

Resultat og dialog

Balansert målstyring (BMS)
i kommunal sektor



Innhold

	Forord	5
	Innledning	7
del I:	Balansert målstyring i kommunal sektor	9
	kapittel 1: Hva er balansert målstyring?	11
	Helhet	11
	Fokus	13
	Dialog og utvikling	13
	kapittel 2: Kommunens nytte av å innføre balansert målstyring	15
	kapittel 3: 10 gode råd på veien	17
del II:	Sentrale begrep og arbeidsmodell	23
	kapittel 4: Sentrale begrep	25
	Visjon og overordnede mål	25
	Strategiske fokusområder	25
	Kritiske suksessfaktorer	27
	Styringsindikatorer	28
	Tiltak	31
	kapittel 5: Arbeidsmodellen - fasene i innføring av balansert målstyring	33
	Fase 1: Forberedelse og planlegging	33
	Fase 2: Utvikling av målekart og balansehåndboken	37
	Fase 3: Iverksetting av datafangst	42
	Fase 4: Rullering og dialog	50
del III	Praktiske eksempler	53
	kapittel 6: Harstad	55
	Utgangspunktet: En kommune i omstilling	55
	Utviklingsprosessen: Nedenfra og opp	55
	Organisering: Forankring og samordning	61
	Prosessene på Bergseng skole og Medkila barnehage	62
	Generelle erfaringer fra Harstad	64
	kapittel 7: Tønsberg kommune	67
	Utgangspunktet: Solid erfaring med to-nivåmodell	67
	Utviklingsprosessen: Parallele prosesser	68
	Etablering av balansert målstyring i en desentralisert organisasjon	70
	Samordning mellom pågående kvalitetsprosjekt og det balanserte målstyringssystemet	72
	Utvikling av målekart i flere virksomheter og overføring av kompetanse	73
	Felles prosess for flere virksomheter	74
	kapittel 8: Sør-Trøndelag fylkeskommune	77
	Utgangspunktet: Erfaring med balansert målstyring	77
	Utviklingsprosessen: Full sirkel	77
	Heimdal videregående skole - målekart	79
	Karakterer som styringsindikatorer	82
	Medarbeidersamtaler	82
	Nyttige erfaringer fra Sør-Trøndelag fylkeskommune	85
	Litteratur	86
	Kontaktpersoner	87

Forord

KOMMUNENE LØSER viktige velferdsoppgaver vi som innbyggere er avhengig av i et livsløp. De som sitter med ansvar for velferdsoppgavene, opplever ikke alltid at ressursene strekker til for å løse oppgavene på en for dem god nok måte. I «klemme» mellom forventninger og tilgjengelige ressurser, blir prioritering og styring av egen virksomhet desto viktigere. Balansert målstyring kan være en metode for å oppnå bedre styring av virksomheten. I denne veilederen presenteres modellen og tre kommuners erfaringer med innføring av modellen.

Balansert målstyring er en modell for styring og måling av egen virksomhet. Modellen understreker nødvendigheten av langsiktige visjoner, tydelige mål og systematisk måling av resultater. Som navnet antyder, bygger modellen på at mål for kommunens virksomhet settes ut fra ulike perspektiv, og at måling av kommunens prestasjoner og resultater må ta høyde for dette. Tradisjonelt har økonomiske mål og resultater vært dominerende ved styring av virksomheten. Hvor fornøyde brukerne er, måling av ansattes motivasjon og lojalitet, kommunens innovasjonsevne og grad av effektivitet, kan utgjøre nye resultatindikatorer. Balansert målstyring som modell innfører ikke slike indikatorer, men setter de som en modell inn i et system.

Balansert målstyring som modell sier ikke at økonomiske mål som budsjettstyring, produktivitet eller økonomisk resultat er mindre viktig enn tidligere. Poenget er at en kommunes suksess må måles ut fra flere perspektiver. Dessuten - indikatorene gir i seg selv ingen fasit, men kun indikasjoner. Dette er vel kjent fra økonomiske indikatorer, men vil også gjelde for målinger av for eksempel medarbeider- eller brukertilfredshet. Satt i sammenheng (system) vil derimot de ulike indikatorene gi grunnlag for slutninger og tiltak.

Om ikke alt kan måles, ligger det i balansert målstyring at det meste kan måles. Noen vil dermed kunne rynke på «nesen», men utfordringen ligger nok i å kunne tenke tradisjonelt når det gjelder måling. Et annet viktig aspekt ved modellen, er betydningen av dialogen og det å involvere de sentrale aktørene i virksomheten. «Å så» visjonene, tydeliggjøre målene, diskutere kritiske suksessfaktorer på bred basis, være enig om hvordan en måler resultatoppnåelse, gi honnør ved gode resultater og oppmerksomhet ved dårlige, står sentralt.

For Kommunal- og regionaldepartementet har det vært viktig å støtte opp under prosjekter som utvider bruken av styringsindikatorer fra de økonomiske indikatorene som er dominerende i KOSTRA-systemet. KOSTRA-indikatorene er riktige og viktige, men må suppleres med andre indikatorer, som for eksempel opplevd eller objektiv kvalitet på tjenestene. I pilotprosjektet som gjennomføres i Harstad, Tønsberg og Sør-Trøndelag, er man gått i gang med disse utfordringene. I veilederen beskriver vi modellen i hovedtrekk og kommunenes møte med modellen. I veilederen er det lagt vekt på å få frem kommunenes erfaringer. Veilederen kan dermed ikke leses som en oppskrift på gjennomføring av en modell, men setter fingeren på de fleste av de utfordringer en kom-

Innledning

mune vil møte, og gir råd om hvordan slike utfordringer kan håndteres.

Kommunal- og regionaldepartementet vil benytte anledningen til å takke kommunene som deltar i prosjektet for godt samarbeid og ønske lykke til videre.

God lesning!

Svært mange kommuner er inne i, eller står overfor, større eller mindre endringsprosesser. Det kan være arbeidet med ny kommuneplan og fastlegging av ny visjon, mål og strategier, eller det kan dreie seg om mer administrative endringer som forbedring og effektivisering av kommunenes rapporteringssystem. Mange kommuner arbeider med, eller har nettopp lagt om til ny administrativ organisering.

Balansert målstyring er et styrings- og rapporteringssystem, eller en modell, som kan inngå og gi struktur til slike omstillingsprosesser. Håpet er at denne veilederen kan bidra til kunnskap om bruk av balansert målstyring i kommunal sektor, og være til hjelp for ledelsen i dens valg av styrings- og rapporteringssystem.

Veilederen består av tre deler:

Del 1 gir en generell oversikt over hva balansert målstyring er, inkludert hvilken nytte kommunene kan ha, samt 10 gode råd for de som tenker på å etablere styringssystemet. De 10 gode rådene kan også leses som en oppsummering av de viktigste erfaringene vi har gjort i arbeidet med balansert målstyring, både i dette prosjektet og i arbeidet med balansert målstyring i andre kommuner. Del 1 egner seg for de som ønsker et raskt overblikk over feltet.

Del 2 går mer i dybden og fremstiller de sentrale begrepene i balansert målstyring. Dessuten gis det en omfattende fremstilling av en arbeidsmodell og de ulike fasene en kommune må igjennom for å etablere balansert målstyring. Del 2 egner seg for de mer interesserte, som vil vite mer, blant annet om hvordan selve innføringen av balansert målstyring kan gjennomføres.

Del 3 er en gjennomgang av tre praktiske eksempler på etablering av balansert målstyring – henholdsvis i Harstad og Tønsberg kommuner, og i Sør-Trøndelag fylkeskommune. Del 3 egner seg for de svært interesserte, som enten vurderer å se nærmere på mulighetene for å starte et balansert målstyringsprosjekt i egen kommune, eller som allerede er inne i etablering av balansert målstyring.

Balansert målstyring i kommunal sektor

DA DE AMERIKANSKE professorene Kaplan og Norton på begynnelsen av 1990-tallet etablerte begrepet balanced scorecard, ble på mange måter det enkle og fornuftige innenfor ledelses- og organisasjonsutvikling samlet under en ny fancy merkelapp. Professorenes hovedbudskap var at styring og utvikling av organisasjoner forutsetter helhetlig og detaljert kunnskap om organisasjonens oppnådde prestasjoner og resultat innenfor flere områder, eller perspektiv. I tillegg til *økonomiske forhold*, introduserte Kaplan og Norton derfor *kundeperspektivet*, *interne prosesser/rutiner* og *fornyelse og utvikling* som sentrale fokusområder for enhver organisasjon med utviklingsambisjoner.

Senere er det skrevet et betydelig antall artikler og bøker om balanced scorecard, eller *balansert målstyring* som er vår oversettelse. Ulike forfattere vektlegger til dels ulike sider av teori og arbeidsform. Utgangspunkt for denne veilederen er at balansert målstyring både er et *styrings- og rapporteringssystem* og en *metodikk for organisasjonslæring og forbedring*. Styrings- og rapporteringssystemet er basert på systematiske målinger og oppfølginger av *resultater* på organisasjonens viktigste områder. Vårt bidrag er i tillegg vektleggingen av at utvikling, iverksetting og drift må skje gjennom en *dialog* mellom ledelse, ansatte og brukere. Derav denne veilederens tittel – *Resultat og dialog*.

Balansert målstyring ble i utgangspunktet utviklet for private bedrifter. Senere er metodikken i stadig større grad også tatt i bruk av offentlige organisasjoner. Innenfor kommunal sektor har særlig svenske kommuner vært tidlig ute¹⁾.

På mange måter er balansert målstyring vel så egnet for offentlige organisasjoner som for private bedrifter. Målstrukturene i offentlige organisasjoner er for eksempel langt mer sammensatte enn i private bedrifter. Offentlige organisasjoner har ikke størst mulig øko-

¹⁾ Svenska Kommunförbundet utga i 1998 boka *Balancerad Styrning. Konsten att styra. Exempel på kommunala balanced scorecard*.

BALANSERT MÅLSTYRING er både et styrings- og rapporteringssystem og en metodikk for organisasjonslæring og forbedring.



Hva er balansert målstyring?

nomiske overskudd som sitt overordnede mål, og det er gjennomgående vanskeligere å fastslå oppnådde resultat for en kommune enn for en privat bedrift. Kommunale organisasjoner skal derimot utøve kunststykket å iverksette politiske målsettinger innenfor vedtatte budsjetttrammer. Dette innebærer ofte både effektivisering og kvalitetsutvikling av tjenesteproduksjonen. De siste årene har det også vært rettet større oppmerksomhet mot brukertilpasningen av offentlige tjenester og service. Behovet for et styrings- og rapporteringssystem som fokuserer på mer enn budsjettkontroll, er derfor stort.

I denne delen av veilederen (del I) gis en kort presentasjon av hva balansert målstyring er, dernest ser vi på hvilken nytte kommunene kan ha av å ta i bruk balansert målstyring. Avslutningsvis presenteres noen gode råd til kommuner som ønsker å innføre balansert målstyring.

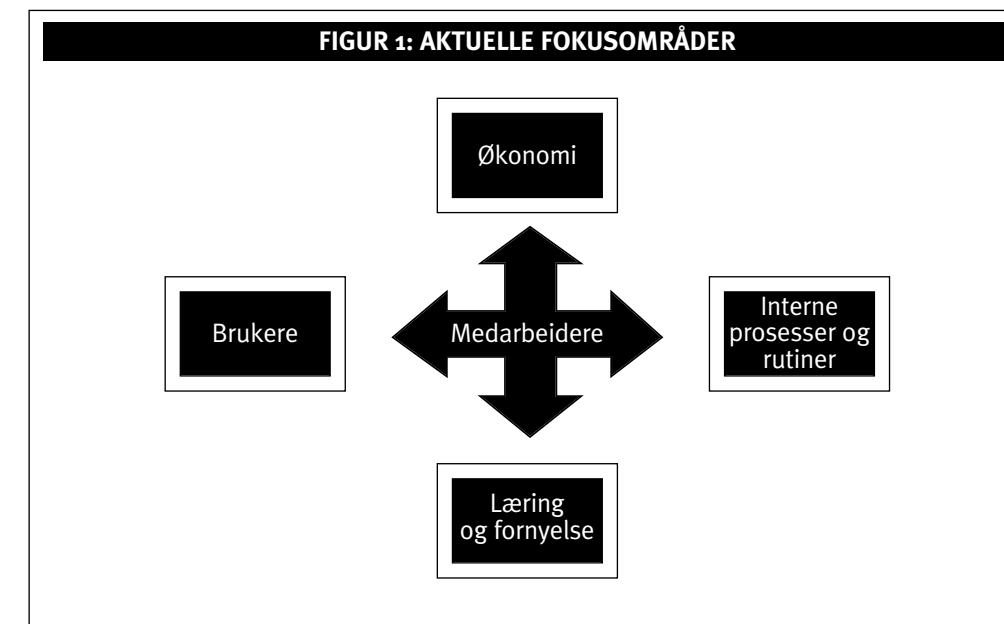
BALANSERT MÅLSTYRING kan kort beskrives gjennom tre innfallsvinkler, som alle retter fokus mot organisasjonens kunnskap om egne prestasjoner og oppnådde resultat:

- Helhet
- Fokus
- Dialog og utvikling

Helhet

Kaplan og Norton tok som nevnt til orde for at en organisasjon har behov for å rette fokus mot hvilke resultat den oppnår når det gjelder finansielle forhold, kundetilfredshet, interne prosesser og utviklingsaktiviteter. Senere er kunnskap om *medarbeideres utvikling og trivsel* også trukket inn som en helt sentral forutsetning for en organisasjons vekst og utvikling.

En modell for balansert målstyring i offentlig sektor kan omfatte de strategiske fokusområdene *økonomi, brukere, medarbeidere, interne rutiner og læring og fornyelse*, jf. fig 1.



Hvilke fokusområder som velges, kan variere fra organisasjon til organisasjon og kan dessuten endres over tid. Det sentrale poenget er imidlertid at det rettes oppmerksomhet mot flere fokusområder samtidig. Det må derfor utvikles et styrings- og rapporteringssystem som *balanserer sin oppmerksomhet* mellom:

DET SENTRALE ER AT DET RETTES OPPMERKSOMHET MOT FLERE FOKUSOMRÅDER SAMTIDIG.

- *Gårdagens resultater* (budsjett og regnskap), *dagens resultater* (brukertilfredshet,

interne rutiner og arbeidsprosesser) og *framtidige resultater* (læring og fornyelse). En kommune kan for eksempel ha god økonomi og eksemplarisk budsjettkontroll uten at brukerne av kommunale tjenester er tilfredse med den mottakelse de får ved henvendelse til for eksempel kommunens skolekontor. En forklaring kan være at service og rutiner ikke tilfredsstillende brukernes forventninger og krav. Ofte kan dette dreie seg om noe så enkelt som hvordan det svares i telefonen eller hvor raskt søknadsskjema sendes ut. I andre tilfeller kan en manglende tilfredshet knytte seg til så kompliserte forhold som kretsgrenser og kvaliteten på undervisningen. Uansett er poenget at tjenester og service ikke blir bedre med ensidig fokus på økonomisk kontroll. Det er dessuten umulig å hvile på gårsdagens eller dagens lauvbær. Brukeren som ringt i går, er kanskje ikke den samme som henvender seg i dag. I hvert fall kan henvendelsen dreie seg en annen sak eller et annet barn. Da nytter det ikke at kommunen hadde et godt svar i forgårs. Det må derfor også rettes en kontinuerlig oppmerksomhet om utvikling og forbedring av det kommunale tjeneste- og servicenivået.

Styrings- og rapporteringssystem må dessuten *balansere sin oppmerksomhet mellom:*

■ *Eksterne (brukere) og interne (medarbeidere, interne rutiner og læring og fornyelse) forhold*

Det er vanskelig å tenke seg at en kommune over tid kan ha fornøyde brukere uten at de ansatte trives og utvikles, og at kommunale rutiner er hensiktsmessige. Tilfredshet oppstår jo nettopp i møtet mellom brukere og kommunale tjeneste- og serviceleverandører. Også her er det altså viktig å ha flere tanker i hodet på en gang, det vil si å fokusere både på eksterne og interne forhold når kommunens tjeneste- og servicenivå skal vurderes og forbedres.

Som et tredje forhold må styrings- og rapporteringssystemet balansere sin oppmerksomhet mellom:

■ *Harde (for eksempel økonomi) og myke (for eksempel kompetanseutvikling og medarbeidertilfredshet) resultater og innsatsfaktorer*

Alt som kan tallfestes, er det relativt enkelt å få oversikt over. Enten holder en helseinstitusjon seg innenfor budsjettet, eller så gjør den det ikke. Enten har byingeniøren behandlet så mange saker som forutsatt, eller så er færre saker ekspedert. I et utviklings- og forbedringsspektiv kan det imidlertid være vel så viktig å finne fram til hvilke faktorer som bidrar til for eksempel budsjettkontroll, tempo i saksbehandlingen og effektiv tjenesteproduksjon. Hvilke faktorer som bidrar til en bestemt utvikling er ikke like lette å tallfeste. På

samme måte kan det være lett å tallfeste sykefraværet uten at dette øker innsikten i hva som skal til for å redusere sykefraværet. Eksemplene er mange. Poenget er det samme: For å forbedre sine aktiviteter har en organisasjon behov for både harde tall og innsikt i prosesser og forhold som ikke er like enkle å tallfeste. Utfordringen er å utvikle et styrings- og resultatsystem som leverer i forhold til begge behov.

Balansert målstyring er et styrings- og rapporteringssystem som nettopp tar høyde for at kommunens oppmerksomhet må være helhetlig og må balanseres mellom ulike forhold.

Fokus

Det er selvfølgelig ikke nok at fokus rettes mot flere områder samtidig. Selve fundamentet for balansert målstyring er organisasjonens visjon, overordnede mål og strategier (hovedområder en velger å styre på). Tilsammen representerer det et helhetlig, strategisk fundament, som skal være utgangspunktet for alle tjenesteenhetenes mer operative planlegging og rapportering. Det er denne helhetlige tilnærmingen som er med på å skille balansert målstyring fra andre rapporteringssystemer. Er det strategiske fundamentet uklart eller utydelig, er det uheldig for den videre utviklingen av styringssystemet. Da mangler den felles basisen som er helt nødvendig for å ivareta et helhetlig perspektiv også i den operative delen av rapporteringssystemet.

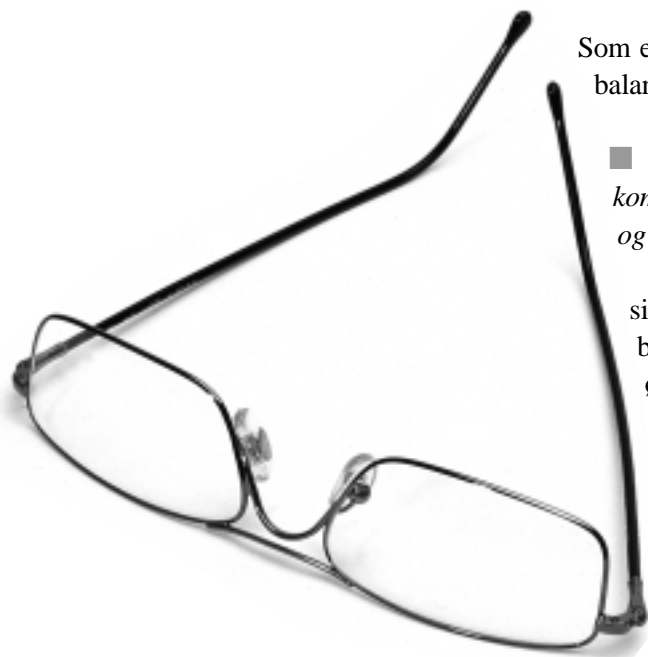
Det som skiller balansert målstyring fra andre styrings- og rapporteringssystemer, er at metodikken så sterkt vektlegger fokus og handlingsorientering. Gjennomgående i arbeidet med etableringen og driften av styringssystemet er spørsmålet: Hva er avgjørende for organisasjonens fremgang og prestasjoner? Prinsippet er at det bare er de viktigste forholdene som skal måles og rapporteres, noe som ofte innebærer vanskelige, men nyttige drøftinger og beslutninger. Andre forhold utenom de viktigste skal velges bort eller i hvert fall nedprioriteres. Klarer en kommune å gjennomføre disse prioriteringene i praksis, har organisasjonen fått et styrings- og rapporteringssystem som reelt sett gir grunnlag for vurderinger av hvorvidt kommunen er på rett vei i forhold til de viktigste innsatsområdene.

Målstyringssystemet skal også ha en konkret plan for drift og oppfølgingen. Det skal bl.a. klargjøre når det skal måles, hvem som har ansvar for målingene, hvordan målingene skal formidles og drøftes, og hvem som har ansvar for oppfølging av resultatene i form av nødvendige tiltak. Dette bidrar til å sikre handling og oppfølging, som også er et kjennetegn ved balansert målstyring.

Dialog og utvikling

Et tredje element i balansert målstyring er understrekingen av at gode resultater bare oppnås gjennom aktivt og reelt samarbeid mellom mennesker. Fine målformuleringer

DET ER VANSKELIG å tenke seg at en kommune over tid kan ha fornøyde brukere uten at de ansatte trives og utvikles.

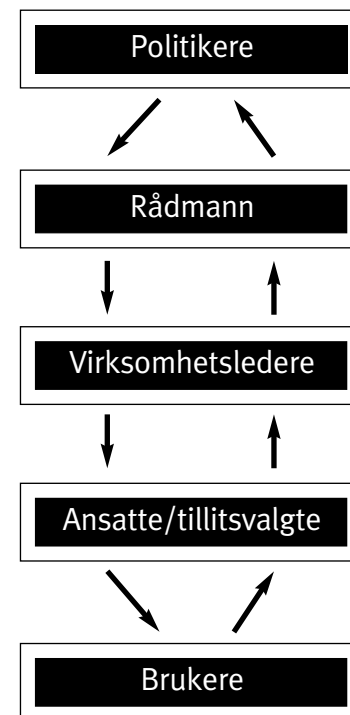


Kommunens nytte av å innføre balansert målstyring

GODE RESULTATER oppnås gjennom aktivt og reelt samarbeid mellom mennesker.

og presise tiltaksbeskrivelser oppfattes verken som fornuftige eller bindende dersom ikke berørte parter har deltatt i utformingen av dem. Derimot vil kvaliteten på service og tjenester bedres, dersom ledelse og ansatte på alle nivå i en organisasjon trekkes inn i en diskusjon om hva kommunens visjon egentlig innebærer for min virksomhet og hvordan mitt ansvarsområde må utformes dersom jeg skal kunne bidra konstruktivt i drift og utvikling av kommunale tjenester. Balansert målstyring er en arbeidsform som legger grunnlaget for en slik systematisk dialog mellom ulike aktører og organisatoriske nivå om hvilke resultater som skal oppnås, hvordan disse skal nås, hva som faktisk har skjedd og hvordan organisasjonen kan utvikles videre.

Figuren under illustrer svært forenklet en ideel dialog sirkel mellom de sentrale aktørene i balansert målstyring. Illustrasjonen må ikke forstås slik at f.eks. brukerne kun skal kommunisere med de ansatte, eller at politikerne i dialogen med brukerne og sine velgere kun skal gå igjennom administrasjonen. Figuren illustrer det åpenbare, nemlig at alle de sentrale aktørene på en eller annen måte må trekkes inn i dialogen. Ikke minst står dialogen sentralt som en del av oppfølgingen og drøfteingen av årsakene til resultatene på de sentrale områdene for kommunen.



MOTIVENE FOR Å ETABLERE balansert målstyring vil alltid være sammensatt, og variere fra en organisasjon til en annen. Avgjørende spørsmål for kommunens ledelse er om dagens rapporterings- og styringssystem er gode nok, og om de gir relevant informasjon om prioriterte forhold. Ingen motiv er riktige enn andre. Det sentrale er at ledelsen er bevisst og tydelig på hva den ønsker å oppnå med innføring av balansert målstyring.

DET SENTRALE er at ledelsen er bevisst og tydelig på hva den ønsker å oppnå med innføring av balansert målstyring.

Hvilken nytte en kommune vil ha av å innføre balansert målstyring, vil variere fra kommune til kommune. For kommuner som sliter med å tilfredsstille spesielle brukergrupper, kan betydningen av å fokusere på brukerperspektivet være særlig stort. For kommuner med høyt sykefravær og turnover, kan verdien av å fokusere på medarbeidertilfredshet og reelle utviklingsprosesser, være vel så høy. For de sentrale aktørene vil vi trekke frem følgende positive bidrag fra innføring av balansert målstyring:

- *Politikerne* kan få styrket sine muligheter for overordnet styring, og større mulighet til å vurdere om utviklingen innenfor sentrale politikkområder går i ønsket retning.
- *Rådmannen* kan få mulighet til å sammenlikne den enkelte virksomhets prestasjoner over tid, virksomhetenes prestasjoner i forhold til hverandre, og kommunens prestasjoner med andre kommuner. Styringssystemet legger til rette for at rådmannen kan komme i tettere og bedre dialog med virksomhetene og virksomhetslederne, blant annet om hvilke tiltak som bør prioriteres iverksatt.
- *Virksomhetsledere* kan få langt bedre kunnskap om hvordan deres brukere ser på kvaliteten i de tjenestene som produseres og hvordan de ansatte blir vurdert av brukerne. Virksomhetslederne vil også få mer helhetlig og systematisk kunnskap om de ansattes trivsel og vurdering av arbeidsmiljøet.
- *De ansatte* kan få et bedre grunnlag for egenutvikling og kommunikasjon med ledelsen.
- *Brukerne* gis mulighet for systematisk og regelmessig tilbakemelding både om hva de opplever som viktig og kvaliteten på tjenestene.

Vi vil dessuten rette oppmerksomheten mot tre andre områder hvor en kommune etter vår oppfatning kan ha nytte av balansert målstyring:

Kunnskapsbasert ledelse

Dagens medarbeidere er mer kunnskapsrike og på mange måter mer krevende å lede enn for bare et par tiår siden. Det er i mindre og mindre grad slik at dagens ledere, det være seg rådmenn i kommuner eller administrerende direktører i næringslivet, får gjennomslag og fremstår som gode ledere ved å styre organisasjonen via diktat eller mer eller mindre diffuse ordre. Forståelse, reelle prosesser og tydelighet blir viktigere og viktigere. De gode lederne får tillit, og de har kunnskap. Tillit kan bygges opp ved å ta medarbeidere på alvor, ved å gjennomføre reelle prosesser hvor ansattes kompetanse og erfaring tillegges avgjørende vekt. Balansert målstyring kan på sitt beste legge til rette for gjennomføring av slike tillitsskapende prosesser.

10 gode råd på veien

Å DELE og synliggjøre kunnskap om hvordan kommunen presterer på helt sentrale områder, utgjør en del av kjernen i balansert målstyring.

Kunnskap går i økende grad ut på dato. Ny kunnskap må erverves. Og kunnskap kommer først til nytte når den er kommunisert og delt – erkjent kunnskap. Nettopp denne dialogen, å dele og synliggjøre kunnskap om hvordan kommunen presterer på helt sentrale områder, utgjør en del av kjernen i balansert målstyring. På dette område kan derfor balansert målstyring være et virkemiddel for ledelse av moderne, kunnskapsintensive organisasjoner.

Et klarere skille mellom bestiller- og leverandørrollene

Et element i fornyelsen av offentlig sektor, er oppmerksomheten knyttet til aktørenes bestiller- og leverandørroller. Administrasjonen skal levere politiske bestillinger, og virksomhetene skal levere tjenester innenfor avtalt pris og kvalitet. Det inngås lederavtaler hvor for eksempel virksomhetslederne leveransekrav er beskrevet. Til dels koples også mulighetene for lønnsøkning til disse avtalene. Vurderingen av hvorvidt en bestilling er levert som avtalt, forutsetter blant annet god dokumentasjon av hvilke forventninger som faktisk er innfridd. Det er vår oppfatning at balansert målstyring kan bidra konstruktivt på dette området.

Brukertilpasning av kommunale tjenester

Balansert målstyring fokuserer spesielt på brukernes krav til og oppfatning av kommunale tjenester og service. Som det fremgår i beskrivelsen av utviklingen av balansert målstyring i Tønsberg og Harstad kommuner og Sør-Trøndelag fylkeskommune (del III), er brukerundersøkelser og dialog med brukerne sentrale elementer i den praktiske gjennomføringen av balansert målstyring. Balansert målstyring gir kommunene en hensiktsmessig og helhetlig ramme for brukerundersøkelser og dermed brukertilpasning.



ORGANISASJONER ER FORSKJELLIGE, så også kommuner. Den fremgangsmåten som gjør at en kommune lykkes, er ikke nødvendigvis en farbar vei for en annen. Samtidig er visse forhold så avgjørende for etablering og drift av balansert målstyring at de ikke lar seg forbigå i stillhet. De følgende rådene er en oppsummering av erfaringer med balansert målstyring i de tre deltakerkommunene spesielt, samt erfaringer fra tilsvarende arbeid med balansert målstyring i andre kommuner.

■ **Råd 1:**

Velg en arbeidsform tilpasset egne forhold - skreddersøm

Det er avgjørende viktig at et balansert målstyringssystem tilpasses den egne kommunens organisasjon og virkelighet. Dette gjelder både for gjennomføringen av utviklingsarbeidet og for iverksetting og drift. Mange oppskrifter på balansert målstyring er langt mer omfattende, kompliserte og rigide enn det som er nyttig og nødvendig.

Noen kommuner har en flat organisasjonsstruktur med kun to nivå, mens andre har en mer hierarkisk struktur med avdelinger eller divisjoner. I begge organisasjonsmodeller er balansert målstyring et godt egnet rapporterings- og styringssystem. Derimot kan ulike organisasjonsmodeller kreve ulike tilpasninger og grep fra starten av. For enkelte kommuner kan det være hensiktsmessig å begynne med å utvikle balansert målstyring for hele kommunen. For andre kan det være mer hensiktsmessig å begynne med en enkelt virksomhet. Flere veier kan føre til Rom. Hovedpoenget er at arbeidet tilpasses egne forhold.

Flere kommuner står overfor spørsmålet om, eller er i starten av en OU-prosess, for eksempel omstilling til endret administrativ organisering. Erfaringene fra både Harstad kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune viser at det er fullt mulig å etablere balansert målstyring samtidig med omstilling til endret administrativ organisering.

Generelt bør valg av styrings- og rapporteringssystem inngå som en del av slike omstillingsprosesser. Hvis en velger balansert målstyring, må dette klargjøres som del av strukturen i den nye organisasjonen. Vårt råd er imidlertid at omstillingsarbeidet bør ha kommet så langt at en har fått på plass alle lederne i den nye organisasjonen, før en starter selve prosessen med etablering av balansert målstyring. Erfaringene viser at selve prosessen med etablering av balansert målstyring knytter organisasjonen tetter sammen, blant annet fordi arbeidet bidrar til å gi organisasjonen et felles språk. Etablering av balansert målstyring bør slik sett være noe av det første den nye organisasjonen gir seg i kast med.

■ **Råd 2:**

Avklar forholdet mellom politikk og administrasjon

Enkelte elementer i balansert målstyring hører åpenbart hjemme på den politiske banehalvdel. Avklaring av styringssystemets strategiske grunnlag - kommunens visjon og

MANGE OPPSKRIFTER på balansert målstyring er langt mer omfattende, kompliserte og rigide enn det som er nyttig og nødvendig.

overordnede mål - er ett slikt element. Andre elementer - som for eksempel målinger av prestasjoner/resultat- hører hjemme på administrasjonens banehalvdel. Men det finnes også gråsoner. Er for eksempel valg av fokusområder et politisk eller administrativt spørsmål? Skal kommuneplanens visjoner og mål legges til grunn for arbeidet med balansert målstyring, eller er det nødvendig med nye runder om visjoner og mål? Skal politikere delta aktivt i utviklingen? Eller skal arbeidet med balansert målstyring i sin helhet delegeres til rådmannen?

Det er avgjørende at det politiske nivået blir engasjert i etableringen av det strategiske grunnlaget for balansert målstyring, ideelt sett også i utvelgelsen av fokusområder. Hvordan dette gjøres i praksis vil variere fra kommune til kommune. Det sentrale er å avklare og være seg bevisst hvilken rolle politikerne skal ha og hvilket ansvar administrasjonen tillegges. I forbindelse med etableringen kan dette konkret gjøres innledningsvis gjennom en drøfting mellom formannskapet og rådmann.

■ **Råd 3:**
Sørg for solid forankring og bred innvolvering

All erfaring viser at ledelsen må være en tydelig og aktiv deltaker i utvikling og gjennomføring av balansert målstyring. Blant annet kan ledelsen trolig ikke være for konkret og tydelig i klargjøringen av den ønskede nytten av etablering av et balansert målstyringssystem. Gjennom aktiv deltakelse viser ledelsen at dialogen og arbeidet er gitt prioritet. Dermed blir også ledelsen garantister for oppfølging og evaluering av prioriterte tiltak.

Konkret gjøres dette enklest ved at det nedsettes en styringsgruppe som rådmannen leder. Det er også viktig at rådmannen og hans eller hennes nærmeste ledere deltar aktivt i arbeidet. Det samme prinsippet må legges til grunn for arbeidet på virksomhetsnivå; virksomhetslederne må delta aktivt i utvikling og oppfølging.

Det er svært klokt og nærmest en forutsetning å trekke inn ledere, ansatte og tillitsvalgte i utviklingen av et balansert målstyringssystem. For det første er dette en nødvendig forutsetning for at relevant kunnskap og erfaring trekkes inn og blir brukt i arbeidet. Den som har skoen på vet best hvor den trykker. Dernest bidrar dette til at de konklusjoner som trekkes og de prioriteringer som gjøres, er forankret hos de aktørene som i neste omgang skal sørge for at visjoner og målsettinger nås. Bred innvolvering har rett og slett vist seg effektivt i forhold til det videre arbeidet og dermed også avgjørende for å kunne oppnå resultater av et endret styringssystem.

Den største utfordringen viser seg å være å trekke inn brukerne, i første rekke fordi det kan fremstå som en litt uvanlig arbeidsform. Erfaringene er imidlertid de samme – innvolvering av brukerne bedrer både prosessene med etablering av og kvaliteten til styringssystemet.

DET ER AVGJØRENDE at det politiske nivået blir engasjert i etableringen av det strategiske grunnlaget for balansert målstyring.

DET ER SVÆRT KLOKT OG NÆRMEST EN FORUTSETNING å trekke inn ledere, ansatte og tillitsvalgte i utviklingen av et balansert målstyringssystem.

■ **Råd 4:**
Utarbeid klare planer - tempo i fremdriften

Som i andre utviklingsprosjekter, er det selvfølgelig også viktig at et balansert målstyringsarbeid er godt planlagt. Særlig er det viktig å ta stilling til hvem som har ansvar for hv, a og hvor mye tid som vil måtte avsettes til de enkelte hovedaktivitetene. Det er likevel viktig å tilpasse kartet til terrenget, dersom dette skulle vise seg nødvendig underveis i arbeidet. Særlig i større, kompliserte utviklingsprosjekt, som for eksempel balansert målstyring, kan dette være en avgjørende forutsetning for å lykkes.

Tempo i fremdriften er viktig. Utviklingsprosjekter som trekker langt ut i tid, har lett for å tappe en organisasjonen for energi og engasjement. Våre erfaringer, samt erfaringer fra Sverige, tyder på at en tidsperiode på 9 måneder til ett år, fra oppstart av prosjektet til begynnende iverksetting, er realistisk og gunstig. Skal en lykkes med en slik fremdrift, må blant annet kommunens prosjektleder kunne gi arbeidet høyeste prioritet.

Mens etableringen av balansert målstyring prosjektorganiseres, er det avgjørende at styringssystemet etterhvert gjøres til en del av kommunens driftsorganisasjon. Hvilket tidspunkt som er best egnet til denne overgangen, er ikke gitt. Vårt råd er at en beholder prosjektorganisasjonen en hel syklus, det vil si frem til første rullering av styringssystemet. Det vil normalt være ett til ett og et havt år fra oppstart. Deretter etableres styringssystemet som en del av driftsorganisasjonen.

■ **Råd 5:**
Bruk entusiastene

Etablering av balansert målstyring, som andre utviklingsprosjekter, er avhengig av pådrivere og entusiaster. Det er viktig at de første prosessene blir vellykket og at deltakerne omtaler arbeidet med balansert målstyring som nyttig. En viktig forutsetning for det er at en i valget av pilotvirksomheter prioritere virksomhetsledere og andre som er entusiastiske og som evner å mobilisere medarbeiderne i utviklingsarbeid.

■ **Råd 6:**
Velg forenkling – ikke gjør det for vanskelig

Balansert målstyring er omfattende og krevende, og det gjelder å ikke gjøre det mer komplisert enn nødvendig. Det er overordnet å unngå at balansert målstyring blir et plan- og styringsverktøy som kommer i tillegg til det man har fra før. Det sentrale er at både strukturen og dokumentasjonen som kommer frem via det balanserte målstyringssystemet, tas inn i og legges til grunn for dagens plan- og styringsverktøy (kommuneplaner, virksomhetsplaner, årsbudsjett).

Som for de fleste nye styringssystem og ledelsesfilosofier utvikler det seg raskt en egen sjargon eller stammespråk, med tilhørende selvoppnevnte yppersteprester. For de ikke invigde er det svært lett å bli frustrert og oppgitt av alle begrepene, diskusjonene av hva

UTVIKLINGSPROSJEKTER SOM trekker langt ut i tid, har lett for å tappe en organisasjonen for energi og engasjement.

DET ER OVERORDNET å unngå at balansert målstyring blir et plan- og styringsverktøy som kommer i tillegg til det man har fra før.

som egentlig menes, den tilsynelatende likheten mellom begrepene, så vel som de ulike forståelsene av samme begrep.

Vårt råd er å styre unna – ofte spissfindige - begrepsdiskusjoner i jakten på det konsistente og definisjonsmessige perfekte rapporteringssystemet. Slike diskusjoner bidrar svært lite og tapper ofte deltakerne for energi og positive bidrag. Det er riktignok 5 sentrale begrep som er avgjørende for forståelsen og etableringen av balansert målstyring (disse blir nærmere forklart i del II). Ledelsens oppgave er likevel å unngå for mye oppmerksomhet på begrep og struktur, men i stedet flytte fokus til kjernen; jakten på de viktigste, målbare prestasjonsområdene for kommunen og bidraget til den konstruktive dialogen rundt resultatene.

Det samme rådet gjelder for sammenlikninger av oppbyggingen og begrepsbruken i eget balansert målstyringssystem med tilsvarende målstyringssystem i andre kommuner. Vi ser at et begrep kan gis et innhold i en kommune, mens det brukes i en litt annen sammenheng i en annen. Hovedpoenget er det samme – behold fokus på egne nøkkelbegrep, men unngå å bli begrepsfundamentalist og vær generøs i forhold til andres avvikende begrepsbruk og oppbygging.

■ Råd 7:

Fokuser - våg å velge bort

Balansert målstyring skal bidra til at viktige forhold prioriteres og fokuseres framfor mindre viktige forhold. Forutsetningen er da at aktører og beslutningstakere våger å velge bort mindre viktige forhold. Metodikken som ligger til grunn for balansert målstyring, er kun et hjelpemiddel i så måte. Det avgjørende er deltakernes erkjennelse av at forenkling og fokusering er en nødvendig forutsetning for å nå de målene man har satt seg. Hva man måler og rapporterer, er jo i neste omgang også det som gis oppmerksomhet. Det gjenspeiles godt i det engelske uttrykket: What you measure is what you get. Ledetråden er å velge det som er nødvendig å vite fremfor det som er «kjekt å ha».

■ Råd 8:

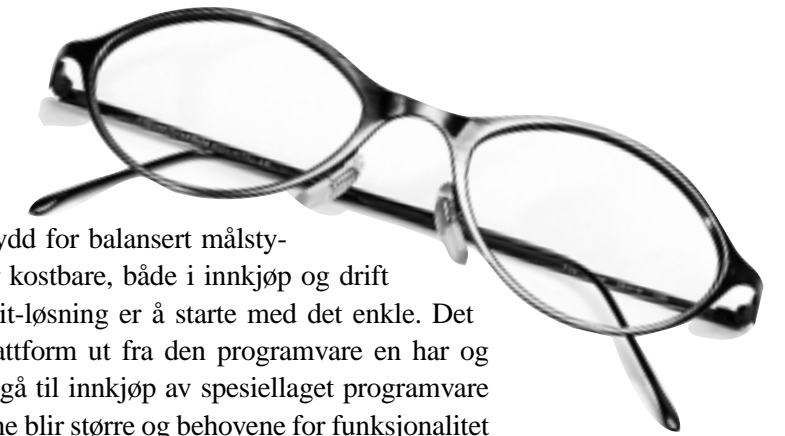
Synliggjør resultatene

De oppnådde resultatene må gjøres tilgjengelig - i det minste for ledelsen og direkte berørte parter. Bare på denne måten kan resultatene brukes aktivt i forbedringsarbeidet, og legge grunnlaget for delt kunnskap om kommunes sterke og svake sider. Spørsmålet er derfor ikke om resultatene skal synliggjøres, men hvordan dette best kan gjøres. Heller ikke her finnes det et fasitsvar. Gøteborg Stad har for eksempel valgt å legge samtlige resultater av omfattende brukerundersøkelser ut på kommunens hjemmeside. Norske kommuner har i langt større grad valgt å la resultater være et forhold mellom ledelse og ansatte. Et godt råd er imidlertid at det tas eksplitt stilling til hvordan og når resultatene skal formidles. I motsatt fall kan det raskt oppstå misforståelser og tillitsbrudd.

LEDETRÅDEN er å velge det som er nødvendig å vite fremfor det som er kjekt å ha.

ET GODT RÅD er at det tas eksplitt stilling til hvordan og når resultatene skal formidles.

Synliggjøring av resultatene krever en eller annen form for it-basert løsning. Det finnes flere it-verktøy på markedet som i større eller mindre grad er skreddersydd for balansert målstyring. En innvendig her er at de foreløpig er kostbare, både i innkjøp og drift (årlige lisensutgifter). Vårt råd for valg av it-løsning er å starte med det enkle. Det innebærer for de fleste å bygge opp en plattform ut fra den programvare en har og behersker. Så kan en heller utvikle eller gå til innkjøp av spesiell programvare etter hvert som erfaring vinnes, datamengdene blir større og behovene for funksjonalitet kommer klarere frem.



■ Råd 9:

Styrk dialogen

Om vi skal prioritere de gitte rådene, så er dette det viktigste.

Det prinsipielle synspunktet er at både kunnskap om kommunens prestasjoner, såvel som analyse og dialog rundt årsakene til prestasjonen, er helt nødvendige forutsetninger for både kontroll og for organisasjonsutvikling. Et vellykket balansert målstyringssystem forutsetter slik sett både at det etableres formelle og uformelle arenaer der resultatene drøftes og fører til handling. Og det forutsetter at styringsinformasjonen bringes videre til politikerne. Det siste er særlig viktig i forhold til budsjettprosessen.

Fokuset for og innholdet i det balanserte målstyringssystemet vil nødvendigvis utvikles over tid, etterhvert som ny kunnskap erverves og kommunes politiske og samfunnsmessige omgivelser endres. For å sikre utvikling og bidra til dialogen, bør målstyringssystemet revideres en gang pr. år. De årlige rulleringene bør fungere som en møteplass, der ledere og ansatte får anledning til å dele erfaringer, drøfte og analysere resultat, foreslå fjerning av noen styringsindikatorer og komme med forslag til nye. Rulleringen og dialogen må samtidig ha oppmerksomheten rettet mot igangsetting av tiltak for forbedring.

Utfordringen for den enkelte når det gjelder den konstruktive dialogen er vel så mye å stille de riktige spørsmålene og lytte til andres erfaringer, som å forklare hva vi selv mener. Det sentrale for ledelsen er å skape forutsetninger for den åpne og konstruktive dialogen mellom medarbeider og ledelse, og mellom kommunen og brukerne. Organisasjonsutvikling dreier seg like mye om å skape og forankre nye erkjennelser og kunnskap, som omstruktureringer og omstillinger.

ORGANISASJONSUTVIKLING dreier seg like mye om å skape og forankre nye erkjennelser og kunnskap, som omstruktureringer og omstillinger.

■ Råd 10:

Benytt ekstern kompetanse

Første gangs utvikling og etablering av balansert målstyring er ressurs- og kompetansekrevende. Det en klar anbefaling fra deltakerkommunene i prosjektet å benytte ekstern kompetanse i etableringsfasen. Den eksterne bistanden bør knyttes til:

- Planleggingsfasen – bidrag til å utvikle en klar og godt forankret prosjektplan.
- Prosessledelse i de første samlingene, der innholdet i styringssystemet utarbeides.
- Dokumentasjon og bistand med tilrettelegging, gjennomføring og presentasjon av spørreundersøkelser og datafangst for øvrig i iverksettingsfasen.
- Faglig rådgiving overfor prosjektleder og styringsgruppen.
- Utvikling av den interne kompetansen, slik at kommunen etter hvert blir selvhjulpen og kan stå for videreutvikling og drift av balansert målstyring på egen hånd.

Sentrale begrep og arbeidsmodell

DENNE DELEN GIR mer detaljert og inngående gjennomgang av de sentrale begrepene i balansert målstyring. Dessuten omfatter del II en beskrivelse av den arbeidsmodellen som har vært brukt i arbeidet med målstyringssystemet i de tre deltakerkommunene. Hensikten er å gi et bilde av de sentrale fasene og spørsmålene en må igjennom for å etablere balansert målstyring.

Sentrale begrep

BALANSERT MÅLSTYRING tar utgangspunkt i organisasjonens mål, og legger opp til å utvikle et sett konkrete indikatorer eller parametere, som lar seg måle/tallfeste. På veien fra kommunens overordnede mål til handling og tiltak, er det særlig fem begrep som er sentrale, og som beskrives nærmere nedenfor:

- Visjon og overordnede mål
- Strategiske fokusområder
- Kritiske suksessfaktorer
- Styringsindikatorer
- Tiltak

Visjon og overordnede mål

Kommunenes visjon og overordnede mål er gjerne beskrevet og omtalt i kommuneplanen.

Et eksempel på en visjon er Harstad kommunes «*Harstad attraktiv hele livet*».

Eksempel på hovedmål er Tønsberg kommunes:

«*Dekke de behov innbyggerne og brukerne har for kommunale tjenester ved å:*

- *Tilpasse seg innbyggernes og brukernes endrede behov*
- *Sikre at politisk vedtatte målsettinger følges opp med tiltak, og at beslutninger gjennomføres på alle nivåer i organisasjonen med utgangspunkt i kommunens slagord: «Nye tanker på gammel grunn» og vedtatt styringsdokument for Tønsberg kommune».*

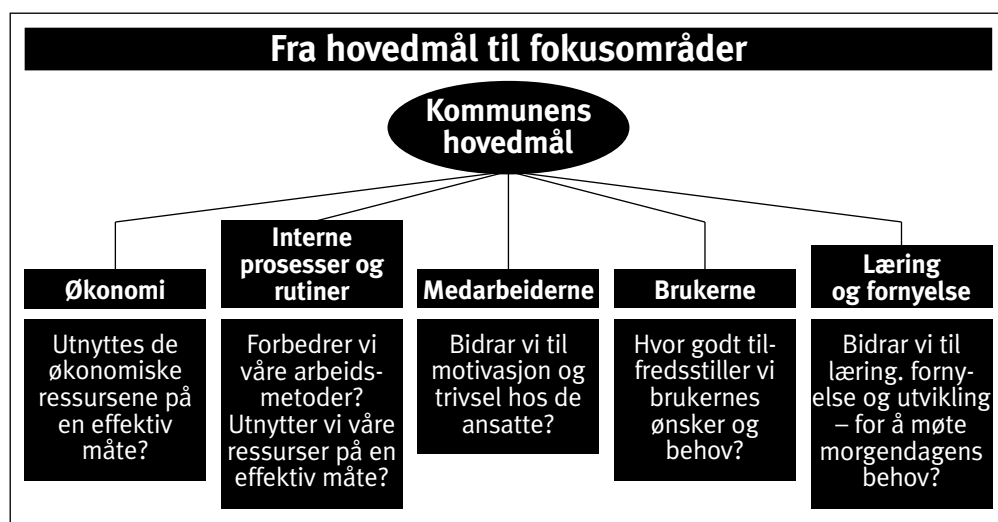
Skillet mellom visjon og hovedmål kan noen ganger være vanskelig å trekke. Det sentrale er at visjon og hovedmål er tydelige slik at innholdet trer frem på en enkel og lett-fattelig måte. Særlig bør visjonen gis en kortfattet formulering, og den kan ha formen av et slagord.

Strategiske fokusområder

Et særtrekk ved balansert målstyring er at metodikken så sterkt vektlegger at organisasjonen må beskrives og måles ut fra flere perspektiver eller fokusområder – derav begrepet balansert. Et sentralt spørsmål blir da hvilke hovedfokus en organisasjon må ha for å nå sine hovedmål. Svarene vil selvsagt variere med hvilke mål som ligger til grunn. Figuren på neste side viser et eksempel på fem vanlige strategiske fokusområder. Den viser også sentrale spørsmål under hvert fokusområde, som kan gi en pekepinn om hva man bør måle på. Noen kommuner velger også å inkludere et samfunnsperspektiv og å slå sammen, evt. kutte ut, noen av de fem fokusområdene som er vist i figuren. De nevnte fokusområdene beskrives nærmere nedenfor.



ET SENTRALT SPØRSMÅL blir hvilke hovedfokus en organisasjon må ha for å nå sine hovedmål.



Økonomi

Økonomi er det området det tradisjonelt har vært mest fokus på og hvor det er foretatt flest målinger. Et overordnet spørsmål under dette fokusområdet er om de økonomiske ressursene utnyttes på en kostnads- og formåls effektiv måte. I privat sektor er fokus gjerne rettet mot høy fortjeneste og avkastning, mens i offentlig sektor legges det vekt å få mest mulig ut av en gitt ressursramme. Overholdelse av budsjetter og generelt en sunn økonomi står sentralt.

Brukere

En kommune har en rekke brukere, med ulike forventninger og behov. Budskapet i brukerperspektivet kan noe forenklet beskrives ved at kommunen er til for brukerne. Den er til både for hver enkelt av oss som innbyggere i kommunen og som brukere av ulike kommunale tjenester. Dermed blir det avgjørende for kommunen å oppfatte og oppfylle brukernes ønsker, så langt det er mulig. Sentrale spørsmål er: Hvordan ser våre brukere på oss? I hvilken grad tilfredsstillende kommunen brukernes behov? Dette vil si å rette søkelyset både på kommunens kunnskap om brukernes ønsker og behov, og i hvilken grad de tjenester som tilbys er tilfredsstillende, sett fra brukernes ståsted. Slike spørsmål har kommuner i økende grad behov for svar på, noe som for eksempel kan oppnås via ulike former for brukerundersøkelser.

Interne prosesser og rutiner

Prosessperspektivet forsøker å belyse hvordan kommunen drives – hvilke rutiner som følges og i hvilken grad de følges. Er det visse rutiner og prosesser som er viktigere enn andre? Hvorfor bruker vi nettopp disse rutinene – hva bidrar de med? Hvordan kan arbeidsmetodene forbedres og dermed bidra til en mer effektiv ressursutnyttelse?

Medarbeiderne

Medarbeiderfokus legger til grunn at «medarbeiderne er vår viktigste ressurs». I en

økonomi med økende grad av tjenesteproduksjon er denne påstanden i ferd med å bli mer og mer sann. Medarbeidernes trivsel er et mål i seg selv, men høy trivsel vil også gi bedre motivasjon og bedre tjenesteproduksjon. For ledelsen i en kommune blir det derfor viktig å ha systematisk og pålitelig kunnskap om trivselen og motivasjonen hos de ansatte. Kunnskap kan brukes både til å lære av de lederne og virksomhetene som har fornøyde og motiverte medarbeidere, og den kan generelt brukes til å bedre grunnlaget for å sette inn tiltak på områder der motivasjonen og trivselen er lav.

Læring og fornyelse

Alle organisasjoner omgis av endringer, og gjennomgår selv, sakte eller mer sprangvise endringer. Spørsmålet for enhver organisasjon og dens medarbeidere er om en utvikler seg i riktig retning i forhold til omgivelser i forandring og endrede behov hos målgruppen. Hvilke krav stiller dette til kompetanseheving, læring og endringer i organisasjonen? Manglende fokus og satsing på slike områder er lite fremtidsrettet og kan fort føre til at organisasjonen kommer på etterskudd.

Samfunnsutvikling

Selv om balansert målstyring i litteraturen ofte fremstilles via de 4 – 5 nevnte fokusområdene, må ikke dette ses på som en tvangstrøye. Selve metodikken legger opp til at den enkelte organisasjon selv må vurdere og velge sine fokusområder, ut fra egne mål, omgivelser og brukere. Det finnes kommuner som velger å trekke inn et fokusområde som dekker samfunnsutvikling generelt eller mer spesifikt som (folke-)helse og/eller miljø. Argumentet er at et av kommunens sentrale arbeidsområder nettopp er samfunnsutvikling, og at samfunnsutvikling representerer et fokus som er bredere enn det å tilfredsstillende den enkelte brukers spesifikke behov.

Fokusmål

Hvis de overordnede målene er svært generelle, eller noen av fokusområdene har klare føringer i form av på forhånd gitte mål, kan det være en fordel å legge inn målformuleringer under hvert fokusområde. Eksempel her kan være innen for skolesektoren, med flere klare nasjonale føringer blant annet i form av opplæringsloven og dens forskrifter.

Det bør ikke være for mange slike fokus- eller delmål, siden rapporteringssystemet da fort kan bli for detaljert og uoversiktlig.

Kritiske suksessfaktorer

Etablering av fokusområdene bidrar til å tydeliggjøre bildet av organisasjonen. Men som direkte grunnlag for å velge hvilke spesifikke områder en skal måle kommunens prestasjoner på, er fokusområdene og eventuelle fokusmål for vide og generelle. De gir anvisning på hva organisasjonen skal fokusere, men gir ikke anvisning på hva den skal prioritere. Det sentrale spørsmålet er: *Hva må vår organisasjon i hvert fall lykkes med*

SELVE METODIKKEN legger opp til at den enkelte organisasjon selv må vurdere og velge sine fokusområder, ut fra egne mål, omgivelser og brukere.

EN KRITISK SUKSESSFaktor er det en kommune må lykkes med innenfor et gitt fokusområde, for å nå sine mål.

innenfor det enkelte fokusområdet? I spørsmålet ligger en erkjennelse av at en ikke kan lykkes med alt – organisasjonen må prioritere.

Begrepet kritisk suksessfaktor står sentralt i balansert målstyring. En kritisk suksessfaktor er det en kommune må lykkes med innenfor et gitt fokusområde, for å nå målene, det være seg de overordnede eller fokusmålene. En kritisk suksessfaktor er ikke det samme som et hovedmål, og den er heller ikke så konkret at den lar seg måle uten videre. To eksempler kan illustrere innholdet i begrepet.

Spørsmålet ledelsen og organisasjonen må stille seg innenfor f.eks. fokusområdet Medarbeidere, er følgende: Hva er det vi i hvert fall må lykkes med? Svært mange vil svare noe i retning av «Et godt arbeidsmiljø», som er en typisk kritisk suksessfaktor. Innenfor et annet fokusområde – f.eks. Brukerne – vil «Fornøyde brukere» åpenbart være en kritisk suksessfaktor. Avklaring og valg av de kritiske suksessfaktorene, bidrar til nyttig prioritering mellom det avgjørende og det mindre viktige. «Et godt arbeidsmiljø» eller «Fornøyde brukere» kan ikke måles direkte, men må først gis en nærmere konkretisering/presisering (operasjonalisering). Her kommer styringsindikatorene inn.

Styringsindikatorer

I kjernen for balansert målstyring står styringsindikatorene, som også ofte betegnes resultatindikatorer, måleindikator, styringsparametere eller rett og slett indikatorer. Begrepene brukes om hverandre – det sentrale er at de måler organisasjonens prestasjoner på helt spesifiserte områder.

En styringsindikator er en beskrivelse av en aktivitet eller et resultat som faktisk lar seg måle. Det vil si at en indikator må kunne fremstilles i antall, i kroner, i prosent eller i score på en skala, f.eks. fra 1 til 6. Hensikten med indikatorene er at de skal gi et faktisk anslag på hvordan organisasjonen ligger an i forhold til måloppnåelse innenfor en gitt kritisk suksessfaktor. Styringsindikatoren vil kunne gi svar på om organisasjonen er på rett vei i forhold til målsettingene. Typiske styringsindikatorer kan være *kostnad pr. enhet*, *saksbehandlingstid* og *brukertilfredshet* innenfor henholdsvis økonomi-, intern- og brukerfokus.

Siden styringsindikatorene utgjør den ene krumtappen i balansert målstyring (dialogen rundt resultatene er den andre), skal vi knytte to generelle kommentarer til styringsindikatorene. Den første dreier seg om to litt ulike typer styringsindikatorer og den andre om datas egnethet.

To typer styringsindikatorer

Når styringsindikatorene er så sentrale, skyldes det som nevnt at de fremskaffer grunnleggende kunnskap om kommunens prestasjoner på helt sentrale områder. For eksempel at brukerne av teknisk etat over de siste tre årene har vist økende tilfredshet med de

tjenestene som leveres, dokumentert via årlige brukerundersøkelser. Samtidig – og her begynner det å bli litt kronglete – i et forbedringsperspektiv er det også viktig å finne frem til hvilke faktorer som bidrar til den økte (eller synkende) tilfredsheten. En viktig faktor kan for eksempel være at saksbehandlingstiden for visse tjenester innenfor teknisk etat har gått ned i samme periode. Det gir derimot ikke styringsindikatoren Brukertilfredshet svar på. Den måler kun summen av tilfredsheten med alle aktivitetene teknisk etat retter inn mot brukeren.

Behovet for både å kjenne til den faktiske prestasjonen og mulige forklaringer til dette sluttresultatet, gjør at det kan være fornuftig å skille mellom to typer styringsindikatorer:

- Driverindikatorer («årsak»)
- Resultatindikatorer («virkning»)

En driverindikator gir en måling av en aktivitet en antar påvirker det kommunen ønsker å oppnå. Forholdet som måles antas altså å «drive» utviklingen i retning av målet og det som er kritisk viktig å oppnå. En resultatindikator gir en måling som forteller hvor godt eller dårlig en gjør det i forhold til et helt sentralt mål for kommunen. Skillet mellom driver- og resultatindikatorer fremkommer med andre ord ved å se på sammenhengen mellom det en konkrete vurderer å dokumentere og kommunens sentrale målsettinger. For å avgjøre om en står overfor en driver eller resultatindikator, må en hele tiden stille spørsmålet – hva er det vi skal oppnå – hva er vår viktigste oppgave? Innenfor et slikt bilde vil driverindikatorene være «årsaker» og resultatindikatorene være «virkninger».

Eksempel på driverindikatorer kan være *Saksbehandlingstid* og *Antall hjemmebesøk*. De to forholdene er begge viktige for kommunen å lykkes med. Men de er ikke mål i seg selv. Det er ønskelig å redusere saksbehandlingstiden - for å nå målet om tilfredse brukere. Det er ønskelig å øke antall hjemmebesøk innen hjemmestjenesten. Ikke fordi det er et mål i seg selv, men fordi vi antar at det øker servicenivået og dermed tilfredsheten hos brukerne, som er målet.

Utfordringen er å utvikle et styrings- og resultatsystem som leverer i forhold til begge behov. Samtidig må en ikke bli fundamentalist i skillet mellom de to typene styringsindikatorer. Det overordnede er å begynne å måle ulike prestasjoner og finne de relevante indikatorene, så kan en heller utvikle analysene og skillet mellom forklaringer, drivere og resultat (årsakssammenhenger) etterhvert som en vinner mer erfaring.

Dataenes egnethet

Verdien og nytten av å bruke balansert målstyring er avhengig av at dataene som brukes i størst mulig grad faktisk fanger inn det indikatorene utgir seg for å være (høy validitet og reliabilitet). Samtidig er det viktig å ikke stille absolutte krav til data – da står en til slutt igjen med svært begrenset styringsinformasjon. Som en illustrasjon kan det

være på sin plass å vie to vanlige typer styringsindikatorer litt ekstra oppmerksomhet - mål for produktivitet og styringsindikatorer basert på brukerundersøkelser

Produktivitet - kvantitet og kvalitet

Produktivitet er teoretisk sett et entydig begrep som kan defineres som forholdet mellom antall/volum produkt/tjenester og mengden ressurser som er forbrukt i produksjonen. Når en skal måle produktivitet, står en overfor en rekke valg og avgrensninger, som hvilke tjenester som skal inngå, hvor mange tjenesteenheter som er produsert m.m.

Det interessante er forskjeller i produktivitet, enten mellom like enheter på et visst tidspunkt, eller for den samme enheten over tid. Innvendingen som ofte kommer, er at produktivetsmålet kun legger til grunn volum/mengde og at en følgelig mister en vesentlig side ved tjenesteproduksjon – kvalitet. Påpekningen er riktig, indikatoren kan vise synkende produktivitet parallelt med økt kvalitet i tjenesteproduksjonen, uten at det fremgår av indikatoren.

Innvendingen er likevel ikke relevant som et argument mot det å bruke produktivetsmål eller prestasjonsmål generelt. Snarer viser påpekningen at en må gå nærmere inn i drøftingene rundt årsakene til forskjellene i produktivitet. For eksempel kan en se på utviklingen for brukertilfredshet for samme målgruppe og tjenester. Det kan gjøres ved å kople produktivetsindikatorer, for eksempel hentet fra KOSTRA opp mot brukerfokuserte indikatorer innenfor rammen av balansert målstyring. Skillet mellom driverindikatorer og resultatindikatorer er også nyttig i denne sammenhengen. Hovedpoenget er at resultatene fra styringsindikatorer må drøftes, og ikke brukes ukritisk

Brukerundersøkelser

Bruker- eller spørreundersøkelser er en målemetode som ligger til grunn for mange av styringsindikatorene i balansert målstyring, spesielt innen fokusområdene «Brukere» og «Medarbeidere». Brukerundersøkelser inngår ofte som en målemetode for å måle kvalitet for en tjeneste. Det beskrives gjerne som brukeropplevd kvalitet, til forskjell fra mer objektivt målt kvalitet knyttet til gitte standarder («hele parkeringsplassen skal være ryddet for snø før kl. 07 00»).

På samme måte som for produktivetsmålet, er det knyttet en viss usikkerhet til brukerundersøkelser. Ikke i den forstand at brukeren ikke mener det han eller hun gir uttrykk for i et spørreskjema. Men fordi opplevd tilfredshet også påvirkes av brukernes forventninger. Synkende brukertilfredshet er ikke nødvendigvis et uttrykk for at det produseres med synkende mengde eller kvalitet. Økende forventninger til hva som bør leveres, påvirker brukernes vurdering av den leverte tjenesten. I tillegg kan også image farge brukernes vurdering av den enkelte tjeneste. Det vil si at hvis en kommune har fått mye positiv publisitet rundt et tjenesteområde, f.eks. tilrettelegging og utbygging av næringsarealer, så viser det seg at det i seg selv kan bidra til å øke brukernes tilfredshet på helt andre tjenesteområder, for eksempel vurdering av barnehage tilbudet i kommu-

nen. Det samme gjelder også for mye negativ publisitet, da bare med motsatt fortegn.

Usikkerheter ved målinger innebærer ikke at de er ubrukelige. Erkjennelsen er at måling av menneskers adferd og deres prestasjoner alltid vil være beheftet med større eller mindre grad av usikkerhet. Det prinsipielle synspunktet er at både kunnskap om kommunens prestasjoner, så vel som analyse og dialog rundt årsakene til prestasjonen, følgelig er helt nødvendige forutsetninger for organisasjonsutvikling og forbedring.

Tiltak

Tiltak er det siste av de sentrale begrepene vi vil trekke frem, et kjent begrep som ikke krever lange forklaringer. Organisasjonen vil ofte ha en klar formening for de ulike styringsindikatorene om hvilket resultat som er «godt nok», og hvilke resultat som er så svake, at de krever handling og tiltak. Uansett vil et svakt resultat gi et godt utgangspunkt for ledelsen og organisasjonen til å analysere årsakene til resultatet, og i forlengelsen sette i verk tiltak.

Det er sentralt at tiltak er knyttet opp mot resultater av målinger, og i størst mulig grad kommer i etterkant av disse, når en har kunnskap om situasjonen. Slik sett gir balansert målstyring et godt grunnlag for å øke fokuset i tiltakene, det være seg tiltak for å rette opp det som ikke er tilfredsstillende, eller for å opprettholde og videreutvikle gode trender.

ERKJENNELSEN er at måling av menneskers adferd og deres prestasjoner, alltid vil være beheftet med større eller mindre grad av usikkerhet.

HOVEDPOENGET er at resultatene fra styringsindikatorer må drøftes, og ikke brukes ukritisk.

Arbeidsmodellen - fasene i innføring av balansert målstyring

DETTE KAPITLET ER EN GJENNOMGANG av den arbeidsmodellen som har vært lagt til grunn for arbeidet med balansert målstyring i de tre kommunene som har deltatt i prosjektet. Hensikten med kapitlet er å trekke frem de sentrale spørsmålene og avklaringene som et balansert målstyringsprosjekt må igjennom i ulike faser av prosessen.

Fire faser

Arbeidet med innføring av balansert målstyring kan deles inn i fire hovedfaser. De fire fasene med de viktigste aktivitetene og avklaringene som må gjøres, er vist i tabellen under.

Fase	Nødvendige avklaringer og aktiviteter
1. Forberedelse og planlegging	<ul style="list-style-type: none"> ■ Forankring og forståelse ■ Roller ■ Organisering og ledelse ■ Fremdrift ■ Utvikling og iverksetting i hele kommunen eller i deler - innfasing
2. Utvikling av målekart og balansehåndbok	<ul style="list-style-type: none"> ■ Drøfting og valg av: <ul style="list-style-type: none"> ● Visjon og hovedmål ● Strategiske fokusområder ● Kritiske suksessfaktorer ● Styringsindikatorer ● Plan for drift (målemetoder, målefrekvens og ansvar for oppfølging) ■ Dokumentasjon av styringssystemet: <ul style="list-style-type: none"> ● Målekart (kort og kompakt oversikt over de sentrale elementene i kommunens balanserte målstyring) ● Balansehåndbok (fullstendig og detaljert dokumentasjon av styringssystemet)
3. Iverksetting og datafangst	<ul style="list-style-type: none"> ■ Datafangst (inkludert bruk av KOSTRA-data) ■ Synliggjøring av resultat (inkludert valg av IT-verktøy) ■ Oppfølging av resultat – dialog og tiltak
4. Rullering og dialog	<ul style="list-style-type: none"> ■ Evaluering og justeringer ■ Møteplass og dialog ■ Kontinuitet og fornyelse

Resten av kapitlet er en gjennomgang av de fire fasene. Først en kommentar til fremdrift – hvor lang tid tar det å etablere et balansert målstyringssystem?

Det er viktig å skynde seg langsomt

Tempo og fremdrift i prosessen er viktig. Tiden fra beslutningen om å se nærmere på eller innføre balansert målstyring til kommunen begynner få inn de første resultatene, fra fase 1 til og med fase 3, lar seg vanskelig presse under 9 måneder. En så utstrakt utviklingsperiode kan kanskje synes lang, men har vist seg gunstig og nødvendig for å gi tilstrekkelig rom for dialogen knyttet til valg av fokusområder, kritiske suksessfaktorer og utvelgelse av styringsindikatorer. Dialogen rundt disse beslutningene er helt avgjørende - styringsindikatorerne i seg gir ingen fornyelse.

Fase 1: Forberedelse og planlegging

Hvordan forberedelsene til etablering av balansert målstyring starter, vil variere fra en kommune til en annen. I denne fasen bør rådmannen og rådmannens ledergruppe uansett ha en sentral og drivende rolle.

Å FORANKRE PROSJEKTET i kommunen innebærer å gi kunnskap om, og ikke minst, avmystifisere hva balansert målstyring er.

STYRINGSINDIKATORENE må ha en god og entydig kobling til det overordnede, strategisk fundamentet – det vil si visjon og hovedmål.

Forankring og forståelse

Det er viktig å forankre prosjektet i kommunen, blant annet ved å skape forståelse for prosjektet. Det innebærer å gi kunnskap om og ikke minst avmystifisere hva balansert målstyring er. Å avmystifisere er i denne sammenhengen blant annet å fremstille balansert målstyring som det det er - et rapporterings- og styringssystem. Det er et redskap for å øke kommunens kunnskap om dens prestasjoner og resultat og dermed gi et godt grunnlag for forbedring. Forståelse for prosjektet forutsetter videre at ledelsen klarer å kommunisere hva den ønsker å oppnå med bruk av balansert målstyring.

Forståelsen for prosjektet må søkes hos politikere, ledere, tillitsvalgte, ansatte og brukergrupper, der særlig politikere, mellomledere og tillitsvalgte er viktige å trekke inn i denne første fasen.

Roller

Selve initiativet og inngangen til balansert målstyring er viktig, blant annet fordi den belyser forholdet mellom politikk og administrasjon. Selv om balansert målstyring forutsetter både politiske og administrative beslutninger, er erfaringene fra norske, så vel som svenske og danske kommuner at administrasjonen og rådmannen gjennomgående tar initiativ til etablering av balansert målstyring. Det gjenspeiler at balansert målstyring oppfattes som, og i stor grad er et styrings- og rapporteringssystem, med betydelig vekt på administrativ drift og organisasjonsutvikling. Samtidig må styringsindikatorer ha en god og entydig kobling til det overordnede, strategiske fundamentet – det vil si visjon og hovedmål. Dette fundamentet er det et politisk ansvar å utvikle, og det er derfor viktig at arbeidsopplegget for utvikling av styringssystemet faktisk avspeiler dette. I det minste er det en forutsetning at visjon og overordnet mål skal være utviklet og besluttet politisk før det konkrete arbeidet med utviklingen av innholdet styringssystemet starter. Ideelt sett er det også en fordel at politikerne involveres i valg av fokusområder.

I praksis viser det seg at arbeidsdelingen mellom politikerne og administrasjonen vil variere fra kommune til kommune. Det er uansett viktig å avklare og være seg bevisst hvilken rolle politikerne skal ha og hvilket ansvar administrasjonen tillegges. Et godt råd er å gjøre dette innledningsvis gjennom en drøfting mellom ordfører og rådmann eller gjennom en noe mer omfattende drøfting med formannskapet eller kommunestyret.

Organisering og ledelse

Det er avgjørende å få etablert en *fornuftig organisering* som gjenspeiler rollene og forholdet mellom politikk og administrasjon. Det finnes ingen eneste riktige måte å organisere på. Samtidig forutsetter et så omfattende prosjekt som innføring av balansert målstyring, at det etableres med en styringsgruppe, som bør ledes av rådmannen. Styringsgruppen har det overordnede ansvaret for gjennomføringen av prosjektet, og bør omfatte toppledelsen, gjerne komplett med hovedtillitsvalgt. Ved siden av råd-

mannen bør det være en egen prosjektleder med nok tid og mye entusiasme på vegne av prosjektet.

Selve utviklingen av målekartene bør gjennomføres av en prosessgruppe. På grunn av hensynet til forankring og kvalitet bør den være bredest mulig sammensatt. Vi vil understreke betydningen av at ansatte og deres organisasjoner, samt representanter for brukerne, blir involvert direkte og aktivt. Ikke som passiv høringsinstans, men som bidragsytere i utviklingsfasen. Det øker mulighetene for å utvikle best mulige indikatorer og sikre en god forankring av disse.

Prosessgruppen har formelt en rådgivende rolle i forhold til rådmannen og styringsgruppen, som på sin side kvitterer ut beslutninger etter hvert som prosessgruppen jobber seg fremover. Erfaringene viser at styringsgruppen svært sjelden overprøver prosessgruppens anbefalinger.

Arbeidsformen for prosessgruppen kan variere, fra møter i mindre grupper med ansvar for spesielle områder, for eksempel et fokusområde, til større samlinger med prosess i plenum og grupper. Uansett arbeidsform er det viktig å sette av nok tid, helst i form av samlinger som går over en eller to dager, der kun balansert målstyring er tema. Den faktiske gjennomføringen må utover dette tilpasses den enkelte kommune, og ikke minst hvor bred involvering det legges opp til. Følgende prinsipper for organiseringen kan være nyttig å legge til grunn:

■ **Enkelhet**

Unngå for mang ledd og dermed mye byråkrati.

■ **Fellesarenaer**

Etabler gode fellesarenaer hvor ulike aktører kan møte samtidig.

■ **Prosjektleder – tydelig og aktiv**

Arbeidet er krevende. Derfor er det viktig at ansvaret for prosjektledelsen er entydig plassert, og at vedkommende har mulighet til å gi arbeidet høyeste prioritet.

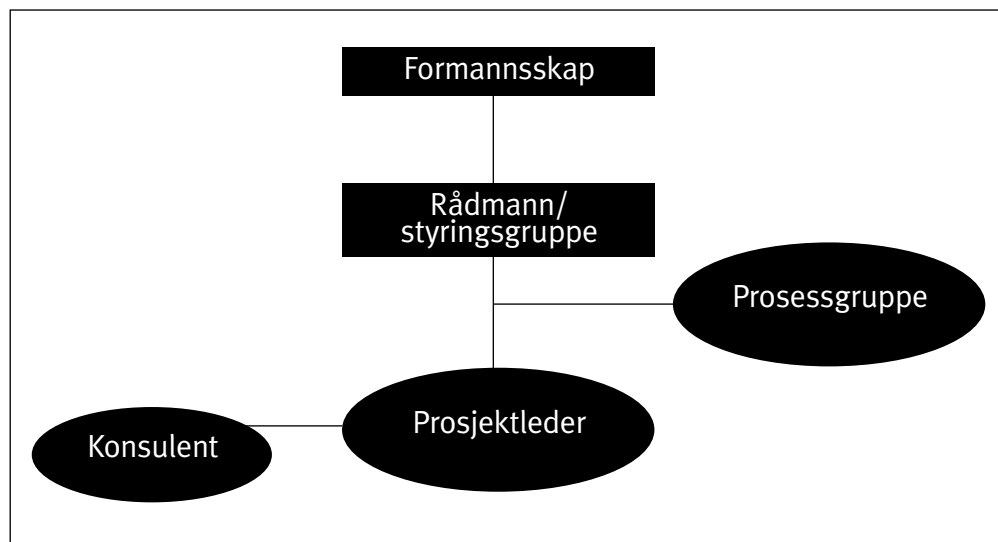
■ **Ekstern prosessbistand**

Hvor mye ekstern bistand som skal benyttes, vil variere fra en kommune til en annen. Erfaring viser at det i hvert fall er fornuftig å benytte ekstern kompetanse til å lede utviklingsprosessen (fase 2). Disse krever erfaring for å bli vellykket, og lederen bør være nøytral. Det er også en fordel å bruke ekstern konsulent i planleggingen og som faglig rådgiver for styringsgruppen.

VED SIDEN AV rådmannen bør det være en egen prosjektleder med nok tid og mye entusiasme på vegne av prosjektet.



En generell prosjektmodell kan ut fra ovennevnte se ut som følger:



Fremdrift

En bør ikke bruke for mye tid og krefter på detaljplanlegging. Derimot er det viktig, ikke minst i forhold til mellomlederne, at ledelsen relativt raskt legger frem en overordnet fremdriftsplan, gjerne med avsatte datoer for samlinger og møter (milepæler). Dermed kommer en i møte den smule uro de fleste mellomledere får når ledelsen skal sette i gang store utviklingsprosjekt. De fleste lederne i organisasjonen ønsker å ta del i de resultatene og forbedringene som forespeiles, samtidig som en ofte hardt presset hverdag med løpende gjøremål bidrar til motforestillinger og sunn skepsis. Avklaring av prosjektets omfang, og av hva det vil innebære i (mer)arbeid for den enkelte leder, er viktig for å skape forståelse og en best mulig inngang til prosjektet.

Utvikling og iverksetting i hele kommunen eller i deler - innfasing

Det siste hovedspørsmålet som må kvitteres ut under forberedelsene, gjelder omfanget av det balanserte målstyringssystemet. Det strategiske spørsmålet er hvorvidt en bare skal utvikle ett felles målekart for kommunen som helhet, med felles styringsindikatorer for alle avdelinger og virksomheter. Et slikt målekart betegnes som *gjennomgående*, idet alle enhetene i organisasjonen skal måle på disse indikatorene. Det er mulig å aggregere alle resultatene fra virksomhetene opp til en samlet prestasjon for kommunen som helhet.

Et annet og mer omfattende opplegg er at en i tillegg til et gjennomgående målekart, også utvikler målekart for den enkelte avdeling eller virksomhet. Slike målekart betegnes som *unike* eller virksomhetsspesifikke, idet styringsindikatorene først og fremst utvikles av og for den enkelte enhet. En siste mulighet er at det innledningsvis ikke tas en endelig beslutning om styringssystemets omfang. Ledelsen kan være tydelig på at det skal gjennomføres en pilotprosess i en virksomhet eller for hele kommunen. Beslut-

ningen om hvorvidt, eller i hvilket omfang en skal gå videre, tas på et senere tidspunkt når en har vunnet mer erfaring.

For å ha muligheten til å ta ut forbedringspotensialet knyttet til balansert målstyring, er er vår anbefaling at kommunen velger et system bestående både av et gjennomgående målekart felles for hele kommunen og unike målekart for en eller flere virksomheter.

Fase 2: Utvikling av målekart og balansehåndboken

Aktivitetene i denne fasen dreier seg om drøftingene rundt og valget av selve innholdet i det balanserte målstyringssystemet. Fasen ender opp med dokumentasjon av styringssystemet i form av målekart og balansehåndbok.

Som nevnt er det ulike måter en kan begynne arbeidet med etablering av et balansert målstyringssystem – det er flere veier som fører til Rom. Ideelt sett er det enklest å starte arbeidet med å utvikle det gjennomgående målekartet som skal være felles for hele kommunen, for deretter å utvikle målekartene for virksomhetene. Men virkeligheten er ofte slik at man faktisk blir nødt til å angripe arbeidet annerledes, noe som beskrives relativt inngående i eksemplene fra Harstad og Sør-Trøndelag (del III). I det følgende beskrives arbeidet ved en ideell tilnærming.

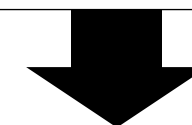
DET ER ULIKE MÅTER en kan begynne arbeidet med etablering av et balansert målstyringssystem – det er flere veier som fører til Rom.

Det første utviklingsarbeidet kan deles inn i tre trinn, som kjennetegnes av følgende aktiviteter:

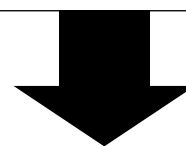
- **Trinn 1:** Valg av strategisk grunnlag
- **Trinn 2:** Analyse av ståsted og valg av kritiske suksessfaktorer og styringsindikatorer
- **Trinn 3:** Plan for drift

Den skisserte arbeidsformen og fremgangsmåten passer neppe for alle kommuner, og den må kun ses på som veiledende. Fremstilling trenger utdyping i forhold til målekart og balansehåndbok.

TRINN 1 - STRATEGISK GRUNNLAG	
Oppgave:	Vedta visjon og overordnede mål for det balanserte målstyringssystemet. Hvorvidt en velger å legge beslutning om fokusområdene til formannskapet/kommunestyret eller til administrasjonen, må avklares innledningsvis i drøftinger mellom politisk og administrativ ledelse.
Ansvar:	Politisk ledelse
Fremgangsmåte:	Alt 1. Benytte eksisterende kommuneplan. Alt 2. Justere eksisterende visjon/mål. Kan være aktuelt dersom eksisterende plan har klar visjon og målformuleringer.
Varighet:	Opp til 2 måneder for alternativ 2; gjennomføres ved to møter i formannskapet, med administrativ forberedelse. Alternativ 1 gjennomføres vesentlig raskere



TRINN 2- ANALYSE AV STÅSTED OG VALG AV KRITISKE SUKSESSFaktorER OG STYRINGSINDIKATORER	
Oppgave:	Gjennomføre analyse av kommunens sterke og svake sider (situasjonsanalyse), og deretter drøfte og velge kritiske suksessfaktorer innenfor de gitte fokusområdene i det strategiske grunnlaget (trinn 1). En til tre kritiske suksessfaktorer under hvert fokusområde synes gunstig. Innefor de valgte kritiske suksessfaktorene formuleres styringsindikatorer. Antallet styringsindikatorer bør ikke bli for mange. En tommelfingerregel basert på erfaringer, er at antallet ikke bør overstige 20 – 25 styringsindikatorer i et målekart, i det flere enn dette viser seg vanskelig å følge opp.
Ansvar:	Rådmann/Styringsgruppen. <ul style="list-style-type: none"> ■ Tar endelig stilling til forslag fra prosessgruppen ■ Ber om eventuelle presiseringer og avklaringer fra prosessgruppen ■ Fremmer endelig innstilling
Fremgangsmåte:	Arbeidet gjennomføres som en bred og åpen prosess, med prosessgruppen som arena for drøftinger, diskusjoner og utvikling av forslag. <ul style="list-style-type: none"> ■ Gjennomføres i løpet av to til tre samlinger (en 2 dagers og 2 en dagers samlinger) ■ Kombinasjon av arbeid i plenum og grupper. ■ Vektlegging av dialogarbeidsform, som for den enkelte innebærer å respektere, avvente, lytte og hevde sine meninger uforbeholdent ■ Bidra til konsensus, men avstemning i plenum ved uenighet ■ Prosesslederrollen og dokumentasjon underveis viktig ■ Klargjøring av nåsituasjonen innenfor hvert fokusområde ■ Valg av kritiske suksessfaktorer ■ Valg av styringsindikatorer og tilhørende måltall for ønsket resultat. <ul style="list-style-type: none"> ■ Prosjektleder <ul style="list-style-type: none"> ● bearbeider materialet ● gjør etterarbeid ● informerer
Varighet:	Maks. 3-4 mnd.



TRINN 3- PLAN FOR DRIFT	
Oppgave:	Utarbeide plan for driften av styringssystemet. For hver styringsindikator vedtas det: <ul style="list-style-type: none"> ■ Målemetode (spørreskjema, bruk av KOSTRA, osv) ■ Tema/spørsmål i spørreskjema ■ Tidspunkt for måling/innhenting av data, og når data skal foreligge (eksakt dato) ■ Hvem som har ansvar for at data foreligger (navn på vedkommende) ■ Hvem som har ansvar for oppfølging av resultatet av målingen for den enkelte styringsindikator (navn på person)
Oppgave:	Dokumentere styringssystemet <ul style="list-style-type: none"> ■ Målekart ■ Balansehåndbok
Ansvar:	Rådmann/Styringsgruppen.
Fremgangsmåte:	Arbeidet gjennomføres som en bred og åpen prosess, med prosessgruppen som arena for drøftinger, diskusjoner og utvikling av forslag. <ul style="list-style-type: none"> ■ Gjennomføres i løpet en til to dagers samling ■ Kombinasjon av arbeid i plenum og grupper. Viktig med nok tid til arbeid med spørsmål/tema i spørreskjema <ul style="list-style-type: none"> ■ Prosjektleder <ul style="list-style-type: none"> ● Følger opp, bearbeider og redigerer forslag fra prosessgruppen ● Dokumenterer, eventuelt i samarbeid med konsulent, til slutt styringsgruppens vedtak i form av målekart og balansehåndbok
Varighet:	Maks. 2 mnd.



Målekart

Målekartet, eller *styrkortet* som er den svenske oversettelsen av det engelske *scorecard*, er et sentralt dokument i det balanserte målstyringssystemet. Figuren under viser det felles, gjennomgående målekartet for Tønsberg kommune som eksempel.

Hensikten med målekartet er å ha en lett tilgjengelig dokumentasjon av de sentrale beslutningene og vedtakene som utgjør styringssystemet, aller helst fremstilt på en side. En slik kompakt fremstilling av kjerneinnholdet i styringssystemet er ikke bare viktig for oversiktligheten i styringssystemet. Det er et poeng i seg selv at alle ansatte i kommunen lett skal kunne gå inn på en side og se hvilke kritiske suksessfaktorer og tilhørende indikatorer kommunen styrer etter, og hvilke fokusområder de står i forhold til. Det gjelder både for kommunen som helhet – det felles, gjennomgående målekartet – og for den virksomheten den enkelte jobber i – det virksomhetsspesifikke målekartet.

HENSikten med målekartet er å ha en lett tilgjengelig dokumentasjon av de sentrale beslutningene og vedtakene som utgjør styringssystemet.

Strategiske fokusområder	Økonomi			Interne prosesser og rutiner			Medarbeidere			Brukere			Læring og fornyelse		
Kritiske suksessfaktorer	Ø1. Samsvar mellom mål og rammer Ø2. Økonomi-kompetanse Ø3. Effektiv ressursbruk og tjenesteprod.			I1. Gode rutiner og prosedyrer I2. Effektive verktøy I3. Arenaer for samhandling og erfaringsutveksling			M1. Et ivaretagende og godt arbeidsmiljø M2. Gode arenaer for medbest. og medvirkn. M3. Lønn og kompetanseutvikling			B1. Gode rut./arenaer for brukermedvirkning B2. God info. til bruk. om kommunens tilb. B3. Kommunen som helhetlig serviceorg.			L1. Samfunns- og brukerorientert endringskompetanse L2. Mulighet til refleksjon/bevisstgjøring og vurdering		
Måle-indikatorer (MI)	Ø1.1. Oppfattet samsvar mellom mål og rammer Ø1.2. Avvik ift. budsjett Ø2.1. Avvik mellom siste prognose og årsregnskap Ø3.1. Kostnad pr. enhet/bruker			I1.1. Oppfattet status på rapp.rut./systemer I1.2. Overholdning av frister I1.3. Det finnes oppdat. HMS-pl. i alle virks. I2.1. Skjema og maler tilp. virks. behov I2.2. IKT-verktøy tilp. virksomhetens behov I3.1. Medvirkning fra virks. i budsjettpros. I3.2. Hensiktsmessige arenaer (mellom virksomhetene.)			M1.1. Medarbeider-tilfredshet M1.2. Sykefravær M2.1. Medbestemmelse M2.2. Arenaer for personalets deltakelse i utviklingsprosessene M3.1. Det finnes lønnsutviklingsplaner M3.2. Systematisk kompetanseutvikling			B1.1. Brukertilfredshet – kvalitet på tjenestene B2.1. Brukernes kjennskap til de kommunale tjenestene B2.2. Brukertilfredshet – informasjon B3.1. Responstid henvendelser B3.2. Brukertilfredshet – kommunens service			L1.1. Gjennomførte endringsprosesser L2.1. Oppfattet mulighet til refleksjon/bevisstgjøring og nettverksarbeid		
Ambisjonsnivå	MI	Ønsket	Nedre	MI	Ønsket	Nedre	MI	Ønsket	Nedre	MI	Ønsket	Nedre	MI	Ønsket	Nedre
	Ø1.1	5	4	I1.1.	5	4	M1.1.	5	4,5	B1.1.	5	4,5	L1.1.	?	60%
	Ø1.2.	0%	0-1%	I1.2.	100%	95%	M1.2.	6%	gj.snitt	B2.1.	5	4,5	L2.1.	5	4,5
	Ø2.1	+/-1%	+/-3%	I1.3.	100%	80%	M2.1.	5	4,5	B2.2.	5	4,5			
	Ø3.1	5	4	I2.1.	5,5	4,5	M2.2.	5	4	B3.1.	5	4,5			
				I2.2.	5	4,5	M3.1.	80%	60%	B3.2.	5	4,5			
				I3.1.	5	4,5	M3.2.	5	4						
				I3.2.	5	4,5									

Styringsindikatorene – ønsket resultat og «godt nok»

Som det fremgår av målekartet over, er det satt et ambisjonsnivå for hver indikator, eller et måltall for ønsket resultat. Hva innebærer det i praksis å sette et måltall for en styringsindikator? Et eksempel fra fokusområdet *Brukere* kan illustrere poenget. Styringsindikatoren *Brukernes tilfredshet – kvalitet på tjenestene* måles via en spørreundersøkelse, der brukerne bes om å vurdere kvaliteten på visse tjenester langs en skala fra 1 til 6. «Svært misfornøyd» er lik 1, og «Svært fornøyd» er lik 6.

I målekartet over har Tønsberg kommune valgt å tallfeste det ønskede resultatet for indikatoren til 5, mens nedre akseptable grense/«godt nok» settes til 4,5. Hvis resultatet viser seg å bli dårligere enn 4,5, «blinker det rødt», og kommunen og de ansvarlige for indikatoren må vurdere igangsetting av ulike tiltak for å bedre brukernes tilfredshet. Omvendt – hvis resultatet er bedre, og kanskje bedre enn ønsket resultat - 5 -, er det all grunn til å analysere hvorfor brukerne er så fornøyd, med mulighet for overføring av læring til andre deler av kommunen. Ikke minst er det viktig å synliggjøre resultatet for resten av kommunen og brukerne for øvrig.

Fastsetting av ønsket resultat og ikke minst vurdering av «godt nok»-grensen er vanskelig, i og med at en kan begå i det minste to feil. Enten ved at en setter grensen så lavt at alle resultat anses som tilfredsstillende og følgelig ikke utløser tiltak for forbedringer (en kommune uten ambisjoner). Den andre feilen er at «godt nok»-grensen settes så høyt at alle resultat faller under grensen og følgelig utløser tiltak (en kommune med altfor store og urealistiske ambisjoner). En situasjon kommunen neppe vil klare å følge opp.

Synspunktene på hvor viktig og verdifullt det er å sette et måltall eller ambisjonsnivå for hva kommunen ønsker å oppnå, er mange og til dels motstridene. Et synspunkt er at det snarere er utviklingen over tid i forhold til kommunens tidligere resultat som er interessant. Et annet synspunkt er at det er viktigere å sammenlikne seg med andre kommuner, eller virksomheter innen kommunen (benchmarking). Alle de tre ulike måtene å vurdere det oppnådde resultatet kan være fornuftige. Samtidig er det vår erfaring at det å sette helt konkrete mål for de ulike styringsindikatorene i seg er en nyttig øvelse, både for å styrke fokuset i styringssystemet og for å bidra til realisme i ambisjonene.

Balanseshåndbok

Det arbeidet som er gjort i løpet av utviklingsfasen dokumenteres i form av en «Balanseshåndbok»¹⁾. Balanseshåndboken er den samlede dokumentasjon av det balanserte målstyringssystemet. Hvis en kommune både har et felles gjennomgående målekart og flere virksomhetsspesifikke målekart, vil det finnes en balanseshåndbok som gjelder for det felles gjennomgående målekartet, og balanseshåndbøker for de enkelte virksomhetene.

¹⁾ *Betegnelsen Balanseshåndbok er hentet fra **Konsten att styra. Eksempel på kommunale balanced scorecard.** Svenska Kommunförbundet.*

Praktisk sett er det lurt at den enkelte virksomhet benevner sin balanseshåndbok som «Balanseshåndbok for Virksomhet X». I balanseshåndboken finnes da både en fellesdel med visjonen og det gjennomgående målekartet sammen med en virksomhetsspesifikk del for virksomhet X. Nedenfor er det gjengitt innholdsfortegnelse i en balanseshåndbok for en tenkt virksomhet – «Pleie og omsorg».

BALANSEHÅNDBOK FOR PLEIE OG OMSORG
Del I Felles for alle
1 Innledning
2 Visjon og hovedmål
3 Strategiske fokusområder
4 Målekart – felles for alle
Del II Pleie og omsorg
45 Målekart for Pleie og omsorg
6 Kritiske suksessfaktorer
7 Styringsindikatorer og ambisjonsnivå
8 Plan for måling og ansvar
9 Spørreskjema
10 Formidling
11 Videre organisering

Alternativt kan hver virksomhet operere med to balanseshåndbøker; en felles gjennomgående og en som bare gjelder for virksomheten.

Mens målekartet er en svært komprimert sammenfatning av de viktigste innholdsmessige delene i styringssystemet, er balanseshåndboken langt mer omfattende. Balanseshåndboken er ikke ment som et dokument alle ansatte skal ha et nært forhold til – den rollen skal målekartet inneha. Balanseshåndboken er først og fremst dokumentasjonen og kvalitetssikringen av styringssystemet. Den kommenterer og utdyper de ulike elementene i det balanserte målstyringssystemet, fra hovedmål og ned til styringsindikatorer, med tidsfrister og plassering av ansvar. Dessuten dokumenterer den målemetoder knyttet til indikatorene og evt. også spørreskjema (som også kan plasseres i vedlegg).

I tillegg til målekartet kan en likevel velge å slå opp visse deler av balanseshåndboken på sentrale steder i virksomheten (oppslagstavler, kantine m.m.). Særlig planen for måling og ansvar er godt egnet for dette, i det den kan bidra til å påminne alle om når de ulike styringsindikatorer skal måles og rapporteres, og hvem som har ansvar for oppfølging.

Overgangen fra utvikling til iverksetting er en kritisk fase. Mens både forberedelses- og utviklingsfasen kjennetegnes av analyser, drøftinger, diskusjoner og valg av formuleringer, er iverksettingsfasen langt mer praktisk og driftsmessig orientert. Det er tema i neste avsnitt.

BALANSEHÅNDBOKEN er først og fremst dokumentasjonen og kvalitetssikringen av styringssystemet.

FOR Å LYKKES er det viktig at ledelsen erkjenner at iverksettingsfasen er ressurskrevende og sørger for tilstrekkelig fokus og ressurser i den videre gjennomføringen.

Fase 3: Iverksetting og datafangst

Denne fasen er den mest krevende, både ressursmessig og i ledelsen av prosjektet. I den grad organisasjoner mislykkes i innføring av balansert målstyring, er det gjerne i denne overgangen fra ord til handling det stopper opp. Det er blant annet en utfordring for kommunens ledelse å bringe videre engasjementet som erfaringsmessig skapes i løpet av utviklingen av målekartene. For å lykkes er det viktig at ledelsen erkjenner at iverksettingsfasen er ressurskrevende og sørger for tilstrekkelig fokus og ressurser i den videre gjennomføringen.

Opgaven i iverksettingsfasen er dels å komme i gang med datainnsamling, slik at målekartene kan begynne å leve, dels å etablere en systematikk og struktur for databehandling og kommunisering. Det krever en endret organisering i forhold til utviklingsfasen, med fokus på tre ulike aktiviteter:

- *Datafangst* - organisatoriske og tekniske spørsmål (inkludert bruk av KOSTRA-data)
- *Synliggjøring av resultater* – bruk av IT-verktøy
- *Oppfølging av resultater* – dialog og tiltak

Datafangst

Data som skal innhentes til det balanserte målstyringssystemet, vil i hovedsak være av tre kategorier:

- *Eksisterende data* - det vil si data som allerede finnes lett tilgjengelig i kommunen. Ofte er dette data som inngår i eksisterende rapporteringsrutiner. Bruk av KOSTRA-data er her nyttig, noe vi kommer nærmere tilbake til under.
- *Data som finnes i kommunen, men som ikke er direkte tilgjengelige.* Rapporteringssystemet som frembringer dataene trenger kanskje visse justeringer. Dette er ofte tilfellet for indikatorer innen fokusområdet *Interne rutiner og prosesser*.
- *Data som ikke er tilgjengelige i utgangspunktet, og som krever etablering av nye rutiner for innhenting.* Dette gjelder i stor grad data fra ulike former for bruker- og/eller medarbeiderundersøkelser, og viser seg å gjelde for mange av indikatorene under fokusområdene *Medarbeidere og Brukere*.

Når det gjelder å skaffe til veie data, er det særlig den siste kategorien data som er ressurskrevende, og da særlig gjennomføring av brukerundersøkelser. Det er fornuftig å bruke profesjonell hjelp i de første utarbeidingene av spørreskjema og for organisering og koding av data. Skal det gjennomføres utvalgsundersøkelser, vil dette også ofte kreve noe ekstern bistand.

Koordinering

Det er en fordel at kommunen organiserer datafangsten rundt minst en person, gjerne i stab/støttefunksjon. Det innebærer ikke at denne personen skal være den som helt kon-

kret gjennomfører all datafangst selv. Dette kan organiseres på ulike måter, med stort innslag av desentralisert datafangst til virksomheter/enheter. Målet er at innhenting av data koordineres og samordnes, slik at ulike virksomheter ikke gjør dobbeltarbeid og at hver enkelt virksomhet ikke må ha spesialkompetanse på området. Å avsette tilstrekkelige ressurser i etableringsfasen er også en investering som kan bidra til at det utvikles gode rutiner og læring til kommende runder med innhenting av data.

Det andre hovedfokus er valg av *teknisk løsning for datafangst*. Her finnes det en rekke ulike programvarer, også spesiallaget programvare for datafangst i forhold til balansert målstyring (se nærmere omtale av IT-verktøy under). Her vil vi begrense oss til å påpeke at erfaringene, både fra dette prosjektet og blant annet fra Sverige, understreker det fornuftige i å skynde seg langsomt. Det vil si å begynne forsiktig, med tekniske løsninger som i stor grad baserer seg på eksisterende dataplattform i kommunen, for eksempel bruk av Lotus Notes eller Excel.

Et spesielt forhold som bør nevnes i sammenheng med IT-verktøy og balansert målstyring, er IT-verktøy for spørre-/brukerundersøkelser. Hvis organisasjonen legger opp til å gjennomføre slike undersøkelser (evt. deler av slike undersøkelser) på egen hånd, kan det være fornuftig med eget IT-verktøy for dette, selv om for eksempel Excel også kan benyttes for dette formålet. Her finnes det velprøvd og ikke altfor dyr programvare på markedet, for eksempel NSD-stat og SPSS.

Bruk av KOSTRA-data

Det er gjennom flere år nedlagt et betydelig arbeid med å utvikle et nasjonalt informasjonssystem om kommunal økonomi og kommunale tjenester. Gjennom KOSTRA sikres kommunene tilgang til standardiserte nøkkeltall om prioriteringer (andel av ressurser som brukes på de ulike tjenester), om dekningsgrad (andel av målgruppen som mottar et tjenestetilbud) og om produktivitet (hvor store ressurser som nyttes pr. bruker). Hver kommune kan i tillegg konstruere indikatorer ut fra de rådata som finnes i systemet. I KOSTRA-systemet kan derfor kommunene finne indikatorer for måloppnåelse på det kommunale tjenestetilbudet og den kommunale økonomi. Den informasjon som i dag foreligger i KOSTRA, begrenser seg imidlertid til økonomi- og brukerfokusområdet og kun for kommunen samlet.

Målingen og nøkkeltallene i KOSTRA er utformet med tanke på å kunne hjelpe kommuner i å besvare følgende sentrale spørsmål:

- Retter vi ressursene mot de prioriterte målgruppene?
- Hvor stor andel av målgruppene for tjenestene klarer vi å betjene?
- Produserer vi tjenestene på en produktiv (kostnadseffektiv) måte?

Disse perspektivene gjør at KOSTRA-indikatorer er svært relevante å ta inn som balanserte styringsindikatorer, men forutsetter at kommuner som bruker balansert målstyring,

DET ER EN FORDEL at kommunen organiserer datafangsten rundt minst en person, gjerne i stab/støttefunksjon.

DATAENE FINNES og det er opp til den enkelte å beslutte hvilke KOSTRA-nøkkelindikatorer som skal tas inn i det balanserte målstyringssystemet.

har satt seg presise mål for tjenestene i forkant av selve målingen. Dataene finnes, og det er opp til den enkelte kommune i prosessene rundt utarbeidingen av målekartene å beslutte hvilke KOSTRA-nøkkelindikatorer som skal tas inn i det balanserte målstyringssystemet.

En åpenbar styrke ved KOSTRA er at indikatorene er standardiserte. Det muliggjør sammenlikninger på tvers av kommuner. I den grad kommuner bruker slik nøkkelinformasjon for å sammenlikne seg med andre, kan det gi nyttige bidrag til dialogen og analysene av egne resultat. Ikke minst er analysene av kommunene som skårer best ofte nyttige. Utveksling av slik erfaring mellom kommuner med utgangspunkt i KOSTRA er for øvrig siktemålet for et pågående prosjekt i regi av Kommunenes Sentralforbund, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet ²⁾.

En annen fordel KOSTRA-databasen bidrar med, er knyttet til fastsetting av «ønsket mål»/ambisjonsnivå for de balanserte styringsindikatorerne. Det er, i større eller mindre grad, en viss vilkårlighet knyttet til fastsetting av ambisjonsnivå for ulike indikatorer. Dette blir særlig påtakelig når det ikke finnes annen referanseinformasjon i form av tidligere målinger eller sammenliknbare tall fra andre kommuner. En fordel ved å benytte KOSTRA-indikatorer i denne sammenhengen er at det da finnes sammenliknbare tall fra andre kommuner. En kan f.eks. legge til grunn at ambisjonsnivået for en indikator er å være blant de 20 prosent beste kommunene i Norge. Måltallet som tilsvarer dette nivået, finnes i KOSTRA-databasen.

Generelt er det vanskelig å sette seg ambisiøse, men realistiske mål. Det ligger en fare i å sette seg for ambisiøse mål, i og med at svak måloppnåelse kan virke demotiverende. Særlig står kommuner med svakt inntektsgrunnlag i fare for å være for ambisiøse.

Dersom dårlig skåre eller måloppnåelse skyldes at kommunen har sammenliknet seg med kommuner som er svært ulik ens egen, er det ambisjonen – og ikke resultatet – det kan være grunn til å justere. I KOSTRA er kommunene delt inn i grupper hvor kommunene innen hver gruppe har store likhetstrekk, blant annet inntektsgrunnlag, noe som gjør sammenlikninger på tvers innenfor den enkelte gruppe langt mer relevante.

Tønsberg kommune legger opp til å bruke KOSTRA-data for resultatmålinger under sitt økonomiperspektiv. Blant annet er det lagt opp til at én av styringsindikatorerne under den kritiske suksessfaktoren «Effektiv ressursbruk og tjenesteproduksjon» skal baseres på KOSTRA. Den aktuelle indikatoren er kalt «Kostnad pr. enhet/bruker» og skal måles for alle virksomhetene.

For å komme fram til et resultat for kommunen som helhet og kunne sammenlikne med andre kommuner, skal indikatoren måles som en indeks. Indeksen skal ha en skala som

²⁾ **Kommunenettverk – Fornyelse og effektivisering. KS-Forskning , KR D og AAD**



går fra 1 – 10 og normeres slik at 5 representerer gjennomsnittresultatet for andre kommuner. Den endelige beskrivelsen er ennå ikke klar, siden denne indikatoren skal måles første gang i august 2002.

Siden indikatoren skal måles for ulike typer virksomheter som skoler, barnehager, bo- og behandlingstjenestestrukturer, tekniske tjenester etc., vil operasjonaliseringen av KOSTRA-indikatoren gjøres på ulike måter for de ulike virksomhetene. I tabellen til høyre er det gjen-gitt områder hvor KOSTRA-data gir grunnlag for beregning av produktivitet.

Oppsummert er KOSTRA et informasjonssystem som bidrar positivt til norske kommuners systematiske kunnskapsinnhenting om kommunens prestasjoner på sentrale områder.

KOSTRA representerer en stor fordel og mulighet for kommuner som bruker eller skal bruke balansert målstyring. I første rekke på grunn av størrelsen på databasen, både i form av antallet relevante indikatorer og fordi den dekker alle norske kommuner. Standardiseringen av indikatorene muliggjør sammenlikninger mellom kommuner. Samlet sett gjør disse egenskapene KOSTRA til en nokså enestående database sammenliknet med hva andre nasjoner har på dette området.

Synliggjøring av resultater

Hvordan resultatene fra styringsindikatorerne skal synliggjøres, og hva slags teknisk løsning som skal understøtte dette, er sentrale spørsmål som bør avklares innledningsvis i iverksettelsesfasen. Synliggjøringen omfatter både kommunisering av resultatene for den enkelte indikator internt i kommunen (inkludert politikerne), og til brukerne og offentligheten for øvrig. Her finnes det heller ingen fasitsvar. En kan velge å legge resultatene direkte ut på kommunens hjemmeside, en kan publisere resultatene i form av rapporter som kan komme ut årlig, halvårlig eller oftere. Slike rapporter kan følges opp med invitasjon av media til pressekonferanse. En kan også rapportere via intern e-post/intranettet til alle ansatte.

Et forhold som må vies oppmerksomhet, er hvem som skal ha tilgang til de ulike resultatene. Ideelt sett bør resultatene være mest mulig offentlige. Imidlertid kan enkelte resultater være følsomme i forhold til personvern, som for eksempel de ansattes evaluering av ledere i spørreundersøkelser til medarbeiderne.

Generelt bør resultatene fra målekartene, både det felles gjennomgående og for virk-

Område	Ressurser. pr. :	Nivå
Barnehage	Bruker	Kommune
Skole	Elev	Undervisning Lokale
Hjemmetjeneste	Bruker	Kommune
Boligtjeneste utenfor insititusjon	Bruker	Kommune
Institusjoner for eldre og funksjonsh.	Bruker	Kommune fordelt på: -Pleie og omsorg -bofunksjon -Pr institusjon
Aktivisering eldre og funksjonshemmede	(årsverk pr. Bruker)	Institusjon
Sosialhjelp	Bruker	Kommune
Økonomisk sosialhjelp	Bruker	Kommune
Barnevern	Registrert barn	Kommune
Samferdsel Km.	Vei og gate	Kommune
Brannberedskap	Innbygger	Kommune

RESULTATENE fra målekartene, både det felles gjennomgående og for virksomhetene, bør være lett tilgjengelige, i første rekke for organisasjonens ansatte.

somhetene, være lett tilgjengelige, i første rekke for organisasjonens ansatte. Ikke minst er synliggjøring viktig når det balanserte målstyringssystemet har eksistert en tid, og det foreligger flere målinger for samme indikator. En vil da se utviklingen over tid, som er avgjørende for å kunne vurdere virkninger av tiltak, endrede økonomiske rammer eller gjennomførte organisasjonsendringer. Samtidig vil tilbakemelding til brukerne om resultater av brukerundersøkelser bidra til motivasjon for å svare ved neste brukerundersøkelse.

Bruk av IT-verktøy

Til bearbeiding og presentasjon av resultatene i det balanserte målstyringssystemet, finnes det avanserte og gode programvarer utviklet kun for dette formålet. Problemet med disse er likevel flere – de er gjennomgående på engelsk, de krever endel kursing og opplæring, men først og fremst er de kostbare i innkjøp.

Det er særlig to sider ved balansert målstyring som forutsetter en eller annen form for IT-verktøy:

- Organisering og lagring av grunnlagsdata og resultatene fra styringsindikatorene
- Visualisering og synliggjøring/kommunisering av resultater

Det er praktisk og nødvendig at alle data fra målingene for styringsindikatorene lagres på ett sted. Dataene blir da enkle å hente opp når man har behov for å se på resultatene, enten status for siste måling eller en tidsserie av målinger. Det kan også være fornuftig at grunnlagsdataene, f.eks. resultater fra spørreundersøkelser, finnes på samme sted. Det kan gjøre senere analyser av resultatene enklere.

For at balansert målstyring skal fungere som et effektivt rapporterings- og styringssystem, er det avgjørende at resultatene synliggjøres og kommuniseres i en eller annen form. For at en slik visualisering og synliggjøring ikke skal bli for tungvint og vilkårlig, er det en fordel å legge til grunn en type standardisert IT-løsning. En slik IT-løsning bør kunne gi et visuelt bilde av resultatene som samsvarer med hovedstrukturen i balansert målstyring, f.eks. oppdeling i fokusområder. Resultatene bør kunne vises på en enkel måte som gir et raskt inntrykk av hovedresultatene både for politikerne, ledelsen, medarbeiderne og brukerne.

Den IT-løsningen som velges, kan ha ulik funksjonalitet og fleksibilitet. Her vil vi trekke frem fem sentrale spørsmål som bør vurderes før en velger IT-løsning:

■ *Sammenkobling med grunnlagsdatakildene*

Et sentralt spørsmål er hvorvidt IT-løsningen skal innebære en integrert løsning mellom grunnlagsdataene og resultatene fra balansert målstyring, ved at grunnlagsdata hentes inn automatisk og omregnes til indikatorresultater. For eksempel kan ulike datavarehusløsninger gi denne muligheten.

Den andre løsningen er å legge grunnlagsdataene «manuelt» inn i et IT-verktøy for balansert målstyring. Denne løsningen kan både innebære at styringsindikatorene beregnes innenfor IT-verktøyet, eller at de må beregnes i forkant og så legges inn.

■ *Visuell struktur, rapporterings- og analysemuligheter*

Et minimumskrav bør som nevnt være en visuell struktur som gjenspeiler strukturen i balansert målstyring. Innenfor en slik ramme er mange fremstillingsmåter mulige, både med hensyn til visuelt bilde og «dybde» i presentasjonen. Resultatene kan for eksempel presenteres i form av kompass(-nåler), kakediagram eller stolper, som er det vanligste. Ofte brukes det farger, hvor rød betyr dårligere enn akseptabelt, gult betyr akseptabelt og grønt ønsket nivå eller bedre.

Dybden henspeiler på muligheten til å klikke seg fra toppen av systemet (fokusområdene) og nedover i systemet til indikatorene og evt. videre nedover til grunnlagsdataene. I tillegg til å vise resultater på ulike nivåer langs en slik vertikal akse, er det også ønskelig å vise tidsserier for styringsindikatorene. En ytterligere funksjonalitet kan være mulighet til å analysere (årsaks-)sammenhenger mellom styringsindikatorene.

■ *Muligheter for revisjon*

Et godt IT-verktøy for balansert målstyring må gi muligheter til revisjoner og endringer underveis, for eksempel trekke fra og legge til styringsindikatorer. Strukturen bør ikke være satt en gang for alle, verken for det balanserte målstyringssystemet som sådan eller for et understøttende IT-verktøy.

■ *Muligheter for aggregering*

Innenfor en organisasjon med flere virksomheter er det behov både for å vise resultater for hele organisasjonen samlet og for de enkelte virksomhetene. Resultatene på de felles, gjennomgående indikatorene for hele organisasjonen, må kunne fremkomme ved at resultatene fra virksomhetene summeres eller aggregeres.

■ *Brukerprofil*

Brukerprofil henspeiler både på hvem som skal bruke (få frem resultater) og hvem som skal vedlikeholde (løpende legge inn grunnlagsdata/resultater samt revidere) IT-systemet. En kan tenke seg både énbruger- og flerbrugerløsninger.

Det kan også være slik at tilgangen kan være ulik for ulike typer styringsindikatorer, se over. Resultater fra ledervurderinger på virksomhetsnivå bør for eksempel bare være tilgjengelige for toppledelsen, mens tilsvarende resultater på aggregert nivå (for hele organisasjonen) ikke bør underlegges tilsvarende restriksjoner. Prinsippet bør være at mest mulig skal være tilgjengelig for flest mulig, om ikke nødvendigvis slik at alle skal ha direkte tilgang til IT-systemet.

Jo større krav en stiller til funksjonalitet og fleksibilitet, jo større blir gjerne kostnadene, enten knyttet til utvikling av eget verktøy eller innkjøp av spesialprogramvare.

Jo STØRRE KRAV en stiller til funksjonalitet og fleksibilitet, jo større blir gjerne kostnadene, enten knyttet til utvikling av eget verktøy eller innkjøp av spesialprogramvare.

Det finnes flere IT-verktøy på markedet (inkludert datavarehusløsninger) som i større eller mindre grad er skreddersydd for balansert målstyring. Problemet er bare at disse verktøyene er dyre, både i innkjøp og drift (årlige lisensutgifter). Et hovedinntrykk er også at de har langt større funksjonalitet og fleksibilitet enn det som er nødvendig for å dekke de viktigste behovene.

Et alternativ kan dermed være å utvikle en IT-løsning for balansert målstyring ut fra eksisterende programvare i organisasjonen, f.eks. Excel eller Lotus-notes. Dette gir naturligvis ikke alle de fancy mulighetene som spesiallagd programvare kan gi. Det er for de aller fleste organisasjoner likevel godt nok, særlig i en innledende fase.

En fare med en egenutviklet løsning er at slike utviklingsarbeid også kan dra på seg store kostnader. En annen svakhet er at bruken og vedlikeholdet av et slikt system kan bli personavhengig og derfor sårbart hvis nøkkelpersoner slutter.

Et hovedbudskap for valg av IT-verktøy eller IT-løsning som kan understøtte balansert målstyring, er å starte med det enkle. Det innebærer for de fleste å bygge opp en plattform ut fra den programvare man har og behersker. Kommunens IT-avdeling må selvfølgelig trekkes med i disse vurderingene. Minimumskravet må være at plattformen er:

- Egnet for datalagring, og at de lagrede dataene er enkle å finne og administrere
- Egnet for grafisk framstilling av data, enten ved stolpediagram eller kurvediagram, slik at en kan se utviklingstrekk for den enkelte indikator over tid

En kan heller vurdere å utvikle eller gå til innkjøp av mer spesialisert/spesiallagd programvare etter som erfaring vinnes, datamengdene blir større og behovene for funksjonalitet og fleksibilitet kommer klarere fram.

Oppfølging av resultater - dialog og tiltak

En avgjørende forutsetning for at balansert målstyring skal bli et levende og funksjonelt styringssystem som kommunen kan ha glede av i årene fremover, er en systematisk og forpliktende oppfølging av resultatene gjennom dialog og tiltak. Vårt råd er at kommunen, før resultatene kommer inn, er svært tydelig på hvem som skal ha tilgang til resultatene først og hvordan resultatene skal kommuniseres. Det gjelder kommunisering både internt i kommunen og til offentligheten og media. En del av resultatene, i første rekke de virksomhetsspesifikke styringsindikatorene, vil kunne tilbakeføres til mindre enheter, og for visse indikatorer også til grupper av personer eller til enkeltpersoner. Til sammen gjør dette at resultatene fra indikatorene må behandles med bevissthet og omtanke. En helt grunnleggende kjøreregulering må være at resultatene fra indikatorene ikke skal brukes for å henge ut visse virksomheter, grupper av personer eller enkeltpersoner.

Både for de gjennomgående og de virksomhetsspesifikke indikatorene er det fornuftig å la de dårlige/svært svake resultatene gå til rådmannen/ledergruppen, slik at kommu-

nenes ledelse er de første som kjenner til resultatene. Det er svært uheldig om visse resultat lekker til f.eks. media, og at kommunens ledelse blir konfrontert med resultatene, før den har fått tid til å analysere resultatene.

Gi anerkjennelse!

Det er to resultat som er spesielt interessante i denne sammenhengen - de svært gode resultatene og som nevnt, de dårlige/svake. I utviklingsfasen er det ofte de svake resultatene en har fokus på. Når det balanserte målstyringssystemet først er i drift, er de gode resultatene vel så viktige å styre på som de dårlige og svake resultatene. En styrke ved balansert målstyring er at ledelsen får et mer fokusert og kunnskapsbasert grunnlag for å løfte frem de positive sidene ved kommunens arbeid. Ledelsen får med andre ord et mer objektivt og riktig grunnlag for å gi anerkjennelse til personer eller virksomheter i kommunen.

Denne siden ved balansert målstyring har vært underkommunisert i litteraturen og på konferanser om balansert målstyring i Norge. Når et godt resultat foreligger, er det viktig at kommunens ledelse, det være seg rådmann eller virksomhetsledere, bruker resultatet og gir anerkjennelse til de som måtte fortjene det. Dette er ikke minst viktig i og med at tjenesteproduksjonen i kommunal sektor spesielt og offentlig sektor generelt er utsatt for til dels mye negativ oppmerksomhet, så vel i media som i den politiske debatten. Resultat fra ulike brukerundersøkelser i de tre deltakerkommunene i prosjektet viser – overraskende for mange – at ledelsen og medarbeiderne i flere virksomheter har hatt et mer negativt syn på egne prestasjoner enn deres sentrale brukergrupper. Dokumentasjon av slike skjevheter er viktige å løfte frem, og vil med riktig håndtering av ledelsen bidra til å bedre arbeidsmiljøet og selvbildet hos medarbeiderne. De gode resultatene gir også muligheter for læring på tvers av virksomheter.

Involver bredt

Ofte vil det være slik at de svake resultatene krever handling i form av ulike tiltak og dermed forhåpentligvis gir bedre resultat ved neste måling. I denne fasen, på samme måte som for utviklingsfasen, viser erfaringer både fra prosjektet og fra svenske kommuner at det er svært viktig å involvere bredt. Det bidrar til å synliggjøre resultatene og dermed understreke viktigheten av de kritiske suksessfaktorene og tilhørende prestasjonsmål. Bred involvering bidrar også til kunnskap og læring om de sentrale verdiskapende prosessene i kommunen.

Hva en helt konkret velger å legge i bred involvering, vil variere, men en god tommelfingerregel er at en så langt det praktisk og ressursmessig er mulig, involverer de personene som har størst direkte innvirkning på resultatet. Ofte er det medarbeiderne i 1.linje. Involveringen bør omfatte både analysen av hvorfor indikatorene har gitt så svake resultat, og hvilke tiltak som bør iverksettes. Det sentrale er å etablere en god dialog mellom ledelsen og ansatte som bidrar til å øke forståelsen for hvorfor kommunen skårer lavt på en indikator. Bred involvering i denne fasen øker også de ansattes forstå-

NÅR DET BALANSERTE målstyringssystemet først er i drift, er de gode resultatene vel så viktige å styre på som de dårlige og svake resultatene.

INVOLVERINGEN bør omfatte både analysen av hvorfor indikatorene har gitt så svake resultat, og hvilke tiltak som bør iverksettes.

else og motivasjon for å gjennomføre tiltak, og dermed grunnlaget for at tiltaket blir gjennomført med ønsket resultat.

Fase 4: Rullering og dialog

Utviklingen av et balansert målstyringssystem er ikke noe som gjøres en gang for alle, og så har man det på plass. Målekartet vil i stor grad fremstå som et resultat av kommunens visjon og overordnede mål og de saker og spørsmål som der og da sto øverst på dagsordenen hos kommunens ansatte og ledelse.

Evaluering og justeringer

I og med at kommunens oppgaver og tjenester endrer seg, så vel som brukernes behov og forventninger, er det over tid behov for endringer og justeringer i det balanserte målstyringssystemet. Det balanserte målstyringssystemet må med visse mellomrom rulleres eller revideres. Det må gjøre en kritisk gjennomgang av hvor relevante de ulike elementene i målstyringssystemet er. På kort sikt vil det sannsynligvis være størst behov for en vurdering av relevansen til styringsindikatorene.

Rulleringen innebærer å gjennomføre en evaluering av erfaringer og resultat og dessuten å vurdere forbedringer i målekartet og den interne organiseringen av rapporteringssystemet. Rulleringen bør gjøres en gang pr. år. Gjennomføringen kan gjøres på ulike måter, men det er en styrke om flere av de samme personene som var med å utvikle målekartet også deltar i rulleringen.

Møteplass og dialog

Hvordan rulleringen organiseres, er trolig ikke avgjørende, hver kommune har sine særegenheter og kultur og vil ha behov for å gjennomføre rulleringene på ulike måter. Det sentrale poenget med rulleringene er at det etableres en møteplass der ledere og ansatte får anledning til å dele erfaringer, drøfte resultat, foreslå fjerning av styringsindikatorer og komme med forslag til nye.

Erfaringer fra organisasjoner som bruker balansert målstyring, både i privat og offentlig sektor, viser at disse rulleringene er viktige. Både for utviklingen og kvaliteten i det balanserte målstyringssystemet, men vel så mye for det felles fokus og læring dialogen bidrar til å gi ledelsen og medarbeiderne i kommunen.

Omfanget av rulleringen kan variere. Som et minimum bør en drøfte:

- Gode og dårlige erfaringer med det balanserte målstyringssystemet
- Hvilke styringsindikatorer er relevante og bør videreføres
- Hvilke styringsindikatorer fungerer ikke (f.eks. ikke data, gir ingen mening, for resurskrevende/kostbart å innhente data)
- Forslag til nye styringsindikatorer

- Den interne organiseringen
 - Prosjektledelse
 - Kommunikasjon
- Veien videre – forankring av justeringer

Kontinuitet og fornyelse

I revisjonen av det balanserte målstyringssystemet bør en vektlegge kontinuitet. En bør søke å beholde de fleste indikatorene, ikke minst for å kunne vurdere utvikling over tid. Ideelt sett skal de være forankret i så grunnleggende og kritiske suksessfaktorer at de ikke blir uinteressante med det første. Styringsindikatorer som åpenbart ikke fungerer, bør derimot tas ut.

I mange tilfelle vil en indikator, f.eks. en brukertilfredshetsindikator for en viss tjeneste, år etter år ligge på et jevnt score, f.eks. rundt 4,6 på en skala fra 1 til 6. Det medfører ikke at en bør fjerne indikatoren ut fra argumentet om at «den sier ikke noe – det skjer jo ingen endring». En bør i slike tilfelle derimot se på ulike forhold rundt produksjonen av denne tjenesten i den nevnte perioden. Spørsmål som kan stilles er:

- Har kostnadene forbudet med produksjonen av tjenesten gått opp eller ned?
- Er bemanningen knyttet til produksjonen redusert eller økt?
- Hva med trivselen hos de som har produsert tjenesten i samme periode?
- Er det gjennomført store tiltak, eller omorganiseringer som har sammenheng med produksjonen av tjenesten?

Med utgangspunkt i slike spørsmål og analyser vil balansert målstyring på sitt beste bidra til å øke forståelsen for kommunens verdiskapingsprosesser og prestasjoner, samt utvikle bedre beslutningsgrunnlag for igangsetting av eventuelle tiltak.



ERFARINGER fra organisasjoner som bruker balansert målstyring, både i privat og offentlig sektor, viser at rulleringene er viktige.

Praktiske eksempler

DENNE DELEN BESKRIVER erfaringer fra tre ulike fremgangsmåter – veier – for innføring av systematisk resultatmåling og dialog ved hjelp av balansert målstyring. De tre kommunene - Harstad, Tønsberg og Sør-Trøndelag fylkeskommune - har deltatt i prosjektet i ca. ett år. Hver for seg og samlet viser de forskjellige historiene at det ikke finnes kun en fremgangsmåte for innføring av balansert målstyring.

Harstad

Utgangspunktet: En kommune i omstilling

Harstad kommune ligger i Troms fylke, har rundt 23 000 innbyggere og 1 500 kommunalt ansatte. Kommunens budsjett for 2001 er ca. 800 millioner kroner.

Målet for Harstads etablering av balansert målstyring var å utvikle et styringssystem der «oppmerksomhet, styring og kontroll flyttes fra administrative til tjenesteytende prosesser». I tillegg var målsettingen å utvikle «et system der dialog med bruker/medarbeider og sensitivitet for samfunnsendringer blir viktige parametere i tillegg til økonomiske styringsdata.» (fra Harstad kommunes søknad om deltakelse i KRDS balanserte målstyringsprosjekt, sendt til Kommunal og regionaldepartementet 20. juli 2000).

Omstilling

Harstads utgangspunkt for arbeidet med balansert målstyring var sterkt preget av omstilling. For det første var det vedtatt og igangsatt et omfattende internt utviklingsprogram for perioden 2000 – 2002. Utviklingsprogrammet var organisert rundt flere aktiviteter, deriblant utvikling av et nytt styringssystem. Kommunen hadde for det andre påbegynt en revisjon av kommuneplanen tidlig høsten 2000. Sist, men ikke minst, hadde kommunestyret vedtatt at den administrative organiseringen skulle endres fra etatsmodell til en tonivåmodell. Den nye administrative organisasjonen skulle være i operativ drift fra 01.01.02.

HARSTADS UTGANGSPUNKT for arbeidet med balansert målstyring var sterkt preget av omstilling.

Hver for seg og i sum, representerte disse endringsprosessene viktige og kompliserte rammebetingelser for Harstads arbeid med balansert målstyring. Det kan være grunn til å stille spørsmål om Harstad var en optimal pilotkommune, siden mye av kommunens ressurser og oppmerksomhet trolig ville rettes mot andre forhold enn balansert målstyring. Når Harstad likevel ble valgt var begrunnelsen nettopp Harstads flere parallelle omstillingsprosesser. Det var også interessant å få belyst i hvilken grad utvikling av balansert målstyring parallelt med en større organisasjonsendring, ville virke inn på overgangen fra en etats- til en tonivåmodell.

Gitt Harstads utgangspunkt med omorganisering og omstilling, er det spesielt tre erfaringer som kan være interessante for andre kommuner:

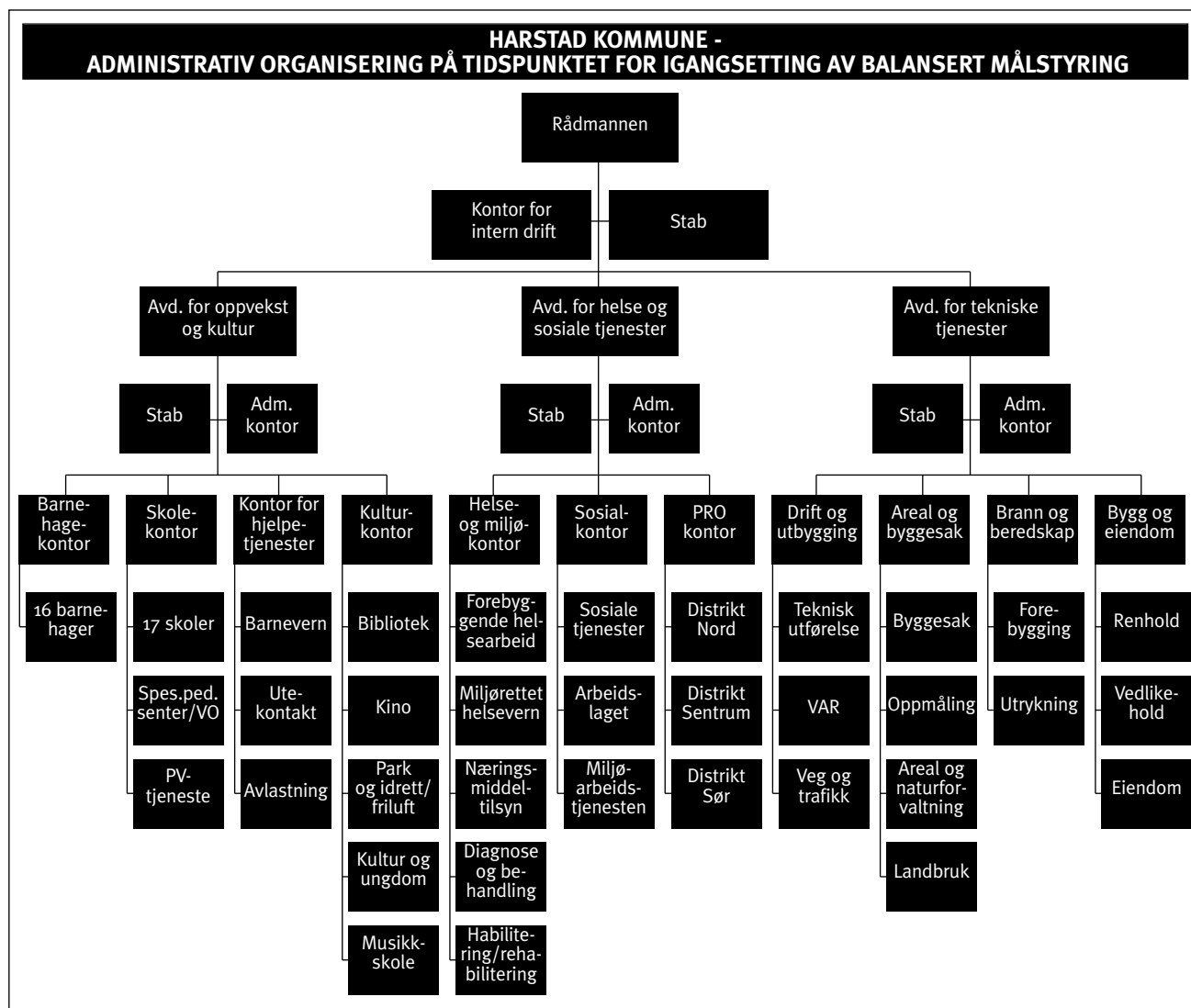
- Utviklingsprosessen – nedenfra og opp
- Organisering – flere omstillingsprosesser samtidig
- Prosessene på Bergseng skole og Medkila barnehage

Utviklingsprosessen: Nedenfra og opp

Det viste seg et stykke ut i planleggingsfasen at Harstad måtte gjøre endringer i forhold til arbeidsopplegget fra det nasjonale prosjektet. Årsaken var i første rekke at arbeidet med kommuneplanen ble forsinket. Det opprinnelige opplegget var at den nye kommu-

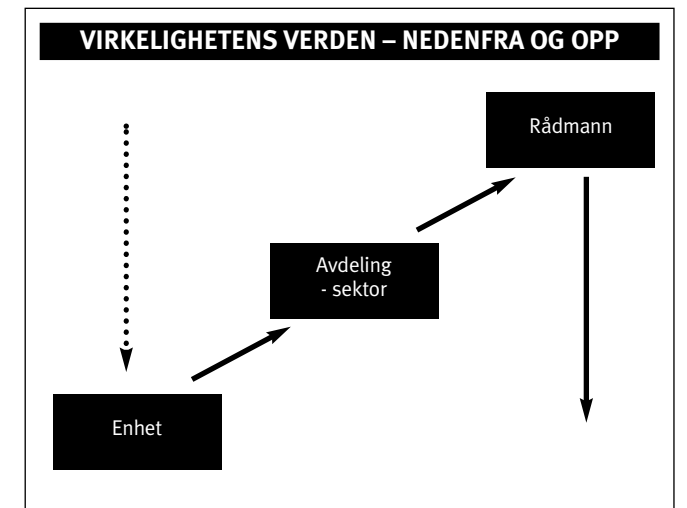


neplanens visjon og overordnede mål skulle legges til grunn for arbeidet med de ulike fokusområdene. Fremdriften holdt ikke, kommuneplanprosessen trengte mer tid, noe som var uforenelig med fremdriften i det balanserte målstyringsprosjektet. Samtidig vurderte ledelsen at det var lite hensiktsmessig å bruke visjonen og de overordnede målene fra den gamle kommuneplanen. I denne situasjonen foretok man et djervt grep og besluttet å snu hele opplegget på hode ved å starte prosessen i to virksomheter eller pilotenheter. Absolutt ikke etter læreboka, men likevel et spennende og utfordrende eksperiment.



Prosessuelt valgte Harstad altså å utvikle sitt felles, gjennomgående målekart ved en nedenfra og opp-tilnærming. Det ble tatt utgangspunkt i målformuleringer på avdelingsnivå (Avdeling for oppvekst og kultur), og deretter utviklet to virksomhetsspesifikke målekart, henholdsvis for en barneskole og en barnehage. Målekartene for disse

virksomhetene ble senere brukt som utgangspunkt for utvikling av gjennomgående kritiske suksessfaktorer og styringsindikatorer for hele skole- og barnehagesektoren. Samme opplegget ble gjennomført for samtlige virksomhetsledere og på rådmannsnivå, som sammen utviklet det felles gjennomgående målekartet for kommunen som helhet. Prosessen kan fremstilles ved figuren til høyre, og omtales nærmere i det følgende.



Unike målekart for Bergseng skole og Medkila barnehage

Siden begge enhetene - Bergseng skole og Medkila barnehage - tilhørte avdeling for oppvekst og kultur, ble den nylig vedtatte virksomhetsplanen for avdelingen lagt til grunn for arbeidet med de unike målekartene. Virksomhetsplanen var allerede bygget på balansert målstyring, med kritiske suksessfaktorer og styringsindikatorer knyttet til 4 fokusområder. I og med at planen nylig hadde vært gjenstand for vurderinger og beslutninger, ble det i utgangspunktet besluttet at denne skulle legges til grunn for arbeidet, selv om begrepsbruken avvek noe fra det nasjonale prosjektet.

Det viste seg etter hvert at heller ikke resultatmål¹⁾ og indikatorer i den vedtatte virksomhetsplanen direkte kunne legges til grunn. Målformuleringer, kritiske suksessfaktorer og indikatorer var for uklare. Virksomhetsplanens struktur ble likevel benyttet. De kritiske suksessfaktorene ble reformulert, og målene ble justert og presisert i form av resultatmål (fokusmål).

Det ble utviklet to unike målekart, for Bergseng skole og Medkila barnehage. Prosessene la opp til bred involvering fra de ansatte og tillitsvalgte, noe vi kommer tilbake til.

Gjennomgående indikatorer for sektornivå

Fremgangsmåtene og målekartene fra de to virksomhetene ble presentert på sektormøte for skole- og barnehagesektoren, der alle lederne og hovedtillitsvalgte ved hver enhet var til stede. Målekartene og prosessene i de to virksomhetene ble drøftet og kommentert. Skole- og barnehagekontoret hadde ut fra målekartene til de to virksomhetene utarbeidet forslag til gjennomgående kritiske suksessfaktorer og styringsindikatorer. Med utgangspunkt i de to målekartene og forslaget fra skole- og barnehagekontoret, kom sektormøtet så fram til hvilke kritiske suksessfaktorer og styringsindikatorer som best egnet seg til å være gjennomgående for hele skole- og barnehagesektoren.

Ved denne fremgangsmåten ble ikke forankringen av resultatet like god som om delta-

¹⁾ Harstad har brukt begrepet resultatmål, som er det samme som fokusmål, det vil si mål under hvert fokusområde



SÆRLIG BLE PRINSIPPET OM bred deltakelsen påpekt av flere som svært positivt ved metodikken.

kerne hadde vært med i hele prosessen. Fremgangsmåten bidro likevel til forståelse og positiv vilje for arbeidet med balansert målstyring. Særlig ble prinsippet om bred deltakelsen påpekt av flere som svært positivt ved metodikken.

Felles og gjennomgående målekart

Det neste steget var å gjennomføre samme opplegg for samtlige virksomheter og rådmannsnivå. Også her utviklet administrasjonen et forslag på forhånd til hva som kunne være felles og gjennomgående resultatmål, kritiske suksessfaktorer og styringsindikatorer. I dette forslaget benyttet en seg ikke bare av målekartene fra pilotene og sektor-nivå. Det ble også lagt frem indikatorer og mål med forankring i budsjettet, KOSTRA-indikatorer og den nye kommuneplanen, som på det tidspunktet var kommet lengre. I prosessen ble det etablert bred enighet om innholdet i det gjennomgående målekartet. Forslaget ble imidlertid noe utbygget og bearbeidet etter samlingen.

Målekart inn i årlige driftsplaner

Etter at det gjennomgående målekartet var ferdig, har alle enhetene lagt dette inn i driftsplanen for 2002. Det ble også gjort av de to pilotenhetene, som i tillegg hadde sine unike målekart.

DEN NYE organisasjonsstrukturen, med nye ledere, vil gi et annet og bedre grunnlag for gjennomføring av bredere prosesser i den enkelte enhet.

Arbeidet med unike målekart for de gjenstående enhetene skal gjennomføres i løpet av 2002, innenfor rammene av den nye organisasjonen. Den nye organisasjonsstrukturen, med nye ledere vil gi et annet og bedre grunnlag for gjennomføring av bredere prosesser i den enkelte enhet.

Oppsettet for målekartet til Harstad (se neste side) avviker noe fra den vanlige malen (se Tønsberg og Sør-Trøndelag i kapittelene 7 og 8). Vi har i samforståelse med Harstad valgt å vise både de gjennomgående indikatorene for kommunen som helhet, så vel som skolesektoren og barnehagene i et og samme målekart. Oppsettet gjør at målekartet over fremstår som stort, og en slik presentasjonsform er generelt ikke å anbefale. Her er det gjort for å vise sammenhengen og forskjellene mellom de gjennomgående indikatorene felles for hele kommunen, og de gjennomgående indikatorene for skoler og barnehager.

Generelt bør det felles, gjennomgående målekartet fange opp de kritiske suksessfaktorene for kommunen som helhet, og være uttrykk for forhold som er viktige for alle virksomhetene. Det felles, gjennomgående målekartet kan slik sett fungere som lim i organisasjonen og gi virksomhetene oppmerksomhet mot det som er felles, på tvers av ulikhetene mellom virksomhetene. Typiske felles, gjennomgående styringsindikatorer i målekartet for Harstad er brukertilfredshet (T1.1 og T1.2) og medarbeidertilfredshet (O1.1 og O1.2).

Samtidig ser vi at de kritiske suksessfaktorene for barnehagene og skolesektoren er langt mer spesifikke og faglig orienterte enn indikatorene for kommunen som helhet. De virksomhetsspesifikke prosessene vektlegger nettopp drøfting av forhold som er

avgjørende for den enkelte virksomhet, og som ikke fanges inn av målekartet for kommunen som helhet. Dette doble fokuset i styringssystemet – på det generelle og det unike - er en av styrkene ved balansert målstyring som metode.

Harstad kommune - målekart			
Fokusområde og Resultatmål (fokusmål) (Hva skal oppnås?)	Kritisk suksessfaktor (Hva må vi lykkes med?)	Styringsindikator (resultatindikator) (Hva skal vi måle? Hva er ønsket resultat?)	Metode - hvordan måle?
SAMFUNN			
<i>Gjennomgående for alle</i>	<i>Gjennomgående for alle</i>	<i>Gjennomgående for alle</i>	<i>Gjennomgående for alle</i>
S1. Godt samarbeid med næringslivet, innbyggerne og den 3. sektor (lag og foreninger).	S1. Tilrettelegging for samhandling	S1.1. Næringslivets syn på kommunen (evt. på støtte-/ tjenesteenhetene i kommunen) S1.2. Innbyggernes syn på kommunen.	S1.1. Felles spørreundersøkelse (næringslivet) S1.2. Felles spørreundersøkelse (innbyggerne)
<i>Gjennomgående for skoler</i>	<i>Gjennomgående for skoler</i>	<i>Gjennomgående for skoler</i>	<i>Gjennomgående for skoler</i>
S3 God holdningsdannelse og sosial kompetanse	S3.1 Aktive foresatte S3.2 Felles forståelse S3.3 Samarbeid med PPD	S3.1 Trivsel S3.2 Trygghet S3.3 Respekt	S3.1 Elev- og foreldreundersøkelser S3.2 Elevsamtaler
<i>Gjennomgående for barnehager</i>	<i>Gjennomgående for barnehager</i>	<i>Gjennomgående for barnehager</i>	<i>Gjennomgående for barnehager</i>
S4 God holdningsdannelse og sosial kompetanse hos barna- Utvikle evnen til selvstendighet	S4.1 Kompetanse hos personalet S4.2 Fokusering på måloppnåelse	S4. Ungene skal ha en progresjon i løpet av året i forhold til individuelle mål	Individuell plan (IP) og evaluering
ORGANISASJON/PERSONELL			
<i>Gjennomgående for alle</i>	<i>Gjennomgående for alle</i>	<i>Gjennomgående for alle</i>	<i>Gjennomgående for alle</i>
O1. Godt arbeidsmiljø	O1.1. HMS-system som fungerer. O1.2. Kommunikasjon og felles forståelse O1.3. Synlig ledelse	O1.1. Medarbeidertilfredshet bedre enn 80 % O1.2. Sykefravær mindre enn 6 %	O1.1 Del av felles arbeidsmiljøundersøkelse. O1.2. Fraværregistrering/-statistikk
O2. Kompetanse i personalet	O2. Tilgjengelig ekstern kompetanse og anvendelse av egen kompetanse	O2. Andel faglært personale i hht krav	O2. Registrering
O3. God ledelse	O3.1. Faglig kompetanse O3.2. Samhandling og veiledning. O3.2. Beslutningsvilje og delegeringsevne	O3. Tilfredshet bedre enn 80 %	O3. Del av felles arbeidsmiljøundersøkelse
<i>Gjennomgående for skoler</i>	<i>Gjennomgående for skoler</i>	<i>Gjennomgående for skoler</i>	<i>for skoler</i>
O4. Bedre skolens sosiale miljø og elevenes læringsmiljø	O4.1 Samarbeid skole – hjem O4.2 Synlig ledelse ved fellesarrangement i skoletiden	O4.1 Sykefravær mindre enn 4% for elever O4.2 Mobbeфри skole	O4.1 Elevundersøkelse. O4.2 Foreldreundersøkelse
O5. Utvikle en bedre skolekultur	O5. Felles holdninger og samhandling	O5. Dersom mer enn 5 % angir mistriivsel i det definerte området, fører det til tiltak	O5. Spørreskjema og elevsamtale
<i>Gjennomgående for barnehager</i>	<i>Gjennomgående for barnehager</i>	<i>Gjennomgående for barnehager</i>	<i>Gjennomgående for barnehager</i>
O6. De voksne skal øke sine ferdigheter til å styrke barnas selvstendighet i garderobesituasjonen	O6.1 Fokus på målsetting O6.2 Endringskompetanse O6.3 Bevistgjøring om eget ståsted	O6.1 Personalets progresjon i arbeidet i forhold til individuelle mål O6.2 Fremdrift i forhold til mål og endring av praksis	O6. Veiledning, kartlegging og evaluering i barnehagen

Harstad kommune - målekart (forts.)			
Fokusområde og Resultatmål (fokusmål) (Hva skal oppnås?)	Kritisk suksessfaktor (Hva må vi lykkes med?)	Styringsindikator (resultatindikator) (Hva skal vi måle? Hva er ønsket resultat?)	Metode - hvordan måle?
TJENESTER/BRUKERE			
<i>Gjennomgående for alle</i>	<i>Gjennomgående for alle</i>	<i>Gjennomgående for alle</i>	<i>Gjennomgående for alle</i>
T1. Fornøyde brukere	T1. Gode muligheter for bruker-medvirkning.	T1.1. Brukertilfredshet – kvalitet på tjenestene T1.2. Brukertilfredshet – informasjon	T1.1. Felles spørreundersøkelse (brukere) T1.2. Felles spørreundersøkelse (brukere)
T2. Godt samarbeid virksomhet og brukere	T2. Aktive brukere og enhetens tilrettelegging	T2.1. Deltakelse på felles arenaer	T2.1. Registrering/statistikk
<i>Gjennomgående for skoler</i>	<i>Gjennomgående for skoler</i>	<i>Gjennomgående for skoler</i>	<i>Gjennomgående for skoler</i>
T3. Bedre tilpasset undervisning	T3.1 Organisering av skoledagen T3.2 Fleksibilitet på tvers av klasse- og trinn og i personalet T3.3 Samarbeid med ulike profesjoner	T3.1 Prosentdel av elever over kritisk grense mht. leseferdighet større enn 80% i 2. og 7. klasse. T3.2 Elever med enkeltvedtak mindre enn 3% T3.3 Foreldreundersøkelse	T3.1 Statistikk på diagnostiske prøver T3.2 Registrering T3.3 Brukerundersøkelse
<i>Gjennomgående for barnehager</i>	<i>Gjennomgående for barnehager</i>	<i>Gjennomgående for barnehager</i>	<i>Gjennomgående for barnehager</i>
T4 Mer brukertilpasset barnehage med bedre tjenestekvalitet- T4.1 Barnehagen er et godt sted å være (trygghet og trivsel)- T4.2 Utdannede uteaktiviteter i barnehagetilbudet	T4.1.1 Samspill/aktiv samhandling mellom barnehage og hjem T4.1.2 Kommunikasjon og informasjon til foreldre T4.1.3 Holdninger i personalet T4.2.1 Utelekeplassens miljø T4.2.2 Kunnskaper om barna T4.2.3 Holdninger T4.2.4 Dagsrytmen T4.2.5 Bruk av nærrområder	T4.1.1 foreldrene uttrykker at barnet trives i barnehagen T4.1.2 foreldrene uttrykker egen trivsel med barnehagen T4.1.3 5 åringen uttrykker trivsel i barnehagen T4.2.1 tid avsatt til uteaktivitet. Mer enn 50% utetid i forhold til barnehagens åpningstid gjennom året. T4.2.2. foreldrene uttrykker fornøydhet med de fysiske utfordringene ungene får i barnehagetilbudet. T4.2.3 5 åringene uttrykker fornøydhet med barnehagens uteaktiviteter	T4. Brukerundersøkelser både barn og foresatte
ØKONOMI			
<i>Gjennomgående for alle</i>	<i>Gjennomgående for alle</i>	<i>Gjennomgående for alle</i>	<i>Gjennomgående for alle</i>
Ø1. Effektiv tjenesteproduksjon Ø2. Budsjettbalanse 2002-05	Ø1. Enheten beholder del av overskuddet Ø2. Realistisk driftsbudsjett	Ø1. Kostnad pr. enhet/ bruker Ø2. Regnskap = budsjett	Ø1.1. Regnskapstall pr tertial mot budsjett Ø1.2. KOSTRA-statistikk Ø1.3. Årsregnskap mot budsjett
<i>Gjennomgående for skoler</i>	<i>Gjennomgående for skoler</i>	<i>Gjennomgående for skoler</i>	<i>Gjennomgående for skoler</i>
Ø3. Bedre personaldisponering	Ø3.1 Administrativ tilrettelegging Ø3.2 Økt tilstedeværelse	Ø3. Mer enn 70% av vikarressursen er lagt ut i det faste personalet	Ø3. Oppsett av rammetimetallsfordeling fra den enkelte skole
<i>Gjennomgående for barnehager</i>	<i>Gjennomgående for barnehager</i>	<i>Gjennomgående for barnehager</i>	<i>Gjennomgående for barnehager</i>
Ø4. Bedre personaldisponering- ● redusere vikarbruk ved korttidsfravær ● disponere eksisterende personalressurs bedre	Ø4.1 Holdningsendring Ø4.2 Personalets helhetstenkning om økonomi Ø4.3 Disposisjonsrett over innsparingsmidler	Ø4. antall vikardager i forhold til antall korttidsfraværs-dager reduseres ● indikator ikke høyere enn 80%	Ø4. Fraværs- og vakanserapportering

Målekartet får også frem samordningsgevinstene som ligger i felles datainnsamling for ulike indikatorer for virksomheter og for kommunen som helhet. Dette gjelder særlig for indikatorer under fokusområdene *Tjenester/brukere* og *Organisasjon/personell*. Blant annet kan medarbeiderundersøkelser i den enkelte virksomhet, samordnes i en felles medarbeiderundersøkelse for hele kommunen.

DETTE DOBLE FOKUSET i styringssystemet, på det generelle og det unike, er en av styrkene ved balansert målstyring som metode.

Nyttig erfaring fra Harstad

- Selv om det ikke helt er i henhold til «læreboka», er det en farbar vei å etablere balansert målstyring ved å starte prosessen nedenfra – i en eller to enheter. Derfra kan en ta med erfaringer og innhold opp til den felles, gjennomgående prosessen for kommunen som helhet.

Organisering: Forankring og samordning

Utfordringene knyttet til organiseringen av balansert målstyring samtidig med de andre pågående omstillingsprosjektene var betydelige. Det viktigste prinsippene som ble lagt til grunn for arbeidet, var derfor forankring og samordning.

Forankring – spesielt ansatte og brukere

God forankring hos de ansatte ble særlig fokusert i begynnelsen av prosjektet. Bakgrunnen er dels å finne i arbeidet med omorganiseringen og at man valgte å starte utviklingsfasen på virksomhetsnivå. Det var viktig for prosjektet at de ansatte i de utvalgte pilotenhetene fikk et positivt forhold og eierskap til det nye styringsverktøyet. Prosessene ble derfor gjennomført med bred og aktiv medvirkning fra de ansatte.

Det ble også lagt vekt på å involvere brukerne, i første rekke for å øke sannsynligheten for at man fokuserte på det brukerne var opptatt av, se under. Politikerne ble informert om balansert målstyring, men ikke aktivt involvert i selve utviklingsarbeidet.

Samordning mellom flere utviklingsprosjekter

For å ivareta kravet til forenkling og helhetsforståelse, ble arbeidet med balansert målstyring fra starten integrert i prosjektorganisasjonen for Utviklingsprogrammet. Det skjedde ved at lederne for de to pilotenhetene gikk inn i den allerede etablerte styringsgruppen og ved at rådmannen hadde det formelle prosjektlederansvaret.

Underveis i selve gjennomføringen, ble prosjektorganiseringen justert og bedre tilpasset behovene i denne fasen. Lederen for *Oppvekst og kultur* overtok prosjektlederansvaret, og det ble etablert en egen styringsgruppe for balansert målstyring. I den inngikk også lederne for de andre virksomhetsområdene, og en la dermed et bedre grunnlag for kompetanseoverføring til kommunens topledelse og øvrige deler av kommunens tjenesteområder.

«JEG HAR FÅTT en plattform å kommunisere med alle lederne på – samtidig som vi har vært i en prosess over til en tonivåmodell. Det å ha et begrep og fokus på kritiske suksessfaktorer er i seg selv et argument for å gå over til balansert målstyring»

Arne Johansen,
rådmann Harstad kommune

Endringen i prosjektorganiseringen var også et uttrykk for at balansert målstyring etter hvert fikk en mer sentral plass i arbeidet med omstillingen til en ny administrativ organisering. Blant annet ved at rådmannen, i en periode med omstilling og usikkerhet, brukte begrepene i balansert målstyring for å kommunisere med resten av ledelsen. «Jeg har fått en plattform å kommunisere med alle lederne på – samtidig som vi har vært i en prosess over til en tonivåmodell. Det å ha et begrep for og fokus på kritiske suksessfaktorer er i seg selv et argument for å gå over til balansert målstyring» (Arne Johansen, rådmann Harstad kommune).

Nyttig erfaring fra Harstad

- Etableringen av balansert målstyring har bidratt til å gi organisasjonen et felles språk. Ikke minst var det nyttig for rådmannen og ledelsen for øvrig i den pågående omorganiseringen til en tonivåmodell.

Prosessene på Bergseng skole og Medkila barnehage

Prosjektene ved de to virksomhetene har hatt en egne prosjektgrupper. Ved Bergseng skole har rektor både vært prosjektansvarlig og prosjektleder. Prosjektgruppen har for øvrig bestått av lærere, avdelingsleder for SFO, vaktmester og to foreldrerepresentanter, til sammen 7 personer. Tilsvarende var barnehagestyrer ved Medkila barnehage prosjektansvarlig og prosjektleder. Prosjektgruppen har bestått av de tre avdelingslederne og en foreldrerepresentant, til sammen 5 personer. I begge pilotene ble alle ansatte involvert i visse faser av prosessen.

Prosessene ved de to pilotenhetene ble gjennomført med stort engasjement, der vi spesielt vil løfte fram erfaringer knyttet til tre forhold: Ledelse, ansattemedvirkning og brukermedvirkning.

Ledelse

Begge virksomhetene hadde ledere som grep den muligheten som lå i det å bli valgt som pilot for balansert målstyring. Ingen av lederne kjente til balansert målstyring, og de hadde ingen spesiell faglig bakgrunn for å lede og gjennomføre en slik utviklingsprosess. Ledernes mål var å bruke balansert målstyring til å utvikle egen virksomhet, blant annet ved å:

- Utvikle kvaliteten på tjenestene
- Få etablert et bedre ledelsesverktøy
- Gi en ny utviklingsstimulans til organisasjonen

De to virksomhetslederne ga oppgaven høy prioritert, var aktive og mobilisert egen organisasjon. Dette engasjementet var avgjørende for de vellykkede prosessene og fremdriften i virksomhetene, og dermed også i Harstad kommune. «Utfordringen har

«UTFORDRINGEN HAR VÆRT å holde hele organisasjonen oppdatert og involvert – hele tida»

Roald Albrigtsen,
rektor Bergseng skole,
Harstad kommune

vært å holde hele organisasjonen oppdatert og involvert – hele tida» (Roald Albrigtsen, rektor Bergseng skole, Harstad kommune)



Ansattmedvirkning

Det var en viss reservasjon blant de ansatte i begge pilotene da prosjektet ble presentert, samtidig som lysten til å prøve noe nytt var til stede. Det ble brukt noe tid i prosjektgruppene til å skape grundigere forståelse for balansert målstyring, begrepsbruk og hva verktøyet kunne brukes til. Det ble videre gjennomførte en samling over en helg hvor hele personalet og foreldrerepresentantene ble involvert. Bearbeidingen av materialet fra samlingen skjedde i prosjektgruppen.

Ved denne og andre samlinger fikk alle ansatte forståelse for metoden og etterhvert et sterkt eierforhold til de målekartene som ble utviklet. De positive beskrivelsene som ble gitt fra ansatte og lederne i de to pilotene til andre kolleger, både av prosessen og resultatet av den, bidro til at flere andre tjenesteenheter ønsket å anvende en slik arbeidsform. De fleste enhetene vil gjennomføre sine egne, unike prosesser i 2002.

Brukermedvirkning

Selv om brukermedvirkningen var begrenset både på Bergseng og Medkila, representerte foreldrerepresentantenes deltakelse, både i prosjektgruppen og på fellessamlingene noe prinsipielt og faglig viktig.

For foreldrene er det primært tjeneste- og brukerperspektivet som er interessant og vesentlig. På Medkila bidro foreldrenes medvirkning til at både fokusmål (resultatmål) og kritiske suksessfaktorer innenfor brukerperspektivet ble betydelig endret i forhold til den oppfatning de ansatte hadde i utgangspunktet. Foreldrenes medvirkning i utviklingsfasen påvirket målekartet og også de spørsmålene som skulle stilles i brukerundersøkelsen.

Dialogen og den gjensidige læringen en fikk innenfor prosjektet var også viktig. Den medførte raskt forbedringstiltak og påvirket holdningene hos personalet positivt, allerede før det forelå svar på brukerundersøkelsen.

Nyttige erfaringer fra Harstad

- Det er avgjørende at kommunen lykkes i utarbeidingen av de første enhetsspesifikke målekartene. En forutsetning for dette er at de første prosessene legges til enheter med særlig oppegående og entusiastiske ledere.
- For å bidra til eierskap er det en stor fordel å involvere de ansatte og tillitsvalgte i prosessene rundt utformingen av kommunens målekart.
- Å trekke inn brukerne i utarbeidelsen av målekartene anbefales. Det bedrer dialogen mellom de ansatte og brukerne, og det fører gjerne til økt kvalitet i valget av styringsindikatorer innen fokusområdet brukere/tjenester.

FORELDREPRESENTANTENES deltakelse både i prosjektgruppen og på fellessamlingene representerte noe prinsipielt og faglig viktig.

Generelle erfaringer fra Harstad

«BALANSERT MÅLSTYRING er ressurskrevende – det tar tid både på grunn av den brede involveringen og dialogen i prosessene. Derfor er det helt avgjørende å sette av ressurser til gjennomføring og oppfølging. Dette må likevel oppfattes som en viktig investering i fremtiden»

Roald Andersen,
prosjektleder for
balansert målstyring,
Harstad kommune

Nedenfra og opp

Harstad har som nevnt utviklet et felles gjennomgående målekart ved en nedenfra og opp-prosess som på flere områder bryter med gjengs planleggingslitteratur og metodikken i balansert målstyring. Når Harstad har lyktes med denne fremgangsmåten, skyldes det flere forhold. Det viktigste har vært ledelsens vilje og evne til å gjennomføre prosjektet. Erfaringen fra Harstad understreker også det vesentlige poenget med at det ikke finnes kun en riktig måte å utvikle balansert målstyring. «Balansert målstyring er ressurskrevende – det tar tid både på grunn av den brede involveringen og dialogen i prosessene. Derfor er det helt avgjørende å sette av ressurser til gjennomføring og oppfølging. Dette må likevel oppfattes som en viktig investering i fremtiden». (Roald Andersen, prosjektleder for balansert målstyring, Harstad kommune).

Krevende, men mulig med flere store prosesser samtidig

Det har vært et hektisk år, både for ledelse og ansatte i Harstad kommune. Gjennomføring av Utviklingsprogrammets mange aktiviteter, omorganisering fra etats- til tonivåmodell, kommuneplanprosess, budsjettarbeid og balansert målstyring ved siden av krevende driftsoppgaver, har konkurrert om tid, ressurser og oppmerksomhet. Det har som nevnt ført til at Harstad, med god grunn, valgte en annerledes framgangsmåte i arbeidet med balansert målstyring.

Til tross for den valgte framgangsmåten har omstillingspresset i kommunen i noen grad bremsset fremdriften i arbeidet med balansert målstyring. Utviklingen av balansert målstyring er som nevnt avhengig av at toppledelsen og mellomlederne går foran med kunnskap om og vilje til å etablere det nye styringssystemet. I og med at den nye organisasjonen ikke skulle være på plass før 01.01.02, var det i perioden for utviklingen av det felles, gjennomgående målekartet, uklarheter knyttet til flere nye tjenesteenheter og ledertilsetninger. Harstads framgangsmåte har likevel på en konstruktiv måte bidratt til å organisere prosessen rundt dette ledervakumet.

Samtidig har stramme tidsrammer gjort at rådmannens krav til prosess og involvering av brukere og medarbeidere i øvrige tjenesteenheter har måttet reduseres. Videre måtte den opprinnelige planen om at alle enheter i kommunen skulle utarbeide egne unike målekart i løpet av 2001, nedtones og gjøres frivillig. Omstillingspresset og knappe tidsfrister kommer også til uttrykk ved at noen av de målekartene som har kommet til virksomhetsplanen, bærer preg av at det er lederne som har utformet disse, uten særlig involvering av verken virksomhetens medarbeidere eller brukere.

Løft fram entusiastene

Det er viktig for den videre utviklingen av balansert målstyring at de første pilotene blir vellykkede. En viktig betingelse for det er at en i valget av pilotvirksomheter må finne frem til virksomheter med ledere som er entusiastiske og som evner å mobilisere med-

arbeiderne. At en prosess er vellykket vil blant annet si at deltakerne i prosessen omtaler utviklingen av målekartet som nyttig, og at det er skapt entusiasme for styringssystemet som metode. «Da jeg ble spurt om å være pilotenhet visste jeg ikke hva jeg sa ja til. Det var som en liten sjokoladebit – og den smakte etter hvert bedre og bedre. Fordi prosessen rundt balansert målstyring har engasjert og bevisstgjort kollegaene og meg selv. Og belønningen er at vi nå vet mer om hva vi gjør» (Trude Ekren, styrer Medkila barnehage, Harstad kommune).

Tid – en mangelvare

Tid er for øvrig et viktig stikkord. Verken i skoler eller barnehager har ansatte mulighet til å delta i et så omfattende arbeid innenfor den ordinære arbeidstiden. Arbeidsdagen er bundet opp til faste oppgaver. En mulighet er derfor å ta fritiden til bruk, noe ikke alle er like begeistret for. Alternativt må deltakerne i prosessen kjøpes fri fra undervisning og andre faste oppgaver. Harstad ga pilotenhetene mulighet til det siste, noe som viste seg å være positivt for resultatet.

«DA JEG BLE SPURT om å være pilotenhet visste jeg ikke hva jeg sa ja til. Det var som en liten sjokoladebit – og den smakte etter hvert bedre og bedre. Fordi prosessen rundt balansert målstyring har engasjert og bevisstgjort kollegaene og meg selv. Og belønningen er at vi nå vet mer om hva vi gjør»

Trude Ekren,
styrer Medkila barnehage,
Harstad kommune

Tønsberg kommune

Utgangspunktet:

Solid erfaring med to-nivåmodell

Tønsberg kommune ligger i Vestfold fylke, har rundt 35 000 innbyggere og 2 500 ansatte i kommunens administrasjon. Budsjettet for 2002 er 873 millioner kroner.

Utgangspunktet for Tønsbergs deltakelse i prosjektet var først og fremst knyttet til en målsetting om å: «Utvikle kommunens styrings- og rapporteringssystem (virksomhetsplan/årsmelding/budsjett/regnskap) på en enkel, forståelig og hensiktsmessig måte slik at det kan være et nyttig verktøy for virksomhetene og ledelsen og et informasjonsverktøy for politikere og brukere» (Tønsberg Kommunes prosjektplan for balansert målstyring, august 2000).

En desentralisert organisasjon

Kommunen har fra 1. januar 1998 vært organisert med to ledernivå, der rådmann og 3 kommunaldirektører leder 55 virksomhetsledere med selvstendig ansvar for sine virksomheter. De 55 virksomhetslederne er inndelt i 9 nettverksgrupper. Gruppene er organisert på tvers av tjenesteområdene. Nettverkens oppgave er blant annet knyttet til kollegaveiledning og lederutvikling. Dessuten skal gruppene være fora for drøfting av ulike sider ved kommunens videre utvikling, blant annet utviklingen av kommunens balanserte målstyringssystem.

Kommunen hadde 4 års erfaring med en desentralisert organisasjonsmodell da de begynte arbeidet med balansert målstyring. Tønsberg skiller seg med dette fra både Harstad og Sør-Trøndelag. Harstad var i begynnelsen av en omstilling til en tonivåmodell da arbeidet med balansert målstyring begynte. Sør-Trøndelag på sin side startet omstilling til en mer desentralisert modell på slutten av prosjektperioden.

KOMMUNEN HADDE 4 års erfaring med en desentralisert organisasjonsmodell da de begynte arbeidet med balansert målstyring.

Tønsbergs tonivåmodell kjennetegnes ved utstrakt delegering av beslutningsmyndighet til virksomhetslederne. «Et balansert målstyringssystem vil trolig, i en sterkt desentralisert organisasjon, kunne gi både bedre styringsinformasjon og bedre dokumentasjon - slik at politisk og administrativ ledelse vil kunne få et bredere beslutningsgrunnlag» (fra Tønsberg kommunes søknad om deltakelse i KRDs balanserte målstyringsprosjekt, sendt til Kommunal og regionaldepartementet 4. august 2000).

En annen viktig side ved Tønsbergs inngang i arbeidet med balansert målstyring, var at kommunens eksisterende plan- og styringsprinsipp bygget på mange av elementene i balansert målstyring. Dessuten var Tønsberg midt i et utviklingsprosjekt knyttet til utvikling av kvalitetsindikatorer innen pleie- og omsorg («Kvalitetsindikatorer i institusjons- og hjemmebasert omsorg»), og ønsket å teste ut hvordan et igangværende utviklingsprosjekt kunne tas inn i balansert målstyring.

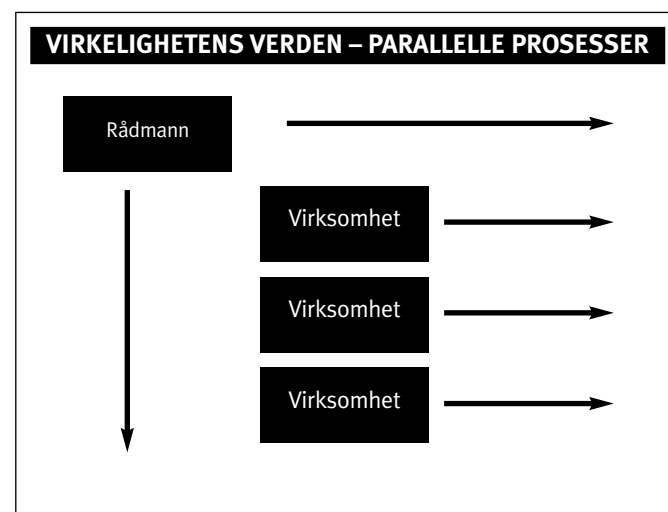
Med dette utgangspunktet vil vi trekke frem fem erfaringer fra Tønsbergs arbeide med etablering av balansert målstyring som kan være av interesse for andre kommuner:

- Utviklingsprosessen – parallelle prosesser
- Etablering av balansert målstyring i en tonivåmodell
- Samordning av gjennomførte eller pågående kvalitetsprosjekt med det balanserte målstyringssystemet
- Overføring av kompetanse om balansert målstyring fra eksterne konsulenter og utvikling av målekart i flere virksomheter
- Felles prosesser for flere virksomheter

Utviklingsprosessen: Parallelle prosesser

I forberedelsesfasen besluttet styringsgruppen at det skulle utvikles til sammen 6 målekart. Et felles, gjennomgående målekart, samt fem virksomhetsspesifikke. Fire av virksomhetene var innen helsesektoren. Disse gjennomførte en felles utviklingsprosess. Den siste enheten var en stab- og støttevirksomhet.

Tønsberg valgte med andre ord en parallell prosess hvor det felles, gjennomgående målekartet ble utviklet samtidig med målekartene i de andre virksomhetene.



Organisering

Prosjektet ble organisert med en felles:

- Overordnet styringsgruppe
- Prosjektleder
- Arbeidsgruppe

Hver målekartprosess hadde i tillegg en rådgivende prosessgruppe og en egen arbeidsgruppe.

Prosjektets overordnede styringsgruppe ble ledet av rådmannen, og besto av rådmannens sentrale ledergruppe, hovedtillitsvalgt og kommunens prosjektleder, til sammen 6 personer. Styringsgruppen hadde ansvar for vedtak i forhold til endelig målekart, samt ansvar for overordnet fremdrift og beslutning om hvilke virksomheter som skulle utvikle virksomhetsspesifikke målekart. Prinsipielle beslutninger, som for eksempel graden av åpenhet i kommunenes balansert målstyringssystem, ble drøftet og besluttet i styringsgruppen.

Prosjektet benyttet ekstern konsulent, dels som rådgiver og dels som prosessleder i de tre målekartprosessene som ble gjennomført. Styringsgruppen gjennomførte seks møter i løpet av planleggings- og utviklingsfasen.

Prosjektets arbeidsgruppe ble ledet av kommunens prosjektleder. Gruppen bestod av fem virksomhetsledere, personalkonsulent, it-ansvarlig og hovedtillitsvalgt, til sammen 8 personer. Prosjektleder og hovedtillitsvalgt var slik sett gjennomgående, i det de deltok i både styringsgruppen og arbeidsgruppen. «Balansert målstyring er et nyttig verktøy også for arbeidstakerorganisasjonene og de tillitsvalgte fordi en får et likeverdig fokus på medarbeidernes rolle, samt hvilke faglige utviklingsmuligheter som stilles til den enkelte medarbeider. Verktøyet vil også i vesentlig grad kunne forenkle selve medbestemmelsesprosessen, da det vil kunne dokumentere fokusområder som må prioriteres. Brukes verktøyet fornuftig, og de tillitsvalgte får mulighet til å legge inn viktige personalpolitiske fokusområder, vil dette kunne bli det komplette styringssystemet innenfor offentlig sektor.» (Kjell Thu, Hovedtillitsvalgt NKF)

Arbeidsgruppen fungerte som et sakforberedende sekretariat for styringsgruppen, og bearbeidet forslagene fra prosessgruppesamlingene. Forslagene ble deretter lagt fram for styringsgruppen og rådmannen til drøfting og beslutning. Arbeidsgruppen hadde det praktiske ansvaret for gjennomføringen av prosessen med utvikling av det overordnede målekartet (møteinnkalling, referat, m.m.). Prosjektleder koordinerte de tre virksomhetsspesifikke målekartprosessene. I løpet av planleggings- og utviklingsfasen gjennomførte arbeidsgruppen 8 møter.

Prosessgruppen besto av rådmannen, de tre kommunaldirektørene, samtlige 55 virksomhetsledere og hovedtillitsvalgte, til sammen 67 personer. Arbeidet ble organisert med utgangspunkt i virksomhetsledernes 9 nettverksgrupper. Toppledelsen og de hovedtillitsvalgte kompletterte de 9 gruppene. Prosessen ble gjennomført dels ved drøftinger i plenum, dels via gruppearbeid med utgangspunkt i nettverksgruppene.

Totalt ble det gjennomført 3 samlinger, i form av en todagers- og to endagsamlinger. Den felles, gjennomgående prosessen lå i fremdrift tre, fire uker foran arbeidet på virksomhetsnivå. Utviklingen av det felles, gjennomgående målekartet ble gjennomført i løpet av 4 måneder.

Tønsbergs målekart som er gjengitt på neste side, gir en kompakt og oversiktlig fremstilling av de viktige elementene i styringssystemet.

«BALANSERT MÅLSTYRING er et nyttig verktøy også for arbeidstakerorganisasjonene og de tillitsvalgte fordi en får et likeverdig fokus på medarbeidernes rolle, samt hvilke faglige utviklingsmuligheter som stilles til den enkelte medarbeider. Verktøyet vil også i vesentlig grad kunne forenkle selve medbestemmelsesprosessen, da det vil kunne dokumentere fokusområder som må prioriteres. Brukes verktøyet fornuftig, og de tillitsvalgte får mulighet til å legge inn viktige personalpolitiske fokusområder, vil dette kunne bli det komplette styringssystemet innenfor offentlig sektor.»

Kjell Thu,
Hovedtillitsvalgt NKF

PROSESSGRUPPEN besto av rådmannen, de tre kommunaldirektørene, samtlige 55 virksomhetsledere og hovedtillitsvalgte - tilsammen 67 personer.



Felles, gjennomgående målekart – Tønsberg kommune															
Strategiske fokus-områder	Økonomi			Interne prosesser og rutiner			Medarbeidere			Brukere			Læring og fornyelse		
Kritiske suksess-faktorer	Ø1. Samsvar mellom mål og rammer Ø2. Økonomi-kompetanse Ø3. Effektiv ressursbruk og tjenesteprod.			I1. Gode rutiner og prosedyrer I2. Effektive verktøy I3. Arenaer for samhandling og erfaringsutveksling			M1. Et ivaretagende og godt arbeidsmiljø M2. Gode arenaer for medbest. og medvirkn. M3. Lønn og kompetanseutvikling			B1. Gode rut./arenaer for brukervedvirkning B2. God info. til bruk. om kommunens tilb. B3. Kommunen som helhetlig serviceorg.			L1. Samfunns- og brukorientert endringskompetanse L2. Mulighet til refleksjon/bevisst-gjøring og vurdering		
Måle-indikatorer (MI)	Ø1.1. Oppfattet samsvar mellom mål og rammer Ø1.2. Avvik ift. budsjett Ø2.1. Avvik mellom siste prognose og årsregnskap Ø3.1. Kostnad pr. enhet/bruker			I1.1. Oppfattet status på rapp.rut./systemer I1.2. Overholdning av frister I1.3. Det finnes oppdat. HMS-pl. i alle virks. I2.1. Skjema og maler tilp. virks. behov I2.2. IKT-verktøy tilp. virksomhetens behov I3.1. Medvirkning fra virks. i budsjettpros. I3.2. Hensiktsmessige arenaer (mellom virksomhetene.)			M1.1. Medarbeider-tilfredshet M1.2. Sykefravær M2.1. Medbestemmelse M2.2. Arenaer for personalets deltakelse i utviklingsprosessene M3.1. Det finnes lønns-utviklingsplaner M3.2. Systematisk kompetanseutvikling			B1.1. Brukertilfredshet – kvalitet på tjenestene B2.1. Brukernes kjennskap til de kommunale tjenestene B2.2. Brukertilfredshet – informasjon B3.1. Responstid henvendelser B3.2. Brukertilfredshet – kommunens service			L1.1. Gjennomførte endringsprosesser L2.1. Oppfattet mulighet til refleksjon/bevisstgjøring og nettverksarbeid		
Ambisjonsnivå	MI	Ønsket	Nedre	MI	Ønsket	Nedre	MI	Ønsket	Nedre	MI	Ønsket	Nedre	MI	Ønsket	Nedre
	Ø1.1	5	4	I1.1	5	4	M1.1	5	4,5	B1.1	5	4,5	L1.1	?	60%
	Ø1.2	0%	0-1%	I1.2	100%	95%	M1.2	6%	gj.snitt	B2.1	5	4,5	L2.1	5	4,5
	Ø2.1	+/-1%	+/-3%	I1.3	100%	80%	M2.1	5	4,5	B2.2	5	4,5			
	Ø3.1	5	4	I2.1	5,5	4,5	M2.2	5	4	B3.1	5	4,5			
				I2.2	5	4,5	M3.1	80%	60%	B3.2	5	4,5			
				I3.1	5	4,5	M3.2	5	4						
				I3.2	5	4,5									

Etablering av balansert målstyring i en desentralisert organisasjon

I desentraliserte organisasjoner, som Tønsberg, er virksomhetslederne tillagt et stort ansvar for utvikling og drift av egen virksomhet. Dessuten er beslutningsveiene ofte kortere enn i mer tradisjonelle flernivåmodeller. På den andre siden kan avstanden både mellom toppledelsen og enhetslederne og mellom de ulike enhetslederne bli i største laget. En måte å binde organisasjonen tettere sammen er blant annet å etablere felles språk for lederne av de ulike enhetene/virksomhetene. Med språk tenker vi her på alt fra delt visjon og mål, rapporteringsrutiner, til felles forståelse av organisasjonens verdiskapingsprosesser og kritiske suksessfaktorer.

Erfaringene fra Tønsberg viser at balansert målstyring, og ikke minst selve prosessen og arbeidet med utviklingen av det overordnede målekartet, bidro til å øke engasjementet hos virksomhetslederne. Dette er blant annet dokumentert via tilfredshetsmålinger som

ble gjennomført ved to anledninger i utviklingsfasen. «Noe av det viktigste som kom ut av den overordnede målekartprosessen, var at dette samtidig ble en vellykket utvikling og forankring av en felles organisasjonskultur og identitet i Tønsberg kommune. Det var av stor betydning for vår tonivåmodell med desentralisert ledelsesstruktur.» (Thorleif Andreassen, rådmann Tønsberg kommune).

Bred involvering

Prosessgruppen på 67 personer drøftet seg frem til kommunens kritiske suksessfaktorer og tilhørende styringsindikatorer. Ikke minst spilte de etablerte nettverksgruppene en viktig rolle. Dels fordi gruppene stort sett var innarbeidet og følgelig arbeidet effektivt, men også fordi den tverrfaglige sammensettingen egnet seg godt for oppgaven med å utarbeide det felles, gjennomgående målekartet. Selv om rådmannen og styringsgruppen hadde den formelle og i tilfelle uenigheter, også den reelle beslutningsmyndigheten, var det prosessgruppen som drev prosessen. «Dette har vært en prosess som var initiert og ønsket fra ledelsen – ovenfra – samtidig som den i stor grad har blitt utført og utviklet av virksomhetslederne – nedenfra.» (Pål Thalmann, leder Utviklingssenteret, Tønsberg kommune).

En annen positiv side ved å involvere alle virksomhetslederne og de hovedtillitsvalgte, er at selve deltakelsen har gitt de samme personene økt kunnskap om egen organisasjon og opplæring i balansert målstyring i praksis. Som vi kommer tilbake til, er dette en stor fordel når den enkelte virksomhetsleder skal gjennomføre tilsvarende prosesser i egen organisasjon.

Mangfold i offentlig sektor

Balansert målstyring fokuserer på flere perspektiv samtidig. Metoden tar derfor høyde for mangfoldet i en organisasjon. Ikke minst er dette viktig for styringssystemer i kommunal sektor, med kommunenes mangfold både med hensyn til overordnede mål, roller og tjenesteproduksjon. «Balansert målstyring har mer for seg i offentlig sektor enn i privat. Offentlig sektor er mer mangfoldig, samtidig som det daglig produseres mange gode resultat som ikke synliggjøres»²⁾ (Thorleif Andreassen, rådmann Tønsberg kommune).

Nyttige erfaringer fra Tønsberg

■ En flat eller desentraliserte kommunal organisasjon – tonivåmodell - er et godt utgangspunkt for etablering av balansert målstyring. Balansert målstyring bidrar til å etablere et felles språk, og dermed i noen grad underlette kommunikasjonen både mellom toppledelsen og virksomhetslederne, og mellom de ulike virksomhetslederne.

²⁾ Også Kaplan og Norton som etablerte metodikken og begrepet *balanced scorecard* påpeker at gevinstene ved bruk av balansert målstyring kan være større i offentlig sektor enn i privat. De knytter dette dels til offentlig sektors målmangfold og ulike roller, men i første rekke til at offentlig sektor, til forskjell fra privat, ikke har fortjeneste som mål for suksess (Kaplan og Norton, 1996)

«NOE AV DET VIKTIGSTE SOM kom ut av den overordnede målekartprosessen var at dette samtidig ble en vellykket utvikling og forankring av en felles organisasjonskultur og identitet i Tønsberg kommune. Det var av stor betydning for vår tonivåmodell med desentralisert ledelsesstruktur.»

Thorleif Andreassen,
rådmann
Tønsberg kommune

«DETTE HAR VÆRT EN prosess som var initiert og ønsket fra ledelsen – ovenfra – samtidig som den i stor grad har blitt utført og utviklet av virksomhetslederne – nedenfra»

Pål Thalmann,
leder Utviklingssenteret, Tønsberg kommune

«BALANSERT MÅLSTYRING har mer for seg i offentlig sektor enn i privat. Offentlig sektor er mer mangfoldig, samtidig som det daglig produseres mange gode resultat som ikke synliggjøres»

Thorleif Andreassen,
rådmann
Tønsberg kommune

- For å oppnå engasjement og eierskap til begrep og forståelsen for balansert målstyring, er det avgjørende at ledelsen involverer bredt i arbeidet med å etablere det felles, gjennomgående målekartet. Alle enhets-/virksomhetsledere og hovedtillitsvalgte bør delta.
- Det er fullt mulig å gjennomføre ryddige og effektive prosesser for etablering av felles, gjennomgående målekart med opp til 70 ledere og tillitsvalgte.

Samordning mellom pågående kvalitetsprosjekt og det balanserte målstyringssystemet

Kvalitetsindikatorprosjektet

Som nevnt innledningsvis ønsket Tønsberg kommune å knytte balansert målstyring opp mot det pågående kvalitetsindikatorprosjektet innen helse. På tidspunktet for igangsettingen av det balanserte målstyringsprosjektet, var kvalitetsindikatorprosjektet kommet godt i gang og omfattet fire virksomheter – Pleie og omsorg (PLO, som er den største virksomheten i Tønsberg og omfatter hjemmetjenesten), Eik BBS (Bo og Behandlings-Senter), Træleborg BBS og Nes BBS. Lederne og medarbeiderne i virksomhetene var bredt involvert i arbeidet. Prosjektet var dessuten organisert med en styringsgruppe ledet av rådmannen, en arbeidsgruppe ledet av prosjektleder og med virksomhetslederne i de fire virksomhetene og hovedtillitsvalgt som medlemmer.

Prosjektet hadde et eksplisitt brukerfokus og hadde valgt trygghet og respekt som de to overordnede kvalitetsdimensjonene i forhold til brukerne. Det var også utarbeidet indikatorer for disse to dimensjonene, konkretisert i form av et spørreskjema som skulle besvares av brukerne.

Fleksibilitet og samordning

Prosessuelt ble kvalitetsindikatorprosjektet integrert i balansert målstyring ved at virksomhetene valgte trygghet og respekt som de to kritiske suksessfaktorene innen fokusområdet Brukere. Med små justeringer og tilpasninger ble dessuten de allerede utviklede styringsindikatorene også benyttet. Balansert målstyring kom følgelig ikke i tillegg til Kvalitetsindikatorprosjektet, men Kvalitetsindikatorprosjektet ble tatt inn det balanserte målstyringssystemet.

Tønsbergs erfaringer med sammenslåing av de to prosjektene er gode. Først og fremst skyldes det de valg ledelsen gjorde. Samtidig er selve strukturen i balansert målstyring svært fleksibel. Vektlegging av flere perspektiv og bruk av styringsindikatorer legger dermed forholdene godt til rette for slike samordninger. «Sammenslåingen virket veldig bra - BMS (balansert målstyring) og kvalitetsindikatorprosjektet føyde seg helt naturlig inn i hverandre» (Lise Tanum Aulie, Pleie og omsorgssjef, Tønsberg kommune).

«SAMMENSLÅINGEN virket veldig bra - BMS (balansert målstyring) og kvalitetsindikatorprosjektet føyde seg helt naturlig inn i hverandre»

Lise Tanum Aulie,
Pleie og omsorgssjef,
Tønsberg kommune

Nyttige erfaringer fra Tønsberg

- Balansert målstyring egner seg godt som overordnet rapporterings- og styringssystem, ikke minst for eksisterende brukerorienterte rapporteringssystem med vekt på kvalitetsforbedringer.
- Balansert målstyring er ikke en konkurrent til andre eksisterende kvalitetssystem, men kan brukes for å sette disse inn en bredere og mer helhetlig ramme.

Utvikling av målekart i flere virksomheter og overføring av kompetanse

Tønsberg la som nevnt tidlig til grunn at balansert målstyring skulle omfatte virksomhetsspesifikke målekart og styringsindikatorer. I første fase ble det utviklet 5 slike virksomhetsspesifikke målekart.

Ledelsen valgte å gjennomføre det videre arbeidet med utrulling av målekart til de gjestående 50 virksomhetene, uten bruk av ekstern konsulent. Det ble lagt opp til at utrullingene skulle gjennomføres i puljer på 6 til 10 virksomheter. Kommunen måtte dermed sørge for å organisere opp både prosesslederkompetanse og veilederkompetanse. Tønsberg valgte å løse denne utfordringen via fire grep:

Balansert målstyringssekretariat

Kommunen etablert et balansert målstyringssekretariat, bestående av tre, fire personer (ikke fulltid), lokalisert til Utviklingssenteret, som har flere stabs- og støttefunksjoner. Den viktigste oppgaven for sekretariatet er å veilede de enkelte virksomhetene i deres arbeid med å etablere egne målkart. Sekretariat skal være behjelpelig med å gi gode råd og formidle videre erfaringer fra andre virksomheter. De kan også fungere som prosessledere hvis det er ønskelig. Dessuten har sekretariatet helt konkret ansvaret for å stille til rådighet alle lysark om balansert målstyring, gruppeoppgaver, arbeidsark m.m. som er nødvendige for å gjennomføre utviklingsprosessen.

Fleksibelt opplegg for prosessledelse

Å være prosessleder er et håndverk, som noen har et naturlig talent for, men som også kan læres. God prosessledelse er avgjørende for et godt prosessresultat. I Tønsberg la man opp til tre muligheter for prosessledelse. Dels kan virksomhetsleder selv være prosessledere internt i egen virksomhet. Dette kan være en vanskelig dobbeltrolle, men erfaringene fra Tønsberg og også Harstad er gode. Dels kan prosessleder som nevnt hentes fra sekretariatet. Den tredje muligheten er at virksomhetslederne kjører prosesser for hverandre. Hvis en gjør dette innefor rammen av nettverksgruppene, kan nettverksmøtene være en god arena for utveksling av erfaringer om prosessledelse og balansert målstyring.

Opplæring

I Tønsberg fikk virksomhetsledere som skulle i gang med å utvikle målekart for egen

virksomhet, tilbud om å delta i et eget opplæringsprogram i balansert målstyring. Den eksterne konsulenten sto ansvarlig for programmet, som ble gjennomført i løpet av to heldags- og en halvdagssamling. Opplæringen var nært knyttet til planlegging og gjennomføring av de virksomhetsspesifikke prosessene. Hovedvekten var først og fremst lagt på det prosessuelle og grunnelementene i prosesslederrollen.

Overføring av prosesstruktur

Kommunen fikk også overlevert alle relevante lysark, arbeidsark, gruppeoppgaver m.m. fra den eksterne konsulenten. Dette kan synes som en svært praktisk og uvesentlig detalj, men er nærmest en forutsetning for at arbeidet med utrullingene ikke skal stoppe opp. Det legger også forholdene til rette for at de virksomhetsspesifikke prosessene kan gjennomføres etter samme mal som den overordnede prosessen.

Nyttige erfaringer fra Tønsberg

- Det er viktig at utrullingene til flere virksomheter gjennomføres av kommunen selv. Det gjøres trolig best ved at visse personer (ikke nødvendigvis på full tid) utgjør en arbeidsgruppe eller et veiledersekretariat for kommunens virksomheter.
- Kommunen må sørge for prosessveilederopplæring for virksomhetslederne og de personene som skal utgjøre veiledersekretariatet.
- Kommunen må sørge for å få overlevert fra den eksterne konsulenten hele den prosessuelle strukturen (lysark om balansert målstyring, ulike arbeidsskjema, gruppeoppgaver m.m.) som er nødvendig for å utarbeide et målekart.

Felles prosess for flere virksomheter

Tønsberg forsøkte å utvikle fire virksomhetsspesifikke målekart i en felles prosess for de fire virksomhetene. Fordelen ved slike fellesprosesser er at de på grunn av stor-driftsfordeler i gjennomføringen kan være tids- og ressursbesparende. Dessuten kan det være en styrke for den enkelte virksomhet å få drøfte felles problemer med andre i tilnærmet samme situasjon.

Læring på tvers av virksomheter

Pleie og omsorg (PLO), Eik bo- og behandlingssenter (BBS), Nes BBS og Træleborgog Fagertun BBS utviklet hvert sitt spesifikke målekart i en felles prosess. Hver virksomhet deltok med ca. 10 personer, og det ble gjennomført til sammen tre heldagssamlinger over en 2 måneders periode. Det ble arbeidet i grupper og plenum. Hver virksomhet jobbet hver for seg med det egne målekartet, mens oppsummeringer og mer generelle diskusjoner ble gjennomført i plenum.

Plenumssesjonene bidro slik sett til læring på tvers av virksomhetene, blant annet ved at virksomhetene «lånte» styringsindikatorer fra hverandre. De gangene dette skjedde ble det opplevd som en vinn-vinn-situasjon. Virksomheten som hadde utviklet indikatoren var fornøyd med at de hadde gjort en god jobb, og virksomheten som fikk bruke

indikatoren var fornøyd med at de hadde fått en bedre indikator. «Fellesprosessen fungerte kjempebra. Det ble bredere diskusjoner enn om vi bare hadde sittet i vår egen gruppe – og vi fikk flere nyttige innspill fra de andre virksomhetene. Svakheten var kanskje at hvis vi hadde kjørt alene, kunne vi hatt med flere fra vår egen virksomhet.» (Lise Tanum Aulie, Pleie og omsorgssjef, Tønsberg kommune).

For at slike fellesprosesser skal fungere godt, er det en forutsetning at de virksomhetene som deltar er noenlunde like med hensyn til tjenester og brukere, slik at plenumsdiskusjonene blir relevante for alle deltakerne. Virksomheter som egner seg for slike felles prosesser er blant annet skoler, barnehager og innen helse.

Nyttige erfaringer fra Tønsberg

- Tønsberg har gode erfaringer med bruk av felles prosess for flere virksomheter i utviklingen av unike målekart.
- Felles prosess er tids- og ressursbesparende, og bidrar til læring mellom virksomhetene som deltar i prosessen.
- Det er en forutsetning at de virksomhetene som deltar er noenlunde like med hensyn til brukere og tjenester. Virksomheter som skoler, barnehager og innen helsesektoren egner seg godt.

«FELLESPROSESSEN fungerte kjempebra. Det ble bredere diskusjoner enn om vi bare hadde sittet i vår egen gruppe – og vi fikk flere nyttige innspill fra de andre virksomhetene. Svakheten var kanskje at hvis vi hadde kjørt alene, kunne vi hatt med flere fra vår egen virksomhet.»

*Lise Tanum Aulie,
Pleie og omsorgssjef,
Tønsberg kommune*



Sør-Trøndelag fylkeskommune

Utgangspunktet:

Erfaring med balansert målstyring

Sør-Trøndelag fylke har om lag 265 000 innbyggere. Fylkeskommunen har, etter gjennomføringen av sykehusreformen, rundt 3 500 ansatte, hvorav ca. 70 ansatte i sentraladministrasjonen, inkludert politisk ledelse. Budsjettet for 2002 er på brutto 1.9 milliarder kroner.

Utgangspunktet for Sør-Trøndelags deltakelse i prosjektet var at organisasjonen allerede i 1999 hadde startet et forprosjekt for innføring balansert målstyring. Et målekart for hele fylkeskommunen var utarbeidet, men det var ikke tatt i bruk i organisasjonen.

Fylkeskommunens overordnede målsetting med balansert målstyring var «å få en mer effektiv utnyttelse av ressursene», der de sentrale delmålene var (fra Sør-Trøndelag fylkeskommunes søknad om deltakelse i KRDs balanserte målstyringsprosjekt, sendt til Kommunal og regionaldepartementet 14. august 2000):

- Etablere et felles og gjennomgående konsernstyringssystem
- Styre på flere strategiske styringsperspektiver i tillegg til økonomi/ressursbruk
- Integrere planprosessen og budsjettprosessene
- Fange opp behovet for endring og utvikling

Fire erfaringer fra Sør-Trøndelag blir nærmere beskrevet:

- Utviklingsprosessen – full sirkel
- Prosessen på Heimdal videregående skole
- Karakterer som styringsindikator
- Medarbeidersamtaler

Utviklingsprosessen: Full sirkel

Sør-Trøndelag startet arbeidet med balansert målstyring i 1999, da fylkesrådmannens sentrale ledergruppe utarbeidet et felles, gjennomgående målekart for hele fylkeskommunen.

Målekart for hele fylkeskommunen

Målekartet tok utgangspunkt i fylkesplanens overordnede målsettinger, og la til grunn fem fokusområder, tilhørende fokusmål, kritiske suksessfaktorer og styringsindikatorer som skulle være felles for hele Sør-Trøndelag fylkeskommune. Her gjengir vi kun de fem fokusområdene, i det det er disse som la føringer for den videre prosessen i fylkeskommunen:

- Regional utvikling
- Kvalitet og interne prosesser

- Tjenesteproduksjon
- Personal og kompetanse
- Økonomi

Gjennomgående indikatorer for divisjon utdanning

Den opprinnelige planen var at blant annet divisjon Utdanning skulle videreutvikle det gjennomgående målekartet. Arbeidet ble påbegynt ved årsskiftet 2000 og organisert i en arbeidsgruppe, ledet av direktøren for divisjon utdanning. I denne prosessen lå målene og fokusområdene fra det felles, gjennomgående målekartet fast. Arbeidsgruppen jobbet våren 2000 frem nye kritiske suksessfaktorer i tillegg til de som var fastlagt av fylkesrådmannens sentrale ledergruppe, samt forslag til gjennomgående styringsindikatorer for divisjon utdanning.

I arbeidet med tilpasning av det gjennomgående målekartet, ble målformuleringene drøftet flere ganger. Arbeidsgruppen erfarte at målene i det felles, gjennomgående målekartet ble for generelle, samtidig som særlig skolesektoren hadde flere og mer presise målformuleringer det måtte tas hensyn til. En valgte derfor å utvikle mål for hvert fokusområde, fokusmål, noe vi kommer tilbake til nedenfor.

Deltakelse i det nasjonale prosjektet

Prosjektet hadde så langt vært forankret på ledelsesnivå i fylkeskommunen, blant annet med en sentral arbeidsgruppe ledet av økonomidirektøren og med arbeidsgrupper innenfor den enkelte divisjon/virksomhet. Fylkeskommunens deltakelse i KRDs nasjonale prosjektet var blant annet motivert ut fra målet om at balansert målstyring skulle etableres ute i organisasjonen, som et gjennomgående styringssystem.

Etter nærmere vurderinger videreførte en arbeidet på området videregående utdanning og det ble gjennomført en utviklingsprosess for Heimdal videregående skole, noe vi kommer tilbake til. Planen var at erfaringene og målekartet fra Heimdal skulle danne utgangspunkt for en justering og kvalitetssikring av målekartet for divisjon utdanning og de gjennomgående indikatorene for skolesektoren. Denne fremgangsmåten er forøvrig svært lik den Harstad kommune også la opp til. «Arbeidet med balansert målstyring har på mange måter snudd opp ned på tankegangen vår. Vi har lenge vært for ensidig opptatt av tiltakssiden – hva kan vi gjøre? Balansert målstyring snur på dette og stiller tilleggsspørsmålet – hva har vi oppnådd?» (Ragnhild Engeness, Direktør for divisjon utdanning, Sør-Trøndelag fylkeskommune).

Den opprinnelige planen følges fortsatt, men omfanget er utvidet. Det skyldes først og fremst at fylkeskommunen fattet vedtak om at den daværende administrative organiseringen skulle endres. Hele organisasjonen gikk følgelig i mai 2001 inn i en omfattende omstillings- og utredningsprosess.

«ARBEIDET MED balansert målstyring har på mange måter snudd opp ned på tankegangen vår. Vi har lenge vært for ensidig opptatt av tiltakssiden – hva kan vi gjøre? Balansert målstyring snur på dette og stiller tilleggsspørsmålet – hva har vi oppnådd?»

Ragnhild Engeness,
Direktør for divisjon utdanning,
Sør-Trøndelag fylkeskommune

Balansert målstyring i Det nye fylket

Omstillingsprosessen i Sør-Trøndelag omfattet utredning av en rekke organisatoriske spørsmål, blant annet valg av overordnet styringssystem. På bakgrunn av utredningen har fylkesrådmannen besluttet at Sør-Trøndelag fylkeskommune administrativt skal være organisert i en såkalt tonivåmodell. Den nye organisasjonen skal være operativ fra mai 2002. Det er videre vedtatt at balansert målstyring skal innføres som overordnet styringssystem for fylkeskommunen. Det skal utarbeides styringskort, som er Sør-Trøndelags begrep for målekart, for hver enhet/virksomhet. I innstillingen fra prosjektgruppen er det blant annet nevnt at en i dette arbeidet skal trekke på de erfaringer og den læring som er gjort ved Heimdal videregående skole.

«Balansert Målstyring innføres som styringssystem for fylkeskommunen - alle elementer fra total kvalitetsmodellen skal ivaretas i styringssystemet» (anbefaling fra styringsgruppen for Det nye fylket). Fylkesrådmannen har lagt anbefalingen fra styringsgruppen til grunn for det videre arbeidet.

Virkelighetens verden – full sirkel

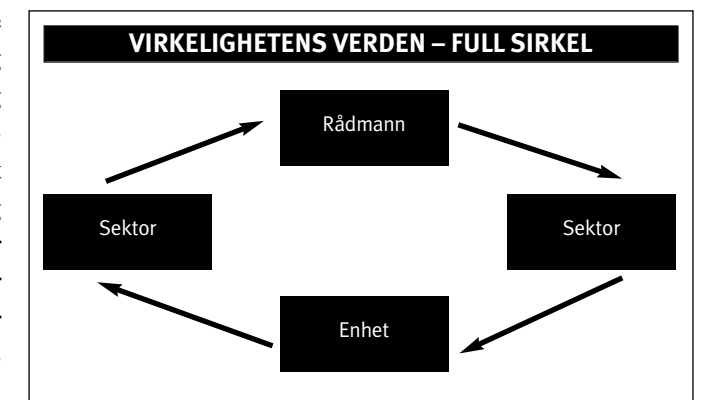
Selv om arbeidet med balansert målstyring i Sør-Trøndelag ikke helt fulgte oppsatt framdrift, understreker erfaringene viktigheten av å utvikle målekart på mer enn ett organisatorisk nivå. Særlig er dialogen mellom den sentrale ledelsen og enhets/virksomhetslederne helt avgjørende for utvikling av gode og relevante måleindikatorer som skal være gjennomgående og felles for hele organisasjonen. Figuren under fremstiller denne sammenhengen slik den ble planlagt i Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Dialogen mellom rådmannen og virksomhetslederne bidrar til eierskap til fellesindikatorene. Samtidig kvalitetssikres indikatorene i forhold til relevans og en unngår utviklingen av et rapporterings- og styringssystem som blir for generelt og langt unna til at det i tilstrekkelig grad engasjerer og bidrar til endring i den enkelte virksomhet. «Utfordringen for oss har vært å ta prosessen fra det overordna målekartet for fylkeskommunen ut i hele organisasjonen. Det har vært en modningsprosess» (Arvid Wisløff, kst. Økonomidirektør, Sør-Trøndelag fylkeskommune).

I økonomiplanen for 2002 – 2005, med budsjett for 2002, har alle virksomhetene utarbeidet førstegenerasjons målekart som det skal rapporteres på i 2002.

Heimdal videregående skole - målekart

Heimdal videregående skole ble valgt som pilot innenfor divisjon utdanning. Skolen har om lag 110 ansatte (derav rundt 100 lærere) og nærmere 670 elever. Arbeidet med



«UTFORDRINGEN for oss har vært å ta prosessen fra det overordna målekartet for fylkeskommunen ut i hele organisasjonen. Det har vært en modningsprosess.»

Arvid Wisløff,
kst. Økonomidirektør,
Sør-Trøndelag fylkeskommune

utvikling av målekart for Heimdal videregående skole ble organisert med styringsgruppe, prosjektgruppe og prosessgruppe.

Styringsgruppen ble ledet av direktøren for divisjon utdanning, med deltakelse blant annet av rektor ved Heimdal videregående skole. Styringsgruppen hadde ansvar for overordnet framdrift i forhold til det nasjonale prosjektet og for samordningen av målekartet fra divisjon utdanning med prosessen ved Heimdal videregående skole. Styringsgruppen kvitterte raskt ut at de overordnede målene, fokusområdene og tilhørende fokusmål fra divisjon utdanning, skulle legges til grunn for prosessen. Fokusområdene og fokusmålene ble dermed gjennomgående.

«BALANSERT MÅLSTYRING er både et planleggingsverktøy og et styringsverktøy. Det som umiddelbart slo meg, var at BMS er en unik mulighet til å kombinere skolebasert vurdering, som vi er pålagt gjennom forskrift, og virksomhetsplanlegging.»

Inger Christensen, rektor, Heimdal videregående skole, Sør-Trøndelag fylkeskommune

Utviklingsarbeidet ble videre organisert med en prosjektgruppe bestående av deler av rektors ledergruppe, de tillitsvalgte lærerne og en elevrepresentant. Rektor ledet prosjektgruppen, og prosjektgruppen hadde ansvar for den administrative gjennomføringen av prosessen og bearbeiding av og beslutninger om innhold og fremdrift i prosjektet. «Balansert målstyring er både et planleggingsverktøy og et styringsverktøy. Det som umiddelbart slo meg, var at BMS er en unik mulighet til å kombinere skolebasert vurdering, som vi er pålagt gjennom forskrift, og virksomhetsplanlegging» (Inger Christensen, rektor, Heimdal videregående skole, Sør-Trøndelag fylkeskommune).

Selve utviklingsarbeidet ble gjennomført av en prosessgruppe med tilsammen 20 deltakere. 14 kom fra skolen (ledelsen, ansatte, tillitsvalgte og elever) og 6 fra divisjon utdanning. Erfaringen med å inkludere elevene som brukere, både i prosjektgruppen og prosessgruppen var gode. De bidro til å synliggjøre og rette fokus på eleven som bruker, sett fra elevens ståsted.

«VI LÆRTE MYE da Heimdal kom med i prosjektet, og vi fikk veldig god kontakt med yrkesopplæringsnemnda. Arbeidsformen i BMS bidrar til at du i større grad setter deg inn i og lærer å kjenne andre virksomheter.»

Ragnhild Engeness, Direktør for divisjon utdanning, Sør-Trøndelag fylkeskommune

I og med at utviklingsarbeidet kun skulle fokusere på Heimdals eget målekart, kan deltakelsen fra divisjon utdanning virke uryddig. Hensikten med deltakelsen var å bidra til erfaringsutveksling og læring mellom to nivå. Kjørereglene var at de 6 deltakerne fra divisjon utdanning hadde tale og forslagsrett, men måtte holde seg avholdende i diskusjoner der det var nødvendig med avstemning. Erfaringen var gode – begge veier. «Vi lærte mye da Heimdal kom med i prosjektet, og vi fikk veldig god kontakt med yrkesopplæringsnemnda. Arbeidsformen i BMS bidrar til at du i større grad setter deg inn i og lærer å kjenne andre virksomheter» (Ragnhild Engeness, Direktør for divisjon utdanning, Sør-Trøndelag fylkeskommune).

Prosessgruppen har som nevnt formelt sett kun en rådgivende rolle i forhold til overordnet styringsgruppe, i dette tilfellet var det prosjektgruppen, ledet av rektor. I realiteten ble likevel ikke forslagene fra prosessgruppen endret av prosjektgruppen. Derimot kom prosessgruppen i noen tilfelle, blant annet i valg og formulering av kritiske suksessfaktorer, ikke til enighet. Prosjektgruppen vurderte da de ulike synspunktene og forslagene, og la fram sin beslutning på neste samling i prosessgruppen.

Heimdal videregående skole: Målekart															
Strategiske fokusområder	Regional utvikling			Kvalitet og interne prosesser			Tjeneste-produksjon			Personal og kompetanse			Økonomi		
Fokusmål (Vgo i Sør-Trøndelag)	Omfang og lokalisering tilpasset samfunnets behov og søkerens ønsker og rettigheter			Vgo/læringsprosessen - kvalitet slik den kommer til uttrykk i opplæringsloven, dens forskrifter, læreplaner og lokalt fastsatte mål			Tilpasset den enkelte elevs- og læringsforutsetninger for læring og trivsel, og i samspill med samfunnet ellers			- Attraktiv og utfordrende arb.giver - Omstillingsdyktighet - Relevant kompetanse og høy integritet			Økonomi- og ressursforvaltning som bidrar til å heve kvaliteten på opplæringen		
Kritiske suksess-faktorer	R1. God kontakt med samfunns- og arbeidsliv R2. Å høyne skolens status			K1. Lokaler og utstyr godt tilpasset dagens/morgendagens skole K2. Personalets saml. kompetanse, inkludert ledelses-/endr.komp.			T1. Stor grad av fungerende elevansvar og –medvirkning T2. Et godt læringsmiljø			P1. Endringsvilje/ -evne (bl.a. etterutd.) P2. Et godt fysisk og psykososialt arb.miljø P3. Godt lederskap på alle nivå			Ø1. Sammenheng mellom økonomi og skolens virksomhet og utvikling		
Styrings-indikatorer (SI)	R1.1. Omfang/bruk av alternative opplæringsarenaer R1.2. TAF – igangsetting R2.1. Andel primærseøkere			K1.1. IT-tilgjengelighet K1.2. Fleksibel pedagogisk arealbruk K2.1. Lærernes kompetanse K2.2. Service ved henvendelse til kontor/bibliotek K2.3. Karakterstatistikker			T1.1. Oppfattet elevmedvirkning T2.1. Elevtilfredshet T2.2. Andel elever som avbryter T2.3. Forholdet mellom inntakspoeng og avgangskarakter			P1.1. Igangsatt utviklingsarbeid P2.1. Medarbeider-tilfredshet P2.2. Sykefravær P3.1. Gode adm. rutiner på alle nivå P3.2. Pedagogiske initiativ - oppfølging av satsningsområder. God ledelse på alle nivå.			Ø1.1. God økonomi-styring Ø1.2. Samsvar mellom skolens planer og internbudsjettering		
Ambisjonsnivå	SI	Ønsket	Nedre	SI	Ønsket	Nedre	SI	Ønsket	Nedre	SI	Ønsket	Nedre	SI	Ønsket	Nedre
	R1.1	5	2,5	K1.1	1:4/1:1	1:6/1:2	T1.1	5:5	3:2	P1.1	15	6	Ø1.1	o	o
	R1.2	12	9	K1.2	1:2	1:4	T2.1	5,5	4,5	P2.1	5,5	4,5		vurdering	vurdering
	R2.1	100%	70%	K2.1	5	4	T2.2	6%	9%	P2.2	5%	8%			
				K2.2	5	4	T2.3			P3.1	5,0	4,0			
				K2.3	Ja	Ja				P3.2	5	3,5			

Prosessgruppen tok som nevnt utgangspunkt i målene, fokusområdene og fokusmålene fra rådmanns- og divisjonsnivå, og gikk følgelig direkte i gang med å utarbeide kritiske suksessfaktorer. I løpet av mai og juni 2001 gjennomførte prosessgruppen en todagers og en endags- samling – tilsammen tre dager. Prosjektgruppen møttes til sammen ytterligere 4 ganger i samme periode. Med ekstern konsulent som prosessleder og sekretariat ble Heimdals målekart, slik det er gjengitt over, utarbeidet i løpet av drøye to måneder. I løpet av høsten 2001 er balansert målstyring på Heimdal videregående skole blant annet fulgt opp med elevundersøkelser (oktober 2001) og medarbeiderundersøkelser (desember 2001).

Erfaringene fra Heimdal er mange og interessante, der flere er sammenfallende med de som er beskrevet for både Harstad og Tønsberg. I resten av dette kapitlet vil vi derimot løfte frem en erfaring som er spesiell for skoleverket, forekomsten av karakterer, og se nærmere på hvordan disse kan brukes i blant annet medarbeidersamtaler.

Karakterer som styringsindikatorer

Skoleverket har gjennom karaktersystemet lang erfaring med måling av prestasjoner og kompetanse. Både når det gjelder sammenlikninger av prestasjoner mellom elever i en klasse og nasjonalt, ved etablering av nasjonale standarder og vurderingskriterier (normerte prøver og eksamenskarakterer).

Karakterer er først og fremst et uttrykk for elevens prestasjon. Samtidig er eleven lærerens bruker. Skolen bidrar til, eller leverer et læringsmiljø, der den enkelte lærer spiller en viktig rolle. I den sammenheng kan kanskje karakterer også si noe om elevens læringsmiljø og den enkelte lærers undervisningskompetanse, men her er det mange usikre faktorer. Det er ikke uten grunn at karakterer brukt som uttrykk for lærerens prestasjoner og kompetanse, er et svært kontroversielt tema i norsk skolepolitikk.

Hvis karakterer skal brukes som styringsindikator i balansert målstyring, må de brukes med forsiktighet. Det må vurderes nøye hvilke andre faktorer i tillegg til læringsmiljø som er med på å bestemme de karakterene en elev får. Rent praktisk er det imidlertid en opplagt fordel med karakterer som styringsindikatorer ved at de finnes og kan benyttes uten ressurskrevende og kostbar datainnsamling.

I prosessen på Heimdal ble det utviklet to styringsindikatorer som benyttet karakterer som målemetode. Den ene indikatoren er *Forholdet mellom inntakspoeng og avgangskarakterer (T2.3)* under den kritiske suksessfaktoren *Et godt læringsmiljø (T2)*. Den andre er *Karakterstatistikk (K2.3)*, som en av tre indikatorer under den kritiske suksessfaktoren *Personalets samlede kompetanse, inkludert ledelse og endringskompetanse (K2)*.

Hensikten med bruk av karakterer i forhold til vurdering av lærerkompetanse, bør ikke være kontroll. Først og fremst gir det rektor/ledelsen og den enkelte lærer bedre kunnskap om den enkelte lærers karaktersetting. Det gjør det lettere å sammenlikne karaktersettingen mellom ulike fag og mellom samme fag i ulike klasser. Dette er viktig med tanke på å profesjonalisere lærerne med hensyn til vurdering. I en slik sammenheng kan karakterer være et utgangspunkt for diskusjoner omkring vurderingskriterier og samarbeid om prøveformer og vurdering. Målet må være å nå fram til en felles forståelse av vurdering slik at det lar seg gjøre å eliminere tilfeldigheter og urettferdighet.

Karakterer kan i denne sammenhengen også brukes til å vurdere avvik mellom standpunkt-karakterer og eksamenskarakterer. Men igjen er det viktig å være klar over at grunnlaget for sammenlikningen kan være usikkert. Resultatene må drøftes, og ikke brukes ukritisk.

Medarbeidersamtaler

Karakterer og vurderingspraksis, kombinert med blant annet elevenes subjektive vurde-

ring av lærerens kompetanse (K2.1) og elevens tilfredshet (T2.1), kan være et godt kunnskapsgrunnlag og utgangspunkt for medarbeidersamtaler. Først og fremst ved at den enkelte lærer faktisk får dokumentasjon for at han/hun gjør en god eller meget god jobb, og får synliggjort det i samtalen med sin leder. Dessuten gir informasjonen både lærer og leder et bedre kunnskapsgrunnlag for å utvikle tiltak i fellesskap som kan bedre eventuelle svake resultat og øke tilfredsheten hos mindre tilfredse elever. Det sentrale er at resultatene fra styringsindikatorene deles, og er like tilgjengelig for den enkelte lærer som for lederen. Resultatene for den enkelte lærer bør følgelig deles ut til vedkommende noen tid før medarbeidersamtalen, og ikke presenteres over bordet. «I starten på BMS-arbeidet var det vanskelig å akseptere at alt ikke er like viktig – at vi må velge bort. Den store utfordringen framover blir å foreta de riktige analysene av resultatene fra indikatorene og få i gang og vedlikeholde dialogen i kollegiet» (Inger Christensen, rektor, Heimdal videregående skole, Sør-Trøndelag fylkeskommune).

Faktabasert kunnskap om den enkeltes jobbprestasjon er en mangelvare i offentlig sektor. Det generelle poenget er at det vanskeliggjør både ansattrollen og lederrollen. Problemet er at selve referansen til hva det er å gjøre en god jobb i svært mange tilfelle er fraværende eller uklar. Når en organisasjon har uklare kriterier for hva det er å gjøre en god jobb, fører det også til at de som gjør en god jobb i for liten grad får den rosen og oppmerksomheten de fortjener. Organisasjonskulturen blir lite generøs. I den grad noen faktisk får berømmelse, kan den bli mistenkeliggjort, i og med at selve grunnlaget for den rosede omtalen er uklar. Dette er også en stor utfordring i privat sektor, særlig i store selskap. Samtidig har privat sektor i denne sammenheng en fordel fordi den enkeltes arbeid i langt større grad inngår i et målbart bunnlinjeresultat, som et overskudd eller underskudd.

Medarbeidertilfredshet

I forbindelse med medarbeidersamtaler vil også indikatorer under fokusområdet *Personelement og Kompetanse* være nyttige, for eksempel indikatoren *Medarbeidertilfredshet (P2.1)*. Heimdal har målsatt indikatoren til 5,5, og satt nedre grense til 4,5. Det vil si at den som er ansvarlig for oppfølging av indikatorene skal sette i gang en analyse og dialog om årsaken, hvis gjennomsnittresultatet viser seg å bli svakere enn 4,5.

Heimdal benytter en skala fra 1 til 6, der 6 er *svært fornøyd* eller *helt enig* i en påstand, og innhenter data via spørreskjema til alle ansatte. Selv om gjennomsnittresultatet blir bedre enn nedre grense, så er denne indikatoren nyttig i medarbeidersamtaler, både for leder og ansatt. Dette skal vi illustrere ved et konstruert eksempel, gjengitt i figuren under.

Figuren er en tenkt frekvensfordeling for tilfredsheten i en organisasjon med hundre medarbeidere. Vi kan si at den er svar på spørsmålet: *Alt tatt i betraktning - hvor fornøyd er du med din arbeidssituasjon?* Den viser blant annet at 10 av medarbeiderne i denne organisasjonen er svært misfornøyde, mens 20 av medarbeiderne er svært fornøyd. De

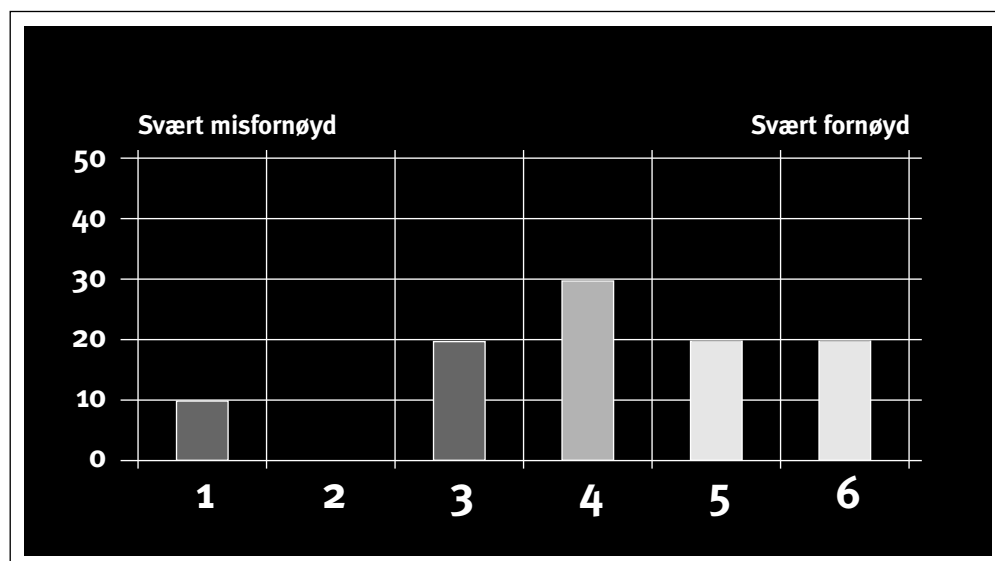
«I STARTEN PÅ BMS-arbeidet var det vanskelig å akseptere at alt ikke er like viktig – at vi må velge bort. Den store utfordringen framover blir å foreta de riktige analysene av resultatene fra indikatorene og få i gang og vedlikeholde dialogen i kollegiet»

Inger Christensen,
rektor,
Heimdal videregående skole,
Sør-Trøndelag fylkeskommune

fleste, 30 medarbeidere, er fornøyde. Gjennomsnittresultatet for denne undersøkelsen er 4,1, som tilsvarer fornøyd.

Ofte, og med rette, er det slik at det er de medarbeiderne som er mest misfornøyd med sin arbeidssituasjon som uttrykker misnøye. De som er fornøyde setter ikke like ofte ord på sin fornøydhet. Dette fører samtidig til at ledelsen og kollegene kan få et skjevt bilde av stemningen, i det misnøyen kommer mest til uttrykk. Frekvensfordelingen under, som ikke er en uvanlig fordeling av tilfredshet i organisasjoner, illustrerer slik sett et viktig poeng knyttet til organisasjonsutvikling og medarbeidernes tilfredshet.

Medarbeidertilfredshet – eksempel på mulig resultat



I situasjoner og perioder med uttrykt misnøye i organisasjonen, er det avgjørende for ledelsen å raskt identifisere årsakene til misnøyen. For den konstruerte organisasjonen i eksempelet er medarbeiderne først og fremst tilfredse. Samtidig har ledelsen og de 10 medarbeiderne som er svært misfornøyde en åpenbar utfordring.

Kunnskapen som kommer frem via slike målinger kan brukes i medarbeidersamtaler. Ledelsen behøver ikke nødvendigvis å vite hvem de 10 misfornøyde er (anonyme medarbeiderundersøkelser), men kan benytte frekvensfordelingen som utgangspunkt for drøftinger av den enkeltes tilfredshet under medarbeidersamtalen. Svært ofte viser det seg da at de misfornøyde gir uttrykk for dette, og at leder og ansatt dermed har alle muligheter for en konstruktiv dialog rundt årsakene. Årsakene til misnøyen hos de 10 ansatte kan skyldes ulike forhold, eller det kan vise seg å være 10 ansatte som tilhører samme avdeling. Poenget er at tilfredshetsundersøkelsen viser at misnøyen er knyttet til 10 personer, og ikke nødvendigvis har sin årsak i generelle problemer i organisasjon.

Styringsindikatorene gir altså organisasjonen, ledere og ansatte, bedre kunnskap om medarbeiderens tilfredshet, og dermed også et langt bedre utgangspunkt for mer spesifikke analyser og igangsetting av tiltak med fokus på årsakene til misnøyen.

Nyttige erfaringer fra Sør-Trøndelag fylkeskommune

Flere av erfaringene som er beskrevet for Harstad og Tønsberg kommuner, gjelder også for Sør-Trøndelag fylkeskommune. Prosessen for Heimdal videregående skole har så langt vært vellykket. Det understreker blant annet erfaringene fra de andre kommunene av hvor viktig det er at de første utviklingsprosessene legges til virksomheter med særlig oppegående og entusiastiske ledere. En annen felles erfaring er at balansert målstyring ikke er en konkurrent til eksisterende rapporterings- og målerutiner, men egner seg godt for å sette disse inn i en bredere og mer helhetlig ramme. Det gjelder for eksempel for lovpålagte klassemiljø-undersøkelser.

Nyttige erfaringer fra Sør-Trøndelag:

- Innføring av balansert målstyring tar tid. For å unngå for mange ekstra runder er det en fordel i utgangspunktet å involvere bredt i utarbeidingen av målekartene. Ikke minst gjelder det for det felles gjennomgående målekartet.
- Et utviklingsprosjekt forløper nesten aldri slik det opprinnelig er planlagt. Etter forsinkelser eller time-outs viser det seg at erfaringene fra utvikling av målekart på enhetsnivå (ref. Heimdal videregående skole) blir en styrke og drivkraft i det videre arbeidet med balansert målstyring for resten av organisasjonen.
- Erfaringene fra Heimdal tyder på at balansert målstyring er et nyttig verktøy for videregående skoler.
- Måling av elevens subjektive vurdering av lærernes kompetanse samt forekomsten av karakterer, gjør balansert målstyring godt egnet som grunnlag for medarbeidersamtaler.
- Det er en styrke for prosessen og kvaliteten på målekartet at elever som brukere deltar i arbeidet med å utvikle målekartet.

Litteratur

For de som ønsker ytterligere litteratur som er relevant for balansert målstyring, anbefaler vi følgende:

Isaacs, William (2000). *Dialogen och konsten att täka tillsammans*. Bookhouse Publishing.

Kaplan, Robert S. og Norton, Davis P. (1992). *The balanced scorecard - measures that drive performance*. Harvard Business Review, January/February.

Kaplan, Robert S. og Norton, Davis P. (1993). *Putting the balanced scorecard to work*. Harvard Business Review, September/October.

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

Melbi, Märıt og Sande, Martin (2001). *Dialog och process. Centrala delar i konsten att styra*. Svenska kommunförbundet.

Sande, Martin og Wærn, Gabriella (1998). *Konsten att styra. Eksempel på kommunal balanced scorecard*. Skrift nr. 3. Prosjekt nya styr- og planleggingsmodeller. Svenska kommunförbundet.

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

Walters, Jonathan (1998) *Measuring up. Governing's guide to performance measurement for geniuses (and other public managers)*. Governing books.

Kontaktpersoner

Hvis du har spørsmål eller er interessert i å utveksle erfaringer med noen av de som har jobbet i prosjektet «Balansert målstyring i kommunal sektor», kan du ta kontakt med:

Kommunal- og regionaldepartementet

- Trond Christensen, Underdirektør
T: 22 24 90 90, e-post: trond.christensen@krd.dep.no
- Nina Søymer Andresen, Rådgiver
T: 22 24 90 90, e-post: nina-s.andresen@krd.dep.no

Harstad kommune

- Roald Andersen, Enhetsleder Økonomi og utviklingsenheten.
T: 77 02 62 09, e-post: roald.andersen@harstad.kommune.no
- Roald Albrigtsen, Rektor Bergseng skole
T: 77 02 78 42, e-post: bbarnesk@online.no

Tønsberg kommune

- Pål Thalmann, Virksomhetsleder Utviklingssenteret
T: 33 34 83 01, e-post: pal.thalmann@tonsberg.kommune.no
- Lise Tanum Aulie, Pleie- og omsorgssjef.
T: 33 34 87 01, E-post: lise.tanum.aulie@tonsberg.kommune.no

Sør-Trøndelag fylkeskommune

- Arvid Wisløff, Økonomidirektør
T: 73 86 62 82, e-post: arvid.wisloff@stfk.no
- Inger Christensen, Rektor Heimdal videregående skole
T: 72 59 27 00, e-post: inger.christensen@adm.heimdal.vgs.no

Kaupang AS

- Kjell Ove Johansen, Partner/rådgiver
T: 22 33 41 80, e-post: koj@kaupang.biz
- Hans Terje Mysen, Partner/rådgiver
T: 22 33 41 80, e-post: hans.mysen@kaupang.biz

ErgoDialog AS

- Ingvild Holt, seniorrådgiver
T: 90 07 46 01, e-post: ingvild.holt@c2i.net

BALANSERT MÅLSTYRING, eller Balanced scorecard, er en modell som, brukt med fornuft og klokskap, har vist seg å være et godt rammeverk for kommuner med ønske om en bredere og mer systematisk kunnskap om sine prestasjoner som grunnlag for dialog og organisasjonsforbedringer.

Hensikten med veilederen er å gi et konkret bidrag til hvordan balansert målstyring kan innføres i kommunal sektor. De sentrale temaene i veilederen er:

Hva er balansert målstyring?

Kommunens nytte av balansert målstyring.
En arbeidsmodell for innføring av balansert målstyring.
Praktiske eksempler og erfaringer med etableringen av balansert målstyring i to kommuner (Harstad og Tønsberg) og en fylkeskommune (Sør Trøndelag).
10 gode råd på veien.

Veilederen er en del av Kommunal- og regionaldepartementets prosjekt «Balansert målstyring i kommunal sektor». Kaupang AS har hatt hovedansvaret for utviklingen av veilederen, med Dag Stokland som redaktør.

kaupang

Kaupang as
CJ Hambros plass 5
0164 Oslo
TLF: 22 33 41 80
FAKS: 22 47 98 90
E-POST: postmaster@kaupang.biz
WEB: www.kaupang.biz

Veilederen kan fåes ved henvendelse til Kommunal- og regionaldepartementet, Kommunalavdelingen, eller til Kaupang as.

*Layout: Abalone as
Foto: Nils Johannsen
Brillene er utlånt av
Brilleland (tlf 800 800 70)*