



Høgskolen i Sørøst-Norge
Handelshøyskolen og fakultet for samfunnsvitenskap

Veronica Magnussen

Balansert målstyring i norske kommuner

En casestudie av tilpasning og bruk av balansert målstyring i 4 kommuner

Mastergradsavhandling i økonomi og ledelse
Fordypningsområde: Bedriftsøkonomisk analyse
Mai 2016

Førord

Denne masteravhandlingen inngår som en avsluttende del av masterstudiet i økonomi og ledelse ved Høgskolen i Sørøst-Norge, våren 2016.

Bakgrunnen for valg av tema henger sammen med det som ble introdusert av balansert målstyring i emnet Strategisk økonomistyring. Mye av pensumlitteraturen jeg har vært igjennom i mine studier har tatt utgangspunkt i privat sektor, men i dette faget ble det også gitt en introduksjon av økonomistyring i offentlig sektor, der blant annet balansert målstyring i offentlige virksomheter ble presentert.

Jeg syntes dette med at offentlige virksomheter adopterer og innfører ledelses- og styringsverktøy opprinnelig utviklet for privat sektor var et interessant tema, og at balansert målstyring i offentlige virksomheter reiste mange interessante problemstillinger. Jeg valgte derfor å skrive en oppgave om bruk av balansert målstyring i kommuner.

Jeg vil rette en takk til min veileder Dag Øivind Madsen, for gode råd og innspill underveis i prosessen. Jeg vil også takke kommunene som deltok i undersøkelsen, og en spesiell takk til informantene som stilte til intervju.

Hønefoss, 09.05.2016

Veronica Magnussen

Sammendrag

Balansert målstyring ble for første gang introdusert av Kaplan og Norton i 1992, da det ble introdusert som et verktøy for bedre ytelsesmåling. Balansert målstyring har siden den gang utviklet seg til å bli et nyttig strategisk styringsverktøy, og er i dag et svært utbredt verktøy for styring og ledelse verden over. Modellen ble i utgangspunktet utviklet for privat sektor, men det er i dag mange offentlige virksomheter som benytter seg av balansert målstyring, da det er akseptert som et verktøy som kan passe godt i offentlig sektor (Dreveton, 2013; Kaplan & Norton, 1999; Kloot & Martin, 2000; Yetano, 2009).

Denne avhandlingen tar for seg bruk av balansert målstyring i norske kommuner. Formålet med denne oppgaven er å undersøke hvordan kommuner tilpasser og bruker balansert målstyring, for å få en dypere forståelse av hvordan dette fungerer i praksis, og hvilke utfordringer som er knyttet til dette. Avhandlingens problemstilling er som følgende:

«Hvordan tilpasses og brukes balansert målstyring i norske kommuner, og hvilke utfordringer er knyttet til dette?»

For å kartlegge dette har jeg gjennomført en kvalitativ undersøkelse i form av en casestudie av fire norske kommuner. Datainnsamlingen foregikk ved hjelp av dybdeintervjuer med en informant fra hver kommune. Disse informantene var en del av toppledelsen i kommunen.

Analysen av resultatene er delt i to, der jeg først analyserte en og en kommune hver for seg. Gjennomgangen er strukturert etter tema fra intervjuguiden, som er utarbeidet i tråd med det teoretiske rammeverket i oppgaven. Deretter gjennomførte jeg en komparativ analyse, der resultatene fra de ulike kommunene sammenlignes.

Studien har bidratt med en innsikt i hvordan fire norske kommuner har utviklet egne BMS-modeller tilpasset deres behov og situasjon. Studien har også kartlagt ulike utviklingsprosesser knyttet til balansert målstyring i kommunene, der den ene kommunen blant annet har videreutviklet balansert målstyring til mål- og resultatstyring. Funnene i studien har bidratt med å bekrefte viktigheten av arbeidet med å tilpasse balansert målstyring til egen organisasjon, og viktigheten av støtte fra toppledelsen i forbindelse med forankringen av modellen i organisasjonen. Studien viser også at kommunene har opplevd utfordringer knyttet til blant annet tilpasning, etablering av måleindikatorer, gjennomføring av målinger, oppdatering og vedlikehold av systemet, og de politiske aspektene i en kommune.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Formål og bidrag	9
1.3 Avgrensning	10
1.4 Struktur for oppgaven.....	10
2. Litteraturgjennomgang	11
2.1 The Balanced Scorecard.....	11
2.1.1 Sentrale begreper	11
2.1.2 Ulike typer BMS-bruk.....	13
2.2 Balansert målstyring i offentlig sektor	14
2.3 Balansert målstyring i kommuner	17
2.3.1 Implementering og tilpasning.....	17
2.3.2 Utfordringer og suksessfaktorer	19
2.4 Oppsummering	22
3. Metode	24
3.1 Valg av forskningsmetode.....	24
3.1.1 Kvalitativ metode	24
3.2 Forskningsdesign.....	25
3.2.1 Casestudie.....	25
3.2.2 Valg av casekommuner	27
3.3 Datainnsamling.....	28
3.3.1 Intervju	29
3.3.2 Utforming av intervjuguide og spørsmål.....	30
3.3.3 Utvalg av informanter.....	31
3.3.4 Påvirkning av informanter	31
3.3.5 Andre kilder.....	32
3.4 Dataanalyse	32
3.5 Validitet og reliabilitet.....	33
3.5.1 Reliabilitet	34
3.5.2 Validitet	34
3.6 Etikk og personvern.....	35
3.7 Oppsummering	37
4. Resultater	38
4.1 Kommune A	38

4.1.1 Innføring av BMS.....	38
4.1.2 Tilpasning og bruk.....	39
4.1.2.1 Medvirkning	40
4.1.2.2 Målekartets utforming	40
4.1.2.3 Strategi, styring og ledelse	43
4.1.3 utfordringer.....	44
4.1.4 Oppsummering	45
4.2 Kommune B	46
4.2.1 Innføring av BMS.....	46
4.2.2 Tilpasning og bruk.....	48
4.2.2.1 Medvirkning	49
4.2.2.2 Målekartets utforming	49
4.2.2.3 Strategi, styring og ledelse	51
4.2.3 utfordringer.....	52
4.2.4 Oppsummering	54
4.3 Kommune C	54
4.3.1 Innføring av BMS.....	54
4.3.2 Tilpasning og bruk.....	55
4.3.2.1 Medvirkning	56
4.3.2.2 Målekartets utforming	57
4.3.2.3 Strategi, styring og ledelse	58
4.3.3 utfordringer.....	60
4.3.4 Oppsummering	61
4.4 Kommune D	62
4.4.1 Innføring av BMS.....	62
4.4.2 Tilpasning og bruk.....	63
4.4.2.1 Medvirkning	65
4.4.2.2 Målekartets utforming	65
4.4.2.3 Strategi, styring og ledelse	67
4.4.3 utfordringer.....	67
4.4.4 Oppsummering	69
4.5 Oppsummering	71
5. Komparativ analyse	72
5.1 Innføring.....	72
5.1.1 Tidspunkt.....	72
5.1.2 Initiativtaker	73

5.1.3 Motiv og formål.....	73
5.2 Tilpasning og bruk.....	74
5.2.1 Perspektiver	77
5.2.2 Benchmarking	78
5.2.3 Medvirkning	79
5.2.4 Toppledelsens betydning.....	80
5.2.5 Målekartets utforming	81
5.2.6 Strategi, styring og ledelse	83
5.3 Utfordringer.....	86
5.4 Oppsummering	90
6. Konklusjon.....	93
6.1 Hovedfunn og bidrag.....	93
6.2 Begrensninger.....	97
6.3 Videre studier	98
Litteraturliste.....	100

Vedlegg 1 – Godkjenning fra Personvernombudet

Vedlegg 2 – Følg brev

Vedlegg 3 – Intervjuguide

Figurer og tabeller

Figurer

Figur 1: Sammenhengen mellom de fire generiske perspektivene	12
Figur 2: Styringsperspektiver i kommunal sektor	18

Tabeller

Tabell 1: Ulike klassifiseringer av BMS-bruk	14
Tabell 2: utfordringer og suksessfaktorer knyttet til BMS i kommunal sektor	22
Tabell 3: Relevante forskningsspørsmål knyttet til ulike forskningsmetoder	26
Tabell 4: Fire typer casesdesign	27
Tabell 5: Oversikt casekommuner	28
Tabell 6: Oversikt intervjuer	30
Tabell 7: Overordnede indikatorer og målemetoder	42
Tabell 8: Overordnede indikatorer og målemetoder	50
Tabell 9: Overordnede indikatorer og målemetoder	58
Tabell 10: Generelle indikatorer og målemetoder	66
Tabell 11: Tidspunkt for innføringen av BMS	72
Tabell 12: Oversikt perspektiver	77
Tabell 13: Strukturen på målekartet i de ulike kommunene	83
Tabell 14: utfordringer knyttet til BMS og MRS	90

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Ledelse- og styringsmodeller utviklet for privat sektor har gjennom fremveksten av New Public Management (NPM) på 1980-tallet fått en betydelig utbredelse i offentlig sektor, og det har blant annet vært en utstrakt bruk av balansert målstyring (BMS) blant offentlige virksomheter det siste tiåret (Dreveton, 2013; Northcott & Taulapapa, 2012).

Fremveksten av NPM på 1980-tallet bidro til store endringer i offentlig sektor gjennom ulike reformer (Dreveton, 2013). NPM skapte et nytt fokus i offentlig sektor som blant annet innebar avbyråkratisering og desentralisering. Man ønsket å skape en flatere struktur med fokus på effektivitet, markedsløsninger, resultatmåling og resultatstyring (Dreveton, 2013; Yetano, 2009). Hensikten var å forbedre offentlige tjenester (McAdam & Walker, 2003; Rodríguez Bolívar, López Hernández, & Ortiz Rodríguez, 2010).

For å kunne øke effektiviteten og forbedre sine tjenester må man også i det offentlige planlegge, kontrollere og rapportere ytelse, og det er akkurat dette BMS kan bidra med. Ledere i offentlig sektor verden over har derfor vist stor interesse for BMS (Sujatha, Herbert, & Saba, 2007), og BMS er i dag utbredt og godt akseptert som et styrings- og ledelsesverktøy som passer godt i en offentlig sammenheng (Rodríguez Bolívar et al., 2010). Det har blant annet vært en utstrakt bruk av BMS i kommunal sektor de siste 10-15 årene (Bigliardi, Dormio, & Galati, 2011), og i likhet med andre land har BMS også blitt tatt i bruk av norske kommuner. Modellen er i dag et utbredt styringsverktøy blant norske kommuner (Daleq & Hobbøl, 2014; Fallan, Olsen, Daleq, & Hobbøl, 2015).

Det er gjort mye forskning på bruk av BMS i praksis, men forskningen på BMS i offentlig sektor har derimot ikke vært like omfattende som i privat sektor (Dreveton, 2013; Hoque, 2014). Studier av BMS i offentlig sektor har vist at offentlig virksomheter kan dra mange fordeler av å innføre BMS, men at det også er mange utfordringer knyttet til implementering og bruk av BMS i slike virksomheter (Dreveton, 2013; Greatbanks & Tapp, 2007; Northcott & Taulapapa, 2012).

Det er visse områder av offentlig sektor som har blitt studert mer enn andre, f.eks. har det blitt gjennomført langt flere studier innenfor helse og utdanning fremfor i kommuner (Dreveton, 2013; Northcott & Taulapapa, 2012). Til tross for at BMS har vært et svært utbredt og populært verktøy i kommunal sektor, så eksisterer det relativt lite forskning på BMS i kommuner (Greatbanks & Tapp, 2007; Northcott & Taulapapa, 2012; Sujatha et al., 2007).

Det er også få studier som har sett på BMS i norske kommuner. Det er derimot en rekke mastergradsavhandlinger som har tatt for seg BMS i norsk kommunal sektor (Azizi & Rushiti, 2014; Daleq & Hobbel, 2014; Ludvigsen, Pegg, & Vasset, 2014; Løvbak, 2014; Møller-Pettersen & Thorud, 2014).

Mange av studiene knyttet til BMS i kommunal sektor har i stor grad fokusert på implementeringsprosessen (Dreveton, 2013; Greatbanks & Tapp, 2007; Northcott & Taulapapa, 2012). En rekke studier har sett på utfordringer og suksessfaktorer knyttet til implementeringsprosessen (Bigliardi et al., 2011; McAdam & Walker, 2003; Northcott & Taulapapa, 2012; Rodríguez Bolívar et al., 2010; Sharma & Gadenne, 2011; Sujatha et al., 2007; Yetano, 2009), mens andre studier har sett på effekten av å implementere BMS i kommunal sektor (Funck & Larsson, 2013; Fältholm & Nilsson, 2010; Greatbanks & Tapp, 2007; Kasperskaya, 2008).

Northcott & Taulapapa (2012) påpeker at mye av det som blir sett på som fordeler, suksessfaktorer og utfordringer ved BMS i offentlig sektor, ikke er spesielt særegne for virksomheter i offentlig sektor, da de også er gjeldene i privat sektor. Det er derfor et behov for å kartlegge flere forhold som er helt særegne for offentlige virksomheter.

1.2 Formål og bidrag

Som sagt så er det relativt få studier av BMS i kommuner, og enda færre av BMS i norske kommuner. Det er derfor et behov for flere studier av BMS i kommunal sektor, og jeg ønsker derfor å bidra med en slik studie.

Formålet med denne studien er å bidra med å dekke noen av kunnskapsgapene knyttet til BMS i kommuner. Selv om det er gjennomført en rekke studier av implementeringsprosessen til BMS i kommunal sektor, så er det fortsatt et forskningsgap i forhold til å kartlegge forhold som er helt spesifikke for kommuner. Det er et behov for flere studier som prøver å kartlegge utfordringer og suksessfaktorer knyttet til BMS som er helt særegne for kommuner. Det er også et behov for mer kunnskap om hvordan kommuner tilpasser og bruker BMS. Dette er blant annet påpekt av flere forskere (Hoque, 2014; Northcott & Taulapapa, 2012). Det er et behov for flere studier som ser på hvordan tilpasningen av BMS foregår og fungerer i praksis, og hvordan BMS brukes av kommunen etter implementering er også et område det er behov for mer forskning.

Jeg ønsker med min studie å bidra med å kartlegge faktorer som er helt spesifikke for kommuner. Jeg ønsker å bidra med en dypere forståelse for utfordringene en kommune står

overfor i forbindelse med BMS. Jeg ønsker også med denne studien å bidra med økt kunnskap om hvordan BMS tilpasses og brukes i praksis av kommuner. Basert på dette er oppgavens problemstilling følgende:

«Hvordan tilpasses og brukes balansert målstyring i norske kommuner, og hvilke utfordringer er knyttet til dette?»

1.3 Avgrensning

Oppgaven er avgrenset til norske kommuner. Oppgaven er videre avgrenset i forhold til å kun omfatte kommuner som har erfaring med BMS, det vil si kommuner som allerede har innført BMS, og som har erfaring med å bruke dette i sin kommune.

1.4 Struktur for oppgaven

Kapittel 2 er en litteraturgjennomgang. Først blir BMS som konsept og den generiske modellen gjennomgått. Deretter kommer en gjennomgang av BMS i offentlig sektor, før jeg deretter går inn på BMS i kommuner. Gjennomgangen av BMS i kommuner omhandler implementering, tilpasning, utfordringer og suksessfaktor.

Kapittel 3 omhandler metode, og beskriver de metodiske valg som er tatt i forbindelse med denne studien. Valg av forskningsmetode og forskningsdesign, og selve datainnsamlingen blir gjennomgått. Deretter følger en beskrivelse av dataanalysen, og til slutt kommer en gjennomgang av studiens reliabilitet og validitet, samt etikk og personvern.

I kapittel 4 blir resultatene fra undersøkelsen presentert, og resultatene fra hver kommune blir presentert og gjennomgått hver for seg. I kapittel 5 kommer en komparativ analyse, der resultatene sammenlignes og drøftes.

Kapittel 6 omhandler studiens konklusjoner, der hovedfunn og bidrag, samt studiens begrensninger blir gjennomgått, og forslag til videre forskning blir presentert.

2. Litteraturgjennomgang

2.1 The Balanced Scorecard

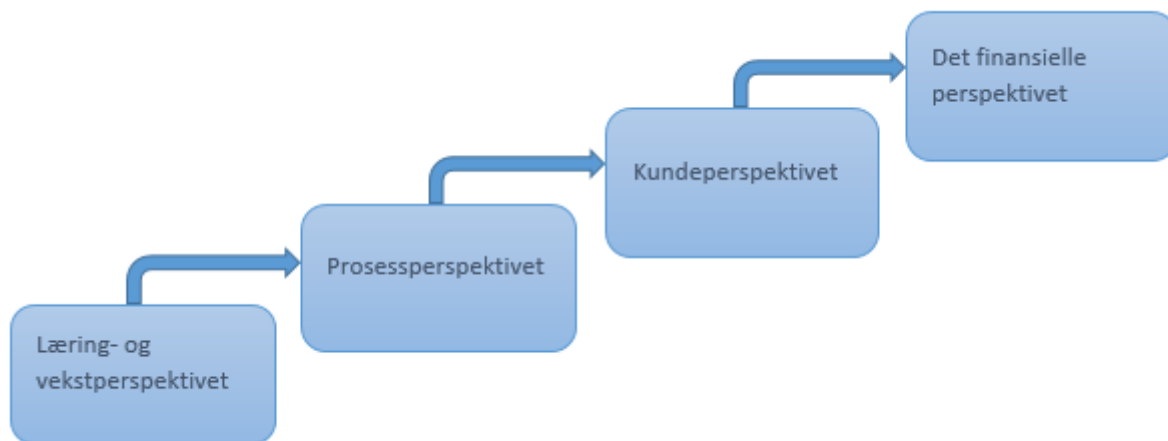
The Balanced Scorecard (BSC), kalt balansert målstyring (BMS) på norsk, ble introdusert av Kaplan og Norton i 1992 som et svar på de svakhetene som hadde blitt identifisert ved tradisjonell finansiell styring (Bigliardi et al., 2011; Hoque, 2014). Tradisjonell styring hadde i stor grad fokusert på finansielle ytelsesmål og tok lite hensyn til de ikke-finansielle sidene i virksomheten. BMS ble dermed utviklet som et rammeverk for bedre ytelsesmåling gjennom å kombinere både finansielle og ikke-finansielle ytelsesmål (Hoque, 2014). BMS har siden introduksjonen tidlig på 90-tallet blitt et av de mest populære ledelses- og økonomistyringsverktøyene (Bukh & Christensen, 2010), og er i dag en svært utbredt modell som er mye brukt i praksis over store deler av verden (Rodríguez Bolívar et al., 2010; Sujatha et al., 2007).

BMS har vært i en kontinuerlig utvikling, og har gjennom årene utviklet seg fra å være et supplement til den tradisjonelle budsjettstyringen til å fokusere mer på strategi, strategiimplementering og strategisk ledelse (Bukh & Christensen, 2010). BMS har utviklet seg til å bli et strategisk ledelsesverktøy, der det sentrale er at man forsøker å etablere en kobling mellom målingene og virksomhetens strategi (Kloot & Martin, 2000). BMS har med dette blitt et verktøy for strategisk planlegging (Hoque, 2014).

2.1.1 Sentrale begreper

BMS er en modell for ytelsesmåling og strategisk planlegging, og inneholder en rekke grunnleggende begreper. Det at BMS omtales som en modell innebærer blant annet at den fungerer som et verktøy for ytelsesmåling og strategisk planlegging, og inneholder derfor en rekke teknikker som kan overføres og tas i bruk av virksomheter (Bukh, 2009).

Modellen består først og fremst av noen grunnleggende *perspektiver* som utvikles med utgangspunkt i virksomhetens visjon, misjon og strategi (Bukh, 2009). BMS-modellen som ble introdusert av Kaplan og Norton i 1992 inneholder fire generiske perspektiver, det finansielle perspektivet, kundeperspektivet, prosessperspektivet, og læring- og vekstperspektivet (Bigliardi et al., 2011; Bukh, 2009). Det er også vanlig å omtale disse som *styringsperspektiver*. Det er en antagelse om at de fire perspektivene henger sammen og bygger på hverandre slik som vist i figur 1.



Figur 1: Sammenhengen mellom de fire generiske perspektivene (Kilde: Northcott & Taulapapa, 2012)

Relasjonene mellom de ulike perspektivene innebærer at ytelsen i et perspektiv kan påvirke ytelsen i de andre perspektivene (Bigliardi et al., 2011). Det har derimot blitt rettet kritikk mot de påståtte årsakssammenhengene mellom perspektivene. Det har blant annet blitt påpekt at det heller er riktig å snakke om gjensidig avhengighet mellom perspektivene, da det ikke er sikkert at avhengigheten bare går en vei (Nørreklit, 2000).

Hvert perspektiv inneholder en rekke *kritiske suksessfaktorer* (KSF) som skal avspeile målsettingene i de ulike perspektivene. Kritiske suksessfaktorer kan betraktes som betingelser som må oppfylles for at man skal lykkes med virksomhetens strategiske mål og visjoner (Bukh & Christensen, 2010). KSF er vanligvis uttrykt i ord, og er dermed kvalitative. Det utvikles derfor en rekke *kritiske ytelsesindikatorer* (KPI) for hver KSF. KPIene er tallfestede måleindikatorer og bidrar derfor til å kvantifisere KSFene (Bukh & Christensen, 2010, 2012). KPIene måler grad av måloppnåelse, det vil si i hvilken grad man har oppnådd betingelsene i de ulike KSFene. Deretter er det vanlig å fastsette et terskelnivå for hver ytelsesindikator. *Terskelverdier* fastslår hvilket ytelsesnivå som kreves for en bestemt måleindikator (Bukh & Christensen, 2012).

Selve målekortet i den generiske BMS-modellen er derfor kort fortalt en samlet oppstilling og rapportering av virksomhetens kritiske suksessfaktorer og kritiske ytelsesindikatorer sortert i de fire generiske perspektivene (Bukh, 2009; Bukh & Christensen, 2010, 2012). *Strategikart* er derimot en visualisering av sammenhengen mellom disse kritiske suksessfaktorene på tvers av de ulike perspektivene (Bigliardi et al., 2011; Bukh, 2009). Strategikartet skal visualisere strategien og beskrive strategiske veivalg som er nødvendige for å gjennomføre den. Dette gjøres gjennom å etablere strategiske delmål i årsak-virkningssammenhenger (Bigliardi et al., 2011; Bukh & Christensen, 2010, 2012). Noe av det

mest sentrale ved utarbeidelsen av et strategikart er nettopp arbeidet med å kartlegge og utarbeide årsak-virkningssammenhenger.

BMS ble i hovedsak utviklet for privat sektor, men modellen har som sagt også fått stor innflytelse i offentlig sektor, og anses som et nyttig verktøy for virksomhetsstyringen i offentlige virksomheter (Kaplan & Norton, 1999).

2.1.2 Ulike typer BMS-bruk

BMS-modellen som ble introdusert av Kaplan og Norton i 1992 er som sagt en generisk modell. Modellen er ikke en ferdig løsning, men fungerer heller som en oppskrift som må oversettes av de som tar den i bruk (Bukh, 2009). Modellen må derfor tilpasses den enkelte virksomheten og deres unike kontekst (Bukh, 2009). Ulike tilpasninger av modellen vil derfor gi rom for ulik bruk av BMS i praksis. Det er blant annet flere forskere som har etablert ulike klassifiseringer av BMS-bruk i praksis (Cobbold & Lawrie, 2002; Speckbacher, Bischof, & Pfeiffer, 2003).

Cobbold & Lawrie (2002) snakker om ulike «generasjoner» av BMS, og har delt BMS inn i tre generasjoner. Førstegenerasjon BMS representerer den enkleste formen for BMS, der ytelsesmåling er hovedformålet og finansielle og ikke-finansielle ytelsesmål er gruppert i de fire generiske perspektivene. Andregenerasjon BMS bygger på førstegenerasjon, men i dette tilfellet har man også et fokus på strategi, samt styring og ledelse. Andregenerasjon BMS innebærer bruk av strategikart og etablering av kausale sammenhenger (Cobbold & Lawrie, 2002). Tredjegenerasjon BMS er ganske lik andregenerasjonen, men her legger man i tillegg vekt på virksomhetens visjon og misjon. Denne generasjonen inneholder bruk av det som kalles «Destination Statement» (Cobbold & Lawrie, 2002).

Speckbacher et al. (2003) skiller mellom tre typer BMS-bruk. Type I representerer den enkleste formen for BMS, og kan minne om Cobbold & Lawrie (2002) sin førstegenerasjon. I Type I er BMS et system for strategisk ytelsesmåling, som inneholder både finansielle og ikke-finansielle ytelsesmål, samt strategiske målsettinger. Disse målene er gruppert i perspektiver (Speckbacher et al., 2003). Type II er et Type I BMS som i tillegg fastsetter årsak-virkningssammenhenger for å beskrive virksomhetens strategi. Type III er et Type II BMS som i tillegg inneholder bruk av handlingsplaner og terskelverdier, og kobler BMS til insentiv- og belønningssystemer (Speckbacher et al., 2003).

Tabell 1 nedenfor viser en sammenlignende oversikt over de to klassifiseringene.

<i>Cobbold & Lawrie (2002)</i>		<i>Speckbacher et al. (2003)</i>	
Klassifisering	Innhold	Klassifisering	Innhold
Førstegenerasjon BMS	- Ytelsesmåling - Ytelsesmål gruppert i de fire generiske perspektivene	Type I BMS	- Strategisk ytelsesmåling - Strategiske målsettinger gruppert i ulike perspektiver
Andregenerasjon BMS	- Fokus på strategi, styring og ledelse - Strategikart og kausale sammenhenger	Type II BMS	Type I BMS som i tillegg inneholder - Fastsettelse av årsak-virkningssammenhenger
Tredjegenerasjon BMS	- Har i tillegg et fokus på visjon og misjon	Type III BMS	Type II BMS som i tillegg inneholder bruk av - Handlingsplaner - Terskelverdier - Insentiv- og belønningssystem

Tabell 1: Ulike klassifiseringer av BMS-bruk (Kilde: Cobbold & Lawrie, 2002; Speckbacher et al., 2003)

Disse klassifiseringene gjelder BMS generelt, og er ikke laget med tanke på offentlig og kommunal sektor. De ulike elementene innenfor de ulike klassifiseringene vil derimot også kunne være aktuelle for offentlige virksomheter.

2.2 Balansert målstyring i offentlig sektor

NPM har bidratt med å endre styringen i offentlig sektor, og de ulike reformene har vært preget av krav om økt effektivitet og ytelse, med fokus på ytelsesmåling og bedre virksomhetsstyring. Dette har blant annet ført til en økende brukerorientering og en økt bruk av målstyring i offentlig sektor (Kloot & Martin, 2000; Yetano, 2009).

Det blir stadig stilt strengere krav til offentlig tjenesteyting, og brukerne av offentlige tjenester blir stadig mer krevende. Dette har ført til et økt brukerfokus med et behov for å stadig forbedre kvaliteten på offentlige tjenester (McAdam & Walker, 2003; Rodríguez Bolívar et al., 2010; Yetano, 2009).

Krevende brukere, og krav om bedre effektivitet og ytelse medførte et behov for en mer fremtidsrettet styring innenfor offentlig sektor (Statskonsult, 2001). Yetano (2009) påpeker blant annet at kravene som i dag stilles til offentlig sektor ligner mer på krav fra privat sektor, og styringsverktøy fra det private slik som BMS, kan derfor også være svært nyttig i det offentlige. BMS kan bidra til å møte mange av de utfordringene offentlig sektor står overfor i dagens samfunn (Rodríguez Bolívar et al., 2010), og mange hevder derfor at modellen vil kunne passe godt for offentlige virksomheter (Dreveton, 2013; Kaplan & Norton, 1999; Northcott & Taulapapa, 2012; Rodríguez Bolívar et al., 2010).

BMS er en fleksibel modell og det er som sagt viktig at modellen tilpasses virksomheten og dere situasjon og behov (Greatbanks & Tapp, 2007). Dersom modellen skal overføres til det offentlige er det viktig at modellens design tilpasses etter hva som kjennetegner offentlig sektor og deres organisatoriske kontekst. Det er blant annet store forskjeller mellom offentlige og private virksomheter, og det er derfor viktig at en tilpasning av BMS til offentlig sektor tar hensyn til de sentrale forskjellene mellom privat og offentlig sektor (Busch, Johnsen, & Vanebo, 2009; Micheli & Kennerley, 2005). Forskjellene mellom privat og offentlig sektor kan blant annet fungere som barrierer for en vellykket innføring av BMS i det offentlige (Greatbanks & Tapp, 2007).

Den største forskjellen ser man på hva som er deres overordnede målsetting. Offentlige virksomheter, som kommuner, har et helt annet fokus enn private virksomheter, de har blant annet ikke profittmaksimering som overordnet målsetting. Det private har en finansiell orientering, der fokuset er rettet mot profittmaksimering. Det offentlige er derimot rettet mot å skape og levere gode tjenester for samfunnet, der målene er knyttet til velferd og sosial likhet (Busch et al., 2009). Dessuten er målene i offentlig sektor i stor grad avhengig av politiske prosesser, og målene kan ofte være komplekse, vage, tvetydige og konfliktfylte (Busch et al., 2009; Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2009).

Offentlig sektor har også et større mangfold av interessenter å ta hensyn til. I det private er det i hovedsak eierne som er den mest dominerende interessenten (Busch et al., 2009). Offentlige virksomheter er derfor i motsetning til det private, multifunksjonelle, noe som innebærer at de må ivareta delvis motstridende hensyn (Christensen et al., 2009). Målsetting kan derfor være en større utfordring i det offentlige da det er mange flere interessenter som skal tilfredsstilles samtidig, noe som kan føre til tvetydighet og målkonflikter.

Private og offentlige virksomheter arbeider også under ulike rammebetingelser (Busch et al., 2009). Private virksomheter operer i et marked med sterk konkurranse, og de er avhengig av at det finnes kunder som er villige til å kjøpe deres produkter. Konkurransen fører til at bedriftene hele tiden må utvikle og forbedre sine produkter og konkurransestrategi. Det offentlige er derimot ikke avhengig av et marked, da de utvikler og leverer produkter og tjenester som stilles til rådighet for samfunnet uten at det kreves noen motytelse i form av direkte betaling (Busch et al., 2009).

Det offentlige er i stor grad underlagt politiske vedtak og beslutninger, og er sterkt regulert i regelverk, lover og forordninger (Busch et al., 2009). Det private må også følge vedtatte lover og regler, men de er ikke regulert på samme måte og i like stor grad som det

offentlige (Busch et al., 2009). Dette innebærer at det offentlige har et mye mindre handlingsrom, der ledelsens frihet til å ta beslutninger er redusert. Offentlige organisasjoner styres av en demokratisk valgt ledelse, noe som innebærer at de inngår i en parlamentarisk styringskjede. Dette stiller offentlige virksomheter overfor helt andre utfordringer enn private virksomheter (Christensen et al., 2009).

Ifølge Dreveton (2013) kan offentlig sektor dra mange fordeler av å innføre BMS, fordeler som bedre virksomhetsstyring, mer effektiv bruk av ressurser og forbedret kvalitet på offentlige tjenester. Det offentlige forvalter blant annet store verdier på samfunnets vegne. Store deler av disse verdiene er immaterielle og ikke-finansielle verdier som ikke lar seg måle ved hjelp av finansielle ytelsesmålinger (Statskonsult, 2001). Tradisjonell resultatmåling har dermed vært en stor utfordring i offentlig sektor da mange av målene er kvalitative og ikke enkle å tallfeste (Busch et al., 2009). BMS kan derfor bidra til bedre ytelsesmåling og virksomhetsstyring i offentlig sektor gjennom å balansere finansielle og ikke-finansielle ytelsesmål (Ngomuo & Wang, 2015). BMS bidrar dermed til å skape en mer helhetlig styring der man tar hensyn til de ikke-finansielle og immaterielle sidene ved virksomheten, forhold som er av en større og viktigere betydning enn det finansielle for virksomheter i offentlig sektor (Northcott & Taulapapa, 2012).

Det er også mulig å oppnå strategiske fordeler. BMS legger til rette for strategisk styring, og kan derfor bidra til bedre planlegging, implementering og gjennomføring av strategier. Det har også blitt identifisert menneskelige fordeler i form av bedre samarbeid og interaksjon mellom menneskene i organisasjonen (Dreveton, 2013).

Selv om det er en rekke fordeler knyttet til bruk av BMS i det offentlige, så eksisterer det også mange utfordringer knyttet til implementering, tilpasning, og bruk av modellen i praksis (Northcott & Taulapapa, 2012). Selv i privat sektor vil implementering og tilpasning av BMS være en krevende oppgave, og med tanke på at offentlige virksomheter er mer komplekse med et større mangfold av interessenter og ikke-finansielle målsettinger, vil disse prosessene oppleves som enda mer krevende (Greatbanks & Tapp, 2007; Northcott & Taulapapa, 2012). En del studier har blant annet vist at det kan være vanskelig å integrere BMS med andre ledelses- og kontrollverktøy (Hoque, 2014). Dette er svært sentralt i forbindelse med bruk av BMS i offentlige virksomheter, spesielt med tanke på kommuner, som har vært preget av en utstrakt bruk av budsjettstyring.

2.3 Balansert målstyring i kommuner

Ytelsesmåling har i økende grad blitt anvendt i kommunal sektor siden 1990-tallet (Johnsen, Nørreklit, & Vakkuri, 2006; Northcott & Taulapapa, 2012), og ulike organiseringsformer fra privat sektor har også blitt tatt i bruk i norske kommuner (Blåka, Tjerbo, & Zeiner, 2012). Konkurransesponering har blitt sett på som et virkemiddel for å øke effektiviteten og bedre kvaliteten i kommunene, og tanken om at brukerne og andre interessenter skal få «verdi for pengene» står sentralt i norsk kommunal sektor (Blåka et al., 2012).

Det har vært en utstrakt bruk av BMS i norske kommuner, da BMS også i norsk sammenheng er akseptert som et styringsverktøy som egner seg for kommunal sektor og de utfordringene de står overfor. Antall norske kommuner som bruker BMS har økt fra 26 prosent i 2004 til 56 prosent i 2014 (Fallan et al., 2015). Studien til Fallan et al. (2015) som ser på bruk av BMS i norske kommuner, fant blant annet at 65 prosent av kommunene bruker eller planlegger å ta i bruk BMS.

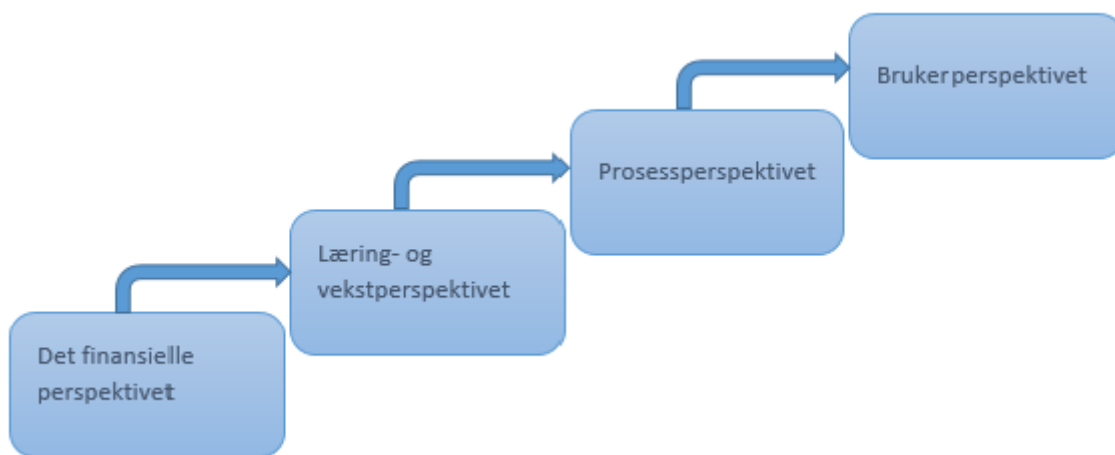
2.3.1 Implementering og tilpasning

Implementeringsprosessen og arbeidet med å tilpasse modellen er helt avgjørende for en vellykket innføring av BMS i kommunal sektor (Greatbanks & Tapp, 2007; KRD, 2002; McAdam & Walker, 2003; Northcott & Taulapapa, 2012). Blant annet har mislykkede forsøk med BMS blitt forklart med dårlige implementeringsprosesser og manglende tilpasning til egen kontekst (Fältholm & Nilsson, 2010). McAdam & Walker (2003) fant i sin studie at manglende tilpasning til egen kommunal kontekst førte til overforenklinger. Studien til Azizi & Rushiti (2014) av BMS i norske kommuner fant i likhet med den svenske studien til Funck & Larsson (2013) at noen kommuner hadde valgt å forlate modellen etter at den var implementert, og at en av årsakene til dette var mangel på tilpasning som førte til at modellen ble for komplisert. Studien til Yetano (2009) viste at den tradisjonelle modellen var for kompleks og at en tilpasning derfor var helt nødvendig. BMS må derfor tilpasses kommunen og de spesielle forholdene som karakteriserer den kommunale konteksten. Kommunens tilpasning er spesielt kritisk med tanke på kompleksiteten og mangfoldet av ulike målsettinger (Yetano, 2009).

En tilpasning av BMS innebærer at styringsperspektiver, kritiske suksessfaktorer og kritiske ytelsesindikatorer kan tilpasses og brukes etter eget ønske og behov. Noe av det mest sentrale er kommunens tilpasning av styringsperspektivene. Forskjellene mellom privat og offentlig sektor fører først og fremst til at styringsperspektivene i modellen blir noe

annerledes. Flere studier har vist at kommuner tilpasser perspektivene ved å omstrukturere det tradisjonelle hierarkiet av perspektiver der de plasserer kundeperspektivet på toppen (Bigliardi et al., 2011; McAdam & Walker, 2003; Sujatha et al., 2007; Yetano, 2009). Kundeperspektivet har en større betydning enn det finansielle perspektivet, og derfor plasseres dette perspektivet øverst fremfor det finansielle (Greatbanks & Tapp, 2007; Northcott & Taulapapa, 2012). Det er derimot vanlig i offentlig sammenheng å omtale kundeperspektivet som *brukerperspektivet*, da offentlig og kommunal sektor ikke har betalende kunder slik som i privat sektor (Hoff & Holving, 2015; KRD, 2002).

Figur 2 nedenfor viser en generell tilpasning av styringsperspektivene i en kommunal sammenheng.



Figur 2: Styringsperspektiver i kommunal sektor (Kilde: Bigliardi et al., 2011; Yetano, 2009)

Under brukerperspektivet ligger interne prosesser som i hovedsak går ut på å endre regler, rutiner og strukturer for å bedre koordineringen mellom ulike avdelinger og nivåer i kommunen. Deretter kommer læringsperspektivet som innebærer personlig involvering og å integrere de ansatte i systemet. Nederst finner man det finansielle perspektivet der budsjetter har en sentral rolle og er den viktigste kilden til å vurdere hvordan ressurser blir brukt (Bigliardi et al., 2011; Yetano, 2009). Det sentrale skillet fra det private er dermed at brukerne plasseres på toppen og det finansielle plasseres nederst. I det kommunale ligger det finansielle perspektivet til grunn for å oppnå kundetilfredshet (Bigliardi et al., 2011).

I tillegg til en tilpasning slik som vist i figur 2, er det også mulig å legge til flere perspektiver og/eller utvikle egne perspektiver. Veilederen til KRD (2002) presenterer blant annet medarbeidere som et femte perspektiv i kommunal sammenheng. Ngomuo & Wang (2015) hadde i sin studie også lagt til et femte perspektiv når de skulle gjennomføre ytelsesmålinger i en kommune. I tillegg til de fire perspektivene nevnt overfor, hadde de også et samfunnsperspektiv. Hoff & Holving (2015) nevner også samfunn og medarbeidere som

eksempler på tilpassede perspektiver i kommunal sektor.

Navnene og rekkefølgen på perspektivene er en viktig del i modellen, da det sier noe om hva som prioriteres og hvordan det prioriteres i kommunen (Hoff & Holving, 2015). Wisniewski & Olafsson (2004) påpeker også viktigheten med å tilpasse perspektivene, og at dette bør være en kontinuerlig prosess der perspektivene oppdateres og tilpasses etter forholdene i virksomheten.

Brukerperspektivets betydning og viktighet i kommunal sektor innebærer at kommuner i stor grad benytter seg av brukerundersøkelser. Brukerundersøkelser er en metode som brukes for å kartlegge brukernes synspunkter. Busch et al. (2009) skriver blant annet at dersom man ønsker å måle effektiviteten må man spørre de som mottar tjenestene. Ngomuo & Wang (2015) hadde blant annet brukt «kundetilfredshet», «kundebehandling», «informasjons nøyaktighet», «kundeklager» og «leveringstid på tjenester» som måleindikatorer under brukerperspektivet.

Oversettelse og tilpasning av modellen vil som sagt føre til ulike versjoner av den generelle BMS-modellen i praksis. Noen utvikler også helt egne styringssystemer som baserer seg på tanken om balansert målstyring.

2.3.2 utfordringer og suksessfaktorer

Som sagt så er en tilpasning av modellen til kommunal sektor viktig suksessfaktor, men samtidig så er en av de største utfordringene knyttet til BMS i kommuner å tilpasse modellen til egen kontekst (Sharma & Gadenne, 2011; Yetano, 2009). Kommuner er komplekse organisasjoner med et mangfold av interesser som de skal ta hensyn til. Mangfoldet av interesser vil kunne bidra til interessekonflikter og målkonflikter mellom de ulike målene som på en og samme tid skal oppnås, noe som kan føre til at det oppstår problemer knyttet til arbeidet med å tilpasse modellen. Det er mange ulike målsettinger som skal tas hensyn til når man blant annet jobber med strategiutvikling, og arbeidet med å tilpasse modellen til kommunal sektor kan derfor være en utfordring.

Brukerperspektivet er som sagt det overordnede perspektivet for kommuner, og en grundig beskrivelse av brukerne og deres behov er derfor viktig. Studier har derimot vist at brukerperspektivet er spesielt komplisert i forbindelse med kommunal sektor da det er mange ulike brukere og ulike tjenester som tilbys (Bigliardi et al., 2011). Definerings av brukerne i brukerperspektivet er mer komplekst enn i det private da det store mangfoldet av brukere gjør det vanskelig å komme med en klar definisjon på hvem brukerne er (Greatbanks & Tapp,

2007). Det er også indentifisert utfordringer knyttet til å identifisere og definere øvrige interessenter (Northcott & Taulapapa, 2012; Sharma & Gadenne, 2011).

Etablering av måleindikatorer og årsak-virkningssammenhenger oppleves også som en av de største utfordringene i kommunal sektor (Funck & Larsson, 2013; Kasperskaya, 2008; Northcott & Taulapapa, 2012; Sharma & Gadenne, 2011; Yetano, 2009). Det har blant annet blitt påpekt at det er vanskelig å få tak i den nødvendige ekspertisen til å utvikle riktige måleindikatorer (Sharma & Gadenne, 2011). Dette har blant annet ført til at det blir utviklet for mange måleindikatorer, slik at antall KPI'er blir overveldende og dermed vanskelig å håndtere i det daglige. For mange måleindikatorer kan føre til mangel på oversikt og lite styrbarhet, og dermed bidra til problemer med å måle og overvåke ytelsen (Funck & Larsson, 2013). Målekortet bør være begrenset i omfang og streng prioritert med hensyn til hvor mange KSF'er og KPI'er det inneholder (KRD, 2004). Veilederen «Resultatledelse» som ble utgitt av KRD i 2004 skriver blant annet at et gjennomsnittlig målekort for en kommune inneholder ca. 20 måleindikatorer fordelt på 4-5 fokusområder.

Løvbak (2014) som så på implementering og bruk av BMS i en norsk kommune, fant blant annet at kommunen hadde hatt vanskeligheter med å operasjonalisere styringsparametere til anvendelige måleparametere. Studier har vist at det kan være vanskelig å foreta målinger i kommunal sektor (Rodríguez Bolívar et al., 2010; Yetano, 2009). I tillegg til motstridende mål og for mange KPI'er, er mange av tjenestene som tilbys vanskelig å måle ytelsen til da de i stor grad er kvalitative (Sharma & Gadenne, 2011). En viktig suksessfaktor er evnen til å utvikle fleksible måleindikatorer som kan tilpasses endringer og samtidig sammenlignes over tid. Yetano (2009) kom frem til at opprettelse av en egen avdeling som har ansvaret for ytelsesmålinger og utvikling av måleindikatorer var et tiltak for å takle disse utfordringene.

Det er utfordringer knyttet til både datainnsamling og informasjonsbehandling, og nødvendig informasjon til målingene kan være vanskelig å få tak i (McAdam & Walker, 2003; Poister & Streib, 1999). I noen kommuner vil data- og informasjonssystemer være dårligere og ikke like moderne og oppdaterte som de man finner i privat sektor, noe som kan gi utfordringer i forhold til tilgjengeliggjøring og formidling av informasjon og data.

Kommuner har også hatt problemer med å koble målsettingene opp mot strategi (Funck & Larsson, 2013). Kommuner kan ofte ha en mer komplisert målstruktur enn den man finner i det private, målene er knyttet til ulike interessenter og kan ofte være motstridende. En komplisert målstruktur kan gjøre det utfordrende å utvikle og definere en tydelig strategi. Etablering og bruk av strategikart kan derfor oppleves som en utfordring.

Det har også blitt identifisert utfordringer knyttet til å utvikle et helhetlig målekort (scorecard) på tvers av ulike deler og nivåer av kommunen (Wisniewski & Ólafsson, 2004). Mye av litteraturen om BMS påpeker blant annet viktigheten av en helhetlig modell dersom BMS skal benyttes i ulike avdelinger/nivåer i virksomheten, og at samspillet mellom de ulike avdelingene/nivåene er viktig (Yetano, 2009). For noen er det en utfordring å integrere modellen på tvers av nivåer og avdelinger, og kaskadering mellom ulike nivåer kan oppleves som svært vanskelig (Sharma & Gadenne, 2011). Det er viktig at bruken av BMS i ulike deler av organisasjonen integreres, slik at målekortene og strategikart på et nivå reflekterer de på høyere nivå. Kaplan & Norton (1999) påpeker at det er slik man skaper en helhet i organisasjonen.

Bruk av incentiv- og belønningssystemer i forbindelse med BMS betraktes som en suksessfaktor for å motivasjon og spredning av BMS i virksomheten (Greatbanks & Tapp, 2007; Northcott & Taulapapa, 2012). Slike systemer er en sentral del av BMS, da bruk av incentiv- og belønningssystemer kan motivere både ledere og medarbeidere til høyere innsats og dermed bidra til økt ytelse. Det samme gjelder for involvering og engasjement fra toppledelsen. Støtte fra toppledelsen er en viktig suksessfaktor, og de spiller en sentral rolle i arbeidet med å motivere resten av virksomheten.

Kommuner har som regel mindre finansielle ressurser i forhold til private virksomheter, og de er gjerne nødt til å holde seg innenfor gitte finansielle rammer. De begrensede ressursene kan derfor utgjøre en stor utfordring i forbindelse med BMS i det kommunale, da modellen er svært ressurskrevende. Det kan foreligge føringer og bestemmelser om hva ressursene skal brukes til, og kommuner er sterkt påvirket av ulike politiske aktører der de ofte blir tildelt øremerkede ressurser. Dette har blant annet ført til at noen opplever vanskeligheter knyttet til å fokusere på brukerperspektivet og det finansielle perspektivet samtidig, noe som innebærer forholdet mellom brukernes behov og de økonomiske rammene (Bigliardi et al., 2011). Tilstrekkelig med ressurser, både i form av finansielle ressurser og i form av tid og arbeidskapasitet er derfor en viktig forutsetning for en vellykket innføring av BMS i kommuner.

Benchmarking av BMS i praksis hos andre kommuner kan bidra med å håndtere de ulike utfordringene nevnt ovenfor. Det kan være nyttig og lærerikt å studere andre kommuner som har lyktes med en innføring av BMS, der man kan lære hva de har gjort riktig og hvordan de har håndtert de ulike utfordringene knyttet til BMS i kommunal sektor. Daleq & Hobbel (2014) fant i sin studie at kommuner henter inspirasjon fra andre kommuner og at dette blant annet kan påvirke valget om å innføre BMS. Dette stemmer overens med funn fra annen

forskning slik som Yetano (2009) som fant at benchmarking av BMS i praksis hos andre kommuner kunne være nyttig.

Tabell 2 viser en oversikt over de ulike utfordringene og suksessfaktorene.

Utfordringer	Suksessfaktorer
<ul style="list-style-type: none"> • Tilpasning til egen kontekst • Definerings av brukere og andre interessenter • Etablering av måleindikatorer og årsak-virkningssammenhenger • Datainnsamling og informasjonsbehandling • Komplisert målstruktur • Etablering og bruk av strategikart • Kaskadering og helhetlige målekort • Begrensede ressurser 	<ul style="list-style-type: none"> • Riktig tilpasning • Begrenset antall fleksible og sammenlignbare måleindikatorer • Incentiv- og belønningssystemer • Benchmarking • Involvert toppledelse

Tabell 2: Utfordringer og suksessfaktorer knyttet til BMS i kommunal sektor (Kilde: Bigliardi et al., 2011; Funck & Larsson, 2013; Greatbanks & Tapp, 2007; Kasperskaya, 2008; McAdam & Walker, 2003; Northcott & Taulapapa, 2012; Sharma & Gadenne, 2011; Yetano, 2009)

2.4 Oppsummering

I dette kapittelet har litteraturen rundt BMS som konsept, og BMS i offentlig og kommunal sektor blitt gjennomgått. Gjennomgangen startet med en introduksjon av den generiske BMS-modellen, og ulike klassifiseringer av BMS-bruk i praksis. Deretter kom en gjennomgang av BMS i offentlig sektor. BMS er en fleksibel modell, og det er viktig at modellen tilpasses det offentlige. Som det fremgår av gjennomgangen, så eksisterer det store forskjeller mellom privat og offentlig sektor, og det er som sagt viktig at en tilpasning til offentlig sektor tar hensyn til disse forskjellene.

Som nevnt tidligere så er ikke forskningen knyttet til BMS i offentlig sektor like omfattende som den forskningen som foreligger på BMS i privat sektor. Flere forskere har derimot vist at offentlige virksomheter kan dra mange fordeler ved å innføre BMS (Dreveton, 2013; Ngomuo & Wang, 2015; Northcott & Taulapapa, 2012), men at det samtidig er mange utfordringer knyttet til å implementere BMS i offentlige virksomheter, noe som henger tett sammen med disse forskjellene mellom privat og offentlig sektor (Greatbanks & Tapp, 2007; Northcott & Taulapapa, 2012).

Gjennomgangen av BMS i kommuner omfattet implementering, tilpasning, og utfordringer og suksessfaktorer knyttet til BMS i kommunal sektor. Som nevnt tidligere har mange av studiene knyttet til BMS i kommuner fokusert på implementeringsprosessen, og arbeidet med å tilpasse modellen til egen kommune er påpekt av flere forskere som både en viktig suksessfaktor og en av de største utfordringene knyttet til å innføre BMS i kommuner (Fältholm & Nilsson, 2010; Greatbanks & Tapp, 2007; KRD, 2002; McAdam & Walker, 2003; Northcott & Taulapapa, 2012; Sharma & Gadenne, 2011; Yetano, 2009). Flere forskere har kartlagt ulike utførelser og suksessfaktorer knyttet til BMS i kommunal sektor, og tabell 2 viste en oversikt over disse.

Selv om det er gjennomført en rekke studier av implementeringsprosessen til BMS i kommunal sektor, så eksisterer det fortsatt et kunnskapsgap i forhold til de faktorene som hindrer BMS-implementering spesifikt mot kommunal sektor. Northcott & Taulapapa (2012) har som sagt påpekt at mange av utfordringene og suksessfaktorer knyttet til BMS i offentlig sektor, ikke er spesielt særegne for offentlige virksomheter, da de også er gjeldene i privat sektor. Det er derfor et behov for flere studier som prøver å kartlegge utfordringer og suksessfaktorer som er helt særegne for kommuner. Det er også et behov for mer kunnskap om hvordan kommuner tilpasser og bruker modellen, da det ikke har vært et like stort fokus på dette som på selve implementeringsprosessen ved studier av BMS i kommunal sektor.

Jeg vil nå gå over til neste kapittel som omhandler valg av forskningsmetode. Her vil forskningsmetode, forskningsdesign, datainnsamling, analysemetode, og studiens kvalitet bli gjennomgått.

3. Metode

I dette kapittelet følger en gjennomgang av forskningsmetode og design, datainnsamlingen og analysemetode, samt validitet og reliabilitet knyttet til studien.

3.1 Valg av forskningsmetode

Hensikten med samfunnsvitenskapelig forskning er å utvikle kunnskap om den sosiale virkeligheten (Johannessen, Christoffersen, & Tufte, 2011). Valg av metode er derfor knyttet til hvordan man skal gå frem for å få informasjon om denne virkeligheten.

Samfunnsvitenskapelig metode skiller mellom kvantitative og kvalitative metoder. Skillet mellom kvantitative og kvalitative metoder kan forstås som skillet mellom «myke» og «harde» data. Harde data er data som registreres i form av tall og knyttes til kvantitative metoder. Myke data foreligger i form av tekst, lyd eller bilder, f.eks. fra intervjuer eller observasjoner, og knyttes til kvalitative metoder (Johannessen et al., 2011). Kvalitativ forskning går i dybden med få informanter, mens kvantitativ forskning går i bredden med mange informanter.

Valg av metode er avhengig av formen på forskningsspørsmålet. Kvalitative forskningsspørsmål er ofte knyttet til å utvikle forståelse for *hvordan* og/eller *hvorfor*, men de kan også være formulert som *hva* eller *hvilke/hvilken*. Slike spørsmål er ofte knyttet til dybdeforståelse (Johannessen et al., 2011). Mitt forskningsspørsmål er knyttet til å utvikle forståelse for *hvordan* balansert målstyring tilpasses og brukes i kommuner, og *hvilke* utfordringer som er knyttet til dette. Jeg har derfor valgt en kvalitativ tilnærming for min undersøkelse.

3.1.1 Kvalitativ metode

Målet ved kvalitativ metode er å utforske meningsinnholdet i sosiale fenomener slik det oppleves for de involverte selv. Ved kvalitativ metode ønsker man å oppnå en forståelse av menneskelig kunnskap og erfaringer. Formålet med undersøkelsen er å avdekke erfaringer og opplevde utfordringer knyttet til BMS i kommunen. En kvalitativ tilnærming vil derfor være et hensiktsmessig valg. Det hadde også vært mulig å bruke en kvantitativ metode til dette formålet, men da ville man ikke i like stor grad klart å avdekke informantenes meninger, tanker og oppfatninger av fenomenet.

Kvalitativ metode egner seg spesielt godt hvis man skal undersøke et fenomen som man ikke kjenner særlig godt, og som det er forsket lite på, og når man ønsker en mer grundig forståelse av fenomenet (Johannessen et al., 2011). Kvalitative metoder er derfor svært

hensiktsmessige ved tidlige faser i teoriutviklingen, f.eks. på områder der det eksistere lite forskning. Som nevnt tidligere er det svært lite forskning på BMS i offentlig sektor i forhold til privat sektor, og det er få studier av BMS i norske kommuner. Kvalitative metoder er også nyttige i de tilfeller man ønsker en forståelse av prosesser, dynamikk og/eller utvikling.

En kvalitativ undersøkelse gir muligheten til å undersøke noe under spesielle forhold eller betingelser, og det gir muligheter for å gå i dybden slik at man kan utvikle dybdeforståelse. Jeg ønsker i min studie å undersøke hvordan BMS fungerer i en kommunal kontekst, der jeg ønsker en dybdeforståelse av erfaringene til kommunen knyttet til tilpasning og bruk av BMS. En kvalitativ tilnærming vil derfor være hensiktsmessig med tanke på undersøkelsens formål og oppgavens problemstilling.

3.2 Forskningsdesign

Min undersøkelse benytter data fra en avgrenset og kort periode, og er en såkalt tverrsnittsundersøkelse. Tverrsnittsundersøkelser gir et øyeblikksbilde av fenomenet man studerer, og kan gi informasjon om hvordan fenomenet varierer på det aktuelle tidspunktet (Johannessen et al., 2011). Valget av tverrsnittsundersøkelse henger sammen med begrensningene knyttet til tid og ressurser som foreligger ved en mastergradsavhandling.

Kvalitativ metode består av mange ulike tilnærminger og har ikke bare én analytisk hovedretning. Kvalitative undersøkelser kan dermed gjennomføres på mange forskjellige måter, og det eksisterer mange ulike kvalitative forskningsdesign (Johannessen et al., 2011). Fenomenologi, etnografi, grounded theory, aksjonsforskning, og casestudie er blant noen av disse designene (Johannessen et al., 2011; Savin-Baden & Major, 2013). Jeg har valgt casestudie som forskningsdesign for min undersøkelse.

3.2.1 Casestudie

En casestudie er en empirisk undersøkelse der man undersøker et fenomen i dybden og innenfor dens virkelige kontekst (Yin, 2014). Et casestudie kan bestå av en eller flere case, og et case kan være en person, gruppe, organisasjon, begivenhet, eller et samfunn (Savin-Baden & Major, 2013). Casestudier bidrar til kunnskap om individer, grupper, organisatoriske og sosiale fenomener. Slike studier kjennetegnes ved at man studerer ett eller noen få tilfeller i dybden. Casestudier består av en detaljert og omfattende datainnsamling, der man henter inn mye informasjon fra noen få caser. Oppmerksomheten avgrenses til den spesielle casen, der man gjør en grundig og detaljert undersøkelse for å samle inn så mye informasjon som mulig.

Casene studeres i en setting, noe som innebærer at datakildene er tid- og stedsavhengige (Johannessen et al., 2011).

Casestudier egner seg i de tilfeller man spør *hvordan* og *hvorfor*. Tabell 3 viser en oversikt over ulike forskningsmetoder og relevante forskningsspørsmål.

Metode	Type forsknings-spørsmål	Krever kontroll av atferdsmessige hendelser	Fokus på samtidige hendelser
Eksperiment	Hvordan, hvorfor?	Ja	Ja
Spørreundersøkelse	Hvem, hva, hvor, hvor mange, hvor mye?	Nei	Ja
Dokumentanalyse	Hvem, hva, hvor, hvor mange, hvor mye?	Nei	Ja/Nei
Historisk undersøkelse	Hvordan, hvorfor?	Nei	Nei
Casestudie	Hvordan, hvorfor?	Nei	Ja

Tabell 3: Relevante forskningsspørsmål knyttet til ulike forskningsmetoder (Kilde: Yin, 2014)

I undersøkelsen har jeg verken mulighet til eller behov for kontroll over atferdsmessige hendelser. Casestudier egner seg i de tilfeller man har lite kontroll over det som studeres. Undersøkelsen innebærer å avdekke hvordan kommuner tilpasser og bruker BMS, samt hvilke utfordringer som er knyttet til dette. Dette innebærer et fokus på samtidige hendelser, men historiske hendelser vil også være av interesse ved analysearbeidet.

Casestudier egner seg også i de tilfeller fenomenets kontekst er av betydning. Jeg ønsker å undersøke tilpasning og bruk av BMS i en kommunal kontekst, og hvilke utfordringer som er helt spesifikke for denne konteksten. Den kommunale konteksten er derfor av stor betydning for undersøkelsen. På bakgrunn av dette har jeg valgt å gjennomføre en casestudie, da denne metoden synes å være best egnet for min undersøkelse.

Det kan som sagt være flere caser i en studie. Yin (2014) har utviklet fire typer casedesign som inndeles langs to dimensjoner, antall analyseenheter og antall case. Valg av en eller flere analyseenheter kombineres med valget av en eller flere caser. Dette gir fire ulike kombinasjoner, og dermed fire ulike casedesign. Tabell 4 viser en oversikt over de ulike casedesignene.

	Single-case designs	Multiple-case designs
Holistic	<ul style="list-style-type: none"> • En case • En analyseenhet 	<ul style="list-style-type: none"> • Flere caser • En analyseenhet
Embedded	<ul style="list-style-type: none"> • En case • Flere analyseenheter 	<ul style="list-style-type: none"> • Flere caser • Flere analyseenheter

Tabell 4: Fire typer casedesign (Kilde: Johannessen et al., 2011; Yin, 2014)

Jeg har valgt å gjennomføre en komparativ casestudie med fire casekommuner. Min studie består derfor av fire caser, der hver kommune utgjør en case. Min studie har et helhetlig perspektiv på kommunene, og kommunene studeres på et overordnet nivå. Hver kommune, eller hver case, har kun en analyseenhet. Jeg har dermed valgt Yin (2014) sin «multiple-case – holistic design», altså et flercasestudie med en analyseenhet.

Jeg valgte en komparativ flercasestudie fordi jeg ønsket å øke overføringsverdien til studien. Komparative casestudier kan også bidra til å øke forståelsen for koblingen til konteksten gjennom å undersøke resultater fra flere kontekster. Slike studier vil derfor også kunne bidra til bedre forklaringer og mer avanserte beskrivelser (Miles, Huberman, & Saldana, 2013). Grunnen til at jeg valgte et antall på fire kommuner var fordi jeg ønsket å beholde en viss dybde samtidig som jeg ønsket å øke overføringsverdien. Det er ikke mulig å gå like mye i dybden som ved en enkeltcasestudie, men jeg vurderte det slik at dersom jeg ikke valgte et høyere antall enn fire kommuner var det fortsatt mulig å oppnå en god dybdeforståelse samtidig som det bidro til å økte overførbarheten.

3.2.2 Valg av casekommuner

Ved komparative casestudier er utvalget spesielt viktig med tanke på muligheten for å kunne sammenligne casene. Casene må ha noen grunnleggende likheter som gjør en sammenligning mulig. Det er den kommunale konteksten som er av interesse for denne undersøkelsen. Kommunene i Norge er i utgangspunktet like. Selv om de vil variere med tanke på størrelse, økonomi, lokalisering og organisering, så vil de grunnleggende kjennetegnene ved en kommunal kontekst være de samme i ulike kommuner. En sammenligning av funnene i de ulike kommunene vil derfor være mulig.

Hovedkriteriet for valg av kommuner til dette casestudiet var at kommunene måtte ha

erfaring med bruk av BMS. Jeg lagde en liste over kommuner som benytter eller har benyttet seg av BMS. Informasjon om hvilke kommuner som har erfaring med BMS fant jeg gjennom å søke på internett. Valg av kommuner ble basert på informasjon som lå tilgjengelig på kommunenes nettsider. De fleste kommunene som bruker BMS har oppgitt dette på sine nettsider, og det var også mulig å finne informasjon om dette i kommunenes økonomiplaner.

Tabell 5 viser en oversikt over casekommunene med årstallet for når BMS ble innført i kommunen, og kommunens størrelse i norsk kommunesammenheng. Seleksjonen av casekommuner er basert på erfaringen kommunene har med BMS.

Kommuner	Innføringstidspunkt	Størrelse
Kommune A	2006	Liten
Kommune B	2003	Stor
Kommune C	2003	Stor
Kommune D	2011	Liten

Tabell 5: Oversikt casekommuner

Erfaringsgrunnlaget til kommunene i tabell 5 gjorde at de fremstod som attraktive deltagere til undersøkelsen. Det var derimot mange kommuner som var av interesse, og jeg satte derfor opp en liste der jeg rangerte disse kommunene i en prioritert rekkefølge. Denne listen bestod av 15 kommuner, og rangeringen var basert på hvor interessante jeg syntes de var med tanke på bakgrunnsinformasjonen jeg hadde, og litt med tanke på tilgjengelighet i forhold til geografiske avstander. Det var to kommuner som ikke svarte på min henvendelse, noe som innebærer at kommunene i tabell 5 er blant de som ble prioritert øverst på listen.

3.3 Datainnsamling

Vanlige måter å samle inn kvalitative data på er observasjon, intervjuer og gruppesamtaler. Datainnsamlingen må dokumenteres, og kvalitative data foreligger i form av tekst, lyd og/eller bilder. Lyd- og bildeopptak skrives vanligvis ut som tekst, en prosessen som kalles transkribering (Johannessen et al., 2011).

Nedenfor følger en gjennomgang av datainnsamlingsmetode og gjennomføringen av undersøkelsen, intervjuguide og spørsmål, og utvalgsstrategi.

3.3.1 Intervju

Jeg valgte å benytte meg av dybdeintervjuer som datainnsamlingsmetode. Intervjuer er den mest vanlige måten å samle inn kvalitative data på, og det er en fleksibel metode som gjør det mulig å få fylldige og detaljerte beskrivelser (Johannessen et al., 2011). Intervjuer er en effektiv måte å samle inn data på, og et intervju kan gi mye og relevant informasjon på kort tid. Jeg valgte intervju som datainnsamlingsmetode fordi denne metoden egner seg godt til å få frem informantenes erfaringer og oppfatninger.

Kvalitative intervjuer gir informantene en større frihet til å uttrykke seg, noe et strukturert spørreskjema ikke tillater. Intervjuer kan derfor bidra med informasjon utover det som det spørres om, og en slik metode vil kunne belyse kompleksitet og nyanser på en bedre måte (Johannessen et al., 2011). Intervjuer gir også muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål underveis. Oppfølgingsspørsmål kan oppmuntre til refleksjon, og bidra til bedre forklaringer og bedre forståelse gjennom spørsmål som «Hva mener du?», «Kan du klargjøre?», «Kan du forklare?». Fleksibilitet og utnyttelse av temaer som dukker opp gjennom intervjuet er viktig (Johannessen et al., 2011).

Ved kvalitative intervjuer er det viktig å tenke på forskerens rolle. En forsker kan ha en nøytral rolle, der man holder seg litt i bakgrunnen og lar informantene prate fritt uten for mye avbrytelser, eller man kan innta en mer aktiv rolle der forskeren er en del av en sosial interaksjon. Jeg la vekt på å være en god lytter og legge til rette for at informantene fikk anledningen til å fortelle om deres situasjon.

Jeg valgte å gjennomføre semistrukturerte intervjuer med enkeltpersoner. Et semistrukturert intervju er et delvis strukturert intervju og har en overordnet intervjuguide som utgangspunkt for intervjuet. Forskeren kan bevege seg frem og tilbake i intervjuguiden da rekkefølgen på spørsmål og temaer ofte er fleksibel og kan varieres (Johannessen et al., 2011).

Intervjuet foregikk ansikt til ansikt, og fant sted på et møterom på rådhuset til de ulike kommunene. Intervjuet startet med at informantene fikk muligheten til å fortelle fritt om modellen som blir bruk i deres kommune og bakgrunnen for å innføre BMS. De fleste informantene kom med informasjon og svar på mange av spørsmålene i intervjuguiden uten at jeg hadde rukket å stille disse spørsmålene enda. Dette førte til at jeg gikk frem og tilbake i intervjuguiden avhengig av hva informantene snakket om, og rekkefølgen på spørsmålene varierte mellom alle intervjuene.

Det ble gjort lydopptak av hvert intervju ved hjelp av smarttelefon. Lydopptakene bidro til at jeg i større grad kunne rette oppmerksomheten mot informantene, slik at jeg kunne

reflektere bedre over det som ble sagt og stille gode oppfølgingsspørsmål. Jeg noterte også litt underveis, slik at jeg kunne la informantene prate ferdig uten å avbryte med oppfølgingsspørsmål. Jeg noterte viktige punkter med spørsmål slik at jeg ikke skulle glemme å stille disse spørsmålene når informantene var ferdige med å prate.

Tabell 6 viser en oversikt over datoen og lengden på intervjuene.

Kommune	Dato	Intervjulengde
Kommune A	19.02.2016	45 min
Kommune B	04.02.2016	1 time og 18 min
Kommune C	28.01.2016	1 time og 5 min
Kommune D	28.01.2016	1 time og 22 min
Gjennomsnitt		1 time og 8 min

Tabell 6: Oversikt intervjuer

3.3.2 Utforming av intervjuguide og spørsmål

En intervjuguide er en liste over temaer og generelle spørsmål som skal gjennomgås i løpet av et intervju. De ulike spørsmålene er utledet fra problemstillingene som undersøkelsen skal belyse (Johannessen et al., 2011).

Jeg utformet en intervjuguide i forkant av intervjuene. Intervjuguiden ble strukturert i ulike tema basert på oppgavens to problemstillinger. Jeg skilte mellom intervju spørsmål og forskningsspørsmål, og organiserte det slik at det var mulig å se hvilke intervju spørsmål som tilhørte de ulike forskningsspørsmålene. Intervju spørsmålene ble delt inn i ulike tema, og karakteriseres som åpne spørsmål. Jeg startet med noen innlednings spørsmål knyttet til initiativ til og bakgrunn for innføringen av BMS, og jeg oppmuntret informantene til å fortelle fritt om modellen som ble brukt i deres kommune. Intervjuguiden var deretter delt inn i *tilpasning av BMS, bruk av BMS, og utfordringer*. Under disse temaene var det utformet spørsmål knyttet til blant annet perspektiver, utforming av målekort, målemetoder og måleindikatorer, strategikart, utbredelse, integrering og forankring av modellen. Jeg avsluttet med spørsmål knyttet til oppnådde effekter og opplevd nytte av BMS.

Intervju spørsmålene er utformet på bakgrunn av at de skal kunne bidra til å besvare oppgavens to problemstillinger. Ved utformingen av intervju spørsmålene har jeg tatt utgangspunkt i det teoretiske rammeverket til oppgaven. Noen av spørsmålene inneholder derfor ulike faguttrykk, men jeg forsikret meg om at informantene hadde forståelse for disse før jeg stilte spørsmålet.

3.3.3 Utvalg av informanter

Kvalitativ forskning kjennetegnes av at man går i dybden med et fåtall informanter. Dersom man har for mange informanter vil dette kunne gå utover mulighetene for en god dybdeforståelse.

Utvalget består av fire informanter, altså en informant fra hver kommune. Det er vanskelig å avgjøre på forhånd hvor mange intervjuer man skal gjennomføre, og jeg var forberedt på å gjennomføre flere intervjuer med andre informanter dersom datamengden ikke var tilstrekkelig nok. Hvert intervju varte i over en time og resulterte i store mengder innholdsrik data. Når jeg hadde gjennomført alle intervjuene vurderte jeg det derfor slik at det ikke var nødvendig med flere intervjuer.

Informantene bestod av ulike personer fra toppledelsen i de fire kommunene. Dette var en strategisk utvelgelse for å sikre at jeg fikk informanter som hadde god kjennskap til arbeidet med BMS på et overordnet nivå og som dermed var egnet til å belyse problemstillingen. Strategisk utvelgelse bidrar til å sikre at informantene kan gi nødvendig informasjon om fenomenet som studeres, og at man unngår eventuelle klassifiseringsskjevheter. Klassifiseringsskjevheter oppstår gjerne når man har et tilfeldig utvalg av informanter, og innebærer at informantene som er med i undersøkelsen ikke er de som er egnet til å belyse problemstillingen (Johannessen et al., 2011).

Rekrutteringen foregikk ved at jeg sendte en forespørsel på mail til rådmannen i kommunen, der jeg forklarte at det var ønskelig å intervju en fra toppledelsen med god kjennskap til arbeidet med BMS, og om de eventuelt kunne henvise meg til aktuell person. Det var derfor opp til rådmannen å avgjøre hvem i ledergruppen som var best egnet til å stille til intervju. Jeg valgte en slik tilnærming til rekrutteringen fordi jeg tenkte at ledelsen i de ulike kommunene selv visste hvem som var best egnet til å besvare spørsmål knyttet til BMS i deres kommune.

3.3.4 Påvirkning av informanter

Et av kjennetegnene ved kvalitative undersøkelser er at de krever direkte kontakt med informantene. Dette gjelder både ved bruk av ulike former for observasjon og ved intervjuer. Den nære kontakten som oppstår med informantene ved kvalitative undersøkelser medfører en risiko for at forskeren og/eller informanten bevisst eller ubevisst påvirker hverandre. Ved kvalitative intervjuer ute i felt oppstår noe som kalles *intervjueffekt*. Intervjueffekt innebærer at intervjueren ubevisst kan påvirke både informantene og settingen bare ved å være tilstede.

Informantene kan bli påvirket gjennom kroppsspråk, stemmeleie og holdninger, noe som kan føre til at de svarer det de tror er forventet (Johannessen et al., 2011).

Bevisst påvirkning kan også forekomme dersom forskeren har gjort seg opp noen antagelser på forhånd som de ønsker å få bekreftet. Det er også en fare for at informantene kan pynte på svarene eller være uærlige dersom de ønsker å stille seg selv eller sin situasjon i et bedre lys. Det er derfor viktig å være klar over disse effektene i forkant av et intervju dersom man ønsker mest mulig nøytralitet.

Jeg har prøvd å redusere risikoen for uønsket negativ påvirkning ved å prøve å unngå ledende spørsmål. Jeg har også prøvd å fokusere på dette med å være både åpen og informert. Jeg er på forhånd informert med tanke på teorigjennomgangen og annen bakgrunnsinformasjon, men det er samtidig viktig å ha et åpent syn under intervjuet.

3.3.5 Andre kilder

Datagrunnlaget i studien er supplert med informasjon fra kommunenes styringsdokumenter. Jeg har fortatt en innholdsanalyse av økonomi- og handlingsplaner, årsbudsjett og årsrapporter. Dette var nyere dokumenter fra 2014 og 2015.

Hensikten med å gjennomføre en slik innholdsanalyse var å finne relevant og objektiv data som kunne bidra til å belyse problemstillingen. Data hentet ut fra slike dokumenter fungerer som et objektivt supplement til de mer subjektive dataene som innhentes ved hjelp av intervju, og vil derfor kunne bidra til å øke studiens kvalitet.

I styringsdokumentene har jeg sett på målekortenes utforming, bruk av perspektiver/strategiske fokusområder, måle-/styringsindikatorer, målemetoder og bruk av terskelverdier. Dataene fra styringsdokumentene til de ulike kommunene ble sammenlignet.

3.4 Dataanalyse

Dataanalyse innebærer å analysere og tolke innsamlet data, og analyse av kvalitative data innebærer å bearbeide tekstmateriale. Ved kvalitative analysere er det vanlig å organisere data etter tema, for så å analysere og tolke. En vanlig tilnæringsmåte ved analyser av kvalitative data, er å redusere informasjonsmengden før man tar fatt på selve analysen, dette for å gjøre det mer håndterbart (Johannessen et al., 2011).

Organisering av data innebærer redusering og systematisering av datamaterialet for å få en bedre oversikt, noe som bidrar til å legge et godt grunnlag for analysen.

Intervjuene ble som sagt dokumentert ved hjelp av lydopptak. Intervjuene ble derfor

transkribert kort tid etter at de ble gjennomført, og resulterte i store mengder tekstmateriale. Jeg startet derfor først med å redusere datamengden for å få oversikt over informasjonen som lå i datamaterialet. Dette gjorde jeg ved å gjennomføre en kategoribasert inndeling av datamaterialet med bruk av koding. Jeg benyttet meg av koding for å strukturere og systematisere datamaterialet. Koding bidrar til å organisere data etter tema, og innebærer at man setter merkelapper på ulike deler, setninger eller avsnitt i tekstmaterialet, slik at man lettere kan finne frem i datamaterialet og få frem meningsinnholdet i teksten. Kodene jeg brukte ble utledet fra temaene og intervju spørsmålene i intervjuguiden. Jeg gikk igjennom og kodet et og et intervju hver for seg, men jeg brukte de samme kodene på alle intervjuene, dette fordi jeg skulle gjennomføre en komparativ analyse.

Jeg gjennomførte en komparativ analyse, der jeg først analyserte en og en case hver for seg, for så å gjøre en sammenligning. Jeg gjennomførte derfor en tverrsnittbasert analyse, og jeg benyttet meg av en repliseringsstrategi der jeg så på likheter og ulikheter mellom kommunene.

Analysen innebærer å identifisere mønstre i datamaterialet som kan kommuniseres, og informasjonen som ligger i datamaterialet må fortolkes for å avdekke meningsinnholdet. Bruk av diagrammer og tabeller kan blant annet brukes til å sortere og organisere datamaterialet, og kan bidra til å identifisere disse mønstrene (Johannessen et al., 2011). Etter at jeg hadde kodet intervjuene, utarbeidet jeg tabeller som jeg delte inn etter kommune og koder. Tekst fra de ulike intervjuene med samme kode ble plassert under den aktuelle koden i tabellen. Dette bidro til at det var lettere å se likheter og ulikheter mellom de ulike kommunene, og tabellene var derfor nyttige i forbindelse med den komparative analysen.

Analysen var en teoristyrte analyse, der jeg tolket funn opp mot eksisterende teori på området. Analysen er strukturert etter tema fra intervjuguiden, og jeg analyserte en og en kommune hver for seg, for så å gjøre en komparativ analyse.

3.5 Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet er sentrale kriterier for å vurdere undersøkelsens kvalitet og troverdighet. Validitet og reliabilitet er i utgangspunktet begreper fra kvantitativ forskning, og det er derfor vanlig å bruke begreper som pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet når man skal vurdere kvaliteten til kvalitative undersøkelser (Johannessen et al., 2011).

3.5.1 Reliabilitet

Reliabilitet sier noe om påliteligheten til undersøkelsen. Reliabilitet kan defineres som «fravær av tilfeldige feil», og henger derfor sammen med undersøkelsens bekreftbarhet (Gibbert, Ruigrok, & Wicki, 2008). Høy reliabilitet innebærer at uavhengige målinger gir samme resultat, det vil si at ulike forskere vil komme frem til de samme resultatene dersom de gjennomfører den samme undersøkelsen med de samme premissene (Gibbert et al., 2008; Johannessen et al., 2011). Det er viktig at funnene fra undersøkelsen er et resultat av selve forskningen, og ikke et resultat av forskerens subjektive holdninger. Dersom resultatene fra den kvalitative undersøkelsen kan bekreftes av andre forskere gjennom tilsvarende undersøkelser, vil dette bidra til å styrke påstanden om fravær av tilfeldige feil, og dermed styrke undersøkelsens reliabilitet (Johannessen et al., 2011).

Det kan derimot være vanskeligere å teste påliteligheten til kvalitative undersøkelser enn det er ved kvantitative undersøkelser. Kvalitative undersøkelser kan ofte være kontekstavhengige og avhengig av egenskapene til forskeren og informantene. Det kan derfor være vanskelig å gjenskape samspillet og samtalen mellom forsker og informanter ved en lignende studie. Kvalitative studier innebærer fortolkninger av data, og ulike forskere vil kunne tolke de samme dataene på ulike måter og dermed komme frem til ulike konklusjoner.

En rekke tiltak kan gjøres for å sikre høy reliabilitet ved kvalitative undersøkelser. Ved datainnsamlingen tok jeg blant annet lydopptak av alle intervjuene. Dette bidrar blant annet til et mer detaljert analysearbeid, og sikrer at jeg ikke glemmer viktige detaljer eller at jeg husker feil. Lydopptak fanger opp alle detaljer ved at alt som blir sagt blir tatt opp, mens man ved å kun notere ikke klarer å skrive ned alt informantene sier.

Jeg har også prøvd å sikre pålitelighet gjennom en beskrivelse av intervjukonteksten og gjennom en detaljert fremstilling av fremgangsmåten, der jeg blant annet har redegjort for prosedyrene ved datainnsamlingen og dataanalysen. Mange av funnen fra undersøkelsen støtter litteraturen beskrevet i teorigjennomgangen i kapitel to i oppgaven. Dette bidrar til å styrke bekreftbarheten og påliteligheten til undersøkelsen.

3.5.2 Validitet

Validitet går ut på å vurdere om vi måler det vi tror vi måler, altså undersøkelsens troverdighet. Troverdighet henger sammen med begrepsvaliditet, og i kvalitative undersøkelser innebærer dette om man faktisk undersøker det man sier man undersøker (Gibbert et al., 2008; Johannessen et al., 2011).

For å prøve å sikre begrepsvaliditet har jeg blant annet lagt vekt på å gi relevant informasjon til informantene i forkant av intervjuet, dette for å unngå eventuelle misforståelser. Jeg forsikret meg også om at vi hadde en felles forståelse av sentrale begreper gjennom å avklare dette med informanten. Jeg har kun intervjuet informanter som er en del av ledelsen i kommunen og som har god kjennskap til arbeidet med BMS i kommunen. Dette bidro til å redusere risikoen for klassifiseringsskjevheter som ofte kan oppstå dersom man gjør et tilfeldig utvalg av informanter (Johannessen et al., 2011). Jeg har også utarbeidet spørsmål som reflekterer det teoretiske rammeverket og sentrale teoretiske begreper knyttet til BMS så godt som mulig.

Ekstern validitet er knyttet til undersøkelsens overførbarhet (Gibbert et al., 2008; Johannessen et al., 2011; Johnson, 1997). Ekstern validitet er ivaretatt dersom funnen i studien kan generaliseres eller overføres til andre personer, settinger eller tider. Generalisering er i utgangspunktet ikke et mål ved kvalitative undersøkelser (Johnson, 1997). I kvantitative undersøkelser ønsker man et tilfeldig og representativt utvalg. Et tilfeldig utvalg er et viktig kriterie for generalisering av funn fra et utvalg til en større populasjon (Johannessen et al., 2011; Johnson, 1997). Det er sjelden at utvalget i kvalitative undersøkelser velges tilfeldig, og statistisk generalisering blir derfor ikke mulig ved kvalitative undersøkelser. Det er derimot mulig å overføre kunnskap fra en undersøkelse til andre områder enn det som studeres. Man snakker derfor om overførbarhet i forbindelse med kvalitative undersøkelser (Gibbert et al., 2008; Johannessen et al., 2011).

Komparative analyser av fire til ti caser øker sjansen for overførbarhet til andre sammenhenger (Gibbert et al., 2008). Som nevnt tidligere har jeg forsøkt å øke overførbarheten gjennom å foreta en komparativ casestudie av fire kommuner. Beskrivelser og fortolkninger av funnene i disse kommunene, spesielt funn som knytter seg til likheter mellom kommunene, vil kunne være nyttige for andre kommuner enn de som studeres. Jeg har også prøvd å øke overførbarheten ved å beskrive utvalgsstrategi, seleksjonsvalg og casekontekst.

3.6 Etikk og personvern

Etikk omhandler prinsipper, regler og retningslinjer for hva som er rett eller galt. Etikk dreier seg om forholdet mellom mennesker og hva man kan og ikke kan gjøre mot hverandre. Samfunnsvitenskapelig forskning reiser derfor en rekke etiske spørsmål da slik forskning berører enkeltmennesker og forhold mellom mennesker. Etske problemstillinger oppstår

spesielt i forbindelse med datainnsamlingen i de tilfeller forskningen direkte berører mennesker, og det er derfor viktig at forskeren tar etiske hensyn (Johannessen et al., 2011). Undersøkelsesopplegget må kunne rettferdiggjøres etisk, og konfidensialitet, informert samtykke og ivaretagelse av informantenes integritet er sentrale etiske prinsipper som må overholdes ved gjennomføring av kvalitative studier (Fangen, 2015).

Ved intervjuer er det viktig at informantene ikke utsettes for påvirkning som er etisk uakseptabel. Nærgående og personlige temaer kan oppleves som ubehagelig for informanten, og det er viktig at personen som intervjuer ikke presser informantene til å gi informasjon om forhold som tydelig oppleves som ubehagelige. Det er viktig at den som intervjuer behandler informanten med respekt, og det samme gjelder for informasjonen som kommer frem i intervjuene (Johannessen et al., 2011). Integriteten til informantene skal ivaretas både under selve intervjuet og i etterkant når resultatene analyseres og presenteres. Et vanlig krav er at man anonymiserer gjenkjennende detaljer (Fangen, 2015). Resultatene fra intervjuene i min undersøkelse er anonymisert i oppgaven, og de vil derfor ikke kunne knyttes til enkeltpersoner eller kommunenavn.

Konfidensialitet innebærer begrensinger i forhold til hvem som har tilgang på informasjonen fra informantene og tilhørende personopplysninger (Fossheim, 2015). Dette innebærer at informasjon og personopplysninger skal behandles og oppbevares på en måte som hindrer at disse opplysningene kan bli misbrukt av andre. Informasjon fra undersøkelser skal kun brukes til det formålet dataene er samlet inn for, og skal ikke brukes i andre sammenhenger enn det som er oppgitt på forhånd (Johannessen et al., 2011). Når masteravhandlingen er avsluttet vil personopplysninger, lydopptak og transkriberte intervjuer slettes.

Konfidensialitet henger sammen med kravet om frivillig informert samtykke (Fossheim, 2015), og personopplysningsloven stiller blant annet krav om samtykke (Johannessen et al., 2011). At samtykket er informert innebærer at de som deltar i undersøkelsen skal ha nødvendige opplysninger om undersøkelsen før de samtykker til deltagelse. Samtykket skal være en frivillig, uttrykkelig og informert erklæring om at vedkommende som deltar godtar behandling av opplysninger om seg selv og det som blir sagt i intervjuet (Johannessen et al., 2011). Informantene fikk tilsendt et informert samtykke i forbindelse med forespørselen om deltagelse i undersøkelsen. Det informerte samtykket inneholdt en beskrivelse av prosjektet, formålet med undersøkelsen og hvilke temaer det ville bli spurt om på intervjuet, samt behandling og oppbevaring av informasjon og personopplysninger. Samtykket ble signert av informanten ved selve intervjuet.

Prosjektet ble meldt til og godkjent av Personvernombudet for forskning ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

3.7 Oppsummering

I dette kapitlet har valg av forskningsmetode og forskningsdesign, samt datainnsamlingen blitt gjennomgått. Jeg har valgt en kvalitativ undersøkelse, der jeg skal gjennomføre en casestudie av fire kommuner, og datainnsamlingen skjer i form av dybdeintervjuer. Valg av casekommuner, utvalg av informanter, og utformingen av intervjuguide og spørsmål har også blitt gjennomgått. Dataanalysen har blitt beskrevet, som blant annet innebærer at jeg analyserer hver case hver for seg, for så å gjennomføre en komparativ analyse. Deretter ble studiens reliabilitet og validitet presentert, og avslutningsvis gikk jeg igjennom etikk og personvern.

I neste kapittel blir resultatene fra undersøkelsen presentert. Kapitlet er strukturert etter de ulike kommunene, og hver kommune blir gjennomgått hver for seg. Den komparative analysen kommer som et eget kapittel etter kapittel 4, og her vil resultatene fra de ulike kommunene sammenlignes og drøftes.

4. Resultater

I dette kapittelet blir resultatene fra undersøkelsen presentert og analysert. Kapittelet er inndelt i de ulike kommunene, der jeg går igjennom en og en kommune hver for seg. Resultatene fra intervjuene gjennomgås og suppleres med informasjon fra dokumentanalysen, og gjennomgangen er strukturert etter temaer fra intervjuguiden.

4.1 Kommune A

4.1.1 Innføring av BMS

Kommune A betraktes som en liten kommune sett i norsk kommunesammenheng, og kommunen innførte BMS som et styringsverktøy i 2006. Da BMS ble innført for første gang ble det innført på bakgrunn av de nye endringene som fant sted i kommunal sektor på starten av 2000-tallet. Kommunen hadde valgt å ta i bruk BMS i en periode da det var et stort fokus på BMS i kommunal sektor, og informanten beskriver det som et valgt som ble tatt da denne modellen var veldig i vinden, og da det var en trend at kommuner tok i bruk BMS.

Etter innføringen i 2006 ble BMS brukt i vekslende grad. Mangel på tilpasning til eget behov og oppdateringer av systemet førte til at BMS ble, som informanten kalte det, et sovende verktøy. Informanten beskriver det slik:

«Det var en periode der det på en måte ble et slikt sovende verktøy, det ble bare videreført med de samme måleparametrene og stort sett de samme målene år for år, uten å være gjenstand for noe kritisk vurdering».

Informanten fortalte også at det hadde vært liten etterspørsel etter BMS-data fra tidligere rådmannsledelser, og at dette hadde gått ut over rapporteringen fra tjenestelederne. Det er en viktig forutsetning at BMS tilpasses og oppdateres kontinuerlig for at det skal fungere optimalt. BMS er ikke noe man innføre en gang og så er man ferdig med det, man må hele tiden utvikle og tilpasse modellen i takt med endringer i omgivelsene (Wisniewski & Ólafsson, 2004; Yetano, 2009). Mangel på dette kan nok ses på som årsaken til at kommunen i starten ikke helt klarte å nyttiggjøre seg av modellen, og at det derfor ble et såkalt sovende verktøy, ved at man ikke klarte å se verdien av det og derfor ikke viet det nok oppmerksomhet.

Modellen har derimot blitt revitalisert de siste tre årene, og har på en måte blitt innført på nytt for tre år siden. I løpet av de siste årene har kommunen grepet fatt i BMS igjen, gjort om på mål og målekriterier, og satt fokus på det i resultatstyringsløyfa. Når jeg spør om årsaken til at de har valgt å ta tak i dette nå, og revitalisere BMS, så svarer informanten blant annet dette:

«Det har litt med mannskapet og mannskapsskiftet å gjøre, ikke minst den nye rådmannen som har hatt et tydelig fokus på det. Så det var kanskje den viktigste årsaken til at BMS kom opp igjen som et mer sentralt styringsverktøy for oss».

Rådmannen som øverste leder har hatt en sentral rolle i revitaliseringen av BMS, og etter rådmannens initiativ og ønske har BMS blitt innført som et aktivt styringsverktøy igjen. Det kommer frem av intervjuet at rådmannen har vært veldig bevisst på, og kommunisert godt ut i organisasjonen, at dette er et verktøy han ønsker å bruke i forbindelse med å måle og lede sine tjenesteledere.

Formålet med å benytte seg av BMS igjen, var knyttet til kommunens ønske og behov for å måle tjenesteenhetene på andre områder enn bare det som kan måles i kroner. De ønsket på en bedre måte å måle de myke verdiene i tillegg til de harde verdiene. De ønsket altså noe som kunne bidra med å si noe om kvalitet, og ikke bare kvantitet og penger. Som det fremgår av styringsdokumentene til kommunen, innebærer BMS som styringssystem i kommune A, at tjenesteenhetene måles på kvalitet og måloppnåelse i tillegg til økonomi.

4.1.2 Tilpasning og bruk

Når det gjelder arbeidet med å tilpasse modellen til egen organisasjonen, som nevnt tidligere er svært sentralt for en vellykket innføring av BMS, så er dette noe som har utviklet seg og gått seg til gjennom årene siden innføringen i 2006. Informanten fortalte at BMS hadde hatt begrenset nytteverdi i den formen det tidligere hadde hatt. Modellen som ble innført i 2006 var i liten grad tilpasset kommunen og deres behov, og dette førte nok til at kommunen ikke klarte å nyttiggjøre seg av den og at det derfor ente med å bli et såkalt sovende verktøy.

Informanten sa blant annet dette:

«Den tidligere formen vi hadde var litt mer innført på den standard modellen, og det fungerte ikke så godt da».

Flere studier har blant annet vist at mangel på tilpasning til egen kontekst fører til at modellen blir for komplisert (Azizi & Rushiti, 2014; Funck & Larsson, 2013; Fältholm & Nilsson, 2010). Som nevnt tidligere fant Yetano (2009) i sin studie at den tradisjonelle modellen ble for kompleks og at en tilpasning derfor var helt nødvendig.

Når det gjelder revitaliseringen av BMS har kommunen derimot jobbet mye med å tilpasse modellen til kommunen og deres behov. Informanten forteller at de denne gangen hadde fokus på å gjøre det helt ut fra deres eget behov, uten å tenke på noen teoretiske modeller. Mange av de gamle målene og indikatorene ble forkastet, og i forbindelse med

arbeidet med å finne nye indikatorer som kunne bidra til å måle kvalitet sier informanten følgende: «*Da gikk det ganske konkret på å finne ting som var vesentlig her i gården*».

Kommunen har denne gangen jobbet ut i fra hva som er deres behov, og lagt vekt på å tilpasse modellen og gjøre den til sin egen. Kommunen har jobbet med å finne en måte å innrette styringssystemet på slik at det er mulig å tilpasse det den enkelte tjenesteenhet og deres hverdag.

4.1.2.1 Medvirkning

Rådmannen og kommunalsjefen har vært godt involvert i utarbeidelsen av det nye målekartet. En viktig forutsetning i arbeidet med å forankre BMS i organisasjonen er at det blir viet oppmerksomhet fra toppledelsen. Engasjement og motivasjon fra toppledelsen kan også bidra til å motivere de ansatte. Det samme gjelder dersom medarbeiderne og de det gjelder involveres i prosessen. Involvering vil kunne bidra til å skape eierskap til det som utvikles, øke motivasjonen og føre til at modellen lettere forankres i organisasjonen (Bigliardi et al., 2011; Rodríguez Bolívar et al., 2010).

Informanten forteller blant annet at ledelsen hadde en omfattende runde med de ulike tjenestelederne i forbindelse med utarbeidelsen av de nye målekartene. Tjenestelederne var involvert i arbeidet med å sortere hva som skulle inkluderes og ikke, og de deltok i prosessen med å finne målbare kriterier som skulle legges til grunn for de nye målekartene. Informanten sier blant annet: «*Tjenestelederne selv er ganske delaktige i å finne frem til gode måleindikatorer*».

4.1.2.2 Målekartets utforming

Målekartet er utviklet sentralt i dialog med tjenestelederne. Det er utarbeides et målekart for hvert tjenesteområde, men disse er utformet på et overordnet nivå. Dette innebærer at f.eks. skolesektoren samlet sett har et målekart, men at det ikke utarbeides individuelle målekart for hver skole. Målekartene er etablert på sektornivå og ikke virksomhetsnivå. Målkortet er et helhetlig og overordnet målekart i den forstand at det er det samme målekartet på de ulike tjenesteenhetene, med unntak av spesifikke måleindikatorer som varierer med de ulike tjenestene, f.eks. at skolesektoren måles etter noen andre indikatorer enn helse og omsorg. Informanten beskriver det slik:

«*Målekartet er i utgangspunktet likt, men så er det enkelte måleparametre som da er byttet ut i fra en plass til en annen. Så vi har et sett med verdier som vi måler på det samme på alle tjenesteenhetene, også har vi noen tilleggsverdier som måles individuelt*».

Kommune A benytter seg av fire perspektiver, *brukerperspektivet*,

medarbeiderperspektivet, økonomi, og samfunn. Målekartet er strukturert etter de tre perspektivene; bruker, medarbeider og økonomi. Samfunnsperspektivet presenteres i en fellesdel i styringsdokumentet. Hvert perspektiv i målekartet har et strategisk hovedmål, som igjen er delt inn i ulike kritiske suksessfaktorer, disse er like for alle målekortene. Deretter er målene under hvert perspektiv delt inn i en rekke måleindikatorer. I målekartet er det også satt et ambisjonsnivå for hver måleindikator, som fungerer som en terskelverdi. Informanten bekreftet at terskelverdier er noe de bruker aktivt i forbindelse med målekartene. Dette målekartet benyttes på alle de ulike tjenesteenhetene, der noen av måleindikatorene er tilpasset den enkelte tjenesteenhet, mens andre benyttes i alle målekartene.

Modellen til kommune A baserer seg på tankegangen og prinsippene i den generiske BMS modellen, men er i stor grad tilpasset kommunen og deres behov. Målekartet er enkelt og oversiktlig, og ikke for omfattende. Dette gjør det mulig å tilpasse målekartet til den enkelte tjenesteenhet på de områdene det er nødvendig. Dette var et bevisst valg da kommunen skulle revitalisere BMS og utarbeide et nytt målekart. Den tidligere modellen hadde som sagt vært ganske omfattende og komplisert, og gjennom revitaliseringen har de nå forenklet hele systemet, noe kommunen synes har fungert mye bedre. Informanten sier blant annet dette;

«I målekartet nå, har vi relevante mål, og vi har ikke for mange mål. Så jeg føler vi har balansert det godt ved at vi ikke har for mange mål lenger». Årsaken til at de nå har klart å redusere antall mål og gjort hele målemodellen enklere, er at de denne gangen fokuserte på hva som var viktig.

Måleindikatorene varierer som sagt i noen grad avhengig av tjenesteenheten. Det er tjenestelederne selv som utvikler måleindikatorene knyttet til de faglige tingene under hvert tjenesteområde, mens rådmannsledelsen jobber med de overordnede indikatorer. Målemetodene er avhengig av hvilke indikatorer det er snakk om, og varierer derfor noe fra et målekart til et annet, men metoder som brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser benyttes stort sett på alle tjenesteområdene.

Tabell 7 viser en oversikt over noen overordnede målemetoder og indikatorer som går igjen i de fleste målekartene.

Måleindikatorer	Målemetoder
<ul style="list-style-type: none"> • Brukertilfredshet • Brukermedvirkning • Kvalitet på tjenesteleveransen • Medarbeidertilfredshet • Nærvær • Regnskapstall 	<ul style="list-style-type: none"> • Brukerundersøkelse • Medarbeiderundersøkelse • Nærværstatistikk • Finansielle nøkkeltall • KOSTRA-tall • Fagsystemer

Tabell 7: Overordnede indikatorer og målemetoder

Målekartene presenteres i planverket for den kommende perioden og er en del av budsjettokumentet, mens rapporteringen med resultater fremstilles i årsberetningen. Tjenesteenhetenes bidrag til å nå de ulike målene i målekartet blir presentert i årsberetningen. Det at den enkelte tjenesteenhetens bidrag presiseres og fremstilles i årsberetningen kan bidra til motivasjon hos de som måles og de som skal rapportere. Dette kan blant annet bidra til at hver enkelt enhet i større grad ser viktigheten av det de gjør, ved at de får se sitt bidrag i en større sammenheng.

Når det gjelder kausale sammenhenger mellom perspektivene, så er ikke perspektivene i kommunen på noen måte hierarkisk organisert slik som beskrevet i litteraturgjennomgangen i kapittel to. Perspektivene var ikke rangert etter hvor betydningsfulle de er for kommunen. Selv om brukerperspektivet ble sett på som det viktigste perspektivet, så ble det lagt vekt på at de andre perspektivene også var svært viktige og at de alle var gjensidig avhengig av hverandre i det store bildet. Kommunen hadde derimot ikke et klart bilde av sammenhengene mellom perspektivene.

Når det gjelder benchmarking av andre kommuner som har lyktes med BMS, så er ikke dette noe kommunen har benyttet seg noe særlig av. I forbindelse med revitaliseringen og utarbeidelsen av nytt målekart så hadde de sett på systemet til en større kommune som de hadde kjennskap til. Modellen til denne kommunen var derimot veldig omfattende, og kommune A endte opp med en mye mer forenklet modell. Det kom blant annet frem at kommunen så på det som en fordel å være en mindre kommune i forbindelse med å benytte seg av BMS i forhold til den større kommunen de hadde kjennskap til. Informanten sa blant annet dette;

«Vi er jo så små, og det er veldig oversiktlige forhold. Det gjør at vi kan gjøre det

veldig enkelt, med relativt få indikatorer, slik at vi får ganske god oversikt da».

Et enkelt og oversiktlig system vil være lettere å bruke, og det vil kanskje også kunne øke sjansen for å lykkes med et slikt system som BMS.

4.1.2.3 Strategi, styring og ledelse

Med det nye målekartet har kommunen hatt fokus på å kontinuerlig tilpasse det i tråd med endringer i kommunen slik at man ikke ender opp med et sovende verktøy slik som forrige gang. Når nye planer vedtas blir disse planene lagt til grunn for å finne nye og oppdaterte måleindikatorer, dette gjelder både overordnede planer og planer knyttet til en tjenesteenhet. Dersom det vedtas en ny plan går kommunen inn i disse planene og ser om man kan hente ut noen andre måleindikatorer derfra som nå bør legges til grunn og måles på fremover. Når kommunen har nye planverk så måler de seg i retning av disse. Informanten forteller blant annet dette;

«Vi bruker BMS til å være med å dytte på at vi skal nå målene i planen, fremfor å bare måle på noen statiske verdier som er like fra år til år slik det var før. Har vi vedtatt en ny plan, så henter vi ut noen måleindikatorer derfra som vi da skal måle på».

Men selv om kommunen hadde et fokus på å kontinuerlig utvikle og tilpasse måleindikatorene, så var de samtidig opptatt av at ikke alle indikatorene skiftes for ofte, slik at kommunen kunne måle seg mot seg selv over tid. Det å kunne måle seg opp mot seg selv, og sammenligne seg selv med tidligere år, var en viktig dimensjon for kommunen. Kommunen jobbet derfor med å finne en balansegang mellom disse to dimensjonene, der man var fleksibel samtidig som man ikke vinglet for mye fra år til år. Yetano (2009) påpeker blant annet viktigheten av å utvikle fleksible indikatorer som samtidig kan sammenlignes over tid.

På spørsmål knyttet til å nyttiggjøre seg av resultatene fra målingene, så fikk jeg til svar at dette var et område de kunne bli flinkere på. Informanten sa blant annet;

«Vi er gode på å rapportere, men vi er ikke så gode på å evaluere den rapporteringen. Så det er nok det største forbedringspotensialet som vi har i forhold til BMS».

Resultatene rapporteres som sagt i årsberetningen, og kommunen beskriver at de har en administrativ gjennomgang av resultatene, men kommunen er ikke så flink til å nyttiggjøre seg av resultatene i form av å planlegge og iverksette umiddelbare tiltak basert på resultatene. På spørsmål om hva som kunne være årsaken til dette, klarte ikke informanten å finne noen spesielle årsaker til at det var slik, men at det kunne ha noe å gjøre med at det ikke har fått høy nok prioritering på en ganske hektisk agenda. Dette kan nok henge sammen med at de først og fremst ser på sitt BMS som et system for ytelsesmåling, og ikke i like stor grad har

fokus på styring og ledelse i BMS-modellen.

Informanten forteller også at det har vært et manglende planfokus i tidligere perioder, og at de samtidig med revitaliseringen av BMS har hatt det de kaller for en planrevolusjon, der de har fått på plass et mye mer omfattende planverk enn det de tidligere har hatt. Så informanten forklarer at de derfor ikke har så mye erfaring med handlingsplaner knyttet til BMS enda. Dette kan også være en årsak til at de foreløpig ikke har fått på plass en prosess rundt dette med å evaluere resultater og iverksette aktive tiltak basert på resultatene.

Når det gjelder koblingen til strategi i målekartet så henger dette sammen med kommuneplanens samfunnsdel. Kommuneplanens samfunnsdel inneholder strategiske veivalg knyttet til lokalsamfunn og kommunale tjenester. Kommunen bruker strategiene fra kommuneplanens samfunnsdel som input når de skal utvikle måleindikatorer, slik at målene og målingene i målekartet er knyttet til strategiene i kommuneplanen. Når det gjelder strategikart i forbindelse med BMS, så var dette noe kommunen hadde hørt om, men det var verken noe de bruker eller har prøvd å bruke. Årsaken til det var uklar. Det kan kanskje henge sammen med at kommunen ikke har følt at de har behov for dette, ved at de på en måte får en visualisering av strategien gjennom beskrivelser av strategiske veivalg i kommuneplanen.

4.1.3 utfordringer

Et av de store utfordringene for kommunen var arbeidet med å tilpasse modellen og å komme frem til det overordnede målekartet de har nå. Informanten sier blant annet;

«Selve utformingen av målekartet var en utfordring, og dette med hvordan vi skulle klare å sørge for at vi hadde de riktige tingene i målekartet».

Det å vite hva som burde inkluderes i målekartet og ikke, hadde vært en utfordring. Det hadde også vært utfordringer knyttet til praktiske detaljer, slik som å få målekartet til å passe inn i styringsdokumentene på en god måte, og hvordan synliggjøre resultatene på en god måte i årsberetningen.

En annen utfordring var knyttet til hvordan man skulle klare å synliggjøre målekartet overfor tjenestelederne. Det hadde også vært utfordringer knyttet til å få tjenestelederne til å ta målekartet på alvor. Informanten sa følgende;

«Det å få tjenestelederne til å ta det nye målekartet på alvor var jo en utfordring for oss, i og med at det hadde vært et sovende verktøy i mange år».

Kommunen har også hatt utfordringer knyttet til å finne riktige måleindikatorer. En stor utfordring har blant annet vært knyttet til hvordan man skal måle kvalitet. Det å utforme

indikatorer som måler kvalitet har vært utfordrende for kommunen. Kommunen beskriver myke verdier som vanskelig, og informanten sier blant annet dette; «Særlig innenfor de myke verdiene så er det ikke så lett bestandig å finne gode måleindikatorer, å finne indikatorer som sier noe om kvalitet har vært veldig vanskelig».

Det at mange av måleindikatorerne ikke er absolutte verdier, og at det alltid vil ligge noen vurderinger bak disse, var også noe kommunen så på som en utfordring.

Ulike rapporteringstidspunkter er også en utfordring for kommunen. Særlig gjelder dette for kvalitetsmål, der noe måles hvert år, andre annethvert år, mens andre ting kan måles per kvartal. Den kommunale kontekstens natur er årsaken til at mange måleindikatorer har ulike rapporteringstidspunkter. Informanten sa blant annet dette;

«Noen indikatorer blir målt så sjeldent som annethvert år, og det er jo en utfordring, ved at det kanskje er litt i det sjeldneste laget hvis man skal bruke det til å korrigere kursen osv. Det kan ha skjedd mye på den tiden mellom målingene».

Selv om de hadde ønsket å kunne måle det oftere, så er det sider ved den kommunale konteksten som setter begrensinger for dette. Informanten fortalte blant annet om brukerundersøkelsene, og at kommunen hadde opplevd støy blant brukerne når undersøkelsene hadde kommet for ofte, slik at det var ikke alle sektorene eller tjenesteenhetene kommunen kjører brukerundersøkelser på hvert år. Andre ting kan det for eksempel være umulig å få målt jevnlig fordi noen av kommunens tjenester er av en slik natur at det tar lang tid før eventuelle effekter er synlige og kan måles. Informanten fortalte at de hadde erfart at det til tider er vanskelig målbart.

Som nevnt tidligere hadde kommunen fokus på å tilpasse og utvikle nye indikatorer i tråd med endringer og nye planer. Men det var samtidig viktig at det ikke ble for mye utskiftning fra år til år slik at de kunne sammenligne seg med seg selv. Denne balansegang kunne derimot være utfordrende å skape.

4.1.4 Oppsummering

Kommune A innførte BMS for første gang i 2006. Manglende tilpasning og derfor en lite anvendelig målemodell, førte til at BMS ble et sovende verktøy i flere år. Dette endret seg derimot da kommunen fikk en ny rådmann som ønsket å benytte seg av BMS. Modellen ble revitaliser for å passe bedre med kommunes behov, og deretter innført på nytt. Kommunens BMS er i utgangspunktet et rapporteringssystem i forbindelse med ytelsesmåling, og kommunen har et overordnet og helhetlig målekart.

Det gamle målekartet hadde blitt videre ført fra år til år, med de samme målene og indikatorene uten at disse ble tilpasset nye forhold i kommunen. I dag henter kommunen strategier fra kommuneplanen som de legger til grunn når de skal utvikle nye indikatorer. Dette har ført til at det er mer mening i målene som nå benyttes enn det det var tidligere, noe som har vært mye mer motiverende for de skal gjennomføre og rapportere målingene. Tidligere hadde kommunen rapportert på gamle mål som var arvet fra tidligere perioder, og dette hadde naturlig nok vært lite motiverende. Gjennom det nye målekartet har kommunen fått et fokus som er mye mer «up to date».

Når kommunen fikk tilpasset modellen til egen situasjon og til eget behov, ble det interessant for lederne i kommunen å etterspørre BMS-data. Informanten sa videre; «*Når etterspørselen er der i fra ledelsen så blir det fokus på det, det var i hvert fall slik i vår organisasjon, og først da kan det bli et aktivt styringsverktøy*». Dette viser hvilken betydning ledelsen har hatt i forbindelse med å innføre BMS.

Kommunen har forenklet hele systemet, og føler at BMS fungerer veldig bra i sin enkle form. Informanten sier følgende; «*For oss har det fungert desidert best når vi fikk det veldig forenklet, slik at det ikke blir for stort og forvirrende. Og at det for tjenestelederne nå føles som meningsfylt rapportering*». Meningsfylt rapportering i den forstand at mål og indikatorer nå tilpasses og utvikles i tråd med strategier og nye planer.

Kommunen synes BMS har bidratt til en positiv forbedring i den forstand at det har bidratt med å gi et annet fokus ved måling av tjenestelederne enn kun penger og økonomi. BMS bidrar til at tjenestelederne jevnlig blir minnet på at de har et faglig ansvar i tillegg til et personalansvar og et økonomisk ansvar. BMS har bidratt med å sette fokus på mer enn bare pengene, og gitt muligheten til å måle kvalitet, noe som har bidratt til en bedre rapportering av leverte tjenester.

4.2 Kommune B

4.2.1 Innføring av BMS

Kommune B innførte BMS for første gang i 2003. Kommune B er en stor kommune i norsk kommunesammenheng, og var en av de kommunene som var tidlig ute med å innføre BMS. På tidspunktet da kommunen innførte BMS var dette fortsatt ganske nytt blant norske kommuner. BMS ble innført i en tid der kommunesektoren gikk igjennom store omveltninger som følge av fremveksten av NPM som beskrevet tidligere i oppgaven.

Det var rådmannen på tidspunktet som var initiativtageren til at BMS ble innført i

2003. Rådmannen ønsket å innføre BMS som et virkemiddel i forbindelse med de endringene som fulgte med NPM. Kommunen hadde gjennomgått en omorganisering, der man gikk fra en gammel struktur til en ny struktur med færre ledernivåer osv. BMS ble innført som et verktøy for styring av kommunen etter de nye endringene. Informanten sa blant annet dette;

«Det ble færre ledernivåer og en mer direkte styring mellom rådmannen og den enkelte tjeneste, med økte fullmakter til lederne ute, og da var et av virkemidlene i forhold til å følge opp virksomheten, å innføre BMS».

Informanten forklarer at det var en NPM-pakke som ble gjennomført, og at det derfor ble innført verktøy som var vanlig å ta i bruk den gangen i forhold til det. I forbindelse med hva som var hensikten med å innføre BMS, sa blant annet informanten også dette;

«Vi er en utviklingsorientert kommune, som ønsker å være i front og hoppe på mange prosjekter».

Det kan virke som at innføringen av BMS både er motivert ut i fra et behov og legitimering. Kommunen hadde et behov for å innføre BMS i forhold til å takle de nye endringene som fulgte NPM. Samtidig så ble BMS innført i en periode da dette var en stor og ny trend i kommunesektoren, og basert på sitatet over så kan det også virke som at kommunen fulgte en mote og at innføringen også var motivert av et legitimeringsbehov.

BMS ble derimot ikke det verktøyet som var intensjonen den gangen, og innfridde ikke forhåpningene kommunen hadde til det. Informanten beskriver det som at kommunen hadde løsningen, og scorecard, med økonomidata, brukerundersøkelser og medarbeiderundersøkelser, men at det manglet nok tjenesteproduksjonsdata til å få det til å bli et levende verktøy. Det hadde blitt for krevende for kommunen å få på plass gode produksjonsdata for alle områder, og systemet ble oppdatert svært sjeldent. Modellen ble ikke prioritert godt nok blant lederne, og manglende fokus og etterspørsel etter resultater fra ledelsen førte til at modellen aldri helt kom inn i styringsdialogen. Informanten sa blant annet dette; *«Det manglet den siste greia i forhold til å få på plass produksjonsdata på en sånn måte at det faktisk ville bli viktig i styringsdialogen».*

Disse tingene henger nok sammen med manglende tilpasning til den kommunale konteksten i 2003. Informanten fortalte at arbeidet med å tilpasse modellen hadde i sin tid blitt undervurdert.

Kommunen har i senere tid vridd litt på det og utviklet et målekart som passer bedre med behovene til en kommune. Kommunen har videreført de samme perspektivene som ble innført i 2003, og den gamle modellen kan betraktes som en variant av dagens modell.

4.2.2 Tilpasning og bruk

Kommune B har utviklet et eget system som baserer seg på grunntanken og prinsippene i den generiske BMS-modellen. Formålet med å bruket BMS i kommune B, er at kommunen skal måle og rapportere på noe mer enn kun økonomi. Kommunen måler blant annet kvalitet gjennom å balansere fokuset mellom de ulike perspektivene.

Kommune B har tilpasset sitt målekart basert på kommunens ønske om å være mindre nøkkeltallsorientert og mer fokusert mot kvalitativ rapportering. Målekartet til kommune B er mindre nøkkeltallsorientert enn det den generiske BMS-modellen legger opp til. Kommunen følte at standard modellen var veldig styrt i firkantete ark, og at det lett kunne bli et overdrevent fokus på nøkkeltall, noe de følte ikke passet inn i sin kommunale setting. BMS går som kjent ut på å balansere det finansielle med det ikke-finansielle, og selv om man måler f.eks. kvalitet, så er måleindikatorne som beskrevet i litteraturgjennomgangen, tallfestede verdier som skal bidra til å kvantifisere kritiske suksessfaktorer og overordnede målsettinger. BMS legger opp til at måleindikatorne er kvantitative uavhengig av om man måler det finansielle eller det ikke-finansielle. Kommune B har derimot hatt et behov for å gjøre en del av indikatorne i målekartet mer kvalitative og verdibaserte. Informanten sier følgende;

«Den standard modellen følte vi var veldig nøkkeltallsorientert, og nesten bare tallbasert, så her har vi tatt oss den friheten til å legge inn litt innhold i målekartet som også kan rapporteres kvalitativt, og som ikke kan telles direkte da. Slik at det blir litt mer kjøtt på beinet».

De kommunale tjenestenes karakter innebærer at det ikke er alt som er like lett å tallfeste, kommune B har derfor tilpasset og utviklet et målesystem som inneholder en rekke kvalitative måleindikatorer. Mange av resultatmålene er derfor verbale istedenfor konkrete tall som skal oppnås. Det er en rekke kommunale tjenester som har langsiktige effekter, og det kan derfor være vanskelig å måle effektene av en rekke tiltak innenfor disse tjenestene. Noen av resultatmålene er derfor kvalitative, og måles ikke i form av tall, men i form av f.eks. gjennomført/ikke gjennomført, eller iverksatt/ikke iverksatt. Informanten sa blant annet dette;

«Målekartet er altså en blanding av tradisjonelle nøkkeltall og kvalitativ rapportering der vi rapporterer på iverksatt eller gjennomført aktivitet uten å nødvendigvis rapportere på effekten, i de tilfellene det er vanskelig å måle effekten av et tiltak».

Barnevern er f.eks. et slikt område der det er vanskelig å måle effekter, da disse ofte er langsiktige. Informanten sa blant annet at dersom man f.eks. jobber med et forbyggende arbeide for barn og unge, så kan det kanskje gå ti til tjuer år før man kan se effekten av det. Kommunen har derfor utarbeidet et målekart som gjør det mulig å rapportere på andre ting en

oppnådde effekter, og som derfor er bedre tilpasset den kommunale konteksten og dens utfordringer.

4.2.2.1 Medvirkning

Da kommune B er en stor kommune, i forhold til f.eks. kommune A, så har de egne avdelinger som f.eks. jobber med strategi og utvikling, budsjett og analyse. Det var blant annet to avdelinger innenfor disse områdene som var sentrale i utarbeidelsen av målekortet. Disse to avdelingene er en del av den administrative ledelsen i kommunen, og utarbeidet målekortet i samråd med rådmann og kommunalsjefen. Disse hadde ansvaret med å utarbeide den overordnede delen av målekartet.

Økonomer og tjenesteledere fra hvert programområde (tjenesteenhet) inkluderes i utarbeidelsen av mål og indikatorer som er sentrale innenfor hvert enkelt programområde.

4.2.2.2 Målekartets utforming

Målekartet til kommune B er et helhetlig målekart som utarbeides på et overordnet nivå. Dette innebærer at hvert programområde har et målekart, og at det er det samme målekartet som brukes på alle programområdene. Det utarbeides ikke målekart på virksomhetsnivå. Informanten sa blant annet dette;

«Vi har et opplegg som ivaretar hovedprinsippene i BMS, på et overordnet nivå. Men det å etablere..at hver virksomhet har et oppsett med nøkkeltall og målsettinger, og med avvik i forhold til det, der er vi ikke. Det er på et mer overordnet nivå som sagt».

Kommune B benytter seg av fem perspektiver; *brukere, tjenesteproduksjon, medarbeidere, økonomi, og samfunn*. Økonomi og samfunn er omtalt samlet i styringsdokumentene, der det er utarbeidet et eget målekart for økonomi og et eget målekart for samfunn. Brukere, tjenesteproduksjon og medarbeidere blir derimot uttrykt under hvert programområde. Hvert perspektiv i målekartet inneholder en rekke strategiske utfordringer. De strategiske utfordringene er delt inn i arbeidsmål som betraktes som kritiske suksessfaktorer. Disse arbeidsmålene er igjen delt inn i en rekke måleindikatorer. Hver indikator har et resultatmål som fungerer som en terskelverdi for hva som er akseptabelt. Strukturen på målekartet er lik for alle programområdene, der perspektivene med strategiske utfordringer er de samme på alle programområdene, mens arbeidsmål og indikatorer er forskjellige fra programområde til programområde.

Målekartet består som sagt av en blanding av nøkkeltall og verbale mål, og indikatorer og målemetoder variere med type programområde. Tabell 8 viser en oversikt over noen overordnede målemetoder og indikatorer som går igjen i de fleste målekartene.

Måleindikatorer	Målemetoder
<ul style="list-style-type: none"> • Brukertilfredshet • Brukervedvirkning • Kvalitet på tjenesteleveransen • Medarbeidertilfredshet • Sykefravær • Ressursutnyttelse • Omfang på tjenesten • Effektivitet på tjenesten • Kompetanse og rekruttering • Regnskapstall 	<ul style="list-style-type: none"> • Brukerundersøkelse • Medarbeiderundersøkelse • Finansielle nøkkeltall • KOSTRA-tall • Fagsystemer

Tabell 8: Overordnede indikatorer og målemetoder

Den ene målemetoden knyttet til brukere har det siste året blitt endret og tilpasset i tråd med utformingen av målekartet med tanke på kvalitativ rapportering og kvalitative resultatmål. Kommunen har valgt å gå vekk fra de tradisjonelle brukerundersøkelsene og har nå tatt i bruk nye metoder i forbindelse med brukerundersøkelsene. Tradisjonelle brukerundersøkelser blir gjennomført i form av spørreskjemaer, der de fleste svarene tallfestes. Slike spørreskjemaer er i stor grad kvantitative og gir liten tilgang til kvalitativ data. Kommunen har derfor valgt å benytte seg av kvalitative undersøkelser i form av gruppeintervjuer når de skal gjennomføre brukerundersøkelser. Kommunen ønsker mer dybdekunnskap i forbindelse med å utvikle og forbedre tjenesteleveransene, og har derfor valgt å gjennomføre gruppeintervjuer med brukere. Informanten sa blant annet dette;

«Kommunen har kommet frem til at brukerundersøkelser i seg selv, de gir en form for måling av temperatur, men de gir veldig lite dybdekunnskap eller grunnlag for endring. Så vi sluttet med generelle brukerundersøkelser i fjor, og bruker nå kun gruppeintervjuer og andre intervjuer med mer direkte tilbakemeldinger».

Kommunen gjennomfører brukerundersøkelser i form av dybdeintervjuer for å få bedre kunnskap om hva brukerne mener om tjenestene deres og som dermed bidrar med å gi kommunen et bedre grunnlag for utvikling av tjenestene.

Når det gjelder sammenhengen mellom perspektivene så er ikke disse hierarkisk organisert av kommunen. Informanten sier at kommunen betrakter perspektivene som gjensidig avhengig av hverandre, men at brukere og tjenesteperspektivet i praksis har litt større plass i oppmerksomheten. Kommunen har en klar forståelse for sammenhengene

mellom perspektivene, og informanten påpeker at disse er sentrale i den praktiske styringen av kommunen.

4.2.2.3 Strategi, styring og ledelse

Når det gjelder målekartets kobling til strategi, så er dette noe kommunen jobber med. Kommunen forsøker å få på plass en sterkere kobling mellom målekartet og strategiene i kommuneplanens samfunnsdel. Perspektivene i målekartet er inndelt i en rekke strategiske utfordringer som er utgangspunktet for etableringen av kritiske suksessfaktorer og måleindikatorer, men kommunen ønsker en enda mer direkte kobling til de overordnede strategiene. Hittil har dette vært utfordrende da kommuneplanen inneholder svært overordnede målsettinger og strategier. Informanten forklarte at disse var så overordnede at de ga veldig lite retning, og at det derfor har vært vanskelig å koble dette opp mot ønsket utvikling på virksomhet- og tjenestenivå. Målet er derfor at de overordnede målsettingene i kommuneplanen skal være i tråd med målsettingene på tjenestenivå, slik at alle programområdene kan uttrykke hva hver av de skal bidra med for å oppnå de overordnede målsettingene. Deretter skal rapporteringen i målekartet og utarbeidelsen av måleindikatorer være fokusert mot de overordnede målsettingene og strategiene kommuneplanens samfunnsdel legger til rette for. Informanten sier videre;

«Når vi da skal definere hva som er de viktigste indikatorene på hvert enkelt programområde, så må det da være i det bildet kommuneplanens samfunnsdel sier at vi skal ha fokuset vårt».

Kommunen benytter seg ikke av strategikart slik som fremstilt i BMS-litteraturen, men de har utarbeidet noe lignende. Kommunen forsøker å dele strategiene inn i årsak-virkningssammenhenger i kommuneplanens samfunnsdel. Informanten forklarer at arbeidet de nå gjør med samfunnsdelen inneholder litt av elementene fra strategikart. De definerer tre-fire overordnede målsettinger, som kan plasseres øverst i strategikartet. Deretter defineres hva som er viktig på områdene under, i forhold til å nå de målsettingen, og så vil dette konkretiseres i målekartet. Informanten sa blant annet dette;

«Vi forsøker å sette det i sammenheng da, men det følger jo ikke helt den samme strukturen som et strategikart, men tanken er jo at det skal henge sammen og at dette vises».

Målemodellen til kommune B er i større grad knyttet til styring og ledelse enn det er til ytelsesmåling. Målekartet blir også brukt i forbindelse med ytelsesmåling, men formålet er i hovedsak at det er et verktøy i forbindelse med styring og ledelse i kommunen. Kommunen utarbeider blant annet utviklingsmål basert på dataene i målekartet, og informanten forteller

også at produksjons- og kvalitetsindikatorer er viktige styringsdata i arbeidet med å effektivisere og forbedre tjenestetilbudet. Informanten sa blant annet dette;

«Det handler om å få brukt nøkkeltallene som bidrag til den utviklingsretningen som vi ønsker å gå. Og det bidrar med å tydeliggjøre hva vi skal følge med på, og hva som er viktigst».

Terskelverdiene blir brukt i forhold til å iverksette korrigerende tiltak. Informanten sa blant annet dette angående bruk av terskelverdier;

«Dersom man skårer under verdien som er satt, så blir det pålagt å ha en gjennomgang i forhold til det, der man vurderer og iverksetter nødvendige tiltak. Så målekartet er veldig systematisk sånn sett».

4.2.3 utfordringer

Typen tjenester som kommuner tilbyr og den store bredden av ulike tjenester, ble pekt på som sentrale utfordringer knyttet til BMS i kommune B. Informanten sa blant annet dette;

«Det vi som kommune sliter med, i forhold til det private f.eks., det er jo den typen tjenester som kommuner gir ikke sant, og at det er veldig mange ulike tjenester. Så det er en utfordring både med bredden, og at det er en del av tjenestene det er vanskelig å skaffe løpende produksjonsdata på».

Det er mange av tjenestene til en kommune som det er vanskelig å måle, som f.eks. omsorg knyttet til barn og unge. Som nevnt tidligere kan disse tjenestene ha langsiktige effekter som gjør det vanskelig å foreta jevnlige målinger av resultater. I tillegg kan noen av disse tjenestene som sagt være vanskelig å måle kvantitativt. Kommuner tilbyr også et større utvalg av forskjellige tjenester, alt fra helse og omsorg til skoler, barnehager, kultur og vann og avløpstjenester. Stor bredde i tjenester har vært en utfordring i forbindelse med å etablere et målekort som er tilpasset kommune B og deres situasjon. I slike tilfeller kan målekortet bli svært omfattende og komplisert, og informanten forteller at dette er noe de har hatt problemer med. Informanten beskrev det blant annet med dette eksempelet;

«For oss hadde det vært mye enklere å etablere et målekort bare for hjemmetjenesten f.eks., enn når vi skal ta med alle de andre tjenestene i tillegg. Det er jo på en måte, jo mer like enheter du har, jo lettere er det å etablere noe».

Det er ikke alt som måles like ofte, og forskjellige rapporteringstidspunkt har også vært en utfordring i kommune B. Noe rapporteres og måles ofte mens andre ting rapporteres sjeldnere, hvor det er ting som ikke måles hvert år osv. Noe data kommer så sjeldent at det

blir vanskelig å aktivt følge opp og gjennomføre korrigerende tiltak. Informanten sa følgende;

«På noen tjenester får du veldig sjeldent data, man har en del data, men det kommer så sjeldent at det blir vanskelig å hele tiden sitte å følge med for å så ta tak i et avvik så fort det oppstår, for så å gjøre korrigerende tiltak. Så den syklusen der er litt vanskelig å få til på mye av virksomheten vår da».

Det å tilrettelegge gode data på et område og sørge for at de har så god kvalitet at de kan brukes, ble også pekt på som en utfordring knyttet til dette med stor bredde i tilbud av tjenester. Informanten forteller at i og med at kommunen har så mange ulike tjenester, så er det en utfordring å få alle som er involvert i prosessen til å forstå viktigheten av kvalitet på rapporteringen.

Kommunen har også hatt litt for lite systematikk i nøkkeltallsarbeidet, noe som har ført til mange indikatorer på de ulike tjenesteområdene. Informanten forklarer at de nå arbeider med å redusere dette antallet gjennom å komme frem til de fem-ti viktigste indikatorene innenfor hver tjenesteenhet, men sier at dette er vanskelig i forhold til å vite hva som er viktigst.

Det å etablere gode systemer for tilgjengeliggjøring og formidling av data har også vært en utfordring i kommunen. Data fra en tjenesteenhet er ikke alltid tilgjengeliggjort i datasystemet til kommunen, det er f.eks. kun de som arbeider i den tjenesteenheten som har tilgang til disse lokale dataene. Informanten sier blant annet dette;

«Det er ikke noe sammenhengende system fra det som skjer der nede til det som rapporteres på toppen her, så det er litt vanskelig. Så det er jo den tydeligere koblingen mellom det overordna og det som er på tjenestenivå vi trenger å få til da».

Da målekortet til kommunen er på et overordnet nivå, så var det litt uklart om hvordan dette direkte påvirker rapporteringen i målekartet, for tjenestelederne rapporter i målekartet direkte til toppen. Men i de tilfeller ledelsen selv ønsker å hente ut data som de trenger f.eks. fra fagsystemene, så var dette tungvint med tanke på det datasystemet de har i dag. McAdam & Walker (2003) kom blant annet frem til at nødvendig informasjon til målingene kan være vanskelig å få tak i. Informanten sa dette;

«Det overordna på hvert programområde er jo godt ivaretatt i målekartet, men altså koblingen mellom det og det som skjer ute på virksomheten, der har vi litt for mye løsfilsystem. Så du må vite hvem du skal snakke med og hvor du skal lete for å få frem dataene».

Datamengden kunne også være overveldende, og det var ofte en utfordring å få tydeliggjort det som er viktigst. Informanten sa følgende; *«Mengden av data er såpass stor at*

det som er viktigst drukner litt da. Så utfordringen er å få tydeliggjort det som er viktigst».

Det er ikke mangel på data som er problemet, men mengden, og de å sile ut hva som er viktigst i forhold til å styre kommunen i riktig retning. Flere forskere har blant pekt på at datainnsamling og informasjonsprosessering har blitt opplevd som utfordrende, og at datamengden kan bli overveldende (Kasperskaya, 2008; Sharma & Gadenne, 2011).

4.2.4 Oppsummering

Kommune B innførte BMS for første gang i 2003. Manglende tilpasning til egen situasjon førte til utfordringer knyttet til å bruke modellen i praksis. Modellen ble i liten grad prioritert av ledelsen, noe som resulterte i manglende forankring i kommunen. Kommunen har siden den gang utviklet et system som er bedre tilpasset en kommune, men som fortsatt baserer seg på tankegangen og prinsippene i BMS.

Kommune B beskriver sin modell som mindre nøkkeltallsorientert, og mer verdibasert. Kommunen har hatt et behov for å inkludere kvalitative målformuleringer og resultatmål, og rapporteringen er derfor både kvantitativ og kvalitativ. Det kvalitative finner man også igjen som et tiltak på målemetodene. Kommunen har blant annet valgt å gå vekk fra tradisjonelle brukerundersøkelser, og benytter seg nå av kvalitative dybdeintervjuer i forbindelse med brukerundersøkelsene. Kommunen benytter et helhetlig målekart som er utarbeidet på et overordnet nivå.

Kommunen har hatt mange utfordringer knyttet til å etablere et tilpasset målekart, og det har vært utfordringer knyttet til det operative. Bredden av tjenester som kommunen tilbyr er stor, det er blant annet flere virksomheter under hver tjenesteenhet, og dette har vært en utfordring i forhold til å etablere et målekart som fungerer på alle disse tjenestene. Typen tjenester som kommuner tilbyr har også utgjort en utfordring i forhold til løpende oppfølging for å se om kommunen går i riktig retning. Det at noe måles svært sjeldent og at alt ikke er like målbart, ble opplevd som en av de største utfordringene knyttet til å benytte et system som BMS i en kommune.

4.3 Kommune C

4.3.1 Innføring av BMS

Kommune C innførte BMS i 2003, og modellen ble innført som et styrings- og rapporteringssystem. I 2012 ble modellen videreutviklet til å omfatte mål og resultatstyring

(MRS), og i dag har kommunen gått vekk fra det de betrakter som BMS og benytter seg nå kun av det de kaller MRS. Informanten forteller at modellen har endret seg hele veien, og blitt videreutviklet etter kommunens behov.

BMS ble innført på begynnelsen av 2000-tallet i forbindelse med de nye endringene i kommunen som fulgte fremveksten av NPM. Informanten fortalte at BMS ble innført på bakgrunn av at kommunen hadde sett at det var mange andre som benyttet seg av denne modellen for å håndtere de samme utfordringene. Motivet til kommunen for å innføre BMS i 2003 kan sies å ha vært en blanding av et legitimeringsbehov, og behovet for et nytt styringsverktøy for å håndtere de nye endringene i NPM.

Kommunen opplevde derimot at modellen var veldig krevende å kommunisere både ut i organisasjonen og ut mot det politiske, og rapporteringssystemet ble veldig ressurskrevende. BMS ble et veldig omfattende system, og kommunen fikk det ikke til å passe inn og klarte heller ikke å oppnå de effektene de hadde håpet på. Dette kan nok henge sammen med at modellen som ble innført i 2003 var i liten grad tilpasset kommunen og deres kontekst, noe som førte til at modellen ble for komplisert. Informanten sa blant annet dette;

«Det begynte veldig omfattende, der vi var veldig tro mot denne standard modellen til Kaplan og Norton, så vi har forenklet det litt gjennom å videreutvikle det til MRS».

Både BMS og MRS ble innført etter initiativ fra rådmann og toppledelsen i kommunen. Hensikten med MRS i kommunen i dag er å kunne rapportere systematisk på andre ting enn bare penger og økonomi, og sånn sett så baserer det seg på den samme grunntanken som i BMS.

4.3.2 Tilpasning og bruk

Kommune C er en stor kommune i norsk kommunesammenheng, informanten forklarer at kommunen gikk veldig bredt ut da de innførte BMS, og at det ble veldig krevende å få systemet til å fungere i hele organisasjonen. Dette førte til at BMS ble liggende på siden av kommunens styringsdokumenter. Kommunen hadde derfor behov for å utvikle en ny modell som var bedre tilpasset kommunen og deres behov, og de valgte derfor å videreutvikle BMS til MRS. Informanten sa blant annet dette;

«Det har vært en pragmatisk tilnærming, i forhold til å få et enklere styringssystem, så vi har utviklet et styrings- og målesystem som er mer tilpasset vår hverdag og virkelighet, og det er MRS. Så det har jo vært en sånn utvikling da, der det begynte med BMS, også har den på en måte blitt foredlet og virkeliggjort inn i vår verden».

Kommunen følte blant annet at BMS ble veldig krevende, og at perspektivene ble for systematisk styrt innenfor en boks, slik at man måtte få ting til å passe inn innenfor den boksen. Det ble derfor vanskelig å tilpasse dette slik at fokuset ble rettet mot det som er viktigst for kommunen. Kommunen har derfor utviklet en modell som de føler i større grad fokuserer på det viktigste for kommunen, nemlig tjenesteleveransen og kvalitetsmål knyttet dette. Kommunen opplevde at det i BMS var vanskelig å kartlegge hvordan ulike resultater direkte påvirket tjenesteleveransen. Kommunen betrakter derfor MRS som spissere enn BMS i forhold til å fokusere på hva som er viktigst, og beskriver den nye modellen som *«litt løsere»*.

Informanten la også vekt på dette med at kommunen er en politisk styrt organisasjon, og at det derfor er viktig at politikerne også kan kjenne seg igjen i og ha nytte av det styringsverktøyet som blir etablert. Den tidligere BMS-modellen hadde som sagt vært vanskelig å kommunisere ut mot det politiske, og dette var en av grunnene til at kommunen reetablerte styringssystemet. Informanten sa blant annet dette om reetableringen;

«Vi har nå kommet frem til et mye enklere verktøy, som på en måte passer kommunen bedre, og som dermed kan styres og følges opp mye mer aktivt da».

Selv om kommunen i dag benytter seg av MRS, så har de blant annet videreført perspektivene fra den gamle BMS-modellen, og modellen baserer seg i stor grad på grunntanken og prinsippene i BMS. Målet med MRS i kommunen er blant annet å tydeliggjøre ambisjonsnivået for kommunens programområder, og sikre en felles forståelse på alle nivå i kommunen. Informanten forklarer at fokuset i MRS er å rapportere på noe mer enn kun økonomi, og at kommunens MRS-modell derfor måler kvalitet og kommunens evne til å levere det de skal av tjenester.

Informanten forteller at kommunen nå ser på BMS som en stor meny, og forklarer at de nå har et mye mer trimmet fokus, der de har valgt å benytte enkelte deler av BMS i sitt MRS-system. Informanten sa blant annet dette;

«Jeg vil jo si at vi heller betrakter BMS som en stor meny, der vi har valgt litt fra den menyen. Vi bruker ikke hele menyen med en gang, for det ble jo bare too much, det ble jo som sagt veldig vanskelig å håndtere styringsmessig i forhold til en sånn type organisasjon som vi er».

4.3.2.1 Medvirkning

Arbeidet med å utvikle mål og indikatorer involverer rådmannen, toppledelsen, tjenesteledere og virksomhetsledere. Det er i hovedsak rådmannen og toppledelsen som har ansvaret for

utarbeidelsen og vedtakelsen av mål og indikatorer, men tjenesteledere fra de ulike programområdene, samt virksomhetsledere, blir involvert i prosessen under såkalte borddialoger. Rådmann og toppledelsen utarbeider overordnede mål og indikatorer, mens tjeneste- og virksomhetsledere kommer med innspill og forslag til fagspesifikke mål og indikatorer under hvert enkelt programområde.

På borddialogene diskuteres hvordan man skal utforme måleskjema for neste periode basert på erfaringer fra perioden som har vært, samt de endringer som har skjedd. Hvert programområde har egne borddialoger, og kommunen er opptatt av å få med de nede i organisasjonen som faktisk jobber direkte med tjenesteleveransen, slik at virksomhetsledere under hvert programområde inkluderes i tillegg til tjenestelederen. Denne grupperingen sammen med rådmann og toppledelsen, diskuterer og kommer frem til hva som er de riktige målene og indikatorene innenfor det enkelte programområdet. Tjeneste- og virksomhetslederne er også med på å avgjøre hvilket nivå man bør sette for de enkelte måleindikatorerne som er akseptabelt.

4.3.2.2 Målekartets utforming

Målekartet til kommune C er et helhetlig målekart som utarbeides på et overordnet nivå. Dette innebærer at det utarbeides et målekart for hvert programområde, men ikke på virksomhetsnivå. Informanten sa dette; «*Vi lager dette på et overordnet nivå, for hvert programområde, som rapporteres til toppen. Og så må alle virksomhetene bruke dette og lage det operativt igjen i sine virksomhetsplaner*».

Virksomhetsplanene skal blant annet reflektere og støtte målene som er satt for programområdet. Gjennom virksomhetsplanene defineres virksomhetens bidrag til å nå målene i målekartet til programområdet, som igjen bidrar til den overordnede måloppnåelsen i kommunen.

Kommunen hadde som sagt videreført perspektivene fra BMS-modellen, og dette er *brukere, økonomi og medarbeidere*. Målekartet er ikke inndelt i perspektivene, men inndelt etter strategiske mål fra kommuneplanen. Perspektivene er derimot med i betraktningen av om kommunen lykkes eller ikke, og de presenteres og omtales i styringsdokumentene. De strategiske målene er inndelt i kritiske suksessfaktorer, som igjen er delt inn i et par måleindikatorer. Målekartet inkluderer også terskelverdier for hver indikator, strukturert i form av fargekoder. Grønt er *ønsket resultat*, gult er *akseptabelt resultat*, og rødt er *ikke godkjent*.

Strukturen på målekartet er den samme, mens innholdet er tilpasset hvert

programområde, det vil si at både strategiske mål, suksessfaktorer og indikatorer er fagspesifikke. Målekartet har likevel noen overordnede indikatorer og målemetoder som brukes på mange av programområdene. Tabell 9 viser en oversikt over disse.

Måleindikatorer	Målemetoder
<ul style="list-style-type: none"> • Brukertilfredshet • Brukervedvirkning • Medarbeidertilfredshet • Sykefravær • Turnover • Kvalitet på tjenestetilbudet • Kompetanse/rekruttering • Regnskapstall 	<ul style="list-style-type: none"> • Brukerundersøkelse • Medarbeiderundersøkelse • Finansielle nøkkeltall • KOSTRA-tall

Tabell 9: Overordnede indikatorer og målemetoder

Målekartet er forankret i kommunens langsiktige kommuneplan, og utformes på bakgrunn av økonomiplanen. Kommuneplanen inneholder langsiktige strategier som vises i målekartet. De langsiktige målene i kommuneplanen gjøres operativt i økonomiplanen, og ut ifra dette utarbeider kommunen målekartene. Rapporteringen skjer i årsmelding og viser i hvilken grad målene nås.

4.3.2.3 Strategi, styring og ledelse

MRS er implementert som et målstyringsverktøy, og er et styringsverktøy for lederne og politikerne i kommunen. Målekartet til kommune C blir brukt både for å rapportere ytelse og i forbindelse med styring og ledelse. Kommunen ønsker rapportering og måling for å vise i hvilken grad målene oppnås, samtidig er det et styringsverktøy for lederne og politikerne i kommunen. Informanten sa blant annet dette;

«Dette er et system som på en god måte rapporterer på det som er politisk interessant innenfor et tema, og bidrar med å se om vi treffer de målene vi har satt, men samtidig er det også en styring for rådmannen og ledelsen. Så det blir brukt både sånn aktivt styringsmessig, og til rapportering av måloppnåelse».

Terskelverdiene blir brukt i forhold til å måle avvik, og iverksette tiltak dersom resultatene ikke er gode nok. Dersom kommunen havner på en gul eller rød verdi, så er dette en indikasjon på at de ikke gjør det bra nok, og at noe må endres for at de skal kunne bli bedre. Kommunen iverksetter deretter tiltak for å komme opp på grønne verdier.

I motsetning til den gamle BMS-modellen, så er det nye målekartet i større grad forankret mot de langsiktige planene i kommunen, og dette var noe kommunen ønsket å få til bedre ved å videreutvikle til MRS. Koblingen til strategi i målekartet er tydelig, og dette er noe kommunen har fokus på. Kommunen er opptatt av at målekartet skal henge sammen med de langsiktige strategiene i kommunen, og som sagt så er målekartene inndelt i strategiske mål fra kommuneplanen. Disse målene utvikles til operative mål i økonomiplanen, og dette er igjen målene indikatorene i målekartet utledes fra. Informanten sier blant annet dette;

«Det er mye strategi og ledelse i målekartet, vi bruker det gjennom styringslinjen, det er derfor vi putter det inn sammen med økonomiplanen, og så er den koblet mot strategien i kommuneplanen. Strategien legger fokusvinklingen, mange av indikatorene vil ligge på produksjonsnivå, men det overordna blikket er helt klart strategisk».

Informanten forteller også at det blir lagt vekt på strategi ved borddialogene med tjeneste- og virksomhetslederne. Ved borddialogene i forbindelse med utformingen av neste periodes målekart, diskuteres strategisk utvikling og hvordan målekartet kan utvikles i tråd med strategien og det strategiske perspektivet.

Når det gjelder strategikart så er ikke dette noe kommunen verken bruker eller har hørt om. Når det blir forklart hva som menes med strategikart og hva dette innebærer, så kommer det frem at rådmannen har hatt et ønske om å få til en illustrasjon av utviklingen i forhold til overordnede mål, men at kommunen ikke har klart å få på plass dette enda i form av å sette det i system. Informanten sier dette angående visualisering av strategi gjennom årsak-virkningssammenhenger;

«Det har vært en av de tingene vi ønsker å få til med dette systemet, vår rådmann har jo hatt en visjon om at vi skal klare grafisk, altså illustrativt, å vise en utvikling i forhold til et overordnet mål osv. Dit har vi ikke klart å komme enda, i form av å sette det i system, men det er helt klart et mål».

Informanten forteller videre at noen tjenesteenheter utarbeider årsak-virkningssammenhenger, men at dette er frivillig under ledelsen av den enkelte tjenesteenhet, og ikke noe som er organisert på et overordnet nivå. Det er derfor mange tjenesteenheter som derimot ikke gjør dette. Årsaken til dette beskrev informanten som at de er en stor organisasjon, med mange tjenesteenheter og mange virksomheter under der igjen, slik at dette er vanskelig å få til på en god måte.

De strategiske målene er forankret i visjonen, og målekartet har derfor også en kobling til kommunens visjon. Informanten sa blant annet dette;

«Visjonen er på en måte ledestjernen vår, og den henger over alt vi gjør hvert år. Så

visjonen er den samme, men noen av målene og indikatorene kan endre seg i tråd med hva vi har behov for».

4.3.3 Utfordringer

Informanten erkjenner at det har vært en rekke forhold som har vært krevende å jobbe med. For det første har det vært utfordrende å utvikle gode måleindikatorer. Informanten forteller at de har erfart flere ganger at de har utviklet mål og indikatorer for neste periode som virker gode, men når de da har kommet til periodens slutt og skal avlegge et resultat, så har de opplevd at disse ikke er gode nok i form av at de forteller veldig lite eller ingenting om det de har ønsket å måle. Informanten sier blant annet;

«Å finne de riktige indikatorene, for å kunne si om vi har nådd målet, det er en utfordring, og som vi hele tiden derfor må jobbe med».

Informanten forklarer også at det er noen av tjenestene som er veldig vanskelig å måle, og som dermed utgjør en utfordring i forhold til å utvikle et helhetlig målekart. Informanten trekker frem barnevern som eksempel, og sier at dette er en tjeneste hvor det kan gå mange år før man kan se noen eventuelle effekter, og at dette derfor er en tjeneste det er vanskelig å finne gode mål og indikatorer på.

Informanten forteller at de også har hatt utfordringer knyttet til å måle innholdet i tjenestene generelt, at kvalitet er vanskelig, og at det derfor er vanskelig å finne indikatorer som kan måle kvaliteten. Hvordan man skal klare å måle kvalitet, og hva som er god nok kvalitet på en tjeneste er vanskelig å avgjøre.

Ulike rapporteringstidspunkter ble også påpekt som en utfordring i kommunen. Det er ikke alt som kan måles like ofte, som sagt så er noen av tjenestene i en kommune av en slik karakter at de har langsiktige effekter, og det er derfor umulig å måle disse like ofte som de andre tjenestene. Noe måles jevnlig gjennom hele året, noe måles bare en gang i året, mens andre ting måles bare annen hvert år eller sjeldnere. Dette fører derfor til utfordringer i forhold til å etablere et målekart som kan ta hensyn til dette, og utfordringer i forhold til hvordan dette skal kunne gjennomføres i praksis.

Kommunen har også hatt utfordringer i forhold til å få innarbeidet MRS som et system i organisasjonen som alle skjønner. Det å få de lenger ned i organisasjonen til å forstå at det er en sammenheng mellom målekartet og det som leveres helt nede på virksomhetsnivå har vært utfordrende. Informanten forklarte at det kunne være vanskelig å skape en forståelse for prosessen rundt målekartet lenger ned i organisasjonen, og at det kunne bli litt uhandgripelig

noen ganger. Informanten sa blant annet dette;

«Det er en prosess, en modningsprosess, det å klare å forstå dette med mål og måleindikatorer, gjennomføre målinger, for så å evaluere disse resultatene. Det blir litt uhåndgripelig noen ganger, ikke håndfast nok, for enkelte lenger ned i organisasjonen. Så utfordringen er jo hvordan vi skal oversette dette ned til virksomhetene».

Kommunen har derimot prøvd å spre det nedover i organisasjonen og skape forståelse gjennom blant annet borddialogene med tjeneste- og virksomhetslederne for hvert programområde.

Det har også vært en utfordring å endre tankesettet i kommunen i retning av MRS, og å få etablert et tankesett der hele kommunen er med på at dette er en pågående prosess gjennom hele året, og ikke bare noe man gjør når det nye målekartet skal utformes og resultatene fremlegges.

4.3.4 Oppsummering

Kommune C innførte BMS i 2003. BMS har siden den gang blitt videreutviklet til MRS, og kommunen har benyttet seg av MRS siden 2012. Kommunen opplevde BMS som for omfattende og vanskelig å tilpasse, og de utviklet derfor et nytt system som de oppfatter som mer forenklet og bedre tilpasset enn den tidligere BMS-modellen. Informanten sa blant annet dette;

«Det startet som sagt med BMS, men så forenklet vi det litt, og har dermed fått et system som vi klarer å holde operativt, hvor virksomhetene kjenner seg igjen, og politikerne klarer å bruke».

MRS er innført som et helhetlig styringssystem, der målekartene utarbeides på et overordnet nivå. MRS-modellen har mange likheter med BMS, og informanten fortalte at de betraktet BMS som en meny, der de valgte litt fra den menyen da de utarbeidet det nye systemet. Målekartet til kommunen har det samme oppsettet som et målekart i BMS, med suksessfaktorer, måleindikatorer, og terskelverdier i form av fargekoder. Kommunen har også videreført perspektivene fra den tidligere BMS-modellen. Kommunen har derimot ikke inndelt målekartet i de ulike perspektivene, slik som er vanlig i BMS, og dette er nok den tydeligste tilpasningen. Målekartet er inndelt i strategiske mål fra kommuneplanen, og istedenfor å fokusere på de ulike perspektivene, har kommunen valgt å rette fokuset mot det som er viktigst for kommunen, nemlig tjenesteleveransen. Målekartet til kommune C er i stor grad fokusert mot tjenesteleveransen og måling av kvalitet i forhold til dette. Perspektivene er

derimot med i betraktningen av den totale måloppnåelsen, og omtales for seg selv i styringsdokumentene.

Informanten forteller at kommunen opplever at de har klart å komme frem til et system som fungerer bra, men at de betrakter dette som et dynamisk system som de hele tiden har fokus på å utvikle i samsvar med endringer og behov.

MRS har bidratt med å sette fokus på noe mer enn kun penger og økonomi, ved å sette økonomisk informasjon i sammenheng med kvalitet, tjenesteleveranse og politiske mål. MRS har derfor bidratt med å skape et klarere bilde av sammenhengen mellom penger og hva kommunen får ut av pengene, og kommunen har fått en bedre og rikere innsikt i tjenesteleveransen. Dette har blant annet vært til stor hjelp for ledelsen i kommunen når de skal kommunisere dette ut til politikerne. Kommunen ønsket blant annet ved å innføre MRS, at systemet skulle kunne bidra til å få frem og vise politikerne sammenhengen mellom hva man bruker og det man får igjen.

Målekartet har også fungert som en prioriteringshjelp for alle som jobber i kommunen. Informanten trekker frem dette som en av de positive effektene ved MRS. Informanten sa blant annet dette;

«For alle som jobber i kommunen så er det en hjelp til å prioritere. Når vi har målekartet der, og det er besluttet hva som er fokusområdene, så får vi hjelp til å prioritere. For det er hele tiden utrolig mange oppgaver som skal løses, og noen ganger så må man klare å ta en avgjørelse av hva som er viktigst akkurat nå, og hva som må levers først for å få til målet, og da har man en hjelp til de prioriteringene i målekartet».

Informanten forteller at MRS har forbedret styringsmulighetene, og bidratt til å sette et klarere fokus på retningen.

4.4 Kommune D

4.4.1 Innføring av BMS

Kommune D er en liten kommune i norsk kommunesammenheng, og kommunen innførte BMS i 2011. BMS er innført som et styringssystem, og er et styringsverktøy i forhold til å oppnå en bedre og mer balansert tjenesteproduksjon. Informanten forteller at kommunens BMS retter fokus mot organisasjonens kunnskap, prestasjoner, og oppnådde resultater.

Rådmannen i kommunen var initiativtageren i forbindelse med å innføre BMS i kommunen, og BMS ble innført når nåværende rådmann ble ansatt som ny rådmann. Rådmannen hadde kunnskap om BMS fra sin utdanning og bakgrunn som leder, og var

veldig bevisst på at dette var et verktøy han ønsket å bruke i forbindelse med styring og ledelse av kommunen.

Rådmannen hadde hatt klare mål for hva han ønsket å få ut av å innføre BMS i kommunen. Bakgrunnen for BMS i kommune D var ønske om å få frem viktigheten av å fokusere på noe mer enn kun penger og økonomi. Et av målene var derfor å oppnå en bedre tjenesteleveranse gjennom å skape en balanse mellom ulike perspektiver. Et annet mål var å skape mer bevissthet blant lederne og politikerne i kommunen, og å kunne vise kommunestyret, som bevilger penger, sammenhengene mellom de ulike perspektivene og at det må være en balanse mellom disse. Rådmannen ønsket å bevisstgjøre politikerne mer på realitetene i kommunen, og så derfor på BMS som et verktøy for å få til dette, gjennom å gi et mer helhetlig bilde av organisasjonen. Ønsket om mer detaljert styringsdata lå også til grunn for å innføre BMS.

Motivet for å innføre BMS kan betraktes som drevet av et behov. Informanten forteller at kommunen tidligere i stor grad var preget av kvalitativ rapportering, der tjenestelederne brukte ord i istedenfor å dokumentere med tall, og at kommunen etterhvert opplevde et behov for en mer kvantitativ rapportering. Rådmannen følte at de kvalitative opplysningene ga veldig lite, f.eks. at sykefraværet er lavt i forhold til målsettingen istedenfor å dokumentere sykefraværet i form av prosentpoeng. Rådmannen opplevde at de kvalitative opplysningene ble vanskelig å evaluere, og dermed vanskelig å bruke som styringsinformasjon. Rådmannen ønsket derfor å tuft mer av rapporteringen på kvantitative opplysninger, og fikk dermed behov for et nytt rapporteringssystem. Dette var derfor også en av grunnene til at BMS ble innført.

4.4.2 Tilpasning og bruk

Kommunen har lagt stor vekt på å tilpasse modellen til egen situasjon og behov. Informanten fortalte at de hadde hatt flere runder på hvordan de skulle tilpasse modellen på en best mulig måte. Kommunen tok utgangspunkt i kommuneplanen, det mest overordna styringsdokumentet i kommunen, og det ble plukket ut noen målsettinger fra kommuneplanen som ble lagt til grunn ved utarbeidelsen av målekartet. Informanten fortalte at de hadde forsøkt å gjøre det så forenklet som mulig, slik at det skulle bli håndterbart for kommunen. Informanten fortalte videre at det er overveldende mange parametere som spiller inn dersom man virkelig går i dybden, og at dersom man skulle gjøre det så vil det kunne bli for omfattende. Kommunen hadde derfor fokus på å få nedfelt kun de viktigste målsettingene i

målekartet.

Informanten fortalte at tilpasningsarbeidet innebar å gi BMS en identitet for å vise at dette var et system som var tilpasset og oversatt til kommunen, og ikke omvendt. Siden navnet til kommunen omtales som «Kommune D» i denne oppgaven, så har kommunen valgt å gi sitt BMS en identitet ved å kalle det «Kommune D-modellen». Informanten sa blant annet dette;

«Vi har vært opptatt av å utvikle noe rundt kommunen som er særegent for vår kommune, og derfor har vi, for å gi BMS en identitet, valgt å kalle det for kommune D-modellen».

Et slikt tiltak vil kunne skape en identifisering med modellen, og igjen føre til en større aksept blant de som jobber i kommunen.

Informanten fortalte at de samtidig med tilpasningen og utarbeidelsen av målekartet, jobbet med å endre tankesettet i kommunen i forhold til å få de andre lederne og medarbeiderne med på den tankegangen som BMS legger til grunn. Kommunen har blant annet jobbet mye organisasjonskulturen og det de kaller for en «vi-kultur», i forbindelse med forankringen av BMS i kommunen. Informanten forklarer at arbeidet med kulturen var viktig for å lykkes med innføringen av BMS, og la vekt på dette med endringskultur, og viktigheten av at medarbeiderne forstår poenget med og verdien av å være i endring og utvikling.

Det kom frem i intervjuet at kommunen hadde benyttet seg av en form for benchmarking i forbindelse med innføringen og utformingen av BMS. Kommunen tok blant annet kontakt med en kommune de kjenner, som har lyktes med BMS. Rådmennene og noen i fra ledelsen fra de to kommunene hadde et møte der de diskuterte BMS, og hvor den andre kommunen viste frem sitt system, hvilke tilpasninger de hadde gjort, og forklarte litt rundt dette angående hva som fungerte bra og ikke. Dette var derimot en mye større kommune i forhold til kommune D, og informanten fortalte at dette systemet var mye mer detaljert og omfattende enn det de selv har i dag. Informanten forklarte at kommunen ikke kunne sammenligne seg med en slik storkommune, men at møte hadde gitt de en liten pekepinn på hva de burde gjøre, og at de hadde hatt fokus på å lage dette ut ifra sine egne behov.

I forbindelse med å prøve å finne frem til noe som var håndterlig i den kommunale konteksten, så ble det teoretiske og det faglige ved BMS lagt litt på siden, mens kjerneverdien og grunntanken i BMS ble ivaretatt.

4.4.2.1 Medvirkning

Det er i utgangspunktet toppledelsen med rådmannen som utarbeider målekartet. Rådmannen har blant annet hatt en svært aktiv rolle i forbindelse med BMS og utformingen av målekartet, og har vært svært engasjert for å få dette til å funke da dette er et initiativ og et stort ønske fra han sin side. Rådmannen har på en måte gått foran og frontet BMS i kommunen. Samtidig har kommunen vært opptatt av at dette skal være en bottom-up prosess med innspill fra de lenger ned i organisasjonen, og rådmannen har vært opptatt av at alle skal forstå. Informanten sa blant annet dette;

«Selv om prosessen var styrt ovenfra, så kom innspillene og innputtene nedenfra. Så du fikk både en styrt prosess og en implementering av forståelse samtidig».

Tjenestelederne har derimot ikke vært involvert i forbindelse med utarbeidelsen av mål og indikatorer, men dette er noe de ønsker å gjøre i forbindelse med å utarbeide forslag til det nye målekartet for neste periode.

4.4.2.2 Målekartets utforming

Målekartet er en del av økonomiplanen, og resultatene rapporteres i årsberetningen. Målekartet til kommune D er et helhetlig og overordnet målekart. Dette innebærer at målekartet foreligger på tjenestenivå, og ikke virksomhetsnivå. Det er det samme målekartet som blir brukt på alle tjenesteenhetene, og hver tjenesteenhet rapporterer til toppen. Resultatene som fremstilles er derimot et helhetlig bilde av kommunen, f.eks. at sykefraværsprosenten gjelder for hele kommunen. Målekartet i økonomiplanen viser altså det totale bildet.

Kommunen benytter fire perspektiver som skal balanseres opp mot hverandre, det er *brukerperspektivet, medarbeiderperspektivet, økonomi, og samfunnsutvikling*. Målekartet er inndelt i de ulike perspektivene. Hvert perspektiv er inndelt i ulike fokusområder som kan betraktes som kritiske suksessfaktorer, og hvert fokusområde er inndelt i ulike måleindikatorer. Det utarbeides terskelverdier for hver måleindikator, og terskelverdiene er strukturert i form av fargekoder i målekartet. Rødt er *ikke godkjent resultat*, gult er *laveste aksepterte resultat*, og grønt er *ønsket resultat*.

Siden dette er et helhetlig målekart som viser totalbilde i kommunen, så rapporterer de ulike tjenesteenhetene på de samme fokusområdene og de samme måleindikatorerne. Tabell 10 viser en oversikt over noen generelle målemetoder og måleindikatorer.

Måleindikatorer	Målemetoder
<ul style="list-style-type: none"> • Brukertilfredshet • Brukermedvirkning • Økonomistyring • Medarbeidertilfredshet • Nærvær • Kvalitet på tjenestetilbudet • Effektivitet • Kompetanse • Regnskapstall 	<ul style="list-style-type: none"> • Brukerundersøkelse • Medarbeiderundersøkelse • Finansielle nøkkeltall • KOSTRA-tall • Nærværstatistikk • Fagsystemer

Tabell 10: Generelle indikatorer og målemetoder

Perspektivene i kommune D er ikke rangert eller hierarkisk organisert, og informanten beskrive de ulike perspektivene som like viktige og gjensidig avhengig av hverandre. Informanten påpeker likevel at brukerperspektivet alltid vil ha en større plass i oppmerksomheten med tanke på hvilken type organisasjon en kommune er.

Når det gjelder sammenhengen mellom perspektivene, så er dette noe kommunen har god forståelse av. Informanten beskrev det blant annet slik;

«Endrer du på de økonomiske forutsetningene så gjør det noe med medarbeiderne, du må kutte årsverk ikke sant, og når du kutter årsverk så gjør det noe med tjenestetilbudet. Eller dersom du har en sterk økonomi, det hjelper ikke med penger dersom man ikke har noen medarbeidere igjen fordi man ikke hadde fokus på å skape en god arbeidsplass, og uten medarbeidere så får man jo ikke levert tjenester til brukerne».

Informanten forteller at et av målene med å innføre BMS var å få frem disse sammenhengene for kommunestyret. Kommunen bruker BMS for å illustrere sammenhenger mellom perspektivene som er viktige å være klar over når kommunestyret skal fatte et vedtak. Rådmannen har derfor hatt et stort fokus på at disse sammenhengene skal forstås og kunne illustreres. Informanten sa blant annet dette;

«BMS skal bidra til at de som styrer, de som er valgt inn i kommunestyret, skal se sammenhengene og det hele bildet. Man ønsker at det skal være en automatikk i å se at når man gjør endringer innenfor et perspektiv så kan det få konsekvenser innenfor de andre perspektivene».

Et viktig aspekt ved BMS i kommune D er altså at kommunestyret skal kunne se og forstå at det er et sammensatt bilde.

Terskelverdiene brukes aktivt for å måle avvik og for å avdekke ubalanse. Ved avvik går kommunen inn og iverksetter tiltak for å rette opp i dette avviket og skape balanse igjen. Informanten forklarer at de også bruker denne delen av BMS som et slags system for kvalitetssikring.

4.4.2.3 Strategi, styring og ledelse

Informanten forklarte at de bruker BMS som et system for både ytelsesmåling og i forbindelse med styring og ledelse. Når det gjelder koblingen til strategi så er ikke dette noe kommunen hadde fokus på i starten. Dette er derimot noe som har utviklet seg over tid, og kommunen har forsøkt å få innarbeidet mer strategi i BMS-modellen etterhvert. Informanten forteller at kommunen vil ha større fokus på strategi ved utarbeidelsen av det nye målekartet, og at de betrakter BMS som et virkemiddel for å nå strategien. Informanten forklarer at de legger opp til et strukturert arbeid i BMS for å nå de strategiske målsettingene. De strategiske målene deles inn i delmål som skal måles på i BMS, dette for å lettere følge med på hvor langt man er i prosessen og om man går i riktig retning i forhold til de overordnede målsettingene.

Strategikart var derimot ikke noe kommunen hadde kjennskap til eller hørt om. Men informanten fortalte at de utarbeidet årsak-virkningssammenhenger i forbindelse med BMS, og at dette var en del av dette arbeidet med å få frem det helhetlig bilde. Dette ble utarbeidet i forhold til å vise hvordan ting henger sammen, og hva som må gjøres for å gå i den riktige retningen, men det ble ikke utarbeidet i form av et eget skjema eller som en visuell illustrasjon.

Kommunen har også forsøk å koble BMS med kommunes visjon, og visjonen er blant annet presentert øverst i målekartet. Informanten forteller derimot at koblingen til visjonen er mye mer synlig på enkelte tjenestoområder enn det den er i selve målekartet.

Informanten forklarer at dataene samles inn og analyseres, og dersom det er spesielle ting som skiller seg ut, så blir dette tatt med inn som et bidrag i den strategiske prosessen, eller så blir det en del av et strakstiltak. BMS er et sentralt verktøy i forbindelse med styring og ledelse av kommunen, og informanten påpekte flere ganger hvordan de brukte BMS i forbindelse med å få kommunestyret til å forstå sammenhengene og det totale bildet, og hvordan dette var viktig i forbindelse med å treffe riktige beslutninger og vedtak.

4.4.3 utfordringer

Kommunen hadde en god forståelse av BMS, og har gjort en god jobb med å tilpasse og forenkle modellen, men kommunen har likevel møtt på ulike utfordringer. Informanten sa

blant annet dette;

«I teorien så var dette veldig forståelig og veldig enkelt, men i praksis så har det vært litt komplisert».

Når kommunen valgte å ta utgangspunkt i kommuneplanen møtte de på en utfordring i forhold til at kommuneplanen var utarbeidet i 2006, og det ble vanskelig å få de gamle målformuleringene til å passe inn i det nye systemet. Kommuneplanen er en langsiktig plan, og da kommunen skulle innføre BMS i 2011, så var det mange av disse målene som var utdaterte og av en slik karakter at de ble vanskelige å måle. Kommunen hadde som sagt vært preget av en kvalitativ rapportering, og skulle gå over til å rapportere kvantitativt, dette kan nok være en årsak til at de møtte på utfordringer i forbindelse med de gamle målformuleringene. Informanten forklarte at det ble gjort en selektiv utvelgelse av de målsettingene i kommuneplanen som syntes å passe best til BMS-systemet, noe som ble gjort for at kommunen bare skulle komme i gang med systemet. Kommunen utarbeider nå en ny kommuneplan, og det er derfor de også er i gang med å utarbeide et nytt målekart, hvor målet er å utarbeide mål i kommuneplanen som kan konkretiseres i målekartet.

Kommuneplanenes langsiktighet ble også nevnt som en utfordring i forbindelse med å utvikle og oppdatere målekartet. Informanten påpekte at kommunen var veldig bevisst på viktigheten av å vedlikeholde og oppdatere systemet, og kommunen er som sagt i gang med å utvikle forslag til et nytt målekart i tråd med den nye kommuneplanen. En av utfordringene i kommunen var likevel evnen til å utvikle og oppdatere systemet. Informanten sa blant annet dette;

«Det som er vanskelig, det er å følge det opp, over tid. Altså å få utviklet det i takt med det som er virkeligheten, fordi virkeligheten endrer seg mye raskere enn kommuneplanen vår. Så det blir en utfordring i forhold til å holde det varmt».

Det hadde også vært utfordringer knyttet til å få medarbeiderne og lederne i kommunen til å forstå hvorfor de skal måle og hvorfor måling er viktig. Kommunen hadde som sagt jobbet mye med å endre tankesettet i kommunen. Kommunen hadde vært preget av en kvalitativ rapportering i mange år, og det å endre tankesettet i kommunen i form av å gå fra å tenke kvalitativt til å tenke kvantitativ rapportering, det hadde vært en utfordring. Informanten forteller at det hadde vært en utfordring å få tjenestelederne til å tenke mer kvantitativt. Informanten sa blant annet dette;

«Det å trene opp tjenestelederne ute til å tenke i de samme baner, det er en krevende sak. For de må endre litt på måten de tenker på, de må tenke mer kvantitativt. Og det å tenke kvantitativt når du for eksempel jobber med å behandle mennesker, det kan være veldig

vanskelig».

Kommunen opplevde litt uro i starten, i form av at de ute på tjenestenivå ble oppgitt over at de trodde det ble pålagt enda mer rapportering og de hadde problemer med å skjønne hvorfor rapporteringen de hadde hatt hittil ikke var bra nok. Dette hadde derimot gått seg til etter hvert som de ansatte skjønnte at det ikke var snakk om mer rapporteringen, men en annen type rapportering som hadde større nytte for kommunen.

Kommunen hadde også opplevd utfordringer knyttet til å koble målekartet opp mot strategi. Kommunens størrelse og få ledernivåer innebærer at lederne i kommunen sitter tett på brukerne, og det har derfor vært en utfordring i forbindelse med å få disse lederne til å tenke og jobbe mer strategisk i forhold til den daglige driften.

Informanten forklarte at en av utfordringene for en kommune i forhold til BMS er at de har et folkevalgt kommunestyre. Dette innebærer at de som sitter i kommunestyret kan ha ulike motiver for å sitte i styret, og er f.eks. opptatt av enkeltsaker og ikke det hele bildet. Ledelsen i kommunen er derimot opptatt av et helhetlig bilde, og ønsker derfor å bruke BMS som et styringsverktøy. Utfordringen blir derfor å få styret til å forstå dette, og det er en av grunnene til at kommunen har prøvd å forenkle det så mye som mulig. Informanten sa blant annet dette;

«Kommunestyret er med på å vedta ting, f.eks. et ambisjonsnivå for pleie og omsorgstjenesten. Da må målekartet være så kortfattet, greit og illustrativt, at de fatter interesse for det, forstår det, og stemmer for eller imot. Så det å få opp det politiske engasjementet rundt BMS har vært en av de viktigste tingene i forhold til å få dette til å fungere, og en utfordring i forhold til å utarbeide selve målekartet».

Kommunen er avhengig av å ha med seg det folkevalgte kommunestyret i styringen av kommunen, og dette har vært derfor vært en utfordring i forbindelse med å bruke BMS i kommunen, da det har vært en utfordring å få styret til å forstå de viktige sammenhengene, og at alle vedtakene som fattes må bidra til kommunens totale måloppnåelse. De som sitter i styret vil f.eks. kanskje ikke bry seg om at det er ubalanse på et område, så lenge de får igjennom de sakene på de områdene de selv er opptatt av.

4.4.4 Oppsummering

Kommune D innførte BMS i 2011, og kommunen har hatt en vellykket innføring av BMS. Rådmannen som øverste leder har hatt en viktig og sentral rolle i arbeidet med BMS. Kommunen har lagt ned mye arbeid i å tilpasse modellen til egen kontekst og eget behov, og

det har også blitt lagt stor vekt på å endre tankesettet i kommunen i arbeidet med å forankre BMS i kommunen. Kommunen har blant annet valgt å gi sitt BMS en identitet ved å kalle modellen for «Kommune D-modellen». Dette ble gjort for å vise at dette var en lokal tilpasning av BMS, og for å skape identifisering og eierskap til modellen i organisasjonen.

Kommunen har hatt fokus på å forenkle systemet, og informanten sa blant annet; *«Det var vanskelig helt til vi bestemte oss for å tenke enkelt»*. Målkartet til kommunen er veldig overordnet og forenklet, og gir et totalbilde av kommunen. Alle tjenesteenhetene rapporterer på det samme målekartet, og målekartet som fremstilles i styringsdokumentene viser en samlet oversikt over alle disse. Kommunen har blant annet vært opptatt av å ta hensyn til de folkevalgte i kommunestyret, og de har derfor hatt fokus på å gjøre det så forenklet som mulig, slik at alle disse skal forstå hva de er med på å vedta og hvilke konsekvenser disse vedtakene faktisk innebærer.

Informanten forteller at BMS har bidratt til at de som rapporterer i større grad leverer noe som faktisk kan brukes, og analysearbeidet har også blitt bedre ved at folk er mye mer motivert til å analysere nå enn de var tidligere. BMS har også bidratt med å gi et mer nyansert beslutningsgrunnlag for politikerne i kommunen, gjennom å vise politikerne og å få de til å forstå det sammensatte bildet.

BMS har også bidratt med å samle hele kommunen om noe felles, og informanten fortalte at dette hadde vært et problem før BMS ble innført. Kommunen har en stor bredde av ulike tjenester og et enormt oppgavespenn, og de ansatte i kommunen hadde ofte opplevd at man snakket litt forbi hverandre fordi man ikke hadde noe felles grunnlag å snakke ut ifra. BMS har bidratt til å bevisstgjøre de som sitter ute på de ulike tjenestene om at de alle er i samme båt, der de ulike tjenestene henger sammen i arbeidet mot den overordna måloppnåelsen. Kommunen er blant annet avhengig av at ulike tjenester fungerer godt sammen for å gi et totalt tjenestetilbud til brukeren, og det har derfor vært viktig å få de ulike tjenestelederne til å forstå balansen og det hele bildet. BMS har ført til at man jobber mye mer tverrfaglig i kommunen, og informanten fortalte at dette var en av de største effektene de hadde hatt av BMS. Informanten forteller også at arbeidet med BMS har vært en god læringsprosess i seg selv på flere måter, spesielt med tanke på prosessen med å lære seg å lese bildene og å forstå sammenhengene.

Informanten forteller at BMS har ført til at kommunen jobber mer strategisk, og BMS har gitt et bedre grunnlag for styring og ledelse i kommunen. Kommunen opplever BMS som et positivt verktøy, og føler selv at BMS i sin enkle form, fungerer bra og er holdbart nok til å kunne styre og legge strategier. Informanten sa blant annet dette;

«BMS har ført til at vi rapporterer mer kvantitativt, vi har blitt flinkere til å fremstille helhetlige bilder, og vi jobber mer på tvers for å nå mål. BMS hos oss har vært veldig viktig med hensyn til bevisstgjøring av mål, og bevisstgjøring av balansen og sammenhengene i målekartet. Så konsekvensene av at vi begynte med BMS, med hensyn til mer bevissthet, kvantitative data, bedre analyser og mer strategisk jobbing, det har absolutt stått til forventningene».

4.5 Oppsummering

I dette kapitlet har resultatene fra den kvalitative undersøkelsen blitt presentert.

Gjennomgangen av resultatene ble strukturert etter de ulike kommunene, der jeg har sett på en og en kommune hver for seg. Jeg vil nå gå over til neste kapittel og den komparative analysen, der resultatene fra de ulike kommunene sammenlignes og drøftes.

5. Komparativ analyse

5.1 Innføring

5.1.1 Tidspunkt

Først kan det være interessant å se på tidspunktet for innføringen av BMS. Ulike tidspunkter for innføring kan ha betydning i forhold til hvor kommunen er i prosessen med BMS, og deres oppfatninger av BMS og oppnådde effekter. Studien til Funck & Larsson (2013) viste blant annet at BMS kan gå igjennom ulike livssykluser akkurat slik som et salgsprodukt, og dette kan derfor ha betydning for de valg som er gjort og kommunens erfaringer og oppfatninger av BMS. Studier har blant annet vist at de som er i start fasen med BMS har en mer positiv holdning til BMS og en sterkere oppfatning av nytten enn de som har lenger erfaring med BMS (Sujatha et al., 2007).

Tabell 11 viser en oversikt over årstallene for innføringen av BMS i de ulike kommunene.

Kommune	Innføringsårstall
Kommune A	2006
Kommune B	2003
Kommune C	2003
Kommune D	2011

Tabell 11: Tidspunkt for innføringen av BMS

Som man ser fra tabellen så var kommune B og kommune C tidlig ute med å innføre BMS. Det var på begynnelsen av 2000-tallet at det oppstod et stort fokus på BMS i kommune Norge. På denne tiden var dette relativt nytt fenomen, og det ble blant annet gitt ut en rekke veiledere for innføring og bruk av BMS i kommuner (KRD, 2002, 2004). Kommune A innførte BMS noen år etter dette, og kommune D innførte BMS ganske sent i forhold til de andre. Her kan det også være relevant å nevne at kommune B og kommune C er store kommuner, og de to andre er to små kommuner. Om størrelsen har noe å si for innføringstidspunktet er vanskelig å si noe om, da datagrunnlaget i en slik kvalitativ undersøkelse som denne er for svakt til å kunne trekke noen slike konklusjoner. Det kan jo tenkes at de to store kommunene, pga. sin størrelse, er mer utviklingsorienterte og uredde for å hoppe på nye trender, og derfor var tidligere ute med å innføre BMS. Det er derimot mange faktorer som kan spille inn i en slik avgjørelse. Samtidig så var kommune A, som en liten

kommune, også tidlig ute med å innføre BMS, og årsaken til at kommune D ikke innførte BMS før i 2011 er uklar.

5.1.2 Initiativtager

Felles for alle de fire kommunen var rådmannen som initiativtager til å innføre BMS i kommunen. BMS hadde blitt innført for første gang i kommune A, B, og C etter ønske fra daværende rådmenn. BMS ble innført i kommune D da nåværende rådmann ble ansatt som ny rådmann. Dette kan også være en forklarende årsak for hvorfor kommune D innførte BMS så sent som i 2011, da det kan tenkes at tidligere ledelse rett og slett ikke hadde et ønske om å benytte seg av BMS. Rådmannsskifte hadde også en stor betydning for revitaliseringen av BMS i kommune A, og for videreutviklingen av BMS til MRS i kommune C. BMS ble revitalisert i kommune A og utviklet til MRS i kommune C etter ønske fra den nye rådmannen i kommunen.

Rådmannen er den øverste lederen i kommunen, og har det øverste ansvaret for styring og utvikling av kommunen. Det er derfor vanlig at det er lederen som kommer opp med nye ideer de ønsker å prøve i forbindelse med styring og ledelse av sin organisasjon (Røvik, 1998). Røvik (1998) skriver blant annet i forbindelse med innføring av ulike organisasjonsoppskrifter, at det startet med at noen *innflytelsesrike aktører* i organisasjonen opplever et problem, og at de derfor motiveres til å innføre ulike løsninger. Rådmannen og rådmannens ledergruppe er naturlig nok en av de aktørene med mest innflytelse i kommunen.

5.1.3 Motiv og formål

En rekke studier har kartlagt ulike motiver for å innføre BMS i kommuner (Funck & Larsson, 2013; Fältholm & Nilsson, 2010; Kasperskaya, 2008). I tillegg til det tradisjonelle motivet der BMS blir innført etter behov for bedre virksomhetsstyring, fant Funck & Larsson (2013) i sin studie at BMS også ble innført som følge av et ønske om å følge en populær trend, eller en mote. En annen svensk studie fant også at motivene for å innføre BMS kunne knytte seg til legitimitetsformål i tillegg til behovet for endring (Fältholm & Nilsson, 2010). Kasperskaya (2008) fant også et tilfelle med legitimitetsmotiv, hvor BMS ble betraktet som et symbolsk verktøy som signaliserer en moderne organisasjon.

Kommune A, B, og C innførte BMS i en tid da dette var et nytt og populært verktøy blant kommuner. Felles for disse kommunene var at BMS ble innført for å takle de nye endringene som fulgte NPM. Kommune A trengte et nytt styringsverktøy for å takle disse nye utfordringene, og valget falt på BMS da dette var noe mange andre kommuner benyttet seg av på denne tiden for å takle de samme utfordringene. Kommune C beskrev det samme, der

informanten forklarte at kommunen hadde sett at dette var en modell andre kommuner på den tiden valgte å ta i bruk for å håndtere de samme utfordringene. Kommune B beskrev kommunen som en utviklingsorientert kommune, som ønsket å være i front og hoppe på nye ting, og at dette også hadde noe å gjøre med deres valg om å innføre BMS så tidlig som i 2003. Alle disse tre kommunene hadde også en manglende tilpasning til egen kontekst første gangen BMS ble innført i kommunen, og dette kan også peke i retning av et legitimitetsmotiv, i form av at BMS bare ble innført som en akseptert løsning på de aktuelle utfordringene uten tilstrekkelig vekt på nødvendige tilpasninger.

Ut i fra dette kan man si at motivet for å innføre BMS i alle disse tre kommunene var en kombinasjon av behovet for endring og bedre virksomhetsstyring, legitimitetsbehov og ønsket om å følge en moderne trend. En annen norsk studie har også gjort funn som kan indikere at BMS ble innført på bakgrunn av et legitimitetsmotiv (Ludvigsen et al., 2014).

Kommune D innførte derimot BMS på bakgrunn av behovet for bedre virksomhetsstyring. Rådmannen ønsket blant annet å endre rapporteringen i kommunen som i stor grad tidligere hadde vært kvalitativ, og innførte derfor BMS som et verktøy i forbindelse med å etablere en mer kvantitativ rapportering. Studier har blant annet vist at en vellykket innføring av BMS er avhengig av behovet for endring, og at et sterkere behov for endring vil føre til en mer dedikert arbeidsprosess knyttet til tilpasningen av modellen sammenlignet med organisasjoner som innfører BMS for å følge en populær trend (Yetano, 2009). Kommune D har blant annet jobbet mye med å tilpasse modellen til kommunen og deres behov, i forhold til hva som ble gjort i de tre andre kommunene da de innførte BMS for første gang.

Formålet med et slikt styringssystem i kommunene i dag, er dette med å kunne måle og rapportere på noe mer en økonomi og penger, og som dermed bidrar til å legge grunnlaget for en bedre virksomhetsstyring. Alle kommunene oppgir dette som den viktigste grunnen til å drive med BMS og MRS i en kommune.

5.2 Tilpasning og bruk

Tre av de fire kommunene som innførte BMS benytter seg av det de kaller for BMS i dag, og den fjerde kommunen har som sagt videreutviklet BMS til MRS. MRS beskrives i teorien som et styringssystem med fokus på mål og resultater, og innebærer systematiske målinger, rapportering og vurderinger i forbindelse med produktivitet og effektivitet, og i forbindelse med utvikling og forbedringer av tjenestene i tråd med målsettingene (Johnsen & Larsen, 2015).

Det er ikke bare kommune C som har endret og videreutviklet modellen. Kommune A og B har også endret, videreutviklet og tilpasset modellene som først ble innført i kommunen. Felles for disse tre kommunene ved innføringen av BMS, er manglende tilpasning til egen kontekst. Manglende tilpasning av modellen i kommune A førte til at modellen ble for komplisert og de klarte ikke å nyttiggjøre seg. Lederne mistet etter hvert interessen, og etterspørselen etter BMS-data var lav. Dette førte til at BMS ble et sovende verktøy i flere år frem til de fikk ny rådmann som satte BMS på dagsordenen igjen. Dette kan minne om det Røvik (2011) kaller for «*Dormancy*», noe som innebærer at aktiviteten i organisasjonen knyttet til det adopterte ledelsesverktøyet synker, og at verktøyet eller modellen kan ende opp i en passiv fase, der det ikke er noe aktivitet knyttet til det i det hele tatt, altså at det ikke blir brukt. Det er derimot mulig å gå fra passive faser til aktive faser igjen, der arbeidet med det enkelte verktøyet eller modellen gjenopptas.

Informanten i kommune B fortalte at arbeidet med å tilpasse modellen i sin tid hadde blitt undervurdert. Mangel på tilpasning til egen kontekst hadde ført til at forankringen i organisasjonen ble svak. Kommunen klarte ikke å nyttiggjøre seg av modellen i form av å få ut nødvendig produksjonsdata, og også her førte det til manglende prioritering, fokus og liten etterspørsel etter BMS-data fra ledelsen. Kommunen klarte ikke å gjøre BMS til et «levende» verktøy.

Kommune C opplevde at BMS ble for omfattende, og de klarte ikke å oppnå de effektene de hadde håpet på ved å innføre BMS. Dette henger nok sammen med at kommunen i liten grad hadde tilpasset modellen til egen situasjon, og informanten fortalte at modellen de innførte var veldig tro mot standard modellen til Kaplan og Norton. De valgte derfor å forenkle det gjennom å videreutvikle til MRS. Studier har blant annet vist at kommuner har valgt å forlate BMS som følge av at modellen ble for komplisert og at de dermed ikke har klart å nyttiggjøre seg av den (Azizi & Rushiti, 2014; Funck & Larsson, 2013; Sharma & Gadenne, 2011). Flere studier har som sagt også vist at en tilpasning til egen kontekst og eget behov er helt nødvendig for å lykkes med BMS, og at mislykkede forsøk kan forklares med manglende tilpasning (Greatbanks & Tapp, 2007; McAdam & Walker, 2003; Northcott & Taulapapa, 2012; Yetano, 2009).

Kommune A revitaliserte og innførte BMS på nytt, og hadde denne gangen fokus på å utvikle noe helt eget ut fra kommunens behov og situasjon. Kommunen har i dag utviklet et forenklet og bedre tilpasset system, og som de selv føler fungerer veldig bra i sin enkelhet. Dette viser hvor viktig arbeidet med tilpasningen er, og det bekrefter teorien om at tilpasning er en viktig suksessfaktor i forbindelse med BMS.

Kommune D har også vært opptatt av å tilpasse BMS, og det har vært viktig for dem å lage noe eget ut ifra kommunens behov og situasjon. Kommunen har blant annet valgt å gi BMS en identitet gjennom å kalle modellen for «Kommune D-modellen», dette for å vise at det er modellen er tilpasset kommunen og ikke omvendt, og for å skape tilhørighet og eierskap til modellen i organisasjonen. Et slikt tiltak vil også kunne tenkes å skape større aksept blant de ansatte i kommunen, og styrke forankringen av modellen i organisasjonen. Kommune D har i likhet med kommune A, hatt fokus på å forenkle modellen, der de har forsøkt å gjøre det så enkelt og lett håndterlig som mulig. Modellen til kommune D er derimot enda mer forenklet enn modellen til kommune A.

Modellen til kommune B har blitt utviklet og endret hele veien fra kommunen innførte BMS i 2003. Kommunen hadde som sagt opplevd BMS som svært omfattende og vanskelig å bruke. Kommunen beskriver den gamle modellen som en variant av den de bruker i dag, men at modellen i dag i større grad er tilpasset kommunes behov. Kommunen har videreført de gamle perspektivene, og modellen baserer seg på grunntanken og prinsippene i den generiske BMS-modellen. Kommunen har blant annet tilpasset modellen i form av å være mindre nøkkeltallsorientert og med fokus på mer kvalitativ rapportering. Kommunen hadde blant annet følt at den generiske modellen var for nøkkeltallsorientert og veldig styrt i firkantete ark med kvantitativ rapportering, noe de følte ikke passet like godt inn i deres kommunale kontekst. Kommunen synes derimot det har vært vanskelig å tilpasse modellen på en god måte, og oppfatter sin modell i motsetning til kommune A og D, som ganske omfattende og vanskelig å forenkle.

Kommune C opplevde også BMS som svært omfattende og vanskelig å tilpasse. Kommunen syntes BMS var for systematisk styrt etter inndelingen av perspektivene i ulike bokser, og at man måtte få ting til å passe inn innenfor de bestemte boksene. Kommunen følte dette gjorde det vanskelig å tilpasse i forhold til å rette fokuset mot det som er viktigst for kommunen. Kommunen valgte derfor å forenkle systemet gjennom å videreutvikle til MRS, og de betrakter MRS som spissere enn BMS i forhold til å fokusere på hva som er viktigst for kommunen, nemlig tjenesteleveransen. Kommunen føler MRS er enklere ved at den er litt løsere i formen, og bedre tilpasset i forhold til å være rettet inn mot tjenesteleveransen og ikke styrt etter inndelingen av perspektiver. Modellen til kommune C har derimot mange likheter med BMS-modellene hos de tre andre kommunene, og informanten fortalte at de så på BMS som en stor meny der de hadde brukt deler av den menyen når de etablerte MRS.

Videreutviklingen til MRS i kommune C kan minne om det Røvik (2011) skriver om «*translation*» og «*transformation*». Når organisasjoner innfører modeller og konsepter

utenfra, så blir disse oversatt i organisasjonen, og prosessen med å oversette en modell kan føre til at modellen transformeres (Røvik, 2011). Prosessen med å oversette kan altså innebære endringer og tilpasninger som fører til helt nye utgaver av den opprinnelige modellen, en prosess som også omtales som *mutasjon* av Røvik (2011).

Modellen til kommune C har som sagt mange likheter med de andre BMS-modellene, og den største forskjellen er at modellen til kommune C ikke er inndelt i ulike perspektiver, men retter heller et direkte fokus på tjenesteleveransen. MRS-modellen kan betraktes som en lokal tilpasning av BMS, og at de har valgt å omdøpe modellen til MRS fordi de synes dette er en mer egnet betegnelse med tanke på de endringene som er gjort. Kommunen selv mener at de gjennom videreutviklingen har kommet frem til et enklere verktøy, som er bedre tilpasset kommunen og dens behov, og som dermed nå kan styres og følges opp mer aktivt enn det som hadde vært tilfellet tidligere.

5.2.1 Perspektiver

Den mest sentrale tilpasningen ved innføring av BMS i kommunal sektor, er tilpasningen av perspektivene, og flere studier har vist at kommuner tilpasser ved omstrukturere det tradisjonelle hierarkiet vist i figur 1. Kundeperspektivet, eller brukerperspektivet, har blant annet en viktigere betydning enn det finansielle perspektivet og plasseres derfor øverst (Bigliardi et al., 2011; McAdam & Walker, 2003; Sujatha et al., 2007; Yetano, 2009). Studier har også vist at det er vanlig å legge til flere perspektiver i tillegg til de fire tradisjonelle (Ngomuo & Wang, 2015).

Selv om kommune C har videreutviklet modellen til MRS, så valgte de å videreføre de perspektivene fra den gamle modellen, og disse er med i betraktningen av den totale måloppnåelsen i kommunen. Tabell 12 viser en oversikt over perspektivene i de ulike kommunene.

Kommune A	Kommune B
<ul style="list-style-type: none"> - Samfunn - Brukere - Medarbeidere - Økonomi 	<ul style="list-style-type: none"> - Økonomi - Brukere - Tjenesteproduksjon - Medarbeidere - Samfunn
Kommune C	Kommune D
<ul style="list-style-type: none"> - Brukere - Økonomi - Medarbeidere 	<ul style="list-style-type: none"> - Brukere - Medarbeidere - Økonomi - Samfunn

Tabell 12: Oversikt perspektiver

Tabell 12 viser at kommunen har tilpasset perspektivene, og har benyttet seg av andre perspektiver enn de tradisjonelle perspektivene i figur 1. Brukere, medarbeidere, og økonomi er tre perspektiver som alle kommunene benytter seg av, tre av kommunene har også utviklet et samfunnsperspektiv. Kommunen i studien til Ngomuo & Wang (2015) benyttet også et samfunnsperspektiv, og Hoff & Holving (2015) nevner også samfunn og medarbeider som eksempler på tilpassede perspektiver i en kommune. Kommune B har også et femte perspektiv som er tjenesteproduksjon.

Ingen av kommunene har strukturert perspektivene slik som vist i figur 2, og alle kommunene mente at alle perspektivene var av like stor betydning og gjensidig avhengig av hverandre. Forskere som Nørreklit (2000) har blant annet i sin kritikk av sammenhengen mellom perspektivene, påpekt at det heller er riktig å snakke om at perspektivene er gjensidig avhengig av hverandre, enn at denne avhengigheten kun går en vei slik som vist i figur 1 og 2. Felles for de fire kommunene var at de likevel erkjente at brukere alltid ville få en større oppmerksomhet med tanke på hva slags type organisasjonen en kommune er.

Tre av de fire kommunene hadde en god forståelse for sammenhengene mellom de ulike perspektivene, kommune A hadde derimot ikke klart å etablere noen konkrete sammenhenger mellom perspektivene og syntes disse var vanskelige å få frem. Azizi & Rushiti (2014) fant blant annet i sin studie av BMS i norske kommuner, at kausale sammenhenger var lite forstått i noen av kommunene.

5.2.2 Benchmarking

To av kommunene hadde benyttet seg av en form for benchmarking i forbindelse med BMS. Dette var de to små kommunene, altså kommune A og D. Begge kommunene hadde sett på systemet hos to større kommuner de hadde kjennskap til og som hadde lyktes med å innføre BMS. Kommune D hadde derimot et tettere samarbeid med kommunen de observerte, der de blant annet hadde hatt et møte med ledelsen i den andre kommunen, hvor disse hadde presentert sin modell og kommet med råd og tips. Både kommune A og D hadde sett til kommuner som var mye større enn de selv, og begge kommunene la vekt på dette med at de som små kommuner ikke kunne sammenligne seg med slike storkommuner, men at det hadde fungert som en pekepinn på hva de som kommune burde gjøre og hvordan de burde gjøre det. Begge kommunene mente det hadde vært nyttig å se på systemet i en annen kommune i forbindelse med arbeidet med BMS i deres egen kommune.

Forskere som Yetano (2009) har blant annet vist at det kan være nyttig å studere andre kommuner som har lyktes med å innføre BMS, og at dette kan ha en positiv effekt på

implementeringsprosessen. Det kan være lærerikt å studere BMS i praksis hos andre kommuner i forhold til hva de har gjort riktig og hvordan de har håndtert ulike utfordringer knyttet til BMS i en kommunal kontekst. Deleq & Hobbel (2014) fant også i sin studie av BMS i norske kommuner, at kommuner henter inspirasjon fra andre kommuner i forbindelse med innføring og etablering av BMS i egen kommune.

Begge kommunene påpekte at systemet til de større kommunene de hadde sett på, var mye mer omfattende enn det de selv hadde endt opp med. Både kommune A og D hadde hatt fokus på å forenkle systemet, og fortalte at de så på sin størrelse som en fordel i forbindelse med å etablere et håndterlig BMS-system i kommunen. De forklarte at de som små kommuner hadde mer oversiktlige forhold, i motsetning til de storkommunene de hadde sett på, og at dette gjorde det lettere for dem å utvikle et enklere system. Kommuner har som sagt en stor bredde av ulike tjenester som tilbys, men en mindre kommune vil f.eks. ha færre virksomheter under hver enkel tjenesteenhet enn en større kommune, noe som også var tilfellet blant kommunene i denne studien. Kommune A og D hadde f.eks. færre skoler, barnehager, og sykehjem enn kommune B og C. Barnehage og skole er to tjenesteenheter, og kommune B og C, som er to storkommuner, hadde f.eks. mange ulike virksomheter under disse to tjenestene i forhold til kommune A og D. Det vil derfor kunne være lettere å etablere et enklere og mer håndterlig system i kommune A og D med mindre og mer oversiktlige forhold, enn f.eks. i kommune B og C, der arbeidet med å få på plass noe som kan fungere for hele kommunen vil kunne være mer krevende.

5.2.3 Medvirkning

Medvirkning fra de ansatte er et viktig element i forbindelse med målstyring (Johnsen, 2005), og studier har vist at høy grad av involvering og deltagelse fra de ansatte i organisasjonen er en viktig faktor for å lykkes med BMS i kommunal sektor (Rodríguez Bolívar et al., 2010).

Alle de fire kommunene har vært opptatt av å involvere de ansatte, og å skape en forståelse i hele organisasjonen. Kommune A, B og C har i høy grad involvert tjenestelederne i arbeidet med BMS, og disse har vært sentrale i forbindelse med utarbeidelsen av fagspesifikke mål og indikatorer under hvert programområde. Kommune C involverte også virksomhetslederne i sine borddialoger i forbindelse med planlegging og utarbeidelse av målekart for neste periode.

Involvering av tjenestelederne og ansatte lenger ned i organisasjonen bidrar til at nødvendig kunnskap trekkes inn og blir brukt i arbeidet med BMS. Tjeneste- og virksomhetslederne har en større nærhet til selve tjenesteleveransen, og har i den forbindelse

bedre kunnskap om det faglige på hvert tjenesteområde. Disse trekkes derfor inn for å bidra med sin kunnskap, men det har også en funksjon i forhold til å skape en følelse av eierskap gjennom å være med på å utvikle noe de selv skal bruke, for det er blant annet de som skal rapportere og gjennomføre målinger. Dette vil kunne føre til større aksept av BMS blant de ansatte, og bidra til å styrke forankringen av modellen i organisasjonen.

Kommune D har også vært opptatt av å involvere de ansatte i prosessen, og beskriver sin prosess som en «bottom-up»-prosess, der de ansatte lenger ned i organisasjonen kommer med innspill som blir tatt med inn i arbeidet med BMS. Kommunen har derimot ikke hatt samme type involvering av f.eks. tjenestelederne i selve utarbeidelsen av målekartet, slik som i de andre kommunene. Dette var derimot noe de ønsket å gjøre ved utarbeidelsen av det nye målekartet.

Medarbeidernes lokalkunnskap har blitt trukket inn i arbeidet med BMS, og dette har vært en viktig faktor i forhold til å utarbeide målekart som fungerer operativt. Involveringen av de ansatte i kommunen har nok hatt en positiv effekt i forhold til følelsen av medbestemmelse og følelsen av å være involvert, noe som kan bidra til å skape eierskap til modellen, og dermed føre til at modellen enklere forankres i organisasjonen.

5.2.4 Toppledelsens betydning

Flere studier har vist at støtte fra toppledelsen er en viktig suksessfaktor i forbindelse med BMS i kommunal sektor (Bigliardi et al., 2011; McAdam & Walker, 2003; Sharma & Gadenne, 2011; Sujatha et al., 2007; Wisniewski & Ólafsson, 2004; Yetano, 2009).

Toppledelsen sitter med hovedansvaret, og de spiller en sentral rolle i arbeidet med å motivere resten av organisasjonen. Det er viktig at de er tilstrekkelig involvert og viser at de er motivert slik at resten av organisasjonen motiveres. Det er viktig at ledelsen viser at de tar BMS på alvor dersom modellen skal kunne forankres i organisasjonen. Dersom ledelsen ikke viser interesse for modellen, eller at modellen ikke blir prioritert av ledelsen, vil de være vanskelig for de ansatte i organisasjonen å ta modellen på alvor, og dette vil kunne gå ut over dens forankring i kommunen. Toppledelsen har en viktig oppgave i forhold til å gå foran som et godt eksempel i arbeidet med å implementere modellen.

Rådmannen i kommune D har hatt en svært sentral rolle i forbindelse med BMS. Det var blant annet rådmannen som ønsket å bruke BMS, og var derfor initiativtageren til å innføre BMS. Rådmannen har vært veldig synlig og involvert i arbeidet med BMS, og vært tydelig på at dette er noe han ønsker å bruke som styringsverktøy. Rådmannen har vært en frontfigur i forhold til å fronte BMS i kommunen, og vært svært engasjert med å få dette til å

fungere. Kommunen har klart å få på plass et system de selv synes fungerer bra, og som er godt forankret i kommunen.

Informanten i kommune C fortalte at rådmannen hadde hatt en sentral rolle i videreutviklingen av BMS til MRS, og at dette ble gjort etter ønske fra rådmannen da dette var noe han ville bruke som styringsverktøy. Informanten fortalte at rådmannen var svært involvert i arbeidet med MRS og i utarbeidelsen av målekartene. Kommunen har, etter videreutviklingen til MRS, klart å få på plass et enklere system, som er lettere å bruke og som fungerer bedre enn det den gamle BMS-modellen hadde gjort.

Manglende etterspørsel etter BMS-data fra ledelsen i kommune A førte til at BMS ble et sovende verktøy første gangen de ble innført. Kommune B hadde også opplevd manglende etterspørsel etter BMS-data da modellen ble innført for første gang, og informanten forklarte at manglende prioritering og interesse hos ledelsen førte til at modellen den gang aldri kom inn i styringsdialogen i forhold til å bli et aktivt verktøy.

Da kommune A fikk ny rådmann, ble BMS satt på dagsordenen igjen, og under hans ledelse ble det besluttet at BMS skulle revitaliseres for å kunne fungere optimalt, og det ble denne gangen lagt vekt på å tilpasse modellen helt etter eget behov. Rådmannen har vært veldig tydelig på at dette er et verktøy han ønsker å bruke i forbindelse med styringen av kommunen, og har vært veldig engasjert for å få på plass et system som fungerer. Kommunen har i dag klart å innføre BMS igjen som et aktivt styringsverktøy.

Dette viser hvor viktig støtte og engasjement fra toppledelsen er i forhold til å oppnå en vellykket innføring av BMS som et aktivt styringsverktøy.

5.2.5 Målekartets utforming

Alle de fire kommunene hadde et helhetlig målekart som var utarbeidet på et overordnet nivå. Dette innebærer at alle kommunene hadde utarbeidet målekart på tjenestenivå, men ikke på virksomhetsnivå. De tre kommunene A, B og C, hadde tilpasset målekartet til hver tjenesteenhet, og det ble derfor utarbeidet et målekart for hver av disse. Kommune D hadde derimot et enda mer overordnet og forenklet målekart enn de tre andre kommunene, og brukte det samme målekartet på alle tjenesteområdene.

Målekartene til alle kommunene var mer eller mindre forankret i kommuneplanen, og var en del av økonomi- eller handlingsplaner. Felles for alle kommunene var at rapporteringen ble fremstilt i årsrapportene eller årsmeldinger.

Alle målekartene var inndelt i perspektivene til kommunen, med unntak av kommune C, der målekartet var inndelt etter strategiske mål fra kommuneplanen. Det var derimot ikke

alle perspektivene som ble inkludert i selve målekartet for hver tjenesteenhet. Målekartet til kommune A inkluderte perspektivene bruker, medarbeider og økonomi, der samfunnsperspektivet ble omtalt i en fellesdel i styringsdokumentene, mens målekartet til kommune B inkluderte perspektivene bruker, medarbeider og tjenesteproduksjon, der økonomi og samfunn ble presentert hver for seg i styringsdokumentene. Kommune D hadde derimot inkludert alle sine perspektiver i selve målekartet, både brukere, medarbeidere, økonomi og samfunnsutvikling. Perspektivene i kommune C ble omtalt og presentert i styringsdokumentene, og ble inkludert i vurderingen av kommunens totale måloppnåelse.

Som sagt så var strukturen på målekartet til kommune A, B og C den samme på alle tjenesteområdene, mens innholdet kunne variere fra tjeneste til tjeneste. Hvert perspektiv i kommune A inkluderer et strategisk hovedmål, disse er igjen delt inn i noen kritiske suksessfaktorer, som igjen er inndelt i en rekke måleindikatorer. De strategiske målene og kritiske suksessfaktorer er de samme for alle tjenesteområdene, mens noen av indikatorene er fagspesifikke og varierer derfor fra tjeneste til tjeneste.

Perspektivene i kommune B er inndelt i strategiske utfordringer, og disse er de samme på alle tjenesteenhetene. De strategiske utfordringene er inndelt i arbeidsmål som fungerer som kritiske suksessfaktorer, og disse er igjen delt inn i en rekke måleindikatorer. Arbeidsmål og måleindikatorene er fagspesifikke og varierer fra tjeneste til tjeneste.

Målekartet til kommune C er som sagt inndelt etter strategiske mål fra kommuneplanen, disse er inndelt i kritiske suksessfaktorer, som igjen er inndelt i måleindikatorer. Denne strukturen er den samme for alle tjenesteområdene, men innholdet er tilpasset hver tjenesteenhet, det vil si at strategiske mål, kritiske suksessfaktorer og måleindikatorer er fagspesifikke og varierer fra tjeneste til tjeneste.

Perspektivene i kommune D er inndelt i fokusområder som fungerer som kritiske suksessfaktorer, disse er igjen delt inn i en rekke måleindikatorer. Målekartet til kommune D er det samme for alle tjenesteområdene, det vil si at alle tjenesteenhetene rapporterer på det samme målekartet med de samme fokusområdene og de samme måleindikatorene. Målekartet til kommune D er en samlet oversikt, og viser det totale bildet av kommunen, i motsetning til de tre andre kommunene som utarbeider et målekart for hvert tjenesteområde.

Alle kommunene benytter seg av terskelverdier. Kommune C og D benytter derimot en litt mer omfattende form for terskelverdier enn kommune A og B. Kommune A har satt et ambisjonsnivå for hver måleindikator som de måler imot, og kommune B har satt et resultatmål for hva som er akseptabelt under hver måleindikator. Både kommune C og D benytter seg av terskelverdier i form av fargekoder, der grønt står for *ønsket resultat*, gult står

for *akseptabelt resultat/laveste aksepterte resultat*, og rødt står for *ikke godkjent resultat*. Et slikt system ligger tett opp mot det som beskrives i den generiske BMS-modellen.

De overordnede målemetodene og kilden til informasjon i alle de fire kommunene er i stor grad brukerundersøkelser, medarbeiderundersøkelser, og data fra fagsystemer knyttet til de ulike tjenestene.

Tabell 13 viser en oversikt over strukturen på målekartet i de ulike kommunene.

Kommune A	Perspektiver → Strategisk hovedmål → KSF → Måleindikatorer → Ambisjonsnivå
Kommune B	Perspektiver → Strategiske utfordringer → Arbeidsmål/KSF → Måleindikatorer → Res.mål
Kommune C	Strategiske målsettinger → KSF → Måleindikatorer → Terskelverdier (rød, gul, grønn)
Kommune D	Perspektiver → Fokusområder/KSF → Måleindikatorer → Terskelverdier (rød, gul, grønn)

Tabell 13: Strukturen på målekartet i de ulike kommunene

5.2.6 Strategi, styring og ledelse

Både kommune B, C og D bruker BMS mer som et verktøy for styring og ledelse enn til ren ytelsesmåling. Felles for alle disse tre kommunene er at de betrakter BMS i hovedsak som et styringsverktøy for ledelsen og politikerne, men de bruker det også til ytelsesmåling i forhold til å gjennomføre målinger for å vurdere i hvilken grad målene nås. Informantene beskriver det som at det er mer fokus på styring og ledelse enn ytelsesmåling i forbindelse med å bruke BMS. Kommune B utarbeider blant annet utviklingsmål basert på dataene fra målekartet, og fortalte at målekartet bidro med viktig styringsdata i forbindelse med å effektivisere og forbedre tjenestetilbudet. Kommune C bruker blant annet BMS i forbindelse med å styre kommunene i den riktige retningen i forhold til å nå de langsiktige målsettingene i kommuneplanen, og kommune D beskriver dataene fra målekartet som et viktig grunnlag for å treffe riktige beslutninger og vedtak.

Kommune A benytter BMS først og fremst som et rapporteringssystem i forbindelse med ytelsesmåling, og har ikke like stort fokus på styring og ledelse i BMS slik som de tre andre kommunene. Informanten forklarte at BMS var et verktøy rådmannen ønsket å bruke i forhold til å måle sine tjenesteledere og de ulike tjenestene. BMS blir derimot oppdatert i tråd med nye planer, der målsettinger i de nye planene blir lagt til grunn for utarbeidelsen av nye mål og indikatorer i målekartet, og informantene beskriver det som at de bruker BMS til å være med å dytte på å nå målene i planene. Kommunen bruker BMS til å styre i retning av å nå målene i vedtatte planer.

Alle de fire kommunene benyttet seg av en eller annen form for terskelverdier.

Kommune A setter blant annet et ambisjonsnivå som de måler ut ifra, men informanten fortalte at de derimot ikke var så flinke til å iverksette umiddelbare tiltak ved avvik.

Kommunen bruker som sagt BMS først og fremst til ytelsesmåling, og informanten fortalte at de ikke har hatt så mye fokus på handlingsplaner knyttet til BMS enda. Kommune B setter resultatmål for hver indikator, som brukes i forhold til å måle avvik, og kommunen iverksetter korrigerende tiltak dersom avvik oppstår. Kommune C og D bruker som sagt terskelverdier i form av fargekoder, og dette brukes i forhold til å måle avvik. Dersom resultatene ikke er gode nok, iverksettes korrigerende tiltak for å komme opp på grønne verdier.

De tre kommunene B, C og D bruker terskelverdier aktivt i form av å iverksette tiltak ved måling av avvik. Kommune A er derimot ikke så flink til å planlegge og iverksette aktive tiltak, og det har vært litt mangelfullt på handlingsplaner knyttet til BMS. De bruker det mer i retning av langsiktig planlegging og utforming av mål enn i forhold til den aktive styringsbiten.

Når det gjelder koblingen til strategi, så er dette noe alle kommunen har forsøkt å få til, og som de har klart i mer eller mindre grad. Kommune A bruker strategiene fra kommuneplanen som utgangspunkt for å utvikle mål og indikatorer i målekartet, og kommune B jobber blant annet med å få på plass en sterkere kobling mellom målekartet og strategiene i kommuneplanen. Kommune A har koblet strategi opp mot målekartet gjennom å etablere et strategisk hovedmål under hvert perspektiv, og perspektivene i kommune B er inndelt i en rekke strategiske utfordringer som er knyttet til de strategiske målsettingene i kommuneplanen. Målekartet til kommune C er forankret i den langsiktige kommuneplanen, og koblingen til strategi i målekartet er tydelig. Kommuneplanen inneholder som sagt langsiktige strategier, og disse er koblet til målekartet gjennom inndelingen i strategiske målsettinger. Strategi er også et sentralt tema ved borddialogene med tjeneste- og virksomhetslederne i forbindelse med evalueringen og utformingen av målekart. Kommune D betrakter BMS som et virkemiddel for å nå strategien, og har jobbet mye med koblingen til strategi. Strategien er derimot ikke så synlig som de ønsker i dagens målekart, og de jobber derfor med å få på plass en enda tydeligere kobling ved utarbeidelsen av det nye målekartet. Data fra målekartet blir blant annet også tatt med inn i den strategiske prosessen hos kommune D.

Felles for de fire kommunene er deres fokus på strategi i forbindelse med BMS. Alle kommunene har forsøkt å etablere en kobling mellom målekartet og de strategiske målsettingene i den langsiktige kommuneplanen, og det strategiske aspektet i målekartet kommer tydeligere frem hos noen kommuner enn andre.

Speckbacher et al. (2003) og Cobbold & Lawrie (2002) nevner strategikart og utarbeidelse av årsak-virkningssammenhenger som verktøy i de litt mer avanserte formene for BMS. Ingen av kommunene benytter seg av strategikart slik den er beskrevet i BMS-litteraturen. To av kommunene hadde kjennskap til strategikart, mens de to andre aldri hadde hørt om dette. Dette stemmer overens med funn fra en annen studie av BMS i norske kommuner, som fant at strategikart var svært lite brukt og lite kjent blant kommunene i undersøkelsen (Møller-Pettersen & Thorud, 2014).

En årsak til dette kan for eksempel være at strategiske veivalg allerede er beskrevet i kommuneplanen, noe som var tilfellet for kommune A, som hadde hørt om strategikart, men likevel noe de ikke benyttet seg av. Kommune B utarbeidet årsak-virkningssammenhenger i forbindelse med strategien i kommuneplanen, og som konkretiseres i målekartet. Kommune B hadde også kjennskap til strategikart i BMS, og informantene fortalte at de forsøkte å sette det i sammenheng gjennom årsak-virkningssammenhenger, men at det ikke fulgte den samme strukturen som et strategikart. Kommune D hadde ikke hørt om strategikart, men utarbeidet i likhet med kommune B årsak-virkningssammenhenger i forbindelse med BMS, og er en del av arbeidet med å få frem det helhetlig bilde i kommunen. Dette ble derimot ikke utarbeidet som et eget skjema i form av en visuell illustrasjon. Kommune C hadde heller ikke hørt om strategikart, men kommunen hadde et ønske og et mål om å få på plass en visualisering av sammenhengene i fremtiden.

To av kommunene hadde også forsøk å koble BMS opp mot visjonen i kommunen. Målekartet til kommune C var på en måte koblet til visjonen, gjennom de strategiske målene som er forankret i visjonen til kommunen. Kommune D hadde også forsøkt å få til en slik kobling, og visjonen til kommunen er blant annet presentert øverst i målekartet. Det kom derimot frem i intervjuet at selve visjonen var mer synlig på enkelte tjenester enn det den er i selve målekartet, og at koblingen til visjonen i målekartet, som viser det totale bildet, ikke er så sterk.

Studier har vist at bruk av incentiv- og belønningssystemer kan være en suksessfaktor i forbindelse med BMS (Greatbanks & Tapp, 2007; Northcott & Taulapapa, 2012), og slike systemer er en sentral del av BMS da de kan bidra til motivasjon og økt ytelse (Speckbacher et al., 2003). Kommune A hadde ikke benyttet seg av noen form for incentiv- eller belønningssystemer, det var et tema som hadde blitt diskutert, men kommunen følte de ikke var modne for dette enda. Informanten mente at ulike forhold i den kommunale konteksten var årsaken til dette, og at kommunene ikke hadde de nødvendige planene eller lik lederkompetanse ute på de ulike tjenestene til å få dette til å fungere optimalt. Kommune C og

D bruker heller ikke noen form for incentiv- eller belønningssystemer i forbindelse med BMS og MRS, og hadde heller ikke noen planer om å gjøre dette da de betraktet kommunen som en type organisasjon hvor slike systemer ikke vil slå så veldig godt ut. Kommune B hadde prøvd seg med noen belønningssystemer og bonusavtaler tidligere, men dette var noe som hadde blitt avvirket, og informanten hadde ikke noe kjennskap til konkrete ting rundt hvorfor det ble avvirket. Kommunen bruker i dag rangering og synliggjøring av resultater som motivasjon for økt ytelse, og mente at åpenhet rundt data fungerte bedre som et incentivsystem enn andre former, som f.eks. belønninger eller bonusavtaler, i en kommunal kontekst.

5.3 utfordringer

Alle kommunene hadde opplevd utfordringer knyttet til arbeidet med selve tilpasningen og utformingen av målekartet. Arbeidet med å tilpasse modellen er som sagt kritisk for en vellykket innføring av BMS, men samtidig så har flere studier vist at dette med å tilpasse modellen til egen kontekst er en av de største utfordringene knyttet til BMS i kommuner (Sharma & Gadenne, 2011; Yetano, 2009).

Kommune A hadde opplevd at det var vanskelig å vite hva som skulle inkluderes og ikke, og hvordan man skulle sikre at man hadde med det viktigste i selve målekartet. Som flere av kommunene påpekte, så er det mange ulike forhold i en kommune, og at det lett kan bli for omfattende dersom man skal sette seg inn i alt. Kommune A hadde blant annet fokus på å forenkle modellen, og det hadde derfor vært en utfordring å vite hva man burde ta hensyn til i forhold til utarbeidelsen av målekartet, dersom det ikke skulle bli for omfattende.

Kommune B påpekte blant annet at den store bredden av ulike tjenester en kommune har, utgjør en utfordring i forhold til å tilpasse og etablere et helhetlig målekart. Kommunen B opplevde av bredden av ulike tjenester gjorde det vanskelig å etablere et tilpasset og helhetlig målekart. Informanten betraktet det som at jo likere enheter du har jo lettere er det å etablere noe som fungerer, og at det f.eks. hadde vært lettere for dem å etablere et målekart bare for hjemmetjenesten enn for hele kommunen. Når kommunen skulle etablere sitt målekart måtte de ta hensyn til alle de ulike tjenestene, og dette bidro til at det ble vanskelig å utarbeide et målekart som ikke ble for omfattende eller komplisert.

Kommune C opplevde også at det hadde vært vanskelig å komme frem til et målekart som tok hensyn til de ulike sidene ved organisasjonen, og som kunne fungere som et helhetlig målekart. Kommune D hadde blant annet opplevd utfordringer knyttet til å etablere et målekart i tråd med de allerede eksisterende planene i kommunen.

Kommunene synes også det var en utfordring å finne frem til riktige og gode måleindikatorer. Flere studier har vist at etablering av måleindikatorer blant annet oppleves som en av de største utfordringene i kommunal sektor (Funck & Larsson, 2013; Kasperskaya, 2008; Northcott & Taulapapa, 2012; Sharma & Gadenne, 2011; Yetano, 2009). Kommuner er som sagt komplekse organisasjoner, med mange ulike tjenester, og det kan derfor være vanskelig å finne frem til riktige indikatorer for alle disse. Kommune B synes at det var vanskelig å spisse det ned til hva som er viktigst innenfor de ulike tjenestene da det er så mange forhold å ta hensyn til. Dette har resultert i at kommune B har endt opp med et stort antall måleindikatorer, som de selv opplever som litt uoversiktlig. Studier har vist at kompleksiteten og mangfoldet i en kommune bidrar til at det er vanskelig å ha et balansert antall av måleindikatorer, og at det kan være vanskelig velge ut et begrenset antall måleindikatorer (Greatbanks & Tapp, 2007; Statskonsult, 2001). Andre studier har også vist at organisasjoner har en tendens til å bruke for mange måleindikatorer (Hoque, 2014). For mange indikatorer kan føre til mangel på oversikt og lite styrbarhet.

Kommunene opplevde at kvalitet var spesielt vanskelig i forbindelse med etableringen av måleindikatorer. Kommune A hadde blant annet problemer med å finne gode indikatorer innenfor de såkalte myke verdiene. Det å vite hvordan man skal måle kvalitet, og å finne indikatorer som kan si noe om kvaliteten ble påpekt som spesielt vanskelig hos alle kommunen. Kommune C sa blant annet at det var vanskelig å både finne gode indikatorer for å måle kvalitet, og å avgjøre hva som er god nok kvalitet på en tjeneste.

Type tjenester som en kommune tilbyr ble også pekt på som en sentral utfordring i forbindelse med BMS i kommunene. Det er blant annet ikke alt som er like målbart, og det er noen av tjenestene i en kommune det er vanskelig å måle. Noen av tjenestene har svært langsiktige effekter, eller effekter som det kan være vanskelig å måle i form av at de er sammensatte, og det er derfor noen tjenester det er vanskelig å finne gode mål og indikatorer på. Dette ble pekt på som en utfordring i alle de fire kommunene. Studier har vist at det kan være vanskelig å forta målinger i kommunal sektor, og at det er mange av tjenestene i en kommune det er vanskelig å måle ytelsen til (Rodríguez Bolívar et al., 2010; Sharma & Gadenne, 2011; Yetano, 2009). Kommunene forklarte at det også var en utfordring i forhold til at noen av tjenestene er vanskelig å måle kvantitativt.

Kommune B påpekte blant annet at det er tjenester i en kommune det er vanskelig å skaffe løpende produksjonsdata på, noe som leder til den neste utfordringen kommunene hadde opplevd, nemlig ulike rapporteringstidspunkt. Det er ikke alle tjenestene som måles like ofte, noe måles hvert kvartal, noen en gang i året, og andre annen hvert år eller sjeldnere.

Ulike rapporteringstidspunkter har ført til utfordringer i forhold til at det er vanskelig for kommunene å følge opp systemet aktivt med jevnlig målinger gjennom året, for så å kunne ta tak i et avvik og iverksette korrigerende tiltak så fort de oppstår. Flere av kommunene påpekte at det kunne gå lang tid før man oppdaget et avvik, og at frem til man rakk å iverksette tiltak, så kunne det allerede ha skjedd andre ting i mellomtiden. Langsiktige og sammensatte effekter som er vanskelige å måle, og ulike rapporteringstidspunkter, ble av alle kommunene pekt på som en utfordring i forhold til å etablere et målekart som tar hensyn til dette, og i forhold til å få det til å fungere i praksis.

Kommunene hadde også opplevd utfordringer i forhold til å endre tankesettet i kommunen. For kommune A hadde det vært en utfordring å få tjenestelederne til å ta målekartet på alvor, etter at det hadde vært et sovende verktøy i mange år. Kommune B som er en stor kommune, opplevde utfordringer i forhold til å få alle som er involvert til å forstå viktigheten av rapporteringen, og dermed viktigheten av å sikre kvaliteten på denne rapporteringen. Kommune C hadde hatt utfordringer i forhold til å endre tankesettet i kommunen i retning av MRS, og at det var krevende å få alle i organisasjonen til å forstå sammenhengen mellom målekartet og det som leveres helt nede på virksomhetsnivå. Informanten forklarte at det hadde vært vanskelig å vite hvordan man skulle oversette dette nedover i organisasjonen. Kommune D hadde hatt utfordringer med å endre tankesettet i forbindelse med å gå fra kvalitativ til kvantitativ rapportering. Det hadde vært krevende å få tjenestelederne til å tenke mer kvantitativt, og å etablere en forståelse for hvorfor man skal måle kvantitativt og hvorfor det er viktig. Kommune D hadde også opplevd at det var krevende å få lederne til å tenke og jobbe mer strategisk i forhold til den daglige driften, det er få ledernivåer, og lederne sitter med en nærhet til selve tjenesteleveransen og brukerne som gjør dette vanskelig.

Kommune B hadde opplevd utfordringer knyttet til å få tilgang til nødvendig data. Dagens datasystemer i kommunen var mangelfulle i forhold til muligheten for tilgjengeliggjøring og formidling av data. Dette gjelder i stor grad lokaldata på fra de ulike tjenestene, og det er f.eks. slik at det bare er de som jobber ved den enkelte tjenesten som har tilgang til disse. Dersom man vil hente ut noe fra fagsystemene, så må man vite hvor man skal lete og hvem man skal snakke med for å få frem dataene, og dette har gjort det litt vanskelig. Studier har vist at nødvendig informasjon til målingene kan være vanskelig å få tak i, og at dårligere og mindre moderne data- og informasjonssystemer i forhold til i det private, vil kunne utgjøre en utfordring med tanke på BMS i kommuner (McAdam & Walker, 2003).

Kommune B opplevde også at datamengden kunne bli overveldende og at det derfor

kunne være vanskelig å tydeliggjøre hva som er viktigst. Flere studier har vist at datainnsamling og informasjonsprosessering har blitt opplevd som en utfordring i forbindelse med BMS i kommuner (Kasperskaya, 2008; Poister & Streib, 1999; Sharma & Gadenne, 2011).

Kommunene hadde i mer eller mindre grad lagt kommuneplanen til grunn ved utarbeidelsen av målekartene, og målekartet var forankret i målsettingene i disse planene. Kommune D påpekte derimot at langsiktigheten til disse kommuneplanene utgjorde en utfordring i forhold til å oppdatere og utvikle målekartet i tråd med endringer i omgivelsene. Informanten forklarte at virkeligheten utviklet seg raskere enn kommuneplanen, og at det derfor ble en utfordring i forhold til å holde systemet varmt i takt med virkeligheten og endringene i omgivelsene.

Kommuner er politisk styrte organisasjoner, og dette ble blant annet påpekt som en utfordring i forhold til BMS av kommune C og D. Kommuner er påvirket av ulike politiske aktører, og kan ofte bli tildelt øremerkede ressurser. Kommunene er derfor avhengig av å ha med seg politikerne i kommunen og få de til å se og forstå sammenhengene og det helhetlige bildet. Kommune D forklarte at siden de har et folkevalgt styre så er det en utfordring i forhold til å få disse personene i kommunestyret til å forstå systemet og viktigheten av det, og at grunnen til det er at enkeltpersoner i styret ikke er like opptatt av helheten som det ledelsen i kommunen er. Det at kommuner er politiske styrte organisasjoner med folkevalgt kommunestyre, kan dermed være en utfordring i forbindelse med å få BMS til å fungere i en kommunal kontekst, da kommunene er avhengig av å få disse til å forstå viktigheten av og sammenhengene i BMS for at det skal kunne fungere optimalt etter ledelsens ønske.

Tabell 14 viser en oversikt over opplevde utfordringer i de fire kommunene.

Utfordringer
<ul style="list-style-type: none"> • Tilpasning til egen kontekst <ul style="list-style-type: none"> - Bredden av ulike tjenester • Etablering av måleindikatorer <ul style="list-style-type: none"> - Riktig antall indikatorer - Måling av kvalitet - Type tjenester kommuner tilbyr • Vanskelig målbart <ul style="list-style-type: none"> - Type tjenester kommuner tilbyr - Langsiktige og sammensatte effekter - Noe vanskelig å måle kvantitativt • Ulike rapporteringstidspunkt • Endring av tankesettet i kommunen • Datainnsamling og informasjonsprosessering • Oppdatering og vedlikehold av systemet • Politisk styrt og folkevalgt kommunestyre

Tabell 14: Utfordringer knyttet til BMS og MRS

5.4 Oppsummering

I dette kapitlet har den komparativ analyse blitt gjennomgått, der resultatene fra de fire kommunene har blitt sammenlignet og drøftet.

Alle kommunene har etablert helhetlige målekart på et overordnet nivå, og etter ulike runder med tilpasninger, videreutvikling og revitalisering, har de fleste kommunene kommet frem til et system de er fornøyd med og som de føler fungerer godt. Studien til Drevetton (2013) kom frem til at det var mange fordeler som kunne oppnås ved å innføre BMS i offentlige organisasjoner, og de fire kommunene har opplevd en rekke positive effekter ved å benytte seg av BMS og MRS.

Alle de fire kommunene har opplevd at BMS og MRS har ført til en bedre rapportering i kommunen. Informanten i kommune A forklarer at det har bidratt til å rette et mer tydeligere fokus mot de andre viktige aspektene i kommunen, slik som brukere, tjenesteproduksjon og andre myke verdier, og at kommunen har opplevd en økt motivasjon hos de ansatte knyttet til å gjennomføre målingene, der det nye BMS-systemet har bidratt til å skape en mer meningsfylt rapportering for tjenestelederne. Kommune B har også opplevd at

BMS bidrar med mer nyttig informasjon, og at det gir et grunnlag som gjør dem i bedre stand til å utvikle og forbedre sine tjenester. Informanten i kommune C forklarte at MRS hadde bidratt til å sette fokus på noe mer enn penger og økonomi, og at dette var en av de viktigste effektene i form av at det førte til en bedre rapportering i kommunen. MRS har gitt en bedre og rikere innsikt i tjenesteleveransen, noe kommunen betraktet som en av de viktigste fordelene. Kommune D hadde i likhet med kommune A opplevd en økt motivasjon blant de ansatte, og at rapporteringen og analysearbeidet av den grunn hadde blitt bedre, fordi de nå rapporterte på noe som i større grad kan brukes og som derfor oppleves som mer meningsfylt. Studier har vist at BMS i kommuner har ført til bedre rapportering gjennom å fokusere på de ikke-finansielle og immaterielle sidene i kommunen (Bigliardi et al., 2011; Dreveton, 2013; Ngomuo & Wang, 2015).

Alle kommunene hadde også opplevd at BMS og MRS hadde bidratt til en bedre virksomhetsstyring. Kommune A, B og D føler BMS har gitt et bedre grunnlag for styring og ledelse, og kommune C forklarte at MRS har bedret styringsmulighetene og bidratt med å sette et klarere fokus på retningen. Informanten i kommune D forklarte at BMS også hadde bidratt med å gi et mer nyansert beslutningsgrunnlag for politikerne. Andre studier har også vist at BMS i kommuner har bidratt til bedre virksomhetsstyring (Dreveton, 2013; Ngomuo & Wang, 2015).

Kommune C hadde også opplevd effekter i form av at MRS hadde bidratt til å kommunisere sammenhengene mellom penger og det man får igjen til politikerne, og målekartet har funger som en prioriteringshjelp for de som jobber i kommunen.

Kommune D hadde også oppnådd effekter i form av at BMS har bidratt til å samle kommunene om noe felles, og skapet et felles grunnlag å snakke ut i fra. Informanten fortalte at de også jobber mer tverrfaglig i kommunen etter at BMS ble innført, og at dette var en av de største effektene de hadde oppnådd. Sharma & Gadenne (2011) fant blant annet i sin studie at noen av kommunene hadde oppnådd et bedre samarbeid mellom alle i organisasjonen, og at den kollektive innsatsen hadde økt som følge av BMS. Dreveton (2013) fant også at det var mulig å oppnå menneskelige fordeler i form av bedre samarbeid og interaksjon mellom menneskene i organisasjonen.

Kommune D har også begynt å jobbe mer strategisk som følge av BMS, og informanten fortalte at arbeidet med BMS hadde vært en god læringsprosess i seg selv. Studier har vist at det er mulig å oppnå strategiske fordeler som følge av BMS (Bigliardi et al., 2011; Dreveton, 2013), og andre forskere har påpekt at selve arbeidsprosessen med BMS kan være like viktig som sluttresultatet, da det kan være en god og nyttig læringsprosess i seg

selv (Wisniewski & Ólafsson, 2004).

Jeg vil nå gå over til neste kapittel som omhandler undersøkelsen konklusjoner, der mine hovedfunn og bidrag blir presentert, samt studiens begrensninger og forslag til videre forskning.

6. Konklusjon

Hensikten med denne oppgaven var å se på hvordan kommuner tilpasser og bruker BMS, og hvilke utfordringer som er knyttet til dette. Resultatene og analysen i kapittel 4 og 5 viste hvilke tilpasninger som var gjort i de fire kommunene, hvordan de bruker BMS og hvilke deler av BMS de har valgt å benytte seg av, og det ga en innsikt i ulike utfordringer kommunene har stått overfor i forbindelse med BMS i deres kommune.

Nedenfor følger en gjennomgang av mine hovedfunn og studiens bidrag, samt studiens begrensinger, og forslag til videre studier.

6.1 Hovedfunn og bidrag

Denne undersøkelsen har gitt en innsikt i hvordan et utvalg av kommuner har tilpasset BMS til egen situasjon og behov. Det er først og fremst perspektivene som tilpasses, og selve utformingen av målekartet. Alle kommunene har tilpasset perspektivene ved å benytte perspektiver som er tilpasset den kommunale sammenhengen, dette er perspektiver knyttet til brukere, medarbeidere, samfunn og tjenesteproduksjon. Ingen av kommunene bruker det typiske «scorecardet» i den generiske BMS-modellen, men de har utarbeidet egne målekart etter eget ønske og behov. Tabell 13, som viser en oversikt over strukturen til målekartet i de ulike kommunene, viser at alle kommunene har utarbeidet forskjellig tilpassede målekart. Kommunene har strukturert målekartet på forskjellige måter, der oppsettet, inndelingen og noen av elementene i målekartet varierer noe, men målekartene i de fire kommunene bygger likevel på mye av det samme, med tanke på inndelingen i mål/fokusområder, suksessfaktorer, måleindikatorer og terskelverdier. Selv om de er tilpasset hver enkelt kommune, så baserer målekartene seg i stor grad på tankegangen og prinsippene i den generiske modellen.

Et interessant funn er at den ene kommunen har videreutviklet BMS til MRS i arbeidet med å tilpasse modellen. Kommunen har videre ført perspektivene fra BMS-modellen, men disse er ikke en del av målekartet. Målekartet er inndelt etter strategiske målsettinger, og fokuserer i større grad på selve tjenesteleveransen. Det interessante er at modellen likevel i stor grad ligner på BMS-modellene til de tre andre kommunene. Den største forskjellene er fokuset på de ulike perspektivene i selve målekartet, der målekartet i MRS modellen ikke har fokus på disse. Det kom også frem at kommunen heller betraktet BMS som en stor meny, der de hadde valgt litt i fra den menyen når de skulle utvikle sin modell. Det kan virke som at videreutviklingen til MRS er en form for lokal tilpasning av BMS, og at de har valgt å omdøpe til MRS, for å vise at dette er en annen vri på målstyringsmodellen med tanke på

dette med perspektivene og fokuset på tjenesteleveransen. En slik videreutvikling ligner på det Røvik (2011) skriver om prosessen der oversettelse fører til transformering av modeller til nye modeller og omdøping.

Studien til Azizi & Rushiti (2014) fant også at noen kommuner hadde videreutviklet BMS til MRS. Denne studien i likhet med andre studier har funnet at kommuner har gått over til andre styringsverktøy da BMS har blitt for komplisert (Azizi & Rushiti, 2014; Funck & Larsson, 2013; Sharma & Gadenne, 2011). Kommune C opplevde BMS som svært omfattende og krevende, og så på MRS som en forenkling av den gamle modellen.

Et annet interessant funn er at kommune D har valgt å gi sitt BMS en identitet. Kommune D har valgt å kalle sin modell for «Kommune D-modellen», og dette har de gjort for å vise at det er en lokal tilpasning av BMS, og at BMS har blitt tilpasset kommunen og ikke omvendt. Et slikt tiltak har også bidratt til å skape tilhørighet og identifisering med modellen i kommunen, og kan antas å ha hatt en positiv innvirkning på forankringen av modellen.

Undersøkelsen viser at de fire kommunene bruker BMS på et overordnet nivå. Alle kommunene har utarbeidet et helhetlig og overordnet målekart, noe som innebærer at de har utarbeidet målekart på tjenestenivå, men ikke for hver virksomhet. Den ene kommunen hadde derimot et enda mer overordnet og forenklet målkart enn de tre andre. Der de tre andre tilpasser målekartet til hvert enkelt tjenesteområde, rapporterte de ulike tjenesteenhetene i kommune D på det samme målekartet. I denne kommunen var det fokus på at dette var et styringsverktøy for rådmannen, rådmannen er opptatt av det hele bildet og ønsket et målekart som bidrar med å gi en oversikt over kommunen. Målekartet til kommune D er derfor en samlet oversikt som viser det totale bildet i kommunen. Kommunen anså det som at jo mer detaljert det er, jo mindre oversikt får man, og målekartet til kommune D er derfor veldig forenklet. De andre kommunene, med tanke på de to store kommunene B og C, har jo for så vidt en god oversikt de også, men disse systemene er jo som sagt mer omfattende. Det er derimot mulig for kommune D å gjøre det så enkelt fordi de er en såpass liten kommune.

Studien indikerer at kommunens størrelse kan ha noe å si for BMS. De to små kommunene var blant annet mer positive til BMS og det BMS-systemet de hadde fått på plass, enn de to store kommunene. De to små kommunene har hatt fokus på forenkling. Begge kommunene har klart å etablere et enklere system enn de to andre, og de synes selv at BMS fungerer bra i sin enkle form. Det var viktig for kommune A og D å forenkle systemet for å få det til å fungere. De to store kommunene synes derimot BMS er mer omfattende, og vanskelig å tilpasse og forenkle. Kommune C videreutviklet til MRS da de opplevde BMS som svært

krevende og vanskelig å forenkle, og kommune B opplever BMS som et omfattende system det er vanskelig å forenkle.

Det vil være enklere for en mindre kommune å bruke BMS, da det er enklere for dem å forenkle selve systemet, og man kan anta at jo enklere det er, jo større er sjansen for at det blir brukt og at man lykkes med det i praksis. De små kommunene har blant annet færre virksomheter under hver tjenesteenhet, og i noen tilfeller også et mindre tjenestetilbud enn en større kommune. Mindre forhold gjør det mulig å forenkle uten å miste viktige aspekter, og dermed enklere å etablere et system som fungerer. Kommune B og C er store kommuner, med et omfattende tjenestetilbud og mange virksomheter under hver tjenesteenhet. Det vil derfor bli vanskelig for disse å forenkle systemet uten å miste forhold det er viktig å ta hensyn til. For de store kommunene vil det ikke være like enkelt å redusere ned til det viktigste, da det er så mange forhold av betydning, og det er lite heldig å forenkle systemet på bekostning av at ting som er av betydning ikke blir tatt med. Det vil derfor kunne være vanskeligere for en stor kommune å etablere et helhetlig målekart.

Et interessant funn knyttet til dette med størrelse, er at de små kommunen selv betraktet sin egen størrelse som en fordel i forbindelse med BMS og arbeidet med å tilpasse og etablere et system, i forhold til en stor kommune. Det er også verdt å nevne at de to store kommunene har lenger erfaring med BMS, noe som også kan være årsaken til at de mindre kommunene er mer positive til BMS. De to store kommunene har lenger erfaring med styringssystemet og vil derfor kunne evaluere systemet på en annen måte.

Et annet interessant funn er at kommune D innførte BMS for å endre rapporteringen i kommunen fra kvalitativ til kvantitativ, mens kommune B derimot ønsker å fokusere mer på kvalitativ rapportering. Kommune B har gjort tilpasninger i forhold til å etablere et målekart som er mindre nøkkeltallsorientert, da de har opplevd et behov for en mer kvalitativ rapportering. Både kommune A og D la stor vekt på dette med å få på plass en kvantitativ rapportering ved å innføre BMS, mens kommune B har tilpasset systemet i retning av en mer kvalitativ rapportering. Kommunen følte at den generiske modellen var for nøkkeltallsorientert og i for stor grad basert på kvantitative måleindikatorer, noe de opplevde ikke passet like godt i en kommunal sammenheng. De har derfor valgt å inkludere kvalitative mål og indikatorer, og benytte seg av kvalitative målemetoder. Kommunen har blant annet endret målemetoden knyttet til brukerundersøkelser, der de har gått fra tradisjonelle spørreundersøkelser til å benytte seg av dybdeintervjuer.

Studien har bidratt til å bekrefte viktigheten av å tilpasse modellen, og viktigheten av støtte fra toppledelsen, slik som påpekt av andre forskere (Azizi & Rushiti, 2014; Bigliardi et

al., 2011; Fältholm & Nilsson, 2010; Greatbanks & Tapp, 2007; KRD, 2002; McAdam & Walker, 2003; Northcott & Taulapapa, 2012; Sharma & Gadenne, 2011; Sujatha et al., 2007; Wisniewski & Ólafsson, 2004; Yetano, 2009). Manglende tilpasning i kommune A, B og C, da BMS først ble introdusert, førte blant annet til at kommunene ikke klarte å nyttiggjøre seg av modellen. Vanskeligheter knyttet til det operative førte til manglende prioritering og fokus hos toppledelsen, noe som resulterte i at modellen ikke ble godt nok forankret i kommunen.

Manglende tilpasning og lite støtte fra toppledelsen hadde blant annet ført til at BMS i kommune A ble et sovende verktøy i mange år. I forbindelse med at kommune A fikk ny rådmann, ble BMS satt på dagsordenen igjen, og modellen ble revitalisert og innført på nytt. Revitaliseringen hadde fokus på tilpasning til eget behov, og rådmannen har hatt en svært aktiv rolle, og vært svært involvert og engasjert i arbeidet med den nye modellen. Kommunen har i dag lykkes med dagens BMS-modell. Kommune C har også fått til en bedre tilpasning til sin kommune ved videreutviklingen til MRS, og rådmannen har hatt en sentral rolle for å få på plass systemet og sørge for at det blir forankret i organisasjonen. I kommune B har tilpasningen skjedd som en gradvis utvikling i kommunen gjennom årene fra BMS først ble innført, og kommunen har i dag kommet frem til en modell som er bedre tilpasset og som fungerer bedre operativt. Kommune D hadde stort fokus på tilpasning fra starten, og har jobbet mye med å tilpasse modellen. Rådmannen i kommunen har hatt en svært sentral rolle i forbindelse med BMS, og har jobbet mye med å skape engasjement, forståelse og en forankring av modellen. Kommunen har lykkes med å etablere et BMS-system som fungerer for dem.

Studien har også bidratt med å kartlegge noen utfordringer knyttet til BMS i kommunal sektor. Type tjenester en kommune tilbyr og bredden av ulike tjenester utgjør den største utfordringen knyttet til BMS og MRS i kommuner. Den store bredden av ulike tjenester utgjør en utfordring i forhold til å etablere et tilpasset og helhetlig målekart. Type tjenester en kommune tilbyr skaper utfordringer i forhold til at det er noen av tjenestene det er vanskelig å måle. Noen av tjenestene har langsiktige og sammensatte effekter, og mange av disse effektene vil være vanskelige å måle, noen av tjenestene er også vanskelig å måle kvantitativt. Det er derfor også noen av tjenestene det er vanskelig å finne gode måleindikatorer på. En annen sentral utfordring er etableringen av måleindikatorer generelt. Det har vært vanskelig å finne riktige måleindikatorer, og spesielt har det vært vanskelig å finne indikatorer for å måle kvalitet. Det har også vært vanskelig å komme frem til et riktig antall måleindikatorer, med tanke på hva som er håndterlig.

Ulike rapporteringstidspunkt er også en utfordring i kommuner. Det er ikke alle

tjenestene som rapporteres like ofte, noen har som sagt langsiktige effekter, og noe rapporteres hvert kvartal, årlig, annet hvert år eller sjeldnere. Dette er en utfordring i forhold til å etablere et målekart som tar hensyn til dette, og i forhold til å få det til å fungere i praksis.

Endring av tankesettet i kommunen i forbindelse med arbeidet med å forankre modellen har også vært utfordrende, det samme gjelder for datainnsamling og informasjonsprosessering, der noe data er vanskelig å få tilgang til og informasjonsmengden har vært så stor at det har vært vanskelig å finne frem til det viktigste.

Oppdatering og vedlikehold av systemet er også en utfordring, i forhold til at målekartet er forankret i kommuneplanene. Disse planene er svært langsiktige, og virkeligheten endres og utvikles mye raskere enn disse planene. Dette utgjør derfor en utfordring i forhold til å holde systemet varmt.

Det at kommuner er politisk styrte organisasjoner med folkevalgt kommunestyre ble også opplevd som en utfordring i forhold til å få BMS til å fungere. Kommunene er avhengig av å ha med seg politikerne og det å skape nødvendig forståelse og engasjement for modellen hos politikerne har vært en utfordring.

6.2 Begrensninger

Dette har vært en kvalitativ undersøkelse, og kvalitativ metode har noen begrensninger i forhold til at det ofte innebærer få informanter, i forhold til antall respondenter ved en kvantitativ undersøkelse. Datagrunnlaget i denne studien er hentet fra fire casekommuner, et lite utvalg som utgjør en begrensning i forhold til mulighetene for generalisering og overførbarhet knyttet til resultatene.

Kvalitative undersøkelser har også en begrensning i forhold til at analysen krever fortolkninger. Kvalitativ dataanalyse innebærer å bearbeide tekstmateriale, og analysen kan derfor være preget av forskerens subjektive fortolkninger. Ved kvalitativ dataanalyse kan det være en fare for at ulike forskere tolker det samme forskjellig, og kommer frem til ulike konklusjoner.

Casekommunene er ikke et tilfeldig utvalg, men valgt ut på bakgrunn av sin erfaring med BMS, og den informasjonen som var tilgjengelig på dere nettsider i form av styringsdokumenter. Dette vil også kunne gi noen begrensninger i forhold til overførbarheten, og det kan også tenkes at de med mer vellykkede historier er mer positive til å delta og dele sin historie, enn kommuner som har møtt på større utfordringer. Det var blant annet et par kommuner som unnlot å svare på min forespørsel om deltagelse.

Den kvalitative undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av dybdeintervjuer. Intervjuer utgjør en begrensning i forhold til at det er en mulighet for at intervjuer og intervjuobjekt kan påvirke hverandre bevisst eller ubevisst. Som beskrevet i kapittel 3 om metode, så har jeg prøvd å forhindre at jeg som intervjuer skal påvirke informanten. Det er likevel en risiko for ubevisst påvirkning, f.eks. at intervjuer eller informant påvirkes gjennom kroppsspråk, ansiktsuttrykk eller stemmeleie hos den andre parten, der disse faktorene kan påvirke svarene til informanten eller hvordan intervjuer tolker det som blir sagt.

En annen begrensning ved denne studien er at det bare ble intervjuet en informant fra hver kommune. Dette er en begrensning i forhold til resultatene, med tanke på at disse kan være preget av informantens subjektive oppfatning og meninger. Det kan f.eks. hende at en annen ansatt i kommunen ville svart noe annet på det samme spørsmålet, enn det informanten i denne undersøkelsen gjorde. En annen begrensning knyttet til undersøkelsens informanter, er at alle informantene var en del av toppledelsen i de ulike kommunene. Det kan være en risiko for at ledelsen ønsker å fremstille kommunen i et bedre lys, og at dette kan påvirke svarene ved at man fremstiller noe som mer positivt eller bedre enn det det egentlig er. Denne problematikken vil f.eks. ikke være like fremtredende dersom man hadde intervjuet en ansatt lenger ned i organisasjonen, da det kan tenkes at disse vil kunne ha en litt mer upartisk tilnærming til spørsmålene enn toppledelsen.

Masteroppgavens omfang og tidsramme utgjør også en begrensning i forbindelse med denne studien. Masteroppgaven har en begrenset tidsramme, noe som innebærer at muligheten for å inkludere flere casekommuner er begrenset i forhold til hva man rekker i forbindelse med innhenting og analyse av data. Kvalitative undersøkelser er tidkrevende, og dersom man hadde hatt bedre tid kunne man f.eks. inkludert flere casekommuner og intervjuet flere informanter i hver kommune.

6.3 Videre studier

Denne studien har fokusert på hvordan kommuner tilpasser og bruker BMS, og hvilke utfordringer som er knyttet til dette. Det ville vært aktuelt å gjennomføre en bredere studie med et større utvalg av kommuner, for å kartlegge om funnene fra denne studien er representativt for BMS i kommune sektoren generelt.

Det ville også vært interessant med studier som går mer i dybden av de funnene som er gjort i denne studien. Det ville f.eks. vært interessant å se nærmere på forskjeller mellom store og små kommuner knyttet til BMS. Denne studien antyder at det er forskjeller mellom de

store og små kommunene knyttet til etablering av målekart og forenkling av modellen, og det ville vært interessant å gjennomføre en studie der man prøvde å kartlegge om det også er noen andre forskjeller mellom disse to gruppen når det kommer til å bruke BMS. Det ville også vært interessant å se nærmere på noen av utfordringene kartlagt i denne studien, som f.eks. dette med kommuneplanenes langsiktighet i forhold til etablering, oppfølging og utvikling av målekartet.

Det hadde også vært interessant med en studie som ser på hvordan BMS utvikler seg i kommunen. Denne studien kom blant annet frem til at en av kommunene hadde videreutviklet BMS til MRS, og at en annen kommune hadde revitalisert sitt BMS. Det ville derfor vært interessant med studier som ser nærmere på dette, og prøver å kartlegge utviklingsprosessene knyttet til BMS i kommunal sektor.

Litteraturliste

- Azizi, B., & Rushiti, A. (2014). *Balansert målstyring i norske kommuner: Utbredelse og praksis*. Høgskolen i Buskerud og Vestfold.
- Bigliardi, B., Dormio, I., & Galati, F. (2011). Balanced Scorecard for the public administration: issues from a case study. *International Journal of Business, Management and Social Sciences*, 2(5), 1-16.
- Blåka, S., Tjerbo, T., & Zeiner, H. (2012). *Kommunal organisering 2012: Redgjørelse for Kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase, NIBR-rapport 2012:21*. Oslo: NIBR.
- Bukh, P. N. (2009). Design af økonomistyring: Principper og modeller. *Controlleren*.
- Bukh, P. N., & Christensen, K. S. (2010). Balanced scorecard og strategikortlægning - Principper og metoder. *Controlleren*.
- Bukh, P. N., & Christensen, K. S. (2012). Balanced scorecard og strategikortlægning: Gør strategien operationel. *Børsen Ledeshåndbøger-Økonomistyring*.
- Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J. O. (2009). *Økonomistyring i det offentlige* (4. utg.): Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Cobbold, I., & Lawrie, G. (2002). *The development of the balanced scorecard as a strategic management tool*. Paper presentert på PMA Conference.
- Daleq, B., & Hobbel, M. A. (2014). *Spredning av balansert målstyring i norske kommuner*. Høgskolen i Sør-Trøndelag, Handelshøyskolen i Trondheim.
- Dreveton, B. (2013). The advantages of the balanced scorecard in the public sector: beyond performance measurement. *Public Money & Management*, 33(2), 131-136.
- Fallan, E., Olsen, T.-E., Daleq, B., & Hobbel, M. A. (2015). Bruk av balansert målstyring i norske kommuner. *MAGMA*(8/2015), 62-75.
- Fangen, K. (2015, 17. juni). *Kvalitativ metode*. Hentet 8. februar 2016, fra <https://www.etikkom.no/FBIB/Introduksjon/Metoder-og-tilnæringer/Kvalitativ-metode/>
- Fossheim, H. J. (2015, 12. august). *Konfidensialitet*. Hentet 8. februar 2016, fra <https://www.etikkom.no/FBIB/Temaer/Personvern-og-ansvar-for-den-enkelte/Konfidensialitet/>
- Funck, E. K., & Larsson, R. G. (2013). *The rise and fall of the balanced scorecard in municipalities and county councils in Sweden*. Paper presentert på 18: e nordiska

workshopen i Ekonomi-och verksamhetsstyrning, Örebro, 31 jan-1 feb, 2013.

- Fältholm, Y., & Nilsson, K. (2010). Business Process Re-Engineering and Balanced Scorecard in Swedish Public Sector Organizations: Solutions for Problems or Problems for Solutions? *International Journal of Public Administration*, 33(6), 302-310.
- Gibbert, M., Ruigrok, W., & Wicki, B. (2008). What passes as a rigorous case study? *Strategic management journal*, 29(13), 1465-1474.
- Greatbanks, R., & Tapp, D. (2007). The impact of balanced scorecards in a public sector environment: Empirical evidence from Dunedin City Council, New Zealand. *International Journal of Operations & Production Management*, 27(8), 846-873.
- Hoff, K. G., & Holving, P. A. (2015). *Balansert målstyring - Strategisk virksomhetsstyring satt i system*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hoque, Z. (2014). 20 years of studies on the balanced scorecard: Trends, accomplishments, gaps and opportunities for future research. *The British accounting review*, 46(1), 33-59.
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*: Abstrakt forlag.
- Johnsen, Å. (2005). Resultatstyring i norsk offentlig sektor. *MAGMA*(6/2005).
- Johnsen, Å., & Larsen, A. C. (2015). Mål-og resultatstyring i norske kommuner: Virkninger for produktivitet og effektivitet? *NOS Fagbokforlaget*, 17(1), 31-61.
- Johnsen, Å., Nørreklit, H., & Vakkuri, J. (2006). Introducing a Nordic perspective on public sector performance measurement. *Financial Accountability & Management*, 22(3), 207-212.
- Johnson, R. B. (1997). Examining the validity structure of qualitative research. *Education*, 118(2), 282.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. (1999). The balanced scorecard for public-sector organizations. *Balanced Scorecard Report*, 15(11), 1999.
- Kasperskaya, Y. (2008). Implementing the balanced scorecard: a comparative study of two Spanish city councils—an institutional perspective. *Financial accountability & management*, 24(4), 363-384.
- Kloot, L., & Martin, J. (2000). Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government. *Management Accounting Research*, 11(2), 231-251.
- KRD. (2002). *Veileder - Resultat og dialog. Balansert målstyring (BMS) i kommunal sektor*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

- KRD. (2004). *Veileder - Resultatledelse. Bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- Ludvigsen, L. P., Pegg, C., & Vasset, C. (2014). *Bruk av lærings-og utviklingsperspektivet i balansert målstyring*. Handelshøgskolen i Bodø.
- Løvbak, K. R. (2014). *Balansert målstyring i Elverum kommune.-en studie av implementering og bruk av balansert målstyring som styringsverktøy i Elverum kommune*. Høgskolen i Hedmark.
- McAdam, R., & Walker, T. (2003). An inquiry into balanced scorecards within best value implementation in UK local government. *Public Administration*, 81(4), 873-892.
- Micheli, P., & Kennerley, M. (2005). Performance measurement frameworks in public and non-profit sectors. *Production Planning & Control*, 16(2), 125-134.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2013). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook*: SAGE.
- Møller-Pettersen, B. S., & Thorud, A. (2014). *Balansert målstyring i kommuner: En casestudie av 12 kommuner*. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Ngomuo, S. I., & Wang, M. (2015). Measuring Performance in Public Sector Organizations: Evidence from Local Government Authorities in Tanzania. *European Journal of Business and Management*, 7(9), 184-194.
- Northcott, D., & Taulapapa, T. (2012). Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations: Issues and challenges. *International Journal of Public Sector Management*, 25(3), 166-191.
- Nørreklit, H. (2000). The balance on the balanced scorecard a critical analysis of some of its assumptions. *Management accounting research*, 11(1), 65-88.
- Poister, T. H., & Streib, G. (1999). Performance measurement in municipal government: Assessing the state of the practice. *Public Administration Review*, 325-335.
- Rodríguez Bolívar, M. P., López Hernández, A. M., & Ortiz Rodríguez, D. (2010). Implementing the balanced scorecard in public sector agencies: An experience in municipal sport services. *Academia, Revista Latinoamericana de Administración*, 45, 2010: 116-139.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2011). From fashion to virus: An alternative theory of organizations' handling of management ideas. *Organization Studies*, 32(5), 631-653.
- Savin-Baden, M., & Major, C. H. (2013). *Qualitative Research: the essential guide to theory and practice*: Routledge

- Sharma, B., & Gadenne, D. (2011). Balanced scorecard implementation in a local government authority: Issues and challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 70(2), 167-184.
- Speckbacher, G., Bischof, J., & Pfeiffer, T. (2003). A descriptive analysis on the implementation of Balanced Scorecards in German-speaking countries. *Management accounting research*, 14(4), 361-388.
- Statskonsult. (2001). *Balansert Målstyring i offentlig sektor, Rapport 2001:23*. Oslo: Statskonsult.
- Sujatha, P., Herbert, S., & Saba, S. (2007). Adoption of the balanced scorecard in local government organizations: an exploratory study. *Asia-Pacific Management Accounting Journal*, 2(1).
- Wisniewski, M., & Ólafsson, S. (2004). Developing balanced scorecards in local authorities: a comparison of experience. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 53(7), 602-610.
- Yetano, A. (2009). Managing performance at local government level: the cases of the city of Brisbane and the city of Melbourne. *Australian Journal of Public Administration*, 68(2), 167-181.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research. Design and Methods* (5. utg.): Sage Publications.



Harald Hårfages gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Dag Øyvind Madsen

Institutt for strategi og økonomi Høgskolen i Buskerud og Vestfold

Postboks 164 Sentrum

3502 HØNEFOSS

Vår dato: 05.01.2016

Vår ref: 45951 / 3 / MHM

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 02.12.2015. Meldingen gjelder prosjektet:

<i>45951</i>	<i>Balansert målstyring i kommuner</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Høgskolen i Sørøst-Norge, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Dag Øyvind Madsen</i>
<i>Student</i>	<i>Veronica Magnussen</i>

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

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

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

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

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.05.2016, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Marianne Høgetveit Myhren

Kontaktperson: Marianne Høgetveit Myhren tlf: 55 58 25 29

Vedlegg: Prosjektvurdering

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no

TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrre.svarva@svt.ntnu.no

TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@sv.uit.no



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 45951

Utvalget informeres skriftlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskrivet er godt utformet.

Personvernombudet legger til grunn at student og veileder etterfølger Høgskolen i Buskerud og Vestfold sine interne rutiner for datasikkerhet.

Forventet prosjektslutt er 01.05.2016. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn)
- slette digitale lyd-/bilde- og videoopptak

Vedlegg 2 - Følg brev

Forespørsel om deltagelse i forskningsprosjektet ”Balansert målstyring i kommuner”

Jeg er student ved Høgskolen i Sørøst-Norge, der jeg tar en mastergrad i økonomi og administrasjon med spesialisering innenfor bedriftsøkonomisk analyse. I den forbindelse er jeg nå i gang med min masteravhandling som omhandler bruk av balansert målstyring i norske kommuner.

Problemstillingene for oppgaven er:

«Hvordan tilpasses og brukes balansert målstyring i norske kommuner, og hvilke utfordringer er knyttet til dette?»

Deres kommune er valgt ut basert på en vurdering av kommuner som allerede har tatt i bruk balansert målstyring, der informasjonen er hentet fra kommunens nettside. Deres erfaring med balansert målstyring er årsaken til at jeg ønsker deltagelse fra dere i undersøkelsen. Jeg ønsker i den forbindelse å intervju en person som har god kjennskap til balansert målstyring i deres kommune, for eksempel en i ledelsen som rådmann eller økonomisjef.

Jeg ber derfor om din velvilje til eventuelt å videresende denne eposten til rett mottaker.

I undersøkelsen vil jeg samle inn informasjon gjennom et dybdeintervju. Intervjuet er anslått å ta mellom 30 minutter og 1 time. Dersom det er i orden for informanten vil det bli gjort lydopptak av intervjuet. Intervjuene transkriberes og blir oppbevart inntil studien er over. De som deltar i undersøkelsen vil, dersom det er ønskelig, få tilsendt masteravhandlingen i sin helhet når den er ferdig. Den vil foreligge i mai/juni 2016.

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Navnelister og intervjuer vil bli oppbevart hver for seg, og data vil bli slettet etter at studien er over. Personopplysninger, datamateriale og resultater, samt kommunens navn vil bli anonymisert i besvarelsen. Prosjektslutt er 01.05.2016.

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert. Undersøkelsen er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Jeg håper dere har anledning til å delta på undersøkelsen. Dersom dere har andre spørsmål knyttet til undersøkelsen kan dere også kontakte min veileder ved Høgskolen i Sørøst-Norge på epost: dag.oivind.madsen@hbv.no

Med vennlig hilsen
Veronica Magnussen
E-post: veronicamagnussen@outlook.com
Mobil: 45449966

Veileder:
Dag Øivind Madsen
Førsteamanuensis HSN
E-post: dag.oivind.madsen@hbv.no

Samtykke til deltagelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltager, dato)

Vedlegg 3 – Intervjuguide

Intervjuguide

Personalialia:

Navn:

Arbeidssted:

Stilling:

Innledning:

- Hvor lenge har kommunen holdt på med balansert målstyring?
- Årsaken til implementering av BMS i kommunen? (Formål/hensikt)
- Hvordan fikk dere kjennskap til BMS, og hvem tok initiativet?

Forskningsspørsmål: *Hvordan tilpasses og brukes balansert målstyring i norske kommuner?*

Intervjuspørsmål:***Tilpasning av BMS:***

- Hvilke tilpasninger av modellen er gjort for at BMS kunne brukes i kommunen?
- Hvilken perspektiver benytter kommunen, og hvordan er de rangert? (viktigst?)
- Hvordan henger de sammen? (kausale sammenhenger)
- Hvordan er perspektivene tilpasset kommunen? (arbeidet med å utvikle/tilpasse)
- Hvordan henger målekortene sammen med kommunens visjon, misjon og strategi?
- Benchmarking av andre kommuner som har erfaring med BMS?

Bruk av BMS:

- Hva brukes balansert målstyring til i kommunen?
- Hvor brukes balansert målstyring, i hvilken deler/nivåer i kommunen? (hvorfor akkurat her)
- Hvordan måles måloppnåelse?
- Hvilke måleindikatorer benyttes, og hvilken mener du er nyttige i kommunal sektor?
- Hvordan utformes/etableres måleindikatorene, og hvem gjør det?
- Hvordan benyttes resultatene fra målingene?
- Bruker kommunen terskelverdier? (Hvordan/hvorfor ikke)
- Bruker kommunen strategikart? (Hvordan/hvorfor ikke)
- Utarbeides det årsak-virkningssammenhenger og hvordan er dette forstått av kommunen?

- Er BMS koblet til insentiv- og/eller belønningssystemer? (Hvordan/hvorfor ikke)
- Hvordan benyttes handlingsplaner i forbindelse med BMS? (integrasjon med budsjetter/budsjettstyring)

Forskningsspørsmål: *Hvilke utfordringer er knyttet til tilpasning og bruk av balansert målstyring?*

Intervjuspørsmål:

Utfordringer:

- Hvilke utfordringer oppstod ved innføring og tilpasning av BMS?
- Hvilke deler av modellen har vært mest utfordrende å overføre til kommunen? (Hvorfor)
- Opplever dere noen utfordringer knyttet til selve bruken av BMS i det daglige?
- Hva har vært de største utfordringene knyttet til BMS i kommunen?

Avslutning:

- Hvilke effekter har kommunen oppnådd som følge av innføringen av BMS?
- Hvordan kan BMS være nyttig for kommuner?