

Nytteverdi av balansert målstyring som styringssystem i offentlig sektor – Lenvik kommune

av

Lene Steen
&
Elisabeth Olsen



Mastergradsoppgave i økonomi og administrasjon
Fordypning i bedriftsøkonomi
(30 studiepoeng)

Institutt for økonomi
Norges fiskerihøgskole
Universitetet i Tromsø

Mai 2007

Forord

Denne mastergradsoppgaven er skrevet som en avsluttende del av vår femårige mastergrad i økonomi og administrasjon ved Høgskolen i Tromsø og Norges fiskerihøgskole, Universitet i Tromsø.

Studietiden har vært innholdsrik både faglig og sosialt sett, og det er derfor mange som fortjener en stor takk. Først og fremst vil vi takke våre veiledere Ulf Mack Growen og Gunnar Ottesen ved Norges fiskerihøgskole for konstruktiv veiledning, hjelp og inspirasjon i arbeidet med denne oppgaven. Videre vil vi rette en stor takk til de personene i Lenvik kommune som har bidratt med informasjon og stilt opp ved intervjuer og spørreundersøkelser. Vi vil også takke Drammen og Tønsberg kommune for bidrag om deres erfaringer ved bruk av balansert målstyring. Kjell Gunnar Hoff og Per Aksel Holving må også takkes for deres hjelp i forbindelse med kartlegging av andre kommuner i Norge som bruker balansert målstyring.

Samtidig vil vi takke medstudenter for støtte og hjelp under arbeidet med denne oppgaven, og for å ha bidratt til at studietiden har vært en minnerik og opplevelsesrik tid. Vi vil også takke våre samboere, familie og venner for deres tålmodighet, støtte og hjelp i hele studietiden, spesielt i den krevende perioden i forbindelse med arbeidet med denne oppgaven.

Tromsø, 15. mai 2007

Elisabeth Olsen

Lene Steen

Sammendrag

Det har skjedd store omveltninger og omstruktureringer i offentlig sektor i senere tid, både i Norge og i utlandet. Endringene karakteriseres blant annet ved flatere organisasjonsstrukturer, delegering av ansvar og myndighet, rammebudsjettering, og effektivitets- og kvalitetsmåling. Disse momentene stiller store krav til systemer for internstyring både med tanke på måling og kontroll av kommunens prestasjon og utvikling. Balansert målstyring (BMS) er et styringssystem som ivaretar dette. BMS ble introdusert i 1992 av Robert Kaplan og David Norton. Systemet bidrar til at kommunen styres ut fra et flerdimensjonalt syn ved hjelp av fokus på utvalgte perspektiver som velges med utgangspunkt i kommunens visjon, mål og strategi. Dette sikrer styring i forhold til det som er kritisk og viktig. BMS bidrar på denne måten til å koble den kortsiktige driften til langsiktig visjon, mål og strategi.

I denne oppgaven belyses forbindelsen mellom offentlig sektor og BMS ved å se hvordan Lenvik kommune kan oppnå økt nytteverdi av sitt styringssystem ved å ta i bruk elementer fra BMS. Dette er belyst ved å benytte av relevant litteratur om BMS, samt kvalitative og kvantitative undersøkelser, henholdsvis intervju og spørreundersøkelser, i Lenvik kommune og kommuner som bruker BMS i dag.

Ved å analysere dagens styringssystem i Lenvik kommune er det kartlagt hvilke deler av systemet som fungerer, samt hvilke områder som har forbedringspotensial. På bakgrunn av dette har vi belyst hvordan en tilnærming til BMS kan gi økt nytteverdi av kommunens styringssystem. Resultatene viser blant annet at Lenvik kommune kan forbedre sitt styringssystem ved å rette fokus mot flere perspektiver enn bare det økonomiske. Dette vil føre til et flerdimensjonalt styringssystem som sikrer langsiktig fokus gjennom styring mot oppfyllelse av visjon, mål og strategi. Videre bør kommunen operasjonalisere de målene som er viktige å oppnå. Dette kan ivaretas ved hjelp av et styringskort. Bruk av BMS kan også avdekke årsaks- /virkningssammenhenger, noe som kan bidra til at kommunen får bedre oversikt over hvilke forhold som virker inn på hverandre, noe som igjen kan gi bedre ressursfordeling og -utnyttelse.

Nøkkelord: Balansert målstyring, offentlig sektor, styringskort, årsaks- /virkningssammenhenger

Innholdsfortegnelse

FORORD	III
SAMMENDRAG	IV
INNHALDSFORTEGNELSE	V
FIGURLISTE	VIII
TABELLISTE	IX
1. INNLEDNING	1
1.1 AKTUALISERING OG PROBLEMSTILLING	1
1.2 CASEKOMMUNE, PROBLEMSTILLING OG OPPGAVENS OPPBYGGING	2
1.3 AVGRENSNINGER OG NYTTEVERDI	4
2. LENVIK KOMMUNE	6
3. METODE	10
3.1 INNSAMLING AV LITTERATUR	10
3.2 PROBLEMSTILLINGEN	11
3.3 VALG AV UNDERSØKELSESDSIGN	12
3.4 GJENNOMFØRING AV UNDERSØKELSENE	15
3.5 ANALYSE AV DATA	19
3.6 GYLDIGHET OG PÅLITELIGHET	19
4. OFFENTLIG SEKTOR	23
4.1 UTVIKLING I OFFENTLIG SEKTOR	23
4.2 ØKONOMISTYRING I OFFENTLIG SEKTOR	25
4.2.1 KOSTRA OG GSI	26
5. BALANSERT MÅLSTYRING	28
5.1 BAKGRUNN FOR BRUK AV BALANSERT MÅLSTYRING I OFFENTLIG SEKTOR	28
5.2 GRUNNLEGGENDE OM BALANSERT MÅLSTYRING	29
5.3 BALANSERT MÅLSTYRING I OFFENTLIG SEKTOR	32
5.4 UTVIKLING AV ET BALANSERT MÅLSTYRINGSSYSTEM I OFFENTLIG SEKTOR	36

5.4.1	UTVIKLING AV VISJON, MÅL OG STRATEGI	36
5.4.2	UTVIKLING AV PERSPEKTIVER OG STRATEGISKE FOKUSOMRÅDER	38
5.4.3	UTVIKLING AV STRATEGISKE KART	40
5.4.4	UTVIKLING AV KRITISKE SUKSESSFaktorER	41
5.4.5	UTVIKLING AV STYRINGSINDIKATORER	42
5.4.6	UTVIKLING AV STYRINGSKORT	43
5.5	ÅRSAKS- /VIRKNINGSSAMMENHENGER	46
5.6	BRUK AV RESULTATER FRA BALANSERT MÅLSTYRING	47
5.7	KRITIKK MOT BALANSERT MÅLSTYRING	51

6. DISKUSJON **55**

6.1	STYRINGSSYSTEMET	55
6.1.1	ÅRSHJULET	56
6.1.2	ØKONOMIRAPPORTER	56
6.1.3	MEDARBEIDERSAMTALER	61
6.1.4	VERDIPLAKATEN	63
6.1.5	STYRINGSdokUMENTER	68
6.2	BALANSERT MÅLSTYRING	71
6.3	UTARBEIDELSE AV STYRINGSKORT	78
6.3.1	VISJON, MÅL OG STRATEGI	78
6.3.2	STRATEGISKE KART	80
6.3.3	ØKONOMIPERSPEKTIVET	81
6.3.4	PERSPEKTIV FOR INTERNE PROSESSER OG RUTINER	83
6.3.5	MEDARBEIDERPERSPEKTIVET	85
6.3.6	BRUKERPERSPEKTIVET	88
6.3.7	PERSPEKTIV FOR LÆRING OG FORNYELSE	92
6.3.8	TILTAK	94
6.3.9	STYRINGSKORT	94
6.3.10	BRUK AV RESULTATER FRA MÅLINGER	96
6.4	KRITIKK MOT OG BARRIERER VED BALANSERT MÅLSTYRING	99

7. KONKLUSJON **107**

REFERANSELISTE **X**

VEDLEGG **XIV**

V 1.	ÅRSHJULET	XIV
V 2.	ORGANISASJONSKART	XV
V 3.	ØKONOMIRAPPORT	XVI
V 4.	UNDERSØKELSE - ARBEIDSMILJØ	XVII
V 5.	INTERVJUGUIDER OG UNDERSØKELSER MED RESULTATER	XVIII
	V 5.1 INTERVJU MED KOMMUNALSJEF, ØKONOMISJEF, SPESIALKONSULENT ØKONOMI OG PERSONALLEDER	XIX

V 5.2 INTERVJU MED REKTOR 1	XXXII
V 5.3 INTERVJU MED REKTOR 2	XL
V 5.4 UNDERSØKELSE DRAMMEN KOMMUNE	XLVII
V 5.5 UNDERSØKELSE TØNSBERG KOMMUNE	L
V 5.6 UNDERSØKELSE LÆRERE I LENVIK KOMMUNE	LII

Figurliste

FIGUR 1: ETATSMODELL VERSUS TO-NIVÅMODELL	6
FIGUR 2: ORGANISERING I LENVIK KOMMUNE	7
FIGUR 3: VERDIPLAKAT	8
FIGUR 4: PERSPEKTIVER I ULIKE KOMMUNER OG PRIVAT SEKTOR	34
FIGUR 5: AKTUELLE PERSPEKTIVER	34
FIGUR 6: VANLIGE PERSPEKTIVER OG FOKUSOMRÅDER I KOMMUNER	38
FIGUR 7: STRATEGISK KART FOR TØNSBERG KOMMUNE	41
FIGUR 8: EKSEMPEL PÅ STYRINGSKORT	44
FIGUR 9: UTVIKLING AV BMS	45
FIGUR 10: ÅRSAKS- /VIRKNINGSSAMMENHENGER	46
FIGUR 11: PLANSYSTEMET I TØNSBERG KOMMUNE	51
FIGUR 12: STYRINGSSYSTEMET I LENVIK KOMMUNE	68
FIGUR 13: LEDERPLAKATEN	75
FIGUR 14: STYRINGSKORT LENVIK KOMMUNE	95
FIGUR 15: STYRINGSDOKUMENTER I LENVIK KOMMUNE INKLUDERT STYRINGSKORT	99

Tabelliste

TABELL 1: LOVPÅLAGTE PLANDOKUMENTER.....	49
TABELL 2: HVA ER POENGET / HENSIKTEN MED VERDIPLAKATEN?.....	65
TABELL 3: FUNGERER VERDIPLAKATEN ETTER SIN HENSIKT?	65
TABELL 4: HVORDAN BRUKES VERDIPLAKATEN I DAGLIG ARBEID?.....	65

1. Innledning

1.1 Aktualisering og problemstilling

I senere tid har det skjedd store omveltninger og omstruktureringer i offentlig sektor, både i Norge og i utlandet. New Public Management er fellesbetegnelse på en "reformbølge" i offentlig sektor som blant annet karakteriseres ved flattere organisasjonsstrukturer, delegering av ansvar og myndighet, rammebudsjettering og effektivitets- og kvalitetsmåling. Disse momentene setter store krav til systemer for internstyring, som både sikrer riktig "kurs", og som måler og følger opp viktige resultater. Balansert målstyring (BMS) er et eksempel på et styringssystem som ivaretar dette.

BMS, eller Balanced Scorecard, ble utviklet på begynnelsen av nittitallet av Robert S. Kaplan og David P. Norton. Bakgrunnen var at økonomi og finansielle tall tradisjonelt hadde vært brukt som styringsinformasjon i både privat og offentlig sektor, og at det hadde etter hvert blitt reist kritikk mot denne formen for styring. BMS er et styringssystem som fokuserer på flere viktige prestasjonsfaktorer i tillegg til det økonomiske, og tar for seg flere områder og unike ressurser som er viktige drivere for resultat og prestasjon. De ulike prestasjonsområdene kalles perspektiver og velges med utgangspunkt i visjon, mål og strategi. Innenfor de ulike perspektivene gjennomføres det prestasjonsmåling på det som er viktig og kritisk for at visjon, mål og strategi skal oppfylles. BMS ble hovedsakelig utviklet for private virksomheter, men har i etter hvert også blitt vanlig å bruke i offentlig sektor. Perspektivene som er vanlige å bruke i offentlig sektor er økonomi, brukere, medarbeidere, interne prosesser og rutiner, samt læring og fornyelse. BMS er et nyttig verktøy da systemet måler prestasjoner i fortid og nåtid, samt gir indikasjoner på prestasjon i framtiden.

I følge Resultat og dialog, en veileder utarbeidet av Kommunal- og regionaldepartementet i 2002, har kommuner ansvar for å oppfylle ulike velferdsoppgaver overfor innbyggerne, og erfarer at ressursene ikke alltid strekker til for å løse disse oppgavene på ønsket måte. Derfor er prioriteringer mellom innbyggernes forventninger og kommunens tilgjengelige ressurser

nødvendig, og god styring av kommuner blir av den grunn viktig. For å oppnå god styring av kommuner kan BMS være et aktuelt styringssystem, og i den senere tid har flere norske kommuner tatt dette systemet i bruk.

1.2 Casekommune, problemstilling og oppgavens oppbygging

Med utgangspunkt i det som er nevnt over, er det interessant for oss å se på forbindelsen mellom offentlig sektor og bruk av BMS. Etter å ha kontaktet flere kommuner, valgte vi Lenvik kommune som utgangspunkt for denne studien. Lenvik kommune gjennomgikk i 2002 en omfattende omstrukturering, der en ny organisasjonsstruktur ble innført og ledelsesformen ble endret. Kommunen gikk fra å være organisert etter en etatsmodell til to-nivåmodell med virksomhetsledere for hver av de 30 kommunale virksomhetene. Ansvar og myndighet ble delegert til virksomhetslederne og organisasjonsstrukturen ble flatere.

Styringssystemet i Lenvik kommune består i dag av årshjul, økonomirapporter, medarbeidersamtaler, verdiplakat og ulike lovpålagte styringsdokumenter. Årshjulet viser en oversikt over tidspunkter for utarbeidelse av ulike rapporter og planer, samt tidspunkter for kommunestyre- og formannskapsmøter. Økonomirapportene leveres seks ganger per år fra alle virksomhetslederne i kommunen til økonomiavdelingen, og disse utgjør en stor del av styringssystemet i kommunen. Medarbeidersamtalene gjennomføres mellom kommunalsjefer og virksomhetsledere, samt mellom virksomhetsledere og deres ansatte. Verdiplakaten inneholder visjon og et sett av atferds- og oppfølgingskrav som er utgangspunkt for den daglige driften av kommunen og gjelder alle kommunens ansatte. De lovpålagte styringsdokumentene som også er en del av styringssystemet gjelder langsiktig og kortsiktig kommuneplan, handlingsplan og økonomiplan, samt årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning. Styringssystemet diskuteres nærmere i kapittel 2 der Lenvik kommune presenteres.

Videre anser vi det som sannsynlig at de ressursbegrensningene som ble nevnt over i forbindelse med veilederen Resultat og dialog, også kan gjelde Lenvik kommune. Med utgangspunkt i dette, samt den nye organisasjonsstrukturen og dagens styringssystem er det derfor interessant å se på BMS i forhold til Lenvik kommune. Dagens styringssystem har noen momenter som kan brukes i

et BMS-system, for eksempel kan medarbeidersamtalene som gjennomføres brukes for å avdekke tilfredshet og trivsel hos de ansatte i et medarbeiderperspektiv. Videre kan økonomirapportene brukes i det økonomiske perspektivet da de gir en grundig oversikt over den økonomiske prestasjonen i kommunen. Med utgangspunkt i dette er det interessant å belyse hvordan styringssystemet i Lenvik kommune fungerer i dag, og om det eventuelt kan få økt nytteverdi ved å ta i bruk elementer fra BMS.

Med utgangspunkt i diskusjonen over har vi kommet fram til følgende problemstilling:

Hvordan kan elementer fra teori om balansert målstyring, samt erfaringer fra andre kommuners bruk av balansert målstyring, brukes for å få bedre utnyttelse av dagens styringssystem i Lenvik kommune?

For å besvare problemstillingen starter vi med et hovedkapittel om Lenvik kommune og dens styringssystem. Deretter presenteres et hovedkapittel om metode, der vi tar for oss de metodiske valgene som er foretatt i denne oppgaven. Kapitlet om Lenvik kommune kommer før metodekapitlet da presentasjonen av kommunen er med på å danne grunnlag for de metodiske valgene som er tatt.

Oppgavens teoridel starter med et hovedkapittel om offentlig sektor i Norge. Dette kommer først da det er nyttig å avklare sentrale karakteristika med offentlig sektor på et tidlig tidspunkt, blant annet med tanke på mål og forutsetninger i forhold til private bedrifter. Hovedkapitlet består av et kapittel om hvordan styring og ledelse i offentlig sektor har utviklet seg de siste årene, samt et kapittel om økonomistyring i offentlig sektor. Etter dette tas det med et delkapittel om KOSTRA. Dette delkapitlet tas med her da KOSTRA er særegent for offentlig sektor i Norge. Vi har videre et hovedkapittel som omhandler BMS og dette starter med et kapittel om bakgrunnen for bruk av BMS i offentlig sektor. Deretter presenteres et kapittel som gir grunnleggende innføring i BMS generelt for å få en oversikt over systemet, samt poengtere hensikten med det. Videre følger et kapittel om BMS i offentlig sektor. Etter dette følger et kapittel om utvikling av et BMS-system for offentlig sektor. Utviklingen starter med definisjon av visjon, mål og strategi og ender opp med et styringskort. Dette er et viktig element for at et BMS-system skal kunne følge opp

definerte faktorer innenfor de ulike perspektivene som er viktig for at kommunen skal oppfylle visjon, mål og strategi. De ulike trinnene i utviklingen er delt inn i delkapitler. Deretter framstilles et kapittel om årsaks- /virkningssammenhenger, noe som er særegent med BMS. Vi har videre med et kapittel for hvordan resultater fra BMS kan og bør brukes for å få best mulig nytte av dem. Avslutningsvis presenteres kritikk mot BMS-systemet.

På bakgrunn av teoridelen skal vi kartlegge i hvilken grad dagens styringssystem fungerer, og om det eventuelt har forbedringspotensial. Dette skal gjøres ved å blant annet bruke informasjon om Lenvik kommune innhentet ved intervju med personer i strategisk ledelse og støtteenhetene, samt rektorer ved to av ungdomskolene i kommunen. Intervjuene gjennomføres for å kartlegge kommunens styringssystem, samt hvilke behov og muligheter som finnes i forhold til styringen av kommunen. Det skal også foretas en spørreundersøkelse blant lærerne ved to av kommunens skoler for å undersøke i hvilken grad verdiplakaten er forankret og implementert i deler av kommunen. I tillegg til intervjuene og spørreundersøkelsen i Lenvik kommune, skal også to andre kommuner kontaktes for å innhente informasjon om erfaringer ved bruk av BMS. Dette skal brukes for å kartlegge mulige gevinster Lenvik kommune kan få ved en eventuell innføring av BMS. Ved å bruke teori om BMS, informasjon fra intervjuer og spørreundersøkelse i Lenvik kommune, samt erfaringer fra de andre kommunene, skal vi finne ut om og eventuelt hvordan Lenvik kommunes styringssystem kan utvikles i retning av BMS, og om en eventuell tilnærming til BMS vil gi kommunen større nytteverdi av det styringssystemet de har i dag.

1.3 Avgrensninger og nytteverdi

Oppgaven tar utgangspunkt i Lenvik kommune som helhet og ser på hvordan kommunen styres generelt. Imidlertid har vi på enkelte områder valgt å belyse skolesektoren spesielt for å unngå at oppgaven blir for overfladisk. Vi belyser derfor skolesektoren spesielt enkelte steder slik at momentene i diskusjonen blir mer konkrete. Diskusjonen og konklusjonen i oppgaven gjelder imidlertid hele Lenvik kommune. Én sektor ble valgt, da fokus på flere sektorer ville blitt for omfattende på grunn av begrensede ressurser. Skolesektoren er interessant da den er en av de største i Lenvik kommune, noe som gir stor tilgjengelighet på kontaktpersoner og informasjon. Dessuten har sektoren forholdsvis like retningslinjer på tvers av kommunene, noe som gjør den

enklere å studere i forhold til andre kommuner. Målgruppene i barne- og ungdomsskoler har ulike behov og retningslinjer, og kan ikke ses på tvers av hverandre. På grunn av begrensede ressurser har vi derfor bare valgt å se på ungdomsskoler.

Det finnes flere begreper for å omtale BMS, for eksempel styringssystem, styringsverktøy, rapporteringssystem, målesystem, styringsmodell og styringsmetode med flere. Vi har valgt å bruke begrepet styringssystem siden ordet system assosieres med noe helhetlig som dekker både måle- og rapporteringsaspektet.

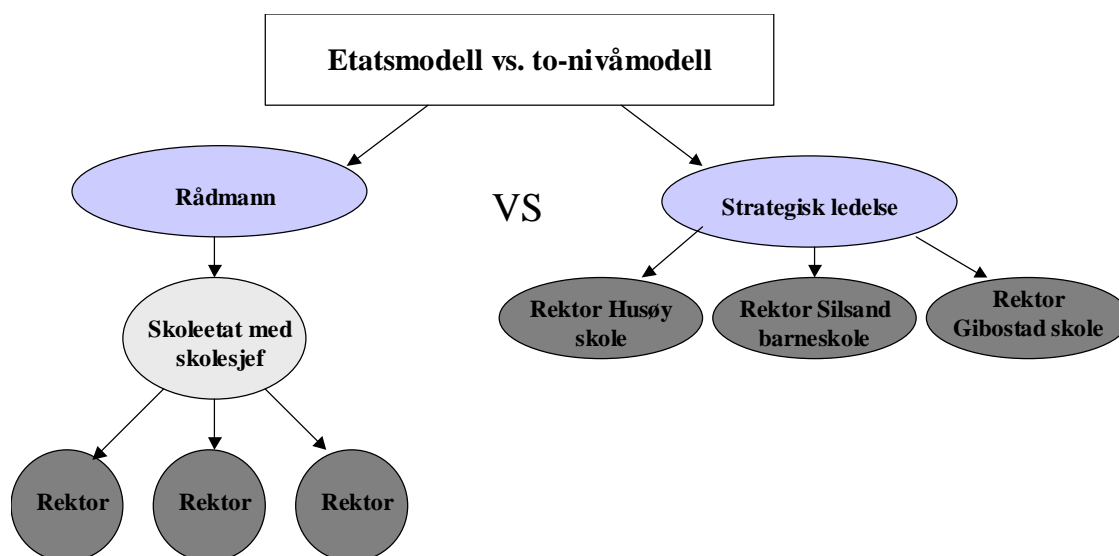
Vi håper Lenvik kommune vil få nytte av vår oppgave. Kommunen ønsker per i dag ikke å implementere BMS, men ved å ta utgangspunkt i noen elementer fra BMS kan dagens styringssystem utvikles til å brukes på en bedre måte, brukes til flere formål og gi mer nyttig styringsinformasjon. Dette kan føre til bedre styring og kontroll innad i kommunen. Ved at fokus dreies mot flere perspektiver enn kun det økonomiske, kan kommune få en mer helhetlig styring, noe som videre kan virke positivt inn på både den økonomiske situasjonen og på kommunens brukere og medarbeidere. Ved å utvikle og operasjonalisere styringsindikatorer, kan Lenvik kommune få tilgang til data om hvordan den presterer i forhold til visjon, mål og strategi. Kommunen vil også få tilgang på ikke-økonomisk data, som i dag er vel så viktig som det økonomiske, da slik data gir kommunen nyttig informasjon utover det som kan tallfestes.

2. Lenvik kommune

Lenvik kommune ligger midt i Troms fylke. Vel halvparten av kommunen ligger på Senja, mens resten av kommunen ligger på fastlandet hvor også kommunesenteret Finnsnes ligger.

Kommunen er den tredje største kommunen i Troms og hadde per 1.2.2007 ca 11 000 innbyggere.

I 2002 gikk Lenvik kommune over fra å være organisert i fire ulike etater med etatsjefer, til en to-nivåmodell med ansvar- og myndighetsdelegering til virksomhetsledere og fikk dermed en flatere struktur. Forskjellen mellom disse to modellene illustreres i figur 1:



Figur 1: Etatsmodell versus to-nivåmodell

To-nivåmodellen er strukturert ved at øverste nivå består av rådmann og to kommunalsjefer. Dette utgjør den strategiske ledelsen. Det andre nivået består av selvstendige virksomheter med virksomhetsledere. Tidligere besto dette av 49 virksomheter, men er senere redusert til 30 virksomheter. Grunnen til reduksjonen var at mindre virksomheter, for eksempel barnehager, ble slått sammen og styres nå av to "etatsledere" i stedet for hver sine virksomhetsledere. Dermed er Lenvik kommune organisert etter en slags kombinasjon av etatsmodell og to-nivåmodell. I det videre arbeidet ser vi imidlertid på kommunen som organisert etter to-nivåmodellen da det er dette kommunen selv mener de er. Kommunens tjenesteproduksjon foregår i de selvstendige

virksomhetene. Disse ledes av virksomhetslederne som har overordnet ansvar for økonomi, personal og det faglige. De ulike virksomhetene i Lenvik kommune er: 12 skoler, kulturskole, voksenopplæring, fire pleie- og omsorgstjenester, to barnehagedistrikter, barnevernstjeneste, bygg- og eiendom, fødestue, kulturhus og kino, helsesøstertjeneste, lege- og fysioterapitjeneste, områdeggeriatrisk tjeneste, sosialkontor, trafikkontor, samt teknisk drift. I vedlegg V2 vises organisasjonsstrukturen med de ulike enhetene og virksomhetene.

Kommunen består også av et kundetorg, samt støtte- og stabsenheter. Støtteenhetene skal yte service og tjenester overfor de ulike virksomhetene. De gir råd, veiledning og bistand slik at virksomhetene drives optimalt. Støtteenhetene er personal- og organisasjon, plan- og utvikling, samt økonomiavdeling. Kundetorget er til for å forenkle tilgjengeligheten for brukerne av de kommunale tjenestene. Organiseringen i Lenvik kommune kan illustreres slik:



Figur 2: Organisering i Lenvik kommune


Kilde: Lenvik kommunes nettsider, 2007

Som nevnt innledningsvis består styringssystemet i Lenvik kommune av flere elementer, årshjulet, økonomirapporter, medarbeidersamtaler, verdiplakaten og ulike lovpålagte styringsdokumenter. Årshjulet viser en oversikt over tidspunkter for seks økonomirapporteringer, årsregnskap, årsmelding, årsberetning og arbeidet med handlingsplan og økonomiplan, samt datoer for formannskaps- og kommunestyremøter gjennom et helt år. Se vedlegg V1.

Økonomirapportering omfatter seks årlige rapporteringer fra alle virksomhetslederne til økonomiavdelingen. På denne måte får økonomiavdelingen grundig oversikt over i hvilken grad kommunen drives innenfor de gitte budsjetttrammene. Dersom rapportene avdekker noe ugunstige momenter, settes det i verk nødvendige tiltak. Eksempel på økonomirapport vises i vedlegg V3. Økonomirapportene representerer en stor og viktig del av styringssystemet i Lenvik kommune.

I tillegg består styringssystemet av ulike typer medarbeidersamtaler. Dette er to årlige samtaler mellom kommunalsjefer og de enkelte virksomhetslederne, samt én årlig samtale mellom den enkelte virksomhetsleder og dens ansatte. Den første samtalen mellom kommunalsjefene og de ulike virksomhetslederne gjennomføres etter at budsjettet er godkjent og regnskapene for året før er avsluttet, det vil si rundt 15. februar. Samtalen kalles årssamtale og omhandler i all hovedsak styring og prestasjon i forhold til budsjett. Den andre samtalen mellom kommunalsjefene og de ulike virksomhetslederne gjennomføres etter sommerferien, og omhandler personlige forhold og utvikling. I etterkant av samtalene settes det i verk eventuelle tiltak og handlinger. Utenom samtalene fungerer kommunalsjefene som rådgivere, ledere og kontrollører i løpet av året, enten ved behov og forespørsel, eller på eget initiativ. Samtalene mellom den enkelte virksomhetsleder og dens ansatte omhandler den ansattes arbeidsdag og personlige forhold. Når på året denne samtalen gjennomføres er varierende.

Verdiplakaten er utgangspunktet for den daglige driften av kommunen, og gjelder alle ansatte. Hensikten med plakaten er å veilede de ansatte på hvordan de skal opptre for å oppnå visjonen. Verdiplakaten er vist i figur 3:



Verdiplakat Lenvik kommune
Visjon: "Lenvik til tjeneste"

Atferdskrav		Oppfølgingskrav
Respektfull	■■■■→	✓Viser tillit ✓Viser imøtekommenhet ✓Aksepterer forskjellighet
Ansvarlig	■■■■→	✓Tenker helhet ✓Tar avgjørelser ✓Følger opp avtaler og vedtak
Mulighetsorientert	■■■■→	✓Har fokus på utvikling ✓Tar vare på kreativiteten ✓Tør å prøve

Figur 3: Verdiplakat

Kilde: Lenvik kommune 2007

Plakaten består av visjon, atferdskrav og oppfølgingskrav. Atferdskravene viser hvilke momenter kommunen mener det er viktig å handle etter for å oppnå visjonen ”Lenvik til tjeneste”.

Atferdskravene viser at ved å ha respekt for de man arbeider for og sammen med, ved å ta ansvar i jobben og ved å se etter muligheter, vil visjonen kunne oppnås ved at Lenvik kommune er til tjeneste for sine innbyggere på en tilfredsstillende måte. Oppfølgingskravene belyser hvordan de ansatte skal handle for å oppfylle atferdskravene. Imidlertid er ikke verdiplakaten operasjonalisert og dermed får ikke kommunen noen indikasjon på grad av oppnåelse av kravene i plakaten.

De lovpålagte styringsdokumentene som Lenvik kommune styres etter består av kommuneplan, handlingsplan med økonomiplan og virksomhetsplaner, årsbudsjett, årsregnskap, årsmeldinger og årsberetning. Tidspunkter for arbeidet med disse er nedfelt i årshjulet. Dokumentene er langsiktige og dermed overordnede og komplekse.

Som sagt utgjør de overnevnte elementene styringssystemet i Lenvik kommune og disse danner grunnlag for det videre arbeidet med denne oppgaven. Ved å analysere styringssystemet skal vi undersøke om eventuelle endringer av systemet kan bidra til økt nytteverdi av systemet. For å hente ut denne nytteverdien ser vi styringssystemet i forhold til balansert målstyring (BMS).

3. Metode

I dette hovedkapitlet redegjøres det for de metodiske valgene som er tatt og for hvilke metoder som er brukt i denne oppgaven. Dette gjelder type problemstilling, valg av undersøkelsesdesign og undersøkelsesmetode, valg av respondenter, innsamling av data, samt analyse og tolkning av data. Vi ser også på dataenes gyldighet og pålitelighet. Søk etter og valg av litteratur til teoridelen er også begrunnet i dette hovedkapitlet.

3.1 Innsamling av litteratur

Litteratur i denne oppgaven omfatter bøker, artikler, rapporter, veiledere og ulike internettsider som er benyttet i teoridelen. Disse danner den teoretiske referanserammen som er nødvendig å ha for å kunne svare på problemstillingen. Litteraturen er sekundærdata, noe som vil si at de er samlet inn av andre forskere uten at vi selv har vært i kontakt med kilden. Ved bruk av denne type data er det viktig å være oppmerksom på kilden, samt oppmerksom på at dataene kan være samlet inn med et annet formål enn det vi har. (Jacobsen, 2000).

Bøkene og artiklene som er brukt omhandler temaer innenfor offentlig sektor og balansert målstyring (BMS) i privat og offentlig sektor både i Norge og utlandet. Bøkene er søkt opp ved hjelp av litteraturlister på Internett, hovedsakelig Bibsys og Ofelaš. Søkeordene som er brukt er blant annet offentlig sektor, balansert målstyring, balanced scorecard, public sector og New Public Management. Reliabiliteten og validiteten til disse anses som god, da det er nasjonalt og internasjonalt publiserte verker skrevet av anerkjente forfattere.

Ulike rapporter og veiledere fra statlige instanser som Statskonsult, Senter for statlig økonomistyring (SSØ), Kommunal- og regionaldepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Kommunenes sentralforbund (KS) og Statistisk sentralbyrå (SSB) er også brukt. Dette er rapporter og veiledere med dokumentasjon på arbeid som er utført og erfaringer på områder som er relevante for denne oppgaven, og omhandler blant annet offentlig sektor generelt og BMS i offentlig sektor i Norge. Søkeordene som er brukt er de samme som ble brukt ved søk etter bøker og artikler. Det kan stilles spørsmål ved rapportenes og veiledernes

reliabilitet og validitet, da disse ikke kan sidestilles med for eksempel internasjonalt publiserte bøker og artikler. Imidlertid finnes det lite publisert litteratur om norske forhold og BMS, og vi har derfor likevel valgt å bruke disse rapportene og veilederne i utbredt grad i oppgaven. Dette begrunnes med at rapportene og veilederne er skrevet av fagfolk som er engasjert til dette arbeidet av offentlige instanser, og av den grunn anser vi disse som tilstrekkelig reliabel og valid til å bruke i oppgaven.

Videre er det brukt en del Internettsider i arbeidet med oppgaven. Dette er spesielt nettsidene til de offentlige instansene som er nevnt over. Disse er brukt både for å få tilgang til de overnevnte rapportene og veilederne, samt til generell informasjon om deres arbeid og de ressursene som er tilgjengelige fra dem. Søkeordene som er brukt i forbindelse med Internettsidene er de samme som ble brukt ved søk etter bøker og artikler. Med hensyn på reliabilitet og validitet gjelder det samme som er nevnt over. Men som sagt så gjelder dette offentlige instanser som har engasjert eksterne fagfolk til å gjøre ulike oppdrag for dem, og derfor anses disse kildene som tilstrekkelig reliable og valide.

I tillegg er det brukt tidligere skrevne master- og siviløkonomoppgaver om BMS for å få tips om oppbygging av oppgaven og aktuell litteratur. For å finne fram til disse er databasene til Norges Handelshøyskole i Bergen (Bora), Handelshøgskolen i Bodø, samt Universitetet i Tromsø (Munin) brukt.

3.2 Problemstillingen

Primærdata er data som kommer direkte fra kilden og som er samlet inn av forskeren selv. Man oppnår da at dataene er skreddersydd til problemstillingen. Utgangspunktet for en empirisk undersøkelse som skal samle inn primærdata er et spørsmål eller en problemstilling. Når problemstillingen er valgt har forskeren avgrenset hva undersøkelsen skal fokusere på. Denne avgrensningen er nødvendig for at ikke undersøkelsen skal bli alt for stor og til slutt irrelevant. Det finnes ulike typer problemstillinger og det er problemstillingen som bestemmer hva salgsundersøkelsesdesign og -metode som bør brukes for å samle inn empiri (Jacobsen, 2000).

Problemstillinger kan for eksempel være utforskende (eksplorerende), forklarende (kausale) eller beskrivende (deskriptive). Ulike typer problemstillinger gir ulike formål for den undersøkelsen som skal gjennomføres. Eksempler på formål kan være å utforske, forklare, beskrive, forstå, forutsi, evaluere, gi grunnlag for beslutninger, endre, utvikle nye teorier eller å utforme utopier (ibid.).

Problemstillingen vår lyder som følgende:

Hvordan kan elementer fra teori om balansert målstyring, samt erfaringer fra andre kommuners bruk av balansert målstyring, brukes for å få bedre utnyttelse av dagens styringssystem i Lenvik kommune?

Denne problemstillingen er utforskende. En problemstilling kan være uklar, noe som betyr at man har lite forhåndskunnskap om det som skal undersøkes. Dermed blir problemstillingen utforskende. Hvis en problemstilling er klar, vet man mer om det som skal undersøkes, dermed blir problemstillingen mer testende. Hensikten med utforskende problemstillinger kan være å avdekke ny og ukjent kunnskap om et fenomen ved å finne ut hva fenomenet består av (ibid.). En utforskende problemstilling krever ofte en undersøkelsesmetode som får fram nyanserte data, går i dybden, er følsom for uventede forhold og dermed åpen for kontekstuelle forhold.

3.3 Valg av undersøkelsesdesign

Når undersøkelsesdesign skal velges, må man velge det designet som er best egnet til å belyse problemstillingen, og for ulike typer problemstillinger er det ulike typer undersøkelsesdesign som egner seg. Eksempler på ulike typer undersøkelsesdesign er ekstensivt design der undersøkelsen går i bredden på det som undersøkes ved å undersøke mange enheter, intensivt design der undersøkelsen går i dybden på det som undersøkes og undersøker få enheter grundig, beskrivende / deskriptivt design der formålet for eksempel er å beskrive og kartlegge et fenomen eller forklarende / kausalt undersøkelsesdesign der formålet er se på årsakssammenhenger (Jacobsen, 2000). Andre ord som brukes om undersøkelsesdesign er undersøkelsesopplegg og forskningsdesign, vi velger imidlertid å bare bruke undersøkelsesdesign.

Vi har valgt å benytte intensivt undersøkelsesdesign i denne oppgaven. Bakgrunnen for dette er at vi går i dybden på styringssystemet i Lenvik kommune for å finne ut om det er noe som kan forbedres, og da eventuelt hvordan dette kan gjøres. Vi går i dybden ved å kontakte få enheter i kommunen som kan gi oss den informasjonen vi trenger for å avdekke så mange variabler og nyanser som mulig. I tillegg passer intensivt design bra for vår utforskende problemstilling. Ved intensivt undersøkelsesdesign oppnås det en helhetlig beskrivelse og forståelse av fenomenet som undersøkes. To eksempler på undersøkelser som kan brukes i et slikt undersøkelsesdesign er casestudier og små-n-studier (ibid.). Casestudier omfatter bare én eller noen få undersøkelsesenheter som er avgrenset i tid (for eksempel en hendelse) og rom (for eksempel en organisasjon). Denne type studie egner seg når man ønsker å kartlegge et konkret fenomen og konteksten rundt det. Små-n-studier består av å undersøke få enheter slik at det fokuseres på et spesifikt fenomen, men fenomenet belyses fra ulike ståsteder. Denne typen studier er ikke avgrenset i tid og rom, og gir dermed en rikere beskrivelse av fenomenet. I denne oppgaven gjennomfører vi en enkeltcasestudie da det er en avgrenset enhet, Lenvik kommune, som undersøkes og det er det spesifikke med kommunen som skal beskrives. I følge Yin (1994, referert i Johannessen, Kristoffersen og Tufte, 2004) er flere komponenter framtreddende i en casestudie: problemstillingen starter med hvordan eller hvorfor, man har på forhånd dannet seg teoretiske antagelser om det som skal undersøkes og at analysen og tolkningen dermed gjennomføres basert på teoretiske antagelser. Alt dette er tilfellet for vår undersøkelse.

Etter at undersøkelsesdesign er bestemt må det avgjøres hvilken type data som skal samles inn, kvantitativ eller kvalitativ. Kvalitativ tilnærming er innsamling av data i form av ord og kan for eksempel samles inn ved hjelp av en åpen samtale eller intervju knyttet til et tema. Kvantitativ tilnærming er kort sagt innsamling av data i form av tall, og innsamlingen kan for eksempel skje ved hjelp av spørreskjema med lukkede svaralternativer. Det kan også brukes en mellomting mellom disse tilnærmingene, for eksempel et intervju med delvis faste spørsmål eller spørreskjema med åpne spørsmål (Jacobsen, 2000). I denne oppgaven er det brukt både kvalitativ og kvantitativ metode. Kvalitativ metode ble brukt i forbindelse med gruppeintervju med kommunalsjef fra strategisk ledelse, økonomisjef, spesialkonsulent økonomi og personalleder fra støtteenhetene, samt i intervju med to av kommunens rektorer. Kvantitativ metode ble brukt i forbindelse med spørreundersøkelser blant lærere i Lenvik kommune og blant andre kommuner

som bruker BMS. Imidlertid inneholdt spørreskjemaene åpne spørsmål der respondenten kunne skrive sine egne svar. Derfor var dataene vi fikk inn i forbindelse med spørreundersøkelsene av kvalitativ art. Dette kan dermed anses som en blanding mellom kvantitativ og kvalitativ metode, selv om metoden i seg selv er kvantitativ.

En kvalitativ metode benyttes for å samle inn data som kan karakterisere et fenomen (ibid.). Metoden legger få begrensninger på de svar respondenten gir, og den avdekker dermed detaljer og nyanser. Metoden er åpen og det er i liten grad forhåndsbestemt hva man er ute etter. På grunn av åpenheten kan svarene bli nyanserte og individuelle, noe som fører til detaljerte og unike svar på spørsmålene. Metoden skaper nærhet til det som undersøkes og målet er å komme under huden på respondenten. Imidlertid er en slik metode svært ressurskrevende. Metoden danner heller ikke grunnlag for generalisering da det bare er noen få enheter som undersøkes, og etter at den kvalitative undersøkelsen er gjennomført risikerer forskeren å sitte igjen med komplekse data som kan være vanskelige å tolke. Kvalitativ tilnærming egner seg best når man ønsker å avklare nærmere hva som ligger i et begrep eller når man skal avklare et uavklart tema og få en mer nyansert beskrivelse av det. Metoden egner seg godt når man på forhånd vet lite om temaet. Vi har valgt å bruke denne metoden da vi var ute etter detaljert informasjon om styringssystemet i Lenvik kommune.

Kvantitativ metode er brukt gjennom spørreskjema med faste spørsmål. Imidlertid inneholdt ikke spørreskjemaet noen faste svaralternativer, og svarene vi fikk var av kvalitativ art. Dermed kan disse undersøkelsene i noen grad ses på som en blanding mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Et slikt blandingsalternativ brukes noen ganger. Enten kan et spørreskjema ha åpne spørsmål slik at den som svarer kan skrive sine egne oppfatninger, eller så kan et intervju inneholde standardiserte spørsmål. Et annet alternativ kan være å starte med en kvalitativ undersøkelse, for å avklare temaet, for så å følge opp med en kvantitativ, eller motsatt. Fordelen med denne metoden er for vår del av vi får de nyanserte svarene vi ønsker samtidig som vi får mulighet til å stille spørsmålene til mange (ibid.).

3.4 Gjennomføring av undersøkelsene

For å gjennomføre en undersøkelse må man ha ulike enheter eller undersøkelsesobjekter som skal undersøkes. Disse enhetene kan kalles informant eller respondent, og begrepene brukes ofte om hverandre. Imidlertid er det visse forskjeller mellom dem. En respondent er en person som har direkte kjennskap til det fenomenet som undersøkes. En informant er en person som ikke representerer det fenomenet som undersøkes, men som har god kunnskap om det. Vi velger å bruke respondent for å karakterisere objektene i våre undersøkelser (Jacobsen, 2002).

Det finnes ulike metoder for innsamling av kvalitativ data og man må velge den metoden som egner seg best for å få tak i den informasjonen som ønskes. De mest brukte innsamlingsmetodene for innsamling av kvalitative data er individuelt åpent intervju, gruppeintervju eller dokumentundersøkelse (ibid.). I denne oppaven har vi brukt både åpent gruppeintervju og åpne individuelle intervjuer. Gruppeintervjuet besto av følgende respondenter: én kommunalsjef fra strategisk ledelse, økonomisjef, spesialkonsulent fra økonomiavdelingen og personalleder fra støtteenhetene, se vedlegg V 5.1. Disse er videre kalt gruppen. I tillegg gjennomførte vi to separate intervjuer med rektorer ved to ungdomsskoler i Lenvik kommune, se vedlegg V 5.2 og V 5.3. I forkant av arbeidet med oppgaven ble det gjennomført en informasjonssamtale med én av kommunalsjefene i kommunen, slik at vi fikk et utgangspunkt for utarbeidelse av problemstilling, samt starte arbeidet med oppgaven. Informasjonen fra denne samtalen er brukt i innledningen og i kapittel 2 som presenterer Lenvik kommune. I tillegg ble informasjonssamtalen brukt som utgangspunkt for utarbeidelse av intervjuguidene.

Åpne intervjuer egner seg best når få enheter skal undersøkes, og man er interessert i hva det enkelte individ sier og hvordan den enkelte fortolker et spesielt fenomen. Slike intervjuer gir store datamengder og man kan risikere å miste oversikten. Intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt, noe som skapte nærhet mellom oss og respondentene. En annen fordel med ansikt til ansikt-intervju er at man får mulighet til å observere respondenten. Telefonintervju er en rimeligere og enklere måte å gjennomføre intervjuer på, spesielt hvis respondentene befinner seg langt unna. Imidlertid viser tidligere studier at telefonintervju er uegnet når det er mange åpne spørsmål som skal stilles, noe som var tilfellet i våre intervjuer (ibid.).

Gruppeintervjuer egner seg når temaet er avgrenset, da dårlig avgrenset tema kan føre til stor spredning i synspunkter og dermed en kaotisk samtale. Gruppeintervjuer egner seg best når man ønsker å få fram individets erfaringer med et spesielt forhold, noe som var tilfellet for oss. Vi ønsket gjennom intervjuet å kartlegge hvordan styringssystemet i Lenvik kommune fungerte og gjennom gruppeintervjuet fikk vi kartlagt synspunktene til de ulike personene ved at ulike syn og fortolkninger ble diskutert. På denne måten ble misforståelser unngått. Gruppeintervjuet ble fulgt opp med telefonsamtaler i ettertid. Dette var nyttig for å innhente manglende informasjon som var nødvendig etter at arbeidet med diskusjonen var startet, samt for å få avklart misforståelser. Dette er også nyttig da hensikten med slike intervjuer er å komme under huden på respondenten og flere samtaler kan dermed være nødvendig (ibid.).

Både de individuelle intervjuene og gruppeintervjuet besto av en intervjuguide med tema, underordnede spørsmål og stikkord som vi ønsket å få svar på. Spørsmålene var utformet slik at respondentene fritt kunne komme med innspill og andre momenter utover det vi i utgangspunktet hadde vektlagt. Tanken bak stikkord og hint til noen av spørsmålene var at respondentene hele tiden skulle vite hva salgs opplysninger vi var ute etter. Dette gjaldt spesielt spørsmål knyttet til BMS, da vi var usikre på om respondentene hadde tilstrekkelig kunnskap BMS på forhånd. Intervjuene var i hovedsak bygget opp etter strukturen i teoridelen om BMS. Intervjuguidene ble først sendt på e-post til respondentene slik at de fikk mulighet til å forberede seg til intervjuet. På denne måten la vi til rette for å få gjennomtenkte og grundige svar.

Intervju er tidkrevende og analysen av dataene kan bli komplekse. Derfor begrenser størrelsen på utvalget til intervjuet seg. Utvelgelse av respondenter i forbindelse med intervju av rektorer i Lenvik kommune var ikke helt tilfeldig. Rektorer ble valgt som respondenter da disse er virksomhetsledere og en sentral del av styringssystemet i Lenvik kommune. Imidlertid ble bare rektorer valgt da tilgjengelige ressurser begrenset antall virksomhetsledere vi kunne intervjuer, og vi ønsket respondenter fra samme sektor slik at dataene enklere kunne sammenlignes og brukes sammen for å få fram nyanser. Dermed ble utvalget styrt av hvilket formål vi hadde med undersøkelsen. Etter å ha skaffet oss oversikt over alle skolene i Lenvik kommune valgte vi ut to skoler som var plassert geografisk nær hverandre. På denne måten ville vi å unngå å bruke for

mye tid på å forflytte oss mellom skolene da vi ikke disponerte bil. Videre valgte vi å bare se på ungdomsskoler på grunn av at målgruppene i barne- og ungdomsskoler har ulike behov og retningslinjer, og dermed ikke kan sammenstilles. Med hensyn til gruppeintervjuet ble det ikke tatt stilling til hvor stor gruppen til gruppeintervjuet bør være eller hvordan utvalget av gruppen bør skje. Det som ble lagt til grunn for gruppesammensetningen var de ulike yrkesgruppene som vi i samråd med kommunalsjef mente det var mest fruktbart å ha med på intervjuet slik at vi skulle få den informasjonen vi ønsket.

Spørreskjema anses av mange som en typisk kvantitativ undersøkelsesmetode, og forbindes ofte med lukkede spørsmål og faste svaralternativer. Imidlertid kan spørreskjema åpnes ved at man stiller åpne spørsmål der respondentene selv kan fylle inn sine svar. Dette bryter med den kvantitative metodens hensikt, nemlig å samle inn standardisert informasjon fra et stort utvalg. Informasjonen som framkommer av slike spørreundersøkelser er av kvalitativ art. Spørreskjema med åpne svaralternativer egner seg blant annet når man ikke vet hva de tenkelige svaralternativene kan være (ibid.). For vårt vedkommende brukes denne formen for undersøkelse da hensikten er å få mest mulig detaljerte svar fra respondenter som det vil kreve for store ressurser å intervjuer personlig. Grunnen til at denne typen undersøkelse lot seg gjennomføre var at det var konkrete spørsmål vi hadde til respondentene. De aktuelle respondentene til spørreskjemaene var Drammen og Tønsberg kommune, samt lærere i Lenvik kommune.

Spørreskjemaene til Drammen og Tønsberg kommune ble sendt på mail til respondentene, da mail er lett tilgjengelig og enkelt å bruke. Spørsmålene vi stilte var åpne og inneholdt ingen faste svaralternativer, slik at det ikke ble lagt noen føringer på respondentene, se vedlegg V 5.4 og V 5.5. På noen av spørsmålene førte vi opp eksempler på det vi var ute etter for å sikre at vi fikk relevante svar, men respondentene sto fritt til å svare det de måtte ønske. Spørreskjemaene til lærerne ved to skoler i Lenvik kommune hadde heller ingen svarealternativer, se vedlegg V 5.6. Disse ble også sendt ut på mail, men returnert per post med hensyn på anonymitet.

Målgruppen i den ene spørreundersøkelsen var andre kommuner i Norge som bruker BMS. For å få oversikt over disse kommunene kontaktet vi Kjell Gunnar Hoff ved Universitetet for miljø- og biovitenskap, som videre kontakter sin forfatterkollega Per Aksel Holving. De to har sammen

skrevet en lærerbok om BMS, og ga oss en liste over aktuelle kommuner i Norge som bruker BMS. Vi valgte til slutt Drammen og Tønsberg kommune da dette er kommuner som er kommet langt i sitt arbeid med BMS og har fått systemet til å fungere. I tillegg er begge kommunene organisert etter to-nivåmodellen, noe som vi anså som relevant i forhold til Lenvik kommune. I utgangspunktet planla vi å velge kommuner fra samme KOSTRA-gruppe som Lenvik kommune er i, men ingen av kommunene i denne gruppen bruker BMS så vidt vi vet. Det hadde vært ønskelig å kontakte flere kommuner for å frem flere nyanser og andre typer erfaringer, men dette kunne ikke gjennomføres av ressursmessige hensyn. Generalisering er ikke aktuelt her, derfor anser vi kontakt med to kommuner som nok. Resultatene skal bare brukes til sammenligning og forslag i forhold til Lenvik kommune.

I den andre spørreundersøkelsen var målgruppen lærere i Lenvik kommune. Utvalget er ikke tilfeldig valgt, selv om dette var noe vi ønsket. Siden vi hadde valgt å sende spørreskjemaene på mail på grunn av tidsaspektet, begrenset utvalget seg da det var få skoler i Lenvik kommune der lærerne hadde tilgang til mail og mailadresser. Derfor måtte vi velge ut de skolene som hadde tilgang til dette. Blant skolene med tilgang til mail var det to skoler som sa seg villig til å delta i spørreundersøkelsen. På bakgrunn av denne begrensningen var det ikke rene ungdomsskoler som ble valgt ut. Imidlertid ser vi ikke på dette som noe problem da undersøkelsen omhandler verdiplakaten som er felles for alle ansatte i Lenvik kommune og arbeidssted bør derfor ikke ha noe å si. De utvalgte skolene hadde henholdsvis 13 og 15 lærere, noe som utgjør 9,49 % av lærerne i Lenvik kommune. Dette er et lite tall, men som sagt lot ikke undersøkelsen seg gjennomføre ved flere skoler i kommunen. Svarprosenten var 46,43 %, noe som vi anser som bra. For å få så høy svarprosent som mulig ringte vi til skolene etter en uke, noe som viste seg å være nyttig. I tillegg ble svarprosenten påvirket positivt da vi garanterte anonymitet, samt et kort og konsist spørreskjema. På grunn av lite utvalg er generalisering vanskelig og vi kan dermed ikke forutsette av svarere er representative for alle lærerne i alle skolene i Lenvik kommune, ei heller ansatte i andre sektorer. Men vi mener at svarene i alle fall kan gi en pekepinn på situasjonen i skolen i Lenvik kommune.

3.5 Analyse av data

Analyse av kvalitative data består av tre faser: beskrive, systematisere og korrigere, samt sammenbinde. Beskrivelsesfasen består av å renskrive rådata fra intervjuene så nøyaktig som mulig, for eksempel fra notater eller båndopptaker. Neste fase består av å systematisere og kategorisere de renskrevne dataene for å gjøre uoversiktlig og kompleks informasjon enklere å forstå. Etter at dataene er systematisert og kategorisert kan man begynne å tolke data, lete etter årsaker, meninger osv. I denne fasen prøver man å få fram det som ikke ble sagt eller gjort direkte under intervjuene. I analysen skal man koble sammen det man har samlet inn for å se etter sammenhenger. Dette kan enten være sammenhenger mellom innsamlet data eller mellom innsamlet data og teori. Her er det viktig å se på likheter og avvik. Avvik kan gi analysen en annen og uventet retning (Jacobsen, 2000). Dataene fra gruppeintervjuet og intervjuene med rektorene ble renskrevet og analysert. Videre ble de sett opp mot den teorien som vi i forkant av intervjuene hadde satt oss inn i og studert. Med utgangspunkt i dette kunne vi trekke konklusjoner for å svare på problemstillingen.

Spørreskjemaene som ble sendt til Drammen og Tønsberg kommune ble behandlet på samme måte som informasjonen vi fikk gjennom gruppeintervjuet og intervjuene med rektorer i Lenvik kommune. Dette da svarene var omfattende og komplekse, samt at de innholdt data som ikke lot seg behandle statistisk. Spørreskjemaene til lærerne i Lenvik kommune lot seg behandle statistisk i noen grad. Analyse av åpne spørsmål fra spørreskjema kan gjøres ved å dele de åpne svarene inn i ulike tema og antyde hvor mange som har nevnt de enkelte temaene. Hvert enkelt skjema med svar fra lærerne ble gjennomgått separat. Svarene på hvert spørsmål var forholdsvis korte og ble inndelt etter vide, men like temaer. Etter gjennomgangen sammenlignet vi svarene og beregnet prosent for de ulike svarkategoriene, samt utarbeidet tabeller for hvert spørsmål.

3.6 Gyldighet og pålitelighet

Det er viktig å drøfte dataenes gyldighet og pålitelighet. På fagspråket omtales dette som validitet og reliabilitet. Spørsmål som kan stilles er om man har fått tak i det man ønsket å få tak i (intern

gyldighet), om det man har funnet ut kan overføres til andre sammenhenger (ekstern gyldighet), og om man kan stole på de dataene som er samlet inn (pålitelighet).

En måte å kontrollere intern gyldighet på er å konfrontere respondentene med det man har funnet ut. På denne måten kartlegges det om respondentene kjenner seg igjen i det som er skrevet. Ved slik validering er det viktig å huske på at i noen tilfeller ønsker forskeren å avdekke forhold som respondentene nødvendigvis ikke er klar over. Dermed kan også konklusjoner som respondenten ikke kjenner seg igjen i, være gyldige (Jacobsen, 2000). For vårt vedkommende har respondentene fra gruppeintervjuet og rektorene fått lese gjennom resultatene fra undersøkelsene for å kontrollere om de er sitert riktig.

En annen måte å kontrollere intern gyldighet på er å se om kildene for undersøkelsene er riktig valgt og om disse har gitt riktig informasjon. For eksempel kan man ved å beskrive de kildene man ikke fikk tak i, avdekke om de brukte kildene er riktige (ibid.). For vår del mener vi at det er de riktige personene vi har vært i kontakt med i de intervjuene og spørreundersøkelsene som er gjennomført. Respondentene i gruppeintervjuet og rektorene er brukere av styringssystemet i Lenvik kommune og var dermed de som best kunne svare på spørsmål om det. Lærerne er brukere av verdiplakaten og kunne derfor gi en god beskrivelse av de ansatte i kommunens bruk av denne. Spørreundersøkelsene i Drammen og Tønsberg kommune ble svart på av de personene i kommunene som til daglig arbeider med BMS og er dermed riktige kilder.

Videre er tidspunkt for gjennomføring av undersøkelser også viktig for den interne gyldigheten. Jo lengre forskningen har pågått, jo mer fokuserte blir man, og dette kan igjen føre til at dataene blir mer gyldige da det i denne fasen er klarere hva en leter etter (ibid.). For vår del ble undersøkelsene gjennomført i en sen fase, etter at all teori var samlet inn og kartlagt.

Kategorisering av dataene i analysefasen påvirker også intern gyldighet. Dette kan testes ved å omkategorisere dataene for å se om man får andre resultater (ibid.). Dette har vi ikke gjort da vår kategorisering bygger på strukturen i BMS og dermed er det ikke relevant med en annen kategorisering. Med utgangspunkt i de overnevnte punktene anser vi den interne gyldigheten av dataene og resultatene våre som tilfredsstillende.

Den eksterne gyldigheten omfatter i hvilken grad resultatene fra undersøkelsen kan overføres til andre sammenhenger. Generalisering gjelder mest kvantitative undersøkelser, men likevel kan generaliseringstemaet dukke opp ved kvalitative undersøkelser, for eksempel hvis man opplever at flere av respondentene gir samme type svar (ibid.). For vår del gjelder generalisering bare undersøkelsene blant andre kommuner og lærerne, samt intervju med rektorene. I noen grad antar vi at de svarene vi har fått også kan gjelde for andre kommuner, rektorer og lærere, kanskje til og med gjelde for ansatte i andre sektorer i Lenvik kommune. For å finne ut om disse dataene er gyldige, må det tas stilling til om de også kan gjelde andre kommune, samt andre rektorer og lærere. Dette kan gjøres ved å se på det utvalget som ble trukket ut. Hvis utvalget representerer det typiske utvalget, er det mulighet for at dataene også gjelder andre. I vårt tilfelle anser vi utvalget av andre kommuner og rektorer som typisk, mens utvalget av lærere bare er typisk for og lærerne i kommunen, og kan dermed ikke sies å gjelde alle medarbeidere i Lenvik kommune. Imidlertid er utvalgene til våre undersøkelser for små til å generalisere. Vi kan dermed ikke si at dataene og resultatene fra våre undersøkelser har ekstern gyldighet.

Det må også kontrolleres om dataene og resultatene er pålitelige, om det er noe ved undersøkelsene som har skapt de resultatene vi har kommet fram til ved at undersøkelsesmåten har påvirket resultatene. I alle undersøkelser kan forskeren utsette undersøkelsesobjektet for påvirkning. Ved gjennomføring av intervjuer kan en intervju effekt oppstå. Det vil si at respondentene påvirkes av intervjuers kroppsspråk, talemåte, klær og lignende. Dette er noe om er vanskelig å kontrollere. En måte å kontrollere dette på er at to forskere utfører samme undersøkelse. Dette var ikke mulig for oss, og vi kan dermed ikke si noe om undersøkelseeffekter i våre undersøkelser. Samtidig er gruppetenking en risiko ved gruppeintervjuer eller at ledere påvirker underordnede. Dette har ikke vi tatt stilling til i forbindelse med det gruppeintervjuet vi har gjennomført. Omgivelsene som undersøkelser gjennomføres i spiller også en rolle for påliteligheten til dataene. Hvis stedet der undersøkelsen gjennomføres er unaturlig for respondenten, kan dette føre til endret atferd. I vårt tilfelle ble intervjuene gjennomført på respondentenes arbeidssted, dermed kan dette problemet utelukkes. Videre kan en uanmeldt undersøkelse påvirke påliteligheten til svarene (ibid.). Imidlertid var alle undersøkelsene som vi gjennomførte annonsert og avklart på forhånd, så heller ikke dette var med på å redusere påliteligheten til resultatene våre.

Et annet moment som kan påvirke påliteligheten til resultatene er slurv i registreringen og analysen av dataene (ibid.). Ved å bruke båndopptaker eller at respondenten skriver ned svarene sine selv kan problemet med slurv i registreringen unngås. I våre undersøkelser ble det brukt båndopptaker i noen av intervjuene, samt at spørreundersøkelsene ble gjennomført ved at respondenten selv skrev svarene til oss. Det var bare i gruppeintervjuet at dette ikke var tilfellet. Imidlertid var vi to intervjuere til stede som gjennomgikk dataene i etterkant, så dette problemet er redusert. Feil kategorisering av data kan også føre til liten pålitelighet. Kategorisering av dataene ble gjort etter strukturen i BMS, og vi ser derfor ikke at kategoriseringen kunne vært gjort på noen annen måte. Dermed konkluderer vi med at dataene og resultatene våre er pålitelige.

4. Offentlig sektor

Da det er ulik praksis i privat og offentlig sektor, tas det her med et hovedkapittel med sentrale karakteristika om offentlig sektor som er nødvendige å ha avklart i forbindelse med de tilnærmingene som gjøres til problemstillingen og balansert målstyring (BMS) senere i oppgaven. Hovedkapitlet inneholder et kapittel om utvikling i offentlig sektor og et kapittel om økonomistyring i offentlig sektor. Videre tas det med et delkapittel om informasjonssystemene KOSTRA og grunnskolens informasjonssystem (GSI) da dette er systemer som bare gjelder offentlig sektor og kan brukes i forbindelse med rapportering i BMS.

4.1 Utvikling i offentlig sektor

Opp i gjennom tidene har det vært mange historier og myter om offentlig sektor som et tungrodd, tidskrevende, ineffektivt og kostnadskrevende byråkrati. Detaljstyrte budsjetter dominerte og de økonomiske ressursene som ble tildelt måtte brukes før året var omme. Hvis ikke ville neste års budsjett være innskrenket og en senere økning i rammene var vanskelig å få til (Kolstad Hansen og Negaard, 2006).

I dag er tilstanden i stor grad annerledes. Det har vært en utvikling og modernisering av offentlig sektor ved hjelp av teknikker inspirert av bedriftsøkonomi og privat næringsliv. New Public Management (NPM) er et begrep som brukes for å beskrive en reformbølge i offentlig sektor som har pågått i store deler av verden siden 80-tallet (ibid.). NPM søker å effektivisere offentlig sektor og statens kontroll i sektoren. Hypotesen er at markedsorientering og profesjonell ledelse vil føre til mer kostnadseffektivitet for staten (Wikipedia, 2007).

Det er vanskelig å definere NPM, men i følge Vanebo og Strømsnes (2001, referert i Dalby, 2005) består begrepet NPM av følgende elementer: innbyggerne ses på som forbrukere og kan i større grad ta frie valg, brukerne har større medvirkning, markeder skapes for å utvikle større konkurranse og selvstendighet, bedriftsøkonomisk produksjon og effektivitet, rammebudsjettering, desentralisering av ansvar, resultatvurdering og kvalitetsmåling, samt organisasjons- og ledelsesprinsipper fra privat sektor.

Tidligere var det vanlig at kommunale virksomhetsledere som rektorer og avdelingssykepleiere hadde et faglig ansvar, med et begrenset ansvar for økonomistyring og personalledelse. I dag er oppgaver og myndighet i større grad delegert til den enkelte virksomhetsleder. Den enkelte leder forvalter virksomhetens samlede driftsbudsjett, og kan vurdere ressursinnsatsen friere enn før. Virksomhetslederen er også personalleder, med ansvar for den løpende utvikling og anvendelse av de ansattes kompetanse. Denne styringsformen, som karakteriseres ved en strategisk ledelse med rådmann og kommunalsjefer på toppen og flere virksomheter og virksomhetsledere under, omtales som to-nivåmodellen (Kolstad Hansen og Negaard, 2006). I den forbindelse og dermed i denne oppgaven brukes ordet offentlige virksomheter mye. Dette kan forklares ved at en kommune er en organisasjon i offentlig sektor som består av flere offentlige virksomheter. Eksempler på virksomheter er skoler, barnehager, sykehjem, hjemmetjenester og så videre. Imidlertid er det ikke alle kommuner som har innført to-nivåmodellen. Det finnes enda noen kommuner som styrer ut fra inndeling i ulike etater med egne etatssjefer og mellomledere, for eksempel skolesjef og rektorer.

Innføring av to styringsnivåer i kommuner, med virksomhetene direkte underlagt en strategisk ledelse, kan bidra til å redusere virksomhetenes muligheter til å få oppfølging og støtte fra overordnede i den daglige driften. To-nivåmodellen bygger på at første nivå består av strategisk ledelse, mens andre nivå består av virksomhetsledere med resultatansvar. Strategisk ledelse opptrer som en "bestiller" i forhold til virksomhetslederne som får en "utfører-rolle" (ibid.). Dette kan anskueliggjøres ved agent- prinsipalteori. Dette vil si den ene parten, prinsipalen, hyrer den andre, agenten, til å utføre en oppgave der agenten får delegert myndighet. Et eksempel på agent-prinsipalforhold er et aksjeselskap der aksjeeierne opptrer som prinsipal, mens administrerende direktør opptrer agent. I offentlig sektor med to-nivåmodell kan dette gjelde forholdet mellom politikere og strategisk ledelse, samt mellom strategisk ledelse og virksomhetsledere, og i noen grad mellom virksomhetsledere og deres ansatte. utfordringer som knyttes til agent-prinsipalforhold er å motivere og oppmuntre agenten til å arbeide mot de samme målene som prinsipalen, dette med hensyn på at agent- prinsipalteori forutsetter at et hvert individ handler i egen interesse (Anthony og Govindarajan, 2003).

4.2 Økonomistyring i offentlig sektor

Økonomistyring dreier seg om å fordele knappe ressurser til konkurrerende behov for å oppnå best mulig resultat. I offentlig sektor er økonomistyring annerledes enn i privat sektor. Dermed må også forutsetningene for økonomistyring bygge på andre prinsipper. Hovedforskjellen mellom offentlig og privat virksomhet er at profittmaksimering sjelden er hovedformålet i en offentlig virksomhet. Hovedformålet til en offentlig sektor er å oppnå bestemte mål for å tilfredsstille de ulike brukerne og samfunnet innenfor de rammene kommunen har fått tildelt. En kommune henter ikke alle sine inntekter gjennom bytteforhold på et marked slik det gjøres i det private næringslivet. Mesteparten av en kommunes inntekter er i form av skatter og avgifter, samt rammeoverføringer fra staten (Kolstad Hansen og Negaard, 2006).

Styring i offentlig sektor omfatter mer enn det økonomiske aspektet og tilfredsstillelse av brukerne. Også etiske betenkeligheter og politiske beslutninger må trekkes inn (ibid.). I en kommune drives ikke eldeomsorg og skoler for å oppnå økonomisk avkastning. Tjenesteyting i offentlig sektor er ikke rettet mot kunder som kjøper tjenester for å få dekket sine behov, men heller mot innbyggerne med ulike behov som har krav på de tjenestene som kommunen er pålagt å yte og som politiske organisasjoner har prioritert som viktige.

På bakgrunn av det som er nevnt over er det mange momenter i offentlig sektor som er forskjellige fra privat sektor. Da kommuner ikke er ute etter eller avhengig av økonomisk avkastning på mange av de tjenestene som leveres til brukerne, vil blant annet lønnsomhetsbegrepet være noe annerledes i offentlig sektor. I følge Kolstad Hansen og Negaard (2006) kan lønnsomhet være vanskelig å måle i det offentlige. Hvordan måler man for eksempel om det er lønnsomt med bedre luft for innbyggerne eller om det er lønnsomt med tryggere skolevei? Er det lønnsomt å legge ned det lokale postkontoret slik at brukerne må reise lengre for å benytte seg av postens tjenester? Hvilke andre momenter enn postkontorets overskudd skal legges til grunn? I offentlig sektor er det nemlig ikke nok å treffe bedriftsøkonomiske beslutninger for å avgjøre hva som er lønnsomt eller ikke. Det vil også være relevant å vurdere offentlige tjenester ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. En kommune skal videreføre et

samfunn og utvikle det i ønsket politisk retning, og de offentlige tjenestene er et redskap i samfunnsutviklingen.

4.2.1 KOSTRA og GSI

Ulike kommunale ledere har ulikt informasjonsbehov med tanke på styringsinformasjon. For å få tak i nødvendig og sammenlignbar styringsinformasjon trengs det pålitelige informasjonssystemer, for eksempel KOSTRA og grunnskolens informasjonssystem (GSI). KOSTRA står for KOmune-STat-RApportering og systemet ble tatt i bruk i 2001. Dette er et nasjonalt system som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. KOSTRA-rapportering skjer ved at nøkkeltall og informasjon om kommunale tjenester og ressursbruk på ulike tjenesteområder blir registrert og sammenstilt for å gi relevant informasjon til beslutningstakere på nasjonalt og lokalt nivå. Hensikten er å gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring, samt at rapportering fra kommune til stat forenkles. Dette skjer ved at data bare rapporteres en gang, selv om dataene skal brukes til flere formål. All rapportering skjer elektronisk til Statistisk sentralbyrå (SSB). SSB publiserer tallene på sine internettsider to ganger per år. 15. mars publiseres ureviderte tall, mens reviderte tall publiseres 15. juni (Kommunal- og regionaldepartementet, 2007).

Informasjonen er tilgjengelig for alle, noe som øker muligheten til å sammenligne seg selv over tid eller med andre kommuner, enten enkelkommuner eller kommunegrupper. Det finnes i alt 16 slike kommunegrupper (Statistisk sentralbyrå, 2006). Kommunegruppene deles inn etter:

- Folkemengde: skilles mellom små, mellomstore og store kommuner
- Bundne kostnader per innbygger: mål på kommunenes kostnader for å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver
- Frie disponible inntekter per innbygger: mål på hvor mye inntekter kommunene har til disposisjon etter at de bundne kostnadene er dekket.

Det er mulig å bruke KOSTRA-tall i produktivitetsanalyser. Imidlertid er det viktig å kjenne til hva som ligger bak tallene når disse brukes til sammenligning med andre kommuner eller sammenligne tall over flere år. Grunnen til dette er at det enkelte år kan forekomme

ekstraordinære inntekter eller utgifter som ikke er representative over år, eller at ulike kommuner definerer og fører ulike aktiviteter på ulike steder og kontoer. Eventuelt kan sammenligning med seg selv over tid i noen tilfeller være et bedre alternativ.

Som tidligere nevnt er GSI en annen kilde til styringsdata. GSI gir detaljert informasjon om blant annet antall elever og årsverk ved alle skoler i Norge fra skoleåret 1992-93 og framover, og kan brukes på samme måte som KOSTRA-tall (Kolstad Hansen og Negaard, 2006). Informasjon og tall fra KOSTRA og GSI kan inngå som styringsindikatorer for kommuner som anvender BMS som styringssystem.

5. Balansert målstyring

5.1 Bakgrunn for bruk av balansert målstyring i offentlig sektor

Problemstillingen i denne oppgaven ser på tilnærming til bruk av balansert målstyring (BMS) i Lenvik kommune. For å belyse bakgrunnen for tilnærmingen til BMS og den teorien som senere brukes tas det først med et kapittel om bakgrunnen for at BMS er et aktuelt styringssystem i offentlig sektor.

Det er flere årsaker til at det har oppstått behov for et styringssystem som BMS i offentlig sektor. For det første har det blitt stor interesse rundt systemer for prestasjonsmåling, også i offentlige og ikke-profitstyrte organisasjoner. Motivasjonen bak dette kommer fra flere hold. Som sagt tidligere karakteriseres New Public Management (NPM) blant annet ved at kommunens innbyggere krever medvirkning og ser i økende grad på seg selv som forbrukere, økt markedsorientering og konkurranse, rammebudsjettering, desentralisering av ansvar, resultatvurdering og kvalitetsmåling. Videre har offentlige virksomheter i mange tilfeller begrensede ressurser, og det stilles dermed krav til effektive tjenester uten ekstra ressurser, noe som fører til prioriteringer og begrensninger. På bakgrunn av disse faktorene stilles det større krav til fleksibilitet, service, omstillingsevne og ressursutnyttelse (Statskonsult, 2001).

For det andre har informasjonssamfunnet og den teknologiske utviklingen åpnet for flere muligheter og spiller en stor rolle i forvaltningsutviklingen. Dette stiller igjen nye krav til kompetanse, saksbehandling og samarbeidsformer. Ensidig fokus på styring og drift vil ikke møte disse utfordringene godt nok. Det er viktig å ha en strategisk styring som hele tiden møter nye krav og behov, og styringen må tilpasses situasjonsbetingede forhold i de ulike kommunene og virksomhetene (ibid.).

For det tredje gir nye og flatere organisasjonsmodeller virksomhetene større frihet til selv å disponere sine ressurser, mens de samtidig pålegges større ansvar for at målene nås. Den frie ressursdisponeringen og ansvar for måloppnåelse kan være vanskelig for strategisk ledelse å kontrollere og følge opp siden denne myndigheten er delegert til mange virksomhetsledere

(ibid.). Dette skaper større krav til internstyring og et mer moderne styringssystem. Det må finnes ledere på alle nivåer som er ansvarliggjort i forhold til definerte mål, og de må bidra til systematisk kartlegging av resultater slik at strategisk ledelse og politikerne får en god oversikt over de ulike virksomhetene i kommunen. For å utvikle et styringssystem som fokuserer på resultatmåling og resultatoppnåelse kreves en klargjøring av styringsstruktur og ansvarsforhold i organisasjonen. På bakgrunn av de overnevnte momentene er det behov for et styringssystem som kan takle utfordringene ved internstyring innenfor rammene av mål- og resultatstyring. Et slikt styringssystem kan for eksempel være BMS.

I tradisjonell mål- og resultatstyring som brukes i mange kommuner, styres virksomheter gjennom å sette resultatmål og rapportere på de oppnådde resultatene. BMS og mål- og resultatstyring bygger på samme prinsipp, nemlig ”troen på å måle”. I hvilken grad kan BMS fornye mål- og resultatstyring? Tradisjonell mål- og resultatstyring legger vekt på resultater, men ikke koblingen mellom virkemidler og resultater. Målformuleringen som begrunner eksistensen til kommunen, samt hvordan måloppnåelse kan etterprøves, vektlegges ikke i stor grad (ibid.).

5.2 Grunnleggende om balansert målstyring

Før vi presenterer teori om BMS konkret i offentlig sektor, tar vi først for oss et kapittel om framveksten av BMS og grunnleggende momenter ved BMS. Dette gjør vi for å forklare hva BMS er og for å legge grunnlaget for det som senere presenteres om BMS i offentlig sektor, og hvordan dette kan brukes i Lenvik kommune.

BMS er et styringssystem som i 1992 ble introdusert av Robert Kaplan og David Norton. Systemet gikk ut på å vurdere virksomhetens utvikling ut fra et balansert syn med flere perspektiver enn bare det økonomiske, for eksempel det finansielle perspektiv, kundeperspektiv, perspektiv for interne prosesser, samt læring- og vekstperspektiv (Hoff og Holving, 2002). Dette ga et flerdimensjonalt fokus. Med utgangspunkt i visjon, mål og strategi velges noen få perspektiver som det skal fokuseres på, og det oppnås dermed fokus på de forholdene som er kritiske og viktige for å oppfylle visjon, mål og strategi. På denne måten bidrar BMS til å koble den kortsiktige driften til langsiktig visjon, mål og strategi. Kommunen tvinges til å styre og

følge opp den daglige driften og samtidig påvirke den framtidige utviklingen (McAdam og Walker, 2003). BMS er et strategisk ledelsessystem som fokuserer langsiktig, og som bidrar til kommunikasjon og oppfølging rundt visjon, mål og strategier. Det er et verktøy for å se om kommunen og virksomheten går i ønsket retning, og om strategiene blir fulgt.

Bakgrunnen for styringssystemet var erkjennelsen av at tradisjonelle økonomiske styringsparametere ikke ga tilstrekkelig informasjon til ledelsen. Tidligere har selskaper tradisjonelt stolt utelukkende på økonomiske mål, slik som budsjetter, profitter og regnskapsmessig avkastning. Imidlertid har det siden 80-tallet blitt reist kritikk mot denne type måling. Flere private og offentlige virksomheter har valgt å fokusere på ikke-økonomiske målinger, som for eksempel kundetilfredshet og markedsandel. Det er flere årsaker til at virksomheter har gått over til ikke-økonomiske målinger. For det første er tradisjonelle regnskapsbaserte målinger svært begrensede, da de er historiske og bakoverskuende. De mangler evne til å anslå fremtidige prestasjoner, og de er for overfladisk til å veilede ledelsesmessige handlinger. Regnskapsbaserte målinger fanger heller ikke opp endringer i nøkkelvirksomheten før det er for sent og fører dermed til kortsiktig fokus (Ittner og Larcker, 1998).

For det andre har virksomhetenes omgivelser endret seg blant annet som følge av økt konkurranse, og det har oppstått behov for nye ledelsesmetoder. De tradisjonelle verdimålingene har blitt erstattet med målinger for å finne ut hva som skaper verdi, og måling av ikke-økonomiske verdier er blitt viktigere da de er en viktig kilde til suksess i det nye konkurransemiljøet.

En tredje årsak til bruk av ikke-økonomiske målinger var at fremvekst av systemer for kontinuerlig forbedring krevde nye prestasjonsindikatorer. Dette gjelder spesielt bruken av Total Quality Management (TQM). TQM krever detaljert prosessinformasjon for å identifisere kilder til defekter, samt for å overvåke konsekvensene av påfølgende forbedringsaktiviteter (ibid.).

Det finnes flere definisjoner på BMS, og vi har valgt å bruke definisjonen til Hoff og Holving (2002): *"Et balansert målstyringssystem er et formelt, informasjons- og læringsbasert*

rammeverk som omsetter strategier og retning til handlinger, med det formål å opprettholde eller endre mønstrene i virksomhetens aktiviteter og atferd for å nå forutbestemte mål. Status og utvikling i forhold til måloppnåelse, rapporteres periodisk gjennom et sett med finansiell og ikke-finansielle styringsparametere”.

Ved etablering av et BMS-system må det tas hensyn til ulike krav. Et BMS-system må ha en fastsatt og logisk struktur slik at strategien kan kommuniseres nedover i organisasjonen på en enkel måte. At de ansatte forstår strategien er svært viktig for å lykkes med implementeringen av BMS da BMS er utviklet med utgangspunkt i blant annet strategien. I tillegg må det etableres styringskort for at strategiene skal kunne virkeliggjøres, strategiene må omsettes til operasjonelle planer, det må foretas ressursallokering, samt etableres taktiske planer. Et BMS-system skal dessuten gi periodisk oppfølging av utviklingen for å kunne korrigere kursen underveis, og gi grunnlag for kontinuerlig læring (Hoff og Holving, 2002).

Da alle kommuner og virksomheter har ulike forutsetninger, visjoner, mål og strategier som ligger i bunn, er det viktig at BMS tilpasses den enkelte bruker av systemet. Derfor må lederne forsøke å avdekke de særegenhetene som gjelder i sin kommune. BMS handler om å sette strategiene ut i livet og Kaplan og Norton har identifisert fire typer barrierer å få dette til (Statskonsult, 2001). Dette er:

- Visjonsbarrieren, som omhandler at det noen ganger kan være få medarbeidere som forstår visjonen
- Personalbarrieren, som omhandler at det kan være uklar stimulans som oppmuntrer de ansatte til å handle i henhold til strategiene
- Ressursbarrieren, som omhandler at det kan være liten sammenheng mellom strategier og budsjettmidler
- Ledelsesbarrieren, som omhandler at ledelsen kan ta for lett på utvikling av strategiene og bruker for liten tid på utvikling av dem

Barrierene kan hindre at de ansatte arbeider sammen mot felles mål. Videre kan barrierene gi konkurrerende mål som kan føre til grupperinger og uenighet mellom avdelinger, eller gi feil mål som kan føre til at virksomheten og kommunen går i feil retning og ikke oppnår noen

verdskapning. Dette kan for eksempel oppstå hvis kommunen beholder gamle mål selv om situasjonen har endret seg.

En viktig dimensjon ved innføring av BMS er etablering av den lærende organisasjon. Med lærende organisasjon menes en organisasjon som kontinuerlig forbedrer sin evne til å skape sin egen framtid. BMS gir kommunen og virksomhetene et felles språk for å beskrive forventninger og prestasjoner, samtidig som det bevisstgjør hvordan hver og en kan bidra til realisering av kommunens visjon (Olive, Roy og Wetter, 1997). Skal en kommune og dens virksomheter lykkes på lang sikt, må det utvikles en kultur som gir rom for læring, kreativitet og personlig ansvar. En lærende organisasjon bør forbedre kommunens og virksomhetenes evne til å forutsette endringer i omgivelsene, til raskt å reagere på endringer som kommer uventet og til å tilpasse seg nye situasjoner. En lærende organisasjon vil kunne utnytte endringene til det beste for kommunens langsiktige liv (Hoff og Holving, 2002). Individuell læring hos hver enkelt er viktig fordi den danner grunnlag for kollektiv læring der hele organisasjonen utvikler og forbedrer seg. Derfor må den ansattes kunnskap gjøres tilgjengelig for de andre i virksomheten og i kommunen. Typiske trekk ved en lærende organisasjon er felles visjoner som reflekterer bakenforliggende verdier og holdninger. I tillegg foregår det en kontinuerlig læring, både individuelt og kollektivt, og organisasjonen gis mulighet til stadig utvikling og forbedring av kompetanse.

5.3 Balansert målstyring i offentlig sektor

I dette kapitlet skal vi belyse det som er særegent for BMS i offentlig sektor. Her tar vi for oss hvordan BMS på et overordnet nivå er tilpasset offentlig sektor, forskjellene i overordnede faktorer mellom privat og offentlig sektor, samt nytten kommuner kan ha ved bruk av BMS. Dette gjør vi for å vise hvilke elementer ved BMS som kan brukes i Lenvik kommune for at de skal få større utnyttelse av styringssystemet. Dette kapitlet skrives med hensyn på BMS i offentlig sektor, men tar også med elementer fra privat sektor da det er denne sektoren som er utgangspunktet for arbeidet med BMS.

I utgangspunktet er BMS utviklet med hensyn på privat virksomhet, men i de senere år er det også tatt i bruk i offentlig sektor, både i Norge og resten av verden (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002).

BMS kan brukes som et system for å utvikle et ledelsesverktøy som ivaretar både styring, rapportering og utvikling på en bedre måte enn tidligere. Et viktig poeng med BMS er fokus på et flere perspektiver ved driften av kommunen, og ikke bare det økonomiske som tradisjonelt har vært brukt. Perspektivene som Kaplan og Norton (1992, referert i Kommunal- og regionaldepartementet, 2002) definerte som viktige er økonomi, kunder, interne prosesser og rutiner, samt læring og vekst. I offentlig sektor brukes ofte andre perspektiver enn disse. Grunnen til dette er at en kommune har mange ulike funksjoner og er grunnleggende forskjellig fra en privat bedrift. Sistnevnte har som overordnet formål å produsere varer eller tjenester som tilfredsstiller kundene og dermed sikrer økonomisk profitt. En kommune er en stor tjenesteprodusent og må ha fokus på brukernes behov og forventninger. Effektivisering og kvalitetsutvikling er viktig, samtidig som at det rettes oppmerksomhet mot brukertilpasning av tjenestene da mange av disse er styrt gjennom lover og regler. Overordnede mål i kommuner er å produsere best mulige tjenester ut fra tilgjengelige ressurser og innenfor lover og politiske vedtak, samt de økonomiske rammene som kommunen har disponibel. Overskudd i offentlig sektor kan tyde på dårlig økonomiplanlegging og styring ved at ikke alle de planlagte aktivitetene er gjennomført eller at de kostet mindre enn forventet. I tillegg er kommunen en utviklingsaktør for lokalsamfunnet og ansvarlig for utvikling av lokaldemokrati. Kommunenes perspektiver er derfor forskjellige og mer komplekse enn perspektivene i privat sektor. Perspektivene må derfor tilpasses fra privat sektor til kommunenes egenart, og BMS-systemet er noe annerledes i offentlig sektor enn i privat (Metliaas og Valstad, 2006).

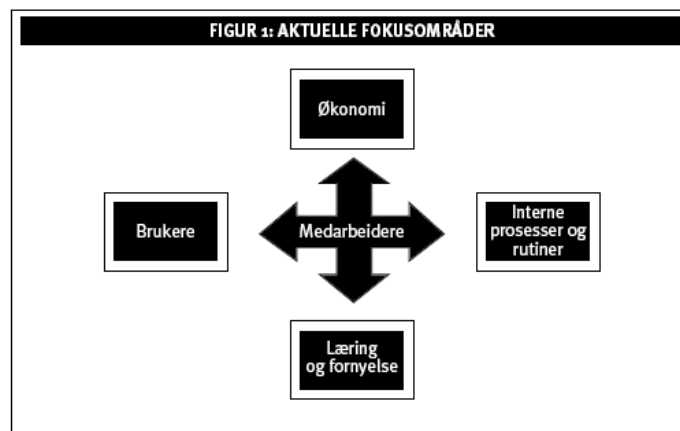
For eksempel bruker Tønsberg, Bergen og Bærum kommune perspektivene vist i figur 4. I figuren vises også de vanligste perspektivene innenfor privat sektor.

Balansert målstyring

Privat sektor	Tønsberg	Bergen	Bærum
Økonomi	Økonomi	Økonomi	Økonomi
Kunder	Brukere	Brukere	Brukere
Interne prosesser og rutiner	Interne prosesser og rutiner	Interne prosesser	Læring og fornyelse
Læring og vekst	Læring og fornyelse	Medarbeidere	Medarbeidere
	Medarbeidere		Samfunn og livskvalitet

Figur 4: Perspektiver i ulike kommuner og privat sektor

Vi velger imidlertid å bruke perspektivene som er vist i figur 5 som utgangspunkt for resten av denne oppgaven. Utfyllende beskrivelse av perspektivene presenteres i delkapittel 5.4.2.



Figur 5: Aktuelle perspektiver

Kilde: Resultat og dialog, Kommunal- og regionaldepartementet, 2002

Nytten kommunene kan ha av BMS vil variere. En kommune som sliter med tilfredsstillelse av brukere med spesielle behov, kan ha stor nytte av å fokusere på brukerperspektivet, mens en kommune som sliter med høyt sykefravær kan tjene mye på å rette fokus mot medarbeidertilfredshet og utvikling. Imidlertid avhenger den enkelte kommunes nytte av BMS av kommunens organisering og fokus. Ved innføring av BMS får politikerne større mulighet til styring og vurdering av utvikling med utgangspunkt i mer styringsinformasjon om ulike perspektiver. Strategisk ledelse får mulighet til mer helhetlig styring og kontroll over prestasjon og utvikling, samt mer styringsinformasjon til å sammenligne kommunen over tid. I tillegg kommer strategisk ledelse i tettere kontakt med virksomhetene. Virksomhetsledere får bedre

kunnskap om sin virksomhet, brukeres tilfredshet og de ansattes innsats, vurdering og trivsel. Videre får de ansatte bedre grunnlag for å følge med på egen og virksomhetens utvikling, samt at grunnlaget for kommunikasjon med sine overordnede blir bedre gjennom samtaler og undersøkelser. Brukerne vil få mulighet til å gi tilbakemelding systematisk og regelmessig på tjenestene de mottar (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002).

I følge Kaplan og Norton (1996, referert i Statskonsult, 2001) er mulighetene for bruk av BMS i offentlig sektor muligens enda større enn i privat. Når BMS skal brukes i offentlig sektor er det først og fremst ulikheten i overordnede mål som er forskjellen fra privat sektor. I offentlig sektor er det flere mål og kanskje motstridende mål som skal oppfylles samtidig og det kan dermed bli mer komplisert å samkjøre alt. Samtidig må styringen skje innenfor en gråsoner mellom politikk og strategisk ledelse. Dermed kan ledelsesarbeidet bli vanskelig, og derfor er det viktig at offentlig sektor har et system som klarer å håndtere og prioritere i et system av mange mål og interessekonflikter (ibid.).

Mange kommuner har opplevd at de overordnede styringsdokumentene, som kommuneplan, økonomiplan og lignende, har liten betydning for den daglige driften og at de overordnede målene i planene som skal styre kommunen er ukjent for de som skal utføre oppgavene. BMS som system bidrar til å bryte ned de overordnede målene til konkrete mål for alle deler av kommunen som gir grunnlag for resultatmåling og resultatvurdering. Dette fører til større muligheter for reel styring for lokalt politisk nivå samtidig som det gir administrativ ledelse bedre styringsmuligheter. Videre gir det en mulighet til å utvikle en mer helhetlig kultur ved at alle virksomhetene forpliktes ut fra de samme målene (Metliaas og Valstad, 2006). For at BMS skal fungere, må det integreres med det øvrige plan- og budsjettarbeidet. Ressursfordeling og drift må ses sammen med den styringsinformasjonen som nøkkeltallene gir (Statskonsult, 2001). Utviklingen av BMS må ikke være et passivt tillegg til de gamle systemene, da vil formålet med BMS forsvinne.

5.4 Utvikling av et balansert målstyringssystem i offentlig sektor

Etter å ha gjennomgått hvordan BMS kan brukes i offentlig sektor, presenteres nå et kapittel om gangen i utviklingen av et BMS-system i offentlig sektor. Hver del av utviklingen presenteres etter hverandre i delkapitler. Utviklingen starter med definisjon av visjon, mål og strategi og ender opp med et styringskort, da dette er et viktig element for at et BMS-system skal kunne følge opp definerte faktorer som er viktig for at kommunen skal oppfylle visjon, mål og strategi.

Utvikling av et BMS-system går fra mål til handling, og kan karakteriseres av syv punkter:

- Utvikling av visjon, mål og strategi
- Utvikling av strategiske perspektiver og fokusområder:
Med utgangspunkt i visjon, mål og strategi kan man spørre seg: hvilke områder må kommunen fokusere på for å nå våre visjoner, mål og strategier?
- Utvikling av strategisk kart:
Med utgangspunkt i definerte perspektiver og fokusområder utarbeides det et strategisk kart for å beskrive strategiske veivalg innenfor de ulike perspektivene, samt illustrere hvilke ulike elementer som påvirker hverandre
- Utvikling av kritiske suksessfaktorer:
Hva er suksesskriteriene for å lykkes innen de valgte perspektivene og fokusområdene?
- Utvikling av styringsindikatorer og målemetoder:
Her er det viktig å finne fram til hvilke indikatorer som kan vise i hvilken grad kommunen lykkes i forhold til strategien, og hvordan kommunen kan måle oppnåelse av de kritiske suksessfaktorene. De indikatorene som velges ut blir sentrale styringsindikatorer som det settes konkrete mål for
- Eventuelt utvikling og iverksettelse av tiltak
- Utvikling av styringskort

5.4.1 Utvikling av visjon, mål og strategi

BMS tar utgangspunkt i visjon, mål og strategi og velger å fokusere på perspektiver som skal sikre at kommunen oppnår sin visjon, mål og strategi, og dermed oppnår et langsiktig fokus.

Derfor må visjon, mål og strategi tydeliggjøres på en grundig måte slik at grunnlaget for BMS-systemet blir godt nok. Hvis dette er uavklart, mangler fundamentet for det helhetlige fokuset som BMS bidrar til. En kommunes visjon, mål og strategi kan omtales i kommuneplanen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002). Visjonen er langsiktig og skal vise et framtidsbilde av kommunen. Kommunens overordnede mål er en konkretisering av visjon og kan videre brytes ned i flere konkrete mål som på lengre sikt skal bidra til at visjon oppfylles. Strategien er en plan over hvordan kommunen skal opptre for å oppfylle visjonen og målene, og omhandler de hovedprioritetene som det planlegges å strebe etter for å oppfylle visjonen. Prioriteringene må være konsistente med dagens situasjon og passe med hverandre, slik at de passer med organisasjonens utfordringer og muligheter (Niven, 2003). Prinsippet bak BMS er at det er de viktigste forholdene som skal måles og rapporteres, og dette innebærer vanskelige, men nyttige drøftinger og beslutninger.

De overordnede målene må som sagt brytes ned til konkrete operasjonelle mål som kan være gjenstand for etterprøving. Hvis ikke vil de overordnede målene ha liten verdi som styringsgrunnlag. Det kan for eksempel settes konkrete mål for hvor gode tjenester en kommune skal levere, målt gjennom resultat av brukerundersøkelser. Dette legger et tydelig ambisjonsnivå som gir grunnlag for å etterprøve i hvor stor grad kommunen oppfyller målene. Overordnede mål følges opp med konkrete mål og tiltak som sikrer at aktivitetene blir prioritert i riktig retning. Ofte kan det være en risiko for at en kommune ikke i tilstrekkelig grad har konkretisert hvordan en gjennom konkrete mål og tiltak vil arbeide for å nå de overordnede målene. I denne sammenheng kan det være nyttig med en huskeliste som ligger i uttrykket SMART-mål (Metliaas og Valstad, 2006). Mål skal være:

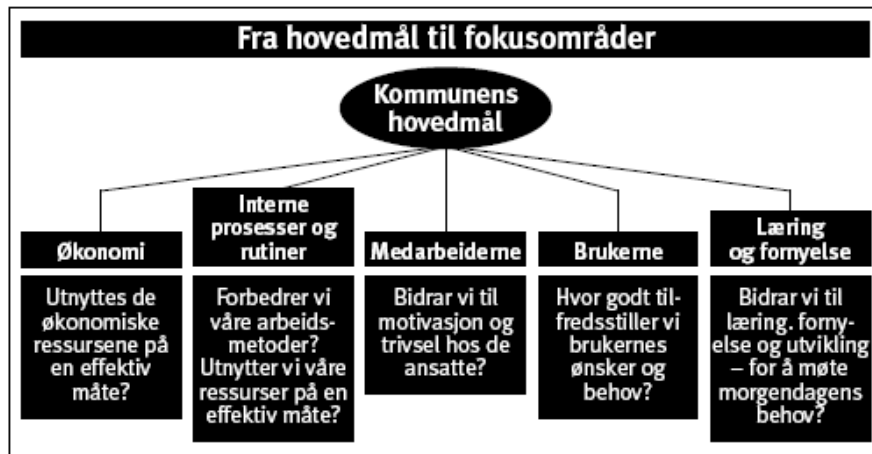
- **Spesifiserte** ved at det skal være spesifisert og tydeliggjort hva kommunen ønsker å oppnå
- **Målbare** ved at konkretiseringsnivået må være slik at det er mulig å kunne etterprøve om målene er nådd
- **Akseptert** ved at målene må ha forankring hos interessentene, ikke minst blant ansatte som i første rekke er de som skal sørge for måloppnåelse
- **Realistiske** ved at det må vurderes om kommunen har en realistisk mulighet til å nå de målene den har satt seg
- **Tidsbestemt** ved at det må angis en tidsramme for oppfyllelse av målsettingene

5.4.2 Utvikling av perspektiver og strategiske fokusområder

BMS har, som sagt tidligere, et fokus på flere perspektiver (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002). Definisjonen på perspektiver er:

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

De valgte perspektivene danner et flerdimensjonalt og helhetlig bilde, og danner balanse mellom det som er viktig for kommunen å prioritere i forhold til visjon, mål og strategi (ibid.). De vanligste perspektivene som brukes i offentlig sektor vises i figur 6.



Figur 6: Vanlige perspektiver og fokusområder i kommuner

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet, 2002

Innenfor hvert perspektiv må det defineres strategiske fokusområder. Dette viser hva kommunen fokuserer på innenfor det aktuelle perspektivet og beskriver resultatene som samlet skal bidra til at kommunen oppnår sin visjon, mål og strategi (ibid.).

Den videre beskrivelsen av de ulike perspektivene og strategiske fokusområdene baserer seg på veilederen ”Resultat og dialog” av Kommunal- og regionaldepartementet (2002) og boken

”Balansert målstyring” av Hoff og Holving (2002). Det økonomiske perspektivet er det mest tradisjonelle. I en privat sektor er det økonomiske perspektivet overordnet og det fokuseres på fortjeneste og avkastning. I offentlig sektor er som regel ikke-økonomiske mål overordnede, og det legges vekt på å få mest mulig ut av ressursene og utnytte disse på en kostnads- og formålmessig måte. Overholdelse av budsjetter står sentralt i dette perspektivet. Eksempler på strategiske fokusområder i økonomiperspektivet er sunn kommuneøkonomi og god ressursbruk.

Det interne perspektivet beskriver de aktivitetene og prosessene som er viktige for at kommunen skal drives på en effektiv og tilfredsstillende måte. Det omhandler blant annet måten kommunen drives på, hvilke rutiner og prosesser som følges og i hvilken grad disse følges. Lederne skal identifisere de interne prosessene som kommunens virksomheter må utføre godt for å sikre at strategiiverksettelsen blir en suksess. I privat sektor fokuseres det i dette perspektivet på de aktivitetene og prosessene som er viktige for å nå målene i det økonomiske perspektivet og kundeperspektivet. Innenfor det interne perspektivet utledes fokusområdene ut fra de elementene som i størst grad bidrar til å tilfredsstillende kundene, og som gir de ønskede økonomiske resultatene. Aktuelle strategiske fokusområder kan være nøyaktighet, kapasitetsutnyttelse og utvikling av kommunens tjenester.

I perspektivet om medarbeidere er utgangspunktet at medarbeiderne er en virksomhets og kommunes viktigste ressurs. Derfor er trivsel og arbeidsmiljø viktig da dette fører til bedre motivasjon og tilfredshet, samt bedre tjenesteproduksjon. Kunnskap om trivsel er nyttig da den kan brukes i de virksomhetene som ikke har like stor grad av trivsel. Strategiske fokusområder i dette perspektivet kan være medarbeidertilfredshet og videreutvikling.

Brukerperspektivet har fokus på kommunens brukere. I offentlig sektor har brukere en annen betydning enn kunder i privat sektor, da brukere av kommunale tjenester hovedsakelig ikke betaler for tjenestene. Samtidig foregår det ikke konkurranse om brukerne på samme måte som private bedrifter kan konkurrere om kundene. I privat sektor er oppfyllelse av kundebehov kritisk for at virksomheten skal kunne nå sine finansielle mål, noe som ikke gjelder for offentlig sektor. Imidlertid har noen kommuner virksomheter der brukerne kan betraktes som kunder, for eksempel kino. Vi velger å se bort fra dette i denne oppgaven. Brukerne av kommunale tjenester

har en rekke ulike behov og forventninger, derfor er det viktig at kommunen oppfatter og dekker disse behovene. På denne måten oppnås tilfredse brukere. Liten tilfredsstillelse av brukerne kan føre til misnøye og negativ omtale. Dette er ikke gunstig for kommunens omdømme. Strategiske fokusområder i dette perspektivet kan være brukertilfredshet og trygghet.

Kommuner og virksomheter omgis av endringer og det er derfor viktig å ha et lærings- og fornyelsesperspektiv, for å sikre at organisasjonen endrer seg i riktig retning i forhold til omgivelsene og målgruppene. Hvis det ikke fokuseres på dette risikerer kommunen å bli lite framtidsrettet og komme på etterskudd. Kompetanseheving er et viktig mål i dette perspektivet. Strategisk fokusområder i dette perspektivet kan være kompetanseutvikling og nytenking. Vurdering av hvilke forhold og rammebetingelser som er viktige for å oppnå fremtidig læring og innovasjon, kan være med på å utvikle nye tjenester som gir brukerne større verdi, samt øke effektiviteten og produktiviteten til virksomhetene.

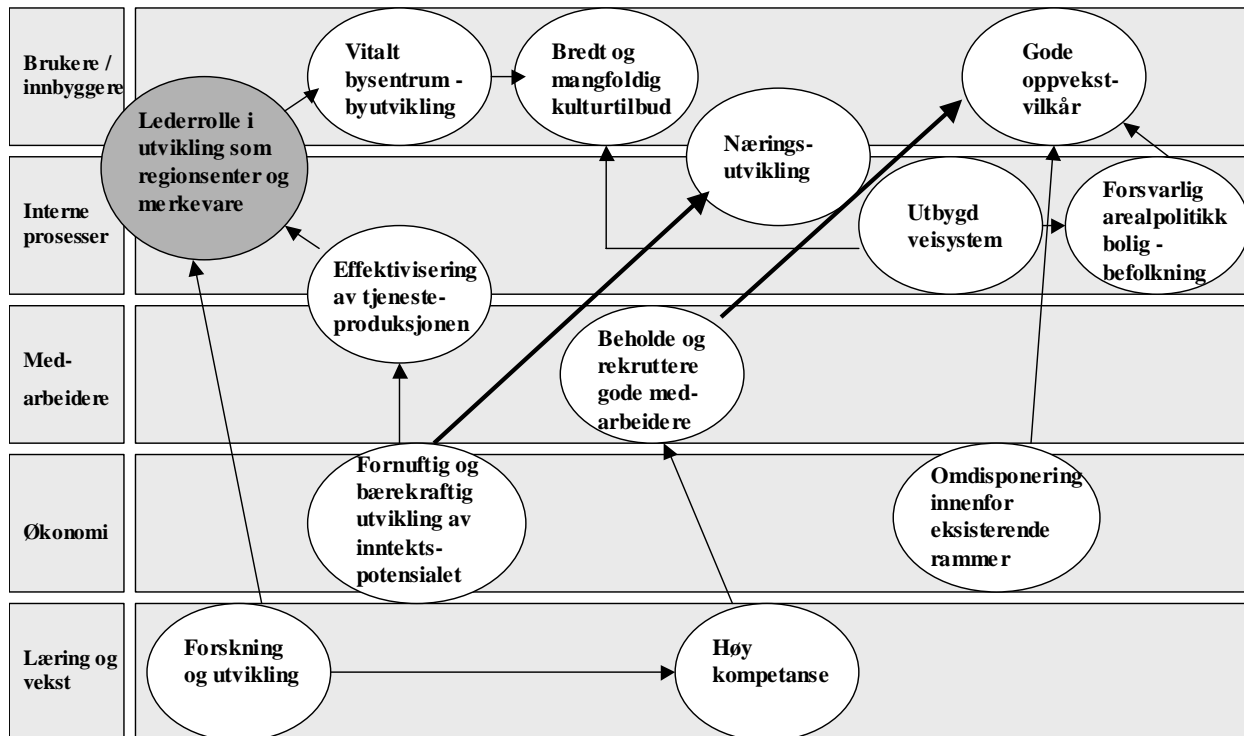
I noen tilfeller, spesielt i offentlig sektor er det noen ganger aktuelt med andre perspektiver. Dette kan for eksempel være et samfunnsperspektiv, som omhandler samfunnsutvikling og sikring av bærekraftig utvikling på viktige områder.

5.4.3 Utvikling av strategiske kart

BMS-systemet henger sammen med blant annet kommunens strategi, og for at en kommune skal lykkes med sin strategiimplementering er det viktig at medarbeiderne forstår strategien, slik at ikke implementeringen bli mislykket. Bruk av strategiske kart kan være et nyttig hjelpemiddel i denne prosessen da det gjør det enklere å kommunisere strategien ut til de ansatte (PricewaterhouseCoopers, 2004). Et strategisk kart gir et samlet, visuelt bilde av hovedelementene i kommunens strategi, og viser sammenhengen mellom de ulike perspektivene til virksomheten og de strategiske fokusområdene for hvert av perspektivene.

Pilene i figur 7 viser de antatte årsak- /virkningssammenhengene mellom de ulike strategiske fokusområdene og perspektiv. Ved å bruke strategiske kart vil det være enklere å kommunisere kommunens strategi til medarbeiderne da de i større grad vil se hvordan deres innsats påvirker det

overordnede målet til kommunen. Bruk av strategisk kart kan dessuten bidra til å strukturere agendaen på ledermøtene slik at det blir større fokus på virksomhetens strategiarbeid enn tidligere (ibid). For å lykkes med BMS er det derfor viktig at det blir bygget opp et godt strategisk kart med logisk og forståelig sammenheng mellom de strategiske fokusområdene.



Figur 7: Strategisk kart for Tønsberg kommune

Kilde: Metiaas og Valstad, 2006 – tillatelse innhentet fra forlag

5.4.4 Utvikling av kritiske suksessfaktorer

De tidligere nevnte strategiske fokusområdene innenfor hvert av perspektivene må brytes ned til delmål eller kritiske suksessfaktorer for at kommunen skal få et presist nok styringssystem. Med kritiske suksessfaktorer menes de forhold og variabler som gir størst mulig utslag på kommunens og virksomhetens resultater eller mål. Hvert av de strategiske fokusområdene kan inneholde flere kritiske suksessfaktorer og disse vil formidle strategiens innhold både på kort og lang sikt.

Avklaring av disse faktorene bidrar til nyttig prioritering mellom det som er viktig og det som er

mindre viktig (Hoff og Holving, 2002). Eksempler på kritiske suksessfaktorer i de ulike perspektivene er:

- Økonomi: God økonomistyring, ingen budsjettavvik og effektiv tjenesteyting
- Interne prosesser og rutiner: Gode planer, rutiner og prosesser for drift av kommunen, riktig og effektiv ressursbruk og deltakelse i nettverk
- Medarbeidere: Godt arbeidsmiljø, myndighetsdelegering og medvirkning
- Brukere: Godt tjenestetilbud / kvalitet på tjenestene, brukermedvirkning og pålitelighet
- Læring og fornyelse: Tilrettelegging for utvikling, samarbeid og tilgjengelige ressurser

5.4.5 Utvikling av styringsindikatorer

De kritiske suksessfaktorene kan ikke måles direkte. Derfor må det videre defineres operasjonaliserte indikatorer for de kritiske suksessfaktorer. Dette må være indikatorer som beskriver en aktivitet eller et resultat som faktisk kan måles, samt hvordan disse kan måles (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002). Disse kalles styringsindikatorer, og det kan være vanskelig å finne indikatorer som representerer de kritiske suksessfaktorene. Andre ord for styringsindikatorer er måleparametere eller bare parametere. Indikatorer har som mål å fortelle hvor langt kommunen og virksomhetene har kommet i sitt arbeid med å oppfylle de kritiske suksessfaktorene. Styringsindikatorerne er sentrale fordi de skaffer informasjon om virksomhetens prestasjoner innenfor sentrale områder. I følge Niven (2003) ligger nøkkelen for suksess med BMS i å velge og måle bare de prosessene som gir forbedrede resultater for brukerne, da det er brukerne som er grunnlaget for kommunens eksistens. Når nøkkeltall skal prioriteres bør man holde seg til prinsippet om å prioritere det som er ”nødvendig å vite”, ikke det som er ”kjekt å ha”. Det finnes to typer styringsindikatorer, driverindikatorer og resultatindikatorer (Hoff og Holving, 2002). Driverindikatorer gir en måling av aktiviteter som antas å påvirke virksomhetens mål, for eksempel kort saksbehandlingstid for å oppnå tilfredse brukere. En resultatindikator måler hvordan virksomheten presterer i forhold til de sentrale målene som er satt.

Eksempler på styringsindikatorer og hvordan disse kan måles er:

- Økonomi: Budsjettavvik, KOSTRA-tall som kostnad per enhet eller netto driftsutgifter per enhet. Disse måles ved hjelp av avviksrapport og KOSTRA-tall

- Interne prosesser og rutiner: Brukertilfredshet, antall nettverkssamarbeid og brukte ressurser per ansatt. Dette kan måles ved hjelp av brukerundersøkelser, statistikk og registreringer
- Medarbeidere: Opplevd medvirkning, ansvar og arbeidsmiljø, samt sykefravær. Kan måles ved medarbeiderundersøkelser, medarbeidersamtaler, statistikk og registreringer
- Brukere: Opplevd medvirkning og opplevd kvalitet på tjenester. Kan måles med brukerundersøkelser
- Læring og fornyelse: Antall samarbeidsprosjekter og opplevelse av tilrettelegging for læring. Dette kan måles ved medarbeidersamtaler, medarbeiderundersøkelser, statistikk og registreringer

Sammen med de kritiske suksessfaktorene bidrar styringsindikatorene til et varslingsystem som forteller kommunen og virksomhetene om de er på riktig vei i sitt arbeid med strategiimplementering.

Når målinger på styringsindikatorene er utført må det settes i gang tiltak hvis resultatene ikke er gode nok. På forhånd må kommunen ha dannet seg en mening om hvilke resultater som er tilfredsstillende og hvilke resultater som fører til at tiltak må settes gang. Hvis resultatene er for svake i forhold til det som er definert, må årsakene til resultatene analyseres og tiltak settes i verk (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002).

5.4.6 Utvikling av styringskort

Et sentralt element i BMS er systematisk og kontinuerlig oppdatering av resultatmålinger gjennom bruk av styringskort. I et styringskort samles perspektivene, de strategiske fokusområdene, de kritiske suksessfaktorene, styringsindikatorene og målemetodene i et dokument. Styringskortet utvikles i den enkelte kommune og fremstilles ved en eller annen form for dataløsning. Samtidig som styringskortet er et instrument som måler resultater, er det også en prosess der en har valgt ut de viktigste områdene og indikatorene. På bakgrunn av dette er styringskortet et viktig styringsinstrument (Metliaas og Valstad, 2006). Andre ord for styringskort er målekart og målekort. Eksempel på styringskort i figur 8.

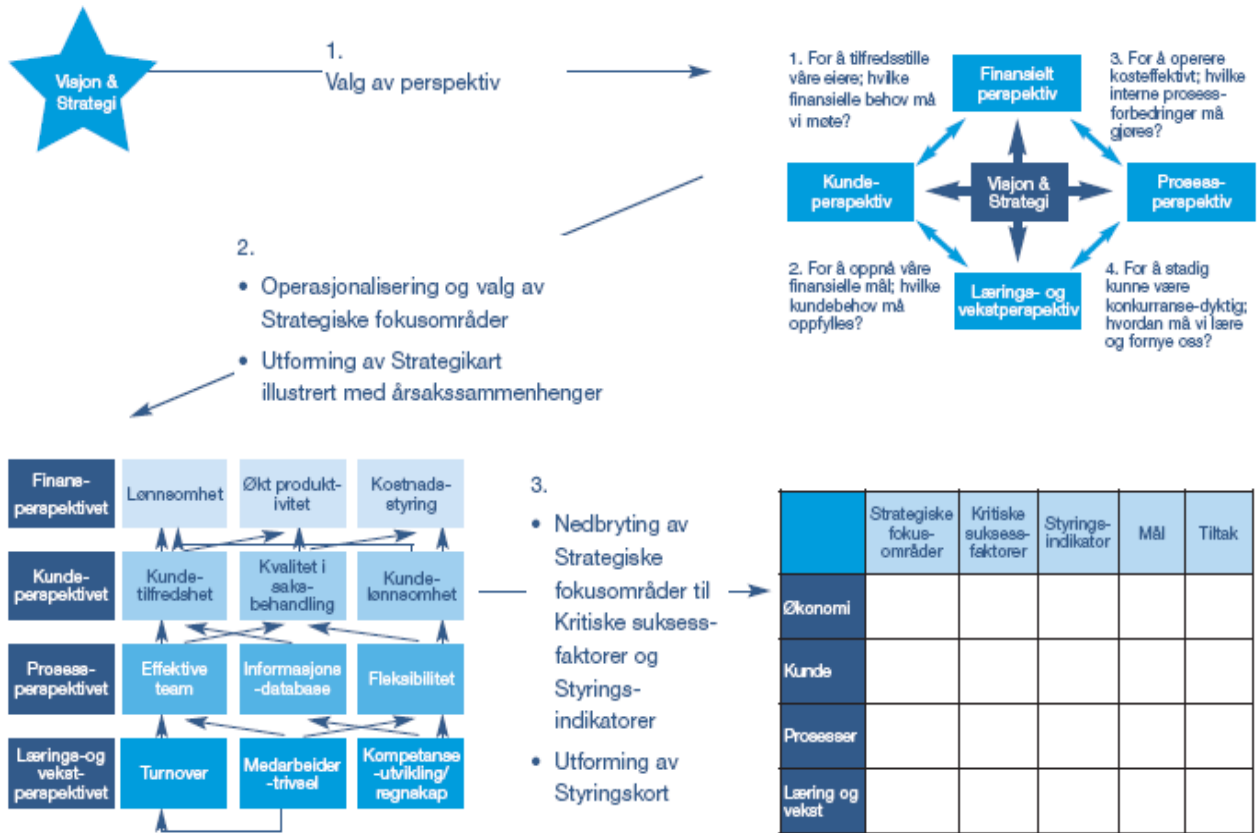
Balansert målstyring

	Strategiske fokusområder	Kritiske suksessfaktorer	Styringsindikatorer	Målemetode
Økonomi	- God ressursbruk - Sunn økonomi	- God økonomistyring - Ingen budsjettavvik - Effektiv tjenesteyting	- Budsjettavvik - KOSTRA-tall	- KOSTRA-rapport - Avviksrapport
Interne prosesser og rutiner	- Nøyaktighet - Utvikling av tjenester - Kapasitetsutnyttelse	- Gode planer, rutiner og prosesser for drift - Riktig og effektiv ressursbruk - Nettverk	- Bruketilfredshet - Ant. nettverksprosjekter - Antall brukte ressurser per ansatt	- Brukerundersøkelser - Statistikk - Registrering
Medarbeidere	- Videreutvikling - Medarb.tilfredshet	- Godt arbeidsmiljø - Myndighetsdelegering - Medvirkning	- Sykefravær - Opplevd medvirkning - Opplevd ansvarsdelegering - Opplevd arbeidsmiljø	- Medarb.undersøkelser - Medarb.samtaler - Statistikk - Registrering
Brukere	- Brukertilfredshet - Trygghet	- Godt tjenestetilbud - Pålitelighet - Brukermedvirkning	- Opplevd kvalitet på tjenestene - Opplevd medvirkning	- Brukerundersøkelser
Læring og fornyelse	- Kompetanseheving - Nytenking	- Tilrettelegging for læring og utvikling - Tilgjengelige ressurser - Samarbeid	- Opplevd tilrettelegging for læring og utvikling - Antall samarb.prosjekt	- Medarb.undersøkelser - Medarb.samtaler - Statistikk - Registreringer

Figur 8: Eksempel på styringskort

Kommuner er komplekse, de har mange ulike funksjoner og mål og det kan derfor være vanskelig å få en god sammenheng mellom overordnede styringsdokumenter og styringskort. Det er forskjellig hvilken funksjon styringskortet har i styringssystemet til ulike kommuner. Enten kan styringskortet betraktes som et system for driftsstyring der en legger inn sentrale resultatmålinger, eller det kan benyttes som et verktøy som i sterkere grad måler resultat i forhold til strategiske utviklingsmål. Disse variasjonene er naturlige i forhold til de forskjellige mulighetene som ligger i bruk av styringskortet (ibid.). De fleste kommuner har et felles styringskort for hele kommunen som på noen områder kan tilpasses den enkelte sektor.

Oppsummert kan utviklingen av BMS illustreres som i figur 9. Figuren viser gangen i arbeidet fra utvikling av visjon, mål og strategi til utforming av styringskort. Figuren gjelder imidlertid utvikling av BMS i privat sektor og inneholder derfor perspektiver og momenter som kun er relevant for denne sektoren. Vi velger likevel å ta den med da den er oversiktlig og beskrivende.



Figur 9: Utvikling av BMS

Kilde: PWC, 2004 – tillatelse innhentet fra forfatter

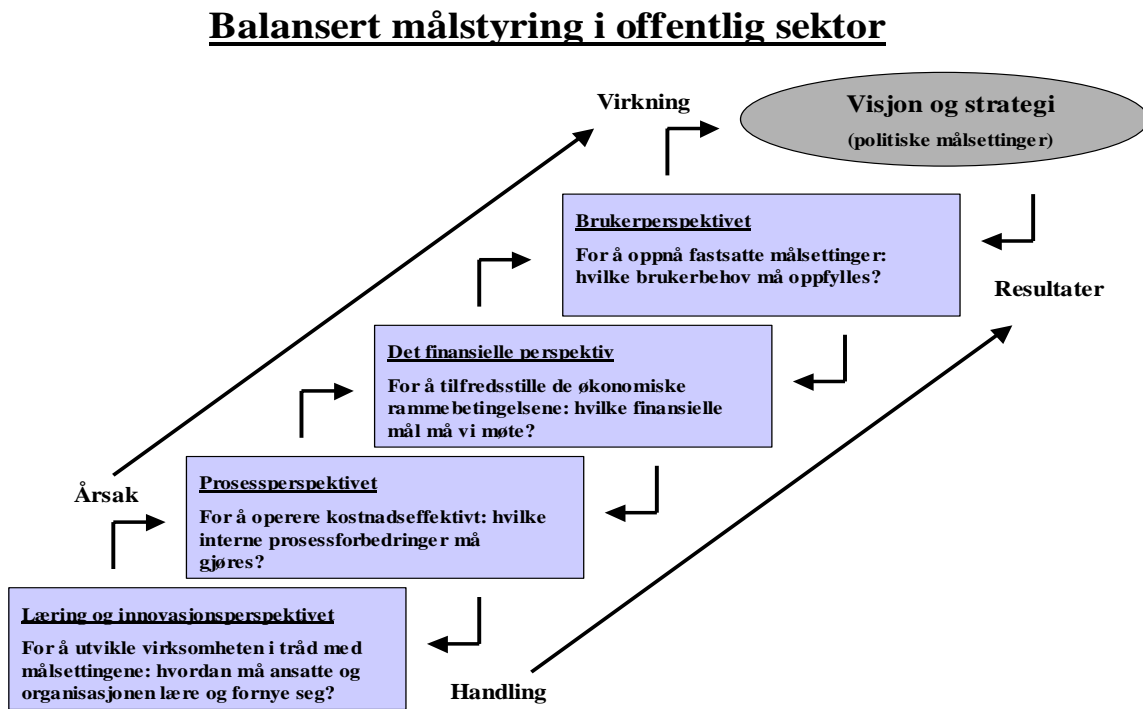
For å lykkes med BMS må kommunen hele tiden søke etter enkle og praktiske løsninger som kan bidra til forbedringer. Etter hvert som man tilegner seg erfaring vil det være behov for å justere både mål og virkemidler. De ulike de kritiske suksessfaktorene og styringsindikatorerne må kontrolleres med jevne mellomrom for å sjekke at de er gode nok og fungerer som de skal. Etter hvert som tiden går, vil kommunen erfare hvordan målene og tiltakene henger sammen, og hvordan det påvirker realiseringen av kommunens visjon, mål og strategi. Utviklingen av BMS er altså en kontinuerlig prosess som foregår over lengre tid (Hoff og Holving, 2002).

5.5 Årsaks- /virkningssammenhenger

Enhver strategi bygger på antagelser om underliggende årsaks- /virkningssammenhenger, og ved hjelp av BMS kan disse synliggjøres. For å forklare årsaks- /virkningssammenhengen tas det utgangspunkt i Humes kriterier (Nørreklit, 2005):

- Hendelse A (*årsaken*) forårsaker hendelse B (*virkingen*).
- Hendelse A kommer før hendelse B i tid
- Hendelse A etterfølges av hendelse B

For privat sektor og de perspektivene det er vanlig å bruke i denne sektorene kan årsaks- /virkningssammenhengen vises ved følgende eksempel: Økt læring og vekst kan føre til mer effektive interne prosesser og rutiner, noe som igjen kan føre til stor grad av kundetilfredshet og dermed økonomisk fortjeneste for virksomheten. Årsaks- /virkningssammenhenger illustreres i figur 10. Figuren er et eksempel på årsaks- /virkningssammenhenger i offentlig sektor, men tar ikke for seg nøyaktig de perspektivene vi har valgt å fokusere på i denne oppgaven. Likevel illustrerer denne årsaks- /virkningssammenhenger på en god måte.



Figur 10: Årsaks- /virkningssammenhenger

Kilde: Slotterøy (2003) – tillatelse innhentet fra forfatter

Det er viktig at alle de definerte målene er sammenhengende i en årsak- /virkningskjede for at kommunen og virksomhetene skal kunne oppnå sine mål. Når målene henger sammen og er gjensidig forsterkende vil de ulike målene bli et virkemiddel for å oppnå virksomhetens strategi (Slotterøy, 2003).

5.6 Bruk av resultater fra balansert målstyring

Det er ikke nok å ha utviklet et BMS-system, en kommune må også vite hvordan dataene skal behandles og brukes for å få optimal nytte av systemet. Det er heller ikke nok å bare foreta målinger, dataene må analyseres og tiltak for forbedring må iverksettes.

Omfanget av informasjon fra BMS-systemet kan være stort, og spesielt med tanke på bruker- og medarbeiderundersøkelser. Derfor bør de som skal arbeide med resultatene få opplæring i håndtering av dem. Hvis ikke kan konsekvensen bli at data går til spille eller ikke blir brukt, eller at de behandles på en feilaktig måte. Det er også viktig at det finnes regler for bruk og utnyttelse av resultatene for å hindre misbruk av dem. Videre er det viktig å ikke bare fokusere på de røde tallene. Det mest positive bør framholdes først, slik at oppmerksomheten ikke blir negativ fra første stund. Fokus på det positive er med på å motivere og skape stolthet (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003).

Når det gjelder dataene som framkommer av BMS må disse ha høy validitet og reliabilitet. Men det må ikke settes absolutte krav til data, da det kan ende med at man står igjen med begrenset styringsinformasjon. Et eksempel på dette er bruk av produktivitet som styringsindikator. Produktivitetsmål legger bare volum eller mengde til grunn, men sier ingenting om kvalitet. Det kan ha seg slik at produktiviteten går ned, men at kvaliteten øker tilsvarende. Derfor er det en god idé å gå nærmere inn i årsakene til nedgang i produktivitet, for eksempel se på brukertilfredshet i samme målgruppe og tjenester. Et annet eksempel er brukerundersøkelser. Synkende brukertilfredshet betyr ikke nødvendigvis det samme som synkende mengde eller kvalitet. Det kan også skyldes økende forventninger, noe som påvirker brukernes vurdering av tjenestene.

Derfor er det viktig å erkjenne at måling av menneskers atferd og prestasjoner alltid vil inneha en viss grad av usikkerhet (Kommunal- og regionaldepartementet, 2002).

For at ikke presentasjon av resultatene skal bli for omfattende og uoversiktlig, bør presentasjonene deles opp i ulike sekvenser over året, for eksempel ved at brukerundersøkelser foretas og rapporteres på våren og medarbeiderundersøkelser på høsten. Økonomieresultater bør imidlertid presenteres hver gang. Det er viktig at de personene som har innvirkning på resultatene involveres, og involveringen bør omfatte både analyse og tiltak (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003).

Samarbeid med og bruk av media er viktig. På denne måten får flere tilgang til dataene. Samtidig er det viktig at media ikke informeres før de involverte partene, da dette kan skape usikkerhet blant de ansatte. Det er også viktig at media ikke bare fokuserer på det negative og oppsiktsvekkende, men også på positive momenter og fremgang. På denne måten vil også innbyggerne se nytten av et skikkelig målsystem.

Erfaring viser at grunnlaget for utvikling er best når man jobber sammen, når ledere støtter hverandre og ansatte blir involvert. Derfor bør det legges stor vekt på ledernetverk på tvers av sektorer som læringsarenaer for virksomhetslederne. Videre må resultatene gjennomgås i de enkelte virksomhetene. Her må det avklares hvem som skal involveres, hvilke tiltak som skal igangsettes og hvem som har ansvar for hva. Oppfølging og gjennomføring er viktig. Det kan også være nyttig med møter mellom virksomhetslederne underveis, for å etablere en lærings- og støttearena (ibid.).

Brukerundersøkelser er hyppig brukt i brukerperspektivet. I skolesektoren har det vært, og er fortsatt, skepsis blant rektorer og lærere angående tester og publisering av resultater. I dag gjennomføres det både pålagte nasjonale tester og kommunene har egne tester. Egne undersøkelser i skolesektoren er ofte begrenset til to eller tre klassetrinn, og omfatter både elever og foreldre. Mange opplever disse undersøkelsene som forvirrende, derfor er det viktig å gi informasjon på forhånd. Både medarbeiderundersøkelser og brukerundersøkelser bør gjennomføres en gang i året. På grunn av skepsis fra de ansatte, samt noen ganger manglende

engasjement i brukerundersøkelser hos foreldre og elever, er det vanskelig å få en god dialog rundt resultatene i skolen. Derfor er det nyttig at resultatene brukes på flere ulike arenaer, for eksempel i Foreldrenes arbeidsutvalg (FAU), elevråd, klassen og på foreldermøter, samt på virksomhetsmøter. Samtidig er det viktig med rask tilbakemelding på resultatene og konsekvenser av dem. (ibid.).

Kommunal drift omfatter flere aspekter enn det som kan tas med i styringskortet, og derfor er det ikke bare styringskortet fra BMS som brukes i styringen av kommuner. Styringskortet kan ikke dekke alt da dette er grunnleggende, men ikke altomfattende (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003). Gjennom kommuneloven og plan- og bygningsloven er kommuner pålagt å utarbeide ulike planer og overordnede styringsdokumenter:

Planhorisont	Plan- og bygningsloven	Kommuneloven
Langsiktig	Kommuneplan § 20-1	
Flere år / minst 4 år	Kommuneplanens kostsiktige del § 20-1 Handlingsprogram § 20-1	Økonomiplan § 44
1 år		Årsbudsjett § 45

Tabell 1: Lovpålagte plandokumenter

Kilde: Kolstad, Hansen og Negaard 2006

I tillegg inneholder kommuneloven bestemmelser om årsregnskap og årsberetning (Lov om kommuner og fylkeskommuner, 2007). Noen kommuner benytter også andre styringsdokumenter eller andre benevnelser for dokumentene, samt bygger opp ulike dokumenthierarkier rundt disse. Alle de ulike styringsdokumentene i en kommune må tas med i betraktningen sammen med BMS-systemet og styringskortet.

Kommuneplanen inneholder en langsiktig og en kortsiktig del. Den langsiktige delen er 12-årig og omfatter mål for utvikling av kommunen, retningslinjer for planlegging, samt en arealdel for forvaltning av arealer og naturressurser (Plan- og bygningsloven, 2007). I denne planen er langsiktige politiske mål som strategisk ledelse har ansvar for å realisere nedfelt. Planen angir mål som blant annet økonomiplan, årsbudsjett og fagplaner skal forholde seg til.

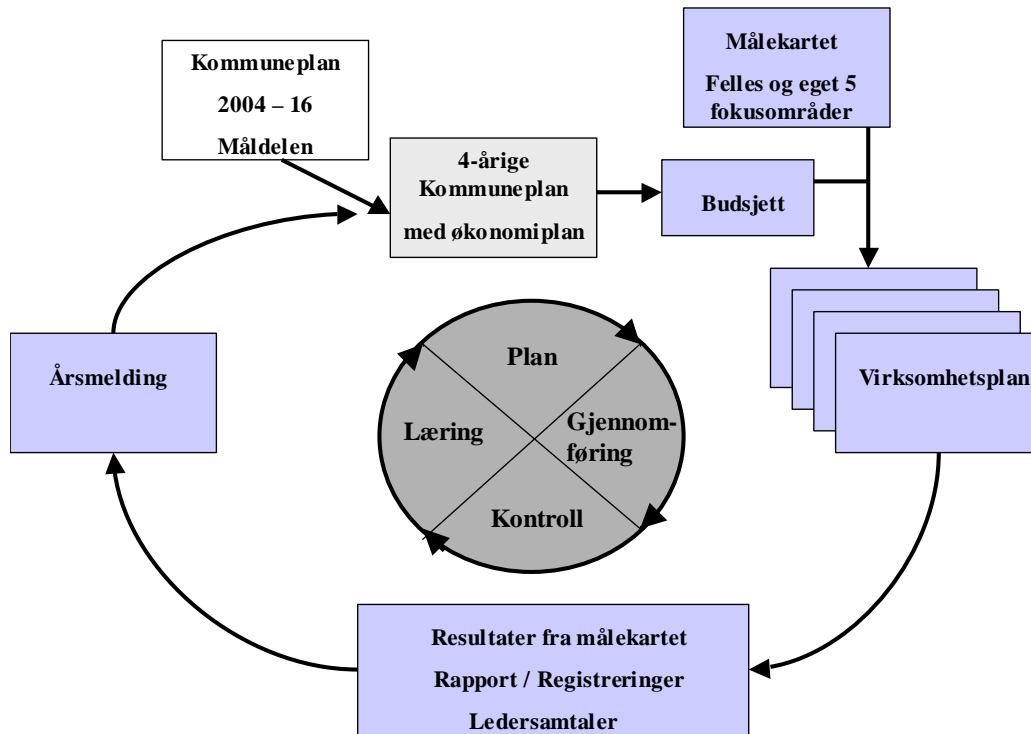
Kommuneplanen inneholder også visjon og mål, samt målformuleringer for definerte

virksomhetsområder. Den kortsiktige kommuneplanen omfatter et handlingsprogram for drift av kommunens og dens virksomheter for de neste årene, ofte fire år framover. Her kan kommunens mål kobles med strukturen som styringskortet er bygd opp etter (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003). Den totale kommuneplanen må bygge på de ressursmessige forutsetningene som kommunen har, og planen gjennomgås og endres en gang per år (Plan- og bygningsloven, 2007).

Økonomiplanen er fireårig og rulleres hvert år. Planen gir en oversikt over forventede inntekter, utgifter og prioriteringer i perioden. Mindre planer for avgrensede deler av kommunen skal integreres i økonomiplanen. Årsbudsjettet vedtas for hvert kommende kalenderår og både dette og økonomiplanen vedtas av kommunestyret. Kommuner skal også årlig utarbeide årsregnskap og årsberetning. Årsregnskapet omfatter alle de økonomiske ressursene som er disponert og anvendt i løpet av året. Årsberetningen inneholder forhold som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske stilling og resultat som ikke kommer fram i regnskapet. I tillegg redegjøres det i årsberetningen om andre viktige forhold og utfordringer for hovedområdene i kommuneplanen og kommunen generelt (Lov om kommuner og fylkeskommuner, 2007). Beretningen inneholder også en oppsummering av oppnådde mål og utfordringer framover, samlede resultater, utviklingstiltak, samt en gjennomgang av mål, avvik og utfordringer i alle fokusområdene på styringskortet (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003).

I tillegg utarbeider noen kommuner virksomhetsplaner. Dette er planer for de enkelte virksomhetene og tar for seg overordnede rammebetingelser og beskrivelser, rapportering om status og resultater fra forrige periode, mål og tiltak for neste periode, budsjett og annen informasjon (ibid.).

De overnevnte dokumentene ses i sammenheng med styringskortet. Ved å integrere disse dokumentene i styringskortet, vil de ulike målene i de styringsdokumentene operasjonaliseres og dermed vil det kunne kontrolleres om kommunen oppnår sine overordnede mål. Med utgangspunkt i dette har Tønsberg kommune bygget opp følgende plansystem for sine styringsdokumenter:



Figur 11: Plansystemet i Tønsberg kommune

Kilde: Metiaas og Valstad, 2006 – tillatelse innhentet fra forlag

Styringskortet i Tønsberg kommune er felles for alle virksomhetene, men hver virksomhet får mulighet til å selv utvikle egne kritiske suksessfaktorer og indikatorer, i tillegg det de som er felles. De virksomhetsrelaterte faktorene og indikatorene er lagt inn i det felles styringskort slik at kommunene bare opererer med ett styringskort.

5.7 Kritikk mot balansert målstyring

Det er flere kritikkmomentene som reises i forbindelse med BMS, og noen av disse presenteres i dette kapitlet. I dette kapitlet brukes begrepet organisasjon i stedet for kommune, virksomhet eller bedrift, da kritikken primært er rettet mot BMS i privat sektor. Imidlertid mener vi at noen av de momentene som belyses muligens også kan gjelde for bruk av BMS i offentlig sektor.

Det å ha et egen lærings og fornyelsesperspektiv oppfattes av enkelte som om at læring kun skjer innenfor dette perspektivet, men læring og fornyelse finner også sted innenfor andre perspektiver (Sending, Tangenes og Gjønnnes, 2007). Når det reserveres et eget perspektiv for læring og

fornyelse, skal ikke dette reflektere lærings- og fornyelsesaktivitetene i seg selv, men heller de kritiske forutsetningene for læring og fornyelse som må være til stede i form av nødvendige innsatsfaktorer og tilrettelegging. Dette er det viktig å være oppmerksom på.

Videre reises det kritikk mot to forhold med hensyn på kritiske suksessfaktorer; det at kritiske suksessfaktorer må være kvantitativt målbare og det at det anbefales at det bare brukes et visst antall suksessfaktorer i styringskortet. Imidlertid mener kritikere at det ikke bør være målbarhet eller et forhåndsbestemt antall suksessfaktorer som skal være styrende for utvikling av et styringskort, men at det heller bør være opp til strategien å bestemme dette (ibid.). Dette vil føre til at organisasjonen kan få et styringskort med et større antall kritiske suksessfaktorer enn anbefalt og at ikke alle disse faktorene er kvantitativt målbare. Det er ikke slik at alt som er viktig her i verden er mulig å måle kvantitativt, og eliminering av suksessfaktorer på grunn av at de ikke er målbare vil føre til dårlig fokus på strategien. Det finnes andre måter å følge opp kritiske suksessfaktorer på enn å måle oppfyllelsen av dem kvantitativt. Produktutvikling er et eksempel på område der godt formulerte suksessfaktorer kan være vanskelig å måle. Området er likevel av betydning for realisering av strategiske ambisjoner, og bør følgelig ikke utelates fra styringskortet. *"Some of the most useful information is not the most reliable. Some of the most reliable information is not the most useful."* (Steve Wallman, former SEC Commissioner).

I følge Kaplan og Norton (1996, gjengitt av Sending, Tangenes og Gjønnnes, 2007) kan dårlig strategiimplementering være årsaken til mislykket innføring av BMS da strategien må implementeres skikkelig for at BMS-systemet skal fungere etter sin hensikt. Videre kan årsaken til at en organisasjon ikke makter å implementere sin strategi være mangel på målbarhet og tydelighet, da dette gjør det vanskelig å kommunisere strategien. Men, hvordan kan det måles om hele organisasjonen forstår strategien? Er det mulig å beskrive en strategi fullt ut? Hvor mye av strategien må forstås før man kan si at den forstås i sin helhet? Videre kan det stilles spørsmål ved implementering av strategi: Hvordan kan en vite at en strategi er effektivt formulert før den er testet ut i praksis? Hvor stor andel eller hvilke elementer av en formulert strategi må være implementert før strategien som sådan kan sies å være implementert?

Voelpel, Leibold og Eckhoff (2006) beskriver økonomien i det 20. århundre som industriell, mens den i det 21. århundre beskrives som innovasjonsøkonomi. Denne økonomien kjennetegnes ved den store betydningen immaterielle eiendeler som kunnskap og nyskapning har, og at evnen til å styre kunnskapsbasert intelligens er en kritisk faktor. I mange tilfeller flyttes interne nøkkelfunksjoner og tradisjonell kjernekompetanse ut av organisasjonen, og outsources til nettverkspartnere i en integrert tilbud- og etterspørselskjede. Organisasjoner må fortsatt skape verdi for brukere, kunder og eiere, men måte denne verdien skapes på har endret seg. BMS ble utviklet i det 20. århundre, og anvendt i innovasjonsøkonomien viser BMS betydelige begrensninger på grunn av hurtige endringer og nettverkspreget forretningsmiljø innenfor mange bransjer. Begrensningene omtales i det følgende.

For det første er BMS et styringssystem som er relativt rigid. Kritiske suksessfaktorer og styringsindikatorer defineres ut fra de valgte perspektivene, og er da bundet til det bestemte perspektivet. Dette begrenser mulighetene for å se organisasjonen i et perspektiv eller med suksessfaktorer og indikatorer som kan ha samtidig og avgjørende interaksjon med andre perspektiver, da suksessfaktorene og indikatorene er låst til det perspektivet de er definert for. Dermed er faren for unnlattelse og ignorering av viktige endringer i organisasjonens miljø stor (ibid.).

For det andre er BMS-systemet statisk ved at systemet omsetter strategien til mål som styrer alle organisasjonens aktiviteter mot å nå disse målene. Konsekvensen blir en uformelig og målorientert organisasjon som kan legge hindringer for aktiviteter og initiativer utover de opprinnelige strategiene og målsettingene. I tillegg vil ikke nye, framvoksende strategier få gehør. Dermed kan potensielle muligheter overses eller ikke bli utnyttet, og organisasjonen blir dermed ineffektiv og lite nyskapende, noe som er uheldig i konkurranse- og endringspregede omgivelser (ibid.).

For det tredje er BMS et internt system som primært fokuserer på prestasjon og strategiiverksettelse internt i organisasjonen (ibid.). Dette kan være et hinder for eksterne innovative forbindelser. Forretninger er i dag mer og mer basert på nettverk eller så kalte ”business ecosystems”, men BMS-systemet ignorerer behovet for eksterne relasjoner og

nettverksinnovasjoner som går sammen om utvikling. BMS fokuserer hovedsakelig på en organisasjon alene og betrakter ikke aktiviteter som prestasjon sammen med andre.

En fjerde begrensning er måten BMS behandler kunnskapsutvikling og innovasjon på. BMS fokuserer på tradisjonell innovasjon gjennom intern forskning og utvikling (FoU) fra idé til ferdig produkt, og hele prosessen holdes hemmelig for det eksterne miljøet. I dagens økonomi preges innovasjon av åpenhet og nettverkssamarbeid, og kompetanse deles i økende betydning. Mobilitet, et økende antall høyt utdannede mennesker og bedre tilgjengelighet på risikokapital, fører til mer og mer åpne former for innovasjon, noe som BMS ikke tillater (ibid.).

På bakgrunn av dette foreslår Voelpel, Leibold og Eckhoff (2006) Systematic Scorecard (SSC) som et alternativ til BMS. Dette dreier seg om at suksess avhenger av evne til å tilpasse seg endringer i miljøet gjennom utvikling sammen med andre, og nettverkskunnskap blir viktig med hensyn på målinger.

6. Diskusjon

Diskusjonen starter med en gjennomgang og analyse av styringssystemet i Lenvik kommune. Dette for å kartlegge hvordan styringssystemet fungerer og om det alternativt finnes behov og muligheter for forbedringer av systemet slik at nytten av det blir større. Videre tar vi utgangspunkt i det som eventuelt bør forbedres og belyser hvordan denne forbedringen kan oppnås ved hjelp av teori om balansert målstyring (BMS). For å underbygge momentene om BMS-systemet, viser vi også hvilke erfaringer andre kommuner har med systemet. Dette gir oss mulighet til å se om, og eventuelt hvordan Lenvik kommune kan øke nytteverdien av det styringssystemet de har i dag ved å tilnærme seg BMS.

Innrammet tekst indikerer resultater som har framkommet i de undersøkelsene som er gjennomført, men teksten er imidlertid ikke direkte sitater. Intervjuguidene og spørreundersøkelsene med svar er vedlegg i denne oppgaven. De aktuelle undersøkelsene er:

- Gruppeintervju med én kommunalsjef, økonomisjef, spesialkonsulent økonomi og personalleder i Lenvik kommune. Dette er representanter fra strategisk ledelse og støtteenhetene i kommunen. Se vedlegg V 5.1
- Intervju med rektorer ved to skoler i Lenvik kommune. Se vedlegg V 5.2 og V 5.3
- Spørreundersøkelse blant lærere ved to skoler i Lenvik kommune. Se vedlegg V 5.6
- Spørreundersøkelse blant sentrale personer i Drammen og Tønsberg kommune i forbindelse med BMS. Se vedlegg V 5.4 og V 5.5

Respondentene i gruppeintervjuet kalles i resten av diskusjonen for ”gruppen med representanter fra strategisk ledelse og støtteenhetene” eller bare ”gruppen”.

6.1 Styringssystemet

Lenvik kommune har som følge av overgangen til to-nivåmodellen fått en flatere struktur. Myndighet er delegert til den enkelte virksomhetsleder som på en friere måte enn tidligere disponerer ressursene og eget budsjett, samt rapporterer direkte til strategisk ledelse.

Styringssystemet i Lenvik kommune består i dag av flere elementer:

- Årshjulet
- Økonomirapporter
- Medarbeidersamtaler
- Verdiplakaten
- Ulike styringsdokumenter som kommuneplan, handlingsplan med virksomhetsplaner og økonomiplan

6.1.1 Årshjulet

Årshjulet viser en oversikt over tidspunkter for ulike planer, rapporter og møter i Lenvik kommune, se vedlegg V1. Hjulet består av datoer for seks økonomirapporteringer, årsregnskap, årsmelding, årsberetning og arbeidet med handlingsplan og økonomiplan, samt datoer for formannskaps- og kommunestyremøter. Selv om årshjulet er en del av styringssystemet i Lenvik kommune, viser det hovedsaklig en oversikt over datoer for ulike planer, rapporter og møter. Vi velger derfor å ikke belyse årshjulet i større grad, da hjulet ikke bidrar til noen konkret form for styring av kommunen utover å angi datoer.

6.1.2 Økonomirapporter

En annen del av styringssystemet i Lenvik kommune er økonomirapporter. Seks ganger per år leverer alle virksomhetslederne i kommunen økonomirapporter til økonomiavdelingen og rapportene utgjør en stor del av styringssystemet i kommunen. En fullstendig økonomirapport vises i vedlegg V3.

I tilknytning til undersøkelsene som er gjennomført har våre respondenter gitt ulike utsang knyttet til økonomirapporteringen i kommunen. Disse gjengis i det følgende som utgangspunkt for vår diskusjon av denne delen av styringssystemet.

I følge gruppen er økonomirapportering en viktig del av styringssystemet i kommunen. Seks ganger per år skal virksomhetslederne utarbeide økonomirapporter. Økonomirapporten har et fast oppsett som omhandler tjenesteproduksjon i forhold til vedtatte forutsetninger og planer,

økonomi og personal / HMS, samt endringer, tiltak og forslag i henhold til de områdene det rapporteres på.

Det som vektlegges i Lenvik kommune i forbindelse med økonomistyring er i følge gruppen budsjettoverholdelse. Grunnen er at kommunen har få innbyggere og dermed får små rammeoverføringer fra staten som skal fordeles til de ulike sektorene og virksomhetene. Dette gir en kjempeutfordring for kommunen med hensyn på hva som skal prioriteres og for å få ressursene til å stekke til. På bakgrunn av den økonomiske situasjonen begrenser de tilgjengelige ressursene omfanget av de områdene det kan fokuseres på, og kommunen må derfor nøye seg med et styringssystem som noen ganger bare fokuserer på det mest nødvendige og lovpålagte. Dette gjør at kommunen bare kan fokusere på nærliggende problemer og hindrer at kommunen er fremtidsrettet.

Demografiske endringer fører til at sektorer som allerede har lite ressurser blir lidende under at ressurser må overføres til andre sektorer der ressursene er mer nødvendige. For eksempel skjer det noen ganger overføringer av ressurser fra skole- til helsesektoren på grunn av økt ressursbehov, da det er viktigere med mat og medisinsk utstyr til eldre enn nye skolebøker til elevene. Gruppen forteller at skolesektoren er uforutsigbar med hensyn på elevtall i forbindelse med til- og fraflytning, samt elever med særskilte behov, noe som vanskeliggjør budsjettarbeidelsen. I tillegg er det vanskelig å avgjøre hva som er riktig budsjett for en skole, da skolen er pliktig til å ta imot alle elever, i motsetning til barnehager som ikke er pliktig til å ta imot flere barn enn de har kapasitet til. Alle skoler er ulike og arbeidet med å definere gode og rettferdige fordelingsnøkler er derfor vanskelig. På bakgrunn disse momentene mener gruppen det er ønskelig å etablere en pott for uforutsette hendelser i skole- og helsesektoren. Bedre samarbeid er også et viktig satsningsområde for at kommunen skal oppnå maksimal utnyttelse av ressursene. Menneskelige prosesser vektlegges, og det arbeides for å motivere ledere og gi de en felles forståelse av ressursbegrensningene i kommunen.

I de ulike virksomhetene er det i følge gruppen virksomhetslederne som har ansvar for budsjettet, dermed er det rektor som er hovedansvarlig for budsjettet og alle økonomiske avgjørelser i skolen. Tidligere hadde kommunen én skolesjef, men etter omleggingen til to-nivåmodellen er

skolesjefens ansvar fordelt på de 12 rektorene. Dette har ført til større forståelse for budsjettstyring og skolene overholder budsjettene i større grad enn tidligere.

Rektorene synes budsjettoverholdelse er en viktig del av deres arbeid. Rektor 1 delegerer i noen tilfeller økonomiansvar til en eller flere av sine ansatte, for eksempel innkjøpsansvar.

Vedkommende er da ansvarlig for dette og kontrolleres jevnlig av rektor. I følge rektor 1 har ulike fag ulike ressursbehov, og fordeling av midler til fagene skjer på grunnlag av møter og diskusjoner der hele personalet deltar. Rektor 2 har det fulle og hele budsjettansvaret i sin skole, og utøver ingen annen form for økonomikontroll enn rapporteringene til økonomiavdelingen.

I følge gruppen fungerer økonomirapporteringen greit, og den hyppige økonomirapporteringen gjør det enklere for økonomiavdelingen og strategisk ledelse å ha kontroll. De får jevnlig informasjon og bedre grunnlag for å ta opp saker med politikerne. Imidlertid kan det være vanskelig å finne årsaker til eventuelle dårlige resultater, samt å tenke langsiktig.

Gruppen synes at balansen mellom det politiske og det administrative plan noen ganger er vanskelig å håndtere. Politiske vedtak skal gjennomføres og det er strategisk ledelses oppgave å sette disse i verk. Men med begrensede ressurser er dette mange ganger vanskelig å håndtere. Dette fører til at enkelte vedtak og områder må prioriteres. Det er enklere å være politiker og vedta hvilke tiltak som skal gjennomføres, enn å være administrativ leder og fordele ressurser for å få gjennomført tiltakene. Politikerne styrer ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv og det er ikke alltid dette som er det mest lønnsomme for strategisk ledelse som sliter med å få ressursene til å strekke til. Rektor 1 påpeker at det i skolen i dag er liten grad av samsvar mellom politiske og økonomiske rammer. Ofte er det slik at de økonomiske rammene ikke er store nok til å tilfredsstille de politiske rammene. Dette er et stort problem for driften av skolen.

I følge rektorene er et annet problem at kommunalsjef og virksomhetsleder kan ha forskjellige mål og ulikt syn på hva som er viktig å fokusere på. Virksomhetslederen som ved etatsmodellen var rektor og bare hadde faglig ansvar, har nå også økonomi- og personalansvar. På grunn av at rektor tidligere var ansatt som pedagogisk leder, kan det være lett å fokusere mest på det faglige selv om det skal være likt fokus på alle områdene. Innenfor skolesektoren er det ønskelig å tilby brukerne best mulig tilbud, men ressursene mangler. Derfor er det ofte vanskelig å være

virksomhetsleder og rektor når man skal være lojal overfor både strategisk ledelse og elever. På bakgrunn av dette foreslår rektorene økt bemanning på økonomi og administrasjon slik at rektor får mer tid til å være pedagogisk leder.

I følge gruppen er Lenvik kommunen pålagt å rapportere KOSTRA-tall til Statistisk sentralbyrå, og dette gjøres av kommunens økonomiavdeling. Kommunen er med i KOSTRA-gruppe 11 og sammenligner seg enten med andre kommuner fra denne gruppen eller med seg selv over tid. Kommunen sammenligner spesielt prestasjoner innenfor skole- og helsesektoren da disse står for 80 % av driftsbudsjettet. KOSTRA benyttes også som en indikator for å finne ut hvordan prestasjonsnivået bør være innenfor ulike områder og sektorer som kommunen selv mistenker at drives ineffektivt. Dersom det er behov settes det i verk tiltak for å komme innenfor normene for gruppen. Økonomiavdelingen og strategisk ledelse er klar over at KOSTRA-tallene kun gir en pekepinn på hvordan kommunen presterer og at man derfor må se på hva som ligger bak tallene.

Med hensyn på økonomistyring har Lenvik kommune i dag et styringssystem som setter ledelsen i stand til å reagere tidlig på økonomiske avvik i forhold til budsjett gjennom oppfølging av økonomirapportene. Disse rapportene utgjør hovedtyngden i dagens styringssystem. De seks rapportene gir økonomiavdelingen god kontroll over forbruk og utvikling i de ulike virksomhetene ved at hver virksomhet følges tett og jevnlig. Imidlertid inneholder ikke økonomirapportene noen faste nøkkeltall. Hvis kommunen velger å ta i bruk slike nøkkeltall, for eksempel driftsutgifter per enhet, mener vi at dette kan motivere virksomhetsledere til å hele tiden ønske å forbedre forrige periodes resultat, noe som kan komme hele kommunen til gode med tanke på økonomisk prestasjon. I følge gruppen fungerer økonomirapporteringen, men det kan være vanskelig å finne årsaker til dårlige resultater som for eksempel negative tall og overforbruk, samt at det er vanskelig å tenke langsiktig. Når årsakene til dårlige resultater er kjent, kan dette brukes til forebygging og dermed til å unngå dårlige resultater i fremtiden. For eksempel kan årsakene til dårlige økonomiske resultater avhenge av andre viktige områder enn økonomi, og derfor kan langsiktig fokus oppnås ved å fokusere på flere områder enn økonomi og ved å se sammenhengen mellom disse.

På grunn av begrensede ressurser er budsjettoverholdelse viktig i Lenvik kommune, noe som fører til stort økonomisk fokus i styringen av kommunen. Dette fører til at styringen ofte bare kan fokusere på det mest nødvendige og lovpålagte, og konsekvensen av dette er kortsiktig fokus. Begrensede ressurser gjør arbeidet med ressursfordeling vanskelig med tanke på hvilke områder det skal fokuseres på. For eksempel har Lenvik kommune 12 skoler, og økonomisk sett er det mest lønnsomt å redusere antallet. Imidlertid er dette et politisk følsomt tema da det er viktig å også ha skoler i små lokalsamfunn for å opprettholde bosettingen. Dersom et lite lokalsamfunn mister sin skole, kan dette føre til fraflytting og at færre ønsker å bosette seg i samfunnet. Dette kan føre til færre innbyggere i arbeidsdyktig alder, nedleggelse av næringsvirksomheter og til slutt utsletting av lokalsamfunn. I tillegg er budsjettoverholdelse i mange tilfeller vanskelig på grunn av uforutsette hendelser og situasjoner, spesielt i helse- og skolesektoren. Et fast avsatt beløp til å dekke slike overskridelser er et alternativ kommunen kan benytte seg av for å unngå å måtte overføre midler mellom de ulike sektorene ved uforutsette hendelser. Dette kan gi mindre negativt utslag på de økonomiske målingene, noe som er bra i forhold til sammenligning mellom virksomheter. Et annet forslag er at kommunen kan følge mer med på prognoser og statistikker for samfunnsutviklingen for å bedre kunne planlegge ressursbehovet. Et tredje alternativ er samarbeid om utnyttelse av ressurser. For eksempel kan ressurser som spesiell kompetanse brukes i flere virksomheter og sektorer, samt mellom flere kommuner. På denne måten kan ressursene utnyttes på en bedre måte.

Etter overgangen til to-nivåmodellen der budsjettansvar ble delegert til virksomhetslederne, har budsjettoverholdelsen i Lenvik kommune blitt bedre. Resultater fra intervjuene blant rektorene viser at disse to virksomhetslederne styrer sine skoler ulikt med tanke på økonomi og budsjett. Bedre budsjettoverholdelse etter overgang til to-nivåmodellen tyder på at denne typen organisering egner seg for å oppnå god økonomistyring. Derfor bør det fortsatt å være opp til hver enkelt virksomhetsleder å velge hvordan skolens økonomi skal styres, så lenge skolene drives på en fornuftig måte og budsjettet overholdes.

På grunn av begrensede ressurser er forholdet mellom politikerne og strategisk ledelse noen ganger vanskelig å håndtere. Dette kan ses på som et agent – prinsippalproblem, der politikerne opptrer som prinsippal og strategisk ledelse som agent, og disse jobber mot ulike mål. Et annet

aktuelt agent- prinsipalproblem er forholdet mellom kommunalsjef og virksomhetsleder da disse kan ha forskjellige mål og ulikt syn på hva som er viktig å fokusere på. Virksomhetslederen som ved etatsmodellen bare hadde faglig ansvar har nå også økonomi- og personalansvar. På grunn av at rektor tidligere bare var ansatt som pedagogisk leder, kan det være lett å fokusere mest på det faglige selv om kommunalsjefen ønsker likt fokus på alle områdene. Innefor skolesektorer er det ønskelig å tilby brukerne best mulig tilbud, men ressursene mangler. Derfor er det ofte vanskelig å være virksomhetsleder og rektor når man skal være lojal overfor både strategisk ledelse og elevene. Derfor foreslår rektorene økt bemanning innenfor økonomi og administrasjon slik at rektorene får mer tid til å være pedagogiske ledere og agent – prinsipalproblemet kan dermed unngås.

Ved sammenligning av KOSTRA-tall med andre kommuner er det viktig å være oppmerksom på det som ligger bak tallene og ikke stole blindt på dem. Tall fra ulike kommuner kan rapporteres på ulike måter og under ulike kontoer, og kan dermed vise feil i forhold til andre kommuner. I tillegg kan enkelte år ha ekstraordinære inntekter eller utgifter som det bør tas høyde for i en eventuell sammenligning. Derfor egner kanskje KOSTRA seg mest til sammenligning av seg selv over tid da man vet bakgrunnen for alle tallene. I tillegg til KOSTRA kan også grunnskolens informasjonssystem (GSI) brukes til sammenligninger. GSI gir informasjon om blant annet antall elever og årsverk ved alle skoler i Norge fra skoleåret 1992-93 og framover, og kan brukes på samme måte som KOSTRA-tall.

6.1.3 Medarbeidersamtaler

Videre består styringssystemet i Lenvik kommune av medarbeidersamtaler. I forbindelse med de undersøkelsene som er gjennomført har våre respondenter gitt ulike kommentarer til medarbeidersamtalene som gjennomføres i kommunen. Disse gjengis i det følgende som utgangspunkt for vår diskusjon av denne delen av styringssystemet.

I følge gruppen gjennomføres det medarbeidersamtaler innad i alle virksomheter i Lenvik kommune. Dette er samtaler mellom kommunalsjefer og virksomhetsledere, samt mellom den enkelte virksomhetsleder og dens ansatte. Samtalene mellom kommunalsjefer og

virksomhetsledere gjennomføres to ganger per år. I samtalene skal virksomhetsledernes og kommunens mål forenes slik at alle til enhver tid jobber mot felles mål, og det avklares hva som må gjøres for at målene skal innfris. Eventuelle problemer og momenter som partene synes er viktige diskuteres også. På denne måten får den enkelte medarbeider mulighet til å komme med ønsker og forslag, samt at misnøye kan oppklares.

Rektor 1 gjennomfører medarbeidersamtaler én til to ganger i året for å kartlegge i hvilken grad de ansatte er fornøyde med jobbsituasjonen. Han mener selv det hadde vært ønskelig med flere medarbeidersamtaler per år, men ressursene strekker ikke til. Hensikten med samtalene er å forene de ansattes og virksomhetens mål, slik at det tydeliggjøres hva som må til for å oppnå målene. Rektor 2 gjennomfører også medarbeidersamtaler én til to ganger i året. Samtalene fokuserer på lærernes hverdag, trivsel på jobben, fremtidige ønsker og videreutvikling.

Medarbeidersamtalene skal bidra til trivsel og forbedring av de ansattes hverdag, samtidig som at rektoren får kartlagt i hvilken grad de ansatte har oppnådd endringer på ønskede områder. I samtalene får også rektor tilbakemelding på den jobben han gjør og forslag til eventuelle forbedringer.

Etter å ha tatt i bruk medarbeidersamtaler føler gruppen fra strategisk ledelse og støtteenheter at jobbsituasjonen til de ansatte i kommunen har blitt bedre. Det fokuseres mer på hvordan de ansatte trives på jobb, hvilke behov de har og hvor tilfreds de er, samt at det legges til rette for utvikling og fornyelse. Samtidig har medarbeidersamtalene bidratt til økt fokus på virksomhetens regnskap, og de ansatte har blitt mer bevisst på dette området.

Vi mener medarbeidersamtalene i Lenvik kommune er en viktig informasjonskilde for god og effektiv drift av kommunen og at samtalene fungerer etter sin hensikt. Samtalene fokuserer ikke bare på økonomi, men også på medarbeidere. Dette gjør at kommunen får et bredere og mer langsiktig fokus, samtidig som at målene forenes og målkongruens oppnås. På denne måten kan kommunen få mulighet til å være proaktiv og kan ta tak i potensielle problemer på et tidlig tidspunkt. Involvering av de ansatte kan føre til at virksomhetsledere og kommunalsjefene får konstruktiv tilbakemelding på viktige områder som danner grunnlag for forbedring. Samtidig kan involvering være med på å motivere de ansatte til økt innsats.

Samtalene kan også ses på som medarbeiderundersøkelser da de kan brukes til å avdekke viktige forhold med tanke på arbeidsdagen til alle ansatte i kommunen. På grunn av forholdet mellom over- og underordnede er det nødvendigvis ikke all informasjon som framkommer i samtalene. Det er derfor viktig å ikke stole blindt på resultatene, og et alternativ kan derfor være å gjennomføre anonyme medarbeiderundersøkelser.

6.1.4 Verdiplakaten

Et annet element i styringssystemet til Lenvik kommune er verdiplakaten. I det følgende gjengir vi ulike kommentarer som våre respondenter har gitt i undersøkelsene i tilknytning til verdiplakaten. Kommentarene blir utgangspunkt for vår diskusjon av denne delen av styringssystemet.

I følge gruppen er verdiplakaten utgangspunkt for den daglige driften av Lenvik kommune, mens plakaten i følge rektor 1 skal skape et felles verdigrunnlag og være veiledende for hvordan de ansatte skal skjøtte sin jobb, både oppover i systemet og overfor brukerne. I følge rektor 2 er hensikten med verdiplakaten å veilede de ansatte, og støtte opp under kommunens visjon.

I følge gruppen og rektorene ble verdiplakaten utarbeidet i samarbeid mellom strategisk ledelse og kommunens virksomhetsledere. Utarbeidelsen foregikk på en prosessorientert måte og ble utviklet over to samlinger. Mellom samlingene pågikk det en prosess ute i hver virksomhet med tanke på utviklingen av plakaten, noe som i følge gruppen har ført til sterkt eierskap til plakaten hos de ansatte. En av de store utfordringene ved utarbeidelsen var å unngå at verdiplakaten ble for omfattende og komplisert. Da plakaten var ferdig utviklet var det virksomhetsledernes ansvar å informere de ansatte om dens innhold og hensikt. Verdiplakaten skal være kjent for alle de ansatte og være godt synlig, men det finnes ingen konkrete rutiner for implementering av plakaten i kommunen. Hvordan dette arbeidet foregår, varierer mellom de ulike delene av kommunen. Det har vist seg å være barnehager og skoler som er flinkes å fokusere på verdiplakaten.

I følge gruppen skal verdiplakaten, i tillegg til å skape et felles verdigrunnlag, brukes i medarbeidersamtaler på alle nivåer i kommunen. Den oppfattes som et sterkt dokument som også kan brukes for å drøfte og løse konflikter. En fordel med plakaten er at atferds- og oppfølgingskrav er definert, og sjansen for at ansatte føler seg mistenkeliggjort ved eventuelle spørsmål om respekt og ansvar er dermed mindre. Plakaten brukes også ved ansettelse av nye medarbeidere.

Rektor 1 gjennomfører årlig medarbeidersamtaler med lærerne, og samtalene er basert på innholdet i verdiplakaten. I følge rektoren får alle nyansatte en innføring i verdiplakaten, samt at de jevnlig blir påminnet plakats innhold og betydning. Rektor 1 mener at de ansatte forstår og aksepterer plakaten, men på grunn av stort press blir ikke plakaten brukt på en optimal måte og i stor nok grad. Skolesektoren er utsatt for stort press og daglige og nærliggende problemer blir derfor prioritert. Han mener imidlertid at dersom kravene i plakaten blir operasjonaliserte og målbare, vil det bli enklere å bruke plakaten aktivt. Da kan plakaten blant annet gi bedre indikasjon på hvordan skolen presterer. Slik det er i dag sliter skolen i forhold til hvilket fokus de skal holde, og mener selv de har nok med den daglige driften.

Rektor 2 mener verdiplakaten har som hensikt å veilede de ansatte, samt støtte opp under kommunens visjon "Lenvik til tjeneste". Ved å møte elevene med respekt, ved å være ansvarsbevisst og ved å se muligheter i hverdagen bidrar skolen til å oppfylle kommunens visjon om å være til tjeneste. Rektoren mener for øvrig at innholdet i plakaten er en selvfølge og utgangspunkt for lærernes arbeid. Verdiplakaten henger på skolen og alle lærerne har fått den utlevert. Med jevne mellomrom diskuteres og repeteres plakaten. I følge rektor 2 var det skepsis til verdiplakaten blant de ansatte i starten, da de følte at den kun angikk de som arbeidet på rådhuset. Men etter hvert som tiden har gått har de ansatte forstått og akseptert plakaten da de har skjønnet viktigheten av den.

Ingen av kravene i verdiplakaten er operasjonaliserte, og rektor 2 kan ikke se for seg at noen av punktene i plakaten kan måles / operasjonaliseres. Han mener derfor at tilbakemeldinger fra skolens brukere er eneste måte å kontrollere verdiplakaten på. På spørsmålet om forslag til

forbedringer av plakaten sier rektor 2 at han er godt fornøyd med plakaten slik den er i dag. Den er godt gjennomarbeidet og han ønsker derfor ikke å endre noe på plakaten med det første.

Resultater i forbindelse med spørreundersøkelsen blant lærerne i Lenvik kommune er presentert i tabell 2 til 4. Resultatene viste at samtlige deltakere i spørreundersøkelsen blant lærerne kjente til verdiplakaten.

Respondentens svar angående hensikten med verdiplakaten	Svarprosent
Tydeliggjøre de kravene som stilles til kommunens ansatte	30,8 %
Visjonen "Lenvik til tjeneste"	23,1 %
Bidra til bedre service fra kommunens side	15,4 %
Danne en felles plattform for det arbeidet som skal gjøres i kommunen	7,7 %
Økt verdiskapning	7,7 %
Bidra til bevisstgjøring av eget ansvar for bedre arbeidsmiljø	7,7 %
Bidra til økt bevisstgjøring av at det er de ansatte som utgjør Lenvik kommune	7,7 %

Tabell 2: Hva er poenget / hensikten med verdiplakaten?

Respondentenes syn på om verdiplakaten fungerer etter sin hensikt	Svarprosent
Fungerer etter sin hensikt	23,1 %
Fungere ikke etter sin hensikt	38,5 %
Usikker på hvorvidt verdiplakaten fungerer eller ikke	38,5 %

Tabell 3: Fungerer verdiplakaten etter sin hensikt?

Respondentens svar bruk av verdiplakaten i daglig arbeid	Svarprosent
Bruker den etter beste evne	30,8 %
Bruker den som rettesnor for daglig arbeid	30,8 %
Bruker den som overordnede kjøreregler for opptreden i ulike situasjoner	7,7 %
Bruker den i personaldiskusjoner	7,7 %
Bruker den i lite grad	15,4 %
Ikke svart på spørsmålet	7,7 %

Tabell 4: Hvordan brukes verdiplakaten i daglig arbeid?

Med utgangspunkt i utsagnene fra intervjuene mener vi kommunens framgangsmåte i utviklingen og implementeringen av verdiplakaten er bra, da den i stor grad involverte de ansatte. På denne måten skapes forankring og eierskap til plakaten, noe også gruppen fra strategisk ledelse og støtteenhetene mener de har klart. Begge rektorene vi snakket med forsto plakaten og brukte den på flere områder. Dette tyder på at den er godt forankret hos dem, men på grunn av lite utvalg kan

vi ikke si noe om dette gjelder alle virksomhetsledere i skolesektoren eller i andre sektorer i Lenvik kommune. Gruppen fra strategisk ledelse og støtteenhetene sier imidlertid at skole- og barnehagesektoren er best på bruk av verdiplakaten, noe som kan indikere at resultatene fra rektorene også kan gjelde andre skoler. Eierskap til verdiplakaten blant lærerne kan til en viss grad kontrolleres opp mot i hvilken grad lærerne bruker verdiplakaten i sitt daglige arbeide. I spørreundersøkelsen blant lærere i Lenvik kommune kom det fram at 23,1 % brukte plakaten i liten eller ingen grad, mens de resterende 76,9 % brukte plakaten i ulik grad, se tabell 4. Dette viser at det er mange som bruker plakaten, noe som kan tyde på at mange av lærerne fra spørreundersøkelsen føler eierskap til verdiplakaten. Om dette gjelder alle lærere i Lenvik kommune, og alle ansatte i kommunen, kan vi ikke si noe om da utvalget til undersøkelsen er for lite til å generalisere. En forklaring på hvorfor verdiplakaten brukes i liten grad, kan i følge rektor 1 være stort press grunnet begrensede ressurser i skolesektoren, noe som fører til prioritering av daglige gjøremål og nærliggende problemer.

For at verdiplakaten skal utnyttes best mulig er det ikke nok at de ansatte i Lenvik kommune kjenner til verdiplakaten, de må også forstå innholdet i den. Hensikten med verdiplakaten er å veilede de ansatte med hensyn på hvordan de skal opptre for å oppnå kommunens visjon ”Lenvik til tjeneste”. På denne måten danner den et felles verdigrunnlag for kommunens ansatte og er utgangspunkt for daglig drift. I spørreundersøkelsen blant lærerne, presentert i tabell 2, er det 76,9 % som svarer at hensikten med verdiplakaten omhandler veiledning for oppfyllelse av visjon. Svarene er noe forskjellige, men inneholder riktige elementer i forhold til dette. De resterende 23,1 % mener at hensikten med plakaten er å oppnå bedre arbeidsmiljø, økt verdiskapning og økt bevisstgjøring på hvem det er som utgjør Lenvik kommune, noe som ikke stemmer overens med virkeligheten. At 76,9 % av deltakerne forstår hensikten med plakaten tyder på at forståelsen av plakaten er god, men at denne andelen kan økes ytterligere. De ulike virksomhetslederne har ulike metoder for implementering og bruk av verdiplakaten. Derfor kan det ha seg slik at de 23,1 % som ikke forstår hensikten med plakaten for eksempel kan være nyansatte som ikke har fått en skikkelig innføring i plakaten enda. Dette er imidlertid ikke noe vi har undersøkt. Utvalget gir dessuten ikke rom for generalisering, noe som betyr at vi ikke vet om disse resultatene gjelder andre skoler og virksomheter i andre sektorer i kommunen.

Som vi ser i avsnittene over er det 76,9 % av lærerne i spørreundersøkelsen som forstår hensikten med verdiplakaten og tilsvarende andel som bruker plakaten i det daglige arbeidet i ulik grad. Dette kan tyde på at det er de som ikke forstår hensikten med plakaten som ikke bruker den. Som tidligere nevnt må implementeringen blant de ansatte som ikke forstår plakaten forbedres og rutiner for dette bør etableres.

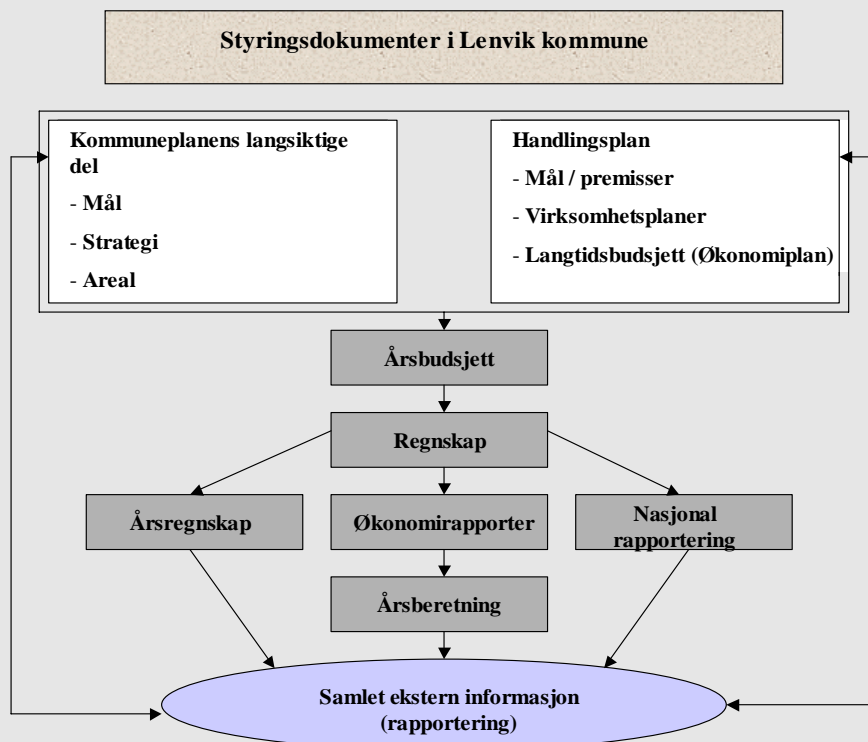
Kravene i verdiplakaten er ikke operasjonaliserte. Dette fører til at det ikke lar seg gjøre å kontrollere om kravene i verdiplakaten oppfylles og om det arbeides i tråd med visjonen. Rektorene som ble intervjuet har delte meninger om operasjonalisering av verdiplakaten, og rektor 2 mener at innholdet i plakaten ikke lar seg måle. Operasjonalisering av kravene i plakaten kan føre til at den blir enklere å bruke, samt blir en viktigere del av styringssystemet til Lenvik kommune. Som sagt er det 76,9 % av lærerne som bruker plakaten, mens tabell 3 viser at bare 23,1 % synes den fungerer etter sin hensikt. Hvis plakaten operasjonaliseres, vil kanskje flere av de ansatte synes at den fungerer bedre. Rektor 1 mener operasjonalisering av plakaten kan føre til at den brukes mer aktivt.

Dersom kravene i plakaten operasjonaliseres kan det hende kommunen får større nytte av den, da det vil være enklere å registrere virksomheter som er på feil kurs og videre peile de inn på riktig kurs. I tillegg kan "flinke" virksomheter identifiseres og brukes som læremestere for andre virksomheter som ikke presterer like bra. Operasjonalisering kan føre til at kommunen får et bedre styringssystem som gir bedre kontroll og mer effektiv drift. Dette kan igjen føre til at fastsatte mål i større grad oppnås og dermed mer fornøyde brukere. Kravene i verdiplakaten er ikke enkle å operasjonalisere, da de er veldig generelle og basert på myke verdier. Det må tas hensyn til at noen av faktorene som kommunen fokuserer på kan være vanskelig å kvantifisere, og dette kan føre til at det måles på feile områder. Det oppstår dermed liten sammenheng mellom målingene som utføres og det som kommunen har definert som viktig å fokusere på. I tillegg er ikke verdiplakaten konkretisert med tanke på hvilke områder den fokuserer på, for eksempel medarbeidere og brukere. Ved å konkretisere disse områdene kan plakaten få et flerdimensjonalt fokus og dermed gi en mer helhetlig oversikt for de ansatte i kommunen.

6.1.5 Styringsdokumenter

Et siste element i styringssystemet i Lenvik kommune som vi ønsker å belyse er de ulike styringsdokumentene som kommunen benytter. I forbindelse med de undersøkelsene som er gjennomført har våre respondenter gitt ulike kommentarer til styringsdokumentene i kommunen. Disse gjengis i det følgende som utgangspunkt for vår diskusjon av denne delen av styringssystemet.

I følge gruppen med representanter fra strategisk ledelse og støtteenhetene har kommunen ulike dokumenter som inngår i styringssystemet. Dette gjelder kommuneplan og handlingsplan inkludert økonomiplan og virksomhetsplaner, samt årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning. I følge gruppen er økonomiplanen det viktigste styringsdokumentet til kommunens politikere. Per dags dato har Lenvik kommune kommuneplanens samfunnsdel ute på høring. Tidligere har ikke kommunen hatt en slik plan. Styringsdokumentene og deres sammenheng kan illustreres på følgende måte:



Figur 12: Styringssystemet i Lenvik kommune

Gjennom kommuneloven og plan- og bygningsloven er kommuner pålagt å utarbeide ulike planer som kommuneplan med lang- og kortsiktig del, handlingsprogram, økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning. Planene er langsiktige og inneholder politiske vedtak om mål for utvikling, samt planer og retningslinjer for kommunen. Da planene er en del av styringssystemet er det viktig at disse brukes i den daglige driften og ikke blir bortgjemte dokumenter som nesten ingen kjenner til. Som vi ser av figur 12 er styringsdokumentene til Lenvik kommune satt i system og linket til hverandre. Dette er viktig, da de som bruker planene må kunne se sammenhengen mellom dem. Imidlertid er ikke målene fra de overnevnte planene brutt ned i konkretiserte mål slik at de er målbare og gir kommunen mulighet til å kontrollere om målene nås. Operasjonalisering av mål gir grunnlag for styring, og er noe Lenvik kommune bør gjøre.

Videre følger en oppsummering av de ulike elementene av styringssystemet i Lenvik kommune som er diskutert over. Etter å ha gjennomgått elementene i styringssystemet er det avdekket ulike momenter med styringssystemet som fungerer bra, samt noen momenter som kan forbedres. Ved å forbedre disse kan Lenvik kommune få økt nytteverdi av dagens styringssystem. Oppsummert kan vi si at dagens styringssystem i Lenvik kommune hovedsaklig har økonomisk fokus da kontroll av virksomhetene stort sett bare utøves i form av økonomirapportene som gjennomføres seks ganger per år. Styringssystemet med økonomirapportene gjør at kommunen får mulighet til å reagere tidlig på økonomiske avvik i forhold til budsjettet. Budsjettoverholdelse er viktig på grunn av begrensede ressurser, og dette er noe som har blitt bedre etter overgangen til to-nivåmodellen. Lenvik kommune bruker KOSTRA-tall for å sammenligne seg selv over tid eller med andre kommuner, slik at kommunen hele tiden kan strebe etter å bli bedre på områder som sammenligningen gir dårlige resultater på. De medarbeidersamtalene som brukes i kommunen gir informasjon om medarbeiderne som kan brukes i driften av kommunen, samt at de utvider fokuset til mer enn bare økonomi. Verdiplakaten ble utarbeidet på en grundig måte og involverte mange av kommunens ansatte, noe som er viktig for å oppnå eierskap til den. De lovpålagte styringsdokumentene er satt i system og linket til hverandre, slik at sammenhengen mellom disse kommer tydelig fram.

Slik styringssystemet i Lenvik kommune er i dag har det stort økonomisk fokus. Systemet gir en økonomisk tilstandrapport med historiske og bakoverskuende målinger. Dette fører til at det kan

være vanskelig å predikere fremtiden og systemet mangler dermed langsiktig fokus. Dessuten inneholder ikke økonomirapportene noen faste nøkkeltall som kan bidra til oppfølging over tid. I følge gruppen fungerer økonomirapporteringen, men det er vanskelig å finne årsaker til dårlige resultater, samt tenke langsiktig. På grunn av begrensede ressurser må kommunen ofte nøye seg med å fokusere på det som er mest nødvendig og lovpålagt, og konsekvensen av dette er kortsiktig fokus. I tillegg kan uforutsette hendelser og situasjoner noen ganger gjøre det vanskelig å overholde budsjettet. Lenvik kommune registrerer også agent- prinsiplproblemer mellom politikere og strategisk ledelse, samt mellom kommunalsjefer og virksomhetsledere.

Medarbeidersamtalene som gjennomføres ansikt-til-ansikt kan begrense informasjonsmengden som framkommer, spesielt med tanke på misnøye, men det gjennomføres i dag ingen andre former for medarbeiderundersøkelser i kommunen. Spørreundersøkelsen blant lærerne viser at det er variasjon i eierskap, forståelse og bruk av verdiplakaten, og ved å operasjonalisere kravene i verdiplakaten kan eierskap, forståelse og bruk øke. På grunn av at kravene i plakaten ikke er operasjonaliserte har ikke kommunen mulighet til å føre noen form for kontroll av oppnåelse av kravene og visjonen. Imidlertid er kravene generelle og derfor vanskelige å operasjonalisere, samtidig som det ikke er konkretisert hvilke områder plakaten gjelder. Manglende operasjonalisering angår også de styringsdokumentene som Lenvik kommune har. Ved å konkretisere målene kan kommunen få mulighet til å kontrollere om målene nås. Alle disse nevnte faktorene er områder som Lenvik kommune kan forbedre for å få økt nytteverdi av dagens styringssystem.

I tillegg til de overnevnte punktene som bør forbedres, er det også noen samfunns- og organisasjonsmessige faktorer som gjør at det er behov for endringer i styringssystemet. For det første har synet på det offentlige endret seg i senere tid. Mange offentlige virksomheter har begrensede ressurser, der i blant Lenvik kommune. Dette gjør det vanskelig å tilfredsstille alle brukerne, og dermed blir streben etter effektivitet større. Brukerbehovene har endret seg ved at brukerne har fått mer makt og flere rettigheter. Dermed stilles det større krav til fleksibilitet, service, omstillingsevne og optimal ressursutnyttelse. I tillegg har ikke-økonomiske verdier blitt en viktig kilde til suksess, da økonomiske verdier blant annet ikke sier nok om tilfredsstillelse av brukerne. Av denne grunn er det viktig å ha et styringssystem som fanger opp, og tar hensyn til dette.

For det andre er det mange kommuner som i dag styres ut fra en to-nivåmodell der ansvar og myndighet blir delegert nedover i organisasjonen, der i blant Lenvik kommune. Det er derfor behov for et styringssystem som kontrollerer resultater i de ulike virkesomhetene. Kommunens mål bør operasjonaliseres slik at det kan kontrolleres i hvilken grad de oppnås, og for å gi en god oversikt over alle resultatene fra de ulike delene av kommunen.

6.2 Balansert målstyring

BMS er et aktuelt styringssystem som tar hensyn til de momentene som er diskutert over. Ved å fokusere på ikke-økonomiske målinger og flere perspektiver, bidrar BMS til å koble den kortsiktige driften av kommunen til langsiktig visjon, mål og strategi. Fokus holdes på det som er kritisk for kommunen, og bidrar til kommunikasjon og oppfølging rundt visjon, mål og strategi. Ved bruk av BMS fokuseres det kun på noen få utvalgte områder og perspektiver som kommunen mener det er viktig å fokusere på. Disse områdene samles i et styringskort som består av det som kommunen synes det er viktig å fokusere på innenfor hvert perspektiv, fra overordnet nivå til detaljnivå. En særegenhet med BMS er at systemet fokuserer på årsak-/virkningssammenhenger mellom de ulike områdene og perspektivene som er viktige for kommunen.

På bakgrunn av undersøkelsene som er gjennomført i Drammen og Tønsberg kommune har det framkommet følgende om bakgrunnen for implementering av BMS:

I følge Drammen kommune var bakgrunnen for overgangen til BMS at kommunen gikk over til en to-nivåmodell og hadde i den forbindelse behov for et system for resultatstyring. Kommunen ønsket å fokusere mer på resultater og nye arbeidsmetoder og organiseringer ble derfor vurdert.

Bakgrunnen for at Tønsberg kommune tok i bruk BMS var at kommunen i 1998 ble omorganisert til en to-nivåmodell. Dette medførte et stort kontrollspenn og kommunen var nødt til å finne et nytt styringssystem som kunne ivareta funksjoner som styring, rapportering og utviklingsarbeid. I tillegg ønsket kommunen et system som fokuserte på mer enn kun det økonomiske.

Lenvik kommune har siden 2002 vært organisert etter to-nivåmodellen, og det er derfor mulig at erfaringsmomenter som Drammen og Tønsberg kommune har gjort, også kan gjelde for Lenvik kommune. Erfaringene presenteres underveis i den videre diskusjonen.

Styringssystemet i Lenvik kommune er basert på et økonomisk styringsperspektiv og er i liten grad utviklet for å følge opp andre viktige perspektiver og for å gjennomføre måling av ikke-økonomiske verdier. Dette gjelder for eksempel oppfølging av kommunens brukere da kommunes eksistens er basert på tilfredsstillelse av innbyggere, og brukerfokus er dermed viktig. I tillegg endrer behovene til brukerne seg etter hvert som årene går. Dermed må kommunen være fleksibel og omstillingsvillig, og følge med på endringer i omgivelsene. Da tjenestene som en kommune produserer hovedsakelig er basert på menneskelige ressurser, er det viktig at denne ressursen verdsettes og brukes på en fornuftig måte. Derfor er det viktig å fokusere på de ansatte. Det er også viktig at de menneskelige ressursene får utvikle seg og fokus på læring og vekst er dermed essensielt. Ved kontinuerlig utvikling av kommunen vil tjenestene som produseres og leveres hele tiden være oppdaterte og i tråd med de ønsker og behov som ligger til grunn. Videre er det viktig med gode rutiner og interne prosesser, slik at de ansatte kan gjøre en så god jobb som mulig, noe som igjen fører til at brukerne blir fornøyde.

Momentene fra diskusjonen over viser ulike perspektiver som kan være aktuelle i et flerdimensjonalt styringssystem som BMS. I offentlig sektor er de mest brukte perspektivene økonomiperspektivet, perspektivet for interne prosesser og rutiner, brukerperspektivet, medarbeiderperspektivet, samt læring og vekstperspektivet. Dette er også aktuelle perspektiver for Lenvik kommune. Ved å fokusere på disse ulike perspektivene kan dominansen til det økonomiske fokuset reduseres, og kommunen kan få en mer langsiktig og helhetlig styring. Ved å utarbeide et styringskort med nøkkeltall eller styringsindikatorer for det som kommunen definerer som viktig for å oppnå visjon, mål og strategi, vil kommunen få fokus rettet mot det som er kritisk for at disse skal oppnås.

En av gevinstene Lenvik kommune kan ha av å ta i bruk BMS er muligheten til å belyse årsaks-/virkningssammenhenger. BMS er et system som ikke bare måler ulike resultater, men som også

ser på årsakene til de ulike resultatene. På denne måten kan Lenvik kommune avdekke hva som er årsaker til gode og dårlige resultater, og dermed raskt kunne gjøre noe med dem.

Sammenhenger mellom gode og dårlige resultater kommer tydelig fram, og gir dermed langsiktig fokus gjennom proaktiv og riktig styring av kommunen. Overordnede mål i offentlig sektor er fornøyde brukere og effektiv ressursbruk i samsvar med vedtatte politiske prioriteringer. Årsak-/virkningssammenhenger i forhold til dette kan illustreres ved at stor grad av læring og fornyelse kan føre til bedre interne prosesser og rutiner som igjen kan gi kostnadseffektiv drift. Dette kan føre til at økonomiske rammebetingelser holdes. I tillegg kan gode interne prosesser og rutiner føre til større tilfredshet hos medarbeiderne. Dersom medarbeidere er tilfredse kan dette føre til økt ytelse i tjenesteproduksjonen, noe som igjen kan føre til mer fornøyde brukere, og at kommunens overordnede mål nås.

Videre kan årsak- /virkningssammenhenger være nyttig for en kommune med begrensede ressurser. Ved å belyse disse sammenhengene kan de begrensede ressursene fordeles og utnyttes på en mer rettferdig og effektiv måte, samt at det vises bedre hvilket ressursforbruk som gir hvilke resultater. Dette kan føre til bedre ressursutnyttelse, og at kommunen ikke bare behøver å fokusere på det som er nødvendig og lovpålagt. Bedre og mer balansert ressursutnyttelse kan også føre til at økonomien blir mer oversiktlig og bedre. Dette kan igjen medføre at kommunen får frigjort ressurser som kan brukes til å dekke utforutsette hendelser og dermed redusere budsjettoverskridelser.

Som nevnt tidligere registrerer Lenvik kommune agent- prinspalproblemer med hensyn på forholdet mellom politikere og strategisk ledelse, samt mellom kommunalsjefene og virksomhetslederne. Ved å fokusere og rapportere på flere områder og perspektiver kan det på grunn av mer informasjon bli tydeligere for både politikerne, strategisk ledelse og virksomhetsledere hvilke tiltak som bør gjøres og hvilke grupper som bør prioriteres. På denne måten kan agent- prinspalproblemene til en viss grad reduseres da vedtak og ressursfordelinger i større grad kan skje ut fra et felles grunnlag.

I tillegg til at BMS gir økt fokus på brukere, medarbeidere, interne prosesser og rutiner, samt læring og fornyelse kan BMS gi strategisk ledelse og politikerne mulighet til mer helhetlig styring og

kontroll over prestasjon og utvikling. Samtidig som muligheten for sammenligning med andre kommuner og seg selv over tid blir større. Virksomhetslederne kan få bedre kunnskap om sin virksomhet ved at det fokuseres på flere perspektiver. De ansatte kan få bedre grunnlag for å se på og følge med på sin egen og virksomhetens utvikling, samtidig som grunnlaget for kommunikasjon med sine overordnede blir bedre. Brukerne kan få mulighet til å gi tilbakemelding på de tjenesetene de mottar. I dag rapporterer virksomhetslederne i Lenvik kommune økonomiske resultater til kommunalsjef som rapporterer videre til rådmann og politikere. Dermed har kommunens øverste myndighet en forholdsvis god oversikt over de økonomiske faktorene. Dersom det rapporteres på andre faktorer enn det økonomiske, kan kommuneledelsen og politikerne få et enda bedre grunnlag for styring og utvikling av kommunen i tråd med visjon, mål og strategier som kommunen har definert, samtidig som agent-prinsipalproblemer kan unngås som følge av mer helhetlig styring.

Ved innføring av BMS er det viktig med etablering av en lærende organisasjon. Det vil si at hvis Lenvik kommune skal lykkes på lang sikt, er det nødvendig med en kultur som gir rom for læring, kreativitet og personlig ansvar. På denne måten kan kommunen bli i stand til å utnytte sine ressurser og kunnskaper på en best mulig måte, samt reagere på endringer i omgivelsene.

Undersøkelsene som er gjennomført viser ulik grad av eierskap, forståelse og bruk av verdiplakaten. For å øke denne andelen bør implementeringen av verdiplakaten gjøres bedre. Samtidig kan operasjonalisering av kravene i plakaten føre til at den blir godtatt ved at det blir enklere å se nytten av den. Atferdskravene i verdiplakaten kan minne litt om strategiske fokusområder i BMS da disse kravene viser hva som er viktig for kommunen å fokusere på for å oppnå visjonen. Videre kan oppfølgingskravene i plakaten sammenlignes med kritiske suksessfaktorer i BMS da disse viser hvordan kommunen skal oppnå atferdskravene, samt at det er disse som gir størst utslag på resultater og mål. Ved å finne målemetoder som kan gi indikasjoner på oppfyllelse av de ulike kravene, kan Lenvik kommune få større utnyttelse av verdiplakaten i form av styringsinformasjon som kan brukes på tvers av virksomhetene og sektorene. I tillegg kan plakaten gi en mer helhetlig oversikt til kommunen ved å konkretisere de viktigste områdene som plakaten omhandler og dermed vil plakaten få et flerdimensjonalt fokus.

Vi har funnet ut at Lenvik kommune tidligere fokuserte på flere områder enn økonomi gjennom en lederplakat som i 2005 ble erstattet med den tidligere omtalte verdiplakaten, se figur 13.

Lederplakaten – skjema for dialog og veiledning

	Hvordan ha innbyggere i fokus med service og kvalitet	Hvordan arbeide for en god og utviklende arbeidsplass	Hvordan utvikle og følge opp: økonomi, organisering og saksbehandling	Hvordan være resultat-orientert	Hvordan motivere og involvere sine medarbeidere
<ul style="list-style-type: none"> ● Avklare utfordringer ● Legge strategi ● Sette mål 					
<ul style="list-style-type: none"> ● Planlagte og gjennomførte tiltak ● Resultat 					
Videre arbeid					

Figur 13: Lederplakaten

Kilde: Gunnar Ottesen

Lederplakaten ble brukt til å måle virksomhetsledernes prestasjon i forhold til oppnådde resultater på fem definerte områder. De definerte områdene var flerdimensjonale og kan sammenlignes med perspektiver i BMS. Plakaten ble gjennomgått på medarbeidersamtalene mellom virksomhetsledere og kommunalsjefer, der resultater fra målingene ble drøftet og det ble satt opp nye mål for neste periode. Hver virksomhet hadde hver sin lederplakat. Lederplakaten hadde ingen operasjonaliserte mål, og på samme måte som i dag var det bare det økonomiske som ble målt gjennom økonomirapportering seks ganger i året.

Bakgrunnen for overgangen fra lederplakat til verdiplakat var at Lenvik kommune ønsket et styringssystem som var felles for hele kommunen. En felles verdiplakat for kommunen skulle bidra til at alle virksomheter og ansatte arbeidet mot samme visjon og hadde samme verdigrunnlag. Samtidig skulle det bli enklere å få oversikt over alle virksomheters prestasjoner,

samt bli enklere og mindre tidkrevende å gjennomgå alle resultater. I tillegg skulle det blir enklere å sammenligne ulike virksomheter med hverandre. Imidlertid ble verdiplakaten generell og lite tilpasset de enkelte virksomhetene. Det er ikke lett å se hvorfor verdiplakaten ikke kunne brukes sammen med lederplakaten, da bruk av lederplakaten kunne støttet opp under styringen i forhold til verdiplakaten. Verdiplakaten kunne fungert på overordnet nivå, mens lederplakaten kunne fungert på detaljnivå, også mellom virksomhetsleder og dens medarbeidere, uten at plakatene kom i konflikt med hverandre. Imidlertid bør lederplakaten, i likhet med verdiplakaten, konkretiseres og operasjonaliseres. Dersom Lenvik kommune tar i bruk BMS, bør de erstatte verdiplakaten og lederplakaten med et styringskort, og heller bruke elementer fra plakatene i styringskortet.

For at BMS skal fungere og ikke bli et tillegg til det gamle styringssystemet, må det integreres med de planene som allerede finnes i kommunen. Politikernes mål er nedfelt i de lovpålagte styringsdokumentene og planene. Ofte kan disse dokumentene være lite kjent og ha liten betydning for daglig drift. Ved bruk av BMS kan målene brytes ned til konkrete operasjonaliserte mål, noe som igjen bidrar til kontroll av oppnåelse av overordnede mål og mulighet for bedre styring på lokalpolitisk nivå.

Strategien danner grunnlaget for BMS-systemet og det er derfor viktig at strategien kommuniseres nedover i hele organisasjonen slik at de ansatte forstår den og implementeringen av BMS blir vellykket. For å oppnå dette må BMS-systemet ha en fast og logisk struktur. De ansatte i Lenvik kommune må inkluderes i utviklingen av strategier og få grundig innføring i strategiene etter at de er vedtatt, slik at de vet hvordan de skal arbeide for at strategiene skal oppfylles. Dette kan gjøres på samme måte som Lenvik kommune gjorde det med implementeringen av verdiplakaten. Imidlertid må det tas hensyn til de punktene som er påpekt tidligere med hensyn på dårlig implementering og forståelse. BMS gir periodisk oppfølging av utviklingen i kommunen innenfor de definerte perspektivene og kursen kan endres underveis hvis kommunen ikke arbeider i henhold til de vedtatte strategiene.

Gjennom de undersøkelsene som er utført i Drammen og Tønsberg kommune, har det framkommet følgende positive erfaringsmomenter ved implementering av BMS:

Ved å implementere BMS har Drammen kommune opplevd at resultatene har blitt satt mer i fokus slik at det ikke bare er ”business as usual”. Systemet har vært med på å synliggjøre og operasjonalisere de ulike planene opp mot kommunens visjon, samt gjort kommunen i stand til å gå bakover i tid og se etter trender innenfor de ulike sektorene, for eksempel om brukerne er mer eller mindre fornøyde med de kommunale tilbudene. I tillegg har det bidratt til økt innsats på kritiske områder slik at kommunen har kunnet utvikle seg ytterligere i riktig retning og bli mer effektiv og fokusert.

En positiv erfaring Drammen kommune har med BMS er at kommunen blir satt i et helhetlig system og at årsak- /virkningssammenhenger kan synliggjøres. Dette har vært med på å vise hvilke faktorer som henger sammen og påvirker hverandre gjensidig. På denne måten får BMS fram at kommunen faktisk vil noe og er opptatt av å bli bedre. Kommunen har også inntrykket av at innbyggerne er positive til det systemet det jobbes etter.

I følge Tønsberg kommune har kommunen oppnådd et bedre helhetsbilde etter implementeringen av BMS. Dette har skjedd ved å sammenstille økonomiske nøkkeltall (KOSTRA) med resultater fra bruker- og medarbeiderundersøkelser. Kommunens virksomheter har som følge av dette opplevd et press for å forbedre dårlige resultater. I tillegg har kommunens virksomhetsledere lederavtaler med rådmannen der BMS-resultatene danner grunnlaget. For å sikre at organisasjonen går i samme retning fokuserer samtlige virksomheter på utvalgte fokusområder, samt indikatorer det skal måles på. Tønsberg kommune synes BMS er et styringssystem som er egnet i alle sektorer. For rektor er brukerundersøkelser blant elever og foreldre et viktig redskap for å danne seg et inntrykk av den enkelte klasse, samt oppfølging av lærerne.

Som vi ser av erfaringene over viser det seg at flere av de momentene som tidligere er diskutert i forhold til Lenvik kommune og teori om BMS, også gjelder for Drammen og Tønsberg kommune. Dette gjelder for eksempel et mer helhetlig styringssystem, synliggjøring av årsaks- /virkningssammenhenger, langsiktig fokus og operasjonalisering av planer som fører til styring i retning av visjon, mål og strategi. I tillegg framkommer det av undersøkelsene blant andre kommuner at BMS setter kommuner i stand til å gå bakover i tid og se etter trender i de ulike

sektorene. På denne måten kan kommuner på en enklere måte finne ut hva som ligger bak de ulike resultatene og se om dette er noe som gjentar seg i spesielle perioder eller år, for eksempel positiv og negativ score på målinger i forbindelse med kommunevalg. Videre framkommer det at ved å gjennomføre målinger får virksomhetslederne press på seg for å stadig forbedre dårlige resultater. Dette fører til at alle kommunens virksomhetsledere hele tiden streber etter å bli bedre. I tillegg har én av kommunene opplevd at innbyggerne er positive til styringssystemet, noe som igjen kan bety større brukertilfredshet med tanke på de tjenestene som ytes. Denne effekten er det også mulig at Lenvik kommune kan oppnå, noe som igjen kan føre til at kommunen forbedrer sitt renommé utad.

6.3 Utarbeidelse av styringskort

I BMS brukes et styringskort for å måle resultater innenfor de perspektivene som er definert som viktige for styring av kommunen. Perspektiver, strategiske fokusområder, kritiske suksessfaktorer, styringsindikatorer og målemetoder defineres med utgangspunkt i visjon, mål og strategi. Alt dette kan samles i et styringskort som kan brukes som instrument for å måle resultater. Videre diskuterer vi utviklingen av et styringskort for Lenvik kommune med utgangspunkt i de undersøkelsene som er gjennomført. Diskusjonen starter med en gjennomgang av visjon, mål og strategi, samt strategiske kart. Videre diskuterer vi hvert enkelt perspektiv med tilhørende strategiske fokusområder, kritiske suksessfaktorer, styringsindikatorer og målemetoder, og ender til slutt opp med et styringskort for Lenvik kommune.

6.3.1 Visjon, mål og strategi

Visjon, mål og strategi er viktig i BMS, og danner grunnlag for valg av perspektiver og måleområder i styringskortet. Det kan være vanskelig å definere visjon, mål og strategi på en kort og konsis måte, da det er vanskelig å definere konkret hva organisasjonen skal fokusere på og arbeide mot. Det er viktig at visjon, mål og strategi passer med hverandre og dagens situasjon i kommunen. Videre er det de viktigste forholdene som skal måles og rapporteres og dette innebærer vanskelige, men nyttige drøftinger og beslutninger.

I følge gruppen er visjonen til Lenvik kommune ”Lenvik til tjeneste”. I dette ligger det at Lenvik kommune alltid skal være til tjeneste for sine innbyggere og yte tjenester til alle som trenger det.

I etterkant av undersøkelsene som ble gjennomført med ulike representanter i Lenvik kommune, har vi inntrykk av at visjonen er tydeliggjort og godt innarbeidet da alle respondentene kjente til visjonen. Mange kommuner omtaler visjon, mål og strategier i kommuneplanen. Dette er ikke tilfelle i Lenvik kommune, da de ikke har samlet og konkretisert de områdene de mener det er viktig å satse på for lokalsamfunnet i Lenvik.

Imidlertid kom følgende fram i intervjuet med gruppen:

For tiden har kommunen en samfunnsdel for 2007-2019 ute på høring. Denne skal bli en del av kommuneplanen. Bakgrunnen for arbeidet med denne planen er behovet for å samle og konkretisere de områdene kommunen mener det er viktig å satse på framover. Planen inneholder en ny visjon, målsettinger og strategier for framtidig utvikling innenfor satsningsområdene oppvekstvilkår og -miljø, kunnskaps- og kompetansebygging, næringsutvikling, kommunikasjon, byutvikling og bygdeutvikling. Innenfor hvert av områdene er det definert utfordringer, hovedmålsettinger og delmålsettinger.

Den nye visjonen til Lenvik kommune er ”Samarbeid, tiltak, trivsel”, som betyr at gjennom samarbeid om tiltak skapes det trivsel. Videre omhandler de overordnede målene som er definert et allsidig næringsliv og variert tilbud til befolkningen, Lenvik som regionalt tyngdepunkt i Midt-Troms, økt velferd og positiv utvikling som følge av trivsel, kompetanse og service. I tillegg er samhandling og samarbeid med og mellom innbyggerne, privat- og offentlig virksomhet, samt andre kommuner viktig.

Som nevnt tidligere har visjonen til Lenvik kommune fram til i dag vært ”Lenvik til tjeneste”. Vårt inntrykk er at kommunen i framtiden skal bruke begge visjonene. Dersom dette er tilfellet, kan dette skape forvirring blant kommunens ansatte med hensyn på hva det er kommunen ønsker å arbeide mot. Med en uklar visjon mangler fundamentet for det helhetlige fokuset som BMS ivaretar, noe som kan være uheldig for Lenvik kommune.

Med hensyn på definering av mål stilles det krav om at disse må være spesifiserte, målbare, aksepterte, realistiske og tidsbestemte. De overnevnte målene til Lenvik kommune er til en viss grad spesifiserte, men kommunen kan i større grad konkretisere hva de er ute etter å oppnå. Dette vil føre til at målene i større grad blir målbare og det blir enklere å etterprøve om de er oppnådd. Ved å ha konkrete mål blir det enklere for de ansatte å adoptere målene og dermed enklere å oppnå dem. Ved å operasjonalisere de ulike målene vil kommunen settes i stand til å kontrollere i hvilken grad de ulike målene oppnås. Vi velger å ikke gå inn på målene innenfor de ulike satsningsområdene, da disse er for omfattende.

Konkrete strategier for hele Lenvik kommune og de ulike satsningsområdene er ikke definert i forslaget til samfunnsdelen til kommuneplanen. Manglende strategier vanskeliggjør utarbeidelsen av styringskort da dette tar utgangspunkt i definert visjon, mål og strategi. Dette er uheldig i forhold til en eventuell overgang til et BMS-system. Strategier beskriver hva en virksomhet skal prioritere for å oppnå sin visjon, og manglende strategi er derfor også uheldig for kommunens ansatte. Når de ansatte ikke har en strategi å forholde seg til, kan arbeidet for å oppnå visjonen virke uklart. Lenvik kommune bør derfor bruke tid på å utarbeide konkrete strategier, for eksempel en hovedstrategi for hele kommunen og delstrategier for de ulike virksomhetene.

6.3.2 Strategiske kart

Strategier er med på å danne grunnlaget for BMS-systemet og klargjøring av strategier er derfor viktig. Dette kan gjøres ved hjelp av strategiske kart. Et strategisk kart gir et samlet bilde av hovedelementene i strategiene, og viser sammenhengen mellom disse og de ulike perspektivene kommunen har definert som viktige å satse på. Strategiene i Lenvik kommune karakteriseres i dag ved at de er omfattende og lite konkrete. Dette gjør det vanskelig å utarbeide et strategisk kart. Dersom kommunen hadde hatt en konkret strategi kunne et strategisk kart vært et hjelpemiddel for å se sammenhenger mellom strategier og de perspektivene kommunen har definert som viktige å satse på. På denne måten kan det bli enklere for de ansatte å forstå hvordan de ulike elementene kommunen vektlegger henger sammen og hvordan deres innsats påvirker de ulike områdene. På bakgrunn av dette mener vi derfor at Lenvik kommune bør utarbeide et slikt

kart etter å ha definert konkrete strategier, da dette gjør det enklere å kommunisere strategien til alle kommunens ansatte.

Vi vil videre presentere aktuelle perspektiver for Lenvik kommune med tilhørende strategiske fokusområder, kritiske suksessfaktorer og styringsindikatorer. De foreslåtte strategiske fokusområdene, kritiske suksessfaktorene og styringsindikatorerne omfatter i noen grad skolesektoren, da mange av disse har framkommet i intervju med rektorer. I tillegg fokuserte gruppen med representanter fra strategisk ledelse og støttevirksomhetene mye på denne sektoren da den anses som krevende med hensyn på ressursfordeling og styring. Vi mener imidlertid at det forslaget til styringskort som til slutt presenteres kan gjelde hele Lenvik kommune.

6.3.3 Økonomiperspektivet

Det økonomiske perspektivet er det mest tradisjonelle perspektivet, og i offentlig sektor er det ofte overholdelse av budsjetter, samt riktig og effektiv ressursbruk som er sentralt. Som tidligere nevnt er det budsjettoverholdelse som vektlegges i økonomistyringen i Lenvik kommune.

Strategiske fokusområder er de resultater og faktorer som samlet bidrar til at kommunen oppnår visjon, mål og strategi. Gjennom intervju med gruppen og rektorene ble det ikke definert noen konkrete strategiske fokusområder i økonomiperspektivet. Men ut fra den informasjonen som har framkommet i intervjuer med Lenvik kommune, mener vi at det som samlet kan bidra til at Lenvik kommune oppnår visjon, mål og strategi er god ressursfordeling og sunn økonomi. Dette på grunn av at god ressursfordeling og sunn økonomi kan føre til at brukerne tilfredsstilles, samtidig som at kommuneøkonomien forvaltes på en god måte.

Videre må det defineres kritiske suksessfaktorer som beskriver de forhold og variabler som gir størst utslag på kommunens resultater og mål. Avklaring av disse faktorene bidrar til nyttig prioritering mellom det som er viktig og mindre viktig.

I følge gruppen er kritiske suksessfaktorer for Lenvik kommune god økonomistyring, ingen budsjettavvik, samt gode og rettferdige fordelingsnøkler. I følge rektorene er budsjettoverholdelse en viktig faktor.

Ved å fokusere på god økonomistyring, budsjettoverholdelse, samt gode og rettferdige fordelingsnøkler, kan Lenvik kommune oppnå god ressursfordeling og en sunn økonomi.

For å måle oppnåelse av de kritiske suksessfaktorene må det defineres styringsindikatorer. Lenvik kommune har i dag ingen konkrete styringsindikatorer som måler i hvilken grad de kritiske suksessfaktorene oppfylles. Eksempler på aktuelle styringsindikatorer er budsjettavvik, KOSTRA-tall som for eksempel netto driftsutgifter per enhet / elev, enhetskostnader og produktivitet. Den eneste rapporteringen som i dag gjennomføres innenfor økonomi er de økonomiske rapportene. Oppsettet i rapportene er fast, men det finnes ingen spesifikke styringsindikatorer som rapporteres. Imidlertid finnes det, under økonomiposten i rapporten, en underkategori for gjennomgang av regnskapet i forhold til budsjett. I denne posten presiseres det hvordan virksomhetene presterer i forhold til budsjettet, og eventuelle budsjettavvik vil tydeliggjøres. Rapportene kan fortsatt fungere som målemetode, men ved å ha noen faste, konkrete styringsindikatorer i rapporten, vil de ulike virksomhetene kunne sammenligne seg selv over tid og sammenligne seg med andre. Dette er også diskutert tidligere i forbindelse med styringssystemet og økonomirapportering.

KOSTRA-tall gir detaljert styringsinformasjon og er aktuelle som styringsindikatorer. KOSTRA-data består av mange ulike tall fra kommunene, og ved å bruke KOSTRA-tall som styringsindikator bør noen få tall velges ut. Dette kan for eksempel være tall på områder som er spesielt viktige eller problematiske. Imidlertid kan dette utvalget endres etter hvilke behov kommunen har. KOSTRA-tallene er tilgjengelige for alle via Statistisk sentralbyrås internettsider. På denne måten kan kommuner sammenligne seg med andre eller med seg selv over tid.

Som sagt tidligere er skolesektoren uforutsigbar med hensyn på til- og fraflytting, samt antall barn med særskilte behov. Dette kan påvirke resultater fra målingene i økonomiperspektivet. Problemer i forhold til vanskelighetene i skolesektoren er diskutert tidligere.

6.3.4 Perspektiv for interne prosesser og rutiner

Perspektivet for interne prosesser og rutiner omhandler de viktige interne prosessene og rutinene som må utføres og som er viktige for at kommunen skal drives på en god og effektiv måte.

Et viktig strategisk fokusområde er i følge gruppen og rektor 1 tilrettelegging av behov. Rektor 2 trekker fram nøyaktighet og tydelighet som viktige strategiske fokusområder innenfor perspektivet for interne prosesser og rutiner.

Strategiske fokusområder er de resultater og faktorer som samlet bidrar til at kommunen oppnår visjon, mål og strategi. Tilrettelegging av ulike brukerbehov og nøyaktighet i tjenesteproduksjonen bidrar til at ulike brukere får de tjenestene de skal ha, samt bidrar til at feil som kan få økonomiske og menneskelige konsekvenser unngås. Ved å være tydelige ovenfor kommunens brukere unngås misforståelser og forvirring, og dermed misnøye fra brukerens side. Eksempler på tydelighet er korrekt og nyttig informasjon til brukerne.

Et annet aktuelt strategisk fokusområde som ikke ble nevnt under intervjuene, men som flere andre kommuner bruker, er kapasitetsutnyttelse. Dette er viktig i en kommune som sliter med begrensede ressurser. Ved å utnytte de ressursene som kommunen besitter, kan penger og tid spares og dermed brukes andre steder. Med dette mener vi for eksempel at dersom en virksomhet innehar spesiell kompetanse eller er spesielt flink på et bestemt område, bør denne kompetansen også brukes i andre virksomheter. Et eksempel på dette er lærere med tegnspråkkompetanse. Kapasitetsutnyttelse gjelder også samarbeid og deling av ressurser, spesielt mellom virksomheter i samme sektor. Dette kan føre til besparelser og mer effektiv drift av Lenvik kommune.

Avklaring av kritiske suksessfaktorer er viktig da dette bidrar til prioritering av de faktorene som gir størst utslag på kommunens resultater og mål.

I følge gruppen er eksempler på kritiske suksessfaktorer gode rutiner og prosesser for daglig drift av kommunen. I følge rektor 1 er samarbeid viktig, for eksempel skolens nære samarbeid med

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). På grunn av dette samarbeidet har skolen gode rutiner for tilrettelegging for barn med særskilte behov. I følge rektor 2 er det viktig å ha gode interne rutiner og prosesser for skolehverdagen generelt og spesielle situasjoner. Spesielle hendelser og situasjoner er for eksempel barn med særskilte behov, brann, mobbing, ulykker, sykdom og lignende. Riktig og presis informasjonsutveksling mellom de ansatte og brukerne er også viktig. En annen viktig faktor for gode interne prosesser og rutiner er erfaringsutveksling. I skolen foregår slik utveksling ved at aktuelle tema tas opp i store og små grupper.

Faktorene som er nevnt over har betydning for kommunens resultater og mål ved at de gjør tjenestene bedre og dermed de ansatte og brukerne mer fornøyde. Samtidig gir gode interne rutiner og prosesser fornuftig ressursbruk og mindre sløsing. Samarbeidet med PPT er spesielt viktig siden skolene i Lenvik kommuner preges av lite midler for slik tilrettelegging, og dermed sikrer samarbeidet at brukere med særskilte behov ivaretas.

Tidligere er det nevnt at god kapasitetsutnyttelse er et viktig strategisk fokusområde for kommuner med begrensede ressurser. I den forbindelse mener vi at effektiv og riktig ressursbruk er en viktig kritisk suksessfaktor da dette fører til at ressursene brukes til det de skal.

For å måle i hvilken grad kommunen oppfyller de kritiske suksessfaktorene må Lenvik kommune ha målbare styringsindikatorer. Dette er viktig da de kritiske suksessfaktorene i seg selv er vanskelig å måle direkte. I intervjuene med gruppen og rektorene framkom det ingen aktuelle styringsindikatorer i forhold til de faktorene som er definert over. Imidlertid mener vi at Lenvik kommune for eksempel bør ha indikatorer for brukertilfredshet med hensyn på rutiner og prosesser, antall samarbeidsprosjekter, hyppighet for erfaringsutveksling, samt antall brukte ressurser per elev, klasse og så videre. Disse indikatorene kan måles ved hjelp av bruker- og medarbeiderundersøkelser, statistikker og registreringer.

6.3.5 Medarbeiderperspektivet

Medarbeiderperspektivet er viktig da de ansatte er en arbeidsplass' viktigste ressurs. For at de ansatte skal yte best mulig er det viktig å fokusere på områder som gjør at de ansatte trives på jobben.

Et strategisk fokusområde som det i følge gruppen er viktig å fokusere på med tanke på de ansatte i Lenvik kommune, er helse, miljø og sikkerhet (HMS). I følge rektor 1 er det viktig å fokusere på trivsel for at de ansatte skal kunne gjøre en god jobb, mens rektor 2 trekker fram trivsel og videreutvikling som viktige forhold å fokusere på med hensyn på de ansatte.

Fokus på disse områdene kan bidra til at kommunen oppnår visjon, mål og strategi. Imidlertid er begrepet HMS et vagt og omfattende begrep som bør defineres grundigere som strategisk fokusområde, slik at det videre kan defineres konkrete kritiske suksessfaktorer og operasjonaliserbare styringsindikatorer for det.

Videre er det viktig å avklare kritiske suksessfaktorer da dette er de faktorene som gir størst utslag på kommunens resultater og mål.

I følge rektor 1 er godt arbeidsmiljø og gode arbeidsforhold kritiske suksessfaktorer for å oppnå trivsel blant de ansatte, men med et nedslitt skolebygg og lite midler til utbedringer er dette en vanskelig faktor. I følge rektor 2 er myndighetsdelegering og tillit viktig i tillegg til godt arbeidsmiljø.

Godt arbeidsmiljø, gode arbeidsforhold, myndighetsdelegering og tillit er faktorer som er med på å øke trivselen blant de ansatte. Fokus på dette kan blant annet resultere i lite gjennomtrekk av medarbeidere og lavt sykefravær, i tillegg til at motivasjonen og fokus kan øke.

Myndighetsdelegering og tillit kan også gjøre at de ansatte får videreutvikle seg på ulike områder.

Lenvik kommune har per dags dato bare etablert én konkret styringsindikator som kan brukes til å måle oppnåelse av de kritiske suksessfaktorene i dette perspektivet. Dette gjelder registrering av

sykefravær i økonomirapportene fra virksomhetene annenhver måned. Utenom denne har ikke Lenvik kommune noen former for konkrete målbare styringsindikatorer som kontrollerer om kommunen oppnår og arbeider mot de viktigste faktorene i medarbeiderperspektivet. Kommunen bør etablere flere styringsindikatorer for å kunne kontrollere om kommunens virksomheter oppfyller de kritiske suksessfaktorene. Eksempler på aktuelle styringsindikatorer er gjennomtrekksprosent og opplevelse av medvirkning, myndighetsdelegering og arbeidsmiljø. Dette kan måles og kartlegges gjennom registreringer, statistikk og medarbeiderundersøkelser og -samtaler.

Imidlertid kom det i intervjuene fram følgende:

I følge gruppen ble det i desember 2006 gjennomført en medarbeiderundersøkelse. Denne er gjennomført bare én gang, men skal etter hvert innføres som en fast undersøkelse. På denne måten får kommunen innblikk i hva som blir bedre og verre over tid, og tiltak kan settes i gang der det trengs. Undersøkelsen omfattet blant annet samarbeid med kolleger og gruppeleder, opplevelse av ansvars- og rollefordeling, opplæring, informasjon, bruk av evner og kunnskaper i jobben, variasjon og styring av eget arbeid, stressfaktorer og ulike plager.

I følge rektor 1 brukes medarbeidersamtaler for å kartlegge i hvilken grad de ansatte er fornøyd med jobbsituasjonen. I tillegg til disse samtalene er det en åpen dialog mellom rektor og de ansatte slik at hvis det oppstår problemer tar de ansatte kontakt og det blir raskt tatt tak i problemene. Videre er det planlagt en egen handlingsplan for arbeidsmiljø hvor det skal etableres parametere for å evaluere om skolen er på riktig kurs i forhold til målene i handlingsplanen. Denne prosessen er startet, men er litt forsinket.

Rektor 2 benytter seg også av medarbeidersamtaler. I følge rektor 2 finnes det ingen konkrete metoder for å måle den ansattes prestasjon, men det hender at rektor mottar rapporter angående spesielle og unormale undervisningssituasjoner. Rektor planlegger også deltakelse i undervisningen for å kontrollere deler av den. Dette er svært tidkrevende, og det vil være veldig vanskelig å måle prestasjonene til lærerne på denne måten. Lærerne må forholde seg til lærerplanen, og eksamenskarakterene til elevene kan gi en indikasjon på lærerens prestasjon.

De medarbeidersamtalene som i dag gjennomføres bør fortsatt brukes til å avdekke måltall i forhold til arbeidsmiljø, arbeidsforhold, myndighetsdelegering og tillit. Samtidig kan de tidligere foreslåtte anonyme medarbeiderundersøkelsene også brukes. Et eksempel på en anonym medarbeiderundersøkelse er en slik undersøkelse som nettopp er gjennomført i kommunen i forhold til arbeidsmiljø, se vedlegg V4. Resultatene fra undersøkelsen bør brukes aktivt slik at kommunen kan bli bedre på de områdene som kom dårlig ut av undersøkelsen, samt opprettholde standarden på de områdene som kom godt ut. Virksomheter som presterer godt bør identifiseres og brukes som læremestere for de som kom dårligere ut. Ved å gjennomføre denne undersøkelsen jevnlig kan kommunen få oversikt over endring i prestasjoner over tid, slik at tiltak kan settes i verk der det trengs. Medarbeidersamtalene og –undersøkelsene vil dermed kunne utfylle hverandre.

Eksamenskarakterer kan være en aktuell måling som kan gjennomføres for å kontrollere lærernes prestasjon. Hvis en lærer oppnår dårlige eksamensresultater i sin klasse, spesielt over lengre tid, kan dette tyde på at læreren presterer dårlig. Men dette er imidlertid en måling som har sine begrensninger. I alle klasser finnes det både gode og dårlige elever, uavhengig av lærers evne til å undervise og dermed kan dette gi misvisende resultater. Samtidig kan en slik prestasjonsmåling føre til at en lærer fristes til å sette ufortjente karakterer på noen elever slik at læreren får god prestasjon. Et annet aktuelt mål kan være ulike tester blant elevene undervis i skoleåret. Dette kan være regnetester, lesetester og lignende. På denne måten måles progresjon og dette kan gi en pekepinn på lærerens prestasjon med tanke på det å lære fra seg og krav i læreplanen.

Hvis den planlagte handlingsplanen til rektor 1 blir en suksess, bør det vurderes om denne kan innlemmes i dette perspektivet. Imidlertid må planen da også introduseres for de andre virksomhetene i kommunen.

Videre framkom følgende i intervjuet med gruppen:

I følge gruppen fra strategisk ledelse og støtteenhetene er Inkluderende arbeidsliv (IA) et virkemiddel for å få et mer inkluderende arbeidsliv og forebygge en overgang fra arbeid til trygd.

Målet er å redusere sykefraværet og uførepensjoneringen, øke pensjonsalderen, samt større rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne. Lenvik kommune har utarbeidet et måldokument for IA. Dokumentet viser hvilke mål og tiltak kommunen skal gjennomføre for den aktuelle arbeidstaker og dokumentet revideres hvert år. Dokumentet er utgangspunkt for samtaler mellom kommunalsjef eller virksomhetsleder, og den ansatte som er syk. I denne samtalen fylles det ut en oppfølgingsplan som kartlegger opprinnelige arbeidsoppgaver, hva den ansatte ikke kan gjøre, tiltak og oppfølging / bistand. På denne måten skal sykefraværet gå ned ved at arbeidstakeren får tilrettelagt arbeid. Videre skal samtalene bidra til at arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne ivaretas og får arbeidsoppgaver tilpasset deres situasjon.

Faktorene i forbindelse med IA kan også betraktes i forbindelse med medarbeiderperspektivet for Lenvik kommune, spesielt med tanke på reduksjon av sykefravær og økning i pensjonsalder i kommunen.

6.3.6 Brukerperspektivet

Brukere er grunnlaget for enhver kommunes eksistens og av den grunn er det viktig å ta hensyn til brukerperspektivet. Alle brukere har ulike behov og forventninger, og en kommune er nødt til å oppfatte og dekke disse behovene for å unngå misfornøyde brukere og negativ omtale.

I følge gruppen er brukertilfredshet et viktig strategisk fokusområde innenfor brukerperspektivet. Misnøye blant brukerne kan føre til negativ omtale og dårlig renommé. I følge rektorene er trygghet og trivsel viktige strategiske fokusområder i skolesektoren.

For at kommunen skal kunne nå sin visjon, mål og strategi er brukertilfredshet en nødvendighet og dermed et viktig strategisk fokusområde. Dette kan oppnås ved å tilby brukerne de tjenestene de forventer på en tilfredsstillende måte. Misnøye kan ha flere årsaker, for eksempel kan manglende informasjon om brukernes behov og forventninger føre til at kommunen ikke tilbyr de tjenestene som brukerne ønsker. For å unngå dette er det viktig at kommunen kommer i dialog med brukerne for å kartlegge deres behov og forventninger. På denne måten kan tjenestene tilpasses slik at det oppnås større grad av brukertilfredshet.

Trygghet og trivsel er viktig for å ivareta brukernes behov. Hvis en bruker føler seg utilpass i tjenestesituasjonen, vil den kanskje ikke få dekket sine behov og misnøye kan oppstå, noe som ikke er ønskelig fra kommunens side.

Videre er avklaring av kritiske suksessfaktorer viktig da dette bidrar til prioritering av de faktorene som gir størst utslag på kommunens resultater og mål.

I følge gruppen er godt tjenestetilbud en kritisk suksessfaktor for å oppnå fornøyde brukere, og eksempler på dette kan være barnehageplasser og vedlikeholdte bygninger. Slik det er i dag er disse forholdene for dårlige på grunn av ressursbegrensninger. Det er individuelt hva hver enkelt bruker oppfatter som tilfredsstillende, og det er derfor viktig for kommunen å finne en middelvei for kvaliteten på de ulike tjenestene. Ved å gi informasjon og opplæring i forhold til dette, unngås det at brukernes forventninger blir for høye. For å oppnå brukertilfredshet må det defineres hva som er godt nok, da total tilfredsstillelse og tilfredshet hos alle brukerne er umulig å oppnå.

I følge rektor 1 det viktig å gjøre skolen til et trivelig sted å være og å legge forholdene for læring best mulig til rette. Skolen skal være et trivelig sted å være og et trivelig sted å lære, for eksempel ved å holde gymsalen og biblioteket åpent for elevene i friminuttene. I følge rektor 2 er frihet under ansvar viktig for å oppnå trygghet og trivsel.

Tjenestetilbud av god kvalitet er viktig for at kommunens brukere skal bli fornøyde, og gode forhold der som tjenestene utføres er en forutsetning for å kunne levere god kvalitet. Dårlig kvalitet på tjenestene kan føre til misfornøyde brukere og negativ omtale av kommunen. Videre er det viktig at kommunen har definert hva brukerne kan forvente seg av tjenestene og informert om dette, slik at ikke oppstår urealistiske forventninger og dermed misnøye når disse ikke innfris. Trygghet og trivsel kan blant annet påvirkes av omgivelsene og hvordan ulike tilbud er tilrettelagt for brukerne. Samtidig må brukerne få mulighet til å ta ansvar og delta i tjenesteytelsen.

Imidlertid mener vi at faktorene over ikke er gode nok for å beskrive de forholdene som har størst innvirkning på kommunens mål og resultater i dette perspektivet. Derfor foreslår vi god kvalitet

på tjenestene og godt tjenestetilbud som kritiske suksessfaktorer, da disse faktorene vil føre til brukertilfredshet, trygghet og trivsel.

I intervjuene med gruppen fra strategisk ledelse og støtteenhetene kom det fram at kommunen i dag ikke har noen konkrete styringsindikatorer for å måle viktige forhold med tanke på brukerne. Med tanke på god kvalitet på tjenestene og godt tjenestetilbud mener vi at en aktuell styringsindikator kan være brukernes opplevde kvalitet på tjenestene. Dette kan måles med brukerundersøkelser i de ulike brukergruppene. Lenvik kommune gjennomfører i dag ingen faste brukerundersøkelse som er felles for hele kommunen. Imidlertid gjennomføres følgende:

I følge gruppen er spørreskjema på fødestua den eneste formen for brukerundersøkelser som gjennomføres. I tillegg får de tilbakemeldinger om barnehage og skole via foreldersamtaler og samtaler med barna, samt dialog mellom de ulike partene i det daglige.

I følge rektor 1 benytter skolen elevundersøkelser for å kontrollere om skolen oppfyller kravene overfor elevene. Disse fokuserer spesielt på trivsel hos elevene. Med tanke på foreldrene gjennomføres det ikke noen form for undersøkelser på grunn av at slike undersøkelser er tidkrevende. Skolen gjennomfører flere foreldermøter og foreldersamtaler og føler at de på denne måten får tilstrekkelige tilbakemeldinger fra foreldrene. Utover dette benyttes elevråd og FAU for å representere brukerne. Videre er karakterene som elevene oppnår viktig. I følge rektor 2 gjennomføres det samtaler mellom elever og elevinspektør for å måle og kontrollere i hvilken grad elevene opplever trygghet og trivsel. Denne samtalen gjennomføres årlig. Utover dette får skolen tilbakemeldinger via møter og samtaler med elever og foreldre.

I tillegg gjennomføres det nasjonale prøver i skolen, men disse kartlegger bare prestasjon til brukerne og ikke deres synspunkter på tjenestene, og er dermed ikke relevante i dette perspektivet. Som det framkommer av resultatene over brukes det både spørreskjema, brukerundersøkelser, -møter og -samtaler for å kartlegge brukernes synspunkter, og disse gir god informasjon om opplevd tjenestekvalitet.

Eksamenskarakterer kan også benyttes som målinger, men disse sier ingenting om brukertilfredshet, samt at metoden har sine svakheter. Dette er diskutert i delkapitlet om medarbeiderperspektivet. Vi mener at kommunen bør ha en felles og mer organisert brukerundersøkelse for kartlegging av brukernes oppfatninger og meninger om tjenestene. I alle fall bør de ulike sektorene ha like undersøkelser, samt at de ulike virksomhetene bør pålegges å gjennomføre de ulike undersøkelsene. Dette vil føre til at det er de samme momentene som kartlegges innenfor sektorene, noe som gir mulighet til sammenligning og dermed større nytte av undersøkelsene. Eksempler på slike undersøkelser er brukerundersøkelser i regi av Kommunenes sentralforbunds (KS) effektiviseringsnettverk.

I følge gruppen ble det i 2003 og 2004 gjennomført to like undersøkelser innenfor skole-, barnehage- og helsesektoren. Fem andre kommuner var med i disse undersøkelsene som var en del av KS' effektiviseringsnettverk. I etterkant ble det gjennomført samlinger mellom kommunene der resultater, utfordringer, tiltak og endringer fra forrige undersøkelse ble presentert og drøftet, og det ble fokusert på både positive og negative resultater. Viktige satsningsområder som Lenvik kommune framhevet på samlingene var utarbeidelse av et kvalitetssikringssystem for kommunens virksomheter, økt brukermedvirkning gjennom samtaler med barn og foreldre, bedre fysisk miljø, samt bedre informasjonsflyt mellom virksomheter og brukere. For å få dette til skulle det blant annet gjennomføres kompetanseheving blant de ansatte, forbedring av inne- og utemiljø, samt at det skulle utarbeides en handlingsplan for virksomhetene.

I en oppsummering fra samlingene framkommer det at nettverkssamarbeidet har vært fruktbart, og at det i 2006-2007 skal gjennomføres en ny undersøkelse. I forhold til det vi kjenner til, vil ikke denne undersøkelsen bli gjennomført i Lenvik kommune på grunn av manglende ressurser, samt at kommunen ønsker å bruke mer tid på resultatene fra den forrige undersøkelsen. Dette er synd da samarbeidet førte til kartlegging og økt bevisstgjøring av områder som fungerer bra og mindre bra. Lenvik kommune kan i stor grad ha nytte av en ny slik undersøkelse da den kan avdekke hva som har blitt bedre, hva som har blitt verre og om det er andre områder som det nå bør satses på. Selv om slike undersøkelser er ressurskrevende bør det settes av midler til slike. Det er viktig at kommunen hele tiden søker etter områder den kan bli bedre på da samfunnet hele tiden er i endring og behov hos brukerne endrer seg i takt med dette. Selv om satsningsområder er

kartlagt og tiltak er gjennomført, vil ikke dette si at det ikke er flere områder kommunen kan bli bedre på.

6.3.7 Perspektiv for læring og fornyelse

For enhver kommune vil perspektivet for læring og fornyelse være sentralt. Dette perspektivet skal gi grunnlag for utvikling og forbedring av de tjenestene kommunen tilbyr.

I følge gruppen og rektorene er kompetanseheving og nytenkning viktige strategiske fokusområder innenfor læring og fornyelsesperspektivet. I følge rektor 1 anses dette perspektivet som spesielt viktig i skolesektoren da problemer og utfordringer i samfunnet ofte gjenspeiler seg i denne sektoren. Stadige endringer av læreplanen fører til økt behov for etterutdanning og kompetansebygging hos lærerne, og skolen satser derfor på videreutvikling av lærerne, både innenfor skolefaglige og sosialpedagogiske områder. For å tilpasse seg endringene i samfunnet og for å tilby brukerne sine best mulige tjenester, har skolen valgt å ansette medarbeidere både med lærerkompetanse og annen fagkompetanse, for eksempel barnevernspedagog. På denne måten kan skolen tilby varierte tjenester av høy kvalitet til sine brukere.

Strategiske fokusområder er de resultater og faktorer som samlet bidrar til at kommunen oppnår visjon, mål og strategi. Fokusområder som kompetanseheving og nytenking er områder som det er viktig å fokusere på for at Lenvik kommune skal være framtidsrettet og utvikle seg i riktig retning i forhold til omgivelsene og målgruppene. Ved at kommunens ansatte er oppdaterte og godt kvalifiserte til sitt arbeid, kan kommunen yte god service til sine brukere og på den måten oppnå tilfredse brukere.

Videre er det viktig å avklare kritiske suksessfaktorer da dette er de faktorene som gir størst utslag på kommunens resultater og mål.

I følge gruppen og rektorene er tilgjengelige ressurser og tilrettelegging for utvikling kritiske suksessfaktorer innenfor læring og fornyelsesperspektivet. Kommunen forsøker å tenke langsiktig og legge forholdene til rette for fornyelse, men tilgjengelige ressurser begrenser dette.

En hver leder må legge til rette for at de ansatte skal få utvikle seg, slik at virksomhetene og kommunen som helhet i større grad kan oppnå kompetanseheving og nytenking. I følge gruppen arrangerer Lenvik kommune interne kurs for å fremme læring og vekst. I tillegg arrangerer NAV og KS kurs. Videre gjennomføres det ulike samarbeider, seminarer i personalgrupper og datakurs. De ansatte får også mulighet til omskolering og videreutdanning hvis de ønsker dette eller hvis det er behov for dette.

I følge rektor 2 velger skolen ut ulike satsningsområder og kurs i utvalgte tema, samt at skolen deltar i interkommunale samarbeid. Det finnes ingen retningslinjer for hvor mye ressurser skolen skal bruke på kurs og videreutdanning, men det er viktig at ikke for stor andel av lærerne videreutdannes samtidig, da det kan føre til mangel på arbeidskraft ved skolen.

På grunn av begrensede ressurser er det viktig at kommunen deltar i ulike samarbeid og nettverk for at kommunen skal kunne utnytte sine ressurser best mulig, for eksempel KS´ effektiviseringsnettverk som er diskutert i delkapitlet om brukerperspektivet. Lenvik kommune forsøker å legge til rette for kompetanseheving og nytenking, men tilgjengelige ressurser begrenser omfanget. Kompetanseheving blant de ansatte kan føre til at kommunens tjenester blir bedre og utføres på en bedre måte, samtidig som at de ansatte kan bli mer effektive ved at de har god kunnskap og er oppdaterte.

Lenvik kommune har ikke definert noen konkrete styringsindikatorer som måler i hvilken grad de kritiske suksessfaktorene oppfylles. Vi mener at aktuelle styringsindikatorer i forhold til det som er diskutert over kan være grad av ressursutnyttelse, antall samarbeidsprosjekter og opplevd tilrettelegging for læring og utvikling. Ved å måle disse faktorene vil kommunen kunne få bedre oversikt over hvor ressursene til kompetanseheving brukes, og videre om det er noen sektorer eller virksomheter som bør prioriteres / nedprioriteres. Videre er en annen aktuell styringsindikator for dette perspektivet å måle hva medarbeidere har lært på kurs eller gjennom deltakelse i samarbeid og nettverk. Dette kan imidlertid være vanskelig og omfattende å måle. Styringsindikatorer kan for eksempel måles ved registreringer, statistikker, medarbeiderundersøkelser og -samtaler.

6.3.8 Tiltak

Med utgangspunkt i målingene som gjennomføres i de ulike perspektivene, må kommunen sette i verk tiltak innenfor områder som den presterer dårlig på. Samtidig må kommunen danne seg et bilde på hva som er øvre og nedre nivå for måleresultatene, og definere hva som er godt nok. Hvis resultatene er utenfor de definerte nivåene, må årsakene analyseres og tiltak settes i verk. Tiltakene vil avhenge av hva som er årsaken til problemet og i hvilket perspektiv problemet oppstår. Et eksempel er hvis brukerne i en sektor er misfornøyde med informasjon de får fra virksomheten. Da må kommunen finne ut hvilke brukere som er misfornøyde og konkret hva de er misfornøyde med, for så å sette i verk tiltak for å bedre informasjonstilgangen til de aktuelle brukerne.

Hvis en virksomhet opplever høyt sykefravær er det viktig å finne årsaken til fraværet og sette i gang tiltak for å bedre dette. I arbeidet med å kartlegge årsaker og tiltak kan det være lurt å bruke tverrfaglige diskusjonsgrupper bestående av ansatte med ulik bakgrunn. På denne måten kommer det fram flere synspunkter og forslag til tiltak, og problemet blir i større grad belyst. Ved å bruke slike tverrfaglige grupper kan erfaring fra virksomheter som har lyktes på sentrale områder videreføres. På denne måte kan også Lenvik kommune være proaktiv ved at andre potensielle problemer avdekkes i en tidlig fase.

6.3.9 Styringskort

I et styringskort oppsummeres de perspektivene, strategiske fokusområdene, kritiske suksessfaktorene, styringsindikatorene og målemetodene som er diskutert over. Kortet gir en oversikt over det fokuset kommunen skal ha og sammenhenger mellom de ulike faktorene. Styringskortet kan brukes som instrument i resultatmålinger. Med utgangspunkt i det som er diskutert over har vi utarbeidet følgende styringskort for Lenvik kommune:

Diskusjon

	Strategiske fokusområder	Kritiske suksessfaktorer	Styringsindikatorer	Målemetode
Økonomi	- God ressursfordeling - Sunn økonomi	- God økonomistyring - Ingen budsjettavvik - Rettferdige fordelingsnøkler	- Budsjettavvik - KOSTRA-tall - Enhetskostnader - Produktivitet	- Økonomirapport
Interne prosesser og rutiner	- Tilrettelegging - Nøyaktighet - Tydelighet - Kapasitetsutnyttelse	- Gode rutiner og prosesser for drift - Erfaringsutveksling - Riktig og effektiv ressursbruk - Samarbeid	- Bruketilfredshet - Ant. samarb.prosjekt - Brukte ressurser per elev, etc - Ant. erfaringsutveksl.	- Bruker- og medarb.undersøkelser - Statistikk - Registrering
Medarbeidere	- Trivsel - Videreutvikling - HMS	- Godt arbeidsmiljø - Gode arbeidsforhold - Myndighetsdelegering - Tillit	- Sykefravær - Gjennomtrekksprosent - Opplevd medvirkning - Opplevd ansvarsdelegering - Opplevd arbeidsmiljø	- Medarb.undersøkelser - Medarb.samtaler - Statistikk - Registrering
Brukere	- Bruketilfredshet - Trygghet og trivsel	- Godt tjenestetilbud - God kvalitet på tjenestene	- Opplevd kvalitet på tjenestene	- Brukerundersøkelser
Læring og fornyelse	- Kompetanseheving - Nytenking	- Tilrettelegging for læring og utvikling - Tilgjengelige ressurser	- Opplevd tilrettelegging for læring og utvikling - Antall samarb.prosjekt - Ressursutnyttelse	- Medarb.undersøkelser - Medarb.samtaler - Statistikk - Registreringer

Figur 14: Styringskort Lenvik kommune

Det viktig å huske at når faktorene i styringskortet skal defineres, må det settes av tid til kartlegging og diskusjon innad i kommunen før de endelige faktorene avgjøres. På denne måten sikres det at kommunen måler på de områdene som det er viktigst å måle på i forhold til visjon, mål og strategi. Faktorene i styringskortet over er kartlagt gjennom intervjuer med gruppen og rektorene, og det ligger ikke mye intern diskusjon bak de ulike faktorene. Derfor er det nødvendigvis ikke disse som er de mest relevante og egnede for Lenvik kommune, og det kan være andre perspektiver og områder som kommunen er bedre tjent med å måle på.

Videre må Lenvik kommune være oppmerksom på at arbeidet med BMS er en kontinuerlig prosess, og at det etter hvert som kommunen tilegner seg erfaring vil være behov for å endre noen av faktorene i styringskortet. Dette er et viktig poeng da det er lett å tro at arbeidet med BMS er ferdig når styringskortet er utarbeidet. Hvis kortet ikke endres underveis, risikerer kommunen å havne på feil kurs da kortet ikke er oppdatert i forhold til de endringer som skjer både internt og eksternt.

Med hensyn på utvikling av styringskort for alle virksomhetene i kommunen, sier Drammen kommune følgende:

Skolesektoren er svært sammensatt og ulike brukertyper gir forskjellig innvirkning på resultater. I Drammen kommune kommer både skoleelever, foreldre, SFO-barn og SFO-foreldre inn under skolebegrepet. Det bør utarbeides unike styringskort for skolene slik at det kan tas hensyn til deres særpreg. Hensynet til helhet blir derfor en utfordring.

I stedet for å ha unike styringskort for hver virksomhet, mener vi at Lenvik kommune bør utvikle et felles styringskort for hele kommunen, der det er rom for modifikasjoner slik at kortet passer best mulig for de ulike virksomhetene. Dette vil i større grad ivareta den helheten som BMS fokuserer på. I tillegg vil bruk av unike styringskort redusere muligheten for å kunne sammenligne resultater og prestasjon mellom de ulike virksomhetene.

Hvis Lenvik kommune ønsker å ta i bruk et styringskort er det viktig at de bruker tid og ressurser på å identifisere og definere viktige områder og faktorer som de ønsker å fokusere på. Hvis kommunen ønsker å kun bruke elementer fra BMS, bør det fokuseres på de viktigste momentene fra styringskortet og startes målinger på dette. Imidlertid anbefaler vi å ta i bruk BMS som et helhetlig system fordi dette vil gi større grad av helhetlig fokus. Ved å bare fokusere på et eller to perspektiver, eller på noen få kritiske suksessfaktorer og styringsindikatorer innenfor hvert av de fem anbefalte perspektivene, kan det helhetlige fokuset ved BMS forsvinne. I tillegg kan årsaks-/virkningssammenhengene som BMS synliggjør kunne svekkes ved bruk av bare noen elementer fra BMS.

6.3.10 Bruk av resultater fra målinger

Når en kommune har tatt i bruk BMS og de ulike målingene er foretatt, vil kommunen sitte igjen med store mengder data og informasjon. Derfor er det viktig at de som skal håndtere dataene får opplæring i dette, slik at data ikke blir brukt feil eller går til spille, og dermed er bortkastede. Før Lenvik kommune eventuelt tar i bruk målinger som beskrevet over, bør de ansvarlige for

håndtering av dataene få opplæring i dette arbeidet. Blant annet må det ikke settes absolutte mål for resultatene, samtidig som det er viktig å være oppmerksomme på hva som ligger bak tallene.

Videre kan presentasjon av resultater fra målinger fort bli omfattende. Et alternativ er å spre presentasjonene utover året. Eventuelt kan økonomiretultater presenteres hver gang, spesielt gjelder dette kommuner med begrensede økonomiske ressurser.

Til tross for at de hyppige rapporteringene er gunstig med tanke på kontroll og oppfølging, vurderes det i følge gruppen å redusere antall økonomirapporteringer fra seks til fire ganger per år. Slik systemet er nå blir litt liten tid til for virksomhetslederne å foreta endringer før neste rapport skal utarbeides.

Hvis det viser seg at den økonomiske prestasjonen blir dårligere som følge av færre rapporteringer, bør kommunen gå tilbake til seks rapporteringer da dette gir bedre kontroll. Alternativt kan kommunen rapportere hyppigere på områder der det ikke er oppnådd tilfredsstillende resultater. På denne måten fokuseres det på de viktigste områdene, samtidig som at arbeidet med rapportene ikke blir for omfattende. Presentasjon av resultater fra de andre perspektivene kan spes utover året.

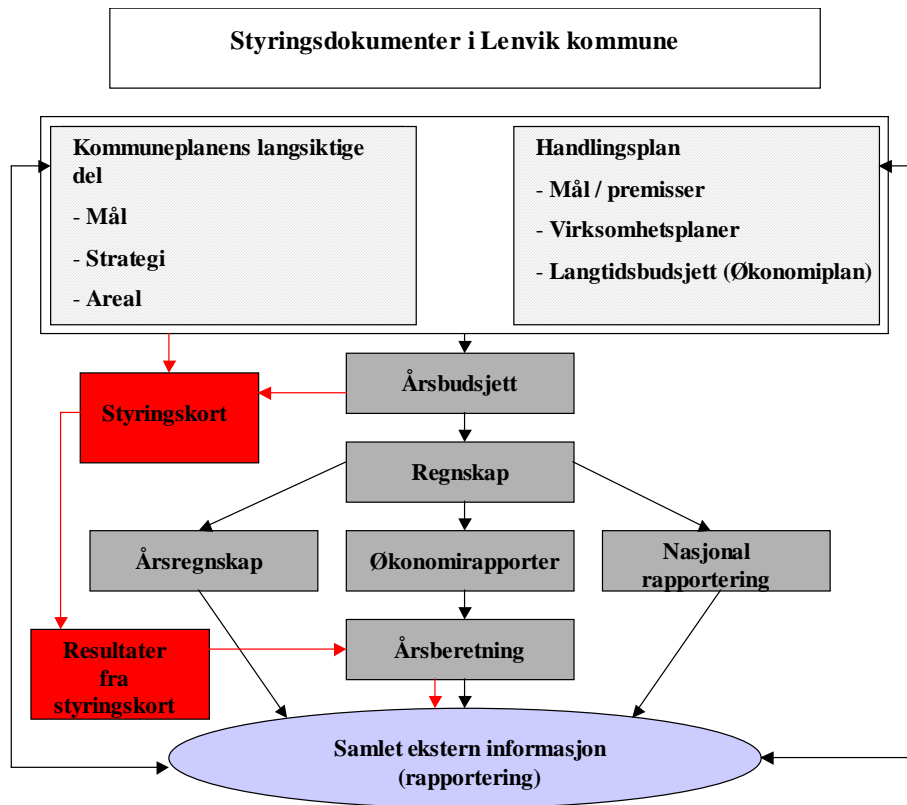
Alle kommunens virksomhetsledere bør involveres i resultatene fra målingene som gjennomføres i et BMS-system. Da vil det etableres læringsarenaer på tvers av sektorer og de ulike virksomhetslederne får mulighet til å lære av hverandre. Videre må virksomhetslederne gjennomgå resultatene i sine virksomheter slik at alle de involverte får være med. Sammen bør de avklare hvem som skal involveres videre, hvilke tiltak som skal igangsettes og hvem som har ansvar for hva. På denne måten underbygges forankringen til styringssystemet. I tillegg må virksomhetsleder jevnlig følge opp tiltak som skal gjennomføres slik at det sikres at alle tiltak gjennomføres på en tilfredsstillende måte. I skolesektoren i Lenvik kommune er dette en utbredt arbeidsmetode. Lærerne er organisert i team inndelt etter klassetrinn og disse teamene tas med på diskusjon og avgjørelser:

I følge rektor 1 utgjør teamlederne, i tillegg til rektor og inspektør, skolens plangruppe og disse har ukentlige møter angående skolens utvikling. Videre bringer teamleder resultatene fra møtene ut til de andre lærerne. Rektor 2 har jevnlig møter med teamlederne for hvert klassetrinn, og disse teamlederne fungerer som et bindeledd mellom lærere og rektor.

På grunn av relasjonene mellom rektor, teamledere og lærere, får de ansatte mulighet til å komme med innspill og være med på tiltak som skal gjennomføres. Dermed oppnår kommunen at de ansatte engasjeres og involveres i de kontinuerlige prosessene som pågår. Dette kan være med på å skape større medarbeidertilfredshet.

Selv om styringskortet er viktig i styring og drift av kommunen, har en kommune, som sagt tidligere, en del lovpålagte styringsdokumenter som også må tas i betraktning. Dette gjelder blant annet kommuneplan, handlingsplan og økonomiplan. De ulike planene inneholder blant annet langsiktige politiske mål som kommunen også må ta hensyn til. Kommuner kan oppleve at styringsdokumentene har liten betydning for den daglige driften. Dermed blir målene ukjente for de som skal utføre oppgavene.

Tønsberg kommune har et plansystem som kobler langsiktig- og kortsiktig kommuneplan inkludert økonomiplan til budsjett og videre til styringskortet og virksomhetsplanene. For Lenvik kommune kan dette gjøres som illustrert i figur 15. Ved å integrere kommuneplan, handlingsplan inkludert økonomiplan og virksomhetsplaner, samt årsbudsjett i styringskortet, brytes målene i dokumentene ned til konkrete mål. Dette fører til samsvar mellom de overordnede styringsdokumentene og styringskortet, noen som er viktig for at BMS ikke skal bli et passivt tillegg til det gamle systemet. Hvis dette skjer vil formålet med BMS forsvinne. Videre tas resultatene fra styringskortet inn i årsberetningen og rapporteres dermed eksternt på lik linje med det som i dag rapporteres. På denne måten sikres forankringen mellom de ulike styringsdokumentene og styringskortet.



Figur 15: Styringsdokumenter i Lenvik kommune inkludert styringskort

6.4 Kritikk mot og barrierer ved balansert målstyring

Det finnes ulike barrierer ved implementering av BMS. Visjonsbarrieren handler om at noen medarbeidere har dårlig forståelse av visjonen, noe som kan hindre at de ansatte arbeider sammen mot felles mål. For å unngå dette er det viktig at medarbeiderne får god forståelse for visjonen, noe som for eksempel kan skje ved deltakelse i utarbeidelsen av den. Imidlertid førte ikke felles utarbeidelse av verdiplakaten til like god forankring hos alle de ansatte, og dette er noe Lenvik kommune bør ta hensyn til og forbedre ved en lignende anledning. I tillegg må Lenvik kommune være oppmerksom at bruk av den gamle og den nye visjonen samtidig, kan skape forvirring og dårlig forståelse av visjon.

Personalbarrieren omhandler at medarbeiderne har liten motivasjon for å handle i tråd med visjon, mål og strategier. Med dette menes det at alle de ansatte må akseptere visjon, mål og

strategier for at disse skal oppfylles, da ulik oppfattelse av disse kan føre til uenighet og grupperinger, samt at virksomheten går i feil retning og ikke oppnår det den ønsker.

Ressursbarrieren omhandler at visjon, mål og strategi har liten sammenheng med budsjettmidler. I en kommune med stram økonomi kan det være vanskelig å oppfylle de kravene som er vedtatt når midlene ikke strekker til, noe Lenvik kommune opplever. Kommunen preges av begrensede ressurser og dette kan føre til at sammenhengen mellom ressursene og visjon, mål og strategi ikke er god nok. I tillegg kan være en begrensning for kommunen at det er kostbart å utvikle og implementere BMS.

Ledelsesbarrieren omhandler at ledelsen tar for lett på utvikling av visjon, mål og strategier, samt at det brukes for liten tid på utarbeidelsen av disse. Dette kan føre til at visjon-, mål- og strategidokumentene blir komplekse og dermed vanskelige å forholde seg til, og dette er noe Lenvik kommune må være oppmerksomme på.

Med hensyn på kritikken mot læring og fornyelseperspektivet er det viktig at Lenvik kommune styres slik at dette perspektivet gjenspeiler innsatsfaktorer og tilrettelegging for læring i stedet for læringen i seg selv. I forhold til Lenvik kommunes foreslåtte styringskort framkommer det at for å oppnå kompetanseheving og nytenking er det viktig med samarbeid, tilrettelegging og tilgjengelige ressurser, noe som i følge kritikken er riktig. Dermed er det i styringskortet tatt høyde for dette.

Videre reises det kritikk som omhandler at styringsindikatorer som ikke er kvantifiserbare også må tas i betraktning hvis disse er viktige for oppnåelse av strategien. Eksempler på faktorer som kan være vanskelige å måle kvantitativt er renommé og utvikling av kommunale tjenester. Disse faktorene er viktige for en kommune som har tilfredse brukere som overordnet mål. Videre angir kritikken at antall styringsindikatorer bør bestemmes av strategien og ikke være forhåndsbestemt. Imidlertid mener vi at et ubegrenset antall indikatorer kan føre til at styringskortet blir for omfattende og uoversiktlig.

Det reises også kritikk mot at det er vanskelig å si når strategien er godt nok implementert. Med hensyn på dette kan kommunen på forhånd avgjøre når de skal si at strategien er godt nok implementert. Dette kan for eksempel være etter at et forhåndsbestemt antall tiltak er gjennomført. Videre kan kommunen avgjøre hvem som bør ha god forståelse for strategien for at det skal avgjøres om strategien er godt nok implementert. For eksempel er det viktigere at virksomhetslederne har forståelse for strategien enn at regnskapsførerne har det. Samtidig er det viktigere at de som arbeider tett med brukerne forstår strategien i forhold til dem som sitter på kontor og puncher timelister. Imidlertid bør flest mulig av de ansatte ha forståelse for strategien.

Videre er det reist kritikk mot at kritiske suksessfaktorer og styringsindikatorer er bundet til de perspektivene de er definert for. Dette kan føre til at momenter som gjelder flere perspektiver eller at endringer i omgivelsene som ikke passer med det som er definert i perspektivene ignoreres. Vi mener at det ikke er slik at BMS bestemmer antall perspektiver, suksessfaktorer og indikatorer, men anbefaler et begrenset antall. Dermed hindrer ikke BMS fokus på andre momenter enn det som er definert. Imidlertid kan det være slik at en kommune selv låser seg til de perspektivene den har valgt og ikke klarer å fokusere på momenter utover dette. Med tanke på endringer i omgivelsene er et viktig poeng ved BMS at systemet kontinuerlig tilpasses og oppdateres, noe som kan føre til at endringer i omgivelsene tas i betraktning.

Et annet kritikkmoment er at en kommune blir målorientert ved å bruke BMS, og dermed ikke får utnyttet potensielle muligheter som ikke er innenfor de målene som er fastsatt. Dette må Lenvik kommune være oppmerksom på da det er viktig å følge med på om målene bør endres eller utvides for å hindre ineffektivitet.

Nettverksrelasjoner er viktig for utvikling, og det reises kritikk mot at BMS er et internt system som ikke fokuserer på prestasjon i nettverk. Det er viktig at Lenvik kommune deltar i nettverk, slik at kommunen utvikler seg i tråd med andre kommuner og samfunnet generelt. Derfor bør det legges til rette for måling av resultater fra nettverksamarbeid i styringskortet. Videre er det viktig å ha og ivareta ansatte som er gode relasjonsbyggere og som innehar nettverkskompetanse.

Det reises også kritikk mot BMS i forhold til at systemet bidrar til at innovasjon holdes internt. Kommuner er i liten grad konkurranseutsatt og innovasjon blir dermed mindre viktig. Derfor er denne kritikken mindre relevant for Lenvik kommune. Liten eller ingen konkurranse fører til at samarbeid om utvikling og forbedring av tjenester ikke er noe vanskelighet.

Flere av kritikkmomentene er bransje- og situasjonsavhengige, og vi anser flere av dem som mer gyldig for privat sektor. Likevel er det viktig at Lenvik kommune ved bruk av BMS tar høyde for kritikken og er oppmerksomme på den.

De undersøkelsene som er gjennomført i Drammen og Tønsberg kommune avdekker også noen negative momenter ved implementering og bruk av BMS:

I følge Drammen kommune er BMS egnet for offentlig sektor. Økonomiske resultat er lett å måle, derfor blir utfordringen for kommuner å finne metoder som kan måle de ”myke” verdiene. Å finne riktige indikatorer innenfor disse områdene er utfordrende, men ikke umulig. En negativ erfaring Drammen kommune har med BMS er at det er veldig krevende å finne rettferdige måter å vurdere innsatsen til de ulike sektorene på. Noen sektorer er positive i brukernes bevissthet og vil score høyt automatisk, mens andre er negative og sliter med å få en god score, for eksempel kultur versus barnevern. En annen negativ erfaring Drammen kommune har hatt med BMS er at identifisering av gode styringsindikatorer er komplisert og tidkrevende. BMS er en kontinuerlig prosess som må utvikles og tilpasses hele tiden, noe som er utfordrende for kommunen. Til sist har kommunen erfart at kommunikasjon av BMS til de ansatte for å sikre enhetlig forståelse kan være utfordrende.

Tønsberg kommune har også noen negative erfaringer med BMS. Blant annet lar det seg ikke alltid gjøre å tilpasse den daglige driften og problemer som oppstår til BMS-systemet. I tillegg har kommunen erfart at de ansatte opplever en viss ”måletretthet” som følge av kommunens årlige bruker- og medarbeiderundersøkelser. Til sist nevner Tønsberg kommune at skolesektoren er strekt statlig styrt med klare styringssignaler, og at skolen derfor kan oppleve et krysspress mellom kommunens forventninger og krav gjennom BMS og statlige føringer.

Som vi ser av erfaringene over knyttes det problemer til utarbeidelse av styringsindikatorer. På bakgrunn av dette bør Lenvik kommune ved en eventuell bruk av BMS sette av tilstrekkelige ressurser til denne prosessen, da det er viktig at styringsindikatorene er gyldige og måler på de riktige områdene. Videre er det en utfordring at bruk av BMS er en prosess som kontinuerlig må oppdateres, noe som krever betydelige ressurser. BMS består av hyppige målinger og rapporteringer. Derfor er sjansen stor for at de ansatte synes det blir for mange målinger, noe som kan føre til slurv eller unnlattelse av målingene. Dette er uheldig og det er derfor viktig å være oppmerksom på at det ikke utvikles og tas i bruk for mange indikatorer. I tillegg er skolesektoren sterkt statlig styrt og dette kolliderer noen ganger med BMS-systemet som kommunene bruker. Ved å innlemme de statlige føringene i BMS-systemet, vil dette problemet kunne reduseres. Statlige føringer gjelder også innenfor andre sektorer og må tas hensyn til her også. Erfaringene over underbygger også det som er nevnt tidligere i forbindelse med at BMS og ignorering av andre viktige områder og perspektiver enn de som er valgt. Dette fører til at det kan være vanskelig å tilpasse den daglige driften med problemer som oppstår til BMS-systemet. Dette er en svakhet med BMS. Alle de overnevnte momentene kan også gjelde Lenvik kommune, og det er derfor viktig at kommunen er oppmerksom på disse.

For å få en oversikt over det som er diskutert i de siste kapitlene oppsummerer vi nå over tre avsnitt de viktigste momentene. Det er flere kommuner som har tatt i bruk BMS etter overgang til to-nivåmodellen, og derfor anser vi BMS som et aktuelt styringssystem for Lenvik kommune. Ved å ta i bruk BMS eller elementer fra BMS vil Lenvik kommune få et flerdimensjonalt styringssystem med langsiktig fokus. Dette vil sikre at kommunen styres i henhold til visjon, mål og strategi. Fokus på andre styringsperspektiver enn det økonomiske vil kunne gi kommunen mulighet til å følge opp og se sammenhenger mellom flere perspektiver. De perspektivene vi har foreslått er økonomisk perspektiv, perspektiv for interne prosesser og rutiner, medarbeiderperspektiv, brukerperspektiv, samt perspektiv for læring og fornyelse. Lenvik kommune har tidligere hatt en lederplakat med flerdimensjonalt fokus. Denne er imidlertid erstattet med verdiplakaten som ikke har en slikt fokus. Lederplakaten var mer konkretisert enn verdiplakaten, men ingen av dem var operasjonaliserte. Verdiplakaten kunne vært mer brukt og hatt større nytte hvis den hadde vært operasjonalisert. Hvis Lenvik kommune skal ta i bruk BMS,

bør både leder- og verdiplakaten legges til grunn, da plakatene inneholder momenter som kommunen har definert som viktige.

Videre kan BMS brukes til å vise ulike årsaks- /virkningssammenhenger og kan hjelpe Lenvik kommune å avdekke årsaker til gode og dårlige resultater. Ved å belyse årsaks- /virkningssammenhenger kan kommunen oppnå bedre ressursfordeling, og -utnyttelse, noe som kan bidra til at de økonomiske ressursene disponeres bedre og dermed frigjøres ressurser som kan brukes til andre formål. Hvis Lenvik kommune velger å ta i bruk BMS er det viktig at BMS ikke blir et passivt tillegg til det gamle styringssystemet, og at de lovpålagte styringsdokumentene som kommunen har innlemmes i BMS-systemet og styringskortet. I et BMS-system brukes et styringskort for å måle prestasjon innenfor de ulike perspektivene. På denne måte kan kommunen få bedre kontroll over de ulike virksomhetene og dermed forbedret styring. Vi har utarbeidet et slikt styringskort for Lenvik kommune som inneholder de strategiske fokusområdene, kritiske suksessfaktorene, styringsindikatorene og målemetodene som vi gjennom intervju har avdekket som viktige. Fra undersøkelsene i Drammen og Tønsberg kommune framkommer det at BMS setter kommunen i stand til å gå bakover i tid og se etter trender i de ulike sektorene. Samtidig viser det seg at prestasjonsmålinger fører til press på virksomhetslederne og konkurranse for å forbedre dårlige resultater. I tillegg kan BMS bidra til at innbyggerne er positive til styringssystemet, noe som igjen kan bety større brukertilfredshet med tanke på de tjenestene som ytes.

Imidlertid har BMS sine begrensninger, noe som er belyst i form av ulike barrierer og kritikkmomenter. Barrierene omhandler forståelse av visjon, motivasjon for å handle i tråd med visjon, mål og strategi, manglende sammenheng mellom tilgjengelige ressurser og visjon, mål og strategi, samt dårlig arbeid ved utarbeidelse av disse. Kritikken som Lenvik kommune må være oppmerksom på, omhandler blant annet misforståelse av læring og fornyelsesperspektivet, kvantifisering av styringsindikatorer og strategiimplementering. I tillegg rettes det kritikk mot BMS og snever tankegang utover de definerte perspektivene, sterk målorientering og ignorering av nettverksrelasjoner. Undersøkelsene i Drammen og Tønsberg kommune viste også negative momenter som det er viktig at det tas hensyn til ved en eventuell implementering av BMS. Ved utvikling og bruk av BMS er det viktig at Lenvik kommune setter av tilstrekkelige ressurser til

utvikling og kontinuerlig oppdatering av systemet. Det er også viktig å være oppmerksom på at hyppige målinger og rapporteringer øker sjansen for måletretthet noe som er uheldig for BMS-systemet. Siden BMS fokuserer på styring mot noen uvalgte perspektiver, er sjansen til stede for at andre viktige områder ignoreres. Dette fører til at det kan være vanskelig å tilpasse den daglige driften med problemer som oppstår til BMS-systemet.

Rektor 2 tror ikke BMS er noe godt alternativ til dagens styringssystem. Lenvik kommune har begrensede ressurser og stort fokus på økonomi nødvendig, og BMS passer dermed ikke for kommunen. Samtidig passer ikke BMS i skolen da denne i stor grad er lovstyrt, samtidig som at rektor ikke har tid til all rapportering og kontroll som BMS medfører. Som virksomhetsleder ser han på BMS som en bremsekloss for sin jobb som rektor.

På bakgrunn av denne kommentaren har vi spurt Drammen og Tønsberg kommune hva de tror er grunnen til at noen kommuner faktisk får BMS til å fungere, til tross for begrensede ressurser.

Drammen kommune mener BMS er et system som passer de aller fleste kommuner. Kommuner med dårlig økonomi må gjøre prioriteringer, og da kan BMS bidra til at kommunen får bedre oversikt og dermed kan foreta mer rettferdige fordelinger. Dette fører igjen til at kommunen får levert gode tjenester på en tilfredsstillende økonomisk måte. Kommunen mener at god visjon, gjennomtenkt strategisk kart og god kommunikasjon vil kunne rette fokus på både tjenester og økonomi, samt se dette i sammenheng.

Tønsberg kommune mener at økonomifokuset vil være dominerende med tanke på hvorfor noen kommuner lykkes med BMS, mens andre mislykkes. Da BMS fokuserer på flere perspektiver vil kommunene få mye styringsinformasjon som kan bidra til forskyving og omprioritering av økonomiske midler til de ulike fagområdene, og dermed mer fornuftig økonomistyring. Samtidig vil fokuset på de interne prosessene, medarbeidertilfredshet og brukertilfredshet være med å bidra til en mer kostnadseffektiv organisasjon.

Vi tror at BMS også egner seg for kommuner med begrensede ressurser. Dette da BMS gir kommunen bedre oversikt over de ulike virksomhetene og deres brukere. Ved bruk av BMS vil

kommunen enklere kunne se hvor ressurser brukes, hvor flere eller færre ressurser bør brukes, samt hva ressursbruken fører til. I tillegg vil kommunen kunne være proaktiv i stedet for å drive ”brannslukking” i etterkant, noe som bidrar til bedre ressursutnyttelse. Derfor mener vi at ved implementering av BMS vil Lenvik kommune gjennom bedre oversikt få bedre ressursutnyttelse, mer fornuftig ressursbruk og dermed flere ressurser til disposisjon.

7. Konklusjon

Det er flere momenter ved styringssystemet i Lenvik kommune som fungerer, samtidig som at enkelte områder kan forbedres slik at nytteverden av dagens styringssystem øker.

Dagens styringssystem i Lenvik kommune består hovedsakelig av økonomirapportene, og har dermed stort økonomisk fokus. Rapportene er bakoverskuende og det er vanskelig å predikere fremtiden, samt få et langsiktig fokus. I tillegg har kommunen begrensede ressurser og må derfor ofte nøye seg med å kun fokusere på det som er nødvendig og lovpålagt. Konsekvensen av dette er kortsiktig styring. Ved å ta i bruk BMS eller elementer fra BMS kan kommunen få et flerdimensjonalt styringssystem med langsiktig fokus slik at visjon, mål og strategi i større grad kan oppnås. Med utgangspunkt i dette kan kommunen få bedre utnyttelse av sitt styringssystem ved at fokus dreies mot mer enn det økonomiske.

Slik styringssystemet er i dag er det vanskelig for Lenvik kommune å kartlegge årsaker til dårlige resultater. Et annet element ved BMS er at systemet bidrar til å anskueliggjøre ulike årsaks-/virkningssammenhenger, og kan dermed hjelpe kommunen med å avdekke årsaker til gode og dårlige resultater. I tillegg kan årsaks-/virkningssammenhenger bidra til bedre ressursutnyttelse og at kommunen dermed ikke bare behøver å fokusere på det nødvendige og lovpålagte ved at ressurser frigjøres.

Videre er ikke kravene i verdiplakaten operasjonaliserte, og kommunen kan derfor ikke føre noen kontroll av oppnåelse av kravene og visjonen i plakaten. Dette begrenser kommunens kontroll på oppnåelse av visjon, mål og strategi. Manglende operasjonalisering angår også de styringsdokumentene som Lenvik kommune har. Et tredje element ved BMS er operasjonalisering av mål gjennom et styringskort. På denne måten kan kommunen kontrollere om de handler i tråd med verdiplakaten, samt om de oppfyller de målene som er nedfelt i de overordende styringsdokumentene. Med utgangspunkt i leder- og verdiplakaten kan kommunen utarbeide og ta i bruk et styringskort som gir kommunen bedre kontroll over de ulike virksomhetene og dermed forbedret styring. Det er viktig at BMS-systemet ikke blir et passivt tillegg til det gamle styringssystemet, og at både årshjulet, økonomirapportene,

medarbeidersamtalene, verdiplakaten og styringsdokumentene innlemmes i systemet og styringskortet. Dette kan føre til en helhetlig styring og dermed økt nytteverdi av styringssystemet for Lenvik kommune.

Flere av de overnevnte elementene underbygges av erfaringer fra andre kommuner som bruker BMS. I tillegg framkommer det erfaringer på at BMS setter kommunen i stand til å gå bakover i tid og se etter trender i de ulike sektorene og at prestasjonsmålinger fører til press på virksomhetslederne og konkurranse for å forbedre dårlige resultater.

Hvis Lenvik kommune velger å bare ta i bruk noen elementer fra BMS, vil de ikke kunne dra nytte av det helhetlige fokuset som BMS representerer, samtidig som at muligheten til å kartlegge årsaks- /virkningssammenhenger vil reduseres. Derfor anbefaler vi at Lenvik kommune tar i bruk BMS som helhet for å få bedre utnyttelse av dagens styringssystem. Imidlertid er det viktig å huske på at det er bedre å fokusere og måle på noen områder og perspektiver enn å ikke måle på noen.

Selv om BMS har sine begrensninger og negative sider, mener vi at dette er et godt alternativ til det styringssystemet Lenvik kommune har i dag. Til tross for begrensede ressurser tror vi BMS kan bidra til at kommunen får bedre oversikt over hvor ressursene brukes og hva ressursbruken fører til. Dette kan gi bedre ressursutnyttelse, mer fornuftig ressursbruk og dermed bedre ressurstilgang. Imidlertid kan begrensede ressurser være et hinder for å komme i gang med BMS, da utviklingsarbeidet og implementeringen er ressurskrevende. Men Lenvik kommune bør vurdere om kostnadene ved utvikling og implementering av BMS, kanskje vil kunne tjenes inn på sikt slik at gevinsten blir større enn kostnadene.

BMS har blitt et utbredt styringssystem i offentlig sektor, og vil trolig bli mer brukt i tiden som kommer. I den forbindelse kan et tema til videre forskning være å utvikle et BMS-system som også tar høyde for det politiske aspektet ved drift av kommuner. Dette for å ivareta de politiske vedtak og samkjøre dem med strategisk ledelse og de ulike virksomhetene i kommunen. Per dags dato finnes det ingen tilnærming til dette innenfor BMS.

Referanseliste

Anthony, R. N. og Govindarajan, V. (2003). *Management Control Systems*. McGraw-Hill Education, New York, 11. Edition

Dalby, K. (2005). *Omstilling i kommunene med fokus på New Public Management*. Stiftelsen IMTEC, s. 3-21, på oppdrag fra Fagforbundet. Nedlastet 5. februar 2007, fra Fagforbundets internettside:

<http://www.fagforbundet.no/Data/Attachments/4106/Omstilling%20i%20kommunene%20med%20fokus%20p%c3%a5%20New%20Public%20Management.doc>

Ittner, C. D. og Larcker, D. F. (1998). *Innovations in Performance Measurement: Trends and Research Implications*. Journal of Management Accounting Research, 1998:10, pg. 205

Hoff, K. G. og Holving, P. A. (2002). *Balansert målstyring: balanced scorecard på norsk*. Universitetsforlaget AS, Oslo, 1. utgave

Jacobsen, D. I. (2000). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskaplig metode*. Høyskoleforlaget AS, Kristiansand, 1. utgave

Johannessen, A., Kristoffersen, L. og Tufte, P. A. (2004). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Abstrakt forlag AS, Oslo, 2. utgave

Kolstad Hansen, S. og Negaard, A. (2006). *Økonomi på tvers, grunnleggende økonomistyring for kommunale ledere*. Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo, 1. utgave

Kommunal- og regionaldepartementet (2007). *Om KOSTRA*. Nedlastet 5. februar 2007, fra Kommunal- og regionaldepartementets internettside:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/KOSTRA/Om-KOSTRA.html?id=412867>

Kommunal- og regionaldepartementet (2002). *Resultat og dialog*. Nedlastet 2. februar 2007, fra Kommunal- og regionaldepartementets internettside:

http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rus/2002/0005/ddd/pdfv/148013-veileder_bms.pdf

Kommunal- og regionaldepartementet (2003). *Resultatledelse*. Nedlastet 2. februar 2007, fra Kommunal- og regionaldepartementets internettside:

http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2004/0120/ddd/pdfv/221475-veileder_resultatledelse.pdf

Lenvik kommune (2007). *Diverse informasjon om Lenvik kommune*. Nedlastet 2. februar 2007, fra Lenvik kommunes internettside:

http://www.lenvik.kommune.no/default.asp?meny_parent=160&side_id=1&divisjon=hovedsider&meny_id=160

Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven). Nedlastet 12. april 2007, fra Lovdatas internettside:

http://www.lovdato.no/cgi-wift/wiztldles?doc=/usr/www/lovdata/all/nl-19920925-107.html&emne=kommunelov*&&

McAdam, R. og Walker, T. (2003). *An inquiry into balanced scorecards within best value implemetation in UK local government*. Public administration Vol. 81 No. 4, s.003 (873-892)

Metliaas, G. og Valstad, G. J. (2006). *Fra mål til resultat, Styringsystemer i kommunene – en veileder*. Kommuneforlaget, Oslo, 1. utgave

Niven, P. R. (2003). *Balanced Scorecard step-by-step for government and non-profit agencies*, Hoboken, N. J.,: Wiley, 1. Edition

Nørreklit, H. (2005). *Det balancerede scorecard – en undersøgelse af nogle centrale dimensjoner*. Nedlastet 27. april 2007 fra Siviløkonomenes internettside, Magma, årgang 8, nr. 6 2005:

<http://www.sivil.no/magma.asp?FILE=\2005\06\0106.html&MARK=Nørreklit>

Olve, N. G., Roy, J. og Wetter M. (1997). *Balanced scorecard i svensk praktikk*. Liber Ekonomi, Malmö, 1. utgave

Plan og bygningsloven. Nedlastet 12. april 2007, fra Lovdatas internettside:

http://www.lovdato.no/cgi-wift/wiztldles?doc=/usr/www/lovdato/all/nl-19850614-077.html&emne=plan+og+bygningsslov*&&

PricewaterhouseCoopers (PWC) (2004). *Balansert målstyring – Artikkelsamling*. Magasin Mentor: Nr. 3, september 2004, Nr. 4 desember 2003, Nr. 2 juni 2004. Nedlastet 10. februar 2007, fra:

http://www.hin.no/neted/upload/attachment/site/group1/BMS_artikkelsamling.pdf

Sending, A., Tangenes, T. og Gjønnnes, S. H. (2007). *Driftsregnskap og budsjettering: økonomi- og virksomhetsstyring*. Fagbokforlaget, Bergen, 2. utgave

Slotterøy, Ø. (2003). *Måling og styring – to sider av samme sak?*. Nedlastet 3. mai 2007, fra Norsk forum for kvalitet i helsetjenestens internettside:

<http://www.nfkh.no/OS.pdf>

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

Statistisk sentralbyrå (2006). *KOSTRA - Veiledning 2006; gruppering av kommuner og fylkeskommuner*. Nedlastet 6. februar 2007, fra Statistisk sentralbyrås internettside:

<http://www.ssb.no/emner/00/00/20/kostra/veiledning/veiledning2005-03.html>

Referanseliste

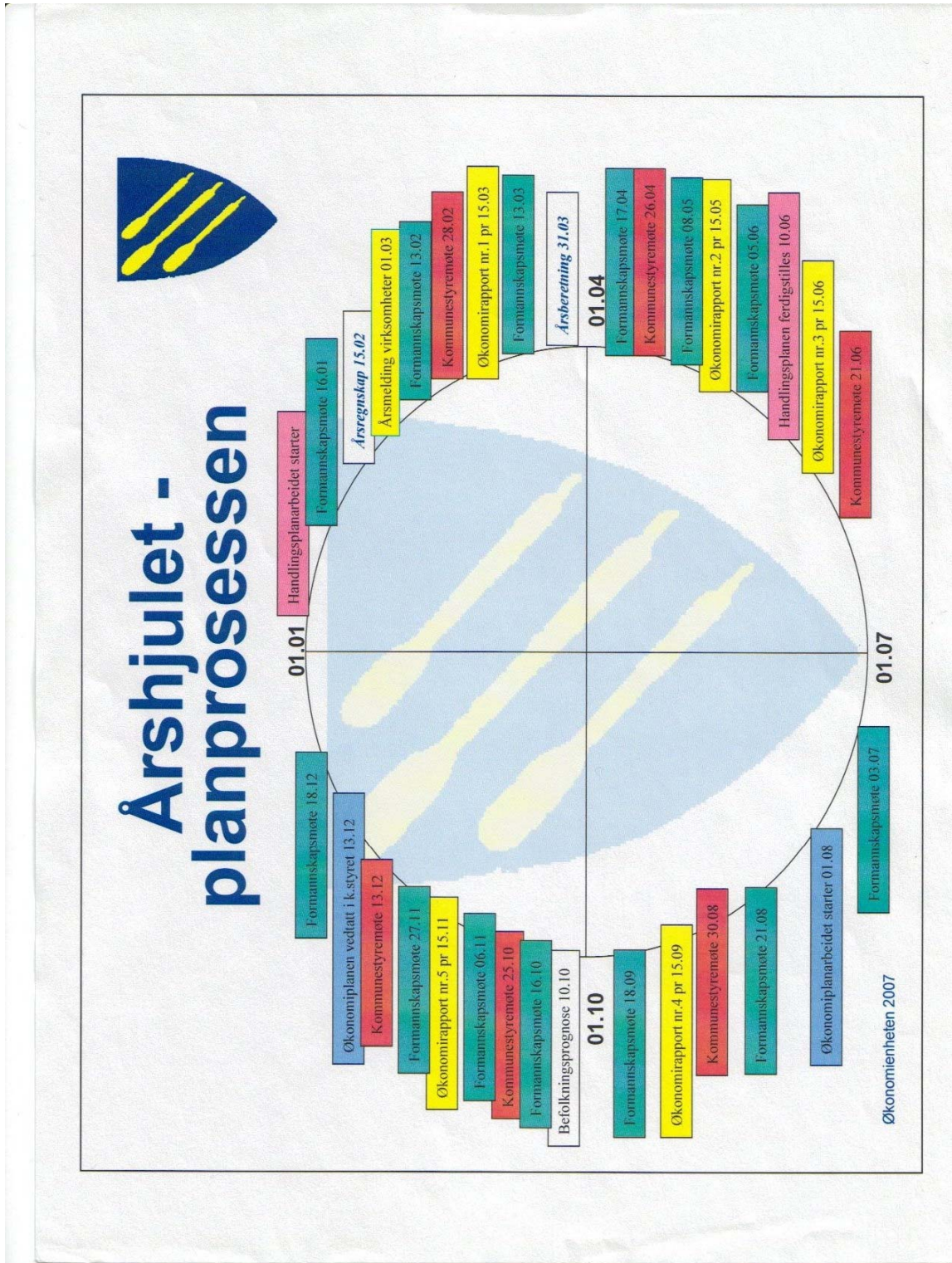
Voelpel, S. C., Leibold, M. og Eckhoff, R. A. (2006). *The tyranny of the Balanced Scorecard in the innovation economy*. Journal of Intellectual Capital, Vol. 7 No. 1, 2006, pp. 43-60

Wikipedia (2007). *New public management*. Nedlastet 5. februar 2007, fra Wikipedias internettside:

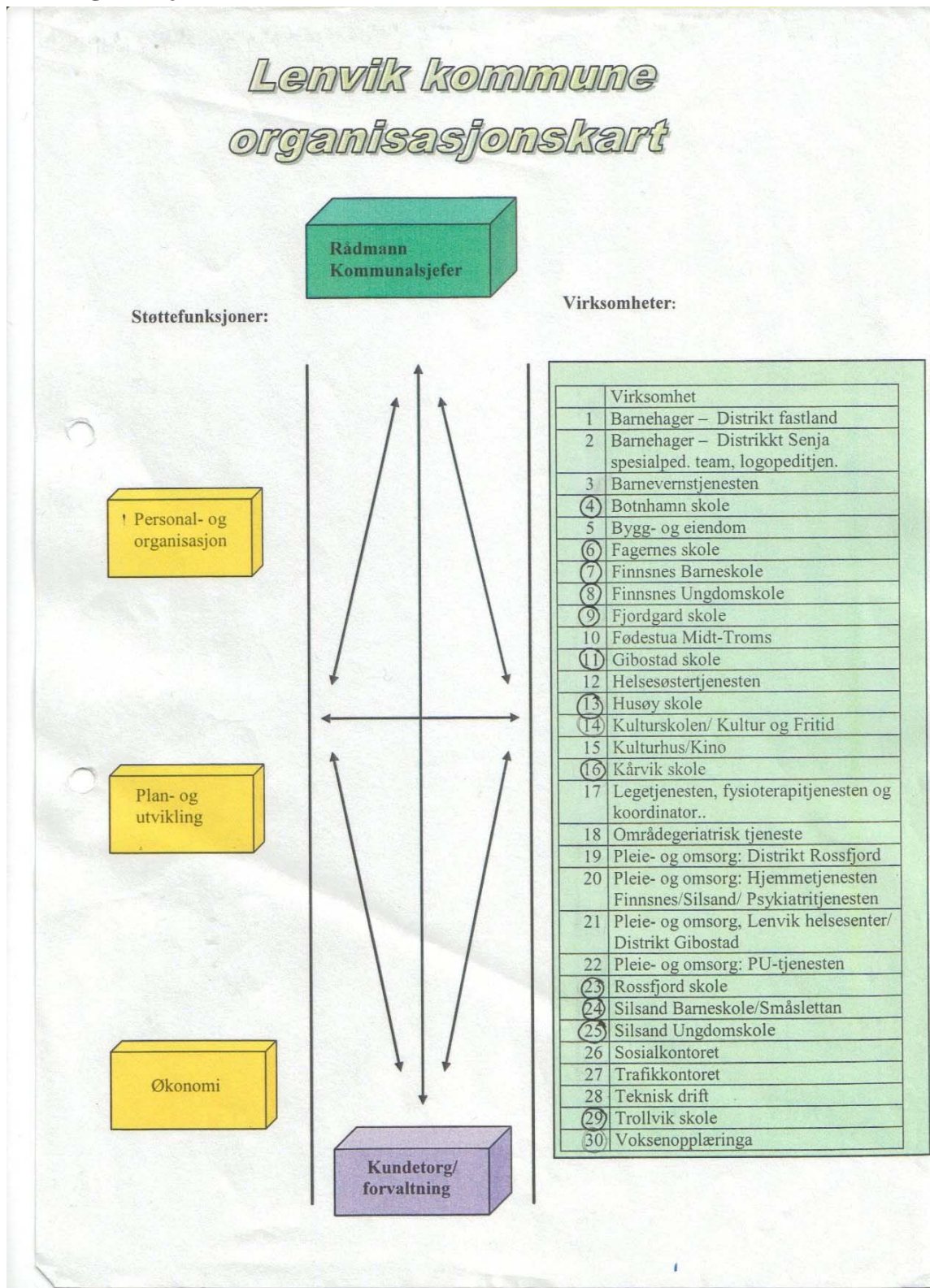
http://no.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management

Vedlegg

V 1. Årshjulet



V 2. Organisasjonskart



V 3. Økonomirapport

Lenvik kommune

ØKONOMIRAPPORT /
ÅRSMELDING

Virksomhet:

Rapporten fylles ut elektronisk og sendes uoppfordret til økonomisjef og kommunalsjef. Samme rapport skal brukes som årsmelding.

Frist:	Gjelder for:	Dato:
15. februar	Årsmelding	
15. mars	Januar – februar	01.01 - 28.02
15. mai	Januar – april	01.01 - 30.04
15. juni	Januar – juni inkl. lønn	01.01 - 12.06
15. september	Januar – august	01.01 - 31.08
15. november	Januar – oktober	01.01 - 31.10

Tjenesteproduksjon i forhold til vedtatte forutsetninger og planer

Kort gjennomgang av status:

Forslag til endringer i tiltak eller tidspunkt for gjennomføring:

Økonomi

Kort gjennomgang av regnskapet i henhold til budsjett:

Endringer innenfor egen budsjetttramme:


Personal / HMS

Utvikling i sykefravær for virksomheten (kort- og langtidsfravær:)

Forslag til tiltak:

Dato**Underskrift**

V 4. Undersøkelse - arbeidsmiljø



Arbeidsmiljøprofil

Markér med kryss i det svaralternativet som passer best med slik du opplever forholdene. Svaralternativene er gradert fra 1 til 6.

Skjemaet leveres uten navn og om du vil i lukket konvolutt.

Resultatene fra denne profilen vil være med å danne grunnlag for vurdering av eventuelle tiltak/endringer.

Organisasjon
Lenvik kommune
 Virksomhet
Skole
 Avdeling:
Finnsnes ungdomsskole

		Svært dårlig					Svært god(t)
Hvor godt trives du på jobben?		1	2	3	4	5	6
Hvordan fungerer samarbeidet med dine nærmeste kollegaer?		1	2	3	4	5	6
Hvordan fungerer samarbeidet med din gruppeleder?		1	2	3	4	5	6
		Liten grad					Stor grad
I hvilken grad opplever du at din gruppeleder gir tilbakemelding på din innsats?		1	2	3	4	5	6
I hvilken grad opplever du at din gruppeleder motiverer deg for å yte ditt beste?		1	2	3	4	5	6
I hvilken grad opplever du at det er en klar ansvars- og rollefordeling på din arbeidsplass?		1	2	3	4	5	6
I hvilken grad vet du hva som forventes av deg på jobb?		1	2	3	4	5	6
I hvilken grad har du mulighet for å få tilstrekkelig informasjon slik at du kan gjøre en god jobb?		1	2	3	4	5	6
I hvilken grad har du fått opplæring i forhold til dine arbeidsoppgaver?		1	2	3	4	5	6
I hvilken grad opplever du å få brukt dine evner og kunnskaper?		1	2	3	4	5	6
I hvilken grad har du mulighet for å styre egen arbeidsdag?		1	2	3	4	5	6
I hvilken grad har du mulighet til variasjon i arb.oppgavene?		1	2	3	4	5	6
I hvilken grad har du mulighet til å diskutere arbeidsmiljøspørsmål i din enhet?		1	2	3	4	5	6
I hvilken grad bidrar du selv til et godt arbeidsmiljø?		1	2	3	4	5	6
		Daglig					Aldri
Opplever du at stress på jobb går ut over konsentrasjon og/eller arbeidsutførelse?		1	2	3	4	5	6
Har du noen gang plager fra ryggen, som du mener skyldes arbeidet eller arbeidsforholdene?		1	2	3	4	5	6
Har du noen gang plager fra nakke, skuldre eller hodet som du mener skyldes arbeidet eller arbeidsforholdene?		1	2	3	4	5	6

Copyright © Vital Forsikring ASA 1997-2006

Snu arket og svar på spørsmålet du finner der!

V 5. Intervjuguider og undersøkelser med resultater

Denne delen består av de intervjuguidene og de spørreundersøkelsene som er brukt og gjennomført, samt tilhørende resultater. Resultatene består av det som respondentene har svart, men er i noen grad bearbeidet da de er nedskrevet på en slik måte at de skulle være enklere å bruke i diskusjonen, samt enklere for leseren å forstå.

Alle intervjuene og spørreundersøkelsene er gjennomført i tidsrommet 15.mars – 30.mars. De aktuelle intervjuene og undersøkelsene er:

- Gruppeintervju med én kommunalsjef fra strategisk ledelse, økonomisjef, spesialkonsulent fra økonomi og personalleder fra støtteenhetene i Lenvik kommune. I tillegg bidro én virksomhetsleder fra barnehagene i en liten del av intervjuet
- Intervju med to rektorer i Lenvik kommune
- Spørreundersøkelsene to kommuner som bruker BMS i dag
- Spørreundersøkelse blant lærere ved to skoler i Lenvik kommune

V 5.1 Intervju med kommunalsjef, økonomisjef, spesialkonsulent økonomi og personalleder

1. Hvordan styres Lenvik kommune – styringssystemet?

a. Årshjulet – økonomi

Årshjulet viser en oversikt over planprosessen i Lenvik kommune, og består av datoer for blant annet økonomirapporteringer, årsregnskap, årsberetning og arbeidet med handlingsplan. Økonomirapportering er en sentral del av årshjulet og en viktig del av styringssystemet i kommunen. Seks ganger årlig skal virksomhetslederne utarbeide økonomirapporter, den første rapporteringen skjer i mars mens den siste skjer i februar i forbindelse med årsmeldingen.

Økonomirapporten har et fast oppsett som omhandler tjenesteproduksjon i forhold til vedtatte forutsetninger og planer, økonomi, personal og HMS, samt endringer, tiltak og forslag i henhold til de områdene det rapporteres på. Rapporteringen fungerer greit, og den hyppige økonomirapporteringen gjør det enklere for økonomiavdelingen og strategisk ledelse å ha kontroll. De får jevnlig informasjon og bedre grunnlag for å ta opp saker med politikerne. Imidlertid sliter kommunen noen ganger med å finne årsaker til eventuelle dårlige resultater, samt at det kan være vanskelig å tenke langsiktig.

I de ulike virksomhetene er det virksomhetsleder som har ansvar for budsjettet, dermed er det rektor som er hovedansvarlig for budsjettet og alle økonomiske avgjørelser i skolen. Den hyppige økonomirapporteringen er derfor et viktig verktøy da det gjør det enklere for strategisk ledelse å ha kontroll. Jevnlig informasjonsstrøm gjør at det blir enklere for strategisk ledelse å ta opp ting med politikerne kontinuerlig. Til tross for at de hyppige rapporteringene er gunstig med tanke på kontroll og oppfølging, vurderes det å redusere antall økonomirapporteringer til fire ganger per år. Dette fordi det slik systemet er nå, blir det litt liten tid til for virksomhetslederne å foreta endringer før neste rapport skal utarbeides.

b. Medarbeidersamtaler

I Lenvik kommune gjennomføres det medarbeidersamtaler innad i alle virksomheter, mellom kommunalsjefer og virksomhetsledere, samt mellom den enkelte virksomhetsleder og dens ansatte. Samtalene mellom kommunalsjefer og virksomhetsledere gjennomføres to ganger per år, den første etter at budsjettet er godkjent og regnskapene for året før er avsluttet, rundt 15. februar, mens den andre gjennomføres etter sommerferien. Den første samtalen omhandler for det meste styring og prestasjon i forhold til budsjett, mens den andre omhandler personlige forhold og utvikling. I etterkant av samtalene settes det i gang eventuelle tiltak og handling. I samtalene skal virksomhetsledernes og kommunens mål forenes slik at alle til enhver tid jobber mot felles mål, og det avklares hva som må gjøres for at målene skal innfris. Eventuelle problemer og momenter som partene synes er viktige diskuteres også. På denne måten får den enkelte mulighet til å komme med ønsker og forslag, samt at misnøye kan oppklares.

Etter å ha tatt i bruk medarbeidersamtaler er de ansattes jobbsituasjon blitt bedre. Det fokuseres mer på hvordan de ansatte trives på jobb, hvilke behov de har og hvor tilfreds de er. Det legges til rette for utvikling og fornyelse. Samtidig har medarbeidersamtalene bidratt til økt fokus på virksomhetenes regnskap, og virksomhetslederne har blitt mer bevisst på dette området.

c. Verdiplakaten

Verdiplakaten er utgangspunkt for den daglige driften av Lenvik kommune, og ble utarbeidet i samarbeid mellom strategisk ledelse og kommunens virksomhetsledere. Utarbeidelsen foregikk på en prosessorientert måte og ble utviklet over to samlinger. Mellom samlingene pågikk en prosess ute i hver virksomhet i forhold til plakaten. En av de store utfordringene ved utarbeidelsen var å unngå at verdiplakaten ble for omfattende og komplisert. Da plakaten var ferdig utviklet var det virksomhetsledernes ansvar å informere de ansatte om plakatens innhold og hensikten med den. Verdiplakaten skal være kjent for alle de ansatte og være godt synlig, men det finnes ingen konkrete rutiner for

implementering av verdiplakaten i kommunen. Hvordan dette arbeidet foregår, varierer mellom de ulike delene av kommunen og mellom de ulike virksomhetslederne. Det har imidlertid vist seg at barnehager og skoler er flinkes å fokusere på og bruke verdiplakaten.

Det at alle virksomhetslederne og deres ansatte var med på å utarbeide verdiplakaten, har ført til et sterkt eierskap hos de ansatte. Imidlertid er det vanskelig å skape eierforhold til plakaten hos alle de ansatte. Dette gjelder spesielt ansatte i små deltidsstillinger innefor helsesektoren.

Plakaten brukes i medarbeidersamtaler på alle nivåer. Den oppfattes dessuten som et sterkt dokument for å drøfte og løse konflikter. En fordel med plakaten er at atferds- og oppfølgingskrav er definert, og sjansen for at ansatte føler seg mistenkeliggjort ved eventuelle spørsmål om respekt og ansvar er dermed mindre. Plakaten brukes også ved nyansettelser.

d. Annet

Kommunen har ulike dokumenter som også inngår i styringssystemet. Dette gjelder kommuneplan og handlingsplan inkludert økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning. Økonomiplanen er det viktigste styringsdokumentet til kommunens politikere.

Per dags dato har Lenvik kommune kommuneplanens samfunnsdel for 2007-2019 ute på høring. Denne skal bli en del av kommuneplanen, og tidligere har ikke kommunen hatt en slik plan. Bakgrunnen for arbeidet med denne planen er behov for å samle og konkretisere de områdene og momentene som Lenvik kommune mener det er viktig å satse på. Planen inneholder ny visjon, målsettinger og strategier for framtidig utvikling innenfor satsningsområdene oppvekstvilkår og -miljø, kunnskaps- og kompetansebygging, næringsutvikling, kommunikasjon, byutvikling og bygdeutvikling. Innenfor hvert av satsningsområdene er det definert utfordringer, hovedmålsettinger og delmålsettinger.

Den nye visjonen til Lenvik kommune er ”Samarbeid, tiltak, trivsel”, som betyr at gjennom samarbeid om tiltak skaper vi trivsel. Videre omhandler de overordnede målene som er definert et allsidig næringsliv og variert tilbud til befolkningen, Lenvik som regionalt tyngdepunkt i Midt-Troms, økt velferd og positiv utvikling som følge av trivsel, kompetanse og service. I tillegg er samhandling og samarbeid med mellom innbyggerne, privat- og offentlig virksomhet, samt andre kommuner viktig. Konkrete strategier for hele Lenvik kommune og de ulike satsningsområdene er ikke definert i forslaget til samfunnsdelen til kommuneplanen.

Strategisk ledelse synes at balansen mellom det politiske og det administrative noen ganger er vanskelig å håndtere. Politiske vedtak skal gjennomføres og dette er strategisk ledelses oppgave, men med begrensede ressurser er dette mange ganger vanskelig å håndtere. Dette fører til at enkelte vedtak og områder må prioriteres. Det er enklere å være politiker å vedta hvilke tiltak som skal gjennomføres, enn å være administrativ leder og fordele ressurser for å få gjennomført tiltakene. Politikerne styrer ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv og det er ikke alltid dette som er det mest lønnsomme for strategisk ledelse som sliter med å få ressursene til å strekke til.

2. Visjonen til Lenvik kommune – ”Lenvik til tjeneste”

a. Hva ligger i dette? Hva betyr dette?

Lenvik kommune skal alltid være til tjeneste, for alle kommunens innbyggere.

Prosessen med å utarbeide kommunens visjon startet i 1990. Kommunen er fornøyd med visjonen, men ”Lenvik til tjeneste” har til tider vært et negativt ladet begrep. Når dette skjer forsøker kommunen å ta tak i problemet og jobber med forbedringer. Men visjonen ikke er like negativt ladet som tidligere. Imidlertid har kommunen, som nevnt tidligere, i senere tid utviklet en ny visjon.

3. Økonomistyring – økonomisk perspektiv

a. Hvilke faktorer er viktig / vektlegges i økonomistyringen i Lenvik kommune?

Det som vektlegges i Lenvik kommune i forbindelse med økonomistyring er budsjettoverholdelse, god økonomistyring og gode og rettferdige fordelingsnøkler.

Kommunen har få innbyggere og dermed får små statlige rammeoverføringer som skal fordeles til de ulike sektorene og virksomhetene. Dette gir en kjempeutfordring for kommunen med hensyn på hva som skal prioriteres og for å få ressursene til å stekke til. På bakgrunn av den økonomiske situasjonen begrenser de tilgjengelige ressursene omfanget av de områdene det kan fokuseres på, og kommunen må derfor ofte nøye seg med et styringssystem som bare fokuserer på det mest nødvendige og lovpålagte. Dette gjør at kommunen bare kan fokusere på nærliggende problemer og hindre at kommunen er fremtidsrettet.

Lenvik kommune har 12 skoler, og økonomisk sett er det mest lønnsomt å redusere dette antallet. Imidlertid er dette et politisk følsomt tema da det er viktig å også ha skoler i små lokalsamfunn for å opprettholde bosettingen, selv om det ut fra et økonomisk syn er mest lønnsomt å redusere antallet. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det viktig å også ha skoler i små lokalsamfunn for å opprettholde bosettingen. Dersom et lite lokalsamfunn mister sin skole, kan dette føre til fraflytting og at færre ønsker å bosette seg der. Dette kan føre til færre innbyggere i arbeidsdyktig alder, nedleggelse av næringsvirksomheter og til slutt utsletting av lokalsamfunn. Derfor kuttes det heller i administrasjonen i kommunen.

Det er kritikkverdig om en skole ikke overholder budsjettet, men samtidig er det vanskelig å avgjøre hva som er riktig budsjett for en skole. Det er ønskelig å få til bedre og mer rettferdige fordelingsnøkler for skolesektoren, men alle skoler er ulike så dette arbeidet er vanskelig.

Skolesektoren er uforutsigbar med hensyn på elevtall i forbindelse med til- og fraflytning, samt elever med særskilte behov, noe som vanskeliggjør

budsjettutarbeidelsen. I tillegg er det vanskelig å avgjøre hva som er riktig budsjett for en skole, da skolen er pliktig til å ta imot uansett antall elever, i motsetning til barnehager som ikke er pliktig til å ta imot flere barn enn de har kapasitet til. Tidligere hadde kommunen én skolesjef, men etter omleggingen til to-nivåmodellen er skolesjefens budsjettansvar fordelt til de 12 rektorene. Dette har ført til større forståelse for budsjettstyring og skolene overholder budsjettene i større grad enn tidligere.

Demografiske endringer fører til at sektorer som allerede har lite ressurser blir lidende under at ressurser må overføres til andre sektorer der ressursene er mer nødvendige. For eksempel skjer det noen ganger overføringer av ressurser fra skole- til helsesektoren på grunn av økt ressursbehov, da det er viktigere med mat og medisinsk utstyr til eldre enn nye skolebøker til elevene. Derfor er ønskelig å etablere en pott for uforutsette hendelser i skole- og helsesektoren slik at dette unngås.

Bedre samarbeid er et viktig satsningsområde for at kommunen skal oppnå maksimal utnyttelse av ressursene. Gjennom samarbeid kan ressursene utnyttes bedre, for eksempel ved at spesiell kompetanse i en virksomhet, også kan brukes i en annen virksomhet. Menneskelige prosesser må vektlegges, og det arbeides for å motivere ledere og gi de en felles forståelse av ressursbegrensningene i kommunen. I dag foregår det et arbeid for å motivere ledere og gi de en felles forståelse for ressursproblemet blant annet innenfor skolesektoren.

b. Hva måles i forbindelse med faktorene i b) og hvordan måles dette?

Eventuelt hvordan kan dette måles?

Målingene som kommunen gjennomfører i dag er økonomirapportering. I tillegg har alle de ansatte tilgang til KOSTRA og kan bruke dette til sammenligning og kontroll hvis de vil. Det er kommunens økonomiavdeling har ansvaret for å rapportere tallene.

4. KOSTRA-tall

- a. Er det noen KOSTRA-tall som er spesielt viktige i forhold til andre?

De KOSTRA-tallene som er spesielt viktige er de som har med skole og helse å gjøre, da disse står for 80 % av driftsbudsjettet. Ellers plukkers det ut enkelte tall som det mistenkes at kommunen er ineffektiv på, og disse tallene sammenlignes med tallene til de andre i gruppen.

- b. Til hva og hvordan brukes disse?

Lenvik kommune sammenligner seg mot de andre kommunene i gruppen, og dersom det er behov, settes det i verk tiltak for å komme innenfor normene for gruppen. Det er viktig å være klar over at KOSTRA-tallene kun gir en pekepinn på hvordan kommunen presterer. Lenvik kommune bruker i også KOSTRA for å sammenligne seg selv over tid, samt at de bruker tallene for å tydeliggjøre ulike korrelasjoner.

Lenvik kommune foretar målinger i forhold til KOSTRA-gruppe 11 og sammenligner seg med kommuner i denne gruppen. Som sagt tidligere står skole og helse for 80 % av driftsbudsjettet, og kommunen sammenligner seg derfor med andre kommuner innenfor disse sektorene. Dersom kommunen presterer dårlig innenfor andre områder kan KOSTRA benyttes for å finne hvordan nivået bør være innenfor dette området.

5. Interne prosesser og rutiner

- a. Hvilke områder synes dere er viktig å fokusere på med hensyn på kommunens interne prosesser og rutiner?

Tilrettelegging av behov.

- b. Hvilke faktorer er viktig for å oppnå det som ble trukket fram i a)?

Gode rutiner og prosesser for daglig drift av kommunen.

- c. Hva måles i forbindelse med faktorene i b) og hvordan måles dette?

Eventuelt hvordan kan dette måles?

Ingenting.

6. Kommunens medarbeidere – medarbeiderperspektiv

- a. Hvilke områder synes dere er viktig å fokusere på med hensyn på kommunens medarbeidere og deres tilfredshet?

Det er viktig å fokusere på helse, miljø og sikkerhet (HMS) med tanke på de ansatte i Lenvik kommune.

- b. Hva måles i forbindelse med faktorene i a) og hvordan måles dette?

Eventuelt hvordan kan dette måles?

Medarbeidersamtaler og –undersøkelser, se neste spørsmål.

- c. Medarbeiderundersøkelser

Lenvik kommune gjennomførte for kort tid siden en undersøkelse blant de ansatte: Hva var innholdet i denne undersøkelsen og hvilke resultater er oppnådd og hvilke følger har dette fått?

Før jul ble det gjennomført en undersøkelse i forhold til en arbeidsmiljøprofil. Denne er gjennomført bare en gang, men skal etter hvert innføres som en fast undersøkelse. Undersøkelsen var en spørreundersøkelse om arbeidsforholdene på de ulike arbeidsplassene, og omfattet blant annet spørsmål om samarbeid med kolleger og gruppeleder, opplevelse av ansvars- og rollefordeling, opplæring, informasjon, bruk av evner og kunnskaper i jobben, variasjon og styring av eget arbeid, stressfaktorer og ulike plager.

Per dags dato gjennomføres det ingen faste medarbeiderundersøkelser i Lenvik kommune. Men den undersøkelsen som nettopp er gjennomført skal innføres til en fast undersøkelse. På denne måten får kommunen innblikk i hva som blir bedre og verre over tid, og tiltak kan settes i gang der det trengs.

I tillegg gjennomføres det medarbeidersamtaler innad i alle virksomheter i Lenvik kommune, samt mellom kommunalsjefer og virksomhetsledere. Dette er diskutert tidligere, se spørsmål 1b.

d. Hvilke tiltak gjøres for medarbeidertilfredshet?

Inkluderende arbeidsliv (IA) er et virkemiddel for å få et mer inkluderende arbeidsliv og forebygge en overgang fra arbeid til trygd. Målet er å redusere sykefraværet og uførepensjoneringen, øke alderen for pensjonering, samt større rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne.

Lenvik kommune har utarbeidet et måldokument for IA. Dokumentet viser hvilke mål og tiltak kommunen skal gjennomføre for den aktuelle arbeidstaker og dokumentet revideres hvert år. Dokumentet er utgangspunkt for samtale mellom arbeidsgiver, kommunalsjef eller virksomhetsleder, og den ansatte som er syk. I denne samtalen fylles det ut en oppfølgingsplan som kartlegger opprinnelige arbeidsoppgaver, hva den ansatte ikke kan gjøre, tiltak, samt oppfølging og bistand. På denne måten skal sykefraværet gå ned ved at arbeidstakeren får tilrettelagt arbeid, kan være i arbeid lengre, samt at arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne ivaretas og får arbeidsoppgaver tilpasset deres situasjon.

7. Kommunens brukere – brukerperspektiv

a. Hvilke områder synes dere er viktig å fokusere på med hensyn på kommunens brukere?

Tilfredshet er viktig innenfor brukerperspektivet. Missnøye blant brukerne kan føre til negativ omtale og dårlige renommé, og Lenvik kommune har opplevd at visjonen ”Lenvik til tjeneste” har blitt negativt ladet som følge av dette.

b. Hvilke faktorer er viktig for å oppnå det som ble trukket fram i a)?

Godt tjenestetilbud er viktig for å oppnå fornøyde brukere, og eksempel på dette kan være nok barnehageplasser og vedlikeholdte bygninger. Slik det er i dag er disse forholdene for dårlige på grunn av ressursbegrensning og brukerne er

misfornøyde. Det er individuelt hva hver enkelt bruker oppfatter som tilfredsstillende, og det er derfor viktig for kommunen å finne en middelvei for kvaliteten på de ulike tjenestene. Ved å gi informasjon og opplæring i forhold til dette, unngås det at brukernes forventninger blir for høye da uklare forventninger kan skape misnøye.

Ofte er det slik at media spiller en avgjørende rolle for hva kommunen fokuserer på. Det som får negativ oppmerksomhet i media får ofte ekstra fokus fra kommunens side da det er viktig med fornøyde brukere. Kommunen forsøker å fokusere på nødvendige områder for ikke å overtråke anstendighetsgrensen.

c. Hva måles i forbindelse med faktorene i b) og hvordan måles dette?

Eventuelt hvordan kan dette måles?

Metoder som brukes er brukerundersøkelser, for eksempel spørreskjema på fødestua. Tilbakemeldinger om barnehage og skole skjer for det meste via foreldersamtaler og samtaler med elevene selv, samt daglig dialog mellom de ulike partene. I tillegg får kommunens brukere mulighet til å si sine meninger gjennom høringsuttalelser på politiske handlinger.

d. Hvilke tiltak gjøres for å oppnå brukertilfredshet?

For å oppnå brukertilfredshet må det defineres hva som er godt nok, da total tilfredsstillelse og tilfredshet hos alle brukerne er umulig å oppnå.

8. Læring og fornyelse

a. Hvilke områder synes dere er viktig å fokusere på med hensyn på læring og fornyelse i kommunen?

Med tanke på læring og fornyelse i kommunen er det viktig å fokusere på kompetanseheving og nytenking.

b. Hvilke faktorer er viktig for å oppnå det som ble trukket fram i a)?

Ressurser en begrensende faktor innfor læring og fornyelse, og kommunen forsøker å hente inn egne folk for å spare penger. Tilgjengelige ressurser er derfor en avgjørende faktor for fokus på læring og fornyelse. Videre er det viktig å legge til rette for utvikling.

For å utnytte resursene best mulig forsøker kommunen å hente inn foredragsholdere i stedet for å sende de ansatte på kurs. I tillegg gjennomføres det kontinuerlige ledersamlinger og flere kurs i regi av NAV og KS. Det er ønskelig at de ansatte har et visst nivå på sin kompetanse og kommunen forsøker å se hvilke ansatte som har behov for hvilke kurs.

c. Hva måles i forbindelse med faktorene i b) og hvordan måles dette?

Eventuelt hvordan kan dette måles?

Det gjennomføres ingen målinger i forbindelse med dette, hovedsakelig på grunn av tidsmangel på grunn av at tid er et hinder og evaluering tar tid. Eneste form for kontroll er at de pålagte tingene blir gjennomført.

d. Hvilke tiltak gjøres for læring og vekst i Lenvik kommune?

Lenvik kommune arrangerer interne kurs for å fremme læring og vekst. I tillegg kjører NAV og KS kurs. Videre gjennomføres det ulike samarbeider, sammenslåelser, seminarer i personalgrupper og datakurs. De ansatte får også mulighet til omskolering og videreutdanning hvis de ønsker dette eller hvis det er behov for dette.

9. Brukerundersøkelser

Lenvik kommune har tidligere gjennomført en brukerundersøkelse i regi av KS´

Effektiviseringsnettverk:

a. I hvilken sektor og hvilket årstall ble undersøkelsen gjennomført?

Lenvik kommune gjennomførte brukerundersøkelse i skole-, barnehage- og helsesektoren i 2003 og 2004.

b. Hva var bakgrunnen for denne undersøkelsen?

Bakgrunnen for undersøkelsen var et tilbud fra KS om å delta. Undersøkelsen var et "spleiselag", og Lenvik kommune hadde ingen innflytelse på utformingen av spørsmålene. De andre kommunene som deltok i undersøkelsen var Målselv, Nordreisa, Balsfjord, Berg, Lyngen og Karlsøy.

c. Hvilke resultater framkom fra denne undersøkelsen?

Undersøkelsen ble gjennomført to ganger, i 2003 og 2004, og undersøkelsen var den samme fra år til år slik at kommunen har mulighet til å følge sin egen utvikling. Resultatet fra undersøkelsen ble bra og Lenvik kommune kom godt ut. Barnehagesektoren viste seg å være spesielt bra.

d. Hvilken oppfølging er gjort i forhold til undersøkelsen (bruk i ettertid)?

I etterkant av undersøkelsene ble det gjennomført samlinger mellom deltakerkommunene der resultater, utfordringer, tiltak og endringer fra forrige undersøkelse ble presentert og drøftet, og det ble fokusert på både positive og negative resultater. I notater fra samlinger presenterte hver kommune sine forbedringsområder og aktuelle tiltak. Lenvik kommune fremhevet utarbeidelse av kvalitetssikringssystem med kvalitetsindikatorer, medvirkning gjennom samtaler med barna og foreldre, og bedre fysisk miljø og informasjonsflyt mellom virksomhet og bruker som viktige satsningsområder. For å få dette til gjennomføres det kompetanseheving blant de ansatte for gjennomføring av samtaler med barna og bruk av verktøy til dette, både inne- og utemiljø skal forbedres i tråd med budsjett, gjennom møter og samtaler med involverte parter skal det fokuseres på de virksomhetene som fikk lav score på informasjon og brukermedvirkning, samt at det skal utarbeides en handlingsplan for virksomhetene.

Det som gjøres i etterkant av en slik undersøkelse er at kommunen tar tak i problemer og involverer aktuelle parter. For eksempel ble det gjennomført foreldermøter på skoler og i barnehager for å finne ut av hva som bør endres. For

eksempel fikk en barnehage spesielt dårlig score på informasjon til foreldrene. I denne barnehagen ble det satt i gang konkrete tiltak for å utbedre dette.

I tillegg opplevde kommunen at en sak innenfor én virksomhet i forkant av undersøkelsen hadde fått negativ omtale i avisa. Dette førte til at flere virksomheter i denne sektoren fikk dårlig score på det omtalte området, selv om disse virksomhetene opprinnelig er gode på områdene. Media hadde stor innvirkning her.

I en oppsummering fra samlingene etter undersøkelsene framkommer det at nettverkssamarbeidet har vært fruktbart.

- e. Er denne typen undersøkelser gjennomført en eller flere ganger?

Hvis en gang, hvorfor bare denne ene gangen?

Undersøkelsen er bare gjennomført en gang, og i 2006-2007 skal gjennomføres en ny undersøkelse. Det er ønskelig å delta, men dette er krever tid og penger. I tillegg har kommunen takket nei på grunn av ønske om mer tid til å gjøre endringer ut fra tidligere resultat.

- f. Gjennomføres det noen brukerundersøkelser i dag?

Det gjennomføres ingen slike store brukerundersøkelser i kommunen i dag.

V 5.2 Intervju med rektor 1

1. Verdiplakaten

a. Hva er hensikten med verdiplakaten?

Hensikten med verdiplakaten er å skape et felles verdigrunnlag for kommunens ansatte. Plakaten skal veilede de ansatte for hvordan de ansatte skal skjøtte sin jobb, både oppover i systemet og overfor brukerne.

b. Hvilken innflytelse hadde du under utarbeidelsen av verdiplakaten?

Verdiplakaten er et resultat av flere lederseminar gjennomført av strategisk ledelse og alle virksomhetslederne i kommunen.

c. På hvilken måte brukes plakaten i arbeidet som gjøres i skolesektoren?

Årlig gjennomføres det medarbeidersamtaler med lærerne, og disse samtalerne er basert på innholdet i verdiplakaten. Men til tross for plakats viktighet blir ikke plakaten brukt i stor nok grad. Årsaken til dette er at skolesektoren er utsatt for stort press, derfor blir daglige og mer nærliggende problemer prioritert.

d. Hvordan er kravene i plakaten operasjonalisert og målbare?

Kravene er ikke operasjonaliserte.

e. På hvilken måte brukes et eventuelt resultat fra målinger videre for å oppnå forbedringer på dette området?

Det foretas som sagt ingen målinger i forhold til verdiplakaten.

f. Hva synes de ansatte om plakaten? Har de god forståelse for den?

De ansatte forstår og aksepterer plakaten, på grunn av stort press får de ikke brukt plakaten på en optimal måte.

g. På hvilken måte presenteres plakaten for nyansatte?

Alle nyansatte innføring i verdiplakaten, samt at de ansatte jevnlig blir påminnet plakatens innhold og betydning.

h. Har du forslag til forbedringer eller utvikling av verdiplakaten?

Dersom kravene i plakaten var operasjonalisert og målbare ville det vært enklere å bruke plakaten aktivt. Da ville plakaten blant annet gitt en bedre indikasjon på hvordan skolen presterte. Slik det er i dag sliter skolen i forhold til hvilket fokus de skal holde, og de mener selv de har nok med den daglige driften.

2. Økonomi

a. Hvilke faktorer er det viktig å fokusere på innenfor økonomiperspektivet?

Budsjettet og budsjettoverholdelse ligger til grunn for økonomisk styring i skolen.

Det er rektor som er hovedansvarlig for budsjettet og det er derfor naturlig at han tar økonomiske avgjørelser. Imidlertid delegeres økonomiansvar i noen tilfeller til en eller flere av sine ansatte, for eksempel innkjøpsansvar.

b. Hva måles i forbindelse med faktorene i b) og hvordan måles dette?

Eventuelt hvordan kan dette måles?

Budsjettoverholdelse måles og kontrolleres gjennom økonomirapportene.

3. Interne prosesser og rutiner

a. Hvilke områder synes du er viktig å fokusere på med hensyn på skolens interne prosesser og rutiner?

Når det gjelder interne prosesser og rutiner i skolen er det viktig å fokusere på tilrettelegging av ulike behov.

b. Hvilke faktorer er viktig for å oppnå det som ble trukket fram i a)?

Tilrettelegging er en stor utfordring for skolen med tanke på organisering og ressurser. Alle elever skal ha sitt tilbud, men skolen sliter med å få tilstrekkelige

midler for å kunne tilrettelegge, spesielt med tanke på de elevene med særskilte behov.

På grunn av godt samarbeid mellom skolens spesialpedagogiske team og Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) har skolen gode rutiner på gjennomføringen av tilretteleggingen.

- c. Hva måles i forbindelse med faktorene i b) og hvordan måles dette?

Eventuelt hvordan kan dette måles?

Ingenting måles.

- d. Hvilke tiltak gjøres for oppnå gode interne prosesser og rutiner?

Skolen har ulike rutiner for avvik i forhold til retningslinjer, både med tanke på handlingsplan mot mobbing, brannrutiner/ evakuering, samt beredskapsplan i forhold til ulykker. Ellers har skolen rutiner i forhold sykdom blant lærerne og gjennomføring av skoledagen.

4. Ansatte

- a. Hvilke områder synes du er viktig å fokusere på med hensyn på skolens ansatte for at de skal yte best mulig?

Det er viktig å fokusere på trivsel for at de ansatte skal kunne gjøre en god jobb.

- b. Hvilke faktorer er viktig for å oppnå det som ble trukket fram i a)?

For at de ansatte skal trives og yte best mulig er det viktig å fokusere på gode arbeidsforhold. Dette er noe skolen sliter med da den er gammel og slitt. Dette er med på å prege fokuset til de ansatte, skal de ansatte gjøre en god jobb må arbeidsforholdene være gode ellers mister de motivasjon.

I tillegg er gode arbeidsforhold er viktig for at lærerne skal holde riktig fokus. For å oppnå dette er det viktig med et godt psykososialt arbeidsmiljø, noe som er bra på denne skolen, noe som har ført til lavt sykefravær og lite gjennomtrekk.

- c. Hva måles i forbindelse med faktorene i b) og hvordan måles dette?

Eventuelt hvordan kan dette måles?

For å kontrollere i hvilken grad de ansatte er fornøyd med jobbsituasjonen brukes medarbeidersamtaler. I tillegg til disse samtalerne er det en åpen dialog mellom rektor og de ansatte slik at hvis det oppstår problemer tar de ansatte kontakt og det blir raskt tatt tak i problemene.

Videre er det planlagt en egen handlingsplan for arbeidsmiljø hvor det skal etableres parametere for å evaluere om skolen er på riktig spor i forhold til målene i handlingsplanen. Denne prosessen er startet, men er forsinket. Det er uvisst når dette ferdigstilles.

- d. Gjennomføres det medarbeidersamtaler mellom rektor og lærere?

Hvis ja, hvor ofte og hva inneholder disse?

Medarbeidersamtaler gjennomføres én til to ganger i året for å kontrollere i hvilken grad de ansatte er fornøyde med jobbsituasjonen. Det hadde vært ønskelig med flere medarbeidersamtaler per år, men ressursene strekker ikke til. Hensikten med samtalerne er å forene de ansattes og virksomhetens mål, slik at det tydeliggjøres hva som må til for å oppnå målene.

- e. Hvordan styringsform utøver du på dine ansatte?

Skolen er organisert etter team modell. Skolen er en ren ungdomsskole og har et team for hvert trinn. Disse teamene har hver sin leder som rektor utpeker. Det er viktig at de lederne som velges er motiverte og i stand til å gjøre en god jobb. Teamlederne, i tillegg til rektor og inspektør, utgjør skolens plangruppe og disse har ukentlige møter angående skolens utvikling. Videre bringer teamleder resultatene fra møtene ut til de andre lærerne.

Når det gjelder økonomi og delegering av økonomiansvar delegerer rektor i noen tilfeller økonomiansvar til en eller flere av de ansatte, for eksempel

innkjøpsansvar. Vedkommende er da ansvarlig for dette og kontrolleres jevnlig av rektor. Ulike fag har ulike ressursbehov, og fordeling av midler til fagene skjer på grunnlag av møter og diskusjoner der hele personalet deltar.

f. Hvordan måles de ansattes prestasjon?

Rektor kontrollerer budsjettet med jevne mellomrom og vedkommende med innkjøpsansvar får beskjed dersom det nærmer seg overskridelser.

5. Brukere

a. Hvem definerer du som skolens brukere?

Både elever og elevenes foreldre er brukere.

b. Hvilke områder synes du er viktig å fokusere på med hensyn på skolens brukere?

Det er viktig å fokusere på trygghet og trivsel.

c. Hvilke faktorer er viktig for å oppnå det som ble trukket fram i b)?

For å skape trivsel er skolen opptatt av at skolen skal være et trivelig sted å være, for eksempel ved å holde gymsalen og biblioteket åpent for elevene i friminuttene. Forholdene for læring må legges best mulig til rette,

d. Hva måles i forbindelse med faktorene i c) og hvordan måles dette?

Eventuelt hvordan kan dette måles?

For å måle om skolen oppfyller kravene overfor brukerne benytter skolen seg av elevundersøkelser som fokuserer spesielt på trivsel hos elevene. I tillegg gjennomføres det en nasjonal undersøkelse i 10.klasse. De nasjonale undersøkelser skal si noe om den enkelte elev, men også noen om skolen som helhet, for eksempel hvordan skolen presterer sammenlignet med andre skoler. Ellers er karakterene som elevene oppnår viktige. Karakterene sier noe om i hvilken grad elevene har tilegnet seg kunnskap, og fungerer som et viktig måleinstrument for skolen. Resultater viser blant annet at skolen står overfor en utfordring innenfor faget matematikk, der karakterene har gått ned den senere tid.

Skolen sammenligner også standpunktkarakter mot eksamensresultater for å kontrollere skolens egen vurderingskompetanse.

e. Hvilke brukerundersøkelser gjennomføres?

Skolen gjennomfører flere foreldermøter og føler at de på denne måten får tilstrekkelige tilbakemeldinger fra foreldrene. Utover dette benyttes elevråd og FAU for å representere brukerne.

6. Læring og fornyelse

a. Hvilke områder synes du er viktig å fokusere på med hensyn på læring og fornyelse hos de ansatte i skolen?

I forbindelse med læring og fornyelse hos de ansatte i skolen er det viktig med kompetanseheving og nytenking.

I forbindelse med læring og fornyelse hos de ansatte i skolen er det viktig å fokusere på kompetanseheving i forhold til de endringene som skjer i omgivelsene. Stadige endringer av læreplanen fører til økt behov for etterutdanning og kompetansebygging hos lærerne. Problemer og utfordringer i samfunnet gjenspeiler seg i skolen. Skolen prøver å følge med i tiden og tilpasse seg disse endringene, både innenfor skolefaglige og sosialpedagogiske områder. For å tilpasse seg endringene i samfunnet og for å tilby brukerne best mulige tjenester, har skolen valgt å ansette medarbeidere både med lærerkompetanse og fagkompetanse, for eksempel barnevernspedagog. På denne måten kan skolen tilby varierte tjenester av høy kvalitet til sine brukere.

b. Hvilke faktorer er viktig for å oppnå det som ble trukket fram i a)?

Tilgjengelige ressurser og tilrettelegging for utvikling kritiske suksessfaktorer innenfor læring og fornyelsesperspektivet. En hver leder må legge til rette for at de ansatte skal få utvikle seg, slik at virksomhetene og kommunen som helhet i større grad kan oppnå kompetanseheving og nytenking.

I tillegg til kurs som er nødvendige som følge av endringer i fagplanen, varierer antall kurs og grad av kompetanseutvikling i forhold til de ressursene som er tilgjengelig. Skolen er nødt til å velge noen satsningsområder, og har i dag valgt å fokusere på realfag, samt forebygging av mobbing.

- c. Hva måles i forbindelse med faktorene i b) og hvordan måles dette?

Eventuelt hvordan kan dette måles?

Ingenting

- d. Samarbeides det med andre skoler? Eventuelt om hva?

I forbindelse med realfag har skolen samarbeid med tre barneskoler. Årsaken til at skolen ønsker å være med på denne utviklingen er at de anser realfagene som et viktig satsningsområde og er et fagområde som er i vinden. I tillegg til dette samarbeidet har de også et samarbeidsprosjekt med en videregående skole i faget fysikk. Utover dette er det planlagt flere samarbeid men det er ingenting som er kommet i gang enda.

7. Diverse

- a. Er du fornøyd med dagens system eller er det ønskelig med forandringer?

Eventuelt hvilke?

Overgangen til to-nivåmodellen er bra, og skoleringen og oppfølgingen i forbindelse med dette var et bra initiativ så alle virksomhetslederne har gjennomført en kommuneledelsesutdanning som har vært viktig i forbindelse med den jobben som gjennomføres.

Det negative med omleggingen er at skolen sliter med at de ikke har fått mer ressurser til tross for nye arbeidsoppgaver. I tillegg er det ikke alltid det er samsvar mellom politiske og økonomiske rammer. Ofte er det slik at de økonomiske rammene ikke er store nok til å tilfredsstille de politiske rammene. Dette er et stort problem for driften av skolen. Dette går utover det å være rektor da den økonomiske delen tar mye større del av rektors arbeidstid. Derfor er det

ønskelig med økt bemanning, da spesielt innenfor økonomi og administrasjon slik at rektor får med tid til å være pedagogisk leder. Ofte vanskelig å være både virksomhetsleder og rektor da man skal være lojal overfor både kommunalsjef og elver. Lett å bli splittet i og med at partene har forskjellige krav, og det oppleves som frustrerende at de valgene som tas alltid blir feil for en av partene.

- b. Tror du balansert målstyring (BMS) kunne vært et bedre alternativ enn det som brukes i dag?

Eventuelt på hvilken måte?

Ja, gjennom fokus på flere områder.

V 5.3 Intervju med rektor 2

1. Verdiplakaten

a. Hva er hensikten med verdiplakaten?

Verdiplakaten har som hensikt å veilede de ansatte, samt støtte opp under kommunens visjon "Lenvik til tjeneste". Ved å møte elevene med respekt, ved å være ansvarsbevisst og ved å se muligheter i hverdagen bidrar skolen til å oppfylle kommunens visjon om å være til tjeneste.

b. Hvilken innflytelse hadde du under utarbeidelsen av verdiplakaten?

Verdiplakaten ble utarbeidet i samarbeid mellom strategisk ledelse og alle virksomhetslederne i kommunen. Arbeidet foregikk over flere dager. Etter at plakaten var utarbeidet begynte arbeidet med å implementere den i hver enkel virksomhet.

c. På hvilken måte brukes plakaten i arbeidet som gjøres i skolesektoren?

Verdiplakaten henger godt synlig på skolen, i tillegg til at alle lærerne har fått den utlevert. Med jevne mellomrom diskuteres og repeteres plakaten.

d. Hvordan er kravene i plakaten operasjonalisert og målbare?

Ingen av kravene i verdiplakaten er operasjonaliserte. Rektor kan ikke se for seg at noen av punktene i plakaten kan måles eller operasjonaliseres, og mener at tilbakemeldinger fra skolens brukere er eneste måte å måle verdiplakaten på.

e. På hvilken måte brukes et eventuelt resultat fra målinger videre for å oppnå forbedringer på dette området?

Direkte målinger finnes ikke.

f. Hva synes de ansatte om plakaten? Har de god forståelse for den?

De ansatte var i starten skeptiske til verdiplakaten da de følte den kun angikk de som arbeidet på rådhuset. Men etter hvert som tiden har gått har de ansatte fått forståelse for plakaten og de skjønner viktigheten av den.

g. På hvilken måte presenteres plakaten for nyansatte?

Som nevnt tidligere får alle ansatte utlevert et kompendium ved nyansattelse som blant annet inneholder verdiplakaten. Innholdet i plakaten bør være en selvfølge for lærerne.

h. Har du forslag til forbedringer eller utvikling av verdiplakaten?

Plakaten er bra slik den er i dag. Den er godt gjennomarbeidet og det er derfor ikke behov for å endre noe på plakaten med det første.

2. Økonomi

a. Hvilke faktorer er det viktig å fokusere på innenfor økonomiperspektivet?

De økonomiske faktorene som det er viktig å fokusere på i driften av skolen er budsjettoverholdelse. Slik systemet er i dag opplever skolen liten grad av samsvar mellom politiske og økonomisk rammer. Ofte er det slik at de økonomiske rammene ikke er store nok til å tilfredsstille de politiske rammene. Dette er et stort problem for driften av skolen.

c. Hva måles i forbindelse med faktorene i a) og hvordan måles dette?

Eventuelt hvordan kan dette måles?

Det er rektor som har det fulle og hele budsjettansvaret og målingene som foretas er økonomirapporteringer til kommunen. Utover dette gjennomføres det ikke noen form for måling eller kontroll.

3. Interne prosesser og rutiner

a. Hvilke områder synes du det er viktig å fokusere på med hensyn på skolens interne prosesser og rutiner?

Med tanke på skolens interne prosesser og rutiner er det viktig å fokusere på nøyaktighet og tydelighet slik at elevene vet hva som forventes av dem.

b. Hvilke faktorer er viktig for å oppnå det som ble trukket fram i a)?

Gode interne rutiner og prosesser for skolehverdagen generelt og spesielle situasjoner og hendelser som barn med særskilte behov, brann, mobbing, ulykker, sykdom og lignende. Riktig og presis informasjonsutveksling mellom de ansatte og brukerne er også viktig. En annen viktig faktor for gode interne prosesser og rutiner er erfaringsutveksling. I skolen foregår slik utveksling ved at aktuelle tema tas opp i store og små diskusjons- og arbeidsgrupper.

c. Hva måles i forbindelse med faktorene i b) og hvordan måles dette?

Eventuelt hvordan kan dette måles?

Ingenting.

d. Hvilke tiltak gjøres for oppnå gode interne prosesser og rutiner?

Skolen har rutiner for avvik. Dersom det oppstår avvik tar rektor dette opp i medarbeidersamtalen med den aktuelle læreren, og det blir satt i verk tiltak for å unngå fremtidige avvik. Avvik fra elevenes side er det teamene som tar seg av, og hvis teamene ikke klarer å håndtere dette tas problemet videre til administrasjon.

4. Ansatte

a. Hvilke områder synes du er viktig å fokusere på med hensyn på skolens ansatte for at de skal yte best mulig?

Trivsel og videreutvikling er viktig.

b. Hvilke faktorer er viktig for å oppnå det som ble trukket fram i a)?

For å oppnå de overnevnte punkter er det viktig med godt arbeidsmiljø på arbeidsplassen. Det er også viktig å gi de ansatte frihet og være litt raus.

For at de ansatte på skolen skal yte best mulig er det viktig at de får tillitt, for eksempel ved at de får ta noen avgjørelser selv. Videre er myndighetsdelegering viktig slik.

c. Hva måles i forbindelse med faktorene i b) og hvordan måles dette?

Eventuelt hvordan kan dette måles?

Ingenting.

d. Gjennomføres det medarbeidersamtaler mellom rektor og lærere?

Hvis ja, hvor ofte og hva inneholder disse?

Medarbeidersamtaler gjennomføres én til to ganger per år. Disse samtaler tar for seg lærerens hverdag, hvordan vedkommende trives på jobb, ønsker for fremtiden og videreutvikling. Rektor får også tilbakemelding på den jobben han gjør. Ved å gjennomføre samtaler med de ansatte får rektor kontrollert om de har oppnådd endringer og forbedringer på de ønskede områdene, for eksempel om vedkommende føler han har fått videreutviklet seg innenfor ønsket område.

e. Hvordan styringsform utøver du på dine ansatte?

For å styre sine ansatte har rektor jevnlig møter med teamlederne for hvert klassetrinn, og disse teamlederne fungerer som bindeledd mellom lærere og rektor. Utover disse møtene tar lærerne kontakt med rektor om det oppstår problemer.

f. Hvordan måles de ansattes prestasjon?

Det finnes ingen konkrete metoder for å måle den ansattes prestasjon, men lærerne er nødt til å forholde seg til lærerplanen. I tillegg hender det rektor mottar rapporter angående spesielle og unormale undervisningssituasjoner. Videre planlegger rektor å begynne å delta og kontrollere deler av undervisningen. Dette er svært tidkrevende, og det vil være veldig vanskelig å måle prestasjonene til lærerne på denne måten. Utover dette kan eksamenskarakterene til elevene gi en indikasjon på lærerens prestasjon, men alle klassene er forskjellige og karakterene kan derfor være feil vurderingsgrunnlag.

5. Brukere

a. Hvem definerer du som skolens brukere?

Skolens brukere er elever, men det må også tas hensyn til foreldrene.

b. Hvilke områder synes du er viktig å fokusere på med hensyn på skolens brukere?

Med tanke på skolens brukere er det viktig å fokusere på trygghet og trivsel. Ved å skape trygghet og trivsel oppnår man bedre læring, og dette skal være skolens hovedsatsningsområde neste år.

c. Hvilke faktorer er viktig for å oppnå det som ble trukket fram i b)?

Faktorer som er viktig for å oppnå trygghet og trivsel er blant annet frihet under eget ansvar.

d. Hva måles i forbindelse med faktorene i c) og hvordan måles dette?

Eventuelt hvordan kan dette måles?

For å måle og kontrollere i hvilken grad brukerne opplever trygghet og trivsel benyttes samtaler mellom elever og elevinspektøren. Denne samtalen gjennomføres årlig. Utover dette får skolen tilbakemeldinger via møter og samtaler med elever og foreldre. Dette er muntlig tilbakemelding, det finnes ingen skriftlige undersøkelser på dette. Det er mer enn nok rapportering slik det er i dag og ønsker ikke å rapportere på flere områder.

e. Hvilke brukerundersøkelser gjennomføres?

Ingen skriftlige

6. Læring og fornyelse

a. Hvilke områder synes du er viktig å fokusere på med hensyn på læring og fornyelse hos de ansatte i skolen?

Med tanke på læring og fornyelse hos de ansatte i skolen synes rektor det er viktig å fokusere kompetanseutvikling og nytenking.

- b. Hvilke faktorer er viktig for å oppnå det som ble trukket fram i a)?

Tilgjengelige ressurser er en kritisk suksessfaktor innenfor læring og fornyelseperspektivet. I tillegg er tilrettelegging for utvikling er viktig.

Skolen velger ulike satsningsområder og kursene i utvalgte tema. I tillegg deltar skolen i interkommunale samarbeid. Det finnes ingen retningslinjer for hvor mye skolen skal bruke på kursing og videreutdanning, men det er viktig at ikke for stor andel av lærerne videreutdannes samtidig, da det kan føre til mangel på arbeidskraft ved skolen.

- c. Hva måles i forbindelse med faktorene i b) og hvordan måles dette?

Eventuelt hvordan kan dette måles?

Ingenting

- d. Samarbeides det med andre skoler? Eventuelt om hva?

Nei

7. Diverse

- a. Er du fornøyd med dagens system eller er det ønskelig med forandringer?

Eventuelt hvilke?

Når det gjelder forslag til forbedringer er det ønskelig med en egen skolefaglig ansvarlig med større myndighet enn vedkommende har i dag. Denne ansvarlige skulle lignet en skolesjef slik som kommunen hadde før. Slik systemet er nå, er det litt liten tid til det å være rektor da det tilbringes mye tid på møter. Samtidig har rektor mindre tid til å være sammen med og snakke med de ansatte på skolen.

Det er ønskelig at skolen kan hente inn større økonomiske rammer ved behov midt i skoleåret. Det fokuseres mye på økonomi, og rektor tror alt kunne vært bedre om han kunne være pedagogisk leder igjen. Dette ville nok blitt godt mottatt både blant elever og foreldre.

- b. Tror du balansert målstyring (BMS) kunne vært et bedre alternativ enn det som brukes i dag?

Eventuelt på hvilken måte?

Rektor tror ikke BMS er noe godt alternativ til dagens styringssystem. Lenvik kommune har begrensede ressurser og stort fokus på økonomi nødvendig, og BMS passer dermed ikke for kommunen. Samtidig passer ikke BMS i skolen da denne i stor grad er lovstyrt, samtidig som at rektor ikke har tid til all rapportering og kontroll som BMS medfører. Som virksomhetsleder ser han på BMS som en bremsekloss for sin jobb som rektor.

V 5.4 Undersøkelse Drammen kommune

1. Hvor lenge har din kommune brukt balansert målstyring?

Drammen kommune har brukt balansert målstyring (BMS) siden 2003.

2. Hva var bakgrunnen for at dere tok i bruk balansert målstyring?

Bakgrunnen for overgangen til BMS var at kommunen gikk over til en to-nivåmodell og hadde i den forbindelse behov for et system for resultatstyring. Kommunen ønsket å fokusere mer på resultater og nye arbeidsmetoder og organiseringer ble derfor vurdert.

3. Hva har dere oppnådd ved å implementere balansert målstyring?

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

Ved å implementere BMS har kommunen opplevd at resultatene har blitt satt mer i fokus slik at det ikke bare er ”business as usual”. Systemet har vært med på å synliggjøre og operasjonalisere de ulike planene opp mot kommunens visjon, samt gjort kommunen i stand til å gå bakover i tid og se etter trender innenfor de ulike sektorene, for eksempel om brukerne er mer eller mindre fornøyde med de kommunale tilbudene. I tillegg har det bidratt til økt innsats på kritiske områder slik at kommunen har kunnet utvikle seg ytterligere i riktig retning og bli mer effektiv og fokusert.

4. Hvilke positive erfaringer har dere med bruk av balansert målstyring?

En positiv erfaring Drammen kommune har med BMS er at kommunen blir satt i et helhetlig system og at årsak- /virkningssammenhenger synliggjøres. Dette har vært med på å vise hvilke faktorer som henger sammen og påvirker hverandre gjensidig. På denne måten får BMS fram at kommunen faktisk vil noe og er opptatt av å bli bedre.

Kommunen har også inntrykket av at innbyggerne er positive til det systemet det jobbes etter.

I følge Drammen kommune er BMS egnet for offentlig sektor. Økonomiske resultat er lett å måle, derfor blir utfordringen for kommuner å finne metoder som kan måle ”myke”

verdiene på. Å finne riktige indikatorer innenfor disse områdene er utfordrende, men ikke umulig.

5. Hvilke negative erfaringer har dere med bruk av balansert målstyring?

En negativ erfaring kommunen har med BMS er at det er veldig krevende å finne rettferdige måter å vurdere innsatsen til de ulike sektorene på. Noen sektorer er positive i brukernes bevissthet og vil score høyt automatisk, mens andre er negative og sliter med å få en god score, for eksempel kultur versus barnevern.

En annen negativ erfaring Drammen kommune har hatt med BMS er at identifisering av gode styringsindikatorer er komplisert og tidkrevende. BMS er en kontinuerlig prosess som må utvikles og tilpasses hele tiden, noe som er utfordrende for kommunen. Til sist har kommunen erfart at kommunikasjon av BMS til de ansatte for å sikre enhetlig forståelse kan være utfordrende.

Skolesektoren er svært sammensatt og ulike brukertyper gir forskjellig innvirkning på resultater. I Drammen kommune kommer både skoleelever, foreldre, SFO-barn og SFO-foreldre inn under skolebegrepet. Kommunen forteller at det bør utarbeides unike målekart for skolene slik at det kan tas hensyn til deres særpreg. Hensynet til helhet blir derfor en utfordring.

6. Noen av de vi har snakket med i forbindelse med denne oppgaven sier at det er det økonomiske fokuset som dominerer i mange norske kommuner på grunn av at mange i dag sliter med å få de økonomiske rammene til å strekke til. I den forbindelse mener noen at balansert målstyring ikke er egnet for kommuner da det ikke lar seg gjøre å rette fokus mot også andre områder enn økonomi.

Derfor lurer vi på hva du tror det er som gjør det at noen kommuner i Norge faktisk får balansert målstyring til å fungere på en bra måte?

Drammen kommune mener BMS er et system som passer de aller fleste kommuner.

Kommuner med dårlig økonomi må gjøre prioriteringer, og BMS som system skal bidra

til at kommunen får levert sine tjenester med en økonomi som holder. Kommunen mener at god visjon, gjennomtenkt strategisk kart og god kommunikasjon vil kunne rette fokus på både tjenester og økonomi, samt se dette i sammenheng.

V 5.5 Undersøkelse Tønsberg kommune

1. Hvor lenge har din kommune brukt balansert målstyring?

Tønsberg kommune tok i bruk balansert målstyring (BMS) i 2001.

2. Hva var bakgrunnen for at dere tok i bruk balansert målstyring?

Bakgrunnen for dette var at kommunen i 1998 ble omorganisert til en to-nivåmodell, bestående av en rådmannsgruppe på 4 personer samt 60 virksomheter (pr 130407: 49 virksomheter). Dette medførte et stort kontrollspenn og kommune var nødt til å finne et nytt styringssystem som kunne ivareta funksjoner som styring, rapportering og utviklingsarbeid. I tillegg ønsket kommunen et system som fokuserte på mer enn kun det økonomiske.

3. Hva har dere oppnådd ved å implementere balansert målstyring?

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

Ved å implementere BMS har kommunen oppnådd et bedre helhetsbilde. Dette har skjedd ved å sammenstille økonomiske nøkkeltall (KOSTRA) med resultater fra bruker- og medarbeiderundersøkelser. Kommunens virksomheter har som følge av dette opplevd et press for å forbedre dårlige resultater. I tillegg har kommunens virksomhetsledere lederavtaler med rådmannen der BMS-resultatene danner grunnlaget. For å sikre at organisasjonen går i samme retning fokuserer samtlige på utvalgte fokusområder, samt indikatorer det skal måles på. Tønsberg kommune synes BMS er et styringssystem som er egnet i alle sektorer. For rektor er brukerundersøkelser blant elever og foreldre et viktig redskap for å danne seg et inntrykk av den enkelte klasse, samt oppfølging av lærerne.

4. Hvilke positive erfaringer har dere med bruk av balansert målstyring?

Se forrige spørsmål

5. Hvilke negative erfaringer har dere med bruk av balansert målstyring?

Kommunen har også noen negative erfaringer med BMS, blant annet lar det seg ikke alltid gjøre å tilpasse den daglige driften og problemer som oppstår til BMS-systemet. I

tillegg har kommunen erfart at de ansatte opplever en viss "måletretthet" som følge av kommunens årlige bruker- og medarbeiderundersøkelser.

Til sist nevnes det at skolesektoren er strekt statlig styrt med klare styringssignaler, og at skolen derfor kan oppleve et krysspress mellom kommunens forventninger og krav gjennom BMS og statlige føringer.

6. Noen av de vi har snakket med i forbindelse med denne oppgaven sier at det er det økonomiske fokuset som dominerer i mange norske kommuner på grunn av at mange i dag sliter med å få de økonomiske rammene til å strekke til. I den forbindelse mener noen at balansert målstyring ikke er egnet for kommuner da det ikke lar seg gjøre å rette fokus mot også andre områder enn økonomi.

Derfor lurer vi på hva du tror det er som gjør det at noen kommuner i Norge faktisk får balansert målstyring til å fungere på en bra måte?

Tønsberg kommune mener at økonomifokuset vil være dominerende med tanke på hvorfor noen kommuner lykkes med BMS mens andre mislykkes. I tillegg vil BMS med sine fokusområder skaffe masse styringsinformasjon som kan bidra til forskyving/omprioritering av økonomiske midler til de ulike fagområdene. Fokuset på de interne prosessene, medarbeidertilfredshet og brukertilfredshet vil være med å bidra til en mer kostnadseffektiv organisasjon.

V 5.6 Undersøkelse lærere i Lenvik kommune

1. Har du hørt om verdiplakaten som Lenvik kommune bruker?

Hvis nei, trenger du ikke svare på de følgende spørsmålene.

Samtlige lærere som deltok i spørreundersøkelsen kjente til verdiplakaten.

2. Hva er poenget / hensikten med verdiplakaten?

Lærerne hadde ulik oppfatning av hva som var hensikten med verdiplakaten. 30,8 % av respondentene mente hensikten var å tydeliggjøre de kravene som stilles til kommunens ansatte, 23,1 % av respondentene mente hensikten var ”Lenvik til tjeneste”, 15,4 % av respondentene mente hensikten var å bidra til bedre service fra kommunens side, 7,7 % av respondentene mente hensikten var å bidra til bevisstgjøring av eget ansvar for bedre arbeidsmiljø, 7,7 % av respondentene mente hensikten var å danne en felles plattform for det arbeidet som skal gjøres i kommunen, 7,7 % av respondentene mente hensikten var økt verdiskapning, mens 7,7 % av respondentene mente hensikten var å bidra til økt bevisstgjøring av at det er kommunens ansatte som utgjør Lenvik kommune.

Respondentens svar angående hensikten med verdiplakaten	Svarprosent
Tydeliggjøre de kravene som stilles til kommunens ansatte	30,8 %
Visjonen ”Lenvik til tjeneste”	23,1 %
Bidra til bedre service fra kommunens side	15,4 %
Danne en felles plattform for det arbeidet som skal gjøres i kommunen	7,7 %
Økt verdiskapning	7,7 %
Bidra til bevisstgjøring av eget ansvar for bedre arbeidsmiljø	7,7 %
Bidra til økt bevisstgjøring av at det er de ansatte som utgjør Lenvik kommune	7,7 %

3. Synes du verdiplakaten fungerer etter sin hensikt?

Av de som svarte på undersøkelsen var det 23,1 % av respondentene som syntes verdiplakaten fungerte etter sin hensikt, 38,5 % av respondentene syntes ikke den gjorde det, og 38,5 % av respondentene var usikre på hvorvidt plakaten fungerte eller ikke.

Respondentenes syn på om verdiplakaten fungerer etter sin hensikt	Svarprosent
Fungerer etter sin hensikt	23,1 %

Vedlegg

Fungere ikke etter sin hensikt	38,5 %
Usikker på hvorvidt verdiplakaten fungerer eller ikke	38,5 %

4. Hvordan bruker du verdiplakaten i jobben din?

Respondentene bruker verdiplakaten i ulik grad i sitt arbeid. 30,8 % av respondentene sier de bruker innholdet i plakaten etter beste evne, 30,8 % av respondentene bruker plakaten som rettesnor i det daglige arbeidet, 7,7 % av respondentene bruker plakaten som overordnede kjøreregler for hvordan det skal opptres i ulike situasjoner, 7,7 % av respondentene bruker plakaten i personaldiskusjoner, og 15,4 % av respondentene bruker plakaten i liten grad. 7,7 % av respondentene svarte ikke på spørsmålet.

Respondentens svar bruk av verdiplakaten i daglig arbeid	Svarprosent
Bruker den etter beste evne	30,8 %
Bruker den som rettesnor for daglig arbeid	30,8 %
Bruker den som overordnede kjøreregler for opptreden i ulike situasjoner	7,7 %
Bruker den i personaldiskusjoner	7,7 %
Bruker den i lite grad	15,4 %
Ikke svart på spørsmålet	7,7 %