1. Avhengig variabel**

Virkning av balansert målstyring vurderes ut i fra hva kommunene selv har oppgitt (egenvurdert) i spørreskjema ved å ta stilling til påstander om mulige virkninger, se også kapittel 2.3.1. Virkning vurderes også gjennom en helhetsvurdering av alle forhold som er kommet frem i denne studien.

#### **3.7.2. Uavhengige variabler**

Tabell 2 gir en oversikt over de uavhengige variablene og hvordan vi har operasjonalisert disse.

**Tabell 2: Operasjonalisering av uavhengige variabler.**

<b>Størrelse på kommunen</b>	Gruppert etter størrelse ut i fra innbyggertall SSB pr. 1.1.2013. Små kommuner < 10 000 innbyggere, mellomstore kommuner 10 001-35 000 innbyggere, store kommuner > 35 000 innbyggere.
<b>Politiske forhold</b>	Gruppert etter største politiske konstellasjon ved kommunestyrevalget i 2011. Gruppering: rød-grønt (Ap, Sv og Sp), sentrum (V og KRF), borgerlig (FRP og Høyre) og øvrige (andre partier). Kilde SSB.
<b>Økonomisk situasjon</b>	Kommunene i casestudiet er gruppert etter økonomisk utvikling målt ved gjennomsnitt av netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter siste 3 år (2010-2012) opp i mot forrige 3 årsperiode (2007-2009). Kommuner med best utvikling i fra første 3 årsperiode til neste 3 årsperiode vurderes opp i mot kommuner med dårligst utvikling. Kilde KOSTRA/SSB.
<b>Administrativ stabilitet</b>	Spørsmål i spørreskjema om antall rådmannsskifter etter oppstart av BMS.
<b>Organisering</b>	Spørsmål i kommunal organisasjonsdatabase om ledernivåer og fullmakter. Spørsmål i spørreskjema om ulike områders egnethet for BMS.

### **3.8. Oppsummering**

I dette kapittelet har vi presentert metodevalg og datagrunnlag for studien. Vårt overordnede metodevalg er å gjennomføre casestudie. Egne data er innhenting av kommunenes oppfatninger gjennom bruk av elektronisk spørreskjema og innholdsanalyse av styringsdokumenter. I tillegg

bruger vi også sekundærdata fra offentlige kilder. Det å bruke flere kilder gir data som supplerer hverandre og vi oppnår datatriangulering.

## 4. Presentasjon og analyse av resultater

Et resultatstyringssystem kan analyseres som et verktøy som går gjennom ulike faser. Johnsen (2007, 308) fokuserer på følgende faser: utforming, iverksetting, bruk og virkninger. I tillegg kan evaluering være den femte og siste fasen. Vi bruker denne inndelingen i vår analyse og som hovedstruktur for oppbygning av dette kapitlet. Vi viser funn ved bruk av frekvensfigurer, krysstabeller og radardiagrammer.

### 4.1. Utforming

#### 4.1.1. Bakgrunn

Innledningsvis er det interessant å se på hva respondentene oppgir som bakgrunn for at kommunen tok i bruk balansert målstyring. Er motivasjonen for innføring av BMS basert på klare årsaker i den enkelte kommune vil utfordringene knyttet til forståelse og forankring i organisasjonen være mindre enn om årsakene synes uklare.

**Tabell 3: Bakgrunn for at kommunen tok i bruk balansert målstyring (flere valg mulig)**

	Små	Mellom- store	Store	I alt
Ønske om å forbedre den administrative resultatstyringen	4	3	3	83,3%
Ønske om å forbedre den politiske resultatstyringen	2	3	2	58,3%
Endret organisasjonsmodell til "flat struktur"	3	2	2	58,3%
Behov for bedre økonomistyring/å forbedre økonomisk resultat	1	0	3	33,3%
Andre årsaker	0	1	1	16,7%
Veileder/fokus fra departementet eller fylkesmannen	0	0	0	0,0%
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013

Ønske om å forbedre den administrative resultatstyringen er den viktigste årsaken til at kommunene valgte å ta i bruk BMS (oppgitt av 83,3 % i kommunene). Dette samsvarer med Johnsens (2007, 11) beskrivelse av hva resultatstyring i offentlig sektor er. Det er, i følge Johnsen, å fremskaffe relevante data for både effektivitets- og produktivitetsvurderinger samt å sette disse inn i en organisatorisk og politisk sammenheng som danner grunnlag for bedre og mer rasjonelle beslutninger i offentlige organer.

Andre viktige årsaker er endring av organisasjonsmodell til «flat struktur» og ønske om å forbedre den politiske resultatstyringen. Kommunene oppgir forholdsvis sammenfallende årsaker til at de har tatt i bruk BMS. Ett unntak er at de store kommunene i langt større grad oppgir behovet for bedre økonomistyring/å forbedre økonomisk resultat som en årsak.

#### 4.1.2. Verktøyportefølje

Det er interessant å se om BMS brukes sammen med andre elementer som faller inn under ny offentlig styring. Omfang på bruk av andre elementer viser om kommunene har tatt til seg NOS konseptet fullt ut, eller mer baserer seg på bruk av enkeltelementer. Tabell 4 viser hva respondentene har oppgitt av bruk.

**Tabell 4: «NOS elementer» i bruk i kommunen (flere valg mulig)**

	Små	Mellom- store	Store	I alt
Brakerundersøkelser	4	4	4	100,0%
Medarbeiderundersøkelser	4	4	4	100,0%
Målekart	2	4	2	66,7%
Overføring av over og	2	2	3	58,3%
Innbyggerundersøkelser	1	2	3	50,0%
Bestiller/utfører organisering	0	1	4	41,7%
Resultatlønn	0	1	1	16,7%
Eksterne kvalitetssystemer (for eksempel ISO)	0	0	1	8,3%
LEAN	0	0	1	8,3%
Strategikart	0	1	0	8,3%
Konkurransen mellom enheter, rangeringer	0	0	0	0,0%
<b>I alt (sum elementer i bruk i kommunegrp.)</b>	<b>13</b>	<b>19</b>	<b>23</b>	
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

I sum bruker de store kommunene klart flere elementer fra NOS enn de små og noe mer enn de mellomstore kommunene. Samtlige kommuner i studien gjennomfører bruker- og medarbeiderundersøkelser. Dette er viktig fordi slike undersøkelser gir data til mål og resultatstyringen på forhold som ellers er vanskelig å måle. utfordringen er at hyppigheten til bruker- og medarbeiderundersøkelsene ofte ikke er mer enn årlig eller hvert annet år, blant annet av frykt for å «trette ut» brukerne med stadig nye undersøkelser.

Innbyggerundersøkelser og bestiller/utfører organisering er klart mest utbredt blant de store kommunene. 1/3 av respondentene oppgir at kommunen ikke bruker målekart, som er ett sentralt element i teorien bak balansert målstyring. Det er derfor rimelig i utgangspunktet å anta at alle casekommunene bruker målekart. Vi ser også at strategikart er svært lite utbredt. Det er mulig kommunene ikke ser på strategikart som et nyttig hjelpemiddel fordi visjon og overordnede mål gjerne er beskrevet i kommuneplanen. En annen mulig forklaring er at strategikart ble utviklet noen år etter BMS og målekart, og er dermed mindre kjent enn de øvrige delene av BMS-systemet. Ved gjennomgangen av styringsdokumentene ser vi at flere av de kommunene som ikke bruker målekart, stiller opp mål og målverdier på alternative måter i måltabeller og lignende, men den systematikk og tilgjengelighet som målekart representerer er likevel i stor grad fraværende (se kapittel 4.3.4 for nærmere omtale av effekter dette kan ha).

#### 4.1.3. Valg av perspektiver, fokusområder og styringsindikatorer

En gjennomgang av kommunenes styringsdokumenter viser hvordan de innretter og praktiserer BMS i den enkelte kommune. Et særtrekk ved BMS er at metodikken vektlegger at organisasjonen må beskrives og måles fra flere perspektiver eller fokusområder, derav begrepet balansert (KRD 2002, 25). Strategiske fokusområder skal bidra til å tydeliggjøre bildet av organisasjonen og angir hva organisasjonen skal rette oppmerksomheten på. Tabell 5 viser hvilke perspektiver/strategiske fokusområder casekommunene har valgt.

**Tabell 5: Type perspektiver i målekartene, 8 av 12 kommuner**

Perspektiver i målekartene			
-Brukere -Medarbeidere -Ressursstyring -Samhandling politikk og adm -Læring og fornyelse	-Økonomi -Brukar -Medarbeider/interne prosesser -Utviklingsoppgaver	-Samfunn -Brukere -Organisasjon/Medarbeidere -Økonomi	-Folkehelse, miljø og samfunn -Brukere av kommunale tjenester -Medarbeidere og arbeidsformer -Økonomi
-Samfunn -Brukere -Medarbeidere -Organisasjon -Økonomi	-Innbyggere og næring -Økonomi -Medarbeidere	-Samfunn -Medvirkning -Brukere -Medarbeidere -Økonomi -Læring og fornyelse	

Kilde: Gjennomgang av kommunenes styringsdokumenter.

Kommunene har alle valgt perspektiver som ligger tett opp i mot Kaplan og Nortons modell (1996, 9). Samtlige kommuner fokuserer på økonomi og medarbeidere. Brukere er også definert som eget perspektiv av de fleste. Flere av kommunene har definert samfunn som eget perspektiv. I offentlig virksomhet kan det være hensiktsmessig å ha samfunn som øverste og viktigste perspektiv, som kan ivareta hensyn til viktige sider ved nytten av tiltaket, tjenesten, organisasjonen eller programmet som vurderes (Johnsen 2007, 144-145). Læring og fornyelse er av noen av kommunene definert som eget perspektiv og kan hos de andre kommunene forutsettes å ligge inn under øvrige perspektiver.

Tabell 6 viser type indikatorer som er representert i målekartene i casekommunene (på alle eller enkelte tjenesteområder).



**Tabell 6: Type indikatorer i målekartene, 8 av 12 kommuner**

Indikator	Andel
Kvalitet i tjenesten	100 %
Sykefravær/nærvær	100 %
Brukertilfredshet	88 %
Økonomistyring av tjenestene	88 %
Omfang på tjenester	88 %
Kompetanse/rekruttering	88 %
Medarbeidertilfredshet	88 %
Utvikling av lokalsamfunn	75 %
Næringsutvikling	63 %
Bærekraftig utvikling/miljø	63 %
Brukermedvirkning	63 %
Medarbeidermedvirkning	63 %
Effektivitet/produktivitet	50 %
Befolkningsutvikling	38 %

Kilde: Gjennomgang av kommunenes styringsdokumenter.

Formålet med en styringsindikator er å beskrive en aktivitet eller et resultat som faktisk lar seg måle. Alle kommunene har indikatorer knyttet til kvalitet i tjenestene og sykefravær/ nærvær. De fleste kommuner måler også bruker- og medarbeidertilfredshet, mens bruker- og medarbeidermedvirkning er kommunene ikke fullt så opptatt av.

Mest overraskende er at det kun er 50 % av kommunene som har styringsindikatorer for produktivitet og effektivitet. Dette kan indikere at BMS i kommunene i større grad brukes som et verktøy for å sikre/utvikle omfang og kvalitet enn til å sikre/forbedre produktivitet og effektivitet. Kildene til styringsindikatorer i kommunene er i stor grad brukerundersøkelser, medarbeiderundersøkelser, data fra tjenestenes fagsystemer, samt administrative støttesystemer.

Resultatstyring i offentlig sektor handler dels om forbedringsarbeid og dels om åpenhet og innsyn. Omfanget av perspektiver og styringsindikatorer kan indikere om man har et lukket eller et åpent system. Mangfoldet i offentlig virksomhet kan fanges opp ved å ha omfattende systemer som fanger opp de fleste tjenestene. Samtidig må resultatmålingene forsvares informasjonsøkonomisk ved at nytten er større enn kostnadene (Johnsen 2007, 119-121).

## **4.2. Iverksetting**

### **4.2.1. Tidspunkt for innføring**

På begynnelsen av 2000-tallet var det et stort fokus på bruk av balansert målstyring i norske kommuner. Kommunal- og regionaldepartementet gav ut veiledere og KS (tidligere

Kommunenes Sentralforbund) støttet kommunene i sitt arbeid med resultatledelse. Som tabell 7 viser så var det mange av casekommunene som etablerte BMS i sin kommune i denne perioden.

**Tabell 7: Tidspunkt for etablering av BMS**

Kommune	År	Kommune	År
Trondheim	1999	Oppegård	2004
Haugesund	2002	Kristiansand	2005
Vegårshei	2003	Lom	2006
Verdal	2003	Farsund	2011
Ringsaker	2003	Notodden	2011
Sogndal	2004	Asker	2011

Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

Trondheim kommune etablerte BMS allerede i 1999. Flertallet av casekommunene har angitt at de startet opp i perioden 2002–2006. Farsund, Notodden og Asker startet opp med BMS så sent som i 2011. Dette indikerer at kommunene i sitt arbeid med resultatledelse og BMS er i ulike faser. Kommunene som har holdt på lengst vil ha behov for å evaluere sine opplegg, og kommuner som forholdsvis nylig har startet vil fortsatt være i utformings- og iverksettingsfasen.

#### 4.2.2. *Initiativ*

Sentrale kjennetegn ved iverksettingsfasen er om modellene iverksettes ovenfra og ned eller nedenfra og opp, og eventuelt utenfra og inn eller omvendt (Johnsen 2007, 311).

**Tabell 8: Initiativ til etablering av resultatstyring etter prinsippene for BMS i kommunen (flere valg mulig)**

	Små	Mellom- store	Store	I alt
Administrasjonen	3	3	3	75,0%
Politisk nivå	1	0	1	16,7%
Konsulenter	1	1	0	16,7%
Vet ikke	0	1	1	16,7%
Fagforening	0	0	0	0,0%
Andre, oppgi hvem	0	0	0	0,0%
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

Tabell 8 viser at det i stor grad er administrasjonen som har tatt initiativ til etablering av BMS i kommunene. I målstyringsmodeller er ansvaret for målformuleringer og resultater plassert hos ledelsen. Målstyring og balansert målstyring er imidlertid en blanding av ovenfra og ned- og nedenfra og opp-typen, fordi medvirkningsdelen i målstyring og selvledelses-modellen bygger mye på nedenfra og opp-prosesser (Johnsen 207, 311). Opplysningene fra kommunene indikerer

at BMS til en viss grad også er initiert utenfra, fra konsulenter. Initierting av resultatstyring ovenfra og ned, samt utenfra og inn vil kunne utfordre forankring av modellen.

#### 4.2.3. Medvirkning

Et sentralt element i BMS er medvirkning. Det er en nødvendig forutsetning for at relevant kunnskap og erfaring trekkes inn og blir brukt i arbeidet. Dette bidrar til at de konklusjonene som trekkes og de prioriteringene som gjøres, er forankret hos de aktørene som i neste omgang skal sørge for at visjoner og målsettinger nås (KRD 2002, 18). Tabell 9 viser hvilke grupper kommunene har involvert i etableringen av BMS.

**Tabell 9: Involvert i etableringsprosessen (flere valg mulig)**

	Små	Mellom- store	Store	I alt
Rådmannen	4	3	3	83,3%
Tjenesteledere	4	2	3	75,0%
Politisk nivå	3	2	2	58,3%
Fagforening	2	2	3	58,3%
Konsulenter	3	1	1	41,7%
Vet ikke	0	1	1	16,7%
Andre	1	0	0	8,3%
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

De små kommunene oppgir å ha involvert den øverste politiske og administrative ledelse i etableringen av BMS i kommunen i større grad enn de store kommunene. Tjenesteledere har i stor utstrekning deltatt i arbeidet. De små kommunene har brukt konsulenter i arbeidet i større grad enn de mellomstore og store, da disse trolig har kunnet bruke egne krefter. Manglende medvirkning fra politikere, rådmann, tjenesteledere og fagforeningen i enkelte av kommunene kan innebære svak forankring og utgjøre en risiko i forhold til å oppnå resultater. Det kan gjøre at disse stiller seg fremmedgjorte til prosessene og resultatene fordi de ikke har det nødvendige eierforholdet til indikatorene og til analysene bak. Denne manglende medvirkningen kan igjen føre til at disse aktørene trekker selve metoden og resultatene i tvil, og en vil ikke oppnå at BMS gir styringsinformasjon og blir et reelt styringsverktøy for kommunen.

En respondent fra de små casekommunene oppgir, som svar på oppfølgingsspørsmål, at innføring av BMS var vedtatt politisk og ledergrupper, tillitsvalgte og andre sentrale var involvert. Likevel var det innledningsvis manglende forståelse hos flere, og en del som stilte spørsmål om hvor nødvendig det var med BMS. Respondenten sier videre at forståelsen har økt parallelt med at BMS er blitt brukt til konkrete, objektive tilbakemeldinger med tilhørende

gjennomføring av tiltak. Dette eksemplet viser at selv med utstrakt medvirkning er det en krevende prosess å skulle etablere BMS i en kommune.

#### 4.2.4. Oppdatering og bruk av IT verktøy

I gjennomføring av et BMS prosjekt vil ofte tilrettelegging av datafangst være en av de mest krevende delelementene i prosessen, både i etableringsfasen og i selve driftsfasen. Tabell 10 viser hvordan casekommunene registrerer og presenterer data i sine BMS-opplegg.

**Tabell 10: Hvordan de fleste data blir registrert og presentert**

	Små	Mellomstore	Store	I alt
Hentet ut manuelt fra datasystemer (fagsystemer, personal, økonomi osv.) og lagt inn i excel, word (eller tilsvarende)	3	1	2	50,0%
Hentet ut manuelt fra datasystemer (fagsystemer, personal, økonomi osv.) og lagt inn i et datasystem for virksomhetsstyring	0	2	1	25,0%
Hentet ut automatisk fra datasystemer (fagsystemer, personal, økonomi osv.) og lagt inn i excel, word (eller tilsvarende)	1	1	0	16,7%
Hentet ut automatisk fra datasystemer (fagsystemer, personal, økonomi osv.) og lagt inn i et datasystem for virksomhetsstyring	0	0	1	8,3%
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

Åtte av casekommunene bruker Office-pakken eller tilsvarende til å presentere data. Av disse gjennomfører seks kommuner manuelle uttrekk av data fra fagsystemer, og to kommuner har tilrettelagt for automatisk uttrekk. Fire av casekommunene bruker et eget datasystem for virksomhetsstyring for presentasjon av data. Av disse gjennomfører tre kommuner manuelt uttrekk av data fra fagsystemer, og en kommune har tilrettelagt for automatisk uttrekk/overføring til systemet for virksomhetsstyring. Det er de store mellomstore og store kommunene som har valgt å benytte et datasystem for virksomhetsstyring. Dette kan ha sammenheng med at de har en større datamengde, og derfor større effektiviseringspotensial av å innføre en dataløsning. De store kommunene vil ofte også ha flere ressurser sentralt, som er nødvendig for å anskaffe, etablere og drifte en dataløsning. Tabell 11 viser hvor ofte de fleste verdier i målekartene blir oppdatert i casekommunene.

**Tabell 11: Hvor ofte de fleste verdier i målekartene (eller tilsvarende) blir oppdatert**

	Små	Mellomstore	Store	I alt
Årlig	4	2	3	75,0%
Løpende	0	1	0	8,3%
Pr. terital	0	1	0	8,3%
Annen frekvens	0	0	1	8,3%
Månedlig	0	0	0	0,0%
Pr. kvartal	0	0	0	0,0%
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

Ni av kommunene oppdaterer data kun årlig. Øvrige kommuner oppdaterer enten løpende, pr. tertial eller har en annen frekvens. Sentralt i BMS er å utvikle styringsparametre som både måler og driver mot måloppnåelse gjennom fokus på avvikshåndtering. Vi mener dette utfordres ved kun årlig oppdatering av data i målekart. Lav oppdateringsfrekvens reduserer mulighetene for at verktøyet brukes aktivt i styringsdialogen mellom politikere, rådmannen og tjenestestedene. Noe av utfordringen i kommunal sektor er at flere kilder som er relevante å bruke i BMS, for eksempel nasjonale prøver i grunnskolen, kun er årlige undersøkelser. Bruker- og medarbeiderundersøkelser vil det ofte heller ikke være hensiktsmessig å gjennomføre oftere enn årlig. På den annen side er det en rekke data knyttet til tjenesteproduksjonen som kan oppdateres løpende, eller i det minste månedlig.

En utfordring kommuner møter er lite standardiserte kilder og dataløsninger for styringsinformasjon. En annen utfordring er at kommuner har en bredt sammensatt tjenesteportefølje som krever mange ulike styringsparametre. Vi ser derfor at det er krevende for enkeltkommuner å etablere løsninger med tilstrekkelig bredde og oppdateringsfrekvens.

### 4.3. Bruk

#### 4.3.1. Politiske diskusjoner

91 % av respondentene oppgir at kommunen har en politisk fastsettelse av målene i BMS. Tabell 12 viser på hvilket nivå målene vedtas og tabell 13 viser hvor ofte den politiske behandlingen av budsjett/handlingsprogram fører til at mål og ambisjonsnivå i BMS endres.

**Tabell 12: Nivå på mål som fastsettes politisk (flere valg mulig)**

	Små	Mellom- store	Store	I alt
Overordnet (for kommunen samlet)	3	4	3	90,9%
Sektorvis (for eksempel skole, barnehage og omsorg)	0	3	3	54,5%
Virksomhet (for eksempel pr. skole, barnehage, institusjon osv.)	1	1	0	18,2%
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>11</b>

Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

Av tabell 12 fremgår det at over 90 % av kommunene vedtar mål politisk som er på et overordnet nivå. 55 % av kommunene vedtar også sektorvise mål politisk. Under 20 % av kommunene vedtar politisk hva målene skal være pr. virksomhet. Som det fremgår av kapittel 2.2. skal det politiske nivået fatte vedtak som definerer rammer for administrasjonens oppgaver

og prioriteringer. Kun to av de mindre kommunene vedtar målene på virksomhetsnivå i forbindelse med den politiske behandlingen.

**Tabell 13: Om den politiske behandlingen av budsjett/handlingsprogram fører til at mål og ambisjonsnivå i BMS endres**

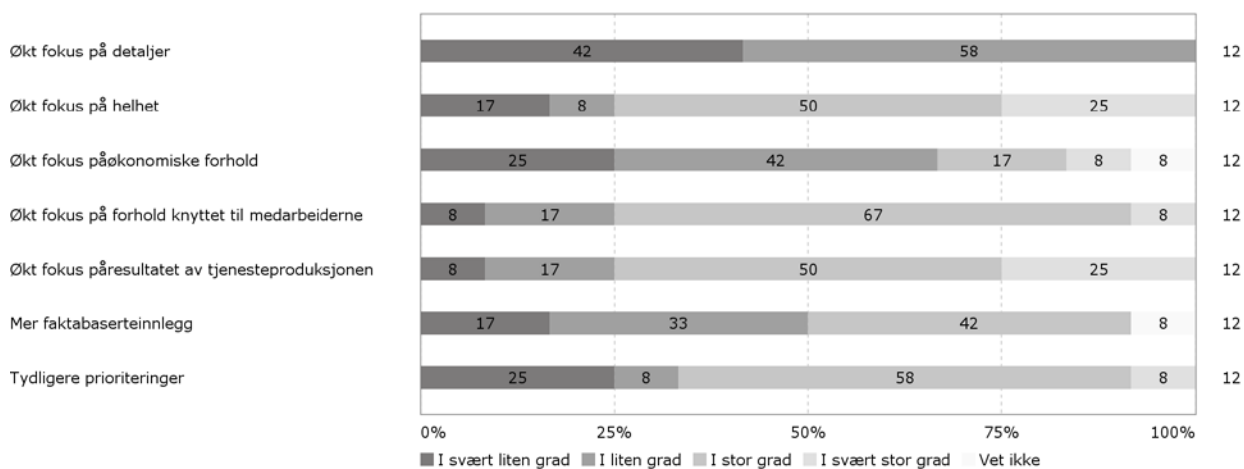
	Små	Mellomstore	Store	I alt
Ofte	0	0	0	0,0%
Av og til	1	3	3	58,3%
Aldri	3	1	1	41,7%
Vet ikke	0	0	0	0,0%
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

Av tabell 13 fremgår det at mål og ambisjonsnivå kun av og til, eller aldri, endres som del av den politiske behandlingen. Resultatet indikerer at BMS i mange kommuner ikke brukes så aktivt i politisk styring som man i utgangspunktet kunne anta. En mulighet er selvfølgelig at det administrasjonen legger frem er gjennomarbeidet, godt politisk forankret og noe man kan slutte seg til. En annen mulighet, som er vårt hovedinntrykk, er at BMS i mange kommuner inneholder styringsparametere som er lite kontroversielle og ikke inviterer til politisk diskusjon om mål og ambisjonsnivå i forbindelse med behandling av budsjettet. Det politiske engasjementet er ofte større i forbindelse med årsrapporten, når resultatene gjennomgås.

Vi spurte respondentene om de mener at innføringen av BMS har gjort noe med de politiske diskusjonene og hvordan dette kommer til syne. Her er det flere interessante funn.

**Figur 4: Hvordan innføring av BMS har påvirket politiske diskusjoner**



Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

Kommunene mener at innføring av BMS i liten eller svært liten grad har medført et økt fokus på detaljer. BMS blir ofte kritisert for å være for detaljert og at organisasjonens mål vris mot andre områder enn opprinnelig planlagt (målforskyvning). Vi har spurt kommunene om dette, se tabell 14.

**Tabell 14: Svar på spørsmål om BMS gir målforskyvning**

	Små	Mellomstore	Store	I alt
I svært stor grad	0	0	0	0,0%
I stor grad	3	2	0	41,7%
I liten grad	0	2	3	41,7%
I svært liten grad	1	0	0	8,3%
Vet ikke	0	0	1	8,3%
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

Respondentene er delt i spørsmålet om BMS gir målforskyvning. 50 % mener at BMS i liten eller svært liten grad gir målforskyvning. 42 % mener BMS i stor grad gir målforskyvning. Det er de små kommunene som er mest kritiske, de mellomstore er delt og de store som er mest positive. Tallene indikerer at målforskyvning ved bruk av BMS er et problem i mange kommuner. Det er grunn til å anta at det store fokuset man ofte får på dårligere resultater, med tilsvarende redusert fokus på andre viktige indikatorer, medvirker til denne opplevelsen i kommunene.

I balansert målstyring vektlegges et styrings- og rapporteringsopplegg som gir et helhetlig fokus. 75 % av respondentene sier at innføring av BMS har gitt økt fokus på helhet i de politiske diskusjonene. Et klart flertall av respondentene (67 %) sier at BMS ikke har gitt økt fokus på økonomiske forhold i de politiske diskusjonene. Intensjonen med BMS er å få oppmerksomhet på andre forhold, i tillegg til økonomi. Funnet ser ut til å være i samsvar med denne intensjonen.

I 75 % av kommunene har BMS gitt økt fokus på forhold knyttet til medarbeiderne i de politiske diskusjonene. Blant annet har innføring av medarbeiderundersøkelser og presentasjon av resultater fra dette i BMS vært en viktig del av dette fokuset, men andre parametere innenfor medarbeiderområdet (som for eksempel kompetansetiltak) har også fått stor oppmerksomhet.

Flertallet av respondentene mener også at BMS i de politiske diskusjonene har gitt økt fokus på resultater fra tjenesteproduksjonen og tydeligere prioriteringer. Respondentene er mer delt når det gjelder om BMS har ført til mer faktabaserte innlegg.

### 4.3.2. Omfang styringsindikatorer

Omfanget av styringsindikatorer sier noe om hvordan BMS brukes i den enkelte kommune. Tabell 15 viser omfang av indikatorer presentert i kommunenes budsjetter og årsrapporter.

**Tabell 15: Antall indikatorer i målekart, årsbudsjett og årsrapport.**

	Årsbudsjett		Årsrapport	
	Pr. kommune	Gjennomsnitt	Pr. kommune	Gjennomsnitt
Små kommuner	0	160	18	154
	229			
	23			
	229			
Mellomstore kommuner	0	191	0	151
	70			
	141			
	361			
Store kommuner	0	600	0	167
	851			
	79			
	269			

Kilde: Gjennomgang av kommunens styringsdokumenter.

Omfanget av indikatorer som kommunene presenterer i årsbudsjett og årsrapport, varierer stort. Det er interessant at årsbudsjettene, som har et finansielt fokus, har flere indikatorer enn årsrapportene. Årsrapportprosessene ligger i utgangspunktet bedre til rette for å kunne vurdere resultater og virkninger i et mer helhetlig perspektiv enn det budsjettprosessene gjør. Flere kommuner viser målekart som inneholder alle perspektiver og indikatorer for samtlige tjenestemråder. Andre kommuner viser kun målekart med fellesindikatorer ett sted i dokumentet, enten med eller uten de mer tjenestespesifikke indikatorer under omtale av tjenestene i dokumentet. Når antall indikatorer i budsjettet overstiger 200, oppfatter vi dette som et tegn på at kommunen forsøker en altomfattende kartlegging av virksomhetens aktiviteter i mål og resultatindikatorer. En slik utforming kan benevnes som «grantreprinsippet». Grantreprinsippet illustrerer målstyring slik som det ideelle målhierarkiet er beskrevet, men med tillegg: hvert delmål har fått en eller flere målsettinger knyttet til seg, som igjen har fått ett eller flere resultatkrav med tilhørende resultatindikator(-er), slik at en kan måle avvik i resultater i forhold til mål (Johnsen 2007, 126).

Johnsen (2007, 127) påpeker at ulemper knyttet til grantreprinsippet kan være at mange av de såkalte målene ikke er mål (men formål, visjoner, verdier, prioriteringer, tiltak og pålegg). Johnsen påpeker også at å omfatte hele virksomheten med målformuleringer gir svekket oppmerksomhet om og prioritering av ressursene, som nettopp er viktige funksjoner for målstyringen. En rådmanns hovedoppgave er å tilrettelegge for politiske beslutninger ved å legge frem beslutningsrelevant informasjon. Mayston (1985, i Johnsen 2007, 49) definerte



beslutningsrelevans som at en indikator retter oppmerksomheten mot data som vil være nyttige i en beslutningsprosess, og ekskluderer informasjon som er irrelevant for denne beslutningsprosessen. Svært omfangsrike målekart med et stort antall indikatorer utfordrer åpenbart politikernes mulighet til å vurdere hva som er beslutningsrelevant.

Flere av casekommunene har valgt å presentere et mer begrenset antall styringsindikatorer som del av årsbudsjettet. Det kan være ulike årsaker til dette. En årsak kan være ønske om å få til et nivåskille mellom informasjonen på administrativt og politiske nivå. Med andre ord trenger ikke det at det er få indikatorer i budsjettet i seg selv indikere at prinsippene bak valg av type og omfang på indikatorer er noe annerledes. Likevel kan få indikatorer tyde på at man har lagt til grunn prioritering ved valg av styringsindikatorer. Johnsen påpeker (2007, 128) at dette for eksempel kan skje etter kriterier som virksomhetens egenart, vesentlighet og risiko. Denne fremgangsmåten blir gjerne kalt «furutreprinsippet». Det innebærer at man har enkelte målsettinger og resultatindikatorer som ikke nødvendigvis settes i sammenheng med hverandre. Ved valg av indikatorer er det viktig å fokusere på beslutningsrelevans for å unngå at det oppstår negative konsekvenser av informasjonsulikheter mellom administrativt og politisk nivå.

#### **4.3.3. Sammenhenger i målstyringen**

KRD (2007, 12) angir i sin veileder «Resultatledelse for lokalpolitikere» at kommuneplanen skal gi langsiktige føringer for utvikling i en kommune på mellomlang og lang sikt. Veilederen anbefaler at styringssystemets fokusområder er sammenfallende med kommuneplanens strategiske innsatsområder. Videre angis det at økonomiplanen uttrykker styringssystemets ambisjonsnivå. Hvilke prioriteringer som skal gjøres og hvilke tiltak som skal gjennomføres for å sikre måloppnåelse, angis i årsbudsjettet. KRD er i veilederen opptatt av at fremdriften på måloppnåelsen, presentert som resultater fra målinger, fremkommer gjennom tertial/kvartalsrapporter og årsrapport.

For at handling og oppfølging skal sikres som forutsatt i BMS, er det nødvendig med interne sammenhenger og struktur i styringsprosessene. I denne masteroppgaven har vi avgrenset oss til å se på sammenhenger mellom årsbudsjett 2012 (første år av økonomiplan 2012–2015 i de fleste av casekommunene) og årsrapporten for 2012.

Vi har vurdert om casekommunenes budsjetter og årsrapporter er internt konsistente i den forstand at det blir rapportert i årsrapporten på de mål som er fastsatt i budsjettet. Tabell 16 viser vår vurdering av om denne sammenhengen er til stede.

**Tabell 16: Rapportering på mål i årsrapporten som er fastsatt i budsjettet**

	Små	Mellom- store	Store	I alt
I stor grad	2	4	3	75,0%
Til en viss grad	0	0	0	0,0%
I liten grad	2	0	1	25,0%
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

Kilde: Gjennomgang av kommunens styringsdokumenter.

Ni av tolv kommuner har en klar sammenheng mellom de mål som presenteres i årsbudsjettet og hva som rapporteres i årsrapporten. I tre av kommunene finner vi i liten grad en slik sammenheng.

Vi har også sett på om det fremstår i årsrapporten at vurdering av faktisk oppnådde resultater er basert på utvikling i nøkkeltall/verdier, jf. tabell 17 nedenfor.

**Tabell 17: Om måloppnåelse vurderes ut i fra faktiske oppnådde resultater presentert med nøkkeltall**

	Små	Mellom- store	Store	I alt
I stor grad	2	3	2	58,3%
Til en viss grad	1	0	0	8,3%
I liten grad	1	1	2	33,3%
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

Kilde: Gjennomgang av kommunens styringsdokumenter.

For åtte av kommunene fremstår det som om vurdering av måloppnåelse til en viss grad eller i stor grad er basert på faktisk oppnådde resultater presentert med nøkkeltall. I fire av kommunene fremstår i liten grad denne sammenhengen.

Denne tette koblingen av mål og resultatindikatorer er ett av kjennetegnene ved BMS. Johnsen (2007, 201) er opptatt av at de utvalgte resultatindikatorer ofte bare kan bekrefte eller avkrefte om gjeldende mål nås og strategier følges. Videre sier Johnsen at indikatorer i mindre grad gir informasjon for dialog, for læring om alternative strategier eller for ideer. Johnsen argumenterer for at mer løst koplede systemer med et bredere sett av resultatindikatorer vil gi mer læring, dialog og ideer.

Å bruke nøkkeltall for å vise egen utvikling over tid og sammenligne med andre (for eksempel ved bruk av KOSTRA-tall) med flere indikatorer enn dem som er målsatt, er en måte å gjøre et system mer løst koplede. Slike indikatorer vil både kunne si noe om man er på rett vei når det

gjelder målsettingene og om man egentlig burde hatt andre målsettinger eller fokus. Vi har derfor sett på om casekommunene viser egen utvikling ved hjelp av nøkkeltall (tabell 18) og om kommunene sammenligner seg med andre kommuner og/eller kommunegrupper (tabell 19).

**Tabell 18: Om egen utvikling vises ved hjelp av nøkkeltall**

	Små	Mellom- store	Store	I alt
Både i budsjettet og i årsrapporten	3	1	2	50,0%
Bare i budsjettet	0	2	1	25,0%
Gjøres ikke	1	1	0	16,7%
Bare i årsrapporten	0	0	1	8,3%
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

Kilde: Gjennomgang av kommunens styringsdokumenter.

Ti av kommunene viser egen utvikling ved bruk av nøkkeltall i årsbudsjett, årsrapport eller begge steder. To av kommunene viser ikke egen utvikling ved bruk av nøkkeltall.

**Tabell 19: Om sammenligninger med andre brukes gjennomgående i dokumentene**

	Små	Mellom- store	Store	I alt
Både i budsjettet og i årsrapporten	3	1	2	50,0%
Gjøres ikke	0	2	1	25,0%
Bare i årsrapporten	1	0	1	16,7%
Bare i budsjettet	0	1	0	8,3%
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

Kilde: Gjennomgang av kommunens styringsdokumenter.

Ni av kommunene sammenligner seg med andre kommuner ved bruk av nøkkeltall i årsbudsjett, årsrapport eller begge steder. Tre av kommunene sammenligner seg ikke med andre i disse styringsdokumentene.

#### **4.3.4. Læring og omstilling**

Balansert målstyring er en arbeidsform som legger grunnlaget for en systematisk dialog mellom ulike aktører og organisatoriske nivå om hvilke resultater som skal oppnås, hvordan disse kan nås, hva som faktisk har skjedd og hvordan organisasjonen kan utvikles videre (KRD 2002, 14). For å få en indikasjon på om BMS bidrar til økt læring og omstilling i casekommunene, har vi spurt respondentene om deres oppfatninger om bruk av resultatinformasjon i enhetene, grad av erfaringsutveksling mellom enheter og om de mener BMS er blitt et verktøy for omstilling.

**Tabell 20: Om resultatinformasjon brukes aktivt i den enkelte enhet**

	Små	Mellom- store	Store	I alt
I svært stor grad	0	0	0	0,0%
I stor grad	2	2	3	58,3%
I liten grad	1	1	0	16,7%
I svært liten grad	1	1	1	25,0%
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

Syv av respondentene mener at kommunen bruker resultatinformasjon aktivt i den enkelte enhet. Når vi krysser bruk av resultatinformasjon med om kommunene benytter målekart eller ikke, ser vi at de kommunene som benytter målekart (N=8) i gjennomsnitt vurderer en klart større aktiv bruk av resultatinformasjon på enhetsnivå i egen kommune enn de som ikke benytter målekart (N=4). Våre funn indikerer derfor at målekart kan initiere mer aktiv bruk av resultatinformasjon. Fem av respondentene mener at kommunen bruker resultatinformasjon i liten eller i svært liten grad ute i den enkelte enhet.

Tabell 21 viser respondentenes oppfatninger om erfaringsutveksling mellom enheter i egen kommune.

**Tabell 21: Grad av erfaringsutveksling mellom enheter**

	Små	Mellom- store	Store	I alt
I svært stor grad	0	0	0	0,0%
I stor grad	1	0	1	16,7%
I liten grad	2	4	2	66,7%
I svært liten grad	1	0	0	8,3%
Vet ikke	0	0	1	8,3%
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

For ni av kommunene rapporteres det at det i liten eller svært liten grad foregår erfaringsutveksling mellom enheter. Det var ikke definert i spørreskjemaet om enheter var virksomheter (for eksempel skoler og sykehjem), etater eller kommuner. Respondentene kan derfor ha lagt noe ulike vurderinger til grunn for sitt svar. Uansett nivå som legges til grunn mener vi at svarene indikerer at kommunene har et stort utviklingspotensial knyttet til økt erfaringsutveksling mellom enheter.

Vi har også vært interessert i å se på om BMS brukes aktivt til å stille krav til omstilling, for eksempel gjennom de målkrav som stilles. Tabell 22 viser respondentenes oppfatninger om dette.

**Tabell 22: Om BMS brukes aktivt til å stille krav om omstilling**

	Små	Mellom- store	Store	I alt
I svært stor grad	0	0	0	0,0%
I stor grad	2	1	1	33,3%
I liten grad	1	2	2	41,7%
I svært liten grad	1	1	1	25,0%
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

I åtte av kommunene mener respondentene at BMS i liten eller svært liten grad brukes aktivt til å stille krav om omstilling. Fire av kommunene bruker BMS i stor grad til å stille krav om omstilling. Vi spurte også i spørreundersøkelsen om respondentene har noen eksempler på at det å sette mål og gjennomføre løpende resultatmålinger har utløst konkret omstilling.

Respondentene som svarte på dette oppgav at innenfor områder som sykefravær, heltid/deltid, opprusting av bygg og mottak av flyktninger er det skjedd endring som følge av fastsettelse av mål og gjennomføring av løpende resultatmålinger.

Av en respondent fra de mellomstore casekommunene har vi etter å ha stilt oppfølgings-spørsmål, fått oppgitt at kommunen har mange mål. Etter respondentens oppfatning kanskje for mange til at BMS kan brukes aktivt som et verktøy for omstilling. Respondenten sier videre at BMS bidrar til struktur og fokus, men respondenten opplever ikke i sin kommune at dette fører til omstilling. I avsnitt 4.3.2. har vi vist at å omfatte hele virksomheten med målformuleringer gir svekket oppmerksomhet om prioritering av ressursene, noe som samsvarer godt med hvordan utfordringene for denne kommunen beskrives.

#### **4.3.5. Sektorenes egnethet for BMS**

I en kommune kan vi skille mellom «myke» (for eksempel eldreomsorg) og «harde» tjenester (for eksempel renovasjon og avfall). Å sette objektive og målbare mål innenfor de «myke» tjenestene kan være mer utfordrende enn innenfor de «harde» tjenestene.

**Tabell 23: Om det er krevende å finne rettferdige måter å vurdere innsatsen til ulike sektorer**

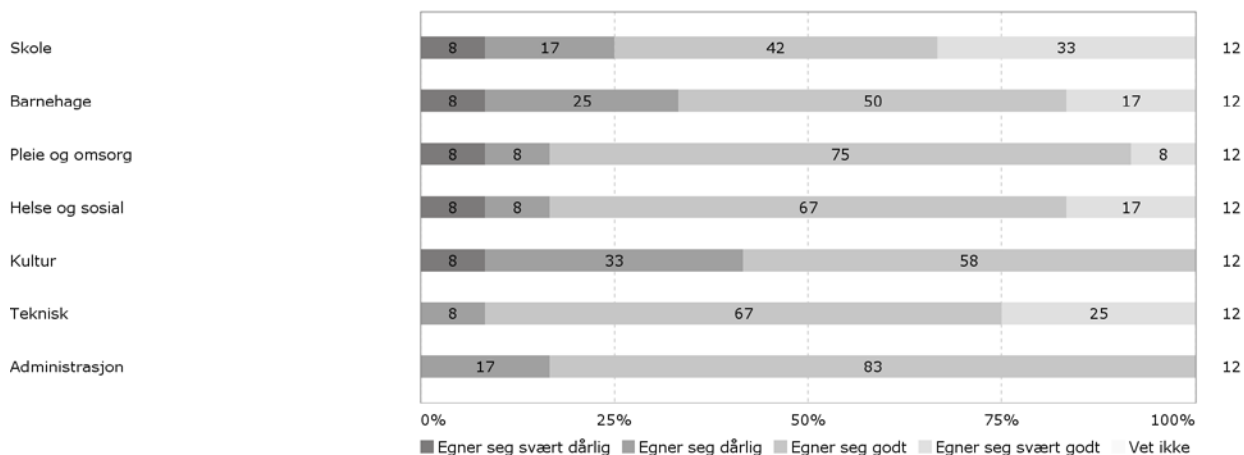
	Små	Mellom- store	Store	I alt
I svært stor grad	1	0	1	16,7%
I stor grad	1	2	0	25,0%
I liten grad	2	2	1	41,7%
I svært liten grad	0	0	0	0,0%
Vet ikke	0	0	2	16,7%
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

41,7 % av kommunene svarer at de i stor eller i svært stor grad synes det er krevende å finne rettferdige måter å vurdere innsatsen til de ulike sektorene, og 41,7 % mener at det i liten grad er krevende å finne rettferdige måter å vurdere dette.

Vi spurte respondentene om de mener at det er noen spesielle sektorer som peker seg ut med hensyn på hvor godt/dårlig balansert målstyring egner seg, jf. figur 5.

**Figur 5: Sektorenes egnethet for BMS**



Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

92 % av kommunene mener at teknisk sektor egner godt eller svært godt for BMS. Pleie og omsorg, samt helse og sosial er to områder som også vurderes av en svært stor andel til å være godt egnet. Barnehage og kultur er de sektorene som scorer dårligst, men også her er det et flertall som mener at området er godt egnet for BMS. Det foreligger ulike grad av standardisert resultatinformasjon (i KOSTRA og lignende) på de ulike sektorer og respondentenes vurderinger ser ut til sammenfalle i stor grad med dette.

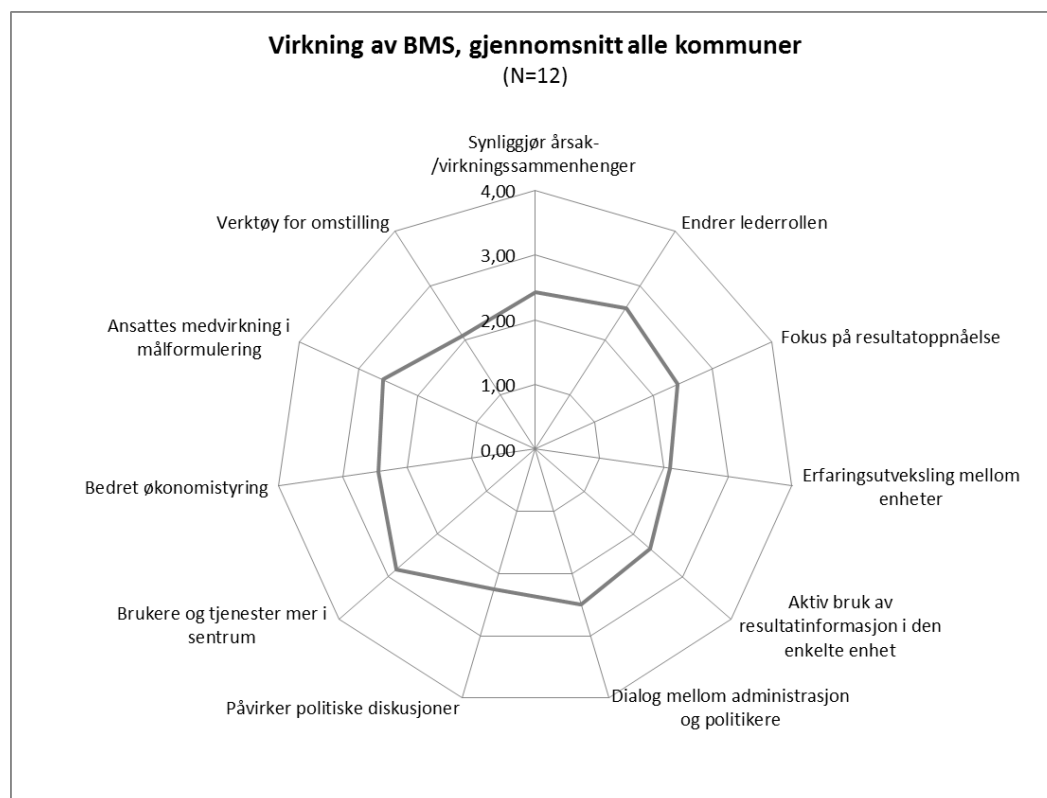
#### 4.4. Virkninger

I dette underkapitlet bruker vi radardiagrammer gjennomgående for å vise hvordan de valgte kriteriene for vurdering av effekt (jf. kapittel 2.3.1) slår ut samlet og for den enkelte uavhengige variabel.

##### 4.4.1. Samlet, gjennomsnitt for alle kommuner i casestudiet

Figur 6 viser hvordan alle kommunene i casestudiet i gjennomsnitt vurderer effekt av balansert målstyring, ut i fra de definerte kriterier.

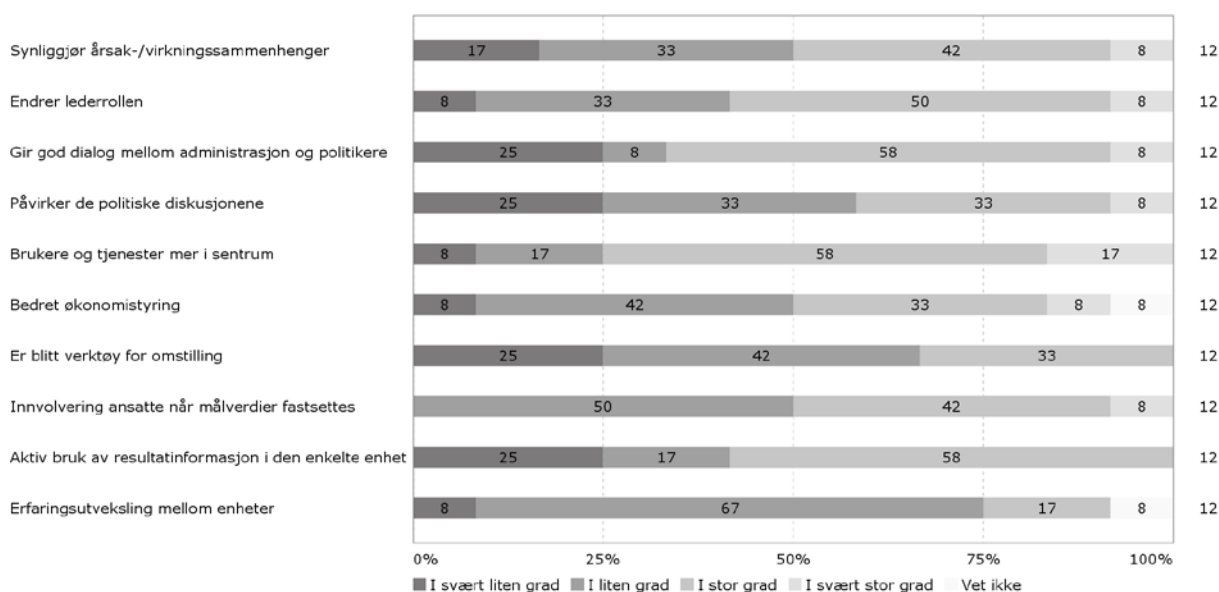
**Figur 6: Virkning av BMS, gjennomsnitt alle kommuner i undersøkelsen**



Verdier: (1) I svært liten grad, (2) I liten grad, (3) I stor grad, (4) I svært stor grad.  
 Kilde: Casekommunenes egenvurdering, basert på spørreundersøkelse høsten 2013.

Kommunene vurderer at effektene knyttet til BMS er størst når det gjelder å få brukere og tjenester mer i sentrum, samt medvirkning av ansatte og endret lederrolle. Effektene synes å være minst knyttet til BMS som verktøy for omstilling og erfaringsutveksling.

**Figur 7: Virkning av BMS, frekvensfordelt**



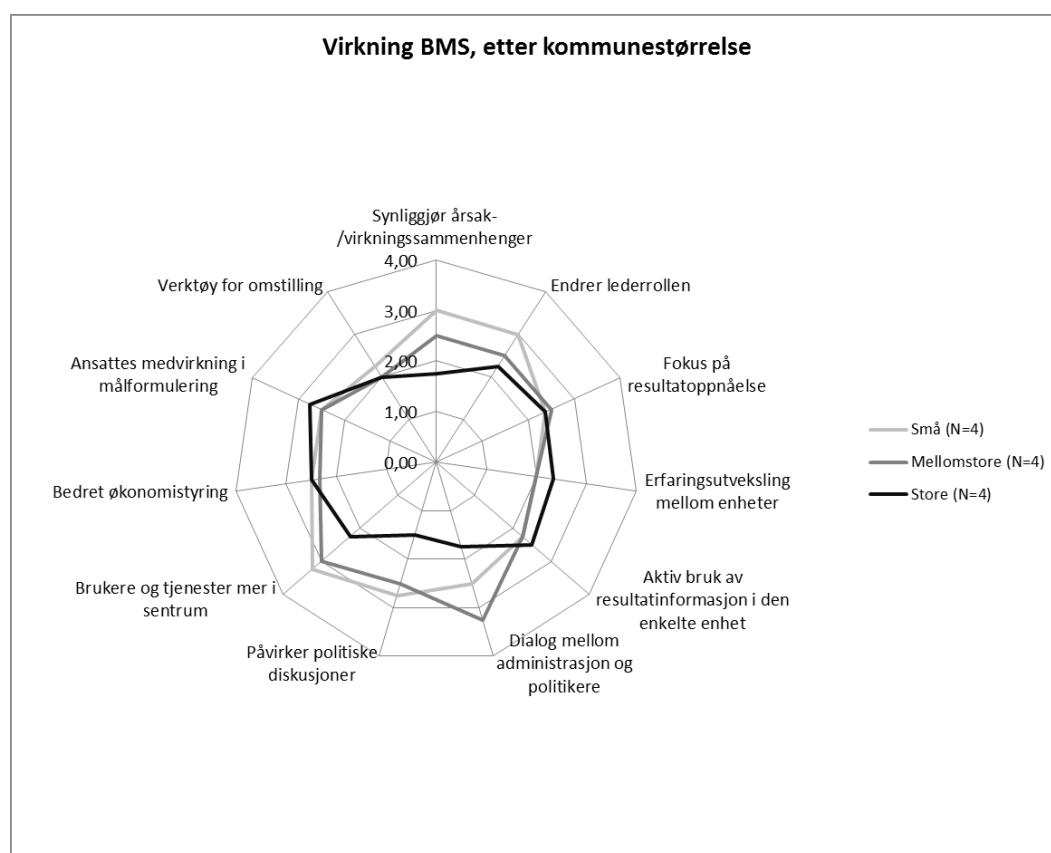
Kilde: Casekommunenes egenvurdering, basert på spørreundersøkelse høsten 2013.

Frekvensfordelingen av svarene viser at kommunene i størst grad uttrykker forskjellige synspunkter knyttet til om BMS gir god dialog mellom administrasjon og politikere, påvirker politiske diskusjoner, er blitt verktøy for omstilling og om BMS fører til aktiv bruk av resultatinformasjon.

#### 4.4.2. Kommunenes størrelse

Figur 8 viser hvordan kommunene, gruppert etter størrelse, vurderer virkning av balansert målstyring.

**Figur 8: Virkning av BMS, etter kommunestørrelse**



Verdier: (1) I svært liten grad, (2) I liten grad, (3) I stor grad, (4) I svært stor grad.

Kilde: Casekommunenes egenvurdering, basert på spørreundersøkelse høsten 2013.

Det fremgår av figur 8 at kommunenes størrelse har påvirkning på hvordan virkning av BMS vurderes. På flere av kriteriene vurderer de små og mellomstore kommunene at BMS har langt større virkning enn de store kommunene oppgir. Dette gir grunnlag for noen interessante refleksjoner rundt hvordan BMS påvirker organisasjonen. Ett av kriteriene hvor de små og mellomstore kommunene scorer klart bedre enn de store er om BMS gir god dialog mellom administrasjon og politikere. Mindre kommuner har ofte en langt mer oversiktlig virksomhet



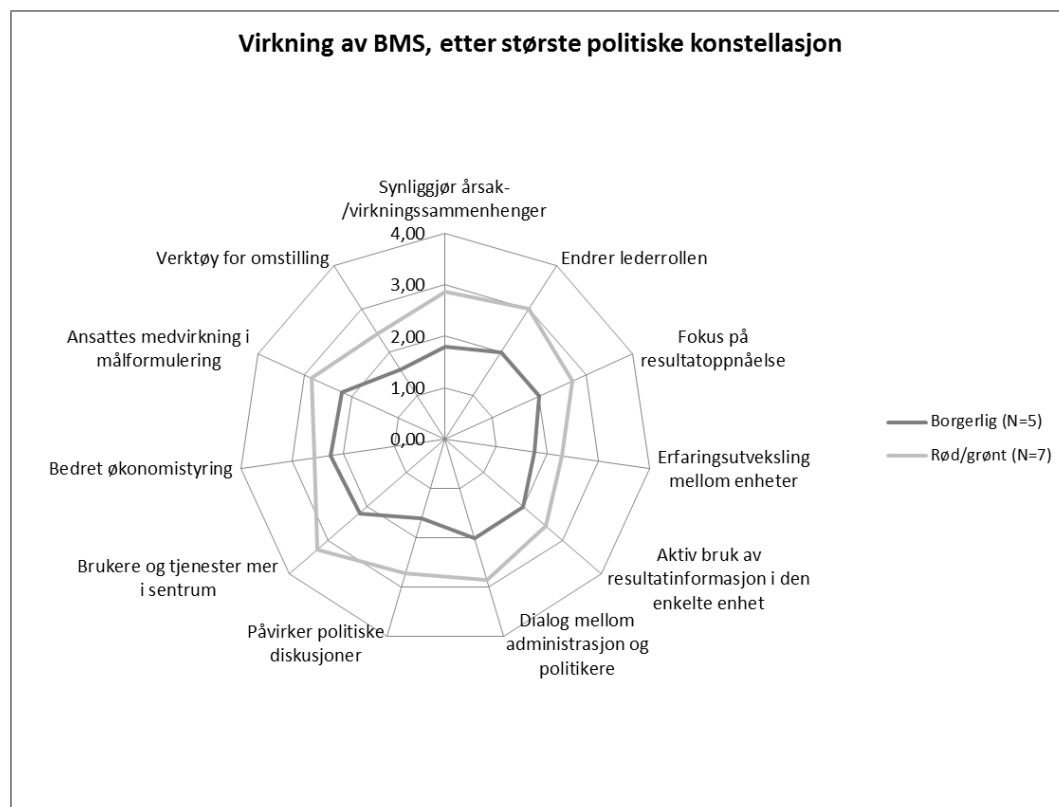
enn større kommuner. Det er kortere avstand fra tjenestene til politisk nivå. Ved innføring av BMS får kommunene synliggjort de sentrale styringsparametere for virksomheten. Vi mener det er grunn til å tro, som figur 8 indikerer, at effekten av dette på forhold som brukere og tjenester i sentrum, dialog mellom administrasjon og politikere, samt innholdet i politiske diskusjoner, blir mest synlig i mindre organisasjoner. De små og mellomstore kommunene mener også i langt større grad enn de store kommunene at BMS synliggjør årsak-virkningssammenhenger og endrer lederrollen.

Store kommuner har tunge fagmiljøer og ofte mange ledernivåer. Figur 8 indikerer at disse kommunene legger mer vekt på effekter som erfaringsutveksling mellom enheter, aktiv bruk av resultatinformasjon i den enkelte enhet og BMS som et verktøy for å øke ansattes medvirkning i målarbeidet enn små kommuner.

#### 4.4.3. Politisk sammensetning

Kommunene i casestudiet er gruppert etter største politiske konstellasjon i kommunestyret. Figur 9 viser hvordan kommuner, sortert etter største politiske konstellasjon, vurderer virkninger av BMS.

**Figur 9: Virkning av BMS, etter største politiske konstellasjon**



Verdier: (1) I svært liten grad, (2) I liten grad, (3) I stor grad, (4) I svært stor grad.  
Kilde: Casekommunenes egenvurdering, basert på spørreundersøkelse høsten 2013.

I kommuner hvor de rød/grønne partiene utgjør den største politiske konstellasjonen oppgis det i gjennomsnitt klart større virkninger av BMS enn i kommuner hvor borgerlige partier er størst. Seks av åtte av de små og mellomstore kommunene er i den rød/grønne kategorien. Blant de store kommunene er tre av fire i den borgerlige kategorien. I 4.4.2 har vi vist at vurdering av virkning henger sammen med størrelsen på kommunen. I utgangspunktet er det derfor vanskelig å tolke om den forskjellen som her kommer til syne kan knyttes til størrelse eller politiske forhold. I tabell 24 ser vi på virkning etter største politiske konstellasjon, men med utvalget delt i to etter folketall i kommunene.

**Tabell 24: Virkning av BMS, etter største politiske konstellasjon. Utvalget sortert i to like deler, etter folketall.**

Virkning	50% minste kommuner etter folketall		50% største kommuner etter folketall	
	Borgerlig (N=1)	Rød/grønt (N=5)	Borgerlig (N=4)	Rød/grønt (N=2)
Synliggjør årsak-/virkningssammenhenger	2,0	3,0	1,8	2,5
Endrer lederrollen	2,0	3,0	2,0	3,0
Fokus på resultatoppnåelse	1,5	2,6	2,1	2,9
Erfaringsutveksling mellom enheter	1,0	2,2	1,5	2,5
Aktiv bruk av resultatinformasjon i den enkelte enhet	1,0	2,4	2,3	3,0
Dialog mellom administrasjon og politikere	1,0	3,0	2,3	2,5
Påvirker politiske diskusjoner	1,0	3,0	1,8	2,0
Brukere og tjenester mer i sentrum	2,0	3,4	2,3	3,0
Bedret økonomistyring	2,0	2,4	1,8	3,0
Ansattes medvirkning i målformulering	2,0	2,6	2,3	3,5
Verktøy for omstilling	1,0	2,6	1,8	2,0

Verdier: (1) I svært liten grad, (2) I liten grad, (3) I stor grad, (4) I svært stor grad.

Kilde: Casekommunenes egenvurdering, basert på spørreundersøkelse høsten 2013.

Tabellen viser at både i de minste og de største kommunene oppgis det i gjennomsnitt større virkninger av BMS der hvor de rød/grønne partiene utgjør den største politiske konstellasjonen. Funnene indikerer at det har en betydning for virkning av BMS hva som er største politiske konstellasjon i en kommune. Likevel, utvalget er et begrenset antall kommuner og respondentene er en person i hver kommune, så funnet må tolkes med forsiktighet. Å gjøre en større og dypere undersøkelse av denne sammenhengen kan være tema for videre forskning.

#### **4.4.4. Organisering**

Casekommunene, med unntak av Vegårshei og Notodden, har til Kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase oppgitt hvor mange faktiske ledernivåer det er mellom administrasjonssjefs nivået og lederne for de utøvende tjenestene.

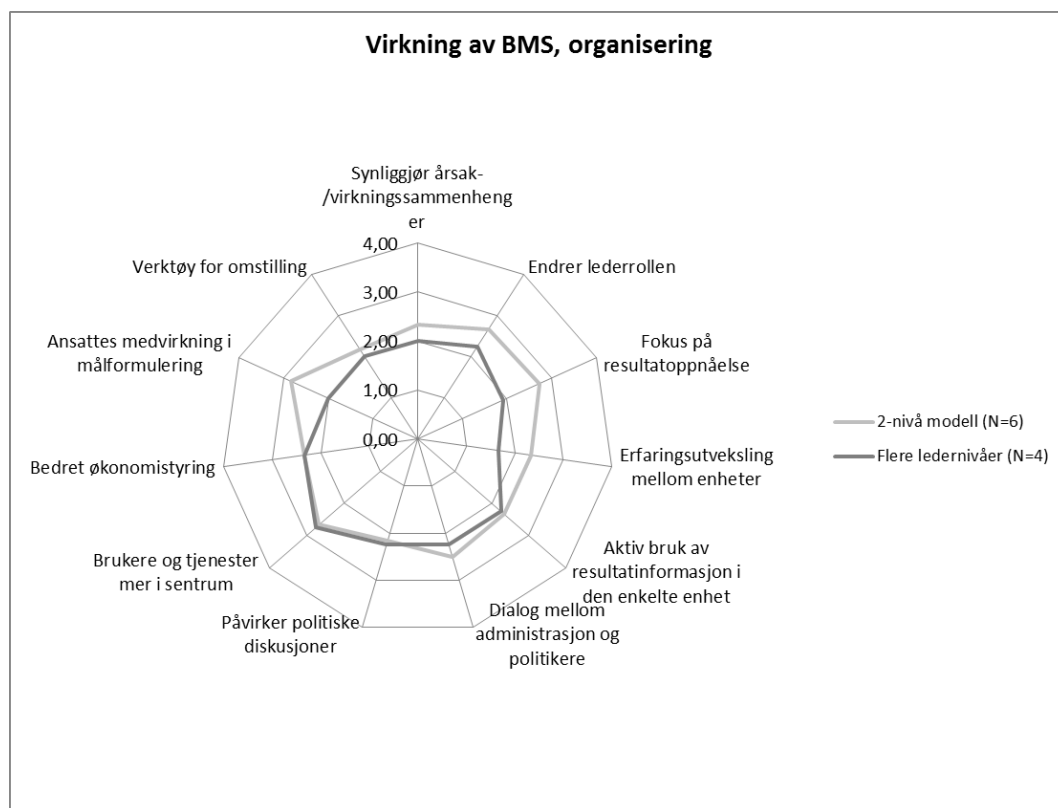
**Tabell 25: Ledernivåer**

	Ingen	Ett	To	Flere	Variere mellom tjeneste- områder
Oppegård					x
Asker	x				
Ringsaker	x				
Lom	x				
Kristiansand		x			
Farsund		x			
Haugesund	x				
Sogndal					x
Trondheim	x				
Verdal	x				
Vegårshei	Ikke oppgitt				
Notodden	Ikke oppgitt				

Kilde: Kommunal organisasjonsdatabase 2012.

Seks av kommunene har ingen ledernivåer mellom administrasjonssjefs nivået og lederne for de utøvende tjenestene, det vil si at de har en tonivåmodell. Fire av kommunene har enten ett nivå i mellom eller så varierer antall ledernivåer mellom tjenestenivåer, det vil si at ingen av disse kommunene har en rendyrket tonivåmodell. Figur 10 viser hvordan kommuner, sortert etter om kommunen har tonivåmodell, vurderer virkninger av BMS.

**Figur 10: Virkning av BMS, etter ledernivåer**



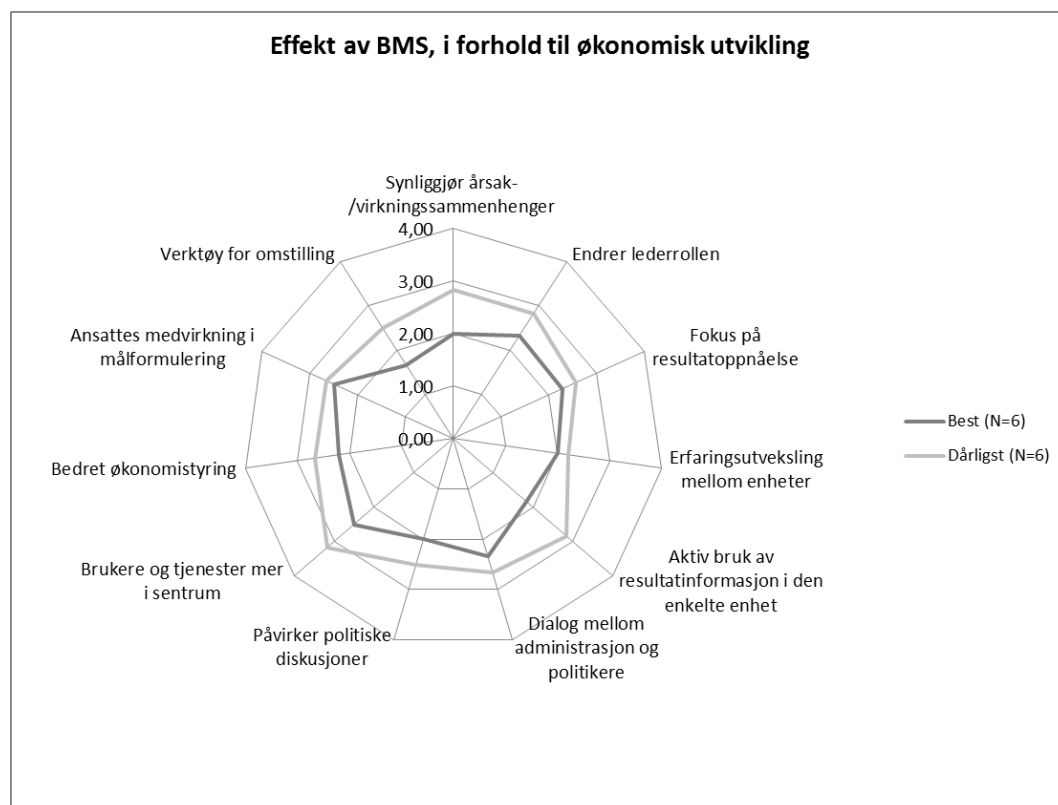
Verdier: (1) I svært liten grad, (2) I liten grad, (3) I stor grad, (4) I svært stor grad.  
Kilde: Casekommunenes egenvurdering, basert på spørreundersøkelse høsten 2013.

Kommunene som har tonivåmodell vurderer på flere av kriteriene at de har større virkning av BMS enn kommunene som har flere ledernivåer. Størst forskjell er knyttet til fokus på resultatoppnåelse, at lederrollen er endret og ansattes medvirkning i målformulering. Tonivåmodellen legger opp til selvstendige resultatenheter med stor desentralisering av fullmakter. Funnet indikerer at BMS tilrettelegger for økt motivasjon for resultatoppnåelse i nye lederroller, med medvirkning fra de ansatte og økt erfaringsutveksling mellom enheter.

#### 4.4.5. Økonomisk utvikling

Kommunene i casestudiet er gruppert etter økonomisk utvikling (gjennomsnitt netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter, siste 3 år opp i mot forrige 3 årsperiode). Kommuner med best utvikling vurderes opp i mot kommuner med dårligst utvikling. Figur 11 viser hvordan dette fremstår når det gjelder vurdert effekt av BMS.

**Figur 11: Virkning av BMS, etter økonomisk utvikling**



Verdier: (1) I svært liten grad, (2) I liten grad, (3) I stor grad, (4) I svært stor grad.  
 Kilde: Casekommunenes egenervurdering, basert på spørreundersøkelse høsten 2013.

Det er de seks kommunene med dårligst økonomisk utvikling som oppgir klart størst virkning av BMS. De seks kommunene med best økonomisk utvikling scorer gjennomgående lavere på alle kriterier. Det er naturlig å anta at kommuner med svak økonomi har behov for å bli mer effektive og utnytte sine ressurser bedre. Et verktøy for å redusere enhetskostnader og få ned

utgiftene, kan være å gjøre bruk av balansert målstyring. Det kan være slik at kommuner som er i en negativ økonomisk utvikling legger mer vekt på målstyringen og forventer større effekter av denne enn en kommune som har en god økonomisk utvikling.

Som det fremgår av kapittel 4.1.3. er det kun 50 % av kommunene som har styringsindikatorer for produktivitet og effektivitet. I den sammenheng er det interessant å se på om respondentene mener at BMS har bidratt til bedre økonomistyring, noe som fremgår av tabell 26.

**Tabell 26: Om BMS har bidratt til bedre økonomistyring**

	Små	Mellom- store	Store	I alt
I svært stor grad	1	0	0	8,3%
I stor grad	0	1	3	33,3%
I liten grad	3	2	0	41,7%
I svært liten grad	0	0	1	8,3%
Vet ikke	0	1	0	8,3%
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

Tabellen viser at respondentene er veldig splittet i sitt syn på om BMS har bidratt til bedre økonomistyring. Flertallet av de som har tatt stilling til dette spørsmålet mener at BMS har bidratt i liten eller svært liten grad til bedret økonomistyring, noe vi mener kan ha sammenheng med den lave bruken av styringsindikatorer for produktivitet og effektivitet.

Vi har også spurt respondentene om kommunen har gjennomført større økonomiske omstillinger etter at BMS ble tatt i bruk.

**Tabell 27: Om kommunen har gjennomført større økonomiske omstillinger etter at BMS ble tatt i bruk**

	Små	Mellom- store	Store	I alt
Ja	1	2	1	33,3%
Nei	3	2	3	66,7%
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

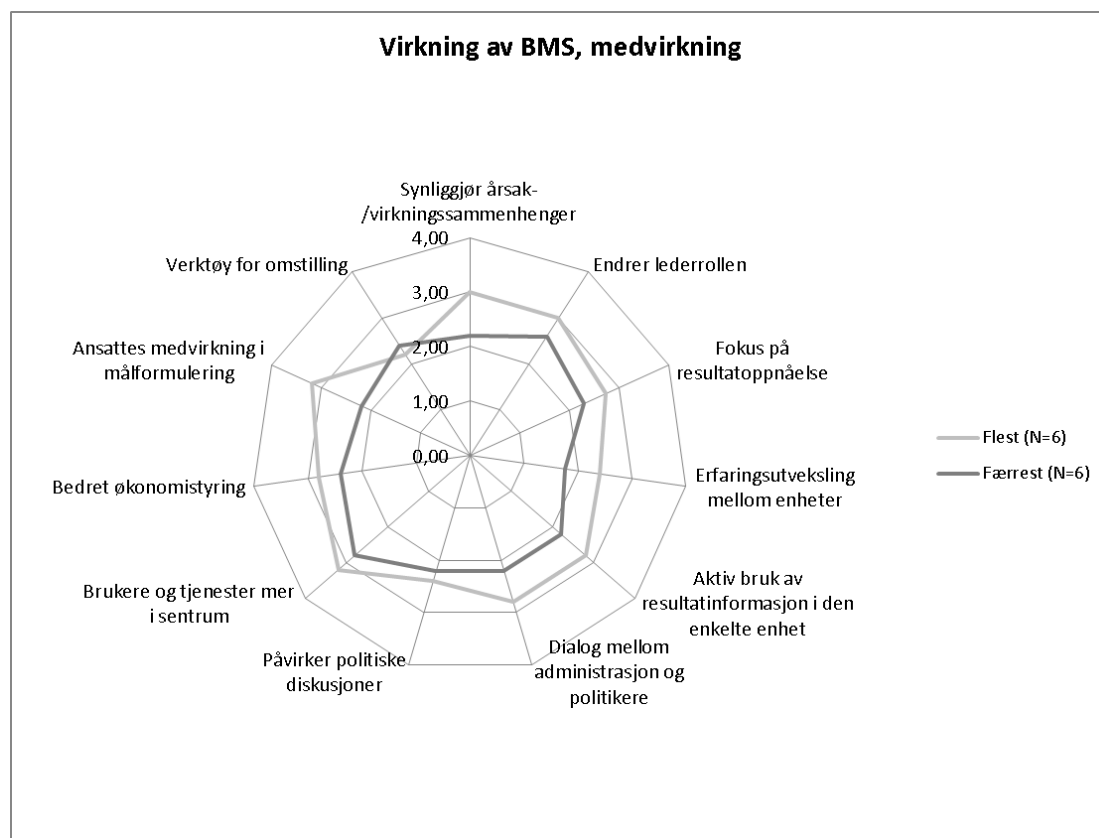
Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

En av tre kommuner har gjennomført større økonomiske omstillinger etter at BMS ble tatt i bruk. Respondentene oppgir at dette har sammenheng med forhold de betegner som økonomisk krise og behov for å avstemme oppgaver og kostnader med kommunens inntekter.

#### **4.4.6. Grad av medvirkning**

Figur 12 viser hvordan kommuner, sortert etter de som har involvert flest og færrest grupper i etableringen av BMS (som angitt i tabell 9), vurderer effekt av BMS.

**Figur 12: Virkning av BMS, etter medvirkning**



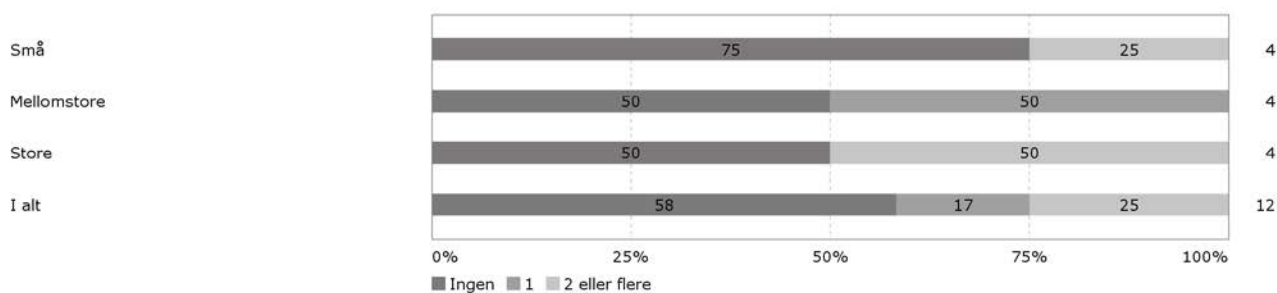
Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

Med unntak av kriteriet BMS som verktøy for omstilling så vurderer de seks kommunene som har involvert flest grupper i etableringen at de har større effekt enn de seks kommunene som har involvert færre. Dette samsvarer med Druckers målstyringsoppskrift hvor medvirknings-elementet er sentralt og viktig for iverksetting og handling (Johnsen 2007, 141).

#### 4.4.7. Rådmannskifter

Figur 13 viser hvor mange rådmannsskifter det har vært i casekommunene siden oppstart av BMS.

**Figur 13: Antall rådmannsskifter siden oppstart BMS**



Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

Fem av kommunene har byttet rådmann siden oppstart av BMS. Dette er en av de små kommunene, to av de mellomstore kommunene og to av de store kommunene. De små og store kommunene har byttet rådmann mer enn to ganger siden oppstart av BMS. Vi spurte respondentene om skifte(ne) har ført til endringer i opplegget for BMS.

**Tabell 28: Endringer i BMS som følge av rådmannsskifter (flere valg mulig)**

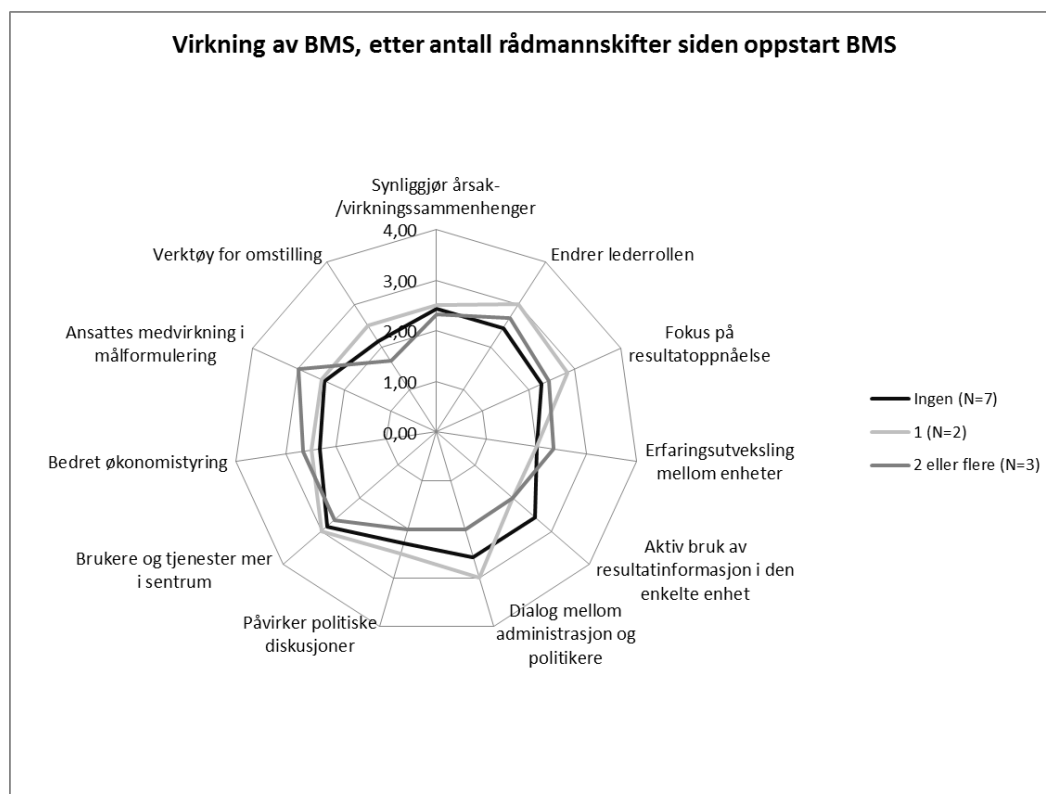
	Små	Mellom- store	Store	I alt
Ingen endringer	0	2	2	80,0%
Revidering av indikatorer på overordnet nivå	1	1	0	40,0%
Revidering av indikatorer på tjenestenivå	1	1	0	40,0%
Revidering av perspektiver	0	1	0	20,0%
Revidering av strategikart	1	0	0	20,0%
Revidering av resultatavtale	1	0	0	20,0%
Generelt økt fokus på BMS/resultatledelse	1	0	0	20,0%
Generelt redusert fokus på BMS/resultatledelse	0	0	1	20,0%
<b>I alt (N)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>5</b>

Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.

Respondentene oppgir i liten grad at skiftene har ført til endringer i opplegget for BMS. At lederskifter ikke kan knyttes direkte til endringer i resultatstyringen finner delvis støtte i en undersøkelse som måler effekten av rådmannsskifter i norske kommuner (Jacobsen 1996). Resultatene av denne studien kunne ikke påvise noen sammenheng mellom skifte av rådmenn og omfang av resultatendringer i de kommunene hvor det ble skiftet rådmenn. Jacobsen mener likevel at dette er en noe forhastet konklusjon og at den empiriske tilnæringsmåten i undersøkelsen ikke fanger opp virkeligheten. Han forklarer dette blant annet ved at det i studien ikke ble foretatt noe skille mellom «gode» og «dårlige» ledere, mellom store og små kommuner eller om det faktisk var behov for endring i de kommunene som ble studert. Han antar også at rådmenn i norske kommuner er forholdsvis like med hensyn til kjønn, alder og bakgrunn, noe som gjør at et personskifte vil gi marginale effekter (Jacobsen 1996, 86-87).

Figur 14 viser hvordan kommuner, sortert etter antall rådmannsskifter siden oppstart av BMS, vurderer virkning av BMS.

**Figur 14: Virkning av BMS, etter antall rådmannskifter siden oppstart BMS**



Verdier: (1) I svært liten grad, (2) I liten grad, (3) I stor grad, (4) I svært stor grad  
 Kilde: Casekommunenes egnevurdering, basert på spørreundersøkelse høsten 2013

Det er vanskelig å se noen klar sammenheng mellom rådmannsskifter og hvordan kommunene vurderer virkninger av BMS. Figuren gir intet entydig bilde av om antall rådmannsskifter påvirker de virkninger kommunene har av BMS. At flertallet oppgir at lederskifte ikke fører til endringer i opplegget for BMS (jf. tabell 28), kan også indikere at BMS er så godt forankret i organisasjonen at et lederskifte ikke utgjør forskjell.

## 4.5. Evaluering

### 4.5.1. Planlagte endringer

En resultatstyringsmodell må være i kontinuerlig utvikling for å begrense dysfunksjonelle effekter av at eksterne og interne forhold endres. Oppgaver, tjenester, behov og forventninger endres og modellen må justeres for dette. Tabell 29 viser om kommunene planlegger større endringer i sin praktisering av BMS.

**Tabell 29: Om kommunen planlegger større endringer i opplegget for BMS**

	Små	Mellomstore	Store	I alt
Ja, planlegger større endringer	0	2	1	25,0%
Nei, planlegger ikke større endringer	4	2	3	75,0%
<b>I alt (N)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

Kilde: Spørreundersøkelse høsten 2013.



I tre av kommunene i utvalget planlegges det større endringer i BMS opplegget. Ett eksempel en respondent oppgir i spørreskjema er å knytte målekart mer opp mot utfordringer og tiltak i handlingsprogrammet. Av kapittel 4.3.3. fremgår det at handling og oppfølging sikres best med interne sammenhenger og struktur i styringsprosessene.

Som svar på oppfølgingsspørsmål har vi fått noen interessante tilbakemeldinger når det gjelder hva respondentene mener er de viktigste forbedringsområdene for resultatledelsen i sin kommune. En respondent fra en av de store casekommunene oppgir at kommunen har liten sammenheng mellom mål i kommuneplan, handlingsprogram og virksomhetsplaner. Respondenten mener at mer arbeid med avhengighetsforholdet mellom disse og en refleksjon rundt hva som er god og riktig rapportering i BMS vil gi en forbedring. Den samme respondenten er også opptatt av at delegering, om man skal unngå målforskyvning, må skje innen gitte rammer og med velforankret retning for virksomheten.

En respondent fra en av de mellomstore casekommunene er opptatt av at kommunen bruker de samme målene administrativt og politisk. Respondenten mener at den politiske rapporteringen på mål bør reduseres og at den administrative bør være bredere. Som vi har omtalt i kapittel 4.3.2. kan et nivåskille mellom informasjonen på administrativt og politiske nivå være fornuftig.

I en av de små casekommunene melder respondenten at det må arbeides med prosessen for presentasjon og oppfølging av resultater, med sikte på å legge til rette for større medvirkning fra de ansatte i utformingen av forbedringstiltak. Vi har vist i kapittel 4.2.3. at manglende medvirkning kan gjøre ansatte, og andre grupper, fremmedgjorte til prosessene og resultatene.

## 5. Konklusjoner

### 5.1. Hovedkonklusjoner

En av våre hypoteser er at store kommuner oppnår større virkninger av BMS enn små. Vi fant at på flere av kriteriene vurderer de små og mellomstore kommunene at BMS har langt større effekt enn hva de store kommunene vurderer. Som vi tidligere har redegjort for kan dette ha sammenheng med at de små og mellomstore kommunene er mindre og oversiktlige organisasjoner med kort avstand fra tjenestene til politisk nivå. Vi mener det er grunn til å tro at innføring av et verktøy som BMS blir mer synlig i disse kommunene og at de derfor vurderer virkningene som større på de kriteriene vi studerer i denne oppgaven.

Vi har også sett på om store kommuner bruker flere styringsverktøy fra NOS. Vi fant en klar sammenheng mellom størrelse på kommunen og bruk av styringsverktøy fra NOS. De store kommunene bruker klart flere elementer fra NOS enn de små og noe mer enn de mellomstore kommunene. Strategi- og målekart er sentralt i teorien som ligger bak balansert målstyring. Det er derfor et overraskende funn at bruk av strategikart er svært lite utbredt i casekommunene. At 1/3 av respondentene oppgir at kommunen ikke bruker målekart, i kommuner som selv sier de bruker BMS, er også overraskende.

Respondentene fra kommuner hvor de rød/grønne partiene utgjør den største politiske konstellasjonen oppgir i gjennomsnitt klart større effekter av BMS enn respondentene i kommuner hvor borgerlige partier er størst. Hva som er den største politiske konstellasjon i en kommune er derfor av betydning, og retningen samsvarer med vår hypotese.

Vi antok at innføring av BMS har bidratt til å endre karakter på de politiske diskusjonene i retning mer helhet og mindre detaljer. Respondentene mener at innføring av BMS i kommunene i liten eller svært liten grad har medført økt oppmerksomhet på detaljer. Derimot sier et klart flertall av respondentene at innføring av BMS har gitt økt oppmerksomhet på helhet i de politiske diskusjonene.

Det er vanskelig å se noen klar sammenheng mellom rådmannsskifter og hvordan kommunene vurderer virkninger av BMS. Kommunene oppgir i liten grad at skiftene har ført til endringer i opplegget for BMS. Likevel vil vi anta at det går en grense for hvor mange topplederskifter en

organisasjon kan håndtere før det går utover forankring hos leder og dermed virkningen av BMS som reelt styringssystem i kommunen.

Kommunene som har tonivåmodell vurderer på flere av kriteriene at de har større virkning av BMS enn kommunene som har flere ledernivåer. Størst forskjell er knyttet til oppmerksomhet på resultatoppnåelse, at lederrollen er endret og ansattes medvirkning i målformulering. Innføring av tonivåmodell og BMS er ofte gjort samtidig, så det kan være vanskelig å skille på om vurderingen av virkninger er knyttet til organisasjonsmodellen eller BMS.

Casekommunene er i stor grad positive til at kommunale sektorer egner seg for BMS. Barnehage og kultur er de sektorene som scorer dårligst, men også her er det et flertall som mener at området er godt egnet for BMS. Manglende medvirkning fra politikere, rådmann, tjenesteledere og fagforeningen i enkelte av kommunene kan innebære svak forankring og utgjøre en risiko når det gjelder resultatoppnåelse.

En annen av våre sentrale antagelser er at det er de kommunene med dårligst økonomi som vil sørge for å få best effekt av sin resultatstyring, rett og slett fordi de er nødt. Våre funn viser at det er respondenter fra kommuner med dårligst økonomisk utvikling som oppgir klart størst virkning av BMS, i samsvar med hypotesen. Vi synes det er urovekkende at kun 50 % av kommunene har styringsindikatorer for produktivitet og effektivitet. Respondentene er splittet i sitt syn på om BMS har bidratt til bedre økonomistyring. Våre funn viser at kommunene til en viss grad har fått til at resultatinformasjon brukes aktivt i enhetene, men i liten grad har fått til erfaringsutveksling mellom enheter og at BMS i liten grad brukes aktiv til å stille krav om omstilling.

Utover at alle kommunene i casestudiet oppgir at de har et helhetlig fokus mot flere perspektiver enn økonomi, er det få fellesnevner mellom hva kommunene legger i BMS og hvordan dette praktiseres. Vår vurdering er at flertallet av kommunene har et opplegg for BMS som er et godt stykke unna «idealmodellen» til Kaplan og Norton og som beskrevet for eksempel i veilederne fra Kommunal og regionaldepartement (2002, 2004 og 2007). Årsakene til dette kan muligens knyttes til det Vabo og Stigen (2004) omtaler som tre hovedforklaringer på hvorfor kommuner adopterer nye styrings- og organisasjonsløsninger.

Forklaringene går ut på at modeller spres fordi:

1. Organisasjonene har en rituell tilpasning til omgivelsene og kopierer hverandre.
2. At de adopteres fordi de har interesse av å adoptere dem og fordi de inneholder symboler som gir legitimitet i omgivelsene.
3. At de adopteres på grunnlag av konkrete behov i organisasjonen.

Vi skal ikke være for kategoriske her, men vårt inntrykk ut i fra hvordan BMS praktiseres i flere casekommunene, er at innføring i for liten grad forankres i konkrete behov og heller ikke gjennomføres fullt ut. Noe som kan tyde på at kommunene i for stor grad gjør en «rituell tilpasning» til bruk av et verktøy som BMS.

## **5.2. Begrensninger**

Analysen bygger på data fra 12 kommuner. Dette er et begrenset datamateriale og vår studie representerer derfor primært innsikt i hvordan casekommunene bruker balansert målstyring som verktøy og hva som kan være årsaker til ulike virkninger.

Casekommunene består ikke av et tilfeldig utvalg norske kommuner, men av kommuner fra våre valgte kriterier og som selv har valgt å delta i studien. Det er rimelig å anta at kommuner som opplever at de har god kontroll på bruk av et verktøy er mer tilbøyelig til å ville delta enn kommuner som opplever større utfordringer.

En annen begrensning ved vår studie er at spørreskjema kun er besvart av *en* respondent fra hver kommune, noe som gjør at resultatene kan bære preg av den enkeltes subjektive oppfatning om BMS i sin kommune. Disse valgte personene er nøkkelpersonell innenfor BMS-arbeidet i kommunen og vil kunne ha en noe mer upartisk tilnærming til spørsmålene, enn om vi hadde spurt ledelsen, politikere eller fagbevegelsen.

Intervjuer ville også kunne gitt oss en bedre mulighet til å kunne gå i dybden, men dette oppveies noe av at vi har stilt oppfølgingsspørsmål til kontaktpersonene i analysefasen.

## **5.3. Videre undersøkelser**

Vi ser at våre funn peker på mulige sammenhenger som det hadde vært interessant å forske nærmere på. En mulighet er å gjennomføre en bredere studie hvor utvalget består av flere kommuner, for slik i større grad å få verifisert om våre funn er representative for hvordan BMS

brukes i kommunesektoren. Andre muligheter er å gå mer i dybden når det gjelder enkelte av de sammenhenger vi har påvist.

Det hadde også vært interessant å se nærmere på sammenhengen mellom kommuneplanens langsiktige mål og hvordan disse påvirker innholdet i den løpende resultatledelsen i kommunen.

## **Figurer**

Figur 1: Elementene i balansert målstyring .....	10
Figur 2: Forklaringsmodell .....	14
Figur 3: Forskningsmetoder og kriterier .....	22
Figur 4: Hvordan innføring av BMS har påvirket politiske diskusjoner .....	37
Figur 5: Sektorenes egnethet for BMS .....	45
Figur 6: Virkning av BMS, gjennomsnitt alle kommuner i undersøkelsen .....	46
Figur 7: Virkning av BMS, frekvensfordelt .....	46
Figur 8: Virkning av BMS, etter kommunestørrelse.....	47
Figur 9: Virkning av BMS, etter største politiske konstellasjon.....	48
Figur 10: Virkning av BMS, etter ledernivåer .....	50
Figur 11: Virkning av BMS, etter økonomisk utvikling .....	51
Figur 12: Virkning av BMS, etter medvirkning.....	53
Figur 13: Antall rådmannsskifter siden oppstart BMS .....	53
Figur 14: Virkning av BMS, etter antall rådmannskifter siden oppstart BMS .....	55

## **Tabeller**

Tabell 1: Valg av kommuner, med bakgrunnsdata .....	24
Tabell 2: Operasjonalisering av uavhengige variabler.....	27
Tabell 3: Bakgrunn for at kommunen tok i bruk balansert målstyring (flere valg mulig).....	29
Tabell 4: «NOS elementer» i bruk i kommunen (flere valg mulig).....	30
Tabell 5: Type perspektiver i målekartene, 8 av 12 kommuner.....	31
Tabell 6: Type indikatorer i målekartene, 8 av 12 kommuner .....	32
Tabell 7: Tidspunkt for etablering av BMS .....	33
Tabell 8: Initiativ til etablering av resultatstyring etter prinsippene for BMS i kommunen (flere valg mulig) .....	33
Tabell 9: Involvert i etableringsprosessen (flere valg mulig) .....	34
Tabell 10: Hvordan de fleste data blir registrert og presentert.....	35
Tabell 11: Hvor ofte de fleste verdier i målekartene (eller tilsvarende) blir oppdatert.....	35
Tabell 12: Nivå på mål som fastsettes politisk (flere valg mulig) .....	36
Tabell 13: Om den politiske behandlingen av budsjett/handlingsprogram fører til at mål og ambisjonsnivå i BMS endres.....	37
Tabell 14: Svar på spørsmål om BMS gir målforskyvning.....	38

Tabell 15: Antall indikatorer i målekart, årsbudsjett og årsrapport. ....	39
Tabell 16: Rapportering på mål i årsrapporten som er fastsatt i budsjettet.....	41
Tabell 17: Om måloppnåelse vurderes ut i fra faktiske oppnådde resultater presentert med nøkkeltall.....	41
Tabell 18: Om egen utvikling vises ved hjelp av nøkkeltall.....	42
Tabell 19: Om sammenligninger med andre brukes gjennomgående i dokumentene .....	42
Tabell 20: Om resultatinformasjon brukes aktivt i den enkelte enhet .....	43
Tabell 21: Grad av erfaringsutveksling mellom enheter.....	43
Tabell 22: Om BMS brukes aktivt til å stille krav om omstilling.....	44
Tabell 23: Om det er krevende å finne rettfærdige måter å vurdere innsatsen til ulike sektorer ..	44
Tabell 24: Virkning av BMS, etter største politiske konstellasjon. Utvalget sortert i to like deler, etter folketall. ....	49
Tabell 25: Ledernivåer .....	50
Tabell 26: Om BMS har bidratt til bedre økonomistyring.....	52
Tabell 27: Om kommunen har gjennomført større økonomiske omstillinger etter at BMS ble tatt i bruk .....	52
Tabell 28: Endringer i BMS som følge av rådmannsskifter (flere valg mulig) .....	54
Tabell 29: Om kommunen planlegger større endringer i opplegget for BMS .....	55

## **Litteraturliste**

Bruijn, Hans de (2007). *Managing performance in the public sector*. London: Routledge.

Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo (2003). *Endringsledelse i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo (red.) (2005). *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget

Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo (2009). *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009).

*Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget

Drucker, Peter F. (1976). What results should you expect? A user's guide to MBO. *Public Administration Review*, 36(1): 12-19.

Hinderaker, Elisabeth og Nikolaisen Nina (2012). *Strategisk planlegging og styring i kommunesektoren*. Masteroppgave ved Høgskolen i Oslo og Akershus.

Jacobsen, Dag Ingvar (1996). Kan vi måle resultater av ledelse? Forsøk på å måle resultater av rådmannsskifter i norske kommuner. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 77 (1): 80–89.

Jacobsen, Dag Ingvar (2000): "Forholdet mellom politikk og administrasjon på lokalt nivå – ulike bilder av situasjonen" i Johnsen, Åge, Lars Loe og Signy Irene Vabo (2000) *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen akademisk forlag

Jacobsen, Dag Ingvar (2007). *Politikk og administrasjon på lokalt nivå – den lokale administrasjonens politiske mak: En studie av lokalpolitikere og kommunale administrative ledere i 30 Sørlandskommuner*. Doktoravhandling ved Universitetet i Tromsø.

Jacobsen, Dag Ingvar (2009). *Perspektiver på kommune-Norge*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.



Johannessen, Asbjørn, Line Kristoffersen og Per Arne Tufte (2004). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag.

Johnsen, Åge (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor: Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.

Johnsen, Åge (2013). *Målstyring, medvirkning og muligheter*. Notat skrevet for Unio.

Kaplan, Robert S og David P. Norton (1992). The balanced scorecard as a strategic management system. *Harvard Business Review*, 74 (1): 75–85.

Kaplan, Robert S og David P. Norton (1996). *Translating strategy into action. The balanced scorecard*. Harvard Business Review Press.

Kommunal- og regionaldepartementet (2002). *Resultat og dialog. Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor*.

Kommunal- og regionaldepartementet (2004). *Resultatledelse. Bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor*.

Kommunal- og regionaldepartementet (2007). *Resultatledelse for lokalpolitikere*.

Kronen, Katrine Moseid (2011). *Spiser kommunene rådmenn?* Masteroppgave ved Universitet i Agder.

Mulgan, Geoff (2009). *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford: Oxford University Press.

Nørreklit, Hanne (2000). The balance on the balanced scorecard - a critical analysis of some of its assumptions. *Management Accounting Research*, 11 (1): 65–88

Poister, Theodore H. og Gregory Streib (1999). Strategic Management in the Public Sector. *Public Productivity & Management Review*, 22 (3): 308-325.

Poister, Theodore H. og Gregory Streib (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. *Public Administration Review*, 65 (1): 45-56.

Vabo, Signy Irene, og Inger Marie Stigen (2004). Moteslaveri, interesser og behov. En analyse av utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger i norske kommuner. *Nordiske organisasjonsstudier*, 6(1): 48-88.

Yin, Robert K. (2013). *Case Study Research. Design and Methods*. Sage.

## Elektronisk spørreundersøkelse

### Undersøkelse om bruk av balansert målstyring (BMS) som styringsverktøy i kommuner

Du kommer i gang ved å trykke på "neste" nede i høyre hjørne. Du kan bevege deg frem og tilbake i spørreskjemaet uten at svarene forsvinner. Hvis du blir avbrutt i løpet av besvarelsen, kan du senere fortsette der du slapp.

Takk for at du deltar!

---

Oppgi kommunenummer

---

Når ble resultatledelse etter prinsippene i BMS innført i kommunen? (angi år)

---

Hvem tokk initiativ til etablering av resultatledelse etter prinsippene for BMS i kommunen? (flere valg er mulig)

- Politisk nivå
  - Administrasjonen
  - Konsulenter
  - Fagforening
  - Andre, oppgi hvem....
  - Vet ikke
- 

Hva var bakgrunnen for at dere tok i bruk balansert målstyring? (flere valg er mulig)

- Endret organisasjonsmodell til "flat struktur"
  - Andre endringer i organisasjonsmodellen, oppgi hvilke....
  - Ønske om å forbedre den administrative resultatstyringen
  - Ønske om å forbedre den politiske resultatstyringen
  - Behov for bedre økonomistyring/å forbedre økonomisk resultat
  - Veileder/fokus fra departementet eller fylkesmannen
  - Andre årsaker, oppgi hvilke....
  - Vet ikke
- 

Hvem var involvert i etableringsprosessen? (flere valg er mulig)

- Politisk nivå
  - Rådmannen
  - Tjenesteledere
  - Fagforening
  - Konsulenter
  - Andre, oppgi hvem....
  - Vet ikke
- 

Hvilke av disse elementene er i bruk i kommunen? (flere valg er mulig)

- Strategikart
- Målekart
- Brukerundersøkelser
- Medarbeiderundersøkelser
- Innbyggerundersøkelser
- Bestiller/utfører organisering
- Konkurransen mellom enheter, rangeringer
- Resultatlønn

- Eksterne kvalitetssystemer (for eksempel ISO)
- LEAN
- Overføring av over og underskudd

Hvor mye ressurser er avsatt til å jobbe med BMS i kommunen (koordinator eller tilsvarende)? (oppgi ca. samlet stillingsprosent)

I hvilke(n) avdeling(er) arbeider disse ressursene?

Vedtatt målene i BMS politisk?

- Ja
- Nei

På hvilket nivå vedtatt mål politisk? (flere valg er mulig)

- Overordnet (for kommunen samlet)
- Sektorvis (for eksempel skole, barnehage og omsorg)
- Virksomhet (for eksempel pr. skole, barnehage, institusjon osv.)

Fører den politiske behandlingen av budsjett/handlingsprogram til at mål og ambisjonsnivå, uttrykt i BMS, endres?

- Ofte
- Av og til
- Aldri
- Vet ikke

I hvilken grad vil du si at innføringen av BMS har gjort noe med de politiske diskusjonene?

	I svært liten grad	I liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Økt fokus på detaljer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Økt fokus på helhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Økt fokus på økonomiske forhold	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Økt fokus på forhold knyttet til medarbeiderne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Økt fokus på resultatet av tjenesteproduksjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mer faktabaserte innlegg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tydeligere prioriteringer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Rapporteres det underveis i året til politisk nivå på (resultat)indikatorer, som sier noe om hvordan en ligger an i forhold til å oppnå vedtatte mål?

- Ja, oppgi hvor ofte og i hvilken form....
- Nei

Har kommunen gjennomført større økonomiske omstillinger etter at BMS ble tatt i bruk?

- Ja, beskriv helt kort tidspunkt og årsak til omstilling....
- Nei

Har du noen konkrete eksempler på at det å sette mål og gjennomføre løpende resultatmålinger har utløst konkrete undersøkelser/ tiltak/ omdisponering?

- Ja, beskriv kort....
- Nei

I hvilken grad har dere oppnådd at resultatoppnåelse er i fokus hos?

	I svært liten grad	I liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Politisk nivå	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rådmannen, direktører og kommunalsjefer (eller tilsv.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Virksomhets-/tjenesteledere (eller tilsv.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fagforeninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brukere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Media	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ta stilling til følgende påstander om effekter av balansert målstyring! (ut i fra erfaringer i egen kommune)

	I svært liten grad	I liten grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Har bidratt til bedret økonomistyring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
BMS dekker behovet for kommunens styringsinformasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
BMS gir målforskynning (at organisasjonens mål vris mot andre områder enn opprinnelig planlagt)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
BMS verktøyet blir brukt aktivt til å stille krav om omstilling i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har blitt et helhetlig system for resultatledelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brukere og tjenester mer i sentrum som følge av BMS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Synliggjør årsak- /virkningssammenhenger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har ført til endringer i lederrollen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Har fått til erfaringsutveksling mellom enheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
BMS har gjort noe med de politiske diskusjonene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De ansatte involveres når målverdier fastsettes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
BMS gir god dialog mellom administrasjon og politikere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Resultatinformasjon brukes aktivt ute i den enkelte virksomhet (på den enkelte skole, bhg. osv.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Krevende å finne rettferdige måter å vurdere innsatsen til de ulike sektorer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Er det noen spesielle sektorer som peker seg ut med hensyn på hvor godt / dårlig balansert målstyring egner seg?

Oppgi kort spesielle utfordringer du ser med BMS innenfor sektoren

	Egner seg svært dårlig	Egner seg dårlig	Egner seg godt	Egner seg svært godt	Vet ikke
Skole	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnehage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pleie og omsorg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Helse og sosial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kultur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Teknisk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administrasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hvor mange rådmannsskifter er gjennomført etter at dere startet opp med BMS?

- Ingen
  - 1
  - 2 eller flere
- 

Har skifte(ne) ført til endringer i opplegget for BMS/resultatledelse? (flere valg er mulig)

- Ingen endringer
  - Revidering av perspektiver
  - Revidering av indikatorer på overordnet nivå
  - Revidering av indikatorer på tjenestenivå
  - Revidering av strategikart
  - Revidering av resultatavtale
  - Generelt økt fokus på BMS/resultatledelse
  - Generelt redusert fokus på BMS/resultatledelse
  - Andre, oppgi hvilke....
- 

Hvor ofte blir verdier i målekart (eller tilsvarende) oppdatert?

- De fleste verdiene blir oppdatert løpende
  - De fleste verdiene blir oppdatert månedlig
  - De fleste verdiene blir oppdatert pr. kvartal
  - De fleste verdiene blir oppdatert pr. terital
  - De fleste verdiene blir oppdatert årlig
  - Annet, oppgi hvor ofte
- 

Hvordan blir de fleste data registrert og presentert?

- Hentet ut manuelt fra datasystemer (fagsystemer, personal, økonomi osv.) og lagt inn i excel, word (eller tilsvarende)
  - Hentet ut automatisk fra datasystemer (fagsystemer, personal, økonomi osv.) og lagt inn i excel, word (eller tilsvarende)
  - Hentet ut manuelt fra datasystemer (fagsystemer, personal, økonomi osv.) og lagt inn i et datasystem for virksomhetsstyring
  - Hentet ut automatisk fra datasystemer (fagsystemer, personal, økonomi osv.) og lagt inn i et datasystem for virksomhetsstyring
  - Annet, oppgi....
- 

Har dere gjort, eller planlegger dere større endringer i opplegget for BMS i kommunen?

- Ja, si litt om hvilke endringer og bakgrunn for disse
  - Nei
- 

Er du villig til å bli kontaktet om vi i det videre arbeidet med masteroppgaven ser behov for dette?

- Ja
  - Nei
- 

Ønsker du få tilsendt masteroppgaven når den er fullført?

- Ja
  - Nei
- 

Tusen takk for din deltakelse!

---

# Godkjenningsbrev fra NSD

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS  
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 2  
N-5007 Bergen  
Norway  
Tel +47-55 58 21 17  
Fax +47-55 58 96 50  
nsd@nsd.uib.no  
www.nsd.uib.no  
Org nr. 985 321 884

Åge Johnsen  
Institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag  
Høgskolen i Oslo og Akershus  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO

Vår dato: 19.09.2013

Vår ref:35456 / 3 / MB

Deres dato:

Deres ref:

## TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 12.09.2013. Meldingen gjelder prosjektet:

35456	<i>Balansert målstyring i kommuner</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Høgskolen i Oslo og Akershus, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Åge Johnsen</i>
<i>Student</i>	<i>Atle Thorud</i>

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

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

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

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 30.06.2014, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Vigdis Namtvedt Kvalheim

Marianne Bøe

Marianne Bøe tlf: 55 58 25 83

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Atle Thorud, Horniveien 26, 1339 VØYENENGA

*Avdelingskontorner / District Offices*

OSLO NSD Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel +47-22 85 52 11 nsd@uio.no  
TROMSØ NSD Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel +47-73 59 19 07 kyrra.svarva@svt.ntnu.no  
TROMSØ NSD SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel +47-77 64 43 36 nsdmas@svt.uo.no



Formålet med prosjektet er å undersøke bruk av balansert målstyring som styringsverktøy i kommuner. Utvalget består av en representant fra 12 utvalgte kommuner. Det innhentes i tillegg registerdata fra KRD sin organisasjonsdatabase, samt fra KOSTRA over blant annet innbyggertall og driftsresultater. Det innhentes ingen personopplysninger fra disse registrene.

Utvalget kontaktes via den enkelte kommunes rådmann, som videreformidler kontakt til representant.

Personvernombudet finner informasjonsskrivet til utvalget tilfredsstillende utformet forutsatt at forventet tidspunkt for prosjektslutt tilføyes, og at det opplyses om hva som da vil skje med datamaterialet. Vi ber om at revidert informasjonsskriv sendes til [personvernombudet@nsd.uib.no](mailto:personvernombudet@nsd.uib.no)

SurveyXact er databehandler for prosjektet. Personvernombudet forutsetter at det foreligger en databehandleravtale mellom SurveyXact og Høgskolen i Oslo og Akershus for den behandling av data som finner sted, jf. personopplysningsloven § 15. For råd om hva databehandleravtalen bør inneholde, se Datatilsynets veileder på denne siden: <http://datatilsynet.no/verktoy-skjema/Skjema-maler/Databehandleravtale---mal/>

Forventet prosjektslutt er 01.06.2014. Datamaterialet anonymiseres ved at verken direkte eller indirekte personidentifiserende opplysninger fremgår verken hos SurveyXact eller veileder/student. Navnelister, epostadresser og logger slettes. Indirekte personidentifiserende opplysninger fjernes, omskrives eller kategoriseres tilstrekkelig slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes i materialet.



## Skjema for innholdsanalyse av styringsdokumenter

Spørsmål/Tema	Kommune 1	Kommune 2	osv..
<b>Brukes målekart i budsjettet og/eller årsrapporten? (sett kryss)</b>			
Både i budsjettet og i årsrapporten			
Bare i budsjettet			
Bare i årsrapporten			
Nei			
<b>Hvilke perspektiver/strategiske fokusområder angis i målekartet i kommunens budsjettdokument?</b>			
Oppgi perspektiver			
<b>Vurdering av styringsindikatorer i målekartet</b>			
<b>Type indikatorer representert i målekart (sett kryss):</b>			
Befolkningsutvikling			
Næringsutvikling			
Bærekraftig utvikling/miljø			
Utvikling av lokalsamfunn			
Brukermedvirkning			
Brukertilfredshet			
Effektivitet/produktivitet			
Økonomistyring av tjenestene			
Kvalitet i tjenesten			
Omfang på tjenester tilpasset innbyggernes behov			
Kompetanse/rekruttering			
Medarbeidermedvirkning			
Medarbeidertilfredshet			
Sykefravær/nærvær			
<b>Settes det tallfestede målverdier for hver indikator (ja/nei)</b>			
<b>Hvilket nivå er det på mål- og nøkkeltall presentert i budsjettet</b>			
Telling av antall styringsindikatorer i målekart i budsjettet (hvor mange indikatorer vises? Fellesindikatorer telles med flere ganger når de vises)			
<b>Er årsrapporten og budsjettet internt konsistent i den forstand at det rapporteres på mål for tjenester i årsrapporten som er fastsatt i budsjettet?</b>			
I stor grad			
Til en viss grad			
I liten grad			
<b>Er dokumentene like i struktur (samme nivå og innhold måltabell)?</b>			
I stor grad			
Til en viss grad			
I liten grad			
<b>Til årsrapporten, fremstår det som om vurdering av måloppnåelse baseres på faktisk oppnådde resultater presentert med nøkkeltall/verdier? (sett kryss)</b>			
I stor grad			
Til en viss grad			
I liten grad			
<b>Beskrives egen utvikling ved nøkkeltall (for eksempel ved KOSTRA tall) gjennomgående i dokumentene? (sett kryss)</b>			
Både i budsjettet og i årsrapporten			
Bare i budsjettet			
Bare i årsrapporten			
Gjøres ikke			
<b>Brukes benchmarking med andre (for eksempel ved KOSTRA tall) gjennomgående i dokumentene? (sett kryss)</b>			
Både i budsjettet og i årsrapporten			
Bare i budsjettet			
Bare i årsrapporten			
Gjøres ikke			